جامعة القاهرة
قسم القانون العام

رقابة القضاء الإداري الأردني على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية

(دراسة مقارنة مع القانونين الفرنسي والمصري)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

من الباحثة:

سماهرمحمد عبد الحميد أبو رمان

تحت إشراف

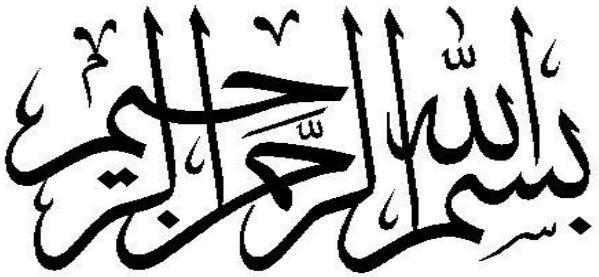
الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق - جامعة القاهرة

رئيس جامعة القاهرة السابق

٢٠٢٣



"ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَى شَرِيعَةٍ مِنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ"

صدق الله العظيم

(الجاثية – ١٨)

شكر وتقدير

أشكر اللهَ تعالى على نعمهِ السابغة، وآلائه العظيمة، ثم شكري الموصولٌ إلى لجنةِ المناقشةِ الفضلاء، على رأسِهَا **الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار**، أستاذ القانون العام، رئيس جامعة القاهرة (السابق)، الذي أكرمنيَ اللهُ بإشرافهِ على رسالتي، فأجرى لي على يديهِ خيرًا كثيرًا، فاستحقُ من الثناءِ أصدقه، ومن الوفاء أجمله، وأخلصَ الوفاءِ، وجميلَ الدعاءِ، على جَهْدِ سيادتهِ في تقويمِ منهجِ الدراسةِ، وتذليلِ الكثير من العقبات، فكانَ لي منَ عظيمِ خلقِهِ وعلمِهِ الجم؛ ما أعانني على إتمامِ هذا العمل بصورتِهِ التي هو عليها الآن.

وأتقدمُ بموفورِ الشكرِ، وجزيلِ العرفان، إلى معالي **الأستاذِ الدكتور/منصور محمد أحمد** ، أستاذ القانون العام ، عميد كلية الحقوق– جامعة المنوفيه.

كما اتقدمُ بعظيمِ العرفانِ وخالصِ الإمتنانِ إلى **المستشار الدكتور/ طه سعيد السيد، نائب رئيس مجلس الدولة**، لتفضل سيادتهم بقبول مناقشة رسالتي، والتنويه إلى ما قصرت فيه، متحملا عناء إقتطاع جزء ثمين من وقتهم.

ولا يفوتني_عرفانا بالجميل_ أن أتوجه بعميق شكري وإمتناني إلى روح مشرفي السابق الأستاذ الدكتور/ **صبري محمد السنوسي** _ العميد السابق لكلية الحقوق/جامعة القاهرة_ لما بذله من جهد لإتمام هذه الرسالة حتى وافته المنية ، رحمة الله عليه.

هذا ولا تسعفنى الكلمات لأن أتوجه بالشكر إلى كل من قدم لى يد العون أو لسان نصح أو أشار علىّ بعمل.

الإهـــــــداء

إلى من علمتني أن العلم ليس له حد ولا نهاية ، وأن الصبر والأمل والتحدي أعظم ما يمكن أن أتمسك به للوصول إلى أهدافي بالحياة...

إلى روح أمي

إلى من علمني أن القوة والمثابرة والإلتزام هم الأساس لكل من يطمح بالوصول للنجاح والمحافظة عليه...

إلى روح أبي

إلى من علمني أن الطريق الصعب لا يسلكه إلا الأقوياء . .إلا أنه لا بد لهم من وجود من يساندهم في هذا الطريق ليصلوا إلى مبتغاهم..

إلى زوجي.

مقدمة:

تتميز الدولة الحديثة –اليوم– بإزدياد مسؤولياتها وتعدد التزاماتها، ويرجع السبب في ذلك إلى اتساع نشاط الإدارة ليشمل ميادين متنوعة اقتصادية واجتماعية لم تكن تمارسها من قبل، ونتيجة لهذا التوسع فهي تحتاج إلى عدد كبير من الموظفين يعملون على تسيير عمل المرافق العامة، وكما نعلم فالموظف العام يعتبر اللبنة الأساسية في بناء الدول، ويعود له الفضل في إرساء قواعد الوظيفة العامة، كونهم الأمناء على المصلحة العامة، ويخضع كل من الإدارة والموظفين لمبدأ المشروعية في تسيير المرفق العام.

ويعد وجود مبدأ المشروعية القانونية من أهم موضوعات القانون العام، والتشريعات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، والنصوص الدستورية والإدارية المنظمة لها، فالسلطة التنفيذية وهي مكونه من مجموعة من الموظفين يتقيدون بواجبات، ويمتازون بحقوق وحريات خاصه كفلها لهم الدستور(١)، وعليها عند قيامهم بمهامهم في خدمة المرفق العام وتسيير عمله بإنتظام وإطراد، كان لزامًا عليهم أن يتمسكوا بوصفها سلطة عامة، ويتمسك موظفوها العموميون بوصفهم الممثلين للإدارة بمبدأ المشروعية القانونية، واحترام التشريعات المنظمة للحقوق والواجبات والمزايا والقيود على حدٍ سواء.

يحكم مبدأ المشروعية عمل السلطات الثلاث في الدولة، ومدى استقلال كل سلطة عن السلطات الأخرى في ظل مبدأ توازن السلطات، وهو يهدف إلى علو مبدأ

(١) الأصل الذي كفله الدستور هو أن حرية الرأي مكفولة ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون من حرية الصحافة والطباعة والنشر في وسائل الاعلام مكفولة أيضًا –إذا كان هذا الأصل فإن الدستور قيد هذا الحق كغيره من الحقوق العامة بأن تكون ممارسته في حدود القانون– قانون العاملين المدنيين بالدولة نظم ممارسة الموظف العام لحق إبداء الرأي والتعبير والنقد من خلال وسائل الاعلام وحظر علي العامل أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غيرها من طرق النشر إلا إذا كان مصرحًا له بذلك كتابة من الرئيس المختص – المشرع حظر علي العامل أيضًا أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك.

* المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٣٠١٨ لسنة ٤١ ق – بتاريخ ٢٥ / ٧ / ١٩٩٨ – مكتب فني ٤٣ – صـ ١٥٢٧ – ق ١٦٦ *

سيادة القانون الذي يعني خضوع الحاكم والمحكوم للقانون بمصادره المكتوبة وغير المكتوبة، فنجد أن سلطات الدولة واختصاصاتها في هذا الوقت قد اتسعت أكثر عما كانت عليه سابقًا، ويتضح ذلك من خلال ما تملكه الإدارة من الدولة للقيام بمهامها على أثر التدخل الواسع منها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وما يرافق ذلك من تأثير على المواطنين بشكلٍ عام، وعلى المتعاملين مع الإدارة من خلال تعرضهم للقرارات الصادرة عنها، كالموظفين العموميين بشكلٍ خاص.

ولعل ما يهم المشرع إبتداء هو فرد الإدارة المخاطب الأول بقراراتها المؤثرة عليه وعلى حقوقه وحرياته، ولا شك أن أهم تلك الضمانات هي خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء.

ومن خلال دراستنا هذه سوف نتعرض لبيان ماهية حقوق الموظف العام وحرياته السياسية ومزاياه وقيوده وحقوقه الوظيفيه العامة، كما سوف نتعرض لبيان سلطات الدولة التقديرية وأسباب وجود تلك السلطات وبيان تطبيقاتها في القرارات الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامه والضبط في الحالات العادية والاستثنائية، وكيف يمكن أن يقابل تلك السلطات ضمانات تُمنح من قِبَل المشرع للمتعامل مع الجهة الإدارية من الموظفين وعموم المواطنين، وهم بالضرورة الطرف الأضعف في تلك العلاقة، إذ تمثل الإدارة السلطة العامة في الدولة بما لها من نفوذ وادوات لا تتناسب مع ما يملكه الموظف العام أو المواطن العادي، مؤكدين على أهمية وجود التناقض بين قرارات الإدارة والأهداف المرجوة من ورائها، وكيف يمكن للقضاء أن يمارس سلطاته الرقابية على التحقق من ذلك الركن، وما هو دور القضاء في رقابة الحقوق والحريات وفي ضمان تلك الحقوق والحريات الدستورية، وهو السؤال الأهم في دراستنا وكيف يمكن التوفيق بين حرية الإدارة في سلطاتها وضرورة التمسك بتناسب القرار الإداري مع الغاية الصادر من أجلها، وماهية الوسائل التي يستخدمها القضاة لتلك الرقابة وإمكانية مسائلة الإدارة ، وعلى أي أساس وجبت تلك المسائلة، وكيف يختلف حق الموظف العام وحريته الدستورية في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية في القانون والقضاء المقارنين.

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة:	٦
اشكالية الدراسة:	٨
اهدف الدراسة:	٩
أهمية الدراسة:	١٠
منهج الدراسة:	١١
الفصل التمهيدى **التعريف بالموظف العام والوظيفة العامة في القانون الوضعي**	١٤
المبحث الأول: التعريف بالموظف العام في القانون الوضعي.	١٥
المطلب الاول: التعريف التشريعي للموظف العام.	١٥
الفرع الأول: تعريف الموظف العام في الاردن.	١٦
الفرع الثانى: تعريف الموظف العام في فرنسا ومصر.	١٨
المطلب الثاني: التعريف الفقهي للموظف العام.	٢١
المطلب الثالث: التعريف القضائي للموظف العام.	٢٢
المطلب الرابع: المركز القانوني للموظف العام.	٢٦
المبحث الثاني: التعريف بالوظيفة العامة في القانون الوضعي.	٣٠
المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة في الأردن.	٣٠

المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة العامة في مصر.	٣٢
المطلب الثالث: مفهوم الوظيفة العامة في فرنسا.	٣٤
الباب الأول **رقابة القضاء الإداري الأردني والمقارن على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية في الظروف العادية**	٣٨
الفصل الاول **موقف القضاء الإداري الأردني من ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية**	٣٩
المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري الأردني على مدى أحقية الموظف العام في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها.	٤١
المطلب الأول: الموقف القانوني والقضائي من الأحزاب السياسية	٤٢
الفرع الأول: الموقف القانوني من الأحزاب السياسية.	٤٦
الفرع الثانى: الموقف القضائي من الأحزاب السياسية.	٥٠
المطلب الثانى:القيود الواردة على سلوك الموظف العام.	٥٣
الفرع الأول: أداء العمل وفق القوانين والأنظمة.	٥٣
الفرع الثانى: طاعة الرؤساء.	٥٤
الفرع الثالث: عدم إفشاء أسرار الوظيفة.	٥٧
الفرع الرابع: المحافظة على شرف وكرامة الوظيفة.	٦٠
المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري الأردني على مدى أحقية الموظف العام في ممارسة حقيّ الترشح والإنتخاب وحق الإضراب	٦٢
المطلب الأول: حق الموظف العام في الإنتخاب.	٦٣
الفرع الأول: وضع منتسبو القوات المسلحة من حق الإنتخاب.	٦٥

الفرع الثانى: المحكوم عليهم بالإفلاس وغير كاملي الأهلية ومعدميها.	٦٦
المطلب الثاني: حق الموظف العام في الترشح.	٦٩
المطلب الثالث: دور الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الخاصة بالترشح والإنتخاب.	٧٦
المطلب الرابع: رقابة القضاء الإداري الأردني على حق الموظف العام في الإضراب	٨٣
الفصل الثانى **موقف القضاء الإداري الأردني من ممارسة الموظف العام لحرياته السياسية**	٩٥
المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري الأردني على ممارسة الموظف العام لحرياته السياسية.	٩٦
المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري الأردني على حرية الموظف العام في الرأي والتعبير.	٩٧
الفرع الأول: الأساس القانوني والتشريعي لحرية الرأي والتعبير للموظف العام.	٩٨
الفرع الثاني: الحماية القضائية لحرية الرأي والتعبير للموظف العام.	١٠١
الفرع الثالث: قيود حرية الرأي والتعبير للموظف العام.	١٠٨
الغصن الأول: واجب التحفظ والواجبات المتصلة به.	١٠٩
الغصن الثاني: طاعة الرؤساء.	١١٦
المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري الأردني على حرية الموظف العام في تكوين النقابات.	١١٨
المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري المقارن على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية في الظروف العادية.	١٢٧
المطلب الأول:رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على ممارسة	١٢٨

الموظف العام لحقوقه السياسية	
الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على حق الموظف العام في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها.	١٢٩
الفرع الثاني:رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على حق الموظف العام في الانتخاب والترشح (المجالس النيابية نموذجا).	١٤٠
المطلب الثانى:رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على حق الموظف العام في الإضراب.	١٥١
المبحث الثالث: رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على ممارسة الموظف العام لحرياته السياسية	١٦٥
المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على حرية الموظف العام في الرأي والتعبير.	١٦٨
المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على حرية الموظف العام في تكوين التجمعات والنقابات.	١٨٤
الباب الثاني **رقابة القضاء الاداري الأردني والمقارن على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية في الظروف الاستثنائية**	١٩٤
الفصل الأول **رقابة القضاء الإداري الأردني على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية** **في ظل الظروف الاستثنائية**	١٩٧
المبحث الأول: تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية في ظل حالة الضرورة.	١٩٨
المطلب الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية وتشريعات الضرورة وطبيعتها القانونية.	١٩٩

الفرع الأول: التعريفات الخاصة بنظرية الظروف الاستثنائية.	٢٠٠
الفرع الثانى:مشروعية تقييد السلطة التنفيذية للحقوق المدنية والسياسية في الظروف الاستثنائية.	٢٠٦
الفرع الثالث: مصطلح تشريع الضرورة في الدساتير	٢١١
المطلب الثاني:الرقابة القضائية علي تشريعات الضرورة.	٢١٥
الفرع الأول:مرحلة قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩.	٢١٥
الفرع الثانى: مرحلة ما بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.	٢١٨
الفرع الثالث: مرحلة ما بعد إنشاء المحكمة الدستورية.	٢٢١
المبحث الثاني: تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في ظل حالة الطوارىء	٢٢٦
المطلب الأول: ماهية حالة الطوارئ	٢٢٨
الفرع الأول: مفهوم حالة الطوارىء	٢٢٨
الفرع الثاني:خصائص وصور حالة الطوارىء	٢٣١
الفرع الثالث:تمييز حالة الطوارئ عن حالة الأحكام العرفية	٢٣٧
المطلب الثانى: رقابة القضاء الإداري الأردني علي الحقوق والحريات السياسية للموظف العام في ظل حالة الضرورة والطوارىء	٢٤١
الفرع الأول:رقابة القضاء الإداري الأردني علي قرارات الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية	٢٤١
الفرع الثاني:رقابة القضاء الإداري الأردني علي الحقوق والحريات الخاصة بالموظف العام في ظل الظروف الاستثنائية	٢٤٩
الغصن الأول: تنظيم ممارسة الحقوق والحريات عند اعلان الظروف الاستثنائية	٢٥٠
الغصن الثاني:الرقابة القضائية وواقع حرية التعبير عن الرأي	٢٦٩

الفصل الثاني **رقابة القضاء الإداري المقارن على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية في الظروف الاستثنائية**	٢٧٥
المبحث الأول: رقابة القضاء الاداري المقارن (الفرنسي والمصري) على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية في الظروف الاستثنائية	٢٧٦
المطلب الأول: رقابة القضاء الاداري المقارن (الفرنسي والمصري) على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية في حالة الضرورة	٢٧٧
الفرع الأول: اقتراح مشاريع القوانين في القانون المقارن	٢٧٨
الفرع الثانى: إصدار القوانين	٢٨٠
الفرع الثالث: التفويض التشريعي	٢٨١
الفرع الرابع: تشريعات –لوائح– الضرورة.	٢٨٣
المطلب الثاني: رقابة القضاء الاداري المقارن (الفرنسي والمصري) على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية في حالة الطوارئ.	٢٩٥
الفرع الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.	٢٩٧
الفرع الثانى: مسؤولية الحكومة	٣٠٢
المبحث الثاني: رقابة القضاء الاداري المقارن (الفرنسي والمصري) على الحريات السياسية للموظف العام في الظروف الاستثنائية	٣٠٣
المطلب الأول:رقابة القضاء الإداري المقارن (الفرنسي والمصري) على الحريات السياسية للموظف العام في حالة الضرورة	٣٠٤
الفرع الأول: تعريف الخطا وعناصره	٣٠٦
الفرع الثانى: الصور المختلفة للخطأ وتأثيرها في الرقابة القضائية على تناسب القرار الإداري	٣١٥

المطلب الثاني:رقابة القضاء الاداري المقارن (الفرنسي والمصري) على الحريات السياسية للموظف العام اثناء حالة الطوارئ	٣٢٥
الفرع الأول: نظرية الغلو	٣٢٦
الفرع الثانى: نظرية الموازنة بين المنافع والاضرار	٣٣٠
المطلب الثالث:القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق السياسية	٣٤٥
الفرع الأول: القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة	٣٤٦
الغصن الأول:واجب الطاعة الرئاسية	٣٤٦
الغصن الثاني: واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية	٣٥٠
الفرع الثاني:القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة	٣٥٥
الغصن الأول: واجب الحياد الوظيفي	٣٥٦
الغصن الثاني: واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام ملخص للمقارنة بين قوانين الدول الثلاث (فرنسا ، مصر والأردن)	٣٥٩
خاتمة	٣٧٣
النتائج	٣٧٥
التوصيات	٣٧٧
مصادر الدراسة.	٣٧٩
فهرس المحتويات	٤١٩

Cairo University
Faculty of law
Department of Public Law

The Jordanian administrative judiciary monitors the practice of the public employee to his political rights and freedoms

"A comparative study with French and Egyptian laws"

Thesis submitted for obtaining a PhD in law

Preparation

SAMAHER MOHAMMAD ABDELHAMID ABURUMMAN

Discussion and judging committee on the study:

Professor Dr. Jaber Jad Nassar **"Chairman and Supervisor"**

Professor of Public Law - former President of Cairo University

Professor Dr. Mansour Mohamed Ahmed **"Member"**

Professor of Public Law - Dean of the Faculty of Law - Menoufia University

Counselor Dr. Taha Saeed Al-Sayed **"Member"**

Vice President of the State Council

2023