حرية الانتماء للأحزاب السياسية بين التقييد والإطلاق

م. علي مجيد العكيلي (*)

المقدمة:

يعتبر إنشاء الأحزاب السياسية أو الانضمام إليها من أبرز صور الممارسة السياسية في الديمقراطيات الحديثة، وهي الأداة للوصول الى الحكم عن طريق البرامج التي تتبناها الأحزاب السياسية، وتقوم هذه الأحزاب بترشيح البارزين من قياداتها لتولي رئاسة الدولة أو الحكومة أو التمثيل في المجالس النيابية، وهو ما يحدث في معظم الديمقراطيات الحديثة.

كما ويؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل فرد في الممارسة السياسية في بلاده، وإدارة الشؤون العامة للبلاد، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون اختياراً حراً، كما يؤكد أنَّ إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة. حيث أنَّ المساواة في مباشرة الحريات السياسية تقتضي إعطاء جميع الأفراد فرصاً وحقوقاً متساوية للتعبير عن آرائهم في الأمور السياسية، فالقواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيماً للحقوق العامة، ومنها الحقوق السياسية، يتعين أنْ لا تؤدي الى مصادرتها أو الانتقاص منها، كما يتعين ألا تخل القيود التي يفرضها المشرع في مجال هذا التنظيم بمبدأ تكافؤ الفرص، والمساواة لدى القوانين التي ينظمها الدستور.

أما الموظف العام –شأنه في ذلك شأن أي مواطن– يستطيع ممارسة الحقوق والحريات السياسية التي كفلها الدستور، والقوانين السارية في هذا الشأن. ولكن صفته

(*) مركز دراسات الوطن العربي، الجامعة المستنصرية.

كموظف عام ينتمي الى الدولة ويمثلها في نفس الوقت تفرض عليه قيوداً معينة يجب عليه مراعاتها عند ممارسته للحرية السياسية.

أهمية البحث:

تكمن الأهمية في أنْ نوازن بين حق الموظف العام في ممارسة الحرية السياسية، بصفته مواطناً له الحق في هذا، وبين التزامه بالولاء والحياد تجاه الدولة والمرفق الذي يعمل به.

مشكلة البحث:

إنَّ الممارسة السياسية للموظف العام، تلك الممارسة التي تعترضها بعض الصعوبات نظراً للعلاقة بين الموظف العام والجهة الإدارية، والتي كثيراً ما تتسم بالتعسف والاضطهاد من جانب الإدارة للموظف العام، باعتباره الطرف الضعيف في هذه العلاقة، ففي أحيان كثيرة يتعرض الموظف العام للضغط وسوء المعاملة بسبب ممارسة الحرية السياسية.

خطة البحث:

سيتم تقسيم هذا البحث على مقدمة وأربعة مطالب، سنتناول في الأول منها ماهية الأحزاب السياسية، أما الثاني فسيكون مخصصاً للقيود الواردة على حرية الانتماء للأحزاب السياسية بسبب الوظيفة العامة، والثالث يكون منصب حول الاستثناءات على حرية الموظف للانتماء للأحزاب السياسية، أما الرابع سوف يكون على الأثر في ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء للأحزاب السياسية. ثم ننهي بحثنا بخاتمة، نبين فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها.

المطلب الأول: ماهية الأحزاب السياسية

الواقع أنَّ الأحزاب السياسية تلعب دوراً مهماً في الحياة العامة في كل مجتمع من المجتمعات، وفي كل نظام من أنظمة الحكم، وتعد الأحزاب السياسية أعلى مؤسسة غير رسمية في الدولة، ولها مكانة هامة في النظام السياسي القائم، فهي تلعب دوراً رئيسياً

فيما يتعلق بربط الشعب في الحكومة، وتوثق الصلة فيما بين الوحدات السياسية المنفصلة في النظام السياسي داخل الحكومة أو خارجها وعلى جميع المستويات[١].

هذا وقد اختلف الفقهاء في تعريفاتهم للأحزاب السياسية، ولكن جميع تعريفاتهم كانت متقاربة، فقد عرف الحزب السياسي بأنه: (تنظيم دائم يتم على المستوى القومي والمحلي ويسعى للحصول على مساندة شعبية بهدف الوصول الى دفة السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة)[٢].

في حين يرى بعض الفقه[٣] أنَّ الحزب السياسي مؤسسة من أهم المؤسسات في النظام السياسي لكونها تتميز عن بعضها البعض بعدد من السمات، وهذه السمات في أساسها سمات اجتماعية، وأهداف ذات ايدلوجية جماهيرية.

ويرى البعض الآخر أنَّ الحزب السياسي بصفة أساسية جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالسلطة بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين يشمل بين طياته أغراضاً اجتماعيةً واقتصاديةً، والأحزاب بهذا المعنى ذات أهمية بالغة في الدول الديمقراطية، لأن الأحزاب أصلاً هي ربيب النظام الديمقراطي الذي يقدس الحريات، مما يعني لا حياة بدون الأحزاب[٤]. والأحزاب تعد ضرورة ديمقراطية، لأن موافقة الشعب على المشروعات العامة لا يتحقق على أحسن وجه إلا إذا وجدت جماعات منظمة تتولى توجيه الرأي العام وتنبه الى مزايا ومثالب المشروع المقترح.

جدير بالذكر، أنَّ الأحزاب تقوم بوظائف متعددة وهامة، منها التعليمية، والاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والثقافية. وأهم وظيفة للحزب هي السياسية،

---

[١] د. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مطبعة الرشاد، بغداد، ١٩٧٥، ص١٨.

[٢] د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص٢٠٠.

[٣] د. صالح جواد كاظم، ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص٩٣.

[٤] قالين، الأحزاب السياسية ضد الجمهورية، ترجمة سليمان الطماوي، دون مكان نشر، باريس، ١٩٤٨، ص١٥.

إلا أنها تتوقف بالدرجة الأولى على قوة الحزب ومدى تأثيره في الجمهور وتأثره به، وكذلك تأثيره في المؤسسات السياسية الأخرى[٥].

ولكن تختلف الدول في إعطاء الحق للموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية، فهناك دول تفرض على موظفيها الانتماء الى الحزب السياسي الحاكم، وأخرى تحظر عليهم ذلك مطلقاً، وبعض الدول تقف موقفاً وسطاً من هذين الاتجاهين.

كما أنَّ هناك دول تحظر على موظفيها الانتماء الى الأحزاب السياسية، حيث تنظر الى الموظف العام باعتباره جزءاً من الجهاز الإداري للدول، يقع على عاتقه تنفيذ السياسة العامة للحكومة، فهو يشارك في تبني هذه السياسة عن طريق تنفيذ المهام الموكلة إليه ضمن نطاق وظيفته.

وبالتالي، عليه أن يوجه كل جهوده ومشاعره نحو المرفق الذي يعمل فيه، وقد تعتنق مناهج مناهضة للسياسية الحكومية أحزاب سياسية التي يسير عليها المرفق الذي يعمل فيه الموظف العام، فإنَّه يحظر على الموظف العام أنْ ينتمي الى أي حزب سياسي، ويحظر عليه أنْ يبث دعايات حزبية داخل عمله، أو أنْ يستخدم مكان عمله لتسهيل عقد الاجتماعات الحزبية[٦].

المطلب الثاني: القيود الواردة على حرية الانتماء للأحزاب السياسية بسبب الوظيفة العامة

تنظر بعض الدول الى الموظف العام باعتباره جزءاً من الجهاز الإداري للدولة، والذي يقع على عاتقه تنفيذ السياسة العامة للحكومة، فهو يشارك في تبني هذه السياسة عن طريق تنفيذ المهام الموكلة إليه ضمن نطاق وظيفته، ومن ثم عليه أنْ يوجه كل مشاعره نحو المرفق الذي يعمل فيه[٧].

---

[٥] د. علي مجيد العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٣٧.

[٦] د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري: قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر، ص١١٦.

[٧] د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام: قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٧٤.

لكن هناك بعض القيود على حرية الموظف في حرية الانتماء للأحزاب السياسية، وأخذت بهذه القيود كثير من الدول، منها قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ في المادة (٨/خامساً)، والتي نصت على: ((أنْ لا يكون من أعضاء السلطة القضائية، وهيئة النزاهة، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، ومنتسبي الجيش، وقوى الأمن الداخلي، وجهاز المخابرات والأجهزة الأمنية، وعلى من كان منتمياً إلى حزب أنْ يختار بين الاستقالة من الحزب أو الوظيفة في الجهات المذكورة آنفاً))[٨].

كما جاء قانون الأحزاب المصرية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ في المادة السادسة الفقرة الثالثة على نفس الشروط الواردة في قانون الأحزاب العراقي، وهو: ((أنْ لا يكون من أعضاء الهيئات الإدارية أو من ضباط وأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري))[٩].

إنَّ هذه النصوص القانونية تحظر على الموظفين المشار إليهم أعلاه من الانضمام للأحزاب السياسية.

أما في لبنان، فإنَّ تعديل نص المادة (١٥) من المرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١٩٥٩/١١٤) حظر على الموظف أنْ يشتغل في السياسة، إذ بات ملزماً بالتخلي كلياً

[٨] قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، المادة (٨/خامساً).

[٩] قانون الأحزاب المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧، المادة (٦ فقرة ٣).

عن أي مهمة أو مسؤولية في الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات[١٠]. وقد كانت هذه المادة تحظر على الموظف العام في لبنان الانضمام الى الأحزاب السياسية[١١].

أما في فرنسا، فقد استقر الاجتهاد الفرنسي على إعطاء الموظف العام حرية التعبير عن رأيه، إلا أنَّه قرر إلى جانب ذلك العديد من التحفظات المفروضة على الموظف، إذ جاء في أحد أحكامه: إنَّ واجب الدولة في تنفيذ المرفق العام يخولها أنْ تطلب من الموظف الامتناع عن أي عمل قد يؤدي الى الشك، ليس في حياده فقط، وإنما في ولائه للنظام، بل حتى في مدى مراعاته للطاعة الواجبة لرؤسائه[١٢].

وفي حكم آخر، قضى بأحقيَّة أي أُستاذ في أنْ تكون له آرائه وأسلوبه عند طرحه لمادته العلمية والدفاع عن أسلوبه وآرائه أمام طلابه، إلا أنه لا يجوز أنْ تتحول طريقة الإقناع الى أسلوب دعائي وترويجي لعقائد أو أيدولوجيات سياسية تنتهج هذا الرأي، فمثل هذه الأمور ممنوعة وتُعرِّض فاعلها للعقوبة المسلكية وحتى المدنية والجزائية إنْ كان ذلك مقتضٍ.

---

[١٠] بموجب القانون ذي الرقم (١١٤) تعديل المرسوم (١٩٥٩/١١٢) المنشور في الجريدة الرسمية، ع٢٠ بتاريخ ١٩٩٢/٥/١٤، أُضيفت الفقرة الى المادة (١٤) من المرسوم أعلاه التي نصها: ((أنْ يتخلى كلياً في حال انتمائه الى الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات السياسية أو الطائفية ذات الطابع السياسي، عن أي مهمة أو أية مسؤولية في هذه الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات)). وجاء في المادة الثانية من التعديل ذاته بأنه تلغى الفقرة (١) من المادة (١٥) ويستعاض عنها بالنص الآتي: ((١- أنْ يلقي أو أنْ ينشر دون إذن خطي من رئيس إدارته، خطباً أو مقالات أو تصريحات أو مؤلفات في أي شأن كان)).

[١١] قد كان نص الفقرة الأولى من المادة (١٥) قبل التعديل يحظر على الموظفين: ((أنْ يشغل في الأمور السياسية أو ينضم الى الأحزاب السياسية أو يحمل إشارة حزب ما، أو يلقي أو ينشر بدون إذن كتابي من الرئيس المختص، خطاباً أو مقالات أو تصريحات أو مؤلفات في جميع الشؤون)).

[١٢] د. تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٢٤٨.

كما أكد المجلس في فرنسا من جانب آخر على أنَّه لا يمكن المساس بالموظف بمجرد انتمائه لأحد الأحزاب القائمة، ومع هذا فإنَّ المشرع قد استثنى بعض الفئات، كالقضاة من العمل في المجال السياسي أو إبداء الآراء السياسية[١٣].

أما في دولة الكويت، فقد نص قانون الوظائف المدنية فيها على انه: ((لا يجوز للموظف العام أنْ ينتمي الى حزب سياسي أو أنْ يشترك في أية دعاية حزبية))[١٤].

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، أشار القانون الاتحادي في شأن الخدمة المدنية على: ((يحظر على الموظف أنْ ينتمي الى إحدى الهيئات أو الأحزاب العاملة في مجال السياسة أو أنْ يعمل لحسابها أو يشارك في الدعاية أو الترويج لها))[١٥].

كذلك في الجمهورية الليبية، فقد نص قانون الخدمة المدنية المرقم (١٩) لسنة ١٩٦٤ على: ((يحظر على الموظف العام الانتماء الى أي حزب سياسي أو يشترك في اجتماعات أو مظاهرات حزبية أو دعاية انتخابية))[١٦].

أيضاً الحال في بريطانيا، حيث يمنع على الموظف اتخاذ أي موقف سياسي[١٧].

جدير بالذكر، أنَّ قانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ قد نص في المادة (٥٤) على: ((يحظر على الموظف ممارسة أي عمل حزبي وسياسي داخل مكان عمله أو بمناسبة تأدية العمل)). وبذلك فإنَّ المنع يتعلق بمباشرة النشاط الحزبي داخل مقر العمل دون المنع من الانضمام للأحزاب السياسية[١٨].

لذلك، فإنَّ الدولة تنتهج في سياستها العامة مذاهب مختلفة وتتبع في ذلك أنظمة متباينة، وتبعاً لهذا الاختلاف والتباين، يأتي الاختلاف والتباين في موقف الدولة

---

[١٣] ينظر بهذا الخصوص: المادة (١٤) من القانون الصادر في ١٨٨٣/٨/٣، وكذلك المادة (١٠) من المرسوم الصادر في ١٩٣٩/٦/٦.

[١٤] المادة (٤) من قانون الوظائف الكويتي المرقم (٧) لسنة ١٩٦٠.

[١٥] المادة (٥٩) من القانون الاتحادي المرقم (٨) لسنة ١٩٧٣ الخاص بالخدمة المدنية المعدل لسنة ١٩٧٨.

[١٦] قانون الخدمة المدنية الليبي المرقم (١٩) لسنة ١٩٦٤.

[17] **Rger Gregoive: La fonction publique edition, 1954, p. 166.**

[١٨] د. إسلام فؤاد معوض، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٣١٤.

بشأن التزام موظفيها في الحياد من نظام الحكم أو الاشتراط باعتناق المذهب السياسي للنظام الحاكم. تبعاً لذلك، سوف نبين هذه الأنظمة ومدى تأثيرها على موظفيها، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: نظام الحزب الواحد:

تتبنى الدول ذات الحزب السياسي الواحد أو التنظيم السياسي الوحيد، فلسفة اجتماعية متكاملة، ومن ثم فإنَّها تشترط عادةً على الموظفين –أو على الأقل في الدرجات العليا منهم– إيماناً بالفلسفة الاجتماعية التي تعتنقها الدولة، وهكذا فإنَّ واجب الموظفين يتحدد في هذه الحالة بالولاء التام، وإلا تعرضوا للفصل[١٩]، فلا يكفي في هذه الدول، أنْ يكون الموظف غير معادٍ لنظام الحكم، بل لابد أنْ يكون منتمياً للحزب الحاكم، ويكون عضواً فيه[٢٠].

هذا وفي بعض هذه الدول، كان يطلب من الموظف العام أداء يمين الولاء للحزب الحاكم، ومثال ذلك: دولة إيطاليا ودولة ألمانيا، حيث كان الرئيس هتلر في ألمانيا يطلب من الموظفين العاملين الولاء والطاعة الشخصية له.

الفرع الثاني: نظام تعدد الأحزاب:

يقصد بنظام تعدد الأحزاب، بالدول التي تنتهج النهج الديمقراطي الحر، وتأخذ من التعددية الحزبية مسلكاً لها، فنجد حرية التعبير عن الرأي هي إحدى الحريات المكفولة دستورياً.

ولا تشترط الدول ذات الأحزاب المتعددة –بصفة عامة– أنْ يكون الموظف العام منتمياً لفكر سياسي معين، حيث يلزم الموظفون بالحياد بين الأحزاب المختلفة، لأنهم يمثلون أجهزة التنفيذ لتلك الأحزاب، فكل موظف في هذه الدول مكلف بأنْ

---

[١٩] د. سليمان الطماوي، نشاط الإدارة، مطبعة الاعتماد، ١٩٥٢، مصر، ص٢١٦.

[٢٠] د. عزيزة الشريف، مبدئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص٧٢.

يؤدي واجبات وظيفته بإخلاص وأمانة بغض النظر عن عقيدته الشخصية أو فكره السياسي[٢١].

أما من ناحية علاقة الموظف بالأحزاب السياسية في دول تعدد الأحزاب، فتختلف من دولة لأخرى، ومن نظام لآخر، فبعض الدول تحظر موظفيها من الانتماء للأحزاب السياسية، مثل دولة ألمانيا، فهي تحظر موظفيها من الانتماء للمنظمات الفاشية أو النازية الجديدة. وبعضها يشترط على كل موظف يتقدم الى وظيفة عامة، أن يقدم إقراراً بأنَّه لا يؤمن بالشيوعية، كسويسرا والبرتغال. ومنها تحظر على الموظف العام الانتماء الى أحزاب سياسية تعارض نظام الحكم السائد في الدولة، كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبلجيكا، فهذه الدول تحظر على موظفيها الالتحاق بالحزب الشيوعي.

المطلب الثالث: الاستثناءات على حرية الموظف للانتماء للأحزاب السياسية

الموظف العام في فرنسا له الحق في مباشرة النشاط السياسي، وله حرية التعبير عن آرائه السياسية بشرط ألا يظهر منها العداء نحو الحكومة القائمة، لأنَّ ذلك ينم عن إخلال بالالتزام بالطاعة والولاء نحو الحكومة القائمة، وبذلك يساوي النظام الفرنسي تسوية كاملة بين الموظف العام والمواطن العادي، حيث يسمح للموظف بما يسمح به للمواطن من حريات سياسية، وبالقدر نفسه[٢٢].

لذلك، جاءت الدساتير الفرنسية المتعاقبة وقوانين التوظيف لتؤكد على ذلك.

هذا وقد نص دستور عام ١٩٤٦ الفرنسي في ديباجته على أنَّه: ((لا يمكن أنْ يتعرض أحد للإيذاء في عمله أو وظيفته بسبب أصله أو آرائه أو معتقداته))[٢٣].

---

[٢١] د. علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص١٧٨.

[٢٢] د. علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص١٨٥.

[٢٣] جاء النص كالتالي: ((Nul ne peutetre lesse dans son travail au son emploi en raison de ses opinions et ses croyances)).

كما نص نظام الموظفين الفرنسي الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ على أنَّ حرية الرأي مكفولة للموظفين، ولا يمكن التمييز بينهم بسبب آرائهم السياسية أو الثقافية أو الفلسفية أو الدينية أو بسبب الجنس أو بسبب الأصل[٢٤].

كما نصت المادة (١٨) من ذات القانون على أنَّه يحظر الإشادة في ملف الموظف أو في وثيقة إدارية الى آرائه أو أنشطته السياسية.

هكذا، يستطيع الموظف الفرنسي أنْ يعبر عن آرائه السياسية، أيضاً يستطيع الانضمام الى الأحزاب السياسية، حيث يسمح للموظف الفرنسي الانضمام الى الأحزاب السياسية المشروعة، وهي الأحزاب التي تدين بالولاء للأُمة وللنظام الديمقراطي[٢٥].

وتأسيساً على ذلك، لا يجوز –في فرنسا– فصل الموظف من الوظيفة العامة أو رفض التحاقه بها لمجرد اشتراكه في حزب معين، وقد قام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الحكومة الخاص باستبعاد بعض المرشحين لمسابقة مدرسة الإدارة الوطنية بسبب مساهمتهم في الحزب الشيوعي الفرنسي، وتعاطفهم مع برامج الحزب، مقرراً أنَّ الإدارة لا تستطيع استبعاد أحد المرشحين بسبب آرائه السياسية فقط، وإلا عد ذلك مخالفة لمبدأ المساواة بين سائر الفرنسيين في تولي الوظائف العامة[٢٦].

ولما كانت القاعدة العامة هي حرية الممارسة السياسية والانضمام الى الأحزاب السياسية، إلا أنَّه هناك بعض طوائف الموظفين حظرت عليهم النصوص ذلك، مثل رجال القضاء، حيث حظر عليهم المرسوم الصادر في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٨ الخاص بالقضاة، كل تعبير ذي صفة سياسية يكون من شأنه التعارض مع التحفظ عليهم لطبيعة وظائفهم.

---

[٢٤] جاء النص كالتالي:

((La liberte d'opinion est garantie aux fonctionnaires aucune distinction ne peutetre faite entre les fonctionnaires on raison de leur opinions politique syndicale philosophique au religieuse de leur sexe au de leure appartenance ethinque)).

[٢٥] د. علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص١٨٦.

[٢٦] د. سليمان الطماوي، نشاط الإدارة، المرجع الأسبق، ص٢١٦.

جدير بالذكر، أنَّه قد حظر المرسوم الصادر في ٣٠ يوليو ١٩٦٣ على إعطاء مجلس الدولة الفرنسي نفس الحظر الوارد على رجال القضاء.

كما استثنى الحظر السابق في المواد (٦ الى ١٤) من القانون رقم (٧٢/٦٧٢) الصادر في ١٣ يوليو ١٩٧٢ في شأن نظام العسكريين، حيث نصت المادة السابقة منه على أنّ: ((للعسكريين الحق في التعبير عن الآراء والمعتقدات الفلسفية أو العقائدية أو السياسية بحرية، ولكنهم لا يستطيعون التعبير عنها إلا خارج المرفق ومع التحفظ المفروض عليهم))[٢٧].

كذلك، تم ذلك الحظر بالنسبة لرجال البوليس الوطني، حيث نص المرسوم الصادر في ١٨ مارس ١٩٨٦ على هذا الحظر، والذي تلخص الى أنَّه: إذا كان الموظف العام في فرنسا يتمتع بحرية الانضمام الى أي حزب سياسي قائم، وأنَّه غير ملزم باعتناق مذهب سياسي معين، أو مذهب الحكومة القائمة، إلا أنَّه ملزم بالطاعة تجاه الوطن والتي تتمثل في احترام القانون وروحه وعدم تعارض تصرفاته مع الضمير الوطني.

في هذا الإطار، لا يمكننا تجاهل الدور الهام لمجلس الدولة الفرنسي في الحفاظ على تقاليد الإدارة الفرنسية وأوضاعها القانونية، ووصفه من الأحكام والقواعد القانونية التي حمت الإدارة الفرنسية من الانحراف السياسي، وحفظت للجهاز الإداري حياده الوظيفي، وقد انعكس ذلك على النظام الوظيفي في فرنسا، باستثناء كبار الموظفين الذين يتعاونون بصورة مباشرة مع السلطة السياسية، فهؤلاء يمكن للإدارة أنْ تحل غيرهم من تشاء في أي وقت.

لذلك، جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أنَّه يجب على الموظف العام أنْ يلتزم دائماً حدود الاعتدال في ممارسته للنشاط السياسي أو عند مشاركته في المعارك الانتخابية لصالح الحزب الذي ينتمي إليه، وألا يتضمن مسلكه تجريحاً للحكومة القائمة، وإلا تعرض للعقاب التأديبي[٢٨].

---

[27] Cloude "Albert Colliard: Libertes publiques". Dalloz, ed. 1972, p. 349.

[28] C.E. 1 Oct. 1954. Guille, Rec., p. 496. D. 1955, p. 341. Note Braidant. Rev. adm 1954, P. 412, Conctusion: Lourent.

أما في بريطانيا، فيفرض النظام الانكليزي على الموظف العام بعض القيود عند ممارسة نشاطه السياسي، إذْ تجعل من مشاركة الموظف العام في الحياة السياسية مشاركة شكلية غير فاعلة، بسبب منعه من المشاركة في اللجان الانتخابية أو مساندة المرشحين بالقول أو الفعل، حتى لا يتأثر مركز الموظف العام بالاعتبارات السياسية[٢٩].

إلا أنَّ من حق الموظف البريطاني الانضمام الى الأحزاب السياسية بشرط عدم القيام بدور قيادي أو فعّال في النشاط السياسي للحزب، لما لها من تأثير سلبي على مباشرة التزاماته الوظيفية، ومن ثم انخفاض مستوى الإنتاج الوظيفي بالنسبة للمستفيدين من المرافق العامة، ولهذا السبب، تعد مشاركة الموظف السياسية غير ذات جدوى لعدم فاعليتها.

المطلب الرابع: أثر ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء الى الأحزاب السياسية

الواقع أنَّ حقوق المواطن السياسية والتي نص عليها ضمن الحقوق الدستورية والاتفاقات الدولية، والتي أكدت على ضرورة احترام حقوق المواطن، ومن هذه الحقوق والحريات، حرية اعتناق الآراء السياسية للمواطنين[٣٠].

لكنَّ كثير من الدول عانت من تدخل السياسة مع أعمال الإدارة، ومن هذه الدول، الولايات المتحدة الأمريكية، حيث عندما يفوز الحزب بالانتخابات، يقوم بالاستيلاء على المناصب الإدارية، وبقيام الثورة الأمريكية لعام ١٧٧٣، فقد كانت الفيصل في وضع حد لذلك النظام واللجوء الى نظام الانتخاب في إشغال الوظائف العامة، فقد عمل الرئيس السابق واشنطن على وضع شروط للتعيين في الوظائف العامة التي تقوم على الجدارة والإخلاص للولايات المتحدة الأمريكية، من دون النظر الى الانتماء الحزبي، مع تفضيل رجال الثورة إذا توافرت فيهم الشروط.

---

[٢٩] د. صبري جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٣٦٩.

[٣٠] د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦، ص٢٨٨.

هذا وأنَّ الأمريكيون خاضوا مراحل عديدة تمثلت في بادئ الأمر باستغلال النفوذ السياسي وتأثيره على تقلد الوظائف العامة، لما لهذا النفوذ السياسي أو الحزبي من أثر في ذلك، وصولاً الى التخلص من هذا النفوذ بتشريع القانون الذي يضمن للمواطن حقه في شغل الوظائف العامة، ومنع الموظفين من التأثير في الانتماء الى الأحزاب السياسية على تقلد الوظائف العامة في منح مرشحي الحزب الحاكم بعض المناصب الوظيفية لأنصارهم، وأنْ كانت غير خاضعة للتنظيم القانوني في الهيكل الإداري.

لكن تختلف الصورة في بريطانيا عما أخذت به أمريكا في تقليد الوظائف العامة، وقصر الوظائف الحكومية على مناصري الحزب الحاكم من دون غيرهم، وقد بلغ الأمر الى عزل كل موظف صوت ضد الحكومة في عام ١٨٦٣، وبقي هذا الحال حتى قيام الثورة الانكليزية التي أدت الى القضاء على تأثير التحزب في شغل الوظائف العامة، فضلاً عن وضع التنظيمات التي تكفل إبعادها عن سلطان السياسة[٣١]، فأصبح لا يجوز تعين شخص في وظيفة مدنية تتصل في المصالح السياسية والحيوية لسلامة الدولة وأمنها إذا كان عضواً في التنظيمات المحظورة كالحزب الشيوعي والتنظيمات الفاشية، ولمديري المصالح العامة اتباع الوسيلة الكفيلة وإجراء التحقيقات ووضع القواعد التي تقضي تطبيق مبدأ الحياد السياسي في الوظيفة العامة، ويعدونهم مسؤولين بصفة شخصية عن ذلك، لهذا السبب منع الموظف الانكليزي من ممارسة أي نشاط سياسي بصفة فاعلة ومؤثرة وبطريقة تهدد المساس بواجب الحياد المفروض على الموظف العام لكي لا يتأثر مركزه الوظيفي بالاعتبارات السياسية.

جدير بالذكر، أنَّ النظام البريطاني وجد هيئة دائمة للخدمة المدنية، بما لها من أجهزة خاصة بها وما تتمتع به من استقلال بما أقرَّ لأعضائها الذين يتم تعيينهم من قبل الملك من ضمانات وحصانات، وتشمل صلاحيات تلك الهيئة قضايا التعيين التي يجري

[٣١] حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧، ص٩٣.

تحقيقها بالنسبة للقسم الأكبر من الوظائف العامة، بما في ذلك إجراء الامتحانات لاختيار الموظفين في النظام الانكليزي.

أما في فرنسا، فلم تأثر شغل الوظائف العامة بحق الموظف في الانتماء الى الأحزاب السياسية، وإعطاء الحرية السياسية للمتقدمين لشغل الوظائف الإدارية، من دون النظر الى انتماءاتهم السياسية، وعدم جواز إنهاء خدمة الموظف لأية اعتبارات سياسية إلا إذا كان هذا الانضمام الى أحزاب تهدد أمن الدولة وغير مرخصة للعمل السياسي قانوناً.

كذلك الوضع في العراق، فلم يشر قانون الخدمة المدنية المرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ضمن شروط الالتحاق بالوظيفة العامة الى منع الانتماء الى الأحزاب السياسية أو ضرورة الانضمام الى حزب معين، لذا، فإنَّ المساواة بين المواطنين العراقيين في التمتع بالحقوق السياسية تعطي الحق لمرشحي الوظائف العامة في الانتماء لأي حزب سياسي[٣٢].

إلا أنَّ ما شهده الجهاز الإداري عام ١٩٦٨ من تطهير للجهاز الحكومي انصب على موظفي الجهاز الإداري معتنقي الآراء والأفكار السياسية المخالفة للفكر السياسي للحزب الحاكم (حزب البعث المنحل) إبان تلك الفترة الزمنية التي مرت على العراق إذ تم فصل العديد من الموظفين في الجهاز الإداري بغير الطريق التأديبي الذب نص عليه القانون من دون أية ضمانات مخالفاً ومنتهكاً لمبدأ المساواة بين المواطنين من دون تمييز بينهم بسبب انتماءاتهم السياسية.

[٣٢] حسن طلال يونس الجليلي، المرجع السابق، ص٩٩.

الخاتمة:

بعد أنْ انتهينا من إيراد أهم الأفكار في موضوع حرية الانتماء للأحزاب السياسية بين التقييد والإطلاق، وقد انصبت دراستنا على ماهية الأحزاب السياسية والقيود الواردة على حرية الانتماء للأحزاب السياسية بسبب الوظيفة العامة. كما عرضنا الاستثناءات على حرية الموظف للانتماء للأحزاب السياسية وأثر ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء الى الأحزاب السياسية. ثم توصلنا من خلال هذه الدراسة الى عدة نتائج، هي:

١- بعد الاطلاع على غالبية القوانين، تبيَّن أنَّ حق الانتماء الى الأحزاب السياسية للأفراد، من أبرز الحقوق والحريات التي كفلتها الدساتير والقوانين في أغلب الأنظمة السياسية المعاصرة، وأوجدتْ لها الضمانات الكافية لممارستها. والأصل العام هو حرية الموظف بوصفه موظفاً فرداً من أفراد المجتمع وحقه في ممارسة حقوقه السياسية التي كفلتها الدساتير والقوانين في بلده، لكنَّ المشرع في أغلب الدول وضع حظراً على بعض فئات الموظفين من ممارسة حقوقهم السياسية نظراً لحساسية الوظائف التي يشغلونها.

٢- من خلال قراءة القوانين لبعض الدول ومنها مصر، فإنَّ موضوع المشاركة السياسية للموظف العام قد مرَّ بتطورات كثيرة في قوانين التوظيف المتعاقبة ولم يكن هذا الحق ثابتاً على اتجاه واحد بل يتغير حسب الظروف التاريخية والسياسية التي مرت بها البلاد.

٣- إنَّ أغلب الدساتير والقوانين وخاصة في فرنسا والعراق، أكدت على حق الموظف في الانتماء الى الأحزاب السياسية.

٤- إنَّ القيود التي وضعتْ في بعض الدول على حق الموظف في الانتماء الى الأحزاب السياسية قيوداً الغاية منها حسن سير المرافق العامة للدولة.

٥- إنَّ الموظف العام وإنْ كان من حقه ممارسة الحرية السياسية بمظاهرها المختلفة، إلا أنَّ مركزه الوظيفي يفرض عليه بعض الضوابط التي لا تصادر هذا الحق،

وإنما تضعه في إطاره الصحيح، وهذه الضوابط أو القيود تدور في أغلبها حول مبدأ دوار سير المرافق العامة بصفة دائمة ومنتظمة.

٦- حتى لا نضرب بقلمنا العماء أو في المجردات، فإنَّ ينبغي علينا التسليم بحقيقة، وهي أنَّ دولة فرنسا تعطي الموظف العام الحق الكامل في مباشرة الأنشطة السياسية، ومنها حق الانضمام الى الأحزاب السياسية المشروعة، وهي الأحزاب التي تدين بالولاء للأُمة والنظام الديمقراطي، وما يترتب على ذلك من عدم رفض التحاق الموظف بالوظيفة العامة أو فصله منها لمجرد اشتراكه في حزب معين.

ملخص:

يعتبر إنشاء الأحزاب السياسية أو الانضمام إليها، من أبرز صور الممارسة السياسية في الديمقراطيات الحديثة، وهي الأداة للوصول الى الحكم عن طريق البرامج التي تتبناها الأحزاب السياسية.

كما تشمل هذه الحرية الموظفين في ممارسة حقوقهم السياسية انعكاساً لرغباتهم في ممارسة السياسة العامة للدولة، والذي قد يكون مقيداً في بعض الدول، وقد يكون مطلقاً في دول أخرى.

هذا وأنَّ الموظف العام –شأنه في ذلك شان أي مواطن– يستطيع ممارسة الحقوق والحريات السياسية التي كفلها الدستور والقوانين السارية في هذا الشأن.

Abstract:

Formation of and joining political parties are among the most notable political practices in modern democracies, and are tools for reaching government leadership through the programs adopted by such parties.

State employees may exercise such right to reflect their desire to influence the State general policy. Their right to join political parties may be useful in some countries and may be unrestricted in others.

Public employees may –just like any other citizen– exercise the political rights and freedoms secured by applicable legislations and laws.