قيود ممارسة حرية الرأي في نطاق الوظيفة العامة – دراسة مقارنة

The Constrains of Freedom of Opinion within the Scope of Public Employment "Comparative study"

* أ.م.د. سعيد علي غافل

نبذة عن الباحث :
استاذ مساعد دكتور في القانون الاداري، تدريسي في كلية القانون جامعة الكوفة . اشرف على عدد من رسائل الماجستير ، كما كان عضوا مناقشا لعدد من الرسائل والاطاريح.
له العديد من البحوث المنشورة .

*احمد علي حسين المعموري

نبذة عن الباحث :
طالب دراسات عليا

Abstract

This research tackled the freedom of opinion within the scope of Public Opinion, which is one of the important subjects that deserves to be researched for many reasons, of those is its relation to the public employment through which, the employment, we can meet the public needs by the services provided by the public facilities. The second reason is that it is one of the most recent subjects to appear on the level of Iraq and for the rarity and lack of studies which dived into it, in addition to a another important reason which is almost the most important of them is that the subject is related to human rights. The individual has no value nor dignity if he lost his freedom. Therefore, we find an increasing international interest in the human rights and their freedom. Those freedoms emerged originally in the international and regional agreements, constitutions of the countries as well as the regular acts and legislations. Freedom of

opinion is not absolute but vary from one country to another and from one time to another according to the type of the job and its importance. Based on that, the constrains imposed on some categories of employees represented by the top level managers, judges, general prosecutors, internal security forces and military forces have been tackled in this research.

المستخلص :

إن اليمين تناول هذا البحث موضوع حرية الرأي في نطاق الوظيفة العامة، وهو من المواضيع الهامة جديرة بالبحث، لأسباب عديدة منها ، ارتباطه بالوظيفة العامة والتي من خلالها أي الوظيفة نشبع الحاجات العامة وذلك عن طريق الخدمات التي تقدمها المرافق العامة. وثاني هذه الاسباب حداثة موضوع الدراسة على مستوى العراق ولقلة وندرة الدراسات المعمقة التي بحثت فيه، اضافة لذلك يوجد سبب آخر ويكاد يكون أهم هذه الاسباب هو ارتباط واتصال موضوع الدراسة بحرية الانسان، إذ لا قيمة للإنسان ولا كرامة له ان هو فقد تمتعه بحريته. لهذا نجد تزايد الاهتمام العالمي بحريات الانسان وحقوقه، فتجد هذه الحريات اساسها في الاتفاقات الدولية والاقليمية ودساتير الدول اضافة إلى القوانين والتشريعات العادية، الا ان المتفق عليه بان حرية الرأي ليست مطلقة انما تتباين من بلد الى اخر ومن وقت الى اخر بحسب طبيعة الوظيفة واهميتها وعليه تناولنا القيود المفروضة على بعض من طوائف الموظفين والمتمثلة باصحاب الوظائف الادارية العليا والقضاة واعضاء الادعاء العام وقوى الامن الداخلي والعسكريين.

المقدمة :

عرفت الوظيفة العامة بأنها : مركز قانوني يشغلة الموظف وتوجد الوظيفة العامة قبل وجود مَن يشغلها لذلك فانها تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عمن يشغلها فتبقى قائمة ولو كانت شاغرة فلا تنتهي أو تتأثر باستقالته أو موته لان مصيرها منفصل عن مصير من يشغلها[1]. وعرفت أيضا بانها مجموعة الاوضاع والانظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواء التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالادارة ، أو التي تتصل بأدئهم لمهام الادارة العامة باحسان وفاعلية[2].

وتعرف الوظيفة العامة ايضاً بانها تلك الاعمال الموكلة الى اشخاص بموجب الدستور والقوانين والتي يجب ان يتم انجازها وفقاً لهذه القوانين وذلك لغرض تحقيق المصلحة العامة[3]. فالإدارة تباشر مهماتها وانشطتها بوساطة اشخاص ادميين يعملون باسمها ولحسابها ، وتنظم مراكزهم القوانين والانظمة المتعلقة بالوظيفة العامة[4]. وهذا الشخص يعرف بالموظف العام[5]. فالموظف العام هو يد الادارة في ممارسة نشاطها ، وهو العنصر الاول في منظومة وسائلها[6].

فعرف الموظف العام بانه (ذلك المستخدم في وظيفة دائمة تابعة لاحد كوادر المرفق العام)[7]. وعرف ايضاً بانه (الشخص الذي يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام)[8]. وعرف الموظف العام بأنه كل من يعهد اليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام الاخرى بطريق مباشر[9].

وعرف الدكتور شاب توما منصور الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلة في الملاك الدائم للمرفق العام)[10]. وعرفه الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري بأنه (الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة او القطاع الاشتراكي)[11]. اما قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014[12] فقد عرف الموظف بانه (كل شخص عهدت اليه وظيفة مدنية أو عسكرية أو ضمن قوى الامن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً او اجراً أو مكافاة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية)[13].

اما حرية الرأي عرفت بأنها الامكانية المتاحة لكل انسان في ان يحدد بنفسه ما يعتقد انه صحيح في مجال ما[14]. ويقصد بحرية الرأي ، حرية الانسان في تكوين رأيه وفقاً لمصادر واساليب خاصة يختارها دون تقليد او اتباع او محاكاة احد[15].

كما ويقصد بحرية الرأي امكانية الفرد في اعتناق أي فكر في اي امر من الامور سواء أكان سياسياً ام اقتصادياً ام اجتماعياً ام دينياً، وذلك دون موافقة أو ترخيص سابق ولو كان غير مرض[16]. اذاً حرية الرأي تعني الامكانية لكل انسان أن يحدد بنفسه ما يعتقد انه صحيح في مجال ما[17]. فحرية الرأي لا تحتاج الى اعتراف يؤكدها أو قانون يحميها ، اذ لا تستطيع اعتى الحكومات على وجه الارض أن تمنع أي فرد من أن يكون له رأي يحبذه أو يعتنقه وذلك لان الرأي محله القلب[18].

وفي اللغة العربية يشيع استخدام مصطلحي حرية الرأي و(حرية التعبير) للدلالة على شيء واحد ، وكثيراً ما يستخدم في المصطلح الكلمتان ، فيقال (حرية الرأي والتعبير) معاً[19]. وتعرف حرية الرأي والتعبير[20] بأنها قدرة الفرد على التعبير عن اراءه وافكاره بحرية تامة وبالوسيلة التي يريدها ، الاتصال المباشر بالناس ، الكتابة ، الرسائل البريدية والبرقية ، الاذاعة والمسرح ، الافلام السينمائية والتلفزيونية ...الخ[21]. ويقصد بحرية الرأي والتعبير ايضاً ، كفالة تمتع كل انسان بالحق في ابداء رأيه وتلقي المعلومات والافكار دون تدخل من جانب الغير[22].

الموظف العام باعتباره من مواطني الدولة يستطيع ممارسة حقوقه وحرياته العامة المكفولة له بمقتضى الدستور والقوانين السارية في هذا الشأن ، ولكن لان الموظف العام يملك صفة اخرى غير صفة المواطنة وهي صفة تمثيله الدولة الامر الذي يفرض عليه قيوداً في ممارسة الحقوق والحريات العامة ، وذلك طبقاً لمقتضيات المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واضطراد[23] ورغم الاتفاق على ان حرية الرأي هي حق دستوري ، الا ان ترك هذه الحرية دون ضوابط او قيود ، يؤدي الى الفوضى والاخلال بالامن العام ، وتكدير السلم العام ، ولذلك كان لابد من وضع القيود التي

تتسم بالمشروعية الدستورية والقانونية ، فتمارس هذه الحرية بلا غلو او مبالغة . وبدون افراط او تفريط[24]، ومن المؤكد أن القيود التي تفرض على الموظف العام يجب أن تختلف من حيث نطاقها وشدتها من وظيفة إلى أخرى بحسب أهمية الوظيفة وطبيعتها وسيتم تقسيم هذا المبحث الى المطالب الاتية :

المطلب الاول : اصحاب الوظائف الادارية العليا

المطلب الثاني : القضاة واعضاء الادعاء العام

المطلب الثالث : قوى الامن الداخلي والعسكريين

المطلب الأول :اصحاب الوظائف الادارية العليا

اذا كانت النصوص القانونية وقيم المجتمع قد قيدت حرية الرأي للمواطن بالعديد من القيود ، فمن باب أولى ان يكون تقييد حرية الموظف العام في التعبير عن آرائه أشد واكثر صرامة من غيره من المواطنين ، وذلك لما تفرضه عليه الوظيفة العامة من واجبات يجب ان يتقيد بها ومحظورات يجب ان يبتعد عنها[25]، فالموظف بسبب صفته الوظيفية يتعين ان يمارس الحريات التي كفلها الدستور بصورة اضيق من تلك التي يتمتع بها المواطن[26]، ويمكن رد سبب ذلك إلى أن الموظف يتمتع بالكثير من المزايا القانونية والمالية وعليه في مقابل ذلك أن يخضع لجملة قيود وضوابط[27].

ومما لا شك فيه ان الوظائف العليا تنفرد بنظام خاص يختلف في بعض جوانبه عن ذلك الذي يظلل سائر الوظائف ، ويعود هذا الاختلاف الى مكانة هذه الوظائف وتبعاتها، فالوظائف العليا تتربع على قمة الهرم الرئاسي، ويساهم اصحابها في رسم السياسات العامة والاشراف المباشر على تنفيذها، واتفاقاً مع هذا الوضع تستثنى الوظائف محل البحث من قاعدة الجدارة في شغلها[28]، فمن غير المنطقي ان يعين في هذه الوظائف من عرف عنه معارضة سياسة الحكومة القائمة، لان ذلك يعني تعيين من يضع العراقيل امامها لا من يهئ السبيل لانجاحها.

واجمالاً يمكن القول بأن الوظائف العليا ، بالنظر الى مهامها تتطلب ولاء صاحب الشأن للحكومة ، حتى لا تتعرض فاعلية النشاط الحكومي للخطر[29]، ولهذا نجد ان معظم الدول تحتفظ بعدد معين من الوظائف القيادية الرئيسية للحكومة، تعين فيها من تختار من المواطنين الذين تطمئن اليهم وممن تعتقد انهم اقدر على تفهم سياستها، ويبدو ان السبب وراء عد هذه الوظائف رهن تقدير الحكومة كون عمل الافراد فيها يختلط في الغالب بين السياسة والادارة[30].

وفي فرنسا عدد نظام الموظفين الصادر في 4 فبراير سنة 1959 هذه الوظائف في المادة 30 منه كما صدر المرسوم رقم 59-442 في مارس 1959 بشأن الادارة العامة مبيناً قائمتها، ولقد تحاشى مجلس الدولة ان يتخذ موقفاً محدداً بشأن بيان ما اذا كانت هذه القائمة قد وردت على سبيل الحصر ام المثال . ولذلك فأن المعايير التي اتخذها المجلس لتحديد هذه الوظائف مازالت تحتفظ بقيمتها[31]، وقد استقر قضاء

مجلس الدولة الفرنسي ، على ان حرية الموظف في اعتناق العقيدة والرأي مطلقة ، لا يرد عليها اي قيد ... غير ان هناك استثناء يرد على ما سبق بالنسبة الى طائفة من الوظائف العليا يخضع استمرار الموظفين في شغلها لمحض تقدير الحكومة[32] فالمبدأ الذي لا تستطيع السلطة الرئاسية وفقاً له الاضرار بالموظف بسبب آرائه . يتعطل بالنسبة الى الطائفة سالفة الذكر – المحددة قانوناً سلفاً ويمكن للادارة مد نطاقها الى وظائف اخرى تحت رقابة القضاء – اذ تملك الحكومة في هذا الصدد انهاء خدمة شاغليها بسبب آرائهم وخاصة مدى ولائهم السياسي لها ، حتى لا يتعرض نشاطها للخطر[33].

وقد طبق القضاء الاداري الفرنسي هذه الفكرة في سلسلة من احكامه بدأها في حكمه في قضية Teissier ، وكان السيد تيسيه يشغل وظيفة مدير المركز الوطني للبحوث العلمية عام 1949 وفي نفس الوقت كأن احد الرؤساء الشرفين لاتحاد الجامعيين الفرنسيين، وقد قام الاتحاد بتوزيع منشور في نهاية عام 1949 يهاجم فيه بشكل عنيف وحاد قرار الحكومة بطرد بعض الاساتذة الجامعيين الاجانب، عندها طلب وزير التعليم من كبار الموظفين الذين وردت اسماؤهم بالمنشور بيان موقفهم منه، ومدى موافقتهم على ما ورد فيه من تعبيرات تعتبر هجوماً جاداً وجارحاً على الحكومة[34].

وقد ردّ السيد تيسيه على ذلك السؤال بأنه اذا كان لم يساهم شخصياً في تحرير المنشور المذكور فأن رأيه الشخصي في خصوصه هو امر يخص ضميره وحده[35] وازاء عدم اقتناع الوزير بالرد فقد اصدر قراره بأنهاء خدمة السيد تيسيه الذي طعن بالقرار امام مجلس الدولة طالباً الحكم بألغائه .

اوضح (جان دونديه فابر) مفوض الحكومة[36] ان منصب مدير المركز القومي للبحوث العلمية وان لم يرد بقائمة المناصب التي نص عليها مرسوم 29 يوليه 1949 ، الا انه يعتبر احد المناصب الرئيسية التي تخضع لتقدير الحكومة حيث ان المناصب التي وردت بهذا المرسوم انما وردت على سبيل المثال لا الحصر. لذا تستطيع الحكومة انهاء خدمة السيد (تيسيه) لمجرد الملائمة السياسية وبعيداً عن كل اعتبار تأديبي[37]، وقد انتهى مجلس الدولة في حكمه بهذه القضية الى تبني اقتراح مفوض الحكومة وذلك برفض الطعن الذي تقدم به السيد تيسيه ، استناداً الى ان الاسلوب الذي اتبعه في رده على الوزير يشكل اخلالاً بواجب التحفظ تجاه الحكومة .

والواقع ان السيد تيسيه لم يتخذ اي موقف ايجابي في تحريره المذكرة ، اذ لم يشارك في كتابتها، ولم يوقع عليها ، وهذا ما يجعل شروط الاخلال بواجب التحفظ غير متوافره في حالته ، الا انه عوقب مع ذلك بسبب المركز العالي الذي يشغله[38]. ومما تجدر الاشارة اليه هنا الى ان القانون الذي يحدد الوظائف العليا في فرنسا هو القانون رقم 779-85 الصادر في 24 يوليو 1985 والذي اورد تحديداً عدداً من الوظائف

على سبيل الحصر وهي وظائف سكرتير عام الحكومة والسكرتير العام للدفاع الوطني ورئيس مرفق التفتيش العام للادارة ومدير المرافق العاملة بالشرطة ورئيس مكتب التفتيش العام للبوليس الوطني والسكرتيريين العموميين للوزارات ومديري الادارات المركزية ورؤساء البعثات الدبلوماسية من درجة سفير ورؤوساء الجامعات والمحافظين[39].

أما في مصر فالوظائف العليا لم تكن محددة حتى صدور مرسوم 28 فبراير سنة 1925 مبيناً في المادة الاولى منه الوظائف التي يتم التعيين فيها بمرسوم، ثم صدر القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة ونص في المادة 20 على ان يكون تعيين الموظفين بمرسوم في الوظائف الاتية : وكلاء الوزارات ومن هم في درجتهم ومن هم في درجة اعلى منها ووكلاء الوزارات المساعدين ومن في درجتهم ورؤساء المصالح ومن يعين في درجة مدير عام والمديرين والمحافظين ووكلاء المحافظات .

وحدد جدول المرتبات الملحق بالقانون الوظائف العليا بأنها درجات : مدير عام ووكيل وزارة مساعد ووكيل وزارة . ودرجة ممتازة ووزير[40]. وخلافاً لما هو سائد في فرنسا ، نجد ان القانون في مصر ينظم حالات فصل كبار الموظفين عن غير الطريق التأديبي ، فقد نصت المادة (1) من القانون رقم 10 لسنة 1972 على تلك الحالات التي جاءت على سبيل الحصر وهي الفصل بسبب فقد اسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الاسباب الصحية وكان من شاغلي وظائف الادارة العليا او فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلي الوظائف العليا، وهذه الحالات رغم كونها وردت على سبيل الحصر، الا انها تتسع لتشمل حالات عدم التوافق السياسي[41].

وتطبيقاً لذلك ذهبت محكمة القضاء الاداري في احد احكامها إلى القول بأن (حق الحكومة في فصل كبار الموظفين يقوم اذا ما استأنست فيهم عدم قدرتهم على القيام بما تتطلبه منهم للنهوض بالسياسة التي يرسمها مجلس الوزراء باعتباره المهيمن على مصالح الدولة والمسؤول الاول عن حسن تصريف امورها بحيث يجب ان يترك له شيء من التوسعة . وان يفسح له في مجال اختيار اولئك الذين تقوم عليهم الدعامة الاولى في حكم صالح يحقق به ما رسمه لسياسته وما قطع به من عهود على نفسه، وبغير ذلك يشل العمل الحكومي ويقف التطور اذا وقف مجلس الوزراء مكتوف الايدي امام موظفين تأثروا بطابع خاص قد يرى انه يصعب عليهم ان يحيدوا عنه او ان يتشربوا في سهولة ويسر المبادئ الجديدة ليكونوا عوناً سريعاً وفعالاً في السياسة الجديدة – وتقدير مجلس الوزراء في ذلك لا يحده رقابة من هذه المحكمة طالما خلا من الشوائب والبعد عن اساءة استعمال السلطة، وهو امر لا يكفي في اثباته مجرد خلو الموظف من الشوائب او كونه كفئاً وقادراً، بل الصلاحية هنا لها اعتبارات شتى، ولها جميعاً وزنها وتقديرها في الحكم على صلاحية الموظف الكبير للقيام باعباء الوظيفة وفقاً للسياسة الجديدة، ومجلس الوزراء اذ يترخص في هذا الفصل بغير معقب عليه من هذه المحكمة طالما

خلى قراره من اساءة استعمال السلطة وذلك لاعتبارت عليا تتعلق بالصالح العام ومجموع الامة[42].

غير انه ينبغي التنبه في هذا الصدد الى ان محكمة القضاء الاداري قد ابتدعت تفرقة هامة، لا نظير لها في قضاء المجلس الفرنسي ، بين قضاء الالغاء وقضاء التعويض . فإذا كانت اعتبارات المصلحة العامة تبرر تخويل الحكومة الحق في فصل هذه الطائفة من كبار الموظفين فأن المحكمة قد حرصت في نفس الوقت على رعاية مصلحة هؤلاء الموظفين وعدم التضحية بها كلياً في سبيل المصلحة العامة ، ولذلك قررت محكمة القضاء الاداري ان قواعد العدالة : تستوجب تعويض الموظف المفصول في هذه الحالة . وبذلك تصان المصلحتان معاً : مصلحة المجموع ومصلحة الفرد ، اذ لا يجوز لاحدهما ان يصان على حساب الاخر فيضحي به ، بل يجب ان تصان المصلحتان .

ولاشك في ان هذا المبدأ كان كفيلاً بالاشتراك مع بقية المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الاداري ، بأن يوفر للموظف حماية فعالة في مواجهة الادارة[43]. وتظهر بوضوح أهمية الحماية التي اسبغها مجلس الدولة على الموظفين، في هذا الخصوص، من استعراض قضاء المجلس بالنسبة لطائفة كبار الموظفين. وذلك أنه مع إقرار المجلس للادارة بسلطات واسعة ازاء شاغلي الوظائف العليا، فأنه قد حرص أي المجلس على التوفيق بين اقرار الادارة بهذه السلطة ورعاية مصلحة الموظف في نفس الوقت، وعلى هذا الاساس ذهبت محكمة القضاء الاد ري إلى (أن حق الحكومة في فصل كبار الموظفين يقوم اذا ما استأنست عدم قدرتهم على القيام بما تتطلبه منهم للنهوض بالسياسة التي يرسمها مجلس الوزراء ... وتقدير مجلس الوزراء في ذلك لاتحده رقابة من هذه المحكمة طالما خلا من هذه الشوائب والبعد عن اسائة استعمال السلطة...الا أنه مع قيام هذا الحق يجب أن يقوم بجانب ذلك حق الموظف المفصول الذي لم تقم الدلائل على فساده أن يعوض نظير فصله في وقت غير لائق قبل بلوغ سن الاحالة على المعاش، وبذلك تصان مصلحتان مصلحة المجموع ومصلحة الفرد، اذ لا يجوز لاحدهما أن يصان على حساب الآخر فيضحى به، بل يجب أن تحمى المصلحتان)[44].

ومن هذا القبيل ايضاً ما قررته المحكمة من (أن المفروض في قرارات الاحالة إلى المعاش غير المسببة أنها صدرت صحيحة في حدود المصلحة العامة وعلى من يطلب الغائها لعيب اساءة استعمال السلطة أن يقيم الدليل على ذلك... وقواعد العدالة وهي من اصول الفقه الاداري توجب تعويض الموظف المفصول في الحالة الاخيرة عن الاضرار التي لحقته بسبب قرار الفصل أو الاحالة على المعاش اذا كان قد صدر بدون سبب وبغير مسوغ في وقت غير لائق، وليس ثمة تعارض بين الاخذ بأحكام هذه القواعد وبين صيانة المصلحة العامة التي تقف عند حد الحيلولة دون ارجاع الموظف المفصول إلى عمله. ومن المسلم أن للحكومة ممثلة في هيئة مجلس الوزراء السلطة المطلقة في اختيار الموظفين الذين تراهم اهلاً لمعاونتها ومن الجائز انها لم

تر في المدعي هذه الاهلية ففصلته، غير أنه ما دام قد تبين من ملف خدمته أنه لم يوقع عليه جزاءات ولم ينسب اليه من الامور ما يشينه أو يخدش اعتباره فأن قرار احالته إلى المعاش يكون قد صدر بغير مسوغ وفي وقت غير لائق دون قيام اسباب جدية تدعو لابعاده عن وظيفته، ومن ثم يكون قراراً مستوجباً لتضمين الحكومة عن الاضرار الذي لحقت به[45].

اما في العراق فأن الوظائف الادارية العليا اطلق عليها اكثر من مصطلح ، فقد وردت في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1956 ، تحت مصطلح الوظائف العليا[46]، اما المادة (8/أ) من قانون الخدمة المدنية النافذ 24 لسنة 1960 فقد اشارت الى مصطلح الوظائف الخاصة .

وفي قوانين اخرى ورد مصطلح الدرجات الخاصة[47]، والدرجة الخاصة هي الوظيفة التي يشغلها "مدير عام او ما يعادلها فما فوق"[48].

وقد اورد قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 1077 لسنة 1981[49]، تعداد لهذه الوظائف[50]، اضافة لذلك ورد مصطلح الدرجات الخاصة في العديد من القوانين منها ما جاء بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، اذ نص على أن (رئيس الدائرة، وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من اصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام...)[51]، وقد اطلق على الوظائف العليا مصطلح الوظائف القيادية وجاء ذلك في قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 380 لسنة 1987وفي المادة 1/4 منه إذ نص القرار المذكور على ان الوظائف القيادية هي الوظائف (من مستوى مدير عام فما فوق)[52]، كذلك ورد الوظائف العليا تحت مصطلح المناصب العليا[53].

وفي العراق فأن الحال لا يختلف كثيراً عنه في فرنسا ومصر اذ تعد الوظائف الادارية العليا رهن تقدير الحكومة، اذ ان آلية تعيينهم تدل على ذلك ، فقانون السلطة التنفيذية للجمهورية العراقية (الملغي) رقم 74 لسنة 1959[54] نص على ان (1- لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وصدور مرسوم جمهوري ان يقرر تعيين وكيل وزارة عند الحاجة)[55]، اما قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 ، فقد نص على ان (يكون التعيين من قبل مجلس الخدمة العامة عدا من يعين او يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء .

أ- الوظائف الخاصة .

ب- عميد

ج- مدير عام ...)[56].

وكذلك نص قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963[57] الملغي على ان (تعيين الموظفين من مدنيين وعسكريين من درجة معينة واعلى منها تعين

بقرار يصدره المجلس...)[58]. اما دستور 1968/9/21 فقد تضمن نصاً هاماً يتمثل بأن تعين الموظفين وعزلهم وفصلهم واحالتهم على التقاعد بما فيهم الحكام والقضاة ضمن سلطات رئيس الدولة[59]. ولم يختلف الحال كثيراً في ظل دستور 1970 (الملغي) اذ نص على ان (يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية :

(ج- تعيين نواب رئيس الجمهورية والوزراء واعفاؤهم من مناصبهم . د- تعيين الحكام والقضاة وجميع موظفي الدولة المدنيين والعسكريين وترفعهم وانهاء خدماتهم واحالتهم على التقاعد...)[60]. مما تقدم نستنتج ان اشغال الدرجات الخاصة يكون على اساس عدة اعتبارات منها:

1- الاعتبارات السياسية .
2- الاعتبارات الشخصية ، اذ غالباً ما يتم مراعاة اختيار الاشخاص الذين يُدينون بالولاء المطلق لحزبهم[61].

اذاً لابد ان يدين شاغلي الوظائف العليا بالولاء التام للحكومة خصوصاً في ظل دستور 1970 ولا ادل على ذلك مما جاء في صيغة اليمين التي على شاغل الوظيفة العليا من اداءها : اذ نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 530 لسنة 1986[62] نص على (يحلف كل من يعين بوظيفة مدير عام او رئيس مؤسسة او اية وظيفة من الوظائف ذات الدرجة الخاصة بعد صدور الامر بتعيينه وقبل مباشرته اعمال وظيفته اليمين التالية امام رئيسه الاعلى : اقسم باللّه العظيم وبشرفي ان التزم بمبادئ ثورة 17-30 تموز وان احافظ مخلصاً على شرف المسؤولية ومعاونيها وان اخدم العراق ، واكون اميناً على اموال الشعب والدولة وان التزم بالقوانين)[63].

وفي ظل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 فأن (لكل وزارة ، حسب اختصاصها ترشيح وكلاء الوزارات والسفراء وباقي موظفي الدرجات الخاصة ، وبعد موافقة مجلس الوزراء على هذه الترشيحات ، ترفع الى مجلس الرئاسة لاقرارها ...)[64].

المطلب الثاني :القضاة واعضاء الادعاء العام

لقد سبق القول بأن الموظفين كغيرهم من المواطنين لهم حرية ابداء الرأي ، الا ان هذه الحرية تقف عند حد ما تقتضيه طبيعة التزام واجبهم في تأدية وظائفهم التي تحتم عليهم كقاعدة عامة المحافظة على نفوذ الدولة وسطوتها بصفتهم اعوانها. فليس للقضاة – مثلاً- مهما اعتنقوا من آراء سياسية التظاهر بها لانه يجب ان يتوافر في القاضي الحياد المطلق والبعد عن الاشتراك في الخلافات والمنازعات السياسية[65]. فالنصوص التي تمنع القضاة من الاشتغال بالعمل السياسي القصد من وراءها ظاهر جلي فالانخراط في طريق السياسة يعرض رجال القضاء لانتقادات ومناورات من يعارضهم في الرأي، وهو ما ينعكس سلبياً على هيبتهم ومكانتهم في نفوس المتقاضيين ومن اجل الحفاظ على استقلال القضاء وحيدته تفرض التشريعات في فرنسا على القضاة الامتناع عن العمل السياسي.

ولهذه القاعدة في فرنسا جذور تمتد الى عام 1883 . فقد كان قانون 30 اغسطس 1883 يحظر على القضاة ابداء الاراء المعادية للنظام الجمهوري[66]. كذلك حظرت المادة العاشرة من امر ديسمبر 1958على القضاة ممارسة العمل السياسي او ابداء الاراء السياسية او اظهار اي عداء لمبدأ الدولة وشكل الحكومة. وقد تبنى نفس المادة قانون 30 يوليو 1963 في شأن مجلس الدولة[67]. اضافة الى ذلك يوجد قيد اخر على (قضاة محاكم الاستئناف . اعضاء المحاكم الادارية. قضاة المحاكم). يتمثل بوجود حظر عليهم بالترشيح للوظائف النيابية . هذا الحظر ورد في المادة (133) من قانون الانتخابات الفرنسي[68].

ومن ناحية اخرى توجد قيود اخرى في فرنسا مفروضة على القضاة . فمنذ سنة 1946 صدرت عدة قوانين تحظر اضراب بعض الطوائف من الموظفين في المرافق العامة – وتقرر هذه القوانين جزاءات تأديبية للمضربين ولا تخضع لضمانات التأديب المقررة عادة للموظفين . ومن هذه الطوائف الذين تشملهم هذه القوانين هم رجال القضاة[69].

اما في مصر فأن المشرع تدخل وضيق او حظر ممارسة حرية الرأي بالنسبة لبعض الفئات من الموظفين العموميين وذلك ضماناً لحسن سير المرفق العام وانضباطه . او نظراً للطبيعة الخاصة لبعض الوظائف العامة والتي تقتضي البعد بأفرادها عن الانخراط في السياسة العامة مما ينعكس بدوره على هيبتهم ومكانتهم في نفس المواطنين . او على اداء المرفق . او لتطلب الوظيفة من ممارسها الحيدة والمحافظة على استقلاله كرجل القضاء[70] وضماناً لحيادية القاضي واستقلاله نجد ان المشرع تدخل وحظر على اعضاء الهيئات القضائية ابداء الرأي السياسي فنصت المادة 73 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 على ان ((يحظر على المحاكم ابداء الاراء السياسية. ويحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي...))، كما تنص المادة 95 من القانون 46 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة على انه ((يحظر على اعضاء مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي...))[71]، وتنص المادة 20 مكرراً من قانون هيئة قضايا الدولة رقم 75 لسنة 1963 والمعدل بالقانون رقم 10 لسنة 1986 على انه ((يحظر على اعضاء الهيئة الاشتغال بالعمل السياسي ...)) .

هذا وقد صدر القرار رقم 136 لسنة 1994 بتاريخ 1994/9/10 بشأن التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة الادارية بقرار من رئيس الهيئة متضمناً الاتي : المادة 30 ((يحظر على عضو النيابة الاشتغال بالعمل السياسي ... كما يحظر الجهر باراء في المسائل السياسية ...))[72]. اما قانون الاحزاب المصري رقم 40 لسنة 1977 فقد نص في مادته الاولى على ان ((للمصريين حق تكوين الاحزاب السياسية . ولكل مصري الحق في الانتماء لاي حزب سياسي وذلك طبقاً لاحكام

هذا القانون))، اما المادة 6 من نفس القانون فقد نصت على الشروط الواجب توافرها في اعضاء الحزب وجاء في المادة ما نصه ((يشترط فيمن يقبل انضمامه الى عضوية الحزب ما يلي :

1- ان يكون مصرياً ....

3- الا يكون من اعضاء الهيئات القضائية ...))[73].

اما المادة (75) من قانون رقم 43 لسنة 1979 حظرت على اعضاء الهيئات القضائية الترشيح لعضوية المجالس المحلية قبل تقديم استقالتهم[74]، اما في العراق فالقضاة، فرضت عليهم قيود عديدة بداءً ما جاء به قانون السلطة القضائية رقم 26 لسنة 1936 الملغي[75] اذ نص هذا القانون (على الحاكم والقاضي ونائب الحاكم اتباع الواجبات التالية :

أ- تطبيق نصوص القوانين والقيام بالواجبات المنوطة به لارادة المحاكم وكتم الامور التي اطلع عليها بحكم وظيفته وعدم الانتماء الى الاحزاب السياسية ...

ج- المحافظة على استقلال القضاء[76] والحياد التام وعدم فسح المجال للتأثير على سير العدالة .

د- التجنب عن اتيان اي عمل لا يأتلف مع مكانة القضاء او سلوكه مسلكاً يلقي الريب في استقامته)[77].

اما قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979[78]، فأنه جاء خالياً من نص مشابهة لما ورد في المادة (52) المذكورة آنفاً، اما قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 الملغي[79] فقد نص على انه (2- لا يجوز لافراد ... ولا للقضاة "الحكام" ... ان ينتموا الى اي حزب من الاحزاب ولا يجوز للحزب ان يقبل بين اعضائه عضواً منهم)[80]، وكذلك فأن قانون الجمعيات رقم (13) لسنة 2000[81] فأنه جاء خالياً من الحظر المفروض على القضاة الوارد في قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960، اما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد نص على انه (يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي :

أولاً : الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية او اي عمل اخر .

ثانياً : الانتماء الى اي حزب او منظمة سياسية او العمل في اي نشاط سياسي)[82].

ونشير هنا الى ان مشروع قانون السلطة القضائية المقترح اما مجلس النواب نص على ان (يحضر على القاضي العمل السياسي او التواجد غير المعتاد في مقررات الاحزاب او حضور الاحتفالات الرسمية منها والحق في التظاهر)[83].

ونقترح على المشرع العراقي سرعة اقرار هذا القانون حتى يكرس بصورة صريحة ما جاءت به المادة 98 من دستور 2005 كي يحظر على القضاة واعضاء الادعاء

العام ممارسة الانشطة السياسية وذلك لضمان الابتعاد بالسلطة القضائية عن الشبهات اذ ان انتماء القاضي للاحزاب السياسية والاشتغال بالسياسة يتنافى مع شرط الحياد الذي لا يمكن الاستغناء عنه في قضاء مستقل . فعندما يصبح القاضي خاضعاً للنزاعات الحزبية والسياسية التي يدين بها وتابعاً لارادتها فأنه يفقد حرية الرأي ويغدو اداة في يد الزعماء السياسيين هذا بالاضافة الى ان هذا الامر يؤدي الى تقسيم القضاة وتصنيفهم بمعيار ولائهم الحزبي وهو مالا تخفى مخاطره في تسييس المؤسسة القضائية[84].

المطلب الثالث :قوى الامن الداخلي والعسكريين

تُعد الوظيفة العسكرية من الوظائف العامة التي تدخل في مضمار الجهاز الاداري للدولة وتتفق احكامها مع احكام الوظيفة المدنية من حيث المبادئ العامة لنظام العاملين بالدولة . الا انه تسري عليها احكام قانونية خاصة مستقلة عن تشريعات العاملين المدنيين بالدولة، والوظيفة العسكرية مجالاتها متعددة ، اولها واهمها القوات المسلحة ، ثم جهاز الشرطة والدفاع المدني ، وغيرها من الاجهزة الاخرى[85]، فالعاملون في مرفق الجيش – بلا جدال – من الموظفين العموميين . الا ان طبيعة المرفق وظروف عمله اوجبت اخضاع من ينتسبون الى هذا المرفق لنظام خاص ، من ضمن سماته استحداث اعباء لا يعرفها قانون العاملين المدنيين[86].

فعلى الرغم من استقرار الرأي في فرنسا على ان الموظف العام يتمتع بكافة حقوق المواطن العادي ، الا اننا نجد ان هناك بعض طوائف من الموظفين فرضت عليها قيود خاصة تتلائم وطبيعة المهام المناطة بها، فالعسكريين يحظر عليهم ابداء الاراء السياسية ، ويرجع السبب في ذلك الى ما يلي :

1- حمل العاملين بمرفق الدفاع للسلاح واحتكار هذا المرفق للقوة العسكرية واي خلل فكري فيه سوف يؤدي الى صراعات دموية يصعب تداركها .
2- ان العسكريين يتمركزون في تجمعات كبيرة ذات سلطة رئاسية صارمة تتركز في قائد الوحدة وبذلك يمكن تأثر كافة العاملين برأي قائدهم السياسي او الحزبي .
3- الاصل في العسكريين هو الولاء للنظام الحاكم وحمايته لا ابداء الاراء التي تناهضه كذلك يجب منع حاملي السلاح من التدخل في الصراعات الفكرية والسياسية التي يمكن ان تؤدي الى صدام مسلح[87].

ففي فرنسا قيد قانون اول ابريل 1933 بشأن لوائح الخدمة في الجيش والمعدل بالقانون الصادر 6 يونيو 1939 ، والقانون الصادر اول اكتوبر 1966 ، حرية تعبير رجال الجيش عن ارائهم السياسية بضرورة حصولهم على اذن مسبق من وزير الدفاع قبل اعلانها اما في ظل الوضع الحالي والذي وضع بمقتضى قانون 13 يوليو 1972 ، طبقاً للمادة السابعة منه ، فأنه لا يجوز التعبير عن الاراء السياسية الا خارج نطاق الوظيفة[88]، وكذلك حظر على العسكريين في فرنسا من الانضمام للجمعيات

بحسب ماجاء في القانون الصادر في اول يوليو 1901[89]، وكذلك حرم العسكريين من الحق في تكوين النقابات. والذي يقرر هذا الحظر حالياً بالنسبة لهم المرسوم الصادر في اول اكتوبر 1966[90].

اما فيما يتعلق برجل الشرطة ، فأن ولائه واخلاصه[91] يجب ان يكون للامة والوطن الذي يكلف بحمايته ، ويأخذ مفهوم واجب الولاء السياسي للحكومة ولنظام الحكم بعد اخراً في وظيفة ضابط الشرطة. ذلك وان كان ضابط الشرطة شأنه في ذلك شأن اي مواطن يتمتع بحرية الرأي الا ان ايمانه التام بسمو واهمية واجبات وظيفته يجب ان يعلو على اية حريات اخرى ، فهو يدافع عن النظام ويحميه بالرغم من انتقاداته الفكرية له ، وهو يكلف بحماية وزير رغم اعتراضه الشخصي على سياساته ، وهو يقوم بفض مظاهرة يعتقد في صحة اهدافها ونبل مقاصدها ، فضباط الشرطة الفرنسيين وبحكم التشريع الذي ينظم حقوقهم وواجباتهم فأنه لا يمكنهم الانتماء لاي تجمع او هيئات ذات طبيعة سياسية[92] وعلى الرغم من اباحة الدستور الفرنسي لسنة 1946 للموظف العام الحق بالاضراب ، فأن رجال الشرطة يحظر عليهم الاضراب[93].

اما بالنسبة للقانون المصري فهو كقاعدة عامة يكفل للموظف العام حريته في ابداء الرأي في الانتخابات والاستفتاءات العامة مادام متمتعاً بحقوقه السياسية[94]، الا انه استثناءً وبموجب بعض القوانين المنظمة لطوائف خاصة من العاملين حظر عليهم الاشتغال بالسياسة او ابداء الاراء والميول السياسية . ومثال ذلك :

1- ضباط القوات المسلحة ، فقد نص القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة على ان : ((يحظر على الضابط ابداء الاراء السياسية او الحزبية او الاشتغال بالسياسة او الانتماء الى الاحزاب او الهيئات او الجمعيات او المنظمات ذات المبادئ او الميول السياسية. كما يحظر على الضابط الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية او دعايات انتخابية)[95]. وكذلك نص ذات القانون على انه ((لا يجوز للضابط ان يفضي بمعلومات او لايضاحات عن المسائل التي ينبغي ان تظل سرية بطبيعتها او بمقتضى تعليمات خاصة ويظل الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد انفصال الضابط عن عمله))[96].

2- العسكريون بالقوات المسلحة ، فقد نص القانون رقم 106 لسنة 1964 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة على انه : ((لا يجوز للعسكري ان ينتمي الى حزب سياسي او يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية او دعايات انتخابية الا اذا استقال وقبلت استقالته ، او فصل من الخدمة))[97].

وكذلك نص هذا القانون على انه : ((لا يجوز للعسكري ان ينتمي الى اية هيئة او جمعية او ناد او مؤسسة على اختلاف انواعها بما في ذلك الهيئات او الجمعيات او المؤسسات الخيرية او الرياضية او الدينية الا بعد الحصول على تصديق من شعبة التنظيم والادارة المختصة))[98]. اما القانون رقم (123) لسنة 1981 بشأن شروط الخدمة والترقية لضباط الشرف والمساعدين وضباط الصف والعساكر بالقوات المسلحة على حظر ((الانتماء الى حزب سياسي او الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية او دعايات انتخابية الا اذا استقال وقبلت استقالته او فصل من الخدمة))[99].

وايضاً هناك قيد اخر على العسكريين ورد بقانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 ، المعدل بالقانون رقم 109 لسنة 1976 والتي نصت على انه ((مع عدم الاخلال بالقواعد والاحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة واعضاء المخابرات العامة ... لا يجوز ترشيحهم او ترشيح اعضاء ... قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم ...))[100]. اما قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري فقد نص على ان (كل مصري ومصرية بلغ ثماني عشر سنة ميلادية ان يباشر بنفسه الحقوق السياسية الاتية :

أولاً : ابداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور .

ثانياً : انتخاب كل من :

1- رئيس الجمهورية .

2- اعضاء مجلس الشعب .

3- اعضاء مجلس الشورى .

4- اعضاء المجالس الشعبية المحلية ...

ويعفى من اداء هذا الواجب ضباط وافراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والاضافية وضباط وافراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة او الشرطة)[101]. والواقع ان اعفاء رجال القوات المسلحة واعضاء هيئة الشرطة من اداء واجبهم الانتخابي يجد مبرراته القوية في ابعاد اعضاء هاتين الطائفتين عن النزاعات السياسية حيث انهم مكلفون بواجبات جسيمة تتعلق بأمن الوطن الداخلي والخارجي[102].

وبعد اجراء المقارنة ما بين النصوص القانونية المنظمة للحريات السياسية في كل من فرنسا ومصر نجد ان هناك تباين واضح بينهما ، اذ ان النصوص القانونية في فرنسا تمنح حرية اوسع لافراد القوات المسلحة لابداء ارائهم السياسية اذ يتطلب ذلك في بعض الحالات الحصول على موافقة وزير الدفاع للاعلان عن هذه الاراء، اما في مصر نجد ان حظر ممارسة الاشتغال بالسياسة بالنسبة للعسكريين قد ورد بصورة مطلقة دون استثناء، اما في العراق فقد نص الدستور الصادر في 1964/4/29 على ان ((لا يجوز لاي فرد من افراد القوات المسلحة الانتماء الى حزب او

فئة سياسية ويحظر حظراً باتاً ترويج الاراء السياسية والحزبية بين القوات المسلحة بأي طريقة كانت))[103].

وقد حدد الدستور ذاته القوات المسلحة بأنها (تشمل الجيش والشرطة والامن والدرك)[104]. اما امر سلطة الائتلاف رقم (22) لسنة 2003[105]. فقد نص على ان (1- لا يجوز لاعضاء الجيش العراقي الجديد :

أ- ان يكونوا اعضاء في حزب سياسي او منظمة سياسية او جمعية سياسية .

ب- المشاركة في اية انشطة لحزب سياسي او منظمة سياسية او جمعية سياسية كما لا يجوز لهم العمل على ضم اعضاء جدد في صفوف الاحزاب او المنظمات السياسية .

ج- التصريح علانية بأي رأي ذا طابع سياسي او اقتراح مثل هذا الرأي بما في ذلك بذل الجهود لتلقين اعضاء الجيش العراقي الجديد او اي شخص اخر عقائد سياسية او اقناع اي شخص بطريقة اخرى بمشايعة عقيدة سياسية معينة .

د- المشاركة بأية طريقة كانت من منظمات متطرفة او انشطة متطرفة)[106].

اما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد نص على انه: (لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وافرادها ، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع او اية دوائر او منظمات تابعة لها ، الترشيح في انتخابات لاشغال مراكز سياسية ، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها ... دون ان يشمل ذلك حقهم في التصويت في الانتخابات)[107]. ونتفق نحن مع الحظر الوارد آنفاً وذلك لضرورة تمتع القوات المسلحة بالحيادية السياسية ، خصوصاً وان العراق بلد متعدد المذاهب والاديان والقوميات، والقوات المسلحة خليط من هذا المكون، وهو ما اشار اليه الدستور النافذ حيث نص على ان : (تتكون القوات المسلحة العراقية والاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي ، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز او اقصاء ...)[108].

اما قانون الاحزاب السياسية رقم 30 لسنة 1991[109] فقد نص على انه (يحظر القيام بأي تثقيف او نشاط سياسي او تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي والاجهزة الامنية الاخرى او مع منتسبيها من قبل اي حزب سياسي ...)[110]. اما قانون العقوبات العسكري رقم 19 لسنة 2007[111] فقد نص على ان (أولاً : يعاقب بالحبس مدة (5) سنوات كل من وجد في اجتماع سياسي او انتمى الى تنظيم سياسي او اشترك في مظاهرة او لقن غيره للقيام بهذه الاعمال او نشر كتابات سياسية او القى خطاباً سياسياً .

ثانياً : يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً كل من انتمى الى جمعية خيرية بلا اذن)[112].

اما قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005[113] حدد الشروط الواجب توفرها في المرشح حيث نص على ان : (يشترط في المرشح ان يكون ناخباً بالاضافة الى ما يلي :... ان لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح)[114].

الخاتمة:

تزايد الاهتمام بحرية الرأي في الاونة الاخيرة لم يأتِ من فراغ اذ تعد هذه الحرية اساساً للعديد من الحريات الاخرى التي تتفرع منها، لذا نجد ان هذه الحرية قد تم اقراراها في العديد من المواثيق الدولية والاقليمية اضافةً الى دساتير الدول وتشريعاتها، ففي فرنسا امتلك الموظف حريةً في التعبير عن ارائه تفوق تلك التي يتمتع بها قرينه في مصر والعراق.

اما في مصر وعلى الرغم من اعتبار الوظائف الادارية العليا كما هو الحال في فرنسا وظائف رهن تقدير الحكومة، الا ان القضاء الاداري المصري اوجد بقراراته نوعاً من التوازن بين مصلحة الدولة ومصلحة الموظف يتمثل ذلك بتعويض شاغلي وظائف الادارة العليا في حالة فصلهم بغير طريق تأديبي وهذا ما منحه ضمانة في التعبير عن رأيه اكثر من التي تمتع بها قرينه الفرنسي.

اما في العراق فنجد ان المشرع العراقي قد اطلق اكثر من تسمية على شاغلي الوظائف الادارة العليا بحسب تفصيل السالف ذكره وايضاً تم اعتبار هذه الوظائف رهن تقدير الحكومة مما فرض قيداً واضحاً على ممارسة الموظف لحرية الرأي.

هذا وقد اعتاد المشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق اعتاد مسلكاً تشريعياً يتضمن تقييد حرية الرأي للقضاة واعضاء الادعاء العام وافراد القوات المسلحة والعسكريين واتضح ان هذا التقييد للحرية يختلف ضيقاً واتساعاً بين هذه الدول.

واخيراً هناك عدد من المقترحات تنصب في مجملها على الواقع العراقي تتمثل بدعوتنا الى تعديل تعريف الموظف العام الوارد في قانون التقاعد الموحد ذو الرقم 9 لسنة 2014 ، على ان يكون تعريف الموظف متناغماً مع التعاريف التي اوردها القضاء الاداري او التي وردت بإقلام الفقهاء القانونيين، كما نتمنى من المشرع تعديل الدستور العراقي بحيث ينص صراحة على تمتع الموظف بحرية الرأي وعدم تعرضه للاقصاء نتيجة لآراءه ومعتقداته الدينية والسياسية، كما ونتمنى من المشرع توحيد المصطلحات التي تطلق على شاغلي الوظائف الادارية العليا ودعوتنا الى المشرع بسرعة سن قانون السلطة القضائية وذلك لضمان هيبة القضاء واستقلاله.

الهوامش:

---

(1) د. أعاد علي حمود القيسي : الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والطباعة، عمان، ط1، 1998، ص 193.

(2) د. عبد الحميد كمال حشيش : دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1974 ، ص 5.

(3) Jean- Francois Lachaume: LaFonction publique. DALLoZ, Paris, 1992, p 1.

(4) د. ماهر صالح علاوي الجبوري : الوسيط في القانون الاداري ، من دون سنة طبع ، من دون محل طبع ، ص209.

(5) د. محمد صلاح عبد البديع السيد : الوسيط في القانون الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004، ص158 .

(6) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الاداري دار الجامعة العربية الجديدة ، الاسكندرية ، 2006 ، ص26.

(7) C. E. 20 /12 /1946.

نقلاً عن: د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر، عمان ، 2007 ، الطبعة الاولى ، ص 27.

(8) C. E. 9 /1 /1923.

نقلاً عن: د . سامي حامد سليمان : نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الادارية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة ، العربية ، ط1 ، 1988 ، ص 40 .

(9) د. محمد رفعت عبدالوهاب : مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2004 ، ص 356.

(10) د. شاب توما منصور: النظام القانوني لعمال الدولة في العراقي ، مجلة العلوم الادارية، السنة الثانية عشر، العدد الثاني، 1970 ، ص194 .

(11) د. ماهر صالح علاوي الجبوري : مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة ،دار الكتب للطباعة ، من دون محل طبع ، 2007 ، ص 104.

(12) منشور في الوقائع العراقية العدد 4314 في 10 / 3 / 2014.

(13) المادة 1/ سابعاً من قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 النافذ.

(14) د. عادل عبد العال خراشي : جريمة التعدي على حرمة الاديان ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، بلا سنة طبع ، ط1 ، ص183 .

(15) د. رأفت دسوقي : الحريات السياسية والرقمية للموظف العام ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2010 ، ص62 .

(16) د. حميد موحان، واياد خلف: الديمقراطية والحريات العامة، مكتبة السنهوري، بغداد، ط 1، 2012، ص 163.

(17) د. احمد عبد الحميد الرفاعي: المسؤولية الجنائية الدولية للمساس بالمقدسات الدينية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 37.

(18) د. ماجد راغب الحلو: حرية الاعلام والقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 14.

(19) د. حمد بن حمدان الربيعي : القيود الجنائية على حرية التعبير عن الرأي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010 ، ص8 .

(20) هناك من يقول (حرية التعبير عن الرأي) ويعرفها – بأنها قدرة الانسان على التعبير عن ارائه وافكاره بحرية تامة بغض النظر عن الوسيلة التي يستخدمها سواء كانت هي الصحف او المجلات او- -الكلام المباشر كالخطب ، او عن طريق الاذاعة والتلفزيون او السينما او المسرح او الانترنت او ما قد يستجد في مجال التعبير .

للمزيد ينظر: د. علي عبد العالي الاسدي : حرية الرأي بين القانون والشريعة الاسلامية (دراسة مقارنة) . مجلة الحقوق العلمية ، جامعة كربلاء ، العدد الاول ، 2009 ، ص131 .

(21) د. علي محمد الدباس: علي عليان ابو زيد ، حقوق الانسان وحرياته ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الاردن، ط1 ، 2009 ، ص108 .

(22) د. خالد مصطفى فهمي : حرية الرأي والتعبير ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، ط1، 2009 ، ص17.

(23) Jean – Marie Auby et Jean Bernard Auby ،droit de la Fonction publique ، 2' ed. Dalloz ، 1993، droit administratif ، P. 172 ; Jean – Marie Auby et Robert Ducos – Ader ، Dalloz ، 1977، P161.

Alain Plantey، reformes dans la fonction publique ، L. G. D. J. 1978 ،P. 145.

نقلاً عن مجدي مدحت النهري : قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، 2001، ص3 .

(24) د. رمزي رياض عوض : القيود الواردة على حرية التعبير ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، ص5.

(25) د. محمد يحيى احمد كرج : حقوق وحريات الموظف العام ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق ، 2002، ص358 .

(26) د. حسين درويش : علاقة الموظف بالادارة بين الدائمية والتعاقدية ، دراسة مقارنة في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري ، بحث منشور في مجلة المحاماة ، العددان الثالث والرابع ، مارس وابريل ، 1991 ، مصر ، 71-77 نقلاً عن د. عبد القادر محمد القيسي : مصدر سابق ، ص319 .

(27) د. سعيد علي غافل: الاضراب الوظيفي "دراسة مقارنة"، الاضراب الوظيفي ، دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت، لبنان ، ط 1 ، 2015 ، ص71.

(28) Voir : P. LALUMIERE . Les hauts Fonction aivers D. 1959 . chron. p. 243

نقلاً عن د. فتحي فكري : قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1989، ص8 وما بعدها .

(29) المصدر نفسه ، ص9 .

(30) Jean- Francois Lachaume: LaFonction publique, Dolloz, Paris, 1998, 2em edition p 15.

(31) د. عبد المنعم فهمي مصطفى : عمال الادارة وحرية الرأي : مطبعة دار نشر الثقافة الفيحالة ، من دون محل طبع ، ص172 .

(32) د. محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام ، مجلة القانون والاقتصاد ، مطبعة جامعة القاهرة ، 1983، ص 602.

(33) د. فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام ، مصدر سابق ، ص168.

(34) د. عادل الطبطبائي : واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام ، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت ، السنة العاشرة ، 1986 ، العدد الرابع ، ص183 .

(35) د. محمد حسنين عبد العال : مصدر سابق ، ص593 .

(36) مفوضي الحكومة Comessaires de gauananat، وهم موظفون قضائيون يختارون من بين اعضاء مجلس الدولة وهم لا يمثلون الحكومة كما قد توحي تسميتهم، بل هم جهة عينها القانون لتهيئة الدعوى

الادارية امام مجلس الدولة تبدأ هذه المهمة بدراسة موضوع الدعوى من ناحية الوقائع ومن ناحية القانون ويقوم المفوض بتحليل الموضوع والقاء الضوء على المسائل القانونية التي تثيرها الوقائع ويتولى تكييفها واستخلاص حكم القانون فيها مستعيناً ومذكراً المجلس باحكام سبقت من لدنه او مبادئ قانونية عامة كان قد استخلصها من قبل او مقترحاً حكماً يجب ان يصار اليه منسقاً مع تلك المبادئ ، ويمكن اعتبار المطالعة والاستخلاص الذي يقدمه المفوض بمثابة مشروع حكم كثيراً ما تأخذ به محاكم القضاء رغم كونها غير ملزمة به . ولقد ساهمت هذه المطالعات في ارساء مبادئ كثيرة وراسخة من مبادئ القانون الاداري الحديث . ويجب عدم الخلط بين مفوضي الحكومة الذين هم من اعضاء القسم القضائي وبين وكلاء الحكومة الذين يتولون الدفاع عن حقوقها امام القضاء الاداري لان مهمة المفوضين هي مهمة قضائية وتهدف الى تطبيق القانون واحقاق العدل وكثيراً ما تكون تلك المطالعات في صالح ذوي الشأن من المدعين ، كما ان مجلس الدولة نفسه قد لا يساير المفوضين ولا يأخذ بما جاء في مطالعاتهم .

للمزيد عن مهام مفوضي الحكومة ينظر: د. ابراهيم طه الفياض : اجراءات وصياغة الاحكام لدى القضاء الاداري، سلسلة المائدة الحرة "بيت الحكمة" ، من دون محل طبع ، اذار ، 1999 ، ص85 وما بعدها. وينظر عن مهام مفوضي الدولة في مصر، د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الاداري ، المعارف ، الاسكندرية ، 2006 ، ط3 ، ص685 وما بعدها .

وكذلك ينظر: ابراهيم المنجى : الطعن "بالنقض" الاداري ، المعارف ، الاسكندرية ، 2005، ط1 ، من ص261 ولغاية 278 .

(37) د. رأفت دسوقي : الحريات السياسية والرقمية للموظف العام ، دار الكتب القانونية ، مصر، 2010، ص63 .

(38) د. عادل الطباطبائي : مصدر سابق ، ص184 .

(39) د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام (دراسة مقارنة) ، ط2 ، 1998، ص407 وما بعدها .

(40) د. عبد المنعم فهمي مصطفى : مصدر سابق ، ص392 .

(41) د. طارق حسنين الزيات : مصدر سابق ، ص416 .

(42) حكم محكمة القضاء الاداري في 1955/2/3 – م (9) ص274 .

نقلاً عن: د. فتحي فكري : مصدر سابق، ص17 وما بعدها . هامش رقم (1).

(43) د. محمد حسنين عبد العال : مصدر سابق ، ص619 وما بعدها .

(44) محكمة القضاء الاداري، 3 فبراير 1955، ق523، س7، مجموعة السنة السابعة، ص339. أشار إلى هذا الحكم د. محمد حسين عبد العال: مصدر سابق، ص612 وما بعدها.

(45) حكم محكمة القضاء الاداري في 6 مارس 1952، ق123، س5، مجموعة السنة السادسة، ص628، اشار له د. محمد حسنين عبد العال: المصدر السابق، ص613 وما بعدها.

وينظر للمزيد: تفاصيل حكم محكمة القضاء الاداري، ق503، س3، مجموعة السنة الخامسة، ص71، ايضاً اشار اليه د، محمد حسنين عبد العال في هامش رقم (1) في نفس المصدر السابق ونفس الصفحة.

(46) المادة 16 من قانون الخدمة المدنية (الملغي) ، القانون منشور في الوقائع العراقية العدد 3804 في 1956/6/12 . وايضاً هناك العديد من القوانين والانظمة التي اشارت الى مصطلح الوظائف العليا للمزيد:

أ- المادة 15 من نظام الخدمة في البنك المركزي العراقي . منشور في الوقائع العراقية العدد 3894 في 1956/11/6 .

ب- المادة 15 من نظام الخدمة في مصرف الرافدين (الملغي) رقم 12 لسنة 1958 منشور في الوقائع العراقية العدد 4112 في 1958/10/3 .

ج- المادة 15 من نظام الخدمة في مصرف الرافدين رقم 22 لسنة 1958 . منشور في الوقائع العراقية العدد 59 في 1958/10/22 الجزء الثاني .

د- المادة 13 من نظام الخدمة في المشاريع الصناعية الحكومية رقم 47 لسنة 1958 ، منشور في الوقائع العراقية العدد 113 في 1959/1/19 .

ه- المادة 2 من قانون رقم 895 لسنة 1976 . قانون تعديل قانون الاتحاد العام لنساء العراق رقم 139 لسنة 1972 ، منشور في الوقائع العراقية العدد 2209 في 1972/12/31 .

المادة 5/جـ من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 منشور في الوقائع العراقية العدد 4037 في 2007/3/14 . علماً ان هذه الفقرة الغيت بموجب قانون التعديل الاول رقم 21 لسنة 2010 والمنشور في الوقائع العراقية العدد 4146 في 2010/1/3.

(47) المواد 2، 3، 4، 5/ - ب – جـ ، 6 من قانون الدرجات الخاصة رقم 8 لسنة 1966 ، منشور في الوقائع العراقية العدد 1226 في 1966/1/31 .

(48) المادة 6/ثانياً من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم 10 لسنة 2008 ، منشور في الوقائع العراقية العدد 4061 في 2008/2/14 .

(49) منشور في الوقائع العراقية العدد 2847 في 1981/8/31 .

(50) علي محمد ابراهيم الكرباسي : الوظيفة العامة ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، 1988 ، ص32 وما بعدها.

(51) المادة 1/ ثانياً من قانون رقم 14 لسنة 1991 كذلك ورد مصطلح الدرجات الخاصة في القوانين التالية:

أ- المادة 42 من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (الملغي) منشور في الوقائع العراقية 3981 في 2003/12/31 .

ب- المادة 61/خامساً/ب من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 منشور في الوقائع العراقية العدد 4012 في 2005/12/28.

جـ- المادة 7 من القانون رقم 69 لسنة 2007 منشور في الوقائع العراقية العدد 2056 في 2007/12/27.

(52) منشور في الوقائع العراقية العدد 3154 في 1987/6/15 . وايضاً ينظر قانون رقم 29 لسنة 1998، منشور في الوقائع العراقية 3746 في 11/ 2/ 1998.

(53) المادة 1 من قانون المحافظات غير المنتظمة بأقليم رقم 21 لسنة 2008 منشور في الوقائع العراقية العدد 4070 في 2008/3/31 .

(54) منشور في الوقائع العراقية العدد 164 في 1959/5/4 .

(55) المادة 16 من قانون السلطة التنفيذية رقم 74 لسنة 1959 .

(56) المادة 8 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 .

(57) منشور في الوقائع العراقية العدد 797 في 1963/4/25 .

(58) المادة 8/2 من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة الملغي رقم 25 لسنة 1963 .
(59) المادة 50/ب . و . د من دستور 1968/9/21 الملغي .
(60) المادة 57 من دستور 1970 الملغي .
(61) مالك منسي الحُسيني ومصدق عادل طالب : النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق "دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق" ، مؤسسة الصفاء ، بيروت ، لبنان ، تموز 2011 ، ص51 وما بعدها.
(62) منشور في الوقائع العراقية العدد 3105 في 1986/7/7 .
(63) المادة 1 من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 530 لسنة 1986 .
(64) المادة 41 من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2003 .
(65) د. محمد حامد الجمل : الموظف العام فقهاءً وقضاءً ، الجزء الاول ، دار الفكر الحديث ، من دون محل طبع، ط1 ، 1958 ، ص789 وما بعدها .
(66) د. فتحي فكري : مصدر سابق ، ص21 وما بعدها .
(67) Pievre GABORiT، Dorits et obligations du statut general des fonctionnaires de l'Etat et des collectivites locales. A.J.D.A.، 1984، P 186.
(68) V. Marcel prelort : instutions politiques et droit Constitutionnel . ll edition dailoz . 1990 . p. 781 .
(69) د. السيد محمد الدماصي : حق ابداء الرأي ، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي (حق ابداء الرأي) ، مجلة العلوم الادارية، العدد الاول ، 1974، ص48 .
(70) د. مجدي مدحت النهري : مصدر سابق ، ص54 .
(71) د. فاروق عبد البر : دور مجلس الدولة في حماية حريات الموظف : 1998 ، من دون محل طبع ، ص203 .
(72) د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2010، ص176 ، وللمزيد عن مضمون نص المادة 30 و31 من القرار المذكور ، يراجع: د. مجدي مدحت النهري : المصدر السابق ، هامش رقم (2)، ص54.
(73) د. عبد المنعم فهمي مصطفى : مصدر سابق ، ص350 .
(74) د. السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الاداري والقانون الدولي ، 2003 ، من دون محل طبع ، ص286 .
(75) منشور في الوقائع العراقية العدد 802 في 1963/5/14 .
(76) للمزيد عن استقلال القضاء ينظر: د. عدنان عاجل عبيد : اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ؛ مطبعة سومر، العراق ، الديوانية ، 2008 ، ط1، ص44 وما بعدها
وايضاً ينظر: سيبان جميل مصطفى : مبدأ استقلال القضاء : دراسة دستورية مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل ، كلية القانون ، 2003 .
(77) للمزيد المادة 52 من قانون السلطة القضائية رقم 26 لسنة 1936 .
(78) منشور في الوقائع العراقية العدد 2746 في 1979/12/17 .
(79) منشور في الوقائع العراقية العدد 283 في 1960/2/1 .
(80) المادة 31 من قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 .
(81) منشور في الوقائع العراقية العدد 3813 في 2000/2/24 .

(82) المادة 98 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(83) المادة 24 من مشروع قانون السلطة القضائية منشور على الموقع
http://www.ahewar.orgldebt//تاريخ الزيارة 2/ 2/ 2014

(84) فاروق
الكيلاني : استقلال القضاء ، المركز العربي للمطبوعات – دار المؤلف – بيروت ، 1999 ، ط2 ، ص25 . نقلاً عن د. عبد الرحمن سليمان زيباري : السلطة القضائية في النظام الفدرالي "دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2013 ، ص90 .

(85) د. ارشيد عبدالهادي الحوري : التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية "دراسة مقارنة" ، دار النصر للطباعة، القاهرة ، 2001 ، ص29 وما بعدها .

(86) د. فتحي فكري : مصدر سابق ، ص33 .

(87) المصدر نفسه، ص33 .

(88) د. صبري جلبي احمد عبد العال : مصدر سابق ص182 وما بعدها.

(89) C. E. Taunnay، 25 Juin 1920 .، Rec. P.630

(90) د. محمد حسنين عبد العال : مصدر سابق ، ص642 .

(91) محمد محمود الشحات : الاطار القانوني لاطاعة امر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة ، اطروحة دكتوراه ، اكاديمية الشرطة ، كلية الدراسات العليا ، 1995 ، ص94 وما بعدها .

(92) محمود عبد المنعم فايز : المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة "دراسة مقارنة" ، اطروحة دكتوراه، جامعة اسيوط ، كلية الحقوق ، 2004 ، ص801 .

(93) د. محمد السيد الدماصي : الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي (حق ابداء الرأي) ، مصدر سابق ، ص48.

(94) د. طارق حسنين الزيات : مصدر سابق ، ص144 .

(95) المادة 103 من القانون رقم 232 لسنة 1959.

(96) المادة 104 من القانون رقم 232 لسنة 1959.

(97) المادة 85 من القانون رقم 106 لسنة 1964.

(98) المادة 86 من القانون رقم 106 لسنة 1964.

(99) المادة 82 من القانون رقم 123 لسنة 1981.

(100) المادة 39 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972.
نقلاً عن: د. داود الباز : حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2006 ، ص388.

(101) وائل نور بندق : موسوعة الدساتير والانظمة السياسية العربية ، المجلد الاول ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، من دون سنة طبع ، ص119 ومابعدها .

(102) د. طارق حسنين الزيات : مصدر سابق ، ص114 .

(103) المادة 82 من دستور 1964/4/29 (الملغي) .

(104) المادة 78 من دستور 1964/4/29 (الملغي) .

(105) منشور في الوقائع العراقية العدد 3979 الجزء الاول ، علماً ان الامر (22) لسنة 2003 قد الغي بموجب قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (3) لسنة 2010 .

(106) المادة 9 من امر سلطة الائتلاف رقم (22) لسنة 2003 (الملغي) .
(107) المادة 9/أولاً /ج من دستور جمهورية العراق 2005 .
(108) المادة 9/أولاً /أ من دستور جمهورية العراق 2005 .
(109) منشور في الوقائع العراقية العدد 3371 في 1991/9/16 .
(110) المادة 19 من قانون الاحزاب السياسية رقم 30 لسنة 1991 .
(111) منشور في الوقائع العراقية العدد 4040 في 2007/5/9 .
(112) المادة 74 من قانون العقوبات العسكري رقم 19 لسنة 2007 .
(113) منشور في الوقائع العراقية العدد 4010 في 2005/11/23 .
(114) المادة 6 من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 .