

قيود حرية الموظف العام فى التعبير

عن رأفة (دراسة مقارنة)

إعداد

أ.د/ فرحان نزال أحميد المساعيد

أستاذ القانون الدستورى والإدارى

كلية القانون - جامعة آل البيت - الأردن

والمحامى / واصف يوسف محمد الزبون

ماجستير فى القانون

مقدمة

تمثل حرية التعبير عن الرأي^(١) لبنة أساسية في طريق رقي أي مجتمع أو حضارة، وخاصة إذا توافرت داخل أروقة مرافق الدولة، مانحة الفرصة لكل موظف عام بالتعبير عن رأيه، فتصبح هذه الحرية وسيلة مثلى للإصلاح النهضوي الشامل المبني على الحوار البناء، فلا تتعنت أي جهة إدارية بصواب أعمالها وقراراتها، بل تفتح المجال للتداول مع المرؤوسين وذوي الشأن؛ وذلك في طريق بناء دولة القانون التي تمنع الإرهاب الفكري، وتفتح الآفاق أمام الموظف العام الذي يدير عجلة الجهاز الإداري في الدولة، مع الأخذ بعين الاعتبار حساسية المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام، وارتباطه الوثيق بحماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام وأطرافها من القيود التي تقتضيها طبيعة الوظيفة العامة، فهل تقف هذه الطبيعة المميزة للوظيفة العامة حائلاً في مواجهة ممارسة الموظف العام حريته في التعبير عن رأيه؟ فتغدو الوظيفة العامة قيلاً على حرية المواطن الذي يتقلدها بانتهاك حقه الدستوري في ممارسة حريته في التعبير عن رأيه!

ومن النادر أن تعترف المواثيق الدولية، أو التشريعات الوطنية بحقوق وحرريات مطلقة، إلا أن الكثير من تلك الحقوق والحرريات تخضع للقيود؛ فبعض الحقوق والحرريات يجوز تقييدها إذا ما تعارض مع حقوق الآخرين وحررياتهم، وحيث إن القيود

(١) تعرف حرية التعبير عن الرأي بأنها: " حق الفرد بالإفصاح عما يجول بخاطره بأي وسيلة كانت". الزبون، واصف يوسف محمد (٢٠١٤)، حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص ١٣.

تعتبر أمراً استثنائياً فإنها تطبق تطبيقاً مقيداً، لا أن تصل إلى درجة القضاء على الحقوق والحريات بذاتها.^(١)

فالتقييد ليس هو الأصل في حرية التعبير عن الرأي، بل هو استثناء، وهذا الاستثناء يكون لضرورة، ولأجل تنظيم هذه الحرية، ليكون الأصل بالقيام بممارسة هذه الحرية والتقييد ينصب على طريقة ممارستها، دون الإخلال بمبدأ الحرية في ممارسة الأفراد – والموظف العام من ضمنهم- لحياتهم أو عدم ممارستها، فهذا الاستثناء لا يكون إلا بالنص عليه ويفسر تفسيراً ضيقاً ولا يقاس عليه.^(٢)

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة هذه الدراسة في التساؤل المطروح حول : ما مدى تأثير حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بالقيود المفروضة عليها؟

عناصر الدراسة:

تتمثل عناصر هذه الدراسة بعدد من التساؤلات يمكن إجمالها بما يلي :-

- ما مدى خضوع الموظف العام عند ممارسته حرية التعبير عن رأيه للقيود الواردة في المواثيق الدولية ودرساتير الدول محل الدراسة ؟
- هل تخضع حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه لقيود محددة وموحدة بين جميع الموظفين العموميين في الدولة ؟

(١) أنظر: كنتكت، جميل يوسف (١٩٩٠)، مبررات الحد من حقوق الإنسان وضماناتها القانونية، (ط١)، عمان : الأهلية للنشر والتوزيع، ص٥.

(٢) العجمي، فهد عبد الله حجر (٢٠٠٩)، حماية القضاء الدستوري للحريات الشخصية : دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص٥٢.

- هل مست القيود الواردة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بأصل هذه الحرية وجوهرها؟

فروض الدراسة:

- حرص الباحث من خلال هذه الدراسة على اختبار صحة الفروض الآتية :-
- يخضع الموظف العام للقيود الواردة في المواثيق الدولية ودساتير الدول محل الدراسة عند ممارسته حرية التعبير عن رأيه.
- لا تخضع حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه لقيود محددة وموحدة بين جميع الموظفين العموميين في الدولة؛ بحيث تزداد هذه القيود شدة على الموظف العام كلما شغل منصباً وظيفياً حساساً.
- لقد مست بعض القيود الواردة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بأصل هذه الحرية وجوهرها، بصورة أدت إلى إهدارها.

أهمية الدراسة:

- تكتسب هذه الدراسة أهميتها لعدد من الأسباب يمكن إجمالها على النحو الآتي :-
- ١- ندرة الدراسات الأكاديمية المتخصصة في موضوع قيود حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه.
 - ٢- وجود غموض في المدى الذي يسمح من خلاله للموظف العام بممارسة حريته في التعبير عن رأيه.
 - ٣- تمثل حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه ركيزة أساسية لتفعيل العمل الإداري.

- ٤ - انتشار الفكر التقليدي الخاطئ في إطار الإدارة العامة من خلال التوسع في التزامات الموظف العام، والتي طالت حريته في التعبير عن رأيه في نطاق حياته الخاصة، وخارج أوقات العمل الرسمي؛ بحيث فرض عليه التحفظ في نطاق حياته الخاصة، وتجرؤ السلطة التنفيذية على تنظيم هذه الحرية، وما يرد عليها من قيود ضمن نظام الخدمة المدنية متناسية الضمانة الدستورية؛ التي تقضي بأن السلطة التشريعية هي حامية الحقوق والحريات، وصاحبة الاختصاص الأصلي في تنظيمها بصورة لا تؤدي إلى إهدارها.
- ٥ - خصوصية بعض الوظائف الإدارية، التي تقتضي طبيعتها الخضوع لقواعد مختلفة عن تلك القواعد التي يخضع لها شاغلوها عند ممارستها بحرية التعبير عن رأيهم.

أهداف الدراسة:

انطلقت هذه الدراسة لتحقيق مجموعة من الأهداف متمثلة بما يلي :-

- ١ - إيجاد دراسة علمية متخصصة في مجال قيود حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه؛ لتصبح بمثابة مرجعية إدارية يتم التعامل على ضوءها مع موظفي الجهاز الإداري.
- ٢ - إزالة الغموض الذي يكتنف ماهية القيود التي ترد على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه، ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة للتساؤلات المطروحة حول موضوع هذه الدراسة.
- ٣ - تكريس النظرة الحديثة لحرية الموظف العام في التعبير عن رأيه؛ في ظل انتشار الفكر الديمقراطي على الصعيد الإداري والسياسي، من خلال إخضاع

حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه وتنظيم هذه الحرية لمبدأ
المشروعية؛ سيراً باتجاه بناء دولة القانون.

٤- التمييز بين القيود العامة التي يخضع لها جميع الموظفين العموميين في
الدولة، وبين القيود الخاصة التي تسري على شاغلي الوظائف الإدارية
الحساسة في الدولة.

منهج الباحث :

اتبع الباحثان في هذه الدراسة المنهج الوصفي؛ مستقراً النصوص التشريعية
واجتهادات الفقه والقضاء والمواثيق الدولية ذات العلاقة بهذه الدراسة، مستخدماً في
ذلك أدوات التحليل والمقارنة بين كل من التشريع الأردني والتشريع المصري، مع
إمكانية استخدام المناهج الأخرى اللازمة لإتمام هذه الدراسة.

محددات الدراسة:

ينحصر نطاق هذه الدراسة زماناً وموضوعاً على التشريعات الأردنية والمصرية
النافذة.

وبناءً على جميع ما سبق تقديمه فإنه سيتم معالجة القيود المفروضة على
حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه في المطلبين الآتيين :-

المطلب الأول : القيود العامة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه.

المطلب الثاني : القيود الخاصة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه.

تمثل حرية التعبير عن الرأي^(١) لبنة أساسية في طريق رقي أي مجتمع أو حضارة، وخاصة إذا توافرت داخل أروقة مرافق الدولة، مانحة الفرصة لكل موظف عام بالتعبير عن رأيه، فتصبح هذه الحرية وسيلة مثلى للإصلاح النهضوي الشامل المبني على الحوار البناء، فلا تتعنت أي جهة إدارية بصواب أعمالها وقراراتها، بل تفتح المجال للتداول مع المرؤوسين وذوي الشأن؛ وذلك في طريق بناء دولة القانون التي تمنع الإرهاب الفكري، وتفتح الآفاق أمام الموظف العام الذي يدير عجلة الجهاز الإداري في الدولة، مع الأخذ بعين الاعتبار حساسية المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام، وارتباطه الوثيق بحماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطّراد وغيرها من القيود التي تقتضيها طبيعة الوظيفة العامة، فهل تقف هذه الطبيعة المميزة للوظيفة العامة حائلاً في مواجهة ممارسة الموظف العام حريته في التعبير عن رأيه؟ فتغدو الوظيفة العامة قيلاً على حرية المواطن الذي يتقلدها بانتهاك حقه الدستوري في ممارسة حريته في التعبير عن رأيه!

ومن النادر أن تعترف المواثيق الدولية، أو التشريعات الوطنية بحقوق وحرريات مطلقة، إلا أن الكثير من تلك الحقوق والحرريات تخضع للقيود؛ فبعض الحقوق والحرريات يجوز تقييدها إذا ما تعارض مع حقوق الآخرين وحررياتهم، وحيث إن القيود تعتبر أمراً استثنائياً فإنها تطبق تطبيقاً مقيداً، لا أن تصل إلى درجة القضاء على الحقوق والحرريات بذاتها.^(٢)

(١) تعرف حرية التعبير عن الرأي بأنها: " حق الفرد بالإفصاح عما يجول بخاطره بأي وسيلة كانت ". الزبون، واصف يوسف محمد (٢٠١٤)، حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص ١٣.

(٢) أنظر: كنتكت، جميل يوسف (١٩٩٠)، مبررات الحد من حقوق الإنسان وضمائمها القانونية، (ط١)، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، ص ٥.

فالتقييد ليس هو الأصل في حرية التعبير عن الرأي، بل هو استثناء، وهذا الاستثناء يكون لضرورة، ولأجل تنظيم هذه الحرية، ليكون الأصل بالقيام بممارسة هذه الحرية والتقييد ينصب على طريقة ممارستها، دون الإخلال بمبدأ الحرية في ممارسة الأفراد – والموظف العام من ضمنهم- لحياتهم أو عدم ممارستها، فهذا الاستثناء لا يكون إلا بالنص عليه ويفسر تفسيراً ضيقاً ولا يقاس عليه^(١).

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة هذه الدراسة في التساؤل المطروح حول : ما مدى تأثير حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بالقيود المفروضة عليها؟

عناصر الدراسة:

تتمثل عناصر هذه الدراسة بعدد من التساؤلات يمكن إجمالها بما يلي :-

- ما مدى خضوع الموظف العام عند ممارسته حرية التعبير عن رأيه للقيود الواردة في المواثيق الدولية وديساتير الدول محل الدراسة ؟
- هل تخضع حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه لقيود محددة وموحدة بين جميع الموظفين العموميين في الدولة ؟
- هل مست القيود الواردة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بأصل هذه الحرية وجوهرها ؟

(١) العجمي، فهد عبد الله حجر (٢٠٠٩)، حماية القضاء الدستوري للحريات الشخصية : دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص ٥٢.

فروض الدراسة:

حرص الباحث من خلال هذه الدراسة على اختبار صحة الفروض الآتية :-

- يخضع الموظف العام للقيود الواردة في المواثيق الدولية وديساتير الدول محل الدراسة عند ممارسته حرية التعبير عن رأيه.
- لا تخضع حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه لقيود محددة وموحدة بين جميع الموظفين العموميين في الدولة؛ بحيث تزداد هذه القيود شدة على الموظف العام كلما شغل منصباً وظيفياً حساساً.
- لقد مست بعض القيود الواردة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بأصل هذه الحرية وجوهرها، بصورة أدت إلى إهدارها.

أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة أهميتها لعدد من الأسباب يمكن إجمالها على النحو الآتي :-

- ١- ندرة الدراسات الأكاديمية المتخصصة في موضوع قيود حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه.
- ٢- وجود غموض في المدى الذي يسمح من خلاله للموظف العام بممارسة حريته في التعبير عن رأيه.
- ٣- تمثل حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه ركيزة أساسية لتفعيل العمل الإداري.
- ٤- انتشار الفكر التقليدي الخاطئ في إطار الإدارة العامة من خلال التوسع في التزامات الموظف العام، والتي طالت حريته في التعبير عن رأيه في نطاق حياته

الخاصة، وخارج أوقات العمل الرسمي؛ بحيث فرض عليه التحفظ في نطاق حياته الخاصة، وتجرو السلطة التنفيذية على تنظيم هذه الحرية، وما يرد عليها من قيود ضمن نظام الخدمة المدنية متناسبة الضمانة الدستورية؛ التي تقضي بأن السلطة التشريعية هي حامية الحقوق والحريات، وصاحبة الاختصاص الأصيل في تنظيمها بصورة لا تؤدي إلى إهدارها.

٥- خصوصية بعض الوظائف الإدارية، التي تقتضي طبيعتها الخضوع لقواعد مختلفة عن تلك القواعد التي يخضع لها شاغلوها عند ممارستهم لحرية التعبير عن رأيهم.

أهداف الدراسة:

انطلقت هذه الدراسة لتحقيق مجموعة من الأهداف متمثلة بما يلي :-

- ١- إيجاد دراسة علمية متخصصة في مجال قيود حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه؛ لتصبح بمثابة مرجعية إدارية يتم التعامل على ضوءها مع موظفي الجهاز الإداري.
- ٢- إزالة الغموض الذي يكتنف ماهية القيود التي ترد على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه، ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة للتساؤلات المطروحة حول موضوع هذه الدراسة.
- ٣- تكريس النظرة الحديثة لحرية الموظف العام في التعبير عن رأيه؛ في ظل انتشار الفكر الديمقراطي على الصعيد الإداري والسياسي، من خلال إخضاع حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه وتنظيم هذه الحرية لمبدأ المشروعية؛ سيراً باتجاه بناء دولة القانون.

٤- التمييز بين القيود العامة التي يخضع لها جميع الموظفين العموميين في الدولة، وبين القيود الخاصة التي تسري على شاغلي الوظائف الإدارية الحساسة في الدولة.

منهج الباحث :

اتبع الباحثان في هذه الدراسة المنهج الوصفي؛ مستقراً النصوص التشريعية واجتهادات الفقه والقضاء والمواثيق الدولية ذات العلاقة بهذه الدراسة، مستخدماً في ذلك أدوات التحليل والمقارنة بين كل من التشريع الأردني والتشريع المصري، مع إمكانية استخدام المناهج الأخرى اللازمة لإتمام هذه الدراسة.

محددات الدراسة:

ينحصر نطاق هذه الدراسة زماناً وموضوعاً على التشريعات الأردنية والمصرية النافذة.

وبناءً على جميع ما سبق تقديمه فإنه سيتم معالجة القيود المفروضة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه في المطلبين الآتيين :-

المطلب الأول : القيود العامة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه.

المطلب الثاني : القيود الخاصة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه

ولذلك يصبح حرياً بالمشروع العادي عند سنّه للقوانين أن يراعي عدم مخالفة أحكام الدستور، وعدم جواز تنظيم حرية التعبير عن الرأي ومظاهرها التي تنص عليها دساتير الدول محل الدراسة بتشريعات أدنى من قانون، ولزوم أن تكون القيود الواردة

فيها سببها فقط حماية حقوق وحرريات الآخرين، وحماية المصلحة العامة للمجتمع؛
بتأمين عناصر النظام العام.^(١)

ولقد نصت قوانين العقوبات^(٢) في الدول محل الدراسة على العديد من
الجرائم ذات الصلة بحرية التعبير عن الرأي، بصورة تتفق مع القيود العامة على هذه
الحرية؛ منها جرائم الذم والقدح والتحقير، والجرائم الماسة بهيبة الدولة، والشعور
القومي، والإساءة للملك، أو لرئيس الدولة، والنيل من مكانة الدولة المالية، والحض
على الفجور، وإفشاء الأسرار، والتهديد، والتعرض للآداب، والراحة العامة، والثقة
العامة.

الفرع الثاني : القيود العامة المتعلقة بالموظف العام

بالرغم من أن الموظف العام مواطن مثل بقية المواطنين؛ بحيث يمارس حريته
في التعبير عن رأيه التي كفلتها المواثيق الدولية، ودرسات الدول محل الدراسة،
وقوانينها النافذة في هذا الشأن، إلا أن انتماء الموظف العام للجهاز الإداري في الدولة،
وتمثيله لها بذات الوقت، فإن صفته كموظف عام، تفرض عليه قيوداً في ممارسة حرية
التعبير عن رأيه.^(٣)

(١) شطناوي، فيصل (٢٠٠٣)، النظام الدستوري الأردني، (ط١)، عمان : مطابع الدستور التجارية،
ص ص ٣٥٠-٣٥١.

(٢) قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته، وقانون العقوبات الأردني رقم (١٦)
لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (١٤٨٧)، ١/١/١٩٦٠، ص ٣٧٤.

(٣) أنظر: خليل، علي عبد الفتاح محمد (٢٠٠٢)، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، رسالة
دكتوراه منشورة، كلية الحقوق جامعة القاهرة - فرع بني سويف، (ط١)، القاهرة : دار النهضة
العربية، ص ٣٣٩.

ويجدر التأكيد في هذا المقام على أن الموظف العام لم يكن مجبراً على الخضوع لهذه القيود، إلا أن قبوله بالوظيفة العامة للتمتع بامتيازاتها، يحتم عليه الخضوع لالتزاماتها وواجباتها، وبالتالي فإن الموظف العام يكون هو من اختار خضوعه لتلك القيود؛ بقبوله الوظيفة.^(١)

من خلال ما سبق يتضح أن القيود التي يخضع لها الموظف العام في هذا الفرع يخضع لها أي موظف عام في أجهزة الإدارة التابعة للدولة، أيأ كان موقعه، فهي قيود عامة تتعلق بصفة الموظف العام على وجه العموم، وتتمثل بالالتزام بواجب الطاعة الرئاسية، والالتزام بواجب التحفظ، والقيود المستمدة من قواعد سير المرفق العام بانتظام وإطّراد، وبالتالي فإن مجرد اكتساب الموظف العام لهذه الصفة يكون محلاً للخضوع لها.^(٢)

وتقتضي دراسة هذه القيود العامة المتعلقة بالموظف العام في بندين أولهما :
الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية والالتزام بواجب التحفظ، وثانيهما : القيود المستمدة من قواعد سير المرفق العام بانتظام وإطّراد، وسيتم دراسة هذين البندين بالتفصيل الآتي :-

البند الأول : الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية والالتزام بواجب التحفظ

يمثل هذين الواجبين قيداً على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه وفقاً لما يلي:-

(١) عبد العال، صبري جلبي أحمد (٢٠١٠)، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية : دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، (د.ط)، مصر : دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، ص ٥٨٩.

(٢) الزيات، طارق حسين (١٩٩٨)، حرية الرأي لدى الموظف العام : دراسة مقارنة : مصر وفرنسا، (ط٢)، د.م : الإيمان للطباعة، ص ٢٤٤.

أولاً : الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية

يتفق الفقه المصري^(١) والأردني^(٢) على أن هذا الواجب يقوم على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري، وتمثل الطاعة الرئاسية ركيزة أساسية في أي نظام إداري بحيث يؤدي الإخلال بها إلى فشل السلطة الإدارية في القيام بواجباتها^(٣)، و" يعد رئيساً كل موظف يحوز قانوناً سلطة إصدار أوامر وتعليمات ملزمة لمن هم دونه من الموظفين"^(٤).

ويتمثل الأساس القانوني لتقييد حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه؛ استناداً إلى واجب الطاعة الرئاسية في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ بنص المادة (٨/٧٦) منه، التي ألزمت الموظف العام: " أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها..."، وكذلك نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣^(٥)؛ حيث أوجب على الموظف العام في المادة (٦٧/د) منه: " تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم

(١) أنظر: الطماوي، سليمان محمد (١٩٨٨)، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، (د.ط)، القاهرة، دار الفكر العربي، ص ٤٤٨. علي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥١٤. الحلو، ماجد راغب (١٩٩٦)، القانون الإداري، (د.ط)، أسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص ٣٣٣-٣٣٤. كامل، نبيلة عبد الحليم (١٩٩٦)، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، (ط٢)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٤٣٠.

(٢) أنظر: القيسي، إعاد حمود (١٩٩٨)، الوجيز في القانون الإداري، (ط١)، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، ص ٢٤١. شطناوي، علي خطار (٢٠٠٣)، الوجيز في القانون الإداري، (ط١)، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ص ٥٠٥. الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٩.

(٣) خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

(٤) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

(٥) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، الجريدة الرسمية، العدد (٥٢٦٢)، ٢٩/١٣/٢٠١٣، ص ٥٦٣٠.

وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومروسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل"، وأكدت أيضاً المادة (٦/ب) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة^(١) على الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية.

وسوف يتم توضيح ماهية هذه القيود المفروضة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه على النحو الآتي بيانه :-

١ - مفهوم الطاعة الرئاسية

إن المراد بالالتزام بواجب الطاعة الرئاسية: "الامتثال لأوامر الرؤساء، سواء كانت مكتوبة أو شفوية وسواء تمثلت في المنشورات أو التعليمات أو الأوامر أو القرارات التي يصدرها الرؤساء، واحترام قراراتهم بالتعقيب على أعمال وقرارات المرؤوسين بالإلغاء أو الوقف أو التعديل"^(٢).

وبالتالي فإن محتوى واجب الطاعة الرئاسية يشتمل عنصرين، وهما: الامتثال للأوامر الرئاسية واحترام الرؤساء^(٣)، فيجب على الموظف العام أن يمتثل دوماً لطاعة الأوامر الرئاسية؛ كونها الشكل الذي يعبر فيه الرئيس عن رغباته وإرادته المتعلقة بالعمل بغض النظر عن شكل صدور هذه الأوامر فقد تكون شفوية أو كتابية وقد تكون عامة لجميع الموظفين أو موجهة لموظف معين وأي مخالفة لهذه الأوامر بأشكالها

(١) الصادرة استناداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣. الموقع الإلكتروني لمركز تكنولوجيا المعلومات الوطني، من خلال :- <http://www.nitc.gov.jo/PDF/modwanh.pdf>

(٢) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٦٠٠-٦٠١.

(٣) راضي، مازن ليلو (٢٠٠٢)، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، (د.ط)، إسكندرية : دار المطبوعات الجامعية، ص ٥٢.

المختلفة يشكل مخالفة مسلكية تقتضي مساءلته عنها دون منحه الحق في أن يتذرع بعدم معرفته بها متى كان بوسعه العلم بها^(١).

وبالتالي فإنه بالرغم من منح الموظف حرية التعبير عن آرائه المهنية، إلا أنه لا يحق له وفقاً لحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية: " أن يعترض على ما استقر عليه رأي رؤسائه...أو أن يمتنع عن تنفيذه، ذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمال بحسب التدرج الإداري..."^(٢).

وكما تم الإشارة إليه آنفاً؛ بأن قيد الطاعة الرئاسية المفروض على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه يقضي باحترام الرؤساء، بحيث يحترم الموظف العام رئاسته الإدارية والتعامل معهم وفقاً لقواعد الأخلاق عند مخاطبتهم كتابة أو شفاهة وفقاً لما هو متعارف عليه^(٣)، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ومحكمة العدل العليا الأردنية على هذا الواجب^(٤).

(١) خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ٣٥٢. إضافة إلى عدم جواز التسوية في إطاعة أوامر الرؤساء أو المماثلة في تنفيذها. أبو زيد، محمد عبد الحميد (١٩٨٨)، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية: دراسة مقارنة، (د.ط)، د.م: دار النهضة العربية، ص ٨١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٢ مارس عام ١٩٦٨. أنظر: الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٤.

(٣) كنعان، نواف (٢٠٠١)، القانون الإداري: الكتاب الثاني، (ط١)، عمان: الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٤٦-١٤٧.

(٤) قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٥٩٥) لسنة ١٣ق، جلسة ١٤/١٢/١٩٦٨، بأنه: "إذا كانت العبارات التي صدرت من المطعون ضده شائعة بذاتها تقطع بأنه قصد بها النيل من اثنين من رؤسائه والتشهير بهما والحط من قدرهما أثناء مناقشة موضوعات تدخل في صميم اختصاصهما باعتبارهما من مديري الشركة وذلك في اجتماع ضم كثيراً من العاملين فيها. وهي عبارات لم يكن المقام يقتضيها ولا يبررها قول المطعون ضده أنها كانت وليدة لحظة انفعال بعد مهاجمة أحد هذين المديرين له، إذ أن ما أدلى به هذا الأخير أثناء الاجتماع قد خلا من أي استفزاز، إذا كان ذلك فإن مسلك المطعون ضده على الوجه السابق بيانه ينطوي على =

وبناءً على ما سبق، يرى الباحثان بأنه على الرغم من تقييد حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بواجب الطاعة الرئاسية بعنصريه من الامتثال لأوامر رؤسائه واحترامهم إلا أن هذا الواجب لا يهدر حقه في التعبير عن رأيه، متى كان موافقاً للأصول، وبعيداً عن الإساءة لرؤسائه فهذا الواجب تقتضيه طبيعة العمل الإداري، وتؤكد محكمة القضاء الإداري المصرية على هذا التوجه^(١).

٢- إطار طاعة السلطة الرئاسية

إن مسألة الأوامر الرئاسية المشروعة لا تثير أي مشكلة؛ بحيث يلتزم المرووس بتنفيذها، رغم وجود حقه في التعبير عن رأيه في هذا الأمر الرئاسي، ويجتهد في إقناع رئيسه بالأخذ في وجهة نظره ما دام ذلك في مصلحة العمل، فالحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي، ولكن ليس للموظف أن يصطنع العراقيل أمام تنفيذ هذا الأمر، إذا خرجت المسألة من دور البحث إلى دور التنفيذ^(٢).

إلا أن أهمية مسألة حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه، تبرز في الأوامر الرئاسية غير المشروعة، فلقد ثار جدل واسع حول مدى إمكانية تعبير الموظف العام

= خروج على ما تقتضيه وظيفته من احترام لرؤسائه وتوقيرهم". أنظر: كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣٤. وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها رقم (٢٧/١٤)، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٢، ص ١٣٤٥: "بأن العقوبات التأديبية التي وقعت بحق الموظف كانت مشروعة لأنه يتبين لها من وقائع الدعوى أن التهمة التي أسندت إلى المستدعي هي تهمة نعت رئيسه بكلمات نابية أثناء الوظيفة...". أنظر: كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٧.

(١) قضت محكمة القضاء الإداري المصرية، السنة ٤، جلسة ١٩٥٠/٦/٢١، ص ٩١٦، بأن: "الطاعة الواجبة على المرووس قبل رئيسه لا تمنعه من إبداء رأيه ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك إذ الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيق تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء...". أنظر: كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣٤.

(٢) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٦١١.

عن آرائه بالأوامر الرئاسية غير المشروعة ومدى التزامه بتنفيذها^(١)، حيث كان هناك ثلاثة اتجاهات : فالاتجاه الأول : أقر بالزامية احترام مبدأ الشرعية بالامتناع عن الأعمال غير المشروعة؛ فيحق للموظف العام التعبير عن آرائه بالامتناع عن تنفيذ مثل هذه الأوامر، أما الاتجاه الثاني يرى بأن : شريعة الموظفين هي الطاعة؛ إذ إنه في حالة السماح لهم بمناقشة الأوامر الصادرة إليهم لاختل نظام الإدارة، والاتجاه الثالث، وهو الراجح : ينظر إلى نوع العمل الذي يشغله الموظف العام ودرجة عدم مشروعية الأوامر الصادرة إليه؛ حيث أن الطاعة المطلوبة من الجندي أشد من الطاعة المطلوبة من الموظف المدني^(٢).

ويؤكد الباحثان على رجاحة الاتجاه الثالث؛ كونه يتناسب مع مبدأ المشروعية الذي ينادي به أصحاب الاتجاه الأول، ومبدأ الطاعة الرئاسية الذي ينادي به أصحاب الاتجاه الثاني، ليتم المحافظة على القيام بالوظيفة العامة في حدود القوانين، والأنظمة، والتعليمات، والتصدي للظروف الاستثنائية، التي تعترض القيام بالوظيفة العامة في بعض الأحوال^(٣).

(١) كامل، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣١.

(٢) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

(٣) وبالتالي لا يعفى الموظف العام من المسؤولية إن نفذ أوامر رئاسية تحتوي على جريمة جنائية مما يحتم عليه مخالفة هذه الأوامر وذلك استثناء من مبدأ الطاعة الرئاسية احتراماً لمبدأ المشروعية. أنظر: كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٥١. إلا أن المادة (٦٣) من قانون العقوبات المصري جاءت بإمكانية إعفاء الموظف العام من المسؤولية الجنائية عند قيامه بتنفيذ أوامر رئاسية غير مشروعة في حال أن : " يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبيت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته، وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة "، وبذات الاتجاه ذهبت المادة (١٦٧) من القانون المدني المصري فيما يتعلق بنطاق المسؤولية المدنية عن عمل الموظف حيث نصت هذه المادة على أن : " الموظف العام لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها كانت واجبة عليه، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على =

ثانياً : الالتزام بواجب التحفظ

يعتبر واجب التحفظ من أبرز الواجبات الوظيفية التي تقع على عاتق الموظف العام؛ بحيث يعتبر واجباً سلبياً مؤداه التزام الموظف العام بقدر كبير من الحيطة، والحرص تجاه أقواله وأفعاله، ويختلف هذا الواجب باختلاف طبيعة الوظيفة العامة، والظروف المحيطة به، فهو يختلف عن واجب الطاعة؛ كونه لا يشتمل على أداء عمل، بل هو امتناع عن القيام بعمل، قد يتنافى مع مقتضيات الوظيفة العامة.^(١)

وبالتالي، فإن واجب التحفظ هو أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً، وهو واجب هلامي يصعب رسم حدوده القانونية، ويخضع تقديره غالباً إلى الجهة الإدارية التي تقدر ما إذا كان هناك إخلال بواجب التحفظ أم لا.^(٢)

ويعرف واجب التحفظ بأنه : امتناع الموظف العام خلال العمل أو بعده عن التعبير عن رأيه بشكل غير لائق لا يتناسب مع الوظيفة العامة.^(٣)

وبالنسبة لأساس واجب التحفظ، فقد خلت التشريعات الوظيفية المصرية عن النص الصريح على إلزام الموظف العام بواجب التحفظ^(٤)، أما في الأردن فقد نصت

= أسباب معقولة وأنه راعى في عمله الحيطة ". عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٨. وبالنسبة للجريمة التأديبية التي يقوم بها الموظف العام بناءً على أوامر رئاسية غير مشروعة فإن فاعلها لا يعفى من المسؤولية إلا إذا توافرت فيه مجموعة الشروط الآتية: " إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كانت تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة على المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده ". أنظر المادة (٧٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

(١) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٦٩١.

(٢) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

(٣) خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ٣٦٧.

(٤) أنظر: الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، الهامش رقم (١)، ص ٢٦٩.

مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة صراحة على هذا الواجب في المواد (٣-١١) منها.

ولقد تم النص على واجب الالتزام بالولاء، واحترام الرئيس الإداري، وكرامة الأسرار الوظيفية، والمحافظة على كرامة الوظيفة العامة في كل من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري، ونظام الخدمة المدنية الأردني الحاليين، وكذلك في المدونة المذكورة آنفاً، وهذه القيود على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه، تؤكد وجود واجب التحفظ، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي :-

إن حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه تخضع بداية لواجب الولاء، الذي يعرف بأنه: " إخلاص الموظف وتفانيه في القيام بمهام وظيفته، وتنفيذ سياسة الحكومة بكل رضا ووفاء "^(١)، ويشتمل واجب الولاء على : الولاء للأمة، واحترام الرئيس الإداري^(٢).

أما الولاء تجاه الأمة فإنه يفرض على كل من ينتمي للأمة، إلا أن الموظف العام يجب عليه أن يكون أكثر ولاءً من غيره من المنتمين إلى هذه الأمة، كونه يشارك في إدارة دفة الأمور في جهازها الإداري، حيث إن الوضع الخاص للوظيفة العامة له أثر كبير في مفهوم العلاقة النفسية بين الموظف العام والأمة، والتي يعمل على خدمتها، وبالتالي فإن الوضع الوظيفي يلزم الموظف أن يظهر قدراً من الولاء تجاه الأمة، بحيث يتبلور إحساس الموظف العام بعمق علاقته بوطنه.^(٣)

(١) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٧١.

(٢) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(٣) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٧٣-٧٧٤.

إلا أن المشرع المصري لم ينص في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري الحالي على واجب الولاء تجاه الأمة، إلا أن الباحث يرى بأنه مستمد من القواعد العامة للتوظيف العامة في مصر، على خلاف نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي، الذي ألزم الموظف العام بهذا الواجب صراحة في نص المادة (٦٧)^(١) منه.

ويقتضي هذا الولاء للأمة والوطن الامتناع عن تأييد الدعاوى الماسة بإقليم الدولة، وعدم إظهار عدم الاحترام لشعار الدولة، أو رمزها، أو في الظروف الاستثنائية، وحالة الحرب، اللتين يمتنع الموظف العام عن مهاجمة سياساتها، أو الدعاية للعدو؛ كونه ممثلاً للدولة ومعبراً عنها.^(٢)

وتجدر الإشارة إلى أن واجب الولاء تجاه الأمة، يشتمل على الولاء لنظام الحكم، والولاء للحكومة القائمة، والحياد تجاه المتعاملين مع المرفق العام.^(٣)

(١) نصت المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢)، لعام ٢٠١٣ على أن: "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية...". انظر أيضاً: المادة (٢/٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

(٢) لمزيد من التفصيل أنظر: عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٧٦-٧٧٩.

(٣) لمزيد من التفصيل أنظر: الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٧٧. عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، ص ٧٨٣-٧٨٧. خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ٤١٢. فالولاء لنظام الحكم القائم جزء لا يتجزأ من الولاء للأمة أو الوطن يلتزم به المواطنين بصفة عامة والموظف العام بصفة خاصة فهو ملزم بعدم إتيان تصرف يسيء إلى النظام أو ينال من هيئته وإلا عرض نفسه للمساءلة التأديبية مع عدم الإخلال بالمساءلة الجنائية عند قيامها. عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٨٣-٧٨٦. أما الولاء للحكومة القائمة فيختلف مداه من دولة لأخرى - كما تم بيانه سابقاً في هذه الدراسة -، إلا أن هذا الولاء يتبلور بالابتعاد عن النقد العلني للسياسة الحكومية مع الاحتفاظ بحقه في النقد إلا أن هذا النقد لا يجب أن يكون بشكل علني وعدائي ينمي عن افتقاره لولائه وكذلك عدم جواز اتخاذ آراء متعارضة مع الشعور القومي.=

ويرى الباحثان بأن القيد على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه، والمتعلق باحترام الرئيس الإداري خاضع لواجب الطاعة الرئاسية؛ باعتباره أحد عناصرها، فلا داعي لإيراده ضمن واجب التحفظ.^(١)

وإن منصب الموظف العام يمكنه في بعض الأحوال من الإطلاع على أسرار ما كان يتيسر له الإطلاع عليها بدون هذا المنصب الوظيفي، ولذلك يحظر عليه إفشاء هذه الأسرار الوظيفية؛ وذلك بهدف المحافظة على الصالح العام أو صالح الأفراد الذين تتعلق بهم تلك الأسرار^(٢)، ويظل هذا الالتزام بكتمان الأسرار الوظيفية موجوداً حتى بعد ترك الخدمة^(٣).

= لمزيد من التفصيل أنظر: الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ص ٢٧٩-٢٨٤. وبالنسبة للحياد تجاه المتعاملين مع المرفق تستلزمه الثقة المتبادلة في العلاقة بين الموظف العام والمتعاملين مع المرفق، فالموظف العام لا يلزم فقط بالولاء تجاه الجهة الإدارية التابع لها بل تجاه المواطنين المتعاملين مع المرفق العام أثناء تأديته لواجباته الوظيفية وذلك انطلاقاً من مبدأ المساواة بين المستفيدين من خدمات المرفق العام، وبالتالي يعتبر هذا الالتزام قيدياً على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بحيث لا يجوز أن يستخدم المرفق في الترويج لأرائه أو يشكك في حياد المرفق وعدم التفرقة بين المتعاملين معه مهما كانت آرائهم أو أفكارهم استناداً لمبدأ المساواة الدستوري في كل من مصر والأردن، بحيث يتمتع الموظف العام عما يشكك بحياده وعدم وضع أي علامات حزبية أو سياسية في مكان العمل أو أثناء الاجتماعات المهنية أو النقابية. أنظر: خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ص ٣٧-٤٣٨. أنظر أيضاً: المادة (١/٦) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.

(١) أنظر بخلاف ذلك: الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ص ٢٧١-٢٧٣.

(٢) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

(٣) الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣٦. أنظر أيضاً: المادة (٨،٧/٧٧)، من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، والمادة (٦٨/ب،ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣. " ويترتب على مخالفة الموظف العام لهذا الواجب توقيع عقوبات خاصة نص عليها قانون العقوبات صراحة، ما لم يكن إفشاء السرية قد تم بناء على أمر صادر للموظف من رئيسه أو كان من شأن إفشاء السرية منع ارتكاب جريمة ... أما في غير =

وبالتالي، " يلتزم الموظف العام بالحفاظ على الأسرار التي يقف عليها أثناء ممارسة العمل الوظيفي، كما يلتزم بعدم إطلاع الغير على المعلومات والمستندات التي بحوزته"^(١).

ولقد نص كل من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري، ونظام الخدمة المدنية الأردني الحاليين على هذا الالتزام، بصوره المتعددة من حظر أي تصريح بالصحف، أو غيرها بما يتعلق بأعمال الوظيفة، دون الموافقة الكتابية على هذا التصريح من الرئيس المختص في مصر، ومن الوزير المختص في الأردن.^(٢)

أما بالنسبة للمحافظة على كرامة الوظيفة العامة، فإن الموظف العام باعتباره ممثلاً عن الإدارة التي يعمل بها يتعين عليه أن يكون خير ممثل لهذه الجهة في سلوكه، وتصرفاته؛ سواء في مقر العمل أم خارجه، بصورة تبعده عن مواطن الريبة والشك^(٣)، ولقد أكدت التشريعات الوظيفية في الدول محل الدراسة على هذا الالتزام^(٤)، ومن

= هذه الحدود فلا يجوز إفشاء الأسرار حتى لو كان ذلك لجهة عامة، إلا إذا كانت هذه الجهة من الجهات التي يتعين قانوناً عدم الاحتجاج أمامها بالسرية". كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٦١. أنظر أيضاً: المادة (٧) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة والمادة (٣٥٥) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.

(١) حبيب، عادل جبري محمد (٢٠٠٥)، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي: مع عرض لأهم الحالات التي يرتفع فيها الالتزام بالسرية، دراسة مقارنة، (د.ط)، الإسكندرية: دار الفكر العربي، ص ٩٦.

(٢) أنظر: المادة (٧/٧٧)، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨. والمادة (٦٨/ج)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣.

(٣) عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥١.

(٤) أنظر: المواد (١٤، ١٣/٧٧)، (٧٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، والمادة (٦٨/د، هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣.

شروط التعبير عن الرأي المخل بكرامة الوظيفة العامة أن يكون شخصياً وعلنياً وأن يترتب عليه مساس بكرامة الوظيفة^(١).

ومن خلال ما سبق بيانه، يرى الباحثان أن الموظف العام في الدول محل الدراسة يتمتع بحريته في التعبير عن رأيه، ضمن حدود الالتزام بواجب التحفظ، الذي يفرض على الموظف العام الولاء بكافة صورته من الولاء للأمة؛ من حيث الولاء لنظام الحكم، والولاء للحكومة القائمة، والحياد تجاه المتعاملين في المرفق العام، وكنمان الأسرار الوظيفية، التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته، مع التأكيد على أن جميع هذه القيود المتعلقة بواجب التزام التحفظ، تختلف شدتها باختلاف طبيعة الوظيفة العامة، واختلاف الظروف المحيطة بالموظف العام.

البند الثاني : الالتزام بالقيود المستمدة من قواعد سير المرفق العام بانتظام واطراد

إن أي مرفق عام يتم إنشاؤه يكون الهدف منه إشباع حاجة عامة، تنطوي على أهمية بالغة في حياة الجماعة، وبالنتيجة يجب على المرافق العامة تقديم خدماتها دون توقف، أو انقطاع وبصورة دورية ومنتظمة وعلى أكمل وجه ممكن؛ لذلك سيتأثر الجمهور بشكل كبير إن توقف المرفق العام عن تقديم خدماته الجوهرية^(٢).

(١) لمزيد من التفصيل أنظر: عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٣٧٤-٧٤٨. ولا بد من التأكيد على أن هذا الالتزام بالمحافظة على كرامة الوظيفة مرن يختلف بحسب شاغل الوظيفة العامة ومكانها فأقوال المدير العام تختلف عن موظف عادي في منطقة نائية وبالتالي فإن العرف العام هو الذي يحكم المسألة لكن في كل الحالات لا يجوز للموظف العام أن يعبر عن رأيه بشكل يخرج عن كرامة الوظيفة أو الأصول المرعية كالتحريض على الفسق أو مخالفة الآداب العامة والابتعاد عما يمس هيبتهم أو يشكك في نزاهتهم. مصطفى، عبد المنعم فهمي (١٩٧٧)، عمال الإدارة وحرية الرأي، (د.ط)، الفجالة : مطبعة دار نشر الثقافة، ص ٣٠٨-٣٠٩.

(٢) شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١٩.

فيقع على عاتق السلطة العامة العمل على ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، وأن يلتزم موظفوها بالعمل على تحقيق هذه الغاية بصورة مستمرة، ومنتظمة؛ ولذلك أقرت الدول محل الدراسة هذا المبدأ في تشريعاتها، وكذلك القضاء والفقه الإداريين في كل من مصر والأردن.^(١)

فعلى الرغم من تمتع الموظف العام بحرية التعبير عن رأيه بأية وسيلة، وأي موضوع، إلا أنه مطالب في ذات الوقت بالحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطّراد وذلك في ظل تمتع الموظف العام بحق الانضمام للنقابات المهنية، والتي من أبرز أسلحتها الإضراب عن العمل، وكذلك حرية تقديم استقالته، والاشتراك في الاجتماعات وتنظيمها، إلا أن هذه الحريات لا يمكن أن تكون مطلقة بغير قيود، لتهدد سير المرفق العام بانتظام واطّراد.^(٢)

وسيتم دراسة مدى تقييد حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بواسطة الإضراب عن العمل، والاستقالة، والاجتماع في مفاصل العمل على النحو التالي :-

أن حق الموظف العام في الإضراب في مصر على الرغم من أن التشريعات ذات العلاقة من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الذي كفل هذا الحق وعدم النص في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ على حظر هذا الإضراب، والإلغاء الضمني لتجريم الإضراب في قانون العقوبات المصري الحالي بالمصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا

(١) أنظر: القيسي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٤. عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٧.

(٢) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣١٩-٣٢٠.

أن النيابة العامة الإدارية المصرية عادت فألغت هذا التوجه، بتجريمها الإضراب للموظف العام.^(١)

وذلك على خلاف التشريع الأردني الذي لم ينص في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته على هذا الحق، أما نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣ ومدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة جاء النص فيهما على تحريم الإضراب، ولكن لم ينص في قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لعام ١٩٦٠ وتعديلاته على معاقبة الموظف العام المضرب عن العمل صراحة، إلا أنه تضمن عقوبة على تجاوز حدود الإضراب، وذلك مستمد بشكل عام من لزوم عدم إتيان الموظف العام أي فعل يعرقل سير المرفق العام، أو يمتنع عن تنفيذ الأوامر المشروعة.^(٢)

وبالتالي يرى الباحثان بأن الموظف العام يجب أن يتمتع بحق الإضراب عن العمل، كوسيلة للتعبير عن رأيه فيما ينوبه من أمور في الدول محل الدراسة، من خلال إصدار تشريع ينظم حق الإضراب عن العمل، بل ويفرض عليه قيوداً تنظيمية، للمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطّراد، وهذا التوجه يدعمه مصادقة الدول محل الدراسة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي اقتضى في المادة (٨)^(٣) منه أن يتم تنظيم هذا الحق بقانون، إلا أنه لم يصدر قانون يقيد، أو ينظمه لهذه اللحظة.

(١) لمزيد من التفصيل حول حق الموظف العام في الإضراب كمظهر من مظاهر حرته في التعبير عن رأيه في الدول محل الدراسة أنظر: الزبون، حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه، مرجع سابق، ص ٧٥-٨١.

(٢) الخميسي، خالد بن عبد الله بن خميس (٢٠١٢)، حق الموظف العام في الإضراب: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص ٩٨.

(٣) نصت المادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن: =

ويرى د. علي عبد الفتاح خليل بوجوب الإسراع في تنظيم هذا الحق، من خلال صدور قانون ينظمه، ويقيده بقيود توازن بين حق الموظف العام في الإضراب، وبين مراعاة مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد؛ بحيث يقيد ممارسته بالأهداف والمصالح الوظيفية دون غيرها من الأهداف السياسية وغيرها، ويجب أن يشتمل ذلك القانون على خطوات تتبع عند ممارسة حق الإضراب؛ كالإخطار السابق وطريقة المفاوضات بين ممثلي الموظفين والجهات الإدارية ذات العلاقة وحظر ممارسته من قبل بعض فئات الموظفين ذات الأوضاع الخاصة^(١).

= ١ - تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي : (أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابات التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، (ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها، (ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، (د) حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.

٢- لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.

٣- ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية "

(١) خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

ويتفق الباحثان مع رأي د. علي خليل جملة وتفصيلاً؛ كونه يوازن بين حماية هذا الحق للموظف العام، وبين الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد؛ فيأمل الباحث على المشرعين المصري والأردني إصدار مثل هذا القانون في القريب العاجل. أما فيما يتعلق بالقيود التي ترد على حرية تقديم الاستقالة، فقد نصت عليها التشريعات الوظيفية في الدول محل الدراسة.^(١)

ولقد استقر أيضاً الفقه والقضاء الإداريين على وضع شروط محددة مراعاةً لمصلحة الموظف وإدارته معاً، والتي أخذت بها غالبية تشريعات الوظيفة العامة، والتي تتمثل بما يلي : وجوب تقديم الاستقالة كتابية، وعدم تعليقها على قيد أو شرط، وأن تكون صادرة عن أرادة حرة، وعدم تقديمها خلال فترة التحقيق مع الموظف، وعدم التزام الموظف بالخدمة بسبب إيفاده في بعثة أو دورة، وأن لا يكون الموظف قد تراجع عن طلب الاستقالة قبل الموافقة عليها.^(٢)

ويلاحظ على هذه القيود أنها وقتية، تحقق مقتضيات الصالح العام وحق الموظف العام في التعبير عن آرائه الوظيفية، مما يحتم عدم جواز رفض الإدارة بصورة تعسفية أو دائمة قبول استقالة الموظف العام.^(٣)

ولذلك يرى الباحثان بأن نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي، قد ألحق ضرراً بالموظف العام؛ حيث أنه اعتبر استقالة الموظف العام مرفوضة ضمناً بعد مرور

(١) أنظر: المادة (٩٧)، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨. والمادة (١٦٧/ أ - د)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣.

(٢) الخلايلة، محمد علي (٢٠٠٥)، أحكام استقالة الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية : دراسة مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، الأردن، ٢٠ (٤) ، ص ١١٤.

(٣) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

ثلاثين يوم على تقديمها للمرجع المختص^(١)، على خلاف قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري الحالي^(٢) الذي اعتبر استقالة الموظف العام مقبولة ضمناً بعد مرور هذه الفترة دون قبول أو رفض، وعليه يأمل الباحث على المشرع أن يحذو حذو المشرع المصري، من اعتبار الاستقالة المقدمة من الموظف العام بعد مضي مدة ثلاثين يوم، من عدم الرد عليها من قبل الجهة المختصة بالقبول أو الرفض أن تكون مقبولة ضمناً؛ وذلك كضمانة ضد تعسف الإدارة، من خلال عدم تعسفها في الاحتفاظ بهذه الاستقالة طيلة هذه المدة، دون الإجابة عليها.

وفيما يتعلق بحق الموظف العام في الاجتماع داخل مقر العمل، فقد تم تقييده صراحة في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، حيث نصت المادة (١٤/٧٧/ج) على أن: "ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة ... (ج) أن يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن الجهة التي تحددها السلطة المختصة، مع مراعاة أحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية"، وبذلك تخضع حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه، من خلال الاجتماع داخل مقر العمل لقيود الحصول على الإذن المسبق من الجهة المختصة، إضافة إلى اقتصار هذا الاجتماع على الأهداف النقابية وأن تعقد داخل مقر المنظمة النقابية^(٣).

أما بالنسبة للمشرع الأردني، فلم ينص صراحة على تقييد حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه من خلال الاجتماع داخل مقر العمل، في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣، إلا أن الباحث يرى إمكانية انطباق نص المادة (٦٨/أ)

(١) أنظر: المادة (١٦٧/أ)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣.

(٢) أنظر: المادة (٩٧)، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨.

(٣) أنظر: الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٥٩.

على ممارسة هذه الحرية بصورة ضمنية، فقد جاء في هذه المادة: " يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: أ- ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق "، ومع ذلك فإن هذا النص عام لا يمكن التسليم به خالصاً لتقييد حرية الموظف العام في الاجتماع داخل مقر العمل؛ ليعبر عن رأيه.

وبالتالي فإن الباحثان يأمل على المشرع الأردني أن يحذو حذو المشرع المصري؛ بأن يكفل هذه الحرية للموظفين العموميين في الاجتماع داخل مقر العمل للتعبير عن آرائهم الوظيفية، ضمن القيود التي تحافظ على سير المرفق العام بانتظام واطّراد، ويؤكد الباحث، بأنه لا ضير من اشتراط الإذن المسبق، وليس الإخطار المسبق لعقد الاجتماع، وذلك للطبيعة الخاصة التي يقضي بها مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطّراد، وكذلك لزوم اقتصار هذه الاجتماعات على أهداف متعلقة بالعمل الوظيفي بعيداً عن السياسة، وأن تعقد داخل مقر العمل.

المطلب الثاني : القيود الخاصة على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه

بعد أن تم بيان ماهية القيود العامة في المطلب السابق، والتي يخضع لها جميع الموظفين العموميين في الدولة، يأتي دور هذا المطلب لتحديد القيود التي تخضع لها بعض فئات الموظفين العموميين بالمعنى الواسع^(١)، ممن يخضعون لقيود خاصة تقتضيها طبيعة الوظائف المناطة بهم، حيث تختلف شدة القيود المفروضة على ممارستهم لحرية التعبير عن آرائهم، عن القيود العامة التي يخضع لها جميع الموظفين العموميين، وتختلف أيضاً هذه القيود الخاصة من وظيفة لأخرى بحسب الطبيعة

(١) لقد نصت المادة (١٦٩) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لعام ١٩٦٠ على أنه: " يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة في إدارة عامة ".

الخاصة لتلك الوظائف، مما اقتضى بيان ماهية هذه القيود الخاصة؛ بحسب الوظائف التي يشغلها هؤلاء الموظفون العموميون في الفرعين الآتين:-

الفرع الأول : شاغلو الوظائف الدينية والإدارة العليا

يتناول هذا الفرع دراسة القيود التي ترد على شاغلي الوظائف الدينية في بندٍ أول، والتي ترد على شاغلي وظائف الإدارة العليا في بندٍ ثانٍ؛ على النحو الآتي بيانه:-

البند الأول : شاغلو الوظائف الدينية

يلزم هؤلاء ألا يسلكوا سلوكاً يناقض العقيدة التي يعتنقوها، وإلا تعرضوا للمسائلة التأديبية، بحيث ينطبق ذلك على عمال الإدارة العاملين في الشؤون الإسلامية أو المسيحية، مثال ذلك : عدم جواز سلوك العاملين في الشؤون الإسلامية سلوكاً يناقض السلوك الإسلامي، أو يتعارض مع مبادئ الإسلام، فقد صدر في مصر القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٦١ بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها، والذي أوجب على المدرسين أن يتصرفوا وفقاً لتعاليم الإسلام وكعلماء، وكذلك ألزم الأئمة في مصر بقرار وزير الأوقاف وشؤون الأزهر رقم (٩٧) لسنة ١٩٦٢ بشأن موظفي المساجد ونظام العمل بها بنفس الالتزامات المذكورة آنفاً.^(١)

وبالنسبة للأردن فقد نصت المادة (٣) من قانون الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد الأردني^(٢) على أن: " يتصف الواعظ ويلتزم في المساجد بأسلوب الحكمة والموعظة الحسنة ولا يجوز له أن يتهجم ويتهم ويحرض على الأفراد والمؤسسات ويخرج عن حدود أدب الدعوة الإسلامية "

(١) لمزيد من التفصيل أنظر: مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، ص ص ٤٠٠-٤٠١.

(٢) قانون الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد رقم (٧) لسنة ١٩٨٦ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (٣٣٦٨)، ١٩٨٦/١/١٦، ص ٩٥.

ولضمان تطبيق الالتزامات المنصوص عليها في هذه المادة، على شاغلي هذه الوظائف الدينية جاء المشرع الأردني في المادة (٧) من ذات القانون المذكور بالنص، على أنه :-

" أ - لا يجوز لأي شخص القيام بالخطابة أو التدريس أو الوعظ والإرشاد في المساجد إلا إذا كان مؤهلاً وحصل على موافقة خطية من الوزير أو من يفوضه.

ب- إذا خالف الواعظ أحكام هذا القانون فللوزير، بتنسيب من أمين عام الوزارة ومدير الوعظ والإرشاد فيها، منعه من الخطابة أو التدريس أو الوعظ والإرشاد في المساجد شريطة تبليغه خطياً بقرار المنع.

ج- يجوز للوزير أن يرفع المنع عن الشخص الممنوع من الخطابة أو التدريس أو الوعظ والإرشاد في المساجد بمقتضى الفقرة (ب) من هذه المادة إذا ثبت أن أسباب المنع قد زالت.

د- مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، كل من يخالف أحكام الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة يعاقب بالحبس من أسبوع إلى شهر أو بغرامة مقدارها من عشرين إلى مائة دينار".

وعلى الرغم من بسط محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على مشروعية القرارات القضائية بالمنع من الخطابة، إذا كانت معيبة بعدم مشروعية الإجراءات، وامتداد هذه الرقابة إلى أسباب هذه القرارات^(١)، إلا أن الباحث يرى بأن تلك الصلاحيات

(١) فقد جاء في أحد أحكامها: " إن التنسيب بإنهاء تكليف المستدعي من الخطابة لم يصدر عن مدير الوعظ والإرشاد في الوزارة الذي تتوجب مشاركته قانوناً بالتنسيب مع الأمين العام، إنما صدر عن مدير أوقاف الكرك وبالتالي يغدو التنسيب غير قانوني". عدل عليا أردنية، ٢٠٠٤/٤/١٩٩٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص ١١٧٩. وفي حكم آخر قضيت بأنه: " من الثابت بأن المستدعي لم يلتزم بأحكام قانون الوعظ والإرشاد، وقد تم التحقيق معه من اللجنة المشكلة بوزارة =

الممنوحة للإدارة في مواجهة شاغلي هذه الوظائف الدينية، تمثل تقييداً لحرية هؤلاء في التعبير عن آرائهم، لذلك يأمل الباحث على المشرع الأردني أن يضع مدد محددة للمنع من الخطابة أو التدريس أو الوعظ والإرشاد في المساجد تتناسب مع الحالات المتنوعة وتحديد مفهوم أدب الدعوة الإسلامية بصورة واضحة؛ حتى لا يفسح المجال للإدارة بالتعسف باستعمال تلك الصلاحيات؛ للحيلولة دون إهدار هذه الحرية لهذه الفئة من الموظفين العموميين، والمساس بأصلها المكفول في معظم تشريعات الدول محل الدراسة ذات العلاقة، تحت غطاء تنظيم ممارستها.

البند الثاني : شاغلو وظائف الإدارة العليا

إن شاغلي وظائف الإدارة العليا يتمتعون بوضع خاص بين بقية الموظفين العموميين، ليس فقط من ناحية الصلاحيات الواسعة الممنوحة لهم، بل أيضاً من ناحية طريقة التعيين، والعزل التي أثرت على حريتهم في التعبير عن آرائهم.^(١)

والسبب في ذلك هو المكانة التي تحظى بها هذه الوظائف، والمسؤوليات الكبيرة التي تلقى على عاتق شاغليها، فهي تتربع على قمة الهرم الرئاسي، بحيث يساهم أصحابها برسم السياسة العامة للحكومة التي يقع عليهم تنفيذها، لذلك تختارهم الحكومة ممن يتوافقون معها في الفكر ويؤيدونها الرأي؛ فمن غير المنطقي أن تعين الحكومة في هذه الوظائف المعارض السياسي لها؛ لأن ذلك يؤدي إلى تعيين من يضع العراقيل في طريقها، وليس من يهيئ لها الوسيلة لتحقيق أهدافها.^(٢)

= الأوقاف واعترف بما نسب إليه " عدل عليا أردنية، ١٧/٥/١٩٩٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص ١٨١٦. أنظر: الهويمل، حرية الرأي في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص ١١٢.

(١) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

(٢) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٠٨.

ولم يرد في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ تحديد لماهية هذه الوظائف، فقد اقتصر نص المادة (١٦) منه على أن: "يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية..."، إلا أن هذا النقص تداركه قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (٣٤٨) لسنة ١٩٨٢، فقد قرر بأن وظائف الإدارة العليا تشمل جميع الوظائف التي تكون واجباتها ومسئولياتها القيام بمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته، أو القيام بمهام الإدارة العليا؛ سواء بتخطيط البرامج، أو تنظيم وتنسيق الأعمال ومتابعتها، وتوجيه الأفراد وتبدأ وظائف الإدارة العليا ابتداء من درجة مدير عام.^(١)

وذلك بخلاف نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣ الذي حدد ماهية هذه الفئة العليا بنص صريح، فقد حدد مهام ومسؤوليات شاغلي وظائف هذه الفئة بما يلي:-

" ١- الإشراف على إعداد الخطة الإستراتيجية للدائرة والخطط التنفيذية وفق أطر زمنية محددة ومؤشرات أداء مستهدفة واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير اللازمة لتحقيق مخرجات الأعمال والنتائج المقررة بما يضمن تحقيق الأهداف الموضوعية وزيادة كفاءة العمل، وترشيد استخدام الأموال العامة.

٢- الإشراف على العاملين في الدائرة وتوجيه جهودهم بما يخدم تحقيق الأهداف الإستراتيجية للدائرة، والعمل على تحفيزهم على الإبداع والالتزام بالتشريعات

(١) " وكذلك فقد ذهبت اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١، والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٩٥٦) لسنة ١٩٩١ إلى تعريف الوظائف المدنية القيادية بأنها الوظائف من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الممتازة أو الدرجة الأعلى ما يعادلها التي يرأس شاغلها وحدات أو تقسيمات تنظيمية من مستوى إدارات عامة أو إدارات مركزية أو قطاعات أو ما في مستواها". الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤١٠-٤١١.

والتعليمات الإدارية المالية المعمول بها وزيادة الإنتاجية وتقديم المبادرات وتشجيع العمل بروح الفريق وتعزيز مبدأ القيادة الجماعية التشاركية.

٣- متابعة الأداء المؤسسي للدائرة وتقييمه بما يحقق الكفاءة والفاعلية الإدارية لها.

٤- متابعة جهود إدارة الموارد البشرية وتنميتها والإشراف على تبسيط إجراءات العمل وحوسبتها، وتطوير البرامج والآليات اللازمة لتحقيق أهداف الدائرة.

٥- الإشراف على تطوير الخدمات التي تقدمها الدائرة وضمان تحسين جودتها^(١).

ولقد حدد أيضاً نظام الخدمة المدنية المذكور بنص المادة (١٧/أ) من هم شاغلو هذه الفئة العليا من الوظائف بمجموعتين: " المجموعة الأولى : قاضي القضاة، رئيس ديوان المحاسبة، رئيس ديوان الخدمة المدنية، رئيس ديوان التشريع والرأي، أما المجموعة الثانية : الأمين العام، المحافظ في وزارة الداخلية، المستشار في رئاسة الوزراء أو في ديوان التشريع والرأي الذي يقرر مجلس الوزراء تعيينه في هذه المجموعة بناءً على تنسيب رئيس الوزراء، أمين سر مجلس الوزراء، مدير عام مكتب رئيس الوزراء، مدير مكتب رئيس مجلس الأعيان، مدير مكتب رئيس مجلس النواب، مراقب عام الشركات، أمين سجل الجمعيات "

وبناء على ما سبق، يغدو موقف نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي أكثر وضوحاً من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري الحالي، من خلال تحديده لوظائف الإدارة العليا، والمهام المنوطة بشاغليها صراحة، وبكل وضوح؛ فيرى الباحث بأنه موقف محمود للمشرع الأردني في هذه الجزئية.

(١) المادة (١٧/أ)، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣.

ولخصوصية هذه الوظائف المذكورة آنفاً يخضع شاغلوها لتشديد واجب التحفظ فيما يصدر عنهم من آراء، فتم حرمانهم من حق انتقاد سياسة الحكومة؛ لأنهم من ساهموا في وضعها، ويقع على عاتقهم عبء تنفيذها؛ حيث إن اختيارهم في معظم الحالات لأسباب سياسية، بحيث يشكل انتقادهم لسياسة الحكومة حرجاً لها، لذلك من يريد أن ينتقد سياسة الحكومة عليه أن يستقيل من هذه الوظائف العليا؛ ليمارس هذه الحرية في الانتقاد، والتعبير عن الرأي بسياسة الحكومة.^(١)

وإن إمكانية فصل الموظف بغير الطريق التأديبي بسبب أفكاره التي تؤثر على حسن سير المرفق العام، يمكن أن تتسع لتشمل كبار الموظفين؛ حيث أن معارضة هذه الفئة لسياسة الحكومات تعكس عدم قدرتهم على تنفيذ سياسة الحكومة، مما يؤثر على حسن سير المرفق العام بانتظام وأطراد لغياب التعاون، واختلاف وجهات النظر، مما يحدث خلل في سياسة الحكومة.^(٢)

إلا أن د. عادل الطبطبائي يؤكد على أن حالات إنهاء الخدمة لشاغلي وظائف الإدارة العليا، بسبب إخلالهم بواجب التحفظ المشدد عليهم نادرة.^(٣)

وبالنسبة للباحثان فإنه من هذه القيود التي ترد على حرية شاغلي وظائف الإدارة العليا في التعبير عن آرائهم، والتي تقتضي تشديد واجب التحفظ عليهم؛ نظراً لطبيعتها الخاصة، إلا أنهما يؤكدان على وجوب التفرقة بين تعبيرهم عن آرائهم المعرقلّة لسير المرفق العام، والمسببة لسياسة الحكومة التي هم من وضعوها

(١) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٠٨.

(٢) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤١٨.

(٣) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧٠٩. نقلاً من الطبطبائي، عادل (د.ت)، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، ص ١٨٥.

ويشاركوا في تنفيذها، وبين آرائهم ذات النفعية العامة، التي لا تدخل ضمن إطار الإساءة لسياسة الحكومة، وكذلك آرائهم في شؤونهم الخاصة، حيث إن هاتين الحالتين الأخيرتين يجب إخضاعهما لواجب التحفظ بمعناه العام، الذي يخضع له أي موظف عام في الدولة، وليس المشدد بسبب هذه الوظائف الحساسة؛ وذلك لانتفاء العلة من التشديد من حيث عدم إصدار آراء مسيئة للحكومة التي هم دعامتها الرئيسية.

الفرع الثاني : شاغلو الوظائف العسكرية والقضائية

تقتضي دراسة القيود الخاصة المفروضة على حرية شاغلي هذه الوظائف في التعبير عن آرائهم دراستها في : بندٍ أولٍ يشمل على القيود الخاصة المفروضة على شاغلي الوظائف العسكرية، وبندٍ ثانٍ يشمل على القيود الخاصة المفروضة على شاغلي الوظائف القضائية، وذلك على النحو الآتي بيانه :-

البند الأول : شاغلو الوظائف العسكرية

لقد كان الوضع الخاص لهذه الوظائف العسكرية هو السبب في فرض قيود خاصة، لا يخضع لها بقية الموظفين العموميين، حيث يرجع الوضع الخاص لهذه الوظائف العسكرية إلى طبيعتها الخاصة؛ حيث أن أفرادها يحملون السلاح، فيشكلون قوة ذات تأثير كبير، إضافة إلى طبيعة الخدمة ذاتها، التي تتميز بالشدة والصرامة، ووجود التسلسل الرئاسي شديد الوطأة، وفضلاً عن ذلك يؤدي شاغلوها مهامهم في ظروف خاصة، يسودها السرية والكتمان، ويتطلب أداؤها سرعة في تنفيذ الأوامر والتعليمات.^(١)

(١) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٦٣-٣٨٥.

ويتمثل شاغلو هذه الوظائف العسكرية : بالمنتسبين إلى القوات المسلحة، والمنتسبين إلى الشرطة، ويخضع هؤلاء جميعهم إلى واجب الطاعة في أعلى درجاتها، والالتزام بواجب التحفظ المشدد خصوصاً عند ممارستهم حرية التعبير عن آرائهم السياسية؛ فموضوع شاغلي هذه الوظائف لهذين الواجبين يكون شديد الصرامة، مقارنة مع بقية طوائف الموظفين العموميين العاديين.^(١)

فقد حرم منتسبو القوات المسلحة المصرية من حرية التعبير عن آرائهم السياسية، أو الحزبية، أو العمل بالسياسة؛ حيث جاء هذا الحظر في المادة (١٠٣) من القانون رقم (٢٣٢) لسنة ١٩٥٩ في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة، وكذلك المادة (٨١) من القانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٨١ في شأن خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة، والعلة من ذلك الحظر هو الأثر المترتب عن وجود أي خلل فكري، الذي قد ينتج في بعض الأحوال صراعات دموية يصعب تداركها، أما العلة الأخرى وهي أن صرامة واجب الطاعة الرئاسية تتيح للرئيس الإداري فرض آرائه السياسية، أو الحزبية على المرؤوسين؛ الأمر الذي قد يولد آثار سلبية داخل أو خارج إطار هذه الوظيفة العسكرية.^(٢)

وينتقد د.علي خليل هذا الحظر المطلق على أفراد القوات المسلحة، بالنسبة للتعبير عن آرائهم السياسية، حيث يرى بأنه قيد فيه مغالاة إلى حد كبير؛ فلا يجوز إهدار حرية إنسان بهذه الصورة أثناء العمل أو خارجه؛ حيث يتمتع كل إنسان بحرية مناقشة القضايا العامة، والانشغال بهوم وطنه، ما دام أنه لم ينحاز بتلك الآراء لقوة أجنبية معادية، أو مناصرة لحزب معين، ولم يتم في اجتماع عام، مع الالتزام بواجب

(١) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧١١-٧١٢.

(٢) د.م : دار النهضة العربية، ص ٢٠٠.

التحفظ المطلوب، وبالتالي إذا لم يكن رأيه معارضاً لوحدة بلاده، ولم يتضمن إفشاء الأسرار الوطنية أو العسكرية، ولم يخرج عن التزامه بهذا التحفظ، فلا يجوز إهدار حريته في التعبير عن آرائه السياسية، في حال توافر هذه القيود.^(١)

ولا بد من التأكيد على حرية منتسبي القوات المسلحة المصرية في التعبير عن آرائهم، في أي موضوع يعن لهم خارج إطار الحظر المذكور سابقاً، فيحق لهم التعبير عن آرائهم في أي موضوع، مع بقاء ممارستهم لهذه الحرية خاضعة للقيود العامة، وتأكيداً على ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بشأن حرية هذه الفئة في النشر في الصحف بما يلي: " ليس في تقاليد الجيش في مصر ما يمنع رجاله من التصدي للمسائل والبحث فيها ما دام أنها لا تؤدي إلى إفشاء سر من الأسرار العسكرية أو تستخدم لخدمة أغراض حزبية إذ هي تبيح نشر مثل هذه الأبحاث في الصحف، وعلى ذلك لا يجوز للحكومة أن تأخذ على المدعي ما كتب ونشر لأنه لم يخالف تقاليد الجيش ولم يفش سراً من الأسرار الحربية ولم يكن مدفوعاً إلى ذلك لخدمة أغراض حزبية ولم يتعد إبداء رأيه في حدود القانون "^(٢).

وبالنسبة للمنتسبين للقوات المسلحة الأردنية فقد حظر على الضباط، والأفراد الانتماء للأحزاب السياسية، أو الاشتراك في الاجتماعات السياسية، أو الدعايات الانتخابية، أو انتقاد أية هيئة.^(٣)

(١) خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ٣٧٤. قارن بنفس الاتجاه : الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (١٠٦) لسنة ٥٥ ق، جلسة ١٩٥٢/٦/١٩، مجموعة أحكام السنة السادسة، قاعدة ٥٤٤، ص ٢٣٣. أنظر: مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

(٣) أنظر: المادة (٣٠)، قانون خدمة الضباط في القوات المسلحة الأردني (المؤقت) رقم (٥) لسنة ١٩٨٩ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (٣٦٠٤)، ١٩٨٩/٢/١، ص ٢٧٤. المادة (٤١)، =

إلا أن الباحثان يران بأن موقف المشرع الأردني متشدد في هذه المسألة، وخارج عن الأطر المعتادة في تنظيم ممارسة حرية التعبير عن الرأي، فلا يجوز سلب هذه الفنة حريتها بصفة عامة بالأراء السياسية، مع الحفاظ على واجب التحفظ المطلوب، فلا يكون تنظيم هذه الحرية ذريعة لإهدارها، وفقدتها لمضمونها؛ لذا يأمل الباحث على المشرع الأردني منح هؤلاء حرية التعبير عن آرائهم السياسية ضمن قيود معينة، ترتبط تحديداً بواجب التحفظ.

وكذلك يلاحظ الباحث بأن المشرع الأردني حذا حذو المشرع المصري، بعدم تقييد حرية التعبير عن الرأي في مسائل الحياة الخاصة وبغير الأمور السياسية، وهو موقف محمود من قبل المشرع الأردني.

وبالنسبة لواجب الطاعة الرئاسية المشدد على منتسبي القوات المسلحة المصرية والأردنية، فقد نصت عليه القوانين ذات العلاقة في كل من هذه الدول محل الدراسة، حتى وصلت عقوبات مخالفة هذه الأوامر العسكرية في حالات معينة إلى الإعدام.^(١)

أما بالنسبة لمنتسبي الشرطة، لا يقل التزامهم بواجب التحفظ، والطاعة الرئاسية عن نظرائهم في القوات المسلحة؛ فلا يقتصر التزامهم على عدم التعرض للسياسات العامة - من خلال حرمانهم من الحريات السياسية، والانتماء للأحزاب

= قانون خدمة الأفراد في القوات المسلحة الأردني رقم (٢) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (٢٣٤٥)، ١٥/٢/١٩٧٢، ص ١٧٢.

(١) أنظر: مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، مرجع سابق، ص ٤٠٨-٤٠٩. والمادة (١٣)، قانون العقوبات العسكري الأردني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (٤٧٩٠)، ١/١١/٢٠٠٦.

السياسية – فحسب، ولكن أيضاً على ممارستهم السلوك العادي في علاقاتهم مع الآخرين فلا يرافقوا المشبوهين.^(١)

البند الثاني : شاغلو الوظائف القضائية

تستوجب هذه الوظائف على شاغليها قدراً كبيراً من الالتزام بواجب التحفظ؛ حيث إن أفراد المجتمع ينظرون إليها نظرة خاصة، فلا يقبل من شاغلي هذه الوظائف أن يكونوا جزءاً من نزاع سياسي معين، بل يفترض فيهم التزامهم الحياد التام في المسائل ذات الصلة العامة.^(٢)

وتشمل هذه الوظائف القضائية على القضاة وأعضاء النيابة العامة، وتجدر الإشارة إلى أن واجب الطاعة الرئاسية في هذه الوظائف يتمتع بمفهوم خاص؛ حيث إن القضاة يكونون مستقلين ضد أي إملاءات، أو أوامر تتعلق بأعمالهم، باستثناء الإشراف الإداري المقرر لوزير العدل ورؤساء المحاكم، ما دام هذا الإشراف لا يتطرق إلى التدخل في قضايا معينة، أو في العمل الفني للقضاة، أو في سير الدعوى، بل يكون مقتصرًا على الجانب الإداري لوظيفته، من حيث مواعيد الجلسات والزي وما شابه ذلك.^(٣)

(١) أنظر: عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٧١٢-٧١٣. الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٨٤-٣٩٠. مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، مرجع سابق، ص ٤٠٩-٤١٠. المادة (٣٦)، قانون الأمن العام الأردني رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (١٨٧٣)، ١٤٢٧/٩/١٦، ص ١٤٢٧.

(٢) عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات والسياسية، مرجع سابق، ص ٧٠٩.

(٣) لمزيد من التفصيل أنظر: الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٩١-٣٩٦.

ولقد نص الدستور المصري الحالي على أن: "القضاة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات، ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم، وإعارتهم، وتقاعدهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً، ولا يجوز نديبهم كلياً أو جزئياً إلا للجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون، وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء والقضاة وحریتهم، ويحول دون تعارض المصالح، ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم".^(١)

أما الدستور الأردني الحالي فقد نص على أن: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"^(٢)، وورد هذا النص كما هو في قانون استقلال القضاء الأردني الحالي^(٣).

وبالتالي يكون ذلك تعزيزاً لاستقلال القضاء في الدول محل الدراسة في مواجهة واجب الطاعة الرئاسية، الأمر الذي لم يحظ به أعضاء النيابة العامة؛ فهم خاضعون لتوجيه ورقابة الرئاسة التدريجية، وخاضعون لسلطة وزير العدل؛ وذلك بسبب طبيعة النيابة العامة، التي تمسك بأهداب السلطتين القضائية، والتنفيذية في ذات الوقت.^(٤)

أما بالنسبة لتشديد واجب التحفظ على القضاة في مصر، فقد نصت المادة (٧٣) من القانون رقم (٤٦) لعام ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية على أن: "يحظر على المحاكم إبداء الآراء السياسية ويحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي ولا

(١) المادة (١٨٦)، الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٢) المادة (٩٧)، الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

(٣) أنظر: المادة (٣)، قانون استقلال القضاء الأردني رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (٤٤٨٠)، ١٨/٣/٢٠٠١، ص ١٢٧٩.

(٤) لمزيد من التفصيل أنظر: الزيانت، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٩٦-٣٩٨.

يجوز لهم الترشيح لانتخابات مجلس الشعب أو الهيئات الإقليمية أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالتهم"، وكذلك نصت المادة (٩٥) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على أن: "يحظر على أعضاء مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي ولا يجوز لهم الترشيح لانتخابات مجلس الشعب والهيئات المحلية إلا بعد تقديم استقالاتهم وتعتبر الاستقالة في تلك الحالة مقبولة بمجرد تقديمها"، وكذلك حظرت المادة (٣/٦) من قانون الأحزاب السياسية المصري على رجال القضاء الانضمام إلى الأحزاب السياسية^(١).

وفي الحقيقة إن حظر اشتغال شاغلي هذه الوظائف القضائية بالعمل السياسي يشكل ضماناً للمتقاضين من جهة وقيداً على حرية التعبير من جهة أخرى^(٢)، ولقد اختلف الفقه في مصر حول مدى هذا الحظر على النحو الآتي :-

فيرى د. عبد المنعم فهمي مصطفى ضرورة الالتزام بصراحة نصوص الحظر، وإطلاقها على حرمان تلك الفئات من الاشتغال بالعمل السياسي، بحيث يكون الانتماء للأحزاب القانونية، أو الهيئات غير القانونية، وكذلك التعبير عن الآراء السياسية بدون الانضمام لأي هيئة يعد غير منسجم مع طبيعة الوظائف القضائية، التي تقتضي أن ينأى بها شاغلوها عن الصراعات السياسية والأهواء الحزبية^(٣).

(١) مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، مرجع سابق، ص ٤١١-٤١٤.

(٢) الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

(٣) لقد جاء هذا الرأي في معرض انتقاد أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية والذي قررت فيه بأن: "المحظور هو الاشتراك الايجابي أما الاشتراك السلبي فهو غير محظور حيث اعتبرت أن الانضمام إلى هيئة سرية لا يكون سبباً كافياً لوحدته للمواخاة التأديبية ما لم يكن قد وقع ما يمكن وصفه بأنه مخالفة مسلكية". حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم (٧٠٧) لسنة ١٩٩٠، جلسة ١٩٧٤/١/٢٦، المجموعة س٩، قاعدة ٥٣، ص ١١٤-١١٥. أنظر: مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، مرجع سابق، ص ٤١٢-٤١٣.

في حين إن اتجاهاً فقهياً معاكساً يرى بإعطاء القضاة الحرية المطلقة في التعبير عن آرائهم السياسية، أو غيرها دون قيد؛ فالقضاة هم مواطنون يتمتعون بهذه الحرية في التعبير عن آرائهم، فلا تفرض عليهم سلبية كاملة؛ لئتم تجريدهم من هذه الحريات السياسية، وتعطيل أفكارهم، وإبعادهم عن مشاكل وطنهم.^(١)

في حين أن د. فاروق عبد البر قد وازن بين حرية القضاة في ممارسة حرياتهم السياسية، والقيود المفروضة على هذه الممارسة، حيث إن لهم الحرية في التعبير عن آرائهم في أي موضوع، ما دام أن تلك الآراء لا تجعل قيامهم بواجبهم القضائي أمراً متعذراً، أو يفقدهم حيديتهم واستقلالهم، أو ينال من مكانتهم وهيبتهم، فحاول هذا الرأي الحفاظ على الموازنة بين صفة شاغلي هذه لوظائف القضائية، كمواطنين لهم الحرية في التعبير عن آرائهم بكافة المناحي، وبين مقتضيات العمل القضائي.^(٢)

ويرى الباحثان مع احترامه للرأيين الآخرين أنهما خالفا ما هو مستقر عليه؛ من أنه لا اجتهاد في معرض النص، حيث كان بحث أصحاب هذين الرأيين في نصوص صريحة؛ لذا يستوجب تجاوز تلك الاجتهادات؛ ولذلك يرى الباحث الأخذ برأي د. عبد المنعم فهمي مصطفى، الذي أكد الحظر المطلق على ممارسة القضاة في مصر للحريات السياسية؛ حيث إنه أكد على صراحة النصوص، وإطلاقها لما ورد في المادة (٧٣) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ والمادة (٩٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وكذلك المادة (٣/٦) من قانون الأحزاب السياسية المصري.

(١) خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مرجع سابق، ص ص ٤٧١-٤٧٢.

(٢) لمزيد من التفصيل أنظر: عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، مرجع سابق، ص ص ٢٠٣-٢٠٥.

وعليه، يؤكد الباحثان على ضرورة التزام القضاة في مصر بالابتعاد عن العمل السياسي بشكل كامل ومطلق، في حين يحتفظون بحقهم بالتعبير عن آرائهم في عملهم القضائي فيما ينظرونه من قضايا، فلا يخضعون في ذلك إلا لسلطان القانون، وحيدتهم تجاه المتقاضين، أما آراؤهم المتعلقة بشؤونهم الخاصة فهي متروكة لواجب التحفظ العام، الذي يحفظ هيبتهم ومكانتهم بين أفراد الشعب.

أما بالنسبة للوضع الخاص للقضاة في الأردن، فلم يرد في قانون استقلال القضاء الأردني الحالي أي نص يحظر ممارسة هذه الفئة للحريات السياسية بصورها المتنوعة، وكذلك الأمر بالنسبة لقانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني الحالي^(١)، أما بالنسبة لقانون الأحزاب السياسية الأردني الحالي فقد حظر على القضاة تأسيس الأحزاب السياسية^(٢)، ولكن لم يرد فيه نص يحظر على القضاة الانضمام للأحزاب السياسية.

ولقد نصت مدونة قواعد السلوك القضائي لسنة ٢٠١٤^(٣) في المادة (٢٥) منها على أنه: " للقاضي ممارسة الحريات التي نص عليها الدستور ضمن الحدود القانونية

(١) قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٢ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (٥١٦٥)، ٢٠١٢/٧/١، ص ٢٩٦٥.

(٢) المادة (٦/ب/٦)، قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢ وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (٥١٦١)، ٢٠١٢/٦/٧، ص ٢٥٢٩.

(٣) المملكة الأردنية الهاشمية: مدونة قواعد السلوك القضائي لسنة ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد (٥٢٦٨)، ٢٠١٤/٢/٢، ص ٦٢٧. صادرة بموجب المادة (٤٥) من قانون استقلال القضاء رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته. أنظر: الموقع الإلكتروني لمركز عدالة للمعلومات القانونية، من خلال :-

<http://www.adaleh.info/more.asp?newsID=695&catID=7>

ولقد نصت المادة (٢) من هذه المدونة على أن: " تسري أحكام هذه المدونة على قضاة المحاكم النظامية وممثلي النيابة العامة والمحامي العام المدني ومساعديه "

متجنباً كل ما من شأنه المس بسمعته أو سمعة زملائه القضاة وكرامة مهنة القضاء واستقلالها"، في حين أنها نصت في المادة (٢٩) منها على أنه: "لا يجوز للقاضي الانتماء إلى الأحزاب والتكتلات والجمعيات السياسية أو المشاركة في أي من نشاطاتها".

وبناء على ما سبق؛ يرى الباحثان بأن القضاة في الأردن يتمتعون بحرية التعبير عن آرائهم في المسائل المتعلقة بشؤونهم الخاصة مع احتفاظهم بواجب التحفظ العام، بما يحافظ على كرامة وظيفتهم وهيبتهم، وكذلك تبرز حريتهم المطلقة فيما ينظرونه من قضايا، مع مراعاتهم للقانون وواجب الحيطة تجاه المتقاضين، في حين أنه تم حرمانهم من التعبير عن آرائهم السياسية من خلال الانتماء للأحزاب السياسية وغيرها.

وعليه يغدو موقف المشرع الأردني متوافقاً مع المشرع المصري من حرمان القضاة من ممارسة العمل السياسي.

ولا بد من الإشارة في نهاية الحديث عن القيود الخاصة التي تنجم عن الوضع الخاص لبعض الوظائف إلى أن هناك بعض الوظائف؛ يخفف على شاغليها القيود التي ترد على حريتهم في التعبير عن آرائهم؛ ليقوموا بممارسة المهام المنوطة بهم، ولتحقيق أهداف تلك الوظائف؛ وذلك من خلال التخفيف من حدة واجب الطاعة الرئاسية، وواجب التحفظ، حيث يحظى الموظفون النقابيون، وأساتذة الجامعات بقدر واسع من الحرية في التعبير عن آرائهم.^(١)

(١) لمزيد من التفصيل أنظر: عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ص ٧١٣-٧٢١. الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ص ٤١٩-٤٣٤. عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، مرجع سابق، ص ص ٢٠١-٢٠٣. خليل، الموظف العام وممارسة الحريات السياسية، مرجع سابق، ص ص ٣٨١-٣٨٣.

وبناءً على ما سبق بيانه من قيود ترد على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه؛ توصل الباحث إلى أن هناك مجموعة من القيود العامة والموحدة التي تحكم حرية التعبير عن الرأي بصفة عامة يخضع لها جميع الأفراد بمن فيهم الموظفين العموميين، وهناك بعض القيود التي يخضع لها الموظفون العموميون بصفة عامة تنبثق من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣ والتي تتمثل في أبرزها بالالتزام بواجب الطاعة الرئاسية وواجب التحفظ وغيرها من قيود يفرضها سير المرفق العام بانتظام وإطّراد، وكذلك وردت بعض القيود الخاصة التي يخضع لها الموظف بمفهومه الواسع ولقد تباين تشديد هذه القيود من وظيفة لأخرى بحسب طبيعة كل منها من جهة وبين وضعها في كل من مصر والأردن من جهة أخرى.

فيخلص الباحثان من دراسة هذا المبحث إلى وجود قيود عامة وموحدة على ممارسة حرية التعبير عن الرأي يخضع لها جميع الأفراد في الدولة من مواطنين عاديين وموظفين عموميين، وكذلك قيود عامة وموحدة يخضع لها كل من يكتسب صفة الموظف العام دون غيره مع تخفيفها على البعض، وقيود خاصة تخضع لها فئة محددة اقتضتها طبيعة الوظائف التي يشغلونها، مع وجود بعض التباين في مواقف الدول محل الدراسة.

الخاتمة

لقد تناولت هذه الدراسة معالجة موضوع قيود حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه في كل من مصر والأردن، باستخدام المنهج الوصفي وأدوات التحليل والمقارنة، وذلك انطلاقاً من عدم جواز تقييد هذه الحرية بصورة تؤدي إلى المساس بأصل هذه الحرية وإهدارها، بحيث ينبغي أن لا يشكل المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام حائلاً دون تمتعه بهذه الحرية، وخصوصاً في ظل الأهمية التي حظيت بها حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه وتأثيرها الفعال على أداء الموظف العام وقيامه بالواجبات المنوطة به مما يدفع عجلة الجهاز الإداري إلى التقدم المستمر إذا ما توافرت له هذه الحرية، التي شاب تقييدها بالنسبة للموظف العام غموض وجدل واسع؛ سواء عندما يمارسها بصورة مباشرة أم من خلال ممارسة مظاهرها المتنوعة، فتصدت هذه الدراسة لتحديد القيود العامة والخاصة، وتوصل الباحثان من خلال هذه الدراسة إلى النتائج الآتية:-

١- هناك مجموعة من القيود العامة والموحدة التي تحكم حرية التعبير عن الرأي بصفة عامة، يخضع لها جميع الأفراد؛ بمن فيهم الموظفين العموميين، والتي في شقها الأول تتمثل بالقيود المستمدة من المواثيق الدولية، وفي شقها الثاني القيود المستمدة من التشريعات الوطنية.

٢- هناك بعض القيود التي يخضع لها الموظفون العموميون بصفة عامة، تنبثق من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨، ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣، والتي تتمثل في أبرزها بالالتزام بواجب الطاعة الرئاسية وواجب التحفظ، وقيود يفرضها مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

- ٣- على الرغم من تقييد حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه بواجب الطاعة الرئاسية بعنصريه من الامتثال لأوامر رؤسائه واحترامهم إلا أن هذا الواجب لا يهدر حقه في التعبير عن رأيه، متى كان موافقاً للأصول، وبعيداً عن الإساءة لرؤسائه فهذا الواجب تقتضيه طبيعة العمل الإداري.
- ٤- أن الموظف العام في الدول محل الدراسة يتمتع بحريته في التعبير عن رأيه، ضمن حدود الالتزام بواجب التحفظ، الذي يفرض على الموظف العام الولاء بكافة صورته من الولاء للأمة؛ من حيث الولاء لنظام الحكم، والولاء للحكومة القائمة، والحياد تجاه المتعاملين في المرفق العام، وكتمان الأسرار الوظيفية، التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته، مع التأكيد على أن جميع هذه القيود المتعلقة بواجب التزام التحفظ، تختلف شدتها باختلاف طبيعة الوظيفة العامة، واختلاف الظروف المحيطة بالموظف العام.
- ٥- لقد تباينت مواقف التشريعات الوظيفية المصرية والأردنية في منح الموظف العام حق الإضراب عن العمل؛ بصفته أحد وسائل التعبير عن الرأي، حتى إن هذا الاختلاف في تشريعات الدول محل الدراسة امتد إلى تضارب بين التشريعات الداخلية لتلك الدول بين منح هذا الحق للموظف العام وحرمانه منه.
- ٦- هناك بعض القيود الخاصة التي يخضع لها الموظف العام بمفهومه الواسع، بسبب الطبيعة الخاصة لبعض الوظائف الحساسة، ولقد تباين تشديد هذه القيود من وظيفة لأخرى بحسب طبيعة كل منها وبين وضعها في كل من مصر والأردن.
- ٧- على الرغم من بسط محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على مشروعية القرارات القضائية بالمنع من الخطابة بالنسبة لشاغلي الوظائف الدينية إذا كانت معيبة بعدم مشروعية الإجراءات، وامتداد هذه الرقابة إلى أسباب هذه القرارات، إلا أن

الباحث يرى بأن تلك الصلاحيات الممنوحة للإدارة في مواجهة شاغلي هذه الوظائف الدينية، تمثل تقييداً لحرية هؤلاء في التعبير عن آرائهم.

٨- إن خصوصية وظائف الإدارة العليا تستلزم أن يخضع شاغلوها لتشديد واجب التحفظ فيما يصدر عنهم من آراء، فتم حرمانهم من حق انتقاد سياسة الحكومة؛ لأنهم من ساهموا في وضعها، ويقع على عاتقهم عبء تنفيذها؛ حيث إن اختيارهم في معظم الحالات لأسباب سياسية، بحيث يشكل انتقادهم لسياسة الحكومة حرجاً لها.

٩- أوردت تشريعات الدول محل الدراسة نصوص تحظر صراحة على شاغلي الوظائف العسكرية ممارسة الأعمال السياسية، كحظر الانتماء للأحزاب السياسية.

١٠- إن القضاة في الدول محل الدراسة يتمتعون بحرية التعبير عن آرائهم في المسائل المتعلقة بشؤونهم الخاصة مع احتفاظهم بواجب التحفظ العام، بما يحافظ على كرامة وظيفتهم وهيبتهم، وكذلك تبرز حريتهم المطلقة في التعبير عن آرائهم فيما ينظرونه من قضايا، مع مراعاتهم للقانون وواجب الحيادة تجاه المتقاضين، في حين أنه تم حرمانهم من التعبير عن آرائهم السياسية من خلال الانتماء للأحزاب السياسية وغيرها من أوجه العمل السياسي. وتوصل الباحثان من خلال دراسته لقيود حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه في كل من الأردن ومصر، إلى إصدار التوصيات الآتية :-

١- يأمل الباحثان على المشرع المصري والأردني ضرورة عدم التوسع بتفسير تلك المفاهيم العامة الواردة في المواثيق الدولية، والتي سمحت بفرض قيود على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه.

٢- يدعوا الباحثان المشرع المصري والأردني إلى وضع تنظيم قانوني مستقل ينظم حماية حق الموظف العام في الإضراب عن العمل، مراعيًا فيه الموازنة

بين الحفاظ على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وأطراد وبين التمسك بحق الموظف العام في الإضراب بعدم إهداره بكثرة القيود على ممارسته.

٣- يأمل الباحثان على المشرع الأردني أن يضع مدد محددة لمنع من الخطابة أو التدريس أو الوعظ والإرشاد في المساجد تتناسب مع الحالات المتنوعة وتحديد مفهوم أدب الدعوة الإسلامية بصورة واضحة؛ حتى لا يفسح المجال للإدارة بالتعسف باستعمال تلك الصلاحيات في مواجهة شاغلي الوظائف الدينية؛ للحيلولة دون إهدار هذه الحرية لهذه الفئة من الموظفين العموميين، والمساس بأصلها المكفول في معظم تشريعات الدول محل الدراسة ذات العلاقة، تحت غطاء تنظيم ممارستها.

٤- يدعوا الباحثان الدول محل الدراسة إلى وجوب التفرقة بين تعبير شاغلي وظائف الإدارة العليا عن آرائهم المعرقلّة لسير المرفق العام، والمسئنة لسياسة الحكومة التي هم من وضعوها ويشاركوا في تنفيذها، وبين آرائهم ذات النفعية العامة، التي لا تدخل ضمن إطار الإساءة لسياسة الحكومة، وكذلك آرائهم في شؤونهم الخاصة، حيث إن هاتين الحالتين الأخيرتين يجب إخضاعهما لواجب التحفظ بمعناه العام، الذي يخضع له أي موظف عام في الدولة، وليس المشدد بسبب هذه الوظائف الحساسة؛ وذلك لانتفاء العلة من التشديد من حيث عدم إصدار آراء مسيئة للحكومة التي هم دعامتها الرئيسية.

والله ولي التوفيق ،،،

قائمة المراجع

أولاً : الكتب القانونية

- ١- أبو زيد، محمد عبد الحميد (١٩٨٨)، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية : دراسة مقارنة، (د.ط)، د.م : دار النهضة العربية.
- ٢- حبيب، عادل جبري محمد (٢٠٠٥)، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي : مع عرض لأهم الحالات التي يرتفع فيها الالتزام بالسرية : دراسة مقارنة، (د.ط)، الإسكندرية : دار الفكر العربي.
- ٣- الحلو، ماجد راغب (١٩٩٦)، القانون الإداري، (د.ط)، إسكندرية : دار المطبوعات الجامعية.
- ٤- الحموري، محمد (٢٠١٠)، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور : حالة الأردن، دراسة مقارنة في الواقع والينبغيات، (ط١)، عمان : دار وائل للنشر والتوزيع.
- ٥- خضر، خضر (٢٠٠٨)، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، (ط٣)، طرابلس - لبنان : المؤسسة الحديثة للكتاب.
- ٦- الذنبيات، محمد جمال (٢٠١١)، الوجيز في القانون الإداري، (ط٢)، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ٧- راضي، مازن ليلو (٢٠٠٢)، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، (د.ط)، إسكندرية : دار المطبوعات الجامعية.

- ٨- الزيانت، طارق حسنين (١٩٩٨)، حرية الرأي لدى الموظف العام : دراسة مقارنة: مصر وفرنسا، (ط٢)، د.م : الإيمان للطباعة .
- ٩- شطناوي، علي خطار (٢٠٠٣)، الوجيز في القانون الإداري، (ط١)، عمان : دار وائل للنشر والتوزيع.
- ١٠- شطناوي، فيصل (٢٠٠٣)، النظام الدستوري الأردني، (ط١)، عمان : مطابع الدستور التجارية.
- ١١- الطماوي، سليمان محمد (١٩٨٨)، الوجيز في القانون الإداري : دراسة مقارنة، (د.ط)، القاهرة، دار الفكر العربي.
- ١٢- عبد البر، فاروق (١٩٩٨)، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، (د.ط)، د.م : دار النهضة العربية.
- ١٣- عبد الله، القانون الإداري : دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، (د.ط)، الإسكندرية : منشأة المعارف.
- ١٤- عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٥)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، (د.ط)، بيروت - لبنان : منشورات الحلبي الحقوقية.
- ١٥- علوان، محمد يوسف والموسى، محمد خليل (٢٠١١)، القانون الدولي لحقوق الإنسان : الحقوق المحمية، ج٢، (ط١)، الإصدار الثالث، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ١٦- علي، إبراهيم محمد (١٩٩٤)، القانون الإداري، (د.ط)، د.م : دار السعيد للطباعة.

- ١٧- القيسي، إعاد حمود (١٩٩٨)، الوجيز في القانون الإداري، (ط١)، عمان : دار وائل للطباعة والنشر.
- ١٨- القبيلات، حمدي (٢٠٠٨)، القانون الإداري : ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري- النشاط الإداري، ج١، (ط١)، عمان : دار وائل للنشر والتوزيع، ص٢٢٦.
- ١٩- كامل، نبيلة عبد الحليم (١٩٩٦)، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، (ط٢)، القاهرة : دار النهضة العربية.
- ٢٠- كتكت، جميل يوسف (١٩٩٠)، مبررات الحد من حقوق الإنسان وضماناتها القانونية، (ط١)، عمان : الأهلية للنشر والتوزيع.
- ٢١- كنعان، نواف (٢٠٠١)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، (ط١)، عمان : الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع.
- ٢٢- مصطفى، عبد المنعم فهمي (١٩٧٧)، عمال الإدارة وحرية الرأي، (د.ط)، الفجالة : مطبعة دار نشر الثقافة.

ثانياً : الرسائل الجامعية

- ١- خليل، علي عبد الفتاح محمد (٢٠٠٢)، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، رسالة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق جامعة القاهرة - فرع بني سويف، (ط١)، القاهرة : دار النهضة العربية.

- ٢- الخميسي، خالد بن عبد الله بن خميس (٢٠١٢) ، حق الموظف العام في الإضراب: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.
- ٣- عبد العال، صبري جلبي أحمد (٢٠١٠)، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية : دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراة منشورة، كلية الشريعة والقانون بطنطا، جامعة الأزهر، (د.ط)، مصر : دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات.
- ٤- العجمي، فهد عبد الله حجر ف (٢٠٠٩)، حماية القضاء الدستوري للحريات الشخصية : دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.
- ٥- الماضي، غالب صيتان مجحم (٢٠٠٧)، الضمانات الدستورية لحرية الرأي الحرية الشخصية وإمكانية إخضاعها للتشريعات العقابية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن.
- ٦- الهويميل، سالم فروان علي (١٩٩٨)، حرية الرأي في التشريع الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

ثالثاً : منشورات المؤسسات

- ١- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (١٩٩٩)، الحق في حرية التعبير والحق في التجمع السلمي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية : حالة قطاع غزة (مايو ١٩٩٤ - ديسمبر ١٩٩٨)، سلسلة الدراسات (١٨)، (ط١)، غزة، فلسطين.

٢- المركز الوطني لحقوق الإنسان، (د.ت)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولين الملحقين به، عمان، الأردن.

رابعاً : الدوريات

- الخلايلة، محمد علي (٢٠٠٥)، أحكام استقالة الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية : دراسة مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، الأردن، ٢٠ (٤).

خامساً : الأحكام القضائية

- ١- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.
- ٢- أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية ومحكمة القضاء الإداري المصرية.

سادساً : الوثائق الرسمية

- ١- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.
- ٢- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ .
- ٣- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦.
- ٤- الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤.
- ٥- الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
- ٦- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.
- ٧- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢.
- ٨- قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته.
- ٩- قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.

- ١٠- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لعام ١٩٧٨ .
- ١١- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣ .
- ١٢- مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.
- ١٣- مدونة قواعد السلوك القضائي لسنة ٢٠١٤ .
- ١٤- قانون الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٨٦ وتعديلاته.
- ١٥- قانون خدمة الضباط في القوات المسلحة الأردني رقم (٥) لسنة ١٩٨٩ وتعديلاته.
- ١٦- قانون خدمة الأفراد في القوات المسلحة الأردني رقم (٢) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته.
- ١٧- قانون العقوبات العسكري الأردني رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.
- ١٨- قانون الأمن العام الأردني رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥ وتعديلاته.
- ١٩- قانون استقلال القضاء الأردني رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ .
- ٢٠- قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٢ وتعديلاته.

سابعاً : المواقع الإلكترونية

- 1- <http://www.un.org/ar/documents/udhr/history.shtml>
- 2- <http://www.nitc.gov.jo/PDF/modwanh.pdf>
- 3- www1.umn.edu/humanrts/arab/a003-2.html
- 4- <http://www.adaleh.info/more.asp?newsID=695&catID=7>