مجلة العلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: موانع حرية التعبير عن الرأي في نطاق تشريعات الوظيفة العامة – دراسة تحليلية
اسم الكاتب: آلاء عبد الرحمن حمدان، أ.م.د. منتصر علوان كريم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1279
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 18:46 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة ديالى ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة ديالى – كلية القانون والعلوم السياسية

المجلد الحادي عشر – العدد الأول - الجزء الثاني– 2022 مجلة العلوم القانونية والسياسية

موانع حرية التعبير عن الرأي
في نطاق تشريعات الوظيفة العامة – دراسة تحليلية

بحث مستل من رسالة ماجستير حقوق الإنسان والحريات العامة

Obstacles to freedom of expression
within the scope of public service legislation - an analytical study

A Research Extracted from the Master thesis of Human Rights and Public Freedoms

الاختصاص العام: القانون العام **الاختصاص الدقيق**: القانون الاداري

الكلمات المفتاحية: موانع، حرية التعبير عن الرأي، تشريعات، الوظيفة العامة.

Keywords: Obstacles, freedom of expression, legislation, public service.

تاريخ الاستلام : 2019/11/15 – **تاريخ القبول** : 2019/10/27 – **تاريخ النشر** : 2022/6/15

DOI: https://doi.org/10.55716/jjps.2022.11.1.2.10

آلاء عبد الرَّحمن حمدان

جامعة ديالى- كلية القانون والعلوم السياسية

Ala'a Abdul Rahman Hamdan
University of Diyala - College of Law and Political Science
alaarahman77@gmail.com

الأستاذ المشرف أ.م.د. منتصر علوان كريم

جامعة ديالى- كلية القانون والعلوم السياسية

Professor Supervisor Assistant Prof. Dr. Muntser Alwan Kareem
University of Diyala - College of Law and Political Science
muntaser@law.uodiyala.edu.iq

ملخص البحث

Abstract

تُعدّ حرية التعبير عن الرأي، التي كفلتها المواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، ودستور جمهورية العراق لعام 2005، من الحريات الحديثة نسبيًّا للفرد العراقي، سواءً كان موظفًا عامًّا أم مواطنًا، كما إنّ تفعيل هذه الحرية لم يجد حيزًا من التطبيق إلا بعد عام 2005، وإنَّ تطبيقه يُعدّ تطبيقًا نسبيًّا، فهو من الحريات التي ترتبط بالبنية الاجتماعية والثقافية للمجتمع بشكل عام، أما انتقال هذا المفهوم إلى نطاق الوظيفة العامة، التي تحكمها جملة من التشريعات التي لم تكن تتوافق مع هذا المفهوم؛ بسبب أنّ أغلب تشريعات الوظيفة العامة سابقة في تشريعها لإقرار هذه الحرية الدستورية، فضلًا عن عدم وجود معايير واضحة للتمييز بين ما يُعدّ جزءًا من الحق الدستوري للمرؤوس في ممارسة حرية التعبير عن الرأي، وبين ما يُعدّ مخالفة لتشريعات الوظيفة العامة.

Abstract

Freedom of expression, guaranteed by international conventions on human rights and the Constitution of the Republic of Iraq of 2005, is one of the relatively modern freedoms for the Iraqi individual, whether he is a public servant or a citizen. The activation of this freedom did not find a space for application until after 2005. Its application is a relative one, as it is one of the freedoms that are related to the social and cultural structure of society in general. As for the transfer of this concept to the scope of the public office, which is governed by a set of legislation that was not compatible with this concept. This is because most public service legislation precedes its legislature to endorse this constitutional freedom, as well as the lack of clear criteria to distinguish between what is considered part of the subordinate's constitutional right to exercise freedom of expression, and what is considered a violation of public service legislation.

المقدمـــــة

Introduction

إنَّ المرؤوس كغيره من المواطنين، تحق له ممارسة حقوقه وحرياته، وخصوصًا: حرية التعبير عن الرأي، التي كفلتها المواثيق الدولية، ودستور جمهورية العراق لعام2005، بيد أنَّ انتماء المرؤوس إلى لجهاز الإداري في الدولة، وتمثيله الدولة في الوقت ذاته، فضلًا عن التحاقه في الوظيفة العامة، والتمتع بامتيازاتها، فإن هذه الأسباب كلها تحتم عليه أنْ يخضع إلى بعض الآثار التي تتركها الوظيفة العامة في ممارسة حرية التعبير عن الرأي، ومن ثم: فإن شغل الوظيفة العامة يفرض على شاغليها ضرورة مراعاة هذه الآثار، والالتزام بها بشكل يتفق مع الوظيفة العامة؛ لضمان عدم الإضرار بالمرفق العام، جراء ممارسة حرية التعبير عن الرأي.

أهمية البحث:

The Importance of the Study:

تبرز أهمية البحث من خلال جعل تشريعات الوظيفة العامة، لا تنال من حرية المرؤوس في التعبير عن الرأي، سواءً داخل المرفق العام أم خارجه، والتي يجب أَنْ يتمتع بها ليس بصفته موظفًا، بل كونه مواطنًا له حق التمتع بالحقوق والحريات العامة جميعها، انسجامًا مع نص المادة (46)، من دستور جمهورية العراق لعام 2005، التي تنص على:" لا يكون تقييد ممارسة أيٍّ من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور، أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه، على أنْ لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية ".

مشكلة البحث:

The Problem:

إنَّ مشكلة البحث تكمن في هذا السؤال: هل التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة تمنع الموظف "المرؤوس" بصفته موظفًا عامًّا، من ممارسة حرية التعبير عن الرأي كفرد في المجتمع؟

أهداف البحث:

The Aims of the study:

تبرز أهداف البحث من خلال توضيح مدى انسجام التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة، مع ممارسة المرؤوس حرية التعبير عن الرأي.

منهجية البحث:

The Methodology:

اعتمدت الباحثة في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي في تحليل النصوص القانونية، والأحكام القضائية الإدارية ذوات الصلة بالموضوع، مع استخدام المنهج المقارن كلما دعت الحاجة إلى ذلك؛ من خلال بيان موقف القوانين المصرية، والفرنسية المتعلقة بموضوع البحث.

خطة البحث:

The Plan of the Study:

قسمت الباحثة هذا البحث على مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: التحفظ الوظيفي.

المطلب الثاني: كتمان الأسرار الوظيفية.

المطلب الأول

First Requirement

التحفظ الوظيفي

Job reservation

إن التحفظ الوظيفي يُعدّ واجبًا وظيفيًّا، يحتم على المرؤوس عدم إتيان أفعال أو أقوال، تتنافى مع مقتضيات الوظيفة العامة، أو تتعارض مع مصلحة المرفق الذي يعمل فيه، وهذا يعني: أن يكون المرؤوس أكثر حيطة وتحفظًا وهو يمارس حرية التعبير عن الرأي[1]؛ التي كفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والدستور العراقي النافذ[2]، بشكل لا يهدد أداء المرفق الذي يعمل فيه بالتشويه أو التشهير، وسنتناول التحفظ الوظيفي على النحو الآتي:

الفرع الأول: **مفهوم التحفظ الوظيفي**:

Subsection one: The concept of job reservation:

عَدَّ الفقه التحفظ الوظيفي من المفاهيم التي من الصعب: وضع تعريف دقيق لها؛ كونه يختلط مع غيره من الواجبات الأخرى؛ كالتزام المرؤوس بالسرية، وعدم كشف المعلومات الوظيفية، وأداء المرؤوس أعمال وظيفته بأمانة وشعور بالمسؤولية، وغيرها، كما إنَّ مضمون هذا التحفظ يختلف تبعًا إلى النظام السياسي للدولة[3].

فإذا كان النظام الشمولي هو السائد في الدولة، فإن المرؤوس يصير أكثر التزامًا بالتحفظ إلى درجة كبيرة؛ إذ يجب أن تكون آراؤه وفِكَرُهُ متطابقة تمامًا مع فِكْرِ السلطة السياسية، وأداة للتعبير عن فِكَرِها أيضًا، وبهذا المعنى: يقترب التحفظ من مبدأ الولاء، أما إذا كان النظام السائد في الدولة ديمقراطيًّا، فإن المرؤوس يتمتع بحرية أكبر في التعبير عن فِكَرِهِ وآرائه، طالما كان ملتزمًا بالتحفظ الوظيفي المفروض عليه، ولو كانت آراؤه تتعارض مع ســياسة الدولة[4].

وعليه: فإن التحفظ الوظيفي يلزم المرؤوس بأن يمتنع عن التعبير عن آرائه، وخاصة السياسية منها بطريقة تتعارض مع وظيفته، فيجب عليه عندما يدلي برأيه أنْ يكون خاليًا من أي تطاول، أو تمرد، أو مساس

بالمرفق الذي يعمل فيه بصورة علنية[5]، كما إنّ على المرؤوس أنْ لا يجعل من الوظيفة التي يشغلها وسيلة لتنفيذ برامج سياسية معينة، أو يكون واجهة لفكر سياسي معين داخل الإدارة؛ لأن هذه التصرفات من شأنها: أنْ تعمل على تسييس الوظيفة العامة، وهذا لا يتماشى مع حياد الإدارة، وحسن سيرها[6].

الفرع الثاني: التصرفات المخلة في واجب التحفظ الوظيفي:

Subsection Two: Behaviors that violate the duty to reserve the job:

إن التصرفات المخلة في واجب التحفظ الوظيفي، لها عدة صور ومظاهر، وسوف نبين هذه الصور والمظاهر تباعًا كالآتي:

أولًا: المشاركة في بعض المواقف العامة:

First: Participation in some public situations:

إنَّ مشاركة المرؤوس في بعض المواقف العامة التي لها تأثير في الرأي العام، وتهدد المرفق العام الذي يعمل فيه بالخطر، تُعدّ إخلالًا في واجب التحفظ الوظيفي، ومن ثم: تُعدّ خطأً وظيفيًّا يهدده بالمساءلة التأديبية[7].

وبناءً على ذلك: فإن مجرد الكلام في محل عام في بعض الظروف، يمكن أنْ يُعدّ إخلالًا في واجب التحفظ الوظيفي المفروض على المرؤوس، ومن الأمثلة القضائية على ذلك: ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، حيث قضى صحة الجزاء التأديبي، المفروض على أحد القضاة، في قضية: "***penal***"[8]، التي تتلخص وقائعها "في أن أحد القضاة طلب منه الكلام في جنازة أحد السجناء الذين سجنوا بتهمة مساس السيادة الوطنية، وقد تم تسجيل كلامه الذي ينطوي على انتقاد للسياسة العامة للحكومة من قبل مندوب الصحيفة، الذي استغل عدم حرص القاضي، فضلًا عن عدم وجود ظرف خاص به يدعوه إلى فعل ذلك..."، إذ تبين أنَّ القاضي لم يدل بتصريح للنشر للصحيفة، لكن وجوده في مكان عام التقى فيه مع مندوب الصحيفة، وأدلى بما لديه من كلام، قد عدّ خرقًا لواجب التحفظ الوظيفي المفروض عليه[9].

ثانياً: توزيع المنشورات وبيع الصحف:

Second: distributing leaflets and selling newspapers:

إن واجب التحفظ الوظيفي – كقاعدة عامة– لا يحرم المرؤوس من ممارسة حرية التعبير عن الرأي، طالما لا يترتب عليها خطر يلحق بكرامة الوظيفة العامة وسمعتها[10]، وبما أنَّ توزيع المنشورات، وبيع الصحف يمثل مظهرًا من مظاهر التصرفات التي من خلالها يعبر المرؤوس عن رأيه، لذا: فإن القضاء الفرنسي قد اتجه إلى تحديد النطاق الذي بموجبه: يُعدّ هذا التصرف إخلالًا في واجب التحفظ الوظيفي، وذلك على أساس موقع المرؤوس في السلم الإداري، وطبيعة الوظيفة التي يشغلها[11].

لذلك: فقد عدّ قيام ضابط شرطة بتوزيع منشورات على المارة، وبعض زملائه أمام مفوضية الشرطة، ينتقد فيها إجراءات الشرطة خلال معالجتها الإضراب، أنَّه قد أخل في واجب التحفظ المفروض عليه، على الرغم من أنَّه كان مرتديًا ملابس مدنية، وتم توزيع المنشورات خارج أوقات الدوام الرسمي، إلّا أنَّ توزيع المنشورات بالقرب من مكان العمل، وعلى بعض العاملين في مرفق الشرطة يضر بحسن سير عمل المرفق، ويعيقه عن أدائه مهماته المرفقية[12].

ثالثاً: المشاركة في الإضراب السياسي:

Third: Participation in the political strike:

إنّ المشاركة في الإضراب السياسي الذي يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية، يُعدّ خطأً وظيفيًاّ جسيمًا يرتكبه المرؤوس، كما يُعدّ خرقًا واضحًا وصريحاً لواجب التحفظ الوظيفي المفروض على المرؤوس[13].

لذا: فقد عَدَّ القضاء قيام المرؤوس بتوزيع المنشورات داخل المرفق الذي يعمل فيه؛ من أجل التحريض على إحداث إضراب سياسي، سببًا يستوجب معاقبته تأديبيًّا، بينما قيام المرؤوس بتنظيم إضراب لمدة معينة؛ من أجل حمل الوزير على إصدار قرار بتنظيم العمل، لا يُعدّ إضرابًا سياسيًّا[14]، وأن تقدير وجود إضراب سياسي أم لا متروك إلى لإدارة، وتحت رقابة القضاء.

وبناءً على ما تقدم: رأينا أن التحفظ الوظيفي من الواجبات التي يلتزم بها المرؤوس أثناء التعبير عن آرائه، سواءً داخل المرفق العام أم خارجه، على عَدّ التحفظ الوظيفي يعمل على استقرار العلاقة بين المرؤوس وبين الدولة، وهذا بدوره: يساعد في انتظام المرفق العام، واستمراره في تقديم الخدمات للمواطنين.

المطلب الثاني

Second Requirement

كتمان الأسرار الوظيفية

Keeping job secrets

إنّ كتمان الأسرار الوظيفية يُعدّ من أهم الواجبات، التي يلتزم بها الموظف عند ممارسته حرية التعبير عن الرأي؛ إذ لا يجوز له أنْ يفشي هذه الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، عندما يمارس حرية التعبير عن رأيه؛ بقصد استغلالها للتشهير بالحكومة، أو الكيد لأحد الأفراد المتعاملين مع إدارة المرفق العام، وسوف يتم توضيح كتمان الأسرار الوظيفية على النحو الآتي:

الفرع الأول: **مفهوم كتمان الأسرار الوظيفية**:

The first section: the concept of concealment of functional secrets:

إنَّ المرؤوس بحكم الوظيفة التي يشغلها قد يطلع على أمور وأسرار، تتضمنها وثائق ومستندات رسمية، كما قد يطلع أو يعلم بأمور سرية، تتعلق بخصوصيات الأفراد، لذلك: على المرؤوس أنْ يلتزم بكتمان هذه الأسرار الوظيفية[15]؛ لأن إفشاء هذه الأسرار قد يلحق بالمصلحة العامة أضرارًا جسيمة، أو يهدد أمن الدولة والنظام العام بالمخاطر، خاصة إذا كانت هذه الأسرار ذات طبيعة سياسية تتعلق بسيادة الدولة، فضلًا عن أنَّ إفشاء هذه الأسرار وعدم التزام المرؤوس بكتمانها يُعدّ مظهرًا من مظاهر الإساءة إلى لإدارة[16].

وكذلك: فإن إفشاء هذه الأسرار قد يلحق أضرارًا بالأفراد، خاصة أنَّ المرؤوس قد يطلع بحكم وظيفته على أسرار مرتبطة بحياة الأفراد الخاصة والعائلية، مثل: حالة القاضي، أو المحقق أو الطبيب، فمثلًا: مصلحة المتهم تكمن في المحافظة على سرية التحقيق في المراحل الأول من التحقيق الابتدائي؛ إذ الهدف من هذه السرية هو: المحافظة على الأدلة في هذه المرحلة، خاصة إذا كانت جريمة المتهم من الجرائم المتعلقة بالشرف، ومن ثم: تترتب على إخلال المرؤوس في واجب كتمان الأسرار الوظيفية إضرارًا مادية أو معنوية تلحق بهؤلاء الأفراد، فضلًا عن أنَّ كتمان الأسرار الوظيفية، يزيد الثقة بين الأفراد في التعامل مع المرفق العام[17].

وقد أكد الفقه الفرنسي ضرورة التزام المرؤوس سرية المعلومات التي تصل إلى عمله عن طريق الوظيفة، فضلًا عن قيام مجلس الدولة الفرنسي بالموازنة بين حرية التعبير عن الرأي، وبين المحافظة على الأسرار الوظيفية، إذ إنّه قدم واجب كتمان الأسرار على حرية المرؤوسين في التعبير، وأكد الإلزام بالتزام واجب الكتمان ولو صار هذا الواجب قيدًا على حرية المرؤوسين، أو حماية المهمات النقابية[18].

وعليه: لا يجوز للمرؤوس قطعًا في سبيل ممارسة حرية التعبير عن الرأي، أنْ يفشي أي سر من الأسرار التي وصلت إليه؛ بحكم الوظيفة العامة التي يشغلها، أو بمناسبتها؛ وذلك بقصد استخدامها في الأغراض السياسية العامة؛ من أجل التشهير بالإدارة، أو بالأفراد المتعاملين معها، وإلّا واجه المساءلتين: الانضباطية والجنائية؛ لأن واجب كتمان الأسرار الوظيفية يُعدّ من أقدس الواجبات الوظيفية العامة، وأكثرها دلالة على نزاهة المرؤوس، وحسن خلقه[19].

الفرع الثاني: تمييز واجب الكتمان عن واجب التحفظ:

The second subsection: Distinguishing the duty of concealment from the duty of reservation:

بعد تحديد المفهومين: التحفظ الوظيفي وكتمان الأسرار الوظيفية؛ يمكن التمييز بينهما من عدة جوانب، كما مبين في النقاط الآتية:

أولًا: وصف الفقه الإداري التحفظ الوظيفي بأنّه: "واجب غامض؛ لصعوبة رسم حدوده القانونية، أو تحديد مضمونه"، لذلك تُركَ أمر تقديره في الغالب إلى الجهة الإدارية، التي تتولى تقدير فيما إذا كان هناك إخلال في واجب التحفظ، من عدمه[20]، فضلًا عن المرونة التي يتميز بها التحفظ الوظيفي، والتي تجعله يخضع تحت تقدير الإدارة وتحت رقابة القضاء، فإنه يتميز أيضًا في كونه واجبًا عامًّا مفروضًا على المرؤوسين كلهم، العاملين في المرافق العامة للدولة، سواءً كانت هذه المرافق مدنية أم عسكرية[21]، كما يتميز بأنه واجب مستمر، يلازم المرؤوس طول خدمته بالدولة، سواءً أثناء عمله بالمرفق، أم خارج ساعات العمل، ونظرًا إلى استمرارية واجب التحفظ الوظيفي، فإنه يظل يحكم تصرفات المرؤوس، ويلازمه حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية مع الإدارة؛ لأي سبب من الأسباب[22]. كما يتصف بأنه واجب متغير غير ثابت، أي: يختلف باختلاف المركز الوظيفي للمرؤوس، ودرجته في السلم الإداري، بمعنى: أنَّ المرؤوسين في الوظائف العليا، والقضائية مطالبون أكثر من غيرهم بالالتزام بهذا الواجب؛ كونهم أكثر عرضة من غيرهم للتأثيرات السياسية[23]، أما واجب كتمان الأسرار الوظيفية فَيُعَدُ واجبًا أساسيًّا لا غنى عنه لحماية الأفراد المتعاملين مع الإدارة، ولحماية الإدارة نفسها أيضًا[24]، كما إن التزام المرؤوس بعدم إفشاء الأسرار الوظيفية يُعدّ واجبًا أصيلًا؛ إذ يكون سنده أولًا في النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، وفي التزام المرؤوس بواجب التحفظ ثانيًا[25]، وعليه: فإن واجب كتمان الأسرار الوظيفية يُعدّ تجسيدًا حقيقيًّا لواجب التحفظ المفروض على المرؤوسين، كما يُعدّ واجبًا مستمرًّا، يلازم المرؤوس داخل المرفق العام وخارجه، بل حتى عند انتهاء الرابطة الوظيفية، التي تربطه بالإدارة[26]؛ ومن ثم: يُعدّ هذا الواجب أمرًا أساسيًّا لكفالة تنفيذ قرارات الإدارة وتوجيهاتها على أحسن وجه، وبفاعلية كبيرة، وعلى العكس من ذلك، فإن الإدارة تفقد قدرتها في تنفيذ سياستها وخططها العامة[27].

ثانيًا: التحفظ الوظيفي لم يتم النص عليه في معظم التشريعات المنظمة لأحكام الوظيفة العامة في أغلب الدول، ففي العراق: فإن قانون الخدمة المدنية النافذ، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، لم يشيرا لا من قريب ولا من بعيد، إلى واجب التحفظ الوظيفي بشكل صريح[28]، ولكن تمت الإشارة إلى واجب التحفظ الوظيفي في لائحة السلوك الوظيفي، المسماة: "قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة ومنتسبي

القطاع المختلط"، التي قررت بموجب التعليمات[29]، حيث نصت على: "يلتزم الموظف بالحيادية، والتحفظ عند قيامه بواجبه الوظيفي من دون تمييز على أساس الجنس، واللون، أو الرأي، أو أي معايير مماثلة خلافًا للقانون"[30]، وفي مصر: على الرغم من عدم وجود نص صريح على واجب التحفظ الوظيفي في قانون الخدمة المدنية المصري النافذ[31]، إلا أنَّ القضاء الإداري المصري قد أكد في أكثر من مناسبة ضرورة التزام الموظف العام في سلوكه، ومن بينها: التعبير عن الرأي بالوقار، والتحفظ أثناء ممارسته حرياته، وخصوصًا: حرية التعبير عن الرأي، سواءً كان الموظف العام رئيسًا أم مرؤوسًا[32]، كما أكد أنَّ لا يكون الرأي أو الفكر يتعارض مع الصالح العام، أو فيه تجريح، أو تشهير، أو تطاول، أو مساس بالمرفق العام، وإلا واجه الموظف المساءلة التأديبية[33]، أما بالنسبة إلى فرنسا، فقد كان القضاء الفرنسي هو: من خلق التحفظ الوظيفي، وجعله من ضمن قائمة التزامات عمال الإدارة، حيث استعمل مصطلح واجب التحفظ الوظيفي لأول مرة في حكم "تيسيه"[34]، حيث كان هذا الحكم هو الدافع إلى اهتمام المشرّع الفرنسي بالنص على هذا الواجب في بعض القوانين الخاصة ببعض الطوائف الوظيفية، التي تنظم ممارسة وظائفهم قوانين خاصة، مثل: سلك القضاء، والعسكريين، والأساتذة الجامعيين [35]، وأما قوانين الوظيفة العامة فلم تشر بشكل صريح إلى واجب التحفظ الوظيفي؛ لكون هذا الواجب قد اكتمل بناؤه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي[36].

بينما واجب الكتمان فقد تم النص عليه في التشريعات الوظيفية؛ من أجل المحافظة على أسرار المواطنين[37]، فقد نص المشرّع العراقي على هذا الالتزام في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ بشكل صريح وواضح، عندما أورد فيه:"يلتزم الموظف بكتمان المعلومات والوثائق، التي يطلع عليها بحكم وظيفته، أو أثناءها، إذا كانت سرية بطبيعتها، أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص، أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها، ويبقى هذا الواجب قائمًا حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق سرية رسمية بعد إحالته على التقاعد، أو انتهاء خدمته بأي وجه كان"[38] أضف إلى ذلك أنّ المشرّع العراقي لم يكتف بجعل إفشاء الأسرار الوظيفية من قبل المرؤوس خطًا تأديبيًّا، بل عَدّ فعل المرؤوس الذي يفشي سرًّا وظيفيًّا جريمة جنائية، وفقًا لأحكام قانون العقوبات النافذ، عندما جاء فيه:" يُعاقب بالحبس مدة لا تزيد على (ثلاث) سنوات، وبالغرامة التي لا تزيد على (ثلاثمائة) دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل موظف أو مكلف بخدمة عامة، أفشى أمرًا وصل إلى علمه بمقتضى وظيفته، لشخص يعلم وجوب عدم إخباره به وتكون العقوبة السجن إذا كان من شأن هذا الإفشاء: أنْ يضر بمصلحة الدولة، ويُعاقب بالعقوبة ذاتها كل من ارتبط مع الحكومة بعقد مقاولة أو عمل، كذلك: وكيله، أو أي عامل لديه، أفشى أمرًا علمه بمقتضى عقد المقاولة أو العمل، وكان يتحتم عليه كتمانه"[39].

وفي مصر: لم ينص المشرّع على واجب كتمان الأسرار الوظيفية في قانون الخدمة المدنية المصري النافذ، على عكس قانون العاملين المدنيين المصري، الملغى، الذي نص على هذا الواجب بنص صريح[40].

وأما في فرنسا، فقد نص المشرّع على واجب كتمان الأسرار الوظيفية في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة جميعها، وكان آخرها: قانون حقوق وواجبات الموظفين، الذي جاء فيه: "استقلالًا عن القواعد المقررة في قانون العقوبات في خصوص سر المهنة، يلتزم كل موظف بواجب الكتمان بالنسبة إلى الوقائع والمعلومات كافة، التي يتصل علمه بها أثناء مباشرته وظيفته، كما يحظر عليه قطعيًّا الكشف عن مضمون الأوراق أو المستندات المتعلقة بالعمل إلى الغير، أو تداولها على خلاف القواعد المقررة، كما لا يحق للموظف الخروج على واجب الكتمان المفروض عليه، أو على الحظر المنصوص عليه بالفقرة السابقة في غير الحالات المنصوص عليها صراحة بمقتضى النظام المعمول به، إلّا بتصريح من الوزير المختص"[41].

وبناءً على ما تقدم: رأينا أنَّ واجب كتمان الأسرار الوظيفية يُعدّ من أهم الالتزامات القانونية، التي تفرضها تشريعات الوظيفة العامة على حرية المرؤوس في التعبير عن آرائه، فلا يجوز له الإخلال في هذا الواجب؛ بقصد ممارسة حرية التعبير عن الرأي؛ لغرض مناصرة رأي سياسي، أو جهة معينة، لذا: يجد هذا الواجب أساسه القانوني في التشريعات الوظيفية والعقابية، على عكس التحفظ الوظيفي الذي لم يتم النص عليه في التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة، على الرغم من الصفات والخصائص التي يتميز بها، لذا: ندعو المشرّع العراقي إلى ضرورة تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، وخاصة: المادة الرابعة منه؛ من خلال إضافة التحفظ الوظيفي كواجب على عاتق المرؤوس في بنود هذه المادة.

الخاتمـــــــة

Conclusion

من خلال ما تقدم من البحث: توصلت الباحثة في موضوع "موانع حرية التعبير عن الرأي في نطاق تشريعات الوظيفة العامة" إلى أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تتمثل في الآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

First: Conclusions:

1. تبرز أهمية حرية التعبير عن الرأي من كونها تُعدّ الركيزة الأساسية، التي يقوم عليها العديد من الحقوق والحريات العامة، لذلك: فإن المرؤوس لا يستطيع ممارسة هذه الحقوق والحريات إذا لم يتم منحه حرية التعبير عن الرأي، والتي تُعدّ في حد ذاتها ضمانة لباقي حقوقه وحرياته.
2. إنَّ حرية التعبير عن الرأي تجد أساسها في المواثيق الدولية المعنية لحقوق الإنسان، وفي مقدمة هذه المواثيق: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، ودستور جمهورية العراق لعام 2005، إذ جاءت في هذه المواثيق الدولية والدستور العراقي نصوص عامة صريحة، تكفل هذه الحرية للمواطنين جميعهم من دون تمييز، ومن ثم: فإن المرؤوس كغيره من المواطنين له حق التمتع بحرية التعبير عن الرأي؛ بصرف النظر عن مركزية: القانوني والتنظيمي.
3. إنَّ كتمان الأسرار الوظيفية من الواجبات التي أكدها المشرّع العراقي، في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم (14) لعام 1991، المعدل، ولم يكتف المشرع عند هذا الحد، بل جعل من إفشاء الأسرار الوظيفية من قبل الموظف جريمة جنائية، وفقًا لأحكام المادة (327)، من قانون العقوبات العراقي، رقم (111) لعام 1969.
4. التحفظ الوظيفي يتميز بعدد من الصفات والخصائص، فهو واجب يلازم الموظف سواءً داخل الوظيفة أم خارجها، كما إنّه واجب مستمر، يحكم تصرفات الموظف، ويلازمه حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، ووصف بأنه واجب متغير أيضًا؛ كونه يختلف باختلاف المركز الوظيفي للموظف العام، فموظفو الدرجات العليا يلتزمون به أكثر من غيرهم من الموظفين ممن هم في بداية السلم الوظيفي، وعلى الرغم من هذه الصفات التي يتميز بها التحفظ الوظيفي، إلا أنَّ التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة سواءً في العراق أم مصر، لم تشر إليه صراحة، وأما الوضع في فرنسا فإنه لا يختلف كثيرًا عما هو موجود في العراق ومصر في خصوص عدم النص على واجب التحفظ في قوانين الوظيفة العامة، إلا أنَّ عدم النص في قوانين الوظيفة الفرنسية على هذا الواجب، يعود إلى أنّه قد اكتمل بناؤه في

قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ولا حاجة إلى النص عليه بصورة صريحة، فهو واجب مفروض على الموظفين كلهم، ويتم تطبيقه من قبل القضاء بحسب كل حالة، ووفقًا للمركز الوظيفي للموظف العام.

ثانياً: التوصيات:

Second: Suggestions:

1. إذا كان واجب كتمان الأسرار الوظيفية يُعدّ مانعاً من موانع حرية التعبير عن الرأي في نطاق الوظيفة العامة، فمن الضروري: عدم التوسع فيه على حساب حرية المرؤوس في التعبير عن الرأي؛ تحت ذريعة المحافظة على أسرار الوظيفة العامة.
2. من الضروري: أن يكون للقضاء الإداري العراقي دور في إرساء مبادئ عامة، تكفل للمرؤوس ممارسة حرية التعبير عن الرأي في نطاق تشريعات الوظيفة العامة.
3. ندعو المشرّع العراقي إلى وضع بند يتضمن إدراج واجب التحفظ الوظيفي ضمن واجبات الموظف العام، المنصوص عليها في المادة (4)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم (14) لعام 1991، المعدل؛ وذلك لكفالة تنفيذ الواجبات المفروضة على المرؤوس بصورة مهنية وموضوعية، وبعيدًا عن التأثر بالآراء والفِكَرِ والانتماءات السياسية.

الهـــوامـــش

End Notes

(1) عرفها الفقه الدستوري بأنها:" قدرة الإنسان في التعبير عن آرائه وفكَرِهِ بحرية تامة؛ بغض النظر عن الوسيلة التي يستخدمها، سواءً كانت الصحف، أم المجلات أم المسرح، أو الأنترنت، أم ما قد يستجد في مجال التعبير" مصطفى كامل ليلة، شرح القانون الدستوري، ط3، دار الكتب العربية، مصر، 1952، ص292.

(2) المادة (19)، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لعام 1948، التي تنص على: " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء من دون مضايقة، وفي التماس الأنباء، والفِكَرِ، وتلقيها، ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة؛ ودونما اعتبار للحدود"، والمادة (38/أولًا)، من دستور جمهورية العراق لعام 2005، المنشور في صحيفة الوقائع العراقية، العدد(4012)،في 2005/12/28،والتي تنص على:" تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل ".

(3) عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2011، ص15.

(4) عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر نفسه، ص 16.

(5) لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2014، ص98.

(6) عادل الطبطبائي، واجب الموظف العام بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد (4)، المجلد (10)، 1986، ص153.

(7) عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ص 206.

(8) سبهان عبد الله يونس الحمادي، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر،2016،ص504.

(9) عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص207

(10) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والدولي(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2002، ص160

(11) سبهان عبد الله يونس الحمادي، مصدر سابق، ص505.

(12) علاء الدين محمد كمال يوسف، الحقوق والحريات السياسية للموظف العام، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق،جامعة بنها، مصر،2011، ص150.

(13) عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص 215.

(14) رشا خليل عبد، مدى دستورية إضراب الموظف العام في ظل القانونين الفرنسي والمصري، مجلة العلوم القانونية والسياسة، جامعة تكريت العدد(13)، المجلد(4)، 2004، ص187.

(15) أحمد كامل سلامة، الحماية الجنائية وأسرار المهنة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص40.

(16) صفاء نومي عبد محمد، الحماية القانونية للأسرار الوظيفية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية القانون، جامعة الكوفة، 2016، ص46.

(17) صفاء نومي عبد محمد، المصدر نفسه، ص49.

(18) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر، مصدر سابق، ص589.

(19) سبهان عبد الله يونس الحمادي، مصدر سابق، ص529.

(20) طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام،الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة،1998، ص 269.

(21) علي عبد الفتاح محمد خليل،حرية الممارسة السياسية للموظف العام،دار الجامعة الجديدة، مصر،2007، ص369.

(22) لبيد مريم، مصدر سابق، ص 100.

(23) عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص20.

(24) أنور خلف اليحيى العبد الله، مدى ممارسة الموظف العام الحقوق والحريات السياسية في القانون السوري والمقارن(دراسة مقارنة)،أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر،2016، ص420.

(25) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر، مصدر سابق، ص579.

(26) علاء الدين محمد كمال يوسف، مصدر سابق، ص154.

(27) عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص73.

(28) عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر نفسه، ص35.

(29) تعليمات رقم (1)، لعام 2006، المنشورة في صحيفة الوقائع العراقية، العدد(4026)، في 9/28/ 2006.

(30) ينظر البند (ج)، من تعليمات رقم (1)، لعام 2006 (لائحة السلوك الوظيفي).

(31) قانون الخدمة المدنية، المصري، رقم (81) لعام 2016، المنشور في صحيفة الجريدة الرسمية، العدد(43)، في1/نوفمبر/2016.

(32) علي عبد الفتاح محمد خليل، مصدر سابق، ص383.

(33) محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة،1983، ص169.

(34) الحكم الصادر في 1919، المتعلق بقضية " موظف العمدة، الذي خرق واجب التحفظ المفروض عليه، بسبب الطريقة التي ساهم بها في المعركة الانتخابية، إذ أيد مجلس الدولة الفرنسي قرار فصله؛ بسبب إخلاله في الالتزام بالتحفظ الذي تفرضه عليه وظيفته العامة"، نقلًا عن محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص15 وما بعدها.

(35) علي عبد الفتاح محمد خليل، مصدر سابق، ص363. وللمزيد من التفاصيل ينظر: عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص 148.

(36) أنور خلف اليحيى العبد الله، مصدر سابق، ص407.

(37) علاء الدين محمد كمال يوسف، مصدر سابق، ص155.

(38) تنظر: المادة (4/سابعًا)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم (14) لعام 1991، المعدل، المنشور في صحيفة الوقائع العراقية، العدد(3356)، في 3/ 6/1991.

(39) المادة (327)، من قانون العقوبات، العراقي، رقم (111) لعام 1969، المعدل، المنشور في صحيفة الوقائع العراقية، العدد(1778)، في 1969/12/15.

(40) المادة (77/ ثامنًا)، من قانون العاملين المدنيين، المصري، رقم (47) لعام 1978، الملغى، التي نصت على ": يحظر على العامل أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائمًا ولو بعد ترك الخدمة "، نقلًا عن علي عبد الفتاح محمد خليل، مصدر سابق، ص450.

(41) تنظر: المادة (26/ ثانيًا)، من قانون حقوق وواجبات الموظفين، الفرنسي، رقم (84)، الصادر في 11/يناير/1984، نقلًا عن السيد عبد الحميد محمد عبد القادر، مصدر سابق، ص580.

المصـــــــادر

References

أولاً: الكتب القانونية:

First: Books of Law:

I. أحمد كامل سلامة، الحماية الجنائية وأسرار المهنة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.

II. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

III. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، دار الكتب والوثائق، بغداد، 2011.

IV. عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.

V. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام،دار الجامعة الجديدة، مصر،2007.

VI. مصطفى كامل ليلة، شرح القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الكتب العربية، مصر، 1952.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

Second: Theses and Dissertations:

I. أنور خلف اليحيى العبد الله، مدى ممارسة الموظف العام الحقوق والحريات السياسية في القانون السوري والمقارن(دراسة مقارنة)،أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2016.

II. سبهان عبد الله يونس الحمادي، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2016.

III. صفاء نومي عبد محمد، الحماية القانونية للأسرار الوظيفية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2016.

IV. السيد عبد الحميد محمد عبد القادر، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والدولي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2002.

V. علاء الدين محمد كمال يوسف، الحقوق والحريات السياسية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق،جامعة بنها، مصر،2011.

VI. لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2014.

ثالثاً: البحوث:

Third: Research:

I. رشا خليل عبد، مدى دستورية إضراب الموظف العام في ظل القانونين الفرنسي والمصري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، العدد(13)، المجلد(4)، 2004.

II. عادل الطبطبائي، واجب الموظف العام بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد (4)، المجلد (10)، 1986.

III. محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، 1983.

رابعاً: الدساتير والإعلانات الدولية:

Fourth: Constitutions and International Declarations:

I. دستور جمهورية العراق لعام 2005، النافذ.

II. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام1948.

خامساً: القوانين والتعليمات والقرارات القضائية:

Fifth: Laws, instructions and judicial decisions:

I. قانون العقوبات، العراقي، رقم (111) لعام 1969.

II. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم (14) لعام 1991، المعدل.

III. قانون العاملين المدنيين، المصري، رقم (47) لعام 1978، الملغى.

IV. قانون الخدمة المدنية، المصري، رقم (81) لعام 2016.

V. قانون حقوق وواجبات الموظفين، الفرنسي، رقم(84)، الصادر في11/يناير/1984.

VI. تعليمات رقم (1) لعام 2006، الخاصة(بلائحة السلوك الوظيفي).

VII. الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي، في القضية رقم(1919)، المتعلق بقضية الموظف العمدة(تيسيه).