

الحرية السياسية للموظف العام

كلية القانون / جامعة ديالى

م.م. علاء الدين محمد حمدان

المقدمة :

تعتمد قوة الدولة وتقدمها على كفاءة موظفيها ومثابرتهم على العمل، 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 أقرار الكثير من الحقوق والحريات للموظف العام بقصد تشجيع ذوي الاختصاص والكفاءة للإقبال على الوظيفة العامة.

ألا أن قضية ممارسة الموظف العام للحريات السياسية ما تزال إحدى المشكلات التي يثيرها نظام الوظيفة العامة والتي تتعارض إزاءها رغبات الموظفين والإدارة، فالموظفون لا ينفكون يطالبون بكامل الحريات الممنوحة للمواطنين عامة، والإدارة تسعى إلى تقييد ممارسة الموظف العام لحرياته السياسية بحيث لا تتعارض مع الالتزامات الوظيفية الملقة على عاتقه وأهمها تأمين حسن سير المرفق الذي يعمل فيه بانتظام وباضطراد .

ويختلف مدى تمتع الموظف العام بالحريات السياسية من دولة إلى أخرى باختلاف الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة . كما يختلف الحال داخل الدولة نفسها من فترة زمنية لأخرى .

فالدول ذات النظم غير الديمقراطية تتطلب تطابقاً تاماً بين الأفكار السياسية التي يؤمن بها الموظفين ، وتلك التي يعتنقها النظام الحاكم ، كما إن هذه الدول كثيراً ما تصدر حقوق الموظف العام وحرياته السياسية أو تنتقص منها .

أما الدول ذات النظم الديمقراطية فتتيح لموظفيها قدراً كبيراً من الحقوق والحريات، إذ أنها تعتبر إن الموظف هو أولاً مواطن حر .

إلا انه - حتى في النظم الديمقراطية - فإن الموظف العام ، يجب أن يمارس الحقوق والحريات السياسية ، التي كفلها الدستور للمواطن ، بصورة أضيق من تلك التي يتمتع بها غير الموظفين ، وهذه نتيجة طبيعية لاختلاف العلاقات التي تربط الدولة بالمواطنين ، عن تلك التي تربطها بالموظفين .

ففي ظل العلاقة بين الدولة والموظف هناك منافع متبادلة بين الطرفين ، فالموظف يستفيد من الحقوق الوظيفية ، التي توفرها الدولة له ، مقابل الالتزامات التي يفرضها عليه نظام الوظيفة العامة ، وإذا كان دخول الموظف سلك الوظيفة العامة ، أمراً اختيارياً ، فإن مجرد قبوله خدمة الدولة ، والانضمام إلى جهازها الوظيفي ، يفرض عليه التزامات تفوق التزامات المواطن . ثم إن الاعتراف للموظف بالقدر نفسه من الحريات السياسية، المسموح بها للمواطن، قد يعرض أداء المرافق العامة ووظائفها للخطر .

كما إن مباشرة الموظف العام لمظاهر السلطة، قد يتطلب تطابق فكره مع السياسة السائدة في الدولة، إذ لا يتصور استمرار احد الأشخاص في العمل بمرفق عام، وهو يقوم بمهاجمة سياساته وقراراته، ومن ثم تنفيذها ووضعها موضع التطبيق. هذا إضافة إلى انه من

غير المقبول أن يكون الموظف مشاركاً في اتخاذ القرارات الحكومية، ومن ثم يعبر عن نقده لهذه القرارات أو استيائه منها .

ولما كانت الحريات السياسية من أهم الحريات العامة ، التي يجب أن يتمتع بها الإنسان ، دون أن تعتبر ترفاً أو تزييداً ، إلى جانب كونها تشكل دائماً محوراً للنزاع بين الأفراد والسلطة ، فإن من المهم البحث في الحقوق والحريات السياسية للموظف العام ، بغية التوصل إلى إيجاد نقطة التوازن بين حق الموظف العام ، كغيره من المواطنين ، في ممارسة الحقوق والحريات السياسية ، من ناحية ، وبين حق الدولة ، لاعتبارات تتعلق بمصلحة الوظيفة ، في أن تضع القيود والضوابط على ممارسة موظفيها لهذه النوعية من الحقوق والحريات من ناحية أخرى .

ولمعالجة هذا الموضوع، سوف نقسم البحث إلى ثلاث فصول نبينها كما يلي:

الفصل الأول / الموظف العام والحريّة السياسيّة .

الفصل الثاني / الأساس القانوني للحريّة السياسيّة للموظف العام.

الفصل الثالث / العلاقة بين السياسة والإدارة العامة وأثرها على الحريّة السياسيّة للموظف العام

ونختتم البحث بخاتمة تتضمنها أهم النتائج المتحصلة منه بالإضافة إلى بعض المقترحات التي نعتقد أنها على درجة من الأهمية.

والله ولي التوفيق

الفصل الأول

الموظف العام والحريّة السياسيّة

قبل البدء في بحث الحريّة السياسيّة للموظف العام ، يتعين التعرض لمفهوم الموظف العام ، نظراً لأهمية التمييز بين الموظف العام وغيره من العاملين في الدولة، خاصة في البلاد التي تأخذ بالنظام القانوني والقضائي المزدوج كما لا بد من التعريف بالحريّة السياسيّة ومضمونها ، ومن ثم استعراض فئات الموظفين الذين تواترت التشريعات على استثنائهم من ممارسة الحريات السياسيّة.

عليه سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث وهي كالتالي:-

المبحث الأول / ونبين فيه مفهوم الموظف العام

المبحث الثاني / ونبين فيه مفهوم الحريّة السياسيّة .

المبحث الثالث / ونبين فيه الوظائف الخاصّة المستثناة من ممارسة الحريات السياسيّة

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

يختلف تعريف الموظف العام من دولة لأخرى، ومن وقت لآخر، داخل الدولة الواحدة، وذلك تبعاً لما يسود هذه الدول من أنظمة قانونية وسياسية وفكرية، وعليه سنورد التعريف التشريعي أولاً، والتعريف القضائي ثانياً، والتعريف الفقهي ثالثاً.

المطلب الأول / التعريف التشريعي

اقتصرت التشريعات الوظيفية في فرنسا على تحديد الفئات التي تخضع لها، وذلك بدءاً من قانون الوظيفة الصادر في ١٩ تشرين الأول سنة ١٩٤٦، وحتى القانون الحالي للوظيفة العامة الصادر في ١١ كانون الثاني سنة ١٩٨٤، والذي نص في المادة (٢) منه:-
 ((يطبق هذا النظام على الأشخاص المعيّنين في وظيفة دائمة كامل الوقت ، والشاغليين لدرجة في التسلسل الإداري المركزي للدولة ، أو المرافق الخارجية المستقلة عنها ، أو المؤسسات العامة للدولة))(١)

وفي مصر لم تتضمن نصوص قوانين التوظيف المصرية المتعاقبة ابتداءً من أول قانون للوظيفة العامة رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١، وانتهاءً بقانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ تعريفاً دقيقاً لفكرة الموظف العام، فقد جاء في المادة (١) من القانون (٤٧) ما يلي:-
 ((يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة في موازنة كل وحدة)) (٢)

أما في العراق فقد اعتاد المشرع العراقي أن يعرف الموظف في قوانين الخدمة وقوانين انضباط موظفي الدولة التي أصدرها ابتداءً من قانون الخدمة المدنية الصادرة عام ١٩٣١ وانتهاءً بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ والذي نص في المادة (الأولى/ثالثاً) منه :- ((الموظف: كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة))(٣)

المطلب الثاني / التعريف القضائي

لقد عرف مجلس الدولة الفرنسي، الموظف العام بأنه: ((كل شخص يقلد وظيفة دائمة في كادر مرفق عام))

وفي مصر ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى انه: ((يشترط لكي يعتبر الشخص موظفاً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة أن تكون علاقته بالشخص المعنوي العام لها صفة الاستقرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها)) (٤)

المطلب الثالث / التعريف الفقهي

إن الآراء الفقهية لم تخرج في مجملها عن المفهوم المستقر قضاءً، إذ اعتبرت الموظف العام هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام بالاستقلال المباشر، ويشغل بصفة دائمة ووظيفة داخلية في نطاق كادر إداري.
 إلا أن الفقه المصري، اتجه أخيراً إلى توسيع مفهوم الموظف العام، بعدم اشتراط ديمومة الوظيفة، حيث ذهب إلى أن الموظف العام هو: ((كل شخص يتم تعيينه من قبل

١- د فتحي فكري - مبادئ قانون الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٨٧ ص ٥٧

٢- د عبد المنعم محفوظ - الموظفون والحكومة بين الخضوع والمواجهة - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الأولى - ١٩٨٦ - ص ٣٥

٣- الوقائع العراقية - العدد ٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣

٤- د. علي عبد القادر مصطفى - الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة - مطبعة السعادة - الطبعة الأولى - ١٩٨٢ - ص ١٥١

السلطة المختصة، في وظيفة دائمة أو مؤقتة، للعمل في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام^(٥).
أما الفقه العراقي فقد توسع هو الآخر في إضفاء صفة الموظف على من يقوم بعمل بصورة مؤقتة وليس دائمة كما كان العمل مستقرا سابقا.
وقد عرف الموظف العام بأنه: ((هو كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام يشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق))^(٦)

المبحث الثاني

مفهوم الحرية السياسية

الحرية هي قدرة الإنسان على اختيار سلوكه بنفسه. والحرية مفهوم نسبي يختلف باختلاف الدول والأزمان والمواقف، إذ لم يتمكن الفلاسفة والمفكرون من الاتفاق على معيار واضح ودقيق لفكرة الحرية. كما أنهم ذهبوا في تصنيفهم للحرية مذهب شتى^(٧).
ويمكن تقليدياً تصنيف الحريات إلى الحريات الشخصية كحرية التنقل وحرمة المسكن وسرية المراسلات، والحريات الفكرية كحرية العقيدة وحرية الرأي وحرية التعليم وحرية الصحافة، والحريات الاجتماعية كحرية العمل، وحرية الاجتماعات وتكوين الجمعيات^(٨).
أما الحريات السياسية فهي تتفرع إلى مجموعة من الحريات، يمكن أن نجعلها في عناوين ثلاثة، حرية الرأي والتعبير، حرية التجمع وتكوين الجمعيات، الحق في المشاركة في الحكم^(٩). وهذا مستمد من الحقوق السياسية التي أوردتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة سنة ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الموقع سنة ١٩٦٦، والنافذ ابتداءً من سنة ١٩٧٦^(١٠).

١. حرية الرأي والتعبير: أي حرية الإنسان في اعتناق الآراء والأفكار والمعتقدات السياسية، وحقه في التعبير عن هذه الآراء والأفكار والمعتقدات بأية صورة من صور التعبير السلمية.
٢. حرية التجمع وتكوين الجمعيات: أي حرية الإنسان في التجمع السلمي، كوسيلة للتعبير عن رأي أو موقف، وحرية في تكوين الجمعيات مع الآخرين، أو الانضمام إليها.

٥ - محمد يحيى احمد كرج - حقوق وحريات الموظف العام - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة بيروت العربية - ص ١٦-١٨
٦ - د. علي بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - بدون سنة نشر - ص ٢٩٤
٧ - د. عبد المنعم محفوظ - علاقة الفرد بالسلطة - الحريات العامة و ضمانات ممارستها - دراسة مقارنة - المجلد الأول والثاني - الطبعة الأولى - ص ٤٠-٤١.
٨ - د. عبد المنعم فهمي مصطفى - عمال الإدارة وحرية الرأي - دار الثقافة للطباعة والنشر - ١٩٧٧ - ص ٣٠.
٩ - عبد الله لحدود - جوزف مغيزل - حقوق الإنسان الشخصية والسياسية - منشورات عويدات - بيروت - الطبعة الثانية - ١٩٨٥ - ص ٨٠.
١٠ - د. محمد سليم محمد غزوي - الوجيز في أثر الاتجاهات السياسية المعاصرة على حقوق الإنسان - مكتبة دار الثقافة - عمان - ١٩٨٥ - ص ٥٠-٥٣.

٣. حرية الاشتراك في إدارة الحياة العامة في البلاد: أي حرية الإنسان في المشاركة في سير الحياة العامة في بلاده، إما مباشرة أو عن طريق ممثلين يختارهم بحرية، في انتخابات دورية على أساس الاقتراع السري^(١).

المبحث الثالث

الوظائف الخاصة المستثناة من ممارسة الحريات السياسية
هناك فئات من الوظائف تعارفت التشريعات على حرمان شاغليها من ممارسة الحريات السياسية، بالنظر إلى الطبيعة الخاصة لهذه الوظائف، وهي الوظائف ذات الدرجات الخاصة والوظائف القضائية والوظائف العسكرية، وتوقف في هذا المبحث، بإيجاز عند كل منها:

المطلب الأول / الوظائف ذات الدرجات الخاصة

تحتم طبيعة الوظائف ذات الدرجات الخاصة من شاغليها الولاء السياسي الكامل تجاه الحكومة، وتطابق آرائهم مع وجهات نظرها حتى لا تتعرض فاعلية النشاط الحكومي للخطر، وإذا كان الولاء لسياسة الحكومة هو مبعث التعيين في هذه الوظائف، فمن المنطقي تطلب استمراره، ومن ثم فإن هذه الوظائف خاضعة لتقدير الحكومة التي تستطيع أن تعزل شاغليها لاعتبارات الملائمة السياسية التي تقررها.

ومثل هذا الولاء والتطابق يفيد - بلا شك - شاغلي الوظائف العليا في التعبير عن آرائهم السياسية فلا يجوز لهم انتقاد الحكومة أو سياستها، أو الانتماء إلى الأحزاب والتنظيمات المعارضة لها.

ومع ذلك فإن هذا القيد، هو في واقع الأمر ذو طابع ظاهري، فالاختيار لا يقع على من يشغل الوظائف العليا، إلا بعد التأكد من اتجاهه السياسي، من حيث اتفاهه مع نظام الحكم القائم، وبالتالي فإن صاحب الشأن لن يجد مشقة في التزام سياسات الحكومة والدفاع عنها، ويؤكد ذلك أن حالات إنهاء خدمة من يشغلون الوظائف العليا بسبب اهتزاز الولاء للحكومة تكاد تكون نادرة^(٢).

ومن أمثلة هذه الوظائف، كما أشار إليها مرسوم تموز سنة ١٩٨٥ في فرنسا: وظائف المفوضين العاميين، والسكرتيرين العاميين للوزارات والمدراء العاميين، ومديرو الإداريات المركزية.

أما في مصر فقد نصَّ القانون رقم ٥٨ سنة ١٩٧١ على إن التعيين في وظائف الإدارة العليا يكون بقرار من رئيس الجمهورية، وذكر من هذه الوظائف مدير عام ووكيل وزارة^(٣).

وباعتبار أن الحكومة تتمتع بسلطة واسعة في مجال التعيين والفصل في الوظائف ذات الدرجات الخاصة (العليا) نجد من الضروري أن يتم تحديدها على سبيل الحصر، والإقلاع عن تحديدها عن طريق الوصف، كالقول أنها وظائف السلطة أو الوظائف الحساسة.

١١ - مورييس نخلة - الحريات - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ١٩٩٩ - ص ٣٩.
١٢ - د. فتحي فكري - قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٩ - ص ١٠-٩.
١٣ - د. محمود أبو السعود حبيب - الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ١٩٩٦-١٩٩٧ - ص ١٨٨.

المطلب الثاني / الوظائف القضائية

تمنع النصوص القانونية كل من يتقلد منصب القضاء من الاشتغال بالعمل السياسي أو إبداء الآراء السياسية، وذلك لكي يتبعد بالقضاء عن المؤثرات والصراعات الحزبية والسياسية، وتحقق استقلال السلطة القضائية.

وقاعدة منع القضاة من العمل السياسي تمتد في فرنسا إلى عام ١٨٨٣ عندما صدر قانون يحظر على القضاة إبداء الآراء المعادية للنظام الجمهوري، ثم تبنت القوانين اللاحقة هذه القاعدة، مؤكدة إياها بنصوص أكثر وضوحاً، وموسعة مداها لتشمل كلاً من القضاء العادي (المادة ١٠١/ من قانون ٢٢ كانون الثاني سنة ١٩٥٨)، ومجلس الدولة (المادة ٤/ من قانون ٣٠ تموز سنة ١٩٦٣)، وقد سارت الكثير من التشريعات على ما ذهب إليه القانون الفرنسي (١٤).

وإذا كان حرمان رجال القضاء من الاشتغال بالسياسة ينطوي على تقييد لحقوقهم وحياتهم، إلا انه يمثل ضماناً هامة لحماية حقوق وحيات بقية الأفراد، فالقاضي البعيد عن المؤثرات السياسية والحزبية لن يميل في أحكامه، ولن يسعى إلى المحاباة أو التحيز أملاً في الفوز بمقعد في البرلمان أو بعضوية حزب من الأحزاب، مما يطمئن أصحاب الحقوق على سيادة القانون والشرعية (١٥).

المطلب الثالث / الوظائف العسكرية

إن العاملين في مرفق الجيش هم من الموظفين العاميين، لكن طبيعة هذا المرفق أوجبت إخضاع من ينتسبون إليه لنظام خاص، من سماته استحداث أعباء لا يعرفها قانون العاملين المدنيين، كخطر إبداء الآراء السياسية.

فالأصل في العسكريين الولاء للنظام الحاكم وحمائته، لا إبداء الآراء التي تناهضه، ثم إن السماح لحاملي السلاح في دخول الصراعات السياسية والحزبية، يمكن أن يفقد البلاد إلى نزاعات مسلحة (١٦).

لذلك سارت التشريعات على حظر العمل السياسي على رجال الجيش والقوات المسلحة، والتأكيد على عدم التوافق بين الصفة العسكرية وبين الانتماء إلى أية هيئة سياسية مع وضع قيود وأنظمة مختلفة لمباشرة العسكريين لحق الانتخاب وحق الترشيح (١٧).

١٤ - د. فتحي فكري - المرجع السابق - ص ٢٢-٢٣.

١٥ - د. محمود أبو السعود حبيب - المرجع السابق - ص ٢٢.

١٦ - د. فتحي فكري - المرجع السابق - ص ٣٣.

١٧ - د. عبد المنعم فهمي مصطفى - المرجع السابق - ص ١٧١.

الفصل الثاني

الأساس القانوني للحرية السياسية للموظف العام

تجد حريات الموظف العام أساسها في النصوص الواردة في الإعلانات والمواثيق ، والمعاهدات الدولية والإقليمية . فقد تنبّهت الإعلانات والمعاهدات الدولية إلى ضرورة إقرار مبدأ المساواة بين الأفراد ، في جميع أنحاء العالم ، ولم تغفل إحاطة الأفراد الذين يشغلون وظائف عامة أو يرشحون لها بقدر من الضمانات ، مؤكدة حقهم في ممارسة حرياتهم السياسية والفكرية .

وتختلف المواثيق والإعلانات عن المعاهدات الدولية، من حيث قوتها القانونية، فالمواثيق والإعلانات الدولية تتضمن مبادئ أخلاقية وأدبية غير ملزمة للدولة، ولا تفرض عليها واجبات قانونية، أما المعاهدات الدولية فهي ترتب حقوقاً والتزامات على عاتق الدول المتعاقدة (١٨) .

وقد سبقت الشريعة الإسلامية هذه الإعلانات والمعاهدات في إقرارها لحقوق الإنسان وحرياته، وتجاوزتها بكثير عندما اعتبرت بعض الحريات كالرأي والاعتقاد والتعبير واجبات على الإنسان وليست مجرد حقوق له .

وعلى ذلك نبحت عن الأساس القانوني لحريات الموظف العام السياسية في المواثيق والإعلانات الدولية، ثم في المعاهدات والاتفاقيات، وأخيراً في الشريعة الإسلامية .

المبحث الأول

المواثيق والإعلانات الدولية

على الرغم من أن المواثيق والإعلانات الدولية ليست إلا مبادئ وتوجيهات عامة ، لا تتمتع بأكثر من قيمة أدبية ، إلا أن من المهم تناولها ، نظراً لانتشارها الواسع في العالم من جهة ، وأهمية ما تتضمنه من حقوق وحرريات من جهة أخرى ، واهتداء دساتير وتشريعات العديد من الدول بأحكامها من جهة ثالثة .

المطلب الأول / ميثاق الأمم المتحدة

بعد صدور ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ أصبح الاحترام الشامل لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية مبدأ من مبادئ القانون الدولي، فقد استهل الميثاق ديباجته قائلاً:- ((نحن شعوب الأمم المتحدة ٠٠٠ نؤكد من جديد على الحقوق الأساسية للإنسان وكرامة الفرد وما للرجال والنساء ، والأمم صغيرها وكبيرها من حقوق متساوية)) ويعتبر احد مقاصد الأمم المتحدة وفقاً لنص المادة (٣/١) تحقيق التعاون الدولي في تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً ، وقد نصت المادة (٥٥) من الميثاق على أن الأمم المتحدة تعمل على تعزيز ومراعاة احترام حقوق الإنسان لجميع الناس بلا تمييز ، ويتعهد جميع الأعضاء ، وفقاً لما جاء في المادة (٥٦) بان يقوموا منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل ، لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة (٥٥) .

وعليه، فإن النصوص السابقة تبلور قاعدة قانونية عامة، وهي قاعدة احترام الحريات الأساسية، احتراماً شاملاً، يمتد لجميع الناس، بغير تمييز، بسبب العرق أو الجنس أو الدين أو اللغة . . . أو العمل الوظيفي .

المطلب الثاني / إعلانات الحقوق

تهدف إعلانات الحقوق إلى تعريف الشعب والحكام ، علناً ورسمياً، بالمذهب السياسي والاجتماعي ، الذي يجب أن يلهم نشاط الدولة ويوجهه ، وقد قصد من إعلانات الحقوق في الماضي أن تكون فيداً على نشاط الدولة لحماية حرية الأفراد وحقوقهم ، أما في عالم اليوم ، فقد أصبحت التزاماً على الدولة بالعمل على ملء هذه الحقوق بمضمونها .

أولاً - إعلان حقوق الإنسان والمواطن /

أن فلسفة الحرية التي قنتها إعلان حقوق الإنسان والمواطن ، الصادر عن الجمعية التأسيسية الفرنسية في ١٧٨٩/٨/٢٦ ، لا تزال تمثل - رغم قدم العهد به - رحلة متقدمة تطمح كثير من الشعوب إلى بلوغها وقد اعتبر هذا الإعلان أن الحرية هي الأصل ، والقيد الوارد عليها هو الاستثناء .

وقرر أن الناس يولدون ويظلون أحراراً ، ومتساوين في الحقوق (المادة الأولى) ، وأرسى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة ، دونما تمييز إلا فيما يتعلق بمواهب الناس وقدراتهم (المادة السادسة) ، واعترف بحرية الرأي (المادة العاشرة) ، وحرية التعبير وتداول الأفكار والآراء (المادة الحادية عشر) ، على انه قيدهما بعدم الإخلال بالنظام العام المحدد قانوناً (١٩) .

إذاً، يمكن للموظف العام، بموجب هذا الإعلان اعتناق الآراء السياسية، والتعبير عنها بالطرق السلمية، التي لا تخل بالنظام العام .

ثانياً - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان/

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كترجمة لما ورد في ميثاق الأمم المتحدة، حول حقوق الإنسان . وقد حددت المادة الأولى من الإعلان، الفلسفة التي يقوم عليها عندما نصت: ((يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق)) ، بينما حددت المادة الثانية المبدأ الأساسي للمساواة وعدم التمييز ، عندما حظرت أي تمييز فيما يتصل بالتمتع بالحقوق والحريات الأساسية بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي .

ثم جاءت مواد الإعلان لتؤكد على حق كل إنسان بالتمتع بجميع الحريات الواردة فيه ، ولا سيما حرية الرأي والتعبير (المادة ١٩) ، وحرية الاشتراك في الجمعيات والتجمعات السلمية (المادة ٢٠) ، وحرية الاشتراك في إدارة الشؤون العامة وتقلد الوظائف العامة (المادة ٢١) .

على أن هذه الحريات ليست مطلقة من كل ضابط أو قيد ، فقد نص الإعلان على أن يخضع الفرد في ممارسته للحقوق والحريات ، للقيود التي يقرها القانون، لضمان

الاعتراف بحقوق الغير وحرياته ، أو لتحقيق المقترضات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة ، والأخلاق في مجتمع ديمقراطي.

المبحث الثاني

الاتفاقيات الدولية والإقليمية

نظرا لانعدام القوة الإلزامية للمواثيق والإعلانات الدولية، فقد قامت الدول بإبرام اتفاقيات دولية فيما بينها، تكون أكثر حماية لحقوق الإنسان وحرياته، باعتبار أنها تتضمن التزامات محددة تفرض على الدول الموقعة عليها، ومسؤولية دولية تلقى على هذه الدول في حال الإخلال بأحكامها.

المطلب الأول / العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في سنة ١٩٦٦ ولم يدخل حيز التنفيذ إلا في سنة ١٩٧٦، وقد تم التأكيد فيه على الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فقد نصت المادة (١٨) على توفير الحماية لحرية التفكير والضمير، بينما نصت المادة (١٩) على حق كل فرد في اعتناق ما يشاء من الآراء والتعبير عنها، على أن يقيد هذا الحق بالقيود التي تستلزمها حماية حقوق الغير والحفاظ على امن الدولة والنظام العام فيها. بينما أقرت المادة (٢١) بالحق في التجمع السلمي والمادة (٢٢) بحرية تشكيل الجمعيات والمادة (٢٥) بالحق في الاشتراك في توجيه الشؤون العامة. إذا فقد جاء العهد الدولي لتلافي مشكلة انعدام القيمة القانونية الملزمة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، رغبة من المنظمة الدولية في منح مزيد من الضمانات لاحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

المطلب الثاني / الاتفاقيات الإقليمية

لم يقتصر الاهتمام والتعاون الدولي حول حقوق الإنسان وحرياته على منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وإنما برز أيضا على المستوى الإقليمي من خلال المنظمات الدولية الإقليمية.

ومن هذه الاتفاقيات التي عقدتها هذه المنظمات:-

أولا/ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:-

وقد تم التوقيع عليها من قبل أعضاء المجلس الأوروبي في روما في (١٤/١١/١٩٥٠) وقد أضيفت إليها عدد من البروتوكولات، وصل إلى احد عشر. وقد حددت الاتفاقية مضمون حقوق الإنسان، تحديدا دقيقا، مستمدا من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فأقرت في المادة (٩) لكل شخص حرية التفكير والضمير، وفي المادة (١٠) حرية الرأي والتعبير، بما فيه الحق في إنشاء الجمعيات. كما أجازت فرض قيود مشروعة على مزاوله رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة لهذه الحقوق(٢٠).

إذا فقد اعترفت الاتفاقية الأوروبية لموظفي الإدارة بالحق في ممارسة الحريات السياسية على أن يقيد هذا الحق بضوابط وقيود قانونية.

ثانيا / الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان:-

تم التوقيع عليها في سان خوسيه عاصمة كوستاريكا في (١٩٦٩/١١/٣) ودخلت حيز التنفيذ سنة ١٩٧٨. وقد أقرت هذه الاتفاقية حقوق الإنسان وحرياته، بشكل لا يخرج عن المبادئ التي اقرها ميثاق الأمم المتحدة، أو غيره من الإعلانات. فنصت في المادة(١٢) على الحق في حرية الضمير والاعتقاد، وفي المادة (١٣) على الحق في حرية الفكر والتعبير. وقد قررت هذه الاتفاقية انه لا يجوز أن تخضع ممارسة الحق لرقابة مسبقة، بل يمكن أن تكون موضوعا لفرض مسؤولية لاحقة يحددها القانون صراحة، وتكون ضرورية من اجل ضمان حقوق الآخرين، أو حماية الأمن القومي، أو النظام العام^(١).

ثالثا/ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان:-

وهو من احدث الموائيق الدولية لحقوق الإنسان، حيث تم اعتماده في سنة ١٩٨١، ودخل حيز التنفيذ سنة ١٩٨٦، وقد حرصت ديباجة الميثاق على إعلان الرغبة الملحة في التمسك بالحقوق المدنية والسياسية الواردة في الإعلانات والاتفاقيات الدولية(٢٢). وقد قررت المادة الأولى من الميثاق المساواة في التمتع بالحقوق والحريات، دون تمييز، وخاصة من حيث....الرأي السياسي والوظائف العامة^(٢٣). إذا فقد أعلن الميثاق الأفريقي – صراحة – حق الموظفين في التمتع بالحريات السياسية دون تمييز بينهم وبين باقي المواطنين بالاستناد إلى صفتهم الوظيفية.

المبحث الثالث

الشريعة الإسلامية

إن من الخطأ الاعتقاد بان فكرة حقوق الإنسان وحرياته هي فكرة غربية انطلقت من أوروبا، وتجاهل دور الشريعة الإسلامية في هذا المجال. فقد كانت ولا تزال الشريعة الإسلامية بحق أول إعلان لحقوق الإنسان في هذا العالم، حيث كفلت الحريات جميعا للبشر، دون تمييز بينهم، مسلمين أم ذميين، مواطنين أم موظفين. ومضمون الحرية في النظام الإسلامي واسع، فهي تشمل الحرية الشخصية وحرية العقيدة، وحرية الملكية وحرية التعليم وحرية الرأي والتفكير والتعبير، وهذه الأخيرة هي ما يهتما في هذا المجال. فقد كفلت الشريعة الإسلامية حرية التفكير للناس قاطبة، لأنها دعوة قامت على أعمال العقل وإمعان النظر، والتدبر في كل الأمور. وكانت بالتالي حرية الرأي والتعبير، أي حرية الإنسان في تكوين رأيه، بناء على اقتناعه الشخصي، دون تبعية أو تقليد أو خوف، وحرية في إبداء هذا الرأي^(٢٤).

21 - www1.umn.edu/humanrts/arab/am12.html

22 - <http://members.lycos.co.uk/aohrjo/a66.html>

23 - www.nohr_s.org/fs/index.php?option=com_content&task=view&id=315&itmid=41

ولم تقتصر الشريعة الإسلامية على اعتبار حرية الرأي احد حقوق الإنسان، بل إنها جعلتها واجبا مفروضا عليه، وحققت لها الحماية العملية، وقررت أن لا رقابة على الإنسان في إبداء رأيه، طالما كان هذا الرأي خالصا لوجه الله ولصالح المجتمع. كما أن الشريعة الإسلامية قد حذرت من السلبية والانعزالية، وعدم المساهمة في أمور المجتمع بالرأي والقول، وحثت بالمقابل على إبداء الرأي في المسائل السياسية، المتصلة بتنظيم شؤون الحكم في الدولة، حتى لا تدع مجالاً لظلم أو استبداد الحكام. وقد كان الرسول عليه الصلاة والسلام، يدرّب أصحابه تدريباً عملياً على ممارسة حرية الرأي، فكان يسألهم في الشؤون العامة والخاصة وكان الصحابة بدورهم يمارسون حقهم في الإدلاء برأيهم في حرية كاملة، لا يخافون في ذلك لومة لائم، حتى أنهم واجهوا الخلفاء بمعارضتهم، واعتبروا ذلك واجبا شرعياً عليهم، عدا عن كونه حقاً لهم، ومراقبة الحكام وولاية الأمر من الأمور المطلوبة حتى تستقيم أمور الدولة والمجتمع، ويشعر الحكام أن هناك من يراقبه ويعارضه وينازعه الرأي، إذا ما خالف الطريق القويم. والتاريخ الإسلامي حافل بالمواقف التي تثبت إيمان الصحابة بهذه الأفكار وتمثلهم لها^(٢٥). وهكذا نجد أن للشريعة الإسلامية ومبادئها الحقوقية، في ميدان حرية الرأي والفكر والتعبير، فضل سبق على غيرها من النظم الوضعية، في تطبيق وممارسة هذه الحرية وكفالة تمتع الفرد بها، سواء أكان هذا الفرد مواطناً أم عاملاً من عمال الإدارة.

الفصل الثالث

العلاقة بين السياسة والإدارة العامة وأثرها على الحرية السياسية للموظف العام يجمع فقه الإدارة العامة على الصلة الوثيقة بين السياسة والإدارة العامة، ذلك أن محاولات أو ادعاءات الفصل بين السياسة والإدارة العامة لم يكتب لها النجاح، حيث أنها كانت ترتبط بتفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات، وبتجارب تاريخية مرت بها بعض الدول، وبالتالي لم تنجح في تحقيق الفصل بين السياسة والإدارة العامة^(٢٦). ذلك أن الإدارة العامة تمثل التعبير العملي عن النظام السياسي، لكونها الأداة الأساسية في تنفيذ السياسة العامة، كما أن الوظيفة الاجتماعية للجهاز الإداري، لا يمكن تفهمها إلا من خلال تفهم النظام السياسي، لأن المصلحة العامة التي تعبر عنها السياسة العامة، تختلف في طبيعتها باختلاف النظام السياسي، ومن جهة أخرى فإن أي نظام سياسي قائم لابد أن يستند على جهاز إداري كفوء، وبدون هذا الجهاز لا يمكن للحكومة أن تقوم بوظائفها باقتدار وتكتسب شعبيتها، فالجهاز الإداري الكفوء هو الذي ينفذ السياسة العامة، على نحو يحقق

٢٤ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ النظم السياسية - منشورات دار الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٢ - ص ٢٢٨ وما بعدها.

٢٥ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية، دراسة النظرية الدولية والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر العربي - منشورات الدار الجامعية للطباعة والنشر - بدون سنة نشر - ص ٤٥٥

٢٦ - د. محمد سعيد حسين أمين - المنهج البيئي المقارن في دراسة علم الإدارة العامة - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٥ - ص ٩٧-١٠٠

المصلحة الجماعية ، وبالتالي يمنع تردي العلاقة بين النظام السياسي الحاكم والشعب ، الأمر الذي يحقق احد مقومات الاستقرار السياسي في الدولة^(٢٧). وعلى الرغم من وجود العلاقة الوثيقة بين الإدارة العامة والسياسة ، إلا أن ذلك لا ينفي وجود أوجه اختلاف بينهما ، ففي حين تقوم الإدارة العامة على أسس ومبادئ علمية ، لتحقيق الأهداف المنوطة بها بأقل قدر من الجهد والوقت والمال ، يقوم العلم السياسي على فكري التوافق والمساومة في إصدار القرارات السياسية ، في محاولة لإرضاء التيارات السياسية المتعارضة في المجتمع ، وعلى عكس الإدارة العامة التي تتميز باستقرار وثبات رجالها في وظائفهم ، يتغير رجال السياسة بتغير موازين القوى السياسية والانتخابية^(٢٨). هذا وقد مرت العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة بثلاث مراحل ، تميزت الأولى بخضوع الإدارة العامة للسياسة ، بينما تم في الثانية فصل السياسة عن الإدارة العامة ، إلى أن تم التوصل إلى التكامل والترابط بين السياسة والإدارة العامة في المرحلة الثالثة. وقد كان لهذه المراحل التي مرت بها العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة ، أثرها الواضح على الحرية السياسية للموظفين العامين. وهذا ما سنوضحه في المباحث الثلاث التالية:

المبحث الأول

تبعية الإدارة العامة للسياسة

ترجع تبعية الأجهزة الإدارية للأجهزة السياسية الحاكمة إلى عصور قديمة ، وقد استمرت هذه التبعية إلى عهد غير بعيد ، حيث كانت الإدارة العامة أداة مسخرة بيد نظام الحكم السياسي ، والوظائف العامة عنصرًا أساسيًا في صراع الأحزاب والجماعات. ولا أدل على ذلك من نظام الولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر ، وتحديدًا في ولاية الرئيس (اندرو جاكسون) (١٨٢٩-١٨٣٧) ، الذي اقرّ مبدأ الدورية في الوظائف العامة ، وبمقتضاه لا يحق للموظفين ، باستثناء الذين يشغلون مناصب مالية ، البقاء في عملهم أكثر من أربع سنوات. وقد بررَ هذا المبدأ على أساس ديمقراطي مؤداه منع احتكار الوظيفة العامة ، وضرورة تهيئة الفرصة للجميع لشغل الوظائف العامة ، تحقيقًا للمساواة والعدالة. إلا أن هذا المبدأ البراق ، لم يلبث أن ظهر على حقيقته في سياسة الغنائم للمنتصر ، وبمقتضاه تكون الوظائف العامة من نصيب الحزب المنتصر في انتخابات الرئاسة^(٢٩). وقد استندت هذه السياسة على افتراضين أساسيين ، أولهما إن وظائف الإدارة العامة على درجة من البساطة ، بحيث يمكن لأي شخص أن يقوم بها ، بغض النظر عن كفاءته ، وثانيهما إن الحكومة لا يمكن أن تثق بغير الموالين لها ليقوموا بتنفيذ سياساتها وبرامجها. وقد عرفت بريطانيا نظامًا مشابهًا لنظام الغنائم ، هو نظام الرعايا الذي ساد خلال القرن الثامن عشر ، وحتى مطلع النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، وبمقتضاه تعتبر الخدمة

٢٧- د. محمد سعيد حسين أمين - المرجع السابق - ص ١٠٤

٢٨- د. محمد سعيد حسين أمين - المرجع السابق - ص ١٥٥ - ١٥٦

٢٩- د. عزيزة الشريف - مبدأ الحياد الوظيفي - مجلة العلوم الإدارية - السنة الثالثة والعشرين - العدد الأول - سنة

١٩٨٢ - ص ٦٤

المدنية أداء عمل لحساب الملك، ويكون الموظف العمومي عاملاً في خدمة الملك، يرتبط تعيينه في الوظيفة ومستقبله فيها برضاء التاج^(٣٠). وفي فرنسا - قبل ثورة ١٧٨٩ - كان الملوك والأمراء يبيعون الوظائف العامة - باعتبارها ملكاً لهم - كلما احتاجوا إلى المال. ومن الواضح أن لا مجال للحديث عن حرية سياسية للموظف العام في ظل أنظمة، كالغنائم والرعايا. فالموظف هنا تابع للأنظمة الحاكمة، وملزم بالولاء الإيجابي تجاهها والإخلاص الكامل في تنفيذ سياساتها، تحت طائلة استبعاده من الوظيفة. وقد أدت تبعية الإدارة المطلقة للسياسة إلى إفساد الحياة الإدارية، عندما سمحت بشغل الوظيفة العامة ممن لا تتوفر فيهم عناصر الكفاءة والصلاحية، وفتحت الباب للمحسوبية والرشوة، وحولت الوظيفة العامة من خدمة عامة للشعب إلى خدمة خاصة لأنصار الحزب السياسي الحاكم، لهذا ظهرت دعوات الإصلاح الإداري، منادية بضرورة فصل السياسة عن الإدارة^(٣١).

المبحث الثاني

فصل السياسة عن الإدارة العامة

ترجع دعوى الفصل بين السياسة والإدارة إلى الولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر، حين ترتب على تدخل الأحزاب السياسية في الإدارة العامة إهدار استقرارها، وإفساد عملها، ومن هنا جاءت الدعوات إلى فصل السياسة عن الإدارة ابتغاء تحقيق كفاءتها وقدرتها على الأداء^(٣٢). وقد كان الرئيس (ودرو ويلسون) أول من دعا إلى ضرورة الفصل بين السياسة والإدارة، من خلال مقالته الشهيرة (دراسة الإدارة) التي بين فيها ضرورة البحث في الإدارة بشكل موضوعي، بمعزل عن السياسة. وقد كان اتجاه (ويلسون) نابعا من اعتقاده إن المشكلات الإدارية منفصلة عن المشاكل السياسية، على الرغم من أن السياسة هي التي تزود الإدارة بالأعباء والمسؤوليات، وأن الإدارة عملية فنية متخصصة تقتضي المصلحة العامة انفصالها عن المؤثرات والمناورات السياسية. وقد أيد الكثير من الفقهاء (ويلسون) في دعوته هذه، فقامت نتيجة لذلك حركة الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة، وصدر عام ١٨٨٣ قانون (بندلتون)، الذي انشأ لجنة الخدمة المدنية، وأوكل إليها مهمة إبعاد النفوذ السياسي عن شؤون الخدمة المدنية، عن طريق إخضاع تولي الوظائف العامة إلى نظام الكفاءة بمقتضى امتحانات أو اختبارات^(٣٣). وفي ظل هذا النظام أصبح الموظف العام محايداً سياسياً، فهو يحتفظ بحقوقه السياسية الأساسية باعتباره مواطناً، كحقه في الانتخاب وحقه في الانتماء إلى الأحزاب، ولكنه ممنوع

٣٠ - د. عبد المنعم فهمي مصطفى - المرجع السابق - ص ٧٧

٣١ - د. عزيزة الشريف - المرجع السابق - ص ٦٤

٣٢ - د. محمد سعيد حسين أمين - المرجع السابق - هامش رقم ١ ص ١٠٠-١٠١

٣٣ - د. رب. جين - لجنة الخدمة المدنية الأميركية ووضعها في الجهاز الحكومي - مجلة العلوم الإدارية - السنة الرابعة عشرة - العدد ٣ - ١٩٧٢ - ص ١٦٠

من الاشتراك بإيجابية في الحياة السياسية، فليس له أن يترشح إلى الانتخابات، قبل تقديم استقالته، وليس له أن يشترك في إدارة حزب سياسي^(٣٤).

وقد راقب القضاء هذا الحياد مقررًا أن بوسع المشرع أن يحدد شروط الوظيفة العامة، بما في ذلك فرض قيود معقولة على الموظفين في مباشرة حرياتهم السياسية. وهذا ما عنته المحكمة العليا لولاية (ماساتشوستس) بقولها: ((للموظف الحق الدستوري لمناقشة الآراء السياسية، ولكن ليس له الحق الدستوري ليكون سياسياً))^(٣٥).

وقد بنا أنصار فكرة الفصل بين السياسة والإدارة العامة دعواتهم على اعتبارات منها: أولاً / إن الإدارة العامة قد استعارت الكثير من أساليب إدارة الأعمال، وتأثرت بمفاهيمها، مما جعلها تسير في اتجاه مغاير لنشأتها الأولى، كميدان من ميادين الدراسات السياسية، وقد ساعدها على ذلك اتساع دور الدولة ولا سيما في المجال الاقتصادي.

ثانياً / هناك ضرورة لأن يكون الجهاز الإداري للدولة محايداً إزاء الاتجاهات السياسية المختلفة، التي يموج بها المجتمع المعاصر. وهذا الحياد ضروري حتى لا يكون الجهاز الإداري نهبا تتنازع القوى والمصالح السياسية، مما يصرفه عن تحقيق الكفاءة والفعالية، فيما يقوم به من برامج، أو يبعده عن انتهاج معايير العدالة والمساواة، فيما يقدمه من خدمات للجمهور.

ثالثاً / إن فصل الإدارة العامة عن السياسة يبعد شبح الفساد عن الجهاز الإداري، ويجعل منه جهازاً نزيها بعيداً عن التطلعات السياسية، ويمنع تسخير الإمكانيات والموارد لخدمة مصالح رجال الإدارة وحلفائهم السياسيين^(٣٦).

إلا أن هذه الاعتبارات ليست واقعية ولا دقيقة، فالقول بأن الإدارة العامة قد انفصلت عن السياسة لتأثرها بميدان إدارة الأعمال، يغفل التأثير الفعلي للقوى السياسية والاجتماعية على أجهزة الإدارة العامة.

والمطالبة بحياد أجهزة الإدارة العامة، تفترض أن جهاز الحكومة آلة صماء، تعمل منفصلة عن بيئتها السياسية والاجتماعية، وهذا الافتراض يخالف الواقع، فالجهاز الإداري ليس كياناً أصمًا، وإنما هو مجموعة من الأفراد، لهم قيم واتجاهات، ويتأثرون بالتغيرات السياسية. ثم إن جهاز الدولة الإداري يعمل في كثير من الأحيان كمؤشر لرغبات واتجاهات الرأي العام، وملتقٍ لردود فعله واستجاباته.

وأخيراً فإن الحجة القائلة بأن فصل الإدارة العامة عن السياسة يبعد شبح الفساد البيروقراطي، هي مطلب مثالي، ولكن يرد عليه بان الفساد، إن وجد، فهو في الغالب نتاج لطبيعة النظام السياسي والاجتماعي، أكثر من كونه نتاجاً لدرجة الالتحام أو الانفصال بين الأجهزة السياسية وأجهزة الإدارة العامة^(٣٧).

وبناءً عليه نرى بان ادعاء الفصل بين السياسة والإدارة لم يقم على أساس علمي أو مبادئ مجردة، وإنما قام بناءً على حالة معينة، لا يصح أن تتخذ أساساً للمناداة بالفصل، أو محاولة افتعال الفصل بين السياسة والإدارة.

٣٤ - د. عبد المنعم فهمي مصطفى - المرجع السابق - ص ١١١

٣٥ - د. عبد المنعم فهمي مصطفى - المرجع السابق - ص ١٢١

٣٦ - احمد صقر عاشور - الإدارة العامة:مدخل بيني مقارنة - دار النهضة العربية - بيروت - الطبعة الأولى - ١٩٧٩ - ص ٣٠-٣١

٣٧ - احمد صقر عاشور - المرجع السابق - ص ٣٢-٣٣

المبحث الثالث

الارتباط والتكامل بين السياسة والإدارة العامة

إن وضع السياسات العامة وتنفيذها ظاهران متلازمان، وكلما زاد هذا التلازم تصبح السياسات اقرب إلى الواقع، ويصبح تنفيذها أكثر كفاءة، ومن هنا فان ارتباط السياسة بالإدارة هو أمر حيوي^(٣٨).

وقد بدأت فكرة التكامل والتوازن بين الإدارة العامة والسياسة بالظهور عندما حققت الإدارة العامة ذاتيتها ومبادئها العلمية، فتراجعت فكرة الفصل بين السياسة والإدارة، تحت تأثير رسوخ نظام الكفاءة في الوظيفة العامة من جهة، وأمام الدور السياسي المباشر الذي بدأ الموظفون الإداريون يقومون به، من خلال مشاركتهم في اقتراح القوانين، ورسم السياسات، وبرمجة الخطط، من جهة ثانية.

وكان من نتائج هذا التطور توازن الإدارة والسياسة وترابطهما خاصة بعد ظهور الاتجاه البيئي في دراسات الإدارة العامة، فالإدارة لا تعمل في فراغ وإنما وسط دوائر متعددة، تأتي في مقدمتها دائرة الحياة السياسية بمفاهيمها وهيئاتها^(٣٩).

ومن ثم فقد تم الاعتراف لموظفي الإدارة بقدر اكبر من الحرية السياسية، ذلك أن رجل الإدارة العامة لا يمكن أن يعيش بمنأى عن السياسة، فهو عضو في جماعة سياسية، وعليه أن ينهض بما تمليه هذه العضوية من مشاركة في الحياة العامة، ثم انه كإداري يسهم، بصورة أو بأخرى، في إعداد التشريعات، وعليه أن يتصل بالمؤسسات التشريعية للدفاع عن المشروعات المقترحة، كما انه يتعامل - بحكم وظيفته - مع جماعات المصالح والأحزاب السياسية ذات البرامج المختلفة^(٤٠).

وبناء عليه، فلا يتصور حرمان موظفي الإدارة من حرياتهم السياسية، طالما أن قراراتهم الإدارية لا تتأثر بأفكارهم ونزعاتهم السياسية، وما داموا يحرصون على الابتعاد بأنفسهم عن الصراعات أو المهاترات السياسية والحزبية.

الخاتمة :

تبين من خلال هذا البحث، أن موضوع ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، تحيط به عدة اعتبارات هامة. فالموظف العام من ناحية، له مصلحة أكيدة، في أن يتمتع بكامل الحقوق والحريات التي كفلتها الدساتير والمواثيق الدولية. ومن ناحية أخرى فان ضرورة سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، وأداء الوظيفة في جو حيادي، تبرر أن تفرض على الموظف العام مجموعة من الضوابط والقيود، التي لا يخضع لها المواطن العادي، في ممارسة الحقوق والحريات السياسية. وأخيرا فان الحكومات، لأسباب تتعلق بأمن الدولة وسلامتها، لها مصلحة لا يمكن إنكارها في أن تحتفظ لنفسها بدور مهم، في مجالات التعيين والعزل من الوظيفة العامة، باعتبار أن هذه الوظيفة هي أدواتها، في تحقيق أغراضها والقيام بأوجه نشاطاتها. وعلى ذلك فالمشكلة هي كيفية التوفيق بين تلك الاعتبارات المتباينة. ومن خلال نجاح التجربة الفرنسية، في هذا المجال، يمكن لنا القول إن التوفيق بين مصلحة الموظف العام، وصالح الوظيفة العامة، يقتضي مراعاة ما يلي:-

٣٨ - د. محمد سعيد حسين أمين - المرجع السابق - ص ١٠٤

٣٩ - د. محمد سعيد حسين أمين - المرجع السابق - ص ١٥٢-١٥٣

٤٠ - د. محمد سعيد حسين أمين - المرجع السابق - ص ١٠٥

أولاً/ يجب أن يتمتع الموظف العام، بوصفه مواطناً، بحرية اعتناق الآراء والمعتقدات السياسية، ومن ثم فإن هذه الآراء والمعتقدات لا ينبغي أن تحول دون الالتحاق أو البقاء في الوظيفة العامة، ما لم تقترب بوقائع مادية ملموسة، يستدل منها على خطورة الفرد.

ثانياً/ يجب السماح للموظف العام، داخل المرفق، بحرية التعبير عن الرأي بشرط أن يسلك في ذلك موقفاً معتدلاً، فلا يتطاول على رؤسائه في العمل، أو تصدر عنه أفعال أو تصرفات، يستدل منها على عدم حياده، أو عدم ولائه تجاه مؤسسات الدولة.

أما خارج نطاق المرفق فيكون للموظف العام حق المساهمة الايجابية في الحياة السياسية، عن طريق إبداء الرأي في المسائل والمشاكل العامة، والإدلاء بصوته في الانتخابات والاستفتاءات، والانضمام إلى الأحزاب والجماعات السياسية المشروعة، ولو كانت معارضة لسياسة الحكومة، على أن يلتزم الموظف بعدم ممارسة أي أنشطة من خلال التنظيمات أو الجماعات، التي تتعارض أهدافها ومبادئها، مع المبادئ الأساسية للمجتمع.

ومن أجل التوصل إلى ذلك، فأنتنا نقترح ما يلي:

أولاً/ إبعاد العوامل السياسية عن التعيين في الوظيفة العامة، بحيث تأخذ طريقة الاختبار، لهذه الخدمة المدنية، طابعاً حيادياً تجاه المرشحين، وذلك بالاعتماد على المسابقات والامتحانات، لشغل الوظائف العامة، بما يكفل تحقيق المساواة بين جميع المتقدمين، وبما يؤدي إلى التوصل إلى أفضل العناصر، من حيث المؤهلات والخبرة والمهارة.

ثانياً/ عدم القيام بتحريات حول الآراء السياسية للمرشحين لخدمة الإدارة، احتراماً للنصوص الدستورية التي تكفل حرية الرأي، ولا خشية مما قد يؤدي إليه ذلك، من دخول عالم الوظيفة العامة، من لا يوافق الحكومة في سياساتها، لان الموظف ملزم بالحياد، أثناء مباشرة مهامه.

ثالثاً/ أن ينصب التحري على المرشح نفسه، ولا يمتد إلى أفراد أسرته، أو غيرهم من المحيطين به، فالشخص لا يؤخذ بجريرة غيره.

رابعاً/ التضييق من نطاق الفصل بغير الطريق التأديبي، بحيث يقتصر على شاغلي الوظائف العليا، دون غيرهم، باعتبار أن هؤلاء يجب أن يكونوا على وفاق تام مع سياسة الحكومة. أما بقية الموظفين، فمن الأفضل ألا يتم فصلهم من الخدمة، إلا بناء على وقائع ثابتة، وبعد محاكمة تأديبية، يسمح لهم خلالها بالدفاع عن أنفسهم.

خامساً/ باعتبار أن الإدارة تتمتع بحرية واسعة، في مجال التعيين والفصل من الخدمة، بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، فإنه ينبغي الالتزام بالتفسير الضيق، لمدلول هذه الوظائف، بحيث تقتصر على الوظائف الحساسة، ذات الطابع السياسي. ويفضل أن يتم تحديدها على سبيل الحصر، بطريقة نافية للجهالة، بدلاً من تحديدها عن طريق الوصف، كالقول أنها وظائف السلطة أو الوظائف الحساسة، وذلك حتى نقلل من احتمالات إساءة استعمال السلطة في هذا الصدد.

وأخيراً، نكرر ما قيل بحق، من أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام، فالإدارة هي عصب الدولة، والعنصر البشري هو أهم عناصر الإدارة، وإذا كان من المتفق عليه أن الإدارة هي مدخل أي إصلاح، فيجب أن نقرر أن موظفي الإدارة هم المحك الرئيسي لذلك الإصلاح، وان حرياتهم وحقوقهم هي نقطة الانطلاق في طريق التقدم.

المراجع :

أولا / الكتب

- ١- احمد صقر عاشور - الإدارة العامة:مدخل بيني مقارن - دار النهضة العربية- بيروت - الطبعة الأولى - ١٩٧٩.
- ٢- د. رب. جين - لجنة الخدمة المدنية الأميركية ووضعها في الجهاز الحكومي- مجلة العلوم الإدارية - السنة الرابعة عشرة - العدد ٣ - ١٩٧٢.
- ٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية، دراسة النظرية الدولية والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر العربي - منشورات الدار الجامعية للطباعة والنشر- بدون سنة نشر.
- ٤- عبد الله لحدود - جوزف مغيزل - حقوق الإنسان الشخصية والسياسية - منشورات عويدات- بيروت - الطبعة الثانية - ١٩٨٥.
- ٥- د. عبد المنعم فهمي مصطفى - عمال الإدارة وحرية الرأي - دار الثقافة للطباعة والنشر - ١٩٧٧.
- ٦- د. عبد المنعم محفوظ - علاقة الفرد بالسلطة - الحريات العامة وضمانات ممارستها- دراسة مقارنة - المجلد الأول والثاني - الطبعة الأولى - بدون سنة نشر.
- ٧- د. عبد المنعم محفوظ - الموظفون والحكومة بين الخضوع والمواجهة - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الأولى - ١٩٨٦.
- ٨- د. علي بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - بدون سنة نشر.
- ٩- د. علي عبد القادر مصطفى - الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة - مطبعة السعادة - الطبعة الأولى - ١٩٨٢.
- ١٠- د. فتحي فكري - قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨٩.
- ١١- د. فتحي فكري - مبادئ قانون الوظيفة العامة - دار النهضة العربية - ١٩٨٧.
- ١٢- د. محمد رفعت عبد الوهاب - مبادئ النظم السياسية - منشورات دار الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠٢.
- ١٣- د. محمد سعيد حسين أمين - المنهج البيئي المقارن في دراسة علم الإدارة العامة - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٥.
- ١٤- د. محمد سليم محمد غزوي - الوجيه في أثر الاتجاهات السياسية المعاصرة على حقوق الإنسان - مكتبة دار الثقافة - عمان - ١٩٨٥.
- ١٥- د. محمود أبو السعود حبيب - الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - ١٩٩٦-١٩٩٧.
- ١٦- مورييس نخلة - الحريات - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ١٩٩٩.

ثانيا / الرسائل الجامعية

١ - محمد يحيى احمد كرج - حقوق وحرريات الموظف العام - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة بيروت العربية.

ثالثا / المجلات القانونية والعلمية

١ - د. عزيزة الشريف - مبدأ الحياد الوظيفي - مجلة العلوم الإدارية - السنة الثالثة والعشرين - العدد الأول - سنة ١٩٨٢.
٢ - الوقائع العراقية - العدد ٣٣٥٦ في ١٩٩١/٦/٣

رابعا / المواقع الالكترونية

[1 - www1.umn.edu/humanrts/arab/am12.html](http://www1.umn.edu/humanrts/arab/am12.html)

2-

www.nohr_s.org/fs/index.php?option=com_content&task=view&id=315&itmid=41

3 -<http://members.lycos.co.uk/aohrjo/a66.html>