MESR
منار الشرق للدراسات والأبحاث
Manar Elsharq for Studies & Research

Middle East Journal of Legal and Jurisprudence Studies
Homepage: http://meijournals.com/ar/index.php/mejljs/index
ISSN 2710-2211 (Print)
ISSN 2788-4694 (Online)

مجلة الشرق الأوسط
للدراسات القانونية والفقهية

الآراء السياسية والمعتقدات الدينية والتطلعات الفلسفية الإبداعية للموظف في المواثيق الدولية والقوانين الوضعية

د/ الحسين الزقيم محمد عبد الرحيم، م.د/ محمد نعمان عطا الله

دكتوراه القانون العام – كلية الحقوق– جامعة أسيوط، مصر. husseinalzeqeim@gmail.com

كلية القانون والعلوم الساسية – جامعة الانبار, العراق. Moh.noaman@uoanbar.edu.iq

استلام البحث: 2024 /01/16	مراجعة البحث: 10/03/2024	قبول البحث:15/03/2024

الملخص:

ما من ثورة قامت أو نظام سياسي انهار إلا وكان الاعتداء على الحقوق السياسية للعناصر البشرية هو العامل الأساسي في ذلك، خاصة وإن كانت هذه العناصر تتسم بالكفاية اللازمة التي تمكنها من تفجير طاقات الخلق والإبداع، وتحسين استغلال موارد الدولة وإمكاناتها، وما الموظف العام إلا عنصر من هذه العناصر البشرية التي بلغت حظًا من المعرفة والكفاءة التي تسهم في تعزيز قوة الدولة وتقدمها، الأمر الذي حث الكثير من الدول على إقرار الكثير من الحقوق والحريات أهمها الحقوق السياسية، إذ ليس من العدل والمنطق أن تسلب حقوق وحريات الموظف خلف حجة انه بمركز تنظيمي فيتم حرمانه منها.

الكلمات المفتاحية: الموظف – الحقوق السياسية – الواجبات الوظيفية – القيود القانونية – الضمانات الدولية والدستورية

Abstract:

There is no revolution that has arisen or a political system that has collapsed without the assault on the political rights of human elements being the primary factor in that, especially if these elements are characterized by the necessary competence that enables them to unleash the energies of creation and creativity, and improve the exploitation of the state's resources and capabilities, and the public employee is only an element of These human elements have attained a degree of knowledge and competence that contribute to strengthening the state's strength and progress, which has urged many countries to recognize many rights and freedoms, the most important of which are political rights, as it is not fair and logical to take away the rights and freedoms of an employee behind the pretext that he is in an organizational position, so he is deprived. Of which.

Keywords: The employee - political rights - job duties - legal restrictions - international and constitutional guarantees

المقدمة: تعتبر حرية الرأي والتعبير من أثمن حقوق الإنسان التي أكدت عليها الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية ودساتير الدول التي حرصت على كفالتها وتنظيمها، وذلك بوضع الإطار العام والمبادئ الأساسية لها مع ترك أمر تنظيم ممارستها ورسم نطاق حدودها إلي التشريع العادي[1]. نظرًا لما تتمتع به هذه الحرية من امتداد لحرية الفكر والاعتقاد حينما تبرز للعالم الخارجي وتتجاوز مرحلة الفكرة التي يؤمن بها الشخص إلي مرحلة إشراك الآخرين في هذه الفكرة، فضلًا عن أنها ضرورة إنسانية لرقي

(1) خالدة مداح (القيود الواردة علي حرية الصحافة وتأثيرها علي الأداء الصحفي في الجزائر) دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، قسم الإعلام والاتصال، كلية العلوم الإنسانية والإسلامية، جامعة وهران، سنة 2019/2018م، صـ18،19.

المجتمعات وتقدمها، فالمجتمعات المتقدمة الساعية إلي التقدم لا يمكنها أن تتخلى عنها وعن العمل علي حمايتها وذلك لدورها في إيصال المعلومات لجميع أفراد المجتمع، خاصة أنها ركنٌ أساسيٌ من أركان الديمقراطية[1] وأحد الثوابت الأساسية للمجتمع الحر الذي يعطي لمواطنيه الحق في أن يتمتعوا بحقوقهم السياسية في ظل وجود نظام يحكم وينظم ممارسة هذه الحرية للعوام والخواص علي حد سواء.

غير إن تقرير الحقوق والحريات خاصة حرية ابداء الأراء السياسية والدينية والفلسفية للموظفين، وكذا التنظيمة لهم داخل محيط العمل لا تعني إطلاقها بغير حدود أو قيود، فالحقوق إذا لم تمارس بحدود وضوابط في إطار سلطة منظمة انقلبت إلي فوضي، لذلك حرصت الدساتير علي تنظيم ممارستها ورسم نطاقها وحدودها من خلال إخضاعها للتغيير علي أن يكون ذلك في أضيق الحدود وفي أمس الحاجة والضرورة، مع مراعاة الحقوق الدستورية كافة والإجراءات القانونية المقررة في هذا الخصوص[2]. لذلك نجد معظم الدساتير في الدول الديمقراطية والديكتاتورية حرصت علي تنظيم حرية الرأي والتعبير للمواطن عامة والموظف خاصة، وذلك بتخصيص نصوص صريحة في قوانينها، وإن كان أغلبها لم ينص صراحة عليها، بل جعلت تنظيمها أمر مباح علي أن يكون بقانون وبشرط أن لا يترتب علي تنظيمها تقييد يؤدي إلي حرمان الأفراد من ممارستها أو مصادرتها، وإلا ترتب على ذلك مخالفة دستورية استنادًا لمبدأ المشروعية[3].

أهمية موضوع الدراسة

تكمن أهمية هذا الموضوع في عده نقاط:

1. العنصر البشري الانسان – العادي والموظف – هو المحور الذي تدور حوله كافة الحقوق والحريات العامة صونًا لذاته وإبقاءً لكيانه وحفظًا لكرامته وفطرته الانسانية.
2. الاهتمام الدولي والداخلي بحقوق الإنسان – العادي والموظف – وحرياته الأساسية الواردة في المواثيق الدولية والإقليمية والدستورية والقانونية والقضائية في العديد من دول العالم موجود منذ القدم وليس وليد اليوم، أسسته ونظمته الشريعة الإسلامية الغراء منذ بدء الخليقة.
3. الحماية الدولية والدستورية والقضائية بمثابة الوثيقة الحارسة والضمانه الحامية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية في معظم دول العالم، وطوق النجاة في وجه الحكام وتابعيهم.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

1. عرض دراسة تحليلية على المستويين الدولي والداخلي من خلال النصوص الدولية والدستورية والقانونية والقضائية في ظل تزايد مخاطر انتهاك وانتقاص حق الموظف في – ابداء الآراء السياسية – وما أنتجه التقدم التقني والعلمي في أجهزة المراقبة والتصوير الحديثة.
2. معرفة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية الواردة في المواثيق الدولية والإقليمية والدساتير الفرنسية والمصرية والعراقية وتطبيقها على أرض الواقع على نحو يعكس حقيقتها في ظل الأنظمة الديمقراطية والدكتاتورية.
3. الضمانات الدولية والدستورية والقضائية التي تكفل حماية الحق في حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات ومدى بلوغها الحد المأمول لصون الكرامة الإنسانية.

سبب اختيار موضوع الدراسة

لكل دراسة دوافع وأسباب كان لابد من تناولها بالكتابة الأمر الذي يزيد من قيمتها العلمية، ومن هذه الدوافع والأسباب ما يلي:

---

[1] د/ غازي فيصل مهدي (الحقوق والحريات العامة في الدستور الجديد) مجلة علمية محكمة تصدرها كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد 11، سنة 2004م ، ص 2.

[2] عز الدين فوده (حقوق الإنسان في التاريخ وضمانته الدولية) المؤسسة المصرية العامة للتأليف والنشر، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص42.

[3] د/ محمد ماهر أبوالعنين (الانحراف التشريعي والرقابة الدستورية) الجزء الأول ، الناشر/ دار ابوالمجد ، سنة 2006م ، ص 485.

CC BY

1. أهمية موضوع الدراسة المتضمنة عالمية الحقوق والحريات الإنسانية الطبيعية المكفولة بنصوص الشريعة الإسلامية وكافة الأديان السماوية والمواثيق الدولية والدساتير الداخلية والقوانين الوضعية، والأحكام القضائية لمعظم دول العالم.
2. الاهتمام الدولي والداخلي المتنامي بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بوجه عام، والتوجه نحو توفير المزيد من الضمانات والحماية اللازمة لحقوق الموظف وحرياته.
3. الواجبات والالتزمات الملقاه على عاتق – الموظف – بين المباح والمحظور .

إشكاليات الدراسة

تعالج هذه الدراسة بعض الإشكاليات التي ظهرت في الآونة الأخيرة المتمثلة في الأحداث العربية والدولية وانتشار الاوبئة والأمراض الخطيرة التي هددت جميع دول العالم، الأمر الذي أعقب خلفه بيئة خصبة للكثير من السلطات في الانتقاص والتقليل من حقوق الموظف وحرياته.

لذلك سوف نلقي الضوء علي عدة إشكاليات هي:-

1. كيفية إيجاد معيار واضح ودقيق للتوفيق بين **مصلحتين متعارضتين: المصلحة الأولي:** تتمثل في حق الأفراد بوجه عام في الحفاظ علي حقوقهم الدستورية وضمان عدم المساس بهم في حالة ما إذا تعرضوا إلى تجاوزات من قبل السلطات العامة في الدولة، **المصلحة الثانية:** تتمثل في حق الدولة في الدفاع عن مصادرها العليا إذا ما تحولت تلك المعلومات والخصوصيات إلى أداة تطال بها سلامة الدولة وأمنها الوطني.
2. وجود تفاوت بين التشريعات التي تحمي الحقوق اللصيقة للموظف وبين التطبيق العملي لهذه التشريعات.
3. عجز النصوص التشريعية عن حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية – الموظف – وعن كفالة حق الدولة في الحفاظ علي أمنها واستقرارها وسلامتها الداخلية والخارجية.

تساؤلات وفروض الدراسة

عندما تطرح هذه الدراسة علي بساط البحث يثار في الذهن عده تساؤلات:

1. ما هي الأسباب التي يمكن أن تبرر فرض القيود على حق الموظف في ابداء الآراء السياسية ؟
2. هل في إمكان المشرع القدرة على تحقيق التوازن بين حق الموظف في ابداء الآراء السياسية، وحق الدولة في امدادها بالمعلومات ومعرفة الوقائع والأحداث التي تدور من موظفيها؟ أم أن الأمر يحتاج إلى تدخل تشريعي بالتعديل أو بالإضافة؟ أو أن الوضع التشريعي القائم يكفي لتحقيق مستوي الحماية المأمول ؟!
3. هل الحماية الدستورية والقضائية تعمل على تحقيق مظاهر الديمقراطية في الظروف العادية والاستثنائية؟

منهجية البحث في الدراسة

اتبعنا في هذه الدراسة أسلوب البحث التحليلي وأسلوب البحث المقارن:

أسلوب البحث التحليلي: وذلك باعتباره أكثر الأساليب العلمية المستخدمة في البحث العلمي، وكذلك لما يتمتع به من مرونة كبيرة وقدرة على دراسة الواقع بشكل كبير، ومن خلال هذا الأسلوب قمت باستعراض المبادئ والنصوص الدستورية التي تنظم الحق في ابداء الآراء السياسية للموظف، وتحميها من الانتهاك والانتقاص.

أسلوب البحث المقارن: وذلك من خلال توضيح موقف الفقه والقانون والقضاء في كل من فرنسا ومصر والعراق والكيفية التي واجه بها المشرع هذا الحق الذي أثر بدوره على حقوق وحريات الموظف.

المبحث الأول

حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والاقليمية

يعد الحق في حرية التعبير أحد الحقوق الأساسية للإنسان الذي تتجسد فيه الديمقراطية بأبهى صورها وتجلياتها، حيث يتمكن العامة بواسطته من العمل والمشاركة في صنع القرار السياسي في الحياة السياسية، فحرية التعبير هي أساس الديمقراطية[1]، لذا تكمن أهم ضمانات ممارسة حرية التعبير لأفراد الشعب في نوع ونظام الحكم السائد في الدولة[1].

)1(Michel verpeaux , freedom of expression : In constitutional and international cas law, Council of Europe. September 2010.at30.available at https://books.google.com.eg/.

فإذا كان من حق كل إنسان أن يتولى التعبير عن رأيه، وكذا عما يجول بخاطره من أفكار وآراء، إضافة إلي حقه في القيام بنشر هذه الأفكار والآراء بأي صورة من صور النشر، سواء بالقول أو بالكتابة أو غير ذلك من الوسائل القانونية، فأساس ذلك هو ما كفلته الدساتير بشأن حرية التعبير[2].

لذلك أصبحت حرية الرأي والتعبير من الأساسيات المسلم بها[3]، ومن ثم حرصت بعض الدول علي النص عليها في العديد من إعلانات حقوق الإنسان التي أعقبت الثورة الفرنسية، مثل إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أغسطس 1789 مقررًا مجموعة كبيرة من الحقوق، منها حرية الرأي والتعبير التي نصت عليها المادة (11) على أنه "حرية إيصال الأفكار والآراء من أغلي حقوق الإنسان ". لذلك حرص المجتمع الدولي على إيلاء الحق في حرية الرأي والتعبير أهمية خاصة في المواثيق والصكوك الدولية التي صدرت علي مدار العقود الماضية، لتمثل خلاصة ما أنجزه الفكر الإنساني منذ صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 وما تلاها من اتفاقيات دولية وإقليمية. **ونظرًا لأهمية الحماية الدولية لحرية الرأي والتعبير لكافة أطياف المجتمع، قمنا بتقسيم هذا المبحث إلي مطلبين:-**

المطلب الأول:- اعتناق الآراء السياسية في المواثيق الدولية.

المطلب الثاني:- اعتناق الآراء السياسية في الأنظمة الإقليمية.

المطلب الأول

اعتناق الآراء السياسية في المواثيق الدولية

أولًا:- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[4].

نصت المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء دون مضايقة وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود "، لذا تعتبر المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الأساس القانوني لهذه الحرية، **وذلك في ثلاثة نطاقات رئيسية:-**

النطاق الأول: الحق في التماس المعلومات سواء أخذت هذه المعلومات صيغة الأنباء، أم صيغة الأفكار.

النطاق الثاني: الحق في تلقي المعلومات، أي استلامها من الغير.

النطاق الثالث: الحق في نقل المعلومات، أي نشرها أو إذاعتها.

حيث جاء نص المادة سالف الذكر غير مقيد لممارسة هذا الحق بنطاق مكاني معين، بل إنه أكد علي عدم اعتبار الحدود، كذلك لم تقتصر النطاقات الثلاثة لممارسة الحق علي العلاقة بين الأفراد والجهات الحكومية، بل جاء عامًا بحيث يشمل حق الأفراد في استقاء المعلومات والمعرفة سواء كانت لدي جهات حكومية أو غير حكومية، أو أفراد. وأهم ما يميز نص المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في معرض حماية تداول المعلومات، أنه لم يقيد ممارسة هذا الحق بأية قيود وهو ما تجاوزته المواثيق الدولية التي تلته علي النحو القادم.

ثانيًا:- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية[5].

نصت المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية علي أن " لكل إنسان حق في اعتناق الآراء دون مضايقة "، " لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف دروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء علي شكل مكتوب، أو مطبوع، أو في قالب فني، أو بأي وسيلة أخري يختارها ".

(1) د/ خالد ناصر (أزمة الديمقراطية في الوطن العربي) منشور في الديمقراطية وحقوق الإنسان ، إصدار مركز دراسات الوحدة العربية، سنة 1986م، ص 30، 33.

(2) د/ أميمه محمد عمران (دور الصحافة الحزبية في المشاركة السياسية) رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة المنيا، سنة 1999م، ص25،28.

(3) أميره عبد الفتاح (حرية الصحافة في مصر) الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، 2009م ، ص 11 وما بعدها .

(4) اعتمد ونشرعلي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة217ألف (د-3)المؤرخ في 12 كانون الأول/ ديسمبر 1948.

(5) اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول / ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 23اذار/ مارس 1976، وفقا للمادة 49.

CC BY

ولقد أقرت المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الحق في المعرفة وحرية تداول المعلومات بطريقة مشابهه لما جاءت به المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من حيث نطاق ممارسة الحق وعدم اعتبار الحدود الجغرافية ونوع الوسيلة المستخدمة، إلا أن نص المادة 19 من العهد **الدولي قيد ممارسة هذا الحق بعدة قيود:-**

القيد الأول: احترام حقوق الآخرين.

القيد الثاني: احترام سمعة الآخرين.

القيد الثالث: حماية الأمن القومي.

القيد الرابع: حماية النظام العام.

القيد الخامس: حماية الصحة العامة.

القيد السادس: حماية الآداب العامة.

ثالثًا:- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية[1].

نصت المادة (15) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية علي أن " تقر الدول الأطراف في هذا العهد بأن من حق كل فرد:

- أن يشارك في الحياة الثقافية .
- أن يتمتع بفوائد التقدم العلمي وبتطبيقاته.
- أن يفيد من حماية المصالح المعنوية والمادية الناجمة عن أي أثر علمي أو فني أو أدبي من صنعه.

كما أكدت المادة (15) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية علي الحق في المعرفة واستقاء المعلومات، وإن كانت قد وردت بصيغة مختلفة عن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، حيث جاءت الصيغة صريحة ومحددة أكثر، الأمر الذي يؤكد علي حق الفرد في المشاركة في الحياة الثقافية والتمتع بفوائد التقدم العلمي والتكنولوجي وهو ما يدخل في نطاق طلب العلم والمعرفة، متضمنًا التزام الدول الإطراف في هذا العهد بموجب الفقرة الثالثة منه باحترام الحرية التي لا غني عنها للبحث العلمي والنشاط الإبداعي، ومن البديهي أن هذين المجالين لا يمكن الولوج إليهما دون أن يكون الحق في المعرفة وحرية تداول المعلومات مكفولتان من جانب الدول الإطراف في هذا العهد ومن بينها مصر، وبشكل خاص عندما تمتلك الحكومات المصادر الأساسية للمعلومات وتفرض سيطرتها علي وسائل نشرها وإتاحتها .

رابعًا:- الأمم المتحدة.

الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة

اعترفت منظمة الأمم المتحدة مبكرًا بحرية تداول المعلومات كحق من حقوق الإنسان وذلك بموجب القرار رقم 1/59 الذي تبنته الجمعية العامة عام 1946 في انعقادها الأول والذي نص علي أن " حرية المعلومات حق أساسي من حقوق الإنسان، وأنها المحك لكل الحريات الأخرى التي تتبناها منظمة الأمم المتحدة ".

المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير بمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

أنشأ مكتب المقرر الخاص بحرية الرأي والتعبير بقرار من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عام 1993 الذي تتلخص مهمته في توضيح المحتوي الحقيقي لحرية الرأي والتعبير المنصوص عليها في العديد من المواثيق الدولية، وقد أكد المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير علي حرية تداول المعلومات كحق أساسي من حقوق الإنسان وجزء لا يتجزأ من حرية الرأي والتعبير في كل التقارير السنوية الصادرة عنه، وقد أصدرت مفوضيه الأمم المتحدة لحقوق الإنسان القرار رقم 42 لسنة 1998 والذي أكدت بموجبه علي المقرر الخاص أن يتوسع ويطور من تعليقاته وتوصياته علي الحق في التماس وتلقي ونقل المعلومات في تقريره لعام 1998.

[1] اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 الف (د-21)المؤرخ في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 3 كانون الثاني/ يناير 1976.

CC BY

كما أكد المقرر الخاص علي أن حرية الرأي والتعبير تتضمن حرية الحصول علي المعلومات، وأن الحق في التماس وتلقي ونقل المعلومات يفرض علي الدول التزامًا ايجابيًا خاصة إذا تعلق الأمر بالمعلومات التي لدي الأجهزة الحكومية وقد رحبت مفوضيه حقوق الإنسان بهذه التوصية أيما ترحيب[1].

المطلب الثاني
اعتناق الآراء السياسية في الأنظمة الإقليمية

أولًا:- في نظام المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان.

أُنشأت المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان ضمن الآليات التي وضعها مجلس أوروبا لحماية حقوق الإنسان، حيث تعتبر إحدى أهم الوثائق القانونية التي أصدرها مجلس أوروبا الميثاق الأوروبي لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والذي نص في المادة (10) منه على أن " لكل إنسان الحق في حرية التعبير، هذا الحق يشمل حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية ".

ثانيًا:- في النظام الإفريقي لحماية حقوق الإنسان.

تبنت اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب إعلان مبادئ حرية التعبير في دورة انعقادها الثانية والثلاثين عام 2002، وقد أيد هذا الإعلان بوضوح الحق في إتاحة المعلومات **مقررًا الآتي:-**

- إن الجهات العامة لا تحتفظ بالمعلومات لنفسها بل كنائب عن الصالح العام، وكل فرد يتمتع بالحق في إتاحة المعلومات.
- سيتم ضمان حق الحصول على المعلومات من قبل القانون **بموجب المبادئ التالية:-**

يحق للجميع الحصول علي المعلومات التي تحتفظ بها جهات عامة ،.....،..... .

يتمتع الجميع بحق الحصول علي معلوماتهم الشخصية وتحديثها وبطريقة ما تصحيحها، سواء أكانت تحتفظ بها جهات عامة أم خاصة. كما تنص المادة (9) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب(2)، **علي أن:-**

- من حق كل فرد أن يحصل علي المعلومات.
- يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح.

ولكن الفقرة الأولي من المادة (9) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب التي تكفل حق الأفراد في تلقي المعلومات لم تحيل تنظيم ممارسة هذا الحق إلي القوانين المحلية، كما لم تقيد النفاذ إليه بقيود محدده علي عكس ما ورد في الفقرة الثانية من ذات المادة التي نظمت حرية التعبير بما يتفق مع القوانين واللوائح التي تصدرها الدول الإطراف في الميثاق.

ثالثًا:- مبادئ منظمة المادة (19).

عملت منظمة المادة (19) علي بلورة عدد من المبادئ المتعلقة بحرية تداول المعلومات كمعايير أساسية يمكن الاسترشاد بها حال صياغة التشريعات المنظمة لحرية تداول المعلومات، من حيث حدود الإتاحة والاستثناءات ودور الحكومة في تعزيز الحق في الحصول علي المعلومات.

ومن هذه المبادئ إجمالًا الآتي:-

المبدأ الأول: الإفصاح المطلق عن المعلومات.

المبدأ الثاني: وجوب النشر.

المبدأ الثالث: الترويج للحكومة المنفتحة.

المبدأ الرابع: نطاق الاستثناءات المحدود.

---

(1) Toby Mandel-Freedom of Information: A Comparative Legal Survey.Chapter1-internathonal Standards and Trends.

(2) تم إجازته من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) يونيو 1981.

CC BY

المبدأ الخامس: إجراءات تسهيل الوصول إلى المعلومات.

المبدأ السادس: التكاليف.

المبدأ السابع: الاجتماعات المفتوحة للعامة.

المبدأ الثامن: أسبقية الكشف.

المبدأ التاسع: حماية المبلغ بالمعلومات.

تعقـــيب:

نرى أنه إذا كان الحق في حرية الرأي من الحقوق المطلقة التي لا يجوز تقييدها بأي حال من الأحوال، فإن الحق في حرية التعبير ليس كذلك إذ يجوز تقييده بشروط محددة وفي ظروف معينة بقصد تحقيق غايات أسمي، فقد أباحت المواثيق والاتفاقيات الدولية تقييد الحق في حرية التعبير لحماية مصالح مختلفة، ويمكنني القول بأن سلطة تقييد الحق في حرية الرأي ليست مطلقة بل مقيدة هي الأخرى بمجموعة من الضوابط التي يتعين توافرها لكي يكون القيد الوارد علي حرية التعبير مشروعًا وخاليًا من ثمة تعسف ينال من جوهرها ويفتئت عليها، فقد نصت المادة (3/29) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية علي وجوب أن تكون القيود الواردة علي حرية التعبير مقررة بموجب القانون، كما يجب أن يكون صدور هذا القانون ضروريًا لخدمة أحد الأغراض المنصوص عليها في الفقرتين (أ) ،(ب) من الفقرة الثالثة **وهي:-**

- احترام حقوق الأفراد وسمعتهم.
- حماية الأمن القومي والنظام العام.
- حماية الأخلاق العامة.
- حماية الصحة العامة.

وفي النهاية يتضح مما سبق أن ثمة ثلاثة شروط ينبغي توافرها عند التدخل لفرض القيود علي حرية التعبير هي **كالتالي-**

الشرط الأول: يجب أن يكون القيد مقررًا بموجب قانون يجب أن يكون التدخل لفرض قيد علي حرية التعبير مفروضًا بمقتضي نص قانوني وأن يكون هذا النص مراعيًا للشروط الإجرائية والموضوعية المتطلبة في النصوص القانونية، بأن يكون صادرًا عن السلطة المنوط بها إصدار التشريعات وهي السلطة التشريعية، وأن يراعي الإجراءات التي حددها الدستور لسن القوانين.

أما من الناحية الموضوعية فيتعين أن تكون العبارات التي صيغ بها النص القانوني من البيان والوضوح علي نحو لا يحتمل لبسًا أو غموضًا، وعلي ذلك فإن القيد الوارد علي حرية التعبير بمقتضي قرار إداري أو تعليمات صادرة عن السلطة التنفيذية يكون معيبًا بعيب عدم المشروعية.

الشرط الثاني: أن يكون صدور هذا القانون ضروريًا لخدمة أغراض معينة

يجب أن يكون القانون الصادر بفرض قيود علي حرية التعبير تقتضيه خدمه أغراض معينه مثل حماية حقوق وسمعه الآخرين وحماية الأمن القومي والنظام العام والأخلاق العامة والصحة والعامة.

الشرط الثالث: أن يكون القيد المنصوص عليه في القانون ضروريًا في مجتمع ديمقراطي

إن الأغراض التي من المقرر أن يخدمها القانون المنطوي علي قيد لحرية التعبير، هي أغراض فضفاضة، ومن الاتساع والعمومية بشكل يصعب تحديدها علي وجه الدقة والتحديد، وتسمح في الوقت ذاته أن تتذرع بها الدولة لفرض سياج علي حرية التعبير.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني لممارسة حرية الرأي للموظف

تعد حرية الرأي والتعبير من الحقوق والحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظم الديمقراطية فهي ركيزة لكل حكم ديمقراطي سليم، وهي أحد المقومات الأصيلة في أي نظام ديمقراطي باعتبار أنها حجر الزاوية الذي لا غنى عنه في تعريف المواطنين -والرأي العام بكل ما يشهده المجتمع من أحداث وتطورات، ولإتاحة الفرص للجميع للمساهمة بالرأي والقول في تسيير شئون البلاد.

وهو أمر يعيب الدول التي تحكمها أنظمة سلطوية التي تفرض طوقًا علي عقول الأمة وتحاصرها بسياج منيع لا ينفذ إلا ما تسمح به فيختفي بذلك النقد الجاد والبناء وتضمر المعارضة، وتنهار بورصة الأفكار وتختفي الديمقراطية، وتقتل الفكر والابداع داخل المؤسسات الحكومية للموظفين [1].

ومع ارتباط حرية الرأي والتعبير وحرية الحصول علي المعلومات وتداولها بشكل وثيق بمبادئ الحكم الرشيد والشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد، خاصة في ظل التطور التكنولوجي الهائل الذي أحدث ثورة في الفرص المتاحة أمام تدفق المعلومات عبر الإنترنت وغيره من وسائل الاتصال تحولت هذه التقنيات إلي وسائط جبارة لتداول المعلومات بين البشر جعل الدول تتدخل بمحاولات أولية للمعالجة التشريعية لهذا التطور. إلا إن هذا التطور قد انتقص من حرية تداول المعلومات عبر هذه الوسائل التقنية بشكل كبير في بلدان عديدة اتخذت الحكومة منه ستار لتنظيم الحريات الرقمية ذريعة لتقييدها بدعاوي مختلفة، منها ما يتعلق بالأمن القومي، ومنها ما يتعلق بالسلم العام وغيرها من الدعاوي التي يعتبرها البعض واهية، إذا ما قورنت المصلحة العامة التي سوف تتحقق بإتاحة المعلومات عبر الوسائل التقنية المختلفة بالمصالح الخاصة المبتغاة من وراء فرض القيود.

من خلال مما سبق ذكره يتبين أن هناك قيود وضوابط تحكم وتنظم هذا الحق، لذلك قمت بتقسيم هذا المبحث إلي مطلبين:-

المطلب الأول:- حق الموظف في اعتناق وابداء الآراء السياسية.

المطلب الثاني:- القيود الواردة على حق الموظف في اعتناق وابداء الآراء السياسية.

المطلب الأول
حق الموظف في اعتناق وابداء الآراء السياسية

أولًا:- في النظام الفرنسي

تعد الآراء السياسية إحدى أكثر الصور أهمية في مجال الحقوق السياسية للموظف العام لأنها تمثل المركز الرئيسي للصراع القائم بين الموظف العام من جهة والسلطة من جهة أخرى، لذلك ضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي حق المواطن في التعبير عن رأيه إذ نص على أنه " لا يجب إزعاج أي شخص بسبب آرائه بما فيها الآراء الدينية شريطة ألا يكون من شأن التعبير عنها الإخلال بالنظام العام الذي يقيمه القانون"[2]. ونص كذلك على أنه " حرية إيصال الأفكار والآراء هي من أغلى حقوق الإنسان، ولكل مواطن إذن أن يتكلم ويكتب ويطبع بحرية ولا يصبح محلاً للمسائلة إلا عند إساءة استعمال هذه الحرية في الحالات المحددة في القانون"[3].

كما قررت مقدمة دستور سنة 1946 بأن "عدم عقاب أحد في عمله أو وظيفته بسبب مبادئه أو آرائه أو معتقداته"[4]، تبعتها ديباجة دستور 1958 التي اكدت على تمسك الشعب الفرنسي بالمبادئ والحقوق التي جاء بها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي سنة 1789 ودستور سنة 1946. ومن جانب آخر جاء قانون التوظيف الفرنسي رقم (13) لسنة 1983 مترجمًا لما جاء بالنصوص الدستورية السابقة إذ نص على أنه " حرية الرأي مكفولة للموظفين ولا يمكن التمييز بينهم لأسباب تتعلق بآرائهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الانتماء العرقي أو الجنس " [5]، كما كفل حرية الرأي للموظفين وقرر عدم التمييز بينهم بسبب آرائهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية، والتأكيد علي عدم الإشارة في ملف خدمة الموظف لآرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية[6].

---

(1) د/ شريف بسيوني ، أ / محمد هلال (الجمهورية الثانية في مصر) كتاب منشور على موقع جريدة الشروق المصرية .

(2) ينظر المادة (10) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 آب 1789.

(3) ينظر المادة (11) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، مرجع سابق .

(4) محمد جودت الملط (المسؤولية التأديبية للموظف العام) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967م، ص 168.

(5) Article (6) –law of (634) of 1983 .

(6) V.Rene Chapus":dorit adm.general"Tome2,8Ed,195 monthr estion p.21,213.

CC BY

من هنا نجد أن المشرع الفرنسي قد وضع سياجًا لحرية الموظفين في اعتناق الآراء السياسية والدينية والفلسفية، وذلك بالنص علي عدم جواز تضمين أيه إشارة لآرائهم ومبادئهم[1] في وظيفتهم التي يشغلونها، كما أطلق العنان لفكرهم مذكيًا فيهم روح التفكير والإبداع.

لذلك نجد أن مجلس الدولة الفرنسي وضع النصوص الدستورية والتشريعية موضع التنفيذ وكفل بدوره حرية الموظف في اعتناق الأفكار السياسية والدينية والفلسفية، وأصدر العديد من الأحكام التي وضعت ضوابط ممارسة هذا الحق، حيث فرق بين اعتناق الأفكار السياسية وهذا لا يحده قيد والتعبير عن هذه الآراء، ووسع من رقابته كذلك علي القرارات الصادرة عن السلطة التقديرية للإدارة، حيث لم يقصر هذه الرقابة علي التأكد من سلامة القرار من عيب الانحراف بالسلطة أو غيره من العيوب، وإنما وسع من نطاق هذه الرقابة بحيث أصبحت تشمل أيضًا التحقق من سلامة الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانوني الذي أضفته الإدارة عليه.

واخيرًا عُرفت حرية إبداء الرأي السياسي بأنها: إمكانية نقد ومعارضة الحكومة بالأفعال أو الكلمات بشرط عدم ارتكاب ما يعد مخالفة معاقب عليها بنص قانوني وهي إحدى مجالات حرية التعبير عن الرأي التي يقصد بها: حرية الفرد في التعبير عن الآراء والأفكار عن طريق الكلام أو الكتابة وبدون رقابة أو قيود بشرط أن لا تخل تلك الآراء بقوانين الدولة وأعرافها[2].

ثانيًا:- في النظام المصري

خلت الدساتير المصرية المتعاقبة من أى إشارة أو نص على ما أورده إعلان حقوق الإنسان الصادر في فرنسا عام 1789، أو ما ورد في ديباجة دستور فرنسا عام 1946 و 1958 التي تحظر إيذاء أي مواطن أو الإضرار به في عمله أو في وظيفته بسبب آرائه السياسية أو معتقداته، على الرغم من أن الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية لعام 2014 قد كفل حق الرأي السياسي لجميع المواطنين دون استثناء حيث نص في المادة (65) علي أن "حرية الفكر والرأي مكفولة ، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر"[3]. إلا إن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 الملغي بالقانون رقم 81 لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية[4] لم يتضمن نصوصًا تكفل حرية الرأي السياسي للموظف العام، وكذلك كافة القوانين المتعاقبة التي أصدرها المشرع المصري لتنظيم الوظيفة العامة لم تتضمن النص علي مثل تلك المبادئ، وقد ترتب على عدم تنظيم حق الموظف في التعبير عن آرائه السياسية في قانون العاملين المدنيين السابق الإشارة إليه أن قامت الإدارة بتضمين ملفات الموظفين اتجاهاتهم وأرائهم السياسية مما كان له تأثير مباشر على المستقبل الوظيفي لهم خاصة إذا كانت هذه الآراء غير متفقة مع سياسة الحكومة [5].

وإن كان القانون رقم 81 لسنة 2016 قانون الخدمة المدنية قد تضمن في بابه الأول (الأحكام العامة) أن الوظائف المدنية حق للمواطنين علي أساس الكفاءة والجدارة، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ويحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأي سبب آخر.

الأمر الذي يتضح منه أن المشرع المصري لم ينظم حق الموظف في التعبير عن آرائه السياسية في القوانين المنظمة للعمل حتى الآن عكس نظيرة الفرنسي، ولذلك نجد ندره الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بحرية الرأي السياسي للموظف العام بالمقارنة بنظيرة مجلس الدولة الفرنسي، وهذا بطبيعة الحال ناتج عن الحياة السياسية التي عاشتها مصر التي كبلت فيها الحريات وأخرست فيها الألسن[6].

([1]) د/ نبيلة عبد الحليم كامل (الوظيفة العامة والحقوق السياسية للموظف العام) الطبعة الثانية، الناشر/ دار النهضة العربية، سنة 1996م، ص394.

(2) اكسافييه فليب(القانون الإداري للحريات) ترجمة طلال عبد الله محمود، ضمن متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في الترجمة ، كلية الترجمة، جامعة بغداد، 2004م، ص 38 .

([3]) نص المادة(65) من دستور سنة 2014، أما في الدستور الساقط سنة 1971 فقد كفل هذا الحق وجعله في حدود القانون إذ نص في المادة (47) منه علي أن (حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشرة بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون ....).

([4]) الجريدة الرسمية – العدد 43 مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة 2016م.

([5]) د/ صبري حلمي أحمد عبد العال، مرجع سابق ، ص150.

([6]) د/ طارق حسنين الزيات (حرية الرأي لدي الموظف العام في فرنسا ومصر) طبعة 1997م، ص 110.

CC BY

ثالثًا:- في النظام العراقي

وفي النظام العراقي فقد حذا المشرع المصري نحو حق الموظف في إبداء الآراء السياسية، إذ نص الدستور العراقي الصادر عام 2005 على أن " تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب العامة حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل".

في حين أن قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل لم يتناول هذا الحق بالتنظيم لا من قريب أو بعيد[1]. لذلك كان ينبغي على المشرع العراقي أن يتناول بالتنظيم الدستوري الحق في إبداء الآراء السياسية بنصوص مفصلة ترد في التشريعات المنظمة للشؤون الوظيفية بحيث ترسم حدود ممارسة هذا الحق وصوره وضماناته[2]. لذا قرر في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بأن " يلتزم الموظف بالواجبات الآتية:

- احترام رؤسائه
- التزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم
- طاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات.

فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها[3]. كما تضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل بأن" يلتزم الموظف بالواجبات الآتية[4]:

- كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته .
- لا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه.
- أيضًا ما ورد في بعض التشريعات الخاصة وهو قانون السلطة القضائية الملغى بموجب النص الآتي: على الحاكم والقاضي ونائب الحاكم إتباع الواجبات التالية:
- المحافظة على استقلال القضاء والحياد التام وعدم فسح المجال للتأثير على سير العدالة[5] ...، كذلك قانون الجمعيات الملغى إذ نص على انه" لا يجوز للموظف أو المكلف بخدمة عامة أن يقوم بفعاليات حزبية أو توجيهات من شانها أن تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية".
- كما نص قانون الادعاء العام على أن " يلتزم عضو الادعاء العام بما يأتي:
- العمل بحياد تام.
- وعدم فسح المجال للتأثير أو التدخل في سير العدالة.

المطلب الثاني

القيود الواردة على حق الموظف في اعتناق وابداء الآراء السياسية

أولًا:- في النظام الفرنسي

إضافة إلى القيود العامة التي يخضع لها الموظف العام في الظروف العادية وغير العادية عند ممارسته لحقوقه السياسية بوصفه مواطنًا عاديًا، يخضع أيضًا للقيود اللازمة للصفة الوظيفية في مجال ممارسة الحقوق السياسية، في حين أن تقرير مثل هذه القيود لا يهدف حظر الحقوق السياسية وإنما وضع هذه الممارسة في إطارها الصحيح المتوافق مع الواجبات الوظيفية.

([1]) عبد القادر محمد القيسي : مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة ، من دون اسم مطبعة ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012 ، صـ 313 .

(2)د/ صبري جلبي احمد عبد العال(ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية) ، دار الكتب الوطنية ، مصر، سنة 2010م ، صـ 589،590.

(3) د/ شريف يوسف خاطر(الوظيفة العامة –دراسة مقارنة) ط2 ، دار النهضة العربية، 2008-2009 ،ص 182 .

(4)محمد عبد الحميد أبو زيد (طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية) دار النهضة العربية ، 2005 ، ص 40 .

(5) د/ مازن ليلو راضي (الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة) ، دار المطبوعات الجامعية ، دون سنة نشر ، ص 16 .

CC BY

وهذه القيود المفروضة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية إما أن تكون ثابتة بنصوص صريحة في التشريعات الوظيفية العامة، وإما أن تكون واردة بتشريعات وظيفية خاصة، وتفرض هذه القيود على جميع الموظفين العموميين ولكن بصفة نسبية حسب نوع الوظيفة ومرتبة الموظف في درجات السلم الإداري.

(1) القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة.

يعد واجب الموظف العام في طاعة الرؤساء والمحافظة على الأسرار الوظيفية من أهم الواجبات المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة، والتي تعد في الوقت ذاته قيودًا على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية.

- **واجب الطاعة الرئاسية**

تعد طاعة الرؤساء الإداريين من أبرز وأعظم واجبات الموظف العام كونها تضمن وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي حتى إن البعض عدها العمود الفقري في كل نظام إداري، فإذا تسرب إلى هذا المبدأ أي خلل فلا يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج. وتجد الطاعة الرئاسية أساسها في الالتزام بقوانين ولوائح الوظيفة العامة إذ دأبت التشريعات الوظيفية على تنظيم هذه الواجبات بنصوص صريحة وقاطعة، وقد ورد هذا الواجب في قانون التوظيف الفرنسي بأن تضمن: كل موظف أيًا كانت درجته في السلم الإداري مسئول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه يجب أن يخضع لتعليمات رؤسائه إلا في حالة كون الأوامر المعطاة ظاهرة عدم المشروعية ومن طبيعة تضر بخطورة إحدى المصالح العامة[1].

- **واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية**

إن أداء الموظف لواجباته الوظيفية يجعله على اطلاع وإحاطة بالكثير من الأسرار الوظيفية التي لم يكن من المتيسر له الاطلاع عليها لولا وظيفته هذه، ولذلك يتوجب عليه أن لا يفضي بهذه المعلومات حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية[2]، والحكمة من تقرير هذا الواجب هو تحقيق مصلحة مزدوجة ؛ فمن جهة: مصلحة الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار من خلال عدم السماح بالبوح بها لما قد ينجم عنه من أضرار كبيرة، ومن أمثلة ذلك واجب الأطباء[3] في الحفاظ على أسرار مرضاهم[4].

ومن جهة أخرى: تجب حماية المصلحة العامة في مواجهة الكشف عن هذه الأسرار من أجل كفالة الثقة المتبادلة بين المواطن والأجهزة الإدارية، الأمر الذي سيسهم في إعانتها على أداء مهامها علي الوجه الأكمل، أما لو أفشى الموظف الأسرار الوظيفية فإن ذلك سيخلق جوًا من الشكوك والريبة في محيط الإدارات والمصالح الحكومية[5]. لذلك أحال قانون الوظائف الفرنسية تنظيم هذا الواجب إلى القواعد المقررة في قانون العقوبات بنصه الآتي:- " وفقًا للقواعد المنصوص عليها في قانون العقوبات يلتزم كل موظف بالسرية المهنية بالنسبة لكافة الحقائق أو المعلومات أو الوثائق التي يحصل عليها أثناء مباشرته لوظيفته، كما يحظر عليه قطعًا الكشف عن مضمون الأوراق أو المستندات المتعلقة بالعمل ..."[6]. وفي مجال الموازنة بين حق الموظف في التعبير عن آرائه وواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية رجح مجلس الدولة الفرنسي واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية على حق الموظف في التعبير عن آرائه في قضية تتلخص وقائعها بأن الآنسة (Faueheux) وهي سكرتيرة لنقابة الاتصالات قد قامت بنشر مشروع لساعات العمل لازالت الإدارة تعده ومع أن الآنسة المذكورة قد استقت هذه المعلومات من أحد الموظفين الذي عوقب أيضًا، إلا إن المجلس لم يتردد في مشروعية معاقبتها مقررًا أن الموظف لا يجوز له أن ينتفع من إخلال موظف آخر بواجب الحفاظ على الأسرار الوظيفية بل يجب ألا يقع في الخطأ نفسه[7].

(2) القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة.

يتمثل واجب الموظف العام في الحياد الوظيفي والتحفظ في السلوك العام من أهم القيود الخاصة التي ترد على ممارسته لحقوقه السياسية.

- **واجب الحياد الوظيفي**

---

(1) Article (28) – law of (634) of 1983 .

(2) رشا عبد الرازق جاسم (المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي –دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2009م، ص122 .

(3) د/ حسين عثمان محمد عثمان (أصول القانون الإداري) الطبعة الأولي، منشورات الحلبي الحقوقية ،سنة 2006 م، ص765

(4) د/ انس جعفر (الوظيفة العامة) الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ،سنة 2009م، ص 222.

(5) د/عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، د/ محمد انس جعفر(أصول القانون الإداري) دار النهضة العربية ،سنة 1986م، ص 531.

(1) Article (26) – law of (634) of 1983 .

(2) C E D H :6Mars 1953 .dlle Faucheux . Rec .p.125.

CC BY

عرفت فرنسا هذا الواجب منذ عام 1881عن طريق منشور دوري وجهته الإدارة إلى جميع المديرين العموميين للإدارات المالية، وقد لفت هذا المنشور أنظار الموظفين إلى ضرورة احترام الأنظمة القائمة وعدم التعرض لتصرفات الحكومة على أي وجه من الوجوه([1])، ويلقى هذا الواجب تطبيقًا له في فرنسا في الأحكام القضائية الفرنسية، ومن تطبيقاته في هذا المجال إلغاء مجلس الدولة لقرار الإدارة القاضي بفصل المساعدة الاجتماعية المسئولة عن الصحة المدرسية، إذ انتهى المجلس إلى عدم إخلالها بواجب الحياد المفروض على كل موظف أثناء ممارسة وظيفتها وبهذا الصدد أيضًا اعتبر مجلس الدولة التدبير الإداري الذي أجاز تنظيم وعقد اجتماعات ذات طابع سياسي للطلاب في أحد المعاهد عملاً غير مشروع ومخالفًا لمبدأ حياد المؤسسات التربوية([2]).

- **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**

يعد واجب التحفظ من أكثر الواجبات الوظيفية غموضًا، إذ يصعب رسم حدوده القانونية كونه يخضع غالبًا إلى تقدير الجهة الإدارية التي تقدر فيما إذا كان هناك إخلال بواجب التحفظ من عدمه، ففي الأنظمة الدكتاتورية يصل التزام الموظف بالتحفظ إلى أعلى مستوياته بل قد يجبر الموظف على وجوب تطابق أفكاره السياسية مع أفكار الحكومة، وبالتالي يصبح الموظف عبارة عن أداة تعبير عن منهج الحكومة السياسي، خلافًا للنظم الديمقراطية التي يتمتع الموظف من خلالها بمستويات مهمة من الحرية في ممارسة حقوقه السياسية حتى ولو تعارضت هذه الممارسة مع سياسة الحكومة في بعض الأحيان، مادام ملتزمًا بواجب التحفظ المفروض عليه ([3]).

لذلك اجتهد الفقهاء لوضع أساس لهذا الواجب وأسفر عن هذا الاجتهاد ثلاثة اتجاهات:-

الاتجاه الأول: يرجع أساس واجب التحفظ إلى فكرة تبادل المصالح، وقد سادت هذه الفكرة عندما كان ينظر إلى علاقة الموظف بالدولة على إنها علاقة تقوم على أساس فكرة العقد وما يرتبه من حقوق والتزامات بين طرفيه، إلا إن هذه الفكرة لم تدم طويلًا بسبب حلول نظرية المركز التنظيمي الذي يربط الموظف بالدولة محل نظرية العقد سابقًا([4]).

الاتجاه الثاني: يرى أن أساس واجب التحفظ يعود إلى فكرة مصلحة المرفق العام، فمصلحة المرفق توجب على الموظف أن يسلك سلوكًا نزيهًا بعيدًا عن الشبهات والانتقادات التي قد تطال المرفق الذي يعمل فيه الموظف، فإذا كانت الوظيفة العامة تقوم على أساس خضوع الموظفين للهيئات العليا في الدولة، فإن هذا الخضوع يجب أن ينظر إليه كوسيلة لتأمين حسن سير المرافق العامة لأداء وظائفها([5]).

الاتجاه الثالث والأخير: يرجع أساس واجب التحفظ إلى فكرة المشاركة في السلطة العامة، بحيث يتسع مدى تحفظ الموظف في التعبير عن آرائه كلما باشر مظاهر السلطة العامة، وقد يصل مدى تحفظ الموظف عند أصحاب الوظائف العليا إلى المستوى الذي يعدم الحرية لديه في التعبير عن آرائه لأنه يفترض في هذه الفئة إضافة إلى ولائهم السياسي للحكومة أن تكون أفكارهم وميولهم السياسية متطابقة مع سياستها([6]). ويتميز واجب التحفظ ببعض الخصائص التي تميزه عن الواجبات الأخرى المفروضة على موظفي الدولة **ويمكن إجمالها فيما يأتي:-**

- إنه واجب عام مفروض على جميع الموظفين: ويقصد بذلك إن هذا الواجب مفروض على جميع فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة، سواء أكانوا خاضعين لتشريعات الوظيفة العامة، أم للتشريعات الخاصة كالعسكريين والقضاة، وسواء أكانوا في مركز تنظيمي أم في مركز المتعاقد معها([7]).
- يعد واجبًا مستمرًا: تظهر صفة الاستمرارية في هذا الواجب من خلال الالتزام به قبل الالتحاق بالوظيفة ويستمر حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، ففي المرحلة السابقة للالتحاق بالوظيفة العامة يظهر أثر التحفظ من خلال السلطة الواسعة التي تمتلكها الإدارة في تقدير صلاحية المرشح للوظيفة، ومن ثم يكون لها الحق في استبعاد المرشح الذي يتنافى سلوكه مع مصلحة الإدارة.

([1]) د/ محمد جودت الملط ، مرجع سابق ، صـ 1054 .

([4]) C.E.8.11 .1985. Rec .p316.

(3) د/ صبري جلبي احمد عبد العال (ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية)،دار الكتب الوطنية، مصر ، 2010م، صـ 695،696.

(4) د/ بدوي عبد العليم السيد (مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه) دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ،الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006م، صـ 551 .

(5) د/ عادل الطبطائي (واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام) بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد (4) السنة (10) ، 1986م، صـ 159.

([6]) د/ طارق حسنين الزيات، مرجع سابق ، صـ 412.

([7]) د/ فتحي بكري (قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف) دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1989م، صـ 55.

CC BY

ولقد صدق مجلس الدولة الفرنسي على قرار الإدارة الذي يقضي باستبعاد أحد المرشحين لمدرسة الإدارة الوطنية للقضاة بسبب نشره مقالًا في مجلة مخصصة للجنود، وقد اعتبر المجلس هذا الأمر متعارضًا مع واجب التحفظ والاتزان الذي يجب أن يتحلى به من يمارس وظيفة قضائية، أما بعد انتهاء الرابطة الوظيفية سواء بالاستقالة أم بالتقاعد فلا يستطيع الموظف التحلل من هذا الالتزام[1].

- إنه واجب متغير: تتأتى صفة التغير بهذا الواجب من كونه يتغير حسب توافر بعض العوامل المؤدية إلى التشديد أو التخفيف في درجة الالتزام به ، فمن العوامل التي تزيد من درجة التزام الموظفين بواجب التحفظ موقع الموظف بالتسلسل الإداري[2]، فواجب التحفظ لدى الموظفين القياديين الذين يشاركون في تخطيط السياسة الحكومية أو على الأقل الذين يكونون بالقرب من مركز القرار السياسي يكونون من أشد الموظفين الذين يحتلون مراكز وظيفية دنيا في السلم الإداري[3] ومن العوامل التي تؤدي إلى زيادة درجة التحفظ كذلك طبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف، فأقصى درجاته تكون عند القضاة والعسكريين لأن طبيعة هذه الوظائف تلزمهم بدرجة عالية من التحفظ أثناء التعبير عن آرائهم السياسية.

ثانيًا:- في النظام المصري

إن كان الموظف العام في الظروف العادية يخضع لكافة القيود الواردة علي ممارسة حرية الرأي بوصفة مواطنًا عاديًا، فهو أيضًا يخضع في الظروف غير العادية عند ممارسته لحقوقه السياسية للقيود اللازمة للصفة الوظيفية وإن كانت هذه القيود لا تهدف إلى حظر الحقوق السياسية وإنما وضعها داخل إطار يتوافق مع واجبات الوظيفية العامة، هذه القيود المفروضة قد تكون ثابتة بنصوص عامة وصريحة وقد تكون واردة بنصوص خاصة أو تستشف من طبيعة العمل ذاته، مع الأخذ في الاعتبار أن هذه القيود التي تفرض على جميع الموظفين العموميين تتفاوت نسبتها حسب نوع الوظيفة ومرتبة الموظف في درجات السلم الإداري[4].

(1) القيود العامة

ما من وظيفة عامة أو خاصة إلا وعليها واجبات ملقاة على عاتق شاغليها هذه الواجبات والالتزامات واجب احترامها والمحافظة عليها وعدم الخروج علي مقتضياتها **ومن هذه القيود ما يلي:-**

- **واجب الطاعة الرئاسية**

ذكرت المحكمة الإدارية العليا في إحدى قراراتها بشأن واجب طاعة الرؤساء بأن قالت "...تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات واحترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى رئيسه عبارات قاسية حتى لو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات.."[5].

وقد نص على هذا الواجب قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 الملغي بقوله "...يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه ...أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولًا عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه"[6].

وقد عمل الفقه الإداري علي إيجاد وتحقيق نوع من التوازن بين تقرير ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبين الحفاظ على هيبة الإدارة وقدرتها على تسيير مهامها على أتم وجه، **وعلى أثر ذلك ظهر اتجاهان:-**

الاتجاه الأول: يرى أن المرؤوس يملك ممارسة حقوقه السياسية دون خوف أو تردد فهو مواطن قبل أي شيء من حقه أن يمارس حقوقه المتنوعة أسوة بباقي المواطنين، أما في مجال العمل فطاعة المرؤوسين للرؤساء تمثل نقطة توازن بين ممارسة الرئيس لسلطته في الإشراف وتسير العمل بالمرفق وحق المرؤوس في الإدلاء برأيه في العملية الإدارية فيما يعرض عليه والاجتهاد في

([1]) محمد يحي احمد كرج (حقوق وحريات الموظف العام) أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بيروت ، 2002م، ص 370.

([2]) د/ عادل الطبطائي، مرجع سابق ،ص 165 .

([3]) د/ محمد نجم جلاب (حرية الموظف في التعبير عن الرأي – دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ،سنة 2013م، ص 162.

([4]) د/ صبري حلمي أحمد عبد العال ، مرجع سابق، ص 589،590.

([5]) حكم المحكمة الإدارية العليا – بتاريخ 1965/6/5، مجموعة المبادئ القانونية ص 2048 .

([6]) نص المادة (76) فقرة (8) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 الملغي.

CC BY

إيجاد الحلول للمعوقات التي تواجهه مع وجود الاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس مما يحفظ للرئيس مكانته وللمرفق سيره وانتظامه.

الاتجاه الثاني: يذهب إلى أنه يتوجب على المرؤوس عند ممارسة حقوقه السياسية أن يتقيد بواجب الطاعة خصوصًا في مجال التعبير عن الرأي فعند مخاطبة الرؤساء أو مناقشتهم في أمور العمل أو أمور أخرى يتوجب احترامهم بالقدر الذي يسود بين الرئيس والمرؤوس[1]، فلا يحق للموظف أن يتطاول على رئيسه بما لا يليق[2] وذلك في تحديه أو التشهير به أو التمرد عليه[3] حتى إن بعضهم ذهب في هذا الشأن إلى ضرورة عدم السماح للمرؤوسين إبداء آرائهم ومقترحاتهم في الأمور التي تتصل بالعمل، فالرئيس وحده الذي يتجشم عبء المسؤولية وبالتالي ليس هناك ما يسوغ مناقشة المرؤوس لرئيسه، وإن السماح بهذا الحق داخل الجهاز الإداري يؤدي إلى الصراع بينهما والبطء في انجاز العمل[4]، وفي مجال الآراء السياسية إذا كانت هذه الآراء قد أوجدت ثغرة في صرح العلاقة الرئاسية فعلى المرؤوس أن يلتزم بالحيدة المفروضة على الموظفين وذلك كي لا تصبح مكاتبهم الرسمية أماكن للدعايات السياسية [5].

واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية

انتهج المشرع فيما سنه من قوانين بهذا الشأن سواء في فرنسا أو مصر سياسة عدم وضع تعريف مانع جامع للفظ السر مكتفيًا بذكر صوره أو ضرب بعض الأمثال له، في حين أنه يصعب وضع تعريف محدد للسر (لنسبيته) فما يعد سرًا عند شخص قد لا يعد كذلك عند آخر، أيضًا ما يعد سرًا في ظروف معينة قد لا يكون كذلك في غيرها، لذا حاول بعض الفقه تعريفه بأنه (معلومة يترتب على إفشائها ضرر أو تفويت مصلحة وذلك خلال مدة معينة)[6]، وعرف أيضًا بأنه (كل خبر أو مستند يجب أن يمتنع الموظف عن إفشائه لوجود مصلحة في عدم الإفشاء سواء بالنسبة للفرد صاحب السر أو بالنسبة للوظيفة نفسها)[7]، وعرف أيضًا بأنه (كل تصرف فعلي أو قولي يفضي إلى كشف الأسرار الوظيفية أو هتك أستارها)[8].

وتعرف المعلومات الإدارية بأنها (تلك المعلومات الناتجة عن نشاط أجهزة الخدمات والأجهزة الاقتصادية الحكومية في مجالات الشؤون الإدارية والشؤون المالية والاقتصادية والفنية، وهي تلك المعلومات التي تساعد الإدارة علي تحقيق أغراضها في الرقابة والإشراف ووضع الخطط والتوجيه ووضع السياسات وغيرها)[9].

لذلك حظرت جميع التشريعات التي سبقت القانون رقم 47 لسنة 1978 التي نظمت علاقة العاملين المدنيين بأجهزة الدولة قيام أي موظف بالإدلاء بأية بيانات أو معلومات تتعلق بوظيفته **إذا كانت سريه:-**

- فقد حظر القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة علي الموظف بأنه لا يجوز أن يفضي بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سريه بطبيعتها.
- والقانون رقم 46 لسنة 1964 بشأن نظام موظفي الدولة حظر إفشاء الأمور التي يطلع عليها العامل بحكم وظيفته، إذا كانت سريه بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ولو بعد ترك العامل الخدمة.
- والقانون رقم 58 لسنة 1971 بإصدار نظام العاملين بالدولة حظر أن يفضي العامل بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر، إلا إذا كان مصرحًا له بذلك من الرئيس المختص، كما حظر على العامل أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سريه بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك.
- وفي قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 نص في مادته (77) فقرة 7،8،9 **علي ما يلي يحظر علي العامل:-**

(1) عبد المحسن السالم (العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام ، مقارنة بعوارض المسؤولية الجنائية في التشريعين العرقي والمصري) الطبعة الأولي ، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، سنة 1986م، ص 105 .

(2) رجاء جواد كاظم (حدود طاعة الموظف العام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي) الطبعة الأولي، دار النهضة العربية ، سنة 2009م، ص 114 .

(3) عبد المنعم مصطفي فهمي (عمال الإدارة وحرية الرأي) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1977م، ص 314.

(4) د/ محمد حامد الجمل (الموظف العام فقهًا وقضاء) الجزء الثاني، الطبعة الأولي ، دار الفكر الحديث للطبع والنشر ، سنة 1958م، ص 1511،1510 .

(5) د/ عاصم احمد عجيله (طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريًا – تأديبيًا – جنائيًا – مدنيًا- مقارنة بالشريعة الإسلامية)، عالم الكتب، سنة 2009م، ص 267 .

(6) د/ طارق حسنين الزيات، مرجع سابق ، ص 291 .

(7) د/ غانم محمد غانم (الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدي الموظف العام) دار النهضة العربية، سنة 1988م، ص 18.

(8) د/ ماهر فيصل صالح الدليمي ، د/ وليد مرزة المخزومي (المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائه الإسرار الوظيفية) بحث منشور في مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (1) ، سنة 2010م، ص 229 ، 230.

(3) د/ محمود عباس حمودة ، أبو الفتوح حامد عوده (الأرشيف ودوره في مجال المعلومات الإدارية) مكتبه نهضة الشرق ،جامعة القاهرة، دون سنة نشر، ص257.

CC BY

الفقرة(7): على العامل أن لا يفضى بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر، إلا إذا كان مصرحًا له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

الفقرة(8): أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر، إلا إذا كان مصرحًا له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

الفقرة(9): أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيًا.

يتبين من هذا النص أنه جاء عامًا فلا يجوز للموظف أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته، ولو لم يكن لها طابع السرية، ولقد استقر القضاء الإداري على أن من يخالف الواجب الوظيفي من العاملين يمكن مساءلته تأديبيًا، ومعنى ذلك أن حجب معلومات من حق المواطنين معرفتها توطئة لقيام حوار خلاق تعبر فيه شرائح المجتمع المختلفة عن رأيها فيما يدور داخل الأجهزة الإدارية، وممارسة الضغوط في محاولة لإصلاح الأمور فيها بما يعود على جميع المواطنين بالفائدة[1].

في حين تضمن القانون رقم 81 لسنة 2016 في الباب السابع (السلوك الوظيفي والتأديبي) في المادة (57) منه على أن (يتعين علي الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون .....، ويحظر علي الموظف بصفة خاصة مباشرة الأعمال التي تتنافى مع الحيدة، والتجرد.....)، كما نص في المادة (58) من ذات القانون علي أن (كل موظف يخرج علي مقتضي الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبيًا .....). ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: كفالة حرية الرأي والتعبير والنقد لا تمنع الموظف بأن يتحدث عن رأيه طالما أنه لم يفش معلومات سرية بطبيعتها بل قام بنقد سياسة الجهة التي يعمل بها، أو إظهار الانحرافات والخلافات القانونية[2].

وعلي الرغم من استقرار هذا المبدأ في عدد من أحكام المحكمة الإدارية العليا إلا أن هناك جانبًا محافظًا في الفقه القانوني المصري لا زال يرى أنه يجب أن تكون هناك قيود على حرية الموظف العام في مجال إبدائه لرأيه وهو واجب حماية الإسرار التي تتعلق بالمرفق الذي يعمل به، فالقيد هنا تفرضه اعتبارات الأمن العام بالنسبة للدولة أو الأمن الخاص بالنسبة للمواطنين، كما يفرضه ضمان حسن سير العمل بانتظام واطراد بالمرافق العامة[3].

(2) <u>القيود الخاصة</u>

- **واجب الحياد الوظيفي**

على الرغم من الصعوبات التي تواجه تحديد مفهوم الحياد الوظيفي إلا إن الفقه لم يحجم عن ذلك فهناك من عرفه بأنه "عدم الانحياز في التعامل داخل الوظيفة باتخاذ موقف لجانب ضد جانب آخر بسبب المعتقدات أو الآراء السياسية "[4]. وعرف أيضًا بأنه " التزام الموظف بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية والحزبية أثناء تأدية مهامه الوظيفية"[5]. فإذا كان الموظف العام مطالبًا دومًا بالحياد استنادًا إلى القواعد العامة شأنه في ذلك شأن الموظف الفرنسي، إلا إن هذا المبدأ قد تعرض إلى حالات من التدهور نتيجة للتجربة التي عاشتها الإدارة العامة المصرية، ففي عام 1971 اتجهت الحكومة إلى إصلاح أوضاع الوظيفة وذلك تطبيقًا للمبدأ الدستوري الذي تضمنه دستور 1971، وعلى هذا الاتجاه سار دستور 2014 حيث جاء في نص المادة (14) منه على أن " الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون".

(1) د/ فاروق عبد البر، مرجع سابق، ص15.

(2) المحكمة الإدارية العليا- الطعن رقم 2000- س 30 – مجموعة السنة 34 – بند 136 – جلسة 1989/5/13م ، ص 950.

(3) د/ حمدي حموده (حق الصحفي في الحصول علي المعلومات ومدي تأثيره علي حق الجماهير في المعرفة والإعلام) الناشر/دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة 2010م، ص 137.

(4) د/ مجدي مدحت النهري (قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية) مكتبة الجلاء الحديثة ، مصر ، بدون سنة، ص 17،18 .

(5) د/ فوزي فرحات : القانون الإداري العام – الكتاب الأول ، التنظيم الإداري – نشاط الإدارة ، الطبعة الأولي ، مكتبه الحلبي الحقوقية ، طرابلس ، سنة 2004م، ص 341 .

CC BY

- **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**

ذهب الفقه العربي إلي أن واجب التحفظ هو " تعبير الموظف عن آرائه بطريقة بعيدة عن التجريح أو التشهير أو التطاول أو التمرد أو المساس بالمرفق أو بالسلطات العامة في الدولة"[1]، وعرفه البعض الآخر بأنه " نوع من تصحيح السلوك أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله وحسن النية في أفعاله والاعتدال في سلوكه على وجه العموم"[2]، وعرف أيضًا بأنه " مجموعة من القيود والضوابط القضائية التي يلزم الموظف بمراعاتها واحترامها حين التعبير عن آرائه السياسية بغية جعل ممارسة مهمات وظيفته ممكنة وسليمة " [3]. ولم يتطرق المشرع المصري إلي تطبيق هذا الواجب سوى بإشارات بسيطة قررتها محكمة القضاء الإداري في حكمها عندما ذهبت إلى أن "...لا تثريب على الموظف إذا كان معتدًا بنفسه، واثقًا من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، صريحًا في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك..."[4].

ثالثًا:- في النظام العراقي

يعد واجب الموظف العام في الحياد الوظيفي والتحفظ في السلوك العام من أهم القيود الخاصة التي ترد على ممارسته لحقوقه السياسية[5]:-

- **واجب الحياد الوظيفي**

على الرغم من الصعوبات التي تواجه تحديد مفهوم الحياد الوظيفي، نجد أن الفقه القانوني قد عرفه بأنه" انقطاع الموظف لعمله الوظيفي في خدمة الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة بعيدًا عن الاعتبارات السياسية أو الدينية أو المذهبية بما يضمن حماية المرفق العام واستقراره". كما عرف أيضا بأنه" عدم الانحياز في التعامل داخل الوظيفة باتخاذ موقف لجانب ضد جانب آخر بسبب المعتقدات أو الآراء السياسية".

الأمر الذي يتضح معه ان للحياد الوظيفي معنيين[6]:

المعني الأول: سلبي يتمثل في امتناع الموظف عن كل ما من شأنه التأثير في نشاط الإدارة.

المعني الثاني: ايجابي يتمثل في مشاركة الموظف في الحياة السياسية.

- **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**

يعد واجب التحفظ من أكثر الواجبات الوظيفية غموضًا وابهامًا بين باقي الواجبات الأخرى، نظرًا لصعوبة رسم حدوده القانونية كونه يخضع غالبًا إلى تقدير الجهة الإدارية التي تقدر فيما إذا كان هناك إخلال بواجب التحفظ من عدمه، فضلًا عن صعوبة وضع تعريف واضح ودقيق، لا سيما إن مضمون هذا الواجب يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي الذي تعتنقه الدولة[7].

إلا انه وعلى الرغم من ذلك قام الفقه القانوني الفقه بتحديد واجب التحفظ فذهب إلى انه " تعبير الموظف عن آرائه بطريقة بعيدة التجريح أو التشهير أو التطاول أو التمرد أو المساس بالمرفق أو بالسلطات العامة في الدولة".

كما ذكر بأنه " نوع من تصحيح السلوك أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله، وحسن النية في أفعاله، والاعتدال في سلوكه على وجه العموم". وذكر ايضًا بأنه " تجنب الموظف في سلوكه العام أو في التعبير عن أرائه السياسية التجاوز عما لا يأتلف وشرف الوظيفة وكرامتها".

تعقـــيب:

(1) د/ مغاوري محمد شاهين (المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام) دون طبعة ، دون دار نشر ، سنة 1974 ، ص 155 .

(2) د/ عادل الطبطائي (واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام) بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد (4) السنة (10) ، سنة 1986 ، ص 155 .

(3) د/ علي خطار شطناوي (حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي) مجلة الشريعة والقانون الإماراتية ، العدد (10) ، سنة 1996م، ص 279 .

(4) المستشار جلال احمد الادمغ (التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض – الإدارية العليا) الطبعة الثانية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، سنة 2003م،ص 399 ، 400 .

(5)فيم فاطمة الزهراء(الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر) ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،2004 ، ص 4.

(6)د/ عثمان غيلان العبودي" واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة" ، ط1 ، بغداد ، 2011 ، ص 9 .

(7)د/ محمد رفعت عبد الوهاب (مبادئ وأحكام القانون الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص 434.

CC BY

نرى أن الموظف (الحكومي – العام والخاص) مواطنًا مصريًا يتمتع بكافة الحقوق والحريات، يتحمل كافة الواجبات والالتزامات المفروضة علي سائر المواطنين من بني وطنه – من يستظلون معه بمظلة الدستور– الكافل للحقوق، المنظم للحريات، الفاصل بين السلطات(التنفيذية والتشريعية والقضائية) بحائط سد ومنيع في إطار من الشرعية والمشروعية المستمدة من قواعد القانون الدولي وإعلانات الحقوق والحريات والمؤتمرات والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان في العالم بآسره. وإن كانت الدساتير المصرية المتعاقبة – وليدة ثورات مصرية حرة آبية – قد أغفلت عن قصد حق الموظف في ممارسة حقه الطبيعي في حرية الرأي والتعبير عنه – المكفول سماويًا منذ بدء الخليقة وحتى قيام الساعة ودستوريًا مع أول انتفاضة واحتجاج قام بها المواطن المصري– وتبعه في ذلك سائر القوانين العادية المنظمة للعاملين المدنيين بالدولة، الأمر الذي جعل جهة الإدارة تفتئت وتنتقص من الحق في حرية الرأي للموظف بل وتقيده وتكبله بقيود تتفاوت نسبيًا حسب نوع وطبيعة الوظيفة التي يشغلها، على حين غفلة من المشرع الدستوري، الذي لم ينظم تلك الحرية ولم يحدد تحديد واضحًا ودقيقًا القيود الواردة علي ذلك الحق.

ايضًا نجد الدساتير العراقية لم تختلف كثيرًا عن المصرية التي لم تنظم ذلك الحق بشيء من الوضوح والشفافية تاركه امر تنظيمه لبعض النصوص العامة المبهمة وبعض الأمور الخاصة التي تتعلق بكل حالة على حدة. لذلك نري أن هناك قصورًا تشريعًيا وخللًا تنظيمًيا يستوجب معه والحال كذلك التدخل التشريعي لإزالة القصور وسد الخلل وترميم وترسيم الهيكل القانوني لنظام العاملين المدنيين بالدولة، على أن يصدر علي أثره قانون جديد يتضمن كافة الحقوق والحريات التي تتعلق بالموظف المصري بشكل واضح ودقيق أسوه بالدستور الفرنسي الذي تضمن في ديباجة دستوره عام 1946 كفالة مبدأ حرية الرأي والتعبير للموظفين الذي جاء على أثره القانون رقم 13 لسنة 1983(قانون التوظيف) ليترجم ما جاء بالنصوص الدستورية المتعاقبة على فرنسا، وعلى ان يسري كذلك علي القوانين العراقية.

المبحث الثالث

حرية الرأي والتعبير في الأحكام القضائية

لعب القضاء دورًا بارزًا في مجال حماية الحريات العامة بشكل عام وحرية الرأي والتعبير، واعتناق وابداء الآراء السياسية بشكل خاص في مجالاتها المتعددة سواء أكانت المدنية أو السياسية أو المهنية، واعتبرها من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطي حيث عمل على تأطير هذه الحرية بتوضيح مفهومها وبيان أهميتها وحدودها وضوابطها بالشكل الذي لا ينقص من جوهرها في الوقت الذي كانت تنتهك فيه هذه الحرية من قبل السلطة .

كما عمل على إرساء الكثير من القواعد القانونية في مجال موضوعات القانون الإداري بشكل عام وفي مجال الوظيفة العامة بشكل خاص، بأن حقق حماية واسعة النطاق للموظف العام عندما تغيب النصوص القانونية عن حمايته أو تتعمد الإدارة انتهاك حريته فقد أعاد القضاء الإداري الأمور إلي نصابها في كثير من الحريات العامة للموظف العام، ومن هذه الحريات حرية الرأي والتعبير بشكل عام وحرية الآراء المهنية الفردية بشكل خاص، كما تصدى أيضًا لكافة الانتهاكات والإساءات المستغلة باسم حرية الرأي والتعبير التي خرجت وحادت عن مبدأ المشروعية الدستورية والقواعد القانونية والحماية القضائية. من خلال مما سبق ذكره يتبين لنا مدى أهمية دور القضاء في حماية الحقوق والحريات بصفة عامة، وفي حماية حرية الرأي والتعبير للفرد العادي وللموظف العام بصفة خاصة، وفي إنزال العقوبة حال إساءة استعمال ذلك الحق، **لذلك قمت بتقسيم هذا المبحث إلي مطلبين:–**

المطلب الأول:– حرية الرأي والتعبير في الأحكام الفرنسية.

المطلب الثاني:– حرية الرأي والتعبير في الأحكام المصرية العراقية.

المطلب الأول

حرية الرأي والتعبير في الأحكام الفرنسية

من المسلم به أن القضاء هو حامي الحقوق والحريات، يمارس القضاء هذه الحماية بكفالة الضمانات التي يقررها له الدستور والقانون في مواجهة خطر التعسف أو التحكم أو الاعتداء فحماية الحقوق والحريات لا تكفل بمجرد النص عليها في الدستور أو

القانون، وإنما بالتعرف علي مبادئها وتطبيقها وهو ما لا يتحقق إلا من خلال سلطة محايدة مستقلة كل الاستقلال عن غيرها من سلطات الدولة، أحكامها واجبه الاحترام من الجميع حكامًا ومحكومين علي السواء هي (السلطة القضائية).

ويبرز أيضًا دور القضاء جليًا في حماية حرية الآراء المهنية الفردية عندما تغيب النصوص القانونية المتخصصة حيث يلعب دورًا استنباطيًا وتطبيقيًا للقواعد العامة علي مجريات الواقعة المتصلة بحرية الآراء المهنية الفردية للموظف العام محل التقاضي. من خلال ما سبق عرضة كان لابد من توضيح بعض الأحكام القضائية التي أقرها القضاء الفرنسي وطبقها في أحكامه وأسبغ عليها قدسية خاصة تظل قائمة ومستمرة كحصن منيع ودرع واقي حامي لحرية الرأي والتعبير لكل أطياف المجتمع، **ومن هذه الأحكام الآتي:-**

1- قضى مجلس الدولة الفرنسي- الغرفتان التاسعة والعاشرة- جلسة 2021/2/7م[1].

- **الوقائع:** تطلب جمعية "Génération Identitaire" ورئيسها والمتحدث باسمها إزالة تجاوز السلطة وإلغاء المرسوم الصادر في 3 مارس 2021 الذي أعلن بموجبه رئيس الجمهورية حل هذه الجمعية، وكذلك فرض مبلغ 4000 يورو على الدولة يدفع لكل من المتقدمين وفقًا لأحكام المادة L. 761-1 من قانون القضاء الإداري.
- **وقد أسست المحكمة حكمها علي الأتي:-**
- بموجب أحكام المادة L. 212-1 من قانون الأمن الداخلي: تُحل بموجب مرسوم في مجلس الوزراء، جميع الجمعيات أو المجموعات القائمة بحكم الواقع، من خلال شكلها العسكري وتنظيمها وطبيعة الجماعات المقاتلة أو الميليشيات الخاصة..... التي إما تثير التمييز أو الكراهية أو العنف ضد شخص أو مجموعة من الناس بسبب أصلهم أو عضويتهم أو عدم انتمائهم إلى مجموعة معينة أو أمة أو عرق أو دين، أو يُروجون لأفكار أو نظريات تميل إلى تبرير أو تشجيع هذا التمييز أو هذا الكراهية أو هذا العنف.
- وبموجب أحكام الفقرة الأولى من المادة (5/23) من المرسوم الصادر في 7 تشرين الثاني / نوفمبر 1958 بشأن القانون الأساسي للمجلس الدستوري: يجوز رفع الدعوى نتيجة انتهاك نص تشريعي للحقوق والحريات التي يكفلها الدستور..... .
- ويترتب على أحكام هذه المادة أن المجلس الدستوري ينظر في مسألة الأولوية المتعلقة بالدستورية على أساس الشروط الثلاثة التي يكون فيها الحكم المتنازع عليه قابلًا للتطبيق على النزاع أو الإجراء، وأنه لم يتم الإعلان عنه بالفعل بما يتوافق مع الدستور في أسباب قرار المجلس الدستوري والجزء النافذ منه، ما لم تتغير الظروف، وكان السؤال جديدًا أو ذا طبيعة خطيرة.
- وبموجب أحكام المادة (6) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن: يعد القانون هو تعبير عن الإرادة العامة ولجميع المواطنين الحق في المساهمة شخصيًا أو من خلال ممثليهم فيما يحتويه من سبل الحماية أو العقاب..... .

2- قضى مجلس الدولة الفرنسي- الغرفتان التاسعة والعاشرة – جلسة 2021/6/10م[2].

- **الوقائع:** ترتبط القضية بشكل أساسي بإلغاء تجاوز السلطة بشأن تجاوز الصلاحيات المنصوص عليها بالفقرتين 2.2.4و3.1.4 من الخطة الوطنية لإنفاذ القانون المؤرخة 16 سبتمبر 2020 ،والتي تضع إطارًا جديدًا لممارسة أمر إنفاذ القانون وإلزام وزير الداخلية بتضمين فقرة جديدة في النظام الشرطي الوطني.
- **وقد أسست المحكمة حكمها علي الآتي:-**
- يختص المشرع بموجب المادة(34) من الدستور بوضع القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، وذلك لضمان التوفيق بين ممارسة الحريات المكفولة دستوريًا والمتمثلة في حرية القدوم والذهاب، وحرية التعبير والتواصل، والحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء من جانب ،ومنعا لاعتداءات على الجمهور لاسيما الهجمات على أمن الأشخاص والممتلكات وتحديدا لنظام القانوني المطبق على حرية التظاهر في هذا الصدد من جانب آخر.
- وتمتلك سلطة الشرطة الإدارية من أجل منع الإخلال بالنظام العام اتخاذ الإجراءات المناسبة والضرورية والمتناسبة التي قد يُطلب إليها إذا لزم الأمر من خلال تنفيذ حرية التظاهر.

[1] Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 02/07/2021, 451741, Inédit au recueil Lebon.
[2] Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 10/06/2021, 444849, Publié au recueil Lebon.

- وبموجب أحكام المادة (11) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 فإن " حرية التعبير عن الأفكار والآراء هي من أثمن حقوق الإنسان، لذلك يمكن لكل مواطن أن يتحدث بحرية عن طريق الكتابة والطباعة للرد على التعدي على هذه الحرية في الحالات التي يحددها القانون ".
- تعد حرية التعبير والتواصل التي يُستمد منها أيضًا الحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء أكثر قيمة من حيث أن ممارستها هي شرط من شروط الديمقراطية وأحد ضمانات احترام الحقوق والحريات الأخرى، بحيث يجب أن يكون أن يتدخل في ممارسة هذه الحرية وهذا الحق ضروريًا ومناسبًا ومتناسبًا مع الهدف المنشود، ويتسم حضور الصحافة والصحفيين أثناء المظاهرات بأهمية خاصة لأنه يتيح إمكانية الإبلاغ عن الأفكار والآراء المُعبَر عنها وطبيعة هذا التعبير الجماعي، وكذلك يتيح للسلطات العامة والقوى التدخل إذا دعت الضرورة لذلك، بالإضافة إلى إسهامه فى ضمان تحقيق نظام ديمقراطي، من خلال استدعاء سلطات ووكلاء إنفاذ القانون للمساءلة عن سلوكهم تجاه المتظاهرين والجمهور بشكل عام والأساليب المستخدمة للحفاظ على النظام العام والسيطرة أو تفريقًا لمتظاهرين بشأن الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة .... فإن ممارسة الحريات المضمونة دستوريًا والمتمثلة في حرية التعبير والتواصل والحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء بشرط عدم الإخلال بالنظام العام والصحة العامة..... .

3- قضى مجلس الدولة الفرنسي – جلسة 2021/6/12م[1].

- **الوقائع:** طلبت جمعية كاثوليك كونفلان ومنطقتها (ADECOR) من قاضي الطلبات العاجلة بالمحكمة الإدارية لفرساي الحكم على أساس المادة L. بالتدابير اللازمة لحماية الحرية الأساسية لممارسة الدين التي انتهكها حاكم إيفلين بشكل خطير وواضح وبشكل غير قانوني في ممارسة إحدى سلطاته لتعليق حظر حاكم إيفلين على تنظيم مظاهرة الطبيعة الدينية.
- **وقد أسست المحكمة حكمها علي الآتي:-**
- تشكل حرية التعبير والاتصال التي يكفلها الدستور والمادتان (10) و (11) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتي يُستمد منها الحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء حرية أساسية بالمعنى المقصود بالمادة 2-521 .L من قانون القضاء الإداري، وممارستها لاسيما من خلال حرية التظاهر أو التجمع هي شرط من شروط الديمقراطية وأحد ضمانات احترام الحقوق والحريات الأخرى التي تشكل أيضًا حريات أساسية بالمعنى المقصود في هذه المادة، مثل حرية تكوين الجمعيات.
- ونجد أن حرية العبادة لها أيضًا طابع الحرية الأساسية وفقًا لما ينظمه القانون، ولا تقتصر هذه الحرية على حق أي فرد في التعبير عن المعتقدات الدينية التي يختارها فقط، بل تتضمن من بين مكوناتها الأساسية الحق في المشاركة الجماعية في الاحتفالات، مع مراعاة التوفيق بين تلك الحريات الأساسية واحترام الهدف الدستوري المتمثل في حماية الصحة والحفاظ على النظام العام، وأن الإطار القانوني المعمول به:
- بموجب أحكام الفقرة الأولى من المادة 27 من القانون الصادر في 9 كانون الأول / ديسمبر 1905 بشأن الفصل بين الكنائس والدولة: تنظم الاحتفالات والمواكب وغيرها من مظاهر العبادة الخارجية وفقًا للمادة 2 -2212 L من القانون العام للسلطات المحلية.
- وبموجب أحكام المادة 2-2212 L من القانون العام للسلطات المحلية: يعد الغرض من الشرطة البلدية هو ضمان حسن النظام والسلامة العامة والأمن والصرف الصحي، وهي تشمل على وجه الخصوص الحفاظ على النظام الجيد في الأماكن التي توجد بها تجمعات كبيرة من الناس، مثل المعارض والأسواق والاحتفالات والاحتفالات العامة والعروض والألعاب والمقاهي والكنائس والأماكن العامة الأخرى.
- وبموجب أحكام المادة 2-211L من ذات القانون: يتم تقديم الإعلان إلى مجلس المدينة التابع للبلدية أو إلى قاعات البلديات في مختلف البلديات على أراضيها التي يجب أن يقام الحدث فيها على الأقل ثلاثة أيام وبحد أقصى خمسة عشر يومًا قبل تاريخ الحدث في باريس، ويتم تقديم الإعلان إلى مقر الشرطة، على أن يحتوى الإعلان على الأسماء ومساكن المنظمين ويوقع من قبل

(1) Conseil d'État, , 12/06/2021, 453513, Inédit au recueil Lebon.

واحد منهم على الأقل ويشار فيه إلى الغرض من الحدث والمكان وتاريخ ووقت تجمع المجموعات المدعوة للمشاركة فيه وإذا أمكن المسار المخطط له.

- وبموجب أحكام المادة 4-211 .L من نفس القانون: إذا اعتبرت السلطة المخولة بصلاحيات الشرطة أن المظاهرة المخطط لها من المحتمل أن تخل بالنظام العام، فإنها تحظرها بأمر تخطر به على الفور الموقعين على تصريح في المسكن المختار، ويرسل العمدة الإعلان إلى ممثل الولاية في الدائرة خلال أربع وعشرين ساعة، ويرفق به إذا لزم الأمر نسخة من أمر المنع الخاص به، ويجوز لممثل الولاية في الوزارة أن ينص عليه بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة 1-2215 L من القانون العام للمجتمعات الإقليمية.
- وقد تضمنت المادة 1 من قانون 31 مايو 2021م المتعلق بإدارة إنهاء الأزمة الصحية على ما يلي: اعتبارًا من 2 يونيو 2021 وحتى 30 سبتمبر 2021م يجوز لرئيس الوزراء بموجب مرسوم بشأن تقرير الوزير المسئول عن الصحة لمصلحة الصحة العامة ولغرض وحيد هو مكافحة انتشار وباء covid-19 دون الإخلال بالمادتين 2-211 .L و 4-211 .L من قانون الأمن الداخلي، تنظم تجمعات الناس والاجتماعات والأنشطة على الطرق العامة والأماكن المفتوحة للجمهور، وأخيرًا وبموجب أحكام المادة الأولى من مرسوم يونيو 2021 الذي ينص على التدابير العامة اللازمة لإدارة إنهاء الأزمة الصحية:
- أولاً:- من أجل إبطاء انتشار الفيروس، تم تحديد تدابير النظافة في نهاية هذا المرسوم وكذلك نطاق التباعد الاجتماعي، بما في ذلك المسافة المادية التي لا تقل عن متر واحد بين شخصين والمعروفة باسم الحواجز المحددة على المستوى الوطني، مع ضرورة مراعاتها في جميع الأماكن وفي جميع الظروف.
- ثانيًا:- التجمعات والاجتماعات والأنشطة يتم تنظيم الضيافة والسفر وكذلك استخدام وسائل النقل غير المحظورة بموجب هذا المرسوم من خلال ضمان الامتثال الصارم لهذه التدابير، وبموجب أحكام المادة (3) من نفس المرسوم:-
- أولًا:- أي تجمع أو اجتماع أو نشاط على الطريق العام أو في مكان مفتوح للجمهور لا يحظره هذا المرسوم، وينظم هذا التجمع في ظروف مع مراعاة أحكام المادة الأولى.
- ثانيًا:- يخاطب منظمو المظاهرات على الطريق العام المشار إليه في المادة 1-211L من قانون الأمن الداخلي مدير الدائرة التي يجب أن تجري التظاهرة على أراضيها، وذلك دون الإخلال بما يلي: الإجراءات الأخرى المعمول بها، إعلان يحتوي على المعلومات المنصوص عليها في المادة 2-211L من نفس القانون، مع تحديد الإجراءات التي يتم تنفيذها لضمان الامتثال لأحكام المادة الأولى من هذا المرسوم، مع عدم الإخلال بأحكام المادة 4-211 .L من قانون الأمن الداخلي، يجوز للمحافظ إصدار حظر إذا كانت هذه الإجراءات لا تسمح بالامتثال لأحكام المادة الأولى.

المطلب الثاني

حرية الرأي والتعبير في الأحكام المصرية العراقية

أولاً:- حرية الرأي والتعبير في الأحكام المصرية

اعتنقت الدساتير المصرية المتعاقبة مبدأ استقلال القضاء وحصانته لاعتباره ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات وحظرت النص في القوانين علي تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ومؤدي ذلك أن القضاء في مصر هو الحارس للحقوق والحريات طالما كان استقلاله وحصانته ضمانان أساسيان لحمايتها، وطالما كانت رقابة القضاء علي المشروعية مكفولة دائمًا بغير استثناء[1].

لذا كان لابد من وجود قضاء عادل يكفل الحماية اللازمة لحرية الصحافة والبث الإذاعي وحرية الموظف العام لمكانتهما وأهميتهما داخل أي نظام ديمقراطي في إطار من المشروعية، ومحاكمة وإنزال العقاب علي من يخالفها.

من خلال ما سبق ذكره سيظهر جليًا مدي أهمية الحماية القضائية للحقوق والحريات وذلك من خلال الأحكام القضائية الدستورية والإدارية التي قضت في كافة الدعوي التي تتعلق بحرية الرأي للموظف:-

(1) د/ احمد فتحي سرور (الحماية الدستورية للحقوق والحريات) الناشر/ دار الشروق ، الطبعة الأولي، سنة 1999م، صـ 586.
وينظر أيضا:- د/ أحمد فتحي سرور (القانون الجنائي الدستوري) الناشر/ دار الشروق ، الطبعة الثالثة، سنة 2004م، صـ 331، 332.

CC BY

(1) <u>أحكام القضاء الدستوري</u>

أبانت المحكمة الدستورية العليا في العديد من أحكامها القوة الإلزامية للقواعد أو النصوص الدستورية بصفة عامة، ومنها تلك المتعلقة بالحقوق والحريات وكذا النتائج المترتبة علي مخالفتها بقولها إن "الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ويقرر الحريات والحقوق ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضفي عليه السيادة والسمو باعتباره كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوي علي القمة من البناء القانوني للدولة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمي القواعد الآمرة التي يتعين علي الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية دون أية تفرقة أو تمييز في مجال الالتزام بها بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وإذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلًا وقرارًا وحكمًا لازمًا لكل نظام ديمقراطي سليم، فإنه يتعين علي كل سلطة عامة أيًا كان شأنها وأيًا كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل علي قواعد الدستور ومبادئه، وأن تلتزم حدوده وقيوده، فإن هي خالفتها أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وخضع – متى انصبت المخالفة علي قانون أو لائحة – للرقابة القضائية التي عهد الدستور بها إلي المحكمة الدستورية العليا بوصفها الهيئة القضائية العليا التي اختصها دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين واللوائح بغية الحفاظ علي أحكام الدستور وصونها وحمايتها من الخروج عليها، وقد حرصت الدساتير المصرية المتعاقبة جميعها – منذ دستور 1923– علي تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها، قصدًا من المشرع الدستوري أن يكون النص عليها في الدستور قيدًا علي المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام وفي حدود ما أراده الدستور لكل منها من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعيًا، فإذا خرج المشرع فيما يقرره من تشريعات علي هذا الضمان، بأن قيد حرية أو حقًا ورد في الدستور مطلقًا أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستوريًا وقع عمله التشريعي مخالفا للدستور)[1].

لذلك سوف أتناول بعض من أحكام المحكمة الدستورية العليا بالقدر الذي يبين أهمية دورها في حماية حرية الرأي والتعبير، وذلك علي الوجه التالي :-

(1) القضية رقم 44 لسنة 7 قضائية – جلسة 1988/5/7م – مجموعة الأحكام – الجزء الرابع – صـ 98

- **الوقائع:** حيث إن الوقائع علي ما يبين من قرار الإحالة وسائر الأوراق تتحصل في أن المدعي كان قد تقدم عن نفسه وبصفته وكيلًا عن ستين عضوًا مؤسسًا إلى لجنة شئون الأحزاب السياسية في 11 أغسطس 1983 بإخطار كتابي عن تأسيس حزب.... مرفقًا به المستندات التي يتطلبها القانون.
- وبتاريخ 18 ديسمبر 1983 أصدرت اللجنة قرارًا مسببًا بالاعتراض علي تأسيس الحزب، فطعن المدعي علي هذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا– الدائرة الأولي– بالطعن رقم 777 لسنة 30 قضائية طالبًا الحكم بإلغائه.
- (وحيث أن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة 1923 علي تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها قصدًا من الشارع الدستوري أن يكون لهذه الحريات والحقوق قوة الدستور وسموه علي القوانين العادية، وحتى يكون النص عليها في الدستور قيدًا علي المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع العادي تنظيمها لبيان حدود الحرية وكيفية ممارستها من غير نقص أو انتقاص منها، وطورًا يطلق الحرية العامة إطلاقًا يستعصى علي التقييد والتنظيم فإذا خرج المشرع فيما يضعه من تشريعات علي هذا الضمان الدستوري، بأن قيد حرية وردت في الدستور مطلقة، أو أهدر أو انتقص من حرية تحت ستار التنظيم الجائز دستوريًا، وقع عمله التشريعي مشوبًا بعيب مخالفة الدستور.
- وحيث أن حرية الرأي هي من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطي وتعد ركيزة لكل حكم ديمقراطي سليم، إذ يقوم هذا النظام في جوهرة علي مبدأ السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات.....، كما تعد حرية الرأي ضرورة لازمة لمباشرة الحقوق السياسية وإمكان المساهمة بهذه الحقوق العامة في الحياة السياسية مساهمة فعالة كحق تكوين الأحزاب

(1) المحكمة الدستورية العليا ، القضية رقم 25 لسنة 8 ق ، جلسة 1992/5/16م ، الجزء الخامس، صـ 324.
– ينظر أيضًا:- الحكم الصادر في القضية رقم 25 لسنة 22 ق ، جلسة 2001/5/5م، الجزء التاسع، صـ 907 .

السياسية وحق الانضمام إليها وحق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء، بل إن قانون الأحزاب السياسية – وقد صدر في سنة 1977 قبل تعديل المادة الخامسة من الدستور سنة 1980 بالنص فيها علي نظام تعدد الأحزاب – ..... .

- وحيث إنه لما كانت حرية التعبير عن الرأي لا يقتصر أثرها علي صاحب الرأي وحده بل يتعداه إلي غيره والي المجتمع..... .
- وحيث إنه وإن كان من المقرر طبقًا لقواعد القانون الدولي العام أن المعاهدات الدولية التي تم إبرامها والتصديق عليها واستيفاء الإجراءات المقررة لنفاذها لها قوتها الملزمة لإطرافها ..... .
- لما كان ذلك وكان البند(سابعًا) من المادة الرابعة من القانون رقم 40 لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب السياسية فيما تضمنه من اشتراط (ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قيادته من تقوم أدله جديه علي قيامة بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ 20 ابريل سنة 1979) مؤداه حرمان فئة من المواطنين من حقهم في تكوين الأحزاب السياسية حرمانًا أبديًا وهو حق كفله الدستور حسبما يدل عليه لزومًا نص المادة الخامسة منه، وقد رتب النص المطعون عليه – في شق منه – هذا الحرمان علي أخذ هؤلاء الأشخاص بآرائهم التي تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل سالفة الذكر، فإن هذا النص يكون قد انطوى علي إخلال بحريتهم في التعبير عن الرأي وحرمانهم مطلقًا ومؤبدًا من حق تكوين الأحزاب السياسية بما يؤدي إلى مصادرة هذا الحق وإهداره ويشكل بالتالي مخالفة للمادتين 5 ، 47 من الدستور).

(2) القضية رقم 2 لسنة 16 قضائية – جلسة 1996/2/3م– الجزء السابع– صـ 470

- **الوقائع:** حيث إن الوقائع علي ما يبين من قرار الإحالة وسائر الأوراق تتحصل في أن المدعين كانوا قد أقاموا الدعوي رقم 8821 لسنة 46 قضائية أمام محكمة القضاء الإداري بالقاهرة – دائرة منازعات الأفراد والهيئات – طالبين الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم 337 لسنة 1992 فيما نص عليه من دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية يوم الثالث من نوفمبر 1992، ووقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الداخلية رقم 5206 سنة 1992 بشأن ما قررته المادة (76) من قانون الإدارة المحلية الصادر بالقرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 من أن يرفق المرشح مع طلب الترشيح صورة من قائمة الحزب الذي ينتمي إليه مثبتًا به إدراج اسمه فيها وقد استند المدعون في ذلك إلي مخالفة المادة (75) مكررا من قانون نظام الإدارة المحلية للدستور..... .
- (وحيث إن ضمان الدستور – بنص المادة 47 – لحرية التعبير عن الآراء والتمكين من عرضها ونشرها سواء بالقول، أو بالتصوير، أو بطباعتها.....، وبها يكون الأفراد أحرارًا لا يتهيبون موقفًا ولا يترددون وجلًا ولا ينتصفون لغير الحق طريقًا.
- وحيث أن حرية التعبير التي تؤمنها المادة 47 من الدستور أبلغ ما تكون أثرًا في مجال اتصالها بالشئون العامة وعرض أوضاعها، وكان حق الفرد في التعبير عن الآراء التي يريد إعلانها ليس معلقًا على صحتها ولا مرتبطا بتمشيها مع الحاجة العامة في بيئة بذاتها، ولا بالفائدة العامة التي يمكن أن تنتجها..... .
- وحيث أن حرية التعبير التي كفلها الدستور علي ما تقدم هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي، لا يقوم إلا بها ولا يعدو الإخلال بها أن يكون إنكارًا لحقيقة أن حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها..... .
- وحيث إن حرية التعبير – في مضمونها الحق – تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلوذون بها في الاجتماع المنظم، وحجب بذلك تبادل الآراء..... .
- بل إن حرية القول والصحافة والعقيدة وتقديم العرائض للحصول علي الترضية التي يقتضيها رد عدوان قائم أو محتمل لا يمكن ضمانها ضمانًا كافيًا، إلا من خلال شكل من أشكال الاجتماع تجتمع فيه الجهود للدفاع عن مصالح بذواتها .....، ومن ثم تقع هذه القيود في حماة المخالفة الدستورية).

(3) القضية رقم 77 لسنة 19 قضائية – جلسة 1998/2/7م– الجزء الثامن – صـ 1165

- **الوقائع:** حيث إن الوقائع علي ما يبين من صحيفة الدعوي وسائر الأوراق تتحصل في أن المدعيين وآخرين كانوا قد أقاموا الدعوي رقم 897 لسنة 1996 عمال جزئي القاهرة ضد المدعي عليهما الثاني والثالث ابتغاء القضاء بصفة مستعجلة بإلزام أولهما بمنحهم شهادة القيد بالنقابة وسداد الاشتراك، وإلزام ثانيهما بقبول أوراق ترشيحهم ثم بإحالة الدعوي إلي محكمة الموضوع لنظر طلب

CC BY

التعويض قولًا منهم بأنهم من العاملين بالصحافة والطباعة والنشر والإعلام، وإذ رغبوا في الترشيح لانتخابات اللجنة النقابية فقد تقدموا إلي النقابة العامة التي ينتمون إليها بطلب شهادة تفيد عضويتهم بها..... .

- (وحيث إن حرية التعبير تمثل قيمة عليا لا تنفصل الديمقراطية عنها وإنما تؤسس الدول علي ضوئها مجتمعاتها صونًا لتفاعل مواطنيها معها بما يكفل تطوير بنيانها وتعميق حرياتها، وإن جاز القول بأن لحرية التعبير أهدافها التي يتصدرها بناء علي دائرة للحوار العام ..... .
- وحيث إن حرية التعبير – وكلما كان نبضها فاعلًا وتأثيرها عريضًا – هي الطريق لبناء نظم ديمقراطية تتعدد معها مراكز اتخاذ القرار..... .
- وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن الآراء على اختلافها لا يجوز إجهاضها ولا مصادرة أدواتها أو فصلها عن غاياتها ولو كان الآخرون لا يرضون بها، أو يناهضونها أو يرونها منافية لقيم محدودة أهميتها يروجونها أو يحيطون ذيوعها بمخاطر يدعونها ولا يكون لها من وضوحها وواقعها ما يبرر القول بوجودها .
- وحيث إن المشرع، وكلما تدخل بلا ضرورة لتقييد عرض أراء بذواتها بقصد طمسها أو التجهيل بها بالنظر إلي مضمونها كان ذلك اصماتًا مفروضًا بقوة القانون في شأن موضوع محدد انتقاه المشرع .. .
- وحيث إن حق الاقتراع، يعتبر كذلك صورة من صور التعبير عن الآراء من خلال إدلاء من ينضمون إلي تنظيم معين . سواء كان شكل تجمعهم سياسيًا أو نقابيًا..... .
- وحيث أن النظم الانتخابية جميعًا غايتها أن يكون التمثيل وفقا لأحكامها متكافئًا..... وبدونها يفقد الحق في الاجتماع مغزاه وكان الشرط المطعون عليه يقيد من حرية تبادل الآراء، ومن فرص اختيار العمال لمرشحيهم .....، ومن الأسس الديمقراطية للعمل النقابي ويحيل حق الاجتماع عبثًا، فإنه بذلك يكون مخالفًا لأحكام المواد(47 ، 54 ، 56) من الدستور).

(4) <u>أحكام القضاء الإداري</u>

انحاز قضاء مجلس الدولة بمحاكمة المختلفة علي رأسها المحكمة الإدارية العليا للدفاع عن الحقوق والحريات – ومنها حرية الرأي والتعبير وحرية ابداء الآراء السياسية – ورد العدوان الواقع عليها، والحكم بزوال آثاره ورد الخارجين علي مبدأ المشروعية ومخالفة القانون.

يتضح ذلك من خلال مجموعة الأحكام التالية:-

(1) الطعنان رقمي 2851و2872 لسنة 31 قضائية عليا – جلسة 1989/3/18 – المجموعة الرسمية للمكتب الفني – الجزء الثاني – قاعدة 103 – صـ 720

- **الوقائع:** يخلص وجيز واقعات هذه الدعوي في أن السيد/..... الطاعن في الطعن رقم 2815 لسنة 31 القضائية والمطعون ضده الأول في الطعن رقم 2872 لسنة 31 القضائية أن الثابت من الأوراق أنه يعمل قائد اوركسترا سيمفوني بالبث الفني للموسيقي من الدرجة الأولي وقد نسب إليه تقرير الاتهام أولهما: أنه صرح لمجلة أكتوبر بحديث صحفي ينطوي على المساس برئيسه في العمل، ثانيهما: أنه قام بالعمل لدى الفرق الليلة دون الحصول علي ترخيص من السلطة المختصة ..... .
- (حيث إنه عن الاتهام الأول المنسوب للسيد/..... والمتمثل في .....، فالقاعدة التي تحكم مدى اعتبار النشر بالصحف.....،هى أن المقرر وفقًا لصريح نصوص الدستور أن الوظائف العامة كما هي حق للمواطنين تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وفي قيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، وحرية الرأي مكفولة ..... .
- وحيث إنه يبين مما سبق أن الأصل العام المقرر دستوريًا والمتطلب ديمقراطيًا هو وجوب كفالة حماية المواطنين العموميين في أداء واجباتهم من كفالة حرية الرأي سواء لذات العاملين في مباشرتهم للنقد رغبه في الإصلاح وتحقيق الصالح العام أو من غيرهم من المواطنين مع رعاية حرية وتوفير حق الشكوى لكل منهم للصحافة وغير ذلك من طريق النشر والإعلان دون مساس بأسرار الدولة وصيانتها ، وإن اجتماع حق الشكوى مع حرية الرأي والتعبير عنه يباح كأصل عام لكل مواطن أن يعرض شكواه ومظالمه علي الرأي، شريطة ألا يتضمن النشر ما ينطوي علي مخالفة الدستور أو القانون أو إساءة استعمال الحق، ولقد حظر المشرع علي

العامل في صلب قانون نظام العاملين المدنين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 صراحة في المادة (77) من ...(7) أن يقضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف .....، (8) أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته... .

- ومقتضي ما تقدم إن للموظف العام أن يتظلم إلي السلطات الرئاسية وله أن يعبر من خلال الصحافة عن تظلمه مما يعانيه أو مما يتصور ظلمًا لحق به.....، وعلى ذلك فإنه يكون قد استعمل بصفته موظفًا عامًا وفنانًا موسيقيًا وشخصية عامة في المجتمع الثقافي والفني حقه الطبيعي في الشكوى في مواجهة الرأي العام..... ، ومن خلال ما هو متاح دستوريًا وديمقراطيًا من حرية الصحافة والنشر دون أن يخرج عن الإطار المشروع دستوريًا وقانونيًا.....).

(2) قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعنان رقم 6477 لسنة 42 قضائية و 115 لسنة 43 قضائية – جلسة 2000/11/25م

- ... لا مسئولية علي الموظف العام الذي يشغل وظيفة فنية إن قام بعمل أو أدلي برأي في مسالة خلافيه علي قدر اجتهاده وما حصله من خبره، ولكن يسأل إذا كان سيئ النية أو إذا صدر عن جهل بين المبادئ المستقرة أو الأصول العلمية المسلم بها – إذا كان نص القانون واضحًا لا لبس فيه فلا اجتهاد مع صريح النص– إبداء الرأي أو الأخذ به مسألة خلافية تمثل أكثر من وجهة نظر لا يعد مخالفة تستوجب توقيع الجزاء عنها... .

(3) قضت المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 1712 – لسنة 44 قضائية – جلسة 2001/7/28م

- ... عدم جواز مساءلة الموظف تأديبيًا في حال اختلاف الرأي في المسائل الفنية التي تحتمل أكثر من رأي وتختلف فيها وجهات النظر، ذلك أن الأمور الفنية قد تدق علي ذوي الخبرة والتخصص إما لغموض النص الذي يحكمها أو لعدم وجود نص أصلًا ، أما إذا كان نص القانون الذي يقوم الموظف بتنفيذه واضحًا وصريحًا فإن القاعدة أنه لا اجتهاد مع صراحة النص، ولا يعتبر خطأ الموظف في تطبيق القانون من حالات إبداء الرأي التي تمنع مساءلة الموظف تأديبيًا.

<u>ثانيًا:– حرية الرأي والتعبير في الأحكام العراقية</u>

وفيما يتعلق بموقف القضاء العراقي فنجد إن محكمة التمييز الاتحادية عرفت الحقوق السياسية في إحدى قراراتها بقولها فالحقوق السياسية هي " الحقوق التي يكتسبها الشخص باعتباره عضوًا في هيئة سياسية كحق الانتخاب وحق الترشيح وحق تولي الوظائف العامة، أما الحقوق غير السياسية فهي الحقوق اللازمة للإنسان باعتباره فردا في مجتمع والتي لا يمكنه الاستغناء عنها وتنقسم إلى حقوق عامة وحقوق مدنية، فالحقوق العامة هي الحقوق المقررة لحماية الشخص نفسه وحريته وماله كالحق في التنقل وفي الاجتماع وفي الاعتقاد وفي تملك الأشياء وحق العمل ويتمتع بها الناس جميعًا في حدود القانون وهذه الحقوق تسمى أيضا الحقوق الطبيعية أو حقوق الإنسان"[1].

<u>تعقـــيب:</u>

نرى أن الاحكام القضائية لما لها من قدسية خاصة كانت بمثابة طوق النجاه للموظف، خاصة في ظل بعض الظروف الاستثنائية والطارئة التي قد تؤدي الى انتهاك أو حتى انتقاص ممارسة هذه الحقوق، وأن غياب السلطة القضائية في مثل هذه المواقف يعدم هذه الحقوق ويقتل ممارستها وتعري الفرد من الحماية والضمانة الوحيدة الحارسة له.

وان كنا نري ان هذه الحماية تستوجب تدخل تشريعي بنصوص قانونية واضحة ومحددة يقوم القضاء بتطبيقها على ارض الواقع تكون حجة وسند له في اصدار حكمة العادل الكاشف للحق المطبق للعدل الفاصل بين سلطات الدولة، كي تؤدي عملها بكل صدق وامانة ونزاهة وشفافية يطمئن لها الفرد داخل وطنه وبين سائر جنسه دون رعب أوخوف من المجهول.

الخاتمـة:

بحمد الباري ونعمة منه وفضل ورحمة نضع قطراتنا الأخيرة بعد رحلة عناء عبر ثلاثة موانئ بين تفكر وتعقل وتدبر في "**الآراء السياسية والمعتقدات الدينية والتطلعات الفلسفية الإبداعية للموظف**

[1] ينظر القرار رقم أج 483/1 في 1962/1/3 ، قرار منشور في مجلة التدوين القانوني ، العدد الثالث ، السنة الأولى ، ط3 ، مطبعة التضامن ، بغداد ، أيلول ، 1962 ، ص 113–114 .

CC BY

في المواثيق الدولية والقوانين الوضعية" ولقد كانت رحلة جاهدة للارتقاء بدرجات العقل ومعراج الأفكار عندما حاولنا أن نتناول هذه الدراسة عن طريق السرد العلمي والقانوني لموضوع الدراسة باذلين قصارى جهدنا بشكل يغلب عليه الإختلاف عن باقي الدارسات السابقة التي تناولت بعض من نقاط موضوع الدراسة وفقًا لطريقتهم الخاصة في السرد وفي المضمون، فكان من الصعب أن نقوم بعرض كامل لموضوع الدراسة وبعض من الحقوق الهامة الأخرى لكل فئات المجتمع، وذلك بطريقة تسلسلية لموضوع الدراسة ممزوجة بالمقارنة بين النصوص الدستورية والقانونية والسوابق القضائية لكل من النظامين الفرنسي والمصري والعراقي متخذين شكل ومضمون آلة الزمن لسرد الحقوق والحريات العامة بين الماضي والحاضر، بين النص والتطبيق، بين الديمقراطية والديكتاتورية، في الظروف العادية والاستثنائية، في السكينة والفزاعات السياسية، ملتمسين ومبتغين عدم الفتور والملل أو التكرار والإطالة.

لذلك قمنا بعد هذا الجهد المتواضع في تقديم وطرح خلاصة وثمرة جهدنا من خلال تقسيم موضوع الدراسة إلى ثلاثة مباحث:-

المبحث الأول: تناولنا فيه حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والاقليمية، **وذلك من خلال مطلبين:- المطلب الأول:** اعتناق الآراء السياسية والفلسفية في المواثيق الدولية، **والمطلب الثاني:** اعتناق الآراء السياسية والفلسفية في الانظمة الاقليمية.

وذلك عن طريق السرد العام للنصوص الدولية والاقليمة التي رسمت حرية الرأي والتعبير عنه ونظمته وقدسته والزمته في الدساتير والقونين الداخلية للدول، كون انه من المعلوم بالضرورة أن هذا الحق من الحقوق الجوهرية واللصيقة بشخص الانسان ضمن حزمة الحقوق والحريات العامة، وإن شئت فقل اسماها واجلها واخطرها عن غيرها من بقية هذه الحزمة، ولقد تناولنا ذلك الحق في العام قاصدين في منصف هذا البحث أن نتناول الحق الخاص بالموظف دون غيره من بني وطنه، كنوع من التميز والاستثناء الذي اجبر عليه الموظف عن غيره من بني وطنه لحساسية مكانته ودورة في الهيكل التنظيمي والاداري لكل دولة ووفقًا للنظام السياسي السائد بداخلها.

ثم تناولنا في المبحث الثاني: حرية الرأي والتعبير في القوانين الوضعية، **وذلك من خلال مطلبين:- المطلب الأول:-** حق الموظف في اعتناق وابداء الآراء السياسية، **والمطلب الثاني:** القيود الواردة على حق الموظف في اعتناق وابداء الآراء السياسية.

وذلك عن طريق السرد الخاص لنصوص القوانين الداخلية في بعض الدول التي رسمت ونظمت حرية الرأي السياسي للموظف، والقاء الضوء على النقاط التي تناولتها هذه النصوص بشكل واضح، وكشف اللثام عن النصوص العامة المعماه في بقية القوانين الآخري لهذه الدول، التي تعمدت عدم ذكر ذلك الحق تاركه شأن تنظيمه، وزمام امره للأهواء والمصالح ترتع وتلعب فيه كيفما تشاء ووقت ما تريد.

ثم تناولنا أخيراً في المبحث الثالث: حرية الرأي والتعبير في الأحكام القضائية، **وذلك من خلال مطلبين:- المطلب الأول:** حرية الرأي والتعبير في الأحكام الفرنسية، **والمطلب الثاني:** حرية الرأي والتعبير في الأحكام المصرية والعراقية .

حيث رأينا أن هذا الحق من الخطورة بمكان، الأمر الذي دفعنا للبحث عن الحماية القضائية له في احكام هذه الدول، متسائلين هل هذه الحماية علي القدر الكافي لممارسة ذلك الحق دون " خوف – رهبه – تتبع امني – فصل من الخدمة " أم ان هناك حماية منقوصه في دول بعينها؟

وفي نهاية دراستنا التي تناولنا فيها (الآراء السياسية والمعتقدات الدينية والتطلعات الفلسفية الإبداعية للموظف)، سوف نقوم بتوضيح أهم النتائج التي توصلنا إليها وطرح أهم ما يستحق منها من توصيات ومقترحات:-

نتائج الدراسة:

(1) من أهم صور الحقوق والحريات العامة في الميدان السياسي بالنسبة للموظف العام هو حقه في حرية اعتناق وابداء الآراء السياسية، لما لهذه الصورة من اثر كبير على عمل الموظف داخل ادارته، وحسن انتظام سير المرفق العام بوجه عام.

(2) ممارسة حرية الرأي والتعبير واعتناق وابداء الآراء السياسية والدينية والفلسفية هي مقياس لحضارة الأمم على اختلافها ومرآة لنشاطها في شتى الميادين، كون انه يعد عاملًا أساسيًا في عملية التثقيف السياسي و الثقافي و الاجتماعي لدى المواطن ويؤثر في تكوين عقيدتهم تجاه نظام الحكم القائم في الدولة.

1) أن الثورات العربية المنصرمة والمؤججة أتاحت فضاءًا أوسع لممارسة حرية الرأي والتعبير والحقوق والحريات المرتبطة به، ومكنت جميع اطياف المجتمع – العادي والموظف – من التعبير عن آرائهم والتواصل مع آخرين حول العالم بكل سهولة ويسر.

CC BY

2) على الرغم من أن كفالة ممارسة حرية الرأي والتعبير واعتناق وابداء اللآراء السياسية والدينية والفلسفية والابداعية كانا لهما الفضل في إثراء عملية التثقيف والوعي السياسي لدى الجمهور، إلا أنهما كانا بمثابة النقمة في كثير من المواقف والأحداث التي عصفت بحق الدولة في سيادتها الداخلية، وهددت بل هدمت أنظمة الحكم في كثير من دول العالم نتيجة بثها لأخبار ومعلومات كاذبة، أو نشرها لأفكار ومعتقدات متطرفة وخاطئة.
3) عدم وجود تعريفات واضحة للمصطلحات التي تحوز مكانًا جوهريًا ومؤثرًا في مجال تداول المعلومات، كالسر، والأمن القومي، والنظام العام، والمصلحة العامة، والسلم العام، وهو ما يمكن الجهات القائمة على تطبيق هذه القوانين من التفسير الواسع لهذه المصطلحات الاستثنائية، مما قد يحول الاستثناء بتقييد حرية المعلومات في حالات معينة إلى قاعدة عامة، وهو ما حدث بالفعل.
4) عكف الكثير من الدول على توفير الحماية والضمانة اللازمة لحفظ أمنها القومي الداخلي والخارجي عن طريق فرض القيود المختلفة من خلال ما تصدره من تشريعات تعمل على تنظيم كافة الحقوق والحريات.

<u>توصيات ومقترحات الدراسة:</u>

(1) نوصي ونقترح ما يأتي:

- لابد من اتاحة واحاطة وكفالة ممارسة حرية الرأي والتعبير وكافة الحقوق المنبثقه منه لما له من أثر ووقع خاص في النفوس البشرية والدول الديمقراطية على سائر أفراد المجتمع، المستمدة من نصوص المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية.
- علي أن تمارس هذه الحرية وفقًا لشروط وضوابط واضحة ومحددة علي وجه الحصر دون التوسع في القيود والتفنن في الشروط والاسراف في التعقيد على وجه يعيق ممارسته وتصبح هي والعدم سواء.
- بغرض تثقيف المجتمع من الناحية العلمية واشراكهم في الحياة السياسية وتسليمًا بحقوقهم الدستورية التي تساهم في تكوين الرأي العام والعمل على استقرار أمن البلاد وعدم إثارة الفتن والفوضى.
- والعمل علي عدم تناثر الاستثناءات الواردة على هذه الحرية في القوانين والقرارات الكثيرة والمتنوعة، مما يجعل من هذه الاستثناءات قيودًا شديدة على ممارستها، وهو ما يجب معالجته بأن يكون هناك قانونًا لحرية اعتناق وابداء الآراء السياسية يتضمن الاستثناءات مراعيًا أن يكون نطاقها في أضيق الحدود الممكنة، على أن تكون الأولوية للمصلحة العامة المتحققة من ذلك إذا ما تعارضت مع الاستثناءات والقيود الواردة على هذه الحرية.

(2) كما نوصي ونقترحا أيضًا:

- أن هناك قصورًا تشريعًا وخللًا تنظيمًا في التشريع المصري يستوجب معه التدخل التشريعي لإزالة القصور وسد الخلل وترميم وترسيم الهيكل القانوني لنظام العاملين المدنيين بالدولة، على أن يصدر على أثره قانون جديد ينص على كافة الحقوق والحريات التي تتعلق بالموظف المصري بشكل واضح ودقيق، أسوة بالدستور الفرنسي الذي تضمن في ديباجة دستوره عام 1946 كفالة مبدأ حرية الرأي والتعبير للموظفين، والذي جاء على أثره القانون رقم 13 لسنة 1983(قانون التوظيف) ليترجم ما جاء بالنصوص الدستورية المتعاقبة على فرنسا.
- فلابد من التدخل التشريعي على غرار التشريع الفرنسي ليؤكد على حرية الموظفين أو العاملين في اعتناق الآراء السياسية، وأن يحيط هذه الحرية بضمانات واسعة النطاق لممارستها وذلك عن طريق تشكيل لجان استشارية وإدارية وفنية من موظفين عموميين لاطلاعهم على كافة القرارات التي تتعلق بهم وأخذ رأيهم قبل البت فيها من جانب الجهة الإدارية.
- إتاحة حقهم في التظاهر السلمي فهو قبل أن يكون موظفًا فهو شخص عادي من أفراد الشعب له ما لأقرانه من بني وطنه وعليه ما عليهم ، فإذا كان القانون قد أتاح للعمال حق الإضراب طبقًا للقانون المصري رقم 12 لسنة 2013م، فمن الطبيعي أن يتيح لهم أيضًا حق التجمع السلمي، مع وضع ضوابط وقيود تعمل على حسن سير المرفق العام.

<u>وفي نهاية النتائج والتوصيات:</u>

نرى أنه لا يمكن القول بأننا قد وصلنا إلى درجة الكمال فإننا على يقين تام أن الكمال لله وحده الذي أختص به ذاته العليا، وأن العمل البشري دائمًا ما يعتريه النقص والخلل، فإن كان في هذه الدراسة من توفيق فهو من عند الله وحده وإن كان فيها من خطأ أو سهو أو نسيان فلنا أجر المجتهد، وأسأل الله عز وجل أن يجنبنا السهو الخطأ، وأن يجعل هذه الدراسة من العلم النافع الذي يستفيد منه بني البشر والأجيال القادمة من الباحثين وأن ننال بها الثواب في الدار الآخرة.

CC BY

قائمة المراجع والمصادر:

أولًا:- المراجع باللغة العربية

(1) الكتب القانونية العامة والمتخصصة

- **أبو الفتوح حامد عوده**

(الأرشيف ودوره في مجال المعلومات الإدارية) مكتبه نهضة الشرق ،جامعة القاهرة، دون سنة نشر.

- **احمد فتحي سرور**

(الحماية الدستورية للحقوق والحريات) الناشر/ دار الشروق، الطبعة الأولي، سنة 1999م.

(القانون الجنائي الدستوري) الناشر/ دار الشروق، الطبعة الثالثة، سنة 2004م.

- **اكسافييه فليب**

(القانون الإداري للحريات) ترجمة طلال عبد الله محمود، ضمن متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في الترجمة ، كلية الترجمة، جامعة بغداد، 2004م.

- **أميره عبد الفتاح**
- (حرية الصحافة في مصر) الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، 2009م.
- **انس جعفر**

(الوظيفة العامة) الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ،سنة 2009م.

- **بدوي عبد العليم السيد**

(مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه) دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ،الطبعة الأولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006م.

- **جلال احمد الادمغ**

(التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض – الإدارية العليا) الطبعة الثانية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، سنة 2003م.

- **حسين عثمان محمد عثمان**

(أصول القانون الإداري) الطبعة الأولي، منشورات الحلبي الحقوقية ،سنة 2006م.

- **حمدي حموده**
- (حق الصحفي في الحصول علي المعلومات ومدي تأثيره علي حق الجماهير في المعرفة والإعلام) الناشر/دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة 2010م.
- **خالد ناصر**

(أزمة الديمقراطية في الوطن العربي) منشور في الديمقراطية وحقوق الإنسان ، إصدار مركز دراسات الوحدة العربية، سنة 1986م.

- **رجاء جواد كاظم**

(حدود طاعة الموظف العام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي) الطبعة الأولي، دار النهضة العربية ، سنة 2009م.

- **شريف يوسف خاطر**

(الوظيفة العامة –دراسة مقارنة) ط2 ، دار النهضة العربية، 2008-2009م.

- **صبري جلبي احمد عبد العال**

(ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية)،دار الكتب الوطنية، مصر ، 2010م.

- **طارق حسنين الزيات**

(حرية الرأي لدي الموظف العام في فرنسا ومصر) طبعة 1997م.

- **عاصم احمد عجيله**

(طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريًا – تأديبيًا – جنائيًا – مدنيًا– مقارنة بالشريعة الإسلامية)، عالم الكتب، سنة 2009م.

- **عبد القادر محمد القيسي**

(مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة)، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012م.

- **عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان**

CC BY

(أصول القانون الإداري) دار النهضة العربية ،سنة 1986م.

- **عبد المحسن السالم**

(العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام ، مقارنة بعوارض المسؤولية الجنائية في التشريعين العرقي والمصري) الطبعة الأولي ، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، سنة 1986م.

- **عثمان غيلان العبودي**

(واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة) ، ط1 ، بغداد ، 2011م.

- **عز الدين فوده**

(حقوق الإنسان في التاريخ وضمانته الدولية) المؤسسة المصرية العامة للتأليف والنشر، القاهرة ، **بدون سنة نشر.**

- **غانم محمد غانم**

(الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدي الموظف العام) دار النهضة العربية، سنة 1988م.

- **فتحي بكري**

(قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف) دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م.

- **فوزي فرحات**

(القانون الإداري العام – الكتاب الأول ، التنظيم الإداري – نشاط الإدارة) ، الطبعة الأولي ، مكتبه الحلبي الحقوقية ، طرابلس ، سنة 2004م.

- **مازن ليلو راضي**

(الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة) ، دار المطبوعات الجامعية ، دون سنة نشر.

- **مجدي مدحت النهري**

(قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية) مكتبة الجلاء الحديثة ، مصر ، بدون سنة.

- **محمد انس جعفر**

(أصول القانون الإداري) دار النهضة العربية ،سنة 1986م.

- **محمد حامد الجمل**

(الموظف العام فقهًا وقضاء) الجزء الثاني، الطبعة الأولي ، دار الفكر الحديث للطبع والنشر ، سنة 1958م.

- **محمد رفعت عبد الوهاب**

(مبادئ وأحكام القانون الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005م.

- **محمد عبد الحميد أبو زيد**

(طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية) دار النهضة العربية ، 2005م.

- **محمد ماهر أبوالعنين**

(الانحراف التشريعي والرقابة الدستورية) الجزء الأول ، الناشر/ دار ابوالمجد ، سنة 2006م.

- **محمود عباس حمودة**

(الأرشيف ودوره في مجال المعلومات الإدارية) مكتبه نهضة الشرق ،جامعة القاهرة، دون سنة نشر.

- **مغاوري محمد شاهين**

(المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام) دون طبعة ، دون دار نشر ، سنة 1974م.

- **نبيلة عبد الحليم كامل**

(الوظيفة العامة والحقوق السياسية للموظف العام) الطبعة الثانية، الناشر/ دار النهضة العربية، سنة 1996م.

(2) الرسائل العلمية (الماجستير والدكتوراه)

رسائل الماجستير

- **فيرم فاطمة الزهراء**

(الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر) رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،2004م.

- **محمد نجم جلاب**

(حرية الموظف في التعبير عن الرأي – دراسة مقارنة) رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ،سنة 2013م.

رسائل الدكتوراه

- **أميمه محمد عمران**

(دور الصحافة الحزبية في المشاركة السياسية) رسالة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة المنيا، سنة 1999م.

- **خالدة مداح**

(القيود الواردة علي حرية الصحافة وتأثيرها علي الأداء الصحفي في الجزائر) دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، قسم الإعلام والاتصال، كلية العلوم الإنسانية والإسلامية، جامعة وهران، سنة 2019/2018م.

- **رشا عبد الرازق جاسم**

(المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي –دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2009م.

- **عبد المنعم مصطفي فهمي**

(عمال الإدارة وحرية الرأي) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1977م.

- **محمد جودت الملط**

(المسؤولية التأديبية للموظف العام) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967م.

- **محمد يحي احمد كرج**

(حقوق وحريات الموظف العام) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة بيروت ، 2002م.

(3) الأبحاث والمقالات

- **عادل الطبطائي**

(واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام) بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد (4) السنة (10) ، 1986م.

- **علي خطار شطناوي**

(حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي) مجلة الشريعة والقانون الإماراتية ، العدد (10) ، سنة 1996م.

- **غازي فيصل مهدي**

(الحقوق والحريات العامة في الدستور الجديد) مجلة علمية محكمة تصدرها كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد 11، سنة 2004م.

- **ماهر فيصل صالح الدليمي**

(المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائه الإسرار الوظيفية) بحث منشور في مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (1) ، سنة 2010م.

- **وليد مرزة المخزومي**

(المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائه الإسرار الوظيفية) بحث منشور في مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (1) ، سنة 2010م.

(4) المؤتمرات والمواد الدولية

- اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د–21) المؤرخ في 16 كانون الأول / ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 23اذار/ مارس 1976، وفقا للمادة 49.
- اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 الف (د–21)المؤرخ في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 3 كانون الثاني/ يناير 1976.
- اعتمد ونشر علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة217ألف (د–3)المؤرخ في 12 كانون الأول/ ديسمبر 1948.
- المادة (10) ، (11)من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 آب 1789.

(5) الدساتير والمواد العربية

- المادة(65) من الدستور المصري لسنة 2014م.
- المادة (47) من الدستور المصري الساقط لسنة 1971م.
- المادة (76) فقرة (8) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 الملغي.

(6) الجرائد الرسمية

- الجريدة الرسمية – العدد 43 مكرر (أ) في أول نوفمبر سنة 2016م.

(7) القرارات والاحكام القضائية

- المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم 2000– س 30 – مجموعة السنة 34 – بند 136 – جلسة 1989/5/13م.
- المحكمة الدستورية العليا ، القضية رقم 25 لسنة 8 ق ، جلسة 1992/5/16م ، الجزء الخامس.
- القرار رقم أج 483/1 في 1962/1/3 ، قرار منشور في مجلة التدوين القانوني ، العدد الثالث ، السنة الأولى ، ط3 ، مطبعة التضامن ، بغداد ، أيلول ، 1962م.
- المحكمة الإدارية العليا – بتاريخ 1965/6/5، مجموعة المبادئ القانونية.
- الحكم الصادر في القضية رقم 25 لسنة 22 ق ، جلسة 2001/5/5م، الجزء التاسع.

ثانيًا:– المراجع باللغة الأجنبية

- Article (26) – law of (634) of 1983.
-Article (28) – law of (634) of 1983 .
-Article (6) –law of (634) of 1983.
- C E D H :6Mars 1953 .dlle Faucheux . Rec .
-C.E.8.11 .1985. Rec .
-Conseil d'État, , 12/06/2021, 453513, Inédit au recueil Lebon
-Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 02/07/2021, 451741, Inédit au recueil Lebon.
-Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 10/06/2021, 444849, Publié au recueil Lebon.
-Michel verpeaux , freedom of expression : In constitutional and international cas law, Council /of Europe. September 2010.at30.available at https://books.google.com.eg
-Toby Mandel-Freedom of Information: A Comparative Legal Survey.Chapter1-internathonal Standards and Trends
-V.Rene Chapus":dorit adm.general"Tome2,8Ed,195 monthr estion .