

جامعة القاهرة  
كلية الحقوق

## حرية الرأي لدى الموظف العام

رسالة مقدمة للحصول على درجة دكتور في الحقوق  
إعداد الباحث : طارق حسنين الزيات

لجنة الحكم على الرسالة

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق  
جامعة القاهرة  
مشرفا ورئيسا

الأستاذ الدكتور / محمود عاطف البنا

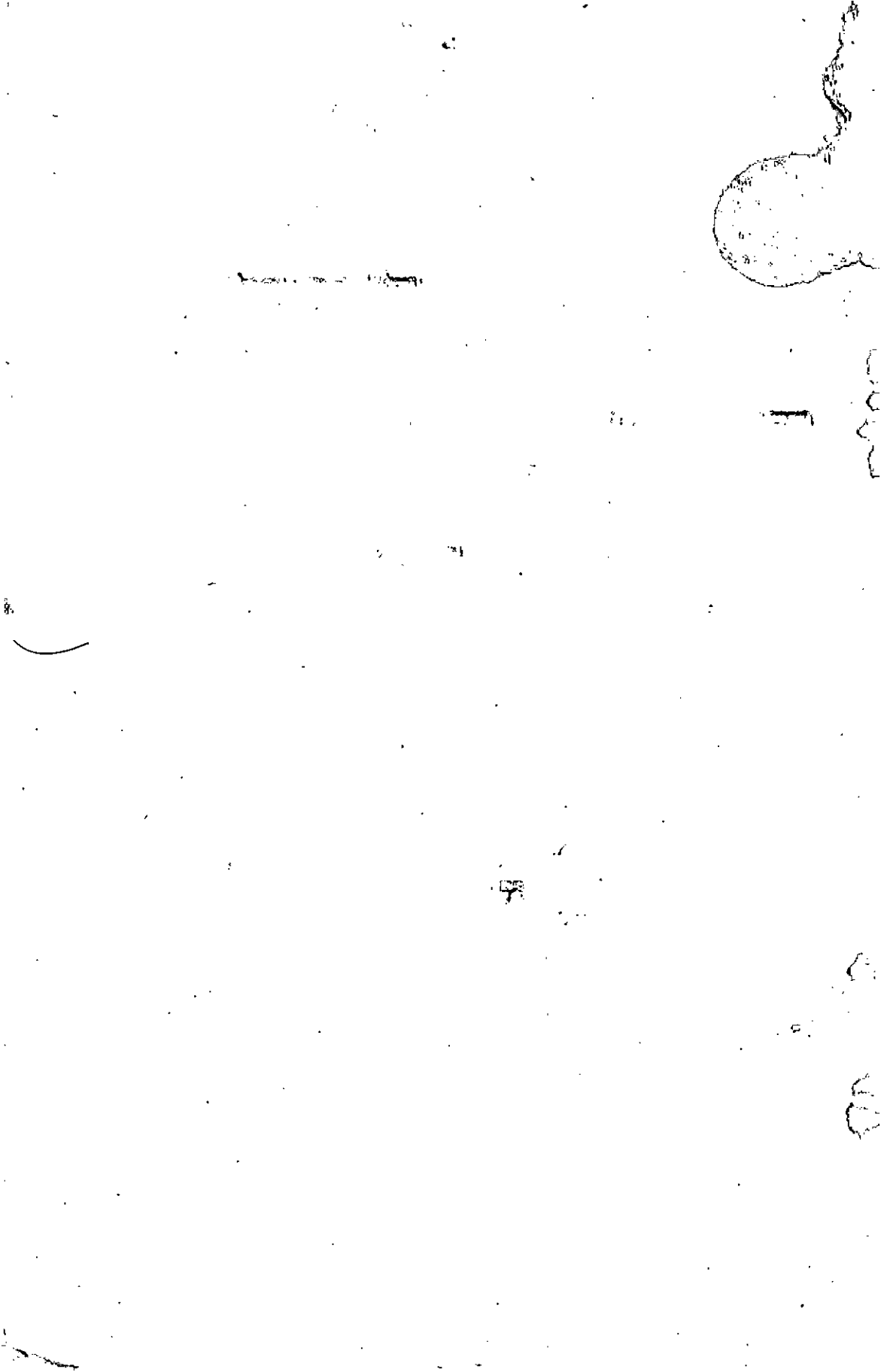
نائب رئيس مجلس الدولة  
عضوا

المستشار الدكتور / جودت الملسط

أستاذ ورئيس قسم القانون العام  
بكلية الحقوق - جامعة القاهرة  
عضوا

الأستاذ الدكتور / محمد محمد بدران

١٩٩٧ م - ١٤١٧ هـ



# حرية الرأي لدى الموظف العام

رسالة مقدمة للحصول على درجة دكتور فى الحقوق  
إعداد الباحث: طارق حسنين الزيات

## لجنة الحكم على الرسالة

استاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة  
القاهرة  
مشرقا ورئيسا

الاستاذ الدكتور/ محمود عاطف البنا

نائب رئيس مجلس الدولة  
عضوا

المستشار الدكتور/ جودت الملسط

استاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية  
الحقوق - جامعة القاهرة  
عضوا

الاستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران



بسم الله الرحمن الرحيم

«قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا  
عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ»

صدق الله العظيم

سورة البقرة

آية (٣٢)



شكر وتقدير

إلى من أفاض على من علمه الغزير فحبيبتنى فى الخير والحق  
والحرية

إلى العالم الجليل

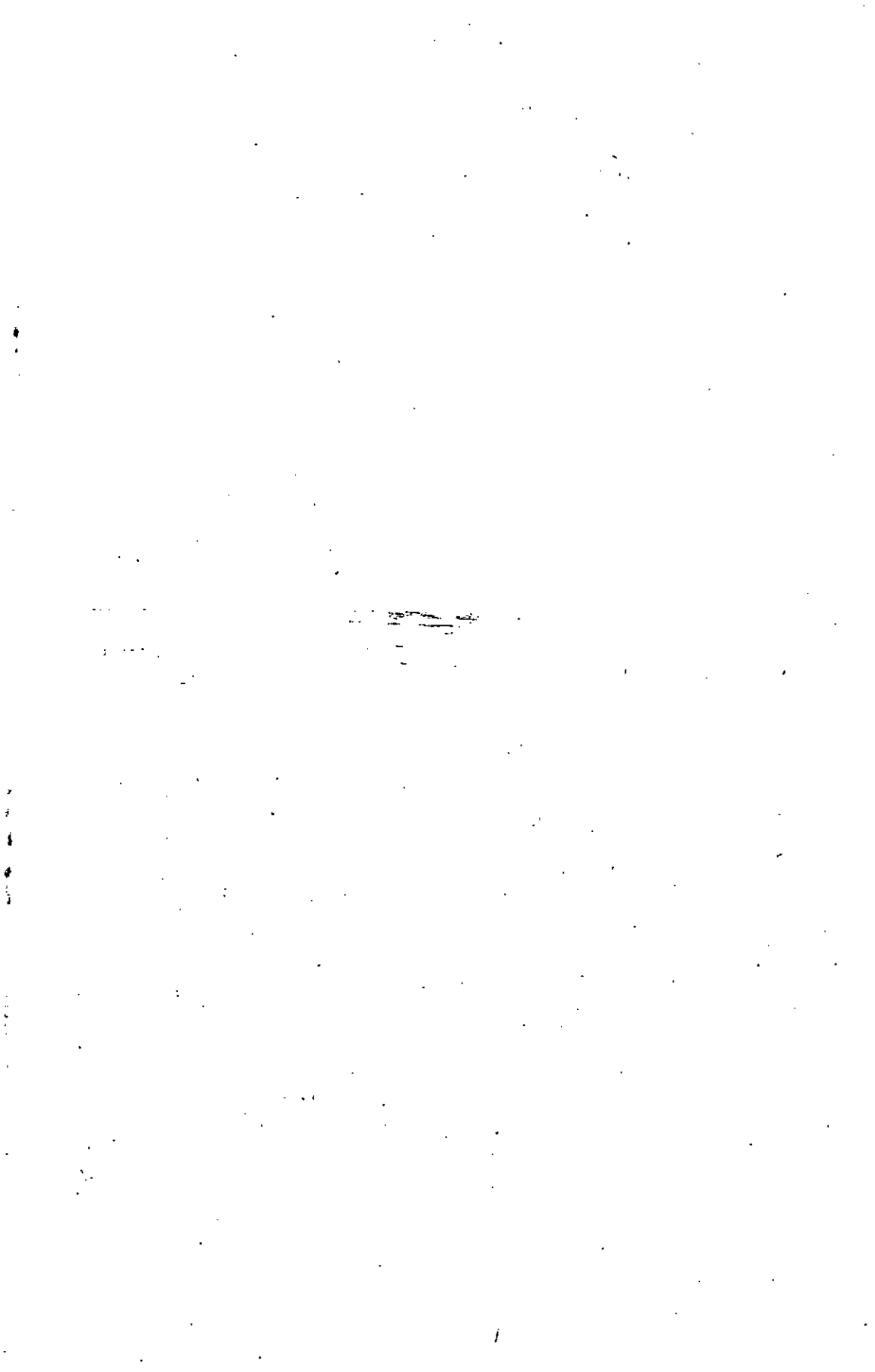
إلى استاذى الدكتور محمود عاطف البنا

وإلى المستشار الدكتور جودت المصط

والاستاذ الدكتور محمد محمد بدران

لتفضلهما بالموافقة على الاشتراك فى مناقشة هذه الرسالة.

الباحث





## مقدمة

إن حرية الرأي هي مدخل رئيسى لمجموعة كبيرة من الحريات تشترك كلها فى إطار واحد هو تعلقها باعتناق الأفكار وتداولها والتعبير عنها، ولذا فإن حرية الرأي هي عصب الحريات العامة، وفى غيابها تنعدم تلك الحريات، وتتوارى الحياة والديموقراطية وينكمش العمل السياسى الشرعى وينمو العمل السياسى السرى، وتنعدم الرقابة الشعبية على أعمال السلطة العامة ويزداد الرياء والنفاق وتتوارى الصراحة والشجاعة وتغيب الحقائق وتسود الأكاذيب (١).

وحرية الرأي فى تقديرنا هي قدرة الفرد على اعتناق الأفكار وتبادلها والتعبير عنها والدعوة إليها فى إطار الشرعية واحترام المقومات الأساسية للمجتمع.

وتتنمى حرية الرأي إلى الحريات العامة، تلك الحريات التى وجدت فى مبادئ القانون الطبيعى أساساً فلسفياً لها، ثم ما لبث أن تحول هذا الأساس الفلسفى إلى المذهب الفردى الذى اعتنقته الديموقراطية التقليدية فى بداية

(١) راجع أيضاً د. إسماعيل اليدوى، دعائم الحكم فى الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة «الحريات العامة» دار الفكر العربى، طبعة أولى سنة ١٩٨١، ص ١٩٦. حيث يذهب إلى أن حرية الرأي تعد بمثابة الحرية الأم لكل الحريات الذهنية، لأن الحريات الذهنية ما هي إلا مظهر من مظاهر حرية الرأي. ويذهب البعض إلى أنها وسيلة من وسائل تقويم المجتمع. د. عماد عبد الحميد النجار. النقد المباح، دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ٢١. وفى رأى آخر أن حرية الرأي هي روح الفكر الديموقراطى لأنها حوت ما يجول بخاطر الشعب وطبقاته المختلفة. د. أبو اليزيد على المنيت. النظم السياسية والحريات العامة، المكتب الجامعى الحديث، الطبعة الرابعة، ١٩٨٤، ص ٢٢٣. كما يرى فقه القانون الجنائى أن أى إعتداء على حرية الرأي هو إعتداء على حق لا يتقادم. د. عبد الرحيم صدقى. جرائم الرأى والإعلام. مطبعة جامعة القاهرة سنة ١٩٨٨ ص ٢٤٣.

## الفهرس

الصفحة

الموضوع

|    |                                                                       |
|----|-----------------------------------------------------------------------|
| ١  | ..... مقدمة                                                           |
| ٣  | ..... إطار البحث                                                      |
| ٣  | ..... أولاً: من هو الموظف العام؟                                      |
| ٨  | ..... ثانياً: موقف الأنظمة المختلفة من حرية الرأى لدى الموظف العام... |
| ٩  | ..... أ- النظم الشمولية                                               |
| ٩  | ..... ب- الديموقراطيات الغربية                                        |
| ١٠ | ..... ١- نظم تكرس مبادئ الدولة وتعادى ما دونها من مبادئ               |
| ١١ | ..... ٢- الحياد المطلق للموظف العام                                   |
| ١١ | ..... ٣- حرية الرأى للموظف فى ظل القيود الضرورية                      |
| ١٢ | ..... منهج الدراسة                                                    |
| ١٢ | ..... خطة الدراسة                                                     |

### القسم الأول

١٣ صور حرية الرأى وضمانات ممارستها

#### الباب الأول

١٤ صور حرية الرأى للموظف العام

١٥ الفصل الأول: حرية العقيدة

١٨ المبحث الأول: حرية اعتناق الأفكار الدينية

١٩ المطلب الأول: حرية اعتناق الأفكار الدينية فى فرنسا

- أثر علمانية الدولة وحياد المرفق على حرية اعتناق الأفكار

٢١ الدينية

٢٨ المطلب الثانى: حرية اعتناق الأفكار الدينية فى مصر

٣٨ - الوظائف التى تستلزم ديناً معيناً فى الترشيح

|    |       |                                                              |
|----|-------|--------------------------------------------------------------|
| ٤٠ | ..... | العموميين                                                    |
| ٤٨ | ..... | المبحث الثانى: حرية العبادة                                  |
| ٥٥ | ..... | الفصل الثانى: حرية الآراء المهنية                            |
| ٥٥ | ..... | المبحث الأول: حرية إبداء الآراء المهنية ضرورة فنية           |
|    |       | المطلب الأول: تطبيقات الدراسات الإدارية الحديثة فى مجال      |
| ٥٧ | ..... | الوظيفة العامة                                               |
| ٥٧ | ..... | -ديموقراطية الإدارة                                          |
| ٦٠ | ..... | المطلب الثانى: اشتراك الموظفين فى إدارة شئونهم               |
| ٦١ |       | المبحث الثانى: تطبيقات الحرية المهنية فى مجال الوظيفة العامة |
| ٦٢ | ..... | المطلب الأول: الحقوق النقابية للموظف العام                   |
| ٧٠ | ..... | - موقف الفقه الرافض لحق الإضراب من الحرية النقابية           |
| ٧٢ | ..... | - الحرية النقابية فى مصر                                     |
| ٧٥ | ..... | - مهام النقابة فى الحياة الوظيفية                            |
| ٧٧ | ..... | المطلب الثانى: التوقف الإرادى عن العمل                       |
| ٧٧ | ..... | الفرع الأول: حق الموظف فى الإضراب عن العمل                   |
| ٨١ | ..... | الفرع الثانى: حق الموظف فى الاستقالة                         |
| ٨٥ | ..... | الفصل الثالث: حرية اعتناق الآراء السياسية                    |
| ٨٦ | ..... | المبحث الأول: أسانيد حرية الآراء السياسية للموظف العام       |
| ٨٧ | ..... | المطلب الأول: المواثيق الدولية                               |
|    |       | المطلب الثانى: النصوص الدستورية وإعلانات الحقوق              |
| ٨٩ | ..... | الداخلية                                                     |
| ٩٣ | ..... | المطلب الثالث: القوانين التشريعية                            |
| ٩٣ | ..... | الفرع الأول: القوانين التشريعية فى فرنسا                     |
| ٩٩ | ..... | الفرع الثانى: القوانين التشريعية فى مصر                      |

- ١٠١ ..... المطلب الرابع: الاتجاهات القضائية
- ١٠١ ..... الفرع الأول: موقف مجلس الدولة الفرنسى
- ١١٠ ..... الفرع الثانى: موقف مجلس الدولة المصرى
- ١١٧ ..... المبحث الثالث: تطبيقات على الحريات السياسية للموظف العام
- ١١٧ ..... المطلب الأول: الترشيح للانتخابات البرلمانية والمحلية
- ١١٧ ..... الفرع الأول: الترشيح للانتخابات البرلمانية
- ١١٧ ..... أولا - فى النظام الفرنسى
- ١٢٤ ..... ١- الأشخاص المكلفين من جانب الحكومة بمهام مؤقتة
- ١٢٤ ..... ٢- الكهنة الدينيين فى مقاطعة ألاس لورين
- ١٢٥ ..... ٣- أساتذة الجامعات
- ١٢٥ ..... - الآثار المترتبة على حالة التعارض
- ١٢٨ ..... ثانيا: فى النظام المصرى
- ١٣٧ ..... الفرع الثانى: الترشيح للمحليات
- ١٣٩ ..... المطلب الثانى: حرية الاجتماع
- ١٤٢ ..... المطلب الثالث: حق التصويت
- ١٤٥ ..... المطلب الرابع: الانضمام للأحزاب السياسية

### الباب الثانى

- ١٤٧ ..... ضمانات حرية الرأى للموظف العام
- ١٤٧ ..... تمهيد
- ١٥١ ..... الفصل الأول: أثر الآراء فى الصلاحية لتولى الوظائف العامة
- ١٥٢ ..... المبحث الأول: شروط التعيين
- ..... المطلب الأول: حسن السمعة كشرط للتعين فى الوظائف العامة ومبدأ المساواة
- ١٥٤ ..... المطلب الثانى: أثر الحكم بعقوبة جنائية على الصلاحية لتولى الوظائف العامة
- ١٦١ ..... لتولى الوظائف العامة

|     |                                                    |
|-----|----------------------------------------------------|
| ١٦٥ | المبحث الثانى: طرق التعيين فى الوظيفة العامة ..... |
| ١٦٧ | المطلب الأول: المسابقة .....                       |
| ١٧١ | الفرع الأول: فتح باب المسابقة والإعلان عنها .....  |
| ١٧٣ | الفرع الثانى: التقدم للمسابقة .....                |
| ١٧٦ | الفرع الثالث: إجراء اختبارات المسابقة .....        |
| ١٨٢ | الفرع الرابع: إعلان نتيجة المسابقة .....           |
| ١٨٣ | الفرع الخامس: التعيين فى الوظيفة .....             |
| ١٨٥ | المطلب الثانى: الاستثناءات على مبدأ المسابقة ..... |
| ١٨٥ | الفرع الأول: الوظائف المحجوزة .....                |
| ١٩٠ | الفرع الثانى: وظائف الإدارة العليا .....           |
| ١٩٣ | الفصل الثانى: ضمانات المعاملة الوظيفية .....       |
| ١٩٤ | المبحث الأول: ضمانات التقييم والترقية .....        |
| ١٩٤ | المطلب الأول: ضمانات التقييم .....                 |
|     | الفرع الأول: ضمانات التقييم فى النظام الوظيفى      |
| ١٩٥ | الفرنسى .....                                      |
| ١٩٧ | الفرع الثانى: ضمانات التقييم فى مصر .....          |
| ٢٠٤ | المطلب الثانى: ضمانات الترقى .....                 |
| ٢٠٦ | الفرع الأول: ضمانات الترقى فى القانون الفرنسى ...  |
| ٢٠٩ | الفرع الثانى: ضمانات الترقى فى القانون المصرى ..   |
| ٢١٣ | المبحث الثانى: حرية الرأى و ضمانات التأديب .....   |
| ٢١٤ | المطلب الأول: الضمانات التأديبية .....             |
| ٢١٤ | الفرع الأول: ضمانات التأديب فى فرنسا .....         |
| ٢١٤ | أولا - الاطلاع على الملف الوظيفى .....             |
| ٢١٦ | ثانيا - تسبيب القرارات التأديبية .....             |

ثالثا - دور اللجنة الإدارية المتساوية والمجلس الأعلى

- ٢١٧ ..... للوظيفة العامة بالنسبة للجزاء التأديبي
- ٢١٩ ..... الفرع الثانى - ضمانات التأديب فى مصر
- ٢١٩ ..... أولاً : ضمانات التحقيق
- ٢٢٠ ..... ثانيا : تسبيب القرارات التأديبية
- ٢٢١ ..... ثالثا : الطعن فى القرارات التأديبية
- ٢٢٢ ..... المطلب الثانى : الفصل بغير الطريق التأديبي
- الفرع الأول : الفصل بغير الطريق التأديبي فى فرنسا
- ٢٢٢ ..... وحريةالرأى
- ٢٢٤ ..... الفرع الثانى : الفصل بغير الطريق التأديبي فى مصر
- أولاً : الرقابة القضائية على قرارات الفصل بغير
- الطريق التأديبي حتى صدور القانون رقم ٣١
- لسنة ٦٣ ..... ٢٢٥
- ثانيا : القانون رقم ٣١ لسنة ٦٣ ..... ٢٢٨
- رقابة المحكمة الإدارية العليا على دستورية
- القانون ٣١ لسنة ٦٣ ..... ٢٣٠
- رقابة المحكمة العليا على دستورية القانون ٣١
- لسنة ٦٣ ..... ٢٣٢
- ثالثا : المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢
- « مرسوم التطهير » ..... ٢٣٥
- رابعا : النظام الحالى للفصل بغير الطريق التأديبي
- أ - فقد الصلاحية ..... ٢٣٨
- ب - فقد الثقة والاعتبار ..... ٢٣٩
- ج - الضمانات التى قررها القانون للفصل
- بغير الطريق التأديبي ..... ٢٤٠

## القسم الثاني

### القيود التي ترد على حرية الموظف العام

في التعبير عن رأيه

#### الباب الأول

##### القيود العامة

|     |                                                        |
|-----|--------------------------------------------------------|
| ٢٤٣ |                                                        |
| ٢٤٤ |                                                        |
| ٢٤٥ | الفصل الأول: واجب الطاعة.....                          |
| ٢٤٦ | المبحث الأول: مضمون واجب الطاعة.....                   |
| ٢٤٦ | المطلب الأول: أسس واجب الطاعة.....                     |
| ٢٤٦ | الفرع الأول: - الأساس القانوني لواجب الطاعة.....       |
| ٢٤٧ | الفرع الثاني: - الأساس الفني لواجب الطاعة.....         |
| ٢٤٩ | المطلب الثاني: لمن تثبت الطاعة؟.....                   |
| ٢٥٣ | المطلب الثالث: الأوامر الرئاسية.....                   |
| ٢٥٥ | المبحث الثاني: مشكلات الطاعة.....                      |
| ٢٥٥ | المطلب الأول: تعدد الرؤساء.....                        |
| ٢٥٦ | المطلب الثاني: الأوامر غير المشروعة.....               |
|     | المطلب الثالث: المسؤولية المدنية في مجال تنفيذ المرسوم |
| ٢٦٥ | لأوامر رئيسه غير المشروعة.....                         |
| ٢٦٩ | الفصل الثاني: واجب التحفظ.....                         |
| ٢٧٠ | المبحث الأول: واجب الولاء.....                         |
| ٢٧١ | المطلب الأول: واجب احترام الرئيس الإداري.....          |
| ٢٧٣ | - واجب احترام الرئيس وحق الشكوى.....                   |
| ٢٧٦ | المطلب الثاني: واجب الولاء للأمة.....                  |
| ٢٧٧ | الفرع الأول: الولاء للحكومة.....                       |
| ٢٧٩ | أولا: النقد العلني للسياسة الحكومية.....               |
| ٢٨١ | ثانيا: الآراء المتعارضة مع الشعور القومي.....          |

|     |                                                               |
|-----|---------------------------------------------------------------|
| ٢٨٥ | الفرع الثانى: واجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق           |
| ٢٨٨ | المبحث الثانى: واجب حماية الأسرار .....                       |
| ٢٨٩ | المطلب الأول: التزام الموظف العام باحترام الأسرار الوظيفية    |
| ٢٩١ | الفرع الأول: مفهوم السر .....                                 |
|     | الفرع الثانى: المصلحة المحمية فى حماية الأسرار                |
| ٢٩٣ | الوظيفية .....                                                |
| ٢٩٣ | الفرع الثالث: مظاهر إفشاء الأسرار الوظيفية .....              |
| ٢٩٤ | أولاً: الالتزام بكتمان أسرار التحقيقات .....                  |
|     | ثانياً: التزام الموظف العام بعدم إفشاء الأسرار                |
| ٢٩٦ | الوظيفية .....                                                |
| ٢٩٩ | المطلب الثانى: التزام الموظف العام باحترام الأسرار المهنية .. |
| ٣٠٠ | الفرع الأول: ماهية السر المهنى وشروطه .....                   |
|     | الفرع الثانى: الأساس القانونى لالتزام الموظف العام            |
| ٣٠١ | بالحفاظ على السر المهنى .....                                 |
| ٣٠٤ | - الملزمون بكتمان الأسرار المهنية .....                       |
|     | الفرع الثالث: مضمون الالتزام بالسر المهنى والاستثناءات        |
| ٣٠٦ | التي ترد عليه .....                                           |
| ٣٠٦ | أولاً: الالتزام بالسر المهنى .....                            |
| ٣١٠ | ثانياً: الاستثناءات التي ترد على هذا الالتزام .....           |
| ٣١٤ | المطلب الثالث: أسرار الدفاع .....                             |
| ٣١٩ | الفصل الثالث: القيود المستمدة من قواعد سير المرفق العام ..... |
| ٣٢٠ | المبحث الأول: الإضراب .....                                   |
| ٣٢٠ | المطلب الأول: القيود المفروضة على الإضراب فى فرنسا .....      |
| ٣٢١ | الفرع الأول: هدف الإضراب .....                                |



|     |                                                       |
|-----|-------------------------------------------------------|
|     | الفرع الثانى: القيود المستمدة من الاجراءات الشكلية    |
| ٣٢٥ | ..... لتنظيم الإضراب                                  |
| ٣٢٧ | ..... الفرع الثالث: الإضرابات غير المشروعة            |
|     | أولاً: الإضراب غير المشروع بمقتضى قانون ٣١ يوليو      |
| ٣٢٧ | ..... ١٩٦٣                                            |
| ٣٢٧ | ..... ١- الإضراب المفاجئ                              |
| ٣٢٨ | ..... ٢- الإضراب التناوبى                             |
|     | ثانياً: صور الإضراب غير المشروع التى قررها القضاء     |
| ٣٢٩ | ..... الفرنسى                                         |
| ٣٢٩ | ..... ١- تحريم الإضراب مع احتلال مقار العمل           |
| ٣٣٠ | ..... ٢- الإضراب المتكرر                              |
|     | الفرع الرابع: القيود المستمدة من التدخل التشريعى      |
| ٣٣١ | ..... والحكومى                                        |
| ٣٣١ | ..... أولاً: القيود المستمدة من التدخل التشريعى       |
| ٣٣٢ | ..... ثانياً: القيود المستمدة من التدخل الحكومى       |
| ٣٣٣ | ..... أ- السلطة المنوط بها تقييد حق الإضراب           |
|     | ب- طبيعة القيود المفروضة بواسطة السلطات               |
| ٣٣٥ | ..... الحكومة وأساسها:                                |
| ٣٤٠ | ..... ج- الاستدعاء                                    |
|     | د- تقدير خطة مجلس الدولة فى شأن سلطة                  |
| ٣٤١ | ..... الحكومة فى تقييد حق الإضراب                     |
| ٣٤٣ | ..... الفرع الخامس: آثار الإضراب بالنسبة للموظف العام |
| ٣٤٥ | ..... المطلب الثانى: الموظف العام وحق الإضراب فى مصر  |
| ٣٥٠ | ..... - الحلول المقترحة لتنظيم حق الإضراب فى مصر      |

|     |                                                            |
|-----|------------------------------------------------------------|
|     | المبحث الثاني: صور أخرى من حريات الموظف في التعبير         |
| ٣٥٢ | والمقيدة بمقتضى مبدأ سير المرفق العام .....                |
| ٣٥٢ | المطلب الأول: الاستقالة .....                              |
| ٣٥٦ | المطلب الثاني: حرية الاجتماع .....                         |
|     | الباب الثاني                                               |
| ٣٦١ | الأوضاع الاستثنائية لبعض طوائف الموظفين العموميين          |
|     | الفصل الأول: العسكريون من أفراد القوات المسلحة وأعضاء هيئة |
| ٣٦٣ | الشرطة .....                                               |
| ٣٦٣ | المبحث الأول: العسكريون من أفراد القوات المسلحة .....      |
| ٣٦٤ | المطلب الأول: حرية التعبير .....                           |
| ٣٧١ | المطلب الثاني: الحريات السياسية .....                      |
| ٣٧٥ | المطلب الثالث: الولاء والطاعة .....                        |
|     | المطلب الرابع: الانضمام للجمعيات والنقابات وممارسة حق      |
| ٣٨٠ | الإضراب .....                                              |
| ٣٨٤ | المبحث الثاني: أعضاء هيئة الشرطة .....                     |
| ٣٨٥ | المطلب الأول: الحريات السياسية .....                       |
| ٣٨٨ | المطلب الثاني: التشدد في واجب التحفظ .....                 |
| ٣٨٩ | المطلب الثالث: واجب الطاعة .....                           |
| ٣٩١ | الفصل الثاني: الوظائف القضائية .....                       |
| ٣٩١ | المبحث الأول: المفهوم الخاص لواجب الطاعة .....             |
| ٣٩٤ | الإشراف الإداري على القضاء .....                           |
| ٣٩٦ | الإشراف الإداري على أعضاء النيابة العامة .....             |
| ٣٩٩ | المبحث الثاني: تشديد القيود على ممارسة الحريات السياسية .. |
| ٤٠٠ | - حظر الاشتغال بالعمل السياسي .....                        |
| ٤٠٢ | - إبداء الآراء السياسية .....                              |

|     |                                                            |
|-----|------------------------------------------------------------|
| ٤٠٧ | الفصل الثالث: العاملون بوظائف الإدارة العليا .....         |
| ٤٠٧ | المبحث الأول: من هم شاغلو وظائف الإدارة العليا .....       |
|     | المبحث الثاني: قيود حرية الرأي التي ترد على شاغلي الوظائف  |
| ٤١٢ | العليا .....                                               |
|     | الفصل الرابع: الحد من القيود المفروضة على بعض الطوائف      |
| ٤١٩ | الوظيفية .....                                             |
| ٤١٩ | المبحث الأول: الموظفون النقابيون .....                     |
| ٤٢٠ | المطلب الأول: التخفيف من عبء قيد واجب التحفظ .....         |
| ٤٢٢ | المطلب الثاني: في نطاق التزام الموظف بأداء العمل .....     |
|     | المطلب الثالث: حدود الامتيازات التي يتمتع بها الموظفون     |
| ٤٢٤ | النقابيون .....                                            |
|     | الفرع الأول: تكريس الامتيازات النقابية للدفاع عن           |
| ٤٢٤ | المصالح المهنية .....                                      |
| ٤٢٨ | الفرع الثاني: ممارسة العمل النقابي في إطار واجب الطاعة     |
| ٤٣٠ | الفرع الثالث: الامتيازات النقابية وضرورات سير المرفق ..... |
| ٤٣١ | المبحث الثاني: وظائف أساتذة الجامعات والبحث لعلمي .....    |
| ٤٣٥ | خاتمة الدراسة .....                                        |
| ٤٤٩ | قائمة المراجع .....                                        |
| ٤٤٩ | أولا: باللغة العربية .....                                 |
| ٤٦١ | ثانيا: باللغة الفرنسية .....                               |
| ٤٦٩ | قائمة المختصرات .....                                      |
| ٤٧١ | الفهرس .....                                               |