



**Al-rafidain of Law (ARL)**



[www.alaw.mosuljournals.com](http://www.alaw.mosuljournals.com)

## Determinants of the employee's right to run for office or be elected

**Asmaa Nouri Ibrahim<sup>1</sup>**

Imam Al-Kadhim University College of Islamic Sciences

[asmaaibrahem4@gmail.com](mailto:asmaaibrahem4@gmail.com)

### Article information

#### Article history

Received 11 January, 2024

Revisit 25 February, 2024

Accepted 29 February, 2024

Available Online 1 June, 2024

#### Keywords:

- Public servant
- political rights
- candidacy
- election
- duties of public servant

#### Correspondence:

Asmaa Nouri Ibrahim

[asmaaibrahem4@gmail.com](mailto:asmaaibrahem4@gmail.com)

### Abstract

The exercise of political rights by public officials is not unrestricted; rather, it's governed by legislation and specific determinants. These determinants aim to regulate the exercise of political rights in a manner consistent with their functional duties. Restrictions are imposed universally on all public officials, albeit varying based on job type and administrative rank. Public officials must adhere to duties such as discretion, impartiality, and loyalty, alongside obligations like presidential obedience and confidentiality. Therefore, it's essential to elucidate the determinants outlined in legal texts derived from the nature of the public office.

Doi: 10.33899/arlj.2024.145998.1305

© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

## محددات حق الموظف في ممارسة حقوقه السياسية -دراسة مقارنة-

أسماء نوري إبراهيم

كلية الإمام الكاظم للعلوم الإسلامية الجامعة

### الاستخلاص

ان ممارسة الموظف العام للحقوق السياسية لا تكون هكذا بالمطلق بل ترد عليها جملة محددات مستمدة من التشريع تارة، ومن ذاتية الوظيفة العامة تارة أخرى، وتقرير مثل هذه المحددات لا يهدف حظر الحقوق السياسية بل وضع ممارسة هذه الحقوق في إطارها الصحيح المتوافق مع الواجبات الوظيفية، لذلك فهي إما أن تكون ثابتة بنصوص قانونية، وإما أن تكون مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة، وتفرض هذه القيود على جميع الموظفين العموميين ولكن بصفة نسبية حسب نوع الوظيفة، ومرتبة الموظف في درجات السلم الإداري، فالموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية يجب أن يلتزم بواجبات كثيرة كالتحفظ والحياد والولاء وغيرها، فضلا عن واجب الطاعة الرئاسية وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية، من ثم ان من الضرورة بمكان توضيح ما تناولته النصوص القانونية من محددات مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة.

### معلومات البحث

#### تاريخ البحث

الاستلام ١١ كانون الثاني ٢٠٢٤

التعديلات ٢٥ شباط، ٢٠٢٤

القبول ٢٩ شباط، ٢٠٢٤

#### الكلمات المفتاحية

- الموظف العام
- الحقوق السياسية
- الترشيح
- الانتخاب
- واجبات الموظف العام

## أهمية

تتمثل حقوق الموظف في ممارسة حقوقه السياسية في إطار مجموعة من الضوابط والمحددات التي تهدف إلى حماية حريته ومشاركته الفعّالة في الحياة السياسية، ويُعد هذا النوع من الحقوق جزءاً أساسياً من المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، إذ يُكرس الفرد كمواطن له حقوق وواجبات تسهم في بناء مجتمع عادل ومتساوي في سياق العمل، يجسد حق الموظف في ممارسة حقوقه السياسية مبدأً هام يجب احترامه وتعزيزه، مما يخلق جو يتمتع فيه الموظف بحرية التعبير عن آرائه السياسية بما يتناسب مع التشريعات والسياسات المحلية والدولية ذات الصلة على نحو يحقق التوازن بين حقوق الموظف واحتياجات جهة العمل.

### أولاً: أهميته:

يعد موضوع حقوق الموظف السياسية من الموضوعات المحورية الجديرة بالدراسات المعمقة والشاملة، إذ تمثل هذه الحقوق معياراً حقيقياً لقياس مدى ديمقراطية النظام السياسي، وتعبّر عن الواجهة الحقيقية لذلك النظام، ومدى توافقه أو تنافره مع المثل العليا للديمقراطية المتمثلة في الحرية والمساواة والمشاركة في الحياة السياسية، فلا حرية دون عدالة ولا عدالة دون مشاركة، ولا مشاركة دون حرية، لاسيما ان الموظف العام ذلك الإنسان الذي بلغ حظاً من المعرفة والكفاءة التي تسهم في تعزيز قوة الدولة وتقدمها، بيد أن صفته كموظف عام ينتمي إلى الدولة ويمثلها في الوقت نفسه تفرض عليه بعض القيود التي ينبغي له مراعاتها والالتزام بها عند ممارسة الحقوق السياسية، لتحقيق استمرارية المرفق العام، لأن الموظف يقدم خدمة للكافة من دون تمييز مما يجعل موضوع دراسة التنظيم القانوني لممارسة الموظف للحقوق السياسية ذا أهمية بالغة وشائكة في الوقت نفسه لانعكاس ذلك ليس فقط على الحياة الوظيفية، بل على الحياة السياسية للمجتمع كله، الأمر الذي دفع بعض النظم الدستورية قديماً إلى إبعاد الموظف العام تماماً عن السياسة وعدم زجه في غمارها لكي لا تؤثر في أداء مهامه الوظيفية، إلا أن وضع الموظف قد تغير في الآونة الأخيرة فقد اتجه صوب الاعتراف له بالحقوق السياسية، إذ تم الاعتراف له بممارسة حقوقه السياسية كالترشح والانتخاب ولكن ضمن محددات تحددها النصوص القانونية او تحددها طبيعة الوظيفة العامة والتزامات الموظف تجاهها.

**ثانياً: اشكالية البحث:**

إن اشكالية البحث تدور وجوداً وعدمها حول تحقيق نقطة جوهرية وهي التوازن بين الحقوق الدستورية المكفولة للموظف العام في ممارسة حقوقه السياسية في الترشح أو الانتخاب من جهة، ومن جهة أخرى القيام بالمتطلبات الوظيفية على اكمل وجه بلا حصول أي تأثير من أي جهة الى أخرى، كون أي تأثير أو تأثير من كل واحدة على الأخرى سيكون الرجحان لكفة الواجبات الوظيفية، كونها الواجبات التي تمثل حقوق الكافة وليست حق الموظف فقط.

لذلك تكون كفة رجحان التوازن في الغالب للواجبات الوظيفية التي يجب ان لا تتأثر بأس شكل من الاشكال بممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية وإلا سترجح كفة الواجبات الوظيفية، من ثم ان محاولة حل هذه الإشكالية تمثل صميم الدراسة.

**ثالثاً: أهداف البحث:** يسعى البحث لتحقيق جملة اهداف لعل أهمها:

١. دراسة مفهوم الموظف العام بالشروط التي يتطلبها القانون لهذا المفهوم.
٢. التعرف على ماهية الحقوق السياسية التي ممكن التمتع بها من قبل الموظف العام.
٣. مناقشة النصوص التشريعية التي حددت الموظف في ممارسة حقوقه السياسية.
٤. دراسة طبيعة الوظيفة العامة من حيث ما تفرضه على الموظف لكي يتمتع بممارسة حقوقه السياسية.

**رابعاً: منهجية البحث:**

ان دراسة البحث وما تتطلبه من مناقشة الافكار وتحليلها تحتاج إلى التعمق واستخدام اكثر من منهج واحد بغية الوصول إلى الهدف المرجو من الدراسة، لذلك اعتمدنا المنهج التحليلي القائم على تحليل هذه النصوص وموضوعاتها، ثم المنهج الاستنباطي، لاستخلاص القواعد التي تعالج موضوع البحث وما سيُطرح من معالجات قانونية لمحددات ممارسة الموظف لحقوقه السياسية، وصولاً الى الجانب التطبيقي المطلوب.

**خامساً: خطة البحث:**

في ضوء أهمية البحث واهدافه والمشكلة التي ينطلق منها، على اعتبار ان موازنة حق الموظف في ممارسة الحقوق السياسية وما تفرضه عليه الوظيفة العامة هو محور الدراسة من خلال طرح اهم محددات ذلك، إذ ستتوزع خطة البحث على مقدمة ثم ثلاثة

مباحث، سيكون الأول في مفهوم الموظف العام والحقوق السياسية اما الثاني ففي المحددات القانونية لممارسة الموظف حقوقه السياسية، أما المبحث الثالث سنعالج فيه المحددات الوظيفية لممارسة الموظف لحقوقه السياسية، ثم ننهي بخاتمة نعالج بها اهم ما توصلنا اليه من نتائج واهم ما نراه من توصيات لازمة لاستكمال الهدف من الدراسة وفي حل إشكالياتها.

## المبحث الأول

### مفهوم الموظف العام والحقوق السياسية

يختلف مفهوم الموظف العام من دولة إلى أخرى بحسب الأيدولوجية التي تتبناها كل دولة، لا بل حتى في الدولة الواحدة لاختلاف القوانين التي تحدد هذا المفهوم<sup>(١)</sup> هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد عدم وضوح كبير في مفهوم الحقوق السياسية، وسيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين نخصص الأول لبيان تعريف الموظف العام في حين نبين في الثاني تعريف الحقوق السياسية.

## المطلب الأول

### تعريف الموظف العام

من أجل الإحاطة بمدلول الموظف العام سنحث الجهود لبيان تعريف الموظف العام على مستوى الفقه والتشريع بغية الإحاطة الكاملة بتعريف الموظف العام.  
**أولاً: تعريف الموظف العام فقهاً:**

اهتم الفقهاء بتحديد معنى الموظف العام ولاسيما في الدول التي لم تعرفه في تشريعاتها الوظيفية كفرنسا ومصر، ففي فرنسا برز اتجاهان يتبنان تعريف الموظف، الأول الاتجاه التقليدي الذي يوسع من مفهوم الموظف العام ويستند إلى عنصرين أساسيين، هما شغل الشخص وظيفة دائمة والثاني كون الوظيفة في إحدى كوادرات المرفق العام ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه (HAURIOU) (هوريو) والفقيه (Duguit) (دكي) إذ يعرف (HAURIOU) (هوريو) الموظف بأنه (كل من يشغل وظيفة دائمة داخل مرفق

(١) أسماء عبد الكاظم مهدي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير (كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩) ص ٥.

عام تديره الإدارات العامة وأن يتم بمعرفة السلطة العامة<sup>(١)</sup>، أما الفقيه (Duguit) (دكي) فعرفه بأنه (كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها)<sup>(٢)</sup>، أما الاتجاه الثاني فهو الاتجاه الحديث الذي يضيّق مفهوم الموظف العام ويعتمد على عنصر أساسي في تعريفه وهو انتماء الموظف إلى تدرج إداري يشغل إحدى درجاته، ومن أنصار هذا الاتجاه (بلانتي) و(دي لوبادير) اللذين عرفا الموظف بأنه (هو العامل الذي يتقلد وظيفة دائمة في كادر إدارة عامة، أو مرفق عام)<sup>(٣)</sup>.

وفي مصر اختلف الفقهاء في تعريف الموظف العام، فعرف بأنه (من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريقة مباشرة)<sup>(٤)</sup>، وعرفه آخر بأنه (كل من يولى وظيفة دائمة أو مؤقتة، في خدمة مرفق عام يدار بطريقة مباشرة)<sup>(٥)</sup>، وعرف أيضاً بأنه: (كل من يتم تعيينه في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الأخرى بطريقة مباشرة بناء على تعيين يصادف قبولاً لدى الموظف)<sup>(٦)</sup>.

وفي العراق وعلى الرغم من ورود تعريف الموظف في قوانين الخدمة المدنية ومجلس الانضباط العام إلا أن ذلك لم يصرف الفقه عن تعريف الموظف العام، ولهذا فعرف بأنه

(١) اشار اليه د. محمد إبراهيم الدسوقي علي حماية الموظف العام إدارياً، من دون اسم مطبوعة (دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠) ص ٢٩..

(٢) اشار اليه د. هيثم حليم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها (دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٠) ص ٩..

(٣) اشار اليه د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، ط ١ (دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، من دون سنة نشر) ص ٥٠٩..

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩) ص ٤٣٠

(٥) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨) ص ٢٣٣..

(٦) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط ٢ (مطبعة العشري، من دون سنة نشر) ص ١٩٠.

(كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام)<sup>(١)</sup>، وعرف أيضاً بأنه (الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع العام)<sup>(٢)</sup>، وعرفه آخرون بأنه (كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق)<sup>(٣)</sup>.

يتضح مما تقدم أن الفقه الإداري العراقي يستند في تعريفه للموظف العام إلى عناصر مهمة وهي ديمومة الوظيفة وكون العمل في خدمة مرفق عام في الدولة، ويضيف بعضهم عنصراً آخر وهو الراتب، إذ عرفه بأنه (كل من يشغل وظيفة دائمة في دوائر الدولة أو القطاع العام لقاء راتب شهري)<sup>(٤)</sup>، ومن خلال ما تقدم نستطيع أن نقدم تعريفاً للموظف بأنه: كل شخص طبيعي يعمل بصفة دائمة في دوائر الحكومة أو إحدى المؤسسات التابعة لها.

### ثانياً: التعريف في التشريع:

تتباين المواقف التشريعية إزاء تعريف الموظف العام، إذ نجد أن المشرعين الفرنسي والمصري لم يضعوا تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام وإنما اقتصر كل منهما على تعداد فئات الموظفين، ففي فرنسا حدد المشرع في قانون التوظيف رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ الأشخاص الخاضعين لأحكامه<sup>(٥)</sup>، إذ نص على سريانه على الموظفين المدنيين في الدوائر الحكومية والمناطق والإدارات والبلديات ومؤسساتها العامة بما في ذلك المؤسسات

(١) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١ (دار العراق للنشر، بغداد، ١٩٨٠) ص ٢٧٧.

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري (دار ابن الأثير للطباعة، جامعة الموصل، ٢٠٠٩) ص ٢١٤.

(٣) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. علي محمد بدير ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري (دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣) ص ٢٩٤.

(٤) غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق، أطروحة دكتوراه، (كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢) ص ٤٥.

(٥) اشار ليه د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، ط١ (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠٠٧) ص ٢١.

المذكورة في المادة (٢) من الباب الرابع من هيئة الأركان العامة للدولة والحكم المحلي باستثناء العاملين في الهيئات التشريعية والقضاة من السلطة القضائية.  
وفي مصر حدد المشرع الأشخاص الخاضعين لأحكامه، إذ نص على أن (...)  
يعتبر عاملاً في أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة<sup>(١)</sup>.

أما في العراق على خلاف الحال في فرنسا ومصر، تصدت التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة لتعريف الموظف<sup>(٢)</sup>، إذ عرف قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ، إذ عرفه بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخله في الملاك الخاص بالموظفين)<sup>(٣)</sup>.

أما قوانين انضباط موظفي الدولة فلا يختلف نهجها في تعريف الموظف عن قوانين الخدمة المدنية السابق ذكرها، إذ عرف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام في المادة ١ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة).

أما قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ عرفه بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو أجراً أو مكافأة وتستقطع منه التوقفات التقاعدية)<sup>(٤)</sup>، يتبين أن هذا التعريف قد توسع في تحديد نطاق من يخضع لأحكامه من الموظفين، إذ انه عد المكلف بخدمة عامة أحد مصاديق الموظفين على الرغم من التباين بينهما من حيث الطبيعة لا من حيث الدرجة في

(١) ينظر في ذلك نص الفقرة (٢) من المادة (١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل.

(٢) عبد الله سعدون عبد الحمزة، التنظيم القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين، رسالة ماجستير (كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٨) ص ١٧.

(٣) ينظر الفقرة (الأولى) من المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٠٠ في ٦/٢/١٩٦٠.

(٤) ينظر البند (سابعاً) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣١٤ في ١٠/٣/٢٠١٤.





الحق هنا التنزيل في قوله تعالى { {وجاءت سكرة الموت بالحق...}}<sup>(١)</sup>، والحقُّ نقيضُ الباطل وجمعه حُقوقٌ وحِقاقٌ وليس له بناء أدنى عدَدٌ وفي حديث التلبية (لَبَّيْكَ حَقًّا حَقًّا) أي غير باطل وهو مصدر مؤكّد لغيره .

السياسة: مصدر من ساس، سَاسَ الرَّعِيَّةَ يَسُوْسُهَا سِيَّاسَةً بالكسر. وساسَ الطَّعَامَ يَسَاسُ سَوْسًا بوزن قَوْلٍ إِذَا وَقَعَ فِيهِ السَّوْسُ. وكذا أَسَاسَ الطَّعَامُ وَسَوَّسَ تَسْوِيْسًا<sup>(٢)</sup> والسَّوْسُ الرِّيَّاسَةُ يُقَالُ سَاسُوهُمْ سَوْسًا وَإِذَا رَأَسُوهُ قِيلَ سَوَّسُوهُ وَأَسَاسُوهُ وَسَاسَ الْأَمْرَ سِيَّاسَةً قَامَ بِهِ وَرَجَلَ سَاسٌ مِنْ قَوْمٍ سَاسَةٌ، وَسَوَّسَهُ الْقَوْمُ جَعَلُوهُ يَسُوْسُهُمْ وَيُقَالُ سَوَّسَ فُلَانٌ أَمْرَ بَنِي فُلَانٍ أَي كَلَّفَ سِيَّاسَتَهُمْ.

### ثانياً: الحقوق السياسية فقهاً:

إن المنهج المتبع من قبل الدساتير هو عدم وضع تعريف للحقوق السياسية والاكتفاء بذكر أنواع الحقوق السياسية في صلب الوثائق الدستورية تاركاً تفاصيل هذه الحقوق إلى المشرع العادي، فمثلاً حق المشاركة في الحياة السياسية، نجد أن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ النافذ ذكر حق المشاركة في الحياة السياسية من خلال بيان الأساس الفلسفي لحق المشاركة<sup>(٣)</sup>.

أما في مصر فنجد أن دستورها الصادر في سنة ٢٠١٤ يشير إلى حق المشاركة في الحياة السياسية بنصه (مشاركة المواطنين في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق....)<sup>(٤)</sup>.

(١) الآية (١٩) من سورة ق..

(٢) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي (المصدر نفسه أعلاه) ص ١٥٤.

(٣) عماد كاظم دحام، حق المشاركة في الحياة السياسية، رسالة ماجستير (كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧) ص ١٩.

(٤) ينظر المادة (٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣) مكرر (أ)، في ١٨/١٨/٢٠١٤، وقد جاءت هذه المادة مشابهة لنص المادة (٦٢) من دستورها الملغى لسنة ١٩٧١ والتي نصت على (للمواطن حق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني، وينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى، وفقاً لأي نظام انتخابي يحدده....).

وفي العراق فإن حق ممارسة الحقوق السياسية في القانون العراقي يتمتع بحماية و ضمانات قانونية تهدف إلى تعزيز المشاركة الفعّالة والحرّة للمواطنين في الشؤون السياسية، فتناول الدستور العراقي الحالي الذي تم اعتماده في عام ٢٠٠٥ في فرع الحقوق المدنية ذلك إذ نص على أنه (للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)<sup>(١)</sup>، وأساس هذا الحق هو مبدأ سيادة الشعب الذي تضمنته المادة (٥) من الدستور نفسه بقولها (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية)، ويُعد الحق في ممارسة الحقوق السياسية من الحقوق الأساسية المكفولة والمحمية في العديد من الوثائق الدستورية والقوانين في العراق، إذ يُكرس الفصل الثاني من الدستور بنوداً تتعلق بحقوق وحرّيات المواطنين، فتُحدد المادة (٣٨) من الدستور حق المواطنين في التجمع السلمي والانضمام إلى أحزاب سياسية وتأسيسها والمشاركة فيها. كما تكفل المادة (٣٩) حق المواطن في الترشح للمناصب السياسية والمشاركة في الحياة السياسية بغض النظر عن جنسيته أو انتمائه الديني أو العرقي، كذلك يُلزم الدستور العراقي أيضاً توفير ضمانات للتصويت الحر والنزيه، حيث تحدد المادة (٤٥) من الدستور العراقي حق المواطنين في المشاركة في الانتخابات والتعبير عن إرادتهم في انتخاب ممثليهم، والمواد (٤٦) و(٤٧) تبين إجراءات التصويت والاقتراع، مع التأكيد على أهمية حماية هذه العملية من التزوير والتلاعب، علاوة على ذلك، يُحدد القانون الانتخابي والقوانين ذات الصلة بحقوق المواطنين في المشاركة السياسية وتأسيس الأحزاب والجمعيات السياسية، إذ تكفل توزيع الفرص بشكل عادل وضمان حق المواطنين في التعبير عن آرائهم والمشاركة في تشكيل مستقبل بلادهم.

ففي فرنسا وعلى الرغم من عدم تشريع قانون خاص بالأحزاب إلا أن الأحزاب فيها تخضع لقانون الجمعيات العام الصادر عام ١٩٠١ وجاء في المادة (٢) منه ما يأتي (جمعيات الأشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص أو إخطار

(١) ينظر المادة (٢٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

مسبق...<sup>(١)</sup> وينطبق على الحزب تعريف الجمعية الذي أورده المادة (١) من القانون المشار إليه وهو (اتفاق يتعهد بموجبه شخصان أو أكثر بأن يخصصوا معلوماتهم أو أنشطتهم بصفة دائمة لتحقيق غرض غير اقتسام الأرباح)<sup>(٢)</sup>.

وفي مصر عرف القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الناقد الحزب بأنه (يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم)<sup>(٣)</sup>.

أما في العراق فقد حدد قانون الأحزاب مفهوم الحزب في المادة (١) من قانون الأحزاب رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ بأنه (تنظيم سياسي يتكون من أشخاص تجمعهم مبادئ وأهداف مشتركة ومنهاج محدد ومعلن ويعمل الحزب بوسائل مشروعة وسليمة وديمقراطية في إطار النظام الجمهوري طبقاً للدستور والقانون)، وبعد صدور قانون الأحزاب والهيئات السياسية بموجب أمر سلطة الإئتلاف أعطى مفهوماً للحزب يدخل من ضمن الكيانات السياسية وكما مبين في النص الآتي: (تعني عبارة الكيان السياسي: أي منظمة بما في ذلك أي حزب، تتكون من ناخبين مؤهلين يتأزرون طواعية على أساس أفكار أو مصالح أو آراء مشتركة بهدف التعبير عن مصالحهم ونيل النفوذ وتمكين مندوبيهم من ترشيح أنفسهم لمنصب عام شريطة حصول هذه المنظمة المكونة من الناخبين المؤهلين على المصادقة الرسمية ككيان سياسي من قبل المفوضية المستقلة للانتخابات...)<sup>(٤)</sup>.

(١) أشار إليه غانم عبد دهش، حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن، رسالة ماجستير (كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢) ص ٥٨.

(٢) د. سعد عصفور| "حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر" | (١٩٥١) | العدد (٢-١) بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية| كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية السنة (٥) | ص ١٠١.

(٣) المادة (٢) من القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل.  
(٤) ينظر الفقرة (١) من القسم (٢) من أمر سلطة الإئتلاف رقم (٩٧)، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ١٥/حزيران/٢٠٠٤.

## المبحث الثاني

### المحددات القانونية لممارسة الموظف حقوقه السياسية

يعد واجب الموظف العام في طاعة الرؤساء والمحافظة على الأسرار الوظيفية من أهم الواجبات المفروضة بنصوص قانونية، والتي تعد في الوقت نفسه قيوداً على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية، ولبيان ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص الأول لواجب الطاعة الرئاسية، ونتطرق في الثاني إلى واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية.

### المطلب الأول

#### واجب الطاعة الرئاسية

تعد طاعة الرؤساء الإداريين من أبرز وأعظم واجبات الموظف العام لكونها تضمن وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي<sup>(١)</sup>، حتى أن بعضهم عدّها العمود الفقري في كل نظام إداري، فإذا تسرب إلى هذا المبدأ أي خلل فلا يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج<sup>(٢)</sup> والتعرف على هذا الواجب كأحد المحددات المقررة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية يتطلب منا دراسة تعريفه وبيان الأساس الذي يستند إليه ومن ثم توضيح مدى حق المرؤوس في ممارسة حقوقه السياسية وذلك في ثلاثة بنود متتالية.

#### أولاً: تعريف واجب الطاعة الرئاسية في العراق والقانون المقارن:

نظراً للأهمية التي يحظى بها هذا الواجب في مجال الوظيفة العامة، مما دفع الفقه للاجتهاد في سبيل تحديد مفهومه، وأسفر هذا الاجتهاد عن بروز اتجاهين، الاتجاه الأول: وضع له معنى واسعاً يتجاوز نطاق الوظيفة العامة، وهو احترام النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية بوجه عام، فطاعة الرؤساء طبقاً لهذا التعريف تعد النتيجة المنطقية والعملية لسلوك أي مواطن سواء أكان رئيساً أم مرؤوساً هي باحترام القانون وتنفيذ

(١) د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة (دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨-٢٠٠٩)

ص ١٨٢.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص ١٦٤.

أحكامه<sup>(١)</sup>، أما الاتجاه الثاني والذي نراه جديراً بالترجيح فقد حدد معنى ضيقاً للطاعة الرئاسية وهو: تنفيذ أوامر وتوجيهات الرؤساء واحترامهم<sup>(٢)</sup>، وبهذا السياق عرف بأنه: التزام الموظف بالخضوع للمنشورات والتعليمات والأوامر الإدارية التي تصدر من الرؤساء<sup>(٣)</sup>.

### ثانياً: الأساس القانوني لواجب الطاعة الرئاسية

تجد الطاعة الرئاسية أساسها في الالتزام بقوانين ولوائح الوظيفة العامة، إذ دأبت التشريعات الوظيفية على تنظيم هذه الواجبات بنصوص صريحة وقاطعة. ففي فرنسا ورد هذا الواجب في قانون التوظيف الفرنسي الذي ينص على أنه (كل موظف أيا كانت درجته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه يجب أن يخضع لتعليمات رؤسائه إلا في حالة كون الأوامر المعطاة ظاهرة عدم المشروعية ومن طبيعة تضر بخطر ياحدى المصالح العامة...)<sup>(٤)</sup>.

وفي مصر نص على هذا الواجب قانون العاملين المدنيين بالدولة بقوله (... يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه... أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه)<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية (دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥) ص ٤٠.

(٢) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة (دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، دون سنة نشر) ص ١٦.

(٣) محمد محمود علي الشحات، الإطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٥) ص ١١.

(4) Andr De Laubadere. Drot Administratif.12,ed.Parits.L.G.D.J, 1982.p82.

(٥) ينظر الفقرة (٨) من المادة (٧٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل.

وفي العراق قرر هذا الواجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، إذ نص على أن (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية: ...احترام رؤسائه والتزام الأدب واللباقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها)<sup>(١)</sup>.

يتضح لنا مما تقدم أن واجب الطاعة الرئاسية يجد أساسه في الالتزام بنصوص القانون المنظمة لشؤون الوظيفة العامة، وخاصة تلك التي تحت على الطاعة الرئاسية.

### ثالثاً: مدى حق المرؤوس في ممارسة حقوقه السياسية:

لعل من المهم تحقيق التوازن بين تقرير ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبين الحفاظ على هيبة الإدارة وقدرتها على تسيير مهامها على أتم وجه، وعلى أثر ذلك ظهر اتجاهان الأول: يرى إن المرؤوس يملك ممارسة حقوقه السياسية دون خوف أو تردد فهو موظف قبل كل اعتبار ومن حقه أن يمارس حقوقه المتنوعة أسوة بباقي المواطنين، أما التبعية الرئاسية فلا تعني جعل الموظف العام مجرد تابع لرئيسه تبعية مطلقة لميوله ورغباته بما فيها الميول السياسية فهي فنية وإدارية وليست سياسية فيما عدا بعض الوظائف العليا ذات الطبيعة السياسية، لذا ينتفي واجب الطاعة الذي يفرض على المرؤوس تجاه أوامر رؤسائهم عندما تكون هذه الأوامر متعلقة بالمجالات السياسية<sup>(٢)</sup>، أما في مجال العمل فطاعة المرؤوسين للرؤساء تمثل نقطة توازن بين ممارسة الرئيس لسلطته في الإشراف وتسيير العمل بالمرفق وحق المرؤوس في الإدلاء برأيه في العملية الإدارية فيما يعرض عليه والاجتهاد في إيجاد الحلول للمعوقات التي تواجهه، مع وجود الاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس مما يحفظ للرئيس مكانته وللمرفق سيره وانتظامه<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص ٤٥-٤٦-٤٧.

(٣) د. السيد عبد الحميد العربي، مصدر سابق، ص ٥٥٣.

أما الاتجاه الثاني: وهو الذي نتفق معه فيذهب إلى أنه يتوجب على المرؤوس عند ممارسة حقوقه السياسية أن يتقيد بواجب الطاعة وخصوصاً في مجال التعبير عن الرأي فعند مخاطبة الرؤساء أو مناقشتهم في أمور العمل أو أمور أخرى يتوجب احترامهم بالقدر الذي يسود بين الرئيس والمرؤوس، فلا يحق للموظف أن يتناول على رئيسه بما لا يليق، وذلك في تحديه أو التشهير به أو التمرد عليه<sup>(١)</sup>، حتى إن البعض ذهب بهذا الشأن إلى ضرورة عدم السماح للمرؤوسين بإبداء آرائهم ومقترحاتهم في الأمور التي تتصل بالعمل<sup>(٢)</sup>، وفي مجال الآراء السياسية إذا كانت هذه الآراء قد أوجدت ثغرة في صرح العلاقة الرئاسية فعلى المرؤوس أن يلتزم بالحيطة المفروضة على الموظفين وذلك لكي لا تصبح مكاتبهم الرسمية أماكن للدعايات السياسية<sup>(٣)</sup>.

ونخلص مما تقدم إلى أن الطاعة الرئاسية تعد من القيود المفروضة على الموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية وبالخصوص في أثناء التعبير عن آرائه لأنه وإن كان له الحق في التعبير عن آرائه في حدود ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إلا أن واجب الطاعة الرئاسية يفرض عليه اتباع الرأي الذي انتهى إليه رئيسه الإداري وأن كان مخالفاً لرأيه الشخصي وإلا تعرض للعقوبات الانضباطية.

## المطلب الثاني

### واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية

إن أداء الموظف لواجباته الوظيفية يجعله على إطلاع وإحاطة بالكثير من الأسرار الوظيفية التي لم يكن من المتيسر له الاطلاع عليها لولا وظيفته هذه، ولهذا يتوجب عليه

(١) عبد المنعم مصطفى فهمي، عمال الإدارة وحرية الرأي، اطروحة دكتوراه (كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٧) ص ٣١٤.

(٢) د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إدارياً-تأديبياً-جنائياً-مدنياً، مقارنة بالشريعة الإسلامية، (عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٩) ص ٢٦٥.

(٣) د. عاصم احمد عجيلة، المصدر نفسه، ص ٢٦٧.



أن لا يفرضي بهذه المعلومات حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية<sup>(١)</sup>، والحكمة من تقرير هذا الواجب تحقيق مصلحة مزدوجة، فمن جهة مصلحة الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار<sup>(٢)</sup>، ومن جهة أخرى تجب حماية المصلحة العامة في مواجهة الكشف عن هذه الأسرار، وإذا أفشى الموظف الأسرار الوظيفية فإن ذلك سيخلق جوا من الشكوك والريبة في محيط الإدارات والمصالح الحكومية<sup>(٣)</sup>، ولتوضيح هذا الواجب كأحد المحددات التي ترد على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية ينبغي تعريف الأسرار الوظيفية أولا: وبيان أساسها ثانياً: وتحديد كيفية تأثيرها على ممارسة الحقوق السياسية ثالثاً.

### أولاً: تعريف الأسرار الوظيفية:

لقد ذهب المشرع بهذا الشأن سواء في فرنسا أم مصر أم العراق سياسة عدم وضع تعريف مانع جامع للفظ السر مكتفياً بذكر صورته أو إيراد بعض مصاديقه أو ضرب بعض الأمثال له، ويبدو أن هذا المسلك صائب وحكيم لأن مهمة المشرع الأساسية ليست وضع تعاريف للألفاظ بقدر ما هي وضع الأحكام العامة لها، ومن جهة أخرى يصعب وضع تعريف محدد للسر لأنه أمر نسبي، لذا حاول بعض الفقه تعريفه بأنه (معلومة يترتب على إفشائها ضرر أو تقويت مصلحة وذلك خلال مدة معينة)<sup>(٤)</sup>، وعرفه آخر بأنه (شيء يخشى من كشفه وإطلاع الآخرين عليه وقوع ضرر أو تقويت مصلحة مشروعة)<sup>(٥)</sup> مما تقدم يمكن ان نعرف الأسرار الوظيفية بأنها: المعلومات التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته وتلزمه

(١) رشا عبد الرزاق جاسم، المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون

الوضعي - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه (كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٩)

ص ١٢٢.

(٢) د. انس جعفر، الوظيفة العامة، ط٢ (دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩) ص ٢٢٢،

د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ط١ (منشورات الحلبي الحقوقية،

بيروت، ٢٠٠٦) ص ٧٦٥.

(٣) د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، د. محمد انس جعفر، أصول القانون الإداري (دار

النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦) ص ٥٣١.

(٤) د. طارق حسنين الزيات، مصدر سابق، ص ٢٩١.

(٥) د. السيد عبد الحميد العربي، مصدر سابق ص ٥٨٢.

القوانين بعدم إفشائها لما يرتبه ذلك الإفشاء من ضرر يطل المصلحة العامة ويتعرض الموظف على أثره للمسائلة القانونية.

### ثانياً: الأساس القانوني لواجب الحفاظ على الأسرار الوظيفية

من البداهة القول إن إلزام الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية يجد أساسه في الأحكام القانونية التي تحرص على صيانة وحفظ تلك الأسرار وحمايتها من الإفشاء وما يتبعها من أنظمة وتعليمات<sup>(١)</sup>.

ففي فرنسا نص على هذا الواجب قانون الوظائف الفرنسية وأحال تنظيمه على القواعد المقررة في قانون العقوبات بنصه الآتي: (وفقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون العقوبات يلتزم كل موظف بالسرية المهنية بالنسبة لكافة الحقائق أو المعلومات أو الوثائق التي يحصل عليها أثناء مباشرته لوظيفته، كما يحظر عليه قطعاً الكشف عن مضمون الأوراق أو المستندات المتعلقة بالعمل...)<sup>(٢)</sup>.

وفي مصر نص قانون العاملين المدنيين بالدولة على هذا الواجب، إذ جاء فيه (يحظر على العامل... أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة)<sup>(٣)</sup>.

أما في العراق فلم يكتف المشرع بالنص على هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ الذي نص على أن (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية... كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه

(١) د. وليد مرزة المخزومي، مصدر سابق، ص ٤٩.

(2) BOUDONCLE R Fonction Publique et liberte d.opinion en droit positif Francais These Lyonll 1957 , p133.

(٣) ينظر الفقرة (٨) من المادة (٧٧)، من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة

كان<sup>(١)</sup>، بل أردف النص على هذا الواجب في بعض التشريعات الأخرى منها قانون الادعاء العام والذي نص على أن (يلتزم عضو الادعاء العام بما يأتي...كتمان الأمور والمعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو خلالها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها لحوق ضرر بالدولة أو الأشخاص، ويظل هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته)<sup>(٢)</sup>.

### ثالثاً: أثر واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية في ممارسة الحقوق السياسية:

يظهر أثر التزام الموظف بالمحافظة على الأسرار الوظيفية التي يطلع عليها في ممارسة حقوقه السياسية بصورة التزامه بعدم إفشاء هذه الأسرار للتدليل على موقف سياسي معين، أو لمناصرة حزب سياسي، أو لإشاعة موضوع محدد مستخدماً في ذلك المعلومات التي وصلت إلى علمه من خلال وظيفته.

فإذا كانت الدساتير أو التشريعات الوظيفية قد كفلت للموظف العام ممارسة حقوقه السياسية فإن من غير المسموح له بأي حال من الأحوال أن يستغل المعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته لتحقيق أغراض سياسية سواء جرى هذا بالتشهير بالحكومة أم بالكيد بأحد الأفراد المتعاملين مع الإدارة، لأنه بفعله هذا يكون قد أحل بواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر البند (سابعاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٣٩) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل

(٣) د. علي عبد الفتاح خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، ط ١ (دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧) ص ٤٤٠.

## المبحث الثالث

### القيود المستقاة من طبيعة الوظيفة العامة

تمثل واجبات الموظف العام في الحياد الوظيفي والتحفظ في السلوك العام والولاء من أهم المحددات التي ترد على ممارسته لحقوقه السياسية، وبغية الإحاطة بها سيتم تقسيم هذا المطلب على ثلاثة مطالب نوضح في الأول مفهوم الحياد، ونتطرق في الثاني لمفهوم تحفظ الموظف في سلوكه العام، ونخصص الثالث لواجب الولاء.

### المطلب الأول

#### واجب الحياد الوظيفي

إن إعطاء تعريف لواجب الحياد ليس بالأمر السهل، وذلك لغياب النصوص الموضوعية التي تبين أبعاد هذا الواجب من جهة، وتغير مفهومه تبعاً لظروف الدولة من جهة أخرى، فقد ارتبط هذا المفهوم بالمذهب الفردي (الليبرالي) القائم على مبدأ (دعه يعمل دعه يمر)، مما يضفي الطابع الحيادي على الجهاز الإداري ومن ثم السماح للدولة بالقيام بجميع وظائفها بعيداً عن الخلافات الحزبية والأيدلوجية والعقائدية، لكن وعلى الرغم من هذه الصعوبات التي تواجه تحديد مفهوم الحياد الوظيفي، إلا أن الفقه لم يحجم عن ذلك، فهناك من عرفه بأنه: انقطاع الموظف لعمله الوظيفي في خدمة الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة بعيداً عن الاعتبارات السياسية أو الدينية أو المذهبية بما يضمن حماية المرفق العام واستقراره<sup>(١)</sup>، وعرف أيضاً بأنه: التزام الموظف بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية والحزبية أثناء تأدية مهامه الوظيفية<sup>(٢)</sup> ونرجح هذا التعريف كونه أكثر وضوحاً وتحديداً لمفهوم الحياد الوظيفي.

ويتضح ما تقدم أن للحياد الوظيفي معنيين، الأول سلبي يتمثل في امتناع الموظف عن كل ما من شأنه التأثير في نشاط الإدارة، وعدم الانسياق لعواطفه وميوله،

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥) ص ٤٣٤.

(٢) د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتب الأولى، التنظيم الإداري - نشاط الإدارة، ط ١ (مكتبة الحلبي الحقوقية، طرابلس، ٢٠٠٤) ص ٣٤١، د. عبد الكريم درويش، د. ليلي ت كلا، أصول الإدارة العامة (مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٦) ص ١٩١.

الثاني ايجابي يتمثل في مشاركة الموظف في الحياة السياسية مشاركة موضوعية لا يظهر فيها أي شكل من أشكال التحيز السياسي أو العقائدي<sup>(١)</sup>.

وفي ضوء تتبع التشريعات الوظيفية في العراق فلم نجد نص قانونياً صريحاً يوجب على الموظف الالتزام بالحياد الوظيفي سوى ما ورد في بعض التشريعات الملغية، إلا أننا نجد قانون الادعاء العام نص على أن (يلتزم عضو الادعاء العام بما يأتي.. العمل بحياد تام، وعدم فسخ المجال للتأثير أو التدخل في سير العدالة)<sup>(٢)</sup>، بيد أن خلو التشريعات الوظيفية والتطبيقات القضائية من الإشارة إلى هذا الواجب لا يعني عدم التزام الموظفين في العراق بمضمونه، إذ يفرض على موظفي الدولة كافة استناداً إلى المبادئ العامة الامتناع على كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة، كما أن القيد المذكور يمكن استنتاجه من بعض أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ومنها النص الآتي: (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية: ...المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي)<sup>(٣)</sup>، وكذلك ورد أيضاً ما يأتي: (الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق أو ربح شخصي له أو لغيره)<sup>(٤)</sup>، غير أن الركون إلى المبادئ العامة وتعليمات قواعد السلوك الوظيفي لا يكفي لكفالة هذا الواجب من قبل الموظف أمام شدة الضغوطات التي قد يتعرض لها من قبل الأحزاب السياسية الموجودة على الساحة العراقية في الوقت الراهن، لذلك نوصي المشرع العراقي إلى تقنين هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ كونه يمثل الشريعة العامة للواجبات المفروضة على الموظفين.

(١) فيرم فاطمة الزهراء، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) ينظر البند (ثانياً) من المادة (٣٩) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل، والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٢٧٤٦ في ١٧/١٢/١٩٧٩.

(٣) ينظر البند (ثامناً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٤) ينظر البند (تاسعاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

## المطلب الثاني

### واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام

بغية البحث في موضوع واجب التحفظ في سلوك الموظف بشكل عام يتطلب تقسيمه الى فرعين، الأول في مفهوم هذا الواجب كأحد الواجبات المفروضة على الموظفين في مرافق الدولة المختلفة، ونوضح في الفرع الثاني خصائص هذا الواجب.

### الفرع الأول

#### مفهوم واجب التحفظ

يعد واجب التحفظ من أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً، إذ يصعب رسم حدوده القانونية لكونه يخضع غالباً إلى تقدير الجهة الإدارية التي تقدر فيما إذا كان هناك إخلال بواجب التحفظ من عدمه<sup>(١)</sup>، كما ويصعب وضع تعريف جامع ومانع له، بسبب عدم تنظيمه من قبل التشريعات الوظيفية العامة، ولا سيما أن مضمون هذا الواجب يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي التي تعتنقه الدولة، الا انه وبالرغم من ذلك فان الفقه الاداري لم يتوان عن وضع بعض التعريفات المحددة له فعرفه بعض الفقه الفرنسي بأنه(امتناع الموظف أثناء العمل أو بعده عن التعبير عن آرائه بشكل غير ملائم لوظيفته الإدارية)<sup>(٢)</sup>، وعرفه آخر بأنه (التزام الموظف بعدم الإدلاء بآرائه بشكل يثير الشعور العام ويؤثر على الاعتبار والاحترام الواجب للوظيفة العامة)<sup>(٣)</sup>.

وعرف أيضاً بأنه (قيد طبيعي على حرية التعبير عن الآراء لدى الموظف إذ يقتضي منه الالتزام في إطار الحفاظ على حسن سير العمل بالمرفق العام عند التعبير عن آرائه الشخصية)<sup>(٤)</sup>.

أما موقف الفقه العربي من تحديد واجب التحفظ فذهب رأي إلى أنه (تعبير الموظف عن آرائه بطريقة بعيدة عن التجريح أو التشهير أو التطاول أو التمرد أو المساس

(١) د. طارق حسنين الزيات، مصدر سابق، ص ٢٦٩.

(2)Andr De Laubadere. Previous reference. , 1982.P.310

(3)BOUDONCLE R, Previous reference, 1957, p96

(4)Saint-junrs YVES “let syndicalismes dans la fontion publique notes et etndes documentaires la documentation francaise no 1997-1998.p.187.

بالمرفق أو بالسلطات العامة في الدولة<sup>(١)</sup>، وعرفه آخر بأنه (نوع من تصحيح السلوك أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله، وحسن النية في أفعاله، والاعتدال في سلوكه على وجه العموم)<sup>(٢)</sup>.

وفي العراق عرف بأنه (تجنب الموظف في سلوكه العام أو في التعبير عن آرائه السياسية التجاوز عما لا يأتلف وشرف الوظيفة وكرامتها)<sup>(٣)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف واجب التحفظ بأنه: القيد الذي يلزم الموظف داخل المرفق وخارجه عند ممارسة حقوقه السياسية بمراعاة جانب الحذر والحيطة في سلوكه العام وفي التعبير عن آرائه السياسية وذلك بعدم تجاوز الحد المألوف الذي تقره قواعد الوظيفة العامة.

## الفرع الثاني

### خصائص واجب التحفظ

يتميز واجب التحفظ ببعض الخصائص التي تميزه عن الواجبات الأخرى المفروضة على موظفي الدولة ويمكن إجمالها بما يأتي:

١- انه واجب عام مفروض على جميع الموظفين: ويقصد بذلك أن هذا الواجب مفروض على جميع فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة، سواء كانوا خاضعين لتشريعات

(١) د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام(عام الكتب، القاهرة، ١٩٧٤) ص ١٧٩.

(٢) د. عادل الطبطبائي "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام" بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي | (١٩٨٦) | جامعة الكويت | العدد (٤)، السنة (١٠) | ، ص ١٥٥.

(٣) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، ط ١ (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠٠٤) ص ١٧٩.

الوظيفة العامة، أم للتشريعات الخاصة كالعسكريين والقضاة، وسواء كانوا في مركز تنظيمي أم في مركز المتعاقد معها<sup>(١)</sup>.

٢- يعد واجباً مستمراً: تظهر صفة الاستمرارية في هذا الواجب من خلال الالتزام به قبل الالتحاق بالوظيفة ويستمر حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، ففي المرحلة السابقة للالتحاق بالوظيفة العامة يظهر اثر التحفظ من خلال السلطة الواسعة التي تمتلكها الإدارة في تقدير صلاحية المرشح للوظيفة، وذلك عن طريق وضع الشروط المطلوبة في المرشح لشغل الوظيفة، ومن ثم يكون لها الحق في استبعاد المرشح الذي يتنافى سلوكه مع مصلحة الإدارة متى رأت أن سلوكه لا يتفق مع مصلحة الإدارة ويمثل خرقاً لواجب التحفظ المطلوب من الموظف.

٣- انه واجب متغير: تتأتى صفة التغير بهذا الواجب من كونه يتغير حسب توافر بعض العوامل المؤدية إلى التشديد أو التخفيف في درجة الالتزام به، فمن العوامل التي تزيد من درجة التزام الموظفين بواجب التحفظ موقع الموظف بالتسلسل الإداري، فواجب التحفظ لدى الموظفين القياديين الذين يشاركون في تخطيط السياسة الحكومية أو على الأقل الذين يكونون بالقرب من مركز القرار السياسي يكون أشد من الموظفين الذين يحتلون مراكز وظيفية دنيا في السلم الإداري<sup>(٢)</sup>

يتبين لنا مما تقدم أن واجب التحفظ في السلوك العام من القيود التي ترد على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبالخصوص في مجال حرية الرأي السياسي.

(١) د. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف (دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩) ص ٥٥

(٢) د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مصدر سابق، ص ١٦٥.



## المطلب الثالث

### واجب الولاء

يقصد به في المجال الوظيفي إخلاص الموظف وتفانيه عند قيامه بمهام وظيفته لارتباطه بمجموعة من القيم والمبادئ المثالية التي تنعكس على سلوكه الوظيفي<sup>(١)</sup>، والولاء والولاء الذي يعد قيماً على ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات بشكل عام، والحقوق السياسية بشكل خاص، قد يكون تجاه الوطن أو تجاه نظام الحكم أو تجاه الحكومة القائمة وكما مبين في الفروع في أدناه.

### الفرع الأول

#### الولاء للوطن

يعتبر ولاء الموظف العام للوطن أساساً لتحقيق التنمية المستدامة وبناء مجتمع قائم على القيم والأخلاق، يشكل هذا الولاء أساساً للعمل الحكومي الفعّال ويسهم في تعزيز روح الفريق وتحقيق الرفاه العام، فولاء الموظف العام للوطن مفهوم أساسي يعكس التفاني والانتماء العميق للفرد للمجتمع والدولة التي يخدم فيها، ويعتبر الوفاء والالتزام تجاه الوطن أحد القيم الأساسية التي يجب أن يتحلى بها الموظف العام، ويسهم هذا الولاء في بناء وتعزيز روح العمل الجماعي وتحقيق التنمية المستدامة، ويتجلى ولاء الموظف للوطن من عدة جوانب أهمها، الالتزام بخدمة العامة فيتطلب ولاء الموظف العام أداء وظيفته بكفاءة ونزاهة، حيث يعمل على خدمة المجتمع وتلبية احتياجاته. يكون للموظف دور حيوي في تحسين جودة الحياة وتطوير البنية التحتية للوطن، والحفاظ على الموارد الوطنية واستخدامها بشكل فعّال، فيسعى الموظف للمساهمة في الحفاظ على البيئة وضمان استدامة الموارد الطبيعية للأجيال القادمة، ويعد الموظف الوفي للوطن محركاً للتطوير والتحسين المستمر ويسعى لتحسين الخدمات العامة وتطوير العمليات الحكومية بما يتناسب مع احتياجات وتطلعات المجتمع، ويساهم ولاء الموظف في تعزيز الهوية الوطنية والانتماء إلى الوحدة الوطنية، فضلاً عن ذلك التفاعل مع التحديات والأزمات في حالات الأزمات والتحديات، يظهر ولاء الموظف للوطن من خلال التفاني في العمل والتصدي للمشاكل بشكل فعّال، يكون الموظف عنصراً مهماً في تحقيق الاستقرار والتغلب على التحديات المختلفة، من

(١) فرحات محمد فهمي السبكي، المصدر نفسه أعلاه، ص ١٦٦.

ثم ان الولاء للوطن هو الذي يوجه للوطن بأكمله ممثلاً بالدولة ككيان سياسي متكامل<sup>(١)</sup>، والدول على اختلاف أنظمتها السياسية لا تسمح للموظفين بتأدية واجباتهم بصورة تتعارض مع السياسة العامة للدولة، كما يجب أن تكون أعمالهم مطابقة لهذا الالتزام<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### الولاء لنظام الحكم

يرتبط هذا الالتزام بالحياة الخاصة للموظف ويتمثل في عدم مهاجمة نظام الحكم سواء كان ذلك في الجلسات الخاصة أم في الاجتماعات العامة<sup>(٣)</sup>، وقد تسعى بعض الدول في سبيل المحافظة على نظام الحكم من التغيير إلى الحصول على تأييد لهذا النظام من الموظفين عن طريق إلزامهم بتقديم ما يثبت الولاء لهذا النظام، ويتجسد هذا الولاء في بعض الأحيان بأداء القسم<sup>(٤)</sup>، فالموظف ملزم بالولاء لنظام الحكم الجمهوري كبقية المواطنين استناداً إلى قانون العقوبات الذي ينص على ما يأتي (يعاقب بالسجن المؤبد أو المؤقت من شرع بالقوة أو العنف في قلب نظام الحكم الجمهوري المقرر بالدستور أو تغيير دستور الدولة أو شكل الحكومة...)<sup>(٥)</sup>، ونص في موضع آخر على أن (٢- يعاقب بالسجن مدة لا

(١) د. علي خنار شطناوي، مصدر سابق، ص ٢٩٢.

(٢) نجيب خلف احمد الجبوري، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه (كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١) ص ١٦٠.

(٣) عماد صبري عطوة احمد، الضمانات القانونية امام المحكمة التأديبية، أطروحة دكتوراه (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨) ص ١٤١.

(٤) كما في ألمانيا إبان الحكم النازي في عهد هتلر إذ كان يطلب من الموظف أداء قسم الولاء للحزب الحاكم، أما نظام الموظفين بألمانية الاتحادية فيلزم الموظف بالتعهد للعمل دائماً من أجل النظام الديمقراطي الحر وأن يدعم هذا النظام ويعمل على حمايته، ينظر في ذلك: د. محمد ماجد ياقوت، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وأفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة (دار الجامعة الجديدة، بيروت، ٢٠٠٧) ص ١٦٩.

(٥) ينظر المادة (١٩٠) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

تزيد على سبع سنوات أو بالحبس.... كل من حرض على قلب نظام الحكم في العراق أو على كراهيته أو الازدراء به...<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### الولاء للحكومة

يختلف نطاق هذا الولاء ومداه باختلاف الفلسفة السياسية والاجتماعية التي تعتنقها الدولة<sup>(٢)</sup>، ففي الدول ذات النظم الشمولية والحزب السياسي الواحد أو التنظيم السياسي الواحد الذي يصدر في العادة عن فلسفة سياسية واجتماعية متكاملة، يتوجب على الموظف الولاء التام لتلك الفلسفة وإلا تعرض للفصل<sup>(٣)</sup>، أما في الدول ذات الأحزاب المتعددة فلا يشترط في الموظف ولاءً مسبقاً لفكر سياسي أو اجتماعي معين، لكون هذه الأحزاب في هذه الدول لا تعتبر سلطات حكم، بل مجرد تنظيمات شعبية تقدم برامج محددة للناخبين، والشعب هو الذي يفاضل بينها، وتتكفل السلطة التشريعية برسم السياسة العامة للدولة، وتتولى الحكومة تنفيذ هذه السياسة<sup>(٤)</sup>.

- (١) ينظر الفقرة (٢) من المادة (٢٠٠) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- (٢) محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، أطروحة دكتوراه (كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٤) ص ٧٦٣.
- (٣) كما في أمريكا قبل صدور قانون الجدارة سنة (١٨٨٣)، كان يطبق نظام الغنائم أو الأسلاب، الذي كان بمقتضاه يقوم كل حزب سياسي منتصر في انتخابات رئاسة الجمهورية إلى ملء المناصب الإدارية بمؤيديه وأتباعه، والعمل بشتى الوسائل إلى إبعاد منافسيه منها، ووفقاً لذلك كان يشترط الولاء التام من الموظفين للحكومة القائمة، ينظر في ذلك د. عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٧٠، د. طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، ط١ (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥) ص ٧٩٤.
- (٤) د. صبري جليبي احمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٧٩٠، د. السيد محمد يوسف المعادوي "سياسة الإعداد والتدريب في الوظيفة العامة" (١٩٧٩) | بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية | الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية | العدد (٢) السنة (٢١) | ص ١٧٣

يتضح لنا مما تقدم أن الموظف يتوجب عليه الالتزام بالولاء سواء كان للوطن أم لنظام الحكم وإلا تعرض لنوعين من الجزاء أولها الجنائي بوصفه مواطناً وثانيهما تأديبي بوصفه موظفاً، وكذلك بالولاء للحكومة على التفصيل السابق بيانه، لكونه المنفذ لسياستها والمشارك أحياناً في رسم تلك السياسة.

## الخاتمة

في ختام بحثنا توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات التي تمثل ثمرة هذه الدراسة، وسنورد أهم الاستنتاجات والمقترحات إتماماً للفائدة العلمية والعملية وهي:

### أولاً- الاستنتاجات:

١. الموظف العام هو عماد الحياة الادارية ومركزها الفاعل واداتها الرئيسية لتحقيق اهدافها، بغياب هذا العنصر البشري يستحيل على الادارة أن تمارس نشاطها اليومي.
٢. نال تعريف الموظف العام عناية فقهاء وباحثي القانون الاداري وشغل حيزاً مهماً في الدراسات الادارية لوضع ضوابط ومحددات لمفهوم الموظف العام، ومن خلال إمعان النظر في مجمل هذه التعريفات خلصنا الى تعريف الموظف العام وضمناه البحث.
٣. أن الحقوق السياسية ذات أهمية بالغة، إذ تعد الأساس الذي تقوم عليه الدولة الديمقراطية، وهي بهذا الاعتبار تمثل الضمانة المثلى لتمتع الأفراد بحقوقهم الاخرى.
٤. إن للحقوق السياسية صوراً متعددة ومن أهم هذه الصور في الميدان السياسي بالنسبة الى الموظف العام هي حقه في الانتخاب والترشيح والانتماء للأحزاب السياسية وحرية الآراء السياسية لما لهذه الصور من الآثار الكبيرة على عمل الإدارة وحسن انتظام سير المرفق العام.
٥. أن الموظف العام كقاعدة عامة يتمتع بحق انتخاب ممثليه في المجالس البرلمانية والمحلية.
٦. تحاط حقوق الموظف السياسية بقدر وافر من الضمانات التي تكفل تمتع الافراد بها واهما الضمانات الوطنية المتمثلة في الضمانات الدستورية والتشريعية والقضائية.
٧. أن الحقوق السياسية التي يتمتع بها الموظف العام ليست مطلقة بل ترد عليها مجموعة من القيود التي تحد من ممارستها، فهناك قيوداً عامة ترد على المواطن وعلى الموظف على حد سواء، وقيود خاصة ترد على الموظف وتفرضها عليه قوانين الخدمة

الوظيفية التي تهدف إلى وضع ممارسة الحقوق السياسية في إطارها الصحيح المتوافق مع الواجبات الوظيفية.

### ثانياً-التوصيات:

١. نوصي المشرع العراقي أن يوسع نطاق الحظر في مجال الترشيح للمجالس النيابية المقررة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون الانتخابات ليشمل بالإضافة إلى فئة أفراد القوات المسلحة فئات أخرى من الموظفين كالوزراء والمحافظين ونوابهم والقضاة لأن تأثير هذه الفئات في إرادة الناخبين لا يقل شأنًا عن تأثير أفراد القوات المسلحة.
٢. نوصي في مجال حق الموظف في الترشيح للمجالس النيابية أن ينظم دستور جمهورية العراق والنظام الداخلي لمجلس النواب تفرغ الموظف الفائز بالعضوية البرلمانية بشكل يسمح له العودة الى وظيفته بعد انتهاء مدة العضوية البرلمانية اسوة بالمشرع الفرنسي والمصري.
٣. نجد أن يستثني النظام الداخلي لمجلس النواب أساتذة الجامعات من الاستقالة ويكتفي بشأنهم التفرغ الجزئي، إذ إن ارتباط هذه الفئة بمجتمعهم ينبغي أن يكون وثيقاً ومستمرًا فهم عقل الأمة وضميرها الواعي، وحملة همومها وتطلعاتها فضلاً عن كون هذه الفئة تتمتع بقدر كبير من النزاهة والاستقلال في ممارسة مهامها الوظيفية مما يجعلها بعيدة عن تأثير السلطة التنفيذية وغيرها، كما أن اشتراط تقديم استقالتهم ينطوي على إهدار لدورهم في إثراء النهضة العلمية، وتربية وتنقيف الأجيال المتعاقبة، وينعكس سلباً على نتاجهم العلمي ولاسيما في مجال انجاز الأبحاث التخصصية المتنوعة.
٤. نوصي المشرع إلى إضافة نص الى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ أو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ يتضمن عدم تعرض الموظف للمساءلة والمضايقة نتيجة إبدائه للآراء السياسية، خصوصاً بعد الحقبة القاسية التي عاشها الموظف العراقي خلال سيطرة حزب البعث المنحل على مقاليد السلطة، إذ تم تطهير الجهاز الإداري منذ سنة ١٩٦٨ من معتنقي الآراء والأفكار السياسية المخالفة للفكر السياسي لحزب البعث المنحل عن طريق الفصل بغير الطريق

التأديبي الذي نص عليه القانون، مخالفين بذلك النصوص الدستورية التي تضمن حق الإنسان في التعبير عن رأيه ونشره في حدود القانون.

٥. بالرغم من أن واجب الحياد يفرض على موظفي الدولة كافة استناداً إلى المبادئ العامة في الامتناع عن كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة، فقد أوجبت تعليمات (قواعد السلوك الوظيفي الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتهي القطاع المختلط) الصادرة من هيئة النزاهة في الفقرات (٢،٣) من المادة (١) من تعليمات نموذج قواعد السلوك المرفق بتعليمات قواعد السلوك الوظيفي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ على الموظفين التقيد بهذا الواجب، إذ نصت الفقرة (٢) على ان (اداء واجبات الوظيفة بكل امانة وكفاءة واخلاص وحرص على المصلحة العامة وان لا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن اداء الواجبات الوظيفية) والفقرة (٣) على ان (أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون)، غير أن الركون إلى المبادئ العامة وتعليمات قواعد السلوك الوظيفي لا يكفي لكفالة هذا الواجب من قبل الموظف أمام شدة الضغوطات التي قد يتعرض لها من قبل الأحزاب السياسية الموجودة على الساحة العراقية في الوقت الراهن.

٦. نصي المشرع العراقي إلى أن يقنن واجب الحياد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ لكونه يمثل الشريعة العامة للواجبات المفروضة على الموظفين.

٧. انطلاقاً من كون ما قيل في شأن الحياد ينطبق على واجب التحفظ، إذ يفترض على موظفي الدولة كافة الالتزام بمضمون هذا الواجب استناداً الى المبادئ العامة التي توجب امتناع الموظف عن كل ما من شأنه الإخلال بالواجبات الوظيفية ولأهمية هذا الواجب نصي المشرع العراقي للنص عليه بشكل صريح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ لما له من أهمية كبيرة في الحفاظ على استقلالية الوظيفة العامة وحياديتها.

٨. نصي الى اعطاء الاختصاص للقضاء الاداري العراقي المتمثل بمجلس الدولة بتشكيلاته المختلفة الذي بينها التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ الحق في كفالة

حقوق الموظف السياسية من خلال الأحكام والفتاوى المتصلة بهذا الشأن، لأنها حقوقاً دستورية لا يمكن التنازل عنها أو إهدارها استناداً إلى القوانين العادية.

**The Author declare That there is no conflict of interest**  
**references:**

**First: References in Arabic:**

- 1 Mahd A ,The freedom of the public employee to stop working (a comparative study), Master's thesis( College of Law, University of Babylon| 2009).
- 2 -Destruction Authority Order No. (97), published in the Iraqi Gazette, No. 3984, dated June 15, 2004.
- 3 -Instructions for the Code of Conduct Model attached to the first amendment to the Code of Conduct Instructions No. (1) of 2006.
- 4 -Ibn Manzur J, Chapter on al-Sin, Volume Four, Part 4
- 5 - Al-Jubouri M,Mediator in Administrative Law( Ibn Al-Atheer Printing House, without specifying the edition, University of Mosul| 2009).
- 6 - Jaafar A, The Public Service, 2nd edition( Dar Al Nahda Al Arabiya| 2009)
- 7- Othman H, Principles of Administrative Law( 1st edition, Al-Halabi Legal Publications| 2006.
- 7 -Al-Sayyid B, The principle of authority in public office and the guarantees of its application, a comparative study between Islamic law and positive law( 1st edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya| 2006).
- 8 - Asfour S, Freedom of association in England, France, and Egypt( the Law Journal for Legal and Economic Research, Faculty of Law, Alexandria University, Issue (1-2), Year (5)| 1951)
- 9 -Al-Tamawi S, Al-Wajeez fi Administrative Law, ( Dar Al-Fikr Al-Arabi| 1979).
- 10 -Mansour Y, Administrative Law, Book Two(1st edition, Iraq Publishing House| 1980).
- 11 -Khater S, Public Job - A Comparative Study( 2nd edition, Dar Al Nahda Al Arabiya| 2008-2009).

- 12 -Al-Majzoub T, Public Administration, the Administrative and Functional Process, and Administrative Reform( 1st edition, Al-Halabi Legal Publications| 2005).
- 13 -Ajila A, Obedience to superiors in public office, compared to Islamic law( World of Books| 2009).
- 14 -bin Habtoor A, Principles of Public Administration( 1st edition, Dar Al-Masirah for Publishing and Distribution, 2009).
- 15 -Darwish K& Takla L,Fundamentals of Public Administration( Egyptian Ingo Library| 1976).
- 16 -Al-Barzanji I & Badir A& Al-Salami M,Principles and Provisions of Administrative Law( Dar Al-Kutub for Printing and Publishing| 1993).
- 17 -Muhareb A, Administrative discipline in the public service, a comparative study in the Iraqi, Egyptian, French and English systems(1st edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman| 2004).
- 18 -Al-Helou M, Administrative Law( University Press House | 1998).
- 19 Radhi M, Obedience and its limits in public office(University Press House, Alexandria, without a year of publication).
- 20 -Al-Desouki A, Administrative Protection of the Public Employee( Dar Al-Nahda Al-Arabiya| 2010).
- 21 -Hussein M, The Mediator in Administrative Law ( 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria, without a year of publication).
- 22 Abdel Wahhab- M, Principles and Provisions of Administrative Law( Al-Halabi Legal Publications | 2005).
- 23 -Abu Zaid M, The Reference in Administrative Law( 2nd edition, Al-Ashry Press| without year of publication).
- 24 -Dr. Muhammad Abdel Hamid Abu Zaid: Obedience to superiors and the principle of legitimacy( Dar Al Nahda Al Arabiya| 2005).



- 25 -Othman M, Disciplinary Crime between Administrative Law and Public Administration Science (Comparative Study)( 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Arabi| 1973).
- 26 -Dr. Maghawri Muhammad Shaheen: Disciplinary Accountability of Civilian Workers in the State and the Public Sector, without a printing name, without a publishing house, 1974.
- 27 -Al-Ajarma N, The authority to discipline the public employee -a comparative study( 1st edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution| 2007).
- 28 -Ghazi H, Disciplinary Councils and the Supreme Administrative Court's Oversight of them( Dar Al-Fikr Al-Jami'i| 2010).
- 29 -Al-Arabi A, The employee's exercise of public freedoms in domestic and international law( 2003).
- 30 -Al-Maadawi M, Preparation and training policy in the public service, ( Journal of Administrative Sciences, Egyptian Division of the International Institute of Administrative Sciences, Issue (2), Year (21)| 1979).
- 31 -Al-Tamawi S, Administrative Judiciary, Disciplinary Judiciary -Comparative Study- Book Three( Arab Culture Printing House, without specifying the edition, Arab Thought House| 1979).
- 32 Abdel-Al S, Controls for a public employee's exercise of political rights and freedoms( National Book House| 2010).
- 33 -Al-Zayat T, Freedom of opinion among the public employee, a comparative study of Egypt and France( 2nd edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya| 1998).
- 34 -Al-Tabtabai A, The employee's duty to be conservative in his public behavior( Journal of Law, Scientific Publishing Council, University of Kuwait, Issue (4), Year (10)| 1986).
- 35 -Suleiman A, Dr. Muhammad Anas Jaafar: Principles of Administrative Law( Dar Al-Nahda Al-Arabiya| 1986).

- 36 -Al-Sharif A, The principle of job neutrality (Journal of Administrative Sciences, Year (23), Issue (1), 1982).
- 37 -Farhat F, General Administrative Law, First Book, Administrative Organization - Administration Activity, (1st edition, Al-Halabi Law Library| 2004).
- 38 Jassim R, Modern principles of public office between Islamic law and positive law - a comparative study, doctoral thesis (Faculty of Law Al-Nahrain University| 2009).