الاطار العام لماهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة

أ.م.د. سعيد علي غافل

نبذة عن الباحث :
استاذ مساعد دكتور في القانون الاداري تدريسي في كلية القانون - جامعة الكوفة .
له عدد من المؤلفات والبحوث .

دنيا حسين حذية

نبذة عن الباحث :
طالب دراسات عليا

مقدمة

أولاً : التعريف بالموضوع وأهميته.

يعدُّ الموظف العام المحور الأساس للأداء الوظيفي للدولة ، فبواسطته تستطيع الدولة ادارة مرافقها العامة وتقديم خدماتها لجمهور المواطنين وكذلك هو اداتها القانونية في التعبير عن هذا الحق. ارادتها في مختلف التصرفات القانونية الجائزة ، فهو وفقاً للتصوير المتقدم اعلاه يعد الواجهة البشرية لنشاط الإدارة، وهذا الموظف العام قبل ان يكتسب صفته الوظيفية هذه هو مواطن قبل كل شي ويتمتع بكل حقوق المواطنة في الدولة ، والتي منها المشاركة في الحياة السياسية وصنع وصياغة الأهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقيها في المجالات المختلفة . ولعل اهم مظاهر المواطنة التي يتمتع بها الموظف العام يتمثل بممارسة الحق في التعبير عن ارآئه مع مراعاة القيود التي تفرضها عليه صفته الوظيفية ، اذ تفرض عليه قيود معينة تجب مراعاتها عند ممارسته لحقه في التعبير عن ارآئه . ومن هذه القيود ما يفرضه واجب التحفظ وذلك للتوفيق بين ضرورة تمتعه بممارسة حقه في التعبير عن أرآئه وفقا لما كفله الدستور وبين ماتفرضه عليه صفته الوظيفية من قيود عند ممارسة.

ومما لاشك فيه أن أهمية الدراسة تنبع من ضرورة بين حق الموظف في ممارسة حقوق كمواطن ومن بينها حقّه في التعبير عن رأيه وبين ما تفرضه عليه

مقتضيات مركزه الوظيفي الذي تسنده الدولة اليه لتحقيق اهدافها في المجالات المختلفة .

ويجب التذكير هنا أن الموظف العام مطالب دائماً أن يكون حياديا في تعامله مع المواطنين المنتفعين بخدمات المرفق العام الذي يعمل به إذ لا يكون هناك تفرقة بين هؤلاء المنتفعين ترجع لأسباب سياسية أو عنصرية أو غيرها ، كما أنه مطالبا بتنفيذ سياسة الدولة القائمة ، بل الولاء نحوها بغض النظر عن انتمائها السياسي أو الحزبي ، وبغض النظر عما اذا كان اتجاه هذه الحكومة السياسي متوافقا مع مذهبه السياسي اولا ، فهو هنا عرضة للاغراء امام الاحزاب السياسية خارج السلطة لمحاولة التأثير من خلاله على عمل المرفق العام على وفق ميول تلك الاحزاب واتجاهاتها.

ثانيا: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث اساساً في نطاق الوضع في العراق بعدم وجود رؤية محددة للمشرع العراقي في تدعيم مبدأ حيادية الموظف العام وتحفظه في آرائه لأنه ينعكس ايجابا على الوظيفة العامة وعلى المستفدين من خدماتها ويعّد واجب التحفظ قيداً على الموظف العام في اثناء ممارسته حق ابداء الراي ،كما أغفل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦١ من النص عليه كأحد الواجبات المفروضة على الموظف خلافاً لما استقر عليه العمل في أغلب النظم القانونية المقارنة .

ثالثا : منهجية البحث ونطاقه

سوف نعتمد في هذه الدراسة الأسلوب التحليلي المقارن ، اذ سنتناول النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث بالدراسة والتحليل للوقوف على مالها وما عليها ، وكذلك سوف نتبع اسلوب الدراسة المقارنة بين كلّ من فرنسا ومصر فضلاً عن العراق للاعتقاد بأن إتباع هذه المنهج أكثر انسجاماً مع

طبيعة موضوع البحث ، ونهدف من ذلك الى معرفة أين يقف المشرع العراقي من نظيره في كل من فرنسا ومصر ؟

وسنَقّسم موضوع البحث الى مبحثين ، نتناول في الأوّل التعريف بواجب التحفظ في الوظيفة العامة وفي الثاني خصائص واجب التحفظ .

المبحث الاول: التعريف بواجب التحفظ

يُعُّد واجب التحفظ واجباً قضائي النشأة إذ يعود الفضل في ظهوره لمجلس الدولة الفرنسي[1] منذ وقت طويل نسبياً ، ومن ثم جاء دور المشرع لاحقاً للدور القضائي في هذا المجال ، وقد اقتصر دور المشرع في كثير من الأحيان على أدارج هذا الواجب في بعض القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة في قطاعات معينة ، دون أن يتبنى فكرة ادراجه في نطاق قوانين الخدمة المدنية بعدها الشريعة العامة لشؤون الوظيفة العامة [2].

ولمعرفة مضمون هذا الواجب والتعريف به فإننّا سوف نتناول في هذا الفصل تعريفه ونشاءته وخصائصه كما يستلزم الأمر منا هنا التطرق إلى الأساس القانوني لهذا الواجب ، لأنَّ تحديد هذا الأساس يساعد كثيراً في تحديد مضمونه وعليه سوف تكون دراستنا للتعريف بواجب التحفظ على النحو الآتي :

المبحث الأوّل : تعريف واجب التحفظ ونشاءته .

المبحث الثاني : خصائص واجب التحفظ والأساسه القانوني .

المبحث الأوّل: تعريف واجب التحفظ ونشاءته

سوف نتناول في هذا المبحث تعريف واجب التحفظ لغة واصطلاحا في مطلب أول ثم النشأة التاريخية لهذا الواجب في مطلب ثاني وكما يأتي :

المطلب الأوّل:تعريف واجب التحفظ

لابد لنا هنا من تعريف واجب التحفظ لغة واصطلاحا وكما يأتي :-

الفرع الأوّل:تعريف التحفظ لغةً

يُعرفّ التحفظ في بأنّه اللغة الاحتراز و الاحتياط والتيقظ [٣].

وهو مأخوذ من مادة (حفظ) ومعنى الحفظ التعهد بالرعاية، وقيل الحفظ نقيض النسيان ، وهو التعاهد وقلة الغفلة [٤].

وحفظ الشي حفظا ، ورجل حافظ من قوم حفاظ ، ورجل حافظ العين ، أي لا يغلبه النوم وذلك لأن العين تحفظ صاحبها أذا لم يغلبها النون ، و(حفظ) الحاء والفاء والظاء أصل واحد يدل على مراعاة الشي يقال حفظت الشي حفظا [٥].

والحافظ والحفيظ : الموكل بالشيء يحفظه ، يقال : فلان حفيظنا عليكم وحافظنا ، الحفظة هم الملائكة الذين يحصون الأعمال ويكتبونها على بني ادم من الملائكة ،(وَإِنَّ عَلَيْكُمْ لَحَافِظِينَ)[٦] ، أي رقباء حافظين يحفظون أعمالكم ويحصونها عليكم[٧].

وحفظ المال والسر حفظا ،أي رعاه ، والاحتفاظ خصوص الحفظ ، يقال احتفظت بالشيء لنفسي ، ويقال : استحفظت فلانا مالا ، أذا سألته أن يحفظه لك واستحفظته سرا ، واستحفظته إياه : استرعاه[٨]، وقال اللّه في أهل الكتاب (بِمَا اسْتُحْفِظُوا مِنْ كِتَابِ اللّهِ)[٩]، أي استودعوه وأتمنوا عليه .

والتحفظ : قلة الغفلة في الأمور والكلام والتيقظ من السقطة ، وأنشد ثعلب : انى لأبغض عاشقا متحفظا لم تتهمه أعين وقلوب [١٠] . ومعنى حفظ ، حفظت الشيء حفظا ، أي حرسته وحفظته أيضاً بمعنى استظهرته ، والتحفظ : التيقظ وقلة الغفلة وتحفظت الكتاب ، أي استظهرته شيئا بعد شيء ، واحتفظ بالشي وتحفظ به عني بحفظه واحتفظ بما أعطيتك فان له شأنا وعليك بالتحفظ من الناس وهو التوقي[١١] .

وعرف الفراهيدي التحفظ : بأنه قلة الغفلة حذرا من السقطة في الكلام والأمور والمحافظة والمواظبة على الأمور والصلوات والعلم وغيرها [١٢] .

وبعد الانتهاء من تعريف التحفظ لغة لابد من معرفة معنى التحفظ اصطلاحا وهذا ما سنتناوله في الفرع الآتي :

الفرع الثاني: تعريف التحفظ اصطلاحاً [١٣]

أذا كانت معرفة الوظيفة الأساسية لواجب التحفظ والمتمثلة في الحفاظ على مصلحة المرفق ومصلحة الموظفين على السواء ، ممكنة ويسيرة ، فأن عليه وضع تعريف جامع مانع لواجب التحفظ فيه شئ من الصعوبة ، وذلك لغياب العناصر الموضوعية التي تبين ما يجب الامتناع عن التصريح به ، وما يمكن التعبير عنه [١٤]، وفضلاً عن ذلك فأن مضمون هذا الواجب يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي الذي تعتنقه الدولة ، ففي ظل الأنظمة الدكتاتورية ، يصل التزام الموظف بواجب التحفظ إلى أعلى معدلاته ، بل يطلب من الموظف تطابق أفكاره السياسية مع أفكار الحكومة ، ويصل الموظف في درجة الالتزام بالتحفظ إلى إن يكون مجرد أداة تعبير عن منهج الحكومة السياسي أما في النظم الديمقراطية ، فعلى العكس من ذلك اذ يتمتع الموظف في هذه النظم – بدرجات متفاوتة – بقدر كبير من الحرية في ممارسة حقوقه وحرياته السياسية ، حتى لو كانت هذه الممارسة تتعارض في بعض الأحيان مع سياسية الحكومة ، مادام ملتزما بواجب التحفظ المفروض عليه[١٥].

وعلى الرغم من هذه الصعوبات التي تواجه تحديد مضمون واجب التحفظ ، إلا انّ الفقه قد اجتهد في وضع تعريف لهذا الواجب ويعرف واجب التحفظ وفقا لثلاثة اتجاهات في الفقه ، **فالاتجاه الأوّل** : يرى بان واجب التحفظ هو سلوك ايجابي ، لذا عرف بأنه (التزام الموظف في اثناء تعبيره عن رأيه بان يوزن كلماته ويضعها في الشكل اللائق بوظيفته)[١٦].

ويُعّرف أيضاً بمعنى أخر بأنه (واجب الموظف العام باتخاذ الحيطة والحذر في اثناء ممارسته حرية التعبير عن الرأي إلا يعبر عن رأيه بطريقة تجاوز الحد اللائق او

باستخدام ألفاظاً مهينة أو تمثل نوعا من السب والتحقير في مواجهة السلطات العامة أو رؤسائه أو المرفق الذي يعمل به)[١٧].

ويعرف واجب التحفظ باعتباره سلوك ايجابي بأنه (قيام الموظف باتخاذ الحيطة والحذر والاعتدال ، وعدم التهور عند التعبير عن آرائه وأفكاره بشكل علني) [١٨] .

ويعرف أيضاً بأنه (واجب الموظف بالالتزام في أبداء رأيه وفق ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار ، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام اللياقة وحسن السلوك) [١٩].

ويلاحظ على التعاريف المتقدمة ضمن هذا الاتجاه تركز على ان واجب التحفظ هو في جوهره (التزام الموظف بمراعاة بعض التحفظات في أبداء آرائه وأفكاره السياسية ، فيتجنب كل ما من شأنه أن يمس سمعة الإدارةالتي يعمل فيها ويسئ اليها ، ويتمثل في عدم التحيز والتزام الموضوعية والمهنية في العمل الوظيفي ، وبأن يؤدي الموظف مهامه الوظيفية وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام الذي يعمل فيه .

أمّا الاتجاه الثاني : فيرى من واجب التحفظ سلوك سلبي يتمثل بالتزام الموظف العام بالامتناع عن القيام بإعمال قد تعرقل سير المرفق الذي يعمل به .

ويعرف واجب التحفظ وفقا لهذا الاتجاه بأنه (التزام الموظف العام بعدم الإدلاء برأي فيه تجريح أو تحريض أو تشهير أو تطاول أو تمرد أو مساس بالمرفق الذي يعمل به أو بالسلطات العامة في الدولة أو كشف ما لديه من إسرار) [٢٠].

وهناك من يرى بأنه (واجب مفروض على الموظف العام بعدم اتخاذ أي موقف حال عدم وجوده في العمل يثير الشك من ناحية كفاءته في القيام بالوظائف الموكلة اليه على نحو سليم عندما يكون في العمل) [٢١] .

ويعرف أيضاً (هو التزام الموظف بالتخلي كليا عن اية نشاط أو مهمة أو اية مسؤولية في الأحزاب ، الهيئات ، المجالس أو الجمعيات التي يكون عضوا فيها ، فيما إذا ترتب على ذلك ضرر للأدارة التي يعمل بها) [٢٢] .

ويعرف أيضاً وفقا لهذا الاتجاه بأنه (التزام الموظف العام بعدم جعل وظيفته أداة للدعاية السياسية والدينية ، وان لا ينتقص من واجب الحياد المفروض على كل عامل في المرفق العام) [٢٣]

أمّا الاتجاه الثالث فيرى أنّه واجب ذا سلوك مزدوج فيرى انه سلوك ايجابي من جهة وسلبي من جهة أخرى ولذا يعرف بأنه :

((مراعاة الموظف أو القاضي في ممارسة الحقوق القانونية الحذر ،وأن يتجنب في سلوكه العام وتعبيره عن آرائه التجاوز المألوف ، وان تتسم تصرفاته في هذا الشأن بالاعتدال في مواجهة السلطات في الدولة ، وتطبيق ذلك لا يجوز للموظف العام أن ينتقد الجهة التي يعمل بها أو السلطات العامة ، بل يجب أن يتحلى بالرزانة والوقار وعدم الخفة)) [٢٤] .

كذلك يقصد به (هو مراعاة الموظف بعض التحفظات في أبداء آرائه وأفكاره السياسية فيمتنع عن أبداء ما يكون من شأنه أن يمس سمعة الإدارة التي يعمل بها ويسئ اليها).[٢٥]

ويعرف أيضاً بأنه (إلزام الموظف في ممارسة حرياته أو التعبير عن آرائه السياسية ألا يتجاوز المألوف مما يحمل في طياته السب والقذف للحكومة أو التشهير بالأخرين والواجبات الوظيفية)[٢٦].

وبعبارة أخرى ووفقا لما تقدم يمكن القول بأنه على الموظف واتخاذ الحيطة والحذر وهو يعبر عن آرائه وأفكاره السياسية سواء كان ذلك داخل المرفق العام أم خارجه ، فإذا كان يمكنه إن يعبر عن أفكاره وآرائه ألا أن ممارسة هذا الحق يجب إلا

تؤدي من جانب أخر ، إلى جعل ممارسته لوظائفه لاحقا امراً صعبا ، أو تمس حياد المرفق العام اتجاه الجمهور .

ويتضح من ذلك ان واجب التحفظ غير محدد المحتوى ، وهناك من يرى بأنه فكرة مشهورة أكثر منها محددة [٢٧] . ولا شك إن عدم التحديد هذا يمكن أن يشكل ضمانه لحرية التعبير عند الموظفين لأن عدم تحديد مضمون هذا الواجب يكون عامل مرونة يسمح بتكييف محتواه حسب ظروف كل موظف ، والمركز الذي يحتله ، والمكان الذي يمارس فيه وظائفه ، ونطاق الصلاحيات ولاختصاصاته المناطة به ، أن هذا الواجب ، لا يشكل إذاً عامل ضغط على حرية التعبير وإبداء الرأي عند الموظفين ، وإنما هو نظام يسمح بتحديد نطاق ممارسة هذه الحرية ، بما يكفل أمكانية التوفيق بين المصلحة العامة وحق الموظف بإبداء رأيه وحريته في التعبير عنها [٢٨] .

ولكن عدم التحديد هذا فيه خطورة من جهة أخرى إذ أن تكييف تصرف الموظف من قبل الإدارة بأنه خرق لواجب التحفظ هو سلاح خطير بيدها ولا سيما عندما تميل إلى اعتبار المصالح الإدارية الخاصة بمثابة مصالح عامة ، الا انه يجب ، مع ذلك إلا ننسى إن رقابة القضاء الإداري على مسلك الإدارة في هذا المجال كفيلة بإعادة الأمور إلى نصابها الصحيح [٢٩] .

ونخلص مما سبق إلى إنَّ واجب التحفظ باعتباره قيدا على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية وخاصة حرية الرأي السياسي يعد واجبا سلبيا يتمثل في امتناع الموظف عن كل ما من شأنه الإساءة إلى المرفق العام الذي يعمل فيه ، وبالتالي نعرف واجب التحفظ بأنه (هو إحدى الواجبات التي تفرضها الإدارة على سلوك الإفراد العاملين لديها باعتبارهم الأداة البشرية لتسيير مرافقها العامة بالشكل الذي تؤدي به هذه المرافق خدماتها للمنتفعين منها بحيادة ويحفظ هيبة الإدارة) .

المطلب الثاني: نشأة واجب التحفظ

ذكرنا إنّ واجب التحفظ ظهر لأول مرة في بعض الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي ، ليتنقل بعدها إلى رجال الفقه الذين عكفوا على دراسته لبيان مضمونه ، والعناصر التي يتكون منها ومن ثم ننتقل إلى التشريعات المقارنة .

والواقع ان نشأة واجب التحفظ ترتبط نوعاً ما ، بتكييف علاقة الموظف بالدولة ، فقد سادت في بادئ الامر النظرية العقدية لتحديد طبيعة العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة[٣٠]، وكانت هذه العلاقة هي عقد أجارة اشخاص اذا كان الموظف يقوم بعمل مادي وعقد وكالة اذا كان يقوم بعمل قانوني ، في أطار العلاقة العقدية كييفت فيما بعد هذه العلاقة على انها عقد من عقود القانون العام وهنا بدأت الجذور الأوّلى لفكرة التحفظ[٣١]، إذ كان المفهوم السائد في تلك الفترة هو انه مادام الموظف أجير يعمل لمصلحة الإدارة فعليه أن يوظف أفكاره وأرائه في خدمة سياسية الحكومة والأفكار التي تؤمن بها ولذلك فأن فكرة اعتناق الموظف أراء أخرى غير تلك التي تهيمن على فكر الحكومة يعدُّ أخلالاً منه بالتزاماته التعاقدية تجاهها ، ولعل هذا المفهوم كان هو المهمين على فكر وزير العدل الفرنسي عندما اصدر بتاريخ ١٨٢٤/٦/٢٠ منشوره إلى العاملين في خدمة الحكومة الفرنسية ، حين أشار صراحة إلى ضرورة تطابق الآراء بين الإدارة والعاملين لديها ، مستبعدا اي احتمال بوجود رأي يخالف ما تعتقد به الحكومة لدى موظفيها [٣٢].

ولكن الفكرة التعاقدية لم تعد قائمة اليوم ، إذ حلت محلها فكرة المركز اللائحي أو التنظيمي للموظف [٣٣] ، وفي نطاق المركز التنظيمي هذا فأن الالتزامات المفروضة على الموظف لا يقتصر نطاقها داخل المرفق العام فحسب ، وإنما يمتد ليشمل سلوكه خارج المرفق العام أيضاً ، إذ يتطلب الأمر منه إن

يمتنع عن كل ما شأنه إظهار عدم الولاء والانتماء للدولة ، فسلوك الموظف غير قابل للتجزئة داخل المرفق أو خارجه[٣٤] .

لقد ادى ازدياد أعداد الموظفين في الإدارات الحكومية المختلفة في العديد من الدول ، كفرنسا ، وانجلترا ، والدول العربية ، إلى التساؤل عن مدى التزام الموظفين بمطابقة أفكارهم لتلك التي تعتنقها الحكومة لاسيما أن الموظف أولا وقبل كل شي مواطن حر له حق التفكير وحق التعبير عن أفكاره هذه ؟ [٣٥]

أن ألإجابة عن التساؤل المتقدم تراوحت بين اتجاهين مختلفين [٣٦] :-

- **الاتجاه الأوّل** : يرى بأن الموظف العام ملزم باحترام الواجبات الملقاة على عاتقه والقيود التي يفرضها عمله داخل الإدارة، لكن يسترد حريته خارجها ، فلا يمكن تقييده بأعباء الوظيفة والتزاماتها حتى خارج أوقات العمل الرسمي .

- أما الاتجاه الثاني يرى بأنه إذا كان دخول الموظف في سلك الوظيفة أمرا اختياريا فانه بمجرد القبول بخدمة الدولة والانضمام إلى جهازها الوظيفي تفرض عليه بعض الالتزامات والتي في مقدمتها ضرورة احترامه للحكومة التي يعمل في خدمتها .

وفي القرن العشرين ظهرت فكرة واجب التحفظ بكل وضوح ، لان قرار الدخول إلى في سلك الوظيفة العامة يؤدي تلقائيا إلى فرض قيود على حرية الموظف في التعبير عن آرائه وأفكاره ، ولعل أول استعمال لاصطلاح التحفظ Reserve [٣٧] كان من قبل مجلس الدولة الفرنسي عندما قضى في حكمه الصادر سنة ١٩١٩ في قضية "Terrisse" بأن سكرتير العمدة عندما سمح لنفسه ان يكون طرفا في الجدال الانتخابي الدائر حول تسمية المجلس الجديد في ١٩١١/١١/٥ يكون قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه [٣٨] .

أما عن تبني هذا المصطلح من قبل المشرع فقد عرف تفاوت بين مختلف الدول ، فالمشرع الفرنسي ذكر واجب التحفظ في المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٢ [٣٩] الخاص بتنظيم سلك القضاة إذ منع القضاة من إظهار اية مشاعر من طبيعة سياسية تتنافى مع التحفظ المفروض عليهم في وظائفهم[٤٠] ، ثم ظهر في النظام الوظيفي الخاص بأعضاء مجلس الدولة الصادر سنة ١٩٦٣ ، وفي النظام الوظيفي الخاص بالعسكريين سنة ١٩٧٢ [٤١] .

كما تضمن القانون الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١/٢٦ الخاص بالتعليم العالي النص على ان الأساتذة والباحثين يملكون حرية تعبير كاملة واستقلالا تاما في ممارستهم لوظائفهم التعليمية ونشاطاتهم في مجال البحوث ، مع مراعاة واجب التحفظ ، طبقا للتقاليد الجامعية ، ونصوص القوانين المرعية [٤٢] .

أما قانون الوظيفة العامة الفرنسي الجديد الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٧/١٣ فلم يتضمن اية إشارة إلى واجب التحفظ . وقد بنت الحكومة وجهة نظرها بعدم تضمين القانون هذا الواجب على اساس ان البناء القانوني الذي شيده القضاء الإداري يغني عن أدراج هذا الواجب في القانون ، لان ذلك لو تم لا يعني إجراء إي تعديل على مدى الالتزام بهذا الواجب من قبل الموظفين ، والذي يفرض عليهم جميعا ، ولكن بمستويات مختلفة ، اذ سوف يستمر النظر لكل حالة على حدة [٤٣] ، هكذا يكون اصطلاح التحفظ قد وجد طريقه الى التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة بمختلف صورها في فرنسا .

ولا يختلف وضع واجب التحفظ في الدول الأخرى عنه في فرنسا [٤٤]، والذي مصدره وكما سبق القول واجب الحياد الذي يفترض ان يكون عليه الموظف العام اتجاه المستفيدين من خدمات المرفق الذي يعمل فيه ، فنظام الوظيفة العامة الانجليزي الصادر سنة ١٩٤٦ ينحدر واجب التحفظ فيه من واجب الحياد السياسي للموظف العام ، اذ تتبلور فكرة التحفظ هناك بالسماح للموظف

الانجليزي بأستعمال حقه بالتصويت ، وإمكانه انتمائه إلى حزب سياسي ، والدفاع عن مشاركته العامة في بعض الأنشطة السياسية مثل المناقشات والاجتماعات العامة ، وأخيرا التزام الموظف بالاستقالة في حالة رغبته بالترشيح لمناصب سياسية وادارية [٤٥].

وفي النظام الأمريكي ، ظهرت فكرة التحفظ اثر صدور ما يعرف بـ Hatch Act بتاريخ ١٩٣٩/٨/٢ المعدل بتاريخ ١٩٤٠/٧/٩ والذي اقر من إذ المبدأ بفكرة الحياد السياسي لاغلبية الموظفين الاتحاديين ، هذا الحياد الذي لا يمنع الموظف من الانتماء الى حزب سياسي معين ، او المشاركة في اجتماعاته ، والتصويت ، والتوقيع على المذكرات الاحتجاجية ، ولكن واجب الحياد السياسي يفرض على الموظف مع ذلك الا يشارك بفاعلية في مسيرة الحزب الذي يتنمي اليه ، او جمع التبرعات لصالحه [٤٦] ، غير ان حرية ابداء الراي والتعبير ليست مطلقة وانما هي مقيدة بمراعاة مصلحة المنتفعين من المرافق العامة[٤٧].

وفي العراق ، فاذا كان مصطلح التحفظ لم يذكر من قبل المشرع العراقي في التشريعات الوظيفية الحالية كقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، وكذلك قوانين الخدمة الخاصة بفئات معينة [٤٨] فأن ذلك لا يعني عدم التزام الموظفين بمضمونه ، اذ أن هذا الواجب يفرض على الموظفيين كافة استنادا للمبادئ العامة التي تفرض على الموظف الابتعاد عن كل ما من شأنه الاخلال بواجبات الوظيفية العامة ، ومع ذلك نجد أن المشرع العراقي وفي ظل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى [٤٩] ، يحظر على الموظف الانتماء الى جمعية أو أندية سياسية والاشتغال بالامور السياسية أو نشر مقالات سياسية في الصحف بأمضاء مستعار ، الا ان هذا الغي بقرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٢٧٩) لسنة ١٩٧٧ [٥٠].

وكذلك نجد أن قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠ الملغى منع الموظف او المكلف بخدمة عامة من القيام بالعمل الحزبي ، او ممارسة الافعال التي من شأنها ان تقدح في الحياد المطلوب منه ، اذ يحرم عليه اطلاقا القيام باي عمل حزبي في اثناء دوامه الرسمي او في مقر عمله إذ نص عدم جواز الموظف أو كل مكلف بخدمة عامة ان يقوم بفعاليات حزبية أو توجيهات من شأنها ان تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية ويحرم عليه بتاتا القيام بأي عمل حزبي في في اثناء دوامه الرسمي او في دائرته الحكومية [٥١] .

واخيرا لابد من القول بوجود قوانين خاصة لا زالت تحظر الاشتغال بالسياسية بالنسبة لبعض طوائف الموظفين على سبيل المثال قانون السلطة القضائية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣ [٥٢] ، بينما ثمة لوائح (أنظمة) تجيز ذلك مثل نظام الخدمة الخارجية رقم (٣١) لسنة ١٩٧٦ ، اذ يبيح نشر المؤلفات السياسية للموظف الدبلوماسي بعد موافقة وزير الخارجية[٥٣].

المبحث الثاني: الأساس القانوني لواجب التحفظ وخصائصه

سنتناول في هذا المبحث الأساس القانوني لواجب التحفظ في مطلب اول وخصائصه في مطلب ثان وكمايأتي :

المطلب الأوّل: الأساس القانوني لواجب التحفظ

يحرص المشرع الدستوري في اغلب الدول ان لم يكن جميعها على النص على حرية الرأي وكذلك التعبير عنه ، فالدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ ينص في المادة (٤٧) منه على ان (حرية الرأي مكفولة ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول او الكتابة او التصوير او غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون ، والنقد الذاتي والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطني) .

كما ينص الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٣٨) منه على انه (تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والاداب ، اولاً : حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل).[٥٤]

الواقع ان حرية الرأي والتعبير تعني قدرة الفرد على التعبير عن آراه وأفكاره بحرية تامة ، تتضمن امكانية النقد والمعارضة لسياسية الحكومة ، وبالوسيلة التي يريدها سواء كان ذلك بالاتصال المباشر بالناس أم عن طريق الكتابة ، أم الحديث ، الرسائل البريدية والبرقية ، أم باتخاذ اعمال مادية ، الاذاعة والمسرح والافلام السينمائية والتلفزيونية ... الخ[٥٥]، لان النظام الديمقراطي يتضمن في الأساس حق المعارضة للحكومة التي تقبض على زمام السلطة ، ومثل هذا الحق الذي يمنح لكل مواطني الدولة لا يمكن ان تقتصر ممارسته على وقت الانتخابات وممارسة حق التصويت ، وانما في كل حين ، وبكل الوسائل المشروعة ، فالرأي الاخر أم المعارض البناء الذي يعترض على الخطأ ويدعو الى الاصلاح ، من شأنه أحداث التغيير والتطوير نحو الافضل في المجتمعات البشرية[٥٦] ، اذ ان المجتمعات في انحاء العالم تتبنى حرية الرأي والتعبير كحق اساسي من حقوق الانسان [٥٧].

ولكن المواطن قد تكون له صفة اخرى ، كأن يكون موظفا ، فهل يمكن له ان يباشر هذه الحقوق بصورة تامة ، كما لو كان مواطنا عاديا ، وبصرف النظر عن صفته الاخرى كموظف لدى الحكومة ، ام ان هذه الصفة تفرض عليه بعض القيود في سلوكه وتصرفاته وكذلك في طريقة ومدى ممارسته لحقوقه الدستورية ، ومن بين هذه الحقوق حقه بالتعبير عن ارائه وافكاره ؟

الاصل ، كما قلنا ان الفرد حر في حدود القانون ، في التعبير عن الافكار التي يؤمن بها ، وله الحق في ابداء رأيه بكل الوسائل التي يسمح بها القانون ، ولكن الدولة من جانب اخر ، لا تفرض ، من إذ المبدأ ، دخول سلك الوظيفة على أحد ،

فاذا ما اتجه أحد الافراد الى الانضمام الى سلك الوظيفة العامة ، فيكون بارادته قد اخضع نفسه للقيود و الالتزامات التي يفرضها مركزه القانوني الجديد ، ومن بين هذه القيود تقييد حريته بالتعبير عن ارائه وافكاره ومشاعره والواقع أن هذه الحرية يتنازع وجودها عدة مصالح : فهناك اولا مصلحة الموظف نفسه باعتباره مواطنا ، اذ يجب الا تؤدي صفته كموظف عام الى الانتقاص من حرياته كمواطن . وهناك مصلحة الدولة في اختيار العاملين الذين يستطيعون التحكم بارادتهم ومشاعرهم الخاصة تجاه المستفيدين من خدمات المرافق العامة . وهناك ثالثا واخيرا مصلحة المنتفعين من المرافق العامة فيجب ألا يستخدم العاملون فيها اتجاهاتهم ومشاعرهم السياسية أم الدينية معيارا للتمييز بين المنتفعين من هذا المرافق . وبعبارة اخرى على الموظف الا يجعل من الوظيفة التي يشغلها اداة لتنفيذ برنامج ايا كان . اذ انه ضد حسن اداء المرفق العام لوظائفه ان يبدو كواجهة لحزب سياسي أم جماعة دينية اكثر منه كمسؤول عن المصالح التي اخذت الدولة على عاتقها اشباعها [٥٨].

ان عدم الاتفاق مع التوجهات السياسية للحكومة هو امر من حق المواطن وفقا للمنطق الديمقراطي ، ولكن صفته كموظف تفرض عليه عدم عرض وجهات نظره الخاصة بالسياسة الحكومية داخل اروقة المرفق العام الذي يعمل فيه ، ذلك لان رؤسائه في هذا المرفق هم من بين اعضاء الحكومة التي يقوم بتوجيه انتقاداته لسياساتها ، وبعبارة اخرى ان تقييد حرية الموظف العام في التعبير عن ارائه لما تفرضه عليه الوظيفة العامة تتمثل بواجبات يجب ان يتقيد بها ومحظورات يجب ان يبتعد عنها [٥٩].

ولما كان المرفق العام يجب ان يتصف بالحياد تجاه المستفيدين من خدماته ، فانه يخشى ان يؤثر عدم التزام الموظف كما سبق على واجب الحياد الذي يلتزم به المرفق العام [٦٠] ، ففي نطاق ممارسته لوظيفته ، يلتزم الموظف سواء بموجب

مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، أم بموجب خضوعه للسلطة الرئاسية ، ان يمتنع عن ابداء اية آراء قد تضر بحسن ادائه لوظيفته : فيمتنع عليه استخدام وضعه الوظيفي للدعاية أم لنشر اي اراء سياسية أم دينية أم فلسفية ، حتى لو كان يعتنقها بصفته الشخصية وذلك احتراما لمبدأ الحياد الذي يلتزم به كل موظف عام وتعبيرا عن روح الولاء تجاه السلطة الرئاسية التي يتبعها [٦١].

اما خارج المرفق فالاصل ان الموظف يسترد حريته خارج نطاق وظيفته ، الا انه يجب عليه مع ذلك ، ان يراعي في حياته الخاصة مركزه الوظيفي فليس هناك حاجز حقيقي بين الحياة العامة والحياة الخاصة يمنع كل تأثير متبادل بينهما . اذ لا يمكن ان نميز بصورة تامة قاطعة بين تصرفات الموظف خلال اوقات العمل الرسمية وتلك التي يقوم بها بعد ان تغلق المرافق العامة ابوابها الى حين شروق شمس اليوم الآتي، ومعاودة العمل من جديد ، لأن كثيراً من تصرفات الموظف في نطاق حياته الخاصة تؤثرا تأثيرا واضحا في مركزه الوظيفي ، ومن ثم ، في حسن سير المرفق الذي يعمل فيه [٦٢].

فالتصرفات التي تمس استقلال الموظف وكرامته تمس بطريقة غير مباشرة استقلال وكرامة المرفق الذي هو جزء منه واداته للعمل ..لذلك لم يكن غريبا ان يتطلب من الموظف الابتعاد عن التصرفات التي تؤثر في سمعته ومركزه الوظيفي ، حتى لو كانت هذه التصرفات تبدر من الموظف خارج نطاق عمله ، او كونها داخلة ضمن نشاطه الاجتماعي عموما ، إذ ان صفة الموظف العام تفرض عليه الابتعاد عن عن كل ما من شأنه المساس بسمعته الشخصية والوظيفية [٦٣] .

ويترتب على ذلك ان الموظف اذا كان يستطيع ان يعرض لوجهات نظره المختلفة خارج المرفق العام ، الا ان عليه ان يراعي صفته كموظف لدى الدولة ، وهذا ما

يفرض عليه ان يكون تعبيره عن ارائه وافكاره في حدود معينة . اذ يجب الا تؤدي هذه الآراء الى جعل ممارسته لوظائفه داخل المرفق فيما بعد صعبه . فانه لا يمكن تصور استمرار احد الاشخاص في العمل بمرفق يقوم بمهاجمة سياساته وقراراته كمواطن . ثم يقوم بتنفيذ هذه السياسات ويضع قرارات المرفق موضع التطبيق بصفته موظفا يعمل فيه . ان من الصعب تقبل فكرة استمرار مثل هذا الموظف باداء عمله امام الجمهور . في مرفق قام بمهاجمة سياساته علنا . لأن ذلك يؤثر بدون شك . على فكرة حياد المرفق العام [١٤] .

من ذلك يتضح لنا ان رابطة الموظف بادارته لا تنقطع بمجرد انتهاء وقت الدوام الرسمي . وانما هي رابطة مستمرة الى ما بعد هذا الوقت . ولا سيما فيما يتعلق بحرية التعبير عن ارائه وافكاره السياسية . ولكن ماهو الأساس القانوني لكل ماتقدم . وبعبارة اخرى ماهو الأساس القانوني لواجب التحفظ ؟

لقد اجتهد بعض الكتاب في وضع اساس لواجب التحفظ . فمنهم من قال بمعيار تبادل المصالح وهناك من قال بمعيار مصلحة المرفق . وأخيرا من قال بمعيار السلطة العامة وسوف نتناول ذلك تباعا وفقا لمايأتي :

الفرع الأوّل: معيار تبادل المصالح

هناك من يرى ان واجب التحفظ يقوم على اساس تبادل المصالح والمنافع بين الموظف والدولة . ويعود أصل هذا المعيار الى ما قررته المحكمة العليا في أمارة موناكو في حكمها الصادر في ١٩٣١/٤/١٣ م بمناسبة قيام احد الموظفين بالمشاركة في مظاهرة للتنديد بالحكومة والذي جاء فيه أن من حق الموظف أن يمارس الحقوق والحريات التي كفلها له الدستور . مثله مثل المواطن العادي غير أن صفته كموظف تضيق من حدود هذه الممارسة وذلك كما جاء في قرار المحكمة لأن العلاقة بين الموظف والدولة تقوم على اساس تبادل المنافع والمصالح بين الطرفين. فالموظف يستفيد من المزايا الوظيفية التي توفرها الدولة له . في

مقابل الالتزامات التي يفرضها نظام الوظيفة العامة ، وهذه الالتزامات لا يتحدد نطاقها داخل المرفق العام فقط بل تمتد لتشمل سلوك الموظف خارج المرفق أيضاً ، اذ يتطلب منه الامتناع عن كل ما من شأنه أثارة العداوة أو الاستنكار ضد الدولة وممثليها ، أو تلويث شرف الوظيفة أو الموظف نفسه ، لأن سلوك الموظف غير قابل للتجزئة داخل المرفق أو خارجه [٦٥].

وواضح أن المحكمة قد بينت وجهة نظرها هذه على اساس العلاقة التعاقدية التي كانت تحكم الموظف بالإدارة،اذا كان العقد يمثل وسيلة استفادة الموظف المادية من الدولة في مقابل الالتزامات التي يفرضها عليه النظام الوظيفي ، ولكن الفكرة التعاقدية لم تعد قائمة اليوم اذا حلت محلها فكرة المركز اللائحي أو التنظيمي ، مما ادى الى اختفاء فكرة تبادل المنافع التي اسست عليها هذه المحكمة واجب التحفظ .

الفرع الثاني: معيار مصلحة المرفق العام

أولى المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة ، مبدأ سير المرفق العام بصورة منتظمة ومستمرة دون انقطاع ، لذلك هناك من يرى الى ان مصلحة المرفق العام هي اساس الالتزام بواجب التحفظ [٦٦].

فالمرفق العام يقوم بإشباع حاجات عامة ، فلا ينبغي للموظف ان يسلك سلوكا يجعل المرفق العام أو وظيفته محل أتهام أو انتقاد ، لذلك فان خضوع الموظف العام للسلطات الرئاسية ينبغي ان بنظر اليه بإعتباره وسيلة لتأمين حسن سير المرفق العام من اجل اداء وظائفه بشكل منتظم ومستمر ، ومن ثم فان هذا الخضوع ينبغي أن يقتصر على الحدود التي يجب أن يكون فيها ضروريا لتحقيق حسن أداء المرفق لوظائفه .

وذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية "winkell" الى القول :

(ان الموظف بقبوله للوظيفة التي عرضت عليه يكون قد اخضع نفسه لجميع الالتزامات التي يتضمنها العقد خصوصا الالتزام بضمان استمرار المرفق العام دون توقف الذي يعد الأساس في حياة الناس والاصل الراسخ في ضرورات المرفق العام ذاته)[١٧]

وأيضاً على من يشغل الوظيفة العامة عدم تعارض ارائه التي يعلنها مع حق ضمان سير المرفق العام في اداء وظائفه بانتظام واطراد ، وسلوك الموظف العام يقتضي ألا يجعل وظيفة المرفق موضوع اتهام أو انتقاد ، فالوظيفة تقوم أساسا على خضوع الموظفين للهيئات العليا في الدولة ، وأن هذا الخضوع يجب ان ينظر اليه كوسيلة لتأمين حسن سير المرافق العامة لأداء وظائفها بانتظام واطراد[١٨].

وضمن هذا الاتجاه ، هناك من يرى بأن واجب التحفظ يقوم على اساس مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ، بجانب مصلحة المرفق أو ما يطلق عليه حياد المرفق العام تجاه المتعاملين معه، وذلك لأن الوظيفة العامة لا تتطلب بحد ذاتها تقييد حرية الموظف عند تعبيره عن رأيه ، وانما كل ما تتطلبه هذه الوظيفة من شاغلها أن يتأكد من عدم تعارض ما يعبر عنه من اراء مع احترام مبدأ المساواة فيما بين المستفيدين من خدماته الذي يقضي بعدم تمييز مواطن – مستفيد – على اخر نظرا لاتفاق أو اختلاف رأيه مع رأي الموظف القائم على عمل المرفق العام ، ولا يمكن للموظف ان يجعل من وظيفته أداة للدعاية السياسية او الدينية ، وعليه الاستحياء من المبدأ العام وهو حياد المرفق العام [١٩]، ولكن اذا لم تؤثر آراء الموظف على واجب الحياد المفروض ادانته عن ارائه او معتقداته[٧٠]

ان مقتضيات الخدمة العامة تتطلب من الموظف ان يتحفظ في ابداء رأيه في المسائل العامة فاذا كان له كأي مواطن حرية التعبير عن رأيه ، فهناك قيد

بالنسبة للفرد العادي ، وهو قيد يمكن تلخيصه في ان العامل لا يجوز له ان يعبر عن رأيه بطريقة تمس حسن سير المرفق العام .[٧١]

الفرع الثالث: معيار المشاركة في السلطة العامة

هناك من اتجه الى تأسيس واجب التحفظ على درجة مساهمة الموظف في ممارسة السلطة العامة ، اذ يجب ان تتقيد حرية الموظف في التعبير عن أرائه بقدر مشاركته في ممارسة السلطة وهذا المعيار قد تأثر بنظرية السلطة العامة كأساس للقانون الاداري[٧٢]. فمباشرة الموظف لمظاهر السلطة العامة تتطلب منه ان يحد من حريته في التعبير عن ارائه ، وقد تصل ممارسة هذه الحرية الى درجة العدم بالنسبة لطائفة الموظفين القياديين الذين يفترض تطابق فكرهم السياسي مع السياسية الحكومية .اي يفترض فيهم الولاء لسياسية الحكومة ، وان تتوافق افكارهم وميولهم السياسية مع سياسية الدولة [٧٣] .

وهناك من يتجه ضمن هذا الرأي الى منطلق اخر لبناء الأساس القانوني لواجب التحفظ وهو نقدهم لمعيار مصلحة المرفق كأساس للواجب ، إذ يرون أن النظرية الحالية للوظيفة العامة لا تؤدي الى قبول ما يترتب عليها من نتائج تقبلا تاما ، فضلا عن ان واقع الإدارة الحالي يؤدي الى الاعراض عن هذه الفكرة . لأن الحقيقية تتمثل في وجود علاقة متبادلة بين السلطة والوظيفة ، إذ لا يوجد ولاء للمرفق منفصل تماما عن الولاء للسلطة ، ومن ثم لا يمكن القول أن ثمة نوعين من الالتزام بواجب التحفظ . فاذا كان الموظف في سبيل ادائه لواجباته الوظيفية مخلصا . فان اخلاصه هذا يقوده حتما نحو اخلاصه للسلطة لسبب بسيط جدا ، هو ان الموظف يبقى في الحقيقية الوجه الظاهر للسلطة . أو بعبارة اخرى ان الموظف هو الإدارة المعبرة عن ارادة النظام الذي تديره الحكومة . اذ لا يمكن قبول ان تجتمع الرغبة في تغيير نظام الحكم ودستور الدولة مع البقاء في العمل لدى الحكومة . ان الدعوة الثورية – التي هي دعوة فردية الاصل – يصعب ان

تتوافق مع المساهمة الجادة ، وفي وقت واحد ، في ادارة نظام او في ممارسة سلطة ، وهذان العنصران هما جوهر الوظيفة العامة ، إذ يكون وضع الموظف الصحيح في ممارسة السلطة واقامة النظام ، وهما اللذان يحددان مضمون واجباته في الالتزام بالتحفظ والاحتراس .

وبعبارة اخرى لا يمكن التسليم كذلك بمقولة ان الاخلال بواجب التحفظ يتمثل بتجاوز النقد الصادر من الموظف لحدود المعقول ، كأن يتضمن شتائم ، أو يضخم المسائل في حين انها لا تستحق ذلك ، ا وان يجعل ممارسة الوظيفة في المستقبل أمرا صعبا ، ان هذا القول لا يمكن اعتباره كمعيار قانوني ، لأن ما يملى ذلك هو ضرورة حسن التصرف [٧٤].

ويخلص الاتجاه الى القول ان الجدل حول الالتزام بواجب التحفظ لا حدود له ، لا سيما اذا اخذنا بعين الاعتبار العوامل السياسية ، فالنقابات والاحزاب السياسية التي تعتبر نفسها المدافع الملتزم عن الموظفين وعن الحريات العامة لا بد وان تعارض وبشدة اية محاولة من جانب السلطة لتحديدها .

والواقع أن اساة استعمال الحق لا تكون حقا بذاتها كما هو معروف ، فأن الدولة ، شأنها في ذلك شأن أي شخص آخر ، لا يمكن أن تقبل كل شيء تطالب به هذه الجماعات ، أو أن تتسامح فيه ، لا سيما أذا كان ذلك يمس مصالحها أو يؤدي الى تفتيت وجودها .واذا كان للموظفين الحق في ان يتظلموا من تعسف الإدارة، وهذا لا ينفي أن يكون حسن التصرف رائدهم دائما في عملهم . واذا كان لا يوجد من إذ المبدأ ، الزام لأحد في العمل بالوظيفة العامة ، فان الفرد عندما يقرر برغبته هذا الاختيار ، فأن عليه ان يلتزم بالاعتبارات الوطنية ويحترمها حتى يمكن للحكومة من جانبها احترامه ، واحترام هذه الاعتبارات كذلك [٧٥].

وينتقد هذا المعيار بالقول انه معيار غير دقيق لأنه يختلط مع معيار مصلحة المرفق ، والذي يغني عنه في الواقع ، ذلك لأن الموظف عندما يباشر سلطاته ويتحمل مسؤولياته ، فان ذلك لا يعني ضرورة أن تتطابق افكاره السياسية مع وجهات نظر الحكومة ، واذا كان الامر مطلوبا بالنسبة لطائفة من الوظائف العليا أو القيادية ، فالواقع أن مباشرة السلطة العامة لا تقتصر على شاغلي هذه المجموعة من الوظائف ، وانما مباشرة هذه السلطة تمتد كذلك الى كافة الفئات الموظفين الذين يساهمون في استمرار الحياة العامة في الدولة ، اي في المرافق الأساسية المرتبطة بحياة الافراد ، كالمرافق الاقتصادية ، ومرفق الامن ... الخ [٧٦] .

ان السلطة العامة تبدو في الواقع امتياز دون مضمون اذا لم يكن هدفها هو تأمين استمرار مرافق الدولة باداء وظائفها دون انقطاع . ولعل هذا هو ما يفسر أنكار حق الاضراب بالنسبة لبعض لفئات الموظفين التي تباشر بكل وضوح مظاهر السلطة العامة ، ويعرض للخطر استمرار مرفق الأمن بأداء وظائفه [٧٧].

ومن جانب أخر ان الأخذ بمعيار المرفق العام كأساس لواجب الحيطة والتحفظ يبدو أقل خطرا على حريات الموظفين بالتعبير عن ارائهم ، ذلك ان حرية الموظف اذا كانت تحدد بتلك التي تتطلبها مصلحة المرفق ، فلا شك أنها أضيق نطاقا من تلك التي يتطلبها معيار السلطة العامة والتي تفترض تطابق فكر الموظف مع التوجهات السياسية للدولة ، فممارسة السلطة واقامة النظام هما اللذان يحددان مضمون واجباته في الالتزام بالتحفظ والاحتراس [٧٨].

المطلب الثاني: خصائص واجب التحفظ

يتميز واجب التحفظ ببعض الخصائص العامة ، فهو أولا واجب عام ومتغير ، فهو عام مفروض على فئات الموظفين العاملين في الدولة كافة ، وأيا كان المرفق

الذي يعملون فيه ، كما ان هذا الواجب متغيير غير ثابت ، إي يختلف باختلاف الموظفين ، وذلك حسب موقعهم الوظيفي في السلم الإداري ، وطبيعة الوظائف التي يمارسونها ، ومكان ممارسة هذه الوظائف .

كما انه يتصف بأنه واجب مستمر يحكم تصرفات الموظف طوال خدمته بالدولة ، سواء كان ذلك في اثناء عمله في المرفق ، أو خارج ساعات العمل الرسمية ، بل أن هذا الواجب يمكن إن يمتد نطاقه ليشمل تصرفات المرشحين للدخول في سلك الوظيفة العامة ، فيجيز لجهة الإدارة استبعاد البعض منهم متى قررت إن سلوكهم قبل الترشيح يتعارض مع ما تتطلبه الوظيفة العامة من مهام . وان هذا الواجب يمتد ليشمل سلوك الموظف حتى بعد انقطاع العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة.

لذلك تكون دراستنا لإحكام هذا الموضوع على النحو الآتي:

الفرع الأوّل : عمومية واجب التحفظ .

الفرع الثاني : استمرارية واجب التحفظ .

الفرع الأوّل: واجب عام مفروض على جميع الموظفين

يمكننا إدراك العمومية التي يتميز بها الالتزام بالتحفظ من زاويتين :

١) <u>من حيث النطاق :</u>

أن الوظيفة العامة هي وسيلة الدولة لتقديم خدماتها للمواطنين ، إذ لا يمكن لها كشخص معنوي تقديم خدماتها أو ممارسة مهامها بدون الشخص الطبيعي (الموظف) الذي ينوب عنها في خدمة المواطنين ومن ثم فأن الالتحاق بالوظيفة العامة تلبية لحاجات الإدارةالتي تقررها بضوابط معينة يحدد من خلالها للموظف بعض الحقوق التي يتمتع بها في مقابل التزامه بواجبات معينه [٧٩]، وهذه الالتزامات ليست مطلقة ، بمعنى أن احتمال الاستثناء منها

وارد وممكن . فعلى سبيل المثال فإن واجب الطاعة ((الذي هو من مقتضيات واجب التحفظ)) يتراجع أمام الأوامر التي تنطق بعدم مشروعيتها ومخالفتها للقانون . فإذا كان تنفيذ الأمر من رئيس يجب طاعته يترتب عليه مخالفة جسيمة فيجب على الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر ألا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها . وهذا مانص عليه المشرع المصري في المادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧ . وكذلك المشرع العراقي في المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.[٨٠]

١) من حيث الأشخاص :

الوجه الأخر للعمومية يتمثل في خضوع جميع موظفي الدولة للالتزام بالتحفظ يستوي في ذلك الموظف مدني أو العسكري وبغض النظر عن مركزه القانوني (تعاقدي – تنظيمي) ولا يؤثر كذلك على هذا الالتزام موقع الموظف في الكادر الوظيفي – فواجب التحفظ يلزم من يباشر وظيفة قيادية ومن يقتصر دوره على أداء وظيفة ثانوية .

ويتبن لنا هنا أن واجب التحفظ بمداه العام . انه مفروض على جميع فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة . سواء من كان منهم خاضعا لأحكام قانون الخدمة المدنية . أم كانو يخضعون لأنظمة وظيفية خاصة . سواء أكانوا يعملون في الإدارةالمركزية للحكومة . أم في الإدارات اللامركزية [٨١]. ويشمل هذا الواجب في مداه كذلك كل الموظفين بصرف النظر عن طبيعة العلاقة التي تربطهم بالدولة، اي سواء كانوا في مركز تنظيمي أو كانوا في مركز تعاقدي معها .

وبناءً على ما تقدم يمكن القول بأتساع نطاق هذا الواجب وشموله فئات الموظفين كافة ايا كان موقعهم الوظيفي ، أو طبيعة الاعمال التي يمارسونها ، وقبل ذلك كله طبيعة المرفق الذي يعملون فيه .

وعمومية واجب التحفظ لاتمنع من انه واجب متغير لا يطبق بطريقة الية ، وبدرجة واحدة على كافة الموظفين ، بل انه يختلف من موظف الى اخر حسب الوظيفة التي يشغلها ، وموقعه في السلم الاداري لهذه الوظيفة ، فقد تزيد حدته في بعض الوظائف التي تتطلب درجة عالية من التحفظ عند ممارسة شاغلها لحقوقه وحرياته السياسية ، مثل اصحاب الوظائف العليا والقضاة والعسكريين [٨٢]

كما قد تخف درجة حدته في بعض الوظائف التي تحتاج الى مساحة من الحرية لمباشرة مهامها ، مثل الموظف الذي يشغل مركزا نقابيا وأساتذة الجامعات .

وبمعنى اخر ، فأن واجب التحفظ يشدد ويخفف تبعا للوظيفة التي يشغلها الموظف حيث

هناك بعض الموظفين يشدد عليهم الالتزام بواجب التحفظ ، نظرا لحساسية مراكزهم ووظائفهم التي يشغلونها مثل شاغلي الوظائف العليا والقضاة والعسكريين ، ويخفف هذا الواجب بالنسبة لفئات اخرى من الموظفين كاساتذة الجامعات والموظف النقابي .

الفرع الثاني: استمرارية واجب التحفظ

يقصد بالاستمرارية : أن واجب التحفظ يحكم تصرفات الموظف العام بأعتباره قيدا على ممارسته لحقوقه وحرياته السياسية طول فترة بقائه بالوظيفة واحيانا يمتد الى ما قبل الالتحاق بها .

فالالتزام بواجب التحفظ لا يطلب من الموظف عند التحاقه بسلك الوظيفة العامة فقط ، وانما هو اجب قد يسبق حتى لحظة دخوله في الوظيفة العامة .

اذ يحق ، لجهة الإدارة ان تعتبر سلوك المرشح للتعيين السابق على تقديمه طلبه اساسا لما يمكن ان يكون عليه سلوكه بعد التعيين ، فيحق لها ، عندئذ ان تستبعد طلبه ، ويجري ذلك كله بطبيعة الحال تحت رقابة القضاء الاداري .

وفضلاً عن ما تقدم ، نجد في بعض الحالات ، ان هذا الواجب يحكم سلوك الموظف وتصرفاته حتى بعد خروجه من سلك الوظيفة العامة .

والواقع ان استمرار هذا الالتزام بهذا الوجب حتى بعد ترك الموظف لمركزه الوظيفي بسبب احالته على التقاعد ، ليس بالامر المستغرب ، فالموظف رغم تقاعده يبقى ملزما بالمحافظة على اسرار العمل التي اطلع عليها بحكم وظيفيته .

وبذلك يلتقي واجب التحفظ مع واجب كتمان الأسرار من إذ التزام الموظف بها حتى بعد انتهاء علاقاته مع جهة الإدارة التي كان يعمل بها .

ونعتقد من جانب اخر ، ان استقالة الموظف لا تعني تحلله من الالتزام بواجب التحفظ تجاه المرفق خلال الفترة التي كان يعمل فيها ، وان كان لا يمكن تأديبيا اجبار الموظف السابق على الالتزام بهذا الواجب لانقطاع صلاته الوظيفية مع الإدارة. ومع ذلك فان سلوك الموظف بعد استقالته وخرقه لواجب التحفظ يمكن ان يكون سببا لا ستبعاد ترشيحه من قبل الإدارة. لو رغب في الالتحاق بالعمل الحكومي مرة اخرى .

الخاتمة

لقد توصلنا من طريق البحث لموضوع واجب التحفظ في الوظيفة العامة الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات نوردها كمايأتي :

اولاً :الاستنتاجات

١- إنّ واجب التحفظ واجب قضائي النشأة ، اذ لم ينص عليه المشرع في قوانين الخدمة الوظيفية ، ويعد واجب وظيفي سلبي يلزم موظفي الدولة بالالتزام به

حين التعبير عن آرائهم السياسية بغية جعل ممارسة مهمة وظيفته ممكنة وسليمة . والتوفيق بين حرية الرأي والتعبير وبين مقتضيات الوظيفة العامة .

٢- يتمثل محل واجب التحفظ في حرية التعبير عن الرأي وليس على حرية الرأي نفسها . فهو قيد يرد على حرية الموظف العام في التعبير عن ارآئه لضمان حسن سير المرفق العام بأنتظام واضطراد .

٣- يتشدّد واجب التحفظ بالنسبة لكبار الموظفين الذين يشغلون وظائف عليا رئيسة ترتبط بصلة وثيقة بمسؤوليات الحكومة ونشاطها والحال نفسها بالنسبة للقضاة لضمان استقلاليته والابتعاد عن المشاحنات السياسية والعسكريين لضمان حيادية هذه الفئة هذا من جانب ، ومن جانب اخر يخفف الالتزام بواجب التحفظ بخصوص النقابين بالنظر لما تتطلبه طبيعة العمل النقابي من حرية واسعة في التعبير عن الآراء دفاعا عن المصالح المهنية واهداف النقابة ، وكذلك الحال بالنسبة لأساتذة الجامعات لاعطاهم حرية واسعة بالتعبير عن افكارهم للبحث العلمي .

٤- من الصعوبة تحديد مدى واجب التحفظ ونطاقه ، إذ انَّ الموظف العام ملزم به داخل المرفق وخارجه وكذلك استمرار الالتزام به قبل وبعد تعيين الموظف وحتى انتهاء خدمته .

ثانيا : المقترحات

إنّ هذه المقترحات تنصبُّ في مجملها على الواقع العراقي وتتمثل بمايأتي :

١- النص على واجب التحفظ في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لأنَّه يمثل الشريعة العامة للواجبات المفروضة على الموظفين ، ومن اجل الحفاظ على هيبة الوظيفة العامة وابعادها عن التيارات

السياسية كافة بالنص على (واجب الموظف بالالتزام بالتحفظ عن ممارسة حريته بالتعبير عن ارآئه السياسية) .

٢- تشديد واجب التحفظ على شاغلي الوظائف الأدارية العليا ، على اعتبار أن هؤلاء من يقوم بتنفيذ سياسية الدولة في الجانب الاداري لذا يجب ان يشدد هذا الواجب عليهم لتحقيق الانسجام بين الجهاز القيادي الاعلى للوظيفة العامة ألامر الذي ينعكس ايجابا على الوظيفة العامة ونهجها .

٣- توضيح واجب التحفظ في الحياة السياسية الذي يجب على الموظفين الالتزام به ، وعلة ذلك ان غياب الوضوح الكافي أدّى الى استغلال بعض الموظفين لوظائفهم او على اقل تقدير لمكانتهم الوظيفية لصالح بعض الاحزاب والتيارات السياسية الرائدة في المجتمع مما ينعكس سلبا على التجرد الذي ينبغي ان يكون عليه الموظف العام باعتباره قائما على ادارة المرافق العامة التي يجب ان تخضع لمبدأ المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام .

الهوامش

١) إن أول استعمال لاصطلاح التحفظ كإن من قبل مجلس الدولة الفرنسي في حكم Terrisse عام ١٩١٩ عندما قضى إن سكرتير العمدة قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه عندما سمح لنفسه إن يكون طرفا في الجدال الانتخابي حول تسمية المجلس البلدي الجديد في ١٩١١/١١/٥ ، د . محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام ، مجلة القانون والاقتصاد ، مطبعة القاهرة ، ١٩٨٣،ص٨.

٢) خلى قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ على مثل هذا الواجب وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

٣) الفيروزي أبادي : القاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع . بيروت ، سنة ٢٠٠٥ ، ١ / ٨٩ - ينظر الرازي :مختار الصحاح ، مكتبة لبنان،سنة ١٩٨٦ ، ص٤٦٧ .

٤) ابو منصور محمد بن احمد الأزهري ، تهذيب اللغة ، الطبعة الأولى ، دار إحياء التراث العربي – بيروت ، سنة ٢٠٠١ ، (ج٤/ص٢٦٥) .

٥) ابي الحسين احمد بن فارس بن زكريا ، مقاييس اللغة ، المجلد (٦) ، دار الجبل ، بيروت ، سنة ١٩٩٩ ، (جـ٢/ ص٨٧) .

٦) سورة الانفطار : آية(١٠) .

٧) الطبري جامع البيان في تأويل القران، المجلد الاول ، دار الكتب العلمية، ص٣٧١ .
٨) انظر للمزيد : المعجم الوسيط ، الجزء الأول ، المكتبة العلمية – طهران، ص ١٨٤ ومابعدها .
٩) سورة المائدة جزء من الاية(٤٤) .
١٠) ابن المنظور ، لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار صادر –بيروت ، ص ١٦٧ .
١١) اساس البلاغة ، مجلد (١) ، دار الفكر ، سنة ١٩٧٩ ، (جـ ١/ ص ١٣٣) .
١٢) الخليل بن احمد الفراهيدي ، العين ، دار ومكتبة الهلال ، المجلد (٨) ، (جـ ١٩٨/٣) .
١٣) ويعرف التحفظ وفق قواعد القانون الدولي بأنه : القيود او البيانات الاحترازية التي يتقدم بها احد الإطراف المتعاقدة في المعاهدات الدولية وتثبيتها في نص المعاهدة كشرط للتوقيع عليها أو تصديقها ، وكذلك يقصد به الاعتراض إزاء القرارات الصادرة عن المؤتمرات والندوات الدولية (سياسية كانت أم غير سياسية) من قبل احد الأطراف المشاركة فيها للدلالة على عدم الموافقة الكاملة بما يضمن لهذا الطرف حرية في التحرك والعمل في اتجاه أخر في وقت لاحق . وللمزيد عن ذلك أنظر : د. عبد الوهاب الكيالي ، موسوعة السياسة ، الجزء الأول ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، سنة الطبع لم تذكر ، ص ٧٥ وما بعدها .
١٤) د . صبري جلبي احمد عبد العال :ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ،دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الاسلامية ،دار الكتب القانونية ،٢٠١٠، ص ٦٩٥ .
١٥) د/عادل الطبطبائي : واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، الكويت ، العدد الرابع ، ١٩٨٦ ، ص ١٥٦ ، ١٥٧ .
١٦) د . علي عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٦٦ .
١٧) د. علي عبد الفتاح محمد ، المصدر نفسه ، ص ٣٦٧ .
١٨) محمد يحي احمد كرج ، حقوق وحريات الموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة بيروت ، سنة ٢٠٠٢ ، ص ٣٦٣ .
١٩) د . عبد المحسن السالم ، العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام ، مطبعة دار القادسية .بغداد ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٨٦ ، ص ١٠٥ .
٢٠) احمد محمد الموفي ، واجب عدم افشاء الأسرار الوظيفية ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، كليه الحقوق ، سنة ١٩٩٣ ، ص ١٢٠ .
٢١) يراجع CHRISTEN Robert : Syndicalisme et participation dans la function publique,op.cit p ١١٦ , Berger – lavrault P ١٩٨٨. نقلا عن د. علي عبد الفتاح محمد ، مصدر سابق ، ص ٣٦٨ .

٢٢) د. فوزت فرحات ، القانون الاداري العام ، الجامعة اللبنانية ، الطبعة الأولى ، سنة ٢٠٠٤ ، ص ٤٣١ .
٢٣)المحامي . موريس نخله ، الحريات ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان، سنة ١٩٩٩ ، ص ٢١٤ .
٢٤) د. عبد الفتاح مراد ، المسؤولية التأديبية للقضاة واعضاء النيابة العامة ، ص ١٤٧٠ ، نقلا عن د. صبري جلبي احمد عبد العال ، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، سنة ٢٠١٠ ، ص ٦٩٧ .
٢٥) إن ابداء الرأي والتعبير عنه لا يقتصر على المجال السياسي بل يشمل اي نوع من انواع ابداء الرأي سواء كان سياسيا او دينيا أو فلسفيا ، كما إن ابداء الرأي لا يقتصر على الكلمات والتصريحات وأنما يمتد أيضاً الى الاعلانات

والمنشورات والرسومات ، د/ محمد يحيى احمد كرج : حقوق وحريات الموظف العام ،رسالة دكتوراه ،جامعة بيروت – كلية الحقوق ، سنة ٢٠٠٢ ، ص ٣٦٣ .

٢٦) د/ السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الاداري والقانون الدولي – دراسة مقارنة ، سنة ٢٠٠٣ ، ص ٥١٨

٢٧) د. محمد جودت الملط ، الموظف العام وحرية الرأي ، مجلة العلوم الادارية ، ص ١٦٧ .

٢٨) المصدر نفسه ، ص ١٦٨ .

٢٩) د . عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٦٠ .

٣٠) كإن الراي السائد فقها وقضاءا في فرنسا حتى اواخر القرن التاسع عشر وفي مصر حتى اوائل القرن الماضي إن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية ويختلف نوع العقد باختلاف نوع العمل المطلوب ، اي إن الموظف يعد في مركز ذاتي تستمد احكامه من العقد وتخضع هذه العلاقة لقواعد القانون المدني التي تحدد حقوق وواجبات الموظف الناشئة عن العقد المبرم بينه وبين الإدارة، د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، دون ذكر محل الطبع ، ٢٠٠٧ ، ص ١١٢ ومابعدها .

٣١) د. بوي عبد العليم سيد محمد – الطبعة الأولى – سنة ٢٠٠٦ - دار النهضة العربية – ص ٥٥١.

٣٢) نقلا عن ، د. عادل الطبطبائي . مصدر سابق ، ص ١٤٦ .

٣٣) المركز التنظيمي او اللائحي : ويقصد به إن الموظف العام يخضع لما تضعه الدولة من قواعد لتنظيم هذا المركز دون إن يكون للموظف الحق في الاعتراض عليها لطالما التزمت بالقوانين والانظمة التي تحكم مركزه وقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر على هذا التكييف الذي يحكم علاقة الموظف العام بالإدارة،للمزيد ينظر : د. يسري محمد العصار ، المبادئ التي ارستها المحكمة الدستورية العليا في مجال الوظيفة العامة ، دون ذكر محل الطبع ، ٢٠١١ ، ص ٥٩ ومابعدها .

٣٤) د . بدوي عبد العليم سيد محمد ، المصدر نفسه ، ص ٥٥٣.

٣٥) د . عادل الطبطبائي ، مصدر سابق . ص ١٤٧ .

٣٦) فيرم فاطمة الزهراء ، الموظف العمومي ومبدأ احياد الإدارة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر – كلية الحقوق ، ٢٠١١ ، ص ٤٣ .

٣٧) يشير piquemal الى إن العديد من الكتاب يرون بإن مصطلح التحفظ قد تم استعماله لأول مرة من قبل مجلس الدولة الفرنسي في حكم charlon الصادر بتاريخ ١٩٢٨/٦/١٣ أو الى حكمbouzanquat بتاريخ ١٩٣٥/١/١١ وكل من هذين التأريخين متأخر نسبيا عن حكم terrisse الذي جاء فيه هذا المصطلح حسب رأيه أنظر : Marcel,piquemal "le fonctionnair devoirs et obligations" , tom٢,٢ed,(paris١٩٧٩),p١٩٠.

- نقلا عن فيرم فاطمة الزهراء ، مصدر سابق ،ص ٤٤.

٣٨) عادل الطبطبائي،واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام ، مصدر سابق ، ص ١٤٨.

٣٩) المادة (١٠) من المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٢ .

٤٠) د . عبد المنعم فهمي مصطفى ، عمال الإدارة وحرية الرأي ، مصدر سابق ص ١٧٦ .

٤١) عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٤٩ .

٤٢) المادة (٥٧) من القانون الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١/٢٦ .

٤٣) د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٤٩ .

٤٤) عبد المنعم فهمي مصطفى ، مصدر سابق ، ص١٧٩ .

٤٥) نقلا عن ، فيرم فاطمة الزهراء ، مصدر سابق ، ص ٤٤ .

٤٦) للمزيد انظر : د. محمد انس جعفر ، اشرف اانس جعفر ،الحقوق الدستورية للموظف العام ، ٢٠١٠ ، ص٨١ ومابعدها .

٤٧) عبد القادرمحمد القيسي ، مبدأ المساواة ودورها في تولي الوظيفة العامة ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص٣٣٦ ومابعدها ، د. طارق المجذوب ، الإدارةالعامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، دون ذكر محل وسنة الطبع ، ص ٧٩٤ ومابعدها .

٤٨) قانون قوى الامن الداخلي رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٨ .مثلاً.

٤٩) المادة (٢/٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى .

٥٠) نص قرار مجلس قيادة الثورة الملغي رقم ١٢٧٩ لسنة ١٩٧٧ على (تلغى الفقرة (٢-و) من المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة) ، الوقائع العراقية رقم ٢٦٢٥ لسنة ١٩٧٧ .

٥١) المادة (٣٢/أ) من قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠ .

٥٢) المادة (٥٢/أ) من قانون السلطة القضائية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣ .

٥٣) المادة (٢/٥٠) من نظام الخدمة الخارجية رقم ٣١ لسنة ١٩٧٦ .

٥٤) المادة (٣٨) من الدستور النافذ سنة ٢٠٠٥ .

٥٥) د. علي محمد الدباس ، علي عليان أبو زيد ، حقوق الانسان وحرياته ودور شرعية الاجراءات الشرطية في تعزيزها (دراسة تحليلية) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة الأولى ، سنة ٢٠٠٩ ، ص ١٠٨ ، د. اسماعيل عبد الفتاح ، أ . زكريا القاضي ، معجم مصطلحات حقوق الأنسان، مركز الاسكندرية للكتاب ، الطبعة الأولى ، سنة ٢٠٠٦ ، ص ١٤٠ .

٥٦) د . سعدي محمد الخطيب ،الدولة القانونية وحقوق الانسان، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، سنة ٢٠١٢ ، ص ١٠٥ .

٥٧) د. محمد يحيى احمد الكرج ، مصدر سابق ، ص ٣٥٨ .

٥٨) د . عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٥٠.

٥٩) محمد يحيى الكرج ، مصدر سابق ، ص٣٦٦ .

٦٠) فرحات السبكي ، الحياد الوظيفي ، مصدر سابق ، ص٩٩.

٦١) د . نبيله عبد الحليم كامل ، الوظيفة العامة وفقا لاحكام القضاء الاداري في مصر وفرنسا ، دار النهضة للطباعة والنشر ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٩٦ ، ص ٣٩٨ .

٦٢) د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص١٨٩

٦٣) د . عثمان سلمان غيلان العبودي ، اخلاقيات الوظيفية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سنة ، ص ٢٩٥ .

٦٤) محمد ماجد ياقوت ، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،٢٠٠٦ ، ص ٢٦٢ .

٦٥) د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٥٧ .

٦٦) يراجع في ذلك . د/ عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٥٩ – د/ فتحي فكري ، مصدر سابق ، ص ٥٣ ومابعدها .

٦٧) أ/هيثم فالح حسن ، الأساس الدستوري لمبدأ دوام سير المرافق العامة .رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – جامعة النهرين ، ١٩٩٨ ، ص ٥١ .

٦٨) د. بدوي عبد العليم سيد محمد ، مصدر سابق ، ص٥٥١ .

٦٩) يقصد بالحياد ، عدم الانحياز أو الانضمام لوضع معين أو لطرف محدد ، وللحياد مظهر ايجابي يتمثل باتباع سلوك مجرد وموضوعه يطبق على الجميع ، واخر سلبي ، يتمثل في عدم التدخل عن مناصرة اي طرف على الاخر ويقصد بحياد الوظيفة العامة ، حمايتها من الضغوط المختلفة التي تأتي بصفة اساسية من عالم السياسة ، أي الحكومة والاحزاب ، فحياد الوظيفة يتطلب فصلها عن السياسة ، يراجع في ذلك : د/ عزيزة الشريفي ،مبدأ الحياد الوظيفي ، مجلة العلوم الادارية ،ص٥٥ ومابعدها .

٧٠) المحامي / موريس نخله : الحريات ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان، ١٩٩٩ ، ص ٢١٤

٧١) د . عبد الفتاح حسن ، التاديب في الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٦٤ ، ص ١٢١ .

٧٢) تعد فكرة السلطة العامة احدى المعايير التي اخذت بها كأساس للقانون الاداري للمزيد : ينظر ، د . هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠٦ ومابعدها ، وكذلك أيضاً : د . عدنان عمرو ، مبادئ القانون الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٤ ص ٥٧ ومابعدها .

٧٣) طارق حسنين الزيات ، مصدر سابق ، ص٤١٢ .

٧٤) محمد ماجد ياقوت ، الدعوى التأديبية ، الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص١٧١ .

٧٥) محمد يحي احمد الكرج ، مصدر سابق ، ص ٣٥٨ .

٧٦) محمود عبد المنعم فايز ، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى جامعة اسيوط ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٠٢ ومابعدها .

٧٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ القانون الاداري ، منشورات الحلبي ، ٢٠٠٥ ، ص٤٣٥ .

٧٨) المصدر نفسه ، ص ٢٤ .

٧٩) د. انور احمد رسلان، وجيز القانون الاداري ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٣١٨ .

٨٠)انظر نص المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وكذلك ينظر نص المادة (٧٨) من قانون العاملين المدنيين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

٨١) د. فتحي فكري ، مصدر سابق ، ص٥٥ ، د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق ، ص ١٦٥ .

٨٢) د. صبري جلبي احمد عبد العال ، مصدر سابق ، ص ٧٠٧ .

قائمة المراجع والمصادر

بعد القرآن الكريم .

اولاً : - كتب اللغة : -

١- ابراهيم مصطفى واخرون ،المعجم الوسيط ، الجزء الأوّل ، المكتبة العلمية – طهران .
٢- ابي الحسين احمد بن فارس بن زكريا ، مقاييس اللغة ، ج٢ ،المجلد ٦ ، دار الجبل ، بيروت ، سنة ١٩٩٩ .
٣- ابن المنظور ، لسان العرب ، المجلد ٣ ، دار صادر – بيروت .
٤- ابن منظور لسان العرب ، المجلد الخامس عشر ، دار صادر بيروت .
٥- ابو منصور محمد بن احمد الأزهري ، تهذيب اللغة ، الطبعة الأوّلى ، دار إحياء التراث العربي – بيروت ، سنة ٢٠٠١ ، ج٤ .
٦- ابو القاسم محمود بن عمر الزمخشري ،اساس البلاغة ، مجلد ١ ، دار الفكر ، سنة ١٩٧٩ ، جـ ١/ .
٧- محمد بن ابي بكر الرازي ،مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ١٩٨١.
٨- الخليل بن احمد الفراهيدي ، العين ، دار ومكتبة الهلال ، المجلد ٨ ، جـ ٣/ .
٩- الطبري ، جامع البيان ، ٢٤/ ٣٧١ .
١٠- الفيروزي أبادي ، القاموس المحيط ، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، سنة ٢٠٠٥ .

ثانيا : الكتب القانونية :

١- د . أرشيد عبد الهادي الحوري : التأديب في الوظيفة المدنية والعسكرية "دراسة مقارنة" دار النصر للطباعة ، القاهرة ٢٠٠١ .
٢- د. اسماعيل عبد الفتاح ، أ . زكريا القاضي ، معجم مصطلحات حقوق الأنسان ، مركز الاسكندرية للكتاب ، الطبعة الأولى ، سنة ٢٠٠٦.
٣- د. انور احمد رسلان ، وجيز القانون الاداري ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
٤- د. بدوي عبد العليم سيد محمد ، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة ، الطبعة الأولى ، سنة ٢٠٠٦، دار النهضة العربية.
٥- زهدي يكن ، القانون الاداري ، منشورات المكتبة العصرية ، بيروت دون ذكر سنة الطبع.
٦- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري ، منشأة المعارف –الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٤ .
٧- د . سعدي محمد الخطيب ،الدولة القانونية وحقوق الانسان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، سنة ٢٠١٢ .

٨- د. سلمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، دار الفكر العربي ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، ١٩٦١ .
٩- د. سليمان محمد الطماوي ، الجريمة التأديبية ، دار الثقافة العربية ، ١٩٧٥ .
١٠- د. السيد عبد الحميد محمد العربي ، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الاداري والدولي ، مكان الطبع لم يذكر ، سنة ٢٠٠٣ .
١١- د.السيد عبد الحميد محمد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الاداري والقانون الدولي – دراسة مقارنة ، سنة ٢٠٠٣..
١٢- د . صبري جلبي احمد عبد العال :ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ،دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الاسلامية ،دار الكتب القانونية ،٢٠١٠.
١٣- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، سنة ٢٠٠٩ .
١٤- د. عبد العزيز صالح بن حبتور: مبادئ الإدارةالعامة ، ط١ ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩
١٥- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في القانون الاداري ، مطابع السعدني، ٢٠٠٧ .
١٦- د.عبد المنعم فهمي مصطفى : عمال الإدارةوحرية الرأي ، مطبعة دار النشر للثقافة ، من دون محل الطبع ، ١٩٧٧.
١٧- د.عبد الوهاب عبد الرزاق ، النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة ، مطبعة الشعب – بغداد ، سنة الطبع لم تذكر .
١٨- د . عدنان عمرو ، مبادئ القانون الاداري ، منشأة المعارف الاسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٤
١٩- د. علي جمعة محارب ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة – ٢٠٠٤
٢٠- د . علي عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٧ .
٢١- د. فتحي فكري – قيود تعبير الموظف عن ارائه في الصحف – دار النهضة العربية – ١٩٨٩ .
٢٢- د.ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٧.
٢٣- د.مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدوده في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، من دون سنة الطبع .
٢٤- د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، دون ذكر محل الطبع ، ٢٠٠٧ .

٢٥- د. مجدي مدحت النهري ، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، مكتبة الجلاء الحديثة ، المنصورة ، سنة ٢٠٠١ .
٢٦- د. محمد انس جعفر ، اشرف انس جعفر ،الحقوق الدستورية للموظف العام ، ٢٠١٠ .

ثالثاً: الرسائل والبحوث :-
٢٧- احمد محمد الموفي ، واجب عدم افشاء الاسرار الوظيفية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، سنة ١٩٩٣ .
٢٨- فيرم فاطمة الزهراء ، الموظف العمومي ومبدأ احياد الإدارةفي الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر – كلية الحقوق ، ٢٠١١ .
٢٩- محمد يحي احمد كرج ، حقوق وحريات الموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة بيروت ، سنة ٢٠٠٢ .
٣٠- محمود عبد المنعم فايز : المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة " دراسة مقارنة" ، اطروحة دكتوراه ، جامعة اسيوط ، كلية الحقوق ، ٢٠٠٤ .
٣١- هيثم فالح حسن ، الأساس الدستوري لمبدأ دوام سير المرافق العامة ،رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – جامعة النهرين ، ١٩٩٨ .

رابعا : البحوث المنشورة في المجلات والدوريات :-
٣٢- د. عادل الطبطبائي ، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام ،بحث منشور في مجلة الحقوق ، الكويت ، العدد الرابع ، ١٩٨٦ .
٣٣- د.عزيزة الشريفي ،مبدأ الحياد الوظيفي ، مجلة العلوم الادارية ، الشعبة المصرية ، السنة الرابعة والعشرون ، العدد الاول ، سنة ١٩٨٢.
٣٤- د. علي خطار شطناوي : حق الموظف الاردني في الانتماء الحزبي ، مجلة التشريع والقانون الاماراتية ، العدد ١٠ ، ١٩٩٦ .

خامسا – االقوانين والانظمة :
أ- القوانين :
١- قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى .
٢- قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠ .
٣- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ .
٤- قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.
٥- قانون الاحزاب رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغى . .
٦- قانون قوى الامن الداخلي رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٨ .

٧- قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل.

ب - الانظمة العراقية :

٨- نظام الخدمة في البنك المركزي العراقي لسنة ١٩٥٦.

٩- نظام الخدمة الخارجية رقم ٣١ لسنة ١٩٧٦ .

١٠- قرار مجلس قيادة الثورة الملغي رقم ١٢٧٩ لسنة ١٩٧٧ .