حرية الرأي والتعبير للموظف العام والقيود التي ترد عليها

م. د محمد نعمان عطا الله
كلية القانون - جامعة الانبار

الملخص

يتناول هذا البحث حرية الرأي والتعبير للموظف العام باعتبارها من الحقوق والحريات الأساسية التي كفلتها المواثيق الدولية والدساتير الوطنية مع بيان القيود القانونية والوظيفية الواردة عليها تحقيقاً للتوازن بين حرية الموظف ومتطلبات حسن سير المرافق العامة، وقد تناول البحث الأساس الدولي والدستوري والتشريعي لهذه الحرية في كل من فرنسا ومصر والعراق فضلاً عن بيان القيود العامة والخاصة المفروضة على الموظف العام، كواجب الطاعة الرئاسية والمحافظة على الأسرار الوظيفية والحياد الوظيفي وواجب التحفظ.

كما تناول البحث دور القضاء الفرنسي والمصري والعراقي في حماية حرية الرأي والتعبير وتحديد نطاق ممارستها من خلال الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية والدستورية، وتوصل البحث إلى أن المشرع الفرنسي كان أكثر وضوحاً في تنظيم حرية الرأي والتعبير للموظف العام مقارنة بالتشريعين المصري والعراقي، الأمر الذي يستلزم تدخلاً تشريعياً لوضع تنظيم قانوني أكثر دقة يحقق التوازن بين حماية الحريات العامة وضمان حسن سير المرافق العامة.

الكلمات المفتاحية: حرية الرأي والتعبير- الموظف العام- القيود الوظيفية- القضاء الإداري- الحريات العامة.

Freedom of Opinion and Expression of Public Employees and the Restrictions Imposed on Its Exercise

Abstract

This research examines the freedom of opinion and expression of public employees as one of the fundamental rights and freedoms guaranteed by international conventions and national constitutions, while clarifying the legal and functional restrictions imposed on this freedom in order to achieve a balance between the employee's freedom and the requirements of the proper functioning of public utilities. The research addresses the international, constitutional, and legislative foundations of this freedom in France, Egypt, and Iraq, in addition to explaining the general and special restrictions imposed on public employees, such as the duty of obedience to superiors, preservation of official secrets, neutrality, and the duty of restraint.

The research also discusses the role of the French, Egyptian, and Iraqi judiciary in protecting freedom of opinion and expression and determining the limits of its exercise through judicial decisions issued by administrative and constitutional courts. The study concludes that the French legislator has been clearer in regulating the freedom of opinion and expression of public employees compared to the Egyptian and Iraqi legislations, which requires legislative intervention to establish a more precise legal framework that achieves a balance between protecting public freedoms and ensuring the proper functioning of public services.

Keywords: Freedom of Opinion and Expression – Public Employee – Functional Restrictions – Administrative Judiciary – Public Freedoms.

المقدمة

تُعد حرية الرأي والتعبير من الحقوق والحريات الأساسية التي كفلتها المواثيق الدولية والدساتير الوطنية، لما لها من أهمية في حماية كرامة الإنسان وتعزيز مشاركته في الحياة العامة فضلاً عن دورها في ترسيخ المبادئ الديمقراطية وتبادل الآراء والأفكار بين الأفراد.

إلا أن ممارسة هذه الحرية لا تكون بصورة مطلقة لاسيما بالنسبة للموظف العام إذ تفرض طبيعة الوظيفة العامة مجموعة من القيود والضوابط القانونية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين حرية الموظف في التعبير عن آرائه وبين متطلبات حسن سير المرافق العامة والمحافظة على النظام العام.

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في بيان مدى حماية حرية الرأي والتعبير للموظف العام في المواثيق الدولية والدساتير والتشريعات الوطنية، مع توضيح القيود القانونية والوظيفية الواردة عليها لتحقيق التوازن بين حقوق الموظف ومتطلبات حسن سير المرافق العامة، كما تبرز أهمية البحث في بيان دور القضاء الفرنسي والمصري والعراقي في حماية هذه الحرية وتحديد حدود ممارستها والكشف عن أوجه القصور التشريعي وضرورة وضع تنظيم قانوني أكثر وضوحاً لحرية الرأي والتعبير للموظف العام.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى بيان الإطار القانوني لحرية الرأي والتعبير للموظف العام في المواثيق الدولية والدساتير والتشريعات الوطنية مع توضيح القيود الواردة على ممارستها وبيان دور القضاء الفرنسي والمصري والعراقي في حماية هذه الحرية وتحديد حدودها فضلا عن الكشف عن أوجه القصور التشريعي واقتراح ضرورة وضع تنظيم قانوني يحقق التوازن بين حرية الموظف ومتطلبات حسن سير المرافق العامة.

اشكالية البحث

تتمثل إشكالية الدراسة في بيان مدى تمتع الموظف العام بحرية الرأي والتعبير وحدود ممارستها في ظل الالتزامات والقيود الوظيفية المفروضة عليه، ولاسيما ما يتعلق بواجب الطاعة الرئاسية والمحافظة على الأسرار الوظيفية والحياد الوظيفي وواجب التحفظ، كما تثير الدراسة إشكالية مدى قدرة التشريعات في فرنسا ومصر والعراق على تحقيق التوازن بين حماية حرية الموظف وضمان حسن سير المرافق العامة فضلاً عن بيان دور القضاء الإداري والدستوري في حماية هذه الحرية ومنع تعسف الإدارة في تقييدها ضمن حدود المشروعية القانونية والدستورية.

منهجية البحث

اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعية والأحكام القضائية المتعلقة بحرية الرأي والتعبير للموظف العام مع المقارنة بين مواقف التشريعات الفرنسية والمصرية والعراقية لبيان مدى تنظيمها لهذه الحرية والقيود الواردة عليها ودور القضاء في حمايتها وتحقيق التوازن بين حقوق الموظف ومتطلبات حسن سير المرافق العامة.

وللإجابة عن الإشكالية ومعالجتها تم اعتماد خطة بحثية قُسمت إلى ثلاثة مباحث رئيسية وذلك على النحو الآتي:

المبحث الاول: التنظيم القانوني لحرية الرأي والتعبير للموظف العام

المبحث الثاني: القيود الواردة على حرية الرأي والتعبير للموظف العام

المبحث الثالث: دور القضاء الإداري في حماية حرية الرأي والتعبير للموظف العام

المبحث الاول: التنظيم القانوني لحرية الرأي والتعبير للموظف العام

يُعد حق الموظف العام في حرية الرأي والتعبير من الحقوق الأساسية التي أقرتها المواثيق الدولية والإقليمية، وكرستها الدساتير والتشريعات الوطنية باعتبارها أحد الحقوق اللصيقة بشخص الإنسان إلا أن ممارسة هذا الحق من قبل الموظف العام تكتسب خصوصية معينة بحكم ارتباطه بالوظيفة العامة وما تفرضه من واجبات والتزامات، ولبيان الإطار القانوني لحرية الرأي والتعبير للموظف العام قُسم هذا المبحث إلى مطلبين تناولنا في المطلب الأول المواثيق الدولية والإقليمية المنظمة لحرية الرأي والتعبير للموظف العام، بينما خُصص المطلب الثاني لبيان التنظيم الدستوري والتشريعي لهذه الحرية في كل من فرنسا ومصر والعراق.

المطلب الاول: المواثيق الدولية والإقليمية المنظمة لحرية الراي والتعبير للموظف العام.

كفلت المواثيق الدولية والإقليمية حرية الرأي والتعبير وعّتها من الحقوق الأساسية للإنسان ولبيان ذلك، قُسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول المواثيق الدولية، وفي الثاني المواثيق الإقليمية.

الفرع الاول: المواثيق الدولية

تُعد حرية الرأي والتعبير من أهم الحقوق والحريات الأساسية التي حرصت المواثيق والاتفاقيات الدولية على كفالتها وتنظيمها لما تمثله من أهمية بالغة في بناء المجتمعات الديمقراطية وصيانة كرامة الإنسان وتعزيز دوره في المشاركة بالحياة العامة إذ إن حرية الإنسان في التعبير عن أفكاره وآرائه تعد امتداداً طبيعياً لحرية الفكر والاعتقاد كما أنها الوسيلة التي يتمكن من خلالها الأفراد من تبادل المعلومات والأفكار والآراء دون قيود تعسفية.

فقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (19) منه أن لكل شخص الحق في التمتع بحرية الرأي والتعبير ويشمل ذلك حرية اعتناق الآراء دون مضايقة وحرية البحث عن المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود الجغرافية الأمر الذي جعل من هذه المادة الأساس القانوني الدولي لحرية التعبير وتداول المعلومات[1].

ويستفاد من نص المادة المذكورة أن الحماية الدولية لحرية التعبير تقوم على ثلاثة عناصر رئيسية تتمثل في: الحق في التماس المعلومات والأفكار والحق في تلقيها من مختلف المصادر والحق في نقلها وإذاعتها إلى الآخرين بمختلف الوسائل المتاحة كما أن النص جاء عاماً ومطلقاً فلم يقصر نطاق ممارسة هذا الحق على العلاقة بين الأفراد والسلطات العامة وإنما امتد ليشمل جميع مصادر المعلومات سواء كانت حكومية أم غير حكومية فضلا عن أنه لم يضع قيوداً مباشرة على ممارسة هذا الحق سواء من حيث الوسيلة أو النطاق المكاني وهو ما يعكس اتساع الحماية التي قررها الإعلان العالمي لحرية الرأي والتعبير.

وعلى النهج ذاته جاء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية إذ نصت المادة (19) منه على أن" لكل إنسان الحق في اعتناق الآراء دون مضايقة"، كما أكدت حقه في حرية التعبير بما يشمل حرية التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون التقيد بالحدود، سواء أكان ذلك بصورة مكتوبة أم مطبوعة أم فنية أم بأية وسيلة يختارها الفرد[2].

وعلى الرغم من تشابه مضمون المادة (19) من العهد الدولي مع ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلا أن العهد الدولي لم يجعل ممارسة هذا الحق مطلقة وإنما أجاز فرض بعض القيود القانونية عليه متى كانت ضرورية لتحقيق أغراض معينة ومن أبرزها احترام حقوق الآخرين وسمعتهم وحماية الأمن القومي والمحافظة

[1] - الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948، المادة (19)، متاح على: un.org، تاريخ الاطلاع: 2026/12/3.

[2] – قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة217ألف (د–3)المؤرخ في 12 كانون الأول/ ديسمبر 1948.

على النظام العام والصحة العامة والآداب العامة الأمر الذي يعكس محاولة المشرع الدولي إيجاد نوع من التوازن بين حرية التعبير ومتطلبات حماية المجتمع والدولة.

كما عزز العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية من نطاق الحماية المقررة لحرية الفكر والمعرفة إذ نصت المادة (15) منه على حق كل فرد في المشاركة بالحياة الثقافية والتمتع بفوائد التقدم العلمي وتطبيقاته والاستفادة من الحماية المقررة للمصالح الأدبية والمادية الناشئة عن أي إنتاج علمي أو فني أو أدبي من صنعه[3].

ويظهر من خلال هذا النص أن العهد المذكور ربط بصورة غير مباشرة بين حرية المعرفة وحرية تداول المعلومات باعتبار أن البحث العلمي والنشاط الإبداعي لا يمكن أن يتحققا في ظل غياب حرية الوصول إلى المعلومات وتداولها خاصة في المجتمعات التي تحتكر فيها السلطات العامة مصادر المعلومات ووسائل نشرها وإتاحتها الأمر الذي يفرض على الدول الأطراف التزاماً بضمان حرية البحث العلمي والنشاط الفكري والإبداعي.

ومن جانب آخر، أولت منظمة الأمم المتحدة اهتماماً مبكراً بحرية تداول المعلومات إذ اعتبرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم (1/59) لسنة 1946 أن "حرية المعلومات حق أساسي من حقوق الإنسان، وأنها المحك لكل الحريات الأخرى التي تتبناها منظمة الأمم المتحدة".

كما أنشأت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مكتب المقرر الخاص بحرية الرأي والتعبير سنة 1993 بهدف توضيح مضمون هذا الحق ومتابعة مدى احترام الدول له، وقد أكد المقرر الخاص في تقاريره السنوية أن حرية تداول المعلومات تعد جزءاً لا يتجزأ من حرية الرأي والتعبير، وأن الحق في الحصول على المعلومات وتلقيها ونقلها يفرض على الدول التزاما إيجابيا لا سيما فيما يتعلق بالمعلومات التي تحتفظ بها الأجهزة الحكومية[4].

وفي هذا السياق أصدرت مفوضية حقوق الإنسان القرار رقم (42) لسنة 1998 الذي دعت فيه المقرر الخاص إلى توسيع نطاق تعليقاته وتوصياته المتعلقة بالحق في التماس المعلومات وتلقيها ونقلها تأكيداً لأهمية هذا الحق بوصفه من الدعائم الأساسية للمجتمعات الديمقراطية الحديثة وبما يضمن تعزيز الشفافية والمساءلة واحترام حقوق الإنسان.

الفرع الثاني: المواثيق الإقليمية

اهتمت الأنظمة الإقليمية لحقوق الإنسان بحرية الرأي والتعبير بوصفها من الحقوق الأساسية اللازمة لقيام المجتمعات الديمقراطية لذلك عملت على تضمين مواثيقها ونظمها القانونية نصوصاً تكفل للأفراد حرية اعتناق الآراء والتعبير عنها وتداول المعلومات مع وضع الأطر القانونية المنظمة لممارسة هذا الحق بما يحقق التوازن بين الحرية ومتطلبات النظام العام.

ففي النظام الأوروبي لحقوق الإنسان أُنشئت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ضمن الآليات التي اعتمدها مجلس أوروبا لحماية الحقوق والحريات الأساسية ويُعد الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان من أبرز الوثائق القانونية التي كفلت حرية الرأي والتعبير إذ نصت المادة (10) منه على أن" لكل إنسان الحق في حرية التعبير، هذا الحق يشمل حرية الاعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية".

ويستفاد من هذا النص أن الحماية الأوروبية لحرية التعبير لم تقتصر على مجرد إبداء الرأي وإنما امتدت لتشمل حرية تداول المعلومات وتبادلها فضلاً عن تأكيدها على عدم جواز تدخل السلطات العامة في ممارسة هذا الحق إلا في

---

[3] – 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.

[4] – Toby Mendel, Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, Chapter 1: International Standards and Trends.

الحدود التي يجيزها القانون الأمر الذي يعكس مدى الاهتمام الذي أولاه النظام الأوروبي لحرية الرأي والتعبير باعتبارها من الدعائم الأساسية للنظام الديمقراطي.

واهتم النظام الأمريكي لحقوق الإنسان بحماية حرية الرأي والتعبير من خلال الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة 1969 إذ نصت المادة (13) منها على حق كل إنسان في حرية الفكر والتعبير بما يشمل حرية البحث عن المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون اعتبار للحدود وبمختلف الوسائل كما حظرت الاتفاقية فرض الرقابة المسبقة على حرية التعبير مع جواز إخضاعها لبعض القيود القانونية اللاحقة متى كانت ضرورية لحماية حقوق الآخرين أو الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة والآداب العامة[5].

ويكشف ذلك عن حرص النظام الأمريكي على توفير حماية واسعة لحرية التعبير وعدها من الدعائم الأساسية للنظام الديمقراطي ووسيلة ضرورية لضمان الرقابة على السلطات العامة وتعزيز المشاركة المجتمعية.

أما في النظام الإفريقي لحماية حقوق الإنسان فقد تبنت اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب إعلان مبادئ حرية التعبير خلال دورتها الثانية والثلاثين لعام 2002، والذي أكد بصورة واضحة حق الأفراد في الوصول إلى المعلومات والحصول عليها إذ قرر أن الجهات العامة لا تحتفظ بالمعلومات بصفتها مالكة لها وإنما باعتبارها أمينة عليها لصالح المجتمع ومن ثم فإن لكل فرد الحق في الاطلاع على هذه المعلومات.

كما أوجب الإعلان أن يتم ضمان الحق في الحصول على المعلومات بموجب القانون مع كفالة حق الأفراد في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة فضلاً عن حقهم في الاطلاع على بياناتهم الشخصية وتصحيحها أو تحديثها سواء أكانت لدى جهات عامة أم خاصة.

وفي السياق ذاته نصت المادة (9) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على حق كل فرد في الحصول على المعلومات كما أكدت حقه في التعبير عن أفكاره ونشرها في إطار القوانين واللوائح النافذة.

ويلاحظ أن الفقرة الأولى من المادة المذكورة جاءت أكثر اتساعا من الفقرة الثانية إذ قررت حق الحصول على المعلومات دون أن تحيل تنظيمه إلى التشريعات الوطنية أو تقيده بقيود محددة بخلاف الفقرة الثانية التي ربطت ممارسة حرية التعبير بالقوانين واللوائح التي تصدرها الدول الأطراف في الميثاق، الأمر الذي يعكس حرص النظام الإفريقي على تعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات باعتباره أحد الضمانات الأساسية لحماية حرية التعبير[6].

ومن جانب آخر سعت منظمة المادة (19) إلى وضع مجموعة من المبادئ والمعايير المتعلقة بحرية تداول المعلومات بهدف الاسترشاد بها عند إعداد التشريعات الوطنية المنظمة لحرية الحصول على المعلومات وتداولها سواء فيما يتعلق بحدود الإتاحة أو الاستثناءات الواردة عليها أو دور الحكومات في ضمان هذا الحق[7].

وقد تضمنت هذه المبادئ عدداً من القواعد الأساسية، من أهمها:

- مبدأ الإفصاح المطلق عن المعلومات.
- مبدأ وجوب النشر.
- الترويج لفكرة الحكومة المنفتحة.

---

[5] – محمد أمين الميداني، المدخل إلى الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان وآليتها في: محمد أمين الميداني المختار من دراسات الحماية الإقليمية لحقوق الإنسان، الطبعة الثانية، منشورات المركز العربي للتربية على القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، ستراسبورغ ومركز المعلومات والتأهيل الحقوق الإنسان، تعز، ٢٠٢٠، ص ٩٥ وما بعدها(لاحقا، الميداني المختار من دراسات الحماية الإقليمية لحقوق الإنسان).

[6] – مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) يونيو 1981.

[7] – ARTICLE 19, Principles on Freedom of Information, London, 1999.

- تضييق نطاق الاستثناءات الواردة على حرية المعلومات.
- تسهيل إجراءات الوصول إلى المعلومات.
- تقليل التكاليف المفروضة على الحصول عليها.
- ضمان علنية الاجتماعات العامة.
- أسبقية الكشف عن المعلومات.
- حماية المبلغين عن المعلومات.

وتبرز أهمية هذه المبادئ في كونها تمثل إطاراً إرشادياً يهدف إلى تعزيز الشفافية الإدارية وتوسيع نطاق الحق في المعرفة، فضلاً عن الحد من تعسف السلطات العامة في تقييد حرية تداول المعلومات تحت ذرائع مختلفة بما يسهم في ترسيخ مبادئ الديمقراطية والمساءلة واحترام حقوق الإنسان.

يتضح مما سبق أن حرية الرأي تُعد من الحقوق الأساسية التي لا يجوز المساس بجوهرها في حين أن حرية التعبير يمكن تنظيمها وفرض بعض القيود عليها متى كان ذلك بقانون ولتحقيق مصلحة مشروعة وقد أجازت المواثيق الدولية ولاسيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إخضاع حرية التعبير لقيود تهدف إلى حماية حقوق الآخرين وسمعتهم والمحافظة على الأمن القومي والنظام العام والصحة والآداب العامة.

إلا أن هذه القيود لا تكون مشروعة إلا إذا توافرت فيها عدة ضوابط مجتمعة تتمثل في أن تكون مقررة بنص قانوني واضحه وصادره عن السلطة المختصة وأن تكون ضرورية ومتناسبة مع الغاية المراد تحقيقها داخل مجتمع ديمقراطي بما يمنع التعسف في استعمالها أو تحويلها إلى وسيلة للانتقاص من جوهر حرية التعبير.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري والتشريعي لحرية الرأي والتعبير في فرنسا ومصر والعراق.

لم تقتصر حماية حرية الرأي والتعبير على المواثيق الدولية والإقليمية، بل كفلتها كذلك الدساتير والتشريعات الوطنية ولبيان ذلك، نتناول تنظيم هذه الحرية في فرنسا ومصر والعراق.

الفرع الاول: التنظيم الدستوري والتشريعي لحرية الرأي والتعبير للموظف العام في فرنسا

أ- الأساس الدستوري لحرية الرأي والتعبير

تُعد حرية الرأي والتعبير من أبرز الحقوق والحريات التي حرص النظام الفرنسي على كفالتها لاسيما فيما يتعلق بالموظف العام لما تمثله هذه الحرية من أهمية في تعزيز المشاركة الفكرية والسياسية داخل المجتمع لذلك نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي 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"[8]، كما أكد أن " 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"[9].

كما قررت مقدمة دستور سنة 1946 مبدأ عدم جواز معاقبة أي شخص في عمله أو وظيفته بسبب آرائه أو معتقداته[10]، ثم جاءت ديباجة دستور سنة 1958 لتؤكد تمسك الشعب الفرنسي بالمبادئ والحقوق التي تضمنها إعلان سنة 1789 ودستور سنة 1946 الأمر الذي منح حرية الرأي والتعبير حماية دستورية واضحة.

ب- التنظيم التشريعي وموقف مجلس الدولة الفرنسي من حرية الرأي للموظف العام

جاء قانون التوظيف الفرنسي رقم (13) لسنة 1983 تأكيدا للمبادئ الدستورية السابقة إذ نص على أن " حرية الرأي مكفولة للموظفين ولا يمكن التمييز بينهم لأسباب تتعلق بآرائهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الانتماء العرقي

[8] – إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، 1789، م(10).

[9] – إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، 1789، م(11).

[10] – محمد جودت الملط (المسؤولية التأديبية للموظف العام) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967م، صـ 168.

أو الجنس " [11]، كما كفل حماية الموظف من أي تمييز قائم على آرائه الفكرية أو السياسية وأكد عدم تضمين ملفه الوظيفي أي إشارة تتعلق بآرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية[12].

ومن خلال ذلك يتبين أن المشرع الفرنسي أحاط حرية الموظف في إبداء الرأي بضمانات قانونية واضحة تحول دون المساس بمركزه الوظيفي بسبب آرائه أو قناعاته الفكرية[13].

واضطلع مجلس الدولة الفرنسي بدورٍ بارز في حماية حرية الرأي والتعبير للموظف العام إذ ميّز بين حرية اعتناق الآراء السياسية بوصفها حقاً مكفولًا لا يجوز المساس به وبين أسلوب التعبير عن تلك الآراء أثناء أداء الوظيفة العامة والذي قد يخضع لبعض القيود التي تقتضيها متطلبات حسن سير المرفق العام كما وسّع نطاق رقابته على القرارات الإدارية المتعلقة بحرية الرأي فلم يقتصر دوره على التحقق من مشروعية القرار الإداري وإنما امتد إلى فحص صحة الوقائع والتكييف القانوني الذي تستند إليه الإدارة في إصدار قراراتها.

وأخيراً تُعرف حرية إبداء الرأي السياسي بأنها إمكانية نقد السلطة أو معارضتها بالقول أو الكتابة أو غيرها من الوسائل المشروعة بشرط عدم مخالفة القانون أو الإخلال بالنظام العام وهي بذلك تمثل أحد أهم مظاهر حرية التعبير عن الرأي في النظم الديمقراطية[14].

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري والتشريعي لحرية الرأي والتعبير للموظف العام في مصر.

أ- الأساس الدستوري لحرية الرأي والتعبير

خلت الدساتير المصرية المتعاقبة من النص صراحةً على عدم جواز الإضرار بالموظف بسبب آرائه السياسية أو الفكرية خلافا لما ورد في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789 وديباجة الدستور الفرنسي لسنتي 1946 و1958 واللتين أكدتا حماية الفرد من أي مساس بوظيفته أو مركزه بسبب آرائه أو معتقداته.

ومع ذلك فقد كفل دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 حرية الفكر والرأي لجميع المواطنين دون تمييز إذ نصت المادة (65) منه على أن "حرية الفكر والرأي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر"[15].

ب- التنظيم التشريعي وموقف المشرع المصري من حرية رأي الموظف العام

لم يتضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 الملغي بالقانون رقم 81 لسنة 2016 بإصدار قانون الخدمة المدنية[16] نصوصاً صريحة تكفل حرية الرأي السياسي للموظف العام كما خلت التشريعات المنظمة للوظيفة العامة من تقرير ضمانات واضحة تتعلق بهذا الحق وقد ترتب على ذلك قيام الإدارة في بعض الأحيان بتضمين ملفات الموظفين اتجاهاتهم وآراءهم

---

[11] – French Civil Service Law No. 83-634 of 13 July 1983, Article 6.

[12] – V.Rene Chapus":dorit adm.general"Tome2,8Ed,195 monthr estion p.21,213.

[13] – نبيلة عبد الحليم كامل (الوظيفة العامة والحقوق السياسية للموظف العام) الطبعة الثانية، الناشر/ دار النهضة العربية، سنة 1996م، صـ394.

[14] – اكسافييه فليب، القانون الإداري للحريات، ترجمة طلال عبد الله محمود، كلية الترجمة، جامعة بغداد، ضمن متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في الترجمة، 2004م، صـ38.

[15] – 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 ....).

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

السياسية الأمر الذي كان ينعكس بصورة مباشرة على مستقبلهم الوظيفي لاسيما إذا كانت تلك الآراء تتعارض مع توجهات السلطة الحاكمة[17].

وعلى الرغم من أن قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 قد نص في أحكامه العامة على أن الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة وأن الدولة تكفل حقوق الموظفين وتحظر التمييز بينهم لأي سبب إلا أن المشرع المصري لم ينظم بصورة واضحة حق الموظف في التعبير عن آرائه السياسية بخلاف ما اتجه إليه المشرع الفرنسي.

ويبدو أثر ذلك جليًا في قلة الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة المصري بشأن حرية الرأي السياسي للموظف العام مقارنةً بالقضاء الإداري الفرنسي وهو ما يرتبط بطبيعة الحياة السياسية التي مرت بها مصر خلال فترات مختلفة والتي انعكست على نطاق ممارسة الحريات العامة وحدودها[18].

الفرع الثالث: التنظيم الدستوري والتشريعي لحرية الرأي والتعبير للموظف العام في العراق

أ- الأساس الدستوري لحرية الرأي والتعبير

اتجه المشرع العراقي اتجاهاً قريباً من موقف المشرع المصري فيما يتعلق بتنظيم حرية الموظف في إبداء آرائه السياسية، إذ نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أن " تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب العامة حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل".

وعلى الرغم من إقرار الدستور لهذا الحق، إلا أن قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل لم يتضمنا تنظيماً تفصيلياً لحرية الموظف في إبداء آرائه السياسية[19]، الأمر الذي يكشف عن وجود فراغ تشريعي في بيان حدود هذه الحرية وضمانات ممارستها.

ومن ثم كان من الأولى أن يتناول المشرع العراقي هذا الحق بنصوص أكثر وضوحاً ضمن التشريعات المنظمة للوظيفة العامة بما يحدد نطاق ممارسته والقيود الواردة عليه والضمانات المقررة لحمايته[20].

ب- التنظيم التشريعي لحرية رأي الموظف العام

ألزم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مجموعة من الواجبات التي يلتزم بها الموظف أثناء أداء وظيفته ومن بينها:

- احترام الرؤساء.

* الالتزام بالأدب واللياقة في مخاطبتهم.

* طاعة الأوامر والتعليمات المتعلقة بأداء الواجبات الوظيفية في حدود القانون والأنظمة النافذة.

كما أوجب القانون على الموظف في حال وجود مخالفة قانونية في الأوامر الصادرة إليه أن يبين وجه المخالفة كتابة ولا يلتزم بتنفيذ الأمر إلا إذا تم تأكيده تحريرياً من قبل رئيسه وعندئذٍ يتحمل الرئيس المسؤولية القانونية عن ذلك[21].

كذلك ألزم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الموظف بالمحافظة على سرية المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته ومنع إفشاءها إذا كان من شأن ذلك الإضرار بالدولة أو بالأشخاص واستمرار هذا الالتزام

---

17 – صبري جلبي احمد عبد العال(ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية) ، دار الكتب الوطنية ، مصر، سنة 2010م ص.150.

18 – طارق حسنين الزيات (حرية الرأي لدي الموظف العام في فرنسا ومصر) طبعة 1997م، صـ 110.

19 – عبد القادر محمد القيسي : مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة ، من دون اسم مطبعة ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012 ، صـ 313 .

20 – صبري جلبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص 589-590.

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

حتى بعد انتهاء الخدمة كما حظر الاحتفاظ بالوثائق الرسمية السرية بعد الإحالة إلى التقاعد أو انتهاء الخدمة[22].

وفي السياق ذاته تضمنت بعض التشريعات الخاصة قيوداً تتعلق بحياد الموظف العام إذ أوجب قانون السلطة القضائية على القاضي المحافظة على استقلال القضاء والحياد وعدم السماح بالتأثير في سير العدالة[23]، كما منع قانون الجمعيات الموظف أو المكلف بخدمة عامة من ممارسة الأنشطة الحزبية التي تتعارض مع مقتضيات الحياد الوظيفي.

ونرى أن حرية الرأي والتعبير للموظف العام تستند إلى أساس قانوني راسخ في المواثيق الدولية والدساتير الوطنية إلا أن نطاق الحماية المقررة لها يختلف من نظام قانوني إلى آخر تبعاً لطبيعة التنظيم التشريعي المعتمد في كل دولة كما يتضح أن مجرد الاعتراف الدستوري بهذه الحرية لا يكفي لضمان ممارستها بصورة فعالة ما لم يقترن بضمانات تشريعية واضحة تحدد حدودها وآليات حمايتها من أي تدخل غير مشروع.

المبحث الثاني: القيود الواردة على حرية الرأي والتعبير للموظف العام

تخضع حرية الرأي والتعبير للموظف العام لعدد من القيود التي تفرضها طبيعة الوظيفة العامة ولبيان ذلك، قُسم هذا المبحث إلى مطلبين، تناولنا في الأول القيود العامة، وفي الثاني القيود الوظيفية الخاصة.

المطلب الاول: القيود العامة على حرية الرأي والتعبير للموظف العام

ترد على حرية الرأي والتعبير للموظف العام بعض القيود العامة ولبيانها قُسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول واجب الطاعة الرئاسية، والثاني واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية.

الفرع الاول: واجب الطاعة الرئاسية

يُعد واجب الطاعة الرئاسية من أبرز القيود التي ترد على حرية الموظف العام في إبداء آرائه السياسية أو الوظيفية إذ يقوم التنظيم الإداري في كلٍ من فرنسا ومصر والعراق على مبدأ التدرج الوظيفي الذي يقتضي خضوع المرؤوس لرئيسه الإداري بما يضمن وحدة الجهاز الإداري وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد حتى عدَه بعض الفقه العمود الفقري للنظام الإداري لأن أي إخلال بهذا المبدأ يؤدي إلى اضطراب العمل الإداري وفقدان الانسجام داخل المرفق العام.

ويستند واجب الطاعة الرئاسية إلى الالتزام بقوانين ولوائح الوظيفة العامة إذ حرص المشرع الفرنسي على تنظيمه بنصوص صريحة فنص قانون التوظيف الفرنسي على أن كل موظف أياً كانت درجته في السلم الإداري يكون مسؤولاً عن تنفيذ المهام الموكلة إليه ويلتزم بالخضوع لتعليمات رؤسائه ما لم تكن الأوامر غير مشروعة بصورة واضحة ويترتب على تنفيذها إضرار جسيم بالمصلحة العامة ويُستفاد من ذلك أن المشرع الفرنسي سعى إلى

---

[22] – محمد عبد الحميد أبو زيد (طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية) دار النهضة العربية ، 2005 ، ص 40 .

[23] – مازن ليلو راضي (الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة) ، دار المطبوعات الجامعية ، دون سنة نشر ، ص 16 .

تحقيق التوازن بين واجب الطاعة الرئاسية وحماية الموظف من تنفيذ الأوامر غير المشروعة[24].

وعلى النهج ذاته أكد المشرع المصري هذا الواجب في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 الملغى إذ أوجب على العامل تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وفي حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن احترام الرؤساء يعد من مقتضيات الوظيفة العامة وأن العامل يستحق الجزاء التأديبي إذا وجه إلى رئيسه عبارات تتنافى مع حدود اللياقة والاحترام الواجب توافرهما في العلاقة الرئاسية[25].

أما في العراق فقد أوجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على الموظف احترام رؤسائه وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته الوظيفية ضمن حدود القانون والأنظمة والتعليمات النافذة الأمر الذي يعكس توجه المشرع العراقي إلى تعزيز الانضباط الإداري والمحافظة على هيبة الإدارة العامة بما يمنع الموظف من استعمال حرية الرأي بصورة تؤدي إلى الإخلال بالتدرج الإداري أو التأثير في حسن سير المرفق العام[26].

وفي إطار الموازنة بين ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبين مقتضيات الوظيفة العامة انقسم الفقه الإداري إلى اتجاهين ذهب الأول إلى أحقية الموظف في ممارسة حقوقه السياسية وإبداء آرائه بوصفه مواطناً يتمتع بالحريات العامة على أن تبقى الطاعة الرئاسية وسيلة لضمان انتظام العمل الإداري دون أن تؤدي إلى مصادرة حرية الرأي بصورة مطلقة، أما الاتجاه الثاني فقد شدد على ضرورة تقيد الموظف بواجب الطاعة والتحفظ عند التعبير عن آرائه ولا سيما أثناء مخاطبة الرؤساء أو مناقشتهم منعاً لتحول الإدارات العامة إلى ساحات للصراع أو الدعاية السياسية وبما يحفظ هيبة الإدارة ويضمن حسن سير المرافق العامة[27].

الفرع الثاني: واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية.

يُعد واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية من أهم القيود الواردة على حرية الموظف العام في التعبير وإبداء الرأي وذلك لما يحققه من حماية للمصلحة العامة ودعم ثقة الأفراد بالإدارة العامة، فالوظيفة العامة تتيح للموظف الاطلاع على معلومات ووثائق وبيانات لم يكن من الممكن الوصول إليها لولا مركزه الوظيفي الأمر الذي يفرض عليه الالتزام بعدم إفشائها حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية[28]، وتكمن الحكمة من تقرير هذا الواجب في تحقيق مصلحة مزدوجة فمن جهة حماية مصالح الأفراد المرتبطة بهذه الأسرار لما قد يترتب على إفشائها من أضرار جسيمة ومن أمثلة ذلك التزام الأطباء بالحفاظ على أسرار مرضاهم[29]، ومن جهة أخرى حماية المصلحة العامة وضمان استمرار الثقة المتبادلة بين المواطنين والإدارة بما يسهم في حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد[30].

---

[24] – Article (28) – law of (634) of 1983

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

[26] – قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، المادة (4/ثالثًا).

[27] – عبد المحسن السالم (العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام ، مقارنة بعوارض المسؤولية الجنائية في التشريعين العراقي والمصري) الطبعة الأولي ، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، سنة 1986م، صـ 105 .

[28] – رشا عبد الرازق جاسم (المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي –دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، 2009م، صـ122 .

[29] – حسين عثمان محمد عثمان (أصول القانون الإداري) الطبعة الأولي، منشورات الحلبي الحقوقية ،سنة 2006 م، صـ765.

[30] – عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، د/ محمد انس جعفر(أصول القانون الإداري) دار النهضة العربية ،سنة 1986م، صـ 531.

وقد نظم المشرع الفرنسي هذا الواجب بإحالة أحكامه إلى القواعد المقررة في قانون العقوبات إذ نص قانون الوظيفة العامة الفرنسي على التزام الموظف بالسرية المهنية بالنسبة للحقائق والمعلومات والوثائق التي يطلع عليها أثناء مباشرته لوظيفته مع حظر الكشف عن مضمون الأوراق والمستندات المتعلقة بالعمل[31]، وفي إطار الموازنة بين حرية الموظف في التعبير وواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية رجح مجلس الدولة الفرنسي هذا الواجب على حرية التعبير كما في قضية الآنسة (Faucheux) سكرتيرة نقابة الاتصالات التي قامت بنشر مشروع يتعلق بساعات العمل قبل إقراره رسمياً فقضى المجلس بمشروعية معاقبتها مؤكداً أن إخلال الغير بواجب السرية الوظيفية لا يبيح للموظف إفشاء المعلومات المشمولة بهذا الواجب[32].

أما في مصر فقد اتجه المشرع إلى عدم وضع تعريف جامع للسر الوظيفي نظراً للطبيعة النسبية لفكرة السرية إذ يختلف مفهوم السر باختلاف الأشخاص والظروف لذلك اكتفى الفقه والقضاء ببيان صوره وأحكامه فعُرف السر بأنه كل معلومة يترتب على إفشائها ضرر أو تفويت مصلحة خلال مدة معينة[33]، كما عرف بأنه كل خبر أو مستند يجب الامتناع عن إفشائه لوجود مصلحة في عدم الكشف عنه سواء بالنسبة للفرد صاحب السر أو بالنسبة للوظيفة نفسها[34].

وقد تضمنت التشريعات المصرية المتعاقبة نصوصاً تؤكد هذا الواجب إذ حظر قانون موظفي الدولة رقم (210) لسنة 1951 إفشاء المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها كما منع قانون نظام موظفي الدولة رقم (46) لسنة 1964 العامل من إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات خاصة وسار قانون العاملين بالدولة رقم (58) لسنة 1971 في الاتجاه ذاته عندما حظر على العامل الإدلاء بأي تصريحات أو بيانات عن أعمال وظيفته بغير تصريح من الرئيس المختص ثم جاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 في الفقرة 7و8و9 ليؤكد هذا الالتزام فنص على حظر إفشاء المعلومات أو التصريحات المتعلقة بأعمال الوظيفة عن طريق الصحف أو وسائل النشر المختلفة إلا بإذن كتابي.

كما أكد القضاء الإداري المصري أن كفالة حرية الرأي والتعبير لا تمنع الموظف من إبداء رأيه أو نقد سياسة الجهة التي يعمل بها متى لم يفشِ معلومات سرية بطبيعتها أو يمس مقتضيات الوظيفة العامة[35]، ومع ذلك لا يزال جانب من الفقه المصري يرى ضرورة فرض قيود على حرية الموظف في التعبير حمايةً للأمن العام وضماناً لحسن سير المرافق العامة[36].

أما في العراق فقد أوجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل على الموظف المحافظة على أسرار الوظيفة وعدم إفشاء المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو كان من شأن إفشائها الإضرار بالمصلحة العامة أو بالأفراد ويُعد هذا الواجب من القيود المفروضة على حرية الموظف في التعبير وإبداء الرأي لما يحققه من

---

[31] – Article (26) – law of (634) of 1983.

[32] – C E D H :6Mars 1953 .dlle Faucheux . Rec .p.125.

[33] – طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص 291.

[34] – غانم محمد غانم (الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدي الموظف العام) دار النهضة العربية، سنة 1988م، صـ 18.

[35] – المحكمة الإدارية العليا– الطعن رقم 2000– س 30 – مجموعة السنة 34 – بند 136 – جلسة 1989/5/13م ، صـ 950.

[36] – حمدي حموده (حق الصحفي في الحصول علي المعلومات ومدي تأثيره علي حق الجماهير في المعرفة والإعلام) الناشر/دار النهضة العربية ، القاهرة، سنة 2010م، صـ 137.

حماية للمرفق العام وضمان لاستمرار الثقة بالإدارة العامة وحسن سيرها[37].

المطلب الثاني: القيود الوظيفية الخاصة على حرية الرأي والتعبير للموظف العام

تخضع حرية الرأي والتعبير للموظف العام لعدد من القيود الوظيفية الخاصة ولبيانها، قُسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: واجبات الحياد الوظيفي

يُعد واجب الحياد الوظيفي من القيود الأساسية المفروضة على حرية الموظف العام في التعبير عن آرائه السياسية أثناء ممارسته لوظيفته إذ يقتضي التزام الموظف بالابتعاد عن التأثيرات السياسية أو الحزبية أو المذهبية بما يضمن حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة دون تمييز أو انحياز.

ففي فرنسا عُرف هذا الواجب منذ عام 1881 من خلال منشور دوري وجهته الإدارة إلى المديرين العموميين في الإدارات المالية أكدت فيه ضرورة احترام الأنظمة القائمة وعدم التعرض لتصرفات الحكومة بأي صورة من الصور[38]، وقد كرس القضاء الإداري الفرنسي هذا المبدأ في العديد من أحكامه إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار فصل إحدى الموظفات العاملات في مجال الصحة المدرسية لعدم ثبوت إخلالها بواجب الحياد أثناء أداء وظيفتها كما عدَّ السماح بتنظيم اجتماعات ذات طابع سياسي داخل المؤسسات التعليمية عملًا مخالفاً لمبدأ حياد المرافق التربوية[39].

أما في مصر فعلى الرغم من الصعوبة التي تواجه تحديد مفهوم الحياد الوظيفي إلا أن الفقه الإداري حاول وضع تعريفات متعددة له فذهب جانب منه إلى اعتباره عدم انحياز الموظف في أداء وظيفته إلى جهة أو فئة معينة بسبب المعتقدات أو الآراء السياسية[40]، في حين عرفه اتجاه آخر بأنه "التزام الموظف بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية والحزبية أثناء تأدية مهامه الوظيفية"[41]، وقد استند المشرع المصري في تكريس هذا المبدأ إلى الأساس الدستوري إذ نص دستور عام 2014 في المادة (14) 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"

أما في العراق فقد عرف الفقه القانوني الحياد الوظيفي بأنه انقطاع الموظف لأداء عمله الوظيفي بعيداً عن الاعتبارات السياسية أو الدينية أو المذهبية بما يضمن حماية المرفق العام واستقراره كما عرف بأنه عدم الانحياز أثناء أداء الوظيفة بسبب المعتقدات أو الاتجاهات السياسية[42]، ويتضح من ذلك أن للحياد الوظيفي جانبين أولهما سلبي يتمثل في امتناع الموظف عن كل ما من شأنه التأثير في نشاط الإدارة أو استغلال الوظيفة لأغراض سياسية، وثانيهما إيجابي يتمثل في السماح للموظف بالمشاركة في

---

[37] – قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل، المادة (4/ثامنًا).

[38] – محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 1054.

[39] – C.E.8.11 .1985. Rec .p316.

[40] – مجدي مدحت النهري (قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية) مكتبة الجلاء الحديثة، مصر، بدون سنة، ص 17،18.

[41] – فوزي فرحات : القانون الإداري العام – الكتاب الأول ، التنظيم الإداري – نشاط الإدارة ، الطبعة الأولي ، مكتبه الحلبي الحقوقية، طرابلس ،سنة 2004م ، صـ 341 .

[42] – فيرم فاطمة الزهراء(الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر) ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2004 ، صـ 4.

الحياة السياسية بوصفه مواطناً شريطة ألا يؤثر ذلك في حياده الوظيفي أو حسن أدائه لمهامه العامة[43].

الفرع الثاني: واجب التحفظ في السلوك العام

يُعد واجب التحفظ في السلوك العام من أبرز القيود الواردة على حرية الموظف العام في التعبير عن آرائه السياسية، ويُقصد به التزام الموظف بالاعتدال والاتزان في أقواله وتصرفاته بما يحفظ هيبة الوظيفة العامة وكرامة المرفق العام ويحول دون استغلال الوظيفة في الإساءة إلى السلطات العامة أو الإخلال بحسن سير الإدارة.

ففي فرنسا يُعد واجب التحفظ من أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً نظراً لصعوبة تحديد نطاقه القانوني بصورة دقيقة إذ يخضع تقدير الإخلال به إلى السلطة التقديرية للإدارة ويختلف مدى الالتزام بهذا الواجب تبعاً لطبيعة النظام السياسي، ففي الأنظمة الدكتاتورية يزداد الالتزام الموظف بالتحفظ إلى حد قد يفرض عليه التوافق مع التوجهات السياسية للحكومة في حين تمنح الأنظمة الديمقراطية الموظف قدراً أوسع من حرية ممارسة حقوقه السياسية بشرط عدم الإخلال بواجب التحفظ[44].

وقد حاول الفقه الفرنسي بيان الأساس القانوني لهذا الواجب من خلال عدة اتجاهات إذ ذهب اتجاه إلى إرجاعه لفكرة تبادل المصالح القائمة على العلاقة العقدية بين الموظف والدولة[45]، بينما أسس اتجاه آخر هذا الواجب على فكرة المرفق العام وما تقتضيه من ضرورة حفاظ الموظف على سمعة الإدارة وحسن سيرها[46]، في حين ربط اتجاه ثالث واجب التحفظ بفكرة المشاركة في السلطة العامة بحيث يزداد نطاق التحفظ كلما ارتفعت الوظيفة واقترب الموظف من مراكز صنع القرار السياسي[47].

كما يتميز واجب التحفظ في النظام الفرنسي بعدة خصائص فهو واجب عام يسري على جميع الموظفين بمختلف فئاتهم[48]، وواجب مستمر يظل ملازماً للموظف حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية فضلًا عن كونه واجباً متغيراً يختلف بحسب طبيعة الوظيفة والمركز الإداري للموظف إذ تتشدد درجاته بالنسبة للقضاة والعسكريين والوظائف القيادية[49].

أما في مصر فقد عرف الفقه واجب التحفظ بأنه "تعبير الموظف عن آرائه بطريقة بعيدة عن التجريح أو التشهير أو التطاول أو التمرد أو المساس بالمرفق أو بالسلطات العامة في الدولة" [50].

كما عُرف بأنه صورة من صور تهذيب السلوك الوظيفي التي تقتضي من الموظف التحلي بالحكمة والأدب والاعتدال في أقواله وأفعاله[51].

وعلى الرغم من أن المشرع المصري لم ينظم هذا الواجب بصورة تفصيلية إلا أن القضاء الإداري أرسى تطبيقاته من

---

[43] – عثمان غيلان العبودي" واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة" ، ط1 ، بغداد ، 2011 ، صـ 9.

[44] – صبري جلبي احمد عبد العال (ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية)،دار الكتب الوطنية، مصر ، 2010م، صـ 695،696.

[45] – محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 1054.

[46] – 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، صـ 551 .

[47] – طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص412.

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

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

[50] – مغاوري محمد شاهين (المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام) دون طبعة ، دون دار نشر ، سنة 1974 ، صـ 155,

[51] – ادل الطبطائي (واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام) بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد (4) السنة (10) ، سنة 1986 ، صـ 155 .

خلال أحكامه إذ قررت محكمة القضاء الإداري أنه" ... لا تثريب على الموظف إذا كان معتداً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، صريحاً 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..."[52].

أما في العراق فإن واجب التحفظ يُعد كذلك من أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً وإبهاماً بسبب صعوبة وضع تعريف جامع له فضلًا عن اختلاف مضمونه تبعاً للنظام السياسي والاجتماعي السائد ومع ذلك عرفه الفقه بأنه التزام الموظف بالتعبير عن آرائه بطريقة لا تتضمن تجريحاً أو تشهيراً أو تمرداً أو مساساً بكرامة الوظيفة أو السلطات العامة كما عُرف بأنه صورة من صور تقويم السلوك الوظيفي التي تستوجب من الموظف التحلي بالرزانة وحسن النية والاعتدال في تصرفاته، كذلك ينصرف مفهومه إلى تجنب الموظف في سلوكه العام أو عند التعبير عن آرائه السياسية كل ما لا ينسجم مع شرف الوظيفة وكرامتها[53].

الاستنتاجات:-

يُعد الموظف العام سواء أكان يعمل في القطاع الحكومي أم الخاص مواطناً يتمتع بالحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور شأنه شأن سائر أفراد المجتمع كما يلتزم في الوقت ذاته بالواجبات والالتزامات التي تفرضها القوانين المنظمة للوظيفة العامة وتستند هذه الحقوق والحريات إلى مبادئ الشرعية وسيادة القانون فضلًا عما قررته المواثيق الدولية والإعلانات العالمية المعنية بحقوق الإنسان من ضمانات لحرية الرأي والتعبير.

إلا أن الملاحظ على التشريعين المصري والعراقي أن كِلاهُما منهما لم ينظم بصورة واضحة ومباشرة حق الموظف العام في حرية الرأي والتعبير إذ خلت الدساتير والقوانين الوظيفية من نصوص دقيقة تحدد نطاق هذا الحق وحدوده والقيود الواردة عليه الأمر الذي أفسح المجال أمام الإدارة لفرض قيود متفاوتة على ممارسة الموظف لحريته في التعبير تبعا لطبيعة الوظيفة والمركز الوظيفي الذي يشغله.

كما أن التنظيم القانوني في كل من مصر والعراق اتسم بشيء من الغموض والعمومية حيث تُرك تنظيم هذا الحق لنصوص متفرقة أو لتقدير الإدارة والقضاء في كل حالة على حدة وهو ما أدى إلى غياب إطار قانوني متكامل يوازن بين حق الموظف في حرية الرأي ومتطلبات المحافظة على انتظام المرفق العام وحسن سيره.

وفي المقابل، يتضح أن المشرع الفرنسي كان أكثر وضوحاً في هذا المجال إذ أكد منذ ديباجة دستور سنة 1946 على كفالة حرية الرأي والتعبير للموظفين ثم جاء قانون التوظيف الفرنسي رقم (13) لسنة 1983 ليترجم هذه المبادئ الدستورية إلى قواعد قانونية واضحة تنظم ممارسة الموظف لهذا الحق وتحدد القيود الواردة عليه.

لذلك يبدو من الضروري تدخل المشرع في كل من مصر والعراق لوضع تنظيم قانوني أكثر وضوحاً وتوازناً لحرية الرأي والتعبير للموظف العام من خلال تشريع يبين بصورة دقيقة الحقوق المقررة للموظف والقيود التي تحكم ممارستها بما يحقق التوازن بين حماية الحريات العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

---

[52] – لمستشار جلال احمد الادمغ (التأديب في ضوء محكمتي الطعن (النقض – الإدارية العليا) الطبعة الثانية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، سنة 2003م،صـ 399 ، 400 .

[53] – محمد رفعت عبد الوهاب (مبادئ وأحكام القانون الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، صـ 434.

المبحث الثالث: دور القضاء الإداري في حماية حرية الرأي والتعبير للموظف العام

يضطلع القضاء بدور مهم في حماية الحقوق والحريات العامة ويُعد الضمانة الأساسية لصون مبدأ المشروعية ومنع تعسف السلطة في مواجهة الأفراد لاسيما في مجال حرية الرأي والتعبير التي تعد من أهم الحريات اللازمة لقيام النظام الديمقراطي وقد أسهم القضاء من خلال أحكامه المختلفة في تأكيد حماية هذه الحرية وبيان حدود ممارستها، بما يكفل تحقيق التوازن بين حرية الأفراد في التعبير عن آرائهم وبين مقتضيات النظام العام واحترام حقوق الآخرين.

كما برز دور القضاء الإداري والدستوري في حماية الموظف العام من التعسف الذي قد يطال حريته في إبداء الرأي أو التعبير عن آرائه المهنية والسياسية فضلًا عن تصديه لحالات إساءة استعمال حرية الرأي والتعبير الخارجة عن إطار المشروعية القانونية والدستورية ولبيان دور القضاء في تكريس حرية الرأي والتعبير والقيود الواردة عليها تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول: الضمانات القضائية لحرية الرأي والتعبير في القضاء الفرنسي، والمطلب الثاني: الضمانات القضائية لحرية الرأي والتعبير في القضاء المصري والعراقي.

المطلب الأول: الضمانات القضائية لحرية الرأي والتعبير في القضاء الفرنسي

يُعد القضاء الفرنسي من أبرز الأنظمة القضائية التي أسهمت في تكريس حرية الرأي والتعبير من خلال الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي التي أكدت حماية هذه الحرية بوصفها من الحريات الأساسية اللازمة لقيام النظام الديمقراطي مع وضع القيود القانونية المنظمة لممارستها بما يحقق التوازن بين الحرية والنظام العام ولبيان ذلك سيتم تناول حماية حرية الرأي والتعبير في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ثم بيان القيود الواردة عليها في أحكام القضاء الفرنسي.

الفرع الاول: حماية حرية الرأي والتعبير في قضاء مجلس الدولة الفرنسي

اضطلع مجلس الدولة الفرنسي بدور بارز في حماية حرية الرأي والتعبير من خلال الأحكام القضائية التي أكد فيها أن هذه الحرية تُعد من الحريات الأساسية اللازمة لقيام النظام الديمقراطي كما حرص على توفير الحماية القانونية لممارستها في إطار احترام المشروعية الدستورية والقانونية ويتضح ذلك من خلال الأحكام القضائية الآتية:

أ- قضت الغرفتان التاسعة والعاشرة بمجلس الدولة الفرنسي في حكمهما الصادر بتاريخ 2021/6/10م.

تتعلق وقائع الدعوى بالطعن في بعض فقرات الخطة الوطنية لإنفاذ القانون الصادرة سنة 2020 والمتعلقة بتنظيم ممارسة سلطات الشرطة أثناء المظاهرات والتجمعات العامة وما تضمنته من قيود تمس حرية التعبير والتظاهر[54].

وقد استندت المحكمة في حكمها إلى أن المشرع بموجب المادة (34) من الدستور الفرنسي يختص بوضع القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية اللازمة لممارسة الحريات العامة بما يحقق التوازن بين الحريات المكفولة دستورياً وفي مقدمتها حرية التنقل وحرية التعبير والتواصل والحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء وبين متطلبات حماية النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

كما أكدت المحكمة أن سلطات الشرطة الإدارية تملك اتخاذ الإجراءات المناسبة والضرورية والمتناسبة لمنع الإخلال بالنظام العام عند ممارسة حرية التظاهر شريطة ألا تتجاوز تلك الإجراءات الحدود اللازمة لتحقيق الغاية المقصودة.

واستندت المحكمة كذلك إلى المادة (11) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 التي قررت أن حرية

[54] – Conseil d'État, 10ème – 9ème chambres réunies, 10/06/2021, 444849, Publié au recueil Lebon.

التعبير عن الأفكار والآراء تُعد من أثمن حقوق الإنسان وأن لكل مواطن الحق في التعبير بحرية ضمن الحدود التي يقررها القانون.

وبينت المحكمة أن حرية التعبير والتواصل وما يتفرع عنها من الحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء تُعد من الدعائم الأساسية للنظام الديمقراطي ومن الضمانات الجوهرية لحماية باقي الحقوق والحريات، الأمر الذي يقتضي أن تكون القيود الواردة عليها ضرورية ومتناسبة مع الهدف المراد تحقيقه، كما أكدت أهمية حضور الصحافة والصحفيين أثناء المظاهرات لما لذلك من دور في نقل الآراء والأفكار المطروحة ومراقبة تصرفات سلطات إنفاذ القانون أثناء الحفاظ على النظام العام.

ب- قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 2021/6/12م.

الوقائع: تتعلق وقائع الدعوى بقيام جمعية كاثوليك كونفلان ومنطقتها (ADECOR) بالطعن أمام قاضي الطلبات العاجلة في المحكمة الإدارية بفرساي طلباً لاتخاذ التدابير اللازمة لحماية حرية ممارسة الشعائر الدينية وذلك على إثر القرار الصادر عن حاكم إيفلين المتضمن حظر تنظيم مظاهرة ذات طابع ديني بدعوى أن القرار انطوى على مساس جسيم وغير مشروع بحرية أساسية يكفلها القانون[55].

وقد استند الحكم إلى أن حرية التعبير والاتصال التي يكفلها الدستور الفرنسي والمادتان (10) و(11) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وما يتفرع عنها من الحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء تُعد من الحريات الأساسية بالمعنى المقصود في المادة (L.521-2) من قانون القضاء الإداري وأن ممارسة هذه الحرية ولاسيما من خلال التظاهر أو التجمع تُعد من المقومات الأساسية للنظام الديمقراطي ومن ضمانات احترام باقي الحقوق والحريات ومنها حرية تكوين الجمعيات[56].

كما أشار الحكم إلى أن حرية العبادة تتمتع أيضاً بطابع الحرية الأساسية ولا تقتصر على مجرد اعتناق المعتقدات الدينية والتعبير عنها وإنما تشمل الحق في المشاركة الجماعية في الشعائر والاحتفالات الدينية مع ضرورة التوفيق بين ممارسة هذه الحريات وبين مقتضيات حماية الصحة العامة والمحافظة على النظام العام.

وبيّن الحكم أن التشريعات الفرنسية نظمت المظاهرات والتجمعات العامة إذ نص قانون الفصل بين الكنائس والدولة الصادر سنة 1905على تنظيم المواكب والاحتفالات الدينية الخارجية وفقاً لأحكام قانون السلطات المحلية كما خولت الشرطة البلدية صلاحية المحافظة على النظام العام والسلامة العامة والأمن والصحة العامة لاسيما في الأماكن التي تشهد تجمعات كبيرة من الأشخاص[57].

وأضاف الحكم أن قانون السلطات المحلية أوجب تقديم إخطار مسبق إلى السلطات المختصة قبل تنظيم المظاهرات والتجمعات العامة يتضمن بيانات المنظمين وموضوع المظاهرة ومكانها وزمانها والمسار المحدد لها كما منح السلطات الإدارية صلاحية حظر المظاهرات إذا تبين أنها قد تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام.

كما أشار الحكم إلى أن قانون 31 مايو 2021 المتعلق بإدارة إنهاء الأزمة الصحية خول السلطات المختصة تنظيم التجمعات والأنشطة العامة لمواجهة انتشار وباء (Covid-

---

[55] – Conseil d'État, , 12/06/2021, 453513, Inédit au recueil Lebon.

[56] – الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادتان (10) و(11)، وقانون القضاء الإداري الفرنسي، المادة (L.521-2).

[57] – قانون الفصل بين الكنائس والدولة الفرنسي لسنة 1905، المادة (27)، وقانون السلطات المحلية الفرنسي، المادة (L2212-2).

19)، وذلك من خلال فرض التدابير الصحية وقواعد التباعد الاجتماعي مع جواز تقييد أو حظر المظاهرات والتجمعات التي لا تلتزم بالإجراءات الوقائية المقررة حفاظاً على الصحة العامة والنظام العام[58].

الفرع الثاني: القيود الواردة على حرية الرأي والتعبير في أحكام القضاء الفرنسي

لم يجعل القضاء الفرنسي حرية الرأي والتعبير حرية مطلقة وإنما أخضعها لجملة من القيود والضوابط التي تقتضيها حماية النظام العام والصحة العامة واحترام حقوق الآخرين وقد ظهر ذلك جلياً من خلال الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي التي أجازت تقييد هذه الحرية متى تجاوزت حدود المشروعية القانونية والدستورية. ويتضح ذلك من خلال الحكم الصادر عن الغرفتين التاسعة والعاشرة بمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 2021/7/2م، بشأن حل جمعية "Génération Identitaire"، والذي تناول حدود حرية الرأي والتعبير ومدى جواز تقييدها عند اقترانها بالتحريض على الكراهية والتمييز والعنف، إذ تتعلق وقائع الدعوى بقيام جمعية " Génération Identitaire" ورئيسها والمتحدث باسمها بالطعن في المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 3 مارس 2021، والمتضمن حل الجمعية مطالبين بإلغائه لصدوره مشوباً بتجاوز السلطة فضلاً عن مطالبتهم بإلزام الدولة بدفع مبلغ مالي وفقاً لأحكام قانون القضاء الإداري الفرنسي[59].

وقد استند الحكم إلى القواعد القانونية التي تجيز للسلطات المختصة حل الجمعيات والتنظيمات التي تتخذ طابعاً عسكرياً أو تمارس أنشطة تحرض على التمييز أو الكراهية أو العنف ضد الأفراد أو الجماعات بسبب الأصل أو العرق أو الدين أو التي تروج لأفكار من شأنها تشجيع تلك الممارسات أو تبريرها[60].

كما استند الحكم إلى القواعد المنظمة للرقابة الدستورية على النصوص التشريعية والتي تجيز الطعن في القوانين التي يترتب على تطبيقها مساس بالحقوق والحريات المكفولة دستورياً متى كان النص المطعون فيه واجب التطبيق على النزاع ولم يسبق الفصل بدستوريته فضلًا عن جدية المسألة الدستورية المثارة[61].

وأشار الحكم كذلك إلى المبادئ الواردة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن التي تقرر أن القانون يُعد تعبيراً عن الإرادة العامة وأن للمواطنين الحق في الإسهام في وضع القواعد القانونية المتعلقة بالحماية أو العقاب بما يؤكد خضوع ممارسة الحقوق والحريات ومنها حرية الرأي والتعبير للضوابط التي يقررها القانون حمايةً للمصلحة العامة والنظام العام[62].

المطلب الثاني: الضمانات القضائية لحرية الرأي والتعبير في القضاء المصري والعراقي

يُعد القضاء في كلٍ من مصر والعراق من أهم الضمانات الأساسية لحماية حرية الرأي والتعبير إذ اضطلعت المحاكم الدستورية والإدارية بدور بارز في تكريس هذه الحرية وحمايتها من أي تعسف أو انتهاك من خلال الأحكام القضائية التي أكدت ارتباطها بالمبادئ الديمقراطية والحقوق الدستورية فضلًا عن بيان حدود ممارستها في إطار المشروعية القانونية ولبيان ذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتناول الأول حماية حرية الرأي والتعبير في أحكام القضاء المصري، بينما يتناول الثاني حماية حرية الرأي والتعبير في أحكام القضاء العراقي.

---

[58] – قانون 31 مايو 2021 المتعلق بإدارة إنهاء الأزمة الصحية، ومرسوم يونيو 2021 الخاص بالتدابير الصحية.

[59] – Conseil d'État, 10ème – 9ème chambres réunies, 02/07/2021, 451741, Inédit au recueil Lebon.

[60] – قانون الأمن الداخلي الفرنسي، المادة (L.212-1).

[61] – المرسوم الصادر في 7 نوفمبر 1958 بشأن القانون الأساسي للمجلس الدستوري، المادة (5/23).

[62] – إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789، المادة (6).

الفرع الاول: حماية حرية الرأي والتعبير في أحكام القضاء المصري

اضطلع القضاء المصري بدور بارز في حماية حرية الرأي والتعبير من خلال الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا ومحاكم مجلس الدولة التي أكدت ضمان هذه الحرية في إطار المشروعية الدستورية والقانونية ولبيان ذلك تم تقسيم هذا الفرع إلى قسمين، يتناول الأول أحكام المحكمة الدستورية العليا والثاني أحكام القضاء الإداري[63].

أولا: حماية حرية الرأي والتعبير في أحكام المحكمة الدستورية العليا

أكدت المحكمة الدستورية العليا في العديد من أحكامها مبدأ سمو الدستور وعلو أحكامه على جميع القواعد القانونية الأخرى باعتباره القانون الأساسي الذي ينظم سلطات الدولة ويكفل الحقوق والحريات العامة ويضع الضمانات اللازمة لحمايتها كما بينت أن جميع سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية تلتزم بالخضوع لأحكام الدستور وعدم مخالفة حدوده وقيوده وأن أي تشريع يتضمن تقييداً للحقوق والحريات بما يمس جوهرها يُعد مخالفاً للدستور ويخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا وأكدت كذلك أن الدساتير المصرية المتعاقبة حرصت على حماية الحقوق والحريات العامة ومنها حرية الرأي والتعبير وعدم جواز الانتقاص منها بذريعة التنظيم التشريعي[64].

وانعكست هذه المبادئ الدستورية في العديد من أحكام المحكمة الدستورية العليا التي أسهمت في ترسيخ الحماية القضائية لحرية الرأي والتعبير وتحديد الضمانات الدستورية المقررة لها فقد أكدت المحكمة أن حرية الرأي والتعبير تُعد من الحريات الأساسية اللازمة لقيام النظام الديمقراطي وأنها تمثل ضمانة جوهرية لمشاركة الأفراد في الحياة العامة وممارسة حقوقهم السياسية كما شددت على أن أي قيد تشريعي يؤدي إلى مصادرة هذه الحرية أو الانتقاص منها بما يجاوز حدود التنظيم المشروع يُعد مخالفاً للدستور[65].

كما أوضحت المحكمة أن حرية التعبير لا تقتصر على مجرد إبداء الرأي وإنما تمتد لتشمل الوسائل التي تكفل نشر الآراء والأفكار وتداولها وأن قيمتها الحقيقية تتجلى عند اتصالها بالشؤون العامة وما تتيحه من حوار مجتمعي وتبادل للأفكار، وبينت أن حرية الاجتماع والتنظيم وتبادل الآراء تُعد من الضمانات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحرية التعبير وأن أي تدخل تشريعي يحد من هذه الضمانات دون مبرر دستوري مشروع يُشكل إخلالاً بالحماية الدستورية المقررة لها[66].

وفي الاتجاه ذاته أكدت المحكمة أن حرية التعبير تمثل إحدى الدعائم الأساسية للنظام الديمقراطي وأن الآراء على اختلافها لا يجوز مصادرتها أو تقييدها بسبب مضمونها أو لعدم قبولها من جانب الأغلبية كما قررت أن حق الاقتراع والاجتماع والتنظيم النقابي يُعد من صور التعبير عن الرأي وأن القيود التي تعوق تداول الآراء أو تحد من حرية الاختيار والمشاركة في الشأن العام تُعد مساساً بالضمانات الدستورية المكفولة لحرية الرأي والتعبير[67].

ثانياً: أحكام القضاء الاداري

انحاز قضاء مجلس الدولة المصري وفي مقدمته المحكمة الإدارية العليا إلى حماية الحقوق والحريات العامة ومنها حرية الرأي والتعبير وحرية إبداء الآراء السياسية من خلال التصدي للقرارات والإجراءات المخالفة لمبدأ المشروعية والقانون، والعمل على إزالة آثارها وضمان

---

63 – أحمد فتحي سرور (القانون الجنائي الدستوري) الناشر/ دار الشروق ، الطبعة الثالثة، سنة 2004م، صـ 331، 332.

64 – المحكمة الدستورية العليا ، القضية رقم 25 لسنة 8 ق ، جلسة 1992/5/16م ، الجزء الخامس، صـ 324.

65 - المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 44 لسنة 7 قضائية، جلسة 1988/5/7م، مجموعة الأحكام، الجزء الرابع، ص 98.

66 - المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 2 لسنة 16 قضائية، جلسة 1996/2/3م، الجزء السابع، ص 470.

67 - المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 77 لسنة 19 قضائية، جلسة 1998/2/7م، الجزء الثامن، ص 1165.

حماية الأفراد من التعسف الإداري ويتضح ذلك من خلال مجموعة من الأحكام القضائية الآتية:-

قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها المتعلقة بحرية الرأي للموظف العام في دعوى تخص مسائلة قائد أوركسترا سيمفوني بسبب تصريحات صحفية نُسب إليها المساس برئيسه في العمل بأن حرية الرأي والتعبير مكفولة دستورياً وأن للموظف العام الحق في إبداء شكواه والتعبير عن تظلمه عبر وسائل النشر والصحافة متى تم ذلك في إطار المشروعية القانونية ودون إساءة استعمال الحق أو إفشاء أسرار الوظيفة كما أكدت المحكمة أن النقد الهادف إلى تحقيق الصالح العام يُعد من صور حرية الرأي التي تستوجب الحماية القانونية[68].

وفي الاتجاه ذاته أكدت المحكمة الإدارية العليا أنه لا يجوز مسائلة الموظف العام الذي يشغل وظيفة فنية عن الآراء أو الأعمال التي تصدر عنه في المسائل الفنية الخلافية متى كانت قائمة على الاجتهاد والخبرة المهنية مبينة أن تعدد وجهات النظر في المسائل الفنية لا يُعد مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء ما لم يثبت سوء نية الموظف أو مخالفته للأصول العلمية والمبادئ المستقرة ولاسيما إذا كان النص القانوني غير واضح أو يحتمل أكثر من تفسير[69].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم جواز مساءلة الموظف تأديبياً عند اختلاف الرأي في المسائل الفنية التي تحتمل أكثر من وجهة نظر خاصة في الحالات التي يكتنفها غموض النص أو عند عدم وجود نص قانوني ينظمها مؤكدة أن الاجتهاد في المسائل الفنية يُعد أمراً مشروعاً متى استند إلى الخبرة والتقدير الفني وأنه لا محل للاجتهاد إذا كان النص القانوني واضحاً وصريحاً[70].

الفرع الثاني: حماية حرية الرأي والتعبير في أحكام القضاء العراقي

يؤدي القضاء العراقي وبالأخص المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم العادية دوراً مهماً في حماية الحقوق والحريات العامة ومنها حرية الرأي والتعبير من خلال الرقابة على دستورية القوانين والفصل في المنازعات المتعلقة بالحقوق والحريات وقد خول الدستور العراقي المحكمة الاتحادية العليا مهمة الرقابة على دستورية التشريعات وضمان عدم مخالفتها للحقوق والحريات المكفولة دستورياً في حين أسهمت المحاكم العادية في حماية الأفراد من الاعتداءات التي تمس حرية التعبير عبر تطبيق النصوص القانونية ذات الصلة[71].

وفي هذا الإطار عرفت محكمة التمييز الاتحادية الحقوق السياسية في إحدى قراراتها بأنها الحقوق التي يكتسبها الشخص باعتباره عضواً في هيئة سياسية كحق الانتخاب وحق الترشيح وحق تولي الوظائف العامة أما الحقوق الغير السياسية فهي الحقوق اللازمة للإنسان باعتباره فرداً في المجتمع كالحق في التنقل والاجتماع والاعتقاد والعمل والتي يتمتع بها الأفراد في حدود القانون وتُعد من الحقوق الطبيعية أو حقوق الإنسان[72].

وفي الاتجاه ذاته أكدت محكمة استئناف كربلاء الاتحادية بصفتها التمييزية في قرارها الصادر بتاريخ 2022/8/8 أهمية حماية حرية التعبير إذ قضت بتصديق قرار الإفراج عن متهم استخدم وسائل التواصل الاجتماعي للمطالبة

---

[68] – المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما 2851 و2872 لسنة 31 قضائية عليا، جلسة 1989/3/18م، المجموعة الرسمية للمكتب الفني، الجزء الثاني، قاعدة 103، صـ 720.

[69] – المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما 6477 لسنة 42 قضائية و115 لسنة 43 قضائية، جلسة 2000/11/25م.

[70] – المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 1712 لسنة 44 قضائية، جلسة 2001/7/28م.

[71] – احمد ثورت عبد العال، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية القاهرة، 2004، ط2، ص115.

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

بمعالجة إشكالية تتعلق بالاعتراف بشهادته الدراسية وعدّت أن ما نشره يندرج ضمن نطاق حرية التعبير المشروعة ولا يشكل جريمة قذف أو تشهير مؤكدة أن حرية التعبير تمثل حقاً أساسياً لإيصال الأفكار وتداولها ونقلها ما دام ذلك لا ينطوي على مساس بحقوق الآخرين أو اعتداء عليها[73].

استنتاج:

نرى أنَّ الأحكام القضائية بما تحمله من قدسية ومكانة رفيعة قد شكَّلت طوق النجاة للموظف ولا سيما في ظل الظروف الاستثنائية والطارئة التي قد تؤدي إلى انتهاك هذه الحقوق أو الانتقاص من ممارستها إذ إن غياب السلطة القضائية في مثل هذه الحالات يفضي إلى إهدار الحقوق والحيلولة دون التمتع بها على الوجه المقرر قانوناً، ويجرد الفرد من الحماية والضمانة الأساسية التي تكفل صون حقوقه.

كما نرى أن هذه الحماية تستلزم تدخلاً تشريعياً من خلال نصوص قانونية واضحة ومحددة يتولى القضاء تطبيقها على أرض الواقع لتكون سنداً وحجة في إصدار أحكام عادلة تكشف الحق وتحقق العدالة وتُرسخ مبدأ الفصل بين سلطات الدولة بما يضمن أداء مهامها بصدق وأمانة ونزاهة وشفافية على نحو يبعث الطمأنينة في نفس الفرد داخل وطنه وبين أبناء مجتمعه بعيداً عن الخوف والقلق من المجهول.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

1- كفلت المواثيق الدولية والإقليمية والدساتير الوطنية حرية الرأي والتعبير بوصفها من الحقوق والحريات الأساسية للإنسان ويشمل نطاق هذه الحماية الموظف العام باعتباره مواطناً يتمتع بالحقوق والحريات العامة.

2- تبين أن حرية الرأي والتعبير للموظف العام ليست حقاً مطلقاً وإنما تخضع لقيود قانونية ووظيفية تفرضها طبيعة الوظيفة العامة ومتطلبات المحافظة على حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.

3- أظهرت الدراسة أن المشرع الفرنسي كان أكثر وضوحاً من المشرعين المصري والعراقي في تنظيم حرية الرأي والتعبير للموظف العام من خلال النص الصريح على كفالة حرية الرأي وحظر التمييز بسبب الآراء أو المعتقدات السياسية والفكرية.

4- كشفت الدراسة عن وجود قصور تشريعي في كل من مصر والعراق فيما يتعلق بتنظيم حرية الرأي والتعبير للموظف العام إذ اقتصرت النصوص القانونية على بيان بعض الواجبات الوظيفية دون وضع إطار قانوني متكامل ينظم هذه الحرية وضمانات ممارستها.

5- أظهرت الدراسة أن حرية الرأي والتعبير للموظف العام ليست حرية مطلقة وإنما ترد عليها مجموعة من القيود الوظيفية الخاصة في مقدمتها واجب الطاعة الرئاسية والمحافظة على الأسرار الوظيفية والحياد والتحفظ، وذلك تحقيقاً للتوازن بين حقوق الموظف ومتطلبات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

6- أسهم القضاء ولاسيما القضاء الفرنسي بدور مهم في تكريس حرية الرأي والتعبير من خلال تحقيق التوازن بين حماية الحريات العامة ومتطلبات النظام العام وإخضاع القيود الواردة على هذه الحرية لمعياري الضرورة والتناسب.

7- أكدت الدراسة أن الموظف العام لا يفقد صفته كمواطن بمجرد التحاقه بالوظيفة العامة بل يبقى متمتعاً بحرية الرأي والتعبير إلا أن ممارستها تخضع للضوابط التي تفرضها مقتضيات الوظيفة العامة والمصلحة العامة.

وفي ضوء النتائج المتقدمة، توصي الدراسة بما يأتي:

ثانياً: التوصيات

---

[73] – محكمة استئناف كربلاء الاتحادية بصفتها التمييزية، القرار رقم (555/ت/جزائية/2022)، بتاريخ 2022/8/8، غير منشور، نسخة من القرار لدى الباحث.

1- دعوة المشرع في كل من العراق ومصر إلى وضع تنظيم قانوني متكامل لحرية الرأي والتعبير للموظف العام يتضمن بيان نطاق هذه الحرية وضمانات ممارستها والقيود الواردة عليها بصورة واضحة ودقيقة.

2- النص صراحة في تشريعات الوظيفة العامة على حظر التمييز ضد الموظف العام بسبب آرائه السياسية أو الفكرية أو معتقداته الشخصية ما لم يترتب على ذلك إخلال بواجباته الوظيفية أو بالمصلحة العامة.

3- إعادة النظر في النصوص القانونية ذات الصياغة العامة أو الغامضة المتعلقة بالقيود المفروضة على الموظف العام بما يمنع التوسع في تفسيرها على نحو يؤدي إلى المساس غير المبرر بحرية الرأي والتعبير.

4- وضع ضوابط تشريعية أكثر تحديداً لواجب التحفظ الوظيفي وواجب الحياد بما يحقق التوازن بين حماية المرفق العام وضمان ممارسة الموظف العام لحقوقه الدستورية.

5- تعزيز الضمانات القضائية المقررة للموظف العام من خلال توسيع نطاق الرقابة القضائية على القرارات التأديبية المرتبطة بممارسة حرية الرأي والتعبير ضماناً لعدم التعسف في استعمال السلطة.

6- الاستفادة من التجربة الفرنسية في مجال تنظيم حرية الرأي والتعبير للموظف العام ولاسيما فيما يتعلق بالنصوص القانونية التي تكفل حرية الرأي وتحظر التمييز الوظيفي القائم على المعتقدات والاتجاهات الفكرية والسياسية.

7- نشر الثقافة القانونية بين الموظفين العامين بشأن حقوقهم وحرياتهم وواجباتهم الوظيفية بما يسهم في ترسيخ الموازنة بين حرية الرأي والتعبير ومتطلبات الوظيفة العامة.

أولاً: الكتب والمراجع العربية

1. أحمد ثروت عبد العال، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
2. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الشروق، 2004.
3. اكسافييه فليب، القانون الإداري للحريات، ترجمة طلال عبد الله محمود، كلية الترجمة، جامعة بغداد، 2004.
4. بدوي عبد العليم السيد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه: دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
5. حمدي حموده، حق الصحفي في الحصول على المعلومات ومدى تأثيره على حق الجماهير في المعرفة والإعلام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
6. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
7. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 2008-2009.
8. صبري جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب الوطنية، مصر، 2010.
9. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام في فرنسا ومصر، 1997.
10. عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، المكتبة القانونية، بغداد، 2012.
11. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، ومحمد أنس جعفر، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1986.
12. عثمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، بغداد، 2011.
13. فتحي بكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.

14.فوزي فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول: التنظيم الإداري ونشاط الإدارة، الطبعة الأولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، طرابلس، 2004.
15.غانم محمد غانم، الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، 1988.
16.مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، دون سنة نشر.
17.محمد أمين الميداني، المختار من دراسات الحماية الإقليمية لحقوق الإنسان، الطبعة الثانية، منشورات المركز العربي للتربية على القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، 2020.
18.محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
19.محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، 2005.
20.مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دون طبعة، دون دار نشر، 1974.
21.نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة والحقوق السياسية للموظف العام، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1996.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

1. رشا عبد الرازق جاسم، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2009.
2. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
3. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.
4. محمد نجم جلاب، حرية الموظف في التعبير عن الرأي: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2013.

ثالثاً: المراجع الأجنبية

ARTICLE 19, Principles on Freedom of Information, London, 1999.

Chapus, René, Droit Administratif Général, Tome II, 8e éd., Montchrestien.

Toby Mendel, Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, Chapter 1: International Standards and Trends.

رابعاً: المواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية

1. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة 1969.
2. الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
3. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 ألف (د-3) لسنة 1948.
4. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) لسنة 1966.
5. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981.

خامساً: الدساتير والتشريعات

1. إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789.
2. الجريدة الرسمية المصرية، العدد (43 مكرر/أ)، 1 تشرين الثاني 2016.
3. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
4. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 (الملغى).
5. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.
6. قانون الأمن الداخلي الفرنسي.

7. قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 (الملغى).
8. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
9. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.
10. قانون الفصل بين الكنائس والدولة الفرنسي لسنة 1905.
11. قانون الوظيفة العامة الفرنسي رقم (83-634) لسنة 1983.
12. قانون 31 مايو 2021 المتعلق بإدارة إنهاء الأزمة الصحية في فرنسا.
13. المرسوم الصادر في 7 نوفمبر 1958 بشأن القانون الأساسي للمجلس الدستوري الفرنسي.

سادساً: الأحكام والقرارات القضائية

أولا: الأحكام الفرنسية

1. C.E., 6 mars 1953, Demoiselle Faucheux, Recueil Lebon, p.125.
2. C.E., 8 novembre 1985, Recueil Lebon, p.316.
3. Conseil d'État, 10 juin 2021, n°444849.
4. Conseil d'État, 12 juin 2021, n°453513.
5. Conseil d'État, 2 juillet 2021, n°451741.

ثانياً: الأحكام المصرية

1. المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (2000) لسنة (30) قضائية، جلسة 1989/5/13.
2. المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما (2851 و2872) لسنة (31) قضائية عليا، جلسة 1989/3/18.
3. المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما (6477 لسنة 42 قضائية) و(115 لسنة 43 قضائية)، جلسة 2000/11/25.
4. المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم (1712) لسنة (44) قضائية، جلسة 2001/7/28.
5. المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (2) لسنة (16) قضائية، جلسة 1996/2/3.
6. المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (25) لسنة (8) قضائية، جلسة 1992/5/16.
7. المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم (77) لسنة (19) قضائية، جلسة 1998/2/7.

الأحكام والقرارات العراقية

1. قرار رقم (أ 483/1) في 1962/1/3، منشور في مجلة التدوين القانوني، العدد الثالث، السنة الأولى، بغداد، 1962.
2. محكمة استئناف كربلاء الاتحادية بصفتها التمييزية، القرار رقم (555/ت/جزائية/2022)، بتاريخ 2022/8/8، غير منشور، نسخة من القرار لدى الباحث.