

Volume 22, No. 1  June Issue 2025

**JOURNAL OF**

*Islam in Asia*

A Refereed International Biannual Arabic – English Journal

INTERNATIONAL ISLAMIC UNIVERSITY MALAYSIA

إِنَّمَا  
يُنشأ  
الله  
من  
عبادته  
العلماء



JOURNAL OF *Islam in Asia*

Volume 22, No. 1, June Issue 2025

ISSN: 1823-0970 E-ISSN: 2289-8077

# *Journal of Islam in Asia*

## **EDITOR-in-CHIEF**

Abdul Salam @ Zulkifli bin Muhamad  
Shukri

## **EDITOR**

Noor Azlan bin Mohd Noor

## **ASSOCIATE EDITOR**

Homam Altabaa

## **COPY EDITOR**

Nur Mashitah Wahidah binti Anuar

---

## **EDITORIAL COMMITTEE**

### **LOCAL MEMBERS**

Abdel Aziz Berghout (IIUM)  
Muhammed Mumtaz Ali (IIUM)  
Nadzrah Ahmad (IIUM)  
Rahmah Bt. A. H. Osman (IIUM)  
Saidatolakma Mohd Yunus (IIUM)  
Thameem Ushama (IIUM)

### **INTERNATIONAL MEMBERS**

Abdullah Khalil Al-Juburi (UAE)  
Abu Bakr Rafique (Bangladesh)  
Anis Ahmad (Pakistan)  
Muhammad Al-Zuhayli (UAE)

Articles submitted for publication in the *Journal of Islam in Asia* are subject to a process of peer review, in accordance with standard academic practice.

© 2025 by *International Islamic University Malaysia*

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, translated, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission of the publisher.*



E-ISSN: 2289-8077

## الحقوق السياسية للموظف العام في القانون الإداري: دراسة مقارنة

### Public Servant's Political Rights in Administrative Law: A Comparative Study

### Hak Politik Pekerja Awam dalam Undang-undang Pentadbiran: Satu Kajian Perbandingan

أحمد غفرم الشحري\*، الدكتور عبد الوهاب محبوب مرشد عبده عامر\*\*، والدكتور محمد زيدي داود\*\*\*

#### الملخص

هدفت الدراسة إلى بيان أن الموظف العام شأنه شأن أي مواطن له حق ممارسة الحقوق والحريات التي كفلتها الدساتير والقوانين ومنها الحقوق السياسية، ولكن صفته كموظف عام ينتمي إلى الدولة ويمثلها في الوقت نفسه، إذ يتم من خلاله تنفيذ السياسة الحكومية وترجمتها إلى واقع ملموس يجيباه المواطنين، تفرض عليه بعض القيود الخاصة ينبغي عليه مراعاتها والالتزام بها عند ممارسة الحقوق السياسية، إضافة إلى القيود العامة التي يخضع لها جميع مواطني الدولة لتحقيق استمرارية المرفق العام، لأن الموظف يقدم خدمة للكافة دون تمييز فيما بينهم، مما يجعل موضوع دراسة القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية ذات أهمية بالغة وشائكة في نفس الوقت لانعكاس ذلك ليس فقط على الحياة الوظيفية، وإنما على الحياة السياسية للمجتمع كله، الأمر الذي دفع بعض النظم الدستورية قديماً إلى إبعاد الموظف العام تماماً عن السياسة وعدم زجه في غمارها لكي لا تؤثر على أداء مهامه الوظيفية، إلا إن وضع الموظف قد تغير في الآونة الأخيرة فقد اتجه صوب الاعتراف له بالحقوق السياسية، إذ تم الاعتراف له بحرية إبداء الآراء السياسية، وكذلك المشاركة في الانتخابات سواء باعتباره ناخباً أم منتخِباً، وكذلك الانضمام إلى الأحزاب السياسية.

الكلمات المفتاحية: الحقوق السياسية، الموظف العام، القانون الإداري.

\* جامعة مالايا، ماليزيا.

\*\* قسم الشريعة والقانون، جامعة مالايا، إقليم كوالالمبور الفيدرالي، ماليزيا.

\*\*\* قسم الشريعة والقانون، جامعة مالايا، إقليم كوالالمبور الفيدرالي، ماليزيا.

### Abstract

This study aims to demonstrate that public officials, like all citizens, have the right to enjoy the rights and freedoms guaranteed by constitutions and laws, including political rights. However, their unique position—as representatives of the State and implementers of government policy—complicates the exercise of these rights. While general restrictions on political activity apply to all citizens in the interest of maintaining public service integrity, the political rights of public officials are particularly sensitive and complex. These rights not only impact individual careers but can also influence the broader political life of society. Consequently, some constitutional systems have historically excluded public servants from political engagement to preserve the neutrality and effectiveness of public administration. Recently, however, this stance has evolved. Public officials are increasingly recognized as having the freedom to express political opinions, participate in elections as voters or candidates, and join political parties.

**Keywords:** Political Rights, Public Servant, Administrative Law.

### Abstrak

Kajian ini bertujuan untuk menjelaskan bahawa penjawat awam, sama seperti mana-mana warganegara lain, mempunyai hak untuk mengamalkan hak dan kebebasan yang dijamin oleh perlembagaan dan undang-undang, termasuk hak-hak politik. Namun, statusnya sebagai penjawat awam yang mewakili negara dan melaksanakan dasar-dasar kerajaan ke dalam realiti kehidupan rakyat, mengenakan ke atasnya beberapa sekatan khas yang perlu dipatuhi ketika mengamalkan hak politik, Selain daripada sekatan umum yang dikenakan kepada semua warganegara demi memastikan kelangsungan perkhidmatan awam, penjawat awam menyediakan perkhidmatan kepada semua tanpa diskriminasi. Oleh itu, kajian terhadap sekatan khas yang dikenakan ke atas penjawat awam dalam mengamalkan hak politiknya amat penting dan rumit, kerana ia tidak hanya memberi kesan kepada kehidupan kerjaya, tetapi juga kepada kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan. Hal ini menyebabkan sesetengah sistem perlembagaan pada masa lalu menjauhkan penjawat awam daripada bidang politik bagi memastikan tugasnya tidak terjejas. Namun begitu, status penjawat awam telah berubah sejak kebelakangan ini, dengan arah aliran ke arah pengiktirafan hak-hak politik, termasuk kebebasan menyuarakan pendapat politik, serta penyertaan dalam pilihan raya sama ada sebagai pengundi atau calon, dan juga keahlian dalam parti politik.

**Kata Kunci:** Hak Politik, Penjawat Awam, Undang-undang Pentadbiran.

## المقدمة

ما من ثورة قامت أو نظام سياسي انهار إلا وكان الاعتداء على الحقوق السياسية هو العامل الأساسي في ذلك لذا نجد ان المواثيق الدولية والداستاتير نصت على حق الأفراد في الحياة السياسية، وما الموظف العام إلا ذلك الإنسان الذي بلغ حظاً من المعرفة والكفاءة التي تسهم في تعزيز قوة الدولة وتقدمها، فالعناصر البشرية إذا اتسمت بالكفاية أمكنها أن تفجر طاقات من الخلق والإبداع وان تحسن استغلال وتوجيه موارد الدولة وإمكاناتها، ومن هنا فقد اتجهت الدول إلى إقرار الكثير من الحقوق والحريات للموظف العام، ومنها الحقوق السياسية، فلا يمكن قبول حجة انه بمركز تنظيمي، كي يتم حرمانه من الكثير من الحقوق والحريات التي تتاح للكافة دون تفرد فئة على فئة أخرى، اذ ليس من العدل والمنطق أن تسلب حقوق وحريات الموظف خلف هذه الحجة بالرغم من الضمانات العديدة سواء كانت ضمانات دولية أم داخلية ، بيد إن صفته كموظف عام ينتمي إلى الدولة ويمثلها في الوقت نفسه تفرض عليه بعض القيود التي ينبغي عليه مراعاتها والالتزام بها عند ممارسة الحقوق السياسية، لتحقيق استمرارية المرفق العام، لأن الموظف يقدم خدمة للكافة دون تمييز فيما بينهم مما يجعل موضوع دراسة القيود الخاصة لممارسة الموظف العام، لذا للحقوق السياسية أهمية بالغة وشائكة في نفس الوقت لانعكاس ذلك ليس فقط على الحياة الوظيفية، وإنما على الحياة السياسية للمجتمع كله، الأمر الذي دفع بعض النظم الدستورية قديماً إلى إبعاد الموظف العام تماماً عن السياسة وعدم زجه في غمارها لكي لا تؤثر على أداء مهامه الوظيفية، إلا إن وضع الموظف قد تغير في الآونة الأخيرة فقد اتجه صوب الاعتراف له بالحقوق السياسية، فقد تم الاعتراف له بحرية إبداء الآراء السياسية، وكذلك المشاركة في الانتخابات سواء باعتباره ناخباً أم منتخباً، وكذلك الانضمام إلى الأحزاب السياسية يعد موضوع الحقوق السياسية من الموضوعات المحورية الجديدة بالدراسات المعمقة والشاملة، إذ تمثل هذه الحقوق معياراً حقيقياً لقياس مدى ديمقراطية النظام السياسي، وتعبّر عن الواجهة الحقيقية لذلك النظام، ومدى توافقه أو تنافره مع المثل العليا للديمقراطية المتمثلة في الحرية والمساواة والمشاركة في الحياة

السياسية، فلا حرية دون عدل ولا عدل دون مشاركة، ولا مشاركة دون حرية إذ إن الاستبداد السياسي يعد السبب الرئيس لانتقاص أو انعدام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

### ثانياً: مشكلة البحث

إن دراسة القيود الخاصة لممارسة الموظف للحقوق السياسية في مجملها تحاول الإجابة عن تساؤل أساسي مفاده هل يستطيع الموظف العام أن يتمتع بكافة الحقوق السياسية بنفس الشروط والأوضاع التي يتمتع بها المواطنين غير الموظفين أم إن هناك، قيوداً خاصة ينبغي عليه مراعاتها والالتزام بها عند ممارسة الحقوق السياسية، إضافة إلى القيود العامة التي يخضع لها جميع مواطني الدولة لتحقيق استمرارية المرفق العام، لأن الموظف يقدم خدمة للكافة دون تمييز فيما بينهم.

### ثالثاً: منهجية البحث

لابد للباحث وهو يخوض غمار بحثه من أن يسلك منهجاً بحثياً متكاملًا لذا اخترنا المنهجين التحليلي والمقارن مع مصر وفرنسا، على اعتبار إن فرنسا مهد القانون الإداري ولا غنى عنها في كل دراسة في إطار القانون الإداري أما مصر فلعرفة تجربتها في القانون الإداري ولضخامة الإرث الفقهي والعلمي في هذا المجال.

### رابعاً: تقسيم البحث

يشتمل هذا البحث على مبحثين ، فضلاً عن هذه المقدمة والخاتمة يتضمن المبحث الأول مفهوم الحقوق السياسية وستقسمه إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول لتعريف الحقوق السياسية وبيان ذاتيتها ونخصص المطلب الثاني لبيان أهم صور الحقوق السياسية التي يمارسها الموظف العام ، أما المبحث الثاني فنتناول فيه القيود الخاصة لممارسة الموظف العام

لحقوقه السياسية وسنقسمه إلى مطلبين نيين في المطلب الأول القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة ونتطرق في المطلب الثاني للقيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة

### المبحث الأول: مفهوم الحقوق السياسية

تعد الحقوق السياسية الصورة التي تعكس حقيقة النظام السياسي السائد في المجتمع، ولبيان مفهوم هذه الحقوق سنوضح تعريفها وذاتيتها في المطلب الأول ونبحث صورها في المطلب الثاني.

#### المطلب الأول: تعريف الحقوق السياسية وذاتيتها

أولاً: تعريف الحقوق السياسية: بغية الوقوف على تعريف الحقوق السياسية وذاتيتها سنقسم هذا المطلب على فرعين نيين في الفرع الأول معناها ونستعرض في الثاني ذاتيتها.

أولاً: الحقوق السياسية لغةً: الحق: من أسماء الله عز وجل وقيل من صفاته قال ابن الأثير هو الموجود حقيقةً المتحقق وجوده وإهْيَيْتُهُ ، والحق ضدّ الباطل وفي التنزيل ((ثم رُدُّوا إلى الله مولاهم الحقّ...))<sup>(1)</sup> وقوله تعالى ((ولو اتبع الحقُّ أهواءهم...))<sup>(2)</sup> قال ثعلب الحق هنا: الله عز وجل وقال الزجاج ويجوز أن يكون الحق هنا التنزيل في قوله تعالى ((وجاءت سكرة الموت بالحق...))<sup>(3)</sup> معناه جاءت السكرَةُ التي تدل الإنسان أنه ميت بالحقِّ بالموت الذي خُلِقَ له ، والحقُّ نقيض الباطل وجمعه حُقوقٌ وحِقاقٌ وليس له بناء أدنى عدَد وفي حديث التلبية (لَبَّيْكَ

<sup>1</sup> الآية (62) من سورة الأنعام.

<sup>2</sup> الآية (71) من سورة المؤمنون.

<sup>3</sup> الآية (19) من سورة ق.

حَقًّا حَقًّا) أي غير باطل وهو مصدر مؤكد لغيره أي أنه أكَّد به معنى ألزَم طاعتك الذي دلَّ عليه لبيك كما تقول هذا عبد الله حَقًّا فتؤكِّد به وتُكزِّره لزيادة التأكيد وتَعْبُدًا مفعول له<sup>(4)</sup>.

**السياسة لغة:** سَاسَ الرَّعِيَّةَ يَسُوْسُهَا سِيَّاسَةً بالكسر. والسُّوسُ دُودٌ يَقَعُ فِي الصُّوفِ وَالطَّعَامِ. وسَاسَ الطَّعَامَ يَسَاسُ سَوْسًا بوزن قَوْلِ إِذَا وَقَعَ فِيهِ السُّوسُ. وكذا أَسَاسَ الطَّعَامَ وَسَوَّسَ تَسْوِيْسًا وَالسُّوسُ الرَّيَّاسَةُ يُقَالُ سَاسُوهُمْ سَوْسًا وَإِذَا رَأَىوهُ قِيلَ سَوَّسُوهُ وَأَسَاسُوهُ وَسَاسَ الْأَمْرَ سِيَّاسَةً قَامَ بِهِ وَرَجُلٌ سَاسٌ مِنْ قَوْمٍ سَاسَةٌ، وَسَوَّسَهُ الْقَوْمُ جَعَلُوهُ يَسُوْسُهُمْ وَيُقَالُ سَوَّسَ فُلَانٌ أَمْرَ بَنِي فُلَانٍ أَيْ كَلَّفَ سِيَّاسَتَهُمْ، وَفِي الْحَدِيثِ كَانَ بَنُو إِسْرَائِيلَ يَسُوْسُهُمْ أَنْبِيَآؤُهُمْ أَيْ تَتَوَلَّى أُمُورَهُمْ كَمَا يَفْعَلُ الْأَمْرَاءُ وَالْوُلَاةُ بِالرَّعِيَّةِ وَالسِّيَّاسَةُ الْقِيَامُ عَلَى الشَّيْءِ بِمَا يُصْلِحُهُ وَالسِّيَّاسَةُ فَعْلُ السَّائِسِ يُقَالُ هُوَ يَسُوْسُ الدَّوَابَّ إِذَا قَامَ عَلَيْهَا وَرَاضَهَا وَالْوَالِي يَسُوْسُ رَعِيَّتَهُ، سَيَّسَ السِّيَّاسُ مُنْتَظِمٌ فَقَارَ الظَّهْرَ جَمَعَهُ سَيَّاسِيٌّ، وَمَنْ الْجَازَ حَمَلَهُ عَلَى سَيَّسَاءٍ الْحَقُّ أَي حُدَّهُ، وَسَاسَاهُ إِذَا عَيَّرَهُ ، وَمَنْ الْجَازَ يُقَالُ سَوَّسَ فُلَانٌ أَمْرَ النَّاسِ إِذَا صَبَّرَ مَلِكًا<sup>(5)</sup>.

### ثانياً: الحقوق السياسية اصطلاحاً

1- **تعريف الحقوق السياسية في القانون:** إن المنهج المتبع من قبل الدساتير هو عدم وضع تعريف للحقوق السياسية والاكتفاء بذكر أنواع الحقوق السياسية في صلب الوثائق الدستورية تاركاً تفاصيل هذه الحقوق إلى المشرع العادي، فمثلاً حق المشاركة في الحياة السياسية، نجد إن الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 ذكر حق المشاركة في الحياة السياسية من خلال بيان الأساس الفلسفي لحق المشاركة إذ نص على إن (السيادة الوطنية ملك الشعب ، وهو يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء ،

<sup>4</sup> ابن منظور: لسان العرب ، باب الحق ، ج10 ، من دون اسم مطبوعة، دار أحياء التراث العربي ،من دون سنة نشر، ص 49 وما بعدها

<sup>5</sup> ابن منظور: لسان العرب ، باب الحق ، ج10 ، من دون اسم مطبوعة، دار أحياء التراث العربي ،من دون سنة نشر، ص 125

ولا يجوز لأي فئة من الشعب أو أي فرد أن يسوغ لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية ، يمكن أن يكون الاقتراع مباشراً أو غير مباشر وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور ويجب أن يكون دائماً عاماً وسرياً وفق مبدأ المساواة ، ويعتبر ناخبون وفق الشروط المحددة في القانون جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية (6)

أما في مصر نجد إن دستورها الصادر سنة 2013 يشير إلى حق المشاركة في الحياة السياسية بنصه (مشاركة المواطنين في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق....)، وفي فرنسا وعلى الرغم من عدم تشريع قانون خاص بالأحزاب إلا إن الأحزاب فيها تخضع لقانون الجمعيات العام الصادر عام 1901 وجاء في المادة (2) منه ما يأتي (جمعيات الأشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص أو إخطار مسبق...) وينطبق على الحزب تعريف الجمعية الذي أورده المادة (1) من القانون المشار إليه وهو (اتفاق يتعهد بموجبه شخصان أو أكثر بان يخصصوا معلوماهم أو أنشطتهم بصفة دائمة لتحقيق غرض غير اقتسام الأرباح)(7).

**2- تعريف الحقوق السياسية في القضاء:** لدى اطلاعنا على المصادر لم نجد حكماً في القضاء الفرنسي يعطي تعريفاً للحقوق السياسية بشكل عام أو لأي صورة من صور هذه الحقوق. أما القضاء المصري فقد قام بتعريف أحد هذه الصور وهو الحزب إذ عرفت المحكمة الدستورية الأحزاب السياسية بأنها (جماعات منظمة شعبية تعني أساساً بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة في مسؤوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الإسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد)، وعرفت كذلك محكمة النقض المصرية الأحزاب السياسية بأنها (... إن الأحزاب السياسية.... هي جماعات منظمة

6 عماد كاظم دحام: حق المشاركة في الحياة السياسية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل، 2007 ، ص 19.

7 سعد عصفور: حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر ، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد 1 ، السنة 5 ، 1951 ، ص 101

تقوم على مبادئ وأهداف مشتركة لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وتعمل باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً<sup>(8)</sup> ، وقد كان هذا التعريف مشابهاً لتعريف الحزب الذي أورده القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 المعدل .

**3-تعريف الحقوق السياسية في الفقه:** لم يتفق الفقهاء على تعريف موحد للحقوق السياسية، لاختلاف معناها باختلاف الزمان والمكان وطبيعة الأوضاع الاجتماعية والسياسية السائدة في الدول ولذا نجد إن هناك اتجاهات عديدة في تعريف الحقوق السياسية إذ عرفت بأنها: حق المواطنين في المشاركة في الحكم والشؤون العامة للدولة ، أي من ناحية أولى حق الانتخاب للبالغين سن الرشد ومن ناحية ثانية الترشيح للمجالس النيابية والمشاركة في الاستفتاءات العامة التي تتم وفقاً لنصوص الدستور وأخيراً حق المواطنين في تولي الوظائف العامة<sup>(9)</sup> ومن الملاحظات التي يمكن إبدائها إزاء هذا الاتجاه تضييقه لنطاق الحقوق السياسية إذ إن هناك حقوق سياسية لا تقل أهمية عما سبق ذكره كحق العمل الحزبي والتعبير عن الرأي السياسي .

وعرفت أيضاً بأنها (الحقوق التي يكتسبها الشخص شرعاً، ويساهم بواسطتها في إدارة شؤون دولته أو في حكمها باعتباره من مواطنيها)، ويتبين لنا إن هذا الاتجاه يتطلب أن يكون اكتساب هذه الحقوق بشروط المشروعية وهو شرط زائد لا مسوغ له بسبب توافره سلفاً لأن الدولة لا تمنح الحقوق السياسية لإفرادها إلا وفق ضوابط محددة<sup>(10)</sup> .

<sup>8</sup> ينظر الطعن رقم 2028 ق جلسة 1994/12/29 س45 ج2 ص 1747 أشار له د. عبد الفتاح مراد: شرح الحريات العامة وقضاء المحاكم العليا بشأنها ، من دون اسم مطبعة ، المكتب الجامعي الحديث ، من دون سنة نشر ، ص 297  
<sup>9</sup> محمد رفعت عبد الوهاب: الأنظمة السياسية ، من دون اسم مطبعة ، منشورات الحلب الحقوقية ، 2005 ، ص 215.  
<sup>10</sup> هاني سليمان الطعيمات: حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، من دون اسم مطبعة ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، 2003 ، ص206.

ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف الحقوق السياسية بأنها: هي تلك الحقوق التي يقرها القانون لمواطني الدولة بهدف إتاحة المجال أمامهم للمساهمة في إدارة شؤون بلادهم ومن أبرزها حق الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية والمحلية وتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها.

ثانياً: **ذاتية الحقوق السياسية:** لمعرفة ذاتية الحقوق السياسية لابد من تمييزها عن الحقوق المشابهة لها وهذا ما سنوضحه في محورين نخصص الأول لتمييزها عن الحقوق المدنية ونعرض في الثاني لتمييزها عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

### 1- تمييز الحقوق السياسية عن الحقوق المدنية

بيننا سابقاً في تعريف الحقوق السياسية بأنها مساواة جميع المواطنين دون الأجانب طبقاً للشروط التي يحددها القانون كتحديد سن معين في التمتع بحق التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة في الدولة وحق الترشيح لعضوية المجالس النيابية العامة والإقليمية وحق الاشتراك في تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية والدخول في عضويتها.

أما الحقوق المدنية فان دائرتها أوسع من الحقوق السياسية وهي تثبت للإنسان بمجرد كونه إنساناً، وتهدف إلى حماية الشخصية الإنسانية في جميع مظاهرها، وتثبت له منذ ولادته، ومن هذه الحقوق الحق في الحياة، والأمن، والمساواة، والتنقل، فعلى الرغم من العلاقة الوطيدة بين هذين الحقين من الناحية التاريخية والسياسية، فتاريخياً نجد إن مختلف الحركات السياسية والدستورية كانت تحمل في مضامينها تحقيق الحقوق السياسية والمدنية معاً، وسياسياً نجد إنهما يضمن احدهما الآخر، فالحقوق السياسية تعد الضمان للتمتع بالحقوق المدنية إذ لولاها لأصبحت الحقوق المدنية مجرد منحة يمكن للسلطة أن تستردها في أي وقت (11)، كذلك فان الحقوق السياسية لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل الحقوق الأخرى فحق المعتقد

<sup>11</sup> حسني قمر: الحماية الجنائية للحقوق السياسية دراسة مقارنة بين التشريعين الفرنسي والمصري، من دون اسم مطبعة، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 4.

وحق التعليم وغير ذلك يمكنها أن تنقذ الحقوق السياسية المعرضة للتهديد من قبل السلطة، إلا إن ذلك لا ينفي التمييز بينهما وهذا التمييز يظهر على النحو التالي :-

1- من حيث الحركة فالحقوق السياسية تظهر حركتها بمظهر جماعي إذ يتعلق الأمر في المشاركة السياسية، أما الحقوق المدنية فهي على عكس الحقوق السياسية فحركتها محددة بشخصية الفرد فقط (12).

2- من جانب نظرة الأفراد وتحسسهم لهذه الحقوق، فمطالبة عامة الأفراد بالحقوق المدنية إذا ما قورنت بالمطالبة بالحقوق السياسية تكون واسعة جداً، بسبب عدم مبالاتهم تجاه القضية العامة في مقابل حقوقهم المدنية إذا ما شعروا بأنها مهددة (13).

3- من جهة مباشرة السلطة، الحقوق السياسية ترتبط بمباشرة السلطة في المجتمع أي يظهر اتصالها بمن تكون له السلطة على العكس من الحقوق المدنية التي تتعلق بالمركز الذي يحتله الفرد من السلطة ومدى تمتعه بحقوقه في مواجهتها، أي إنها تتصل بحقوق المحكومين (14).

4- من ناحية الشروط التي يجب توفرها لكي يتمتع بها الأفراد: إذ يتطلب لمباشرة الحقوق السياسية أن يكون الفرد من مواطني الدولة وكامل الأهلية، أما الحقوق المدنية فيتمتع بها الجميع رجالاً ونساءً ووطنيين وأجانب ودون أي شرط يذكر (15).

#### ثانياً: تمييز الحقوق السياسية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

إن الدساتير الحديثة لم تقتصر على تنظيم الحقوق المدنية والسياسية بل اردفتها بطائفة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ومن أبرزها الحق في العمل والحق في الملكية ،

12 عصام الدبس: النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي ، مصدر سابق ، ص 333.

13 اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج1 ، من دون اسم مطبعة ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1974 ، ص 169

14 ثروت بدوي: النظم السياسية ، مصدر سابق ، هامش ص 411.

15 عمر محمد إبراهيم زائد : سلطة الدولة في تنظيم الحقوق دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، ط2 ، دار النهضة العربية ، 2007-2008 ، ص 109

والحق في التامين الصحي والرعاية الاجتماعية، والحق في التعليم، والحق في تكوين الأسرة ، وحق الثقافة ، وحق التنمية ، ولأهمية هذه الحقوق تم تنظيمها بعهد خاص بها على المستوى الدولي هو العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 الذي دخل حيز النفاذ عام 1976 وينصرف معنى الحقوق الاقتصادية إلى (سعي الفرد ونشاطه في الحصول على ما يبتغيه من دخل يوفر له الحياة الكريمة)، ومعنى الحقوق الاجتماعية يتمثل (بالحقوق التي تهدف إلى تحقيق التنمية لإفراد المجتمع وتوفير إمكانيات متكافئة للتقدم الاجتماعي)، أما الحقوق الثقافية فهي مزيج من المكونات المادية وغير المادية تتعلق بشعب الدولة بأكمله أو بفئة من ذلك الشعب، وتلحق الحقوق الثقافية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ويكون مستوى الاهتمام بها بدرجة تالية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ،ويتبين ذلك بالقانون وفي الممارسة الحكومية من الناحية الواقعية حتى انه من الصعوبة على الفرد أن يجد قانوناً يتضمن باباً للحقوق الثقافية عند حصره للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، وبالرغم من إن حقوق الإنسان تعتمد بعضها على البعض الآخر<sup>(16)</sup>، ففي علاقة الحقوق السياسية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثلاً نجد إن من شروط الترشيح أن يكون الشخص على درجة من التعلم ، إلا إن ذلك لا يمنع الاختلاف بينهما بسبب اختلاف خصائص الحقوق السياسية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وفيما يلي أهم الاختلافات بينهما:

1- من ناحية التطبيق إن الحقوق السياسية قابلة للتطبيق الفوري أي إنها لا تتحمل التأجيل بسبب الخطورة الكبيرة التي تترتب على عدم إكمالها على الأفراد، عكس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تقبل التطبيق التدريجي لأنها تتطلب من الدولة أن تكييف أوضاعها الداخلية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو

<sup>16</sup> جعفر صادق مهدي : ضمانات حقوق الإنسان دراسة دستورية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1990 ، ص 26

الثقافية أو المالية، واتخاذ إجراءات حكومية يستغرب وقتاً طويلاً نسبياً أو قد تتطلب من الحكومة رصد أموال في ميزانية الدولة<sup>(17)</sup>

2- من جانب تدخل الدولة: تصنف الحقوق السياسية ضمن طائفة الحقوق السلبية، أي إنها بصورة عامة لا تحتاج تدخلاً فعالاً ومستمرًا من قبل الدولة، ولا يتطلب إعمالها سوى عدم التعرض لها، أما بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنها تعد حقوقاً إيجابية إذ لا يكفي النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية بل ينبغي علاوة على ذلك أن تتدخل الدولة عن طريق إصدار القوانين التي تضع تلك الحقوق موضع التنفيذ كحق العمل وحق التعليم المجاني وغير ذلك، حيث إن كفالتها والتمتع بها يتطلب تدخلاً فاعلاً من قبل الدول<sup>(18)</sup>.

3- من جانب التزام الدولة بالتنفيذ تختلف الحقوق السياسية عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في فعاليتها أمام القضاء، إذ تقوم المحاكم بحماية الحقوق السياسية، فإذا حصل اعتداء على أحد هذه الحقوق فيستطيع الفرد رفع أمره إليها لإيقاف هذا الاعتداء وطلب التعويض عن الأضرار التي لحقت، أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإذا تخلفت الدولة عن أدائها فلا يستطيع الفرد رفع دعواه أمام القضاء، بسبب إن تحققها يتوقف على مقدرة الدولة مادياً<sup>(19)</sup>.

### المطلب الثاني: صور الحقوق السياسية التي يمارسها الموظف العام

يعد موضوع ممارسة الموظف للحقوق السياسية التي تقرها الدساتير والقوانين على درجة كبيرة من الأهمية، كون أثره لا يقتصر على الحياة الوظيفية فحسب، بل يمتد إلى الحياة السياسية للمجتمع برمتها، ولغرض التعرف على أهم صور هذه الحقوق التي يمارسها الموظف

<sup>17</sup> محمد ثامر السعدون: حقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ط1، مكتبة الفيض، 2013، ص 9.  
<sup>18</sup> سعد عصفور: النظام الدستوري - دستور سنة 1971، من دون اسم مطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 436.  
<sup>19</sup> مازن ليلو راضي، وحيدر أدهم عبد الهادي: المدخل لدراسة حقوق الإنسان، ط1، مطبعة جامعة دهوك، بدون ذكر دار نشر، 2010 ص 59.

العام ينبغي منا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول لبحث حقي الانتخاب والترشيح، فيما نوضح في الثاني حقي الانتماء للأحزاب السياسية وإبداء الآراء السياسية.

### أولاً: ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب والترشيح

يمثل كل من الانتخاب والترشيح مرتكز المشاركة في الحياة السياسية، ولبيان مدى أحقية الموظف العام في ممارسة هذين الحقين سنقسم هذا الفرع إلى بندين نخصص الأول لحق الموظف في الانتخاب ونبحث في الثاني حق الموظف في الترشيح.

#### أ- حق الموظف في الانتخاب

يعرف الانتخاب بأنه: (أحد أساليب المشاركة في الحياة السياسية الذي يعبر المواطنون فيه عن إرادتهم بإسناد السلطة بوسيلة ديمقراطية إلى الهيئات الحاكمة في الدولة سواء كانت هذه الهيئات رئيس الدولة أم أعضاء البرلمان أم أعضاء المجالس المحلية)<sup>(20)</sup>.

وفيما يتعلق بالموظف العام فإنه يتمتع بحق الانتخاب كغيره من المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة، وقد أقرت معظم الدول هذا الحق لموظفيها كونه لا يتعارض مع مقتضيات أداء الوظيفة العامة، حتى إن بعضاً من الفقه يذهب إلى إن استعمال الموظف لحقه في الانتخاب يعد من قبيل الواجبات المفروضة عليه<sup>(21)</sup>، ومع ذلك فإن نطاق هذا الحق يختلف من دولة أخرى.

ففي فرنسا التي تعد من الدول الرائدة في تبني المبادئ الديمقراطية كان من يتمتع بممارسة حق الانتخاب هم الموظفون المدنيون دون العسكريين حتى عام 1945 إذ صدر أمر

<sup>20</sup> محمد فرغلي محمد علي : نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، 1998، ص

128

<sup>21</sup> سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري، قضاء التأديب دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، من دون اسم مطبعة، دار الفكر العربي، 1979، ص 202

(17) آب 1945 الذي منح العسكريين حق الانتخاب ، وقد مثل هذا الأمر بداية إرساء مبدأ المساواة في الانتخاب بين موظفي الدولة المدنيين والعسكريين ثم أكد دستور 1958 على مساواة المواطنين في الانتخاب إذ نص على ما يأتي (...يعتبرون ناخبين وفق الشروط المحددة في القانون، جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية...) وتنفيذا لهذا النص حدد القانون الانتخابي رقم 75-1337 الصادر 30/كانون الأول 1975 المعدل مفهوم الناخب بقوله (يعد ناخباً كل فرنسي وفرنسية تتراوح أعمارهم بين الثامنة عشر من العمر والمتمتعين بحقوقه المدنية والسياسية ولا تقوم بشأنه أية حالة من حالات العجز في ظل القانون) ، ولم يتوقف قانون الانتخابات الفرنسي المذكور عند هذا الحد بل انه اتجه إلى منح الموظفين بعض الامتيازات والتسهيلات بغية تيسير ممارسة حقهم الانتخابي ، فعلى الرغم من إن القانون المشار إليه اشترط في الناخب إن يكون مقيماً وأسرته لمدة لا تقل عن ستة أشهر في الدائرة التي سجل اسمه فيها، نجده قد اعفي الموظف من هذا الشرط إذا كانت مدة إقامته إجبارية إذ أجاز له أن يسجل اسمه على الفور في السجل الانتخابي<sup>(22)</sup>.

يتبين لنا مما سبق أن المشرع الفرنسي كان حريصاً على كفالة حق الموظفين في مجال الانتخاب وتوفير المتطلبات اللازمة لوضعه موضع التطبيق.

أما في مصر قبل دستور سنة 2013 فيبدو مغايراً لما عليه الوضع في فرنسا بشأن ممارسة الموظف لحق الانتخاب إذ إن هذا الحق منح للموظفين المدنيين فحسب أما العسكريين فلا يملكونه قانوناً، فقد تضمن قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدل بالقانون رقم 76 لسنة 1976 والقانون رقم 173 لسنة 2005 حظراً على ممارسة الموظفين العسكريين لحق الانتخاب بقوله (على كل مصري ومصرية بلغ ثماني عشر سنة ميلادية أن

<sup>22</sup> ينظر المادة 2 من قانون الانتخابات الفرنسي رقم 75-1337 في 30/كانون الأول 1975 المعدل، قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.legifrance.gouv.fr> تاريخ الزيارة 2014/3/1.

يشارك بنفسه الحقوق السياسية الآتية: أولاً: إبداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور ، ثانياً: انتخاب كل من : 1- رئيس الجمهورية ، 2- أعضاء مجلس الشعب ، 3- أعضاء مجلس الشورى ، 4- أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، ويكون انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً للقانون المنظم للانتخابات الرئاسية ، وتكون مباشرة الحقوق الأخرى على النحو وبالشروط المبينة في هذا القانون ، ويعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة)، بالرغم من إن الدستور المصري الصادر عام 2013 بين إن المبدأ العام هو المساواة في حق الانتخاب إذ نص على (مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني ، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء ، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق (....)<sup>23</sup>.

## ب- حق الموظف في الترشيح

إذا كنا قد سلمنا بحق الموظف في الانتخاب فإن التسليم بحقه في الترشيح لا يبدو أمراً يسيراً ومستساعاً في جميع الأحوال، فقد أثار مباشرة الموظف لهذا الحق إشكالية وجود وظائف شاغرة تستلزم من شاغليها عدم الترشيح في الانتخاب، ويقصد بهذه الحالة منع بعض الموظفين من الترشيح لشغل المقاعد النيابية والتمثيلية بشكل مؤقت أو نهائي سواء كان بصورة مطلقة تشمل جميع الدوائر الانتخابية أم ضمن نطاق دائرة انتخابية معينة تقع ضمنها المناصب الوظيفية التي يشغلونها<sup>(24)</sup> ويستند هذا الحضر إلى مسوغين أساسيين هما.

### 1- ضمان استقلال النائب

لئن كان عضو البرلمان يمارس دوراً رقابياً إلى جانب المهام التشريعية فإنه من غير المتصور أداءه لهذا الدور بحرية تامة واستقلالية عندما يكون مستقبله الوظيفي مرهوناً بتوجهات

<sup>23</sup> ينظر المادة 1 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدل

<sup>24</sup> صبري جليبي أحمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ، ص 455

السلطة التنفيذية مما يعيق عملية توجيهه للأسئلة والاستجابات لأعضاء السلطة التنفيذية ويشعره بالحرج عند قيامه بذلك ويجعله على الدوام يتوقع ردود أفعال قاسية من جانب السلطة التنفيذية تطال ترفيته وسائر حقوقه الوظيفية (25).

## 2- ضمان استقلال الناخب

قد يكون المرشح شاغلاً لمنصب وظيفي ذات قدر كبير من النفوذ في الدوائر الانتخابية التي يعلن فيها ترشيحه الأمر الذي يؤثر في إرادة الناخبين وحریتهم في اختيار ممثليهم، ومن هذا المنطلق نجد إن بعض التشريعات تحضر على فئات معينة من الموظفين الترشيح في دوائر عملهم وتسمح لهم بالترشيح في الدوائر الأخرى ويبقى هذا الحضر قائماً إلى ما بعد إنهاء العلاقة الوظيفية بحسب ما يحدده القانون (26).

فالقانون الفرنسي أورد منعاً جزئياً على ترشيح الموظفين في نطاق دوائر انتخابية معينة تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم خلال مدة لا تقل عن (ثلاث) سنوات وذلك بموجب النص التي: (لا يمكن للمفتشين العام للإدارة في مهمة غير عادية والولاية أن ينتخب في أي دائرة في الولاية القضائية التي يعملون فيها أو التي خدموا لمدة تقل عن ثلاث سنوات...)، وخلال مدة لا تقل عن ستة أشهر وتشمل الفئات التالية: (1- المفتشين العامة للاقتصاد الوطني، والمهندسين العامة من الطرق السريعة، المهندسين في الهندسة الريفية والمياه والغابات، والزراعة، المراقبين الماليين للخدمات البيطرية 2- قضاة محاكم الاستئناف 3- أعضاء المحاكم الإدارية، 4- قضاة المحاكم 5- ضباط من الجيش والبحرية والجوية الذين يمارسون القيادة الإقليمية 6- عمداء ومفتشي التعليم 7- المفتشين العموميين والإقليميين للشباب والرياضة، ومفتشي التعليم الابتدائي ومفتشي التعليم التقني 8- أمر الصرف العام والمستفيدين

25 أيمن محمد شريف: الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، 2005، ص 424

26 علي عبد الفتاح: حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مصدر سابق، ص 65

من التمويل من القطاع الخاص 9- مديري الضرائب ، ومديري الجمارك ومديري المسوح الاقتصادية 10- رئيس المهندسين والمهندسين المساعدين ومديري الطرق والجسور 11- رئيس المهندسين وكبار المهندسين في شؤون المياه والغابات ، ورئيس المهندسين والمهندسين المسؤولين عن الخدمات الزراعية في منصب مدير الخدمات الزراعية أو مفتش من المهندسين في وقاية النبات ، رئيس المهندسين والأطباء البيطريين في المناطق الريفية ... 12- المديرين العموميين للضمان الاجتماعي ، ومفتشي العمل 13- درجة من الضمان الاجتماعي الإقليمية والمحلية تحت سيطرة محكمة المدققين ومديري المصارف الإقليمية للائتمان الزراعي 14- الإدارات إدارة الصحة والرعاية الاجتماعية 15- درجة بين إدارة المحاربين القدامى والأمناء العاميين لمكاتب مقاطعة من المقاطلين 16- الإدارات إدارة البناء والتعمير 17- المديرين الإقليميين للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية 18- درجة شعبة قادة ولاية ، والمفتشين الإقليميون لخدمات الحريق 19- المديرين الإقليميين للشرطة (27).

ويظهر مما تقدم ذكره بشأن الحظر الوارد في القانون الفرنسي على ترشيح بعض فئات الموظفين إن الاعتبارات التي تحكمت في هذا الحظر ناتجة على الخشية من استغلال هؤلاء الموظفين لنفوذهم الوظيفي والتأثير بحرية اختيار الموظفين التابعين لهم.

أما في مصر فإن المشرع المصري نظم حالة عدم القابلية للترشيح بوضع مغاير لما هو عليه في فرنسا فقد اشترط على الموظفين الراغبين في الترشيح تقديم استقالات كشرط للترشيح (28)، وتشمل الفئات التالية: -

<sup>27</sup> ينظر المادة 133 من قانون الانتخابات الفرنسي رقم 75-1337 الصادر في 30/كانون الأول 1975 المعدل  
<sup>28</sup> صبري جليبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق 461

### 1- أعضاء الهيئات القضائية: أوجبت القوانين المنظمة للهيئات القضائية على

موظفيها تقديم استقالاتهم كشرط للسماح لهم بالترشيح للمجالس النيابية، إذ نص قانون السلطة القضائية على ما يأتي (يحضر على المحاكم إبداء الآراء السياسية، ويحضر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي ولا يجوز لهم الترشيح لانتخابات مجلس الشعب أو الهيئات الإقليمية أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم) ، ويرى بعض الفقه بان منع المشرع أعضاء الهيئات القضائية من الترشيح للعضوية البرلمانية جاء للحفاظ عليهم من معترك الحياة السياسية ، وضماناً لهيبتهم في نفوس المتقاضين، وصوناً لحيادهم واستقلالهم<sup>(29)</sup>.

### 2- المحافظين ونوابهم: تضمن قانون نظام الإدارة المحلية منعاً للمحافظين من

الترشيح للعضوية البرلمانية والمحلية إذ نص على ما يأتي (... لا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية...) (30).

أما بالنسبة لنواب المحافظ فممنوعون من الترشيح أيضاً إذ نص القانون على الآتي (يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ، ولا يجوز لنائب المحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية...) (31).

### 3- أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي: حظر قانون نظام السلك

الدبلوماسي والقنصلي على أعضاء سلكه الترشيح للمجالس النيابية وذلك بموجب النص الأتي: (... كما يجب على أعضاء السلك الامتناع عن القيام

<sup>29</sup> ينظر المادة 73 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 المعدل.

<sup>30</sup> علي عبد الفتاح: حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، مصدر سابق ، ص 71.

<sup>31</sup> ينظر المادة 25 من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.

بأي نشاط حزبي أو الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو المحلية إلا بعد تقديم استقالتهم، وتعتبر الاستقالة في هذه الحالة مقبولة بمجرد تقديمها (...)(32).

#### 4- رجال القوات المسلحة والشرطة، وأعضاء المخابرات العامة، وأعضاء

الرقابة الإدارية: لقد تم منع هذه الفئات من الترشيح بموجب قانون مجلس الشعب الصادر في ظل دستور عام 1971 الملغى إذ نص على أنه (مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية، لا يجوز ترشيحهم أو ترشيح أعضاء الهيئات القضائية والمحافظين قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها (...)(33).

وقد كان المشرع المصري على صواب عندما اشترط على الفئات السابق ذكرها تقديم استقالاتهم قبل الترشيح وذلك لمدى تأثير هذه الفئات على إرادة الناخبين في اختيار ممثليهم.

#### ثانياً: حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية وإبداء الآراء السياسية

سنقسم هذا الفرع إلى بندين: نبين في الأول حق الموظف العام بالانتماء للأحزاب السياسية، ونخصص الثاني لحق الموظف في إبداء الآراء السياسية.

#### أ- حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية

تعرف الأحزاب السياسية بأنها (تنظيم أو حشد من الأفراد يشتركون في المبادئ ويلتفون حول أهداف ومصالح معينة يسعون إلى تحقيقها عن طريق الوصول إلى السلطة والمشاركة في مؤسسات الحكم كل ذلك في الحدود المشروعة والمرسومة قانوناً) ، ويقدر

<sup>32</sup> ينظر المادة 30 من قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل.  
<sup>33</sup> ينظر المادة 39 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 ، المعدلة بالقانون رقم 109 لسنة 1976.

تعلق الأمر بموضوع البحث يمكن القول إن السماح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية من الموضوعات الخلافية المتأرجحة بين الحضر والإباحة على الصعيدين التشريعي والفقهية فبعض التشريعات تحظر على الموظف الانتماء للأحزاب السياسية، وقد ساق الفقه في تبريره هذا التوجه حججاً عدة من أبرزها إن واجب الموظف الأساسي هو خدمة المجتمع بأكمله وليس خدمة فئة معينة أو جماعة محددة بالإضافة إلى إن تبعية الموظف الإدارية للحكومة تحتم عليه تنفيذ سياستها وأوامرها وعدم عرقلة برامجها وخططها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها ، في حين يرجع البعض الحظر المذكور إلى ضرورات الاستقرار والثبات الحكومي الذي يقتضي إبعاد موظفي الجهاز الإداري عن التأثيرات والتجاذبات السياسية (34).

أما الاتجاه السائد في العصر الحديث فهو السماح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية مع تقرير بعض الاستثناءات على هذا المبدأ ومن الدول التي تبنت هذا الاتجاه فرنسا، حيث أكدت عليه في قانون التوظيف رقم (634) لسنة 1983 في المادة (7) منه إذ منح الموظف حق التعبير عن رأيه والمشاركة الحزبية ومنع فصله من وظيفته نتيجة لذلك، وهذا ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي عندما ألغى قراراً إدارياً يقضي برفض بعض المرشحين لمسابقة مدرسة الإدارة الوطنية بسبب انتمائهم للحزب الشيوعي الفرنسي، إلا إن المشرع الفرنسي استثنى بعض طوائف الموظفين من المبدأ المذكور كالمحافظين والسفراء ، والقضاة والعسكريين، إذ تحرم القوانين واللوائح الداخلية الخاصة بهذه الطوائف المنتمين لها من الاشتغال بالسياسة لأنها تتطلب منهم الولاء التام للحكومة (35).

وفي مصر لم يتضمن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 المعدل نصاً يحظر على الموظفين الانتماء للأحزاب السياسية، إلا إن المشرع استثنى من

<sup>34</sup> محمد طه بدوي ، د. محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية ، من دون اسم مطبعة ، دار المعارف ، مصر ، 1957 ، ص 169

<sup>35</sup> صبري جليي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ، ص 370

حرية الانتماء الحزبي بعض الفئات من الموظفين بموجب تشريعات خاصة بالفقرة (3) من المادة (6) من القانون الخاص بالأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 والمعدلة بالقانون رقم (33) لسنة 1978 نصت على ما يأتي: (...يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي، ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي أو التجاري ) وعليه استقر الحال في النظام القانوني المصري على تبني المبدأ العام الذي يسمح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية وذلك انعكاساً لأصداً المبادئ الديمقراطية التي تحرص الدول على كفالتها ومحاسبة الأنظمة التي تستند إليها ما عدى الاستثناءات سالت الذكر.

### ب- حرية الموظف في إبداء الآراء السياسية

تعرف حرية إبداء الرأي السياسي بأنها : إمكانية نقد ومعارضة الحكومة بالأفعال أو الكلمات بشرط عدم ارتكاب ما يعد مخالفة معاقب عليها بنص قانوني، وهي إحدى مجالات حرية التعبير عن الرأي التي يقصد بها : حرية الفرد في التعبير عن الآراء والأفكار عن طريق الكلام أو الكتابة وبدون رقابة أو قيود بشرط أن لا تخل تلك الآراء بقوانين الدولة وأعرافها، وتعد الآراء السياسية إحدى أكثر الصور أهمية في مجال الحقوق السياسية للموظف العام ، لأنها تمثل المركز الرئيسي للصراع القائم بين الموظف العام من جهة والسلطة من جهة أخرى<sup>(36)</sup>.

فالموظفون وبحكم اتصالهم المباشر بالسياسات العامة ، وبقدر ما حصلوا عليه من العلم والمعرفة ، يستطيعون كشف السياسات الحكومية الزائفة، ولذا نجد إن الحكومات تترد في مجال منح الموظفين حق إبداء الآراء السياسية، وحتى في حالة

<sup>36</sup> السيد عبد الحميد العربي: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ص79.

منحهم هذا الحق تحاصرهم بقيود صارمة قد تعدمهم ممارسة هذا الحق أو تجعله متفقاً مع سياستها، ولا يكاد يخلو ميثاق من موثيق حقوق الإنسان أو دستور من الدساتير من النص على حرية التعبير ، وسنشير هنا إلى نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وإلى موقف بعض الدساتير والتشريعات الوظيفية في كل من فرنسا ومصر<sup>(37)</sup>.

وفي فرنسا ضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي حق المواطن في التعبير عن رأيه إذ نص على انه (لا يجب إزعاج أي شخص بسبب آرائه ، بما فيها الآراء الدينية ، شريطة ألا يكون من شأن التعبير عنها الإخلال بالنظام العام الذي يقيمه القانون) ، ونص كذلك (حرية إيصال الأفكار والآراء هي من أعلى حقوق الإنسان ، لكل مواطن إذن أن يتكلم ويكتب ويطلع بحرية ولا يصبح محلاً للمساءلة إلا عند إساءة استعمال هذه الحرية في الحالات المحددة في القانون) ، كما قررت مقدمة دستور سنة 1946 على (عدم عقاب أحد في عمله أو وظيفته بسبب مبادئه أو آرائه أو معتقداته)، ثم أكدت ديباجة دستور 1958 على تمسك الشعب الفرنسي بالمبادئ والحقوق التي جاء بها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي سنة 1789 ودستور سنة 1946، ومن جانب آخر جاء قانون التوظيف رقم (634) لسنة 1983 مترجماً لما جاء بالنصوص الدستورية السابقة، إذ نص على أن (حرية الرأي مكفولة للموظفين ، ولا يمكن التمييز بينهم لأسباب تتعلق بأرائهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الانتماء العرقي أو الجنس)، ونص في مواد أخرى على ما يأتي: (يحظر الإشارة في ملف الموظف أو في أي وثيقة إدارية إلى آرائه أو أنشطته السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية)، يتبين لنا مما تقدم إن المشرع الفرنسي كفل حق الموظف في إبداء الآراء السياسية بنصوص صريحة في الدساتير وفي التشريعات المنظم لشؤون الوظيفة العامة<sup>(38)</sup>.

<sup>37</sup> طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق ، ص 58.  
<sup>38</sup> محمد جودت الملط : المسؤولية التأديبية للموظف العام ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، 1967 ،

أما في مصر وعلى الرغم من إن دستورها الصادر عام 2013 قد كفل حق الرأي السياسي لجميع المواطنين ودون استثناء بنصه الأتي: (حرية الفكر والرأي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر) ، إلا إن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47 لسنة 1978 المعدل) لم يتضمن نصوصاً تكفل حرية الرأي السياسي للموظف العام، وقد ترتب على عدم تنظيم حق الموظف في التعبير عن آرائه السياسية في قانون العاملين المدنيين السابق الإشارة إليه أن قامت الإدارة بتضمين ملفات الموظفين اتجاهاتهم وأراءهم السياسية، مما كان له تأثير مباشر على المستقبل الوظيفي لهم ، خاصة إذا كانت هذه الآراء غير متفقة مع سياسة الحكومة، وفي ضوء ما تقدم يمكن القول إن المشرع المصري لم ينظم حق الموظف في التعبير عن آرائه السياسية ، في صلب تشريعات الوظيفة العامة بالرغم كفالتها بالدستور الذي يعد القانون الأعلى في البلد<sup>(39)</sup>.

### المبحث الثاني: القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق

#### السياسية

إضافة إلى القيود العامة التي يخضع لها الموظف العام في الظروف العادية وغير العادية عند ممارسته لحقوقه السياسية بوصفه مواطناً عادياً ، يخضع للقيود اللازمة للصفة الوظيفية في مجال ممارسة الحقوق السياسية وتقرير مثل هذه القيود لا يهدف حظر الحقوق السياسية وإنما وضع هذه الممارسة في إطارها الصحيح المتوافق مع الواجبات الوظيفية، والقيود المفروضة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية أما أن تكون ثابتة بنصوص صريحة في التشريعات الوظيفية العامة، وأما أن تكون واردة بتشريعات وظيفية خاصة، وتفرض هذه القيود على جميع الموظفين العموميين ولكن بصفة نسبية حسب نوع الوظيفة ، ومرتبة الموظف في درجات السلم

<sup>39</sup> صبري جليبي احمد عبد العال: ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ، ص 150.

الإداري<sup>(40)</sup>، فالموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية يجب أن يلتزم بواجبات التحفظ والحياد، وكذلك واجب الطاعة الرئاسية وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية .

ومن أجل الإحاطة بهذه القيود سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نوضح في الطلب الأول: القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة، وفي المطلب الثاني: القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة.

### المطلب الأول: القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة

يعد واجبا للموظف العام في طاعة الرؤساء والمحافظة على الأسرار الوظيفية من أهم الواجبات المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة، والتي تعد في الوقت ذاته قيوداً على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية، وليبيان ذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الأول لواجب الطاعة الرئاسية، ونتطرق في الثاني إلى واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية.

#### أولاً: واجب الطاعة الرئاسية

تعد طاعة الرؤساء الإداريين من أبرز وأعظم واجبات الموظف العام كونها تضمن وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي، حتى إن البعض عدّها العمود الفقري في كل نظام إداري، فإذا تسرب إلى هذا المبدأ أي خلل فلا يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج والتعرف على هذا الواجب كأحد القيود المقررة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية يتطلب منا دراسة تعريفه وبيان الأساس الذي يستند عليه ومن ثم توضيح مدى حق الرؤوس في ممارسة حقوق السياسية وذلك في ثلاثة بنود متتالية:

<sup>40</sup> صبري جلبي احمد عبد العال: ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق، ص 589-590.

### أ-تعريف واجب الطاعة الرئاسية

نظراً للأهمية التي يحظى بها هذا الواجب في مجال الوظيفة العامة ، مما دفع الفقه للاجتهاد في سبيل تحديد مفهومه، وأسفر هذا الاجتهاد عن بروز اتجاهين، الاتجاه الأول: وضع له معنى واسعاً يتجاوز نطاق الوظيفة العامة، وهو احترام النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية بوجه عام، فطاعة الرؤساء طبقاً لهذا التعريف تعد النتيجة المنطقية والعملية لسلوك أي مواطن سواء أكان رئيساً أم مرؤوساً هي باحترام القانون وتنفيذ أحكامه، أما الاتجاه الثاني والذي نراه جديراً بالترجيح فقد حدد معنى ضيقاً للطاعة الرئاسية وهو: تنفيذ أوامر وتوجيهات الرؤساء واحترامهم، وبهذا السياق عرفه البعض بأنه: التزام الموظف بالخضوع للمنشورات والتعليمات والأوامر الإدارية التي تصدر من الرؤساء، وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الاتجاه في إحدى قراراتها عندما قالت (...تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات واحترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى رئيسه عبارات قاسية حتى لو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات) (41).

### ب-أساس واجب الطاعة الرئاسية

تجد الطاعة الرئاسية أساسها في الالتزام بقوانين ولوائح الوظيفة العامة إذ دأبت التشريعات الوظيفية على تنظيم هذه الواجبات بنصوص صريحة وقاطعة.

ففي فرنسا ورد هذا الواجب في قانون التوظيف الفرنسي الذي ينص على انه (كل موظف أيا كانت درجته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه يجب أن يخضع لتعليمات

<sup>41</sup> ينظر حكمها في 1965/6/5 ، مجموعة المبادئ القانونية ص 2048.

رؤسائه إلا في حالة كون الأوامر المعطاة ظاهرة عدم المشروعية ومن طبيعة تضر بخطورة بإحدى المصالح العامة... (42)

وفي مصر نص على هذا الواجب قانون العاملين المدنيين بالدولة بقوله (... يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه... أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه)، كما تؤكد هذا الواجب في المادة (77) من القانون ذاته إذ نصت على إن ( يحظر على العامل : 1- مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها والتعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين التي تصدر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو الامتناع عن تنفيذها،... ) (43).

يتضح لنا مما تقدم إن واجب الطاعة الرئاسية يجد أساسه في الالتزام بنصوص القانون المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، وخاصة تلك التي تحث على الطاعة الرئاسية.

### ج-مدى حق المرؤوس في ممارسة حقوقه السياسية

تركزت مجهودات الفقه الإداري حول تحقيق التوازن بين تقرير ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبين الحفاظ على هيبة الإدارة وقدرتها على تسيير مهامها على أتم وجه، وعلى اثر ذلك ظهر اتجاهان الأول: يرى إن المرؤوس يملك ممارسة حقوقه السياسية دون خوف أو تردد فهو موظف قبل كل اعتبار ومن حقه أن يمارس حقوقه المتنوعة أسوة بباقي المواطنين ، أما التبعية الرئاسية فلا تعني جعل الموظف العام مجرد تابع لرئيسه تبعية مطلقة لميوله ورغباته بما فيها الميول السياسية فهي فنية وإدارية وليست سياسية فيما عدا بعض الوظائف العليا ذات

<sup>42</sup> ينظر الفقرة 8 من المادة 76 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 المعدل.  
<sup>43</sup> محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، مصدر سابق ، ص 45-46-47

الطبيعة السياسية ، لذا ينتفي واجب الطاعة الذي يفرض على المرؤوس تجاه أوامر رؤسائهم عندما تكون هذه الأوامر متعلقة بالمجالات السياسية، أما في مجال العمل فطاعة المرؤوسين للرؤساء تمثل نقطة توازن بين ممارسة الرئيس لسلطته في الإشراف وتسيير العمل بالمرفق وحق المرؤوس في الإدلاء برأيه في العملية الإدارية فيما يعرض عليه والاجتهاد في إيجاد الحلول للمعوقات التي تواجهه، مع وجود الاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس مما يحفظ للرئيس مكانته وللمرفق سيره وانتظامه، أما الاتجاه الثاني : والذي نتفق معه فيذهب إلى انه يتوجب على المرؤوس عند ممارسة حقوقه السياسية أن يتقيد بواجب الطاعة وخصوصاً في مجال التعبير عن الرأي فعند مخاطبة الرؤساء أو مناقشتهم في أمور العمل أو أمور أخرى يتوجب احترامهم بالقدر الذي يسود بين الرئيس والمرؤوس ، فلا يحق للموظف أن يتناول على رئيسه بما لا يليق ، وذلك في تحديه أو التشهير به أو التمرد عليه<sup>(44)</sup>، حتى إن بعض ذهب بهذا الشأن إلى ضرورة عدم السماح للمرؤوسين إبداء آرائهم ومقترحاتهم في الأمور التي تتصل بالعمل ، فالرئيس وحده الذي يتجشم عبء المسؤولية ، وبالتالي ليس هناك ما يسوغ مناقشة المرؤوس لرئيسه ، وان السماح بهذا الحق داخل الجهاز الإداري يؤدي إلى الصراع بينهما والبطء في انجاز العمل، وفي مجال الآراء السياسية إذا كانت هذه الآراء قد أوجدت ثغرة في صرح العلاقة الرئاسية فعلى المرؤوس أن يلتزم بالحيدة المفروضة على الموظفين وذلك كي لا تصبح مكاتبتهم الرسمية أماكن للدعايات السياسية<sup>(45)</sup>.

ونخلص مما تقدم إن الطاعة الرئاسية تعد من القيود المفروضة على الموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية وبالخصوص أثناء التعبير عن آرائه لأنه وان كان له الحق في التعبير عن آرائه في حدود ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود

<sup>44</sup> محمد حامد الجمل : الموظف العام فقهاً وقضاً ، ج2، ط1 ، دار الفكر الحديث للطبع والنشر ، 1958 ، ص 1510-

1511

<sup>45</sup> عاصم احمد عجيلة: المصدر نفسه أعلاه ، ص 267.

الأدب والياقة وحسن السلوك، إلا إن واجب الطاعة الرئاسية يفرض عليه إتباع الرأي الذي انتهى إليه رئيسه الإداري وإن كان مخالفاً لرأيه الشخصي وإلا تعرض للعقوبات الانضباطية.

### ثانياً: واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية

إن أداء الموظف لواجباته الوظيفية يجعله على اطلاع وإحاطة بالكثير من الأسرار الوظيفية التي لم يكن من المتيسر له الاطلاع عليها لولا وظيفته هذه ، ولهذا يتوجب عليه أن لا يفضي بهذه المعلومات حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية، والحكمة من تقرير هذا الواجب تحقيق مصلحة مزدوجة ، فمن جهة مصلحة الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار من خلال عدم السماح بالبوح بما قد ينجم عنه من أضرار كبيرة ومن أمثلة ذلك واجب الأطباء في الحفاظ على أسرار مرضاهم، ومن جهة أخرى تجب حماية المصلحة العامة في مواجهة الكشف عن هذه الأسرار من اجل كفاءة الثقة المتبادلة بين المواطن والأجهزة الإدارية الأمر الذي سيسهم في أعانتها على أداء مهامها بأتم وجه، أما لو أفشى الموظف الأسرار الوظيفية فان ذلك سيخلق جوا من الشكوك والريبة في محيط الإدارات والمصالح الحكومية<sup>(46)</sup>، ولتوضيح هذا الواجب كأحد القيود التي ترد على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية ينبغي تعريف الأسرار الوظيفية أولاً : وبيان أساسها ثانياً ، وتحديد كيفية تأثيرها على ممارسة الحقوق السياسية ثالثاً:

### أ-تعريف الأسرار الوظيفية

انتهج المشرع فيما سنه من قوانين بهذا الشأن سواء في فرنسا أم مصر أم العراق سياسة عدم وضع تعريف مانع جامع للفظ السر مكتفياً بذكر صورته أو إيراد بعض مصاديقه أو ضرب بعض الأمثال له ، ويبدو إن هذا المسلك صائب وحكيم كون مهمة المشرع الأساسية ليست وضع تعاريف للألفاظ بقدر ما هي وضع الأحكام العامة لها ، ومن جهة أخرى يصعب وضع

<sup>46</sup> عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، ومحمد انس جعفر: أصول القانون الإداري ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، 1986 ، ص 531.

تعريف محدد للسر لأنه أمر نسبي فما يعد سراً عند شخص قد لا يعد كذلك عند آخر، كما إن الذي يعد سراً في ظروف معينة قد لا يكون كذلك في غيرها ، لذا حاول بعض الفقه تعريفه بأنه (معلومة يترتب على إفشائها ضرر أو تفويت مصلحة وذلك خلال مدة معينة)<sup>(47)</sup>، ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف الأسرار الوظيفية بأنها: المعلومات التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته وتلزمه القوانين بعدم إفشائها لما يترتب ذلك الإفشاء من ضرر يطل المصلحة العامة ويتعرض الموظف على أثره للمسائلة القانونية.

### ب-أساس واجب الحفاظ على الأسرار الوظيفية

من البدهة القول إن إلزام الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية يجد أساسه في الأحكام القانونية التي تحرص على صيانة وحفظ تلك الأسرار وحمايتها من الإفشاء وما يتبعها من أنظمة وتعليمات<sup>(48)</sup>.

ففي فرنسا نص على هذا الواجب قانون الوظائف الفرنسية وأحال تنظيمه إلى القواعد المقررة في قانون العقوبات بنصه الآتي: (وفقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون العقوبات يلتزم كل موظف بالسرية المهنية بالنسبة لكافة الحقائق أو المعلومات أو الوثائق التي يحصل عليها أثناء مباشرته لوظيفته، كما يحظر عليه قطعاً الكشف عن مضمون الأوراق أو المستندات المتعلقة بالعمل<sup>(49)</sup>).

وفي مصر نص قانون العاملين المدنيين بالدولة على هذا الواجب إذ جاء فيه (يحظر على العامل... أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة ) ، كما أكد المشرع المصري على هذا الواجب في قانون المحافظة على الوثائق الرسمية في الدولة

<sup>47</sup> وليد مرزة المخزومي: المصدر نفسه أعلاه ، ص 49.

<sup>48</sup> وليد مرزة المخزومي: المصدر نفسه أعلاه ، ص 109.

<sup>49</sup> ينظر الفقرة 8 من المادة 77 ، من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 المعدل

الذي جاء فيه (لا يجوز لمن اطلع بحكم عمله أو مسؤوليته أو حصل على وثائق أو مستندات غير منشورة من المشار إليها في المادة الأولى أو على صورة منها أن يقوم بنشرها أو بنشر فحواها كله أو بعضه إلا بتصريح خاص يصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص) (50).

### ج- أثر واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية في ممارسة الحقوق السياسية

يظهر أثر التزام الموظف بالمحافظة على الأسرار الوظيفية التي يطلع عليها في ممارسة حقوقه السياسية بصورة التزامه بعدم إفشاء هذه الأسرار للتدليل على موقف سياسي معين، أو لمناصرة حزب سياسي، أو لإشاعة موضوع محدد مستخدماً في ذلك المعلومات التي وصلت إلى علمه من خلال وظيفته (51).

فإذا كانت الدساتير أو التشريعات الوظيفية قد كفلت للموظف العام ممارسة حقوقه السياسية فإن من غير المسموح له بأي حال من الأحوال أن يستغل المعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته لتحقيق أغراض سياسية سواء تم هذا بالتشهير بالحكومة أم بالكيد بأحد الأفراد المتعاملين مع الإدارة، لأنه بفعله هذا يكون قد اخل بواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية، ومن ابرز حقوق الموظف السياسية الخاضعة لهذا القيد حقه في التعبير عن آرائه بموجب هذا الالتزام لا يستطيع أن يعبر عن رأيه إلا إذا سمحت له القوانين والأنظمة والتعليمات المرعية، وفي مجال الموازنة بين حق الموظف في التعبير عن آرائه وواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية رجح مجلس الدولة الفرنسي واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية على حق الموظف في التعبير عن آرائه في قضية تتلخص وقائعها بان الأنسة (Faueheux) وهي سكرتيرة لنقابة الاتصالات قد قامت بنشر مشروع لساعات العمل لازالت الإدارة تعده، ومع إن

<sup>50</sup> ينظر المادة 2 من قانون المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة رقم 121 لسنة 1975

<sup>51</sup> صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق، ص

الآنسة المذكورة قد استقت هذه المعلومات من احد الموظفين الذي عوقب أيضا، إلا إن المجلس لم يتردد في مشروعية معاقبتها مقررًا إن الموظف لا يجوز له أن ينتفع من إخلال موظف آخر بواجب الحفاظ على الأسرار الوظيفية ، بل يجب ألا يقع في الخطأ نفسه (52)، كما إن المحكمة الإدارية العليا في مصر أدانت احد كبار العاملين بهيئة البترول لنشره مقالا بالصور والمستندات عن مشروع الهيئة بجريدة الوفد بقصد التشهير بالهيئة والعاملين دون الحصول على إذن من رئاسته بذلك.

### المطلب الثاني: القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة

#### أولاً: واجب الحياد الوظيفي

إن إعطاء تعريف لواجب الحياد ليس بالأمر السهل وذلك لغياب النصوص الموضوعية التي تبين أبعاد هذا الواجب من جهة ، وتغير مفهومه تبعاً لظروف الدولة من جهة أخرى ، فقد ارتبط هذا المفهوم بالمذهب الفردي (الليبرالي) القائم على مبدأ (دعه يعمل دعه يمر) ، مما يضفي الطابع الحيادي على الجهاز الإداري وبالتالي السماح للدولة بالقيام بجميع وظائفها بعيداً عن الخلافات الحزبية والأيدلوجية والعقائدية ، فهي ملزمة بعدم وضع فوارق بين المواطنين تستند إلى معتقداتهم واختياراتهم السياسية والعقائدية وعليه يهدف الحياد إلى ضمان ثبات الإدارة واستمرار الدولة، أما في الدول السائرة نحو النمو فقد شهد هذا المفهوم تطوراً يختلف عن نظيره في الدول الغربية ، فخلافات الموظف العام موضع تحكم من جانب المسؤولين السياسيين ، ونشاطه محل سيطرة من قبل الحكومات كي تحقق سياستها وأهدافها وتوجهاتها<sup>(53)</sup>، لكن وعلى الرغم من هذه الصعوبات التي تواجه تحديد مفهوم الحياد الوظيفي، إلا إن الفقه لم يحجم عن ذلك ، فهناك من عرفه بأنه: انقطاع الموظف لعمله الوظيفي في

<sup>52</sup> محمد نجم جلاب: حرية الموظف في التعبير عن الرأي دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، 2013 ، ص 171.

<sup>53</sup> عثمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط1 ، بغداد ، 2011 ، ص 9

خدمة الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة بعيداً عن الاعتبارات السياسية أو الدينية أو المذهبية بما يضمن حماية المرفق العام واستقراره، وعرف أيضاً بأنه: (عدم الانحياز في التعامل داخل الوظيفة باتخاذ موقف لجانب ضد جانب آخر بسبب المعتقدات أو الآراء السياسية) (54)، وهو في نظر البعض (ممارسة الوظيفة بتجرد بعيداً عن الأهواء الشخصية ودون أدنى تمييز سياسي أو فلسفي أو ديني والامتناع عن الإعلان أو الترويج لأرائه الخاصة أو الترشح من الوظيفة العامة)، وعرف أيضاً بأنه: التزام الموظف بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية والحزبية أثناء تأدية مهامه الوظيفية (55) ونرجح هذا التعريف كونه أكثر وضوحاً وتحديداً لمفهوم الحياد الوظيفي.

ويتضح ما تقدم إن للحياد الوظيفي معنيين، الأول سلمي يتمثل في امتناع الموظف عن كل ما من شأنه التأثير في نشاط الإدارة، وعدم الانسياق لعواطفه وميوله، الثاني إيجابي يتمثل في مشاركة الموظف في الحياة السياسية مشاركة موضوعية لا يظهر فيها أي شكل من أشكال التحيز السياسي أو العقائدي.

ومن الدول التي عرفت هذا الواجب فرنسا منذ عام 1881 عن طريق منشور دوري وجهته الإدارة إلى جميع المديرين العموميين للإدارات المالية، وقد لفت هذا المنشور أنظار الموظفين إلى ضرورة احترام الأنظمة القائمة، وعدم التعرض لتصرفات الحكومة على أي وجه من الوجوه، ويلقى هذا الواجب تطبيقاً له في فرنسا في الأحكام القضائية الفرنسية، ومن تطبيقاته في هذا المجال إلغاء مجلس الدولة لقرار الإدارة القاضي بفصل المساعدة الاجتماعية المسؤولة عن الصحة المدرسية إذ انتهى المجلس إلى عدم إخلالها بواجب الحياد المفروض على كل موظف أثناء ممارسة وظيفتها، وبهذا الصدد أيضاً اعتبر مجلس الدولة التدبير الإداري الذي

54 مجدي مدحت النهري: قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، من دون اسم مطبوعة، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر، ص 17-18.  
55 فوزت فرحات: القانون الإداري العام، الكتب الأولى، التنظيم الإداري- نشاط الإدارة، ط1، مكتبة الحلبي الحقوقية، طرابلس، 2004، ص 341

أجاز تنظيم وعقد اجتماعات ذات طابع سياسي للطلاب في احد المعاهد عملاً غير مشروع ومخالفًا لمبدأ حياد المؤسسات التربوية<sup>(56)</sup>.

أما في مصر فإن الموظف العام مطالب دوماً بالحياد استناداً إلى القواعد العامة شأنه في ذلك شأن الموظف الفرنسي ، إلا إن هذا المبدأ قد تعرض إلى حالات من التدهور نتيجة للتجربة التي عاشتها الإدارة العامة المصرية بعد قيام ثورة 1952 مما اثر بشكل مباشر على هذا المبدأ إذ اتجه رجال الثورة إلى تطهير الإدارة الحكومية بمقتضى المرسوم رقم 130 لسنة 1952 والذي انشأ لجاناً لتطهير الوزارات والمصالح العامة والهيئات التي تشرف عليها الحكومة والمختصة بالبحث عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي وقعت وفق العمل بذلك القانون ، وكذلك المرسوم رقم 181 لسنة 1952 الصادر في 14 كانون الأول 1952 الذي تم بموجبه فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي والذي يعد من ابرز صور الخروج على مبدأ الحياد، وبعد عام 1971 اتجهت الحكومة إلى إصلاح أوضاع الوظيفة وذلك تطبيقاً للمبدأ الدستوري الذي تضمنه دستور 1971 الملغى بنصه الآتي: (الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون)<sup>(57)</sup> ، وعلى هذا الاتجاه سار الدستور الجديد فقد جاء فيه (الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون)<sup>(58)</sup>.

56 محمد يحيى احمد كرج: المصدر نفسه أعلاه ، ص 361.

57 ينظر المادة 14 من الدستور أعلاه.

58 ينظر المادة 14 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2013

### ثانياً: واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام

تستلزم دراسة واجب التحفظ منا أن نحدد أولاً: مفهوم هذا الواجب كأحد الواجبات المفروضة على الموظفين في مرافق الدولة المختلفة، ونوضح ثانياً الأساس القانوني الذي يستند عليه، لنعقب ذلك ببيان خصائصه في البند ثالثاً.

#### أ- مفهوم واجب التحفظ:

يعد واجب التحفظ من أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً ، إذ يصعب رسم حدوده القانونية كونه يخضع غالباً إلى تقدير الجهة الإدارية التي تقدر فيما إذا كان هناك إخلال بواجب التحفظ من عدمه، كما يصعب وضع تعريف جامع ومانع له، بسبب عدم تنظيمه من قبل التشريعات الوظيفية العامة، لا سيما إن مضمون هذا الواجب يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي التي تعتمده الدولة ، ففي الأنظمة الدكتاتورية يصل التزام الموظف بالتحفظ إلى أعلى مستوياته، بل قد يجبر الموظف على وجوب تطابق أفكاره السياسية مع أفكار الحكومة ، وبالتالي يصبح الموظف عبارة عن أداة تعبير عن منهج الحكومة السياسي، خلافاً للنظم الديمقراطية التي يتمتع الموظف من خلالها بمستويات مهمة من الحرية في ممارسة حقوقه السياسية ، حتى لو تعارضت هذه الممارسة مع سياسة الحكومة في بعض الأحيان، مادام ملتزماً بواجب التحفظ المفروض عليه (59).

إلا انه وبالرغم من ذلك فان الفقه الإداري لم يتوان عن وضع بعض التعريفات المحددة له فعرفه بعض الفقه الفرنسي بأنه (امتناع الموظف أثناء العمل أو بعده عن التعبير عن آرائه

<sup>59</sup> صبري جلبي احمد عبد العال: ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحرريات السياسية ، مصدر سابق ، ص 695-696.

بشكل غير ملائم لوظيفته الإدارية)، وعرفه البعض الآخر بأنه (التزام الموظف بعدم الإدلاء بآرائه بشكل يثير الشعور العام ويؤثر على الاعتبار والاحترام الواجب للوظيفة العامة)<sup>(60)</sup>.

أما موقف الفقه العربي من تحديد واجب التحفظ فذهب رأي إلى أنه (تعبير الموظف عن آرائه بطريقة بعيدة التجريح أو التشهير أو التطاول أو التمرد أو المساس بالمرفق أو بالسلطات العامة في الدولة) ، وعرفه البعض الآخر بأنه (نوع من تصحيح السلوك أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله، وحسن النية في أفعاله، والاعتدال في سلوكه على وجه العموم)، وعرف أيضا بأنه (مجموعة من القيود والضوابط القضائية التي يلزم الموظف بمراعاتها واحترامها حين التعبير عن آرائه السياسية بغية جعل ممارسة مهمات وظيفته ممكنة وسليمة)<sup>(61)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف واجب التحفظ بأنه: القيد الذي يلزم الموظف داخل المرفق وخارجه عند ممارسة حقوقه السياسية بمراعاة جانب الحذر والحيطه في سلوكه العام وفي التعبير عن آرائه السياسية وذلك بعدم تجاوز الحد المألوف الذي تقره قواعد الوظيفة العامة.

أما على المستوى القضائي فانه في فرنسا يرجع البعض سبب عدم تنظيم هذا الواجب في قانون التوظيف رقم (634) لسنة 1983، إلى اكتمال بنائه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي<sup>(62)</sup>، الأمر الذي ينفي ضرورة تقنينه في قانون إذ إن إحدى سمات القانون الإداري عدم تقنينه فهو واجب مفروض على الموظفين وهذا ما أكدته التطبيقات القضائية ومن ذلك الحكم الصادر في قضية (تيسيه) سنة 1953 والتي تلخص وقائعها بان السيد (تيسيه) كان مدير المركز القومي للبحث العلمي وفي نفس الوقت كان أحد رؤساء شرف الاتحاد الجامعي، وقد

<sup>60</sup>BOUDONCLE R Fonction Publique et liberte d.opinion en droit positif Francais These LyonII 1957 p,96

<sup>61</sup> جلال احمد الادمع: التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن النقض-الإدارية العليا ، 2ط ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2003، ص399-400

<sup>62</sup> بدوي عبد العليم السيد : مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه ، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مصدر سابق ، ص 552

نشر هذا الاتحاد في نهاية سنة 1949 قراراً هاجم فيه إجراءات إبعاد الأساتذة البولنديين الذين يقومون بالتدريس في فرنسا ووصفوها بأنها فضيحة شنيعة ، وعلى اثر ذلك سأل وزير التعليم الوطني كبار الموظفين الذين ظهرت أسماءهم في صدر الوثيقة التي ورد فيها القرار المذكور، فيما إذا كانوا مؤيدين لهذه المظاهرات أم لا، فأجاب السيد (تيسيه) انه إذا كان لم يشارك شخصياً في إعداد الوثيقة فان رأيه فيها مسألة شخصية تخصه وحده وهو أمر شخصي، ولعدم موافقة الوزير عن هذه الإجابة فقد أنهى خدمات السيد (تيسيه) استناداً إلى انه ارتكب خطأً وظيفياً لعدم التزامه بواجب التحفظ لرفضه عدم الموافقة على هذا المنشور وما ينطوي عليه من هجوم عنيف على سياسة الحكومة ، على الرغم من إن الوزير كان يملك سلطة فصل السيد (تيسيه) دون حاجة إلى ذكر الأسباب التي استند إليها في قراره، لأن الوظيفة التي يشغلها تعد إحدى الوظائف العليا التي تكون خاضعة لرهن وتقدير الحكومة ، وطعن السيد (تيسيه) بهذا القرار أمام مجلس الدولة ، وقد رفض مجلس الدولة هذا الطعن وجاء في قراره (... بالرغم من إن الاهتمام بالاستقلال والكرامة هي من تقاليد الجامعة الفرنسية إلا إن مدير المركز القومي للبحث العلمي كان ملتزماً بمراعاة التحفظ إزاء الحكومة، ولعدم رفض السيد تيسيه استنكار نص المظاهرات العنيفة ضد الحكومة يكون بذلك قد ارتكب خطأً تأديبياً لإخلاله بواجب التحفظ مما يستوجب معاقبته..).<sup>(63)</sup>.

أما في مصر فكانت هناك إشارات بسيطة لتطبيق هذا الواجب في قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية عندما ذهبت إلى إن (لا تثريب على الموظف إذا كان معتداً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، صريحاً في ذلك أمام رئيسه، لا يداور ولا يرائي

<sup>63</sup> مارسولون، بروسبيوفي ، جي برييان: أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، من دون اسم مطبعة، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1991 ، ص 465-466

مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك... (64).

### ب-أساس واجب التحفظ:

نظراً لخلو التشريعات الوظيفية من نصوص صريحة تلزم الموظف بواجب التحفظ عند ممارسة حقوقه السياسية باستثناء بعض التشريعات الخاصة في فرنسا المنظمة لأوضاع خاصة كالقضاة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات لذلك اجتهد الفقهاء لوضع أساس لهذا الواجب وأسفر هذا الاجتهاد عن ثلاثة اتجاهات، الأول: يرجع أساس واجب التحفظ إلى فكرة تبادل المصالح ، وقد سادة هذه الفكرة عندما كان ينظر إلى علاقة الموظف بالدولة على إنها علاقة تقوم على أساس فكرة العقد وما يترتب من حقوق والتزامات بين طرفيه فبموجب هذه العلاقة هناك منافع ومصالح متبادلة بين الموظف والدولة فالموظف يستفيد من المزايا الوظيفية التي توفرها له الدولة في مقابل الالتزامات التي يفرضها عليه النظام القانوني، وهذه الالتزامات المفروضة على الموظف لا يقتصر أثرها داخل المرفق فقط بل تمتد لتشمل سلوكه خارج المرفق أيضاً، إلا إن هذه الفكرة لم تدم طويلاً بسبب حلول نظرية المركز التنظيمي الذي يربط الموظف بالدولة محل نظرية العقد سابقاً، أما الاتجاه الثاني: فيرى إن أساس واجب التحفظ يعود إلى فكرة مصلحة المرفق العام ، فمصلحة المرفق توجب على الموظف أن يسلك سلوكاً نزيهاً بعيداً عن الشبهات والانتقادات التي قد تطال المرفق الذي يعمل فيه الموظف، فإذا كانت الوظيفة العامة تقوم على أساس خضوع الموظفين للهيئات العليا في الدولة ، فان هذا الخضوع يجب أن ينظر إليه كوسيلة لتأمين حسن سير المرافق العامة لأداء وظائفها، ويضيف بعض أنصار هذا الاتجاه إلى جانب فكرة مصلحة المرفق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة وذلك لان الوظيفة حسب رأيهم لا تتطلب بحد ذاتها تقييد حرية الموظف عند التعبير عن آرائه السياسية، بقدر ما تتطلب

<sup>64</sup> جلال احمد الادمغ: التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن النقض-الإدارية العليا ، ط2 ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2003، ص399-400

من شاغليها التأكد من عدم تعارض هذه الآراء مع حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد واحترام لمبدأ المساواة بين المستفيدين من خدمات هذا المرفق، أما الاتجاه الثالث والأخير فيرجع أساس واجب التحفظ إلى فكرة المشاركة في السلطة العامة، بحيث يتسع مدى تحفظ الموظف في التعبير عن آرائه كلما باشر مظاهر السلطة العامة، وقد يصل مدى تحفظ الموظف عند أصحاب الوظائف العليا إلى المستوى الذي يعدم الحرية لديه في التعبير عن آرائه، لأنه يفترض في هذه الفئة إضافة إلى ولائهم السياسي للحكومة، أن تكون أفكارهم وميولهم السياسية متطابقة مع سياستها<sup>(65)</sup>.

ويتبين لنا مما تقدم إن الفقهاء اختلفوا في وضع أساس لواجب التحفظ، فمنهم من يسنده إلى فكرة تبادل المصالح، ومنهم من يسنده إلى فكرة مصلحة المرفق، ومنهم من يسنده إلى فكرة المشاركة في السلطة، ونميل إلى فكرة مصلحة المرفق العام ذلك إن الموظف يخضع لقيود التحفظ وغيره من القيود من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة والمتمثلة بمصلحة المرفق الذي يعمل به.

### ج- خصائص واجب التحفظ:

يتميز واجب التحفظ ببعض الخصائص التي تميزه عن الواجبات الأخرى المفروضة على موظفي الدولة ويمكن إجمالها بما يأتي:

1- انه واجب عام مفروض على جميع الموظفين: ويقصد بذلك إن هذا الواجب مفروض على جميع فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة، سواء كانوا خاضعين لتشريعات الوظيفة العامة، أم للتشريعات الخاصة كالعسكريين والقضاة، وسواء كانوا في مركز تنظيمي أم في مركز المتعاقد معها<sup>(66)</sup>.

<sup>65</sup> طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق، ص 412

<sup>66</sup> فتحي فكري: قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، من دون اسم مطبوعة، دار النهضة العربية، 1989، ص 55

2- يعد واجباً مستمراً: تظهر صفة الاستمرارية في هذا الواجب من خلال الالتزام به قبل الالتحاق بالوظيفة ويستمر حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية ، ففي المرحلة السابقة للالتحاق بالوظيفة العامة يظهر اثر التحفظ من خلال السلطة الواسعة التي تمتلكها الإدارة في تقدير صلاحية المرشح للوظيفة ، وذلك عن طريق وضع الشروط المطلوبة في المرشح لشغل الوظيفة، ومن ثم يكون لها الحق في استبعاد المرشح الذي يتنافى سلوكه مع مصلحة الإدارة متى رأت إن سلوكه لا يتفق مع مصلحة الإدارة ويمثل خرقاً لواجب التحفظ المطلوب من الموظف تحت رقابة القضاء الذي يقدر مدى صلاحية قرار الإدارة في هذا المجال (67).

3- أنه واجب متغير: تتأتى صفة التغير بهذا الواجب من كونه يتغير حسب توافر بعض العوامل المؤدية إلى التشديد أو التخفيف في درجة الالتزام به، فمن العوامل التي تزيد من درجة التزام الموظفين بواجب التحفظ موقع الموظف بالتسلسل الإداري، فواجب التحفظ لدى الموظفين القياديين الذين يشاركون في تخطيط السياسة الحكومية أو على الأقل الذين يكونون بالقرب من مركز القرار السياسي يكون من اشد الموظفين الذين يحتلون مراكز وظيفية دنيا في السلم الإداري، بيد إن الواقع يشير إلى غير ذلك تماماً فالإدارة لها سلطة تقديرية في تحريك المسؤولية التأديبية ضد الموظفين المقصرين ، وغالباً ما تتغاضى عن توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين الذين يتبوؤن مراكز قيادية بينما يكون الموظف البسيط عرضة للعقاب إذا اخل بواجب التحفظ تجاه الإدارة، ومن العوامل التي تؤدي إلى زيادة درجة التحفظ كذلك طبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف، فأقصى درجاته تكون عند القضاة والعسكريين، لان طبيعة هذه الوظائف تلزمهم بدرجة عالية من التحفظ أثناء التعبير عن آرائهم السياسية، أما أهم العوامل التي تؤدي إلى تخفيف درجة الالتزام بهذا الواجب فهو الانتماء النقابي، لان الصفة النقابية تحول لمن يحملها قدراً واسعاً في ممارسة الحقوق السياسية وبالذات في التعبير عن الآراء

السياسية للدفاع عن مصالح من يمثلهم سواء بعرض مشاكل النقابة على السلطات الرئاسية أم الإدلاء بأحاديث صحفية (68).

يتبين لنا مما تقدم إن واجب التحفظ في السلوك العام من القيود التي ترد على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبالخصوص في مجال حرية الرأي السياسي.

### الخاتمة

في ختام بحثنا لموضوع القيود الخاصة الواردة على الحقوق السياسية للموظف العام في القانون الإداري، توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وتمثل ثمرة هذه الدراسة، وسنورد أهم النتائج والمقترحات إتماماً للفائدة العلمية والعملية وهي:

#### أولاً- النتائج:

- 1- اتضح إن الحقوق السياسية ذات أهمية بالغة إذ تعد الأساس الذي تقوم عليه الدولة الديمقراطية، وهي بهذا الاعتبار تمثل الضمانة المثلى لتمتع الأفراد بحقوقهم الأخرى.
- 2- إن للحقوق السياسية صور متعددة ومن أهم هذه الصور في الميدان السياسي بالنسبة للموظف العام هي حقه في الانتخاب والترشيح والانتماء للأحزاب السياسية وحرية الآراء السياسية لما لهذه الصور من الآثار الكبيرة على عمل الإدارة وحسن انتظام سير المرفق العام.
- 3- نستنتج إن الموظف العام كقاعدة عامة يتمتع بحق انتخاب ممثليه في المجالس البرلمانية والمحلية باستثناء الفئات العسكرية التي منعها المشرع المصري من هذا الحق.
- 4- إن الموظف العام يتمتع بحق الترشيح للمجالس النيابية باستثناء بعض الفئات التي لا يجوز لها الترشيح إلا بعد تقديم استقالاتهم، وهو ما تعرضنا له في النقاط الخاصة بحالات عدم القابلية للترشيح سواء في فرنسا أم في مصر.

<sup>68</sup> علي عبد الفتاح محمد خليل : حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، قيود و ضمانات ، مصدر سابق ، ص 376

- 5- نلاحظ إن الموظف في فرنسا له الحق الكامل في الانتماء للأحزاب باستثناء بعض الطوائف المحظور عليها بموجب القوانين الخاصة الاشتغال بالسياسة كون هذه الطوائف ممن يتوجب عليها الولاء التام للحكومة، أما في مصر والعراق فان حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية مرّ بمراحل تاريخية متأرجحة بين الحظر والإباحة، حتى استقر الحال في كلا النظامين على تبنى المبدأ العام الذي يسمح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية باستثناء بعض الفئات التي أشرنا لها سابقاً.
- 6- اتضح لنا من خلال الدراسة إن المشرع الفرنسي كفل حق الموظف في إبداء آرائه السياسية بنصوص صريحة في الدساتير وفي القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، أما في مصر فلم تكفل القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة فيهما هذا الحق على الرغم من كفالتها في دستوريهما.
- 7- تبين لنا إن الطاعة الرئاسية تعد من القيود المفروضة على الموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية وبالخصوص أثناء التعبير عن آرائه لأنه وإن كان له الحق في التعبير عن آرائه في حدود ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إلا إن واجب الطاعة الرئاسية يفرض عليه إتباع الرأي الذي انتهى إليه رئيسه الإداري وإن كان مخالفاً لرأيه الشخصي وإلا تعرض للعقوبات الانضباطية.
- 8- اتضح لنا إن واجب المحافظة على أسرار الوظيفة كأحد القيود الواردة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية يفرض عليه عدم استغلال المعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته لتحقيق أغراض سياسية سواء تم هذا بالتشهير بالحكومة أم بالكيد بأحد الأفراد المتعاملين مع الإدارة.
- 9- نستنتج أن واجب الحياد الوظيفي يفرض على الموظف العام أثناء ممارسة حقوقه السياسية أن يكون ملزم بالحيادة مع المتعاملين مع المرفق العام دون تمييز بينهم بداعي آرائهم أو دياناتهم أو انتماءاتهم الحزبية.

10- يتبين لنا مما تقدم إن واجب التحفظ في السلوك العام يفرض على الموظف العام أثناء ممارسة حقوقه السياسية داخل المرفق وخارجه مراعاة جانب الحذر والحيطه في سلوكه العام وفي التعبير عن آرائه السياسية بوجه خاص وذلك بعدم تجاوز الحد المألوف الذي تقره قواعد الوظيفة العامة.

### ثانياً-التوصيات:

1-نقترح في مجال حق الموظف في الترشيح للمجالس النيابية أن يستثنى النظام الداخلي لمجلس النواب أساتذة الجامعات من الاستقالة ويكتفي بشأنهم بالتفرغ الجزئي، إذ إن ارتباطهم بمجتمعهم ينبغي أن يكون وثيقاً ومستمراً فهم عقل الأمة وضميرها الواعي، وحملة همومها وتطلعاتها فضلاً عن كون هذه الفئة تتمتع بقدر كبير من النزاهة والاستقلال في ممارسة مهامها الوظيفية مما يجعلها بعيدة عن تأثير السلطة التنفيذية وغيرها، كما إن اشتراط تقديم استقالتهم ينطوي على إهدار لدورهم في إثراء النهضة العلمية، وتربية و تثقيف الأجيال المتعاقبة ، وينعكس سلباً على نتاجهم العلمي لاسيما في مجال انجاز الأبحاث التخصصية المتنوعة.

2- ندعو المشرع إلى إضافة نص إلى قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل أو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل يتضمن عدم تعرض الموظف للمساءلة والمضايقة نتيجة إبدائه للآراء السياسية ، خصوصاً بعد الحقبة القاسية التي عاشها الموظف العراقي خلال سيطرة حزب البعث المنحل على مقاليد السلطة إذ تم تطهير الجهاز الإداري منذ عام 1968 من معتنقي الآراء والأفكار السياسية المخالفة للفكر السياسي لحزب البعث المنحل عن طريق الفصل بغير الطريق التأديبي الذي نص عليه القانون ، مخالفين بذلك النصوص الدستورية التي تضمن حق الإنسان في التعبير عن رأيه ونشره في حدود القانون.

3- بالرغم من إن واجب الحياد يفرض على موظفي الدولة كافة استناداً إلى المبادئ العامة في الامتناع عن كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة ، فقد أوجبت تعليمات (قواعد

السلوك الوظيفي الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط) الصادرة من هيئة النزاهة في الفقرات (2،3) من المادة (1) من تعليمات نموذج قواعد السلوك المرفق بتعليمات قواعد السلوك الوظيفي رقم (1) لسنة 2006 على الموظفين التقيد بهذا الواجب إذ نصت الفقرة (2) على أن (أداء واجبات الوظيفة بكل أمانة وكفاءة وإخلاص وحرص على المصلحة العامة وان لا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن أداء الواجبات الوظيفية (3) على إن (أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون) ، غير إن الركون إلى المبادئ العامة وتعليمات قواعد السلوك الوظيفي لا يكفي لكفالة هذا الواجب من قبل الموظف أمام شدة الضغوطات التي قد يتعرض لها من قبل الأحزاب السياسية الموجودة على الساحة العراقية في الوقت الراهن لذلك ندعو المشرع العراقي إلى يقنن واجب الحياد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل كونه يمثل الشريعة العامة للواجبات المفروضة على الموظفين .

### المراجع والمصادر

'Abd al-Fattah Murad. Sharh al-Hurriyat al-'Amma wa Qada' al-Mahakim al-'Ulya bishaniha, min dun ism matba'a, al-Maktab al-Jami'i al-Hadith, min dun sana nashr, p. 297.

'Abd al-Majid 'Abd al-Hafiz Sulayman, wa Muhammad Anas Ja'far. Usul al-Qanun al-Idari, min dun ism matba'a, Dar al-Nahda al-'Arabiyya, 1986, p. 531.

'Imad Kazim Daham. Haqq al-Musharaka fi al-Hayat al-Siyasiyya, Risala Majistir, Kulliyat al-Qanun, Jami'at Babil, 2007, p. 19.

'Umar Muhammad Ibrahim Zayid. Sultat al-Dawla fi Tanzim al-Huquq (Diraasa Muqarana bayna al-Shari'a al-Islamiyya wa al-Qanun al-Wad'i), T2, Dar al-Nahda al-'Arabiyya, 2007-2008, p. 109.

'Uthman Ghilan al-'Abudi. Wajib al-Muwazzaf al-'Amm bil-Hiyadiyya al-Siyasiyya wa Tatbiqatuhu fi Shu'un al-Wazifa al-'Amm, T1, Baghdad, 2011, p. 9.

André Hauriou. al-Qanun al-Dusturi wa al-Mu'assasat al-Siyasiyya, J1, min dun ism matba'a, al-Ahliya lil-Nashr wa al-Tawzi', Bayrut, 1974, p. 169.

Ayman Muhammad Sharif. al-Izdawaj al-Wazifi wa al-'Udwi bayn al-Sultatayn al-Tashri'iyya wa al-Tanfidhiyya fi al-Anzima al-Siyasiyya al-Mu'asira, min dun ism matba'a, Dar al-Nahda al-'Arabiyya, 2005, p. 424.

Boudoncle R Fonction Publique et liberte d.opinion en droit positif Francais These Lyonll 1957 p, 96.

Fathi Fikri. Qiyud Ta'bir al-Muwazzaf 'an Ara'ihfi fi al-Suhuf, min dun ism matba'a, Dar al-Nahda al-'Arabiyya, 1989, p. 55.

Fawzat Farhat. al-Qanun al-Idari al-'Amm, al-Kitab al-Awwal, al-Tanzim al-Idari - Nashat al-Idara, T1, Maktabat al-Halabi al-Huquqiyya, Tarabulus, 2004, p. 341.

Hani Sulayman al-Tu'aymat. Huquq al-Insan wa Hurriyatuhu al-Asasiyya, min dun ism matba'a, Dar al-Shuruq lil-Nashr wa al-Tawzi', 2003, p. 206.

Husni Qamar. al-Himaya al-Jina'iyya lil-Huquq al-Siyasiyya (Diraasa Muqarana) bayn al-Tashri'ayn al-Faransi wa al-Misri, min dun ism matba'a, Dar al-Kutub al-Qanuniyya, Misr, 2006, p. 4.

Ibn Manzur. Lisan al-'Arab, Bab al-Haqq, J10, min dun ism matba'a, Dar Ihya' al-Turath al-'Arabi, min dun sana, p. 107.

Ja'far Sadiq Mahdi. Damanat Huquq al-Insan (Diraasa Dusturiyya), Risala Majistir, Kulliyat al-Qanun, Jami'at Baghdad, 1990, p. 26.

Jalal Ahmad al-Adimagh. al-Ta'dib fi Daw' Qada' Mahkamatay al-Ta'n (al-Naqd – al-Idariyya al-'Ulya), T2, al-Maktab al-Jami'i al-Hadith, al-Iskandariyya, 2003, pp. 399–400.

Majdi Madhat al-Nahri. Qiyud Mumarisat al-Muwazzaf al-'Amm lil-Huquq wa al-Hurriyat al-Siyasiyya, min dun ism matba'a, Maktabat al-Jala' al-Haditha bil-Mansura, Misr, pp. 17–18.

Marcelon, Brousbiovi, J. Priban. Ahkam al-Mabadi' fi al-Qada' al-Idari al-Faransi, Tarjama D. Ahmad Yasri, min dun ism matba'a, Munsha'at al-Ma'arif, al-Iskandariyya, 1991, pp. 465–466.

Mazin Lilo Radi, wa Haydar Adham 'Abd al-Hadi. al-Madkhal li Dirasat Huquq al-Insan, T1, Matba'at Jami'at Duhok, bidun dhikr Dar Nashr, 2010, p. 59.

Muhammad Farghali Muhammad 'Ali. Nuzum wa Ijra'at Intikhab A'da' al-Majalis al-Mahalliyya fi Daw' al-Qada' wa al-Fiqh (Diraasa Ta'siliyya wa Tatbiqiyya li Nizam al-Intikhab al-Mahalli fi Misr wa Duwal al-Gharb), min dun ism matba'a, Dar al-Nahda al-'Arabiyya, 1998, p. 128.

Muhammad Hamid al-Jamal. al-Muwazzaf al-'Amm Fiqhan wa Qada'an, J2, T1, Dar al-Fikr al-Hadith lil-Tiba'a wa al-Nashr, 1958, pp. 1510–1511.

Muhammad Judat al-Malt. al-Mas'uliyya al-Ta'dibiyya lil-Muwazzaf al-'Amm, Utruhah Doctorah, Jami'at al-Qahira, Kulliyat al-Huquq, 1967, p. 168.

Muhammad Najm Jalab. Hurriyat al-Muwazzaf fi al-Ta'bir 'an al-Ra'y (Diraasa Muqarana), Risalat Majistir, Kulliyat al-Qanun, al-Jami'a al-Mustansiriyya, 2013, p. 171.

Muhammad Rif'at 'Abd al-Wahhab. al-Anzima al-Siyasiyya, min dun ism matba'a, Manshurah al-Halab al-Huquqiyya, 2005, p. 215.

Muhammad Taha Badawi, wa Muhammad Tala'at al-Ghunaymi. al-Wajiz fi al-Nuzum al-Idariyya, min dun ism matba'a, Dar al-Ma'arif, Misr, 1957, p. 169.

Muhammad Thamir al-Sa'dun. Huquq al-Insan al-Ijtima'iyya wa al-Iqtisadiyya wa al-Thaqafiyya, T1, Maktabat al-Fayd, 2013, p. 9.

Sa'd 'Asfur. al-Nizam al-Dusturi - Dustur Sanat 1971, min dun ism matba'a, Munsha'at al-Ma'arif, al-Iskandariyya, 1980, p. 436.

Sa'd 'Asfur. Hurriyat Takwin al-Jam'iyyat fi Injiltira wa Faransa wa Misr, Bahth Manshur fi Majallat al-Huquq lil-Buhuth al-Qanuniyya wa al-Iqtisadiyya, al-'Adad (1), al-Sana (5), 1951, p. 101.

Sabri Jalabi Ahmad 'Abd al-'Al. Duwabit Mumarisat al-Muwazzaf al-'Amm lil-Huquq wa al-Hurriyat al-Siyasiyya, Masdar Sabiq, p. 455.

Sulayman Muhammad al-Tamawi. al-Qada' al-Idari, Qada' al-Ta'dib (Diraasa Muqarana), al-Kitab al-Thalith, min dun ism matba'a, Dar al-Fikr al-'Arabi, 1979, p. 202.