المكلفون بحماية الوثائق والمعلومات السرية

"دراسة مقارنة "

إعداد الباحث

نواف خالد فايز العتيبي

جامعة الملك عبد العزيز
كلية الآداب والعلوم الإنسانية
قسم الشريعة والدراسات الإسلامية

المكلفون بحماية الوثائق والمعلومات السرية

" دراسة مقارنة "

نواف خالد فايز العتيبي

قسم الشريعة والدراسات الإسلامية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية،جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية.

البريد الإلكتروني: Nawaf Khaled@hotmail.com

ملخص البحث:

مما لا شك فيه أن الوظيفة العامة شرف كبير لمن يتقلد أعبائها، فقبل أن تكون تلك الوظيفة مجرد عمل يؤديه الموظف بمقابل مادي، تعد في جوهرها تكليف لخدمة وطن، يظفر بحمل لوائها من تضع فيه الدولة ثقتها كلاً بحسب اختصاصه وخبراته.

إن الموظف العام وهو في صدد ممارسته لأعمال الوظيفة العامة يعد بمثابة أداة الدولة ووسيلتها في تنفيذ سياساتها المختلفة في كافة المجالات.

وهذه الصفة تجعل الموظف العام مستودعاً للعديد من الأسرار الخاصة بالجهة الحكومية التابع لها، ومطالب بالمحافظة على هذه الأسرار وعدم إفشائها؛ وذلك تحقيقاً لمصالح الدولة وأهدافها.

يعد التزام الموظف العام بحفظ ما يعهد إليه من وثائق ومعلومات من أهم الالتزامات الوظيفية التي يترتب على مخالفتها وقوعه تحت طائلة المساءلة الجنائية، وذلك لما يترتب على إفشاء هذه الوثائق والمعلومات السرية من إحداث أضرار تمس بأمن الدولة ومصالحها.

سنقوم بتقسيم دراستنا لهذا الفصل إلى مبحثين، وهي كالآتي:

المبحث الأول: الموظف العام في الفقه الإسلامي

المبحث الثاني: الموظف العام في الأنظمة المعاصرة

الكلمات المفتاحية : المكلفون، الوثائق، المعلومات السرية، الوظيفة العامة، الجهة الحكومية.

Those charged with protecting confidential documents and information " A comparative study "

Nawaf Khaled Fayez Al-Otaibi
Department of Sharia and Islamic Studies, College of Arts and Humanities, King Abdulaziz University, Kingdom of Saudi Arabia.
E-mail: Nawaf Khaled@hotmail.com

Abstract:

There is no doubt that a public position is a great honor for those who assume its burdens. Before that job is just a job performed by the employee in return for a fee, it is, in essence, an assignment to serve a nation, whose banner is won by those in whom the state places its trust, each according to his specialization and expertise.

The public employee, while he is in the process of exercising the work of the public office, is the state's tool and means in implementing its various policies in all fields.

This characteristic makes the public employee a repository of many secrets of the government agency to which he belongs, and he is required to preserve these secrets and not disclose them; In order to achieve the interests and objectives of the state.

The obligation of the public employee to keep the documents and information entrusted to him is one of the most important job obligations, the violation of which results in his being subject to criminal accountability, because of the consequences of disclosing these

documents and confidential information of causing damage to the security and interests of the state.

We will divide our study for this chapter into two sections, which are as follows:

The first topic : the public servant in Islamic jurisprudence

The second topic : the public employee in contemporary systems

keywords: Taxpayers, Documents, Confidential Information, Public Office, Government Agency.

المبحث الأول

الموظف العام في الفقه الإسلامي

الموظف العام يعد ركيزة أساسية لبناء الدولة، فلا يتصور وجود دولة مكتملة الأركان دون وجود موظفين عموميين يقومون بتحقيق أهدافها وتنفيذ سياساتها، والموظف العام هو الذي يشغل الوظيفة العامة في الدولة، لذلك يتوجب علينا معرفة الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي قبل معرفتنا لمفهوم الموظف العام في الفقه الإسلامي.

وعليه فإننا سنتطرق في دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين وهما:

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي.

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه الإسلامي.

المطلب الأول

مفهوم الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي

إن الوظيفة العامة كانت ولا زالت تلعب دوراً هاماً في حياة المجتمعات الإنسانية، كما إنها في المجتمع الإسلامي تكتسب أهميةً واعتباراً متزايداً؛ لخصوصية هذا المجتمع وتميز أهدافه ومقاصده التي ينبغي تحقيقها، فضلاً عن القيم الدينية التي يتربى بها الأفراد وينتظم بها المجتمع في الدولة الإسلامية بيسر وسهولة وبأقل التكاليف، وتقلل الحاجة إلى تدخل الدولة بجهازها الإداري لإنجاز الأمور والوفاء بالاحتياجات العامة لأفراد المجتمع؛ وذلك لأن هذه القيم تحدث تأثيراً في المجتمع يتمثل في أن تجعل كل فرد يشعر بانتمائه القوي لمجتمعه.

إن الوظيفة العامة في الإسلام تقوم على فكرة أنها واجب ديني، وأنها تكليف وليست حق لمن يطلبها، وفكرة الوظيفة العامة نشأت مع بزوغ الإسلام وتبلورت في عهد النبوة والخلافة الراشدة.

وبناء على ما سبق سنتناول بإذن الله في حديثنا عن مفهوم الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي لفرعين هما، الفرع الأول تعريف الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، والوظيفة العامة في عصر النبوة والخلافة في فرع ثانٍ .

الفرع الأول
تعريف الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي

استخدم بعض الفقهاء مصطلح الوظيفة في مؤلفاتهم دون التعرض لتعريفها، ومن هؤلاء الفقهاء

- ما ذكره النووي والعظيم آبادي في كتابيهما: "... وقد كان للسلف عادات مختلفة فيما يقرؤون كل يوم بحسب أحوالهم، وأفهامهم، ووظائفهم، فكان بعضهم يختم القرآن في كل شهر .... والمختار أنه يستكثر منه ما يمكنه الدوام عليه، ولا يعتاد إلا ما يغلب على ظنه الدوام عليه في حال نشاطه وغيره، هذا إذا لم تكن له وظائف عامة أو خاصة يتعطل بإكثار القرآن عنها فإن كانت له وظيفة عامة كولاية وتعليم ونحو ذلك، فليوظف لنفسه قراءة يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه وغيره، من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة[١].
- ما ذكره الإمام القرطبي في تفسيره لقوله تعالى: ﴿**إِنَّا نَحْنُ نُحْيِي الْمَوْتَىٰ وَنَكْتُبُ مَا قَدَّمُوا وَآثَارَهُمْ ۚ وَكُلَّ شَيْءٍ أَحْصَيْنَاهُ فِي إِمَامٍ مُّبِينٍ**﴾[٢].

فيه أربع مسائل؛ ... فآثار المرء التي تبقى وتذكر بعد الإنسان من خير أو شر يجازى عليها؛ من أثر حسن ، كعلم علموه ، أو كتاب صنفوه ، أو حبيس احتبسوه ، أو بناء بنوه من مسجد ، أو رباط ، أو قنطرة ، أو نحو ذلك . أو سيئ كوظيفة وظفها بعض الظلام على المسلمين[٣].

وتستعمل الوظيفة كمصطلح في الفقه الإسلامي للتعبير عن المهنة أو العمل الدائم بحقوقه وواجباته سواء أكان عملاً في خدمة الدولة أم عملاً خاصاً، ومن فقهاء الإسلام الذين استخدموا مصطلح الوظيفة السبكي بعد أن عدد المهن في عصره، سواء ما كان منها مهنة في خدمة الدولة أم ما كان منها مهنة خاصة، قال

---

[١] زكريا يحيى بن شرف النووي، صحيح مسلم بشرح النووي المسمى المنهاج بشرح صحيح مسلم بن الحجاج، دار التراث العربي، بيروت، ط٢، ١٣٩٢هـ، ج٨، ص٤٢، أبو الطيب محمد شمس الحق العظيم أبادي، عون المعبود شرح سنن أبي داوود، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤١٥هـ، ط٢، ج٤، ص١٨٦.

[٢] سورة يس، الآية رقم (١٢).

[٣] محمد بن أحمد شمس الدين القرطبي، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق: أحمد البردوني وإبراهيم أطفيش، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٣٨٤هـ، ط٢، ج١٥، ص١١.

(فليعرض كل ذي وظيفة تلك الوظيفة على الشرع)[1] . وقال في موضع آخر: (وما من وظيفة إلا وللمسلمين حقوق على صاحبها)[2] .

ويميز العلماء المسلمون الوظائف التي تكون في خدمة الدولة بوصفها بـ "الخلافية" و "السلطانية" فيقولون: "وظائف خلافية" و "وظائف سلطانية" تمييزاً لها عن الوظائف الخاصة[3].

والناظر للوظيفة العامة يجد أن مفهومها يلتقي حقاً مع مفهوم الولاية العامة في إطار أن كلاً منهما ينطبق على سلطة الحكم، والتدبير، أي الاستحقاق الشرعي للتصرف وفق ضوابط وحدود تهدف إلى تحقيق مصالح عامة على النحو الذي يكفله النظام في ضوء فلسفته وأهدافه، بدءاً من الإمامة العظمى حتى أصغر الولايات، أو الوظائف العامة كما نسميها في هذا العصر.

والجدير بالذكر الإشارة إلى أن فقهاء المسلمين يميلون إلى استعمال مصطلح "ولاية" عوضاً عن لفظ "سلطة" السائد في مجال الوظيفة العامة، ولعل مرد ذلك نفورهم مما ينطوي عليه لفظ "سلطة" من إيحاء بالتسلط، الذي يأباه نظام الإسلام بطبيعته وبكل معانيه.

ومصطلح الولاية أو "أولو الأمر" فيه من معاني الرعاية والاهتمام، فصاحب الولاية "والٍ" "وراعٍ" ومن يلي أمرهم "رعية" تقع عليه رعايتهم، وهذا ما أكده المصطفى ﷺ بقوله: " كُلُّكُمْ راعٍ فَمَسْئُولٌ عن رَعِيَّتِهِ، فالأمِيرُ الذي علَى النَّاسِ راعٍ وهو مَسْئُولٌ عنْهمْ، والرَّجُلُ راعٍ علَى أهْلِ بَيْتِهِ وهو مَسْئُولٌ عنْهمْ، والمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ علَى بَيْتِ بَعْلِها ووَلَدِهِ وهي مَسْئُولَةٌ عنْهمْ، والعَبْدُ راعٍ علَى مالِ سَيِّدِهِ وهو مَسْئُولٌ عنْه، ألا فَكُلُّكُمْ راعٍ وكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عن رَعِيَّتِهِ "[4].

ومن ثم فإننا لكي نقف على تعريف الوظيفة العامة في الإسلام فإنه يجب معرفة الولاية العامة باعتبارها المصطلح المرادف في الفقه الإسلامي، إضافة إلى معرفة أقسام الولاية العامة على النحو الآتي:

---

[1] تاج الدين عبدالوهاب بن علي السبكي، معيد النعم ومبيد النقم، مؤسسة الكتب الثقافية، بيروت، ١٩٨٦م، ط١، ص١١٤.

[2] تاج الدين السبكي، المرجع السابق، ص١١٤.

[3] عبدالرحمن بن محمد بن خلدون الحضرمي، المقدمة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٣٧٧م، ص١٧٣ وما بعدها.

[4] صحيح البخاري، سبق تخريجه.

أولاً: تعريف الولاية العامة في الفقه الإسلامي:

قد تعددت تعريفات الفقهاء للولاية، وسنتطرق لبعض من هذه التعريفات تعرف الولاية بأنها عبارة عن سلطة تجعل لمن تثبت له القدرة على إنشاء التصرفات والعقود وتنفيذها[١].

ويعاب على هذا التعريف أنه لم يحدد نوع السلطة إن كانت شرعية أو غير شرعية، وكذلك مما يعاب عليه ذكره للتنفيذ كتعريف للولاية، والحقيقة أن الولاية تقوم في الشخص، والتنفيذ أثر لهذه الولاية.

ومن تعريفات الولاية أنها سلطة شرعية عامة مستمدة من اختيار عام، أو بيعة عامة، أو تعيين خاص من ولي الأمر، أو من يقوم مقامه تخول لصاحبها تنفيذ إرادته على الأمة جبراً في شأن مصالحها العامة في ضوء اختصاصه[٢].

ونرى أن تعريف الولاية الراجح بأنها سلطة شرعية لشخص في إدارة شأن من الشؤون وتنفيذ إرادته فيه على الغير من فرد أو جماعه لتحقيق مصلحة عامة.

فهذا التعريف موجز وشامل للولي الخاص والعام، إضافة إلى تحديده لنوع السلطة كون أنها سلطة شرعية.

ثانياً: أقسام الولاية العامة:

الولاية العامة تتمثل فيما يقوم به الإمام أو نائبه من التصرفات النافذة في شؤون رعيته، وهذه الولاية التي يرأسها الخليفة أو الإمام، تنبثق عنها ولايات عامة متعددة؛ لأن الإمام وحده لا يستطيع أن يقوم بتنظيم جميع الأمور وأن يباشرها لوحده، فلا بد من وجود جهاز من الموظفين يساعده في إدارة جميع شؤون المسلمين في الداخل والخارج.

بين الماوردي أنواع الولاية العامة في نظام الحكم الإسلامي وقال: "فإذا استقر عقدها (يعني الإمامة) للإمام، انقسم ما صدر عنه من ولايات خلفائه أربعة أقسام:

القسم الأول: من تكون ولايته عامة في الأعمال العامة، وهم الوزراء؛ لأنهم يستنابون في جميع الأمور من غير تخصيص.

---

[١] عمر عبدالله ، أحكام الشريعة الإسلامية في الأحوال الشخصية، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٥م، ط٦، ص٢١١-٢١٢.

[٢] عبدالمجيد الزنداني، المرأة وحقوقها السياسية في الإسلام، مؤسسة الريان، بيروت، ٢٠٠٠م، ط١، ص٧٥ وما بعدها.

القسم الثاني: من تكون ولايته عامة في أعمال خاصة، وهم أمراء الأقاليم والبلدان؛ لأن النظر فيما خصوا به من الأعمال، عام في جميع الأمور.

القسم الثالث: من تكون ولايته خاصة في الأعمال العامة، وهم كقاضي القضاة، ونقيب الجيوش وحامي الثغور، ومستوفي الخراج، وجابي الصدقات؛ لأن كل واحد منهم مقصور على نظر خاص في جميع الأعمال.

القسم الرابع: من تكون لايته خاصة في الأعمال الخاصة، وهم كقاضي بلد أو إقليم، أو مستوفى خراجه، أو جابي صدقاته، أو حامي ثغره؛ لأن كل واحد منهم خاص النظر مخصوص العمل"[١].

وعليه فتنقسم الولاية العامة إلى الأقسام الآتية:

١- الولاية العظمى: عرفها الماوردي بأنها " موضوعه لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا"[٢]. كما عرفها ابن خلدون بأنها "حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعي في مصالحهم الآخروية والدنيوية الراجعة إليها"[٣].
٢- الوزارة: وتنقسم إلى قسمين: وزارة التفويض ووزارة التنفيذ.
٣- الإمارة على البلدان: بنوعيها العام والخاص.
٤- الإمارة على الجهاد: إمارة على سياسة الجيش والجند، أو إمارة على جميع أحكام الجهاد.
٥- الولاية على حروب المصالح: أهل الردة والبغي والمحاربين.
٦- ولاية القضاء.
٧- ولاية المظالم.
٨- ولاية النقابة على ذوي الأنساب.
٩- الولاية على إمامة الصلوات.
١٠- الولاية على الحج.
١١- ولاية الصدقات.
١٢-ولاية الفيء.
١٣- ولاية الجزية والخراج.
١٤- ولاية الحسبة[٤].

---

[١]الحسن علي البصري البغدادي الشهير بالماوردي، الأحكام السلطانية، دار الحديث، القاهرة، (د.ت)، ص٤٩.
[٢]الماوردي، المرجع السابق، ص٥٠.
[٣]ابن خلدون، مرجع سابق، ص١٩١.
[٤]الماوردي، مرجع سابق، ص٥٣-٥٧.

وقد حاول الفقهاء تعريف الوظيفة اصطلاحاً على النحو التالي:

عرف الدسوقي الوظيفة بأنها: "كأذان أو إمامة أو قراء بمكان مخصوص"[١].

كما عرفت الوظيفة بأنها ما يقدر عليه الإنسان في كل يوم ونحوه، وكذا توابعها مما جرت عليه العادة[٢].

كما عرفها الحنابلة بأن الوظيفة هي إمامة أو خطابة أو تدريس ونحوه[٣].

وبعد هذا كله نرى بأن التعريف الراجح للوظيفة العامة أنها كل عمل مشروع يقلده الإمام، أو من ينيبه لشخص طبيعي أهل له برضاه، على سبيل الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام تديره الدولة بشكل مباشر.

حيث أن هذا التعريف شمل عناصر الوظيفة العامة وهي:

١- عمل دائم.
٢- تحت إدارة الدولة بشكل مباشر.
٣- يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة.
٤- القائم بالعمل معين من السلطة المختصة.
٥- العمل مشروع أي أنه غير مخالف لأحكام الشريعة الإسلامية.

الفرع الثاني
الوظيفة العامة في عصر النبوة والخلافة

سنتحدث أولاً عن الوظيفة العامة في عهد الرسول ﷺ وطريقة تعيينه لتولي وظائف الدولة الإسلامية، ثم ثانياً عن نهج الخلفاء الراشدين – رضي الله عنه – في تعيين موظفي الدولة على النحو الآتي:

أولاً: الوظيفة العامة واختيار الموظفين في عهد النبوة:

كانت الوظيفة العامة في عهد الرسول ﷺ خدمة عامة تستهدف إشباع حاجات الناس وتأدية مصالحهم، ففي الحديث الشريف قال النبي ﷺ :

---

[١]محمد بن أحمد بن عرفة الدسوقي، حاشية الدسوقي على الشرح الكبير، دار الفكر، (د.ت)، ج٣، ص٣٧٨.

[٢]شمس الدين محمد بن أحمد الخطيب الشربيني، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٤م، ط١، ج٣، ص٤٠٠.

[٣]منصور بن يونس بن صلاح الدين البهوتي، كشاف القناع على متن الإقناع، دار الكتب العلمية، بيروت، (د.ت)، ج٤، ص١٩٣.

"مَنْ وَلَّاهُ اللَّهُ عَزَّ وَجَلَّ شَيْئًا مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ فَاحْتَجَبَ دُونَ حَاجَتِهِمْ، وَخَلَّتِهِمْ وَفَقْرِهِمْ، احْتَجَبَ اللَّهُ عَنْهُ دُونَ حَاجَتِهِ وَخَلَّتِهِ، وَفَقْرِهِ"[1].

وكان الموظفون في عصر النبوة ثلاثة أنواع هم: الولاة، والقضاة، والعمال.

وقد كان الرسول ﷺ بوصفه حاكم الدولة ورئيسها الإداري الأعلى يستشير في الأمور المستجدة والتي لم ينزل بها وحي، وتحتاجه الدولة الإسلامية في إدارة شؤونها.

وقد عين الرسول ﷺ عمالاً للدولة، فقد استعمل ﷺ سعد بن عبادة والياً على المدينة عندما خرج منها غازياً في غزوة الأبواء[2].

وبعث رسول الله ﷺ كلاً من علي بن أبي طالب وأبا موسى الأشعري ومعاذ بن جبل – رضي الله عنهم أجمعين – كل واحد منهم في ناحية من اليمن.

وكان الرسول ﷺ يتخير موظفي الدولة ممن هو أصلح وأجدر بالوظيفة دون غيره، فعن أبي ذر – رضي الله عنه – قال: قلت يا رسول الله ألا تستعملني، قال: فضرب رسول الله ﷺ بيده على منكبي ثم قال "يا أبا ذرٍّ إنَّك ضعيفٌ وإنَّها أمانةٌ وإنَّها يومَ القيامةِ خِزيٌ وندامةٌ إلَّا من أخذها بحقِّها وأدَّى الَّذي عليه فيها"[3].

جعل الرسول ﷺ إسناد الأمر إلى غير أهله من علامات الساعة، فقد روى أبو هريرة – رضي الله عنه – أن النبي ﷺ قال: "إذا ضُيِّعت الأمَانَة فانتظر السَّاعة. قال: كيف إضاعتها؟ قال: إذا وُسِّد الأمر إلى غير أهله فانتظر السَّاعة"[4].

كان الرسول ﷺ يطبق مبدأ الاختيار على أساس الصلاحية وهو المبدأ الذي انتهجت بعد ذلك النصوص القانونية، حيث يشترط أن يكون المرشح للوظيفة يتمتع بالكفاءة العلمية والعملية، فكان الرسول ﷺ يستخدم عمال الدولة

---

[1] الحديث أخرجه أبو داوود في سننه، باب ١٣ فيما يلزم الإمام من أمر الرعية والحجبة عنه، الحديث رقم (٢٩٤٨)، ج٣، ص١٣٥.

[2] أبو الفداء الحافظ ابن كثير، البداية والنهاية، دار الفكر، بيروت، (د.ت)، ج٣، ص٢٤٣.

[3] الحديث أخرجه مسلم في صحيحه، باب كراهة الإمارة بغير ضرورة، الحديث رقم (١٨٢٥)، ج٣، ص١٤٥٧.

[4] الحديث أخرجه البخاري بلفظه عن أبي هريرة، صحيح البخاري مع الفتح، الحديث رقم (٦١٣١)، ج١١، ص٣٣٤.

على أساس الجدارة والصلاحية، فلم يكن هناك وساطة أو محسوبية، سواء عند استخدام الفرد في العمل الحكومي لأول مرة، أو عند نقله إلى عمل آخر فإذا كان الشخص غير قادر على تولي أعباء الوظيفة العامة، لم يكن يعينه فيها مهما كان ورعه وتقواه وشدة صلته به.

كما أن النبي ﷺ كان يختبر العمال قبل توليتهم الوظيفة ليتأكد من قدرتهم على ممارسة أعبائها فهذا معاذ بن جبل – رضي الله عنه – حينما أراد الرسول ﷺ أن يسند إليه منصب القضاء في اليمن قال له: بماذا تقضى إذا عرض عليك قضاء؟ قال معاذ: بكتاب الله، فسأله ﷺ فإن لم تجد؟

قال معاذ: بسنة رسول الله، فسأله الرسول ﷺ فإن لم تجد؟ قال: اجتهد رأيي ولا آلو، فقال الرسول ﷺ: الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله لما يرضي الله ورسوله[1].

وهكذا حرص الرسول ﷺ في مهد الدولة الإسلامية الناشئة على أن تكون تولية الوظائف العامة على أساس الكفاءة والصلاحية، بل بلغ اهتمام الرسول ﷺ بالوظيفة العامة مداه بحرصه على توفير جميع سبل الراحة لمن يتولى أي عمل في الدولة الإسلامية.

ثانياً: الوظيفة العامة في عهد الخلافة الراشدة:

ومن بعد الرسول ﷺ سار الخلفاء الراشدين على منهجه فاحتفظوا بالموظفين الذين عينهم الرسول ﷺ وأضافوا إليهم موظفين آخرين؛ نظراً لكثرة الأعمال واتساع الدولة الإسلامية.

وكان اختيارهم للموظفين كما كان الرسول ﷺ يختار موظفيه، أي على أساس الكفاءة والصلاحية، فقد عين أبو بكر الصديق – رضي الله عنه – خالد بن الوليد لقتال الروم في الشام بدلاً من أبي عبيدة عامر بن الجراح الذي سماه الرسول ﷺ أمين الأمة، وبعث لأبي عبيدة بن الجراح رسالة بذلك يقول فيها: "سلام الله عليك ... أما بعد فقد وليت خالداً لقتال العدو في الشام فلا تخالفه،

[1] الحديث أخرجه أبو داود في سننه، باب اجتهاد الرأي في القضاء، رقم (١١)، الحديث رقم (٣٥٩٢)، ج٣، ص٣٠٣.

واسمع له واطع، وأنا أعلم أنك خير منه وأفضل ديناً، ولكن ظننت أن له فطنة في الحرب ليست لك، أراد الله بنا وبك سبل الرشاد"[1].

ومن هذه الرسالة يتضح مدى حرص رئيس الدولة الإسلامية على إسناد المناصب المهمة لأكفأ العاملين وأجدرهم، فرغم إكباره - رضي الله عنه – لأبي عبيدة بن الجراح إلا أنه رأى أن خالداً له خبرة ودراية بالحروب والقتال أكثر من أبي عبيدة، ولهذا فضل أبو بكر خالداً بما له من خبرة ودراية بهذا المجال.

وهكذا كان أبو بكر – رضي الله عنه – لا يعين ولا يرقي إلا أكفأ المسلمين وأجدرهم، فكان من عمالة أبو عبيدة عامر بن الجراح عينه على بيت المال، وعمر بن الخطاب – رضي الله عنه – على القضاء، كما عين زيد بن ثابت كاتب رسول الله ﷺ كاتباً له أيضاً، وعين على مكة عتاب بن أسيد الذي كان قد عينه رسول الله ﷺ عند مخرجه إلى حنين السنة الثامنة من الهجرة، وعين على الطائف عثمان بن أبي العاص، وعين على صنعاء المهاجر بن أبي أمية، وعلى حضرموت زياد بن لبيد، وعلى نجران جرير بن عبدالله، وعين على الشام أبا عبيدة عامر بن الجراح.

ثم جاء من بعد أبي بكر الخليفة العادل عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – وكان يتخير عماله لشغل الوظائف العامة من أفاضل الرجال وأصلحهم، ولم يكن عنده قريب أو بعيد، إلا من يقربه أو يبعده عن عمله، ومن ذلك أنه – رضي الله عنه – لما عين مجلس الخلافة من بعده منع ابنه عبدالله بن عمر – رضي الله عنهما – من الدخول فيه إلا كمستشار في الأمر فقط.

وفي حديث قصة البيعة والاتفاق على عثمان بن عفان – رضي الله عنه – وقد قالوا لعمر بن الخطاب – رضي الله عنه – أوص يا أمير المؤمنين استخلف قال: ما أجد أحداً أحق بهذا الأمر من هؤلاء النفر أو الرهط الذي توفي رسول الله ﷺ وهو عنهم راضٍ، فسمى علياً وعثمان والزبير وطلحة وسعداً وعبدالرحمن، وقال: يشهدكم عبدالله بن عمر وليس له من الأمر شيء، كهيئة التعزية له فإن أصابت الإمرة سعداً فهو ذاك، وإلا فليستعن به أيكم ما أمر، فإنني لم أعزله عن عجز ولا خيانة ... إلخ"[2].

---

[1] محمد بن جرير الطبري، تاريخ الرسل والملوك، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٧م، ج٢، ص٣٤٢.

[2] الحديث أخرجه البخاري في صحيحه، باب قصة البيعة والاتفاق على عثمان بن عفان، الحديث رقم (٣٤٩٧)، ج٣، ص١٣٥٣.

وكان عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – يشاور أصحابه عند تعيين الموظفين أو ترقيتهم لمناصب أعلى، فقد روى عنه أنه كان في حاجة إلى من يشغل وظيفة هامة، فجمع أهل الرأي وقال لهم: "أشيروا علي ودلوني على رجل استعمله في أمر قد دهمني فقولوا ما عندكم، فإني أريد رجلاً إذا كان في القوم وليس أميرهم، كان كأنه أميرهم، وإذا كان أميرهم كان كأنه واحد منهم، فقالوا له نرى لهذه الصفة الربيع بن زياد الحارثي فأحضره عمر، واستعمله"[١].

وكان من عماله – رضي الله عنه – على مكة عتاب بن أسيد، وعلى الطائف يعلى بن أبي أمية، وعلى اليمامة والبحرين عثمان بن أبي العاص، وعلى الكوفة سعد بن أبي وقاص، وعلى البصرة المغيرة بن شعبة.

ومن أساليب الخليفة عمر بن الخطاب في اختيار الموظف هو أن يوضع تحت الاختبار لفترة معينة يراقبه ويحاسبه عن أعماله حتى تثبت جدارته وكفاءته، "فقد قال لأصحابه يوماً أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: لا حتى تنظر في عمله بما أمرته به أم لا؟"[٢].

واتخذ الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – من الإجراءات ما يجعل الموظف يكرس كل وقته للعمل ويتفرغ له، فقد شكى إليه أهل حمص واليهم سعيد بن عامر وطلبوا عزله وذلك بحجة

أنه لا يخرج إليهم حتى يرتفع النهار، ولا يجيب أحداً بليل، وله في الشهر يوم لا يخرج فيه، فتحرى الخليفة عن ذلك وتأكد من صدق الشكوى حيث وجد أن واليه يعد كل يوم مأكله ومشربه ويخصص يوماً في الشهر لنظافة مسكنه وملبسه، ويجعل الليل كله عبادة، فبعث إليه الخليفة عمر – رضي الله عنه – ألف دينار ليستعين بها لمواجهة المعيشة وطلب منه التفرغ لأداء العمل[٣]. فهكذا كان الخليفة عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – يطبق مبدأ الصلاحية والكفاءة في تولي الوظائف العامة، كما كان يطبق أحدث ما وصلت إليه الإدارة الحديثة من مبادئ ونظريات.

وبعد وفاة الخليفة العادل عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – تولى الخلافة الصحابي الجليل عثمان بن عفان – رضي الله عنه – الذي حافظ على الأوضاع التي كان قد وضعها الخليفة عمر أثناء مدة خلافته، ولهذا كان أول ما

---

[١] أحمد محمد علي الفيومي، المصباح المنير، المكتبة العلمية، بيروت، (د.ت) ص٤٣٠.
[٢] محمد بن جرير الطبري، مرجع سابق، ص٦٥.
[٣] أبو نعيم الأصفهاني، حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٥هـ، ط٤، ج١، ص٢٤٥-٢٤٧.

كتبه الخليفة عثمان بن عفان – رضي الله عنه – وأرسله للأمراء "أن عمر – رضي الله عنه – وضع عنكم ما لم يغب عنا بل كان على ملأ منا، ولا يبلغني عن أحد منكم تغيير ولا تبديل فيغير الله بكم غيركم"[1].

ومن توجيهات الخليفة عثمان بن عفان – رضي الله عنه – لعماله قوله : "إن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة، ولم يطلب إليهم أن يكونوا جباة، وأن صدر هذه الأمة خلقوا رعاة ولم يخلقوا جباة وليوشكن أئمتكم أن يصيروا جباة ولا يكونوا رعاة، فإذا عادوا كذلك انقطعت الحياة والأمانة والوفاء، ألا إن أعدل السير أن تنظروا في أمور المسلمين فتعطوهم الذي لهم وتأخذوا بما عليهم ثم تثنوا بالذمة فتعطوهم الذي لهم وتأخذوهم بالذي عليهم"[2].

وبعد وفاة الخليفة عثمان بن عفان – رضي الله عنه – تولى الخلافة الصحابي علي بن أبي طالب – رضي الله عنه – وعقب توليه الخلافة اجتهد واستبدل عمال آخرين لبعض من عينهم الخليفة عثمان – رضي الله عنه – على أساس الكفاءة والصلاحية[3].

ومما يؤكد اعتماد الخليفة علي بن أبي طالب – رضي الله عنه – في اختياره لموظفي الدولة على أساس الصلاحية والكفاءة هو كتابه إلى أحد القادة العسكريين في عهده، والذي تولى إمارة مصر يقول له: "انظر أمور عمالك فاستعملهم اختياراً ولا تولهم محاباة وآثره، وتوخ منهم أهل التجربة والحياء من البيتوتات الصالحة والقدم في الإسلام، فإنهم أكثر أخلاقاً وأصلح أعراضاً وأقل في المطامع إشرافاً وأبلغ في عواقب الأمور نظراً، ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك، ثم تفقد أعمالهم وابعث عليهم العيون من أهل الصدق والوفاء"[4].

---

[1] الطبري، مرجع سابق، ص٥٧.
[2] أبو نعيم الأصفهاني، مرجع سابق، ص٢٤٥.
[3] يوسف بن عبدالله النمري المعروف بابن عبدالبر، الاستيعاب في معرفة الأصحاب، دار الجيل، بيروت، ١٤١٢هـ، ط١، ج٣ ص١٣٦٩.
[4] محمد بن أحمد بن عثمان الذهبي، سير أعلام النبلاء، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤١٣هـ، ج٤، ص٣٤-٣٥.

المطلب الثاني

مفهوم الموظف العام في الفقه الإسلامي

على الرغم من أن الدولة الإسلامية قد عرفت الموظف العام منذ نشأتها، إلا أن الفقه الإسلامي لم يذكر له تعريفاً محدداً، ولم يستخدم هذا المصطلح للدلالة على شاغل الوظيفة العامة، وإنما كان يسمى بمسميات أخرى غير ذلك، سنتطرق لها بشيء من التفصيل من خلال تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي اصطلاحاً كفرع أول، وفي الفرع الثاني تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي عند الباحثين المعاصرين.

الفرع الأول
تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي اصطلاحاً

يطلق لفظ العامل على من يقوم بالعمل الإداري، وما يدل على ذلك ما روي عن المستورد بن شداد قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: "من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجة، فإن لم يكن له خادم فليكتسب خادماً، فإن لم يكن له مسكناً فليكتسب مسكناً" قال أبو بكر الصديق –رضي الله عنه- أخبرت أن النبي ﷺ قال: من اتخذ غير ذلك فهو غال أو سارق"[١].

كما يطلق لفظ العامل أيضاً على بعض أصحاب المهن المتوسطة، كجابي الزكاة والدليل على ذلك قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا .....﴾[٢].

وكذلك يطلق لفظ العامل على أصحاب المهن الكبيرة كالولاة، وما يدل على ذلك ما ذكره الإمام مالك بقوله "إنه بلغني أن عمر بن عبدالعزيز كتب إلى عماله أن يسقطوا الجزية عمن أسلم من أهل الجزية حين يسلمون"[٣]. فالعمال هنا هم الولاة حكام الأقاليم.

---

[١] سنن أبي داود، كتاب الخراج والإمارة والفيء، باب في أرزاق العمال، ج٣، ص١٢٨٦-١٢٨٧.
[٢] سورة التوبة، رقم الآية (٦٠).
[٣] موطأ الإمام مالك، كتاب الزكاة باب جزية أهل الكتاب والمجوس، ج١، ص٢٧٩-٢٨٠.

وفوق ذلك كله، فإن الخليفة نفسه يدخل في مضمون الموظف العام، ومما يؤيد هذا المعنى ما ورد في تفسير قوله ﷺ "لا تقتسم ورثتي ديناراً، ما تركت بعد نفقة نسائي، ومؤنة عاملي فهو صدقة"[1].

حيث ذهب الإمام ابن حجر إلى أن المراد بالعامل على ضوء هذا الحديث هو القيم على الأرض والأجير ونحوهما، أو الخليفة بعده[2].

ومما يدل أيضاً على أن الخليفة يدخل في مضمون الموظف العام، ما ذكره الخليفة أبو بكر الصديق – رضي الله عنه – بعد توليه الخلافة في سبب أكله من بيت مال المسلمين بقوله: " قد علم قومي أن حرفتي لم تكن لتعجز عن مؤنة أهلي، وقد شغلت بأمر المسلمين، وسأحترف للمسلمين في مالهم، وسيأكل آل أبي بكر من هذا المال"[3].

فهنا نجد أن أبا بكر – رضي الله عنه – قد سوى بين حرفته في التجارة والخلافة في كونهما حرفة وبالتالي فإن صاحبهما عامل وإن اختلفت طبيعة العمل في كلٍ منهما.

ويضاف إلى ذلك ما جاء في قول الرسول ﷺ : "ما بال عامل أبعثه، فيقول: هذا لكم، وهذا أهدي إلي، أفلا قعد في بيت أبيه، أو في بيت أمه، حتى ينظر أيهدى إليه أم لا"[4]

وقد يطلق على الموظف العام في الفقه الإسلامي بمصطلح الأجير، وهذا اللفظ ورد في القرآن الكريم والسنة النبوية، فأما في القرآن الكريم فقوله تعالى: ﴿قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ ۖ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾[5].

وأما في السنة النبوية فقد ورد لفظ الأجير في قول رسول الله ﷺ "أعطوا الأجير أجره قبل أن يجف عرقه"[6].

---

[1] سنن أبي داود، كتاب الخراج والإمارة والفيء، باب في صفايا رسول الله ﷺ من الأموال، ج٣، ص١٣٠٠.

[2] الحافظ ابن حجر العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، ١٩٧٨م، ج١١، ص٢٢٤٩.

[3] موطأ الإمام مالك، مرجع سابق، ص٢٨٥.

[4] صحيح مسلم، مرجع سابق، باب تحريم هدايا العمال، حديث رقم (٢٣٦٠١)، ج٣، ص١٤٦٣.

[5] سورة القصص، الآية رقم (٢٦).

[6] سنن البيهقي، كتاب الإجارة، باب إثم من منع الأجيرأجره،ج٦، ص١٢١.

وكذلك الموظف العام في الفقه الإسلامي قد يطلق عليه مصطلح الوالي، وما يدل على ذلك قول الرسول ﷺ : "اللهم من ولي من أمر أمتي شيئاً فشق عليهم، فاشقق عليه، ومن ولي من أمر أمتي شيئاً فرفق بهم، فارفق به"[١].

وكذلك يطلق على الموظف العام في الفقه الإسلامي مصطلح الأمير، كما جاء في حديث الرسول ﷺ قال: "إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا أحدهم"[٢].

وقد جاء الموظف العام في الفقه الإسلامي بألفاظ أخرى مثل: الإمام، المحتسب، القاضي، إلى غير ذلك الألفاظ التي تدل على الموظف العام، وإن لم يطلق عليه هذا الاصطلاح الحديث.

الفرع الثاني
تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي عند الباحثين المعاصرين

لما كان الموظف العام هو عامل الدولة، يرى الناس من خلاله، فهو رأسها المفكر، وساعدها المنفذ، ومرآتها المعبرة المعدة، لذا بذل الفقهاء بعض المحاولات لتعريف الموظف العام سنتناولها على النحو الآتي:

فقد عرفه الشيخ عبدالحي الكتاني بأنه كل عمل يُعمل للمسلمين من خليفة أو غيره، فإن كل من قام بأمر المسلمين وبشريعته فهو عامل[٣].

كما عرف أحد الفقهاء الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، على أن يكون هذا الشخص قوياً أميناً يعمل بإتقان وإخلاص، ولا تأخذه في الله لومة لائم في اختيار الموظف أو في أداء عمله، غير مستغل منصبه لمصالحه الشخصية، وإنما يعمل في ظل تعاليم الشريعة الإسلامية منفذاً لها، ومطيعاً لأوامرها أو أوامر رؤسائه[٤].

---

[١] صحيح مسلم، مرجع سابق، باب فضيلة الإمام العادل، وعقوبة الجائر، والحث على الرفق بالرعية، والنهي عن المشقة عليهم، الحديث رقم (١٨٢٨)، ج٣، صص١٤٥٨.
[٢] سنن أبي داود، مرجع سابق، الحديث رقم (٢٦)، ج٣، ص٣٦.
[٣] عبدالحي الكتاني، نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية، دار الكتاب العربي، بيروت، (د.ت)، ج١، ص٣٩٥.
[٤] عدنان خليل شعبان، حقوق العمال في الإسلام والقانون الوضعي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر (د.ت) ص١١٧.

كما عرفه آخر بأن الموظف العام هو الذي أسند إليه أمر التصرف في شأن من الشؤونالعامة على سبيل الوكالة أو النيابة عن الأمة مباشرة، كالخليفة بوصفه صاحب السلطة الإدارية العليا في الجهاز التنفيذي برمته في الدولة الإسلامية كأصل تتفرع عنه سائر الوظائف العامة، وكمسؤول عن سياسة الحكومة أمام الأمة[1].

وذهب رأي آخر إلى تعريف الموظف العام في الشريعة الإسلامية بأنه هو كل من يقلده الإمام أو نائبه عملاً للقيام بمصالح الأمة.

وقال شارحاً لتعريفه:

"كل من يقلده الإمام" لفظ يشمل كل فرد من أفراد الأمة فوض إليه الإمام عملاً من الأعمال، وهو ما يعرف في علم الإدارة المعاصرة بالموظف العام الذي يقوم بأعمال عن الأمة.

"أو نائبه" لفظ يشمل كل من ينوب عن الإمام الحاكم فيما فوض إليه الإمام من صلاحيات، ونعني به في عصرنا الحاضر رئيس الوزراء، والوزراء، وكل من ينوب عنهم بإذن الإمام.

"عملاً للقيام بمصالح الأمة" لفظ يشمل كل عمل من الأعمال للقيام فيها بجلب مصالح المولى عليهم ودرء المفاسد عنهم، ويخرج من ذلك القول الأعمال التي تهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة لفرد معين أو فئة معينة من الناس[2].

وإن كان يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يحدد صراحةً طبيعة هذا العمل من كونه مشروع وغير مخالف لأحكام الشريعة الإسلامية، حيث أن أي عمل في الإسلام مرتبط بكونه متفق مع أحكامه وغير مخالف لمبادئه.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن تعريف الموظف العام بأنه كل شخص طبيعي يقوم بأداء عمل عام مشروع يتسم بالدوام والاستقرار في مرفق عام تديره الدولة، بناء على تكليف من الإمام أو السلطة المختصة شرعاً لتحقيق مصلحة عامة.

---

[1] خالد الابراهيمي، الاختيار الوظيفي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، (د.ت)، ص٥٣.

[2] محمد عطية معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الأردن، ٢٠١٠م، ص١٨.

حيث نرى أن هذا التعريف شمل جميع عناصر الموظف العام المتفق عليها في الفقه المعاصر وهي:

أولاً: التعيين من السلطة المختصة.

ثانياً: شغل وظيفة عامة دائمة.

ثالثاً: تحقيق مصلحة عامة.

رابعاً: الخدمة في مرفق عام تديره الدولة.

بالإضافة إلى الخاصية الخاصة بالشريعة الإسلامية المتمثلة في كون هذا العمل مشروع وغير مخالف لأحكام الشريعة الإسلامية.

المبحث الثاني
الموظف العام في الأنظمة المعاصرة

إن الدولة من أجل الحفاظ على معلوماتها ووثائقها السرية، وبغية حماية مصالحها ومصالح الجمهور معها، فإنها توكل مهمة العناية بمعلوماتها ووثائقها إلى عدد من الأشخاص تضع الدولة فيهم ثقتها، بحيث تفترض الدولة فيهم الأمانة والولاء، ويطلق على كل واحد منهم مسمى الموظف العام.

إن الوصول إلى مدلول الموظف العام في الأنظمة المعاصرة ليس بالأمر اليسير، بل يمكن القول بأنه أمر في غاية التعقيد، يتوقف على العديد من الاعتبارات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في مجتمع ما، إذ ثارت في شأن الوقوف على تعريف محدد للموظف العام العديد من المعارك الفقهية بين فقهاء القانون على مستوى العالم، حيث تباينت مواقف الفقه والقضاء من هذا التعريف خاصة في ظل إمساك التشريعات عن إيراد تعريف محدد ومحكم للموظف العام، على نحو أفسح المجال للقول بأن التوافق بشأن تعريف محدد يبين المقصود بالموظف العام يعد من المسائل القانونية المعقدة التي يصعب التوافق عليها بشكل مطلق[1].

ومن ناحية نظامية تختلف النظرة التشريعية إلى الموظف العام بحسب فرع القانون الذي يعالج أحكام الوظيفة العامة والموظف العام، فالموظف العام في عين النظام الإداري ليس هو ذاته في نظر النظام الجنائي، هذا فضلاً عن الاختلاف الذي يحدث عند تطبيق النظام في دولة عنه في دولة أخرى، فالنظام الإداري السعودي لم ينظر للموظف العام كنظرة النظام الإداري المصري.

وبناء على ذلك سنقوم بتقسيم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: الموظف العام في النظام الإداري.

المطلب الثاني: الموظف العام في النظام الجنائي.

---

[1] أشرف جبريل، الحماية الجنائية الإجرائية للموظف العام، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٧م، ط١، ص٧٧.

المطلب الأول

الموظف العام في النظام الإداري

يعد مصطلح الموظف العام من أكثر المصطلحات القانونية جدلاً في إطار تناول أحكامه من زاوية النظام الإداري، ويصعب الوصول إلى تعريف دقيق جامع ومانع للموظف العام تستند عليه كافة الأنظمة التشريعية؛ والسبب في ذلك يعود إلى عدم تصدي أي من الأنظمة التشريعية لمفهوم الموظف العام تاركاً المنظم تعريف الموظف العام للشراح والمختصين.

وسنتعرف في هذا المطلب بإذن الله على مفهوم الموظف العام في النظام الإداري السعودي كفرعٍ أول، ثم سنتطرق لمفهوم الموظف العام في النظام الإداري المصري.

الفرع الأول
مفهوم الموظف العام في النظام الإداري السعودي

إن المنظم السعودي كان كغيره في التشريعات المقارنة لم يذكر أي تعريف للموظف العام في جميع الأنظمة المتعلقة بذلك، ولكن في أحد الأنظمة الصادرة حديثاً عرف المنظم الموظف العام بأنه "من يعمل لدى الدولة، أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية -بأي صفة كانت- سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة"[١] وهذه المرة الأولى التي يتطرق فيها المنظم لذكر مدلول الموظف العام، وهذا مما لا شك فيه يعد تطوراً تشريعياً مواكباً لما كان يطالب به كثير من الفقهاء والشراح.

وهناك من المختصين قد عرفوا الموظف العام، وسنسرد شيئاً من هذه التعاريف.

فالموظف العام هو كل شخص تم تعيينه في وظيفة دائمة ينقطع لخدمتها على سبيل الدوام في مرفق عام يدار عن طريق الاستغلال المباشر[٢].

---

[١] المادة رقم (١) من نظام الانضباط الوظيفي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٨) وتاريخ ١٤٤٣/٠٢/٠٨هـ.

[٢] عادل عبدالرحمن خليل، النظام الإداري السعودي، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة، ١٩٩٣م، ط١، ص٢٩.

كما عرف الموظف العام بأنه كل شخص تعينه السلطة العامة في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى[1].

وعرفه آخر بأنه الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف العامة الخاضعة لنظام الخدمة المدنية أو أحد الأنظمة الوظيفية الخاصة كنظام القضاء، وذلك بالشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل أي من هذه الوظائف.

ويتضح من هذه التعريفات أن الشخص لكي يكتسب صفة الموظف العامة يجب أن تتوفر فيه الشروط الآتية:

أولاً: ديمومة الخدمة في الوظيفة العامة:

أي لا بد وأن يشغل الموظف الوظيفة العامة على سبيل الدوام، وينقطع لخدمة المرفق العام الذي يعمل به، ويشترط في الوظيفة كذلك أن تكون دائمة وليست وظيفة موسمية أو عارضة، فإذا كان العمل عرضياً أو مؤقتاً كالأعمال الموسمية، فإن من يقوم بها لا يعد موظفاً عمومياً، ومثال ذلك الأعمال التي يقوم بها مرشدو الحجاج أثناء موسم الحج، واستثناءً من ذلك فقد أقر المنظم السعودي باعتبار شغل الوظائف العامة بالتعاقد، فقد نص على أنه "يجوز التعاقد للقيام بأعمال بعض الوظائف وفقاً لم تحدده اللائحة"[2]، كما قد نص المنظم في المادة الأولى من نظام الانضباط الوظيفي السابق ذكرها صراحة على الأخذ باعتبار أن من يعمل بوظيفة مؤقتة اكتسب صفة الموظف العام.

ثانياً: العمل في مرفق عام تديره الدولة:

أي أن تتولى الإدارة الحكومية بنفسها إدارة المرفق العام الذي يعمل به الموظف العام وذلك بواسطة موظفيها وأموالها، ويخرج من صفة الموظف العام العاملين في المرافق التي تدار بواسطة شركات خاصة لا علاقة للدولة بها، وكذلك العاملين في المرافق التي تدار بطريق الامتياز لا يعدون موظفين عموميين، لأن القائم بإدارة نشاط المرفق هو شخص عادي، وليست جهة إدارية.

---

[1] علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٢٢هـ، ص٢٧٧.
[2] المادة رقم (٢٥) من نظام الخدمة المدنية السعودي، الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٠٧/١٠هـ.

ثالثاً: أن يصدر قرار بتعيين الموظف على الوظيفة من السلطة المختصة:

يجب أن يكون قرار التعيين في الوظيفة سليماً من الناحية النظامية، فإذا صدر قرار التعيين من جهة غير مختصة، أو باشر الشخص عمله الوظيفي دون صدور قرار تعيينه، ففي كلتا الحالتين لا يعد من يباشر أعباء الوظيفة العامة موظفاً عاماً.

ومما لا شك فيه أن السلطة المختصة تختلف باختلاف الوظيفة والمرتبة المعين عليها الموظف العام فعلى سبيل المثال السلطة المختصة لموظف عام في الدرجة الرابعة عشر وما فوق بقرار ترقيته أو تعيينه هو مجلس الوزراء، والوزير المختص لموظف عام بالمرتبة الثالثة عشر وما دون وهكذا.

إن المنظم السعودي لم يعدد أياً من فئات الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف الموظف العام، واكتفى نظام الخدمة المدنية السعودية بتحديد الشروط اللازم توافرها فيمن يتولى مقاليد ومهام الوظيفة العامة.

وبناء على ذلك نرى بأن مما يعاب على منهج المنظم السعودي هو عدم تطرقه لمفهوم الموظف العام ولا لفئاته في نظام الخدمة المدنية، إذ أن ذكره لتعريف الموظف العام في نظام الانضباط الوظيفي فقط يفهم منه بأن هذا التعريف يقتصر في تطبيقه على نظام الانضباط الوظيفي فقط ولا يسري على كافة الأنظمة الإدارية الأخرى، ولا يخفى أن بيان مفهوم الموظف العام لهو أمر في غاية الأهمية، نظراً لما يلحق بمن يحمل هذه الصفة من التزامات وحقوق ومزايا ومسؤوليات تنحصر في شخصه دون سواه من عموم الناس، الأمر الذي يقتضي أن يتدخل المنظم لحسم هذه المسألة بإيراده إما لتعريف محكم يبين المقصود من الموظف العام أو على أقل تقدير يورد تعداداً لمن تنسحب عليهم صفة الموظف العام، وتشمل في تطبيقه جميع الأنظمة الإدارية ولا يقتصر على نظام معين، حيث أن من شأن رفع المنظم يده عن التطرق لهذه المسألة، فضلاً عن كثرة التشريعات واللوائح والقرارات المتعلقة بتنظيم أحكام الموظفين العموميين بالمملكة العربية السعودية وما يتمخض عن ذلك من تناثر للنصوص النظامية وتضارب أحكامها، الأمر الذي يتسبب بحدوث حالة من الفوضى الإدارية والقضائية وتناقضهم في الدولة.

الفرع الثاني
مفهوم الموظف العام في النظام الإداري المصري

إن النظام الإداري المصري لم ينص على تعريف محدد وواضح لمفهوم الموظف العام، إلا أنه – وبخلاف النظام السعودي – أشار إلى الفئات التي ينطبق عليها مدلول الموظف العام، وعليه فقد قررا الفقه والقضاء المصري التصدي لمسألة تعريف الموظف العام، وقد انهالت التعريفات المبينة لمفهوم الموظف العام، إلا أن تلك التعريفات قد اختلفت ماهيتها وعناصرها نظراً لتعدد وجهات النظر المختلفة حول تعريف الموظف العام.

وعلة ذلك أن مفهوم الموظف العام باعتباره من تترتب على أفعاله مسؤولية الدولة، ليس هو مفهوم الموظف العام باعتباره من يستفيد من ضمانات الكادر الإداري ومزاياه، كما أن كلا المفهومين السابقين ليس كالمفهوم الذي ينظر للموظف العام باعتباره يخضع للسلطة التأديبية للدولة[1].

وتطبيقاً لما تقدم، فقد رد الفقه الإداري المصري التعريفات المختلفة للموظف العام إلى ثلاثة نظريات مختلفة أوجدها الفقه لحل الإشكالية القانونية التي أحاطت بتعريف الموظف العام إدارياً

وهذه النظريات على النحو الآتي:

النظرية الأولى: نظرية السلطة

وهي التي تفرق بين طائفتين من العاملين لدى الدولة، فتطلق تسمية الموظف العام على شاغلي المناصب العليا الذين يمارسون قدراً من السلطة السياسية في إدارة المرافق العامة، ومن ثم فلا يتمتع بصفة الموظف العام أولئك العاملون في المرافق التقليدية العامة دون أن يكونوا أصحاب مناصب قيادية، وقد أخذت محكمة النقض المصرية بهذه النظرية في أحد أحكامها في الخمسينيات من القرن الماضي، قبل أن تعدل عن اعتناقها لهذه النظرية في حكم آخر لها عام ١٩٦٧م.

النظرية الثانية: نظرية المرفق العام

هي التي اعتبر أنصارها أن الموظف العام هو كل شخص معين في وظيفة داخلة في الكادر العام في أحد المرافق العامة، سواء كانت تلك المرافق تقليدية أو اقتصادية وأياً كان أسلوب إدارتها، وقد أخذ القضاء الإداري المصري

[1] أحمد طه خلف الله، الموظف العام في قانون العقوبات، (د.ن)، ١٩٩٣م، ط٢، ص٨.

بهذه النظرية مع اشتراط أن تكون إدارة المرفق العام بطرق الاستغلال المباشر أو تحت إشراف الدولة وهيمنتها.

النظرية الثالثة: نظرية المعيار الشخصي

وتقوم هذه النظرية في تعريف الموظف العام على المعيار الشخص للعامل لدى الدولة من زاوية القانون الذي يخضع له الموظف ذاته، إذ متى ما غاب أثر سريان قواعد القانون الخاص وعقد العمل الفردي كنا بصدد وظيفة عامة وموظف عام[١].

أما القضاء الإداري في مصر فقد اهتم كثيراً ومنذ عهد بعيد بمعالجة فكرة الموظف العام وذلك منذ إنشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦م، إذا عرف هذا القضاء الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق[٢].

ومن ثم يشترط القضاء الإداري المصري لاعتبار الشخص موظفاً عاماً في ضوء التعريف القضائي المشار إليه ضرورة توافر شرطين هامين هما:

الشرط الأول: أن يكون الموظف قائماً بعمل دائم

وتطبيقاً لهذا الشرط فقد اعتبرت محكمة النقض المصرية في حكم لها صادر عام ١٩٥٩م بعدم اعتبار الخدمة الإلزامية للجيش وظيفة عامة، بحيث لا يكتسب المكلفون بأدائها صفة الموظفين العموميين[٣].

الشرط الثاني: أن يكون العمل لخدمة مرفق عام

وعليه فإنه لكي يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العام، فإنه يجب أن تتم إدارة المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر.

هذا وقد تطرقت المحكمة الإدارية العليا في مصر لتعريف الموظف العام في أحد أحكامها بأنه الشخص الذي يعين بصفة مستمرة وغير عارضة للإسهام بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر.

---

[١] إسحاق إبراهيم منصور، ممارسة السلطة وآثارها، دار الرائد للطباعة، بغداد، ١٩٧٤م، ص٤٥.
[٢] الطعن رقم (٤٠١) لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٦٠/١١/١٩م.
[٣] الطعن رقم (٠٤٦٥) لسنة ٠٥، وتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٩م.

في حين يذهب الفقه الإداري المصري في صدد تعريفه للموظف العام إلى اتجاهين رئيسين فالاتجاه الأول يعرف الموظف العام بأنه كل شخص يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات بأسلوب الاستغلال المباشر، وتكون مساهمته في هذا العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفته ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة وعلى قبول بهذا التعيين من جانب صاحب الشأن[١]

وعرف الاتجاه الآخر من الفقه الإداري المصري الموظف العام بأنه كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصب يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق العام على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين[٢].

وباستقراء تعاريف كلا الاتجاهين الذي آتى بهما الفقه الإداري المصري نرى بأن الفرق يكمن فقط في مدى توافر القبول والرضا من الشخص الصادر في حقه قرار التعيين بتقلد مهام الوظيفة العامة، إذ فقط بتوافر هذا الرضا والقبول يكتسب الشخص صفة الموظف العام استناداً لأنصار الاتجاه الأول، وهو الأمر الذي لا يتطلبه أنصار الرأي الثاني الذين يرون أنه ليس بالضرورة أن يقابل قرار التعيين قبول من صاحب الشأن، ذلك أن ثمة وظائف تعهد بها الدولة إلى الشخص لممارستها كتكليف لخدمة الوطن، ومن ثم فإن الدولة هي من تحدد متى تثبت صفة الوظيفة العامة بالشخص ومتى تزول عنه، وليس لإرادة الشخص دور في تحديد الصفة المذكورة، لا سيما في بعض حالات الظروف الطارئة، ونحن نؤيد ما ذهب إليه أنصار الاتجاه الثاني من الفقه الإداري المصري.

[١] صالح إبراهيم الميتوتي، مروان محمد المدرس، القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة البحرين، ٢٠١٠م، ط٣، ص١٩١ ومابعدها.

[٢] عبدالله نوري الطائي، القذف بحق ذوي الصفة العمومية في التشريع البحريني، رسالة ماجستير، جامعة البحرين، ٢٠١٧م، ص٢٧.

المطلب الثاني

الموظف العام في النظام الجنائي

الأصل أن المنظم عند سنه لأي نظام قانوني يحرص على أن تكون فلسفته قائمة على قدر من الاتساق والتناغم والوحدة، فالمصطلحات التي يقرر المنظم استعمالها في صدد تنظيمه لأحكام نظام معين يفترض أن يسري مدلولها وينسحب مفهومها عند تنظيم أحكام أنظمة أخرى أيضاً وفي ذلك بما لا شك فيه تحقيق لوحدة المنظومة التشريعية والبيان القانوني للدولة.

لما كان ما تقدم ذكره هو الأصل العام في فلسفة المنظم حول شكل ووحدة المنظومة التشريعية في الدولة، إلا أنه وبالنظر إلى كثير من الأنظمة القانونية المقارنة – ومنها النظام السعودي – فإننا نجد بأن يجعلوا لبعض الأنظمة استقلالية وذاتية خاصة تميزها عن سائر الأنظمة الأخرى، حتى وإن كانت تنحدر من نفس الأصل.

وتطبيقاً لذلك فإن غالبية الأنظمة المقارنة في الوقت المعاصر باتت تخصص للقانون الجنائي تحديداً نوعاً من الاستقلالية والخصوصية، بأن خصصت لمصطلحاته مدلولاً يختلف في تفسيره وتطبيقه لما هو قائم في فروع القانون الأخرى كالقانون الإداري مثلاً، حتى وإن تشابهت هذه المصطلحات، وذلك يعود إلى الأهداف التي يرمي لتحقيقها القانون الجنائي، والتي قوامها التجريم والعقاب لبعض الممارسات والسلوكيات الضارة حماية للمجتمع من آثارها الخطرة.

سنتناول في دراسة هذا المطلب بإذن الله مفهوم الموظف العام في النظام الجنائي السعودي كفرع أول، ثم في الفرع الثاني مفهوم الموظف العام في النظام الجنائي المصري.

الفرع الأول
مفهوم الموظف العام في النظام الجنائي السعودي

إن مصطلح الموظف العام من المصطلحات الهامة والمتكررة في النظام الجنائي السعودي وذلك لتعلقه المباشر بأحكام الإباحة وتشديد العقاب، فضلاً عن كونه في بعض الجرائم يعد من الأركان المفترضة التي لا قيام للجريمة دون توافرها، إذ أن من شأن عدم توافر صفة الموظف العام في بعض الجرائم كالرشوة والاختلاس على سبيل المثال، عدم انطباق أركان الجريمة كاملةً على مرتكبها مما

يعني إخلاء سبيله من العقاب المقرر لهذه الجريمة نظاماً، وهذا كله يؤكد بما لا شك فيه بأهمية الوصول إلى مفهوم الموظف العام الذي قصده المنظم في أي نظام جنائي.

وفي جميع الأنظمة السعودية الجنائية لم يعرف المشرع الموظف العام مصطلح الموظف العام صراحةً أو ضمناً، وإنما جميع ما تم ذكره هي مجموعة من الصفات متى ما انطبقت على فئة معينة من الأشخاص أصبحوا موظفين عموميين، وهذه الصفات ذكرت في نظامين جنائيين وهما نظام مكافحة الرشوة، ونظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها.

فقد جاء في نظام مكافحة الرشوة النص على "يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام:

١ - كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.
٢ - المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.
٣ - كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.
٤ - كل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأس مالها والشركات أو المؤسسات الفردية التي تزاول الأعمال المصرفية.
٥ - رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة.
٦- موظفو وأعضاء الجمعيات الأهلية ذات النفع العام ورؤساء وأعضاء مجالس إدارتها.
٧- موظفو المؤسسات والمنظمات الدولية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية"[١].

وبالنظر إلى نص هذه المادة فقد اتجهت إرادة المنظم السعودي إفراد قدر من الخصوصية على أحكام نظامه الجنائي، فلم يكتفي بتعريف الموظف العام في النظام الإداري لتطبيقه على مسائل المواد الجنائية، فيلاحظ بأن المنظم في نظام مكافحة الرشوة اعتبر العاملين لدى مؤسسات الدولة العامة بصفة مؤقتة، والمكلفين

[١] المادة رقم (٨) من نظام مكافحة الرشوة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٦) وتاريخ ١٤١٢/١٢/٢٩هـ، وتعديله الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٨) وتاريخ ١٤٤٣/٠٤/٢٧هـ.

بخدمة عامة، وموظفي المؤسسات والمنظمات الدولية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية، والمحكمين والخبراء المعينين من الحكومة أو الهيئات القضائية موظفين عموميين، وهو ما يتعارض مع المفهوم الإداري للموظف العام، إلا أن المنظم السعودي قد بدى أكثر اتساعاً في مدلوله الجنائي للموظف العام عنه في النظام الإداري.

وتوسع المنظم السعودي خاصة بتضمينه موظفي المؤسسات والمنظمات الدولية فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية، رغم اعتبار العمل المصرفي محسوباً على القطاع الخاص بلا شك وتلعب تلك المؤسسات عنصراً فعالاً في ازدهاره، وهذا التوسع من المنظم السعودي يرى بأنه مبالغ فيه، لعل يمكن تفسيره برغبة المنظم في إضفاء نوع من الحماية على العمل المصرفي الذي بما لا ريب فيه يعد استقراره عاملاً مهماً في تنشيط الاقتصاد الوطني بشكل عام، وثبات قيمة العملة الوطنية أمام السوق الدولية بشكل خاص.

ونص نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها على أنه "يعد في حكم الموظف العام في تطبيق أحكام هذا النظام:

١ - من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة، سواء أكان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.
٢ - من تكلفه جهة حكومية أو أي سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.
٣ - من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية، التي تقوم بإدارة المرافق العامة أو تشغيلها أو صيانتها، أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك من يعمل لدى الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها.
٤ - المحكِّم أو الخبير الذي تعيّنه الحكومة أو أي هيئة لها اختصاص قضائي.
٥- رؤساء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة (٣) من هذه المادة وأعضاؤها"[١].

وباستقراء لهذه المادة نجدها جاءت مشابه إلى نص المادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة إلى حد كبير، وهناك اختلافات بسيطة فقط، وكون دراستنا مقتصرة على هذا النظام تحديداً سنتناول كل صفة ذكرت في هذه المادة على حدة وبشيء من التفصيل بإذن الله.

[١] المادة رقم (٣) من نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٥) وتاريخ ١٤٣٢/٠٥/٠٨هـ.

أولاً: من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة، سواء أكان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة:

وهذا النص يؤكد ما ذكرناه آنفاً من توسع المنظم السعودي في النظام الجنائي تحديداً بأن أكد على أن الموظف العام حتى وإن عمل مؤقتاً فإنه يعد مكتسباً لصفة الموظف العام، وفي هذه مزيد حماية أرادها المنظم، فالموظف العام في النظام الجنائي يستند إلى أنه يقوم بعمل عام في مواجهة الجمهور، أما في النظام الإداري فيستند إلى وجود الرابطة القانونية بين الشخص والإدارة؛ لذلك توسع مفهوم الموظف العام في النظام الجنائي بهدف حماية الوظيفة العامة ونزاهتها.

ثانياً: من تكلفه جهة حكومية أو أي سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة:

عند حديثنا عن الموظف العام في النظام الإداري ذكرنا بأنه يشترط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يشغل وظيفة دائمة، وهنا في حالة خاصة بنظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها نجد أن المنظم السعودي وسع دائرة الموظف العام حتى شملت من قام بتكليف من جهة إدارية لأداء مهمة معينة، ونرى في هذا توسع محمود كون أن المكلف بهذه المهمة قد يطلع على وثائق ومعلومات سرية بحكم مهمته، فلا بد أن يحمي المنظم معلومات ووثائق الدولة وهذا هو المقصد من سن النظام.

ثالثاً: من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية، التي تقوم بإدارة المرافق العامة أو تشغيلها أو صيانتها، أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك من يعمل لدى الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها.

ويقصد بهذه الشركات التي تعهد إليها الدولة بإدارة مرفق عام أو تشغيله أو صيانته، كالشركات التي تعهد إليها الدولة على سبيل المثال بمهمة إدارة المطارات، وكذلك الشركات التي تكون الدولة فيها شريك بدخولها في رأس مالها، فيعد العاملون في هذه الشركات أو المؤسسات الخاصة في حكم الموظفين العموميين، رغم أنه في الحقيقة أن الشركة أو المؤسسة تتبع القطاع الخاص، وموظفيها يعتبروا موظفي قطاع خاص وليس موظفين عموميين، ولكن بحكم عملهم مع الدولة قد يقع في حيازتهم من معلومات ووثائق سرية، لذلك حمى المنظم هذه الوثائق والمعلومات السرية بأن جعل موظفي الشركة بحكم الموظفين العموميين وإخلالهم بنشر هذه الوثائق والمعلومات السرية بما لا شك فيه يعرضهم

للمساءلة الجنائية. والتوسع في نطاق مفهوم الموظف العام بالشكل الذي نراه يعتبر توسع كبير من المنظم السعودي، ولا يوجد مثل هذا التوسع في النظم المقارنة، كون أن جميع العاملين بالشركة أو المؤسسة معرضون للمساءلة الجنائية.

رابعاً: المحكِّم أو الخبير الذي تعيّنه الحكومة أو أي هيئة لها اختصاص قضائي:

اعتبر المنظم السعودي المحكم والخبير الذين تعينهم الحكومة للفصل أو البت في مسألة ما في المنازعات سواء كانت هذه المنازعات ذات طابع دولي أو محلي، في حكم الموظفين العموميين المكلفين بحماية ما قد يصل إلى علمهم من معلومات أو وثائق سرية أثناء مباشرتهم للمهمة الموكلة إليهم وتطبيقاً لذلك فإن إفشاء الخبير أو المحكم المنتدب لأي مستند مقدم من قبل أطراف النزاع لمن لا صفة له في الاطلاع عليها أو العلم بها، يترتب عليه خضوع ذلك المحكم أو الخبير لأحكام المسؤولية الجنائية عن إفشاء المعلومات والوثائق السرية للدولة طالما توافرت الصفة التي اشترطها المنظم السعودي في هذا الصدد، وهو ما يعكس رغبة المنظم في إحاطة المعلومات والوثائق التي قد يطلع عليها المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة بسياج من الحماية، فضلاً عن رغبته بث قدر كبير من الثقة في نفوس الأفراد بشأن مصداقية وأمانة سلطات الدولة بخصوص ما يُعد إليها من معلومات ووثائق تخص الحياة الخاصة للأفراد.

خامساً: رؤساء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة (٣) من هذه المادة وأعضاؤها:

لم يكتفي المنظم السعودي بالنص على اعتبار موظفي الشركات التي تقوم بإدارة المرافق العامة أو تشغيلها أو صيانتها، أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك العاملين في الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها، بل عاد وأكد على أن رؤساء وأعضاء مجالس إدارات هذه الشركات هم يعدون كذلك موظفين عموميين، فيجب عليهم حماية ما يقع تحت أيديهم من معلومات أو وثائق سرية وعدم إفشائها وإلا سيتعرض من قام منهم بإفشاء هذه المعلومات والوثائق للمساءلة الجنائية لاعتباره موظفاً عاماً يجب عليه المحافظة على سرية الوثائق والمعلومات.

وبعد هذا السرد الموجز للفئات المعينة الذين اعتبرهم المنظم السعودي موظفين عموميين والتي نص عليها صراحة في نظام عقوبات نشر الوثائق والمعلومات السرية وإفشائها، اتضح بأن المنظم السعودي قد اعطى مدلولاً واسعاً للموظف العام المكلف بحماية الوثائق والمعلومات السرية وجعل على عاتق

هؤلاء مسؤولية حماية جميع ما يعلموا به من معلومات سرية أو ما يقع تحت أيديهم من وثائق سرية، ويعرضوا أنفسهم للمساءلة الجنائية حال مخالفتهم وقيامهم بإفشاء هذه الوثائق والمعلومات، ورتب لهم الجزاء الملاق لقاء فعلهم الجنائي.

الفرع الثاني
مفهوم الموظف العام في النظام الجنائي المصري

إن المنظم المصري لم يقف عند حد المدلول الإداري للموظف العام في تشريعاته الجنائية، بل قد تجاوز ذلك بالتوسع في دائرة الموظف العام لكي يحقق العناية اللازمة له، فهدف المنظم الجنائي يختلف عن هدف المنظم الإداري، فصفة الموظف العام في النظام الإداري لا تطبق إلا على من تنطبق عليه الشروط التي تجعله أهلاً لإسناد الوظيفة العامة إليه، أي أن المنظم الجنائي أطلق صفة الموظف العام على أشخاص لا يعدون كذلك في النظام الإداري، وذلك من أجل إضفاء المزيد من الحماية للوظيفة العامة، وذلك حتى لا يفلت أي شخص من العقاب بحكم أنه ليس موظفاً عاماً ولا تنطبق عليه شروط الموظف؛ والحكمة من ذلك خطورة تلك الجرائم على الوظيفة العامة وحسن سير العمل الوظيفي، وعدم فقدان ثقة الأفراد في الموظف العام.

وقد نص نظام العقوبات المصري – في فصل الرشوة تحديداً - على أنه "يعد في حكم الموظفين في تطبيق نصوص هذا الفصل

١- المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها.
٢- أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية، سواء كانوا منتخبين أو معينيين.
٣- المحكمون أو الخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيين.
٤- كل شخص مكلف بخدمة عامة.
٥- أعضاء مجالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية نسبة كانت"[١].

وفي هذه المادة نلاحظ ما ذهب إليه المنظم المصري من اكتساب صفة الموظفين العموميين لإدارة ومديرو الشركات أو المؤسسات التي

[١] المادة رقم (١١١) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لعام ١٩٣٧م.

تساهم الدولة بنصيب منها، ولم يحدد أي نسبة لذلك وللمحكمين والخبراء، وهذا يتفق مع ما انتهجه المنظم السعودي كما تبين لنا سابقاً، ونرى بأن التوسع محمود، فإذا ساهمت الدولة في شركة أو مؤسسة، فإنه يسهل الوصول إلى وثائق ومعلومات سرية في الدولة من قبل الشركة أو المؤسسة التي ساهمت فيها، وهذا ينطبق كذلك على المحكم والخبير وما قد يطلعوا عليه أثناء عملهم وارتباطهم المباشر بالدولة.

ولم يكتف المنظم المصري بذلك، بل اتجه إلى مزيد من الاتساع بما أضافه في موضوع اختلاس الأموال العامة وتطرق لمدلول الموظف العام وشملت صفات أشمل من المذكورة في المادة السابقة، فقد نص المنظم المصري على أنه "يقصد بالموظف العام في حكم هذا الباب:

١) القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
٢) رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.
٣) أفراد القوات المسلحة.
٤) كل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض فيه.
٥) كل من يقوم بأداء عمل يتحمل بالخدمة العامة بناءً على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام في حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة، وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به.

ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر طواعيةً أو جبراً ولا يحول انتهاء الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا الباب متى وقع العمل أثناء الخدمة أو توافر الصفة"[١].

وباستقراء هذه النصوص نجد بأن النظام الجنائي يتصف بمرونة عالية، فمعنى الموظف العام يختلف باختلاف الجريمة المرتكبة، فالموظف العام في جريمة اختلاس المال مختلف عنه في جريمة الرشوة، وهذه المرونة تتفق مع واقعية النظام الجنائي، ويهدف المنظم من ذلك

[١] المادة (١١٩) مكرر من قانون العقوبات المصري.

لغرض الحماية الجنائية المناسبة للوظيفة العامة والموظف العام فالحماية الجنائية في جريمة الرشوة ليست كما هي في جريمة الاختلاس؛ لذلك اختلف مدلول الموظف العام بين الجريمتين[1].

إن مدلول الموظف العام يختلف بحسب ما إذا كان جانياً أم مجنياً عليه، فمن خلال نصوص قانون العقوبات نجد أن المنظم الجنائي المصري قد استعمل لفظ "المستخدم" و "المكلف بخدمة عامة" و "الموظف" و "شخص ذوي صفة نيابية عامة" فالتوسع أو التضييق بالنسبة للمنظم المصري في ذكر المقصود بالموظف العام في النظام الجنائي يكون بحكمة يهدف من ورائها تقرير حماية للموظف العام والوظيفة العامة[2].

[1] مي إبراهيم علوان، الحماية الجنائية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، ٢٠١٧م، ص٣٥.
[2] محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٤م، ط٢، ص٢١٥.

قائمة المراجع

١)الإبراهيمي، خالد، الاختيار الوظيفي، رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، (د.ت).
٢)البغدادي، الحسن علي البصري الشهير بالماوردي، الأحكام السلطانية، دار الحديث القاهرة، (د.ت).
٣)الأصفهاني، أبو نعيم، حلية الأولياء وطبقات الأصفياء، دار الكتاب العربي، بيروت ١٤٠٥هـ، ط٤، ج١.
٤)ابن كثير، أبو الفداء الحافظ، البداية والنهاية، دار الفكر، بيروت، (د.ت)، ج٣.
٥)البهوتي، منصور يونس صلاح الدين،كشاف القناع على متن الإقناع، دار الكتب العلمية، بيروت، (د.ت)، ج٤.
٦)جبريل، أشرف،الحماية الجنائية الإجرائية للموظف العام، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٧م، ط١.
٧)الحضرمي، عبدالرحمن محمد بن خلدون،المقدمة، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٣٧٧م.
٨)خلف الله، أحمد طه،الموظف العام في قانون العقوبات، (د.ن)، ١٩٩٣م، ط٢.
٩)خليل، عادل عبدالرحمن،النظام الإداري السعودي، دار حافظ للنشر والتوزيع، جدة ١٩٩٣م، ط١.
١٠) الدسوقي، محمد أحمد بن عرفة،حاشية الدسوقي على الشرح الكبير، دار الفكر (د.ت)، ج٣.
١١) الذهبي، محمد أحمد عثمان،سير أعلام النبلاء، مؤسسة الرسالة، بيروت، ١٤١٣هـ ج٤.
١٢) الزنداني، عبدالمجيد،المرأة وحقوقها السياسية في الإسلام، مؤسسة الريان، بيروت ٢٠٠٠م، ط١.
١٣) سلام، محمد،الحماية الجنائية للمال العام، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩٤م، ط٢.
١٤) السبكي، تاج الدين عبدالوهاب علي، معيد النعم ومبيد النقم، مؤسسة الكتب الثقافية، بيروت، ١٩٨٦م، ط١.
١٥) الشربيني، شمس الدين محمد الخطيب، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٩٤م، ط١، ج٣.

١٦) شعبان، عدنان خليل،حقوق العمال في الإسلام والقانون الوضعي، رسالة دكتوراهكلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، (د.ت).
١٧) شفيق، علي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، معهد الإدارة العامة، الرياض ١٤٢٢هـ.
١٨)الطائي، عبدالله نوري،القذف بحق ذوي الصفة العمومية في التشريع البحريني، رسالة ماجستير، جامعة البحرين، ٢٠١٧م.
١٩) الطبري، محمد بن جرير،تاريخ الرسل والملوك، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٧م، ج٢.
٢٠) عبدالله، عمر،أحكام الشريعة الإسلامية في الأحوال الشخصية، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٥م، ط٦.
٢١) العسقلاني، الحافظ ابن حجر،فتح الباري بشرح صحيح البخاري، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، ١٩٧٨م، ج١١.
٢٢) علوان، مي إبراهيم،الحماية الجنائية للموظف العام دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة المنصورة، ٢٠١٧م.
٢٣) الفيومي، أحمد محمد علي،المصباح المنير، المكتبة العلمية، بيروت، (د.ت).
٢٤) القرطبي، محمد أحمد شمس الدين،الجامع لأحكام القرآن، تحقيق: أحمد البردوني وإبراهيم أطفيش، دار الكتب المصرية، القاهرة، ١٣٨٤هـ، ط٢، ج١٥.
٢٥) الكناني، عبدالحي،نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية، دار الكتاب العربي بيروت، (د.ت)، ج١.
٢٦) معابرة، محمد عطية،الفساد الإداري وعلاجه في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الأردن، ٢٠١٠م.
٢٧) منصور، إسحاق إبراهيم،ممارسة السلطة وآثارها، دار الرائد للطباعة، بغداد، ١٩٧٤م.
٢٨)الميتوتي، صالح إبراهيم، مرون محمد المدرس،القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة البحرين، ٢٠١٠م، ط٣.
٢٩) النمري، يوسف عبدالله،الاستيعاب في معرفة الأصحاب، دار الجيل، بيروت، ١٤١٢هـ ط١، ج٣.
٣٠) النووي، زكريا يحيى بن شرف،صحيح مسلم بشرح النووي المسمى المنهاج بشرح صحيح مسلم بن الحجاج، دار التراث العربي، بيروت، ط٢، ١٣٩٢هـ، ج٨.