

اثر الصفة الرسمية

على

ممارسة الحقوق الحزبية

**Effect of the official character
of the exercise
of partisan rights**

كوثر باسم جبار^١

جامعة بغداد

كلية القانون

Kawther Basim Jabar

University of Baghdad

College of Law

أ.م. د مصدق عادل طالب^٢

جامعة بغداد

كلية القانون

Dr. Musadaq Adel Talib

University of Baghdad

College of Law

Dr.musadak@colaw.uobaghdad.edu.iq

الملخص

نظمت التشريعات محل الدراسة الحقوق الحزبية وفق شروط معينة ذات طبيعة موضوعية, حتى يمكن أن تمارس وتتحقق الغاية من إباحتها, غير أن هذا التنظيم أخرج فئات معينة من نطاق ممارسة هذه الحقوق, وعمل على فرض قيود معينة تبعاً لتوفر صفات معينة في الأشخاص الذين يعدون مواطنين وتنطبق عليهم الشروط العامة لممارسة الحقوق السياسية, فأصبحت الصفة الرسمية للمواطن في الدولة, وطبيعة الوظيفة, أو التكليف العام التي يمارسها, ومن شأنها أن تفرض قيوداً على ممارسته لحقوقه الحزبية قد تصل أحياناً الى الحظر, ومنعه من ممارستها نظراً لأسباب تضطره عند ممارسته هذه الحقوق إلى التقصير في واجباته, وانتهاكاً للحريات العامة, ومن هنا فقد كان للصفة الرسمية آثار مختلفة في ممارسة الحقوق الحزبية, إذ اتجهت بعض الدول الى الاعتراف في تشريعاتها بحق هذه الفئات في ممارسة هذه الحقوق, ولكن بعد فرض قيود على هذا الحق, في حين اتجهت تشريعات دول أخرى الى حظر ممارسة هذه الحقوق بصورة مطلقة.

Abstract

The legislations under study examined party rights according to certain conditions of an objective nature, so that the purpose could be exercised and achieved, However, this organization excluded certain categories of the exercise of political rights and imposed certain restrictions according to the availability of certain characteristics in persons who are citizens and apply They have the general conditions for exercising political rights. The official status of the citizen in the state, the nature of the job, or the general mandate exercised by him, may impose restrictions on the exercise of his party rights, and may sometimes lead to banning and preventing him from practicing it, And the violation of public freedoms, Hence, the official status has different effects in the exercise of partisan rights, Some countries have tended to recognize in their legislation the right of these groups to exercise partisan rights, but after restrictions on this right, To prohibit the full exercise of those rights.

المقدمة

Introduction

حظيت الحقوق الحزبية باهتمام غالبية الدول على اختلاف أنظمة الحكم السائدة فيها، إذ إن شيوع المفاهيم الديمقراطية في البلدان أصبح من المعايير البارزة للدلالة على ديمقراطية نظام الحكم في البلد المتمثل بإعطاء الشعب الحق في ممارسة الحقوق الحزبية، وعرفها البعض تبعاً لذلك بأنها " حق من الحقوق الأساسية التي تتم عن قيام الديمقراطية قياماً صادقاً، إذا ما كانت هذه الديمقراطية مبنية على الإقرار بالحريات السياسية"^(١)، وعرفها آخر بأنها "حرية إنشاء الأحزاب والانضمام إليها، وفي ذلك كله تتحقق فكرة المساواة في المجال السياسي، ذلك إن حرية الأحزاب وحدها هي التي تضمن لكل المواطنين إمكانية الدخول في المعترك السياسي، فتصبح هذه الحرية الأساس لكل دستور ديمقراطي"^(٢)، وأشارت العديد من دساتير البلدان إلى حق المواطنين في ممارسة الحقوق الحزبية، فضلاً عن إقرار مبدأ المساواة والحرية في التمتع بالحقوق بلا تمييز بين الأفراد، إلا وفق القوانين.

ثانياً: أهمية البحث

research importance

إنّ الأهمية التي تكمن في هذه الدراسة هو تسليط الضوء على الحقوق الحزبية للموظف، والمكلف بخدمة عامة، لما تضطلع به الصفة الرسمية لهاتين الفئتين من أهمية بالغة في المجتمع، لما لمهام من تأثير على الحياة الاجتماعية والسياسية، فضلاً عن البحث في المعالجات التي اعتمدها التشريعات الدستورية والقانونية المقارنة، والاتجاهات الفقهية المختلفة في ممارسة هذه الفئات للحقوق الحزبية، ومدى إمكانية عدّ هذه المعالجات ضماناً للحقوق العامة للمواطنين ممن لا يتمتعون بهذه الصفة، والحقوق الخاصة بهذه الفئات، مع بيان ما اتجه إليه المشرع العراقي في تنظيمه لهذه الحقوق، وبيان الرأي في التنظيم المفترض اتباعه.

وبناء على ما تقدم وتبرز أهمية البحث النظرية في غياب التنظيم التشريعي المتكامل لهذه الحقوق، أما الأهمية العلمية فتنبع من أهمية ذوي الصفات الرسمية في المجتمع السياسي، مما يجعل مشاركتهم في الحياة السياسية لها أثراً كبيراً في الممارسة الديمقراطية التي تتسع قاعدتها بعدد المشاركين فيها، فضلاً عن الوقوف على مسلك القضاء الدستوري والإداري عند تصديه لمعالجة هذه الحقوق من قبل الموظف من أجل الموائمة بين الواقع النظري والواقع العلمي.

ثالثاً: إشكالية البحث

Problematic search

إنّ موضوع الدراسة يثير إشكاليات عديدة سنحاول بيانها مع إبداء الرأي بخصوصها، وتبرز الإشكالية في مدى تأثير الصفة الرسمية للموظف العام والمكلف بخدمة عامة على ممارسته للحقوق الحزبية أسوة بالمواطنين ممن لا يتمتعون بهذه الصفة؟ وهل هنالك آثار سلبية على ممارستهم للحقوق الحزبية؟ بمعنى هل يمكن التغاضي عن الصفة الرسمية للمواطن واعتباره كغيره من المواطنين في ممارسته لحقوقه الحزبية؟ وهل تم تنظيم الحقوق الحزبية لهذه الفئات في قوانين خاصة وما مدى نجاعة هذا التنظيم؟ وفيما إذا كانت هذه الصفات تعد قيداً على ممارسة هذه الفئات للحقوق الحزبية أم هي ضمانات لهم؟ وكل هذه الأمور سيتم بيانها من خلال الإجابة عليها في ضوء التنظيم الدستوري والقانوني لممارسة هذه الفئات لحقوقها الحزبية.

رابعاً: منهجية البحث

Research Methodology

اعتمدت دراستنا على المنهج التحليلي المقارن، نظراً إلى أهمية هذا المنهج واستعمالاته الواسعة في مجال الدراسات القانونية، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية الخاصة بالحقوق الحزبية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والقوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة، والقرارات القضائية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الأخرى، ومقارنتها بالنصوص الدستورية النافذة في الدول المقارنة، والقوانين والأنظمة ذات العلاقة فيها، مع الاستعانة بالقرارات القضائية الصادرة عن محاكم الدول المقارنة، لما تتميز به القرارات القضائية من أهمية كبيرة من الناحية العملية والتطبيقية، ومن أجل إعطاء صورة متكاملة عن كيفية معالجة ممارسة الحقوق الحزبية من ذوي الصفة الرسمية.

خامساً: هيكلية البحث

Structure of research

سيتم تقسيم هذه الدراسة على بحثين، يكون المبحث الأول منه بعنوان: حرية ممارسة الحقوق الحزبية ويقسم على ثلاثة مطالب، نخصص المطلب الأول لحرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام الفرنسي، أما المطلب الثاني فيكون حرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام المصري، في حين نخصص المطلب الثالث لحرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام الفرنسي، وتناولنا في المبحث الثاني: حظر ممارسة الحقوق الحزبية، وتم تقسيمه إلى ثلاث مطالب، خصصنا المطلب الأول لحظر ممارسة الحقوق

الحزبية في النظام الفرنسي, وكان المطلب الثاني حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام المصري, أما المطلب الثالث فتناولنا حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام العراقي .

المبحث الأول

The first topic

حرية ممارسة الحقوق الحزبية

Freedom to exercise party rights

نظمت الدساتير والتشريعات حرية ممارسة الحقوق الحزبية باعتبارها من الحقوق السياسية التي تعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية, فأباحت ممارستها من قبل الأفراد, اعتادت الدساتير على ضمان حرية ممارستها, إلا أنه قد ترد بعض القيود على ممارستها تبعاً لاختلاف الصفات الرسمية للأفراد, ومن هنا سنبين تنظيم ممارسة هذه الحقوق, ومدى إباحتها للأفراد على اختلاف صفاتهم الرسمية في ممارسة هذه الحقوق وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: حرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام الفرنسي

المطلب الثاني: حرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام المصري

المطلب الثالث: حرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام العراقي

المطلب الأول

The first requirement

حرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام الفرنسي

Freedom to exercise party rights in the French regime

عالج الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل الأحزاب السياسية إذ نص على أن " تُسهم الأحزاب والجماعات السياسية في التعبير عن الرأي بالاقتراع, وهي تتكون وتباشر نشاطها بحرية, ويجب عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية"^(٣), وهذه هي القاعدة في تأسيس الأحزاب السياسية في فرنسا المتعلقة بالمجموعات والأحزاب السياسية, إذ أنها تتمثل بحرية تأسيس الأحزاب وممارسة نشاطاتها^(٤), وعلى الرغم من كفالة الدستور الفرنسي لحرية تأسيس الأحزاب السياسية إلا أنه لم يصدر المشرع الفرنسي قانون خاص بالأحزاب السياسية لتسهيل تطبيق نص المادة أعلاه, ولعدم وجود هذا القانون فإن الأحزاب السياسية تخضع لأحكام قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٠١, واستناداً لهذا القانون فإن تأسيس الأحزاب

السياسية في فرنسا يكون بطريقة تأسيس الجمعيات نفسها^(٥), أما فيما يتعلق بالانتماء الى الأحزاب السياسية فقد وردت العديد من القوانين التي أكدت على حرية الانتماء الى الأحزاب السياسية على الرغم من صفاتهم الرسمية, وعليه سنبين شروط ممارسة هذا الحق وعلى النحو الآتي:

أولاً: شرط الجنسية

أطلق المشرع الفرنسي حرية تكوين الجمعيات والانضمام اليها للفرنسيين والأجانب على حد سواء, وهذا ما صرح به قانون الجمعيات الفرنسي رقم (١) لسنة ١٩٠١, إذ نص على أن " جمعيات الأشخاص تتكون وبكل حرية دون الحاجة للحصول على ترخيص أو أخطار مسبق, ولكنها لا تتمتع بالأهلية القانونية المنصوص عليها بموجب المادة ٥ من القانون .."^(٦), ولكن غير المشرع الفرنسي منحاه حينما أصدر مرسوم سنة ١٩٣٩ المعدل لقانون الجمعيات, إذ فرضت المادة (٢٢) منه حظر تأليف الجمعيات أو ممارسة أي نشاط باسمها في فرنسا, إلا بعد الحصول على ترخيص سابق من وزير الداخلية, وهذا يتفق مع أحكام الدستور ذات الصلة بالحقوق السياسية, ويظهر ذلك جلياً في نص المادة (٣) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨^(٧).

ثانياً: شرط الاهلية

اختلفت التشريعات المقارنة في طريقة معالجتها لشرط الأهلية, فمنها ما أغفل التطرق إليه, وترك الأمر للنظام الداخلي للجمعية أو الحزب كما هو الحال في قانون الجمعيات الفرنسي لسنة ١٩٠١^(٨), إذ لم ينص على هذا الشرط, وإنما ترك تنظيم ذلك للأنظمة الداخلية .

ثالثاً: شرط عدم الانتماء الى حزب معين أو أكثر من حزب

أغفل المشرع الفرنسي النص على الانتماء إلى أكثر من حزب واحد, على الرغم من ذلك يعد انتهاكاً للنظام السياسي للحزب^(٩), كما أنه لم يشترط عدم انتماء الموظفين الى حزب معين, إلا أن الاتجاه القضائي قد سار على حظر الانتماء الى الحزب الشيوعي, وأكد مجلس الدولة الفرنسي على عدم جواز المساس بمركز الموظف العام عند انتمائه الى الأحزاب المشروعة, وذلك في قضية (باريل) التي تتلخص وقائعها, أن سكرتير الدولة لرئاسة مجلس الوزراء قد رفض ترشيح السادة (باريل , جوبادير , فرتييه , لنجو , بيجاوي) لمسابقة الدخول إلى المدرسة الوطنية للإدارة, ونشرت جريدة الموند بياناً بأن عضواً في مكتب سكرتير الدولة أعلن على تصميم الحكومة على عدم ترشح أحد أعضاء الحزب الشيوعي بالمدرسة الوطنية, وأثار ذلك ضجة سياسية واسعة فأتجه السيد باريل وزملاؤه الى الطعن بهذا القرار أمام مجلس

الدولة, لكونه قراراً مشوباً بخطأ في القانون, وكانت نتيجة الطعن بإلغاء قرار الإدارة مؤكداً إلى حق سلطة الإدارة في أن تبعد من يكون قد صدرت منه أفعال أو تصرفات تتعارض مع ما يجب ان يتصفوا به من وقار وتحفظ^(١٠), وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي مؤكداً على حرية الموظف في ممارسة الحقوق الحزبية في قضية (جيبيل), والتي تتعلق وقائعها أن السيد (جيبيل) كان يعمل برئاسة التعليم, وأحد القيادات المحلية للحزب الشيوعي في إحدى المقاطعات ورأت الإدارة ضرورة التحقيق معه للتأكد من ميوله السياسية, ونتيجة التحقيق أظهرت براءة السيد (جيبيل) من تهمة التحيز الى الحزب الشيوعي, وبالرغم من ذلك أصدرت الإدارة قرارها بإعفائه من عمله, ونقله الى عمل آخر مما أدى به الى الطعن أمام مجلس الدولة لإلغاء قرار الإدارة^(١١).

فإن مركز الموظف العام يقع تحت طائلة القانون, ويتأثر في حالة انتمائه للأحزاب غير المرخصة قانوناً بالعمل السياسي, مما قد يؤدي الى عزل الموظف بمناسبة انتمائه السياسية لجهات غير مشروعة^(١٢), إذ يحظر على الموظف إهانة الحكومة أو مهاجمتها لأنه يُعد جزءاً من أجهزتها, غير أنه يستطيع الانضمام الى الأحزاب المشروعة التي تدين بالولاء للجمهورية والنظام الديمقراطي, ومن ثم لا يجوز فصل الموظف أو استبعاده عن الوظيفة أو رفض التحاقه بها لمجرد اشتراكه في حزب معين^(١٣).

وقد أباح المشرع الفرنسي هذا الحق للموظف العام, وهذا ما أكدته المادة (٧) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٨٣ الخاص بنظام الموظفين الفرنسيين, إذ أكدت على حق الموظف في التعبير عن رأيه وحقه في المشاركة الحزبية, وأن حرية الرأي للموظفين العموميين مضمونة, ولا يمكن التمييز بينهم لأسباب تتعلق بأرائهم السياسية^(١٤), كما نصت المادة (١٨) من القانون نفسه على أن " يحظر الإشارة في ملف الموظف أو أي وثيقة إدارية أخرى الى الآراء السياسية ".

ومن هنا فقد أصبح حق الموظف حقاً مؤكداً يستطيع التعبير عن آرائه السياسية من غير أن تؤثر على واجباته الوظيفية^(١٥), ويتمتع بحرية الانضمام إلى الأحزاب السياسية, كما أنه غير ملزم باعتراف مذهب سياسي معين, حتى ولو كان غير مذهب الحكومة القائمة, باستثناء أنه ملزم بالطاعة تجاه وطنه, التي تتمثل باحترام نص القانون وروحه^(١٦).

أما بالنسبة الى حق رئيس الوزراء والوزراء في الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو تأسيسها, فإنهم يمارسون حقوقهم الحزبية بحرية كمواطنين في الدولة, لا بل إن ممارستهم لحقوقهم الحزبية تكون في نطاق واسع, إذ أن طبيعة مهامهم تفرض عليهم ذلك, ففيما يتعلق برئيس الوزراء فإن المادة (٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ نصت على أن " يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الوزراء, وينهي الرئيس تعيينه لرئيس الوزراء عندما يقوم الأخير بتقديم استقالة الحكومة, يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة, وينهي مهامهم بناء على اقتراح من رئيس الوزراء " .

وطبقاً للنظام الذي وضع سنة ١٩٥٨ في فرنسا يعد رئيس الجمهورية المالك الأصلي للسلطة التنفيذية, فهو غير ملزم باختيار رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية, وليس ملزماً باختيار زعيم حزب الأغلبية كما هو الأمر في بعض الدول^(١٧), وإن كان رئيس الدولة يتمتع في هذا الفرض بحرية الاختيار إلا أنه مقيد بقيدتين, ففي الفرض الأول يكون مضطراً لاختيار الرئيس من حزب الاغلبية, بل إن شئنا الدقة قلنا إن هذا الأخير يكون مفروضاً على رئيس الدولة, فيغدو حق رئيس الدولة في التعيين مجرد حق نظري بحت, وفي الفرض الثاني يكون لرئيس الدولة بعض الحرية في اختيار أحد زعماء الأحزاب التي تحوز على إرضاء الكتل البرلمانية ذات الثقل, ومن ثم فإن الرئيس يكون مقيداً في الفرضين بمواقف الأحزاب السياسية^(١٨).

أما بالنسبة الى الوزير فكما سبق وأن بينّا أن الوزير يشغل منصباً ذا صفة مزدوجة, سياسية وإدارية, فله الحق في ممارسة حقوقه الحزبية, لا بل إن اعتماد وزراء دولة هو من أجل إرضاء عدد من الأحزاب السياسية^(١٩), فإذا كان رئيس الوزراء ينتمي الى حزب الأغلبية فإنه يكون مقيداً بضرورة انتفاء زملائه من البارزين من قيادات الحزب الذي ينتمي اليه, بل أن العمل يشير الى أن مرجع اختيار الوزراء يكون الحزب نفسه لا لمحض إرادة رئيس الوزراء, أما إذا لم يكن هناك حزب يمثل الأغلبية في البرلمان, فإن رئيس الدولة, وكذلك رئيس الوزراء يتمتعان ببعض الحرية في اختيار الوزراء, إذ ليس هناك حزب يمثل أغلبية برلمانية تستطيع أن تفرض أعضائها في تشكيل الوزراء, وحتى في هذه الحالة نجد ان حرية رئيس الوزراء ليست بمطلقة اذ يكون مضطراً الى مجاملة الكتل النيابية ذات الثقل في المجلس حتى يؤمن لوزرائه من البقاء في الحكم^(٢٠), أما بالنسبة الى عضو البرلمان فله الحرية في ممارسة حقوقه الحزبية لا بل أن طبيعة صفته تتطلب أن يكون من المنظمين الى الأحزاب السياسية إذ أن العلاقة عضوية بين الطرفين, فالحزب المشارك في الانتخابات البرلمانية هو الفائز بمقاعد في البرلمان سواء قلت أم كثرت والأعضاء في البرلمان ينتسبون إليه^(٢١).

يتضح مما تقدم أن المبدأ العام في النظام الفرنسي يتمثل في حرية ممارسة الحقوق الحزبية لجميع المواطنين, أما بالنسبة للصفات الرسمية ففيما يتعلق بالموظف العام فمن حقه التعبير عن رأيه بحرية طبقاً لمبدأ المساواة, لكونه مواطناً قبل أن يكون موظفاً, فهو غير ملزم بالطاعة السياسية تجاه الحكومة, إلا أن واجباته الوظيفية وصفته الرسمية تفرض عليه التحفظ في ممارسته لهذه الحقوق, ونجد أن بعض الصفات الرسمية كالوزير والنائب تفرض عليهم طبيعة عملهم السياسي ممارسة هذه الحقوق, ولهم حرية مطلقة في ذلك, لا بل إن ضمان البقاء في هذه المناصب تتطلب الانضمام الى الأحزاب السياسية بكونها الطريق الذي يؤدي الى الوصول اليها واكتساب هذه الصفات .

المطلب الثاني

The second requirement

حرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام المصري

Freedom to exercise party rights in the Egyptian regime

أخذ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ بحرية ممارسة الحقوق الحزبية, وأكد على مبدأ المساواة وعدم التمييز في ممارسة هذه الحقوق, إذ تنص المادة (٧٤) منه على أن " للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية بإخطار يُنظمه القانون, ولا تجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني, أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل, أو على أساس طائفي أو جغرافي أو ممارسة نشاط معادٍ لمبادئ الديمقراطية, أو سري ذي طابع عسكري أو شبه عسكري...", وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية ذلك, إذ قضت بحق تكوين الأحزاب السياسية واعتبرت إن الأحزاب السياسية هي ضرورة لممارسة الديمقراطية^(٢٢).

وتولى المشرع المصري وضع الإطار القانوني لتنظيم الأحزاب السياسية, إذ صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧, ونص على أن " للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية, ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي على وفق أحكام القانون"^(٢٣), ومن استقراء النص نجد أن لكل مواطن مصري ومواطنة مصرية حق تكوين الأحزاب السياسية, ومن ثم الانتماء إليها على أن تتوافر في الشخص المنتمي الشروط الخاصة بذلك, لذا سنبين هذه الشروط وعلى النحو الآتي:

أولاً: شرط الجنسية

اشتراط المشرع المصري أن تقتصر ممارسة الحقوق الحزبية على المصريين كما سبق وأن بيّنا في المادة (١) من القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل, كما نصت المادة (٦) من القانون ذاته على " أن يكون مصرياً, فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد أمضى على تجنسه (٥) سنوات على الأقل, ومع ذلك يُشترط فيمن يشترك في تأسيس الحزب أن يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري " , إذ اشترط فيمن يؤسس الحزب أن يكون مصرياً من أب مصري, أي أن مكتسب الجنسية لا يجوز أن يكون من بين المؤسسين, ويعد هذا المسلك ضماناً لولاء مؤسسي الحزب وقادته الى الدولة ومصالحها الوطنية, وذلك لما يمتلكه مؤسسو الحزب وقادته من تأثير في سياسات الحزب وبرامجه وأهدافه^(٢٤), كما اشترط المشرع فيمن ينتمي لعضوية الحزب السياسي مضي مدة خمس سنوات على اكتسابه الجنسية, يعد شرطاً منطقياً ومقبولاً, إذ لا يجوز للأجانب الانخراط بالعمل السياسي عن طريق الأحزاب طالما أن هدف هذه الأحزاب هو الوصول الى سلطات الحكم التي ينبغي أن تكون حكراً على المواطنين^(٢٥).

ثانياً: شرط الأهلية

أشار المشرع ضمناً في المادة (٦/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل الى شرط الأهلية بالنص على " أن يكون متمتعاً بالحقوق السياسية " , إذ لم يحدد السن المطلوب لتأسيس أو الانضمام الى الأحزاب السياسية, وهي تنصرف بطريقة غير مباشرة الى سن الثامنة عشر^(٢٦), كما أنه لم يفرق بين العضو المؤسس وبين المنتمي في شرط الأهلية, إلا أنه يمكن الرجوع في أحكام الأهلية الى قانون مباشرة الحقوق السياسية التي سبق بيانها .

ثالثاً: شرط عدم الانتماء الى حزب معين أو حزب آخر

لم يحظر المشرع المصري على المواطن الانتماء الى حزب معين كما هو الحال بالنسبة الى المشرع الفرنسي, إذ أهمل التصريح باشتراط أحادية التنظيم السياسي , وإن اشترك شخص في حزبين أو أكثر تتنافس فيما بينها للوصول الى السلطة ينطوي على مجافاة المنطق السياسي والقانوني^(٢٧). يتضح مما تقدم أنه في حالة توافر الشروط أعلاه يستطيع المواطن ممارسة حقوقه الحزبية, أما بالنسبة للموظف العام, لم يعد ذلك من الأمور التي تتنافى مع التزاماته الوظيفية تجاه الدولة, باستثناء الحالات التي يحصل فيها تراحم بين التزاماته الوظيفية والتزاماته الحزبية, فقد نصت المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦ النافذ على أن " يحظر على الموظف بصفة خاصة مباشرة الاعمال التي تتنافى مع الحيادة والتجرد والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية, أو ممارسة أي عمل حزبي, أو سياسي داخل مكان عمله, أو بمناسبة تأديته لهذا العمل, أو القيام بجمع التبرعات, أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية, أو نشر الدعاية أو الترويج لها " ^(٢٨), وبذلك نجد إن المشرع المصري قيد حق الموظف العام في ممارسة لنشاطه الحزبي, بما لا يتعارض والحيادة المطلوبة لإداء مهامه الوظيفية, وعلى نحو لا يمس الوظيفة العامة, وبذلك فإنه يُباح للموظف ممارسة نشاطاته الحزبية خارج نطاق العمل. ولقد مارس القضاء الإداري في مصر دوراً مهماً في مجال حق الموظف في ممارسة الحقوق الحزبية, فلم تجد محاكم مجلس الدولة المصري مانعاً قانونياً من انتماء الموظف الى التنظيم السياسي الوحيد في البلاد, إذ أقرت المحكمة الإدارية في أحد أحكامها بعضوية العاملين في اللجان والوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي, كما سلمت بانضمام الموظف الى الجماعات القيادية للاتحاد الاشتراكي, وبحريته في إبداء ما يراه داخل الاجتماعات السياسية^(٢٩).

وقد خالفت المحكمة الإدارية العليا نصوص القوانين بحرمانها بعض المواطنين من حق تولي الوظائف العامة نتيجة لأرائهم السياسية فبعد انتخاب أحد المشايخ بالإجماع وتعيينه, فوجئ المدعي بقرار رفض تعيينه من قبل لجنة المشايخ, وعند مناقشة دعواه قررت المحكمة الإدارية العليا عدم قبول الطعن^(٣٠),

وذهب رأي الى نقد اتجاه المحكمة هذا على أساس أنها قد خرجت على المطلق القانوني, وأهدرت ضمانات الافراد في ممارسة حقوقهم السياسية, ولا يعني مجرد انتماء الموظف الى جماعة ذات مبادئ متطرفة خطورته على الأمن, ولكن متى ما كان هناك دليل يثبت اعتناق الموظف أفكاراً هدامة فإنه يجوز فصله^(٣١), وقد اتجه بعض الفقهاء الى تأييد الحظر المطلق, لأن اعتناق الإدارة العامة مبدأ الحياد الوظيفي, يضمن دائماً تحقيق التعاون بين الموظف العام والحكومة أيا كان ميوله أو انتماءه السياسي, وتبدو أهمية هذا المبدأ في البلاد التي تتعدد فيها الأحزاب السياسية, إذ يمكن للموظف تنفيذ السياسة التي تضعها الحكومة من غير أن يتأثر بولائه السياسي, إن كان ينتمي الى الحزب المعارض, وبهذا تحتم صفته الوظيفية ألا يدخل السياسة في عمله, لأنه إن فعل ذلك يكون قد انحاز وأصبح غير أهل للخدمة العامة^(٣٢).

يتضح مما تقدم عدم تأثر صفة الموظف العام في ممارسته للحقوق الحزبية في مصر وذلك لعدم وجود نص قانوني يخضع الإدارة للسياسة العامة في البلد بالاستناد الى الدستور المصري النافذ, وضرورة احترام مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة بين المرشحين وعدم الانجرار وراء الانتماءات الحزبية في شغل الوظائف الإدارية, ومن استقراء النظام القانوني المصري يظهر أنه تبنى المبدأ العام الذي يسمح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية, على أن يكون ذلك في ضوء الحياد الوظيفي.

أما فيما يتعلق برئيس الوزراء والوزراء, فإن آلية ثنائية السلطة التنفيذية تستلزم أن يكون رئيس الحكومة هو رئيس حزب الأغلبية داخل البرلمان, أو ذلك الشخص الذي يحقق هذه الأغلبية متى عجز عن تحقيقها حزب سياسي معين, ويمكن أن يقوم بعمل حزبي, حتى ولو كان شخصية سياسية غير منتمية الى حزب معين^(٣٣), أما فيما يتعلق بالوزير, إذ يُفترض أن يكون من أعضاء حزب الأغلبية, كما أن له ممارسة حقوقه السياسية لكونه مواطناً مصرياً, إذ اشترطت المادة (٦٤) من الدستور المصري لعضوية الحكومة أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية^(٣٤), وبذلك فإن الحكومة في النظم البرلماني هي بالضرورة حكومة حزبية, ويستتبع ذلك التزام رئيس الدولة عند اختياره رئيس الوزراء بالأصول الحزبية, وبالنتائج التي تقضي إليها الانتخابات, فالحكومة لا تعبر عن رأي رئيس الدولة, وإنما تعبر عن منهج وسياسة الحزب الناجمة عنه في النظام البرلماني.

أما بالنسبة الى عضو البرلمان فله الحرية في ممارسة حقوقه الحزبية, لا بل العلاقة بين أعضاء البرلمان والأحزاب السياسية تنشأ من كونها الطريق القانوني لترشيحهم للانتخابات النيابية مدعومين من طرفها, وهذا الذي يعطي الحزب السياسي حق اختيار من يمثله وفقاً للشروط التي يحددها القانون, وهي الشروط المتعلقة بالقبول, وكذلك الشروط التي يضعها الحزب من خلال نظامه الداخلي^(٣٥), وبالرجوع الى المادة (٦) من قانون مجلس النواب المصري رقم (٤٦) لسنة ٢٠١٤, فإنها تنص على أنه "يشترط لاستمرار العضوية بمجلس النواب أن يظل العضو محتفظاً بالصفة التي تم انتخابه على أساسها, فإن فقد

هذه الصفة, أو غير انتماءه الحزبي المنتخب على أساسه وأصبح مستقلاً, أو صار المستقل حزبياً تسقط عنه العضوية بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس", ويلاحظ إن هذه المادة تتعارض مع المادة (١١٠) من الدستور المصري التي نصت على أنه " لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة أو الاعتبار , أو فقد احد شروط العضوية التي انتخب على اساسها واخل بواجباتها , ويجب ان يصدر قرار اسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه " , وهذا يعني أن مجرد تغيير أحد الأعضاء انتماءه الحزبي سواء كان مستقلاً, وأصبح عضو في حزب معين, أو كان حزبياً وأصبح مستقلاً, أو كان منتماً لحزب معين وأصبح منتماً لحزب آخر, فلن تسقط عضويته إلا بعد موافقة ثلثي المجلس، وفي حالة عدم موافقة ثلثي المجلس على إسقاط عضويته، فلا توجد عليه أي مسؤولية أو جزاء ويعتد بانتمائه الحزبي الجديد.

المطلب الثالث

Third requirement

حرية ممارسة الحقوق الحزبية في النظام العراقي

Freedom to exercise party rights in the Iraqi regime

عالج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حرية ممارسة الحقوق الحزبية وبشكل صريح بموجب المادة (٣٩/أولاً) من الدستور التي نصت على " حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام اليها مكفولة وينظم ذلك بقانون", وبهذا يتضح أن الدستور العراقي قد كفل حرية تأسيس الأحزاب السياسية, وأحال الى السلطة التشريعية تنظيم تأسيس الأحزاب السياسية وممارستها لنشاطها بموجب القانون, واستناداً الى ذلك صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥, الذي يهدف الى تنظيم الأحكام والإجراءات المتعلقة بتأسيس الأحزاب والتنظيمات السياسية وأنشطتها لتحقيق مبدأ التعددية السياسية, وضمان حق المواطنين في تأسيس الأحزاب السياسية, ومنح المواطنين حق تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء اليها, فنص في المادة (٤/ أولاً) منه على أن " للمواطنين رجالاً ونساء حق المشاركة في تأسيس حزب أو تنظيم سياسي أو الانتماء اليه أو الانسحاب منه ", ونص في الفقرة (ثانياً) منه " لا يجوز إجبار أي مواطن على الانضمام الى أي حزب أو تنظيم سياسي, أو إجباره على الاستمرار فيه ", وسيتم بيان الشروط الواردة فيه على النحو الآتي:

أولاً: شرط الجنسية

اشترط المشرع العراقي فيمن يؤسس أو ينتمي الى عضوية الأحزاب السياسية أن يكون عراقي الجنسية^(٣٦), كما أنه أعتنق مبدأ المساواة في ذلك بين من يتمتع بالجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة, في

حين كان الأجدد به أن يحدد مدة على اكتساب الجنسية لممارسه الحقوق الحزبية, ويسير على هدى المشرع المصري, إذ خصص مدة خمس سنوات على الأقل لممارسة حق تأسيس الأحزاب السياسية, ففي الوقت الذي يمنع المشرع العراقي المتجنس من أن يكون وزيراً أو عضواً في هيئة برلمانية إلا بعد مضي مدة عشر سنوات على اكتساب الجنسية^(٣٧), نجده يتهاون في اشتراط المدة بالنسبة الى تأسيس الأحزاب على الرغم من اتحاد العلة في الحالتين, لذا نهيب بالمشرع العراقي أن يعدل هذا النص, لما لهذا المركز من تأثير على سياسة البلد ومساس بسيادته .

ثانياً: شرط الأهلية

اشتراط المشرع العراقي فيمن يؤسس حزباً أن يكون قد أكمل الخامسة والعشرين من العمر, ومتمتعاً بالأهلية القانونية, أما بالنسبة الى العضو المنتمي فاشتراط أن يكون بالغاً سن الثامنة عشرة من العمر, ومتمتعاً بالأهلية القانونية^(٣٨), وانتقد البعض اتجاه المشرع فيما يتعلق بتحديد سن المؤسس بخمس وعشرين عاماً, إذ يرون ضرورة الارتفاع بهذا السن الى الأربعين عاماً, لكونه سن يتحقق فيه الحكمة والاتزان لدى الإنسان, وعلى خلاف ذلك اتجه البعض الى اعتباره يمثل اجحافاً بفئة كبيرة من المواطنين ممن هم دون سن الخامسة والعشرين^(٣٩), ويؤيد الباحث ما اتجهت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٣/ اتحادية /إعلام / ٢٠١٦), بكون هذا السن يجعل من الفرد مؤهلاً لتحمل المسؤولية التي تتطلبها ممارسة الحقوق الحزبية^(٤٠), أما فيما يتعلق بالأهلية الأدبية للعضو المؤسس للحزب السياسي فاشتراط المشرع أن يكون غير محكوم عليه بحكم بات من محكمة مختصة عن جريمة القتل العمد, أو جريمة مخلة بالشرف, أو جرائم الإرهاب, أو الفساد المالي أو الإداري, أو الجرائم الدولية^(٤١), إذ يتم الرجوع في ذلك الى القوانين الخاصة بهذه الجرائم^(٤٢).

ثالثاً: شرط عدم الانتماء الى حزب معين أو أكثر من حزب

نظم المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ هذه الشروط ضمن شروط العضو المؤسس والعضو المنتمي الى الحزب, بأن يكون غير مشمول بإجراءات المساءلة والعدالة وغير منتم الى حزب البعث المنحل^(٤٣), إذ بصدر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ تم بموجبه استبعاد أعضاء الحزب الحاكم قبل الاحتلال الأمريكي للعراق من الوظائف العامة, إذ أصبح حزب البعث العربي الاشتراكي (المنحل) محظوراً دستورياً^(٤٤), استناداً للمادة (٧) من الدستور, التي نصت على أنه " يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو

يمهد أو يمجّد أو يروج أو يبهر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان ...".

ويعد هذا القانون أحد أهم القيود القانونية التي فُرضت على ممارسة الموظف لحقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، ويكون الانضمام إلى صفوف هذا الحزب المحظور دستورياً عملاً غير قانوني بالنسبة إلى المواطنين كافة^(٤٥)، وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (٨١ / اتحادية / ٢٠٠٩)، إذ حظرت تأسيس أي كيان ينطوي على ما جاءت به المادة أعلاه، وألا يكون حزب البعث من ضمن التعددية السياسية في العراق^(٤٦).

وفي الوقت ذاته صدر قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والإرهابية والتكفيرية رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٦، إذ نص على أن " يعاقب بالسجن مدة لأكثر من (١٠) عشر سنوات بعد نفاذ هذا القانون كل من انتمى إلى حزب البعث المحظور أو روج لأفكاره وآرائه بأية وسيلة أو هدد أو كسب إي شخص للانتماء إلى الحزب المذكور"، كما شدد العقوبة بالنص على أن " تكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات إذا كان الفاعل من المنتمين إلى حزب البعث قبل حله أو من المشمولين بإجراءات المساءلة والعدالة"^(٤٧).

كذلك اشترط المشرع العراقي أن يكون العضو المؤسس للحزب السياسي غير منتمٍ إلى عضوية حزب آخر وقت التأسيس^(٤٨)، وقد كان المشرع العراقي موفقاً في الإشارة إلى هذا الشرط على خلاف المشرعين الفرنسي والمصري، إلا أنه فات على المشرع العراقي أن يمتد بهذا الحكم بالنسبة للعضو المنتمي إلى الأحزاب السياسية.

يتضح مما تقدم أن عند توفر الشروط أعلاه يمكن ممارسة الحقوق الحزبية لجميع المواطنين، أما بالنسبة للموظف العام، فلم يحتو قانون الخدمة المدنية العراقي المرقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل ضمن شروط الالتحاق بالوظيفة العامة ما يشير إلى منع الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو ضرورة الانضمام إلى حزب معين، لذا فإن المساواة بين المواطنين العراقيين في التمتع بالحقوق السياسية تعطي الحق لمرشحي الوظائف العامة في الانتماء لأي حزب سياسي، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ لم يشر إلى أي حظر لانضمام الموظف إلى الأحزاب السياسية^(٤٩)، ولقد حد المشرع العراقي من حرية الموظف بالشكل الذي يحقق حياده في أداء واجبه الوظيفي، ومنها ما جاء في لائحة السلوك الوظيفي الصادرة عن هيئة النزاهة رقم (١) لسنة ٢٠١٦ التي نصت في المادة (٤/ أولاً) على أن يؤدي واجباته الوظيفية بكل أمانة ونزاهة ومهنية وإخلاص وحيادية^(٥٠)، وأشارت المادة (٢٤) من القانون إلى اشتراط المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزب أو تنظيم سياسي^(٥١)، وبذلك فإن الموظف العام وإن كان يتمتع بحق

الانتماء الى الأحزاب السياسية إلا أنه مقيد بعدم ممارسة ذلك الحق داخل مؤسسات الدولة, وذلك ضمناً لحياها .

أما بالنسبة الى الصفات الرسمية الأخرى كرئيس الوزراء والوزراء, فإن من شروط اختيار رئيس مجلس الوزراء هو أن يكون منتمياً لإحدى الكتل النيابية الرئيسية, وهذا الشرط لم يأتِ النص عليه صراحة في صلب الدستور, لكنه يُفهم ضمناً من نص المادة (٧٦/ أولاً) حيث نصت على أنه " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء ...", وبينت المحكمة الاتحادية العليا المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً^(٥٢), وبذلك فإنه ليس لرئيس الجمهورية تكليف من يختاره هو شخصياً, ولكن من تختاره الكتلة النيابية الكبرى, وإن هذه الكتلة لن تختار مرشحاً من خارجها, بل إن الكتلة ذاتها قد يكون لها أكثر من مرشح داخلياً, وإن بدت أمام الكتل النيابية الأخرى مجمعة على مرشح واحد, وهذا الشرط ضمنى يقود بدوره الى اشتراط الانتماء لأحد الأحزاب السياسية الرئيسية, وبالتالي ليس للمرشح المستقل حظ في الترشيح لهذا المنصب, بل إن حظه بالفوز بمقعد نيابي قد يكون احتمالاً بعيداً أو شبه مستحيل, خصوصاً في ظل نظام الانتخاب بالقائمة, بالإضافة لاعتقاد الناخب ان صوته الذي يدلي به للمرشح المستقل سيذهب سدى^(٥٣).

وهنا يثار التساؤل, هل يجوز الانسحاب من التحالف الانتخابي او الحزب قبل أو بعد تكوين الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفق المادة (٧٦/اولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ؟ وهل يتعارض ذلك مع قانون الاحزاب وبالأخص للمنتمين لحزب, على الرغم من إن هذا القانون خلا من أي نص يمنع من تغيير الانتماء الحزبي أو الصفة الحزبية ؟ للإجابة على ذلك لا بد من بيان الفرضيات الواردة في هذا الخصوص.

إذ أن الحالة هنا تصطم بعدة موانع قانونية, أولها الإخلال بالرابطة العقدية بين الناخب والنايب, إلا أن ذلك لا يمكن قبوله لان المرشح الذي يتم انتخابه يعتبر نائباً عن الشعب جميعاً بأي رابطة وكالة أو تبعية لناخبيه بالذات, أما الفرض الثاني يتمثل في إن انضمام المستقل لحزب سياسي يفقده الثقة والاعتبار المنصوص عليها في المادة (٨/ثالثاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي (٤٥) لسنة ٢٠١٣, وينعكس سلباً على المسيرة الديمقراطية, ورد على ذلك إن انضمام المستقل لحزب سياسي يعد مباشرة لحرية كفلها الدستور وضمنها للجميع, ومن غير المعقول وصف مستخدم هذه الحرية والتي تعد من الحريات العامة بسوء السمعة وفقدان الثقة, أما الفرض الثالث والأخير فيتمثل في أنه إهدار إرادة الناخبين, ويكاد الأمر يعادل التزوير المعنوي, ولكن دحض هذا الرأي لكون الترشيح بين المرشحين لا يتم على أساس البرامج والسياسيات, وإنما تبعاً لعوامل شخصية كالانتماء العائلي, والقدرة على إداء الخدمات للدائرة وأهلها^(٥٤), وهكذا يتبين لنا عدم كفاية الحجج المطروحة لمنع النائب المستقل من اكتساب عضوية حزب

سياسي, وامام هذا الفراغ التشريعي ندعوا المشرع الى تدخل تشريعي, والذي يمكن ان يتم أما من خلال استحداث قاعدة تمنع تغيير الانتماء السياسي, أو اباحة حق الهيئة الانتخابية في عزل ممثليها. أما بالنسبة الى الوزراء فإن رئيس الوزراء يسمي أعضاء الوزارة من بين أعضاء الحزب الحاصل على الأغلبية أو الأحزاب في حالة عدم حصول حزب معين على الأغلبية البرلمانية, التي تقبل تشكيل حكومة ائتلافية^(٥٥), وينطبق الحكم ذاته على أعضاء مجلس النواب فقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن " يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء، بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق، يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر... " ^(٥٦), لذا فإن عضو البرلمان يصل الى منصبه عن طريق الأحزاب السياسية التي أسسها أو انتمى اليها, من أجل أن يخوض المعركة الانتخابية والوصول الى العضوية البرلمانية, وغالباً ما يكون حظ المرشح المستقل ضعيفاً في ذلك, لذا فإن أعضاء الحكومة والبرلمانيين تتطلب طبيعة مناصبهم أن يكونوا على علاقة مع الأحزاب السياسية من أجل ضمان بقاء منصبهم.

المبحث الثاني

The second topic

حظر ممارسة الحقوق الحزبية

Prohibition of the exercise of partisan rights

درجت اغلب التشريعات المنظمة للأحزاب السياسية في تنظيمها لمسألة العضوية في الاحزاب السياسية ان تستثني بعض الفئات من موظفي الدولة من الانضمام اليها وذلك بسبب حساسية مراكزهم الوظيفية وعدم توافقها مع الانتماءات الحزبية , بيد ان هذه التشريعات اختلفت في تحديد هذه الفئات اذ اختلفت من دولة الى اخرى بحسب مقتضيات الحال , ومن هنا سنبين ما اتجهت اليه الدول المقارنة والعراق في هذا الخصوص واي الفئات من الموظفين والمكلفين بخدمة عامة التي منعت من ممارسة حقوقها الحزبية وذلك في ثلاثة فروع وعلى النحو الاتي :

المطلب الأول: حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام الفرنسي

المطلب الثاني: حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام المصري

المطلب الثالث: حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام العراقي

المطلب الأول

The First requirement

حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام الفرنسي

القاعدة Prohibition of the exercise of partisan rights in the French regime إن العامة في النظام الفرنسي تتمثل في حرية ممارسة الحقوق الحزبية, إلا أن هناك فئات حظرت عليهم ممارسة هذه الحرية قانوناً, فلم يطلق المشرع العنان للفئات كافة في الانتماء للأحزاب السياسية, وتتمثل بشاغلي المناصب ذات الطبيعة السياسية, وبعض الوظائف الأخرى, نظراً لوضعهم الخاص^(٥٧), ومن هنا سنبين هذه الفئات وعلى النحو الآتي:

أولاً: رجال القضاء وأعضاء مجلس الدولة

حظر المشرع الفرنسي على رجال القضاء العمل السياسي, إذ أشارت المادة (١٠) من المرسوم رقم (١٢٧٠) لسنة ١٩٥٨ المعدل الى أنه يحظر على القضاة إبداء أي رأي ذي صبغة سياسية أو أي عداء للدولة و شكل نظام الحكم فيها أو القيام بأي عمل سياسي يتعارض وطبيعة مركزهم القضائي^(٥٨), ويعد مبدأ حيده القضاء من الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق القضاة, ووضع المشرع عدداً من القيود والقواعد الشكلية التي تضمن تحقيق حياد القاضي ومن ثم عدالته^(٥٩), وان الغرض من ذلك هو إبعاد فئة القضاة عن معترك التنافس السياسي, لما قد يتعرضون له من انتقادات, نتيجة لا بداء آرائهم السياسية, مما يُضعف هيبتهم ومركزهم في نفوس الناس^(٦٠), وينطبق الحكم ذاته على أعضاء مجلس الدولة استناداً للمادة (٣) من المرسوم رقم (٧٦٧) لسنة ١٩٦٣ بشأن مجلس الدولة^(٦١).

ثانياً: العسكريون ورجال الشرطة

حظر المشرع على العسكريين ممارسة حقوقهم الحزبية, إذ نصت المادة (٥) من قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥ بشأن النظام الأساسي للجنود على أنه " يحظر على أعضاء الخدمة الانضمام إلى الجماعات أو الجمعيات السياسية " , مؤكداً بذلك اتجاه قانون الجمعيات الفرنسي لسنة ١٩٠١ الذي منع العسكريين من الانضمام الى الجمعيات السياسية, وأشار قانون الجمعية الفرنسي الى الحظر ذاته^(٦٢).
أما بالنسبة الى رجال الشرطة فبحكم تكليفهم بحماية نظام الحكم والوطن والأمن الداخلي شملهم الحظر ذاته, وعلى الرغم من أن شأنهم شأن أي فرد من أفراد المجتمع الذين يتمتعون بحرياتهم السياسية, إلا أن ما يلتزمون به من واجبات مهمة, وما يتمتعون به من مركز خاص, يؤثر على حرياتهم الأخرى التي يبتغون ممارستها, إذ قد يؤمر رجل الشرطة بأن يتصدى لتفريق تظاهرة شعبية هو مؤمن بشعارتها وأهدافها إلا أن ولاءه السياسي للحكومة وإخلاصه اتجاهها يحتم عليه الالتزام بذلك^(٦٣).

رابعاً: اصحاب المناصب العليا

إن الصفة الرسمية لشاغلي الوظائف القيادية تتطلب منهم وضعاً خاصاً في ممارستهم لحقوقهم السياسية, ومن ثم يتميزون عن باقي الموظفين في الدولة بطريقة التعيين والعزل والمركز الوظيفي الذي يتطلب منهم وضعاً خاصاً, ويتوجب فرض قيد أشد في إبدائهم آراءهم السياسية من باقي الموظفين العموميين الذين هم بصورة عامة يمارسون حرياتهم السياسية بصورة ضيقة, عما يمارسها المواطن العادي في الدولة, وإن أصحاب الوظائف نظراً لوضعهم الخاص بهم يشتركون في رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها, الأمر الذي يتطلب ولاءهم للحكومة, إذ لا يتعرض نشاط الحكومة التنفيذي الى أي معرقل^(٦٤), وقد حدد المشرع الفرنسي في المادة (٣٠) من نظام الموظفين لسنة ١٩٥٩ أصحاب هذه الوظائف, وكذلك المرسوم رقم (٤٤٢) لسنة ١٩٥٩ الخاص بالإدارة العامة الذي وضع قائمة بذلك, وقد تحاشى مجلس الدولة الفرنسي ان يحدد موقفه بشأن هذه القائمة, ومن ثم يثار التساؤل الآتي هل إن هذا التحديد جاء على سبيل الحصر أم المثال؟ على الرغم من أن المعايير التي خُددت تشريعياً إلا أنها ما زالت تحتفظ بقيمتها التي بيّنها المجلس^(٦٥), ولقد حدد القانون رقم (٧٧٩) لسنة ١٩٨٥ الوظائف العليا في فرنسا بتعداد الموظفين على سبيل الحصر, وهم (سكرتير عام الحكومة, وسكرتير عام للدفاع الوطني, ورئيس مرفق التنقيش العام للإدارة, ومدير المرافق العاملة بالشرطة, ورئيس مكتب التنقيش الوطني العام للبوليس الوطني, والسكرتيران العموميان للوزارات, ومديرو الإدارات المركزية, ورؤساء البعثات الدبلوماسية من درجة سفير, ورؤساء الجامعات والمحافظون)^(٦٦).

يتضح مما تقدم أن المبدأ العام في النظام الفرنسي يتمثل في عدم التمييز بين المرشحين لتولي الوظائف العامة لأسباب تعود الى الانتماء السياسي, باستثناء العسكريين وبعض الوظائف الإدارية العليا التي تتطلب من المرشح لشغلها, توافقاً مع سياسة الحكومة القائمة, وذلك لأن هذه الوظائف تغلب عليها الصفة السياسية.

المطلب الثاني

The second requirement

حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام المصري

Prohibition of the exercise of party rights in the Egyptian regime

سبقت الإشارة الى أن الدستور المصرية قد خلا من أي نص يحظر على الموظف ممارسة الحق في الانتماء الى الأحزاب السياسية, فضلاً على أن القوانين التي أصدرها المشرع المصري في تنظيم الوظيفة العامة لم تتضمن ذلك^(٦٧), إلا أن المشرع حظر على بعض الفئات من الموظفين العموميين

الانضمام لأي حزب سياسي او القيام بأي نشاط حزبي, وقد بيّنت المادة (٦) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل شروطاً معينة فيمن يؤسس أو ينتمي الى الأحزاب السياسية, وأوردت الفقرة (الثالثة) منها شرطاً هاماً وهو أنه " يشترط في العضوية في أي حزب سياسي ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية, أو من ضباط وأفراد القوات المسلحة, أو الشرطة, أو أعضاء الرقابة الإدارية, أو المخابرات العامة, أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري ".

ومن ثم يتضح أنه يحظر على الموظفين العموميين الذين أشارت اليهم المادة أعلاه الانضمام الى أي حزب سياسي أو الاستمرار فيه في حالة تولي الوظيفة, كما جاءت التشريعات الخاصة بالوظيفة المتعلقة ببعض هذه الفئات بالتأكيد على هذا الحظر صراحة عليه سيتم بيان هذه الفئات ووفق القوانين المنظمة لها على النحو الآتي:

أولاً: رجال القضاء وأعضاء مجلس الدولة

حظرت تشريعات السلطة القضائية والهيئات القضائية على أعضاءها الاشتغال بالسياسة أو العمل الحزبي, إذ نص قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ على أنه " يحظر على المحاكم إبداء الآراء السياسية, ويحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي, .." (٦٨).

وأختلف الفقه في إباحة ممارسة هذه الحقوق من قبل القضاة, إذ اتجه في ذلك الى ثلاثة آراء, إذ يذهب الرأي الأول الى حظر إبداء الرأي السياسي بالنسبة للقضاة بشكل مطلق, نظراً لطبيعة المركز الوظيفي الذي يتولاه القاضي (٦٩), في حين يذهب رأي آخر الى التضييق من مجال إبداء الرأي السياسي بالنسبة للقضاة, وحصرها في مجال ممارسة السلطة فقط, فلا يحق لهم التدخل في المواضيع التي تتعلق بالتغييرات الحكومية, أما الرأي الثالث فيذهب الى أن القضاة هم مواطنون لهم الحق في إبداء آرائهم السياسية كبقية المواطنين الذين أباح لهم القانون هذا الحق, وعليه فإن لهم ممارسة حرياتهم السياسية مع الالتزام بما يفرضه القانون عليهم (٧٠).

وقد حظرت المادة (٩٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل على أعضاء مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي (٧١), كما نص قانون رقم (١٣٦) لسنة ١٩٩٤ الخاص بالتعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة على أنه " يحظر على عضو النيابة الاشتغال بالعمل السياسي, ولا يجوز له الترشيح لانتخابات مجلس الشعب والشورى او المجالس الشعبية المحلية او الأحزاب والتنظيمات السياسية إلا بعد استقالته, كما يحظر بالجهر بآراء في المسائل السياسية أو أن يشترك في هيئات سياسية أو يحظر اجتماعات " (٧٢).

كما اوردت المادة (٢٠) من قانون قضايا الدولة رقم(٧٥) لسنة ١٩٦٣ المعدل على الحظر ذاته , إذ حظرت على أعضاء الهيئة الاشتغال بالعمل السياسي^(٧٣), وذلك لأن هذه المواقع تتطلب من شاغليها الحيطة وعدم الانحياز أو الميل لاتجاه سياسي معين, حتى لا يتأثر عملهم بذلك, لكونهم يتولون الفصل في المنازعات التي تثور في المجتمع بين الخصوم واطراف ينتمون الى اتجاهات سياسية أو حزبية مختلفة^(٧٤).

ثانياً: العسكريون ورجال الشرطة

استثنى المشرع المصري فئة العسكريين ورجال الشرطة من التمتع بهذه الحقوق, وذلك وفقاً للقوانين المنظمة لشؤون العاملين بهذا السلك, ومن هؤلاء ضباط القوات المسلحة, إذ نص قانون رقم (٢٣٢) لسنة ١٩٥٩ المتعلق بشروط الخدمة والترقية على أنه " يحظر على الضباط إبداء الآراء السياسية أو الحزبية أو الاشتغال بالسياسة او الانتماء الى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات المبادئ أو الميول السياسية, كما حظر على الضباط الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية"^(٧٥), ثم أكد المشرع على منع ضباط القوات المسلحة بكتمان الأمور وعدم افشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته وفق المادة (١٠٤) من القانون ذاته, إذ نصت على أنه " لا يجوز للضباط أن يفضي بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة, ويضل الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد انفصال الضابط عن عمله".

أما بالنسبة الى العسكريين في القوات المسلحة فلقد اشار القانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٨١ المتعلق بشروط الخدمة والترقية لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة بالنص على أن " الانتماء الى حزب سياسي أو الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية إلا اذا استقال وقُبلت استقالته أو فصل من الخدمة"^(٧٦), كما نص قانون المخابرات رقم (١٠٠) لسنة ١٩٧١ الخاص بالمخابرات العامة المصرية على أن " يُحظر على أفراد المخابرات العامة الانتماء إلى أي تنظيم سياسي أو الاشتراك في الدعاية الانتخابية أو التقدم للانتخابات العامة ويعتبر مستقبلاً من وظيفته كل من يرشح نفسه للانتخابات من تاريخ ترشيحه " ^(٧٧).

وينطبق الامر ذاته بالنسبة لرجال الشرطة, إذ يجب عليهم أن يتفرغوا لمهامهم الأساسية المتمثلة بالحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة, وعدم الدخول في الخلافات الحزبية, هذا وتمتلك هاتان الفئتان من القوة ما يُخشى منها استخدامها لأغراض حزبية في مناسبات معينة, خصوصاً اوقات الانتخابات لتغليب بعض الأحزاب على الأخرى, وبعض الفئات تحتاج من العاملين فيها السعي الى تحقيق مصالح الدولة ككل, والحفاظ عليها وحمايتها, بعيداً عن النزاعات الحزبية التي قد تلحق بمصالح البلد اضراراً كبيرة^(٧٨).

ثالثاً: أصحاب المناصب العليا

حظر المشرع على أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي ممارسة حقوقهم الحزبية, إذ نص قانون تنظيم السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٢ على أنه " ... يجب على أعضاء السلك الامتناع عن القيام بأي نشاط حزبي أو الانضمام الى الأحزاب السياسية... إلا بعد تقديم استقالاتهم "(٧٩), وأضافت المذكرة الإيضاحية للقانون المشار اليه " أن هذا الحكم ليس له نظير في القوانين التي تحكم العاملين المدنيين بالدولة أو القوانين التي تنظم أحكام فئات العاملين الأخرى, مثل القضاء أو الجامعة, ويرجع السبب في ذلك التطبيق الى البعد بأعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي عن أية تيارات حزبية ", ويرى الباحث أن ما ورد بالمذكرة الإيضاحية للقانون بشأن هذا الحظر غير دقيق, إذ لم يخص أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي بهذا الحظر دون سواهم, وقد رأينا الحظر الوارد بقانون الأحزاب السياسية على طائفة كبيرة من الموظفين العموميين, وكذلك الحظر الوارد ببعض التشريعات الخاصة بطائفة كبيرة من الموظفين العموميين, وكل هذه التشريعات سابقة في صدورها على صدور قانون السلك الدبلوماسي, وكان الأجر بالمشرع أن يكون دقيقاً في ذلك .

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري في أحد قراراتها الى أن حق الحكومة في فصل كبار الموظفين ينهض إذا ما رأت الحكومة عدم قدرتهم على القيام بما تتطلبه منهم الدولة للنهوض بالسياسة التي يرسمها مجلس الوزراء, وأن مجرد خلو ملف الموظف من الشوائب أو كونه كفواً أمر لا يكفي, بل أن الصلاحية هنا لها اعتبارات شتى, في الحكم على صلاحية الموظف للقيام بأعباء الوظيفة وفقاً للسياسة العامة, ومجلس الوزراء له الفصل في ذلك طالما خلا قراره من إساءة استعمال السلطة, وذلك لاعتبارات عليا تتعلق بالصالح العام ومجموع الأمة (٨٠), ويعد هذا المانع مؤقتاً, أي أنه يسري فقط طوال مدة انتمائهم الى هذه الفئات أو شغلهم وظائف فيها, أما في حال انتهاء رابطتهم الوظيفية, فيستطيعون الانضمام الى الأحزاب السياسية, ومن هنا حدد المشرع المصري الفئات الممنوعة من ممارسة الحقوق الحزبية على سبيل الحصر, ومن مفهوم المخالفة فإن الموظفين كافة الذين لم يرد ذكرهم في النص المذكور بإمكانهم ممارسة الحق في الانتماء الحزبي وذلك لعدم وجود نص يمنع من ذلك .

المطلب الثالث

Third requirement

حظر ممارسة الحقوق الحزبية في النظام العراقي

Prohibition of the exercise of partisan rights in the Iraqi regime

إذا كان المبدأ العام في التشريع العراقي هو حرية ممارسة الحقوق الحزبية, إلا أن المشرع العراقي قد حظر على بعض الفئات ممارسة هذه الحقوق, إذ أشار قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ على ذلك في شروط تأسيس الأحزاب السياسية, ونص على أنه يشترط فيمن يؤسس الحزب أن يكون " غير منتمٍ لعضوية حزب أو تنظيم سياسي آخر وقت التأسيس, أن لا يكون من أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان ومنسوبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات, وعلى من كان منتمياً حزباً أو تنظيماً سياسياً أن يختار بين الاستقالة من الحزب أو التنظيم السياسي أو الوظيفة في الجهات المذكورة آنفاً" ^(٨١), كما نصت المادة (٢٤) خامساً) منه على أن يلتزم الحزب أو التنظيم السياسي وأعضاؤه بما يأتي " المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات الحاكمة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزب أو تنظيم سياسي", كذلك نصت المادة (٢٥) رابعاً) منه على " التنظيم والاستقطاب الحزبي أو التنظيم السياسي أو التنظيمي في صفوف الجيش وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى والقضاء والهيئات المستقلة " , ومن أجل بيان التنظيم القانوني لهذا الحظر سنبين الفئات المحظورة وفق القوانين الخاصة بها وعلى النحو الآتي:

أولاً: أعضاء السلطة القضائية والادعاء العام

حظر المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، على القضاة وأعضاء الادعاء العام ممارسة النشاط السياسي, إذ أكد على منع القاضي وعضو الادعاء العام من الانتماء إلى حزب أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي^(٨٢), كما نصت المادة (٨٨) منه على أن " القضاء مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون, ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة " , وقد حظرت المادة (٥٢) قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ القضاء من الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو الاشتغال بالسياسة^(٨٣), وينطبق ذات الامر بالنسبة الى أعضاء الادعاء العام^(٨٤).

يتضح من النصوص أعلاه أن المشرع العراقي قد حظر على أعضاء السلطة القضائية ممارسة حقوقهم الحزبية, ويرى البعض أن منع القضاة من العمل السياسي يعد اتجاهاً غير سديد, وذلك لأن القضاة مواطنون من حقهم ممارسة حقوقهم الحزبية, مع الإشارة الى أنه كانت الكثير من النظم الديمقراطية تفرض على القضاء الحياد السياسي, والمقصود من ذلك حظر الانتماء إلى سياسة حزبية, تتحرف بالقضاء عن

الحياد من غير أن يكون ذلك فرض صفة سلبية على القضاء، بتجريدهم من حقوقهم السياسية^(٨٥)، في حين يرى الرأي الثاني أنه لكي يكون القاضي حيادياً عليه أن يعمل على التخلص من ميوله الشخصية، فلا يحكم بين المتقاضين على أساس مركزهم السياسي، وأن يتخلص من كل الضغوط الحزبية^(٨٦).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد الى أن السبب في منع القضاة من ممارسة العمل الحزبي في أن انتماء القضاة إلى الأحزاب السياسية يؤدي إلى التزامهم بسياسة الحزب، كما أن طبيعة الروابط الحزبية تجعلهم يخضعون للقيادات السياسية والحزبية، لما لتغيير مسار الاتجاه السياسي في الدولة من دور في تغيير مراكز القضاة واستبدال السابقين بقضاة يدينون بولائهم للنظام الجديد، وهو ما ينعكس سلباً على قدرة رجال القضاء وعلى حمل مسؤولية العمل القضائي، وعدم انشغالهم بالعمل السياسي^(٨٧).

يتضح مما سبق أن العمل السياسي يعد من الأعمال المحظورة على القضاة أو الادعاء العام، كونه يؤثر على استقلاليتهم، لأن القاضي إذا ما أُيد بفكر سياسي معين سيصبح مديناً بالولاء له، وتلبية رغباته حتى لو كانت مخالفة للقانون وهو ما يمس بحياد القضاء واستقلاله، وقد أغفل المشرع بيان الجزاء الذي يفرض على القاضي عندما يثبت ممارسته للعمل السياسي، خصوصاً وأن الأخذ بنظام تعدد الأحزاب يجعل لذلك أهمية كبيرة، فنجد في الواقع أن العديد من القضاة مارسوا العمل السياسي، فمنهم من رشح نفسه في الانتخابات، ومنهم من أصبح عضواً في مجلس النواب رغم حظر ممارسة العمل السياسي عليهم، وكذا الأمر بالنسبة لجواز إعادة تعيين القضاة في الوظيفة القضائية بعد أن تركوا العمل في ميدان السياسة، هذا ولم يحدد المشرع المدة التي يجب فيها على القاضي الذي يريد ترشيح نفسه للانتخابات يترك العمل خلالها في السلك القضائي، وكان الأجدر بالمشرع العراقي أن يحدد مدة كأن تكون سنة على غرار التشريعات في الدول الأخرى .

ثانياً: أفراد القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الامنية

أكد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على حظر في ممارسة الحقوق الحزبية بالنسبة لأفراد القوات المسلحة حيث نصت المادة (٩/ أولاً / ج) منه على أنه " لا يجوز للقوات العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة اليها، الترشيح في انتخابات لإشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح المرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع " , وبهذا فإن الدستور وضع ضماناً لحيادية ونزاهة أفراد القوات المسلحة، وتكرر الأمر ذاته في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، إذ حظر على الأحزاب السياسية استخدام مؤسسات الدولة لأي نشاط حزبي أو دعاية حزبية، وعلى خلاف ذلك تقوم المسؤولية الجنائية، وتشد العقوبة إذا حصل النشاط الحزبي داخل صفوف الجيش وقوى الأمن الداخلي والأجهزة

الأمنية الأخرى^(٨٨), كما نجد أن قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧ قد شدد على ممارسة العسكري لحرية السياسية بصورة صارمة, إذ نص على أن " يعاقب بالحبس مدة خمس سنوات كل من وجد في اجتماع سياسي أو انتمى الى تنظيم سياسي " ^(٨٩).

يتضح مما تقدم أن المشرع العراقي قد حظر على أفراد القوات المسلحة ممارسة حقوقهم الحزبية, ويعد ذلك مسلكاً محموداً من أجل أن لا تؤثر الاتجاهات السياسية على أمن البلاد على أساس أن هذه القوات هي التي تضمن تحقيق الأمن والاستقرار, ومن ثم فإن انخراط أفرادها في العمل الحزبي يعرض المنظومة الأمنية الى خطر التنافس السياسي والحزبي, وأكدت المادة (٥) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ ذلك بالإشارة الى أن لا يكون تأسيس الحزب أو التنظيم السياسي وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية, كما لا يجوز الارتباط بأي قوة مسلحة, وأن لا يكون من بين مؤسسي الحزب أو التنظيم السياسي أو قياداته أو أعضائه من ثبت بحكم قيامه بالدعوة أو المشاركة للترويج بأية طريقة من طرق العلانية لأفكار تتعارض مع أحكام الدستور^(٩٠).

ثالثاً: أصحاب المناصب العليا

ورد مصطلح المناصب العليا في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل, وذلك في مادته (١/ثامناً), إذ نص على أن " المناصب العليا: المدراء العامون ومدراء الدوائر ورؤساء الأجهزة الأمنية في حدود المحافظة " ^(٩١), فجاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ بالنص على أنه " يختص مجلس النواب .. الموافقة على تعيين كل من .. السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء " ^(٩٢), وقد نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ على أن الوظائف القيادية هي من مستوى مدير عام فما فوق^(٩٣), وأشار المشرع العراقي لهذه المناصب في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل, إذ نص على أنه " يكون التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة عدا من يُعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهورية يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وبموافقة مجلس الوزراء ا- الوظائف الخاصة ب- عميد ج- مدير عام .. " ^(٩٤), كما حددت المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٠٧٧) لسنة ١٩٨١ وظائف الدرجات الخاصة في دوائر الدولة , إذ اوردت جدول مرفق بهذا القرار بينت فيه وظائف ذات درجة خاصة, وعدت وظائف ذات درجة خاصة كذلك جميع الوظائف المشمولة بهذا الوصف الواردة في القوانين والانظمة وقواعد الخدمة المطبقة في دوائر الدولة ومؤسساتها ^(٩٥).

يتضح إن المشرع العراقي في تعداده لهذه المراكز الوظيفية وبيان طريقة تعيينهم هو سلطة تقدرها الحكومة, فأصحاب المراكز لهم وضعهم الخاص بهم تبعاً لولائهم للحكومة, ويعود ذلك لاعتبارات سياسية

أو شخصية^(٩٦) , وقد أكد المشرع شرط موافقة مجلس النواب على هذه المناصب, وبما أن المجلس يتكون من كتل سياسية مشاركة بنظام الحكم, مما ينعكس على أصحاب هذه المراكز, ومدى أثره في ممارسة حرياتهم السياسية لا سيما في ابداء الرأي السياسي, وهم يدينون بالولاء لنظام الحكم ومن ثم من أجل الحفاظ على مراكزهم فهم لا يستطيعون التمتع بحرياتهم السياسية بصورة تامة^(٩٧) .

وبذلك نجد تأثير اصحاب المناصب العليا بالأفكار السياسية , واتصال طريقة تعيينهم بالجهات السياسية القائمة في الدولة, فلم نجد في القوانين الخاصة لرؤساء ووكلاء ونواب الهيئات المستقلة, واعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي, يحظر عليهم ممارسة الحقوق الحزبية, لذا ندعو المشرع العراقي الى ان يحظر عليهم ممارسة هذه الحقوق, ومن كان منتمياً عليه أن يستقيل من أمانة الحزب أو التنظيم أو الوظيفة, وان يحظر على الأحزاب أو التنظيمات السياسية ممارسة نشاطاتها بصورة تؤثر في الوظائف العامة, من أجل المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة, وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب الأحزاب, وضمان ولاء اصحاب هذه المناصب لمصلحة البلد وليس لمصلحة الاحزاب السياسية التي تختلف توجهاتها.

الخاتمة

Conclusion

أولاً: النتائج:

١. إن المبدأ العام في الدول المقارنة والعراق هو حرية ممارسة الحقوق الحزبية, على أن تكون ممارسة الموظف العام لهذا الحق في حدود الحياد الوظيفي, إذ أن المبدأ العام في النظام الفرنسي يتمثل في حرية ممارسة الحقوق الحزبية لجميع المواطنين, أما بالنسبة للصفات الرسمية ففيما يتعلق بالموظف العام من حقه التعبير عن رأيه بحرية طبقاً لمبدأ المساواة, لكونه مواطناً قبل أن يكون موظفاً, فهو غير ملزم بالطاعة السياسية تجاه الحكومة, إلا أن واجباته الوظيفية وصفته الرسمية تفرض عليه التحفظ في ممارسته لهذه الحقوق, ومن استقراء النظام القانوني المصري يظهر أنه تبنى المبدأ العام الذي يسمح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية, على أن يكون ذلك في ضوء الحياد الوظيفي, وكذا الأمر بالنسبة للمشرع العراقي فبين ان الموظف العام وإن كان يتمتع بحق الانتماء الى الأحزاب السياسية, إلا أنه مقيد بعدم ممارسة ذلك الحق داخل مؤسسات الدولة, وذلك ضماناً لحيادها, كما أنه كان موفقاً في الإشارة الى اشتراط أن يكون العضو المؤسس للحزب السياسي غير منتمٍ الى عضوية حزب آخر وقت التأسيس, على خلاف المشرعين الفرنسي والمصري.
٢. إن بعض الصفات الرسمية كالوزير والنائب تفرض عليهم طبيعة عملهم السياسي ممارسة هذه الحقوق, ولهم حرية مطلقة في ذلك, لا بل إن ضمان البقاء في هذه المناصب تتطلب الانضمام الى الأحزاب السياسية بكونها الطريق الذي يؤدي الى الوصول اليها واكتساب هذه الصفات .
٣. هنالك صفات استثنيت من ممارسة الحقوق الحزبية, فلم يطلق المشرع الفرنسي العنان للفئات كافة في الانتماء للأحزاب السياسية, وتتمثل بشاغلي المناصب ذات الطبيعة السياسية, وبعض الوظائف الأخرى, نظراً لوضعهم الخاص وهم (رجال القضاء واعضاء مجلس الدولة وكذلك العسكريين واصحاب المناصب العليا), في حين اشتراط المشرع المصري في العضوية لأي حزب سياسي ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية, أو من ضباط وأفراد القوات المسلحة, أو الشرطة, أو أعضاء الرقابة الإدارية, أو المخابرات العامة, أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري, أما المشرع العراقي اشتراط ان لا يكون العضو من أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات, وعلى من كان منتمياً حزباً أو تنظيم سياسي أن يختار بين الاستقالة من الحزب أو التنظيم السياسي أو الوظيفة في الجهات المذكورة.

ثانياً: التوصيات:

١. نوصي المشرع العراقي بحضر عضوية الاحزاب السياسية بالنسبة للأجانب, إذ اشترط المشرع فيمن يؤسس أو ينتمي الى عضوية الأحزاب السياسية أن يكون عراقي الجنسية, فأعتنق مبدأ المساواة في ذلك بين من يتمتع بالجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة, وهذا ما لا يمكن قبوله.
٢. ندعوا المشرع العراقي الى أن يشترط فيمن يمارس تأسيس الاحزاب تخليه عن اية جنسية اخرى لان الاحزاب السياسية هي مرحلة تسبق تولي المناسبات العليا في الدولة, ولهذه المناصب خطورة على سيادة البلاد, إذ يشترط فيمن يتولاها ان يكون ممن يحملون الولاء للعراق دون ان تكون لهم علاقات ومصالح مع بلدان تربطهم بها رابطة الجنسية.
٣. نقترح على المشرع العراقي أن يوسع نطاق الحظر ليشمل, رؤساء ووكلاء ونواب الهيئات المستقلة, وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي, ومن كان منتمياً عليه أن يستقيل من أمانة الحزب أو التنظيم أو الوظيفة, وان يحظر على الأحزاب أو التنظيمات السياسية ممارسة نشاطاتها بصورة تؤثر في الوظائف العامة, من أجل المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة, وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب الأحزاب وغيرهم من اصحاب المناصب العليا التي تستدعي طبيعة مهامهم أن لا يندرجوا ضمن الاحزاب السياسية .
٤. خلا التشريع العراقي من أي نص يمنع من تغيير الانتماء الحزبي, لذا ندعوا المشرع الى تدخل تشريعي ينظم حالة تغيير الانتماء الحزبي, والذي يمكن ان يتم أما من خلال استحداث قاعدة تمنع تغيير لانتماء السياسي, أو استحداث حق الهيئة الانتخابية على عزل ممثليها.

الهوامش

Notes

- ^١ د. ادمون رباط , الوسيط في القانون الدستوري, ج٢, ط٣, دار العلم للملايين , بيروت , ٢٠٠٤ , ص٧٤١.
- ^٢ ينظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي, الدستور المصري فقهاً وقضاء, ط٩, دار المطبوعات الجامعية, مصر, ١٩٩٦, ص٣٢٠.
- ^٣ ينظر: المادة (٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل, منشور في الموقع الالكتروني: <https://www.constituteprojec>. تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١٢/١٢ الساعة ٦:٠٠ مساءً.
- ^٤ د. بركات محمد , النظام القانوني لعضو البرلمان , ج٢, ديوان المطبوعات الجامعة, الجزائر , ٢٠١٢, ص٣٥٣ .
- ^٥ د. رجب حسن عبد الكريم, الحماية القضائية لحرية تأسيس واداء الأحزاب السياسية, دار الكتب القانونية, مصر, ٢٠٠٨, ص٥١ .
- ^٦ ينظر: المادة (٢) من قانون الجمعيات الفرنسي رقم (١) لسنة ١٩٠١ الصادر في ١٩١٠/٧/١, منشور على قاعدة التشريعات الفرنسية: <https://www.legifrance.gouv.fr>, تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/١٥ الساعة ٥:٠٠ مساءً.
- ^٧ د. غانم عبد دهش, حرية تكورين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن , ط١ , دار نيبور للطباعة والنشر, العراق, ٢٠١٦, ص١٩٦ .
- ^٨ المصدر نفسه , ص٢٠٣ .
- ^٩ المصدر نفسه , ص٢١١ .
- ^{١٠} محمد فاضل جعفر البديري, حق الموظف العام في المشاركة السياسية, رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة الاسكندرية , ٢٠١٦, ص١٣٧.
- ^{١١} وحكم المجلس بذلك بالإلغاء لكون السيد (جيبيل) لم يرتكب خطأ وظيفيا يستلزم مساءلته حماية لصالح المرفق العام, وكما إن وظيفته لم تدرج ضمن الوظائف العليا التي هي رهن تقدير الحكومة, وبالإضافة الى أن انتمائه الى الحزب الشيوعي لا يبرر فصله, وبذلك خرجت الادارة على النظام الديمقراطي الذي يعطي للموظف حرية ممارسة حقوقه الحزبية في حال صدور تعبير خارجي يخالف واجب التحفظ. ينظر: د. رأفت دسوقي, الحريات السياسية والرقمية للموظف العام , دار الكتب القانونية , مصر , ٢٠١٠, ص٦٤ .
- ^{١٢} د. سليمان الطماوي , القضاء الاداري , قضاء التأديب , دار الفكر العربي , القاهرة , ١٩٩٥, ص٢٢٣ .
- ^{١٣} د. محمود عاطف البنا, مبادئ القانون الاداري, وسائل واساليب النشاط الاداري , ط١, دار النهضة العربية , القاهرة, ١٩٧٩, ص١٨١. ويبرز ذلك بصورة واضحة في حكم مجلس الدولة الفرنسي بقضية (تيسيه) وهو مدير المركز القومي للبحوث العلمية واحد رؤساء الشرفيين لاتحاد الجامعيين الفرنسيين عام ١٩٤٩ الذي ظهر اسمه على منشور الاتحاد والذي يتضمن هجوما حادا على سياسة الحكومة الفرنسية ازاء طردها بعض الاساتذة الاجانب القائمين بالتدريس في فرنسا بوصفها سياسة فاضحة وغير مبررة ولم ينكر السيد تيسيه موقفه من ذلك ادى ذلك الى اصدار الوزير قراره بأنهاء خدمات السيد تيسيه وسبب قراره بخطأ السيد (تيسيه) برفضه استنكار الهجوم العنيف على الحكومة وعده خطأ تأديبياً يستوجب العقوبة وايد مفوض الحكومة ذلك وانساق مجلس الدولة لما انتهى اليه تقرير مفوض الحكومة ورفض الطعن. ينظر: د. رأفت دسوقي , مصدر سابق , ص٦٢-٦٣ .
- ^{١٤} د. سليمان الطماوي , مصدر سابق , ص٢٢٣ .

- ١٥ د. أحمد عبد الغني, ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية, مركز الدراسات العربية, مصر, ٢٠١٦, ص ٤٤١ - ٤٤٢.
- ١٦ د. عزيزة الشريف, مبدأ الحياد الوظيفي, مجلة العلوم الإدارية, العدد الأول, القاهرة, ١٩٨٢, ص ٥٨. ينظر كذلك: د. صبري جلبي أحمد عبد العال, ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية, دار الكتب القانونية, مصر, ٢٠١٠, ص ٣٧١.
- ١٧ حيث ان بريطانيا تعد رئيس الوزراء هو الرئيس الحقيقي للحكومة فهو زعيم الحزب المهيمن, ولكون الناخبين صوتوا له فهو مسؤول امامهم وامام حزبه. ينظر: د. علي يوسف الشكري, د. ساجد محمد الزالملي, صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها, بحث منشور في مجلة الكوفة, المجلد ٢, العدد ٤, ٢٠١٠, ص ٥٨ - ٧٥.
- ١٨ د. أبراهيم عبد العزيز شيحا, وضع السلطة التنفيذية, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٦, ص ٢٧.
- ١٩ محمد سالم كريم, المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٣, ص ١٨.
- ٢٠ د. أبراهيم عبد العزيز شيحا, مصدر سابق, ص ٢٧ - ٢٨.
- ٢١ د. بركات محمد, مصدر سابق, ص ٣٧٠ - ٣٧١.
- ٢٢ ينظر: حكم المحكمة الادارية العليا, الدعوى رقم (٢٢٥) في ١٩٩٨/٦/٦ ينظر: د. محمد أبراهيم خيرى الوكيل, التنظيم القانوني للأحزاب السياسية بين النظرية والتطبيق, مركز الدراسات العربية, مصر, ٢٠١٥, ص ٢٣٤. وكذلك قرارها المرقم (١٣١٣) في ١٩٨٧/٣/٢١, وكذا الأمر ورد في قرارها المرقم (٣١٨٧) في ٢٠٠١/٤/٧ ينظر كذلك: د. عبد الفتاح مراد, موسوعة الانتخابات, ط١, الاسكندرية, بلا سنة نشر, ص ٦٣١ - ٦٤١.
- ٢٣ ينظر: المادة (١) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٦/٣٠ الساعة ٩:٠٠ صباحاً.
- ٢٤ د. أبراهيم عبد العزيز شيحا, النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٠, ص ٥٣١.
- ٢٥ د. عبد الغني بسبوني عبد الله, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مطابع السعدني, مصر, ٢٠٠٤, ص ٦٦٩.
- ٢٦ د. غانم عبد دهش الكرعاوي, مصدر سابق, ص ٢٠٤.
- ٢٧ حسام عبد الحسين بلاسم, تنظيم الأحزاب السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٧, ص ٩٧.
- ٢٨ ينظر: المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٨ منشور على الموقع الالكتروني لبوابة الحكومة المصرية: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١٢/٣٠ الساعة ٢:٠٠ مساءً.
- ٢٩ إذ تم في احدى الدعاوى تقديم عاملين في وزارة السياحة الى المحاكمة التأديبية, لخروجهما على مقتضى الواجب بسبب صدور عبارات غير مألوفة اثناء حضورهما اجتماعات اعضاء الجماعات القيادية للاتحاد الاشتراكي العربي, فحكمت المحكمة التأديبية ببراءتهما, واطاعة في الاعتبار الجو النفسي الذي تعيشه جماهير الشعب المصري آنذاك فلا يمكن تصور اسهابا العبارات التي جاءت في اقوال المتهمين وهما يؤديان واجبهما كعضوين في التنظيم السياسي المسؤول عن قيادة الشعب, حكم المحكمة التأديبية لوزارة السياحة المصرية في القضية (٢٥) لسنة ١٠, الصادر في ١٦/٨/

- ١٩٦٨ , نقلاً عن: د. فاروق عبد البر, دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام, بلا دار نشر , بلا مكان نشر , ١٩٩٨ , ص٤٢٥ .
- ٢٠ ينظر: حكم المحكمة الادارية العليا رقم (١٦٨) في ١٩٥٦/١٢/٩ نقلاً عن: د. فاروق عبد البر, دور مجلس الدولة المصري , مصدر سابق , ص١٧١ .
- ٢١ .د. حسن طلال يونس الجليلي, حق الموظف في الانتماء الى الأحزاب السياسية, ط١, المركز القومي للإصدارات القانونية , القاهرة , ٢٠١٧ , ص٩٧ .
- ٢٢ .د. عزيزة الشريف , مصدر سابق , ص٥٧ - ٧٦ .
- ٢٣ .د. رأفت فؤدة, ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠١ , ص٢٠٣ - ٢٠٧ .
- ٢٤ ينظر: المادة (١٦٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤, منشور في الموقع الالكتروني <https://www.constituteproject.org> . تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/١١ الساعة ٩:٠٠ صباحاً.
- ٢٥ بركات محمد , ج٢, مصدر سابق , ص ٣٤٢ .
- ٢٦ ينظر: المادة (٩ / أولاً) , و(١٠ / أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥, منشور بالعدد (٤٣٨٣) الصادر في ٢٠١٥/١٠/١٢ .
- ٢٧ ينظر: المادة (٩ / أولاً) من قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ النافذ, منشور الوقائع العراقية رقم العدد (٤٠١٩) الصادر في ٢٠٠٦/٣/٧ .
- ٢٨ ينظر: المواد (٩/ثانياً) و(١٠ / ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ ,
- ٢٩ حسام عبد الحسين بلاسم, مصدر سابق , ص ٩٢ .
- ٤٠ ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٦) الصادر في ٢٠١٦/٨/٩ منشور على الموقع الالكتروني للسلطة القضائية الاتحادية: <https://www.iraqfsc.iq> . تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٠ الساعة ٣:٠٠ مساءً.
- ٤١ ينظر: المادة (٩/ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .
- ٤٢ ينظر: المادة (٤٠٥, ٤٠٦, ٢١ / أ) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل منشور في الوقائع العراقية بالعدد (١٧٧٨) الصادر في ١٩٦٩/١٢/١٥, ينظر كذلك: المادة (١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٧٤) الصادر في ٢٠١١/١/٢٤ .
- ٤٣ ينظر: المادة (٩/ثالثاً) , و(١٠ / ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .
- ٤٤ حيث نصت المادة (٣/ثانياً) منه على " تطهير مؤسسات القطاع الحكومي, والقطاع المختلط, ومؤسسات المجتمع المدني, والمجتمع العراقي, من منظومة حزب البعث تحت أي شكل من الأشكال " , ينظر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ منشور على موقع مجلس النواب العراقي: <http://ar.parliament.iq> . تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢١ الساعة ٤مساءً.
- ٤٥ محمد فاضل جعفر البديري , مصدر سابق , ص ١٣٠ .
- ٤٦ ينظر: قرار رقم (٨١ / اتحادية / ٢٠٠٩) الصادر في ٢٠٠٩ / ٩ / ٢٢ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الموقع الالكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/t.2009> . تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٢ الساعة ٦:٠٠ مساءً.

- ^{٤٧} ينظر: المادة (٨/ أولاً، ثانياً) من قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والإرهابية والتكفيرية رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٦، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٢٠) في ١٧ / ١١ / ٢٠١٦، وعلى الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي: <http://arb.parliament.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢١ الساعة ٦:٣٤ مساءً.
- ^{٤٨} ينظر: المادة (٩/ ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.
- ^{٤٩} مصطفى سالم مصطفى، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤، ص ٣١٣.
- ^{٥٠} ينظر: المادة (٤/ أولاً) من لائحة السلوك الوظيفي الصادرة عن هيئة النزاهة رقم (١) لسنة ٢٠١٦، منشور على الموقع الإلكتروني: <http://nazaha.iq>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٢ الساعة ١٠:٠٠ صباحاً.
- ^{٥١} ينظر: المادة (٢٤) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- ^{٥٢} إذ يعني بها أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد، او الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات أسماء وارقام مختلفة ثم تكثلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في المجلس النواب، ايها اكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً الى احكام المادة (٧٦) من الدستور. ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٤ الساعة ٦:٣٠ مساءً.
- ^{٥٣} د. علي يوسف الشكري و د. محمد علي الناصري و د. محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط ١، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، ٢٠٠٨، ص ٣٤٤.
- ^{٥٤} د. فتحي فكري، ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة، بلا مكان نشر، ٢٠٠٢، ص ٨٣-٨٩.
- ^{٥٥} د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥٨.
- ^{٥٦} ينظر: المادة (٤٩ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ^{٥٧} د. حسن طلال يونس الجليلي، مصدر سابق، ص ٨٧.
- ^{٥٨} ينظر: المادة (١٠) من مرسوم رقم (١٢٧٠) الصادر في ٢٢ / ١٢ / ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم (٩٠) الصادر في ٨/٨/ ٢٠١٦ منشور على الموقع الرسمي: <https://www.legifrance.gouv.fr>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٥ الساعة ٦:٠٠ مساءً. ينظر كذلك: د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٣٩٩.
- ^{٥٩} Steven Foster, The judiciary civil Liberties and Human Rights, Edinburgh, University Press, ٢٠٠٦, p٤٥-٤٦.
- ^{٦٠} كريم عوض ناهي، اثر واجبات الموظف العام في ممارسته لحياته السياسية، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون العام، ٢٠١٦، ص ١٣١.
- ^{٦١} د. أحمد عبد الغني، مصدر سابق، ص ٤٤٣.

- ٦٢ د. محمد حسنين عبد العال, الحريات السياسية للموظف العام, بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد, القاهرة, ١٩٨٣, ص ٦٤٠.
- ٦٣ كريم عوض ناھي, مصدر سابق, ص ١٣٦.
- ٦٤ المصدر السابق, ص ١٤١.
- ٦٥ د. طارق حسنين الزيات, مصدر سابق, ص ٤٠٧-٤٠٨.
- ٦٦ د. رأفت دسوقي, الحريات السياسية والرقمية للموظف العام, مصدر سابق, ص ٦٣.
- ٦٧ د. حسن طلال يونس الجليلي, مصدر سابق, ص ٩٧.
- ٦٨ ينظر: المادة (٧٣) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٧ الساعة ١١:٠٠ صباحاً.
- ٦٩ كريم عوض ناھي, مصدر سابق, ص ١٣١.
- ٧٠ د. طارق حسنين الزيات, مصدر سابق, ص ٤٠٤.
- ٧١ ينظر: المادة (٩٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٢/١٥ الساعة ٨:١٥ مساءً.
- ٧٢ ينظر: المادة (٣٠) القرار رقم (١٣٦) لسنة ١٩٩٤ بتاريخ ١٠ / ٩ / ١٩٩٤ والخاص بالتعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٧ الساعة ٦:٠٠ مساءً.
- ٧٣ ينظر: المادة (٢٠) من قانون قضايا الدولة رقم (٧٥) لسنة ١٩٦٣ المعدل, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٧ الساعة ٩:٠٠ صباحاً.
- ٧٤ جورج شفيق ساري, أصول وأحكام القانون الدستوري, الكتاب الاول, ط٤, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٢-٢٠٠٣, ص ٦٦٤.
- ٧٥ ينظر: المادة (١٠٣) من القانون رقم (٢٣٢) لسنة ١٩٥٩ بشأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة. منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٨ الساعة ٦:٠٠ مساءً.
- ٧٦ ينظر: المادة (٨٢) من قانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٨١ المتعلق بشروط الخدمة والترقية لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٨ الساعة ٥:٠٠ مساءً.
- ٧٧ ينظر: المادة (٤٧) من قانون المخابرات المصري رقم (١٠٠) لسنة ١٩٧١, منشور بالعدد (٤٥) في ١١ / ١١ / ١٩٧١, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٨ الساعة ٥:٠٠ مساءً.
- ٧٨ د. جورج شفيق ساري, مصدر سابق, ص ٦٦٥.
- ٧٩ ينظر: المادة (٥٨) من قانون تنظيم السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٢, منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.egypt.gov.eg>. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٨/٢٨ الساعة ٥:٣٠ مساءً.
- ٨٠ ينظر: قرار محكمة القضاء الاداري جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٥٥, لسنة ٩, ص ٢٧٤, نقلاً عن: د. رأفت دسوقي, الحريات السياسية والرقمية للموظف العام, مصدر سابق, ص ٧١.

- ^{٨١} ينظر: المادة (١٠/ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥. ينظر كذلك: مصعب يوسف محمد صالح , الاطار القانوني والدستوري للأحزاب السياسية , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة القاهرة , ٢٠١٢ , ص ١٣٨ .
- ^{٨٢} ينظر: المادة (٩٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ^{٨٣} ينظر: المادة (٥٢) من قانون السلطة القضائية رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣ , منشور على الوقائع العراقية بالعدد (٨٠٢) الصادر في ١٤ / ٥ / ١٩٦٣ .
- ^{٨٤} ينظر: المادة (١٣/ أولاً) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ , منشور في الوقائع العراقية بالعدد(٤٤٣٧) الصادر في ٢٠١٧/٣/٦ .
- ^{٨٥} د. محمد عصفور , استقلال السلطة القضائية , مطبعة اطلس , القاهرة , بلا سنة نشر , ص ٦١ .
- ^{٨٦} سجي فالح حسين , النظام الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ , دراسة مقارنة , كلية القانون , جامعة البصرة , ٢٠١٢ , ص ٢٦ .
- ^{٨٧} د. محمود عاطف البناء, النظم السياسية, الطبعة الثانية, دار الفكر العربي, ١٩٨٥, ص ٤٤٤ .
- ^{٨٨} ينظر: المادتين (٥١, ٥٢) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .
- ^{٨٩} ينظر: المادة (٧٤) من قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٧ , منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٤٠) الصادر في ٩/٥/٢٠٠٧ .
- ^{٩٠} ينظر: المادة (٥) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .
- ^{٩١} ينظر: المادة (١/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل, منشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٠) في ٣١/٣/٢٠٠٨ .
- ^{٩٢} ينظر: المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ^{٩٣} المادة (٤/ أولاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ , الصادر في ٢/٦/١٩٨٧ , منشور على موقع وزارة المالية: www.mof.gov.iq . تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٩/٢ الساعة ١١:٠٠ صباحاً .
- ^{٩٤} المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ^{٩٥} ينظر: المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٧٧) لسنة ١٩٨١ , الصادر في ١٢ / ٨ / ١٩٨١ , منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.iraq-ig-law.org> , تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٩/١ الساعة ١٢:٥٤ مساءً .
- ^{٩٦} مالك منسي, مصدق عادل طالب, النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق, مؤسسة الصفا, بيروت, لبنان , ٢٠١١, ص ٥٢ .
- ^{٩٧} كريم عوض ناهي, مصدر سابق , ص ١٤٥ - ١٤٦ .

المصادر

References

اللغة العربية:

أولاً: الكتب :

- I. د. ادمون رباط, الوسيط في القانون الدستوري, ج٢, ط٣, دار العلم للملايين, بيروت, ٢٠٠٤.
- II. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, وضع السلطة التنفيذية, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٦.
- III. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, النظم السياسية والقانون الدستوري, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٠.
- IV. د. أحمد عبد الغني, ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية, مركز الدراسات العربية, مصر, ٢٠١٦.
- V. د. بركات محمد, النظام القانوني لعضو البرلمان, ج٢, ديوان المطبوعات الجامعة, الجزائر, ٢٠١٢.
- VI. د. جورج شفيق ساري, اصول واحكام القانون الدستوري, الكتاب الاول, ط٤, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
- VII. د. حسن طلال يونس الجليلي, حق الموظف في الانتماء الى الاحزاب السياسية, ط١, المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة, ٢٠١٧.
- VIII. د. رأفت فؤدة, ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠١.
- IX. د. رأفت دسوقي, الحريات السياسية والرقمية للموظف العام, دار الكتب القانونية, مصر, ٢٠١٠.
- X. د. رافع خضر صالح شبر, فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق, ط١, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١٢.
- XI. د. رجب حسن عبد الكريم, الحماية القضائية لحرية تأسيس واداء الاحزاب السياسية, دار الكتب القانونية, مصر, ٢٠٠٨.
- XII. د. سليمان الطماوي, القضاء الاداري, قضاء التأديب, دار الفكر العربي, القاهرة, ١٩٩٥.
- XIII. د. صبري جلبي أحمد عبد العال, ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية, دار الكتب القانونية, مصر, ٢٠١٠.
- XIV. د. طارق حسنين الزيات, حرية الرأي لدى الموظف العام, ط٢, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٩٨.
- XV. د. عبد الغني بسيوني عبد الله, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مطابع السعدني, مصر, ٢٠٠٤.
- XVI. د. عبد الفتاح مراد, موسوعة الانتخابات, ط١, الاسكندرية, بلا سنة نشر.
- XVII. د. علي يوسف الشكري و د. محمد علي الناصري و د. محمود الطائي, دراسات حول الدستور العراقي, ط١, مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية, ٢٠٠٨.
- XVIII. د. غانم عبد دهش الكرعاوي, حرية تكويرين الاحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن, ط١, دار نيبور للطباعة والنشر, العراق, ٢٠١٦.
- XIX. د. فاروق عبد البر, دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام, بلا دار نشر, بلا مكان نشر, ١٩٩٨.
- XX. د. فتحي فكري, ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة, بلا مكان نشر, ٢٠٠٢.

- XXI. مالك منسي ومصديق عادل طالب, النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق, مؤسسة الصفا, لبنان, ٢٠١١.
- XXII. د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل, التنظيم القانوني للأحزاب السياسية بين النظرية والتطبيق, مركز الدراسات العربية, مصر, ٢٠١٥.
- XXIII. د. محمد عصفور, استقلال السلطة القضائية, مطبعة اطلس, القاهرة, بلا سنة نشر.
- XXIV. د. محمود عاطف البنا, مبادئ القانون الاداري, ط١, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٧٩.
- XXV. د. محمود عاطف البنا, النظم السياسية, ط٢, دار الفكر العربي, ١٩٨٥.
- XXVI. د. مصطفى ابو زيد فهمي, الدستور المصري فقها و قضاءً, ط٩, دار المطبوعات الجامعية, مصر, ١٩٩٦.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

أ: الاطاريح:

- I. مصطفى سالم مصطفى, المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة, اطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة الموصل, ٢٠٠٤.

ب: الرسائل:

- I. حسام عبد الحسين بلاسم, تنظيم الاحزاب السياسية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٧.
- II. سجي فالح حسين, النظام الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, كلية القانون, جامعة البصرة, ٢٠١٢.
- III. كريم عوض ناهي, اثر واجبات الموظف العام في ممارسته لحياته السياسية, رسالة ماجستير, معهد العلمين للدراسات العليا, قسم القانون العام, ٢٠١٦.
- IV. محمد سالم كريم, المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٣.
- V. محمد فاضل جعفر, حق الموظف العام في المشاركة السياسية, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة الاسكندرية, ٢٠١٦.
- VI. مصعب يوسف محمد صالح, الاطار القانوني والدستوري للأحزاب السياسية, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة القاهرة, ٢٠١٢.

ثالثاً: البحوث:

- I. د. عزيزة الشريف, مبدأ الحياد الوظيفي, مجلة العلوم الإدارية, العدد الأول, القاهرة, ١٩٨٢.
- II. د. علي يوسف الشكري, د. ساجد محمد الزامل, صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دستائير الدول حياها, بحث منشور في مجلة الكوفة, المجلد ٢, العدد ٤, ٢٠١٠.
- III. د. محمد حسنين عبد العال, الحريات السياسية للموظف العام, بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد, القاهرة, ١٩٨٣.

رابعاً: التشريعات :

أ: الدساتير:

- I. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
- II. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- III. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ب: القوانين :

• القوانين الفرنسية:

- I. قانون الجمعيات الفرنسي لسنة ١٩٠١.
- II. النظام الأساسي للجنود رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٥.
- III. قانون الأساسي المتعلق بوضع القضاء رقم (١٢٧٠) لسنة ١٩٥٨ المعدل.

• القوانين المصرية :

- I. قانون شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة رقم (٢٣٢) لسنة ١٩٥٩.
- II. قانون قضايا الدولة المصري رقم (٧٥) لسنة ١٩٦٣.
- III. قانون السلطة القضائية المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢.
- IV. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- V. قانون الاحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.
- VI. قانون شروط الخدمة والترقية لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة رقم (١٢٣) لسنة ١٩٨١.
- VII. قانون تنظيم السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٢.
- VIII. التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة رقم (١٣٦) لسنة ١٩٩٤.

• القوانين العراقية:

- I. قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- II. قانون السلطة القضائية رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣.
- III. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٧٧) لسنة ١٩٨١, الصادر في ١٢ / ٨ / ١٩٨١
- IV. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧, الصادر في ١٩٨٧/٦/٢
- V. قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
- VI. قانون المحافظات غير المنظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- VII. قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- VIII. قانون العقوبات العسكري العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.
- IX. قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

X. قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والإرهابية والتكفيرية رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٦.

خامساً: القرارات القضائية :

- I. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨١ / اتحادية / ٢٠٠٩) الصادر في ٢٢ / ٩ / ٢٠٠٩.
- II. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠) الصادر في ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠.
- III. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٦) الصادر في ٩ / ٨ / ٢٠١٦.

سادساً: المواقع الالكترونية:

- I. قاعدة التشريعات الفرنسية: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais>
- II. بوابة الحكومة المصرية: <https://www.egypt.gov.eg>
- III. قاعدة التشريعات العراقية: <http://www.iraqld.iq/LoadLawBook>
- IV. موقع مجلس النواب العراقي: <http://ar.parliament.iq>
- V. موقع المحكمة الاتحادية العليا العراقية: <https://www.iraqfsc.iq>
- VI. موقع وزارة المالية: www.mof.gov.iq
- VII. المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي: <http://www.iraq-lg-law.org>
- VIII. موقع هيئة النزاهة: <http://nazaha.iq>

الكتب الاجنبية :

- I. Steven Foster, The judiciary civil Liberties and Human Rights, Edinburgh, University Press, ٢٠٠٦