

جامعة القاهرة
كلية الحقوق
الدراسات العليا
قسم القانون العام

حق الموظف العام في الانضمام للأحزاب السياسية والعمل النقابي

بحث مقدم ضمن متطلبات الحصول علي درجة الدكتوراه في الحقوق

اعداد الباحث /

بطي عبيد سعيد الفلاحي

٢٠٢١

مقدمة

يعد وجود الأحزاب، داخل الدول مظهراً من مظاهر الحياة السياسية السليمة، وبالنتيجة الارتقاء بالسلطة لتحقيق الديمقراطية المنشودة، لأن وجود الأحزاب مرتبط باختلاف وجهات النظر أي أن وجود الأحزاب يعبر عن الرأي الذي يعتقد الشخص بصورة عامة، ليكون اعتناقه للحزب بمثابة لسانه الذي يتكلم به، معبراً فيه عن آرائه السياسية والاجتماعية.

ومن ثم تعددت واختلقت الاتجاهات بشأن التنظيمات الحزبية :

هذا وقد استقرت المحكمة الدستورية العليا في مصر على أن حق تكوين الأحزاب السياسية حق دستوري متفرع من حرية الرأي والعقيدة، استناداً إلى أن النظام السياسي الذي يقوم على تعدد الأحزاب السياسية باعتبارها ضرورة واقعية للتعبير عن الرأي^(١٧١٣)،

وعلى الرغم من أن الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م قد أشار إلى "حرية الرأي عن التعبير بالقول والكتابة، وسائر وسائل التعبير مكفولة في حدود القانون" (١٧١٤)، إلا أنه لم يشر إلى حرية تشكيل الأحزاب السياسية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وهو مبدأ سيادي شأنها شأن بقية دول الخليج العربي التي تحظر إنشاء الأحزاب السياسية لكون المجتمع الخليجي بصورة عامة ومجتمع الإمارات العربية المتحدة خاصة لا يتقبل فكرة إنشاء الأحزاب السياسية، كون أن عامة الشعب لا يميلون إلى إنشاء أو إمكانية السماح بتكوين الأحزاب السياسية، إلا أن المشرع الدستوري قد أشار في موضع آخر بالدستور إلى إمكانية تكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون، إذ جاء فيه "حرية الاجتماع، وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون" (١٧١٥).

ويتضح مما تقدم أن الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة قد سمح بانتماء الأفراد إلى الجمعيات المختلفة، وأنها مكفولة بحدود القانون، ووفق التشريعات النافذة، دون أن يكون لها أي دور سياسي.

(١٧١٣) راجع: د. حسن محمد هند: المرجع السابق، ص ٢١٥ ومابعدها.

(١٧١٤) المادة (٣٠) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م.

(١٧١٥) المادة (٣٣) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م.

ومما سبق سوف أعرض لهذا البحث وفق الخطة التالية :

المبحث الأول : حق الموظف العام في الانتخاب والترشح .

المبحث الثاني حق الموظف العام في العمل النقابي .

خاتمة :

قائمة المراجع :

المبحث الأول حق الموظف العام في الانتخاب والترشيح

تمهيد:

إن من أهم مظاهر المشاركة السياسية للمواطنين عموماً، وللموظفين على وجه الخصوص، هو أن يتاح للجميع المشاركة في أن يكونوا ناخبين، وأن يتاح لهم حرية الترشيح، وتؤكد الدول دائماً على هذه الحقوق في صلب دساتيرها لتكون ضماناً لحرية المشاركة السياسية.

ويقصد بحق الترشيح والانتخاب، قدرة الفرد في أن يشارك في الانتخابات بمختلف مستوياتها أما ناخباً أو مرشحاً لشغل منصب معين أو لعضوية مجلس معين^(١٧١٦)، والقاعدة العامة التي تقرر حق الترشيح والانتخاب تعد من النظام العام ولهذا لا يجوز لمرشح أن يتنازل عن ترشيحه لمرشح آخر سواء كان بمقابل أم من غير مقابل كما لا يجوز لناخب أن يتفق مع مرشح على إعطائه صوته وكل اتفاق من هذا المجال يعد باطل لمخالفته للنظام العام^(١٧١٧)، وجاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨م من أن " لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون في حرية"^(١٧١٨)، وهناك نص عام في الإعلان العالمي ١٩٤٨م يشير إلى القيود التي تفرض على الحقوق والحريات لمصلحة الأمن العام والنظام العام والصحة العامة أوردته المادة (٢/٢٩) منه، وسنتناول هذا المبحث من خلال مطلبين:

المطلب الأول: حق الموظف العام في الانتخاب.

المطلب الثاني: حق الموظف العام في الترشيح.

(١٧١٦) راجع: د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٢٧٧ وما بعدها.

(١٧١٧) راجع: د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (نظرية الالتزام)، ط ٣ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠، ص ٤٣٨ وما بعدها.

(١٧١٨) المادة (١/٢١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (٣) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠م، والمادة (٢٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦م، والمادة (٢٣) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩م، والمادة (٢٤) من الميثاق العربي لعام ٢٠٠٤م.

المطلب الأول

حق الموظف العام في الانتخاب

يعد الانتخاب من أهم الدعائم لنظام الحكم الديمقراطي، لأنه الوسيلة المهمة للمشاركة في تكوين النظام السياسي للبلد ممثلاً بالسلطة، التي تعتبر نتاجاً لرغبات الشعب، والتي تترجم ما يرغب فيه الشعب من حقوق ومزايا، إذ أن الانتخاب هو التنظيم القانوني لمبادئ المشروعية، لأن ممارسة السلطة تكون باسم الشعب والذي يستند إلى الرضا (١٧١٩).

والانتخاب هو وسيلة الشعب للتعبير عن رأيه في نظام الحكم واستمراريته، وذلك لاستناده إلى الإرادة الشعبية، ومن هنا تظهر أهمية الانتخاب كوسيلة للاتصال بين الحاكم والمحكومين (١٧٢٠)، وبذلك باتت المشاركة السياسية ضرورة للديمقراطية، فمن خلال الانتخاب (الذي هو أحد وسائل المشاركة السياسية) يستطيع المواطنون أن يشاركوا في صنع القرار، والاندماج بالحياة السياسية بغية توجيه السلطات العامة حسب إرادتهم، ولذلك تعتبر الانتخابات هي التي تسمح بإسهام الشعب في صنع القرار السياسي بما يتفق والنظم المعاصرة.

والانتخاب هو إجراء يعبر فيه المواطن عن إرادته ورغبته ورأيه في اختيار الحكام، والنواب من بين مرشحين عدة، وقد يكون الانتخاب مباشراً، أو غير مباشر، فردياً أو بالقائمة محلياً أو قومياً، ويعرف الفقه الفرنسي الانتخاب بأنه ممارسة حق الاختيار على نحو تتسابق فيه الإرادات المؤهلة لتلك الممارسة (١٧٢١).

وبناءً عليه فهو مكنة للمواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية في المساهمة في اختيار الحكام وفقاً لما يرونه صالحاً لهم.

وللإحاطة بهذا الموضوع، اقتضى علينا أن نقسمه إلى:

أولاً: الموظف العام وممارسة حق الانتخاب في القوانين المقارنة:

ميز القانون في فرنسا، بين الموظفين المدنيين والعسكريين فقد كانت فرنسا تسير على منهج إعفاء العسكريين من ممارسة حق الانتخاب حتى عام ١٩٤٥م تحت تأثير ظروف تاريخية خاصة بها،

(١٧١٩) راجع: د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وأثره في الحياة السياسية والحزبية، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين الشمس، مصر، ١٩٨٨م، ص ١ وما بعدها.

(١٧٢٠) راجع: د. داوود الباز: حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٤١ وما بعدها.

(١٧٢١) راجع: د. داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص ٤١ وما بعدها.

وبعد صدور أمر ١٧ أغسطس ١٩٤٥م أصبح للعسكريين الحق في التصويت والمشاركة في الانتخابات (١٧٢٢).

هذا وقد جاء الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨م بمبدأ المساواة بين جميع المواطنين الفرنسيين في عملية ممارسة الانتخاب، إذ جاء في الدستور الفرنسي: "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه وعن طريق الاستفتاء الشعبي، ولا يحق لأي فئة من الشعب أو أي فرد أن يدعي لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية، ... " (١٧٢٣)، ويعتبرون ناخبين، وفق الشروط المحددة في القانون، أي جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية (١٧٢٤)، حيث أن الدستور الفرنسي أخذ بمبدأ الانتخاب الاختياري، ولم يأخذ بمبدأ التصويت الاختياري، كما هو عليه الحال في بعض الدول الأوروبية، ليس هذا فحسب بل ذهب القانون الفرنسي إلى أبعد من ذلك فلم يعط المساواة بين الموظف وسائر المواطنين في الانتخاب بل قد أعطى الموظف بعض الامتيازات استثناءً لكونه موظفاً، ففي القانون الانتخابي الفرنسي يشترط على الناخب أن يكون مقيماً هو وأسرته في الدائرة التي يسجل فيها اسمه بمدة ستة أشهر على الأقل (١٧٢٥)، إلا أن الموظف بإمكانه تسجيل اسمه على الفور من دون أن يفرض عليه الإقامة الجبرية، وأيضاً بالنسبة للموظفين في الخارج فقد كان مسموحاً لهم الانتخاب عن طريق المراسلة، ولكن بعد أن الغي نظام الانتخاب بالمراسلة بقانون عام ١٩٧٥م استبدل بنظام الوكالة وبموجبه يقوم الموظف بتوكيل شخص لإتمام عملية الانتخاب نيابة عنه (١٧٢٦).

ويتضح مما تقدم أن فرنسا تأخذ، كقاعدة عامة، بمبدأ المساواة بين المواطن العادي والموظف في مسألة الانتخاب، لا بل تذهب إلى أبعد من ذلك بإعطاء الموظف بعض الامتيازات بصفته موظفاً لتسهيل عليه عملية الانتخاب أو التصويت إيماناً منها بأن الموظف هو مواطن بلغ درجة عالية من الرقي ورأيه الانتخابي محل اعتبار لما له من كفاءة علمية، حيث أن أغلب القوانين تشترط في الموظف كحد أدنى أن يمتلك شهادة معترف بها.

(١٧٢٢) راجع: د. عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، منشأة المعارف، القاهرة، ١٩٩٠م، ص ٣٢ وما بعدها.

(١٧٢٣) المادة (٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(١٧٢٤) راجع: د. علي عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

(١٧٢٥) راجع: د. صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٤٣٧ وما بعدها.

(١٧٢٦) راجع: د. علي عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ١٤٩ وما بعدها.

وفي مصر فقد كان الأمر يجري ما هو عليه الوضع في فرنسا في ظل دستور ١٩٢٣م، حيث كان لا يسمح لبعض الفئات بالانتخاب، حيث كان الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الاستيداع أو في إجازة حرة مؤقتة، ما داموا تحت السلاح (أي في الخدمة العسكرية)، ويجري حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة السجون أو في مصلحة خفر السواحل أو أي شخص في أي هيئة ذات نظام عسكري^(١٧٢٧).

ولكن هذا الأمر لم يدم طويلاً، فسرعان ما تم السماح للعسكريين في الجيش بالانتخاب، وأيضاً سمح للشرطة بقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦م، وذلك لأن حرمان هذه الفئة من الشعب من ممارسة حقوقها السياسية يتعارض مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام، وظل هذا الأمر قائماً حتى عدل نص المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية المشار إليه بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦م حيث تم بموجبه إعفاء رجال القوات المسلحة والشرطة من أداء حق الانتخاب^(١٧٢٨).

والجدير بالذكر أن الدستور المصري لعام ١٩٧١م الملغي لم يميز بين المواطن العادي والموظف في إبداء رأيه بالانتخابات حيث نص في المادة (٦٢) أنه: " للمواطن حق الانتخاب ... وإبداء الرأي بالاستفتاء وفقاً لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني"^(١٧٢٩)، وقرر دستور ٢٠١٤ لجمهورية مصر العربية الحالي أن " للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس والأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، أو سري، أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري"^(١٧٣٠).

ويتضح مما تقدم أن المشرع المصري قد ساوى بين المواطنين المصريين في شأن إبداء آرائهم سواء كان بالانتخاب أو الاستفتاء حول القضايا العامة، وأما بالنسبة للعسكريين فقد كانوا ممنوعين من حق الانتخاب قديماً، إلى أن سمح للعسكريين بالانتخاب بعد الثورة المصرية، ولكن هذا الأمر لم يستمر طويلاً، بعد صدور قانون ٧٦ لسنة ١٩٧٦م، ومن الملاحظ أن الدستور المصري قد استعمل لفظي الحق والواجب، ومع ذلك فإنه لا يعني أن يكون الانتخاب حقاً شخصياً، كباقي الحقوق المعروفة

^(١٧٢٧) راجع: د. عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، المرجع السابق، ص ٢١ وما بعدها، ود. صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٤٤٣ وما بعدها.

^(١٧٢٨) المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية الفرنسي رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦م.

^(١٧٢٩) راجع: د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص ٢٣ وما بعدها، د. مجدي مدحت النهري، المرجع السابق، ص ١٩٧ وما بعدها.

^(١٧٣٠) المادة (٧٤) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م.

في القوانين المدنية، ولا واجب ولا التزام بمعنى وظيفة أو عبء قانوني يتوجب عليه إتيانه، والقيام به وإلا تعرض للمساءلة والجزاء فهو لا يعد أن يكون التزاماً أدبياً أو واجباً سياسياً^(١٧٣١).

ثانياً: الموظف العام وممارسة حق الانتخاب في دولة الإمارات العربية المتحدة:

جاء في الدستور الاتحادي الإماراتي في المادة (٧١) لسنة ١٩٧١م النص على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي، وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد. وذكر الفقه أن هذا المنع قد جاء بالنسبة للوظائف العامة الاتحادية وحدها، ومن ثم يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وبين إحدى الوظائف في إحدى الإمارات^(١٧٣٢).

وهذا الأمر يفق ومفهوم الدولة الفيدرالية وذلك لأن الهدف واحد من تحريم الجمع بين العضوية للمجلس الوطني الاتحادي، والوظيفة العامة الاتحادية الهدف منه العمل على استقلال إرادة العضو وتحريرها من أي ضغط خارجي خاصة في ميدان الوظيفة العامة، وهو أمر مختلف في الوظيفة المحلية في امارة، مما يؤدي إلى القول إنه يوجد مبرر منطقي للتفرقة بين الإيتين وتحريم ذلك بالنسبة للأولى وإجازتها بالنسبة للثانية.

وإعمالاً لنص المادة (١٢) من قرار رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦م تقرر انتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي وحدد طريقة اختيار ممثلي الإمارات في المجلس الوطني الاتحادي، والذي قضى بأن تصدر اللجنة الوطنية للانتخابات الأدلة الانتخابية اللازمة لتنفيذ المهام والاختصاصات المنوطة بها، حيث أصدرت اللجنة الوطنية للانتخابات في دولة الإمارات العربية المتحدة دليلاً انتخابياً من شأنه تمكين الناخبين من ممارسة حقهم الانتخابي بطريقة تضمن لهم الحفاظ على أصواتهم من البطلان وتبين لمواطني الدولة ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات لاعتبار أن صوت الناخب هو الوسيلة التي تكفل اختيار أصلح المرشحين لتمثيل شعب الاتحاد في المجلس الوطني الاتحادي والقادرين على ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية بكفاءة وفعالية ويهدف أيضاً إلى إحاطة المرشحين بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات بحيث يصبح

(١٧٣١) راجع: د. جورج شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، دراسة تأهيلية تحليلية، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠١م، ص ٥٦ وما بعدها.

(١٧٣٢) راجع: د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ٢٢٧ وما بعدها.

كل منهم ملماً بكافة جوانب عملية انتخابات المجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة .

وقد أشار هذا القرار إلى مفهوم الانتخابات باعتبارها حق لمواطني دولة الإمارات العربية المتحدة الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية في اختيار ممثليهم في المجالس النيابية، وهي وسيلة مشروعة تمكن المواطنين من المشاركة في إدارة الشؤون العامة للدولة، والمساهمة في صنع القرار السياسي في الدولة، إذ تمثل الانتخابات أهمية كبيرة في الحياة السياسية لأي مجتمع لاعتبارها السبيل إلى قيام مجلس نيابي يستند في قيامه إلى إرادة المواطنين، وبالتالي يصبح المنبر الذي يعبر عن رغبات وطموحات المواطنين والتي تتلاقى مع سياسات واستراتيجيات الحكومة من أجل تحقيق الحياة الكريمة لشعب دولة الإمارات العربية المتحدة، وترسيخ دعائم المشاركة السياسية، كما أنها الوسيلة الفضلى لإثارة القضايا العامة

ولم يحدد الدستور الاتحادي طريقة معينة لاختيار أعضاء المجلس الوطني الاتحادي، وإنما ترك لكل إمارة الحق في اختيار الطريقة التي تراها مناسبة وقد جرى العمل على ان يتم الاختيار بطريقة التعيين لتحديد أعضاء المجلس الوطني الاتحادي وذلك بعد توفر الشروط المطلوبة في عضو المجلس الوطني الاتحادي (١٧٣٣).

(١٧٣٣) المادة ٦٩ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م.

المطلب الثاني حق الموظف العام في الترشح

نص دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م أن " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء الواجب في حالات محددة يبينها القانون. وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب، كما تلتزم بتتقية هذه القاعدة بصورة دورية وفقاً للقانون، وتضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاءات والانتخابات وحمايتها ونزاهتها، ويحظر استخدام المال العام والمصالح الحكومية والمرافق العامة ودور العبادة ومؤسسات قطاع الأعمال والجمعيات والمؤسسات الأهلية في الأغراض السياسية أو الدعائية الانتخابية) (١٧٣٤).

وتلتزم الدولة برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج، وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحياتهم، وتمكينهم في أداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع وإسهامهم في تنمية الوطن، "وينظم القانون مشاركتهم في الانتخابات والاستفتاءات، بما يتفق والأوضاع الخاصة بهم، دون التقييد في ذلك بأحكام الاقتراع والفرز وإعلان النتائج المقررة بهذا الدستور، وذلك كله مع توفير الضمانات التي تكفل نزاهة عملية الانتخاب والاستفتاء وحيادها) (١٧٣٥).

ويعتبر حق الترشح من أهم وسائل المشاركة في الحياة السياسية أو من أهم الحقوق السياسية التي تحرص الدول على النص عليها في صلب دساتيرها، لما له من أهمية كبيرة في العملية الديمقراطية، ويرتبط حق الترشح بمبدأ مهم وهو مبدأ المساواة، وبمقتضاه يتم فتح باب الترشح لجميع المواطنين (على أساس المساواة فيما بينهم)، الذين يرغبون في خوض العملية الانتخابية، والتنافس على الفوز بأصوات الناخبين وليتمكن من أن يكون ممثلاً للشعب، ويرتبط حق الترشح بالاتجاه الغالب في الفكر الديمقراطي المعاصر، والذي يتطلب توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخابات، طبقاً لمبدأ الاقتراع العام^(١٧٣٦)، ولكن مبدأ حرية الترشح لا يفهم منه فتح باب الترشح على مصراعيه لكل من يتمتع بالمواطنة بل أن القوانين دأبت إلى وضع شروط قانونية تنظيمية تنظم كيفية الترشح للانتخابات،

(١٧٣٤) المادة (٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة ٢٠١٤م.

(١٧٣٥) المادة (٨٨) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة ٢٠١٤م.

(١٧٣٦) راجع: د. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس الأحزاب وأداء الأحزاب السياسي، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٢٨٣ وما بعدها.

والشروط التي تتطلب في الشخص لكي يكون مرشحاً^(١٧٣٧)، وسنتناول حق الترشيح للموظف العام في القوانين المقارنة، ثم في دولة الإمارات العربية المتحدة. أولاً: حق الترشيح للموظف العام في القوانين المقارنة:

كان التعامل مع الموظف العام في مصر^(١٧٣٨)، على أنه مواطن عادي، ولذا يطبق عليه ما يطبق على المواطن العادي من شروط الترشيح للمجلس النيابي، وهذا ما جاء في المادة (٨٨) من دستور ١٩٧١م الملغى، والتي أحالت الشروط الواجب توفرها في أعضاء مجلس الشعب إلى القانون، حيث نصت المادة الخامسة من القانون المصري على أنه "مع عدم الإخلال بالإحكام المقررة في قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب:

- ١- أن يكون مصري الجنسية من أب مصري.
- ٢- أن يكون اسمه مقيداً في أحد جداول الناخبين وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقاً للقانون الخاص بذلك.
- ٣- أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب.
- ٤- أن يجيد القراءة والكتابة.
- ٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون.
- ٦- ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، طبقاً لإحكام المادة (٩٦) من دستور ١٩٧١م، ومع ذلك يجوز له الترشيح في حالات معينة^(١٧٣٩).

وقد نص الدستور أشار المصري لسنة ١٩٧١م الملغى على أنه: "يجوز للعاملين بالحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب..."^(١٧٤٠) وتنص المادة (٢٢) من قانون مجلس الشعب على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها^(١٧٤١)، وعلى الرغم من نص (المادة ٨٩) من الدستور المصري إلا أن

(١٧٣٧) راجع: د. داود الباز، المرجع السابق، ص ٣٥٨ وما بعدها، د. صبرى جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٤٥٣ وما بعدها.

(١٧٣٨) راجع: د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، ج ١، القاهرة، ١٩٨٨م، ص ٤٢٨ وما بعدها.

(١٧٣٩) المادة (الخامسة) من قانون مجلس الشعب المصري رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢م.

(١٧٤٠) المادة (٨٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١م الملغى.

(١٧٤١) راجع: د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص ٣٦ وما بعدها.

هنالك طوائف من الموظفين المحرومين من الترشيح لمجلس الشعب ومجلس الشورى والمجالس الشعبية المحلية مالم تقدم استقالتها، وتشمل هذه الطوائف أعضاء الهيئات القضائية ورجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية والمحافظات ونواب المحافظين وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري^(١٧٤٢).

وقد رأى المشرع المصري أن المصلحة العامة تقتضي أن يقدم أعضاء الطوائف السابقة استقالتهم قبل الترشيح، أما المصلحة من حظر الترشيح على القضاة مثلاً هو أن هذا الحظر يمثل تأكيداً لاستقلال السلطة القضائية، ونأياً بالقضاة عن الخوض في معترك الحياة السياسية التي تغيّر طبيعتها ما تفرضه الوظيفة القضائية، على شاغلها من حياديته تامة، وبعد عن الانحياز إلى أفكار وبرامج أو إلى أحزاب معينة^(١٧٤٣).

ونص الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤م على أن: " للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس والأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، أو سري، أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري"^(١٧٤٤).

وكذلك نص دستور ٢٠١٤م على أن: " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء الواجب في حالات محددة يبينها القانون. وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب، كما تلتزم بتتقية هذه القاعدة بصورة دورية وفقاً للقانون، وتضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاءات والانتخابات وحيادتها ونزاهتها، ويحظر استخدام المال العام والمصالح الحكومية والمرافق العامة ودور العبادة ومؤسسات قطاع الأعمال والجمعيات والمؤسسات الأهلية في الأغراض السياسية أو الدعائية الانتخابية)^(١٧٤٥).

(١٧٤٢) راجع: د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص ١٣٣٦ وما بعدها.

(١٧٤٣) راجع: د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، المرجع السابق، ص ٤١٧ وما بعدها.

(١٧٤٤) المادة (٧٤) من دستور مصر الحالي، لسنة ٢٠١٤م.

(١٧٤٥) المادة (٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية الحالي لسنة ٢٠١٤م.

ويتضح مما تقدم أن المشرع المصري، وعلى الرغم من السماح للموظف العام في الترشيح للانتخابات العامة بصفة مطلقة، إلا أنه قد استثنى بعض الفئات من الموظفين من خوض غمار العملية الانتخابية، وذلك لضمان حياديته هؤلاء الموظفين، وسلامة تقديم خدماتهم للمواطنين على حد سواء. ونحن نؤيد ما ذهب إليه المشرع المصري من عدم السماح لبعض فئات الموظفين بعدم الترشيح، لكي يؤدي هذا الإجراء دورين الأول لضمان حيادهم والثاني للحد من استغلال نفوذهم في العملية الانتخابية.

ثانياً: حق الترشح للموظف العام في دولة الإمارات العربية المتحدة:

كفلت الدستور الاتحادي هذا الحق للمواطنين، إلا أنه ترك أمر تنظيمه للمشرع العادي ليقوم بتنظيمه وفق الأحكام والشروط التي ينص عليها القانون، وفي هذا الإطار فإن مقدمة الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة قد نصت على تدني السير نحو حكم ديمقراطي تمثيلي حيث جاء في مقدمة الدستور "وتعد شعب الاتحاد في الوقت ذاته للحياة الدستورية الحرة الكريمة مع السير به قدماً نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان"، ومنذ خطاب رئيس الدولة المغفور له بإذن الله تعالى الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان بمناسبة العيد الوطني الرابع والثلاثون والذي تضمن برنامج تمكين وتعزيز دور المجلس الوطني الاتحادي ثم الانتقال نحو مرحلة جديدة فيما يتعلق باختيار أعضاء المجلس الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة بحيث أصبح نصف أعضاء ممثلي كل إمارة عن طريق الانتخاب من قبل هيئته الانتخابية، وقد تم تدشين المرحلة الأولى من هذا البرنامج عام ٢٠٠٦م من خلال إجراء التجربة الأولى لانتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي وفي ٢٤ ديسمبر ٢٠١١م تم تنفيذ المرحلة الثانية^(١٧٤٦)، وقد جاء في الدستور أيضاً الشروط الواجب توافرها في المواطنين لشغل عضوية المجلس الوطني الاتحادي بأن التعيين أو الانتخاب وقد حدد الدستور الاتحادي الشروط الواجب توافرها في عضو المجلس الاتحادي وهي:

(١) الإقامة الدائمة في الإمارة التي اختارت العضو، حيث نص الدستور الاتحادي أنه يشترط في عضو المجلس الوطني " أن يكون من مواطني إحدى إمارات الاتحاد ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي يمثلها في المجلس^(١٧٤٧) .

(١٧٤٦) راجع: د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية دراسة النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، ط ١، مكتبة جامعة الشارقة، ٢٠١٤م، ص ٢٨٤ وما بعدها.

(١٧٤٧) راجع المواد: المادة ١/٧٠، المادة ١/٨، المادة ٧٧ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م.

٢) السن، حيث تص الدستور على أنه " يشترط في عضو المجلس الوطني الاتحادي ... لا تقل سنه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية (١٧٤٨).

٣) الصلاحية الأدبية، حيث نص الدستور الاتحادي على أن " يكون متمتعاً بالأهلية المدنية، محمود السيرة، حسن السمعة، لم يسبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، مالم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون (١٧٤٩).

٤) الإمام الكافي بالقراءة والكتابة، حيث نص الدستور في العضو أن يكون لديه المام كافي بالقراءة والكتابة (١٧٥٠).

٥) عدم الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي والوظيفة العامة الاتحادية، حيث جاء في الدستور الاتحادي النص على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي، وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد، وهذا المنع عام شامل للوظائف العامة الاتحادية كلها بما في ذلك المناصب الوزارية، بمعنى أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي والمنصب الوزاري (١٧٥١)، وهذا المنع قد جاء بالنسبة للوظائف العامة الاتحادية وحدها، ومن ثم يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وبين إحدى الوظائف في إحدى الإمارات (١٧٥٢).

١٧٤٨) المادة ٢/٧٠ من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م.

١٧٤٩) المادة ٣/٧٠ من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م.

١٧٥٠) المادة ٤/٧٠ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م.

١٧٥١) المادة ٧١ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م.

١٧٥٢) راجع: د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، جامعة الإمارات العربية المتحدة، سنة ١٩٩٧م، ص ٢٢٧. ومابعدھا، وراجع ما سبق ذكره في هذا الشأن.

المبحث الثاني حق الموظف بالعمل النقابي

تمهيد:

مصطلح نقابة مصطلح قديم حيث تعود إلى القرن الخامس عشر، حيث كان يقصد به إدارة وكيل التفليسة، وقد تغير استعماله في القرن التاسع عشر حيث أصبح يشير إلى عملية الدفاع عن المصالح المشتركة لمجموعة أو فريق منظم تحت إطار رابطة أو غرفة نقابية، أما في الوقت الحاضر فقد توسع مفهوم النقابة ليدل على كل تجمع لأشخاص معنويين أو ماديين، هدفه تمثيل المصلحة العامة المشتركة لهؤلاء الأشخاص والدفاع عنها (١٧٥٣).

ويمثل الحق في تشكيل النقابات ضماناً أساسية لحماية الموظفين، ليس فقط في مواجهة الإدارة وإنما أيضاً لتمثيل هذه المصالح والدفاع عنها لدى سائر السلطات العامة، بما في ذلك السلطة التشريعية، وذلك من خلال السعي المنظم للنقابات لدى هذه السلطات لتمثيل شؤون الوظيفة العامة وللمطالبة بتحسين أوضاع الموظفين والحصول على المزيد من المزايا والضمانات، ومن الواضح أن النقابات بوصفها تنظيمات جماعية أكثر قدرة على تمثيل مصالح الموظفين ورعايتها من الجهود الفردية المتفرقة، التي قد يبذلها البعض عند عدم وجود نقابات تضطلع بهذا الدور (١٧٥٤).

لذا وبناءً على ما تقدم فقد مرت الحرية النقابية للموظفين، كأحدى وسائل حرية التعبير عن الرأي للموظفين، بخلافات كثيرة بين الفقهاء، حول مدى إمكانية إنشاء النقابات من عدمه، من خلال العديد من الدول، لذا سنتناول ذلك في النقاط التالية:

أولاً: حق الموظف في إنشاء النقابات:

انقسم الفقه إلى ثلاثة اتجاهات، حول مدى إمكانية قيام الموظفين بإنشاء نقابات، حيث ذهب بعضهم إلى القول، إنه من حق الموظفين إنشاء نقابات، وممارسة الحق النقابي، والانضمام إلى إحدى هذه النقابات بحرية تامة، حيث أن الوظيفة العامة يتفرغ لها الموظف بشكل تام، ويخضع من خلالها لنظام قانوني معين، أي أن وضع الموظف يعتبر كغيره ممن يقومون بأعمال في داخل المجتمع

(١٧٥٣) راجع: د. احمد سليم سغفان، الحرية العامة وحقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية، القاهرة، ٢٠١٠م، ص ٣٤٤ وما بعدها.

(١٧٥٤) راجع: د. محمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٥٣ وما بعدها.

ويعتمدون على الأجور التي يتقاضونها، فالعامل في القطاع العام أو الخاص يقوم بعمل مشابه لعمل الموظف في القطاع الحكومي، ومن ثم لزم الأمر بعدم التفرقة بينهما فيما يتعلق بتكوين النقابات^(١٧٥٥)، بينما ذهب البعض إلى معارضة إنشاء هذه النقابات، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن اهتمام الدولة بموظفيها ورعايتها لهم، اهتماما ورعاية غير موجودة في القطاع الخاص كلام غير صحيح على الإطلاق، بل على العكس من ذلك فهناك من المشروعات الخاصة ما يقرر من مزايا للعاملين بها ما يفوق بكثير المقرر بالنسبة للموظفين، وبناءً عليه فإن القول بحرمان الموظفين من تكوين نقابات استناداً إلى المزايا والرعاية المقررة لهم هو أمر غير صحيح وغير مبرر.

وبين هذين الاتجاهين يوجد اتجاه ثالث، الذي يعترف لبعض الموظفين بالحق النقابي دون البعض الآخر، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه الأخير الذي يفرق بين طائفتين من الموظفين، الطائفة الأولى وهي التي تشكل الوظائف العليا المتعلقة بأعمال التوجيه والرئاسة^(١٧٥٦)، والطائفة الثانية: وتشمل باقي الموظفين الذين يقومون بالإدارة، وبمعنى آخر يميز هذا الرأي بين موظفي السلطة وموظفي الإدارة، وتجزئ لأفراد الطائفة الأولى دون الثانية بتكوين النقابات الوظيفية^(١٧٥٧).

ويقصد بالحق في تشكيل النقابات قدرة الأفراد على الاشتراك في جماعات منظمة تمارس نوعاً من النشاط بصفة مستمرة أو دائمة وتستهدف غايات معينة محددة، ويكون لها نشاط واضح مقدماً، كما ينطوي هذا الحق على حق الفرد في أن ينضم إلى ما يشاء من الجمعيات ما دامت أغراضها تتفق مع توجهاته، مع عدم جواز إكراهه على الانضمام إلى جمعية بعينها، وتستهدف الجمعيات أهدافاً متعددة خيرية أو دينية أو علمية أو ثقافية أو مرئية أو اجتماعية أو مهنية أو سياسية، كما يشمل هذا الحق حق تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها بحرية، وتكوين النقابات والانضمام إليها بحرية، وكذلك حق الأحزاب والنقابات في ممارسة نشاطها بحرية دون قيود غير تلك التي نص عليها القانون^(١٧٥٨).

ويرتبط حق تكوين الجمعيات بحق التجمع على أساس أن ممارسة حرية تكوين الجمعيات تقتض وجود مجموعة من الأشخاص حيث أنه من المستحيل أن يمارسها الشخص بمفرده، ولعل هذا

(١٧٥٥) راجع: د. سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٦٠١ وما بعدها.

(١٧٥٦) راجع: د. محمد انس جعفر، الموظف العام وممارسة الحق النقابي، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للنقد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، ١٩٨٥، القاهرة ص ٣٠ وما بعدها.

(١٧٥٧) راجع: د. صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص ٢٦٧ وما بعدها.

(١٧٥٨) راجع: د. نواف كنعان، حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٨٦ وما بعدها.

ما يميزه عن باقي الحقوق المعنوية، ويؤكد ذلك أن بعض التصنيفات تفرد له طائفة خاصة أطلقت عليها " حريات التجمع " والتي تتضمن بالإضافة إلى ذلك حق تكوين الجمعيات حق التظاهر وحق تكوين الاتحادات والنقابات^(١٧٥٩)، ويتصل بحق تكوين الجمعيات وحرية تكوين النقابات العمالية والانضمام إليها، وهي حق العمال ودون تمييز في تكوين منظماتهم النقابية بغض النظر عن معتقداتهم أو آرائهم السياسية أو توجهاتهم أو انتماءاتهم ودون الإخلال بحق النقابة ذاتها بأن تقرر بنفسها أهدافها ووسائل تحقيقها وطرق تمويلها والقواعد التي تنظم شؤونها، كما أن تكوين التنظيم النقابي لا بد أن يكون تصرفاً إرادياً حراً لا تتدخل فيه السلطة العامة بل تستقل عنها لتكون بعيدة عن سيطرتها، ومن ثم تتمخض الحرية النقابية وتمنح قيمة دستورية في ذاتها لتكفل حق كل عامل في الانضمام إلى المنظمة النقابية التي يطمئن إليها، وفي انتقاء واحدة أو أكثر من بينها عند تعددها ليكون عضواً فيها، وفي أن يعزل عنها جميعاً فلا يلج أبوابها، وكذلك في أن يعدل عن البقاء فيها منهيّاً عضويته فيها^(١٧٦٠).

وقد كفلت الدساتير حرية تكوين الجمعيات والنقابات بنصوص صريحة وأحالت في تنظيم وتقييد هذه الحرية إلى القانون، حيث تتم ممارستها ضمن حدود القانون وأن تكون الغاية مشروعة والوسائل سليمة، وألا تخالف القانون مع التأكيد على بعض القيود الخاصة، ونصت بعض الدساتير فقط صراحة على عدد من الضمانات لممارسة حق تكوين الجمعيات والنقابات ممارسة فعلية^(١٧٦١).

وقد نظم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨م وكفل هذا الحق في حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات فجاء فيه: "١- لكل شخص حق في حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات السلمية، ٢- لا يحوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما"^(١٧٦٢).

وكفل الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م على حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات بالنص على أن: " حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات مكفولة في حدود القانون"، وقد قصر الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة ممارسة هذه الحرية على الجمعيات فقط دون النص على هيئات أو منظمات أخرى يمكن أن يشمل مدلولها الأحزاب السياسية، وذلك لكيلا يتضمن

(١٧٥٩) راجع: د. فاروق عبد العليم مرسي، حرية الرأي في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، حقوق الأزهر، ١٩٧٧م، ص ٣ وما بعدها.

(١٧٦٠) راجع: د. نواف كنعان، حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ٢٨٧ وما بعدها.

(١٧٦١) راجع: د. الصادق شعبان، الحقوق السياسية للإنسان في الدساتير العربية، بحث منشور ضمن حقوق الإنسان، سلسلة المستقبل العربي، ابريل ٢٠٠٥م، ص ٣٠٥ وما بعدها.

(١٧٦٢) المادة ٢١ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨م.

النص الدستوري الالتزام بإباحة إنشاء الأحزاب، فالنص الدستوري فوض الأمر للمشرع العادي الذي أصدر بموجب هذا النص القانون الاتحادي بشأن الجمعيات ذات النفع العام.

وقد نظم القانون الاتحادي بشأن الجمعيات وغاياتها ووسائلها وأموالها وتمويلها، ومن أهم القيود الواردة على حرية تكوين الجمعيات والتي تمثل أعمالاً وتصرفات حظر القانون على الجمعيات ذات النفع العام إتيانها أو القيام بها (١٧٦٣).

١- عدم خروج الجمعية عن الأغراض المحددة لها في نظامها الأساسي.

٢- حظر تدخل أعضاء الجمعية في السياسة أو إثارة النزاعات الطائفية أو العنصرية أو الدينية.

٣- عدم جواز الاشتراك في أية مؤتمرات أو اجتماعات خارجية إلا بإذن مسبق من الوزارة المختصة.

٤- عدم جواز اتخاذ الجمعية ذات النفع العام تسمية تثير اللبس بينها وبين جمعية أخرى تقع في دائرة نشاطها وذلك لمصلحة الجمعية والجمهور.

٥- عدم قبول الجمعيات للهبات أو الاعلانات أو المنافع من خارج الدولة سواء كان مصدرها فرداً أم جهة قبل الحصول على ترخيص بذلك من الوزارة المختصة.

وجاء في قانون العقوبات الاتحادي على منع قيام بعض الجمعيات أو الهيئات أو المنظمات وحلها ومعاقبة مؤسسيها والمنتمين إليها، إذا كانت ترمي إلى قلب نظام الحكم في الدولة أو الترويج لذلك، ومعاقبة كل من انتسب إلى عضوية جمعية أو هيئة أو منظمة غير مشروعة (١٧٦٤).

وفي مجال الخدمة المدنية حظر قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية على الموظف أن ينتمي إلى إحدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب العاملة في مجال السياسة أو أن يعمل لحسابها أو أن يشارك في الدعاية أو الترويج لها (١٧٦٥)، كما أوجب القانون على الموظف الامتناع عن القيام بأي نشاط من خلال الانتماء لمنظمات أو هيئات أو أحزاب وخاصة إذا كانت مثل هذه المنظمات أو الهيئات تستخدم وسائل دعائية من شأنها النيل من سمعة الدولة عامة أو الحكومة وهيئتها بشكل خاص، أو تظهر عدم الاحترام لشعار الدولة أو رمزها أو تظهر العداء لنظام الدولة (١٧٦٦).

(١٧٦٣) المادة ٣٣ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م.

(١٧٦٤) المواد ١٨٢، ١٨١ من قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٧م.

(١٧٦٥) المادة ٦٤ / ٢ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١م.

(١٧٦٦) راجع: د. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة - مكتبة الجامعة، الشارقة، الإمارات، ٢٠١٥م، ص ٢٦٦ وما بعدها.

ويتضح مما تقدم أن حق الموظف في تكوين النقابات، قد انقسم الفقه بشأنه، فمنهم من يبيح للموظف العام بصورة مطلقة، في تكوين النقابات كحق مهم متفرع عن حقه في التعبير عن الرأي، وبين الرأي الآخر الذي لا يرى مسوغ يذكر في حرية الموظف في تكوين النقابات الوظيفية، وهناك من اتخذ رأياً وسطاً بين الأمرين فقد سمح للبعض ومنع عن البعض الآخر تكوين النقابات.

ثانياً: حق الموظف في الانتماء إلى النقابات:

أتاحت العديد من التشريعات للدول المختلفة، الحق لموظفيها بتكوين النقابات والانضمام إليها في مجال الوظيفة العامة^(١٧٦٧)، لما تمثله الحرية النقابية من ضمانات أساسية للموظفين العموميين، للدفاع عن مصالح وحقوق هذه الفئة من الشعب، ليس فقط في مواجهة الإدارة، لا بل للدفاع عن مصالحهم أمام سائر السلطات في الدولة بما في ذلك السلطة التشريعية، وذلك من خلال السعي المنظم للنقابات لدى سائر هذه السلطات لتمثل شؤون الوظيفة العامة والمطالبة بتحسين أوضاع الموظفين^(١٧٦٨).

غير أنه من ناحية مقابلة لا يخفى أن النشاط النقابي في مجال الوظيفة العامة يتعين أن يخضع للضوابط، التي تكفل ألا يترتب على ممارسة الموظفين لحياتهم النقابية الإخلال بالسير المنظم للمرافق العامة، أو تعريض الوظيفة العامة إلى الاضطراب وهو ما يحدث على وجه الخصوص عندما تباشر النقابات نشاطاتها استهدافاً لأغراض سياسية، تتجاوز أطر الدفاع عن المصالح المهنية للموظف^(١٧٦٩).

وفي مصر لم يكن للموظف العام حرية التعبير عن الرأي، باستعمال الحق النقابي، إذ كان الحق النقابي محظوراً، وذلك بالقانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٤٢م، والذي حظر على موظفي الحكومة، ومستخدمي مجالس المديرية، والمجالس البلدية، والمحلية، والقروية، وعمال الجيش و الطيران والقوة البرية والبوليس الدائمين^(١٧٧٠)، واستثنى من ذلك العمال التابعين للدولة، إذ كانت للنقابات التي ينشئها العمال وضع خاص، لأن المشرع حرّمها من التدخل بين العمال ورب العمل، لأن الدولة لا يمكن أن تعامل معاملة رب العمل في القطاع الخاص^(١٧٧١)، وبعد ثورة يوليو ١٩٥٢م فقد تأكد الحظر على

(١٧٦٧) راجع: د. محمد أنس جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٥ وما بعدها.

(١٧٦٨) راجع: د. حسين خلاف، نقابات العمل في مصر، مجلة الحقوق العدد الأول، القاهرة، ص ٧٤، د. محمد بكر، نقابات الموظف العام وحرية تكوين النقابات المهنية في القانون المصري، مجلة إدارة النقابات الحكومية السنة السادسة، العدد الثاني، ١٩٦٢م، ص ٢٧ وما بعدها.

(١٧٦٩) راجع: د. محمد حسين عبد العال، المرجع السابق، ص ٥٣ وما بعدها.

(١٧٧٠) راجع: د. محمد علي مراد، قانون العمل، الجزء الثاني، دار القلم، القاهرة، ١٩٥٢م، ص ٣٢١ وما بعدها.

(١٧٧١) راجع: د. محمد أنس جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، المرجع السابق، ص ٤٧ وما بعدها.

موظفي الدولة بممارسة العمل النقابي، وذلك بصدر القانون رقم (٩١) لسنة ١٩٥٩م وأتبع ذلك بصدر العديد من القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية، التي تضمنت تحديد من يحق لهم ممارسة العمل النقابي من عمال الحكومة (١٧٧٢).

وبعد صدور دستور عام ١٩٧١م فقد بدأت مرحلة جديدة، من حرية الموظفين العموميين في تكوين النقابات التي تتولى الدفاع عن مصالحهم المشتركة (١٧٧٣)، حيث نصت المادة (٥٦) منه أن "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون له الشخصية الاعتبارية" (١٧٧٤).

وتخضع نقابات الموظفين في مصر لأحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦م والذي يمثل حق النظام القانوني العام الذي ينظم ويضبط نقابات العاملين، على اختلاف طوائفهم ومجالات عملهم إذ نصت المادة (٢) منه على أنه تسري أحكام هذا القانون على: (أ) العاملين المدنيين في الحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة (ب) العاملين في القطاع العام. (ج) العاملين في القطاع الخاص (د) العاملين في القطاع التعاوني (هـ) عمال الزراعة وعمال الخدمة المنزلية (١٧٧٥).

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري التي تجاهلت إلى حد كبير إلزام الموظفين بواجب التحفظ الذي يوجبه عليهم القانون، حيث قضت تلك المحكمة بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف كان يشغل منصب رئيس اتحاد لطائفة معينة، من الموظفين قام بتوزيع منشور يتضمن المطالبة بتحسين أوضاع زملائه من أعضاء الاتحاد، وعلى الرغم من أن الموظف المفصول كان يعمل في مرفق البوليس الذي يوجب عليه الالتزام إلى أقصى درجة بطاعة الرؤساء، وتوقيعهم و مراعاة واجب التحفظ، إلا أن المحكمة لم تقر للإدارة بسوء سلوك الموظف لما ورد في المنشور من عبارات و اتجهت المحكمة إلى أن هذا المنشور قد قصد به الدفاع عن المصالح الوظيفية المشروعة، لأعضاء الاتحاد الذي يرأسه الموظف، والمطالبة بتحسين أحوالهم ، وقد جاء في حكم المحكمة على أنه "ما من شك أن الشكوى من سوء الحال

(١٧٧٢) وبذلك صدور القرار الجمهوري رقم (٩١٩) الذي استثنى عمال المؤسسات المهنية التابعة للوزارة الحربية المصرية وكذلك صدور القرار الجمهوري رقم (١٩٠٠) لسنة ١٩٦٢ والذي نص على تطبيق الأحكام الخاصة بالنقابات من العمال الذين يخضعون لأحكام كادر العمال والذين يعملون بالحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الإدارية المستقلة، د. مجدي مدحت النهري، المرجع السابق، ص ٧٨ وما بعدها.

(١٧٧٣) راجع: د. صبري جلي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص ١٥٥ وما بعدها.

(١٧٧٤) المادة (٥٦) دستور مصر لسنة ١٩٧١م الملغى.

(١٧٧٥) المادة (٢) القانون المصري رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦م.

و تكوين الجماعات و الاتحادات للدفاع عن مصالح أفراد الهيئات والطوائف المختلفة حق للإفراد كفه الدستور في حدود القانون) (١٧٧٦).

وقد نص دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م الحالي على أن: " إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم في رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم. وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات، ولا يجوز حل إدارتها إلا بحكم قضائي، ولا يجوز إنشاء أي منها بالهيئات النظامية" (١٧٧٧).

ويقصد بحق الاجتماع حق الأفراد في الاجتماع المنظم بصورة مؤقتة وفي مكان معلوم بقصد تداول الأفكار وتبادلها والتعبير عن آرائهم بوسائل مختلفة كالخطب أو الندوات أو المحاضرات أو المؤتمرات وامتناع الآخرين بما يسفر عنه اجتماعهم ، وتعتبر هذه الحرية أساس للديمقراطية التي يمثل جوهرها في قدرتها على إيجاد حلول للمشكلات من خلال المناقشات والحوارات العامة وبالتالي لا يتصور تقييد ممارسته هذا الحق إلا عند وجود خطر حقيقي أو متوقع الوقوع من شأنه أن يضر بالصالح العام كأن تكون مبادئ الديمقراطية ذاتها عرضة للخطر بسبب من المجتمعين أو المتجمهرين(١٧٧٨).

الخاتمة

هذا كان حديثي عن حرية الموظف في التعبير عن الرأي ، سواء بالانضمام للأحزاب السياسية وحرية في الانتخاب والترشيح في التشريع الإماراتي والمقارن، ثم تناولت حرية الموظف العام في العمل النقابي ، ثم الخاتمة التي توصلنا إليها في نهاية بحثنا متمثلة في النتائج والتوصيات وعلى النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

(١٧٧٦) محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١١٨٣ س ٥ مجموعة السنة السابقة ص ٢٣٩ نقلا عن الدكتور محمد حسين عبد العال، المرجع السابق، ص ٦٤ وما بعدها.

(١٧٧٧) المادة (٧٦) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤م الحالي.

(١٧٧٨) راجع: د. نواف كنعان، حقوق الإنسان في الإسلام والمواثيق الدولية والداستاتير العربية، ط٢، مكتبة الجامعة، الشارقة، اثناء الأردن، ٢٠١٠م، ص ٢٨١. وما بعدها.

١) تعتبر حرية التعبير من المسلمات والأساسيات لقيام مجتمع حر، وقد حرص المجتمع الدولي على صيانتها، فقد نص عليها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩م على أن حرية إيصال الأفكار والآراء هي من أعلى حقوق الإنسان، فكل مواطن إذن أن يتكلم ويكتب ويطلع بحرية، ولا يصبح محلاً للمساءلة إلا عند إساءة استعمال هذه الحرية. ويعقب البعض على ذلك بأن الحرية ليست منحة أو هبة ولكنها حق لصيق بإنسانية الإنسان يرتبط به منذ مولده، وكان إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي بمثابة فاتحة خير على العلم في تأكيده على مبادئ حرية التعبير.

٢) تشكل حرية التعبير أهم حريات الإنسان قاطبة، وإذا فقدتها الإنسان فإنه لا يتمتع بباقي الحريات، ومن ثم فقد جاءت عنواناً لكثير من الحريات وأصلاً يتفرع من خلاله العديد منها، ولم تطلق الاتفاقيات الدولية والدساتير والقوانين الوضعية هذه الحرية وأباح المشرعون وجودها في الأصل، ولكن يجب تنظيمها بوضع القواعد والضوابط التي تبين كيفية ممارستها بما يكفل صورتها في إطارها المشروع.

٣) من الحقائق الواضحة أن الموظف العام مواطن شأنه شأن أي مواطن يستطيع ممارسة حقوقه وحرياته العامة المكفولة له بمقتضى الدستور والقوانين، ولكن لأن الموظف العام ينتمي إلى الدولة ويمثلها في نفس الوقت فإن صفته كموظف عام تفرض عليه قيوداً في ممارسة الحقوق والحريات العامة، وذلك طبقاً لمقتضيات المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واضطراد، وكذلك تستمد هذه القيود من المبادئ التي تحكم كونه يعمل ممثلاً للدولة كشخص معنوي عام وفي نفس الوقت يتمتع بصفته كمواطن عادي.

٤) والتوازن بين كل من الصفة العامة للموظف العام وبين صفته كمواطن هو الذي يفرض وضع قيوداً على ممارسته لحقوقه وحرياته السياسية بصفته مواطن عادي. وتعد مسألة ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات العامة أحد المسائل الدقيقة التي يثيرها نظام الوظيفة العامة، وذلك لأن الأمر يتعلق بضرورة التوفيق وإيجاد نقطة للتوازن بين المحافظة على الحقوق والحريات العامة للموظف العام كمواطن، وفي نفس الوقت ضرورة أدائه للواجبات الوظيفية في المرافق العامة على أكمل وجه، مع المحافظة على حسن سير المرافق العامة واستمراريتها.

٥) وقد حرص المشرع الدستوري الإماراتي في الدستور الصادر عام ١٩٧١م، على تنظيم الحقوق والحريات العامة أسوةً بالدول المتقدمة ديمقراطياً، حيث تضمن هذا الدستور على أغلب الحقوق والحريات الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية

والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد نظمها بطريقة تتوافق مع المعايير الدولية المقررة لحقوق الإنسان.

٦) وقد حرص المشرع الدستوري الإماراتي عند وضع هذا الدستور على استيعاب الكثير من الحقوق والحريات التي وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر ١٩٤٨م، وأيضاً في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اللذان تم إقرارها من الجمعية العامة للأمم المتحدة أيضاً في ١٦ ديسمبر عام ١٩٦٦م، كما حرص المشرع الدستوري كذلك على وضع الضمانات التي تكفل فاعلية هذه الحقوق وتلك الحريات.

ثانياً: التوصيات:

توصلنا لبعض التوصيات، من أهمها:

- ١) نأمل من المشرع الإماراتي في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بان يلزم الموظف بوجوب مراعاة التحفظ الحيادي في عمله داخل المرفق.
- ٢) نهيب بالمشرع الإماراتي إنشاء قضاء إداري مستقل تكون له ولاية الفصل بنظر المنازعات الإدارية على غرار من قضاء مجلس الدولة في مصر، وتبسط رقابتها على القرارات الإدارية من حيث مدى مشروعيتها وملائمتها.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: المراجع العامة:

- د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، القاهرة، ١٩٧٨م.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة، بيروت، ١٩٨٢م.
- مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، بدون تاريخ.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م.
- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الأول، تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، مصر ١٩٦١م.
- الأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م.
- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م.
- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ٢٠٠٧م.
- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧م.
- القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.
- الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠م.
- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ١٩٨٧م.
- القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، جامعة عين شمس، ١٩٧٩م، وطبعة ١٩٨٧م.
- مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٧٩م.
- الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٩٥م.
- السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦م.
- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (نظرية الالتزام)، ط٣ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٠م.

- د. عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢م.
- القانون الدستوري، ١٩٩٠م.
- القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١م.
- د. عزيزة الشريف، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦م.
- د. فتحي فكري، القانون الدستوري الكتاب الثاني، النظام الحزبي، سلطة الحكم في دستور ١٩٧١م، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م.
- د. مجدي مدحت النهري، مبادئ النظم السياسية والدستورية، دراسة تطبيقية وتحليلية مقارنة للنظام الدستوري الإماراتي، مطبوعات جامعة الجزيرة، دبي، ٢٠٠٩م.
- مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠١م.
- مبادئ القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الجزيرة بدبي، ٢٠١١م، وطبعة ٢٠٠٩م.
- د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، جامعة الإمارات العربية المتحدة، سنة ١٩٩٧م.
- د. مصطفى أبوزيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، ١٩٩٤م.
- مبادئ الأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، ١٩٨٤م.
- د. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، ط١، إثراء للنشر، الأردن، ٢٠٠٨م.
- القانون الإداري، ك٢، ط١، الإصدار الخامس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٧م.
- النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة - مكتبة الجامعة، الشارقة، الإمارات، ٢٠١٥م.

ثانياً: المراجع المتخصصة:

- د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الثانية والقاهرة، ٢٠٠٠م.
- د. أحمد فتحي سرور، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة (٤٣)، العدد الأول، مارس، ١٩٩٩م.
- د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، دراسة مقارنة، من دون مطبعة، من دون دار نشر، ٢٠٠٣م.
- د. الصادق شعبان، الحقوق السياسية للإنسان في الدساتير العربية، بحث منشور ضمن حقوق الإنسان، سلسلة المستقبل العربي، ابريل ٢٠٠٥م.
- د. ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧م.
- د. جابر جاد نصار، حرية الصحافة، دراسة مقارنة، في ظل القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦م، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.
- د. حسام أحمد هندأوي، القانون الدولي العام وحماية الحريات الشخصية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥م.
- د. داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دراسة تحليلية للمادة ٦٢ من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ.
- د. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس الأحزاب وأداء الأحزاب السياسي، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨م.
- د. سعاد الشرقاوي، الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها) منشورات مجلس الشعب، القاهرة، ٢٠٠٥م.
- د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وأثره في الحياة السياسية والحزبية، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين الشمس، مصر، ١٩٨٨م.
- د. عزيزه الشريف، القضاء الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ١٩٩٠م.
- د. علي الباز، الحقوق والحريات والواجبات العامة في دساتير دول التعاون الخليجي مع المقارنة مع الدستور المصري، دار الجامعات المصرية، القاهرة، بدون تاريخ.

- الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٧٨م.
- د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، ج١، القاهرة، ١٩٨٨م.
- د. كريم يوسف كشاش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧م، وطبعة ١٩٧٨م.
- د. مجدي النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الجديدة، ٢٠٠١م،
- د. مجدي النهري، تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، ٢٠٠٣م.
- ثالثاً: الرسائل العلمية:**
- د. فاروق عبد العليم موسى، حرية الرأي في الشريعة الإسلامية والتنظيم المعاصر، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، ١٩٧٧م.
- د. فاروق عبد العليم مرسى، حرية الرأي في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، رسالة دكتوراه، حقوق الأزهر، ١٩٧٧م.
- د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨١م.
- د. ناصف إمام هلال، إضراب العاملين بين الإجازة والتحریم، تشريعاً وقضائاً وفقهاء، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٤م.
- د.نعيم عطية، مساهمة في دراسة النظرية العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٤م.