

عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام في ضوء اجتهادات القضاء الإداري: دراسة مقارنة^(*)

د. صقر عيد الرويس
أستاذ القانون الإداري المشارك
كلية الحقوق، جامعة البحرين
المنامة، مملكة البحرين

الملخص:

يتناول هذا البحث مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، في ظل الانتشار الواسع لوسائل النشر العامة، مثل: مواقع التواصل الاجتماعي، والصحف، والمجلات المكتوبة والإلكترونية، من حيث بيان طبيعة هذا الموضوع ومفهومه، والأساس القانوني له، والقيود المفروضة عليه؛ وفقاً للمنهج الوصفي والتحليلي والمقارن. وبيان نصوص القانون، وأحكام القضاء الإداري والدستوري التي تتعلق بالموضوع وصفاً وتحليلاً، في ضوء المعايير والمفاهيم الموضوعية المستقرة فقهاً، وعلى أساس إيجاد توازن دقيق بين حقوق الموظف العام وحرياته من جهة، وطبيعة ومقتضيات الوظيفة العامة من جهة أخرى.

وتوصل البحث إلى أن عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام هو حق يُؤسس على حرية الرأي والتعبير المكفولة دولياً، من خلال المواثيق الدولية، ومحلياً من خلال الدستور والقوانين وأحكام القضاء. وأن هذا الحق مقيد بقيود عامة متمثلة في النهج الديمقراطي والدستور والقانون، وعدم إساءة استعمال الحق، ومقيد كذلك باحترام الرؤساء، وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية.

كلمات دالة: الموظف العام، والرأي العام، والشكوى، وحرية الرأي والتعبير، ووسائل النشر العامة.

وتاريخ قبوله للنشر: 18 أغسطس 2024

(*) تاريخ تقديم البحث للنشر: 9 يناير 2024

المقدمة:

أولاً- موضوع البحث:

يمكث الموظف العام وقتاً طويلاً في الحياة الوظيفية التي تمتد منذ قرار التعيين حتى انتهاء الخدمة بأحد الأسباب القانونية لانتهاء الوظيفة العامة، ومن الطبيعي أن تشهد تلك الفترة منافسة وظيفية تتخللها صعوبات ومعتكك ينجم عنه العديد من الآثار، وقد يتعرض الموظف العام خلال تلك الفترة إلى إساءة أو ظلم معين، أو أن تكون لديه من الملاحظات والأفكار والنقد الخاص بتطوير العمل، أو تطوير زملائه، سواء كانوا رؤساء أو مرؤوسين.

إن الطريق الطبيعي، في حال تعرض الموظف للإساءة أو الظلم، أن يتقدم بشكوى إلى رئيسه الإداري، أو الجهة المختصة، وفق الأنظمة والتشريعات الحاكمة للموضوع. وإن كان لديه ما يعتبره نقداً أو ملاحظات بشأن إصلاح العمل وتطويره، أو تحسين خدماته، أن يتقدم بذلك إلى المسؤولين في الجهة الإدارية، سواء كتابة أو شفاهة.

غير أن الواقع المستخلص من بعض أحكام القضاء يؤكد وجود موظفين أقدموا على تقديم شكواهم عبر وسائل عامة، على مرأى ومسمع الجميع، وأتاحوا شكواهم أو انتقاداتهم للرأي العام.

في ظل الانتشار الواسع لوسائل النشر العامة، مثل: مواقع التواصل الاجتماعي، والصحف، والمجلات المكتوبة والإلكترونية، أضحت مسألة نشر الموظف العام شكوى أو نقداً معيناً أمراً غاية في السرعة والسهولة، وسوف يصل إلى العامة في غضون ثوانٍ معدودة.

إن الوظيفة العامة خدمة تناط بالمواطنين، ولها من الاحترام والتقدير والقدسية الأمر الكثير؛ لذلك تفرض قوانينها العديد من الواجبات والمحظورات التي تحفظ لها هيبتها وكرامتها، هذا الأمر يدعونا إلى التساؤل عن مدى شرعية عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام؟

ثانياً- أهمية البحث:

تنصب الدراسة على قطاع واسع من المواطنين الذين يتقلدون وظائف عامة لها مكانة كبيرة في الدولة، ولها من الواجبات والمحظورات ما يحفظ هيبتها، وعلى موضوع غاية في الحساسية، يتمثل في نشر وقائع على الرأي العام قد تؤثر في ثقة الجمهور بالوظيفة العامة، وبالتالي فإن دراسة هذا الموضوع، من حيث شرعيته وحدوده وضوابطه، لها

من الأهمية بمكان؛ الأمر الذي يؤطر قانوناً وقضاً لهذه المسألة.

ثالثاً- مشكلة البحث:

يعتبر الموظف العام مواطناً يحمل صفة موظف، فهو كمواطن له من الحقوق وعليه من الواجبات ما على المواطنين كافة، وعند ممارسة هذه الحقوق وتأديته الواجبات يجب أن يكون مقيداً بمراعاة مركزه الوظيفي، ومن ضمن هذه الحقوق حرية الرأي والتعبير - بشكل عام - التي تنبثق منها مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، وعلى ذلك تكمن مشكلة البحث في الموازنة الدقيقة بين حق الشخص الذي يتولى الوظيفة العامة في التعبير بصفته مواطناً، وبين القيود التي تفرض عليه - بصفته موظفاً عاماً - وتحديد الإطار القانوني لهذه المسألة. بمعنى آخر تتجسد مشكلة البحث في تحقيق التوازن بين كفالة حق الموظف العام في الدفاع عن حقوقه، من خلال طرح شكواه على الرأي العام من جهة، وما يقتضيه مركزه القانوني من وجوب التقيد بالتزاماته الوظيفية وأخلاقيات الوظيفة العامة من جهة أخرى.

رابعاً- تساؤلات البحث:

يثير البحث عدة تساؤلات، هي: ما مدى شرعية عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام؟ وهل يعتبر هذا الأمر حقاً؟ وإذا كان الأمر كذلك فما مضمون هذا الحق؟ وما الأساس القانوني لهذا الحق؟ وما حدوده وضوابطه؟ وكيف يمكننا إقامة توازن دقيق بين ضمان استمتاع الموظفين العموميين بهذا الحق، وضمان هيبة الوظيفة العامة وثقة الجمهور بها؟

خامساً- أهداف البحث:

يهدف البحث إلى الكشف عن مضمون ومفهوم عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، وعن مدى شرعيته، وعن الأساس القانوني له، وعن ضماناته وحدوده؛ وفقاً لتشريعات الخدمة المدنية، وأحكام القضاء الإداري، والآراء الفقهية - بشكل رئيسي - في مصر والأردن والبحرين.

سادساً- منهج البحث:

سيعتمد الباحث في معالجة قضايا بحثه على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، ببيان نصوص القانون وأحكام القضاء الإداري التي تتعلق بالموضوع وصفاً وتحليلاً، في ضوء المعايير والمفاهيم الموضوعية المستقرة فقهاً، في كل من مصر والأردن والبحرين، وذلك لاستخلاص أفضل الحلول للمشكلات التي يطرحها البحث.

سابعاً- خطة البحث

سيتناول البحث مبحثين رئيسيين، وذلك على النحو التالي:

- المبحث الأول: ماهية عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام.
- المبحث الثاني: قيود عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام.

المبحث الأول

ماهية عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام

عند الخوض في ماهية عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، ينبغي التطرق إلى طبيعة ومفهوم عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، والأساس القانوني له، وذلك من خلال ثلاثة مطالب، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

طبيعة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام

يُثار التساؤل عن طبيعة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، هل هو حق تكفله المواثيق الدولية والداستير والقوانين؟ أم أنه ليس حقاً؟ إن مناقشة هذا الموضوع، والوقوف على طبيعة هذه المسألة، لهما من الأهمية بمكان، من حيث ما يترتب على الحق من آثار.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بشأن عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام «ومن حيث إن الأصل العام المقرر دستورياً - والمتطلب ديموقراطياً، هو وجوب كفالة حماية الموظفين العموميين لأداء واجباتهم، من كفالة حرية الرأي، سواء العاملون ذواتهم في مباشرتهم النقد؛ رغبة في الإصلاح وتحقيق المصلحة العامة، أو غيرهم من المواطنين، وتوفير حق الشكوى لكل منهم للصحافة وغير ذلك من طرق النشر والإعلام»⁽¹⁾، وهنا يشير الحكم - بشكل صريح - إلى اعتبار الشكوى في الصحافة أو غيرها من وسائل النشر حقاً للموظف العام، ولم يقتصر الأمر على ذلك، بل اعتبر القضاء أن من حق الموظف العام مباشرة النقد العلني تحقيقاً للمصلحة العامة، وهو حق مكفول دستورياً، ومن متطلبات الديموقراطية.

وفي حكم آخر للقضاء الإداري المصري يؤكد فيه حق الموظف العام في الشكوى العلنية؛ حيث أكد الحكم وجوب كفالة حماية الموظفين العموميين في أداء واجباتهم، مع كفالة حرية الرأي، باعتبار أن ذلك هو الأصل المقرر دستورياً، والمتطلب ديموقراطياً، ولهم في ذلك مباشرة للنقد، رغبة في تحقيق المصلحة العامة، والإصلاح، مع ضمان حق

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعانان رقما 2815 و2872 لسنة 31 ق، الصادر بتاريخ 18 مارس 1989، منشور في البوابة القانونية للتشريعات المصرية على الموقع الإلكتروني: <https://elpai.idsc.gov.eg/Judgements>، آخر زيارة للموقع بتاريخ: 2023/12/25.

الشكوى لكل منهم في وسائل النشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني... وغير ذلك من وسائل النشر والإعلام التي تستحدثها بيئة التطور الإعلامي. ويبرر القضاء حكمه بأن الدستور أكد أن الوظائف العامة، كما هي حق للمواطنين لخدمة الشعب، وأن الدولة تكفل حمايتهم في قيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، كذلك حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير... أو غيرها من وسائل التعبير. كذلك لكل مواطن حق مخاطبة السلطات العامة، وأن المشاركة في الحياة العامة واجب وطني، وأن النقد البناء ضماناً لسلامة البناء الديمقراطي السليم⁽²⁾، ويتضح للباحث في هذا الحكم توسع في تبرير حق الموظف العام في الشكوى والنقد في وسائل النشر العامة؛ حيث الإشارة إلى حرية الرأي كأساس مكفول دستورياً وديموقراطياً، وإلى الحق في مخاطبة السلطات العامة، وواجب المشاركة في الحياة العامة.

كذلك قرر القضاء الإداري المصري إلغاء قرار نقل موظف من مكان عمله بسبب الانحراف بالسلطة، وأن قرار الجهة كان جزءاً مقنعاً لظهور الموظف في مداخلة تلفزيونية على إحدى القنوات الفضائية انتقد فيها مظاهر سلبية في جهة عمله. واعتبرت المحكمة أن ذلك الظهور حق دستوري من متطلبات الديمقراطية تفرضه حرية التعبير بكل الوسائل، سواء المكتوبة أو المسموعة أو المقروءة، وكذلك الحق في النقد البناء المقصود منه المصلحة العامة⁽³⁾.

واعتبر القضاء الإداري المصري أن قيام موظف بتوزيع منشور على المواطنين في الطرقات العامة بالمحافظة، يوضح فيه المخالفات الصارخة للقانون التي ارتكبتها المحافظ هو حق دستوري له مادام الوقائع المثبتة بالمنشور صحيحة. واستند الحكم إلى الحق في التعبير الذي تتعدد صور ممارسته؛ بلوغاً للغاية منه، والذي وصفته بأنه أسمى الحقوق الدستورية التي كفلتها كل الدساتير الديمقراطية لما له من أثر في تكوين الرأي العام المستنير الذي يعد أهم ضمانة لكفالة الحقوق والحريات، وأنه ما لم يثبت بالمنشور الموزع مخالفته القانون، أو انطوائه على أي امتهان أو تجريح لروؤسائه، فإنه يكون قد مارس حقاً دستورياً مكفولاً له، ولم يتجاوز حدود هذا الحق، أو أساء استعماله⁽⁴⁾.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري، جمهورية مصر العربية، كفر الشيخ، الدائرة 42، الدعوى رقم 829، لسنة 12 قضائية، الصادر بتاريخ 7 أغسطس 2014، حكم غير منشور.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري، جمهورية مصر العربية، كفر الشيخ، الدائرة 42، الدعوى رقم 12377، لسنة 15 قضائية، الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2015، حكم غير منشور.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري، جمهورية مصر العربية، قنا، الدعوى رقم 98، لسنة 14 قضائية، الصادر بتاريخ 26 نوفمبر 2006، حكم غير منشور.

يتضح مما تقدم من أحكام القضاء الإداري أن مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، مهما كان نوعها، هي حق دستوري ومُتطلب ديموقراطي، ينبع من حرية الرأي والتعبير، وحق مخاطبة السلطات العامة، وواجب المشاركة في الحياة العامة، والحق في النقد البناء.

ويرى الباحث أن اتجاه هذا القضاء محمود ويوسع من حقوق الموظف العام، ويجعل له متنفساً مؤثراً؛ حيث لا يخفى على أحد مدى تأثير الرأي العام على الوظيفة العامة والقائمين عليها، وأن هناك العديد من المظالم والأساليب الوظيفية التي لا تجد لها حلاً لو ظلت حبيسة جهة العمل، وأنها تتأثر وتجد حلاً في حال عرضها على الرأي العام.

المطلب الثاني

مفهوم عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام

إن تحديد مفهوم عرض الموظف شكواه على الرأي العام يحتم البحث في مضمونه، ومن ثم بيان مفهوم الحق الذي يستند عليه، حتى يمكن وضع هذا المفهوم في تعريف مانع جامع.

وعن مضمون عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام بين القضاء الإداري المصري⁽⁵⁾، في حكم له، صور عرض الموظف هذه الشكوى، والتي يمكن توضيحها كالتالي:

- 1- للموظف العام أن يحدد وقائع ما لاقاه من عنت أو اضطهاد، وله - في سبيل ذلك - أن يتظلم إلى السلطات الرئاسية، وله أن يعبر - من خلال وسائل النشر المختلفة - عن تظلمه مما يعانیه، أو مما يتصوره ظلماً لحق به.
- 2- للموظف العام أن ينتقد إجراءات ونظام العمل ووسائله بصيغة موضوعية، مقترحاً ما يراه من إصلاح في أساليب ووسائل تنظيم العمل وأدائه؛ مما يرفع من مستوى الخدمات والإنتاج، من وجهة نظره وخبرته، بغية تحقيق المصلحة العامة، وحماية الأموال والأموال العامة، ورعاية حقوق المواطنين وكرامتهم.
- 3- للموظف العام بيان ما يراه من تخلف في الأنظمة والوسائل التي تتبعها الجهات الإدارية؛ بما يعوق سير وانتظام أداء المرفق والمصالح العامة وتقديمها الخدمات

(5) حكم محكمة القضاء الإداري، جمهورية مصر العربية، كفر الشيخ، الدائرة 42، الدعوى رقم 829، لسنة 12 قضائية، الصادر بتاريخ 7 أغسطس 2014، حكم سبقت الإشارة إليه.

العامّة، وأن يوجه النقد للنظم الإدارية السيئة أو العتيقة والبالية.

4- للموظف العام إبداء رأى معارض للحكومة، والتعبير عن هذا الرأي ونشره بمختلف وسائل الإعلام، سواء في الداخل أو الخارج، مادام إبداء الرأي ونشره والترويج له والدعوة إليه من خلال اقتناع ذاتي وحسّ وطني، حتى لو أغضب هذا الفكر الحكومة القائمة.

ويلاحظ الباحث، من هذا الحكم، أنه وسع من نطاق مضمون عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام؛ حيث بيّن أن الموظف العام مخير بين اللجوء إلى السلطة الرئاسية واللجوء إلى وسائل النشر العامة، معتبراً ذلك حقاً له. وفي ذلك من الممكن أن يتناول شكوى شخصية بما يرى أنه ظلم له، أو شكوى عامة تتعلق بسير المرافق العامة وسبل إصلاحها. كذلك له الحق في إبداء رأي معارض للحكومة بمختلف وسائل النشر، سواء تم ذلك داخل حدود الدولة أو خارجها، مادام ذلك الرأي نابغاً من حس وطني.

وحيث إن تأصيل عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام أساسه الرئيس هو حرية الرأي والتعبير، كما أجمع على ذلك القضاء الإداري، فما مفهوم حرية الرأي والتعبير؟

تعد حرية الرأي والتعبير إحدى الحريات العامة، وترتبط بطائفة كبيرة من الحريات العامة الأخرى، تتصل في إطار واحد هو تعلقها باعتناق الأفكار والتعبير عنها؛ لذا يرى جانب من الفقه أن حرية الرأي والتعبير هي عصب الحريات العامة⁽⁶⁾. كما أن حرية الرأي وحرية التعبير تُعدان عنصران أساسيان من عناصر أي مجتمع، وشرطان لا غنى عنهما لتحقيق النمو الكامل للفرد، ويشكلان حجر الزاوية لكل مجتمع ديموقراطي⁽⁷⁾. وحرية التعبير ضرورة لإرساء مبادئ الشفافية والمساءلة التي تسهم بدورها في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها⁽⁸⁾، وترتبط حرية الرأي وحرية التعبير بطائفة كبيرة من حقوق الإنسان الأخرى، وعلى سبيل المثال تعتبر حرية التعبير ضرورة للتمتع بالحق في حرية

(6) أبو اليزيد المتيت، النظم السياسية والحريات العامة، ط4، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 1984، ص223.

(7) انظر: البلاغ رقم 2003/1173، بن حاج ضد الجزائر، آراء معتمدة في 20 يوليو 2007، والبلاغ رقم 1995/628، بارك ضد جمهورية كوريا، آراء معتمدة في 5 يوليو 1996. أشار إليها التعليق العام رقم 34، المادة (19) الفقرة 2 (حرية الرأي والتعبير)، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة الثانية بعد المائة، 2011.

(8) التعليق العام رقم 34، لجنة حقوق الإنسان، المادة (19)، الفقرة 3 (حرية الرأي والتعبير) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة الثانية بعد المائة، 2011.

التجمع وتكوين الجمعيات وممارسة الحق في التصويت⁽⁹⁾.

إن مفهوم حرية الرأي والتعبير في الاصطلاح يمكن التعرض لها من خلال نظرتين: النظرة الاجتماعية والمذهب الطبيعي، باعتبار حرية الرأي والتعبير لصيقة به منذ الولادة، وهي حق طبيعي للفرد، وهي ضرورة لتشكيل الإرادة الجماعية والعيش مع الجماعة⁽¹⁰⁾، والنظرة الفلسفية الوجودية التي تتمثل في أن حرية الرأي والتعبير هي عملية تعبير عن القدرة، وتمثيل للإرادة، وهي وسيلة الاتصال بالآخرين⁽¹¹⁾.

وفي ظل ذلك اهتم الفقه بوضع تعريف محدد لحرية الرأي والتعبير؛ حيث عرّفها البعض بأنها «قدرة الفرد على اعتناق الأفكار وتبادلها والتعبير عنها والدعوة إليها في إطار الشرعية واحترام المقومات الأساسية للمجتمع»⁽¹²⁾. وأيضاً عرّفت بأنها «حق الشخص في التعبير عن أفكاره ووجهات نظره الخاصة، ونشر هذه الآراء بوسائل النشر المختلفة»⁽¹³⁾.

ومن الفقه من يُعرّفها أيضاً بأنها «حرية اعتناق الآراء بمأمن من التدخل، وحرية التماس المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها بمختلف الوسائل دون تقييد بحدود الدولة»⁽¹⁴⁾. وآخر عرّفها بأنها «حق كل إنسان في التعبير عن رأيه صراحة، ومن دون معوقات، سواء كان هذا التعبير بالقول أو بالكتابة... أو بغيرهما من الوسائل المختلفة»⁽¹⁵⁾.

وفي إطار القانون الدولي ينبغي التمييز بين حرية الرأي وحرية التعبير؛ حيث تمثل حرية الرأي حق الفرد في اعتناق آراء من دون مضايقة، أو استثناء أو تقييد. ويدخل في مضمون حرية الرأي حق الفرد في تغيير رأيه في أي وقت مهما كانت الأسباب، ولا يجوز المساس بأي حق من حقوق الفرد الأخرى على أساس آرائه الفعلية أو المتصورة أو المفترضة، ولا يجوز تجريم اعتناق أي رأي أو مضايقة شخص بسبب الآراء التي

(9) المرجع السابق، الفقرة 4.

(10) أحمد جلال حماد، حرية الرأي في الميدان السياسي في ظل مبدأ المشروعية، دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 1986، ص 60.

(11) إيزايا برلين، حدود الحرية، ترجمة: جمانا طالب، دار الساقى، بيروت، 1992، ص 15.

(12) طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام: دراسة مقارنة (مصر وفرنسا)، منشورات جامعة الإسكندرية، 1997، ص 1.

(13) عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية - النظرية العامة للدولة - الحكومة - الحقوق والحريات العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص 440.

(14) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص 425.

(15) كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 71.

يعتقها، أو تخويفه أو وصمه، بما في ذلك توقيفه أو احتجازه أو محاكمته أو سجنه⁽¹⁶⁾. أما الحق في التعبير فيشمل نقل أو تسلّم المعلومات التي مصدرها الأفكار والآراء، ويشمل هذا الحق جميع أشكال التعبير، مثل: الخطاب الديني، والخطاب السياسي، والتعليق على الشؤون العامة، واستطلاع الرأي والتعليقات الذاتية، ومناقشة حقوق الإنسان والصحافة والتعبير الثقافي والفني والتدريس، ويمكن أن يشمل هذا الحق أيضاً الإعلان التجاري⁽¹⁷⁾. وتحظى جميع أشكال التعبير عن الرأي بالحماية مهما كان نوعها: سياسياً، أو علمياً، أو تاريخياً، أو أخلاقياً، أو دينياً⁽¹⁸⁾.

وتنبغي حماية جميع أشكال التعبير ووسائل نشرها، وتشمل هذه الأشكال اللغة المكتوبة والمنطوقة، والتعبير بلغة غير لفظية، مثل: الصور والقطع الفنية، ويدخل أيضاً في نطاق الأشكال لغة الإشارة، وتشمل وسائل التعبير الصحف والكتب والمنشورات واللافتات والملصقات والملابس والوثائق القانونية، وتشمل كذلك جميع الأشكال السمعية والبصرية، فضلاً على طرائق التعبير الإلكترونية والشبكية⁽¹⁹⁾.

وبالعودة إلى عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، ومن خلال ما تم استعراضه من مضمون هذه المسألة، ومن بيان مفهوم حرية الرأي والتعبير، يرى الباحث أنه يمكن تعريف عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام بأنه «حق الموظف العام في اعتناق الآراء والتعبير عنها بكل وسائل التعبير التي تتضمن شكوى معينة، سواء تتعلق بمسألة شخصية يتعرض لها في الوظيفة العامة، أو مسألة عامة تتصل بالمرفق العام الذي يعمل فيه، أو أي مرفق عام آخر، مادامت غايته هي المصلحة العامة».

المطلب الثالث

الأساس القانوني لعرض الموظف العام شكواه على الرأي العام

تبيّن للباحث، مما تقدم، أن الأساس القانوني لعرض الموظف العام شكواه على الرأي العام يتصل بحرية الرأي والتعبير؛ لذا ينبغي تناولها من ناحية الحماية القانونية الدولية، باستعراض موقف الاتفاقيات والموثائق الدولية منها، ثم عرض موقف الدساتير منها، ثم تناول موقف القضاء من هذه الحرية.

(16) التعليق العام رقم 34، المادة (19)، الفقرة 9 (حرية الرأي والتعبير)، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق.

(17) المرجع السابق، الفقرة 10.

(18) المرجع السابق، الفقرة 9.

(19) المرجع السابق، الفقرة 12.

وطنيًا ودوليًا كانت حرية الرأي والتعبير، إلى نهايات أربعينيات القرن الماضي، مبدأ غير مقنن، ومن ثم أولى المجتمع الدولي حرية الرأي والتعبير اهتمامًا خاصًا، سواء في قراراته، أو مواثيقه. واعتبرها حقًا أصيلاً، ويحتل قيمة متقدمة في معايير حقوق الإنسان الدولية. ولم تترك المواثيق الدولية مبدأ تنظيم حرية الرأي والتعبير إلى القوانين الداخلية وتقدير الحكومات؛ حيث يجب عليها تضمين هذا المبدأ في قوانينها الداخلية، وفقاً للضوابط التي رسمتها الوثائق الدولية⁽²⁰⁾.

وفي هذا الصدد، تبنت الجمعية العامة، قبل اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، القرار رقم 59 - (د1) في 14 ديسمبر 1946 الذي ينص على «إن حرية الإعلام حق من حقوق الإنسان الأساسية، وهي المقياس الذي تقاس به جميع الحريات التي تكرس الأمم المتحدة جهودها لها، وتعني حرية الإعلام ضمناً الحق في جمع الأنباء ونقلها ونشرها في أي مكان من دون قيود، وهذه الحرية تشكل عاملاً أساسياً في أي جهد يُبذل من أجل تعزيز سلم العالم وتقدمه»⁽²¹⁾.

وقد أكدت المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حرية الرأي والتعبير، بنصها على أن: «لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء، من دون أي تدخل، واستقاء وتلقي وإذاعة الأنباء والأفكار من دون تقييد بالحدود الجغرافية وبأي وسيلة كانت».

وبينت المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن «لكل فرد الحق في اتخاذ الآراء من دون تدخل، ولكل فرد الحق في حرية التعبير، وهذا الحق يشمل حرية البحث عن المعلومات أو الأفكار من أي نوع وتسلمها ونقلها، بغض النظر عن الحدود، وذلك إما شفاهة، وإما كتابة وإما طباعة، وسواء كان ذلك في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها». وأقرت المادة إمكان إخضاع هذه الحرية لقيود معينة، بالاستناد إلى نصوص القانون، وذلك من أجل احترام حقوق الآخرين وسمعتهم، ومن أجل حماية الأمن الوطني، أو النظام العام، أو الصحة العامة أو الأخلاق.

وفي الآونة الأخيرة وصل الاهتمام الدولي بحرية الرأي والتعبير إلى حد تبني برنامج دولي لتنمية الاتصال والإعلام لتعزيز الحريات العامة بشكل عام، وحرية الرأي

(20) سميح محسن وآخرون، حرية الرأي والتعبير في التجربة الفلسطينية، مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، 2003، ص 28 و29.

(21) سعيد السلمي، تقرير حول الحق في الوصول إلى المعلومات بالدول العربية، مركز حرية الإعلام بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الدار البيضاء، 2009، ص 4. للاطلاع على الاتفاقيات والإعلانات والصكوك الواردة في قرارات الجمعية العامة راجع الموقع الرسمي للأمم المتحدة www.un.org

والتعبير بشكل خاص⁽²²⁾.

وفي الاتجاه ذاته نصت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية في المادة (10) على أن «لكل شخص الحق في حرية الرأي وحرية تلقي ونقل المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، لكن ضمن الإجراءات والشروط والقيود التي ينص عليها القانون».

كذلك نصت المادة (26) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أن «حرية العقيدة والفكر والرأي مكفولة لكل فرد».

وتعتبر حرية الرأي والتعبير في الوقت الراهن من المبادئ الدستورية العامة، سواء تم النص عليها في الدستور، أو لم يتم النص عليها، وهي تلك المبادئ المستقرة النابعة من القضاء؛ حيث يتعين على الإدارة الالتزام بها وعدم الخروج عليها؛ فإذا قامت الإدارة بمخالفة تلك المبادئ كان عملها مخالفاً لمبدأ المشروعية، ويعتبر تصرفها غير مشروع⁽²³⁾. ويرى جانب من الفقه أن الأصل في هذه المبادئ هو أن يستتبط من إرادة المشرع والجماعة، وهذه الإرادة مرتبطة بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة، وهي في درجة إلزام مساوية لإلزام النصوص الدستورية⁽²⁴⁾.

ولقد أكد الدستور المصري⁽²⁵⁾ حرية الرأي والتعبير؛ حيث نص في المادة (65) على أن «حرية الفكر والرأي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو بالكتابة، أو بالتصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر».

كذلك نص الدستور الأردني⁽²⁶⁾ في المادة (15) الفقرة (1)، على أن «تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ألا يتجاوز حدود القانون».

كذلك أكد الدستور البحريني⁽²⁷⁾، في المادة (23) منه، أن «حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك

(22) عبدالكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، حقوق الإنسان، دار العلم والثقافة، بيروت، 2004، ص20.

(23) محسن خليل، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة العامة للقانون، مطبعة التوني، الإسكندرية، 1993، ص49.

(24) عبدالحميد متولي، المبادئ الدستورية للديمقراطية الغربية الحرة، 1956، ص610.

(25) الدستور المصري لسنة 2014، الجريدة الرسمية، ع3 مكرر(أ)، بتاريخ 18 يناير 2014.

(26) الدستور الأردني لسنة 1952، الجريدة الرسمية رقم 1093، بتاريخ 18 يناير 1952.

(27) الدستور البحريني لسنة 2002، الجريدة الرسمية (عدد خاص)، 2517، بتاريخ 14 فبراير 2002.

وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، مع عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية».

ولقد أدى القضاء دوراً بارزاً في مجال حماية الحريات العامة بشكل عام، وحرية الرأي بشكل خاص، في مجالاتها المتعددة، سواء المدنية أو السياسية، واعتبرها من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطي. وفي الوقت الذي قد تنتهك فيه هذه الحرية من قبل السلطة، يكون القضاء الملاذ لحماية هذا الحق، ويعمل على تأطير هذه الحرية بتوضيح مفهومها وبيان أهميتها وحدودها وضوابطها بالشكل الذي لا ينقص من جوهرها.

وفي ذلك بيّنت المحكمة الدستورية المصرية أن «المقصود بحرية الرأي هو التماس الآراء والأفكار، وتلقيها عن الغير ونقلها إليه، وغير مقيدة بالحدود الإقليمية، كما أن هذه الحرية لا تنحصر فقط في مصدر واحد بعينه، بل أن تتراعى آفاقها وأن تتعدد مواردها وأدواتها»⁽²⁸⁾.

وهذا الحكم شبيهه بقرار المجلس الدستوري الفرنسي الذي حث على تعدد وتنوع المعلومات والبرامج التي تتناولها حرية التعبير، سواء بطريق الصحف، أو بواسطة الإذاعة والتلفزيون⁽²⁹⁾.

وبيّنت المحكمة الدستورية العليا المصرية الغاية من حرية الرأي، بقولها إن الدستور «إنما أراد بضمان حرية التعبير أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام، فلا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه، ولا عائقاً دون تدفقها»⁽³⁰⁾.

وأيضاً ربط القضاء بين حرية الرأي ومبادئ الديمقراطية؛ حيث تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية: «يقوم هذا النظام - في جوهره - على مبدأ أن «السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات، وهو ما أكدته الدستور القائم بالنص عليه في المادة الثالثة منه، وقررت مضمونه الدساتير السابقة، ولا شك في أن مبدأ السيادة الشعبية يقتضي أن تكون للشعب - ممثلاً في نوابه أعضاء السلطة التشريعية - الكلمة الحرة

(28) المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم 17 لسنة 14، 14 يناير 1994، مجموعة السنة 17، ج 6، ص 465.

(29) عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 292.

(30) المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم 17 لسنة 14، 14 يناير 1994، مجموعة السنة 14، ج 6، ص 466.

فيما يعرض عليه من شؤون عامة، وأن يكون للشعب أيضاً، بأحزابه ونقابات وأفراده، رقابة شعبية فعالة يمارسها بالرأي الحر والنقد البناء، لما تجريه السلطة الحاكمة من أعمال وتصرفات، وفضلاً على ذلك فإن حرية الرأي تعتبر بمنزلة الحرية الأصل التي يتفرع عنها كثير من الحريات والحقوق العامة»⁽³¹⁾.

وذهبت المحكمة الدستورية العليا المصرية إلى أن⁽³²⁾ «حرية التعبير التي كفلها الدستور هي القاعدة في كل تنظيم ديموقراطي لا يقوم إلا بها، 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».

وأكدت محكمة القضاء الإداري المصرية أن: «المادة (47) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أن حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون والنقد الذاتي والنقد البناء ضمناً لسلامة البناء الوطني». كذلك أشار الحكم إلى المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الخاصة بحرية الرأي ومسايرة الدستور المصري لهذه الاتفاقيات، وقال أيضاً: «إن الدستور قد كفل حرية التعبير بمدلولها العام، وفي حالاتها المختلفة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبجميع وسائل التعبير»⁽³³⁾.

وقد كفلت المحاكم الأردنية، على اختلاف درجاتها، حرية الرأي⁽³⁴⁾، وفي ذلك تقول محكمة التمييز: «كفلت الدولة بمقتضى المادة (15) من الدستور الأردني حرية الرأي والإعراب عنه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير مادامت في حدود القانون».

وكذلك أكدت هذه الحرية محكمة بداية جزاء عمان بالقول: «الحق في حرية التعبير

(31) المحكمة الدستورية العليا المصرية، في الدعوى رقم 44 لسنة 16، 7 مايو 1988، مجموعة السنة 7، ج4، ص111.

(32) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في 14 يناير 1995، ق17، س14، مجموعة أحكام المحكمة، ج6، القاعدة رقم 32، ص440، وحكمها في 15 أبريل 1995، ق6، س15، مجموعة أحكام المحكمة، ج6، القاعدة رقم 41، ص637.

(33) محكمة القضاء الإداري المصرية، دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار (الدائرة السابعة) في الدعوى رقم 15575 لسنة 61ق، جلسة 29 ديسمبر 2007م.

(34) قرار محكمة التمييز الأردنية، رقم 204/1118، هيئة خماسية صادر بـ 24 أكتوبر 2004، كذلك في الاتجاه نفسه راجع: قرار محكمة بداية جزاء عمان رقم (2002/876)، حكم غير منشور.

يشمل حرية البحث عن المعلومات والأفكار من أي نوع دون اعتبار للحدود إما شفاهة وإما كتابة وإما طباعة، ولكن هناك قيوداً طبيعية تتمثل في احترام حقوق الغير وسمعتهم ومخالفة النظام العام والأخلاق والآداب العامة»⁽³⁵⁾.

ويشير الباحث هنا أيضاً إلى قرار محكمة العدل العليا الأردنية الذي ألغت فيه القانون المؤقت رقم 27/1997، المعدل لقانون المطبوعات والنشر لمخالفته حرية الرأي والتعبير المكفولة دستورياً⁽³⁶⁾.

وفي البحرين، في مجال حرية الرأي والتعبير، تقول المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية): «وحيث إنه من المستقر عليه أن حرية الرأي من الحريات الأساسية التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطي، كما يندرج منها ويأخذ حكمها حق المواطنين في المشاركة في السياسة، سواء عن طريق تكوين الأحزاب السياسية أو جمعيات تكون وسيلة للإفصاح السلمي عن آرائها ومعتقداتها في كل النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية على وجه يتحقق به التطور الاجتماعي والسياسي في البلاد، ولا يكون ذلك إلا بتمكينها من أداء دورها في حدود التراخيص الممنوحة لها، ووفق نظمها الأساسية التي أقرتها الجهات الإدارية المختصة، ذلك أن ممارسة النشاط السياسي تستلزم دوام استحضار المبادئ العامة التي تعتبر بمنزلة الركائز الأساسية التي يقوم عليها تنظيم المجتمع سياسياً وإدارياً واقتصادياً، والتي تكشف بهذه المنزلة عن المفهوم الخاص لدور الدولة من واقع تنظيم أوجه أنشطتها ووسائل تداخلها في حركة المجتمع، وكذلك عن مركز الفرد من منظور الحقوق والحريات التي يتمتع بها في إطار التنظيم السياسي والإداري للدولة، والضمانات المؤثرة قانوناً لحماية تلك الحقوق والحريات»⁽³⁷⁾.

(35) محكمة بداية جزاء عمان، في القرار رقم 96/5307، حكم غير منشور.

(36) قرار محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 1997/352، بتاريخ 26 يناير 1998، المجلة القضائية رقم (1)، ص 600، بتاريخ 1 يناير 1998م، وقد تكرر المبدأ في القضيتين 97/341 و 97/351 المفصولتين بتاريخ 26 يناير 1998م.

(37) حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية، الدائرة الإدارية، القضية رقم 11803/2013، جلسة 29 يناير 2014، حكم غير منشور.

المبحث الثاني

قيود عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام

من خلال تتبع أحكام القضاء الإداري، بخصوص عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام - كما سيتم توضيحه لاحقاً - لاحظ الباحث أن تلك الأحكام جعلت منه حقاً غير مطلق، بل محدد بقيود، يمكن إجمالها في القيود المتصلة بطبيعة النظام والدستور والقانون، والالتزام باحترام الرؤساء، والالتزام بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية، وسوف يتناول الباحث تلك القيود تفصيلاً في ثلاثة مطالب، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

القيود المتصلة بطبيعة النظام والدستور والقانون

لعرض الموظف العام شكواه على الرأي العام

ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية صراحةً على أن ممارسة الحق في حرية التعبير تستلزم واجبات ومسؤوليات خاصة، وفي هذا المجال يسمح بمجالين حصريين من القيود المفروضة على الحق: الأول يتصل باحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم. والثاني يرتبط بحماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، فضلاً على ذلك ينبغي أن تكون هذه القيود محددة بنص القانون، وأن تكون ضرورية لتلك الأغراض، ومتناسبة معها، بحيث تتعلق مباشرة بالعرض المحدد الذي أُسست عليه.

ويجب أن تكون القيود - كما تمت الإشارة - محددة بنص القانون المكتوب، ولا يجوز تقييد حرية التعبير بموجب القوانين التقليدية أو الدينية أو غيرها من القوانين العرفية، ويجب أن تصاغ القاعدة القانونية التي تقيد حرية التعبير بدقة كافية لكي يتسنى للفرد ضبط سلوكه وفقاً لها، ويجب نشرها لعامة الجمهور، ولا مجال لمنح الأشخاص المسؤولين عن تنفيذ القانون سلطة تقديرية مطلقة في تقييد حرية التعبير، ويجب أن ينص القانون على توجيهات كافية للقائمين على تنفيذه؛ لتمكينهم من التحقق على النحو المناسب من أنواع التعبير التي تخضع للتقييد، وتلك التي لا تخضع لهذا التقييد⁽³⁸⁾.

(38) التعليق العام رقم 34، المادة (19)، الفقرات: 21 و22 و24 و25 (حرية الرأي والتعبير) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة الثانية بعد المائة، 2011.

كما يجب أن تكون القيود «ضرورية» لأغراض مشروعة «ولذلك، على سبيل المثال، فإن فرض حظر على إعلان تجاري بلغة واحدة من أجل حماية لغة جماعة معينة ينتهك شرط الضرورة إذا كان في الإمكان توفير الحماية بطرق أخرى لا تحد من حرية التعبير. من جهة أخرى رأت اللجنة أن إحدى الدول الأطراف امتثلت لشرط الضرورة عندما نقلت مدرساً في إحدى المناطق التعليمية إلى وظيفة أخرى غير التدريس؛ لأنه نشر مواد تنطوي على العداوة لجماعة دينية، وذلك من أجل حماية حق الأطفال الذين ينتمون إلى عقيدة تلك الجماعة وحريتهم»⁽³⁹⁾.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بشأن عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام «ومن حيث إن الأصل العام المقرر دستورياً - والمُتطلب ديموقراطياً، هو وجوب كفالة حماية الموظفين العموميين في أداء واجباتهم من كفالة حرية الرأي، سواء لذات العاملين في مباشرتهم النقد رغبة في الإصلاح وتحقيق المصلحة العامة، أو من غيرهم من المواطنين، وتوفير حق الشكوى لكل منهم للصحافة، وغير ذلك من طرق النشر والإعلام»⁽⁴⁰⁾.

هنا يشير الحكم إلى أن حرية عرض الموظف شكواه على الرأي العام من مُتطلبات الديموقراطية، وفي هذا الصدد سيعرض الباحث موقف الأنظمة المختلفة من حرية الرأي لدى الموظف العام؛ حيث إن الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي يؤثر في الموظفين العموميين، باعتبارهم جزءاً لا يتجزأ من المجتمع، ومن ثم فإن حرية الرأي والتعبير لديهم تمثل انعكاساً لحرية الرأي في المجتمع بشكل عام؛ الأمر الذي انعكس على الأنظمة المختلفة؛ حيث تباينت حرية الرأي والتعبير لدى الموظفين العموميين وفقاً لمفهوم ومدى حرية الرأي والتعبير في المجتمع نفسه، وفي هذا الصدد تم التمييز بين النظم الشمولية والديموقراطية الغربية⁽⁴¹⁾.

وسيعرض الباحث لموقف النظم الشمولية والديموقراطية الغربية من حرية الرأي والتعبير لدى الموظف العام، وذلك على النحو التالي:

(39) المرجع السابق، الفقرة 33.

(40) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعانان رقما 2815 و2872 لسنة 31 ق، الصادر بتاريخ 18 مارس 1989، حكم سبقت الإشارة إليه.

(41) طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص 8.

الفرع الأول

في النظم الشمولية

تتطلب النظم الشمولية الولاء التام للموظف، وتطابق أفكاره وآرائه مع الأيديولوجية القائمة في الدولة، وتطبيقاً لذلك يخضع الموظف العام لنظام رئاسي يضمن تبعيته المطلقة للحكومة القائمة، والفكر السياسي السائد، وجرى تطبيق هذا النظام - بشكل واضح - في النظام الفرنسي النابليوني ونظام حكومة فيشي⁽⁴²⁾.

ولقد أضحت تبعية الموظف العام السياسية من المسلمات في النظم الشمولية؛ حيث أصبحت هناك مسؤولية سياسية للموظف العام تقابل المسؤولية التأديبية والجنائية، ولم تقتصر تلك المسؤولية السياسية على الموظف فقط، بل تمتد إلى نشاط رؤوسيه؛ فيما يتعلق بأدائهم ووظائفهم⁽⁴³⁾.

الفرع الثاني

في النظم الديمقراطية الغربية

الديموقراطيات الغربية ليست سواء في تقرير حرية الرأي لدى الموظف العام، فبعضها أضرت بحرية الرأي لدى الموظف العام، إلى حد إهدارها؛ ما جعلها تلتقي في الأثر والنتائج مع الأنظمة الشمولية، بشكل عام نحصر هذه النظم فيما يلي:

أولاً- نظم تركز مبادئ الدولة وتعادي ما دونها من مبادئ:

ويظهر هذا النظام جلياً في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا؛ فالولايات المتحدة أصدرت قانوناً بتاريخ 2 أغسطس 1939 يسمى قانون هاتش Hatch act الذي وضع قائمة من المحظورات يتعين على الموظف العام الابتعاد عنها، ترتبط كلها بالنشاطات السياسية للموظف العام، غير أن هذا القانون لم يكن كافياً لكي يحقق غاية النظام في الحصول على الولاء التام للموظفين؛ فصدر قانون بتاريخ 23 سبتمبر 1950 يسمى ماك كران Mac carran؛ ليحمي ما يسمى الأمريكية Americanism، وذلك ضد الأفكار والمبادئ الشيوعية، وحظر شغل الوظيفة العامة على كل عضو في منظمة شيوعية⁽⁴⁴⁾.

(42) محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1961، ص135.

(43) عبدالحميد متولي، الحريات العامة - نظرات في تطورها وضماداتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص34.

(44) طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص10.

هذا فضلاً على نظام لجان فحص ولاء الموظفين؛ حيث كان ينبغي من الموظفين الإجابة عن أسئلة محددة، ويتم فحص إجاباتهم عن طريق لجان تصفية خاصة بكل مرفق والمباحث الفدرالية⁽⁴⁵⁾، أما سويسرا فقد أصدرت بتاريخ 5 سبتمبر 1950 تعليمات تطالب الموظفين بأن يطمئنوا الإدارة إلى ولائهم، وكان المقصود بذلك هم الشيوعيين⁽⁴⁶⁾.

ثانياً- الحياد المطلق للموظف العام:

تمثل بريطانيا هذا الاتجاه؛ فإن كان الموظف له حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية إلا أنه لا يجوز له أن يمارس نشاطات سياسية تتعارض والحياد المطلق للوظيفة العامة؛ حيث تطلب من الموظف حياداً مطلقاً، وتفرض على النشاط السياسي للموظف العام قيوداً لا يُستهان بها؛ بحيث لا يكون حياده موضع ريب. ولقد انعكس هذا الالتزام بالحياد السياسي على التعيين في الوظيفة العامة؛ حيث لا يتدخل العامل السياسي في اختيار الموظفين العموميين⁽⁴⁷⁾.

ثالثاً- حرية الرأي والتعبير للموظف في ظل القيود الضرورية:

تمثل فرنسا هذا النظام؛ فيقترب وضع الموظف العام من وضع المواطن العادي؛ إذ يتمتع بحرية الرأي والتعبير في ظل القيود الضرورية اللازمة لحسن سير المرفق العام.

مما تقدم يتضح أن نوع النظام، ومدى ديموقراطيته، يشكلان عاملاً رئيسياً في حرية الرأي والتعبير للموظف العام بشكل عام، وهذا الأمر ينعكس حتماً على مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، فكلما كان النظام واسع الأفق ديموقراطياً كانت هذه المسألة تحظى بحماية قانونية وقضائية كبيرة والعكس من ذلك صحيح تماماً.

1- موقف القضاء الإداري المصري:

ويرى القضاء الإداري المصري «أن اجتماع حق الشكوى مع حرية الرأي والتعبير عنه يباح - كأصل عام - لكل مواطن، وله أن يعرض شكواه ومظالمه على الرأي العام، شريطة ألا يتضمن النشر ما ينطوي على مخالفة الدستور أو القانون، أو إساءة الحقوق التي هي القيد العام المشروع لدى استعمال الحق؛ لأن عدم إساءة استعماله يسري على

(45) عبدالحميد متولي، الحريات العامة، مرجع سابق، ص114.

(46) محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي، مرجع سابق، ص136. عبدالمنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، دار الثقافة، القاهرة، 1977، ص107.

(47) طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص11. عبدالحميد متولي، الحريات العامة، مرجع سابق، ص116.

جميع الحقوق والحريات، ولقد حظر المشرع على العامل، في صلب قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978، صراحة، في المادة (77) منه: «... 7- أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف وغير ذلك من طرق النشر، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص. 8- أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك. ويظل هذا الالتزام قائماً، ولو بعد ترك العامل الخدمة، ومؤدى هذه النصوص في إطار حرية الرأي والنقد وحق الشكوى، أو حق الموظف العام في الحماية في أداء واجبات وظيفته التي قررها الدستور والقانون، أنه لا حظر على الموظف في أن ينشر - عن طريق الصحف - كل ما لا يعد تصريحاً أو بياناً عن أعمال الوظيفة، أو إفشاء لما هو سري منها بطبيعته، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك»⁽⁴⁸⁾.

ويتضح جلياً من الحكم القضائي أن حق عرض الموظف شكواه على الرأي العام مُقيّد كأصل عام، شأنه شأن بقية الحقوق بالدستور والقانون، وعدم إساءة الحق.

2- موقف الدستور المصري:

بالنسبة إلى القيود الدستورية، نجد من الدساتير ما يؤكد على حرية الرأي والتعبير من دون قيود معيّنة منصوص عليها في الدستور، منها الدستور المصري الذي نص في المادة (65) على أن «حرية الفكر والرأي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو بالكتابة، أو بالتصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر». وهذا لا يعني أن تلك الحرية غير مقيّدة بقيود، ولكنها تخضع للقيود العامة المسلم بها في نطاق القانون الدولي لحقوق الإنسان التي سبقت الإشارة لها.

3- موقف الدستور الأردني:

ومن الدساتير ما تقيّد حرية الرأي والتعبير بالقانون، منها الدستور الأردني الذي نص في المادة (15) الفقرة (1) على أن «تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ألا يتجاوز حدود القانون».

4- موقف الدستور البحريني:

وهناك من الدساتير ما يذهب إلى أبعد من ذلك، كما نصت عليه المادة (23) من الدستور البحريني؛ حيث أكدت أن «حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير

(48) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعان رقما 2815 و2872، لسنة 31 ق، بجلسة 18 مارس 1989، حكم سبقت الإشارة له.

عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، مع عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية».

ومن الملاحظ في نص الدستور البحريني أنه بين أن حرية التعبير يجب أن تتم وفقاً للقوانين، وأن تلتزم بعدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية، وهي في اعتقاد الباحث تصب جميعها في مفهوم النظام العام الذي اعتبره العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية سبباً مشروعاً لتقييد حرية التعبير، ومن ثم تسري على جميع القوانين التي تقيد هذه المسائل الشروط التي تتصل بالقيود من حيث الضرورة والتناسب التي بينها الباحث سابقاً.

وبالنسبة إلى قيد الالتزام بالقانون فإن الباحث يرى هنا أن المقصود بـ «القانون» هو القانون بالمفهوم الواسع، وهو كل ما يعتبر قواعد عامة مجردة، سواء في صورة تشريعات صادرة من السلطة التشريعية، أو لوائح صادرة من السلطة الإدارية، مادامت متوافقة مع الدستور.

5- موقف القانون المصري:

ومن أهم القوانين التي ترتبط بموضوع البحث قوانين الخدمة المدنية التي قد تتضمن قيوداً على حرية الرأي والتعبير بشكل عام، وعلى مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، وفي ذلك تنص المادة (150) الفقرة (8) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري، الصادرة بالقانون رقم 81 لسنة 2016، على أن يحظر على الموظف «أن يفرض بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق وسائل الإعلام والاتصال، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص».

6- موقف القانون البحريني:

كذلك تنص المادة (24) الفقرة (د) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني، الصادرة بالقرار رقم (51) لسنة 2012 على أن يحظر على الموظف «الإدلاء بأي تصريح أو بيان باسم الجهة الحكومية التي يعمل فيها لوسائل الإعلام، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك من السلطة المختصة».

7- موقف القانون الأردني:

وتنص المادة (69) الفقرة (ط) من نظام الخدمة المدنية الأردني، الصادرة بموجب النظام رقم (9) لسنة 2020 على أنه يحظر على الموظف «الكتابة أو التصريح لوسائل

الإعلام أو لوسائل التواصل الاجتماعي، بما يسيء للدولة أو العاملين فيها، أو إفشاء أسرار العمل».

ومن الملاحظ، على هذه النصوص، أنها جاءت متفاوتة في الصياغة من حيث ما قد يعتبر مسألة عرض الموظف شكواه على الرأي العام يدخل في نطاق هذا الحظر من عدمه، إن صياغة المشرع المصري في هذا الخصوص قد يُدخل مسألة عرض الموظف شكواه على الرأي العام في هذا الحظر؛ حيث جاء النص عامًا وحظر كل ما يعتبر بيانًا عن أعمال وظيفته، وبالتالي فإن الشكوى، أو النقد العام للمرفق، يدخل في هذا الحظر، وهذا على عكس المشرعين البحريني والأردني؛ حيث حصرا الحظر في الإساءة للدولة والعاملين فيها بالنسبة إلى المشرع الأردني، والتصريح باسم الجهة الحكومية بالنسبة إلى المشرع البحريني، وبالتالي لا يدخل في نطاق الحظر بالنسبة إلى المشرعين البحريني والأردني مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام؛ لذلك ينبغي على المشرع المصري تعديل صياغة المادة بما يتفق مع توجه قضائه، وآراء الفقه، وتوسيع نطاق الحقوق والحريات للموظف العام.

وفيما يتعلق بأحكام القضاء، بالنسبة إلى قيد القانون، منها من لا يعتبر مسألة عرض الموظف شكواه على الرأي العام مخالفة للقانون على النحو الذي بينه الباحث في طبيعة هذه المسألة؛ حيث اعتبره حقًا لا يخالف النصوص التي أشار إليها. ومن القضاء ما يذهب عكس ذلك؛ حيث ورد في حكم قضائي إداري⁽⁴⁹⁾ صادر عن ديوان المظالم في السعودية أن المحكمة رفضت طلب المدعية إلغاء قرار جهة الإدارة المتضمن معاقبتها بالحسم من الراتب، بسبب تحديثها في قناة فضائية عن مخالفات وأخطاء جهة عملها، بسبب أن النظام يحظر على الموظف إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، كما يحظر عليه توجيه النقد أو اللوم إلى الحكومة في أي وسيلة من وسائل الإعلام.

وفي حكم قضائي إداري مصري⁽⁵⁰⁾ تدور وقائعه حول أن النيابة الإدارية أحالت الطاعن على المحاكمة التأديبية، بموجب تقرير اتهام قررت فيه أن المحال في غضون شهر نوفمبر 2007، بمنطقة آثار ميت رهينة، التابعة للمجلس الأعلى للآثار، وبوصفه مدير منطقة آثار ميت رهينة، سلك سلوكًا معييبًا لا يتفق والاحترام الواجب لمقتضيات الوظيفة، وأفضى بتصريحات عن أعمال وظيفته، عن طريق الصحف، من دون حصوله

(49) المحكمة الإدارية، ديوان المظالم السعودي، الدعوى رقم 5332 لسنة 1439هـ، والاستئناف رقم 10883 لسنة 1439هـ، منشور على موقع ديوان المظالم الرسمي، www.bog.gov.sa.

(50) المحكمة التأديبية للتعليم وملحقاتها بالقاهرة، في الدعوى رقم 102 لسنة 50 ق، بجلسة 15 ديسمبر 2008، حكم غير منشور.

على تصريح كتابي، وطلبت النيابة الإدارية محاكمة المحال تأديبياً بمقتضى نصوص المواد (1/76)، و(1/77)، و(7/77)، و(1/78) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 وتعديلاته، وجاء في الحكم «وحيث إن هذه العبارات تستخلص منها المحكمة أن المتهم لم يكن موضوعاً في تصريحه إلى الصحف، الذي هو في الأصل محظور عليه بحكم القانون، إلا بعد الإذن كتابياً من رئيسه».

وبالنسبة إلى قيد عدم الإساءة في استعمال الحق، يعتبر هذا القيد عاماً ويسري على جميع الحقوق؛ حيث لا يجوز الانحراف عن الغاية والمصلحة التي يحميها القانون بالنسبة إلى هذا الحق، ومنها - على سبيل المثال - عدم احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، ويشمل ذلك جميع حقوق الإنسان على النحو المعترف به في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفي القانون الدولي لحقوق الإنسان عامة، إلا أن الباحث - من وجهة نظره - لا يتفق مع توجه القضاء الذي يرى أن هذا الحق مطلق، من حيث إن للموظف حرية اللجوء إلى السلطة الرئاسية، أو الرأي العام، على النحو الذي بيّنه في مضمون هذا الحق؛ حيث يرى أن في ذلك إساءة استعمال الحق؛ لذا ينبغي على الموظف العام استنفاد كل وسائل التظلم والطعن المتاحة له في إطار الوظيفة العامة، ومن ثم اللجوء إلى الرأي العام في حال عدم استيفاء حقه، أو عدم استجابة الجهة الإدارية لملاحظاته، إن كانت تصب في المصلحة العامة، وبالتالي تحقيق نوع من التوازن بين حق الموظف العام في الشكوى العامة، وهيبة وقدسية الوظيفة العامة وثقة الجمهور بها؛ لذلك يوصي الباحث المشرعين، في مجال الخدمة المدنية، بأخذ ذلك في الاعتبار، وكذلك القضاء عند الفصل في مثل هذه المسائل.

المطلب الثاني

احترام الرؤساء

في حكم قضائي مصري⁽⁵¹⁾ أشارت المحكمة التأديبية للتعليم إلى أن ما استقر في يقين المحكمة هو أن المتهم لم يحقق من تصريحاته للصحف، من دون إذن من رئاسته، سوى التناول والتمرد على رؤسائه والتشهير بهم، الأمر الذي يؤثر في فعالية ونفاذ السلطة الرئاسية ويهز الثقة بها؛ ما يمثل خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي، وعلى حق الطاعة للرؤساء؛ الأمر الذي يستلزم مجازاته عنه تأديبياً؛ وحيث إن المحكمة

(51) المحكمة التأديبية للتعليم وملحقاتها بالقاهرة، في الدعوى رقم 102 لسنة 50 ق، بجلسة 15 ديسمبر 2008، حكم سبقت الإشارة له.

تستخلص من العبارات التي جاءت في التصريح أن المتهم لم يكن موضوعياً، وحديثه تضمن التطاول على رئيسه، من خلال اتهامات غير مقبولة، وأن المتهم تجاوز حدود الشكوى التي كفلها له الدستور، واتخذ من الصحف وسيلة للتطاول على رؤسائه والتشهير بهم، ولم يبتغ من ذلك المصلحة العامة، بقدر ما أراد الشهرة والظهور في وسائل الإعلام وعلى صفحات الجرائد، بدليل كثرة أحاديثه في الصحف، والظهور في التلفاز، سعياً وراء الشهرة؛ الأمر الذي يكون معه المتهم قد خرج على مقتضيات الوظيفة العامة، وما توجبه من حق الطاعة والتوقير للرؤساء واتخاذ السبل الشرعية السليمة في عرض الشكوى، أو إبداء الرأي، ويستدعي ذلك مجازاته تأديبياً.

يلاحظ الباحث، من هذا الحكم القضائي، أن القضاء وضع قيوداً على عرض الموظف شكواه على الرأي العام، يتمثل في واجب احترام الرؤساء، وهو واجب تكفله جميع تشريعات الخدمة المدنية، ويذكر الباحث منها ما ورد في نص المادة (149) الفقرة (3) من لائحة قانون الخدمة المدنية المصري، الصادرة بالقانون رقم 81 لسنة 2016، وما ورد في المادة (34) الفقرة 1 البندين (ب) (ج) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني، وما ورد في المادة (68) الفقرة (د) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

والجدير ذكره أن هذا الواجب من المسلمات التي تقتضيها الوظيفة العامة، بصرف النظر عن النص عليه صراحة أو ضمناً، أو عدم النص عليه في ثنايا تشريعات الخدمة المدنية، ولا بد من الوقوف على ماهية هذا الواجب وحدوده؛ كونه مرتبطاً بمسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، فما واجب احترام الرؤساء؟ وما حدوده؟

يقتضي هذا الواجب التزام الموظف بقواعد الأخلاق مع رئاسته الإدارية، والاحترام والتحفظ اللازم والوقار في مخاطبتهم، مهما كانت وسيلة المخاطبة، سواء أكان ذلك كتابة أم شفاهة، وفقاً لمقتضى الواجبات الأدبية والتقاليد والقيم والعادات الاجتماعية السائدة⁽⁵²⁾. كذلك يُعد احترام الرؤساء من واجبات مراعاة الآداب واللياقة في التعامل في إطار الوظيفة بشكل عام.

إن هذا الواجب يعد قيوداً على ممارسة الموظف العام حقه في إبداء الرأي والتعبير بشكل عام⁽⁵³⁾، ومنها مسألة عرض شكواه على الرأي العام، ويهدف هذا الواجب - بشكل رئيس

(52) نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص134. محمد عبدالحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء شرعاً ووضوحاً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص51.

(53) طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص27. مغاوري شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1974، ص163. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص55. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم (1137) في 22 يناير 1972، مجلة العلوم الإدارية، ص14، ع3، 1972.

– إلى رعاية مصلحة المرفق، وليس جانب الرئيس فقط؛ فالعلاقة الوظيفية بين الرئيس والمرؤوس غير القائمة على الاحترام تجعل بيئة العمل مضطربة وغير صحية، وتنعكس سلباً على مصلحة المرفق.

ويذهب مجلس الدولة المصري إلى ذلك؛ حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن أساس العلاقة بين الموظف ورئيسه هو التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، وأن للموظف أن يبدي رأيه صراحة أمام رئيسه، حتى لو كان رأيه مخالفاً لرأي رئيسه، مادام التزم بما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وهذا الحق مشروط بالألا يفوت الموظف ما تقتضيه طاعة الرؤساء واحترامهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس⁽⁵⁴⁾، ويؤيد جانب من الفقه هذه الاتجاه⁽⁵⁵⁾.

وعلى العكس من ذلك يرى جانب آخر من الفقه أن هذا الواجب منفصل عن واجب الطاعة، ويدخل في نطاق واجب التحفظ المستقل عن واجب الطاعة، وهذا هو اتجاه مجلس الدولة الفرنسي وأغلب الفقه الفرنسي؛ فقد رأى مجلس الدولة الفرنسي أن قيام أحد الموظفين بالتلفظ والسباب والإهانات بصوت مرتفع في مكتب العمدة، في أثناء وجوده، يعد خروجاً على واجب التحفظ⁽⁵⁶⁾.

وفي هذا الصدد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية هذا الواجب، ومشروعية العقوبات التأديبية الموقعة بحق الموظفين المخالفين لواجب احترام الرؤساء؛ حيث أيدت العقوبات في حق من نعت رئيسه بكلمات نابية في أثناء الوظيفة⁽⁵⁷⁾. كذلك أيدت العقوبات على من اعتدى مادياً بالضرب، ومعنوياً بالتلفظ، بسبب مخالفته واجب الموظف في التصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه⁽⁵⁸⁾.

وفي ذلك بسط القضاء البحريني رقابته على مثل هذا الواجب، فيقول: «وكان الثابت بالأوراق أن المدعى عليها الثانية قد أنهت خدمة المدعي بسبب عدم تعاونه في إتمام الأعمال التي تعطى له من قبل المسؤولين، وعدم حضوره إلى العمل حال طلبه من المسؤولين لإتمام الأعمال المستعجلة، وأنه لا يعمل كأحد أفراد فريق العمل في الإدارة، كما ثبت سوء سلوكه في التعامل مع الموظفين الآخرين والمسؤولين، وعدم قيامه بالعمل

(54) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 48، 10 ق، جلسة 15 مايو 1965، المجموعة الإدارية الحديثة، ط2، ص266.

(55) مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص55. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، 2000، ط5، ص68.

(56) طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص271.

(57) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم 24/14، مجلة نقابة المحامين، سنة 1982، ص1345.

(58) محكمة العدل العليا الأردنية، 15 يوليو 1982، مجلة نقابة المحامين، 1972، ع1 و3، ص953.

في المواعيد المحددة، وكان الثابت من الاطلاع على ملف خدمة المدعي عكس ما جاء في أسباب قرار إنهاء خدمته»⁽⁵⁹⁾.

ولا يعني الالتزام بهذا الواجب - بحال من الأحوال - أن يصبح الموظف العام مجرد أداة تنفيذية في يد رؤسائه الإداريين، بل يمكنه محاورتهم ومناقشتهم والاختلاف معهم، شريطة أن يتم ذلك في حدود الأدب والاحترام واللياقة المطلوبة من كلا الجانبين، فهو وإن كان واجباً مفروضاً على الموظف تجاه رئيسه إلا أن هذا الواجب يقابله حق للموظف في أن يُحترم من قبل رئيسه، بل يعتبر ذلك واجباً على الرئيس أشد منه على الموظف، باعتباره الرئيس الأعلى الذي يمثل قدوة حسنة لمروؤسيه⁽⁶⁰⁾.

يذهب جانب كبير من الفقه، وكثير من أحكام القضاء الفرنسي والمصري، إلى أن الالتزام بهذا الواجب يكون داخل نطاق المرفق العام وخارجه؛ حفاظاً على مهابة الرؤساء ومكانتهم، بسبب أن تلك المكانة لا تتجزأ، سواء كان الرؤساء داخل المرفق أو خارجه، وأن الالتزام باحترام الرؤساء أساسه الرابطة الرئاسية⁽⁶¹⁾.

لكن يُثار سؤال في هذا المجال، هو: ما المقصود بالرئيس الإداري في مجال احترام الرؤساء؟ هل يقتصر ذلك على الرؤساء في المرفق؟ أم يمتد ليشمل كل المسؤولين والرؤساء في المصالح التي يتبعها المرؤوس؟ يذهب جانب من الفقه إلى أن هذا المعنى يقتصر على رؤساء الموظف في المرفق الذي يعمل فيه فقط، وبالتالي لا يشمل الرؤساء في الوزارات والمصالح الأخرى التي يتبعها المرؤوس؛ معللين ذلك بمبادئ التنظيم الإداري التي توجب أن يتلقى المرؤوس أو امره من جهة واحدة منعاً لتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات.

غير أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ذهبت إلى أن واجب المرؤوس في احترام رؤسائه يمتد ليشمل كل رئيس يوجد في أي مرفق عام، حتى لو كان المرؤوس غير تابع له وغير خاضع لرئاسته، وذلك في حكمها الصادر في 22 يناير 1972، والذي جاء فيه: «ولا يحل للموظف أن يتخذ من الشكوى ذريعة للتطاول على رئيسه بما لا يليق، أو لتحديه، أو التشهير به، أو التمرد عليه، إلا أنه تحقيقاً للمصلحة العامة، وضمناً لفاعلية ونفاذ السلطة الرئاسية، من تأثيم كل محاولات التشهير بالرؤساء وإسقاط هيبتهم والانتقاص

(59) محكمة الكبرى المدنية البحرينية (الدائرة الإدارية)، القضية رقم 2004/4739، بتاريخ 28 نوفمبر 2005، حكم غير منشور.

(60) علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، ط1، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، 2009، ص116.

(61) عاصم أحمد عجيلة، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص70 و71.

من أقدارهم واعتبارهم أمام مرؤوسيه، سواء صدرت تلك الأفعال من مرؤوس لهم يعمل تحتهم في الجهاز الحكومي ذاته، أو المرفق العام، أو من آخرين يعملون في مرافق الحكومة الأخرى، أو قطاعاتها العامة، بحيث تحكمهم التزامات إدارية بعدم الخروج على مقتضى الواجب في أداء أعمالهم؛ فقيام عامل من عمال الدولة بإقحام نفسه في مسألة تخص مرفقاً آخر غير الذي يعمل به، سواء كان قد اشتغل فيه لفترة أو لم يسبق ارتباطه به بعمل، وانطوى تصرفه على ما يتضمن التشهير بالرؤساء في ذلك المرفق، ولو تجرد في هدفه ونيته عن قصد إثارة العمال، فإنه يعتبر بذاته عملاً مؤثماً إدارياً.

وتميل أحكام القضاء الفرنسي إلى هذا الاتجاه؛ فقد أقر مجلس الدولة معاقبة الإدارة الفرنسية أمين متحف هاجم وزير الحربية، فيما أطلقت عليه بقضية لرزاك (Larzac)⁽⁶²⁾.

من جانبه يرى الباحث أن اقتصار هذا الواجب على الرئيس الإداري المباشر والرؤساء المباشرين للموظف العام أمر يفرغ هذا الواجب من مضمونه، وأن إلزام الموظف بهذا الواجب تجاه كل المسؤولين في الحكومة أمر مبالغ فيه، وعلى ذلك يمكن قصر هذا الواجب على المسؤولين المباشرين للموظف، والمسؤولين ذوي العلاقة المباشرة في المرفق الذي يعمل فيه الموظف ورموز الحكومة، مثل رئيسها ونوابه.

المطلب الثالث

الالتزام بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية

يرى القضاء الإداري «أنه لا حظر على الموظف العام في أن ينشر، عن طريق وسائل النشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني، كل ما لا يعد تصريحاً أو بياناً عن أعمال الوظيفة، أو إفشاءً لما هو سري منها بطبيعته، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك»⁽⁶³⁾، على ذلك من الواضح أن القضاء يقيد عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية، فما مضمون واجب الالتزام بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية؟ وما حدوده؟

يفرض هذا الواجب السلبي، على الموظف العام، عدم إفشاء معلومات أو بيانات عن المسائل التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وهو من الواجبات التي لا تنتهي بانتهاء العلاقة

(62) علي عبدالفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص 397 و 398.

(63) محكمة القضاء الإداري بمحكمة كفر الشيخ، الدائرة 42، الصادر في الدعوى رقم 829 لسنة 12 ق، بتاريخ 7 أغسطس 2014، حكم سبقت الإشارة له.

بالوظيفة؛ حيث تبقى حتى بعد انتهاء الخدمة العامة⁽⁶⁴⁾. ويُقصد بهذا الواجب «إخفاء ما يطلع عليه الموظف من معلومات تحمل طابع السرية بالامتناع عن إفشائها للغير»⁽⁶⁵⁾. كذلك يمكن تعريف هذا الواجب بأنه امتناع الموظف عن إفشاء المعلومات والبيانات السرية التي يطلع عليها بحكم عمله، سواء كانت بطبيعتها أو بحكم القانون.

إن مُتطلبات الحياة الاجتماعية، وتنوع روابطها، وتعدد صلاحياتها، والتقدم العملي والتكنولوجي، والحاجة إلى تقسيم العمل، أدت إلى صعوبة احتفاظ الأفراد والهيئات الإدارية بأسرارهم، فبات اطلاع الغير على السر أمراً لا محالة، إما بحكم المهنة؛ مثل: الطبيب والمحامي. وإما بحكم الوظيفة⁽⁶⁶⁾.

ويعد واجب الموظف العام أن يكتم السر الوظيفي أحد أهم واجبات الموظف العام وأكثرها حساسية وتعقيداً؛ وذلك لاتصاله الوثيق بحسن سير المرفق العام، ومصصلحة الدولة والنظام العام، وبحقوق وحرريات الأفراد، واحترام خصوصيتهم من جهة، وبحق الموظف العام في التعبير عن رأيه، وحق الأفراد في الحصول على المعلومات، والتزام الإدارة بإعمال مبادئ الشفافية الإدارية من جهة أخرى⁽⁶⁷⁾.

فالموظف العام يلتزم بحماية الأسرار وعدم إفشائها، لتعلق هذه الحماية بالخلق القويم الذي يجب أن يتحلى به الموظف؛ فالوظيفة العامة جعلته أهلاً للثقة؛ حيث خصته الدولة بأسرارها؛ لذلك تتجه تشريعات الدول إلى إلزام الموظف العام بعدم إفشاء هذه الأسرار، سواء داخل المرفق الذي يعمل به أو خارجه، وفي أثناء حياته الوظيفية، أو بعد انتهاء خدمته بها⁽⁶⁸⁾.

ومن الأهداف التي يرمي إليها هذا الواجب هو حماية ثقة جمهور المتعاملين مع المرفق، ولدراء الأضرار التي قد تنجم عن إفشاء هذه الأسرار، سواء أضرار تلحق بالجمهور أو الإدارة⁽⁶⁹⁾؛ فتقتضي مصلحة الدولة بالمحافظة على الأسرار الوظيفية حتى لا يتهرب

(64) ماجد راغب الطلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، ع 1، سنة 1976، ص 111.

(65) خالد الزبيدي، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص 36، ع 3، 2012، ص 543.

(66) عادل جبري محمد حبيب، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005، ص 13.

(67) خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 539.

(68) صبري عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحرريات السياسية: دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2010، ص 733.

(69) طارق حسنين الزيات، مرجع سابق، ص 288.

المواطن من الكشف عن البيانات اللازمة للعمليات الإحصائية، أو الخشية من إعطاء الدولة بيانات غير صحيحة، خوفاً من استعمالها في أغراض أخرى كالضرائب مثلاً؛ فالمصلحة العامة تقتضي المحافظة على أسرار كثيرة تترتب على الكشف عنها أضرار بالغة الخطورة بمصلحة الدولة العليا والمجتمع، كما هي الحال في أسرار الدفاع⁽⁷⁰⁾.

وبياناً لذلك أفتت إدارة الفتوى بمجلس الدولة المصري أنه «لا يجوز لمصلحة الضرائب إفشاء أسرار الممولين، ولو لجهة أخرى، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة... ولما كان ما تطلبه إدارة المخابرات العامة، في الظروف العادية، من بيانات عن الممولين، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، هو من قبيل إفشاء سر أو تمن عليه بحكم عمله أو صناعته، وكان الغرض من حظر الإفشاء هنا ليس فقط المحافظة على أسرار الناس التي يؤتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة، وإنما حكمته المحافظة على المصلحة العامة؛ إذ لو أُتيح لهؤلاء الموظفين هذا الإفشاء لأحجم الناس عن اطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشتهم؛ لذلك فإن مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة تقتضي عدم إعطاء مندوبي إدارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها»⁽⁷¹⁾.

ويتمثل هذا الالتزام، وفق ما تناوله الفقه المصري والفرنسي، في عنصرين: حماية أسرار الأفراد لدى الموظفين، وبالذات أصحاب المهن، مثل: الأطباء والصيادلة وموظفي الضرائب وغيرهم، وهو ما يسمى «الأسرار المهنية»، والذي يعرف بـ «الالتزام بالسرية»، وحماية أسرار الإدارة المتمثلة في الوثائق والمعلومات والمستندات، وكل ما يعتبر سرّاً في هذا الإطار يطلع عليه الموظف بمناسبة وظيفته، وهو ما يسمى بالالتزام بالكتمان⁽⁷²⁾.

وإذا كان التزام الموظف العام بكتمان الأسرار الوظيفية هو التزام وظيفي تنص عليه التشريعات الوظيفية وغير الوظيفية، ويُفرض على كل الموظفين، فإنه - بالإضافة إلى ذلك - يعد قييداً على الموظف العام في مجال إبداء الرأي والتعبير بوجه عام؛ فلا يجوز للموظف العام أن يتعرض لهذه الأسرار في معرض التبدليل على واقعة معينة، أو في موضوع عام؛ مستخدماً في ذلك المعلومات التي وصلت إلى علمه من خلال وظيفته؛ فإذا كانت القوانين تكفل للموظف العام الحق في حرية الرأي والتعبير، فإنه لا يجوز له أن

(70) سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 179. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، جامعة القاهرة، 1967، ص 118. محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 199.

(71) فتوى مجلس الدولة المصري، الصادرة بتاريخ 10 مارس 1957، مجموعة الفتاوى، ص 11، ص 374.

(72) محمد غنام، الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 7. عادل جبيري محمد، مرجع سابق، ص 96.

يستخدم المعلومات والأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته⁽⁷³⁾.

ولقد أكدت المادة (34) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني، في الفقرة (2/هـ)، على أن يُحظر على الموظف العام «إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الموظف الخدمة». كذلك بين جدول المخالفات والجزاءات الملحق باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المخالفات المرتبطة بإفشاء البيانات والمعلومات في البند 92، ولغاية البند 121، وعلى هذا النهج سار المشرع المصري في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في المادة (150) الفقرة (2).

أما الجهات التي يلتزم الموظف العام في مواجهتها بالكتمان؛ فقد تباينت آراء الفقه والتشريعات بصدد الجهات التي يجب على الموظف أن يلتزم في مواجهتها بكتمان أسرار الوظيفة؛ فالقانون الفرنسي يمنع على الموظف الكشف عن أسرار الإدارة للغير. وألزم القانون المصري الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية في مواجهة كل من هو غريب عن الإدارة التي يعمل لديها ذلك الموظف. وتعبير الغير يشمل الأفراد أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو الخاصة، بل إن الموظف ملزم بكتمان الأسرار حتى في مواجهة زملائه الموظفين في الجهة الإدارية نفسها، مادام لا يحق لهم الاطلاع على هذه الأسرار، ومن باب أولى لا يجوز للموظف إفشاء السر للموظفين في جهة إدارية أخرى⁽⁷⁴⁾.

من جهة أخرى، تذهب بعض الآراء إلى أن السرية لا تكون في علاقة الموظف برؤسائه؛ لذلك فإن عليه أن يحيط رؤسائه علماً بما اطلع عليه من أسرار بحكم وظيفته⁽⁷⁵⁾، وهذا ما لا يتفق معه جانب من الفقه؛ فلو أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس حق الرقابة على شخص الرؤوس وعلى أعماله؛ فإن هذه السلطة لا تخوله حق الاطلاع على ما قد يتحصل إلى الرؤوس من أسرار تتعلق باختصاصه وطبيعته وظيفته، بل يمكن أن يتعرض الرؤوس للمسألة التأديبية في حال إفشائه سرّاً للرئيس. وقد ذهب القضاء الأمريكي إلى أن قيام الموظف بالدخول على حاسوب رؤوسه بشكل عمدي، من دون تصريح منه بذلك، أمر مُعاقب عليه⁽⁷⁶⁾.

وقد أكد قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، في أكثر من مناسبة، حق الإدارة في الامتناع عن الكشف عن وثائق تعدها سرية؛ حيث قضت بأنه «يجوز للإدارة - عند

(73) علي عبدالفتاح محمد، مرجع سابق، ص 440.

(74) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 179. علي عبدالفتاح محمد، مرجع سابق، ص 447.

(75) محمد بكر حسنين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 625.

(76) خالد الزبيدي، مرجع سابق، ص 552.

وجود شهادة صادرة عن رئيس الوزراء تشهد بأن الأسباب في كتاب معين هي أسباب أمنية، وأن الكتاب هو من الوثائق السرية للغاية، وأن إفشاء مضمونه يتنافى والمصلحة العامة - أن تمتنع عن إبراز الوثيقة، ولا تملك المحكمة في هذه الحال إلزام الإدارة بإبرازها»⁽⁷⁷⁾.

إن اتجاه القضاء، في هذه المسألة، غير موفق؛ حيث إنه عندما يفصل القضاء في مسألة معينة يجب أن تكون الصورة واضحة أمامه وكاملة؛ حتى يتسنى الفصل في الدعوى بشكل عادل، وأنه - في رأي الباحث - ألا يكون الالتزام بالسرية في مواجهة القضاء؛ حيث يعتبر القضاء الحصن المنيع والملاذ الأخير لتحقيق العدالة، ومن ثم ينبغي أن يعدل القضاء توجهه هذا في أن يكون من حقه الاطلاع على الوثائق السرية، وإلا عد ما يدعيه الطرف الآخر ادعاء صحيحاً إلى أن يثبت العكس.

غير أن محكمة التمييز الأردنية ذهبت، في أحد أحكامها المدنية، إلى التخفيف من موقف محكمة العدل العليا؛ حيث قضت بـ «أن المستندات المشمولة بشهادة رئيس الوزراء... لا يُحتج بمضمونها على أيٍّ من الفريقين؛ لأن المحكمة لم تطلع عليها لتتولى تفسير مفادها، ولم تتح الفرصة للمميز ضده لمناقشتها، أو تقديم دليل يدحضها...»⁽⁷⁸⁾.

ويُعد مسلك محكمة التمييز - في ذلك - مسلكاً محموداً وموفقاً، ويحقق العدالة، عندما اعتبرت الوثيقة السرية التي لم تطلع عليها المحكمة لا حجية لها، مع أن الباحث يرى أنه إذا ارتبط الأمر بتوقف الإثبات على مستند معين سري، امتنعت الإدارة عن تسليمه ينبغي ترجيح كفة المدعي بما ورد في هذه الوثيقة، ما لا يثبت العكس. وفي ذلك المنحى تحقيق للعدالة بشكل أكبر.

ومن تطبيقات القضاء أيضاً، بشأن واجب كتمان الأسرار، ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية عند «اعتراف موظف جامعة البلقاء التطبيقية أمام لجنة التحقيق أنه قام بتصوير بعض الوثائق والأوراق التي تخص الجامعة، وأنه سلمها إلى إحدى المجلات، وإصراره على أن هناك فساداً مالياً وإدارياً في الجامعة، وأدى نشرها إلى الإساءة إلى سمعة الجامعة والعاملين فيها؛ ما يجعل من قرار رئيس الجامعة بالاستغناء عن خدمات المستدعي متفقاً وأحكام القانون؛ لأن الوظيفة العامة مسؤولة وأمانة، والخروج عن أخلاقيات الوظيفة يُوجب المساءلة، وأن من أول واجبات الموظف القيام بواجباته الوظيفية

(77) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم 94/81. وانظر أيضاً: أحكام المحكمة 1987/148، 1986/115، 1985/171، منشورات مركز عدالة.

(78) محكمة التمييز الأردنية (حقوق)، القضية رقم 87/1022 في 24 أغسطس 1988، منشورات مركز عدالة.

بكل أمانة وإخلاص، والحرص على التقيد بالتعليمات والأنظمة، ومن هذه التعليمات عدم إفشاء أسرار المرفق العام الذي يعمل به، وبذلك يكون القرار الطعين قام على سبب يبرز إصداره⁽⁷⁹⁾.

وفي هذا القضاء كان ينبغي على المحكمة التحقق من صحة ما يدعيه المدعي؛ حيث إن كان ما يدعيه صحيحاً، وفي محله، فإن ذلك لا يعد - في رأي الباحث - إفشاء لأسرار الوظيفة؛ حيث من الواجب عليه إثبات ما يدعيه، حتى لو كان ذلك علناً، وفي ذلك تحقيق لحق الموظف في عرض شكواه على الرأي العام. ومن هنا يرى الباحث أن مسألة الأسرار الوظيفية التي تكون بحكم الوظيفة تحتاج إلى معيار قضائي دقيق؛ حيث لا غبار على الوثائق التي تعد سرية بحكم القانون؛ حيث ينص القانون عليها صراحة، ولا تشكل لبساً على الموظف، أما الأسرار التي يُمنع تداولها بحكم الوظيفة فتحتاج إلى معيار قضائي دقيق يكون فيها الموظف على بينة من أمره فيما يعد سرياً، وما لا يعد كذلك.

وفي قضية أخرى قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن «قيام موظف الجامعة بتصوير وثائق وأوراق تتعلق بموظفين تم الاستغناء عن خدماتهم، مع العلم أن هذه الوثائق لا يجوز الحصول عليها من قبل أصحابها لاستخدامها في الدعوى المقامة ضد الجامعة، يشكل مخالفة مسلكية... وتكون عقوبة توجيه الإنذار إلى المستدعي موافقة للقانون، وتتناسب مع المخالفة المسلكية المرتكبة»⁽⁸⁰⁾. ومن جانبه لا يتفق الباحث مع هذا القضاء؛ حيث إن قيام الموظف بتقديم مستندات - ولو تعلقت بالغير - للمحكمة يجب ألا يعد مخالفة؛ مادام قصد التدليل على واقعة معينة، وبالتالي لا يعتبر تقديم هذه المستندات إلى القضاء مخالفة مسلكية؛ حيث ينبغي ألا يكون إفشاء الأسرار في مواجهة القضاء.

وقضت محكمة التمييز الأردنية في أحد أحكامها بأنه: «إذا ثبت من الخرائط والوثائق المضبوطة في منزل المميز أن قسمًا منها يعتبر سرياً، ولا يُستخدم إلا من قبل العسكريين، ومُدُون عليها للاستخدامات العسكرية فقط، كما ثبت من إفادته التحقيقية أنه أفشى لمسؤولين في إسرائيل معلومات سرية؛ خلافاً لأحكام المادة (16/أ) من قانون حماية أسرار الدولة رقم 50 لسنة 1970، ذلك أن المميز هو أحد موظفي المركز الجغرافي الملكي الأردني، ويعمل في مهنة فني طباعة، وقد وصل إلى علمه، بسبب عمله، أسرار متصلة بسلامة الدولة، وأقدم على إفشائها وهو يعلم أنها من الأسرار الواجب كتمانها حرصاً

(79) محكمة العدل العليا الأردنية، في الدعوى رقم 1999/362، 24 يناير 2000، مجلة نقابة المحامين، ع1، ص809.

(80) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم، 2000/258، مجلة نقابة المحامين، ع1 و3 لسنة 2002، ص74.

على سلامة الدولة، وأن القانون يحظر إفشاءها لأي شخص؛ نظرًا لسريتها وتعلقها بأمن الدولة وسلامتها»⁽⁸¹⁾.

وقد وفقت محكمة التمييز في هذا القضاء؛ حيث أشارت - بكل صراحة - إلى إن ما تم إفشاؤه يخالف قانون حماية أسرار الدولة، ومن ثم يكون قضاؤها مبنياً على أساس قانوني صريح.

(81) محكمة التمييز الأردنية، في الدعوى رقم 2005/868، بتاريخ 2 أكتوبر 2005، منشورات مركز عدالة.

الخاتمة:

تطرق الباحث، في هذا البحث، إلى موضوع عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، بعرض طبيعته ومفهومه والأساس القانوني له، والقيود التي ترد عليه، وتبين من ذلك النتائج والتوصيات التالية:

أولاً- النتائج:

- 1- تبين للباحث، من أحكام القضاء الإداري محل الدراسة، أن مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، مهما كان نوعها، هي حق دستوري، ومُنْتَلَب ديموقراطي، ينبع من حرية الرأي والتعبير، وحق مخاطبة السلطات العامة، وواجب المشاركة في الحياة العامة، والحق في النقد البناء.
- 2- حول مفهوم عرض الموظف شكواه على الرأي العام تبين للباحث أن القضاء - محل الدراسة - وسَّع من نطاق مضمون عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام؛ حيث بين أن الموظف العام مُخَيَّر بين اللجوء إلى السلطة الرئاسية واللجوء إلى وسائل النشر العامة؛ معتبراً ذلك حقاً له. وفي ذلك يمكن له أن يتناول شكوى شخصية بما يرى أنه ظلم له، أو شكوى عامة تتعلق بسير المرافق العامة وسبل إصلاحها، كذلك له الحق في إبداء رأي معارض للحكومة بمختلف وسائل النشر، سواء تم ذلك داخل حدود الدولة أو خارجها، مادام ذلك الرأي نابغاً من حسّ وطني.
- 3- يمكن تعريف عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام بأنه حق الموظف العام في اعتناق الآراء والتعبير عنها بكل وسائل التعبير التي تتضمن شكوى معينة، سواء تتعلق بمسألة شخصية يتعرض لها في الوظيفة العامة، أو مسألة عامة تتصل بالمرفق العام الذي يعمل فيه، أو أي مرفق عام آخر مادامت غايته المصلحة العامة.
- 4- ينبع الأساس القانوني لعرض الموظف العام شكواه على الرأي العام من حرية الرأي والتعبير التي كفلتها المواثيق الدولية والداستير وأحكام القضاء الدستورية والإدارية، وهي من المبادئ الدستورية العامة، سواء تم النص عليها في الدستور، أو لم يتم النص عليها.
- 5- جعلت أحكام القضاء الإداري - محل الدراسة - عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام، حقاً غير مطلق، بل مُحدِّد بقيود، يمكن إجمالها في القيود المتصلة

- بطبيعة النظام والدستور والقانون، والالتزام باحترام الرؤساء، والالتزام بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية.
- 6- كلما كان النظام السائد في الدولة واسع الأفق ديموقراطياً كانت مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام تحظى بحماية قانونية وقضائية، والعكس من ذلك صحيح تماماً.
- 7- قيّد القضاء الإداري محل الدراسة حرية عرض الموظف شكواه على الرأي العام بنصوص الدساتير، ومن الدساتير ما تقيد حرية الرأي والتعبير بالقانون فقط. وهناك من الدساتير ما تذهب إلى أبعد من ذلك؛ حيث تضع قيوداً أوسع، مثل: عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية.
- 8- بالنسبة إلى قيد الالتزام بالقانون، لاحظ الباحث، من نصوص الخدمة المدنية محل الدراسة، أنها جاءت متفاوتة في الصياغة؛ من حيث ما قد يعتبر مسألة عرض الموظف شكواه على الرأي العام يدخل في نطاق هذا الحظر من عدمه؛ حيث إن صياغة المشرع المصري، في هذا الخصوص، قد يدخل مسألة عرض الموظف شكواه على الرأي العام في هذا الحظر حيث جاء النص عاماً، وحظر كل ما يعتبر بياناً عن أعمال وظيفته، وبالتالي فإن الشكوى، أو النقد العام للمرفق، يدخل في هذا الحظر، وهذا على عكس المشرعين البحرينيين والأردنيين؛ حيث حصراً الحظر في الإساءة للدولة والعاملين فيها، بالنسبة للمشرع الأردني، والتصريح باسم الجهة الحكومية بالنسبة إلى المشرع البحريني، وبالتالي لا يدخل في نطاق الحظر بالنسبة إلى المشرعين البحرينيين والأردنيين مسألة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام.
- 9- بالنسبة إلى قيد عدم إساءة استعمال الحق، يرى القضاء الإداري محل الدراسة أن هذا الحق مطلق، من حيث إن للموظف حرية اللجوء إلى السلطة الرئاسية أو الرأي العام.
- 10- اختلف الفقه بشأن المقصود بالرئيس الإداري في مجال احترام الرؤساء، بين الرؤساء في المرفق فقط، وكل المسؤولين والرؤساء في المصالح التي يتبعها المرؤوس.

ثانياً- التوصيات:

- 1- يوصي الباحث بضرورة تبني تشريعات الخدمة المدنية، محل الدراسة، تحديد نطاق حق الموظف العام في عرض شكواه على الرأي العام بشكل دقيق، وتفصيل ذلك في تعليمات خاصة، لاسيما في ظل انتشار وسائل التواصل الاجتماعي، وسرعة انتشار المعلومة.
- 2- يوصي الباحث المشرع المصري بتعديل صياغة المادة التي تحظر على الموظف العام إيراد بيان عن أعمال وظيفته، بما يتفق مع توجه قضائه وآراء الفقه، وتوسيع نطاق حقوق الموظف العام وحياته.
- 3- يوصي الباحث القضاء الإداري المصري الذي يعتبر أن حق الموظف في عرض شكواه على الرأي العام حقاً مطلقاً - من حيث اللجوء إلى السلطة المختصة، أو اللجوء إلى الرأي العام مباشرة - أن يعدل من توجهه إلى اشتراط ضرورة استنفاد الموظف العام كل وسائل التظلم والطعن المتاحة له، في إطار الوظيفة العامة، ومن ثم اللجوء إلى الرأي العام، في حال عدم استيفاء حقه، أو عدم استجابة الجهة الإدارية لملاحظاته إن كانت تصب في المصلحة العامة، وكذلك يوصي الباحث المشرعين محل الدراسة في مجال الخدمة المدنية بأخذ ذلك في الاعتبار.
- 4- يوصي الباحث بضرورة تبني القضاء الإداري محل الدراسة تحديد الرئيس الإداري في مجال احترام الرؤساء كقيد على حرية عرض الموظف شكواه على الرأي العام، بقصر هذا الواجب على المسؤولين المباشرين للموظف، والمسؤولين ذوي العلاقة المباشرة في المرفق الذي يعمل فيه الموظف، ورموز الحكومة مثل رئيسها ونوابه، وذلك لاختلاف الفقه بشأن ذلك.
- 5- يوصي الباحث القضاء الإداري الأردني بالاتجاه إلى ألا يكون الكتمان في مواجهة القضاء، باعتباره الملاذ الأخير للعدالة، والمؤتمن على الأسرار بكل أنواعها، وألا يعتد بحجية ادعاء تدعمه وثائق سرية، وأن يكون ذلك قرينة على ما يدعيه المدعي.
- 6- يوصي الباحث القضاء - محل الدراسة - باعتماد معيار واضح بالنسبة إلى الأسرار الوظيفية التي تكون بحكم الوظيفة؛ إذ تحتاج إلى معيار قضائي دقيق؛ حيث لا غبار على الوثائق التي تعد سرية بحكم القانون؛ فالقانون ينص عليها صراحة، ولا تشكل لبساً على الموظف، حتى يكون الموظف على بينة من أمره فيما يعد سرياً وما لا يعد كذلك، وبالتالي يمكن أن يقرر استخدامها في معرض شكواه التي يعرضها على الرأي العام من عدمه.

قائمة المراجع:

أولاً- الكتب:

- أبو اليزيد المتيت، النظم السياسية والحريات العامة، ط4، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 1984.
- أحمد جلال حماد، حرية الرأي في الميدان السياسي في ظل مبدأ المشروعية، دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 1986.
- إيزايا برلين، حدود الحرية، ترجمة: جمانا طالب، دار الساقى، بيروت، 1992.
- طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام: دراسة مقارنة (مصر وفرنسا)، منشورات جامعة الإسكندرية، 1997.
- كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- محمد بكر حسنين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.
- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، جامعة القاهرة، 1967.
- محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- محمد عبدالحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء شرعاً ووضوحاً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- محمد غنام، الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام، دار النهضة العربية، 1988.
- محسن خليل، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة العامة للقانون، مطبعة التوني، الإسكندرية، 1993.
- مغاوري شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1974.

- سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثالث - قضاء التأديب: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1987.
- سميح محسن وآخرون، حرية الرأي والتعبير في التجربة الفلسطينية، مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان، 2003.
- سعيد السلمي، تقرير حول الحق في الوصول إلى المعلومات بالدول العربية، مركز حرية الإعلام بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الدار البيضاء، 2009.
- عادل جبري محمد حبيب، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2005.
- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، ط5، عالم الكتب، القاهرة، 2000.
- عبدالحميد متولي:
- المبادئ الدستورية الأمة للديموقراطية الغربية الحرة، دن، الإسكندرية، 1956.
- الحريات العامة - نظرات في تطورها و ضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975.
- عبدالحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية - النظرية العامة للدولة - الحكومة - الحقوق والحريات العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
- علي عبدالفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، 2007.
- علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، ط1، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، 2009.
- صبري عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية: دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2010.

- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.

ثانياً- الرسائل الجامعية:

- محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1961.

ثالثاً- الأبحاث العلمية:

- ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، ع1، سنة 1976.

- خالد الزبيدي، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، س36، ع3، 2012.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
221	الملخص
222	المقدمة
225	المبحث الأول: ماهية عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام
225	المطلب الأول: طبيعة عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام
227	المطلب الثاني: مفهوم عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام
230	المطلب الثالث: الأساس القانوني لعرض الموظف العام شكواه على الرأي العام
236	المبحث الثاني: قيود عرض الموظف العام شكواه على الرأي العام
236	المطلب الأول: القيود المتصلة بطبيعة النظام والدستور والقانون لعرض الموظف العام شكواه على الرأي العام
243	المطلب الثاني: احترام الرؤساء
247	المطلب الثالث: الالتزام بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية
254	الخاتمة
257	قائمة المراجع