

قيود ممارسة حرية النشاط الحزبي.

Restrictions on the exercise of freedom of partisan activity.

بحث مشترك مقدم من قبل

الاستاذ الدكتور سامر مؤيد عبد اللطيف

الاستاذ الدكتور ياسر عطوي عبود

الاستاذ المساعد ميثم حسين الشافعي

اساتذة القانون الدستوري

جامعة كربلاء/ كلية القانون

الخلاصة.

تقوم فلسفة النظام الديمقراطي في أصولها التاريخية على أن الحريات، أو حقوق الإنسان أمور لا يستقل أي مشرع، ولو كان المشرع الدستوري نفسه بخلقها، بل إنه فيما يضعه من قواعد من شأنها لا يعدو كونه كاشفاً عن حقوق أصيلة. إذا كان الأمر كذلك فإن سلطة التنظيم لا يمكن أن تبلغ - منطقياً - حد تقييد الحرية أو تحديدها، وهذا في الواقع هو ما فهمته موثيق الحريات الأولى وعبر عنه من قبل إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي بوضوح في وصفه مجهود واضعيه بأنه مجرد إعلان أو كشف عن حقوق طبيعية خالدة - ولأن كانت الفلسفة الديمقراطية قد رجحت اعتبارات الحرية، إلا إن كثير من الفقهاء لم يفهم اعتبارات النظام، فهم قد أدركوا إن قيام المجتمع نفسه يتعارض مع التسليم بصفه مطلقة للحريات المعترف بها للأفراد، ولذلك كان تنظيم الحريات في نظرهم أمراً أساسياً، إذ إنهم متساوون فيما لهم من حقوق، على إنه إذا كان هناك رأي قد بالغ في إستلزام الحريات إلى حد القول بأن الحريات بدون تنظيم تكون مجرد وعود، فإن في هذا الرأي مع ذلك جانب من الصواب، وهو إن التنظيم ضروري في معظم الحالات، وإنه هو الذي يعطي الحريات ملامحها الحقيقية الواقعية، غير إن تقدير التنظيم يتوقف على التأكيد من إنه لا يتخذ ذريعة لإهدار الحريات، أو انتقاصها، وحرية الأحزاب السياسية وممارستها لنشاطها بوصفه أحد الحريات العامة يرد عليه من القيود مثل ما يرد على باقي الحريات العامة.

الكلمات المفتاحية: القيود، العامة، التنظيم، حرية، نشاط، حزب، النظام العام.

Abstract.

The philosophy of the democratic system is based in its historical origins on the fact that freedoms or human rights are matters that no legislator is independent of, even if the constitutional legislator himself created them. Rather, what he lays down of the rules that he lays down is nothing more than a revealer of genuine rights. If this is the case, the authority of regulation cannot reach - logically - the limit of freedom or limitation, and this is in fact what the first charters of freedoms understood and expressed by the Declaration of Human Rights and the French citizen clearly in describing the effort of its authors as a mere declaration or disclosure of natural rights Immortal - and because democratic philosophy has favored considerations of freedom, however, many jurists did not understand the considerations of the system.

Key words: Limitations, The Public, Organization, Freedom, Activity, Party, General System.

المقدمة.**أولاً/ موضوع البحث.**

من وظائف الدستور في الدولة الديمقراطية إقامة التوازن بين السلطة والحريّة من جهة، وبين سلطات الدولة من جهة أخرى، لذا يكون على الحزب أن يمارس اختصاصاتها وتنظيم علاقاتها وفقاً للنصوص الدستورية المبينة لذلك كله، هذه النصوص التي تضع جملة من القيود التي لا يمكن تجاوزها من الحزب السياسي وهو يمارس حرية النشاط الحزبي، وإلا أضحى تصرفها مشوباً بعدم الدستورية لتجاوزه تلك القيود المذكورة.

ثانياً/ أهمية البحث.

إن العديد من واضعي الدساتير في العالم يسعون لإرساء ضمانات تحمي حقوق الإنسان بشكل عام، والحق في حرية النشاط الحزبي بشكل خاص، عند إعداد الوثائق الدستورية. وعند الأخذ في الاعتبار حماية حقوق الإنسان، وحرية النشاط الحزبي، يكون من الضروري أيضاً مناقشة القيود المفروضة عليها. وتشمل الحماية الدستورية لحرية النشاط الحزبي عدداً من المعايير التي تضمن إن حدود الحقوق لا تضعفها.

ثالثاً/ إشكالية البحث.

لا تتور مشكلة حرية الفرد إلا عندما يعيش في مجتمع، فكل مجتمع له أهدافه التي يتعين على الفرد أن يعمل على تحقيقها، ومن ثم فإن من واجب الفرد أن يستخدم حريته في إطار الأهداف الإجتماعية، فالمشرع عندما ينظم الحريات يضع حدوداً على حرية الفرد في مواجهة الأفراد الآخرين وفي مواجهة الجماعة، وبغير هذا التنظيم للحرية ومنها حرية النشاط الحزبي لا يمكن أن يكون هناك سلام اجتماعي وبالتالي لا يمكن ممارسة الحرية الفردية ذلك إن السلام الاجتماعي شرط أساسي لممارسة الحرية، ومنها حرية النشاط الحزبي، وحرية الأفراد، يقابلها حق الدولة ذلك إن الدولة لكي تدوم لا بد لها من النظام ومن تقابل الحريات العامة والنظام العام ينتج إن الحريات لا يمكن أن تكون مطلقة، كما إن النظام بدوره لا يمكن أن يكون مطلقاً، ومن هنا يتعين إيجاد علاقة متوازنة بين الحريات العامة والنظام العام، والمحافظة على التوازن بين الحريات والنظام العام يتطلب إدراكاً ووعياً بين الحريات من الناحية الواقعية، إلا أن تكون نسبية.

رابعاً/ منهجية البحث.

سوف تكون الدراسة المقارنة عمادنا في عرض هذا البحث، متبعين في ذلك أسلوب المقارنة الموضوعية من خلال كل فكرة تعرض وليست المقارنة الشكلية.

خامساً/ خطة البحث.

سنتناول هذا الموضوع في مبحثين: المبحث الأول النظام العام كمسوغ للتقييد والمبحث الثاني لبحث القيود العامة الأخرى على حرية النشاط الحزبي. ثم خاتمة البحث التي نضمنها أبرز الاستنتاجات والمقترحات.

المبحث الأول/ النظام العام كقيد على حرية النشاط الحزبي.

حماية النظام العام يمثل أساس تدخل الدولة لوقاية المجتمع وتحقيق أمنه وسكينته، وفكرة النظام العام بوصفها أساس تدخل سلطات الضبط الإداري، تمثل السند الأساسي والشرعي، لتلبية حاجة المجتمع للإستقرار والسلام، بما يمكن القول بأنها تماثل حق الدفاع الشرعي عن النفس والمال التي يكفلها القانون للأفراد، ومما يؤكد حيوية هذه الفكرة وضرورتها أنها تسمح لأجهزة الضبط الإداري بتنظيم نشاط الأفراد في المجتمع بما يسمح للجميع ممارسة حقوقهم وحررياتهم والحفاظ على قيم الأفراد ومصالحهم. على ما تقدم غدى النظام العام (L'ordre Public) فكرة قانونية تهدف إلى المحافظة على الأسس والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع، وهي فكرة متطورة لارتباطها بفكرة القانون الذي يتطور بتطور المجتمعات التي ينظمها، ويمثل النظام العام الحد الأدنى من الأسس الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يقوم عليها المجتمع، فهو يشمل المصالح التي تهم المجتمع مباشرة أكثر مما تهم الأفراد، لذلك فهو يتسع ليشمل فروع القانون المختلفة العام والخاص على السواء. وقد تضيق فكرة النظام العام أو تتسع تبعاً للتطورات الاجتماعية

والاقتصادية والثقافية وطريقة فهم الناس لنظم عصرهم وما تواضعوا عليه من آداب وتبعاً لتقدم العلوم الاجتماعية. إذا كانت مقتضيات النظام العام لا تسمح بأن تكون الحريات مطلقة فإن الحريات لا تسمح كذلك بالعبث في تفسير مفهوم النظام العام، فيجب الوقوف بالنظام العام في الدولة الديمقراطية عند الحدود التي يعتبر تجاوزها عبثاً بمفهوم النظام العام يؤدي إلى اختلاطه بغيره من النظم وتمييع الحدود بينه وبينها يجذبها إلى ساحته كقيد على الحريات العامة وفي ذلك خطر كبير على حقوق الأفراد وحرياتهم. وإذا كان النظام العام فكرة نسبية، وكانت الحرية أيضاً نسبية وحقوق الدولة نسبية وكان الانسان هو الذي يجب ان يتمتع بالحقوق والحريات فانه وحده القادر على وضع أسس دستورية تكفل تحديد طبيعة النظام العام وتحدد عناصره. ولعل تعداد عناصر النظام العام تساعد على فهم طبيعته. وللإحاطة بذلك سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين. نبحث في المطلب الأول مفهوم النظام العام وعناصره وفي المطلب الثاني النظام العام كمسوغ لتقييد حرية النشاط الحزبي.

المطلب الأول/ مفهوم النظام العام وعناصره.

سنخصص هذا المطلب لتحديد المقصود بالنظام العام، وما هو موقف المشرع والفقهاء والقضاء في ذلك؟ وماهي طبيعته هل هو فكرة قانونية، أم سياسية؟ وتبعاً لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول مفهوم النظام العام وفي الثاني خصائص النظام العام.

الفرع الأول/ مفهوم النظام العام وخصائصه.

أولاً/ مفهوم النظام العام.

النظام لغةً ما نظمت به الشيء من خيط وغيره، ونظام كل أمر ملاكه والجمع أنظمة وأناظيم ...، وأيضاً الخيط الذي ينظم به اللؤلؤ⁽¹⁾. والنظام في معناه اليوناني (Sustema) يدل على كل ما هو موضوع معاً، أي كل ما هو مجتمع في وحدة كلية. إن مفهوم النظام يشير إلى جملة قضايا علمية أو فلسفية تكون كلاً عضوياً ينظر إليه من جهة تماسكه الداخلي أكثر مما ينظر إليه من جهة تطابقه مع الواقع⁽²⁾. النظام في الشارع وإن كان هذا الغرض يدخل في إطار الضبط إلا أنه يتجاوزه، إذ توجد أهداف أخرى للضبط " وعرف النظام العام (L' order public) في موضع آخر بأنه " مجموعة قواعد وأنظمة ترمي إلى حسن سير المرافق العامة، واستتباب الأمن، واستقامة الأخلاق في علاقات الأفراد ببعضهم البعض، والتي لا يمكن إغفالها في معاملاتهم " (3) وما يلاحظ في هذا السياق أن النصوص التشريعية لم تتكفل بتحديد مفهوم النظام العام تحديداً شاملاً أو محدداً، وإنما اكتفت بالإشارة إلى بعض عناصره؛ ويرجع ذلك إلى أن التحديد لا يتفق مع التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يحدث في المجتمع، كما أن مرونة فكرة النظام العام تحول دون تحديدها تحديداً دقيقاً. (4) وهكذا فقد اكتفى المشرع الفرنسي بالإشارة إلى بعض عناصر النظام بموجب المادة (50) من مرسوم (14 /كانون الأول/1789) التي أقرت ان على سلطات البلدية أن (تجعل السكان يعمون بمزايا ضبط حسن خاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة)، (5) وأيضاً ما أشارت إليه المادة (97) من القانون الصادر في (5 / نيسان / 1884) والتي أشارت إلى العناصر الأساسية التي يتكون منها النظام العام ويختص البوليس المحلي بالمحافظة عليها وهذه العناصر هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العام. وتقابل هذه المادة الفقرة الثانية من ولم يختلف موقف المشرع المصري عن نظيره الفرنسي فقد صدر في عام 1894 أمر عالي نص على اختصاص البوليس في المحافظة على النظام والأمن، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأموال والأعراض وهي الاختصاصات ذاتها التي أشارت إليها قوانين الضبط التي أعقبتها كالقانون رقم (109) لسنة 1971، والقوانين التي سبقتها. (6) وجاء في المادة (الثالثة) من القانون المذكور (تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام، والأمن العام، والآداب العامة، وحماية الأرواح والأعراض وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات. (7) وكذلك نص المادة (206) من الدستور المصري لسنة 2012، والمعدل سنة 2014 "الشرطة هيئة مدنية نظامية، في خدمة الشعب، ولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه

عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الانسان وحرياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء وأعضاء هيئة الشرطة، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك".

ثانياً/ خصائص النظام العام.

النظام العام يمثل خطة عامة لتنظيم ووقاية المجتمع وهو المعبر عن روح النظام القانوني لجماعة ما وهو بذلك لا يقتصر على ميدان واحد أو ميادين خاصة من ميادين التنظيم القانوني وإنما يتخلل فيها كلها، لذلك فقد امتدت فكرة النظام العام إلى كل من القانون العام والخاص، فهو بذلك فكرة مشتركة في جميع فروع القانون، ولئن بدا أن هناك عدة نظم عامة متغيرة تتغير مع الظروف إلا أن الواقع أن لها كلها تقريباً هيكلًا واحدًا. فهي بذلك تشكل عاملاً ثابتاً للحياة القانونية، وترتيباً على ما تقدم تتسم فكرة النظام العام بالخصائص المميزة الآتية:

1- الطبيعة الأمرة في النظام القانوني. يمثل النظام العام مجموعة من القواعد التي لها من الأهمية الاجتماعية ما لا يمكن تجنب تطبيقها، نظراً لأنها تستهدف المحافظة على المصالح والقيم التي لا غنى عنها للنظام الاجتماعي سواء كانت هذه المصالح سياسية، أم اقتصادية، أم اجتماعية، وهذه المصالح الأساسية في المجتمع ينظمها المشرع بقواعد أمره لا يجوز للأفراد أن يخالفوها. (8) فالفرد في حياته الخاصة يلتزم بهذه القواعد في كافة تصرفاته والجزاء على الخروج على هذه القواعد هو بطلان هذه التصرفات الشيء ذاته بالنسبة للإدارة فهناك قيوداً يجب ان تراعيها الإدارة فيما تمارسه من سلطات، وتعد تصرفاتها باطلة إذا خرجت عن هذه الحدود، وفي هذه الخاصية يتفق القانون العام مع القانون الخاص، ففي مجال القانون العام تعد قواعد كلها من النظام العام، لأنها تمس كيان الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي والخلقي، فالقانون العام ينظم ارتباط الأفراد بالسلطات العامة، أو علاقة السلطات العامة بعضها مع البعض الآخر. (9)

2- النسبية والمرونة والتطور. تختلف الأسس التي يقوم عليها المجتمع من دولة لأخرى الأمر الذي يجعل من النظام العام المتولد عن هذه الأسس مفهوماً نسبياً مرناً يتغير من وقت لآخر، ومن دولة لأخرى. فالنظام العام هو فكرة مرنة إذ تعبر دائماً عن التغييرات التي تطرأ داخل الجماعة ونظامها الأيديولوجي والقانوني السائد، لذلك لا يحدد المشرع للنظام العام معنى محدداً يتقيد به القاضي في أحكامه بل يترك أمر تحديد مفهوم النظام العام للفقهاء والقضاء لتحديد التصرفات التي تعد منافية للنظام العام. ويترتب على مرونة فكرة النظام العام وتطورها صعوبة حصر عناصره بشكل محدد، لأن ذلك التحديد إن كان صحيحاً في مدة معينة، إلا أنه يخضع باستمرار للتطور وفي هذا يقول الدكتور السنهوري (لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير يضيق ويتسع حسب ما يعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً مطلقاً يتماشى على كل زمان ومكان. لأن النظام العام شيء نسبي، وكل ما نستطيع هو أن نضع معياراً مرناً يكون معيار (المصلحة العامة)، وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها في حضارة أخرى) (10). أما إجراءات الحكومة في العراق في مواجهة جائحة كورونا، فهي كالتالي:

- أ- استيراد اللقاحات المضادة للجائحة ومن أكثر من دولة.
- ب- كان هنالك دور لخلية الأزمة في مراقبة انتشار الجائحة وتقديم المقترحات والتوصيات إلى الحكومة.
- ج- قرارات مجلس الوزراء وفي أكثر من مرة قام بفرض قيود على حركة المواطنين وأكثر من مرة قام بحظر للتجوال في كثير من مناطق العراق من أجل منع انتشار الجائحة.
- د- تخصيص مستشفيات خاصة للمصابين من أجل منع انتشار المرض وعدم اختلاط المصابين بالمواطنين غير المصابين.
- هـ - التأكيد على منع التجمعات الكبيرة والمناسبات التي يحتشد فيها المواطنون من أجل عدم انتشار الجائحة والحفاظ على سلامة المواطنين (11).

3- العمومية. نظراً لقيام الضبط الإداري بتقييد الحريات والأنظمة الفردية بهدف حماية النظام العام للجماعة في أمنها وصحتها وسكينتها، لذا يجب أن يكون النظام المشمول بالحماية عاماً، وقد تكون هذه الجماعة في صورة أفراد ولكنهم غير معينين، وقد يكون شخصاً واحداً، ولكنه غير معين بذاته لا تربطه

بأسباب التهديد أية صلة خاصة. وإنما ينبعث الخطر من مصدر الإخلال ليلحق بمن يصادفه، وقد أهتم الفقهاء بإبراز عمومية النظام فقال الفقيه الفرنسي (دكي Duguit) في ذلك (إذا أريد للحرية أن تمارس في الطريق العام، وهو مخصص بطبيعته لمزاولة بعض مظاهرها أو في المحافل العامة التي يتردد عليها الجمهور فإنه من الضروري أن تخضع هذه الحرية لنظام ضبط محكم لا يقصد كبت هذه الحرية، وإنما تنظيمها، ومن ثم يعتبر كل تدبير تنظيمي ضابطاً يتجه إلى كفالة النظام والسكينة والأمن في الطريق العام سائغاً مشروعاً) (12).

الفرع الثاني/ عناصر النظام العام.

يتفق الفقه على أن للنظام العام عناصر تقليدية تتمثل بالحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولغرض الوقوف على ماهية عناصر النظام العام، فإن ذلك يتطلب بيان هذه العناصر، وفق السياق الآتي:

أولاً/ الأمن العام.

يقصد بالأمن العام حماية أفراد المجتمع من المخاطر والحوادث التي تهددهم في أرواحهم وأعراضهم وأموالهم، سواء كان مصدر تلك المخاطر يرجع إلى فعل الإنسان، أم الحيوان، أم الطبيعة (13). كما يعرف بأنه (عنصر النظام العام الذي يتضمن غياب الأخطار التي تهدد الحياة، وحماية حق الملكية للأفراد، وتدارك أخطار الحوادث) (14)، وتتمثل المخاطر التي تهدد الأمن العام، وتعد من صنع الإنسان، بحوادث القتل والسرقة والمروور. وغيرها، بينما تتمثل الحوادث الواقعة بفعل الطبيعة بالزلازل والبراكين، والفيضانات، والحرائق، وإنهيار الأبنية وغيرها.

ثانياً/ الصحة العامة.

يقصد بالصحة العامة حماية أفراد المجتمع من كل ما يهدد صحتهم من أمراض أو أوبئة ومخاطر العدوى وإتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية صحة الإنسان والحيوان، وسلامة العقارات والطرق العامة، ومراعاة الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية (15). كما تعرف الصحة العامة من كونها (عنصر النظام العام الذي يتميز بإنعدام الأمراض وتهديدها. والذي يتطلب حالة صحية مرضية، ويتمخض عن اجراءات تتعلق بصحة الأشخاص والحيوانات والاشياء). وللصحة العامة أهمية قصوى في الوقت الحاضر، وذلك بسبب زيادة السكان وسهولة الإختلاط بينهم، وإزدحام الشوارع والطرق العامة، بشكل يسهل إنتقال الأمراض بينهم، إضافة للتطورات الصناعية التي ترتب اثارها السلبية في تلوث الهواء لكثرة عدد المركبات وإنتشار الغازات السامة وزيادة اعداد المصانع، الأمر الذي يجعل من بعض الامراض كوارث حقيقية تجاه أفراد المجتمع. إضافة إلى وجود بعض الامراض المستعصية على العلاج حتى الوقت الحاضر مثل امراض الايدز، وانفلونزا الطيور، وجائحة كورونا. وللصحة العامة إرتباط مباشر بالأمن العام.

ثالثاً/ السكينة العامة.

للسكينة العامة- كونها من عناصر النظام العام - معنيان اولهما ايجابي يتمثل بحالة الهدوء والسكون داخل المناطق السكنية وفي الطرقات والاماكن العامة، وبالشكل الذي يحول دون تعرض افراد المجتمع الى مضايقات الغير بتلك الاماكن من خلال ازعاجهم في اوقات الراحة بالضوضاء وغيرها، والثاني سلبي يتمثل باتخاذ الاجراءات اللازمة. لمنع مظاهر الازعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة داخل المجتمع، كمنع استخدام مكبرات الصوت، وتنظيم استخدام المذياع، ومنبهات المركبات واجراس الكنائس الخ ... (16).

رابعاً/ حماية البيئة من التلوث.

البيئة هي الوسط المتصل بحياة الأفراد وصحتهم في المجتمع سواء كان ذلك الوسط من صنع الانسان أو من صنع الطبيعة وتشمل على عناصر طبيعية كالأنهار والبحار والغابات والهواء، وأخرى صناعية كالمدن والمصانع والأراضي الزراعية وغيرها. وحماية البيئة من التلوث تعد من الحقوق الأساسية للإنسان، والمعترف بها على الصعيدين الداخلي والدولي على حد سواء، وذلك بسبب ما يمكن أن ترتبه من أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يطلق عادة على القانون المنظم لها بقانون (التضامن والتصالح)، كون

الغاية الأساسية من تشريع القانون تتمثل بالتضامن بين أفراد المجتمع في الدولة الواحدة وكذلك بين الدول المختلفة بغية حماية البيئة والحفاظ عليها⁽¹⁷⁾.

الفرع الثالث/ وسائل النظام العام.

أولاً: الوسائل القانونية (القانون والأنظمة والتعليمات)

تقوم السلطة الإدارية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق الوسائل القانونية التي تستخدمها للمحافظة على النظام العام. وتعني عبارة التنظيم التشريعي والقرارات الإدارية التي تلزم الافراد تتمثل بالأنظمة والتعليمات أو قرارات إدارية فردية.

1- التنظيم التشريعي.

لا يعني الإقرار بالحرريات العامة وكفالتها، أن تكون حريات مطلقة، وإنما يتعين تنظيمها محافظة على النظام العام وحتى تصبح ممارسة الحرية ذاتها ممكنة وعملية فالنظام العام لا يتعارض مع الحريات، والتنظيم القانوني لا يمثل بالحرية وإنما يقدم لها إمكانية الوجود الواقعي. وبدون التنظيم قد يصبح الأمر فوضى. وقد شاعت المقابلة بين الحرية والنظام بوصفهما متناقضين. وأظهر الفكر الديمقراطي الحر كثيراً من العداء لفكرة النظام، وذلك كرد فعل لإساءة استعمالها والتذرع بها لقمع الحريات، ومنها حرية النشاط الحزبي، ولذا حاول التوفيق بين الحرية والنظام. والواقع أن النظام العام ليس إنتقاصاً من الحرية، بل هو ضروري لممارستها ولذا يرى (بيردو) ضرورة أن تطرح جانباً نظرية التوفيق بين الحرية والنظام، لما تقتضيه من تعارض بينهما. حقاً أن الواقع العملي كثيراً ما يشهد على حدوث هذا التعارض. ولكن الدليل العملي المستمد من الواقع لن يؤدي الى القول بصحة نظرية ليست صحيحة في ذاتها. والقول بالتوفيق بين الحرية والنظام سوف يؤدي - على ما لاحظ (بيردو) - الى التضحية بالحرية لأن الحرية في هذا الصراع تمثل حقاً مجرداً من القوة، أما التنظيم فقد يمثل أحياناً الحق، وهو يمثل دائماً القوة، الأمر الذي يعني التضحية مقدماً بالحرية⁽¹⁸⁾. والقول بالتناقض من شأنه أن يؤدي إلى فرض قيود متتالية على الحرية مما يهددها في النهاية بالزوال. والواقع أنه لا تعارض - نظرياً - بين الحرية والنظام العام، وإنما يقوم التعارض بين الحرية والسلطة عندما تتذرع السلطة بفكرة النظام للعدوان على الحرية. والحرية تقتضى التنظيم الذي يعتبر شرطاً ضرورياً لممارستها⁽¹⁹⁾. ولذا قيل بأن النظام العام لا يعني اهدار الحريات أو الانتقاص منها، وإنما هو عنصر في تعريفها. على أنه يجب أن توجد ضوابط للتنظيم تمنع من أن يتحول إلى عدوان على الحرية أو انتقاص منها. وإذا كانت الحريات ليست مطلقة، فإن النظام العام بدوره ليس مطلقاً. فالنظام لا يبرر ولا يضيف المشروعية على جميع أعمال السلطات الضبط لمجرد أن هدفها مشروع، وهو المحافظة على النظام العام، إذ ثمة حدوداً على سلطات الضبط مصدرها الحرية الفردية. فكل إجراء ضابطي ليس ضرورياً للمحافظة على النظام العام يعتبر تزييداً حتى ولو كان الهدف منه المحافظة على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة. حقاً أن النظام العام هدف، ولكنه لا يبرر جميع الوسائل لتنظيم الحريات - الذي يستهدف المحافظة على الأمن العام - يجب أن تكون الغاية النهائية منه، في منطق التنظيم الديمقراطي، كفالة الحرية ذاتها للجميع دون أن تهدد سلطة التنظيم بوسائلها هذه الغاية. ومعنى ذلك ان التنظيم الديمقراطي يسمح لسلطات الضبط باتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام، بهدف نهائي هو كفالة الحرية للجميع، حتى لا تتحول الى فوضى أو إلى امتياز للأقوياء. ومن ثم فإن النظام إذا كان عنصراً في تعريف الحرية، فإن الحرية بدورها هي عنصر في النظام العام. وأن المبدأ السائد منذ اعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة (1789)⁽²⁰⁾ هو أن تنظيم الحريات ومن ضمنها الحرية السياسية من اختصاص السلطة التشريعية. فهذه السلطة هي المختصة أصلاً بتعيين الحدود التي يمارس فيها الفرد حريته. ذلك لأن التشريع البرلماني بوصفه صادراً من الإرادة العامة، وتحت رقابة الرأي العام يكون تقدر على تحقيق التوافق بين الحريات في إطار من النظام. ولذا فقد نص اعلان الحقوق المذكور (م4) على أن ممارسة كل انسان لحقوقه الطبيعية لا حدود لها إلا تلك التي تضمنت للآخرين التمتع بالحقوق نفسها، وأضاف (أن هذه الحدود لا يبينها الا القانون). ولا يزال مبدأ الاختصاص التشريعي بتنظيم الحرية في فرنسا سارياً حتى في ظل دستور سنة 1958 الذي ادخل تعديلاً كبيراً في توزيع الاختصاصات بين الحكومة والسلطة التشريعية، فقد أصبحت الحكومة صاحبة

الاختصاص في كل الأمور التي لم ترد ضمن المسائل التي جعل الدستور (أساساً المادة 34) الاختصاص بها للبرلمان، إذ أصبح البرلمان صاحب اختصاص بالتشريع في مسائل محددة على سبيل الحصر. وفي ظل هذا الوضع فقد بقيت الحريات من اختصاص البرلمان وفي ذلك تنص المادة (34) من الدستور على أن يحدد القانون القواعد التي تخص عدداً من المسائل، من بينها:

- الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.

- تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجنائية.

وفي المسائل التي يتخصص البرلمان بتحديد القواعد القانونية فيها يكون معنى ذلك أنه يملك - في الأصل - أن ينظم هذه الأمور في كل تفصيلاتها دون أن يكون للحكومة أن تصدر في هذا الشأن من اللوائح الا تلك اللازمة لتنفيذ القانون (أي اللوائح التنفيذية). وهذا على خلاف مسائل أخرى بينها المادة (34) من

الدستور وقصرت اختصاص المشرع فيها على تحديد المبادئ الأساسية، بحيث يترك للحكومة حق تنظيمها في حدود هذه المبادئ الأساسية والتوجيهات التشريعية العامة. ومثال ذلك مسائل التعليم، ونظام

الملكية، ومسائل العمل والضمان الاجتماعي، الخ. وعلى ذلك فإن الحكومة تتمتع بسلطة واسعة في تنظيم هذه المسائل لا تتمتع بها بالنسبة لموضوع الحريات العامة ومنها حرية النشاط الحزبي. ولكن يلاحظ من

ناحية أخرى، أن الدستور الفرنسي لم يخول المشرع (تحديد القواعد القانونية المتعلقة بممارسة الحريات) وإنما هو يتحدث عن القواعد التي تخص (الضمانات الأساسية) لممارسة هذه الحريات. والواقع أن فكرة

الضمانات الأساسية، تقترب من فكرة المبادئ الأساسية، بحيث يكون ما تصدره، الحكومة من لوائح بهدف أعمال الضمانات الأساسية من قبيل اللوائح المستقلة، ويطبق القضاء في هذا المجال ذات المبادئ

التي يأخذ بها في مجال أعمال المبادئ الأساسية - على أنه مع التسليم بالاختصاص التشريعي، كقاعدة، في موضوع الحريات العامة، فإن القضاء يعترف للإدارة بسلطة إصدار لوائح ضبط مستقلة بالقدر

الضروري للمحافظة على النظام العام. فوجود حريات يكفلها الدستور أو القانون لا يحول بذاته دون استعمال سلطات البوليس إذا ما اقتضت ضرورات النظام العام تنظيم هذه الحريات. والواقع أنه يمكن

القول بأن دستور 1958 لا يقتضي أن تنكر النظرية القضائية في سلطات الضبط، فضلاً عن أنه لم يقصد إلى ذلك. ومن ثم فإن تحديد مجال كل من القانون واللائحة، يجب أن يتم في ضوء هذا التفسير.

وعلى ذلك يختص المشرع بتحديد وتعديل النظام القانوني للحريات العامة، وبالخروج على الحدود التي رسمها القضاء لسلطات الضبط. بينما تختص السلطة اللائحية بتطبيق النظم التشريعية للحريات العامة،

دون إخلال بضماناتها الأساسية، كما تختص بتطبيق المبادئ التي استخلصها القضاء في شأن سلطة الضبط الإداري⁽²¹⁾. وفي القانون المصري يطبق كذلك مبدأ اختصاص المشرع بتنظيم الحريات. فقد نص

الدستور لعام 2012 والمعدل عام 2014 على الحريات العامة، ونص بالنسبة لكثير من هذه الحريات على أن يكون تنظيمها بقانون: الحرية الشخصية (م 54) وحرمة المساكن (م 58) وحياتة المواطنين الخاصة

(م 57) وحرية الإقامة (م 62)، وحرية الصحافة والطباعة والنشر (م 70)، وحق الاجتماع (م 73)، وحق تكوين الجمعيات (م 75). أما العراق فقد نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 على الحقوق والحريات. الحق في الحياة والامن (م 15) والحق في الخصوصية الشخصية (م 17- أولاً) وحرمة

المسكن (م 17- ثانياً) وحق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية (م 20) وحق تأسيس النقابات (م 22- ثانياً) وحرية الانسان وكرامته (م 37- أولاً - أ) وحرية التعبير عن الرأي (م 38- أولاً)

وحرية الصحافة والطباعة (م 38- ثانياً) وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي (م 38- ثالثاً) وحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية (م 39- أولاً) وحرية التنقل والسفر والسكن (م 44- أولاً).

2- الأنظمة والتعليمات.

وهي عبارة عن قواعد عامة موضوعية مجردة تضعها هيئات الضبط الإداري تقيدها بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل تحقيق غاية محددة هي المحافظة على النظام العام ويتعرض من يخالفها للعقوبة

الجزائية، ومثالها التعليمات المرورية والتعليمات الصحية الخاصة بمراقبة الأغذية والمحلات العامة. وهذا ما يميز التعليمات الضبطية عن بقية التعليمات الإدارية⁽²²⁾.

3- القرارات الفردية.

وهي عبارة عن أوامر أو نواهي فردية أو قد تكون في صورة رخصة تخص شخص معين أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم، تصدرها هيئات الضبط الإداري، تطبيقاً لأحكام القوانين والأنظمة وقد تتضمن هذه الأوامر فعل شيء معين كالأمر الصادر من السلطة البلدية بهدم منزل آيل للسقوط أو الامتناع عن عمل شيء معين كالقرار الصادر من السلطة الإدارية الخاص بفض مظاهرة أو تفريق اجتماع أو منع عرض فلم سينمائي. ولا تختلف هذه القرارات عن بقية القرارات الإدارية الأخرى إلا فيما يتعلق بأهدافها وغاياتها، وعلى ذلك فهي تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الإدارية⁽²³⁾.

ثانياً/ الوسائل المادية (استخدام القوة).

يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستعمل القوة في حالة اختلال النظام العام وتقوم بالتنفيذ الجبري للقرارات بدون الحصول على إذن سابق من القضاء وهذا الاجراء يعد من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة واستثناء من السلطة لأنه لا يجوز للسلطات المذكورة أن تستعمل القوة المادية الا بعد صدور حكم من القضاء ولكن في حالة الضرورة أو في الحالات التي يحددها القانون بناء على مقتضيات المصلحة العامة⁽²⁴⁾.

المطلب الثاني/ تقييد النظام العام لحرية النشاط الحزبي.

تُعد الحرية السياسية، من اسبق الحريات التي أهتم بها الفقه الدستوري، من أجل التوصل إلى الحرية المدنية، وتعني الحرية السياسية "حرية المواطنين في ممارسة حقوقهم السياسية في حدود الفلسفة السياسية التي يقوم عليها المجتمع"، ويرى الفيلسوف (مونتيسكيو) أن الحرية السياسية "هي تلك التي يستطيع فيها الفرد أن يفعل ما يجب عليه أن يريده، والتي لا يكون مجبراً فيها على فعل ما لا يجب عليه أن يريده، فالحرية السياسية لا تعني الاستقلال الفردي المطلق، وإنما تعني حق التصرف وفقاً لما تقضي به القوانين.⁽²⁵⁾ هذه الحرية تشتمل على حق الترشيح والانتخاب، وحرية تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، على وفق ما عرفها جانب من الفقه بانها (تلك الحرية التي تخول للفرد أن يشترك في إدارة شؤون الحكم سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وهي تشمل حق الانتخاب والتصويت في الاستفتاء والترشيح لعضوية المجالس النيابية وحق التوظيف وهذه الحقوق أو الحريات لا تنقرر لغير المواطنين، أي لا يجوز للأجانب التمتع بها بخلاف الحقوق المدنية التي تنقرر للأجانب والمواطنين على حد سواء)⁽²⁶⁾.

على ما تقدم، سيتم تقسيم هذا المطلب على الفروع الآتية:

الفرع الأول: النظام العام بوصفه قيدياً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها.

الفرع الثاني: النظام العام بوصفه قيدياً على حق الترشيح والانتخاب لممثلي الأحزاب.

الفرع الأول/ النظام العام بوصفه قيدياً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها.

الأحزاب السياسية هي مؤسسة من أهم مؤسسات النظام السياسي يتميز بعضها عن بعض بعدد من السمات والخصائص التي تنبع من أساسها الاجتماعي وأهدافها السياسية وأيديولوجياتها وطبيعتها قاعدتها الجماهيرية وعلاقتها الاجتماعية وأدوارها في النظام السياسي وتراكيبتها وانظمتها الداخلية وطرق ممارستها لأنشطتها. ويقصد بحرية تأسيس الأحزاب السياسية وفقاً لهذا المضمون "حرية كل شخص في تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك في تأسيسها وحرية في الانتماء لأي حزب يراه موافقاً لميوله الفكرية". وحرية تكوين الأحزاب السياسية بدورها ليست مطلقة، بل يرد عليها قيود بمعنى يجب إلا يكون في ممارستها ما يهدد الأمن، أو النظام العام. وتأسيساً على ذلك فإن من حق الدولة --لا بل من واجبها-- أن تمنع الأحزاب السياسية التي تكون تكتلات عسكرية أو شبه عسكرية أو الأحزاب التي تجاهر بالعنف أو القوة، فإذا ما صدر تشريع يمنع مثل تلك الأحزاب فهو بذلك لا ينافي الأصول الديمقراطية، لأنه لا يمنع نشاطاً سياسياً يقوم على فكرة سليمة وإنما هو يتوقى أوجه الإخلال بالأمن⁽²⁷⁾، وفي الدول الاشتراكية فإن القيد الذي يرد على حرية تأسيس الأحزاب السياسية هو وقاية النظام الاجتماعي القائم فيها. أما في الدول الرأسمالية، فقد كانت تعد الأحزاب السياسية والديمقراطية أمران متلازمان فلا ديمقراطية بدون أحزاب سياسية. ومعنى ذلك أن الأحزاب السياسية تعتمد على كافة العناصر الأساسية في النظام الديمقراطي؛ بل أنها مظهر لممارسة مجموع الحقوق السياسية والحريات الدستورية ذلك ان قيام الحزب

السياسي لا يمثل حرية واحدة من الحريات العامة وإنما دائرته أوسع مدى فهو يمثل في النظام الديمقراطي "مجموع الحريات العامة والحقوق السياسية التي تمارس بصورة مباشرة أو غير مباشرة من قبل المواطنين" (28). وقد كفلت الدساتير (29)، هذه الحرية للأفراد، وضمنت لهم حرية تأسيس الأحزاب السياسية، والانضمام إليها إلا أنها تركت أمر تنظيمها إلى المشرع العادي. فقد نصت المادة (4/4) ثانياً من القانون رقم (177) لسنة 2005 المعدل لقانون الأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 المصري على (عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامج أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع الدستور أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الديمقراطي). وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (أن الدستور إذ نص في مادته الخامسة على تعدد الأحزاب ليقوم على أساسه النظام السياسي في الدولة، فإنه يكون قد كفل بالضرورة حرية تكوينها، وضمن حق الانضمام إليها، إلا أنه لم يشأ أن يطلق الحرية الحزبية إطلاقاً لا سبيل معه إلى تنظيمها، كما جعل جانب التنظيم التشريعي - بناء على هذا التفويض- عند حد التنظيم الذي ينبغي إلا يتضمن نقصاً للحرية الحزبية، أو انتقاصاً منها، وأن يلتزم بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، فإن جاوزه إلى حد إهدار الحرية ذاتها أو النيل منها، أو خرج على القواعد والضوابط التي نص عليها الدستور وقع القانون فيما تجاوز فيه دائرة التنظيم مخالفاً الدستور) (30).

الفرع الثاني/ النظام العام بوصفه قيماً على حق ترشيح ممثلي الأحزاب وانتخابهم.

يقصد بحق الترشيح والانتخاب، "قدرة الفرد في أن يشارك في الانتخابات بمختلف مستوياتها أما ناخباً أو مرشحاً لشغل منصب معين، أو لعضوية مجلس معين" (31). 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 باطلاً لمخالفته للنظام العام (32). وقد أيد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام (1948) هذا الحق بالنص على أن (لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون في حرية) (33). مع إشارته إلى القيود التي تفرض على الحقوق والحريات لمصلحة الأمن العام والنظام العام والصحة العامة، الواردة في المادة (2/29) منه. وقد كفلت الدساتير هذا الحق للمواطنين، إلا أنها تركت أمر تنظيمه للمشرع العادي ليقوم بتنظيمه وفق الأحكام والشروط التي ينص عليها القانون. أما دستور جمهورية العراق لعام 2005 فلم يشر إلى أن أمر تنظيمها متروك للمشرع العادي، غير أن التشريعات المنظمة لهذا الحق تشير إلى اختصاص القانون بذلك. فقد نص قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (36) لسنة 2008 في المادة (7) منه بأن (تعتمد شروط الترشيح الواردة في المادة (5) من قانون المحافظات غير المننظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 وعند العودة إلى هذا القانون نجد أنه نص في المادة المشار إليها سابقاً بأنه (يشترط في المرشح لعضوية المجالس

ثانياً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف) (34). ويرتبط بموضوع الانتخاب والترشيح، موضوع الدعاية الانتخابية، فقد جاء في قرار وزير الداخلية المصري رقم (13622) لسنة 2000 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية في الانتخابات العامة لعضوية مجلس الشعب الذي تضمن الإشارة بأن تسري الأحكام الواردة في قرار وزير الداخلية رقم (1542) لسنة 1998 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية في الانتخابات العامة لعضوية مجلس شوري الدولة على جميع أعمال الدعاية الانتخابية وإجراءاتها لعضوية مجلس الشعب وقد نص القرار على شروط عدة يجب توافرها لصحة الدعاية الانتخابية، منها أن لا تتضمن أية عبارات أو رسوم أو صور أو أية طريقة من طرائق التعبير إذ كانت تنطوي على الدعوة إلى ازدراء أو كراهية أو مناهضة أو رفض المبادئ التي يقوم عليها نظام الدولة أو المقومات الأساسية للمجتمع (35). أو تتضمن الدعوة إلى أية آراء أو أفكار تمس الأيمان بالقيم الدينية أو الروحية (36). وفي هذا الخصوص نص قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في العراق رقم (36) لسنة 2008 في المادة (33) بأنه (وأيضاً: يحظر على أي حزب أو جماعة أو كيان أو أفراد أو أي جهة كانت ممارسة أي شكل من أشكال الضغط أو التخويف أو التكفير أو التخوين أو التلويح بالمغريات أو

منح مكاسب مادية أو معنوية أو الوعد بها ... ثالثاً: يحرم أي كيان سياسي من المشاركة في الانتخابات وحساب الأصوات في حال قيامه بغلق منطقة انتخابية بالقوة أو التهديد باستخدام القوة ... وجاء في المادة (35) منه ما يأتي (يحظر على المرشحين القيام بأي دعاية انتخابية تنطوي على خداع الناخبين أو غشهم أو استخدام أسلوب التجريح أو التشهير بالآخرين⁽³⁷⁾). وبذلك يتم تقييد هذا الحق تبعاً لمقتضيات النظام العام.

المبحث الثاني/ القيود العامة الأخرى على حرية النشاط الحزبي.

كون فكرة النظام العام هي فكرة مرنة، ولا تقتصر على عناصر محددة، إضافة الى ان اتساع تدخل الدولة في ميادين متعددة داخل المجتمع، قد ترتب عليه ان اصبحت فكرة النظام العام غير مقصورة على العناصر التقليدية لهذه الفكرة، والمتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بل اتسعت لتشمل عناصر اخرى إضافية، اذ لم تعد العناصر التقليدية كافية للحفاظ على النظام العام وحمايته، بحيث أصبح دور نظام الحكم ووظيفة المعارضة دور مهم وكذلك الثاني يتمثل بالمصلحة العامة والآداب العامة، الأمر الذي يتطلب بحث العناصر المذكورة مفصلاً وهذا ما سنعمد اليه في مطلبين:

المطلب الأول: نظام الحكم ووظيفة المعارضة والحكم الديمقراطي والدكتاتوري.

المطلب الثاني: المصلحة العامة والآداب العامة.

المطلب الأول/ نظام الحكم ووظيفة المعارضة والحكم الديمقراطي والدكتاتوري.

سنتناول هذا الموضوع في فرعين: الأول نتكلم فيه عن نظام الحكم ووظيفة المعارضة، والثاني الديمقراطية والدكتاتورية.

الفرع الأول / نظام الحكم ووظيفة المعارضة.

رأينا فيما تقدم أن الأحزاب السياسية تعمل على تولي زمام السلطة، من أجل تنفيذ مبادئ سياسية معينة تتبناها، مما يعني ان الحزب يعد أداة للوصول إلى الحكم، أو الاحتفاظ به بناءً على برنامج سياسي لا تتطور الا من خلال شكل من اشكال التنظيم، على اعتبار ان التنظيم هو وسيلة لتحقيق اهداف معينة في داخل النظام السياسي. وبوجه عام يعد وجود التنظيمات الحزبية، وحرية النشاط الحزبي من خصائص النظم السياسية الحديثة، فقد أصبح نظام الأحزاب ملازماً للفكرة الديمقراطية التي تعني أن يكون هناك ممثلون ينوبون عن الأمة ويختارون بواسطة إقتراع حر، وهؤلاء هم النواب الذين يضعون بأسم الشعب القوانين ويراقبون الحكام، غير إنه نظراً لتعدد إقتراف الأمة كلها، أو نوابها جميعاً على رأي واحد، مما يعني تعدد الآراء وميل أصحاب كل رأي إلى التجمع في تنظيم يبلور آرائهم، ويعطيها القوة المناسبة لظهورها، ومن ثم كانت الظاهرة الديمقراطية تنتظم حول توأمين، هما السلطة ويساندها حزب الأغلبية بنوابه في البرلمان، والمعارضة يمثلها حزب أو أحزاب الأقلية، بمعنى أن هناك فئة حاكمة، وأخرى معارضة تكون مهمتها مقاومة ما تبديه الحكومة من انحراف في استعمال السلطة أو من نزعة استبدادية⁽³⁸⁾. أي من إنحراف عن احترام مبدأ سيطرة احكام الدستور، ولهذا فإنه يجري سباق دائم بين الحزب الحاكم واحزاب المعارضة حول احترام مشيئة الأمة وادتها الموضوعية ما دامت هذه الأمة هم صاحبة الحق في تسليم مقاليد السلطة لمن تشاء، وبالتالي تبقى مركز الثقل دائماً في جانب الجماهير الناخبة وحرية نشاطها الحزبي التي تعبر عنها المعارضة وتصور المبادئ التي تحمي الحقوق والحريات الفردية، ومنها حرية النشاط الحزبي⁽³⁹⁾. ومما تقدم يتضح ان الديمقراطية لا تستقيم بغير حرية المعارضة وبالتالي حرية الأحزاب السياسية وحرية النشاط الحزبي، لأنه ما من عاصم يعصم الدولة من الانحراف إلى أشنع صور الاستبداد السياسي، متى نصبت نفسها رقيباً يرصد آراء الناس ويحبس أفكارهم، فالحريات السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي ستبقى مفرغة من معناها بغير حرية المعارضة. لأنه إذا لم يكن للناس رأي حر في مواجهة الحكام فليس ما يحول دون انحراف هؤلاء بالسلطة واعتدائهم على الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي.وتساعد المعارضة على الاستقرار السياسي وتحول دون الاستبداد الحكومي، ذلك ان وجود أحزاب تعارض الحكومة هو حائل يحول دون استبدادها لأن أحزاب المعارضة تقضح اعمالها وتندد بها، فحيث لا توجد أحزاب لا توجد اذن هيئة تضم المتذمرين

والمعارضين للحكومة، وبذلك لا يكون ثمة خيار لهؤلاء الا بين أمرين هما: الطاعة للاستبداد أو الثورة عليه⁽⁴⁰⁾. ومع ذلك فإن النظام الحزبي القائم يؤثر في فعالية المعارضة بحسب ما إذا كانت الدولة تأخذ بنظام الحزب الواحد أو نظام الحزبين أو نظام تعدد الأحزاب. ففي نظام الحزب الواحد نرى الحزب يسيطر على الحكومة وعلى البرلمان في وقت واحد، نظراً لأن الحزب هو الذي يسمي المرشحين، ويترحمهم للاستفتاء، ولا يكون امام الناخبين خيار، فالانتخاب لا يعدو ان يكون تصديقاً أو موافقة على اختيار الحزب، ومن ثم يسود رأي الحزب في البرلمان، ولا يسمح اطلاقاً لأي رأي معارض لا في البرلمان ولا خارجه، ثم ان الحزب هو المسيطر على الحكومة، فرجال الحكومة جميعاً اما أعضاء الحزب، واما تم ترشيحه ممن يرضى عنهم وعن سلوكهم، فالحكومة تندمج في الحزب، وللحفاظ على هذا الوضع نجد الحزب الواحد يعتنق مبدأ التطهير الذي يؤدي إلى طرد كل من يفقد الثقة فيهم، أو يشك في سلوكهم وما يترتب على ذلك من آثار على الفرد المطرود⁽⁴¹⁾ وهذا يساعد الحزب الواحد على تأكيد سلطانه والقضاء تماماً على كل فكر معارض أو رأي مناهض، وتكون بالتالي سياسية الحزب هي القانون الأعلى الواجب اتباعه. ومن جماع هذه الخصائص نرى ان نظام الحزب الواحد يعمل على تركيز السلطة تركيزاً يكاد يكون مطلقاً، ثم ان هذا التركيز لا يكون لصالح الهيئة التشريعية ممثلة الناخبين ولا لصالح الهيئة التنفيذية، انه تركيز لصالح الحزب وتأكيد لدكتاتوريته، ولا يعد البرلمان، أو السلطة التنفيذية الا تابعين للحزب وأعضاء من أعضائه وأدواته في تنفيذ سياسته⁽⁴²⁾. مما يؤدي الى شل حرية النشاط الحزبي واعمال القواعد التي يتبناها الحزب الحاكم، نظراً لعدم مواجهة مؤسسات الحزب لأية مشكلة من مشاكل التنافس على مقاعد الحكم، وقيام أعضاءه بالعمل على إرضاء زعيم الحزب، وكسب ثقته دون التطلع لخدمة مصالح الشعب. أما إذا ساد نظام الحزبين في البلاد، فإنه يترتب على ذلك حصول أحد الحزبين على الأغلبية البرلمانية، ومن ثم يكون من حقه تشكيل الوزارة، وإذا كانت المبادئ النظرية في ظل هذا النظام تقول بالتوازن والتعادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعطي لكل سلطة منهما حقوقاً متعادلة على الأخرى، إلا ان هذه المبادئ تظل نظرية مع وجود نظام الحزبين، فالمستقر عملياً هو ان حصول الحزب على الأغلبية البرلمانية يعطيه الحق في تشكيل الوزارة، وشغل المناصب التنفيذية الكبرى والهامة بأعوانه ومن بين أعضاءه. ومفهوم ذلك ان حزب الأغلبية يصبح هو المسيطر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة وإن نواب الحزب ملتزمون بتعليماته عند التصويت في البرلمان، ذلك ان الواقع يدلنا على ان القوانين تبحث أولاً في اجتماعات الأحزاب وحرية نشاطها الحزبي وتتخذ بشأنها القرارات في الحزب قبل البرلمان. وكما يسيطر حزب الأغلبية على التشريع فإنه كذلك يسيطر على تنفيذه بواسطة السلطة التنفيذية، ذلك إن القرارات التنفيذية، وخطة الحكومة تناقش وتقرر من خلال حرية نشاطات الحزب، وإجتماعات الحزب، ويلتزم رجال السلطة التنفيذية، وهم هنا من رجال حزب الأغلبية التزام ما قرره الحزب، وبذلك يصبح البرلمان والوزارة كالقوى يسيرها محرك واحد هو الحزب الحاكم، وتأثير حرية نشاطه الحزبي للدرجة التي تبدو الغلبة فيها للحكومة، وهو الأمر الذي دفع البعض الى تسمية النموذج المثالي لهذا النظام في بريطانيا باسم حكومة الوزارة⁽⁴³⁾. إلا إنه يخفف من هذه النتائج وجود حزب سياسي معارض ذلك انه ولأن كان في مكنة حزب الأغلبية أن يستصدر من التشريعات، ومن القرارات ما يشاء، إلا ان وجود حزب معارض يخفف غلو حزب الأغلبية ونشاطه الحزبي، وتحاول جاهداً ان تنشر ذلك بكافة الوسائل لتثبيت للرأي العام إنها هي التي تحافظ على القوانين، وحرية النشاط الحزبي، وبالتالي تكسب الناخبين لصفها في الجولة القادمة، والحزب الحاكم يعمل لذلك حساباً ويعرف تماماً انه اذا كان اليوم في الحكم فان الانتخابات قادمة وانه ان لم يعمل على المحافظة على الشرعية، وحرية النشاط الحزبي فان الراي العام قد يتحول إلى أحزاب المعارضة، كل هذه العوامل تخفف من غلواء حزب الأغلبية وتجعله يلتزم و إلى حد ما جادة الصواب والحرية في النشاط الحزبي⁽⁴⁴⁾. وإذا كان هذا هو دور الحزبين في النظام البرلمان، إلا إنه في النظام الرئاسي يختلف نظراً لقيام هذا النظام أصالة بالفصل بين السلطات بدرجة أكبر من النظام البرلماني، ثم إن التعادل فيه مختل لصالح السلطة التنفيذية ولا تتدخل السلطة التنفيذية في اعمال السلطة التشريعية كما ان السلطة التشريعية لا تتدخل في اعمال السلطة التنفيذية الا نادراً وعلى سبيل الاستثناء ولهذا إذا ساد نظام الحزبين في بلد يعتنق النظام الرئاسي

فإننا نكون امام أحد فرضين، فإما ان يكون رئيس الجمهورية من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية وأما أن يكون من حزب والأغلبية البرلمانية من حزب آخر. وفي الحالة الأولى فإننا نكون امام تركيز للسلطة وتترتب على ذلك النتائج المترتبة على وجود حزبين في نظام برلماني أما في الحالة الثانية والتي يكون فيها رئيس الجمهورية من حزب والأغلبية البرلمانية من حزب آخر فلن يكون هناك التعاون والتركيز، وإنما سوف يزيد هذا من الفصل الجامد النظري جموداً ومن هنا فإن النظام الرئاسي في ظل الحزبين يتجاذبه تياران، تيار تركيز السلطة اذا كانت الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية من حزب واحد، وتيار الفصل بين السلطات اذا كانت الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية من حزب آخر (45). أما إذا تعددت الأحزاب في ظل نظام برلماني فإنه من الصعب ان يظفر أحدهما بالأغلبية البرلمانية، وبالتالي لا يمكن لأي حزب منها أن يشكل الحكومة بمفرده، ذلك إن الوزارة في حاجة إلى أن تستند إلى أغلبية برلمانية تمكنها من مواصلة عملها، ومن هنا يبرز نظام الوزارة الائتلافية، بمعنى أن تشكل الوزارة من عدة أحزاب متقاربة المبادئ تتفق عادة على برنامج معين لتنفيذه. وفي ظل هذا النظام تكون الحكومات قصيرة العمر، لأن الائتلاف سريعاً ما يهتز وتفقد الحكومة الأغلبية التي تستند إليها في البقاء في الحكم، ويجد البرلمان فرصته لأعمال حقه في سحب الثقة في الوزارة إن هي خرجت عن السياسة العامة أو الشرعية أو حرية النشاط الحزبي. أما إذا تعددت الأحزاب في النظام الرئاسي الذي يؤدي الى فردية الجهاز التنفيذي بمعنى ان رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة، فلا يوجد في هذا النظام رئيس وزراء يرأس مجلس الوزراء، وهو الأمر الذي يؤدي الى ان النظام الرئاسي لا يعرف الائتلاف في السلطة التنفيذية وبالتالي يتلافى كل عيوب الوزارات الائتلافية التي يعرفها النظام البرلماني (46).

الفرع الثاني/ نظام الحكم الديمقراطي والدكتاتوري. أولاً/ نظام الحكم الديمقراطي.

الحكومة الديمقراطية (Democratic Government) هي الحكومة التي يسند فيها مصدر السلطة إلى الشعب. فالشعب في هذه الصورة من الحكومات هو مصدر السيادة والسلطان، وهو صاحب السلطة الحقيقية. والحكومة الديمقراطية لا تظهر لنا فقط في أنظمة الحكم الجمهوري، بل يمكن أن تطبق كذلك في أنظمة الحكم الملكي إذا ما كنا في صورة النظام الملكي الدستوري الذي يتولى فيه رئيس الدولة (الملك) منصبه بالوراثة، ولكن السيادة تبقى في يد الشعب، الذي يمارسها بنفسه بطريقة مباشرة، وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية المباشرة) أو عن طريق إنتخاب نواب عنه ليمارسوا السلطة نيابة عنه، وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية النيابية). وقد انتخب الشعب برلماناً لممارسة السلطة يكن بمشاركته، وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية غير المباشرة) (47). والديمقراطية اصطلاحاً (48) أما وسيلة في الحكم أو منهجاً في التعامل الاجتماعي لا تعني المستوى نفسه من المشاركة الشعبية في كل الأزمنة والأمكنة. ففي المجتمع اليوناني القديم الذي ظهرت فيه الديمقراطية ومورست، وانتقلت منه إلينا عبر تطورات ومعاني مختلفة، كانت الديمقراطية تمارس بطريق ابعدها ما يكون عن الديمقراطية بمعناها المعروف وهو حكم الشعب، لأن المفهوم اليوناني للشعب كان يستبعد فئة الارقاء من الشعب الذي حكم حتى في أثينا واسبارطة رغم أن فئة الارقاء كانت تمثل نسبة عالية من المجتمع. فكان الحكم أقرب إلى الارستقراطية منه إلى الديمقراطي. وكان اليونانيون يبررون موقفهم ذلك بأن الرقيق لا يعد مواطناً (citizen) وبالتالي لا يجوز له أن يتمتع بالحقوق السياسية (49). لقد عبّر افلاطون عن الديمقراطية بقوله "إن الإرادة المتحدة للمدينة هي مصدر السيادة". كما بين ارسطو بأن "السلطة يجب أن تنبع من الجماعة وليس من شخص الحاكم، وأن خير الحكومات هي الحكومة التي يسود فيها القانون (50). والديمقراطية في المجتمع الأوربي ليست وليدة زمانها أو مكانها، وإنما جاءت عبر تطور متواصل لعلاقة المحكومين بالحكام وصراع شديد بين السلطة الزمنية التي كانت يمثلها الملوك، والسلطة الدينية التي كانت تمثلها الكنيسة، وانتقال هذا الصراع بين أطراف السلطة الزمنية ممثلة بالملوك والحكام أصحاب السلطان المطلق من جهة والشعوب من جهة أخرى (51)، حتى استطاع مفكرون سياسيون وفلاسفة مميّزون بفكرهم خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر أمثال (جون لوك) في إنجلترا و(جان جاك روسو) في فرنسا أن يمهّدوا لانقلاب جذري في فكر الشعوب شارعين أسلحتهم المختلفة في أوجه الحكم المطلق آنذاك بهدف تقييد السلطة والحد من

صلاحياتها. فكانت الثورة الفرنسية عام (1789) التي نادى بحرية الشعوب ومساواة الناس والحفاظ على ملكياتهم وحقهم في مقاومة الطغيان الواقع عليهم. وكان فكر (جان جاك روسو) بمثابة الفلسفة السياسية الاجتماعية لتلك الثورة، حتى قيل بأن كتاب "العقد الاجتماعي" لجان جاك روسو كان "انجيل الثورة الفرنسية". وكان إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الذي صدر عام (1789) الوثيقة الإنسانية السياسية الأولى التي نقلت هذه المفاهيم من جانبها النظري إلى الجانب الواقعي التطبيقي، حيث جاء في المادة (الثالثة) من هذا الإعلان على أن "السيادة كلها للأمة ولا يجوز لأي هيئة أو شخص ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة من الأمة. كما أن المادة الأولى قد نصبت على أن "الأفراد يولدون ويعيشون أحراراً متساوين أمام القانون دون أن يكون بينهم أي تفاوت إلا على أساس المصلحة العامة". بل أن الدستور الفرنسي لعام (1791) اعتبر أن وثيقة إعلان حقوق الإنسان الفرنسي سألقة الذكر مقدمة له وجزء لا يتجزأ منه⁽⁵²⁾. الدستور الأمريكي الصادر عام (1787) وقبله إعلان مبدأ الاستقلال الصادر عام (1776) كانا قد أبرزوا وأكدوا على عدة حقوق وحرقات الاعتداء عليها أو الانتقاص منها تحت مظلة أي تنظيم مهما كان. وكان التعديل الرابع عشر والخامس عشر على الدستور الأمريكي الذي تم إقرارهما عام (1868) و عام (1870) متضمنان تأكيدات على حماية حقوق وحرقات المواطنين في مواجهة أي سلطة مهما كانت⁽⁵³⁾.

ثانياً/ نظام الحكم الدكتاتوري.

تقوم الحكومة الدكتاتورية كالمملكة المطلقة على أساس انفراد شخص واحد بالسلطة، ولكن الدكتاتور لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يصل إليه بفضل كفايته وجهوده الشخصية، وأحياناً عن طريق ما يتمتع به أنصاره من قوة ونفوذ. ولذلك فإننا غالباً ما نجد الدكتاتور يستمد سلطاته وقدرته في السيطرة على الغير من مقومات شخصيته المتميزة، بخلاف ما كان يركن إليه الملوك في أوروبا من نظريات إلهية ثيوقراطية للبقاء على العرش وتوارثه. ومع وجود خصائص عامة للدكتاتورية، فقد حاول بعض الفقه تقسيم الحكومات الدكتاتورية إلى حكومات دكتاتورية مذهبية (ideologique) إذا كانت تستند إلى أيديولوجية معينة كالنازية الهتلرية، أو الفاشية الموسولينية، وحكومات دكتاتورية تجريبية (empirique) عندما لا تقوم على مذهب أو فكر معين، وإنما على تجارب عملية في الحكم الفردي لأثبتت صحة قناعة فردية معينة⁽⁵⁴⁾. ولكن الدكتاتور في كل الأحوال يحاول بذل كافة جهوده لتحقيق الصالح العام، حتى يضمن رضا الشعب عنه، ويشبع غريزة العظمة والمجد لديه. والحكم الدكتاتوري عادة ما ينشأ عقب اضطرابات داخلية، أو أزمات سياسية، أو اقتصادية، أو هزائم عسكرية، أو كوارث تثير حفيظة الشعوب لعدم قدرة أنظمة الحكم القائمة على معالجتها، والتصدي لها، والقضاء على أسبابها. فيكون ظهور الحكومة الدكتاتورية كرد فعل محبب لدى الشعوب، بما يستطيع هذا النوع من الحكومات أن يخلقه في النفوس من آمال وطمأنينة بعد الفقر والبؤس والانقسام مثلما حدث في كل من روسيا القيصرية وأدى إلى ظهور الدكتاتورية البلشفية بزعامة لينين عام (1917) وإيطاليا وأدى إلى ظهور الدكتاتورية الفاشستية بزعامة موسوليني بعد عام (1920). وألمانيا عقب الحرب العالمية الأولى وما عاشته من خراب ودمار وذل، نتيجة معاهدة فرساي والذي أدى إلى تقبل الشعب الألماني لدكتاتورية هتلر النازية. حدث ذلك أيضاً في كل من النمسا وتركيا وإسبانيا ويوغسلافيا وغيرها⁽⁵⁵⁾.

المطلب الثاني/ المصلحة العامة والآداب العامة.

تمثل المصلحة العامة الهدف الذي يجب على المشرع أن يسعى لتحقيقه، ولتحديد طبيعة العلاقة بين النظام العام والمصلحة العامة ومدى التطابق والاختلاف بينهم. أما الآداب العامة فهي من المقاصد المهمة التي ركزت عليها الدول في دساتيرها وأعطتها اهتماماً كبيراً في نصوصها، فجاءت مقترنة بالنظام العام والأمن العام ومساوية لهما بالأهمية، وعلى الرغم من أن كثير من الفقهاء عد الآداب العامة والأخلاق من ضمن العناصر المعنوية للنظام العام أي أنها جزءاً من النظام العام وليست مستقلة عنه وهذا ما تبنته النظريات الحديثة بشكل خاص عند تناولها لمفهوم النظام العام. وسنتناول هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: المصلحة العامة:

الفرع الثاني: الآداب العامة:

الفرع الأول/ المصلحة العامة.

لكل فرد احتياجات يسعى إلى إشباعها وحاجات ومصالح يهدف إلى قضائها، وتتكفل الدولة بتوفير وتحقيق تلك الاحتياجات والمصالح، وغالباً ما تقوم الدولة بإسناد تلك المهام إلى السلطة التنفيذية التي تقوم بتلك المهام، وذلك لضمان سير واستمرار الحياة في جميع المجالات⁽⁵⁶⁾. وتحتل المصلحة العامة مركزاً مهماً في تصرفات الأفراد وفي التشريع، بغض النظر على أن تكون منفعة شخصية أو عامة، ولذا لم تصدر شريعة من شارع، ولا حكم من حاكم، ولا إرشاد من مرشد إلا لمصلحة قصد إليها ورأى أن السبيل إليها هو ما شرعه أو أمر به أو أرشد إليه، تلك هي الفطرة وما يقضي به العقل وما يشهد به الواقع. والمصلحة القانونية التي ابتغى المشرع حمايتها في كافة صور الاعتداء على المصلحة العامة بصفة خاصة، أو ضمان حسن أدائها على الوجه السليم وحماية للمصلحة العامة عموماً⁽⁵⁷⁾. والقانون يسعى دائماً إلى حماية مصالح اجتماعية مشتركة بقدر ضرورتها لإشباع حاجات معينة ينهض عليها بناء المجتمع، وتختلف هذه الحماية وفقاً لمدى الأهمية التي يحظى بها موضوعها، حتى إذا بلغت في نظر المشرع شأناً كبيراً تدخل بحمايتها أو وضع القيود، وتختلف أوجه الحماية والقيود وفقاً لظروف المجتمع، وتبعاً للمصالح التي يسعى إلى حمايتها⁽⁵⁸⁾. والمصالح التي يرمي الشارع إلى حمايتها مصالح اجتماعية وسياسية، حتى وإن كانت هناك بعض المصالح الفردية التي يحميها المشرع، أي أن المشرع يهدف بالحماية ووضع القيود دائماً إلى حماية مصالح عامة وليست خاصة. ذلك أن سياسة الحماية والقيود ما هي إلا إنعكاس لحاجات الجماعة ومصالحها وقيمها، لذلك نجد أن الحماية والقيود لتلك المصالح، كي تكون لها فعاليتها، لا بد وأن تحيط بأي فعل من شأنه أن يضر أو يهددها بالضرر، وطبيعي أنه للوصول إلى حماية هذه المصالح، يتعين حماية المصالح الجزئية والتي من مجموعها تتكون القيم والمصالح العامة لذات الجماعة⁽⁵⁹⁾. واختلف الفقهاء حول موضوع تعريف موحد للمصلحة العامة، ذلك أن جميع النصوص التي جاءت كمصدر لفكرة المصلحة العامة نجد أنها اكتفت بالنص عليها دون أن تضع تحديداً أو تعريفاً لها. وبالتالي فإن كلا من التشريع والعمل الإداري قد خلا من وضع تعريف لفكرة المصلحة العامة من جهة وعدم وضع معيار ثابت ومحدد لهذه الفكرة من جهة أخرى. وفي الوقت الذي لم يتعرض المشرع والقاضي الإداري لتعريف هذه الفكرة الجوهرية، يلجأ كل منهما إلى النص عليها وترديدتها في مناسبات متعددة، حتى أصبحت تمثل روح القانون، وعامل أساسي في تحديد نطاق تطبيقه، وفي وصف القانون الإداري بصفة خاصة بأنه قانون المصلحة العامة، إذ تعد هذه الفكرة المعيار الأصلي لتطبيق النظام الإداري، فكل نشاط، وكل عملية، وكل موقف تتخذه الإدارة يوحى بدوافعه، أي فكرة المصلحة العامة، ويمتلك في ثناياه معالم النظام القانوني الواجب التطبيق.

أولاً/ تعريف المصلحة العامة عند فقهاء القانون.

تناول فقهاء القانون تعريف المصلحة العامة، فقد عرفها الدكتور مأمون سلامة بأنها: المصلحة هي العنصر الوحيد للحق، وهي قيمة معنوية، أو مادية يسندها الشخص إلى مال يتخذ كوسيلة لإشباع حاجة، وإذا كان في الحقيقة مضمون كل حق يحتوي على مال، فإن هذا المال لا يكون له ذات المنفعة، ولا يمثل ذات المصلحة بالنسبة للجميع، فتقدير الميزة، أو المنفعة يتم حسب كل مستفيد، فإن التحديد الوضعي للمصلحة يجب ألا يكون ثابتاً، فالحقوق تتحول كلما تغيرت المصالح في الحياة⁽⁶⁰⁾. ويرى جانب من الفقه الفرنسي أنه: تكون المصلحة محمية عندما يكون حقاً، فالأسلوب القانوني يجب أن يهتم باكتشاف العناصر الموضوعية التي تحكم كل الحلول اللازمة في القانون الوضعي، إذ ينبغي في التفسير أن يقرر بوضوح ما الذي تكشفه الطبيعة الاجتماعية، وطبيعة الأشياء الموضوعية، وعلى ذلك فإن التفسير الموضوعي، يحقق في الدرجة الأولى جمع وموازنة المصالح، وعلى هذا ينبغي تقرير المصالح الموجودة- تقدير قيمتها- وزنها بطريقة ما بميزان العدالة، حتى نرجح الأكثر أهمية بالموازنة المطلوبة، وينتهي هذا الرأي إلى أن المصلحة تكون محمية عندما يعترف بأنها حق بسبب وحيد، هي أنها تمثل القيمة الأعلى⁽⁶¹⁾. كما عرفها الدكتور رمزي سيف على أنها: المصلحة شرط التنفيذ للحقوق الفردية، وتبدأ هذه الفكرة بأن القواعد القانونية تفرض على الأشخاص الذين يعيشون في مجتمع، ويكون تنفيذها بواسطة السلطة العامة، فالقانون الموضوعي يهدف أساساً إلى تحديد نطاق كل سلطة تجاه الآخر، فالنظام الاجتماعي يضع في إعتباره

الضرورات التي تدفع الشخص إلى التصرف، والهدف الذي ينبغي الحصول عليه، وبصفة خاصة المصلحة التي تقرب وتربط الأشخاص. كما تطرق الدكتور محمد عبد السلام مخلص إلى تعريف المصلحة في دعوى القانون الخاص بأنها: الحاجة إلى حماية القانون أو الغاية التي ينشدها من يرفع الدعوى، هذه الغاية تكون في العادة تحقيق الحماية القانونية، ومن ثم فإنها هي الحاجة إلى حماية القانون، للحق المعتدى عليه، والمهدد بالاعتداء عليه، والمنفعة التي يحصل عليها المدعي بتحقيق هذه الحماية⁽⁶²⁾. من ذلك يتضح لنا أن المصلحة في القانون المصري شأنها شأن القانون الفرنسي متعددة الاستعمال، إذ يقصد بها قيمة أو منفعة، وكونها شرط لتنفيذ حق، أو لتحديد نطاق الحق. ومن وجهة نظرنا نحن بدورنا نؤيد الرأي الذي يعرف المصلحة من خلال التفرقة بينها وبين المال، فهذا الأخير يقصد به كل ما من شأنه أن يسد حاجة من حاجات الانسان، بينما المصلحة هي التي تمثل العلاقة بين المال والشخص، أو بعبارة أخرى هي تكليف، أو تقييم لتلك العلاقة بين حاجات الفرد وبين الوسائل التي تستخدم لإشباعه وأن المصلحة هي كل حاجة إنسانية إذا كان من شأنها أن تؤدي إلى إشباع مادي للإنسان، أو تحقق له استقراراً نفسياً (معنوياً) على أن لا تتعارض هذه الحاجات مع ما يقرره الشارع. هذا من شأنه أن يؤكد ارتباط المصلحة بالمنفعة، سواء كانت مادية ملموسة، أو معنوية.

ثانياً/ مضمون المصلحة العامة .

لفكرة المصلحة العامة مدلولين أحدهما سياسي، والآخر قانوني، وبالنسبة للأول يقضي بأن المصلحة العامة لا تختلف في طبيعتها الخاصة عن المصالح الفردية أو مصالح الجماعات، وهي مجرد تحكيم بين مصالح خاصة مختلفة، وهذا التحكيم يجري في ضوء توجيهين هما:

1- إن المصلحة العامة هي مصلحة الجماعة الأكثر عدداً.

2- إن المصلحة العامة لا تقدر كماً (Quantite Vement)، وإنما كيفاً (Qualitative Vement)

فالمصابون بمرض معدٍ لا يشترط أن يكونوا أكثر عدداً من جمهور المواطنين، ولكن العبرة تكمن في قيمة الصحة للفرد، وأهمية حياة الانسان، وهذه الفكرة تتغير تبعاً لتغير الزمان والمكان⁽⁶³⁾ ويذهب رأي إلى القول بأن المصلحة العامة هي مجرد تحكيم بين مصالح خاصة مختلفة، إذ إن مصلحة مجموع المواطنين هي مصلحة عامة، لأنهم فرداً معيناً، أو أفراد معينون، ومن ثم فإن القول بأن ترجيح المصلحة العامة على مصلحة أي فرد هي مجرد ترجيح أو تحكيم بين مصالح خاصة مختلفة، أمر غير مقبول، فالصحيح إن الترجيح سيكون بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية الخاصة، يجب أن تغلب الأولى في كل الأحوال. إن المفهوم السياسي للمصلحة العامة يسمح للدول بأن تمد نشاطها إلى كل مكان ما تراه السلطة الدستورية أو التشريعية بأن دواعي المصلحة العامة تقتضي أن تتولاها الدولة⁽⁶⁴⁾. أما المدلول القانوني للمصلحة العامة فيعني ضرورة تحديد عناصر المصلحة العامة من السلطة المختصة، وقد يحدد الدستور بعض المصالح الخاصة أو تقوم بذلك السلطة المؤسسة (Constituent)، وقد نصت المادة الخامسة من اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام (1789) على: (لا يحق للقانون أن يمنع سوى الأعمال الضارة بالمجتمع، وكل ما لا يجرمه القانون لا يمكن منعه ولا يمكن أن يجبر أحد على فعل ما لا يأمر به القانون). كما أشار الدستور المصري لسنة 2012 والمعدل عام 2014 إلى الأخلاق والآداب العامة والدين والتأمين الصحي، وكفالة العمل، وضرورة التعليم⁽⁶⁵⁾، والغالب إن عبئاً تحديد أهم عناصر المصلحة العامة يقع على عاتق المشرع فهو قد ينشأ مرفقاً عاماً، ويعدده عنصراً من عناصر المصلحة العامة، ويحدد القواعد القانونية التي تحقق هدف المصلحة العامة، كما إن الإدارة بدورها تقوم بتحديد بعض أهداف المصلحة العامة في المجالات التي لا تكون من اختصاص المشرع⁽⁶⁶⁾. وفي العراق أشار دستور جمهورية العراق لسنة 2005 إلى نماذج المصلحة العامة أسوة بنظيرة المصري فكفل حق التعليم المادة (34) والعمل في المادة (22/أولاً) والتأمين الاجتماعي والصحي المادة (30) والدين المادة (43) والآداب العامة. ونلاحظ في هذا الصدد أن فكرة المصلحة العامة فكرة فضفاضة تحمل في طياتها الكثير من الآراء والاتجاهات الامر الذي قد يؤدي بالإدارة في بعض الأحيان إلى أن تتعسف عند إلغائها لقرار ما بحجة المحافظة على الصالح العام دون أن تكون هنالك صلة حقيقية بذلك، إن فضفاضة ومرونة هذه الفكرة دفع العديد من الفقهاء إلى دراستها وتحديد عناصرها، فمنهم من حددها بثلاثة عناصر هي: العدالة الاجتماعية

والسكينة العامة والتقدم الاجتماعي. بينما ذهب رأي آخر إلى إن عناصر المصلحة العامة هي المنفعة واشباع الحاجات وعنصر المشروعية ومنهم من يطلها إلى المنفعة والهدف وحالة الموافقة بينهما⁽⁶⁷⁾. وبما إن من واجب الإدارة وهي بصدد مباشرة أعمالها ان تهدف الى تحقيق المصالح العامة، لذا فلا بد من توضيح الفرق بين طبيعة المصالح العامة والخاصة على النحو الآتي: -

1- إن استهداف تحقيق المصلحة العامة هو شرط موضوعي لمشروعية العمل الإداري، بعكس نشاط الافراد الذين يستطيعون العمل في حدود الشرعية والأخلاق، ولأجل غايات مختلفة تشمل المصالح الشخصية، ومن ثم فان الإدارة لا تعمل الا على ضوء المصلحة العامة وحدها، وإلا فإن قرارها سيعاب بعيب الانحراف بالسلطة.

2- إن واجب الإدارة في تحقيق المصلحة العامة، يترك لها حرية اختيار الوسائل المؤدية إلى ذلك، وهذا ما يعبر عنه بأن المصلحة العامة عنصر الشرعية، وإن الوسائل هي من عناصر الملائمة.

ثالثاً/ تطبيقات القيود على حرية النشاط الحزبي.

1- قيود المشرع الأمريكي على الحزب الشيوعي.

منذ أن قامت الثورة الاشتراكية في روسيا القيصرية عام (1917) ومنذ أن تسيد البلاشفة الموقف وأصبح الحزب البلشفي هو الحزب الحاكم تحت اسم الحزب الشيوعي السوفيتي عاشت الولايات المتحدة الأمريكية في ظل ما سمي بالرعب الأحمر (Red Scare)، رغم بعد الشقة بين البلدين من حيث المكان والأسس والأصول الاجتماعية والسياسية والظروف العامة، وتوقياً لهذا الخطر الأحمر سعى المشرع الأمريكي بكل السبل والوسائل إلى ضربة متمثلة في الحزب الشيوعي الأمريكي، بل إلى مناهضة الفكرة الشيوعية ذاتها عن طريق التشريع، والرعب أو الخوف الأحمر كما كان شائعاً في هذا الوقت لم يكن مصدره الخشية من حدوث إنقلاب مسلح يغير الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في أمريكا، ويفرض نظاماً مغايراً تماماً يتخذ من الماركسية اللينينية أساساً للحكم، بل كان مصدر الخوف هو الخشية من تمكن أعضاء الحزب الشيوعي من التغلغل عبر وسائل الاعلام المختلفة والمؤسسات التعليمية، فيصوغوا عقلية الشعب الأمريكي بما يتفق والمبادئ الشيوعية. ولعل هذا ما يفسر الإجراءات القمعية الشديدة التي اتخذت ضد المهنيين ورجال الفكر والفن والاعلام في تلك المدة متمثلة في ما أجرته لجنة الكونغرس للنشاط غير الأمريكي والتي عرف نشاطها باسم (المكارثية) نسبة إلى السيناتور مكارثي التي اقترحها واشرف عليها. وامام هذه اللجنة التي بدأت نشاطها 1938 واستمر بعد ذلك لسنوات تعرض عدد كبير من المثقفين الأمريكيين الذين لجئوا إلى الولايات المتحدة الأمريكية هرباً من النازية للتحقيق بتهمة الشيوعية ومن بينهم الكاتب الأمريكي الشهير (آرثر مللر) والكاتب العالمي (برنولد بريخت) والمغني الزنجي (روبسون) وعائلة (ايزلر) التي فرت إلى أمريكا هرباً من النازية وغيرهم من كبار المثقفين⁽⁶⁸⁾. ونظراً لما تكفله الديمقراطية الأمريكية - نظرياً- من ضمانات قانونية للحريات فقد كان على المشرع الأمريكي وهو بصدد تنفيذ مهمته في ضرب الحزب الشيوعي وأعضائه ان يتم ذلك في إطار الدستور الأمريكي وما يكفله من مبادئ الا أن تحقيق هذه الغاية التشريعية قد يبدو متعارضاً مع أكثر من أصل ديمقراطي ذلك أنه يهدر حرية التعبير عن أي رأي طالما إنه لا ينطوي على جريمة كما إنه يفرض على الشعب نظاماً اجتماعياً وسياسياً جامداً لا يجوز المساس به على الرغم من قيام الدستور الأمريكي واي دستور ديمقراطي على مبدأ سيادة الشعب وحقه في تغيير النظام السياسي أو الاجتماعي الذي يعيش في ظله كما إنه مما لا يتفق مع أصول الديمقراطية إنتهاج سياسة تشريعية تسلط الحكم على مصادر الفكر والتعبير أو تحول دون إقناع الشعب بالطرق السلمية بضرورة تغيير النظام السياسي أو الاجتماعي .

وقد تدرج أسلوب المشرع الأمريكي في معالجته لموضوع الشيوعية والحزب الشيوعي الى الحد الذي إنتهى به إنتهاك كافة القيم والمبادئ الديمقراطية وازاحتها من طريقة وصولاً إلى التأييم الكامل للشيوعية والحزب الشيوعي عام (1954) فحتى ذلك التاريخ لم يكن الحزب الشيوعي ماثماً بطريقة مباشرة بمعنى إنه لم يصدر ذلك التاريخ قانوناً يحظر الحزب الشيوعي إلا إنه قد صدرت عدة قوانين تؤدي إلى هذه النتيجة بطريقة غير مباشرة إذ جعلت الانضمام إلى مثل هذا الحزب من قبيل المغامرة التي لا تؤمن عقباها وهي قد توسعت في العقاب فلم تقتصر على عقاب الداعية الشيوعي باعتبار الدعوة الشيوعية دعوة

مناهضة لأسس الدستور ومناديه بالعنف بل هي قد تجاوزت ذلك إلى ابتداء أساس جديد في المسؤولية الجنائية يؤدي إلى عقاب كل شخص ينضم إلى دعوة تتهم بالعنف ولو لم يكن هذا الشخص يعلم باتجاهاتها، هذا وقد وصف الفقه الدستوري الأمريكي هذا المذهب الجديد في التجريم بأنه مذهب الاجرام بالانضمام أو بالانتماء، وقد تمثل ذلك فيما عرف باسم (قانون سميث) (1940)⁽⁶⁹⁾. أو قانون تسجيل الأجانب وبذلك دخلت التشريعات المجرمة للنشاط الشيوعي دائرة ما يسمى (Anti sedition laws) أو تشريعات مجابهة الفتنة ونصوص القانون التي استخدمت ضد ما سمي (الفتنة) احتواها الفصلين الثاني والثالث. ومن الناحية العملية فإن نصوص قانون سميث (قانون تسجيل الأجانب) استخدمت فقط في مواجهة زعماء الحزب الشيوعي الأمريكي، كجزء من البرنامج الحكومي الذي كان يهدف إلى مواجهة المشاكل الناجمة عن الحرب الباردة، وقد شكل هذا القانون قيد على حقوق حرية التعبير والنشر، ومنها حرية النشاط الحزبي المكفولة بواسطة التعديل الأول للدستور الأمريكي. أما الأسلوب الأخر الذي اتخذه المشرع الأمريكي فهو أسلوب الرقابة الإدارية على الحزب الشيوعي والمنظمات الشيوعية بإصداره لقانون الأمن الداخلي (1950) أو ما سمي بقانون ماكاران (Mac carran) والقاعدة الأساسية التي فرضها هذا القانون هو إن الواجب على كل المنظمات ذات النشاط الشيوعي والمنظمات الضالعة معها أن تسجل نفسها. والنص الأساسي في هذا القانون إشتراط القيام بإجراءات أمام لجنة سميت (بلجنة مكافحة الأنشطة الدولية الانقلابية) (Subversion activity control board). وهذه اللجنة الإدارية هي التي تقرر منظمة ما متهمة بأنها ذات أغراض شيوعية من عدمه فإذا قررت بالإيجاب فإنها تدعو المنظمة إلى تسجيل نفسها بهذه الصفة لدى النائب العام. المستند الذي توقعه المنظمة بهذه الصفة لدى النائب العام يجب أن يكون مصحوباً بإعلان يحدد أسماء المسؤولين، وأعضاء المنظمة، وموقفها المالي، ويفرض هذا القانون غرامة تصل إلى عشرة آلاف دولار وعقوبة السجن التي تصل إلى خمس سنوات عن أي بيان خاطئ، ومثاله سقوط أسم أحد الأعضاء من الكشف مثلاً وهذه المستندات تخضع لرقابة دقيقة وتطبق الغرامة السابقة أيضاً عن كل يوم عن تأخير تقديم التقرير. وهذا القانون يتضمن أيضاً رفض إعطاء تصريح الهجرة لكل الأجانب الذين مارسوا على حد تعبير القانون أنشطة ذات طبيعة من شأنها الإساءة للمصلحة القومية بأن كانوا أعضاء في الحزب الشيوعي أو منظمات انقلابية. أما الخطوة الأخيرة التي اتبعها المشرع بشأن محاربة الحزب الشيوعي، فهي التأييم الكامل لهذا الحزب ونشاطه بوضع الحزب خارج نطاق القانون واعتبار مجرد الانتماء إليه بحد ذاته جريمة، وذلك بإصدار قانون مكافحة الشيوعية (1954) (The Communist control act.) وهذا القانون يواجه مباشرة الحزب الشيوعي وهو إن كان لم يصف الحزب بأنه غير مشروع إلا أنه أبرزه كأداة لمؤامرة دولية تهدف إلى قلب حكومة الولايات المتحدة والنتيجة أنه يصبح عملياً خارج إطار القانون، أي غير شرعي بما يحرمه من الاستفادة من أي حقوق، أو مزايا معقودة للجمعيات الشرعية المنشأة في حظيرة قوانين الولايات، أو من أية مزايا سياسية (70)

2- القيود على الحزب الشيوعي في الدستور الألماني:

إذا كان المشرع الأمريكي اضطر على نحو ما أوضحنا إلى التدخل بطريقة سافرة لضرب الحزب الشيوعي الأمريكي إلى حد انتهاك الدستور بانتهاه إلى التأييم الكامل للحزب ونشاطه بوضعه خارج إطار القانون بإصداره قانون مكافحة الشيوعية (1954). فإن المشرع الدستور الألماني قد كفل المشرع العادي تلك المؤنة ورفع عنه هذا الحرج إذ سلح دستوره بمواد مانعه أو وقائية مرنة الصياغة بحيث يمكن عن طريقها حظر نشاط أي حزب. فالدستور الألماني أو القانون الأساسي الصادر عام (1949) يمثل أهمية كبيرة فيما يتعلق بالمسألة الشيوعية فقد فسر على إنه يحظر أداء الحزب الشيوعي، وذلك بإبتداعه ما يسمى (بالكيان الدستوري للأحزاب السياسية) وهو ما يشكل اتجاهاً جديداً في الحلول الممكنة في مواجهة المسألة الشيوعية، فالمادة (21) من هذا الدستور تنص على إن "إن الأحزاب تشارك في تكوين الإرادة السياسية للشعب، وإنشائها حر، وتنظيمها الداخلي ينبغي أن يتسق مع المبادئ الديمقراطية ويجب أن تقدم حساباً عاماً عن مصادرهما والأحزاب بسبب أغراضها، أو مسلك أعضائها تدعو للإساءة للنظام الأساسي الحر والديمقراطي والاطاحة، أو قلب الجمهورية الاتحادية الألمانية هي أحزاب غير دستورية وتفصل

المحكمة الدستورية الاتحادية في مسألة عدم الدستورية". ويعلق الفقيهان الشهيران (شارل دباش) و(جان ماري بونتسييه) على تلك المادة بقولهما ان القانون الأساسي سلح السلطة ضد الأحزاب بما ابتدعه من عبارة "النظام الأساسي الحر الديمقراطي" ويتساءلان في دهشة عما يمكن أن تعنيه هذه العبارة⁽⁷¹⁾. ومن المادة المتقدمة يبين إن المانيا الاتحادية تبنت صيغة جديدة، أو مفهوم جديد، هو الحزب الدستوري وهذه الصيغة الجديدة ذات مضمون مزدوج، فهي تفرض تجميع الأحزاب قانوناً في حظيرة النشاط العام والمصلحة العامة، وأيضاً تستهدف وضع حدود على معارضتها. ودستورية الأحزاب هذه تضع أيضاً شرطاً على التناقض الذي يمكن أن ينشأ بين التنظيم القانوني للأحزاب والغاية السياسية التي تستهدفها، وذلك بإسنادها دور محدد للأحزاب في ممارسة السلطة متميز عن وظيفتها المعارضة، فالأحزاب عندئذ تكون صاحبة حق في السيادة الوطنية والشعبية. وفكرة الدستور هذه تفرض تعريف دستوري سابق للأحزاب السياسية وتحدد أيضاً حقوق والتزامات الأحزاب السياسية، وتفرض كذلك الجزاءات على تجاوز الحقوق، وعدم إحترام الإلتزامات والقيود من جانب الأحزاب السياسية. وعلى ذلك فالأحزاب السياسية في المانيا الاتحادية يمكن ان تكون محلاً للحظر بقرار من المحكمة الدستورية ولا يوجد في ذلك ثمة تناقض بين حماية الحقوق الأساسية والجزاء المتمثل في حل الأحزاب لأن هذا الجزاء لا يفرض الحظر إلا إذا كانت أنشطة الحزب أو أغراضه تعرض وجود كل باقي الحقوق محل الحماية الدستورية للخطر. وعلى هذا فإن حظر الأحزاب إذن عملية قانونية تتم عبر القضاء العالي وحده ففي الواقع لا يكون من حق أي جهة إدارية، أو أغلبية برلمانية أن تتدخل للحد من نشاط التكوينات السياسية التي تتمتع بالحماية الدستورية. فإرادة المشرع لم تعد هي صاحبة السيادة والبرلمان في هذا الشأن يكون مقيداً بالنسبة لوظائفه التقليدية الطبيعية والأمر كله معقود للمحكمة الدستورية الاتحادية. فالمادة (21) من القانون الأساسي مكنت الجمهورية الألمانية من تجنب العودة لفوضوية جمهورية فيمار، وصعود النازية. فالقانون الأساسي "الدستور" وضع في خدمة فكرة سياسية عليا "النظام الديمقراطي والحر" الأمر الذي استطاعت الجمهورية عن طريقة أن تتوصل عبر المحكمة الدستورية الاتحادية إلى حظر الحزب النازي الجديد في عام (1952) والحزب الشيوعي (C.P.D) في عام (1956). والواقع ان الاعتبارات المتقدمة، وذكرى جمهورية فيمار الثقيلة على ضمير كل الماني لم تكن لتبرر مسلك المشرع الدستوري الألماني بتجريمه لأغراض الأحزاب وفقاً لعبارة مطاطه فضفاضة تقود إلى التحكم كعبارة "النظام الأساسي الحر الديمقراطي" فما هو هذا النظام؟ وما هي اطروحاته؟ وما هو معيار تقويم أغراض الحزب للوقوف على مدى اتساقها، أو تنافرها معه؟ ثم منذ متى كانت الديمقراطية تحارب الفكرة؟ فالغرض ليس إلا فكرة. لقد ذهب آباء الديمقراطية ومعلموها ومنظروها إلى إن الديمقراطية تقبل بمن لا يقبلونها وإنها تعبير عن النسبية فهي لا تعرف الآراء الراشدة. وفي عام 1956 أصدرت المحكمة الدستورية الاتحادية حكماً شهيراً باعتبار الحزب الشيوعي الألماني (C.P.D.) حزباً غير دستوري، وبالتالي أمرت بحله وحظر نشاطه⁽⁷²⁾.

3- وهناك تطبيقات أخرى على وضع القيود على نشاط الأحزاب السياسية:

والتي تعتمد على حزب معين او مجموعة من الأحزاب واستبعاد الأخرى. وكان رائد هذا النوع (سوكارنو) رئيس اندونيسيا الأسبق. وطبقاً لهذا النوع من النشاط السياسي فان هناك مجموعة من الاتجاهات الفكرية والأحزاب يحق لها ممارسة والتمتع بحرية النشاط الحزبي، وأخرى لا يحق لها⁽⁷³⁾. لهذا منعت بعض الدول الاشتراكية سابقاً بعض الأحزاب من حرية النشاط الحزبي. مثل بولندا ويوغسلافيا. كما منعت جمهورية مصر العربية عام (2004)، الأخوان المسلمين من العمل، وممارسة النشاط الحزبي، بل وإعتبرتهم منظمة إرهابية. ومنع العراق بعد عام (2006) ممارسة بعض الأحزاب العمل والنشاط السياسي منها حزب البعث (المنحل). وقد صدر في العراق ثلاثة قوانين لتقييد نشاط حزب البعث المنحل الأول قانون إجتهات البعث رقم (1) لسنة (2003) وهو يشير إلى سياسة قامت بها سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق، والحكومات اللاحقة لإزالة نفوذ حزب البعث في النظام السياسي العراقي الجديد، وأعلن أن جميع العاملين في القطاع العام المنتسبين لحزب البعث سيحذفون من مواقعهم،

ويحظر عليهم أي عمل مستقبلي في القطاع العام⁽⁷⁴⁾. والقانون الثاني قانون الهيئة الوطنية العليا المساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008 إذ أشارت المادة (3) من القانون إلى ما يلي:

أولاً: - منع عودة حزب البعث فكراً وإدارةً وسياسةً وممارسةً، تحت أي مسمى إلى السلطة، أو الحياة العامة في العراق.

ثانياً: - تطهير مؤسسات القطاع الحكومي، والقطاع المختلط، ومؤسسات المجتمع المدني، والمجتمع العراقي، من منظومة حزب البعث تحت أي شكل من الأشكال.

ثالثاً: - إحالة عناصر حزب البعث المنحل والأجهزة القمعية الذين يثبت التحقيق إدانتهم بأفعال جرمية بحق أبناء الشعب إلى المحاكم المختصة لينالوا جزاءهم العادل.

رابعاً: - تمكين ضحايا جرائم حزب البعث والأجهزة القمعية ومن خلال مراجعة الجهات المختصة من المطالبة باستيفاء التعويض عن الأضرار التي لحقتهم جراء تلك الجرائم.

خامساً: - الإسهام في الكشف عن الأموال التي استحوذ عليها أعوان النظام البائد بطرق غير مشروعة داخل العراق وخارجه وإعادتها إلى الخزينة العامة.

سادساً: - خدمة الذاكرة العراقية من خلال توثيق الجرائم والممارسات غير المشروعة لعناصر حزب البعث وأجهزته القمعية، وتوفير قاعدة بيانات متاحة عن العناصر المذكورة، لتحسين الأجيال القادمة من السقوط في براثن الظلم والطغيان والاضطهاد.

والثالث هو قانون رقم (32) لسنة (2016) قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والارهابية والتكفيرية⁽⁷⁵⁾.

من كل ذلك نفهم أن هدف القانون هو تحقيق الخير العام والرفاهية الإنسانية، ولا حياة للقانون الذي يستهدف خير طبقة معينة من طبقات المجتمع، ولا يسمح لغيرها بممارسة النشاط الحزبي بحرية، إن الخير العام والرفاهية لا يتحققان إلا إذا اعتبرنا سعادة الانسان ... نوع الانسان: معياراً لذلك الخير. وسعادة الانسان لا تقوم فقط في تظمين احتياجاته المادية بل الروحية أيضاً ومستلزماتهما، فليس من الإنسانية وبالتالي ليس من الخير العام، إن أوفي بحاجات الانسان المادية واذله واقيدته روحياً ومعنوياً.

الفرع الثاني/ الآداب العامة.

هناك تقارب أو انسجام بين النظام العام والمصلحة العامة والآداب العامة وهناك ارتباط وثيق بينهما قد يصل إلى حد عدم الفصل بينهما.

أولاً/ تعريف الآداب العامة:

الآداب العامة هي التي تشكل حياة الفرد، وبالتالي تشكل شكل المجتمع، والآداب العامة هي تلك الآداب المتعارف عليها وفقاً للعادات والتقاليد الموجودة في كل دولة، وتدخل في الكثير من الأمور الحياتية وفي المعاملات اليومية للأفراد ولها أهمية كبيرة في تشكل سلوك الفرد. وأيضاً ترد عبارة الآداب العامة جنباً إلى جنب في لغة القانون مع عبارة النظام العام، وما هذا إلا لأنها من المجالات التي تتعلق بالمصلحة العامة للمجتمع، والتي يقوم عليها مفهوم النظام العام. وإذا كان النظام العام هو مجموعة المبادئ الأساسية: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخلفية التي يقوم عليها مجتمع ما في وقت من الأوقات، فإن الآداب العامة في لغة القانون "هي مجموعة المبادئ النابعة من المعتقدات الدينية والأخلاقية المتوارثة اجتماعياً والعادات والتقاليد والأعراف المتأصلة في مجتمع ما، في زمان معين والتي يعد الخروج عليها انحرافاً لا يسمح به المجتمع." وأيضاً هنالك تعاريف أخرى للآداب العامة منها:

- 1- ما يتلاءم ويتصل بالضمير أو الحاسة الأخلاقية أو المبادئ العامة للسلوك الحميد.
- 2- ما لا يمكن ادراكه أو تطبيقه إلا عن طريق الضمير أو مبادئ السلوك الحميد دون القوانين الوضعية.
- 3 - ما هو قائم على الاحتمال أو ناتج عنه وما يوجد في الذهن من عقيدة وإعتقاد لا يخضع لأي دليل صحيح أو منطقي.

كما عرفها الدكتور عبد الرزاق السنهوري مفهوم فكرة الآداب العامة بأنها: (مجموعة من القواعد وجد الناس أنفسهم ملزمين بإتباعها طبقاً لناموس أدبي يسود علاقاته الاجتماعية، وهذا الناموس الأدبي هو وليد المعتقدات الموروثة، والعادات المتأصلة، وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس. وللدين أثر كبير في

تكيفه). وبالتالي وفقاً لهذه التعريفات فإن الآداب العامة، ليست سوى مجموعة الأسس الخلقية للجماعة، وتدخل من ثم في فكرة النظام العام.

ثانياً/ أهمية الآداب العامة:

وإذا كانت قواعد الآداب العامة تتصل بقواعد النظام العام الذي يرد في نصوص القانون وقواعد الأخلاق، فإنها تختلف عنهما. إنها تختلف عن النظام العام في نطاقها: فالآداب العامة تتعلق على وجه الخصوص بتلك المبادئ والأسس المتصلة بالأمور الجنسية، ولكنها تشمل كذلك بعض المسائل الأخرى كالمقامرة والرهان وكسب المال بطريق غير شريف. أما النظام العام فيتسع ليضم، بالإضافة إلى الآداب العامة، المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجوهرية التي يقوم عليها المجتمع. وتختلف الآداب العامة عن قواعد الأخلاق، فمن المعلوم أن الفقه القانوني يفرق بين قواعد الآداب العامة وقواعد الأخلاق منساقاً وراء التفرقة بين قواعد القانون عامة وقواعد الأخلاق. ومن الممكن تلخيص هذه الفروق في النقاط الآتية: **من حيث النطاق:** فدائرة قواعد الأخلاق هي أوسع من دائرة وقواعد الآداب العامة، لأن قواعد الآداب تهتم بواجب الفرد نحو المجتمع، في حين تهتم قواعد الأخلاق إضافة إلى ذلك بواجب الفرد نحو نفسه، وهي تهتم بالبواغث والنوايا إضافة إلى السلوك المادي الخارجي. وبمعنى آخر يقال إن قواعد الآداب تصدر عن قواعد الأخلاق كما يصدر النهر من الينبوع.

من حيث الغاية: إن غاية الأخلاق هي الوصول بالإنسان إلى الكمال والسمو النفسي، أما غاية الآداب فهي حماية المجتمع من بعض أنواع السلوك التي يمكن أن تؤدي إلى إنحلاله وتفسخه والانحدار به.

من حيث الجزاء: لا يترتب من حيث الأصل على الخروج على قواعد الأخلاق، أي جزاء دنيوي، إلا ما ينص عليه القانون، في حين يترتب على الخروج على قواعد الآداب جزاء مدني، وقد يكون هناك عقاب جزائي. والآداب العامة بحكم كونها جزءاً من النظام العام تستمد بعض خصائصها من هذا النظام. فقواعد الآداب العامة قواعد نسبية متغيرة تختلف باختلاف المكان والزمان من مجتمع إلى آخر، ومن جيل إلى جيل في المجتمع الواحد. فما يعد مخالفاً للآداب في مجتمع ما، قد لا يكون مخالفاً لها في مجتمع آخر. وما يعد غير مقبول في المجتمع في حقبة زمنية قد يغدو مقبولاً في حقبة لاحقة. وإن هذه الخصائص التي تُرى في الآداب العامة لا يمكن الوصول إلى معيار محدد لها سوى الناموس الأدبي للجماعة. ويتم عملياً أعمال هذا المعيار وضبطه من قبل القاضي الذي يتمتع بسلطة واسعة، إلا أن سلطته هذه ليست مطلقة. فيجب عليه، وهو يقوم بتحديدتها، أن ينطلق من أنه يمثل الجماعة في التعبير عن ناموسها الأدبي والأخلاقي، أي يجب أن يكون تفكيره موضوعياً ويستند إلى الشعور العام السائد في المجتمع والروح العامة للنظام القانوني القائم فيه. وعلى هذا فإنه يتمتع عليه أن ينطلق في تحديد ما يعد من الآداب العامة من معتقداته الشخصية، وانطباعاته الخاصة، وميوله وآرائه الأخلاقية والفلسفية، أو من آراء بعض الأفراد، أو بعض الفئات في المجتمع، وإنما يجب عليه أن يضع نفسه في ضمير الجماعة التي ينتمي إليها وينطلق من ذلك في تحديد الناموس الأدبي السائد فيها في زمن معين. بيد أن سلطة القاضي في تحديد مضمون الآداب العامة تخضع لرقابة محكمة التمييز، وذلك للحيلولة دون الإنحراف في التقدير. والآداب العامة هي تلك الآداب التي تؤدي إلى استمرار العلاقات الإنسانية بين الأفراد وتضمن لهم استمرار المحبة والمودة، لأن معظم الخلافات التي تنشأ ما بين الأفراد تكون بسبب عدم التمسك بالآداب العامة في المعاملات اليومية، ومن ضمنها حرية النشاط الحزبي فلو تمسك جميع الناس بالآداب العامة فإن الأشخاص سوف يعتادون على ضبط النفس، وبالتالي تقل الصراعات التي تحدث بين الأشخاص بينهم وبين بعض. تساعد الآداب العامة الناس على انتهاج السلوك القويم الذي يجعل الناس تتجنب التصادم بينها وبين بعضها البعض. تعمل الآداب العامة على مساعدة الأفراد على تأديتهم للواجبات والحقوق، ومنها حرية النشاط الحزبي، ويكون الأشخاص على علم بالالتزامات والمسؤوليات المطلوبة منهم. تعمل الآداب العامة على إنشاء جيل جديد يتحلى بالمقومات الجيدة التي تساعد على استمرارية النجاح في الحياة، كما تساعد الأفراد على التعامل مع بعضهم البعض بالمودة والإخاء وذلك من أجل الوصول إلى أفضل الحالات التي تساعد على الحياة بشكل أفضل. تعمل الآداب العامة على احترام الإنسان لنفسه في المقام الأول واحترام الآخرين، لأنها تجبر الإنسان على التعامل مع الآخرين بالاحترام المطلوب الذي يحقق الحياة بشكل أفضل.

ثالثاً/ علاقة الآداب العامة بفكرة تقييد حرية النشاط الحزبي.

إن الحريات العامة، ومنها حرية النشاط الحزبي مدعوة لأن تمارس في محيط اجتماعي معين قائم على مرتكزات معينة، ومن ثم فإن كل تهديد لسلامة هذه المرتكزات هو تهديد للمجتمع من جهة وللحريات ومنها حرية النشاط الحزبي التي تمارس في إطاره من جهة ثانية. لذلك كان من الضروري أن لا تصل ممارسة أي حرية، ومنها حرية النشاط الحزبي إلى درجة المساس بما يسمى (النظام العام) للمجتمع في كل ما يتضمنه هذا المفهوم من معاني السلامة والأمان وعدم الفوضى. وإلى جانب البنى المادية للمجتمع هناك بنى معنوية يقوم عليها تتمثل بمجموع العادات والتقاليد والمعتقدات المشتركة التي تفرض إحترامها على الحريات، ومنها حرية النشاط الحزبي، وتشكل حداً لها، ومسوغاً مشروعاً لتقييدها، مع وجوب الإشارة إلى أن مفهوم الآداب العامة هو مفهوم متغير تبعاً للأمكنة والأزمنة⁽⁷⁶⁾. حيث تختلف طبيعة الآداب العامة والقيم الأخلاقية العامة، ومدلولها من شعب إلى آخر ومن دولة إلى أخرى، ومن إقليم، إلى آخر كما إنها تتغير على مر الزمن. إن أساس الفكرة المتمثلة في وصف الآداب العامة من مسوغات تقييد الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي حقيقة ان الأفراد لا يعيشون في عزلة عن المجتمع فلا يكفي بأن يحترموا حقوق الآخرين وحرياتهم فقط بل عليهم أن يحترموا أيضاً القوانين الأخلاقية التي يسلم بها المجتمع ويراعوها دائماً. إلا أنه ينبغي أن تظل إمكانية فرض القيود على الحريات، ومنها حرية النشاط الحزبي بأسم الآداب العامة في حدود معقولة، نظراً لما تتضمنه إساءة استعمال هذه الألفاظ المبهمة من خطر. فلا يجوز لأحد أن يسوغ سلوكاً غير أخلاقي استناداً إلى ما له من حقوق، ويبدو أنه من المسلم به أن يقيم القانون الوضعي في مجتمع متمدن وفقاً لمعيار الاخلاق.

ويقول (هـ. جونس): (إنه يجب أن تشكل الأخلاق جزءاً من معاييرنا القانونية إلا إذا تخلينا عن معتقداتنا الأخلاقية في حالة الازمات التي نحتاج فيها فعلاً إلى القواعد الأخلاقية)⁽⁷⁷⁾.

لقد نصت العديد من دساتير دول العالم في موادها على وصف الآداب العامة من المقاصد المهمة التي تسوغ فرض القيود على ممارسة الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي إذ استخدمت قسم من هذه الدساتير (الآداب)⁽⁸⁷⁾، في حين استخدم القسم الآخر (الأخلاق). أما في مصر فإن النصوص القانونية أشارت إلى الجانب المعنوي للنظام العام صراحةً كنص المادة (184) من الدستور المصري لعام 2012 والمعدل عام 2014 ونص المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم (109) لسنة 1971. أما المشرع العراقي فقد نص على الآداب العامة صراحةً كنص المادة (18) من قانون وزارة الداخلية رقم (183) لسنة 1980 الملغي والتي حلت محلها المادة (23) من قانون وزارة الداخلية رقم (11) لسنة 1994، وكذلك نص المادة (17/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام (2005) التي جاء فيها:

(لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية، بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين والآداب العامة) وكذلك ما أشارت إليه المادة (38)، التي جاء فيها: تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب. أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر.

ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون).

والموقف نفسه أتخذه الدستور الأردني لسنة (1952) في المادة (14) منه والتي نصت على إنه: (تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة، ما لم تكن مخلة بالنظام العام، أو منافية للآداب). وكذلك نجد الدستور الإيطالي لسنة (1947) يقتصر في اشارته إلى الآداب العامة في المادة (19) منه والمتعلقة بحرية الأديان والعقائد. أما عن موقف المواثيق الدولية فنجدها هي الأخرى لم تختلف عن الإشارة إلى وصف الآداب العامة من المسوغات المشروعة لتقييد الحريات، ومنها حرية النشاط الحزبي، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (2/29) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة (1948) من إنه: (يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي وكذلك ما نصت عليه المادة (3/12) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة (1966) من إنه: (لا تخضع الحقوق المشار إليها أعلاه لأية قيود عدا تلك المنصوص عليها في القانون، والتي تعد ضرورية لحماية الأمن الوطني، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو حقوق وحريات الآخرين، وتنماشى كذلك مع الحقوق الأخرى

المقررة في الإتفاقية الحالية). ومن أمثلة المواثيق الإقليمية التي اشارت إلى الآداب العامة كمسوغ لتقييد المشرع للحريات ومنها حرية النشاط الحزبي نلاحظ المادة (2/8) من الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان لسنة (1950)، والمادة (3/22) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة 1968، والمادة (2/12) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981 وأخيراً المادة (1/4) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004 المعدل. إذن الحفاظ على الآداب العامة قيمة يحرص عليها المجتمع، فهو مفهوم يرتبط بمعتقدات الجماعة في وقت معين، وفي ظل ثقافة معينة حول المسلك الذي يتعين على أبناء المجتمع سلوكه.

ومن التطبيقات على ذلك فتوى حرمة الانتماء للحزب الشيوعي:

جاء فيها (لا يجوز الانتماء إلى الحزب الشيوعي فإن ذلك كفر وإلحاد أو ترويج للكفر والإلحاد اعانكم الله وجميع المسلمين عن ذلك وزادكم إيماناً وتسليماً)، صاحب الفتوى هو السيد محسن الحكيم⁽⁷⁸⁾. لقد كان لهذه الفتوى آثاراً متعددة وفي مستويات عدة. ففي مستوى المؤسسة الدينية فقد بادر أغلب المراجع إلى تأييدها كالسيد عبد الهادي الشيرازي، وأبو القاسم الخوئي ومحمود الشاهرودي وغيرهم وهذا التأييد يدل على توحيد المراجع في قراراتهم وفتواهم إزاء المخاطر والتحديات ومخالفة الآداب العامة التي من الممكن أن تنال من الشعب والوطن والعقيدة ومن الآداب العامة وخطر انتشار الشيوعية، وأفكار الإلحاد بين الشباب، قد تنبته لها المؤسسة الدينية فكانت لها بالمرصاد، وتعد هذه الفتوى رداً حاسماً على كل الممارسات الإلحادية والشوفينية والماركسية والانحلالية التي أراد الحزب الشيوعي أن تسود في المجتمع العراقي آنذاك فكان للمرجعية الدينية الفضل والأثر الكبيرين في وقف المد الشيوعي في بلاد المسلمين⁽⁷⁹⁾. وقد كان لهذه الفتوى أثر كبير في فرض قيود على الحزب الشيوعي في العديد من مناطق العراق، مما أدى إلى إنحسار نشاط الحزب الشيوعي بشكل كبير في العراق وأصبحت هذه الفتوى تعد من القيود الشرعية والأخلاقية على نشاط الحزب الشيوعي في العراق. وعليه فإذا كانت الآداب العامة غاية من غايات الضبط فإن ذلك لا يعني إنها تحتوي على الأخلاق العامة كلها، فالآداب العامة تقتصر على الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تواضع الناس عليه، أما الأخلاق العامة فهي أوسع من ذلك بكثير فهي تتعلق بالنوايا وما يدور في داخل الإنسان وهذا يعني فرض رقابة خلقية على السلوك والنوايا، وهو ما يخرج عن مهمة القانون، فليس من مهمته تطهير النفس وكمالها.

الخاتمة.

بعد الانتهاء من بحث موضوع القيود العامة على حرية النشاط الحزبي توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات والتي ندرج أهمها:

أولاً/ الاستنتاجات.

- 1- يمثل النظام العام انعكاساً للقواعد الأمرة في النظام القانوني داخل الدولة، والتي تكون ملزمة للأفراد والإدارة على حد سواء، إذ يجب التقيد بها وعدم مخالفتها بأي حال من الأحوال، بوصفها تستهدف حماية ومصالح وقيم عليا في المجتمع سواء كانت سياسية، أم اجتماعية، أو اقتصادية.
- 2- إن مرونة وتطور فكرة النظام العام، يرتبط مباشرة بفلسفة النظام السياسي القائم في الدولة، ذلك أن التطورات الحاصلة بفكرة النظام العام تختلف في النظام الديمقراطي عما عليه في النظام الدكتاتوري.
- 3- إن كثير من الدساتير وكذلك الإتفاقيات الدولية استخدمت عدة صيغ للإشارة إلى مراعاة المشروعية عند فرض القيود على حرية النشاط الحزبي، وهذا التنوع في الصيغ يرتب تنوعاً في المعنى والمفهوم منها. إذ ادراج عبارة (وفقاً للقانون)، تجعل التقييد الذي تفرضه الأحكام القضائية أو العرف مسوغاً قانوناً في دول القانون العرفي (غير المدون) إذا ما أخذنا بالمعنى الموضوعي للقانون. في حين إن عبارة (بنص القانون) تمنع حدوث هذا الأمر.
- 4- المصلحة العامة هي الأساس التي تستند إليه وتقوم من أجله السلطة الحاكمة في المجتمع، ومن خلال هذه الخصيصة للمصلحة العامة تكتسب الحكومة الشرعية اللازمة لها، وهي التي أدت إلى ابتداء

إجراءات رقابة الحاكمين في أداء وظائفهم حتى لا ينحرفوا عن الأساس الذي قامت عليه سلطتهم، والمتمثل في المصلحة العامة.

5- المصلحة العامة هي الركيزة الثانية للدولة بعد السلطة، ولا يمكن للدولة التخلي عنها، لأنها تستمد منها شرعية وجودها.

6- إن التقييد الحقيقي للحريات، ومنها حرية النشاط الحزبي ليس النص عليها بدستور، أو قانون، أو عدم النص على أي قيد يرد عليها، وإنما التقييد الحقيقي يتمثل بالتناقض بين الواقع والنص فتقييد حرية النشاط الحزبي يكون دائماً لتحقيق أهداف سياسية أكثر منه لتحقيق الأهداف الاجتماعية، وخاصة بالنسبة لحرية النشاط الحزبي وحرية الرأي والتعبير التي تسعى اغلب السلطات الحاكمة إلى الحد منها، والتضييق عليها، لحماية مصالحها السياسية.

ثانياً/ المقترحات.

1- ضرورة الثبات على صيغة واضحة – عند إحالة عملية تقييد الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي للقانون العادي – وتكون هذه الصيغة خالية من أي لبس أو غموض ولا تدع مجالاً لأي جهة بأن تجعلها منطلقاً لها في فرض قيود تعسفية على الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي كأن تكون الصيغة (بنص القانون).

2- إن النص على وجوب أن تكون القيود على حرية النشاط الحزبي ضرورية على الحفاظ على المصلحة العامة غير كافية، لذلك لا بد من الإشارة إلى مبدأ التناسب في فرض القيود على النشاط الحزبي، لا لأيترك أي مجال للسلطات في الدولة بالمبالغة في تقييد هذه الحرية.

3- إذا كانت مقتضيات النظام العام لا تسمح بأن تكون الحريات مطلقة فإن الحريات لا تسمح كذلك بالعبث في تغيير مفهوم النظام العام.

الهوامش.

(1) اقبال عبد العباس يوسف، النظام العام بوصفه قيداً على الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009، ص 26.

(2) ابن منظور، لسان العرب، الجزء 14، دار احياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، من دون سنة طبع، ص 198.

(3) اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص 28.

(4) حسين عبد الله عبد الرضا، النظام العام الصفي، دراسة مقارنة – رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، 2002، ص 28.

(5) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 76.

(6) اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص 29.

(7) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمائنها الرقابية القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 318.

و د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص 161.

(8) اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص 27.

(9) المصدر نفسه، ص 33.

(10) د. راغب جبريل خميس، المصدر السابق، ص 222.

(11) <https://www.ohchr.org>

(12) اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص 36.

(13) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 87.

(14) د. حبيب إبراهيم حمادة، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بابل، 2007، ص 77.

(15) المصدر نفسه، ص 77.

(16) د. اقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص 52.

(17) د. حبيب إبراهيم حمادة، مصدر سابق، ص 70.

(18) د. حبيب إبراهيم حمادة، مصدر سابق، ص 89.

(19) د. محمود عاطف البناء، مصدر سابق، ص 50-51.

(20) د. محمود عاطف البناء، مصدر سابق، ص 50.

- (21) د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص 49-50.
- (22) د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص 54.
- (23) د. علي بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2011، ص 219-220.
- (24) المصدر نفسه، ص 220.
- (25) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص 99-100.
- (26) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، مصدر سابق، ص 277.
- (27) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص 102.
- (28) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط2، الكتاب الأول، من دون مكان طبع، من دون سنة طبع، ص 446.
- (29) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص 103.
- (30) ينظر المادة (4) من الدستور الفرنسي لعام (1958)، والمادة (74) من الدستور المصري لسنة 2012 والمعدل 2014، والمادة (39) من الدستور العراقي النافذ.
- (31) ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر في 1988/5/7.
- (32) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، المصدر السابق، ص 277 وكذلك د. محمد أنس قاسم، المصدر السابق، ص 279.
- (33) د. عبد الرزاق السنهوري، مصدر سابق، ص 438-439.
- (34) ينظر المادة (1/21) من الإعلان العالمي، والمادة (3) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950، والمادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والمادة (35) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969، والمادة (24) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004.
- (36) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص 101.
- (37) ينظر المادة (2) من القرار المذكور.
- (38) ينظر المادة (2/تأثلاً) من القرار المذكور.
- (39) ينظر المادة (32) من القانون المذكور. وكذلك المادتان (24، 25) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005.
- (40) د. فتحي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة القاهرة، 1982، ص 341 وما بعدها.
- (41) د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص 342. حيث يرى ان عدم وجود معارضة حقيقية لا يتلائم مع وجود حريات عامة.
- (42) د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف، ط1، القاهرة، 1959، ص 235. نقلاً عن د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص 342.
- (43) د. احمد سويلم العمري، أصول النظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 184 وما بعدها.
- (44) د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص 344.
- (45) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 180 وما بعدها.
- (46) د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص 345.
- (47) د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص 346.
- (48) تعود كلمة ديمقراطية (Democracy) إلى أصل إغريقي تعني حكم الشعب، أو سلطة الشعب. فهي في اللغة اليونانية تتكون من مقطعين، الأول وهو (Demos) ومعناه الشعب، والثاني (Kratien) ومعناه حكم أو سلطة. والديمقراطية كلمة محببة إلى قلوب وأفئدة الشعوب قاطبة ولأنها ليست مجرد شكل من أشكال الحكم فحسب، بل هي نظام من نظم المجتمع كذلك.
- (49) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص 227.
- (50) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1993، ص 188.
- (51) د. محمد انس قاسم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 118.
- (52) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص 228 وما بعدها.
- (53) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مصدر سابق، ص 328.
- (54) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص 219.
- (55) د. مجيد حميد العنكي، أثر المصلحة في التشريعات، دار الثقافة، ط1، عمان، 2002، ص 9.
- (56) د. سليمان عبد المنعم، القسم الخاص في قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 32.

- (57) د. رفيق شاوش، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير - بسكرة، الجزائر، 2016، ص17.
- (58) د. سليمان عبد المنعم، مصدر سابق، ص34.
- (59) د. رفيق شاوش، مصدر سابق، ص27.
- (60) Saston Stefani, Droit penal, Paris, 1980, P.129.
- (61) د. رفيق شاوش، مصدر سابق، ص28.
- (62) د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة العامة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2001، ص13 وما بعدها.
- (63) Davis Colburn: Governer. Alfred E. Smith and the red scare 1919, 1920, political science Quartely, vol. 88 no 38 Septemper 1973 page 423.
- أورده د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، 73.
- (64) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص76.
- (65) Debbasch et pontier: introduction a la politique op. cit. p. 321.
- (66) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص84-86.
- (67) حارث اديب إبراهيم، مصدر سابق، ص82.
- (68) حارث اديب إبراهيم، مصدر سابق، ص83.
- (69) د. علي أحمد صالح، المصلحة وأثرها في القانون (دراسة مقارنة بين أصول الفقه الإسلامي والقانون الوضعي)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1996، ص4.
- (70) أسعد سعد برهان، انتهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1977، ص115.
- (71) ينظر المواد (10،12،13،14،19،24) من الدستور المصري لسنة 2012 والمعدل عام 2014.
- (72) ينظر أسعد سعد برهان، مصدر سابق، ص116.
- (73) اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص39.
- (74) د. سهيل حسين، حقوق الانسان، موسوعة القانون الدولي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص105.
- (75) منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (4420) 16 محرم 1438 هـ/ 17 تشرين الأول 2016 م/ السنة الثامنة والخمسون.
- (76) Erica- Irene A, dase, op cit, P. 175. أورده حارث إبراهيم اديب، مصدر سابق، ص83.
- (77) ينظر مثال على هذه الدساتير الدستور القطري لعام 1970 في المادة (15) منه، والدستور الاماراتي لعام 1971 في المادة (44) منه.
- (78) محسن الطباطبائي الحكيم (1970 - 1889) هو مرجع دين شيعي، كان يترأس الحوزة العلمية بمدينة النجف بالعراق، وكان مرجعاً وزعيماً لملايين الشيعة الاثني عشرية في العالم في "عهده".
- (79) د. حميد جاسم عبود، السلم الاجتماعي وموارده في فتوى مراجع الشيعة، فتوى الجهاد الكفائي للسيد السيستاني انموذجاً، بحث منشور في مجلة الفنون والآداب وعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد (47)، 2019، ص203.

المصادر.

أولاً/ المعاجم اللغوية.

(1) ابن منظور، لسان العرب، الجزء 14، دار احياء التراث العربي، بيروت، من دون سنة طبع.

ثانياً/ الكتب القانونية.

- (1) د. احمد سويلم العمري، أصول النظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- (2) د. حسن البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- (3) د. رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- (4) د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بلا سنة طبع.
- (5) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- (6) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979.
- (7) د. سليمان عبد المنعم، القسم الخاص في قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- (8) د. علي بدير واخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2011.

- (9) د. عبد الحميد متولي، الوجيز في الأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف، ط1، القاهرة، 1969.
- (10) د. عبد المجيد الحكيم، الوسيط في نظرية العقد، الجزء 1، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1977.
- (11) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، (مصادر الالتزام)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000.
- (12) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- (13) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- (14) د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر.
- (15) 2008.
- (16) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- (17) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط2، الكتاب الأول، دون سنة طبع.
- (18) د. مجيد حميد العنيكي، أثر المصلحة في التشريعات، ط1، دار الثقافة، عمان، 2002.
- (19) د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة العامة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2001.
- (20) د. نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1983.

ثالثاً/ الرسائل والاطاريح.

- (1) إقبال عبدالعباس يوسف، النظام العام بوصفه قيماً أعلى الحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009.
- (2) حسين عبد الله عبد الرضا، النظام العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، 2002.
- (3) حارث أديب إبراهيم، تقييد ممارسة الحريات الشخصية، دراسة دستورية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، 2003.
- (4) د. حبيب إبراهيم حمادة، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون جامعة بابل، 2007.
- (5) د. رفيق شاوش، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير، بسكرة، 2016.
- (6) د. فتحي الوحيد، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982.
- رابعاً/ البحوث.
- (1) د. حميد جاسم عبود، السلم الاجتماعي وموارده في فتوى مراجع الشيعة، فتوى الجهاد الكفائي، بحث منشور في مجلة الفنون والآداب وعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد (47)، 2019.
- خامساً/ الجرائد.
- (1) جريدة الوقائع العراقية، العدد (4420)، 17 تشرين الأول 2016، السنة الثامنة والخمسون.
- سادساً/ المواقع الالكترونية.

(1) <https://www.ohchr.org>.

سابعاً/ المصادر الأجنبية.

(1) Saston Stefani, Droit penal, Paris, 1980.