

November 1996

The Jordanian Public Employee and The Right Join Political Parties- حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

Prof. Ali Khattar Shatnawi
Faculty of Law, Jordan - Jerash University, khattar96@yahoo.com

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Administrative Law Commons](#)

Recommended Citation

Shatnawi, Prof. Ali Khattar (1996) "The Jordanian Public Employee and The Right Join Political Parties-
حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي," *Journal Sharia and Law*: Vol. 1996 : No. 10 , Article 4.
Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol1996/iss10/4

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي
The Jordanian Public Employee and The Right Join Political Parties-

Cover Page Footnote

Dr. Ali Khttar Shtnawy Teacher of Administration Law at Faculty of Law Jordan University
khattar96@yahoo.com

بسم الله الرحمن الرحيم

حق

الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

إعداد

الدكتور علي خطار شطناوي *

* مدرس بكلية الحقوق بالجامعة الأردنية .

Journal Sharia and Law, Vol. 1996, No. 10 [1996], Art. 4

Journal Sharia and Law, Vol. 1996, No. 10 [1996], Art. 4

Journal Sharia and Law, Vol. 1996, No. 10 [1996], Art. 4

Journal Sharia and Law, Vol. 1996, No. 10 [1996], Art. 4

Journal Sharia and Law, Vol. 1996, No. 10 [1996], Art. 4

Journal Sharia and Law, Vol. 1996, No. 10 [1996], Art. 4

Journal Sharia and Law, Vol. 1996, No. 10 [1996], Art. 4

المقدمة :

يُعد الموظف قبل اكتسابه الصفة الوظيفية مواطناً عادياً مثل غيره من المواطنين، يتمتع بالعديد من الحقوق السياسية التي يمارسها الأفراد العاديون ولكن الصفة الوظيفية تُلزمه دون شك باحترام العديد من الالتزامات التي تجب مراعاتها والتقيّد بها بغية المحافظة على حيده ونزاهته إزاء كافة فئات المتعاملين مع الإدارة وطوائفهم المختلفة وبمواجهة سائر التيارات السياسية الأخرى في الدولة.

ويُعدّ حق الانتماء الحزبي من الحقوق السياسية المقررة للموظفين العموميين في العديد من دول العالم، فقد اعترفت بعض التشريعات للموظف بحق الانتماء الحزبي، وبحق اختيار الحزب الذي يريد الانتساب إليه. وقرر البعض منها ضمانات قانونية تكفل عدم تأثير انتمائه سلباً على حياته الوظيفية. ولكن هذا الحق السياسي المهم مر في المملكة الأردنية بمراحل مختلفة تراوحت ما بين الإباحة والحظر إلى أن تم إقراره مؤخراً لجميع الموظفين العموميين، باستثناء بعض الفئات الوظيفية التي يمارس شاغلوها مهمات يتعين عدم تسييسها، وإبعادهم عن معترك الحياة السياسية مثل القضاة ورجال القوات المسلحة والأجهزة الأمنية المختلفة ورجال الدفاع المدني. وحرص المشرع على حيده العاملين واستقلالهم في هذه المرافق، فقد حظر على الأحزاب السياسية صراحة القيام بأي عمل من أعمال التنظيم والاستقطاب لدى هؤلاء الموظفين. ولكن هذا الحظر التشريعي حظراً مؤقت يقتصر أثره على العاملين في الخدمة الفعلية، وبذا يسترد هؤلاء العاملون كامل حقهم في الانتماء الحزبي بعد إحالتهم إلى التقاعد. ولانبالغ إذا قلنا إنّ قادة الأحزاب السياسية حالياً هم من كبار رجال الإدارة المدنية والعسكرية سابقاً.

فإذا كان الموظف يملك حالياً حق الاشتراك في تأسيس الأحزاب السياسية والانتساب إليها، فإنه ملزم باحترام عدد معين من الواجبات الوظيفية التي لم تظهر أهميتها بعد في الإدارة الأردنية بالنظر لحداثة التجربة الحزبية من جهة، وتغاضي الإدارة وتساهلها مع موظفيها من جهة أخرى. ولكن تجاوزات بعض الموظفين الحزبيين بلغت أحياناً حداً يتعين التنويه عنه؛ شارك بعض الموظفين في الحملات الانتخابية النيابية الأخيرة مستغلين وضعهم ومراكزهم الوظيفية لصالح هذا المرشح أو ذاك دون مراعاة لأي اعتبار وظيفي.

وبالمقابل لاتزال التجربة الحزبية السابقة عالقة في أذهان غالبية الموظفين، فقد اعتبر الانتماء الحزبي نشاطاً يمس أمن المملكة وسلامتها، وبالتالي يبرر إنهاء خدمات الموظف دون مراعاة الضمانات التأديبية المقررة لصالح الموظفين العموميين، فضلاً عن حصانة قرارات الاستغناء عن الخدمة ضد رقابة القضاء الإداري.

وبالنظر لأهمية هذا الموضوع وخطورته نرى دراسته وفق أحكام الخطة الآتية :

المبحث الأول : مشروعية انتماء الموظف إلى الأحزاب السياسية.

المطلب الأول : مشروعية تأليف الأحزاب السياسية وانتماء الموظفين إليها.

المطلب الثاني : حظر الانتماء الحزبي.

المطلب الثالث : مرحلة إباحة الانتماء الحزبي الثانية.

المبحث الثاني : واجبات الموظف العام المنتمي حزبياً.

المطلب الأول : واجب التحفظ في الحياة السياسية.

المطلب الثاني : واجب الحياد الوظيفي.

المبحث الأول

مدى مشروعية انتماء الموظف للأحزاب السياسية

تتباين التشريعات الوظيفية في موقفها في مدى مشروعية انتماء الموظفين للأحزاب السياسية. فهناك بعض التشريعات التي تحظر على موظفي الإدارة الانتساب لبعض الأحزاب السياسية؛ كالحزب الشيوعي والتنظيمات النازية والفاشية، ومن أمثلتها تشريعات الولايات المتحدة الأمريكية وكندا. وتحظر تشريعات أخرى الانتماء للأحزاب السياسية ذات التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية، وتبيح بعض التشريعات كالتشريع الفرنسي الانتماء لأي حزب سياسي مشروع.

وإذا كانت بعض التشريعات الوظيفية كالتشريع الإنجليزي لا تحظر على موظفي الإدارة العامة الانتماء للأحزاب السياسية، إلا أنه يلزمهم بالابتعاد عن كل ما من شأنه النيل من حيدهم ونزاهتهم وموضوعيتهم الوظيفية. كما لوحظ ميل واضح في بريطانيا منذ أوائل الخمسينيات باستبعاد المنتسبين للحزب الشيوعي من تولي بعض المناصب الأمنية^(١).

وتتمتع بعض التشريعات الوظيفية ضمانات قانونية تكفل حماية حق الموظف في الانتماء الحزبي، فلا يجوز وفق أحكام نظام الخدمة المدنية الفرنسي أن يتضمن الملف الوظيفي أية إشارة أو بيانات لآراء الموظف السياسية أو معتقداته الفلسفية أو

Salon et V. Slivera : la fonction publique et ses problemes actuels, A.J.D.A., (١) 1976. op. cit. p138.

الدينية . وعليه يؤدي تضمن الملف الوظيفي لأية إشارة إلى عدم مشروعية الجزاءات التأديبية الموقعة بحق الموظف مالم يكن لها أي تأثير على ايقاع العقوبة التأديبية^(١) . كما لا يجوز الاستناد للمعتقدات السياسية أو الدينية لاستبعاد الشخص من التقدم لمسابقة الالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة^(٢) ، أو رفض ترقية أحد الموظفين^(٣) ، أو إجراء تأديبي بحق الموظف، فلا يُعد انتماء مدير إحدى الأكاديميات إلى الحزب الشيوعي مخالفة مسلكية تستحق العقاب^(٤) .

وترتبط مشروعية انتماء الموظفين العموميين إلى الأحزاب السياسية بمشروعية تأسيس الأحزاب نفسها . فقد التزم دستور المملكة الصمت حيال حق الأردنيين في تأليف الأحزاب السياسية والانتساب إليها . فقد نصت المادة (١١) من دستور المملكة الأول لعام ١٩٢٨ « لجميع الأردنيين الحرية في الإعراب عن آرائهم ونشرها وأن يعقدوا الاجتماعات معاً وأن يؤلفوا الجمعيات ويكونوا أعضاء فيها طبقاً لأحكام القانون» هكذا قصر الدستور حق تأليف التنظيمات الجماعية على الجمعيات فقط، وهي التي تهدف إلى تحقيق غايات اجتماعية وثقافية .

ولم يتغير الوضع بعد صدور دستور ١٩٤٧ الذي لم يحدث أي تغيير يذكر في مجال تأليف الأحزاب السياسية فقد نصت المادة ١٨ « للأردنيين حق الاجتماع وتكوين الجمعيات في حدود القانون» ولكن هذا الدستور لم يعمر طويلاً .

C.E : 8/6/1972 A. J. D. A, 1962, P413.

(١)

C.E : 28/5/1954, Rec, p308.

(٢)

C.E : 24/3/1963, A. J. D. A., 1963, p.698

(٣)

C.E : 1/10/1954, Rec, p 496 .

(٤)

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

وبدأ التغيير المنشود بصدور دستور المملكة الثالث لعام ١٩٥٢. فتنص الفقرة (٢) من المادة (١٦) « للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور» وتضيف الفقرة الثالثة « ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها المالية».

ويستفاد من الأحكام السابقة أن تأليف الأحزاب السياسية حق دستوري مقرر للمواطنين كافة بلا استثناء، فهو حق مقرر بصلب الدستور، ويتمتع بقيمة القواعد الدستورية التي تسمو على غيرها من القواعد القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية. كما يتعين لمشروعية الحزب أن تكون غاياته مشروعة، أي أن تكون أهدافه وغاياته مشروعة ومتفقة وأحكام القانون بالمعنى الواسع، ويتم تقدير هذه الأهداف في ضوء القواعد القانونية وقت إجراء التقدير. وينظر المشرع الدستوري الأردني بحساسية بالغة لموضوع تمويل الأحزاب السياسية بالنظر لخطورة التمويل المالي الخارجي على الولاء والانتماء السياسي للأحزاب وتدخل الدول الأجنبية في سير حياة المملكة السياسية.

وإذا كان الدستور الأردني يعترف للأردنيين بحق تأليف الأحزاب السياسية، إلا أنه يقر في الوقت نفسه أنه حق مقيد وليس مطلقاً، وبذا يقيد هذا الحق الدستوري بعدة قيود بإحالة الدستور إلى البرلمان لبيانها.

وعليه مرت مشروعية تأليف الأحزاب السياسية، وبالتالي انتماء الموظفين إليها بثلاث مراحل مختلفة هي مرحلة الإباحة ومرحلة الخطر ومرحلة الإباحة الثانية.

المطلب الأول

مشروعية تأليف الأحزاب السياسية وانتماء الموظفين إليها

تبدأ هذه المرحلة منذ تأسيس المملكة حتى صدور قرار الحاكم العسكري العام سنة ١٩٥٧ بحل الأحزاب السياسية كافة. فلم يؤثر خلو الدستورين الأول والثاني من أي نص على حق الأردنيين في تأليف الأحزاب السياسية وانتساب الموظفين إليها؛ إذ أنشئت العديد من الأحزاب السياسية في تلك الفترة من حياة المملكة الحزبية، فقد تم تشكيل حزب الشعب الأردني عام ١٩٢٧، وحزب اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني عام ١٩٢٩، وحزب التضامن الأردني عام ١٩٣٣، وحزب اللجنة التنفيذية لمؤتمر الشعب الأردني العام سنة ١٩٣٣، وحزب الإخاء الأردني عام ١٩٣٧، والحزب العربي الأردني عام ١٩٤٦، وحزب الشعب الأردني عام ١٩٤٧، وحزب النهضة العربية عام ١٩٤٧، وحزب الاتحاد الوطني عام ١٩٥٢^(١).

وأقر المشرع الأردني بمشروعية تأليف تلك الأحزاب السياسية، فقد نصت المادة ١٢ من قانون الأحزاب السياسية الثاني رقم ١٥ لسنة ١٩٥٥ على أن تعتبر جميع الأحزاب السياسية التي تعمل في المملكة عن نفاذ هذا القانون قائمة وتستمر في نشاطها الحزبي، وهو إقرار بمشروعية تأليف الأحزاب السياسية. كما أن الانتساب إليها كان مفتوحاً للمواطنين كافة بما فيهم الموظفين العموميين رغم أن المادة ٤٥ من النظام الأول للخدمة المدنية الأردني لعام ١٩٢٦ تحظر على الموظفين العموميين الانتماء الحزبي " يجب أن لا يكون موظف أو مستخدم الحكومة عضواً في أية لجنة

(١) انظر الدكتور حسين أبو عرابي، الأحزاب والحياة النيابية في الأردن، رسالة مجلس الأمة الأردني، المجلد الأول، العدد السادس، كانون الأول، ١٩٩٣م، ص ٢.

أو جمعية ذات صبغة سياسية، وينبغي عليه أن لا يؤسس أو يشترك في أي اجتماع أو مظاهرة أو احتفال ذي صبغة سياسية أو يرمي إلى غايات سياسية أو يشتغل بأي شكل من الأشكال في دعاية (بروباجاندا) سياسية. وكل مخالفة لهذا النظام تعرض الموظف أو المستخدم للعزل". فقد تساهلت الحكومة كثيراً إزاء انتساب الموظفين إلى الأحزاب السياسية، بل إن قادة الأحزاب السياسية كانوا من كبار رجال الإدارة العامة^(١).

وبناءً عليه اضطر المشرع إلى إغفال هذا الحظر التشريعي في نظام الخدمة المدنية الثاني لعام ١٩٤٩، قد حظرت المادة ٤٤ من النظام رقم ١ لسنة ١٩٤٩ الاشتراك في الاجتماعات والمظاهرات ذي الصبغة السياسية ضد الحكومة " يجب أن لا يؤسس الموظف أو يشترك في أي اجتماع أو مظاهرة أو احتفال ذي صبغة سياسية ضد الحكومة أو يرمي إلى غايات سياسية أو يشتغل بأي شكل من الأشكال بدعاية سياسية ضد الحكومة وكل مخالفة لهذه المادة تعرض الموظف للمسؤولية".

وتطبيقاً لأحكام المادة ١٦ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ أصدر المشرع الأردني قانون الأحزاب الأول رقم ٣ لسنة ١٩٥٤ الذي تم إلغاؤه بعد مرور عام واحد على تطبيقه وحل محله قانون الأحزاب الثاني رقم ١٥ لسنة ١٩٥٥. فأعدت المادة الثالثة من هذا القانون التذكير على حق الأردنيين بتأليف الأحزاب السياسية " للأردنيين حق تأليف الأحزاب السياسية على أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تتخالف أحكام الدستور". ولكن المشرع الأردني قد أخضع تأسيس الأحزاب السياسية لنظام الترخيص المسبق.

(١) انظر الدكتور حسين أبو عرابي: المرجع السابق.

فيقدم طلب تأليف الحزب السياسي إلى وزير الداخلية بواسطة متصرف اللواء الذي يكون فيه مركز أعماله الرئيسي ويرفق به أربع نسخ من النظام الأساسي للحزب المزمع تأليفه ويعين فيه محل التبليغ وعلى المتصرف أن يرفع الطلب إلى الوزير مبيناً رأيه في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه، وعلى الوزير أن يرفعه مشفوعاً بتوصياته إلى رئيس الوزراء في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إليه لعرضه على مجلس الوزراء^(١).

هكذا أناط المشرع الأردني صلاحية ترخيص تأليف الأحزاب السياسية بأعلى سلطة إدارية في الدولة، فلمجلس الوزراء أن يمنح أو يرفض الترخيص ويكون قراره قطعياً^(٢). فيمنح مجلس الوزراء الترخيص بتأليف الحزب إذا كان مستوفياً لجميع الشروط الشكلية والموضوعية السابقة. كما يملك بدهاءة رفض الترخيص دون أن يكون ملزماً بتسبب قرارات الرفض رغم ماتنطوي عليه هذه الشكلية من أهمية بالغة.

ولاشك أن قرارات رفض ترخيص الأحزاب السياسية قرارات إدارية يمكن مخاصمة مشروعيتها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، كما أن محكمة العدل العليا فسرت اصطلاح القطعية التي أضفاها المشرع على قرارات ترفض الترخيص وضع لمدارج التظلم الإداري فقط، وليس استبعاد الرقابة القضائية عليها^(٣). لهذا

(١) المادة ٥ من قانون الأحزاب السياسية رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.

(٢) المادة ٥ من قانون الأحزاب السياسية رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥.

(٣) عدل عليا : ١٩٨٢/٣/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، وعدل عليا ١٩٨٢/٣/٨، مجلة نقابة المحامين

١٩٨٢، ص ٢٧٤، وعدل عليا ١٩٧٥/٤/٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٥، ص ٨٥٩، وعدل عليا، ١٩٧٥/٣/١٧،

مجلة نقابة المحامين ١٩٧٥، ص ٥٧٧.

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

قضت المحكمة بعدم مشروعية أسباب رفض تأسيس حزب البعث « نرى أن هذه العبارات التي استند إليها وكيل الحكومة لاتدل بشكل من الأشكال على أن أهداف الحزب المذكور هي مقاومة نظام الحكم القائم وكيان الدولة، فقد نصت المادة الأولى من دستور المملكة على أن الشعب الأردني جزء من الأمة العربية كما أن كلمة (النضال) الواردة في نظام الحزب لاتفيد معنى (استعمال وسائل العنف) بل على العكس من ذلك فإن نظام الحزب ذاته قد أوضح المعنى الذي يقصده من هذا التعبير، إذ صرحت المادة الرابعة منه بأن الوسائل التي سيسلكها الحزب لتحقيق أهدافه ومبادئه هي الوسائل السلمية المشروعة ولا نجد في نصوص النظام الأخرى ما يمكن الاستناد إليه في تفسير هذا التعبير تفسيراً معاكساً»^(١).

وبناء عليه لا يعد انتساب الموظفين العموميين إلى الأحزاب السياسية مخالفة مسكلية تستحق العقاب التأديبي، فلم نجد في اجتهاد محكمة العدل العليا أية أحكام قضائية تعالج هذه المسألة. ولكن المشرع الأردني جرم^(٢) الانتساب إلى الحزب الشيوعي واعتبرها جريمة جنائية^(٣).

(١) عدل عليا : ١٩٥٥/٨/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٥٥، ص٤٣.

(٢) قانون مقاومة الشيوعية رقم ٩١ لسنة ١٩٥٣.

(٣) تنص المادة ٣ من قانون مقاومة الشيوعية " يعاقب بالأشغال المؤقتة كل من انتسب لهيئة شيوعية. وشغل وظيفة أو منصباً في أية هيئة شيوعية أو عمل كعمد أو مندوب لها. ودعا للشيوعية بالخطابة أو الكتابة أو التصوير أو بأية وسيلة أخرى مباشرة أو بالوساطة. ونشر أو طبع أو عرض للبيع أي كتاب أو كراس أو نشرة لأية هيئة مباشرة أو بالوساطة وهو يعلم أنها شيوعية أو تنتمي لأية منظمة شيوعية. ووجد في حوزته أي كتاب أو كراس أو نشرة وهو يعلم أنها تدعو للشيوعية أو تروج لها إلا إذا كانت الهيازة لأغراض مشروعة. ودفع تبرعات أو اشتراكات أو إعانات مباشرة أو بالوساطة لأية هيئة وهو يعلم أنها شيوعية أو تنتمي لأية منظمة شيوعية. وأجر مسكناً أو هياً مخبأ لأي شخص أو أشخاص من الشيوعيين أو ساعدهم بأية وسيلة أخرى.

ويقصد بالشيوعية الدعوة لاستبدال النظم القائمة بحكم الدستور في المملكة الأردنية الهاشمية بالنظم القائمة في الدول الشيوعية التي تستهدف قيام الدكتاتورية الطبقية. وتشمل دعوة حركة أنصار السلام العالمي أيضاً عندما ينطبق التعريف على هذه الدعوة.

وعليه يعد انتساب الموظف إلى الحزب الشيوعي جريمة جنائية وتأديبية. فقد قضت محكمة العدل العليا « إن المستدعي يعمل لصالح الحزب الشيوعي وإن السلطات المختصة اشتبهت اشتباهاً معقولاً بأن له علاقة بتوزيع نشرات معادية قرب دائرة الإحصاءات العامة»^(١).

المطلب الثاني

حظر الانتماء الحزبي

منحت الإدارة بمقتضى قانون الأحزاب السياسية صلاحية حلها، فقد حددت المادة العاشرة من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٥ حالات الحل على سبيل الحصر، فلمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية أن يقرر حل الحزب إذا اقتنع أن غايته لم تعد مشروعة أو أن وسائله لم تعد سلمية أو أن أنظمته أصبحت مخالفة لأحكام الدستور. وإذا خالف نظامه الأساسي. وإذا قدم للمراجع الرسمية المختصة بيانات غير صحيحة. وإذا تلقى أو كان يتلقى أية إعانات مادية أو معنوية من أية جهة

(١) عدل عليا: ١٩٥٩/٣/٢٩، مجل نقابة المحامين، ١٩٥٩، ص ٨٥.

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

أجنبية. وإذا خالف أي حكم من أحكام قانون الأحزاب^(١).

ولم يكتف المشرع الأردني بتلك الحالات الواسعة والفضفاضة، بل إنه أضفى على عكس قانون الأحزاب الأول لعام ١٩٥٤^(٢) حصانة تشريعية على قرارات مجلس الوزراء بحل الأحزاب « قرارات مجلس الوزراء الصادرة بموجب هذا القانون نهائية وغير خاضعة للطعن لدى أي مرجع آخر^(٣) ». وهو الحل العام الذي جاء بعد عامين فقط من تطبيق قانون الأحزاب السياسية لعام ١٩٥٥، فبعد مرور سنتين فقط أصدر الحاكم العسكري العام أمراً في ٢٧/٤/١٩٥٧ بحل جميع الأحزاب السياسية وحظر نشاطها الحزبي « عملاً بالصلاحية المخولة إلى في المادة ٢ من تعليمات الإدارة العرفية رقم ١ لسنة ١٩٥٧ وقانون الدفاع لسنة ١٩٣٥ أمر بحل جميع الأحزاب السياسية التي تألفت في المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى قرار مجلس الوزراء الأسبق وأية لجان فرعية تابعة لها في الأحياء والقرى واعتبار ذلك لاغياً اعتباراً من هذا اليوم في ٢٧ نيسان سنة ١٩٥٧ ».

(١) كان قانون الأحزاب السياسية الأول لعام ١٩٥٤ يميز بين توقيف نشاط الحزب وحله، فهما مرحلتان متتابعتان فيجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يأمر بوقف نشاط أي حزب إذا اقتنع :

١- أن غايته لم تعد مشروعة أو أن وسائله لم تعد سليمة أو أن أنظمتها أصبحت تخالف أحكام الدستور. ٢- إذا خالف نظامه الأساسي ٣- إذا قدم للمراجع الرسمية المختصة بموجب هذا القانون بيانات غير صحيحة ٤- إذا تلقى أو كان يتلقى أية إعانات من أية جهة أجنبية ٥- إذا خالف بوجه الاجمال أي حكم من أحكام هذا القانون (المادة ٩ من قانون الأحزاب رقم ٣ لسنة ١٩٥٤). وتنص الفقرة (د) من المادة ٩ لمجلس الوزراء في حالة رد المحكمة اعتراض الحزب السياسي أو عدم اعتراضه ضمن المدة القانونية أن يقرر حل الحزب.

(٢) تنص الفقرة ب من المادة ٩ من قانون الأحزاب رقم ٣ لسنة ١٩٥٤ يرسل أمر التوقيف بواسطة المتصرف لمركز الحزب الرئيسي في غضون ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، وللحزب أن يعترض عليه لدى محكمة التمييز بوصفها محكمة عدل عليا في غضون شهر من تسلمه هذا الأمر ويكون قرار تلك المحكمة نهائياً.

(٣) المادة ١٠ من قانون الأحزاب السياسية رقم ١٥ لسنة ١٩٥٥. ولزيد من التفاصيل حول تحصين القرارات الإدارية، انظر الدكتور علي خطار شطناوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، إريد، ١٩٩٥، ص ١٢٦ ومابعد.

وقيل في تبرير حل الأحزاب السياسية وتجميد نشاطها العديد من المبررات التي تراوحت بين التأييد والمعارضة . ولكن هذا الأمر أثر تأثيراً بالغاً على الحياة السياسية الأردنية، فانتقلت الأحزاب السياسية المنحلة إلى العمل السري .

مدى دستورية حل الأحزاب السياسية :

تعرض الفقه الأردني لدستورية قرار حل الأحزاب السياسية كافة . فذهب الدكتور محمد الغزوي إلى الإقرار بمشروعية حل الأحزاب السياسية من الناحيتين السياسية والقانونية . فمن الناحية القانونية يقول « إن الحق في تأليف الأحزاب السياسية كغيره من الحقوق ليس حقاً مطلقاً، بل هو مقيد سواء من حيث الغاية بأن تكون مشروعة ولا تهدد الأمن والنظام العام أو الوسائل التي تتبعها الأحزاب لتحقيق أهدافها سلمياً لا بالعنف والقوة، أو الموارد المالية تكون مراقبة كما قررت المادة ١٦ من الدستور والمادة ٣ من قانون الأحزاب السياسية رقم ١٥ لسنة ١٩٥٥ . ويضيف قائلاً ولكن في غالب الأحيان لا تكفي هذه القيود فتعجز الدولة عن مقاومة الأساليب الملتوية التي تلجأ إليها الأحزاب فعندئذ يصبح من حق الدولة لا بل من واجبها أن تحل الأحزاب السياسية وتعطل تكوينها » . ومن الناحية السياسية يقول « نستطيع أن نقول بأن السلطة التنفيذية أصابت في حلها للأحزاب السياسية، ومن ناحية أخرى فإن من البين أن قرار مجلس الوزراء السالف الذكر بحل الأحزاب السياسية اقتصر آثاره على منع ممارسة الأحزاب لنشاطها بشكل علني، وظلت من حيث الواقع تمارس نشاطها بشكل سري »^(١) .

(١) الدكتور محمد الغزوي، نظرات حول ركائز الديمقراطية الأردنية، وبخاصة المادة ١٦ من دستور ١٩٥٢، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد العشرون (أ) ملحق ١٩٩٣، ص. ٦٠٠ .

ونحن لانوافق على هذا الرأي، ونرى أن قرار حل الأحزاب السياسية مخالف للدستور ابتداءً، فلا يمكن أن تكون جميع الأحزاب السياسية قد خالفت الأحكام الواردة في الدستور وقانون الأحزاب السياسية خصوصاً أن قرارات الحل كانت محصنة ضد رقابة القضاء. لهذا نرى في هذا القرار العام مصادرة حق قرره الدستور لجميع الأردنيين، فتجميد تأليف الأحزاب مصادرة صريحة ومباشرة لحق دستوري، لاتمكن الحكومة تقييده ومصادرته كلياً.

وأياً كان رأينا حول دستورية حل الأحزاب السياسية، فقد أصبح انتساب الموظف للأحزاب السياسية التي انتقلت بعد الحظر إلى العمل السري مخالفة مسلكية تبرر الاستغناء عن خدماته، فقد أصدرت السلطة التنفيذية في فترة إعلان الأحكام العرفية الأولى^(١) لعام ١٩٥٧ تعليمات الإدارة العرفية رقم ٢ لسنة ١٩٥٧ « بالرغم مما جاء في أي قانون أو نظام آخر لمجلس الوزراء فيما يتعلق بموظفي الصنف الأول وللوزير المختص فيما يتعلق بموظفي الصنف الثاني أن يقرر الاستغناء عن خدمة أي موظف من موظفي الحكومة إذا اقتنع بأن لذلك الموظف أي نشاط حزبي أو ارتباط بأي حزب من الأحزاب السياسية المنحلة أو غير المرخصة، على أن يقترن قرار مجلس الوزراء فيما يتعلق بموظفي الصنف الأول بتصديق جلالة الملك ويعتبر القرار الصادر بمقتضى هذه المادة غير قابل للطعن بأية صورة كانت ».

(١) أعلنت الأحكام العرفية لأول مرة في الأردن بصدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٤/٢٥ وأنهت بعد مرور عام على إعلانها، وذلك بصدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم ٦٤٠ تاريخ ١٩٥٨/١١/١٩. وأعلنت مرة ثانية بصدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم ٢٥٤ تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ وأنهت بصدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم ٩٧٠ تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٤.

واستخدمت الإدارة في فترة إعلان الأحكام العرفية الثانية لعام ١٩٦٧ صلاحيتها المستمدة من تعليمات الإدارة العرفية رقم ٤ لسنة ١٩٧٠ لموظفي الحكومة في المملكة الأردنية الهاشمية لإنهاء خدمات أي موظف ينتسب إلى حزب سياسي . وتنص المادة الثالثة من هذه التعليمات «بالرغم مما جاء في أي قانون أو نظام آخر يحق للحاكم العسكري العام (رئيس الوزراء) أن يقرر عزل أي موظف إذا اقتنع بأن له نشاطاً يمس أمن الدولة الداخلي أو الخارجي بدستورها أو نظام الحكم فيها»^(١) . وتحصن المادة الرابعة قرارات العزل ضد رقابة القضاء «القرارات التي يصدرها الحاكم العسكري بمقتضى هذه التعليمات لاتخضع للطعن أمام أية محكمة من المحاكم أو أي مرجع إداري آخر» .

فإذا أصبح انتساب الموظفين العموميين للأحزاب السياسية بعد حلها وحظر نشاطها مخالفة مسلكية، فإن الإدارة لجأت إلى إنهاء خدمات الموظف استناداً لتعليمات الإدارة العرفية رقم ٤ لسنة ١٩٧٠، بدلاً من تحريك الإجراءات التأديبية بحقه . فقد اختارت الإدارة الطريق الأسهل، وحرمت الموظفين من الضمانات التأديبية التي تقرها أنظمتهم الوظيفية لصالحهم . ولكن القضاء الإداري الأردني لم يقف مكتوف الأيدي رغم قوة السلطة التنفيذية طيلة فترة إعلان الأحكام العرفية في المملكة وهيمنتها التامة على نواحي الحياة كافة . فقد بذلت محكمة العدل العليا جهوداً تستحق الشكر نظراً للمعطيات السابقة .

(١) تعني كلمة (موظف) حيثما وردت في هذه التعليمات موظفي الوزارات والدوائر والمؤسسات والقرات المسلحة والأمن العام وكافة المصالح العامة والهيئات الرسمية التي للحكومة أو لرئيس الوزراء حق الإشراف عليها ولو كانت تتمتع باستقلال ذاتي حسب القانون المؤسسة بموجبه .

فقد أقرت محكمة العدل العليا بحقتها في رقابة الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني. فقد قضت « ماورد بالخطبة التي ألقاها المستدعي ظهر يوم الجمعة ١٩٨٨/٨/٤، هي السبب لعزله فلا تتضمن مايمكن أن يقال عنه أنه مشمول بعبارة نشاط يمس بأمن الدولة الداخلي، ولايمس هذا القول أمن الدولة بالمعنى المقصود بالمادة الثالثة من تعليمات الإدارة العرفية لموظفي الحكومة وكل ماورد فيها كما ترى المحكمة استعراضاً لمعاناة أهلنا بالضفة الغربية وما يقاسونه من شظف العيش ويتعرضون له من سلطات الاحتلال الاسرائيلي مشيراً إلى من استشهدوا وأصيبوا بجروح وزادهم فك الارتباط معاناة بفصل ٢٤ ألف موظف فقدوا رواتبهم التي كانوا يتقاضونها من الحكومة الأردنية ينفقونها على عائلاتهم، وعليه يكون الدفع بعدم قبول الدعوى غير وارد والقرار المطعون فيه مخالف للقانون لعدم قيامه على السبب المبرر لإصداره»^(١).

ووقفت محكمة العدل العليا موقفاً مشرفاً من اعتراض الأجهزة الأمنية من تعيين بعض الأفراد في الوظيفة العامة بحجة ممارستهم نشاطات سياسية. فقد قضت « لا يوجد نص في نظام الخدمة المدنية يقضي بلزوم موافقة مديرية المخابرات العامة على تعيين الموظفين العامين في الدولة ذلك أن وظيفة المخابرات العامة قد حددها قانونها رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٤ وليس من عداد وظائفها الموافقة على تعيين الموظفين العامين ولهذا يكون القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون»^(٢).

(١) عدل عليا : ١٩٨٩/١٢/١٧، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩١، ص ٨٠٨، وعدل عليا، ١٩٨٩/٢/١٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٩١، ص ٨١٥.

(٢) عدل عليا : ١٩٨٨/٤/٢٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص ١٥٢٩.

وتبنت الموقف نفسه إزاء اعتراض دائرة المخابرات العامة على اتخاذ بعض القرارات الوظيفية، فقد قضت بعدم مشروعية قرار فقدان الوظيفة الصادر بسبب اعتقال الموظف العام من دائرة المخابرات العامة « فالاعتقال من السلطة الإدارية لا يكفي وحده للدلالة على سوء السلوك ما لم يتبين أنه قد أجريت تحقيقات أو محاكمات وظهر منها أن المعتقل قد قام بفعل من الأفعال المحظورة التي تتنافى مع السلوك الحسن هو أمر غير متوافر بحق المستدعي؛ إذ لم يرد في الملف ما يفيد إجراء ذلك، وكل ماورد في الملف بهذا الشأن هو كتاب مدير المخابرات العامة المتضمن أن الاعتقال كان لغرض التحقيق ليس إلا دون بيان أية تهمة مسندة للمستدعي»^(١). كما قررت عدم مشروعية رفض السلطة الإدارية إعادة الموظف الفاقد لوظيفته لعدم موافقة دائرة المخابرات العامة « وحيث أن الوزير المختص مقتنع بمعذرة المستدعي إلا أنه لم يتمكن من إعادته إلى وظيفته لأن مديرية المخابرات العامة لم توافق على ذلك. وحيث أن موافقة مديرية المخابرات العامة لاتعتبر مبرراً لرفض إعادة المستدعي إلى وظيفته مادام قد ثبت أن تغيبه كان لعذر ولسبب لايد له فيه. ولذلك يكون استناد وزير التربية والتعليم إلى رأي مدير المخابرات العامة في رفض إعادة المستدعي لوظيفته لا يستند إلى أساس قانوني سليم»^(٢).

(١) عدل عليا : ١٠/٢/١٩٧٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٤، ص٣٢٦.

(٢) عدل عليا : ١٠/٩/١٩٧٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧، ص١٣٨٨.

المطلب الثالث

مرحلة إباحة الانتماء الحزبي الثانية

بعد عودة الحياة النيابية في المملكة وإجراء الانتخابات البرلمانية عام ١٩٨٩ لاختيار أعضاء مجلس النواب، ارتأى المشرع الأردني وبحق أن الحياة النيابية الجديدة لاستتقيم إلا بالأحزاب السياسية ذات البرامج السياسية الواضحة المعالم والحدود . لهذا أصدرَ قانون الأحزاب السياسية الثالث رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٢ الذي قرر حق الأردنيين في تأليف الأحزاب والانتساب الطوعي إليها . فذلك مجرد تكرار للأحكام الواردة في المادة ١٦ من الدستور، لكنه أخضع تأليف الأحزاب السياسية لنظام الترخيص المسبق مع تقييد صلاحية وزير الداخلية كما سنرى لاحقاً.

وستلزم المشرع الأردني لتأليف الأحزاب السياسية العديد من الشروط، فيجب أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب سياسي عن خمسين شخصاً ممن تتوافر فيهم العديد من الشروط يعيننا منها شرطان هما : أن لا يكون العضو المؤسس من المنتسبين للقوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني، وأن لا يكون قاضياً.

وبناءً عليه يملك الموظفون العامون الإسهام في تأليف الأحزاب السياسية والانتساب إليها، ويشمل اصطلاح الموظف العام جميع العاملين في الجهاز المركزي (الوزارات والدوائر التابعة لها) وموظفي الهيئات اللامركزية سواء أكانت هيئات إقليمية (المجالس البلدية والقروية) أم هيئات مصلحة (مؤسسات عامة)، فقد اعتبرهم القضاء الإداري الأردني موظفين عموميين، فلم يفرق بين المؤسسات العامة

الإدارية والمؤسسات العامة الاقتصادية^(١) .

واستثنى المشرع الأردني من حق الانتماء الحزبي فئتين وظيفيتين هما : المنتسبون للقوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية والدفاع المدني، وبذا يشمل هذا الحظر جميع العاملين في القوات المسلحة البرية والجوية والبحرية، والأجهزة الأمنية المختلفة كالأمن العام والمخابرات العامة والدفاع المدني أياً كانت رتبهم ومراتبهم العسكرية (جنود وضباط وصف) لكنه لايشمل بدهاءة وزير الدفاع^(٢) باعتباره سياسياً وجزءاً لايتجزأ من كيان الحكومة، فهو منصب سياسي وليس عسكرياً، وقد جرى العرف الدستوري في الأردن على أن يسند منصب وزارة الدفاع إلى رئيس الوزراء .

ويستثنى من حق الانتماء الحزبي القضاة وهم قضاة المحاكم النظامية والعدل العليا وممثلو النيابة العامة لدى تلك المحاكم ووكيل وزارة العدل العليا وقضاة التشريع والتفتيش وأي قاضٍ يعود أمر تعيينه للمجلس القضائي^(٣) . كما يشمل أيضاً قضاة المحاكم الشرعية والمحاكم الخاصة وأعضاء مجالس الطوائف المالية، وعليه يخرج من نطاق هذا الحظر التشريعي وزير العدل باعتباره منصباً سياسياً، وقاضي القضاة باعتباره موظفاً عاماً يخضع لنظام الخدمة المدنية، وكتبة المحاكم النظامية والشرعية والمحضرين، وجميع العاملين الإداريين في وزارة العدل باستثناء

(١) انظر الدكتور علي خطار: تعيين الموظفين العموميين في فرنسا والأردن، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الثاني ١٩٢٠، ص ١٤٩ .

(٢) يرى جانب من الفقه أن الحظر السابق يشمل منصب وزير الدفاع بقول الدكتور الغزوي « كما نرى فيها مايشير التساؤل فهل عبارة (الانتساب للقوات المسلحة) تنسح للقول بعدم جواز العضوية في أي حزب سياسي لوزير الدفاع؟ اعتقد بأنها تنسح » . المقال السابق الإشارة إليه .

(٣) انظر المادة ٢ من قانون استقلال القضاء رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ .

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

الأمين العام للوزارة.

وتتجلى حكمة الحظر التشريعي السابق في حرص المشرع الأردني على عدم تسييس القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والدفاع المدني والقضاء، والمحافظة على استقلال العاملين في هذه المرافق المهمة وحيادهم وأبعادهم عن الصراعات والتحزبات السياسية في الدولة. كما حظر الشارع على الأحزاب السياسية أيضاً القيام بأي عمل من أعمال التنظيم والاستقطاب الحزبي في صفوف القوات المسلحة وأجهزة الأمن والدفاع المدني والقضاء أو إقامة تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بأية صورة من الصور.

ونرى أن الحظر التشريعي السابق سليم ومنطقي بالنظر لما ينطوي عليه الاتجاه المغاير من نتائج خطيرة على أمن الدولة وسلامتها. فقد أثبتت التجربة العملية في الدول ذات الجيوش الحزبية ازدياد حدة الانقلابات العسكرية وكثرتها ودمويتها. فضلاً عن ضعف تلك الجيوش وعدم فعاليتها لتقديمها اعتبارات الانتماء الحزبي والولاء السياسي المطلق للحزب على اعتبارات الكفاءة والجدارة، فقد أنيط بالقادة العسكريين مناصب قيادية ليسوا أهلاً لها.

وفضلاً عن ذلك يقتصر الحظر التشريعي على الموظفين في الخدمة فقط، وبذا يسترد الموظفون المتقاعدون كامل حريتهم في تأسيس الأحزاب السياسية والانتساب إليها والمشاركة في نظامها الحزبي. وعليه يكون حظر الانتماء الحزبي على العاملين في مرفق الدفاع والأمن والقضاء حظراً مؤقتاً وليس دائماً. كما أنه لا يشمل وزراء الداخلية والدفاع والعدل باعتبارهم عناصر سياسية، فهم جزء من الحكومة القائمة

ومسؤولون مسؤولية تضامنية مع بقية الوزراء عن سياستها العامة أمام البرلمان والرأي العام بجانب مسؤوليتهم الفردية.

وتأكيداً لحق الأردنيين في تأليف الأحزاب السياسية أياً كانت عقيدتها السياسية أصدر المشرع القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٢ لإلغاء قانون مقاومة الشيوعية رقم ٩١ لسنة ١٩٥٣ . وعليه لم يعد انتساب الموظف إلى الحزب الشيوعي جريمة جنائية كما كان الوضع سابقاً . فللموظف العام حق الانتماء إلى أي حزب سياسي يشاء شريطة أن يكون هذا الحزب مشروعاً .

ومن منطلق الحرص على ضمان حق الأردنيين في الأحزاب السياسية والانتساب إليها، فقد أحاط مرحلة التأسيس بضمانات قانونية تكفل عدم إساءة استخدام صلاحية ترخيص الأحزاب . فيعلن الوزير (وزير الداخلية) عن تأسيس الحزب في غضون سبعة أيام بعد انقضاء ستين يوماً على تاريخ تبليغ الإشعار بتسلم طلب التأسيس، أو في غضون خمسة عشرة يوماً من تاريخ الإشعار بتسلم الايضاحات والوثائق والبيانات التي حددها القانون وينشر الإعلان في الجريدة الرسمية .

وبناءً عليه يتعين أن تكون طلبات تأسيس الأحزاب السياسية مستوفية للشروط القانونية . فإذا نقص عدد الأعضاء المؤسسين عن خمسين عضواً لأي سبب من الأسباب، قبل الإعلان عن التأسيس، اعتبر الطلب المقدم لاغياً . لهذا تقتصر صلاحية وزير الداخلية في مجال تأسيس الأحزاب على مجرد التحقق والتثبت من توافر واستيفاء الشروط القانونية فقط .

فإذا امتنع وزير الداخلية عن الإعلان عن تأسيس الحزب في المدة المحددة

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

قانوناً، عليه أن يبين أسباب ذلك وأن يبلغها إلى المؤسسين وفقاً للإجراءات القانونية. ولا يجوز إيراد أسباب أخرى أمام القضاء الإداري إذا طعن بعدم مشروعية القرار السلبي.

ويلاحظ أن المشرع الأردني قد وفر ضمانتين أساسيتين لحماية حق الأردنيين في تأليف الأحزاب السياسية بغية الحيلولة دون إساءة الحكومة لاستخدام صلاحياتها في هذا المجال.

الضمانة الأولى : تسبب الامتناع عن الإعلان عن تأسيس الحزب السياسي:

ينطوي تسبب القرارات الإدارية على مزايا عديدة من ناحية الإدارة العامة نفسها والقضاء الإداري الذي يمارس رقابته على مشروعية أسباب القرار الإداري والأفراد المتعاملين مع الإدارة.

فيعتبر تسبب القرارات الإدارية ضمانه مهمة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، فهو شكلية جوهرية يترتب على تخلفها بطلان القرار. فقد قضت محكمة العدل العليا « وحيث أن من المسلم به أن الإدارة غير ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك فيصبح التسبب عنصراً من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل»^(١).

ويخلق التسبب نوعاً من الثقة المتبادلة بين الإدارة والأفراد، ويمد جسور هذه الثقة بصورة دائمة ومنتظمة. ناهيك عن أن اعتبارات الديمقراطية السياسية والإدارية تقتضي أن يطلع مصدر القرار الأفراد المعنيين بالأسباب القانونية والواقعية

(١) عدل عليا : ١٩٧٦/١/٢٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٦، ص ٤٤٨.

التي حملته على إصداره .

كما ويؤدي التسبب إلى تقليل عدد دعاوى تجاوز حدود السلطة المقدمة إلى القضاء الإداري؛ إذ يتمكن الأفراد بعد إعلامهم بالأسباب القانونية والواقعة التي يقوم عليها القرار من تقدير مدى نجاح هذه الطعون القضائية مقدماً، فلن يقدموا طعناً قضائياً إذا كانت نسبة نجاحه ضئيلة نظراً لما ينطوي عليه ذلك من جهد ومال وبطء في إجراءات التقاضي . فيعدل الفرد عن تقدم الدعوى إذا كانت الأسباب القانونية والواقعية مشروعة . ناهيك عن أن التسبب الإجباري يحمل الإدارة العامة على احترام مبدأ المشروعية، ويقودها إلى عدم مخالفة القواعد القانونية^(١) .

ويؤدي تسبب القرارات أيضاً إلى تسهيل مهمة القضاء الإداري^(٢) ؛ إذ يصعب عليه مراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار المطعون به إذا كان يجهل هذه الأسباب . لهذا يتعين أن يكون بمقدور القضاء إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها، وهو ما عبر عنه مفوض مجلس الدولة السيد (Leturneur) في تقريره المقدم في قضية (Barel) « إن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار ستكون نظرية بحتة، ومجردة من كل قيمة عملية . فالقول إن القضاء الإداري يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المطعون فيها سيصبح نوعاً من التظاهر أو النفاق، إذا كان في وسع الإدارة بإرادتها أن تمتنع عن الإفصاح عن سبب قرارها . فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله، فطالما سلمنا

(١) R. Chapus : Doit administratif general, No. 139.

(١)

(٢) الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٧، ص ٢٦٠ .

بوجود هذه الرقابة فيجب أن تمارس بطريقة فعالة»^(١) . وهو ما أكدته محكمة العدل العليا « وهنا يجب التفريق بين تسبیب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره . فالتسبیب لا يكون لازماً إلا حيث يوجب القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء أكان التسبیب لازماً أم غير لازم كما هو الحال في هذه القضية لما في ذلك من إتاحة الفرصة لتمكين المحكمة من مراقبة مشروعية القرار وبسط هيمنتها على صحته، والتحقق من أن مثل هذا القرار شرعيته من الأسباب التي بني عليها طالما أن القانون قد أراد من هذه الأسباب أن تكون صخرة تبنى عليها المشروعية، وذلك لضمان عدم الانحراف والزوغ عن جادة الصواب التي أرست قواعد القوانين السارية المفعول»^(٢) .

وبالتأسيس على ماسبق يملك القضاء الإداري إلزام الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها الإداري حتى لو لم يكن هناك نص تشريعي صريح يلزمها بالتسبیب، فيتعين على الإدارة أن تكشف عن هذه الأسباب إلى القضاء الإداري إذا طلبها منها^(٣) .

ويؤدي تسبیب القرارات الإدارية أيضاً إلى تعديل السلوك الإداري، فتتعود الإدارة على احترام مبدأ المشروعية . لهذا يتعين على الإدارة اعتبار التسبیب سنداً وأساساً قانونياً لصلاحياتها بدلاً من اعتباره قيداً على ممارستها، كما يؤدي التسبیب الإجمالي إلى تضيق نطاق السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة .

Concl. du commissaire du gouvernement m. letourneur, sous, C.E., 28 /5/ 1954, (١) Rec, p.509.

(٢) عدل عليا : ١٩٨٨/٢/٢٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٨، ص١٦٢٩ . وعدل عليا ١/١٢/١٩٨٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص١٨١ .

(٣) René Hostiou : procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit Français, paris, L.G.D.J., 1975, p.174 .

ويحمل التسبب الإجباري مُصدر القرار على التآني في إصداره، ويحث الأسباب القانونية والواقعية بحثاً دقيقاً وموضوعياً، فيخلق عدداً معيناً من القواعد التي تحكم حسن أداء العمل الإداري وتضبطه، وهي قواعد لازمة للأداء الإداري^(١). هكذا يؤدي التسبب إلى تهذيب الأخلاق الإدارية؛ إذ يتعين على مصدر القرار الإداري بحث الأسباب القانونية والواقعية بحثاً دقيقاً وموضوعياً. فضلاً عن أن التسبب لايشكل عبئاً ثقيلاً للإدارة طالما أن أي قرار إداري يجب أن يستند إلى أسباب موجودة مادياً وصحيحة قانوناً.

وأنوه أخيراً أن الإدارة العامة تلجأ ومن تلقاء نفسها ودون أي التزام قانوني إلى تسبب بعض قراراتها بهدف إقناع الأفراد بمشروعيتها، والدفاع عنها أمام الرأي العام.

وبناءً عليه تظهر أهمية إلزام وزير الداخلية بتسبب قراره بالامتناع عن الإعلان عن تأسيس الحزب السياسي. فيملك الرأي العام تقدير مشروعية أسباب الامتناع عن تأسيس الحزب، وهي رقابة على درجة من الأهمية. فيتعين أن تكون هذه الأسباب مشروعة ومقنعة سياسياً.

الضمانة الثاني : إمكانية مخاصمة مشروعية قرار امتناع الوزير عن إعلان تأسيس الحزب :

يعتبر امتناع وزير الداخلية عن إعلان تأسيس الحزب قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا. فقد أجاز المشرع للأفراد الطعن في هذا القرار السلبي.

P.Pacteau : le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif, (١) paris, 1977, p. 52.

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

فقد نصت المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ « يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها ». كما عدل المشرع في هذا القانون عن فكرة تحصيل القرارات الإدارية، فأجاز الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.

ولاشك أن الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الامتناع عن تأسيس الأحزاب السياسية تشكل ضماناً مهمة لحماية حقوق الأفراد في تأليف الأحزاب والانتساب إليها. فقد مارست محكمة العدل رقابتها القضائية على قرارات وزير الداخلية بالامتناع.

ولاشك أن اشتراك الموظفين في تأليف الأحزاب السياسية والانتساب إليها أضحت عملية مشروعة وغير مخالفة للقانون. فلا يجوز للإدارة قانوناً ملاحقة أي موظف تأديبياً لقيامه بأي من الأفعال السابقة شريطة أن يكون الحزب الذي انتسب إليه مشروعاً. ولكن المشرع الجنائي الأردني جرم تأسيس الجمعيات غير المشروعة. فتعد جمعية غير مشروعة كل جماعة من الناس مسجلة كانت أو غير مسجلة، تحرض أو تشجع بنظامها أو ما تقوم به من الدعاية على ارتكاب أي فعل من الأفعال غير المشروعة التالية : أ) قلب دستور الدولة بالثورة أو التخريب، ب) قلب الحكومة القائمة في المملكة بموجب الدستور باستخدام القوة والعنف، ج) تخريب أو إتلاف أموال الحكومة الأردنية في المملكة.

وتعتبر كل جماعة من الناس يقضي عليها القانون بتبليغ نظامها إلى الحكومة وتخلفت عن ذلك أو استمرت على عقد اجتماعاتها بعد انحلالها بمقتضى القانون

المذكور جمعية غير مشروعة، وتشمل أيضاً كل فرع أو مركز أو لجنة أو هيئة أو شعبة لجمعية غير مشروعة وكل مؤسسة أو مدرسة تديرها جمعية غير مشروعة أو تدار تحت سلطتها^(١).

ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من انتسب لعضوية جمعية غير مشروعة وشغل وظيفة أو منصباً في مثل هذه الجمعية أو قام بمهمة معتمداً أو مندوباً لها إذا أنشئت الجمعية لتحقيق إحدى الغايات غير المشروعة المذكورة آنفاً. ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين في الحالات الأخرى^(٢). كما يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين كل من شجع غيره بالخطابة أو الكتابة، أو بأية وسيلة أخرى على القيام بأي فعل من الأفعال التي تُعد غير مشروعة بمقتضى المادة (١٥٩) من قانون العقوبات، أي تأسيس جمعية غير مشروعة^(٣).

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر كل من دفع تبرعات أو اشتراكات أو إعانات لجمعية غير مشروعة أو جمع تبرعات أو اشتراكات أو إعانات لحساب مثل هذه الجمعية^(٤).

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً كل من طبع أو نشر أو باع أو عرض للبيع أو أرسل بالبريد كتاباً أو نشرة أو كراساً أو إعلاناتاً أو بياناً أو منشوراً أو جريدة لجمعية غير مشروعة أو لمنفعتها أو صادرة منها^(٥).

(١) المادة ١٥٩ من قانون العقوبات.

(٢) المادة ١٦٠ من قانون العقوبات.

(٣) المادة ١٦١ من قانون العقوبات.

(٤) المادة ١٦٢ من قانون العقوبات.

(٥) المادة ١٦٣ من قانون العقوبات.

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

وبناءً عليه يعتبر قيام الموظف بإتيان أي فعل من الأفعال السابقة جريمة جنائية وتأديبية يعاقب عليها بعقوبتين جنائية وتأديبية. وبذا يحظر على الموظفين كافة إتيان أي فعل من الأفعال السابقة.

المبحث الثاني

واجبات الموظف العام المنتمي حزبياً

يملك الموظف العام الأردني حالياً الاشتراك في تأليف الأحزاب السياسية والانتساب إليها، إلا أنه يُلزم باحترام عدد معين من الواجبات الوظيفية التي لم تظهر أهميتها بعد في الإدارة الأردنية نظراً لحدائثة التجربة الحزبية، وتغاضي الإدارة عن تصرفات موظفيها. وتمثل هذه الواجبات الوظيفية في واجب التحفظ في الحياة السياسية، وواجب الحياد الوظيفي.

المطلب الأول

واجب التحفظ في الحياة السياسية

تعترف التشريعات الوظيفية للموظفين العموميين بحرية الرأي والتعبير، فتجد هذه الحرية الأساسية سندها القانوني في نصوص دستورية وتشريعية. فتتص ديباجة الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ « لا يضار أحد في عمله أو وظيفته بسبب معتقداته أو آرائه أو أصله ». وتتص المادة ٦ من القانون الصادر في ١٣/٧/١٩٨٣ « حرية الرأي مصونة، ولا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم السياسية والنقابية

والفلسفية أو الدينية أو بسبب الجنس أو انتماءاتهم العرقية».

وكفلت دساتير المملكة المتعاقبة^(١) حرية الرأي والتعبير. فتتصن الفقرة (أ) من المادة ١٥ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ « تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعبر عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير ووسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون».

وعليه يتمتع الموظف العام الأردني والفرنسي بحرية التفكير واعتناق العقيدة الدينية والسياسية التي يريد دون أن يتعرض للعقاب التأديبي. فلا يجوز أن تكون معتقدات الموظف الدينية أو السياسية أساساً مشروعاً لأي إجراء تأديبي يتخذ بحقه^(٢). كما لا يُعد انتماء الموظف في فرنسا والأردن بعد صدور قانون الأحزاب الأخير مخالفة مسلكية^(٣) باستثناء الفئات الوظيفية التي حددها المشرع الأردني صراحة. وعليه يملك الموظف اختيار الحزب الذي يريد الانتساب إليه شريطة أن يكون هذا الحزب مشروعاً.

ويتمتع الموظف العام الفرنسي مقارنة بنظيره الأردني بضمانات قانونية متعددة، لعل أهمها ماتضمنتها الفقرة الثانية من المادة (١٨) من قانون الخدمة المدنية الأخير، فقد حظرت تضمين الملف الوظيفي أية وثيقة إدارية أو أية إشارة إلى آراء الموظف السياسية أو نشاطاته النقابية أو معتقداته الدينية أو الفلسفية. ولاشك أن

(١) انظر المادة (١١) من دستور ١٩٢٨. والمادة ١٧ من دستور ١٩٤٧.

(٢) C.E : 8/12/1948, R.D.P., 1949, p.75.

(٣) C.E : 1/10/1954, Rec, p.494.

وليزيد من التفاصيل حول هذا الحكم انظر الدكتور محمد حسنين عبدالعال: الحريات السياسية للموظف العام.

القاهرة، ١٩٨٠-١٩٨١، ص١٦ وما بعدها.

الموظف الأردني بأمس الحاجة لمثل هذه الضمانة القانونية التي تكفل عدم تأثر السلطات الإدارية بهذه الآراء والمعتقدات حين اتخاذ أي إجراء إداري بحق الموظف .

فإذا كانت حرية الرأي والعقيدة مطلقة لا يرد عليها أي قيد، فإن حرية التعبير مقيدة بقيود وضوابط قضائية . فللموظف أن يعبر عن آرائه السياسية في أي ميدان من ميادين الحياة العامة والدفاع عنها بحرية^(١) شريطة أن لا يتم ذلك بصورة تجعل ممارسة مهمات وظيفته مستحيلة مستقبلاً^(٢) ، وهو ما أطلق عليه واجب التحفظ الذي ظهر لأول مرة في قضاء مجلس الدولة في حكمه الصادر في ١١/١/١٩٣٥ في قضية (Bauzanquet) ، وهو الواجب الوظيفي الذي يلزم موظفي الدولة باحترامه حين التعبير عن آرائهم السياسية .

فلم يحاول مجلس الدولة الفرنسي تحديد ماهية هذا الواجب الوظيفي المهم، بل إنه اكتفى بإقرار حقه في استخلاص مجموعة التوجهات الدائمة التي تكفل التوفيق الضروري بين حرية الرأي والتعبير ومقتضيات الوظيفة العامة^(٣) . وعليه يُعرف واجب التحفظ بأنه مجموعة من القيود والضوابط القضائية التي يلزم الموظف بمراعاتها واحترامها حين التعبير عن آرائه السياسية بغية جعل ممارسة مهمات وظيفته ممكنة وسليمة . فالتحفظ هو في النتيجة حذر في التصرف وحصافة في القلم واللسان . وعليه يصعب تحديد مدى هذا الواجب الوظيفي ونطاقه بصورة دقيقة خصوصاً أن مجلس الدولة الفرنسي فرض هذا الواجب الوظيفي خارج نطاق حرية الرأي بالمعنى الدقيق .

J. Rivero : les libertés politiques, paris, 1977, Tome, 2,p.128 . (١)

G. Moranges : la liberté d'opinion des fonctionnaires, D, 1953, p,154. (٢)

G. Moranges : la liberté d'opinion des fonctions, D, 1953, p.154. (٣)

وبناءً عليه يتمثل محل واجب التحفظ في حرية التعبير عن الرأي، وليس على حرية الرأي نفسها، فقد قيل بأن الواجب لا يرد على الرأي نفسه، بل على حرية التعبير^(١). فيمكن للموظف التعبير عن آرائه بالكتابة والقول والتصوير والعمل شريطة احترام واجب التحفظ. فله ممارسة حرية الانتقاد البناء والتقييم الموضوعي المسؤول، وممارسة الضغط على الهيئات الدستورية المختصة لحملها على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو القيام به بكيفية معينة.

وباستقراء قضاء مجلس الدولة الفرنسي يُلاحظ أنه اعتبر بعض تصرفات الموظفين إخلالاً بواجب التحفظ، كاشتراك أحد الموظفين في مظاهرة قررت السلطة المختصة حظرها^(٢)، أو اشتراكه في مؤتمر أو اجتماع عام لتشجيع استقلال المستعمرات الفرنسية^(٣)، أو إيراد مضمون رسالة في المنشورات التي وزعها أحد خصوم الوزير السياسيين لانتقاد أسلوب إدارة موضوع من الموضوعات الوظيفية، والمشاركة في تجمع انتخابي منظم لهذه الغاية^(٤)، أو توزيع منشورات أمام الدائرة على العاملين فيها لحثهم على الاشتراك في إضراب سياسي^(٥)، أو توزيع منشورات وجرائد تنتقد بشدة عمل الدائرة التابع لها^(٦).

وقد يتمثل الإخلال بواجب التحفظ في صورة تصرف سلبي، كرفض مدير إحدى

J. Rivero : sur l'obligation de reserve, A.J.D.A., 1977, p.580 .

C.E : 27/5/1955, Rec, p.292.

C.E : 8/1/1964, A.J.D.A., 1964, p. 444.

C.E : 10/3/1971, A.J.D.A., 1971, p.622.

C.E : 12/10/1956, Rec, p. 362.

C.E : 20/2/1952, Rec, p. 117.

(١)

(٢)

(٣)

(٤)

(٥)

(٦)

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

المدارس العليا الاشتراك في مراسيم إحدى الاحتفالات الرسمية^(١) ، أو رفض أحد كبار المسؤولين استنكار التعبيرات الواردة في رسالة مفتوحة موزعة على الصحف لانتقاد الحكومة الفرنسية بصورة غير لائقة تنم عن الاستهزاء^(٢) .

ويتم الإخلال بواجب التحفظ حين التعبير عن الآراء شفوياً أو بالكتابة، كإقدام أحد الموظفين على توجيه ألفاظ واتهامات قاسية للإدارة والمسؤولين الإداريين فيها^(٣) ، أو التصريحات الصحفية التي أدلى بها الموظف للصحافة الأجنبية وعبر فيها عن معارضته للسياسية العامة للحكومة^(٤) ، أو قيام سكرتير المجلس البلدي بنشر مقال في الصحافة يتضمن انتقادات حادة وقاسية لرئيس المجلس البلدي^(٥) .

وقد يقع الإخلال بواجب التحفظ حين التعبير عن الآراء بالتصوير، كسماع أحد الموظفين الموقوفين عن العمل بنشر صورة مخجلة وغير لائقة لرئيس الدولة في الدورية التي يرأس إدارتها^(٦) .

وأنوه أنه من المنطقي أن يتشدد القضاء الإداري باحترام واجب التحفظ بالنسبة لكبار الموظفين الذين يشغلون وظائف عليا رئيسية ترتبط بصلة وثيقة بمسؤوليات الحكومة ونشاطها، بحيث يكون هذا الواجب أكثر شدة بالنسبة لهم عنه بالنسبة للموظفين الذين يشغلون وظائف عادية أو دنيا في السلم الإداري^(٧) .

C.E : 5/11/1952, Rec, p.487.

(١)

C.E : 13/3/1953, Rec, p.133.

(٢)

C.E : 13/5/1981, Rec, p.795.

(٣)

C.E : 8/3/1968, Rec, p.468.

(٤)

C.E : 11/7/1939, Rec, p.468.

(٥)

C.E : 10/1/1969, Rec, p. 24.

(٦)

(٧) الدكتور محمد حسنين عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢٢.

وفي المقابل حظرت الفقرتان (ج) و (د) من المادة ٤٤ من نظام الخدمة المدنية الأخير على الموظفين القيام بالأعمال التالية : استغلال الوظيفة لخدمة أية أهداف أو مصالح حزبية أو الاشتراك في أية تظاهرة أو إضراب أو اعتصام . كما حظرت عليهم توزيع أية مطبوعة أو نشرة سياسية أو كتابة عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الحكومة وهيبته أو التوقيع عليها . كما حظرت الفقرة (هـ) من المادة نفسها على الموظف أن يعمل محرراً في مطبوعة دورية أو موقوتة أو الاشتراك بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إدارتها إلا إذا كانت تصدرها إحدى الدوائر .

ونحن نرى أن هذه الأحكام تقر حظراً مطلقاً على ممارسة حرية التعبير، مما يُعد بنظرنا مصادرة لحرية الموظفين العموميين في التعبير عن آرائهم . لهذا تعتبر مخالفة للأحكام الدستورية التي تقر حرية الرأي والتعبير . لهذا يتعين التوفيق بين حريتي الرأي والتعبير وبين مقتضيات الوظيفة العامة، ولن يتحقق ذلك إلا عن طريق واجب التحفظ .

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي يُلزم الموظفين باحترام واجب التحفظ، إلا أنه يخفف من حدة ووطأة هذا الواجب الوظيفي بخصوص القادة النقابيين^(١) بالنظر لما تتطلبه طبيعة العمل النقابي من حرية واسعة في التعبير عن الآراء دفاعاً عن المصالح المهنية للمتسيين للتنظيم النقابي الذي يرأسه . لهذا لا يُعد إخلالاً بواجب التحفظ قيام سكرتير عام إحدى النقابات الوظيفية بتوجيه رسالة شديدة اللهجة إلى أحد الوزراء للاحتجاج على العقوبة التأديبية التي أوقعها بحق أحد الموظفين

(١) U. Conen : le droit syndical; et l'expression d'opinion politiques, D, 1973, p.89.

المنتسبين للنقابة^(١) .

وأنوه أن التخفيف لواجب التحفظ ليس مطلقاً؛ إذ يتطلب مجلس الدولة من هؤلاء القادة النقابيين أن تكون الغاية من تصرفاتهم وأعمالهم هي الدفاع عن المصالح المهنية البحتة، وعليه يعتبر إخلالاً بواجب التحفظ قيام السكرتير العام لإحدى نقابات الموظفين يتوقيع اتفاق مع نقابة أجنبية يستشف من مضمونه والظروف التي عاصرت توقيعه، أنه ذو طبيعة سياسية. فيُعد ما نُسب إليه خطأً وظيفياً يستوجب العقاب التأديبي، ولا يعفيه من المسؤولية التأديبية الاحتماء خلف صفته النقابية كرئيس لإحدى نقابات الموظفين^(٢) .

ولعل الباعث الذي حمل مجلس الدولة على منح القادة النقابيين هامشاً أوسع للتعبير عن آرائهم هو أن طبيعة العمل النقابي تقتضي الكفاح والتصدي للإدارة بالوسائل المشروعة كافة، كتوجيه خطابات ووسائل وعرائض مكتوبة أو استخدام الإضراب باعتباره وسيلة الضغط الحاسمة^(٣) .

المطلب الثاني

واجب الحياد الوظيفي

يقتضي حسن سير المرافق العامة أن يؤدي كل موظف مهمات وظيفته بحيدة ونزاهة وموضوعية وتجرد تام، فهو في خدمة الدولة مجتمعة وليس لدى شخص من

C.E : 18/5/1956, Rec, p.213.

(١)

C.E : 8/6/1962, Rec, p.382.

(٢)

(٣) انظر الدكتور محمد حسنين عبدالعال: المرجع السابق، ص ٢٣ .

أشخاص القانون الخاص أو لدى حزب سياسي معين . فيتعين على موظفي الدولة تنفيذ سياسة الحكومة العامة مهما كان لونه السياسي (العقيدة السياسية)، وبصرف النظر عن عقيدة الحكومة السياسية أو برنامجها السياسي .

ويشكل هذا الواجب الوظيفي ضماناً مهمة وجوهرية للمتفعين من خدمات المرافق العامة، فيجب أن يعامل هؤلاء على قدم المساواة دون أي تمييز بينهم في اللون أو العرق أو الدين أو اللغة . كما يكفل هذا الواجب أيضاً استقلال الموظف وحياده بمواجهة أشخاص القانون الخاص كافة بما فيها الأحزاب والتنظيمات السياسية الأخرى، وتحقيق استقلاله إزاء الحكومة القائمة . لهذا يتوجب على موظفي الدولة كافة الابتعاد عن كل ماشأنه المساس بهذا الواجب الوظيفي .

وعليه ينطوي هذا الواجب الوظيفي على مظهرين أساسيين مختلفين حتى وإن كانا يستهدفان تحقيق الغاية نفسها، ألا وهي ضمان استقلال الموظف وحياده الوظيفي . فيتجلى المظهر الأول في ضرورة معاملة جميع فئات المتفعين على قدم المساواة دون أي تمييز بينهم وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين^(١) . لهذا تحرص دساتير دول العالم على تكريس مبدأ المساواة بنصوص صريحة بالنظر لما ينطوي عليه من عدالة مقدسة بين أفراد المجتمع^(٢) .

وتقتضي مساواة المتفعين أمام خدمات المرافق العامة وحدة المعاملة عند تماثل الظروف، فلا يجوز محاباة أو مجاملة بعض الفئات لتحقيق منافع شخصية أو

(١) P. Duez et Debeyre : traite ide droit administratif, paris, 1952, p.672.

(٢) تنص المادة ٦ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ « الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين » .

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

سياسية. كما لايجوز بداهة مجاملة ومحابة أنصار حزب الموظف على حساب أتباع الأحزاب الأخرى وأنصارهم^(١). وشكل عيب الانحراف في استخدام السلطة ومجانبة المصلحة العامة قيداً مهماً وأساسياً لحماية أنصار الأحزاب السياسية إذا حاول الموظف الحزبي مجاملة أنصار حزبه السياسي ومحاباتهم، فتتعد قراراته غير مشروعة، وعرضة للإلغاء القضائي إذا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري. فضلاً عن المسؤولية التأديبية التي يتعرض لها.

ولا يكفي أن يحترم الموظف هذا الواجب السلبي، بل يتعين عليه أيضاً مقاومة كافة صور الضغط التي تمارسها عادة القوى السياسية، ومحاربتها سواء كانت أحزاباً سياسية أم جماعات ضغط سياسية^(٢). كما يتوجب عليه أيضاً مقاومة ضغط القوى الاجتماعية المختلفة خصوصاً القوى العشائرية والإقليمية، فلن يقبل من الموظف الأردني مثلاً محابة ومجاملة أفراد عشيرته أو أبناء منطقتة الجغرافية ومجاملتهم، فذلك انحراف بدائي في استعمال السلطة، فهو موظف لدى الدولة وليس لدى عشيرته أو منطقتة الإقليمية. وتظهر أهمية واجب الحياد الوظيفي في بعض المجالات كالـتعليم. فإذا كانت حرية العقيدة الدينية والسياسية مطلقة، فيجب التوفيق بينها وبين مبدأ موضوعية التعليم وحيدته. لهذا يتعين على الموظف الابتعاد عن كل مامن شأنه المساس أو النيل من واجب الحياد الوظيفي ومبدأ علمانية التعليم^(٣). لهذا حظر المشرع الأردني على الأحزاب السياسية استخدام مؤسسات الدولة والمؤسسات العامة وجميع مؤسسات التعليم للتنظيم الحزبي،

f. Gazier : la fonction publique dans le monde, paris, 1972, p.153. (١)

F. Gazier : op. cit. , p. 153. (٢)

C.E : 26/10/1954, Rec, p.496 (٣)

والمحافظة على حياد هذه المؤسسات تجاه الكافة في أداء مهماتها . كما حظر عليها أيضاً استخدام مراكز النقابات والجمعيات الخيرية والأندية وأجهزتها وأموالها لمصلحة أي تنظيم حزبي .

ولاشك أن المقصود بالحظر التشريعي السابق هو استخدام المؤسسات والهيئات السابقة للتنظيم الحزبي فقط، أي للترويج لأفكار ومبادئ الأحزاب واستقطاب الأنصار وتجنيدهم في صفوفها . وعليه يملك العاملون في تلك المؤسسات والهيئات الانتماء إلى الأحزاب السياسية القائمة . كما تملك تلك الجهات تنظيم الندوات والمؤتمرات السياسية المختلفة .

وتمثل المظهر الثاني من واجب الحياد الوظيفي في استقلال الموظف بمواجهة الحكومة القائمة . فيتعين على موظفي الدولة تنفيذ سياسة الحكومة العامة مهما كانت عقيدتهم السياسية، وبصرف النظر عن اللون السياسي للحكومة القائمة . فيرتبط هذا المظهر الثاني بالولاء السياسي للموظف العام . فيتوجب على الموظف أن يكون مالياً للدولة التي يخدم في إدارتها ولاءً مطلقاً . وعلة ذلك أن الإدارة ترتبط من الناحيتين القانونية والعملية برابطة التبعية الكاملة للسلطات السياسية العليا، فهي أدواتها لتنفيذ برامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وعليه يصنف الولاء السياسي بالنظر للجهة الموجه إليها إلى ولاء شخصي وحكومي ووطني . وسنحاول توضيح أوجه الاختلاف بينها نظراً للخلط المتعمد الذي تلجأ إليه الحكومات عادة .

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

أولاً : الولاء الشخصي :

تطلب بعض الأنظمة السياسية خصوصاً الاستبدادية والمطلقة ولاءً سياسياً مطلقاً من جميع موظفي الدولة لشخص الحاكم. فقد اعتبر عدم الولاء الشخصي في تلك الأنظمة السياسية التقليدية جريمة جنائية قد تصل إلى حد وصفها بالخيانة العظمى. فضلاً عن اعتبارها جريمة تأديبية تبرر إقصاء الموظف من سلك الوظيفة العامة دون مراعاة الضمانات التأديبية المقررة لصالح الموظفين العموميين. وتجلى هذا الولاء الشخصي في الأنظمة النازية والفاشية، فقد تضمن نظام الموظفين الألماني الصادر في ١٩٣٧/١/٢٧ قسماً قانونياً يؤديه الموظف عند التحاقه بالوظيفة العامة يتمثل بالولاء السياسي المطلق لرئيس الدولة أدولف هتلر. وتتضمن بعض الأنظمة الوظيفية الحديثة قسماً قانونياً يؤديه الموظف عند التحاقه بالوظيفة العامة لأول مرة. ومن أمثلتها نظام الخدمة المدنية البلجيكي^(١) والأردني. فتتص المادة ٤٢ من نظام الخدمة المدنية الأردني الأخير « أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللملك وللدستور، وأن أحافظ على القوانين والأنظمة المعمول بها، وأن أتقيد بالعمل بها، وأن أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بشرف وأمانة وإخلاص دون أي تحيز لأحد أو تمييز بين الناس».

ويتعين علينا التنويه في هذا المقام أن الولاء السياسي السابق لا يُعد ولاءً سياسياً للحاكم بشخصه، بل إنه ولاء سياسي لرئيس الدولة بصفته الدستورية، فهو ولاء سياسي للملك المعتلي العرش دستورياً أياً كان شخصه^(٢). وعليه لا يجوز الخلط

(١) Dapre's le statut g'eneral belge "Jeue fid'elité au roi, ob'eissance à la constitution et aux lois du peuple beldge".

R. Catherine : le fonctionnaire francais, paris, s, 1973, p.132.

(٢)

بين هذا الولاء وبين الولاء الذي تتطلبه الأنظمة السياسية الاستبدادية والنازية والفاشية.

ثانياً : الولاء الحكومي :

يقصد بالولاء الحكومي ذلك الولاء السياسي الذي يكون موجهاً للحكومة القائمة، فلا يطلب من الموظف كقاعدة عامة أن يكون موالياً للحكومة القائمة، فهو ملزم وفق مفهوم الإدارة المحايدة بتنفيذ توجيهات الحكومة ومبادئها مهما كان رأيه إزاء سياستها العامة، فله حق التحفظ إزاء سياستها العامة وملاءمتها .

ويتمثل الولاء السياسي الحكومي في الدول التي تتبنى التعددية الحزبية في التزام الموظف العام بتطبيق وتنفيذ توجيهات الحكومة القائمة ومبادئها، فعليه تنفيذها بموضوعية ونزاهة وحياد تام . وآية ذلك أن الحكومة قد التزمت بتلك السياسة العامة أمام البرلمان والرأي العام، ونالت الثقة البرلمانية على أساسها، فمن حقها المطلق أن تعمل على تنفيذها كاملة وبأفضل صورة ممكنة . وبهذا يجب على كافة موظفي الدولة العمل على تنفيذ السياسة العامة للحكومة .

وترتفع درجة الولاء السياسي للحكومة وتزداد حدة هذا الالتزام الوظيفي لشاغلي المناصب السياسية . فقد تبنى المشرع الفرنسي طريقة الاختيار الحر لتعيين شاغلي المناصب العليا . فتتضمن المادة ٢٥ من القانون رقم ٨٤-١٦ الصادر في ١١/١/١٩٨٤ « يصدر نظام يحدد في كل إدارة ومرفق الوظائف العليا التي يترك أمر التعيين فيها لتقدير الحكومة » .

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

وبدون شك فإن التعيين في المناصب العليا يستند لاعتبارات سياسية معينة^(١) ، فمن حق الحكومة تعيين الأشخاص الذين ترى أنهم أهل طبقاً لقناعتها المطلقة لتولي المناصب العليا في الدولة . فلا يمكن للحكومة تنفيذ برنامجها السياسي المسؤولة عن تنفيذه أمام البرلمان والرأي العام إلا إذا كان بمقدورها اختيار شاغلي المناصب العليا بحرية تامة، فهؤلاء في الحقيقة هم أدوات ووسائل تنفيذ البرنامج الحكومي .

وتنفيذاً لنص المادة ٢٥ السابق أصدر المشرع الفرنسي في ١٩٨٥/٧/٢٤ النظام رقم ٧٧٨-٨٥ لتحديد المناصب السياسية التي يترك أمر التعيين فيها لتقدير الحكومة . وبالرجوع لأحكام هذا النظام نجد أن المشرع حدد هذه الوظائف في جميع الإدارات الحكومية وفي كل إدارة على حدة . وتتمثل الوظائف السياسية في كافة الدوائر الحكومية : في المفوضين العامين، وكبار المفوضين، والمفوضين، وأمناء السر العامين، والمندوبين العامين والمندوبين إذا كانوا تحت إشراف الوزير مباشرة .

وتتمثل الوظائف العليا في الدوائر المختلفة على النحو التالي في رئاسة الوزراء، ووظائف السكرتير العام للحكومة والسكرتير العام للدفاع الوطني، والمندوبين بين الوزارات المختلفة والمندوبين . وفي وزارة الخارجية الوظائف التالية : الرئيس المثبت في مهمة دبلوماسية بدرجة سفير . وفي وزارة الداخلية واللامركزية الوظائف التالية: في المحافظين، ومفوضي الجمهورية، ورئيس قسم التفتيش العام للإدارة، ومدير أقسام البوليس الآلية، ورئيس قسم التفتيش في البوليس الوطني . وفي وزارة التربية الوطنية ومديري الأكاديميات .

M. Cadaccioni : le recrotement des hauts fonctionnaires, rev. admin, 1971, (١)

واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ الخمسينيات على أن الوظائف السابقة غير محددة على سبيل الحصر، وبذا تملك الحكومة حق إضافة وظائف أخرى إلى الوظائف المحددة قانوناً^(١). فقد أقر مجلس الدولة تكييف الحكومة لبعض الوظائف واعتبارها وظائف سياسية تملك اختيار شاغليها بحرية مطلقة^(٢).

وبناءً عليه تملك السلطة السياسية العليا تعيين وإنهاء خدمات شاغلي المناصب العليا دون ارتكابهم لأية مخالفة مسلكية. ولكن إذا نسبت لأي منهم جريمة تأديبية لتبرير قرارها، فيتعين عليها إثبات ارتكاب الموظف للأفعال المنسوبة إليه وصحة التكييف القانوني الذي أضفته الإدارة عليها^(٣). وتخضع تلك المخالفات للقواعد والإجراءات التأديبية كافة. وعليه يدين هؤلاء الموظفون بالولاء السياسي الكامل للحكومة القائمة، فهم رجالها وأدواتها لتنفيذ برنامجها السياسي، فتملك الحكومة إنهاء خدمات أي من هؤلاء الموظفين إذا تزعزعت ثقتها السياسية بولائه السياسي تجاهها.

ولاتعرف الحكومات الأردنية فكرة المناصب السياسية بشكل مؤسسي كما هو الحال في فرنسا. فيعين موظفو الفئة العليا بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء أو الوزير على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية. لهذا يعمل هؤلاء في خدمة عدة حكومات متباينة سياسياً أو ذات برامج سياسية مختلفة. ويعود ذلك لشعور الحكومات الأردنية بأنها ملزمة باحترام التعيينات التي

(١) P. Larmiere : les hauts fonctionnaires, chron, D, 1959, p. 241 .

(٢) انظر الدكتور محمد حسنين عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢١.

(٣) الدكتور محمد حسنين عبدالعال، المرجع السابق، ص ٢١.

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

أجرتها الحكومة السابقة، وأنها لا تملك من الناحية القانونية إنهاء خدمات موظفي الفئة العليا استناداً لاعتبارات سياسية.

وإذا كانت المملكة لا تعرف فكرة المناصب السياسية من الناحية القانونية، إلا أنها تأخذ من الناحية العملية بما نسميه بالصالونات السياسية التي يتزعمها رؤساء الحكومات السابقين. فيكون رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة من رواد صالونه السياسي، ويعهد بمناصب الإدارة العليا لأعضاء الصالون إذا شغرت أياً منها لأي سبب من الأسباب.

فإذا كانت الحكومات تطلب من شاغلي المناصب السياسية ولاءً سياسياً مطلقاً لسياستها العامة، فإن الدول التي تبني نظام الحزب الواحد أو الحزب القائد تتطلب من موظفي الإدارة ولاءً مائلاً. فيتمثل الولاء السياسي في هذه الدول في المشاركة الإيجابية لتنفيذ سياسة الحكومة العامة، فلا يكتفى من الموظف مجرد تنفيذ توجهات ومبادئ الحكومة فقط، بل يتعين عليه أن يشارك مشاركة إيجابية وفعالة في تنفيذ تلك السياسة العامة، والدفاع عنها بحماسة وحماس. وعلة ذلك أن الإدارة العامة في هذه الطائفة من الدول ملتزمة وتابعة سياسياً ومسيسة بكاملها^(١).

وفضلاً عن ذلك تتطلب وتُلزم موظفي الإدارة العامة بالانتساب للحزب السياسي دون قيد أو شرط. كما تلزمهم بتنفيذ أوامر وتوجيهات الحزب الإلزامية وإلا تعرضوا لإجراءات الطرد والإقصاء. لهذا تقوم حكومات تلك الدول بتطهير الإدارة العامة من المناوئين والمعارضين السياسيين. ويتجلى ذلك في دول أوروبا

F. Gazier : op. cit, p.154.

(١)

الشرقية سابقاً، والعديد من دول العالم الثالث^(١).
ثالثاً : الولاء الوطني :

يقصد بالولاء الوطني ذلك الولاء الذي يوجه للوطن بكامله ممثلاً بالدولة ككيان سياسي متكامل . وبذا يتعين أن يكون ولاء الموظف للوطن ولاءً كاملاً غير منقوص . لهذا جرم المشرع الجنائي الأردني العديد من الأفعال التي يرى أنها تمثل إخلالاً بالولاء للوطن كالخيانة، والاتصال بالعدو لمقاصد غير مشروعة، والنيل من هيبة الدولة ومن الشعور القومي، وجرائم المتعهدين، والجنايات الواقعة على الدستور، واغتصاب سلطة سياسية أو مدنية أو قيادة عسكرية، والفتنة، والإرهاب، والجرائم التي تنال من الوحدة الوطنية أو تعكر الصفاء بين عناصر الأمة .

وحرصاً من المشرع الأردني على الولاء للوطن فقد ألزم الأحزاب السياسية باحترام أحكام الدستور واحترام السيادة الوطنية . كما يتعين عليها الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع أشكاله وعدم التمييز بين المواطنين . كما تلتزم بعدم الارتباط التنظيمي أو المالي بأية جهة غير أردنية أو توجيه النشاط الحزبي بناء على أوامر أو توجيهات من أية دولة أو جهة خارجية .

ونخلص مما سبق إلى عدم جواز الخلط بين الولاء السياسي للموظف والولاء السياسي للحكومة القائمة . فإذا كان الولاء للوطن مطلقاً، فإن الولاء للحكومة يقابل بنوع من التحفظ والتردد من الموظفين العموميين؛ إذ يعتبر هؤلاء أنفسهم في

S. salon et v. Silvera : op. cit, N. 139 .

(١)

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

خدمة الحكومة القائمة فقط، وسيكونون في خدمة غيرها، فتتعاقب الحكومات على السلطة، وتتغير بين عشية وضحاها، فيجد الموظفون العامون أنفسهم في خدمة الحكومة القائمة بصرف النظر عن عقيدتها السياسية. كما لا يجوز الخلط أيضاً بين الولاء للوطن وبين الولاء للنظام السياسي الحاكم. فإذا كان الولاء السياسي للوطن مطلقاً، فإن ولاء الموظف للنظام السياسي يقابل بنوع من التحفظ من موظفي الدولة؛ إذ يعتبر هؤلاء أنفسهم في خدمة النظام السياسي القائم، وسيكونون في خدمة أي نظام سياسي جديد يقرر شعب الدولة اختياره وتبنيه. لهذا يتعين الإقلاع عن تخوين معارضي الحكومة بحجة عدم ولائهم للوطن، فالفرق شاسع وكبير بين صور الولاء السياسي المختلفة.

الخاتمة :

لاحظنا من دراستنا السابقة أن الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى الهيئات الإقليمية أو إحدى المؤسسات العامة الإدارية. فهو أدواتها الضرورية لتنفيذ ما أنيط بها من مهمات ومسؤوليات بغية تحقيق الرفاهية العامة.

وتوسعت محكمة العدل العليا الأردنية في اعتبار العاملين في المؤسسات العامة موظفين عموميين، فقد اعتبرت منازعاتهم إدارية تختص بنظرها والفصل فيها، وجاء هذا التوسع من تجاهلها للتفريق المعروف بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الاقتصادية، تلك المؤسسات العامة التي تخضع لأحكام القانون الخاص، وبالتالي تعد من أشخاص القانون الخاص.

ولاشك أن الموظف العام هو أولاً وقبل كل شيء مواطن كبقية المواطنين، ويتمتع بصفته تلك بالعديد من الحقوق السياسية التي يمارسها كبقية الأفراد. فلا يجوز أن تؤدي الصفة الوظيفية إلى تجريد عدد لا يستهان به من مواطني الدولة من ممارسة حقوقهم السياسية. فذلك أمر غير مقبول وغير مستساغ بالنظر لما يمثله من مخالفة ومجافاة للمبادئ القانونية المستقرة، وحرمان الوطن من مشاركتهم في الحياة السياسية. لهذا قررت المحكمة بعد عودة الحياة البرلمانية لوضعها العادي إباحة تأليف الأحزاب السياسية وفق شروط وضوابط حددها قانون الأحزاب الأخير رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢، كما أنه قرر حق الموظفين العموميين في تأسيس الأحزاب والانتساب للقائمة منها. لكنه استثنى بعض الفئات الوظيفية من المشاركة في

تأسيس الأحزاب والانتساب إليها .

وعليه يملك موظفو الدولة كافة الانتماء إلى الأحزاب السياسية سواء كانوا عاملين في الجهاز المركزي (الوزارات والدوائر التابعة لها) أم في الجهاز اللامركزي (المجالس البلدية والقروية) والمؤسسات العامة التي اعتبرت محكمة العدل العليا مؤسسات إدارية بصرف النظر عن طبيعة النشاط الذي تزاوله ومهما كانت طبيعة القانون الذي ينظم ويحكم هذا النشاط .

ويستثنى من حق الانتماء الحزبي المقرر للموظفين العموميين القضاة ورجال القوات المسلحة والأجهزة الأمنية المختلفة، وهي فئات وظيفية يتعين عدم تسييسها بأي حال من الأحوال، فهي حارس الديمقراطية . ولاشك أن مشروعية الانتماء الحزبي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمشروعية الأحزاب السياسية نفسها، ويرواح حق الموظفين في الانتماء الحزبي ما بين الإباحة والحظر، فقد حظرت الأحزاب السياسية في الأردن مدة طويلة جداً استمرت منذ عام ١٩٥٧ إلى ١٩٩٢، فاعتبر فيها انتساب الموظف للأحزاب السرية مخالفة مسلكية تستحق العقاب التأديبي تمثل في تلك الفترة بالاستغناء عن خدماته عملاً بتعليمات الإدارة العرفية رقم ٤ لسنة ١٩٧٠ التي كانت تخول الحاكم العسكري العام (رئيس الوزراء) صلاحية إنهاء خدمات أي موظف إذا مارس نشاطاً ينطوي على مساس بأمن المملكة وسلامتها .

ومن نافلة القول أيضاً إن الانتساب إلى بعض الأحزاب السياسية كالحزب الشيوعي جريمة جنائية وتأديبية معاً . وهو الوضع الذي انتهى بصدر قانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٢ الذي ألغى قانون مقاومة الشيوعية لعام ١٩٥٣ .

وإذا أصبح مباحاً للموظفين الانتماء إلى الأحزاب السياسية القائمة، فإن صفتهم الوظيفية تفرض عليهم العديد من الواجبات الوظيفية التي تستهدف في المقام الأول حيادهم واستقلالهم إزاء كافة التيارات والقوى السياسية والاجتماعية. فيتعين عليهم التحفظ عند التعبير عن آرائهم السياسية، ويزداد على هذا حدة، وقوة بخصوص الموظفين الشاغلين للوظائف السياسية، وهي الوظائف التي يُختار شاغلوها وتُنهي خدماتهم لاعتبارات سياسية. كما يتوجب عليهم الولاء السياسي للوطن بكامله، وهو ولاء لا يجوز التهاون أو التساهل فيه. كما يجب عليهم أيضاً الولاء لرئيس الدولة بصفته الرسمية لا الشخصية.

وبناءً عليه نرى تقديم التوصيات التالية :

أولاً : يجب تحديد الوظائف السياسية التي يترك أمر التعيين فيها وإنهاء خدمات شاغليها لتقدير الحكومة المسؤولة أمام البرلمان والرأي العام. وآية ذلك أن من حق الحزب الفائز في الانتخابات النيابية والمكلف بتشكيل الحكومة تعيين أنصاره في الوظائف العليا لكي يتمكن من تنفيذ سياسته العامة.

ثانياً : يتعين توضيح واجب التحفظ في الحياة السياسية المكلف باحترامه الموظفون الحزبيون كافة. وعلّة ذلك أن غياب الوضوح الكافي أدى إلى استغلال بعض الموظفين لوظائفهم أو على أقل تقدير لمكانتهم الوظيفية لصالح بعض المرشحين في الانتخابات النيابية الأخيرة.

حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي

ثالثاً : يتوجب توضيح واجب الحياد الوظيفي الملقى على كاهل الموظفين الحزبيين
حماية لأنصار الأحزاب السياسية المعارضة . فمن غير المقبول أن يعمل
الموظف الحزبي لصالح أنصار حزبه وأتباعه فقط .



of obligations on them which are represented by the following two obligations :

1. To be conservative in political life.
11. To be neutral in performing his official job.

The researcher at the end of his research made some recommendations towards clarifying things to the Jordanian public employee in order to safeguard him once he joins a political party. These recommendations are represented in the following :

1. The necessity to identify political positions filling and termination of their incumbents are inherited rights to the governments, in order to allow the winning party in parliamentary elections to appoint its members in those positions for the sake of applying the party's general policy.
11. The obligation of being conservative in political life has to be clarified.
111. The obligation of neutrality in performing official job has also to be clarified.



Abstract

**The Jordanian Public Employee
and
The Right Join Political Parties**

By

Dr. Ali Khittar shatnawy

Teacher of Administration Law at Faculty of Law Jordan
Univeresity

Establishing political parties was benned in the Hashemite Kingdom of Jordan during the period 1975 to 1992. During this period, joining a hidden party by a public employee was considered as a behavioral breach leading to disciplinary action, which was at that time, termination of the employee's services in accordance with martial law No 4/1970.

In 1992 Political Parties Law No 32/1992 was released which gave public employees the right to establish political parties and to join existing ones. Some categories have been exempted from this right such as Judges, Military Men and Security Departments employees as they are considered incumbents of positions which should never be allowed to practice political activities for being guardians of democracy.

Although the Political Parties Law allowed public employees in general, except the exempted categories, to participate in establishing or joining political parties, but laid down a number

Abstract

The Jordanian Public Employees and The Right Join Political Parties

by

Dr. Ali Al-Jarrah

Teacher of Administration Law in Faculty of Law Jordan
University

Establishing political parties was banned in the Hashemite Kingdom of Jordan during the period 1975 to 1992. During this period, joining a hidden party by a public employee was considered as a behavioral transgression leading to disciplinary action, which was at that time, termination of the employee's services in accordance with royal law No. 41970.

In 1992 Political Parties Law No. 520992 was revised which gave public employees the right to establish political parties and to join existing ones. Some categories have been exempted from this right such as Judges, Military Men and Security. Government employees as they are considered incumbents of positions which should never be allowed to practice political activities for being guardians of democracy.

Although the Political Parties Law allowed public employees in general, except the exempted categories, to participate in establishing or joining political parties, but still there is a number
