

خلاصة البحث:

إنّ النصوص الدستورية و التشريعات القانونية لكل دولة تختلف في طريقة طرحها للحريات والضمانات التي تضعها والقيود التي توردتها في طياتها، لأنّ بعض الحريات مطلقة و بعضها مقيدة، فالوظيفة العامة تسلب الموظف العام حرياته السياسية التي ينبغي ان يتمتع بها كغيره من الأفراد ووفق الضمانات القانونية، مما يستدعي ايجاد حالة من الاتزان بين الواجبات السلبية للموظف العام ومدى تأثيرها على ممارسته لحرياته السياسية .

المقدمة

أولاً: التعريف بالموضوع وأهميته

إنّ لكل موظف واجبات يلتزم بها ضمن النظام الوظيفي الذي يعمل به وهي تتعلق بكيفية أداء الموظف العام لمهامه الوظيفية وحسن سيرها وانتظامها ، فهذه الواجبات كثيرة ومتنوعة نص عليها بموجب القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة كقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، أو أنها تستنتج من طبيعة الوظيفة التي يؤديها للإدارة العامة فالموظف يلتزم بمجموعة من الواجبات والالتزامات التي يجب عليه احترامها وتأديتها بصورة سليمة وفي المقابل يسعى إلى ممارسة حرياته السياسية التي تخوله إياه في ذلك

أثر الواجبات السلبية

للموظف في حرياته السياسية

ا.د. عمار طارق عبد العزيز

كلية حقوق النهرين

الباحث.كريم عوض ناهي الزريجاوي

الأول سيكون لواجب الولاء وأثره في الحريات السياسية والثاني لواجب المحافظة على الإسرار الوظيفية .

ثانياً: مشكلة البحث

لإقامة موازنة بين كيفية انتظام سير المرفق العام وبين حريات الموظف العام السياسية بشكل لا تؤثر الحريات على سير وديمومة عمل المرفق العام فتعم الفوضى والاضطراب وأن لا تصدر الحريات للموظف فيؤدي ذلك إلى كبتها أو اضمحلالها، وعليه لابد من معالجة التعارض بين الحريات السياسية و الواجبات الوظيفية المحددة وبيان مدى أثرها في إطار الوظيفة العامة ، و احداث حالة من الاستقرار والتوازن بين الواجبات الوظيفية والحريات السياسية للموظف العام .

ثالثاً: منهجية البحث ونطاقه

اعتمدت في هذه الدراسة على منهج البحث التحليلي والمقارن بين التشريعات في نطاق الوظيفة العامة في كل من فرنسا التي تُعد منبت القانون الاداري ومصر التي لها النصيب الأكبر والتجربة الرائدة فيه مُبيناً موقف المشرع العراقي معها، وسيقتصر نطاق بحثنا على الواجبات السلبية والتي تنص عليها تشريعات الوظيفة العامة او تستنتج من طبيعة الوظيفة العامة وبيان أثرها على ممارسة الموظف لحرياته السياسية .

الدساتير والقوانين ، فالموظف العام له صفتان الأولى: له كمواطن عادي والثانية صفته كموظف عام، فالصفة الأولى يكون بها متمتعاً بجميع الحريات العامة المقررة له بصورة تامة ، و منها الحريات السياسية التي لها الأهمية في مشاركة الموظف العام في السلطة السياسية وفقاً لما له من حرية مؤدياً في ذلك الدور ما يستحقه بوجه يعكس النظرة الديمقراطية للنظام السياسي المتصدي لزام الحكم في المجتمع ، إلا أنه وفق صفته الثانية يكون مقيداً بما يؤثر عليه من جراء وظيفته التي يعمل بها متمثلةً بالواجبات الملزمة له فهو يبغى التمتع بالحريات السياسية بمختلف صورها وتطبيقاتها إلا أنه يضطدم بما يفرض عليه من واجبات عامة ، قد تكون ايجابية بصورة أداء عمل أو قد تكون سلبية بصورة امتناع عن أداء عمل ، ففي السابق كانت الواجبات الوظيفية مقدمة على أي حرية للموظفين العامين في حين في الوقت المعاصر أخذت الأنظمة تسمح للموظفين بممارسة الحريات السياسية والدخول في الحياة السياسية العامة فيها وأخذ أثر الموظف يزداد في هذا المجال بالتطور تدريجياً ، إذ إن الإطار الوظيفي العام يوجب على الموظف المحافظة على أخلاقيات الوظيفة ويلزمه بكثير من التصرفات التي يمتنع عليه القيام بها وذلك لتعارضها مع متطلبات الوظيفة العامة وأيضاً لما لها الأثر في ممارسة الموظف العام لحيته السياسية وهذه الواجبات سلبية بنوعها ووفقاً لذلك سنتطرق في بحثنا هذا لأثر الواجبات السلبية على الحريات السياسية مبينين تلك الحريات مع كل واجب من هذه الواجبات وما يترتب عليه من أثر وذلك في بحثين مستقلين

المبحث الأول

واجب الولاء وأثره في الحرية السياسية للموظف

إن الوظيفة العامة تفرض على الموظف العام مهام وواجبات تحد من ممارسته لحياته السياسية ومن هذا الواجبات واجب الولاء الوظيفي الذي يعد قيداً على ممارسته لحياته السياسية كحرية الانتماء للأحزاب السياسية ومدى تعارضها مع الواجبات الملقاة على كاهل الموظف من خلال وظيفته العامة والالتزام بالولاء قد يكون ولاء شخصياً متمثل بجعل كافة السلطات بيد من يقبض على السلطة أو ولاء تجاه الوطن الذي يعتبر قيداً على كل مواطني الدولة الموظفين منهم وغيرهم أو الولاء نحو الحكومة الذي يتمثل في تنفيذ السياسة العامة لها أو قد يكون ولاء تجاه نظام الحكم ويتمثل بعدم مهاجمة نظام الحكم في الجلسات والاجتماعات الخاصة والعامة إذ يلعب واجب الولاء دوراً في استبعاد بعض الأشخاص من الموظفين العموميين من تولي الوظائف العامة إذا ما ثبت انتمائهم للأحزاب السياسية أو تيارات سياسية تتعارض مع فلسفة الدولة وما يعتنقه النظام ، وعليه لابد من بيان هذا الواجب وأنواعه وما يترتب من أثر على حرية الموظف السياسية ووفقاً لما تقدم لابد من تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول للتعريف بواجب الولاء الوظيفي والثاني للأثر المترتب جراء هذا الواجب على ممارسة الموظف العام لحياته السياسية وكما يأتي :

المطلب الأول

التعريف بواجب الولاء

لتسلط الضوء على هذا الواجب الذي يلتزم الموظف العام به لابد من بيان تعريفه ثم التطرق إلى أنواع الولاء وفي الفرعين الآتيتين:

الفرع الأول

تعريف الولاء

ان معنى الولاء يعد من المعاني التي أثير الجدل بشأنه، فقد ارتبط سابقا بالسلطة والحرب وحاليا بالمجتمع والقيم الاخلاقية ، فالولاء يعد من المفاهيم القديمة في مجال العلوم الاجتماعية ، ولتسليط الضوء على هذا المعنى لابد من بيان تعريفه في اللغة والاصطلاح وذلك في النقطتين الآتيتين:

أولاً: تعريف الولاء لغة

أن الولاء من الموالة وهي ضد المعادة ، الولي هو أسم من أسماء الله تعالى بمعنى الناصر المتولي لأمر الخلائق ، ويقال بينهما ولاء أي قرابة ، والولي الصديق والنصير والولاية بالفتح تعني النصرة ^(١) ، والولاء بفتح الواو بالمشهور أسم لمصدر تولأه ، وتقرأ وحدها بكسر الواو ، قال بعضهم : الفتح أجود هنا ، لان الولاية التي بكسر الواو في السلطان يعني ولايات الحكم والإمارة ^(٢) ، فالولاء من الموالة أن يتشاجر اثنان فيدخل ثالث بينهما للصلح ويكون له في أحدهما هوى فيؤاليه أو يحاييه ، ووالى فلان فلاناً إذا أحبه وقد تكرر ذكر المولى في الحديث ، قال : وهو اسم يقع على جماعة كثيرة فهو الرب والمالك والسيد والمنعم والمعتق والناصر والمحب والتابع والجار وابن العم والحليف والعقيد والصهر والعبد والمنعم عليه ، وقد تختلف مصادر هذه الاسماء فالولاية بالفتح في النسب والنصرة

أخلاص الموظف وتفانيه عند أدائه لمهامه الوظيفية ولتعلقه بمجموعة من المبادئ والقيم المثالية التي تحتملها التشريعات المنظمة للوظيفة العامة التي قد تنعكس على سلوكه الوظيفي^(٧)، والولاء له مظاهر أو أنواع قد يكون ولاءً حكومي أو لنظام الحكم أو وطني أو شخصي وكما سنبينه في الفرع الآتي :

الفرع الثاني

أنواع الولاء

أولاً: الولاء الشخصي: ويظهر هذا الولاء في الأنظمة الدكتاتورية الذي بمقتضاه يطلب القابض على السلطة من الموظفين ولاءً سياسياً إيجابياً داخل وخارج الخدمة الوظيفية ، و يطلب منهم أيضاً حلف اليمين الولائي تجاه شخص الرئيس في النظام سواء كان إمبراطوراً أم ملكاً أو دكتاتوراً استبدادياً ، ففي فرنسا ظهر يمين الولاء للإمبراطورية في عام ١٧٩٩ ثم أعاده دستور ١٤ يناير ١٨٥٢ ثم تدهورت الإمبراطورية الثانية وظهر مرة أخرى في الأمر الصادر رقم ٧ في ٢٧ يناير عام ١٩٤١ وبعد ذلك الغي عام ١٩٤٨ الذي كان لمجموعة من الموظفين الذين كانوا ملزمين بأن يؤدوا اليمين أمام المارشال ، أما في ألمانيا ففي ظل نظام الوظيفة العامة في النظام الهتلري فالولاء يجد مصدرة في القانون نفسه فقد ذكر قانون ١٩٣٧ ، أن الموظف الألماني مرتبط بالفوهر والرايخ بعلاقة القانون العام إذ يكون أنموذجاً لبقية الموظفين ومخلصاً للفوهر حتى الموت^(٨).

والعتق ، والولاية بالكسر في الإمارة والولاء في العتق والموالاة من وإلى القوم ، وقال : والوالي الصديق والنصير ، والموالاة ضد المعاداة وتولاه اتخذه ولياً والولي القرب والدنو^(٩) ، والولاء يعني ان الواو واللام والياء أصل صحيح يدل على القرب ومن ذلك الولي القريب والولاء يقال هؤلاء ولاء فلان ثم قال والباب كله راجع إلى القرب^(١٠) ، ويتبين مما تقدم أن الولاء هو الشعور بالعاطفة والارتباط القوي ويتضح هذا من خلال القرب والمساندة والاخلاص والرغبة التي يبديها الفرد .

ثانياً : تعريف الولاء اصطلاحاً

تباين المزايا التي يتمتع بها الموظف العام باختلاف الظروف في كل دولة فهو يتمتع بمميزات خاصة ، وعند تمتعه بهذه الميزات في نطاق الوظيفة العامة يكون أمام التزامات أو واجبات تتجاوز نطاق مهنته لتدخل في حيز الولاء لصالح الدولة التي اخذ منها الوظيفة ، ففكرة الولاء وجدت كإشارة للولاء إلى نظام الملكية في بريطانيا أو إلى حزب في السلطة كما في الولايات المتحدة الأمريكية فالولاء يعني الشرف والإخلاص والصراحة الذي تبتغيه السلطة العامة في الدولة من مواطنيها^(١١).

أو قد يقصد به تبعية عمال الإدارة مهما بلغت مناصبهم لحكام السلطة ويعني به بالمفهوم العام هو شعور المواطن بالدفاع عن الدولة وكافة المقومات الأساس فيها وتفانيه وإخلاصه تجاه وطنه ، لكن ذلك لا يعني به الولاء التام لسلطة الحكم في الدولة لان ذلك قد يتعارض مع حرية الاعتقاد السياسي لدى الفرد^(١٢) ، ويعرف الولاء في ظل الوظيفة العامة بأنها

ثانياً : الولاء الوطني: إن الدول وعلى اختلاف

الفلسفة السياسية لكل منها لا تجيز للموظفين أداء مهامهم الوظيفية بشكل يتعارض مع السياسة العامة المتبعة من الإدارة فيها ، بل إن تكون أعمالهم وواجباتهم مطابقة لواجب الولاء للوطن^(٩) ، الذي بمقتضاه يكون الولاء مفروضاً على كافة المواطنين سواء كانوا موظفين أم غير موظفين لكون الوطن ممثلاً لكل من دون استثناء مما يقتضي الولاء التام له^(١٠) ، إلا أن الصفة الوظيفية للموظف تجعل التزامه بالولاء أكثر من غيره لما يقوم به من واجبات ومهام وظيفية مقابل ما يتقاضاه من حقوق من الإدارة ، ومن ثم تم تشديد المسؤولية عليه عند أخلاقه بأي واجب مفروض عليه^(١١) ، فإذا كان لإخلال بالولاء تجاه الوطن يعرض المواطن العادي للعقوبات الجنائية فانه بالنسبة للموظف يعرضه للعقوبات التأديبية والجنائية معاً فالموظف يسأل تأديباً عن كل تصرف يتقاطع مع واجب الولاء للوطن^(١٢) ، والعقوبات تبقى تلاحق الموظف العام سواء كان في داخل المرفق أم خارجه فهي تلاحقه حتى انقضاء وظيفته وإلى ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في رفضه على رفع الجزاء الذي وقع على حاكم مستعمرة على الرغم من أحواله إلى التقاعد وذلك بسبب أخلاقه بواجب الولاء حيال الوطن^(١٣) .

ومن تطبيقات أخلاق الموظف العام تجاه وطنه هو أخلاقه بالالتزام بالولاء أثناء الحرب وفي مدد الظروف الاستثنائية فقد قرر مجلس الدولة اعتبار الموظف خائناً لوطنه إذا ساعد أو تعاون مع أية مؤسسة تحمل طبيعة المحتل وذلك لإخلالهم بواجب الولاء مما

يستوجب توقيع العقوبة التأديبية بحقه^(١٤) ، وكذلك أخلاق الموظف بواجب الولاء عند إظهاره عدم الاحترام لرمز الدولة وشعارها إذ عد مجلس الدولة الفرنسي الموظف الرفض للمشاركة في الأعياد أو الحفلات في الدولة أو تنكيس الأعلام في يوم حداد وطني مخالفة تأديبية^(١٥) ، أو قد يكون الإخلال بصورة عدم المحافظة على إقليم الدولة الذي يعد الوعاء الذي ينهل منه الشعب ومصدر قوة الدولة وذلك لما فيه من ثروات وموارد تشكل الجزء الأكبر من ميزانية الدولة التي تقاضى الموظفون منها مستحقاتهم فالمحافظة على وحدة الإقليم تعتبر من أبسط الواجبات التي تتفرع عن الالتزام بالولاء من الموظف^(١٦) أما في جمهورية مصر فأن محكمة القضاء الإداري وفي أحد الأحكام لها تؤيد قرار رئيس الجمهورية المرقم ٢٧٢ لسنة ١٩٨٠ وذلك عندما قام بفصل السفير المصري لدى البرتغال ، لا خلاله بواجب الولاء ومهاجمته القيادة السياسية في مصر^(١٧) .

وفي العراق لم يذكر أي حكم قضائي يخص الالتزام بالولاء تجاه الوطن مما يقتضي من القضاء أن ينتهج منهج القضاء الإداري المقارن في هذا الشأن أن حدث مستقبلًا.

ثالثاً: الولاء الحكومي: تتباين مواقف الأنظمة تجاه الالتزام بالولاء بحسب الفلسفة السياسية والاجتماعية التي تؤمن بها^(١٨) ، فالدول ذات النظم الشمولية التي تنتهج نظام الحزب الواحد أو التنظيم السياسي الواحد الذي يؤمن برؤية سياسية واجتماعية متكاملة ففيها يكون ولاء الموظف ولاء تاماً

لتلك النظم وإلا تعرض للفصل ومنها مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية قبل صدور قانون الجدارة سنه ١٨٨٣ حيث كان يطبق ما يعرف بنظام الغنائم أو الأسلاب الذي كان بموجبه أن يقوم كل حزب سياسي منتصر في انتخابات رئاسة الجمهورية إلى ملء المناصب الإدارية لمؤيديه وأنصاره والعمل بشتى الوسائل إلى أبعاد منافسيه إذ كان يشترط الولاء التام من الموظفين تجاه حكومتهم^(١٩)، أما الدول التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب فلا يلزم على الموظف ولاء مسبقاً لاعتناقه رأي أو فكر سياسي معين ، لأن هذه الأحزاب لا تعتبر سلطات حكم بل أنها مجرد تنظيمات جماهيرية تقوم بتقديم برامج معينة للناخبين بحيث يقع على عاتق السلطة التشريعية رسم السياسة العامة للدولة وتتولى السلطة التنفيذية تطبيق هذه السياسة فالشعب هو من يفاضل بينهما^(٢٠)، ويعد الموظف في ضوء الأنظمة المتعددة الأحزاب غير ملزم بالطاعة السياسية قبال الحكومة بل يقتصر أثره على احترام السياسة العامة لها ويكون ذلك بعدم اتخاذه المواقف العدائية تجاهها سواء كان ذلك داخل المرفق أم خارجه فالموظف يرتبط بالخدمة الوظيفية في مرفق من المرافق العامة وذلك لضمان حسن سير المرفق بانتظام واضطراد وهو بذلك يكون تحت إمرة العديد من الوزراء فهو لا يعين لخدمة نظام سياسي او حكومة معينة^(٢١)، إلا أنه يستثنى من ذلك بعض الوظائف التي يسمى من يشغلها بأصحاب الوظائف القيادية وهؤلاء يجب أن تتطابق آراؤهم ووجهات نظرهم مع وجهت النظر الحكومية وهذه الوظائف ذات طبيعة سياسية تتطلب من شاغلها ولاء تاماً

تجاه الحكومة وإذا لم يتم هذا الولاء منهم فانه يمكن أن يقدم على إنهاء خدماتهم طبقاً لعدم الملائمة السياسية لديهم^(٢٢).

وفي فرنسا فأن مرسوم ٢١ آذار لسنة ١٩٥٩ المعدل بالمرسوم الصادر في ٢٤ أيلول سنة ١٩٨٥ قد ذكر أصحاب الوظائف القيادية على سبيل المثال لا الحصر إذا أشار إلى بعضهم كالسفرء ووزراء الإدارات المركزية وحكام المقاطعات وكذلك رؤساء الجامعات^(٢٣).

فالمرسوم المشار إليه أنفاً لم يحدد الوظائف العليا على سبيل الحصر فإن القضاء الإداري قد استنتج هذا التحديد من خلال قضية (تيسيه)^(٢٤)، الصادرة سنة ١٩٥٣ التي تضمنت بان السيد (تيسيه) كان مدير للمركز القومي للبحث العلمي وفي الوقت نفسه كان أحد رؤساء شرف الاتحاد الجامعي إذ قام الاتحاد عام ١٩٤٩ بنشر قرار هاجم فيه الحكومة بسبب إجراء اتهم بأبعاد الأساتذة البولنديين الذين يقومون بالتدريس في فرنسا ووصف القرار بان الاستبعاد فضيحة شنيعة وقد قام وزير التعليم بسؤال كبار الموظفين الذين وردت أسمائهم في صدر الوثيقة التي ورد فيها القرار وما مدى موافقتهم عما جاء به أم لا ، فأجاب السيد (تيسيه) أنه لم يساهم شخصياً في أعداد الوثيقة وأن رأيه فيها مسألة شخصية تخصه وحده وهو أمر شخصي ، ولم يقنع الوزير بهذا الجواب فقد عمد إلى إنهاء خدمات السيد (تيسيه) مستنداً في ذلك على إنه ارتكب خطأ وظيفياً وعلى الرغم من الطعن الذي قدمه السيد (تيسيه) أمام مجلس الدولة إلا أن المجلس خلص على أنه أعد

الحكومي إذ جاء ذلك في حكمها الصادر في ٣ فبراير سنة ١٩٥٥ الذي نص على (أن حق الحكومة في فصل كبار الموظفين يقوم إذا ما استأنست فيهم عدم قدرتهم على القيام بما تتطلبه فيهم للنهوض بالسياسة التي يرسمها مجلس الوزراء باعتباره المهيم على مصالح الدولة والمسؤول عن حسن تصريف أمورها)^(٢٧).

ونخلص مما تقدم أن كلاً من فرنسا ومصر تجيزان إنهاء خدمات أصحاب الوظائف العليا إذا ثبت أنهم لا يستطيعون تنفيذ سياسات الحكومة العامة وبغير الطريق التأديبي وتستندان إلى الأخذ بالحسبان الملائمة السياسية .

أما في العراق فإن السلطة الإدارية لها الحرية في اختيار من يشغل الوظائف العليا وذلك استثناء من مبدأ المساواة في الوظيفة العامة إذ ذكر قانون الخدمة المدنية شروط التوظيف ولذلك حدد من يشغل تلك الوظائف بنصه (أن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل الوزير المختص عدا من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء ، أ- الوظائف الخاصة ب . عميد ج . مفتش عام د . مدير عام هـ . وزير مفوض و . محافظ ز- مستشار مساعد)^(٢٨) ، فالحكومة في العراق لا تستطيع إنهاء خدمات أصحاب الوظائف العليا كما في فرنسا ومصر بغير الطريق التأديبي استناداً إلى اعتبارات الملائمة السياسية ، بل تتبع ما رسمه لها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤

إعلان السيد (تيسيه) رفضه لما ورد في البيان هو في الواقع موافقة على ما ورد به من تهجم حاد تجاه الحكومة وهذا الموقف يعد إخلالاً بواجب الولاء للحكومة إذ أن هذا النوع من الوظائف يخضع لتقدير الحكومة الذي يتطلب فيه توافر ثلاثة عناصر هي أن تكون الوظيفة من الوظائف الأكثر أهمية وأن تسمح لشاغلها بالقيام بأعمال إدارية تتصل بالسلطة وأن تخضع هذه الوظيفة للأشراف المباشر من الحكومة وأن تتسم بصبغة سياسية^(٢٥).

أما في جمهورية مصر فإن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى وفي مادته (١٦) منه أشار إلى طريقة تعيين أصحاب الوظائف العليا ولم يذكر تعيين تلك الوظائف بالتحديد كما في النص الآتي (يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ...) ، كما أن قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ نص في المادة (١٢) منه بان (يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه ، على أساس الكفاءة والجدارة دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية ...) ، إلا أن قانون الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري في الدولة قد عرف شاغلي هذه الوظائف بأنها (... تلك الوظائف التي يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج أو الخدمات أو تصريف شؤون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العليا أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى أو ما يعادلها)^(٢٦).

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري بأنه يحق للحكومة فصل الموظف إذا ما ثبت أنه قد اخل بالولاء

لسنة ١٩٩١ بإيقاع العقوبات الانضباطية بحق الموظف المخالف^(٢٩).

رابعاً : الولاء لنظام الحكم : يظهر هذا الولاء من خلال الحياة الاعتيادية للموظف العام إذ تكون تصرفاته وأعماله وسلوكه متوافقةً مع هذا الالتزام و يفرض عليه هذا الالتزام عدم مهاجمة نظام الحكم القائم سواء كان في الاجتماعات العامة أم الخاصة^(٣٠)، وتلجأ بعض الدول من أجل ضمان احترام الموظف لنظام الحكم والمحافظة عليه من التغيير بالحصول من الموظفين ما يثبت ولائهم لها ويتجسد ذلك من خلال نص على ذلك في دساتيرها أو قوانينها العقابية أو تشريعاتها المنظمة للوظيفة العامة ويكون ذلك بأداء القسم الولائي للنظام^(٣١)، ومن هذه الدول فرنسا فالنظام الفرنسي لا يلتزم بشكل عام بأن يظهر ولاءه بصورة ايجابية فقط وإنما عليه ان يمتنع عن كل ما من شأنه إظهار العداء السافر لنظام الحكم إذ ينهج منهجاً يتوافق مع النظام والدستور للدولة ومتطابق مع القانون فهو ملزم بالولاء لنظام الحكم الجمهوري في فرنسا وإذا ما اخل بعدم احترامه للدستور والقانون سيعرض نفسه للعقوبات التأديبية لما يحمل من صفة وظيفية زيادة على ما يقع عليه من عقاب جنائي بوصفه مواطناً من مواطني الدولة^(٣٢).

أما في مصر فإن الأمر لا يختلف كثيراً عما هو عليه الحال في فرنسا فالموظف أيضاً ملزم بالولاء تجاه النظام الجمهوري ويستنتج ذلك من خلال نصوص القانون الجنائي المصري فقد نص على أن (يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تتجاوز ألف جنيه كل من أنشأ أو نظم أو أدار جمعية أو هيئة

أو منظمة أو جماعة يكون الغرض منها الدعوة بأية وسيلة إلى مناهضة المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة.....)^(٣٣)، وفي العراق فالموظف العام أيضاً ملزم بالولاء لنظام الحكم الجمهوري شأنه شأن أي من المواطنين الآخرين فقانون العقوبات العراقي نص على أن (يعاقب بالسجن المؤبد أو المؤقت من شرع بالقوة أو العنف في قلب نظام الحكم الجمهوري المقرر بالدستور أو تغييره دستور الدولة أو شكل الحكومة)^(٣٤) وكذلك ما جاء في المادة (٢٠٠) منه على أن (.....)٢- يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس كل من حرّض على قلب نظام الحكم في العراق أو على كراهيته أو الازدراء به)^(٣٥).

يتبين لنا مما تقدم أعلاه أن الموظف ملزم بالولاء في إطار الوظيفة العامة سواء كان ذلك ولاء شخصياً أم حكومياً أو وطنياً أو لنظام الحكم وإذا اخل خلاف ذلك الولاء سيعرض نفسه للعقاب الجنائي بوصفه مواطناً كبقية المواطنين وللعقاب التأديبي بوصفه موظفاً عاماً .

المطلب الثاني

أثروا جب الولاء الوظيفي على ممارسة

الموظف لحريته السياسية

إن واجب الولاء الوظيفي يعكس أثره على حرية الموظف العام السياسية في نطاق الوظيفة العامة وما يتطلبه الولاء الوظيفي من الموظف تجاه الإدارة إذ تبرز في هذا الإطار ممارسته لحريته السياسية والمتمثلة بانتمائه للأحزاب السياسية وما يترتب على هذا الانتماء من تقييد ، فالأحزاب السياسية تُعد من

وقد برر الفقه توجه الحظر لكون واجب الموظف هو تقديم الخدمة للجمهور كافة من دون تمييز بينهم ، و أن تبعية الموظف الإدارية للسلطة التنفيذية تلزمه بتنفيذ سياستها العامة وعدم عرقلة استراتيجيتها وخططها التنظيمية على كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(٤١) ، وبعضها الآخر منها تلزم الموظف بالانتماء إلى الأحزاب السياسية فيها ففي إيطاليا الفاشية كان يتوجب على الأساتذة الجامعيين أن يؤدوا يميناً يلتزموا بمقتضاه الدعوة إلى الحزب الشيوعي ، وفي ألمانيا النازية كان يطلب من الموظفين أن يقسموا يمين الولاء لنظام الحكم^(٤٢) .

أما اتجاه الأنظمة المعاصرة فهو السماح للموظفين في الانتماء إلى الأحزاب السياسية مع الالتزام ببعض الاستثناءات الواردة عليه ففي فرنسا أشار قانون التوظيف رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ في مادته (٧) إلى حق الموظف في التعبير عن رأيه من خلال الأحزاب السياسية وحرية في المشاركة الحزبية ثم أكدت المادة (١٨) من القانون ذاته عدم الإشارة إلى ملف الموظفين بسبب أرائه أو توجهاته السياسية ولا يمكن المساس بموظف أو فصله لمجرد انتمائه لحزب من الأحزاب المشروعة وقد كفل القضاء هذا الحق^(٤٣) ، وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه عندما ألغى قراراً أدارياً يقضي بفرض بعض المرشحين لمسابقة مدرسة الإدارة الوطنية بسبب انتمائهم للحزب الشيوعي الفرنسي^(٤٤) ، إلا أن المشرع الفرنسي قد استثنى بعض طوائف الموظفين من الاتجاه المذكور كالقضاة والعسكريين والسفراء والمحافظين إذ تروم القوانين واللوائح الداخلية الخاصة بهذه الطوائف المنتمين لها

المؤسسات المهمة في أي نظام سياسي يعتمد على التمثيل الشعبي أساس فيه^(٣٦) ، ومن ثم فالصفة الوظيفية قد تحول بين الموظف وبين ممارسته لحرية في الانتماء للأحزاب السياسية إذ لا يمكن أبعاد الموظف عن المشاركة في الحياة السياسية لأن الموظف بممارسته لهذه الحرية يستطيع أن يوضح أوجه النقص الحاصلة في الإدارة ويشير إليها من خلال الأحزاب السياسية ، لهذا فقد اهتم الفقهاء بوضع تعريف للأحزاب السياسية فهناك من نظر إلى الحزب بوصفه جماعة منظمة وقد عرفه بأنه (جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين)^(٣٧) ، ومنهم من نظر إليه من زاوية التنظيم وهدف الوصول إلى السلطة وعرفه بأنه (مجموعة من الأفراد تجمعهم فكرة معينة تدفعهم للعمل المتواصل في سبيل استلام السلطة أو الاشتراك في السلطة وذلك لتحقيق أهداف معينة)^(٣٨) .

واعتمد آخر في بيان تعريف الحزب على عناصر التنظيم والأيدولوجية وهدف الوصول إلى السلطة وعرفه بأنه (مجموعة منظمة من المواطنين تجمعهم أفكار وأراء ومصالح معينة يهدفون من خلالها الوصول إلى السلطة أو الاشتراك فيها)^(٣٩) ومما تقدم من التعريفات السابقة نجدها قد اشتملت على كافة العناصر المشتركة التي يتكون منها الحزب.

و تختلف الدول في مدى أحقية الموظف بالانتماء للأحزاب السياسية وذلك بحسب النظام السياسي والفلسفة المتبعة في كل نظام عن الآخر ، فبعض الأنظمة تحظر الانتماء إلى الأحزاب السياسية^(٤٠) ،

من الاشتغال بالسياسة ، لأنها تتطلب منهم ولائاً تاماً تجاه الحكومة^(٤٥)، والملاحظ أن المشرع الفرنسي قد سمح للموظف العام بالانتماء إلى أي حزب سياسي أو اعتناق رأي سياسي معين أو مذهب ما إلا أن الموظف ملزم بالطاعة تجاه وطنه وهذه الطاعة تتمثل في احترام القوانين السارية في البلد وعد تعارض تصرفاته مع واجب الولاء الوظيفي المفروض عليه .

أما في مصر فإن الوظيفة العامة قد تأثرت بالحياة السياسية السائدة وقد مرت حرية الموظف العام بالانتماء الحزبي بمدد تاريخية مختلفة ففي المدة السابقة لسنة ١٩٥٢ وفي إطار دستور سنة ١٩٢٣ وبموجبه كان يحق للموظف الانتماء إلى الأحزاب السياسية ، إلا أن ذلك الحال لم يستمر إلى أن أضحت الوظيفة العامة موضوع تنازع بين الأحزاب المتصارعة على السلطة بسبب تعيين كل حزب عدداً ليس بالقليل من إتباعه ومؤيديه في مراكز الدولة الحيوية إذ يؤثر على مكانة خصومه الآخرين ، ونتيجة لذلك قامت الحكومة المصرية بدعوة الخبير الانكليزي (سنكر) عام ١٩٥٠ في محاولة منها لإصلاح أحوال الوظيفة العامة والموظفين في الدولة وقد قدم الخبير تقريره إلى الحكومة داعياً إياها بضرورة عزل الأحزاب السياسية عن الحياة الإدارية في مصر^(٤٦)، ونتيجة لهذا التقرير أثمر عن صدور قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الملغى الذي حرم على الموظفين الانتماء إلى الأحزاب السياسية اذ جاءت المادة (١٧٧) منه على أنه (لا يجوز للموظف العام أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعاية انتخابية ، ويعتبر مستقيلاً كل من رشح

نفسه بصفة حزبية لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه) وطبقاً لذلك النص أصبح الموظف لا يحق للموظف الانتماء إلى أي حزب سياسي أو الاشتراك في أي تنظيم أو اجتماع حزبي أو دعاية انتخابية لصالح أي حزب ما^(٤٧) .

وبعد قيام ثورة ٢٣ تموز ١٩٥٢ اهتمت الدولة بإعادة تنظيم الحياة السياسية وذلك بإلغاء الأحزاب السياسية في ١٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٣ بقانون ٣٧ في ١٨/١/١٩٥٣ وأوجدت تنظيمات سياسياً تمثل بهيئات معينة كهيئة التحرر والاتحاد القومي ثم بعدها الاتحاد الاشتراكي العربي ، وقد وجد الموظف نفسه منغمساً في العمل السياسي من خلال الاتحاد الاشتراكي ومشاركة الموظف فيه لم تكن حقاً بل واجباً عليه وشجعت الدولة الموظفين الانتماء إلى هذه التنظيمات بحجة أنها تحالفات شعبية ولا تقوم على التصارع والتنافر فيما بينها^(٤٨) ، وبعد ذلك صدر قانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الملغى الذي لم يورد هذا القانون نصاً مماثلاً لنص المادة ٧٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الملغى وذلك نتيجة لإلغاء الأحزاب السياسية في مصر وبصدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى لم يتضمن نصاً يمنع الانتماء الحزبي للموظف العام وكذلك قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ، فالنظام الدستوري المصري قد كفل التعددية الحزبية وكذلك قانون العاملين المدنيين لم يمنع ذلك أيضاً، مما يعني ذلك حرية الموظف العام بالانتماء إلى الأحزاب السياسية وممارسته لهذا الحق ، إلا أن المشرع المصري قد استثنى من حرية الانتماء إلى الأحزاب بعض الفئات من

الموظفين ، وذلك نظراً لطبيعة الوظائف التي يشغلها أعضاء تلك الفئة ومن ذلك ما ورد في قانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية والمعدل بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة السادسة منه على أن (يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي إلا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي أو التجاري) ، فعلى الرغم من تبني المشرع المصري نظام التعددية الحزبية والسماح للموظف بممارسة حرية الانتماء للأحزاب السياسية إلا أن إقبال الموظفين على الانتماء إلى الأحزاب السياسية ضئيل بسبب تخوف الموظفين عما يلحقهم من ضرر فيما لو كان الانتماء إلى أحد الأحزاب المعارضة للنظام^(٤٩).

مما تقدم نجد أن المشرع المصري قد سلك المسلك السائد الذي يسمح للموظف العام بممارسة حريته السياسية والمتمثلة بحرية الانتماء للأحزاب السياسية في ضوء المبادئ الديمقراطية التي كفلتها دساتير الدول وتشريعاتها ما عدا بعض الاستثناءات الواردة التي ذكرت آنفاً وأصبحت مشاركة الموظف العام في الحياة السياسية لها فاعليتها إلا أن تلك المشاركة يجب أن لا تؤثر على أداء مهامه الوظيفية إذ يكون معتدلاً في انتمائه ولا يعمل على عرقلة برنامج الحكومة وولائه لها إذ لا يؤثر انتمائه سلباً على واجباته الوظيفية الملقاة على عاتقه.

أما في العراق فإن موقف المشرع العراقي قد منع على بعض الفئات من الموظفين الانتماء للأحزاب

السياسية وذلك بموجب القوانين والدساتير فيه ، ففي دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ الملغى حظر على أعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة الانتماء إلى الأحزاب السياسية^(٥٠)، وكذلك ما ورد في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الملغى الذي منع أفراد القوات المسلحة من الانتماء إلى الأحزاب السياسية إذ جاء فيه على أنه (لا يجوز لأي فرد من أفراد القوات المسلحة الانتماء إلى حزب أو فئة سياسية ويحظر حظراً باتاً ترويج الآراء السياسية والحزبية بين القوات المسلحة بأية طريقة كانت)^(٥١)، أما التشريعات العادية فقد نص قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى على أن (كل موظف تجنب الانتماء إلى أي جمعية أو اندية سياسية والاشتغال في الأمور الحزبية السياسية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد أو المجلات بإمضاء صريح أو مستعار)^(٥٢)، وقد قيل بشأن النص المتقدم أن الموظف بانتمائه للحزب قد ينشر سرا من أسرار وظيفته بحكم ولائه لحزبه مما يجعل رئيسه الإداري في موقف حرج في ذلك زيادة على ذلك أن الموظف أن ابتعد عن التحزب الضيق يكون ثقة الشعب فيه عالية وينأى بنفسه عن التحيز والمحاباة^(٥٣) وبعد مدة الغي هذا الحظر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢٧٩ لسنة ١٩٧٧^(٥٤)، أما قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠ الملغى فقد حرم على الموظفين والمكلفين بخدمة عامة القيام بأي عمل حزبي أثناء الدوام الرسمي أما خارج أوقات الدوام الرسمي فيجوز لهم القيام بالأعمال الحزبية بشرط أن لا تتعارض والحياد المطلوب في واجباتهم^(٥٥)، أما بالنسبة لقانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠

المعدل لم يشير بصورة صريحة الى منع الموظفين من الانتماء للأحزاب السياسية.

أما قانون السلطة القضائية رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٣ الملغى فقد أورد واجباً على القضاة بنصه (..... كتم الأمور التي يطلع عليها بحكم وعدم الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو الاشتغال بالسياسة)^(٥٦)، وقد ألغى هذا الواجب حكماً بصدر قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، كما كفل دستور عام ١٩٧٠ الملغى حرية تأسيس الأحزاب السياسية إذ نص على أن (يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات)^(٥٧)، أما قانون الأحزاب رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ فقد أعطى الحق في الانتماء إلى الأحزاب السياسية (لكل عراقي وعراقية حق تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه وفق أحكام هذا القانون)^(٥٨)، إلا أن أيراد هذه النصوص كان فقط من الناحية النظرية أما الواقع العملي كان لا يسمح للمواطن العادي فضلاً عن الموظف حرية الانتماء لأي حزب غير حزب البعث العربي الاشتراكي وهذا ما جاء في قانون الأحزاب وفي مادته ١٩ منه بان (أولاً: يحظر القيام بأي تثقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبيها من قبل أي حزب سياسي باستثناء حزب البعث العربي الاشتراكي ...) ، وفي قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ١٣٥٧ في ١٠/١١/١٩٧١ على أنه (يمنع القيام بأي نشاط أو تنظيم سياسي داخل القوات المسلحة لغير حزب البعث العربي الاشتراكي) وكذلك ما جاء بنص قانون الحزب القائد رقم ١٤٢ لسنة

١٩٧٤ في مادته الأولى أن (تتخذ الوزارات وكافة دوائر الدولة ومؤسساتها وهيئاتها وأجهزتها من التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي الذي يقود السلم منهاجاً ودليل عمل لها في ممارسة اختصاصاتها من الآن وحتى أشعار آخر)^(٥٩)، فالمشروع العراقي وعلى الرغم من أنه سمح بحرية الانتماء للأحزاب السياسية إلا أنه جاء في نصوص أخرى قيد وحظر هذه الحرية فالنصوص النظرية شيء والواقع التطبيقي شيء آخر في ظل حقبة متحكمة سلطوية ودكتاتورية قابضة بزممام المؤسسات كافة ولا تسمح بأدنى أنواع الحرية ، إلا بعد الانفتاح الذي شهدته الدولة العراقية بسقوط النظام في ٢٠٠٣/٤/٩ وحديث التغيرات الكبيرة في نظام الحكم والذي تبنى التعددية الحزبية بموجب أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم ٩ لسنة ٢٠٠٤ الذي نظم تأسيس الكيانات السياسية ومبادئ أعمالها مما فتح الباب واسعاً أمام المشاركة الجماهيرية في الحياة السياسية^(٦٠)، وبصدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي كفل حرية الانتماء للأحزاب السياسية إذ نص على (أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة وينظم ذلك بقانون، ثانياً: لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية ، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها)^(٦١)، إلا أن المشروع منع بعض الفئات من الموظفين بنص آخر إذ نص على أنه (يحظر على القاضي وعضو الادعاء العامثانياً: الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي)^(٦٢)، أما بالنسبة لقانون الأحزاب

المعدل لم يشير بصورة صريحة الى منع الموظفين من الانتماء للأحزاب السياسية.

أما قانون السلطة القضائية رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٣ الملغى فقد أورد واجباً على القضاة بنصه (..... كتم الأمور التي يطلع عليها بحكم وعدم الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو الاشتغال بالسياسة)^(٥٦)، وقد ألغى هذا الواجب حكماً بصدر قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ المعدل ، كما كفل دستور عام ١٩٧٠ الملغى حرية تأسيس الأحزاب السياسية إذ نص على أن (يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات)^(٥٧)، أما قانون الأحزاب رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ فقد أعطى الحق في الانتماء إلى الأحزاب السياسية (لكل عراقي وعراقية حق تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه وفق أحكام هذا القانون)^(٥٨)، إلا أن أيراد هذه النصوص كان فقط من الناحية النظرية أما الواقع العملي كان لا يسمح للمواطن العادي فضلاً عن الموظف حرية الانتماء لأي حزب غير حزب البعث العربي الاشتراكي وهذا ما جاء في قانون الأحزاب وفي مادته ١٩ منه بان (أولاً: يحظر القيام بأي تثقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبيها من قبل أي حزب سياسي باستثناء حزب البعث العربي الاشتراكي ...) ، وفي قرار مجلس قيادة الثورة المنحل ١٣٥٧ في ١٠/١١/١٩٧١ على أنه (يمنع القيام بأي نشاط أو تنظيم سياسي داخل القوات المسلحة لغير حزب البعث العربي الاشتراكي) وكذلك ما جاء بنص قانون الحزب القائد رقم ١٤٢ لسنة

لإدارة بشكل عام وأصبحت المرافق العامة تفتقر إلى الكفاءات المؤهلة لقيادة الإدارة والتقدم نحو الأفضل ومما تقدم ندعو المشرع العراقي الى تعديل التشريعات بالشكل الذي لا يجعل من أنتماء الموظف الحزبي أثر على أدائه لمهامه الوظيفية .

المبحث الثاني

واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية وأثره في الحريات السياسية

لبيان واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية وما يرتبه من أثر على حرية الموظف السياسية سوف نبحثه في ثلاثة مطالب سيكون الأول للتعريف بهذا الواجب فيما سيخصص الثاني لحرية التعبير عن الرأي والثالث للتعارض الحاصل بينهما في إطار الوظيفة العامة وكالاتي :

المطلب الأول

التعريف بواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية

إنَّ الصفة الوظيفية للموظف العام تتيح له العلم والاطلاع على كثير من الأمور التي لم يكن باستطاعته الاطلاع عليها لولا وظيفته هذه ، ولهذا اتجه المشرع إلى إلزام الموظف بالحفاظ على الأسرار الوظيفية وعدم إطلاع الآخرين عليها ويستمر الالتزام بهذا الواجب حتى بعد انتهاء الخدمة الوظيفية^(٦٤) ، والعلة من فرض هذا الواجب تتمثل بالمحافظة على مصلحة الأفراد التي تتعلق بعدم السماح للموظفين بإفشاءها لما يترتب على ذلك من أضرار كبيرة تلحق بهم

العراقي الحالي فقد اشترط على من يؤسس حزباً أن لا يكون من أعضاء السلطة القضائية أو هيئة النزاهة ومفوضية الانتخابات ومفوضية حقوق الإنسان ومنتسبي الجيش والشرطة وجهاز المخابرات وعلى من كان منتمياً إلى حزب ان يختار بين الاستقالة من الحزب أو الوظيفة في الجهات المذكورة انفا^(٦٣) .

فقانون الأحزاب قد وسع نطاق الحظر ليشمل الفئات الأخرى التي أوردتها المادة أعلاه ، وفي الفصل الثاني وفي المبادئ الأساس للقانون جاء في نص المادة الرابعة منه على (١ - للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه خامساً . لا يجوز تمييز مواطن أو التعرض له أو مسألتة أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتماء لحزب مؤسس وفق القانون) ، ومما تقدم فإنَّ المشرع في ظل النظام القانوني الحالي قد سمح للموظفين العموميين الانتماء إلى الأحزاب السياسية والالتزام في الوقت نفسه بالواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه من أجل سير انتظام المرفق العام بصورة سليمة ولكن الواقع العملي في ظل التنافس غير المشروع إلى الأحزاب السياسية في العراق قد أثر بشكل مباشر على الحياة الإدارية وعلى الموظفين وكيفية تعاطي بعض المدراء لاسيما نحن نشهد حالة من المحاصصة المقيتة التي وصلت إلى أدنى الدرجات في السلم الإداري كالتدخل في تعيين رئيس قسم او شعبة في دائرة صغيرة ومن ثم فإنَّ الموظف المحايد وغير المتحزب الذي لا يؤمن بالولاء للقائد الإداري ولا لحزبه السياسي قد يستبعد من وظيفته وهذا يؤدي إلى عدم الاستقرار في الهيكل التنظيمي

قولي يفضي إلى كشف الأسرار الوظيفية وهتك أستارها^(٦٨)، وعرفه أيضاً بأنه (معلومة يترتب على إفشائها ضرر أو تفويت مصلحة وذلك خلال مدة معينة)^(٦٩)، وعرفه آخر بأنه (كل خبر أو مستند يجب أن يمتنع الموظف عن إفشائه لوجود مصلحة في عدم الإفشاء سواء كانت بالنسبة للفرد صاحب السر أو بالنسبة للوظيفة نفسها)^(٧٠).

وعرف أيضاً بأنه (كل أمر واجب الكتمان تناما من شخص إلى علم شخص آخر بحكم ما متهنه الأخير من عمل أو مهنة وكان ملزماً بصونه وعدم إفشائه للغير بحكم القانون)^(٧١)، ومما تقدم من تعريفات أوردتها الفقه يمكننا أن نقدم تعريفاً للأسرار الوظيفية بأنها: أي معلومة يعلم بها الموظف بحكم وظيفته ويفرض عليه القانون عدم إفشائها لما يرتبه ذلك الإفشاء من مضار تلحق بالمصلحة العامة وتعرضه للمسألة القانونية .

الفرع الثاني

الأساس القانوني لواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية

إن التزام الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية يجد مصدره في الأحكام القانونية التي تلزم الموظف الحفاظ عليها وحمايتها من الإفشاء وكذلك في التشريعات والأنظمة والتعليمات إذ نصت التشريعات العراقية والمقارنة على هذا الواجب بأكثر من صيغة مؤكدة على أهميته في إطار الوظيفة العامة^(٧٢)، ففي فرنسا فقد نص على هذا الواجب قانون الوظائف الفرنسية الخاص بحقوق وواجبات الموظفين رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣ إذ نص على أن (على الموظفين أن يحافظوا على

ومثال ذلك المعلومات التي يعلمها مأمورو الضرائب عن الممولين أو التي يعلمها مديرو شؤون العاملين عن الموظفين)^(٦٥)، هذا من جهة ومن جهة أخرى حماية المصلحة العامة إذ أن المحافظة على هذه الأسرار يخلق جواً من الثقة المتبادلة بين المواطن والإدارة العامة ومن ثم يؤدي ذلك إلى مساندتها للقيام بالمهمة المنوطة على عاتقها على أفضل وجه ، أما إذا أفشى الموظفون الأسرار الوظيفية فإن ذلك يؤدي إلى إيجاد جوٍ من الشك والريبة على نطاق الإدارة والمصالح الحكومية^(٦٦)، وبيان هذا الواجب بوصفه أحد الالتزامات المفروضة على الموظف العام لا بد من تعريف الأسرار الوظيفية ثم بعد ذلك توضيح الأساس الذي تستند وذلك في الفرعين التاليين :

الفرع الأول

تعريف الأسرار الوظيفية

لم يضع المشرع سواء في العراق أم في القوانين المقارنة الأخرى كفرنسا ومصر تعريفاً جامعاً مانعاً للفظ السر مكتفياً بإيراد ما يشابهه أو ما يرادفه بالألفاظ أو ضرب بعض الأمثلة له ومسلك المشرع في هذا الشأن مسلك محمود ، لأن مهمة المشرع الرئيسية ليست وضع تعاريف للألفاظ بقدر ما هي وضع الأحكام العامة لها فضلاً عن صعوبة وضع تعريف معين للسر ، وذلك لنسبية الأمر واختلافه من حالة إلى حالة فما يعد سراً عند شخص قد لا يكون كذلك عند الآخر وأن الذي يعد سراً في ظرف معين قد لا يكون كذلك في ظرف آخر^(٦٧)، وقد ذكر الفقه تعريفات كثيرة ومختلفة الألفاظ متفقة المعنى تدور حول إطار واحد إذ عرفه بأنه (كل تصرف فعلي أو

أو على صورة منها أن يقوم بنشرها أو نشر فحواها كله أو بعضه إلا بتصريح خاص يصدر بقرار من مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص^(٧٦) كما أشارت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ إلى التزام الموظف بإحكام هذا القانون وان (..... يحظر على الموظف خاصة مباشرة الأعمال التي تتناقض مع الحيطة والتجرد والالتزام الوظيفي أثناء ساعات العمل الرسمية أو ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان عمله أو بمناسبة تأديته لهذا العمل أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر الدعاية أو الترويج لها).

وفي العراق فإنّ المشرع نص على هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل والذي جاء فيه على (ان يلتزم الموظف بالواجبات الآتية منها كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو إثباتها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمتها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد أحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان^(٧٧)، ثم أكد المشرع هذا الواجب بالنص عليه في كثير من التشريعات والأنظمة والتعليمات في الدولة فقد نص قانون البريد المرقم ٩٧ لسنة ١٩٧٣ الذي حرم على الموظفين إفشاء أي سر من أسرار المادة البريدية والالتزام بكتمتها^(٧٨)، و نص قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة التي

أسرار المهنة لعملهم وعليهم مراعاة هذا الواجب بالنسبة للوقائع والمعلومات والوثائق التي تصل إليهم في أثناء ممارسة عملهم أو بمناسبة وفي غير الحالات المنصوص عليها صراحة في النظام المعمول به ولا سيما ما يندرج في نطاق حرية الأفراد في الاطلاع على الوثائق الحكومية ولا يحق للموظفين أن يتحرروا من هذا الواجب إلا بمقتضى قرار صريح يصدر من السلطات التي يتبعونها^(٧٩)، و أن المشرع الفرنسي نظم هذا الواجب بمقتضى قواعد قانون العقوبات بنصه على (وفقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون العقوبات يلتزم كل موظف بالسرية المهنية بالنسبة لكافة الحقائق أو المعلومات أو الوثائق التي يحصل عليها أثناء مباشرته لوظيفته كما يحظر عليه قطعاً الكشف عن مضمون الأوراق أو المستندات المتعلقة بالعمل)^(٨٠).

أما في مصر فقد نص المشرع في قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٧٧ منه على (يحظر على العامل أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك الخدمة أو أن يحتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً^(٨١)، و أن المشرع المصري قد أكد هذا الواجب في قانون المحافظة على الوثائق الرسمية في الدولة بنصه (لا يجوز لمن اطلع بحكم عمله أو مسؤوليته أو حصل على وثائق أو مستندات غير منشورة من المشار إليها في المادة الأولى

السياسية لأنها تمثل نقطة صراع بين الموظف العام من جهة والإدارة من جهة أخرى ، فالحرية السياسية مازالت غير واضحة ولاسيما في الدول شبه الديمقراطية التي تعد منح الموظف العام الحرية التامة بمثابة تهديد للحياة العامة السياسية^(٨٤) ، إذ إن الموظفين في أغلب الأحوال يحكم اتصالهم المباشر بالسياسات العامة للدولة يسعون إلى كشف زيف السياسات الحكومية الصورية الأمر الذي يدفع بالموظفين إلى إفشال هذه الحكومات من خلال ممارسة حرياتهم السياسية ، ومن ثم قد تتخذ إجراءات صارمة بحق هؤلاء الموظفين الذين يبدون أراءهم السياسية التي قد لا تتفق مع توجهات الحكومة السياسية بناءً على الفلسفة المتبعة في إدارة الدولة^(٨٥) ، وللقوف أكثر لابد أن نبين معنى حرية التعبير عن الرأي ثم سنتطرق إلى أساس ومصدر هذه الحرية وكالاتي :

الفرع الاول

تعريف حرية التعبير عن الرأي

غالباً ما يستعمل مصطلحي حرية الرأي وحرية التعبير للدلالة على شيء واحد فيقال حرية الرأي والتعبير فتعرف بأنها كفالة تمتع أي إنسان بحقه في إبداء الرأي وتلقي الأفكار والمعلومات من دون تدخل من الآخرين^(٨٦) ، و يعرفها بعضهم بأنها قدرة الإنسان على التعبير عن آرائه وأفكاره بحرية تامة بغض النظر عن الوسيلة التي يستخدمها سواء كانت من الصحف أم المجالات أو الكلام المباشر كالخطب أو عن طريق الإذاعة والتلفزيون أو السينما أو المسرح أو الانترنت أو

لا تزيد على ثلاث مائة دينار كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أفشى أمراً وصل إلى علمه بمقتضى وظيفته لشخص يعلم بوجوب عدم أخباره به وتكون العقوبة السجن إذا كان من شأن هذا الإفشاء أن يضر بمصلحة الدولة^(٧٩) ، بل إن المشرع في قانون العقوبات شدد العقوبة إذا كانت في الأسرار التي تخص الدفاع عن الدولة وأمنها وجعلها الإعدام^(٨٠) .

أما بالنسبة للأنظمة فقد جاء في نظام الامتحانات العامة رقم ١٨ لسنة ١٩٨٧ الذي ألزم اللجنة الدائمة للامتحانات بوجوب كتمان أسئلة الامتحانات العامة وعد مسؤوليتهم عن هذا الكتمان مسؤولية تضامنية^(٨١) .

و نصت تعليمات قواعد السلوك الوظيفي على (الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافاً للقانون)^(٨٢) ، ومن التعليمات التي نصت على هذا الواجب أيضاً تعليمات الرقابة على استخدام مصادر النشاط الإشعاعي في العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ بوجوب التزام الهيئة الوطنية بالمحافظة على سرية المعلومات والبيانات والسجلات التي يطلع عليها أو تأخذ نسخاً منها خلال عمليات التفتيش ومنع استخدام أي من هذه المعلومات والبيانات والسجلات لأية غرض آخر^(٨٣) .

المطلب الثاني

حرية التعبير عن الرأي للموظف العام

إن الآراء السياسية تُعد إحدى أهم التطبيقات التي يمارسها الموظف العام في مجال الحريات

أي شيء يستجد في مجال التعبير^(٨٧) وتعرف حرية الرأي والتعبير بأنها قدرة أي فرد في التعبير عن رأيه وفكره بحرية كاملة وبالوسيلة التي يريد استخدامها كالكتابة أو الاتصال المباشر بالناس أو الإذاعة والمسرح أو الرسائل البريدية والبرقية وغيرها^(٨٨)، فحرية الرأي السياسي تعد إحدى مجالات حرية التعبير عن الرأي وعرفت بأنها إمكانية انتقاد ومعارضة السلطة سواء كان بالأفعال أم الكلمات بشرط أن لا يرتكب مخالفة معاقب عليها بنص القانون^(٨٩).

الفرع الثاني

الأساس القانوني لحرية الرأي للموظف العام

تضمنت موثيق حقوق الإنسان ودساتير الدول وتشريعاتها النص على حرية التعبير عن الرأي فقد جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بنصه على أن (لكل شخص حرية الرأي والتعبير بما في ذلك الحرية في اعتناق الآراء من دون مضايقة أو تدخل وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودون ما اعتبار للحدود)^(٩٠)، فقد نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي حق أي إنسان في التعبير عن رأيه اذ نص على انه (لا احد يزجج بسبب آرائه)^(٩١)، و نص كذلك على أن (الاتصال الحر بالأفكار والآراء هو أحد الحريات الأكثر قيمة للإنسان وكل إنسان إذا يمكنه التحدث والكتابة والطباعة بحرية.....)^(٩٢)، ثم جاءت مقدمة دستور ١٩٤٦ وأكدت المعاني نفسها التي قررها إعلان حقوق الإنسان بالنص على أن (لا أحد يمكن أن يؤدي أحد في عمله أو في وظيفته بسبب أصله أو مبادئه أو آرائه

أو معتقداته)^(٩٣)، وبصودر دستور ١٩٥٨ قرر ذلك وأكد تمسك الشعب الفرنسي بالحقوق والمبادئ التي وردت في إعلان حقوق الإنسان سنة ١٧٨٩ وما جاء في دستور ١٩٤٦، و أن قوانين الوظيفة العامة في فرنسا قد فصلت ما جاء في الدساتير الفرنسية السابقة لها فقانون الموظفين الصادر في ١٩/١٠/١٩٤٦ الملغى وفي مادته ١٦ منه على أن يحظر ان يذكر في ملف خدمة الموظف أي شيء من آرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية ثم جاء قانون التوظيف المرقم ٢٤٤ الصادر في ١٩٥٩/٢/٤ وكرر نص المادة أعلاه في مادته ١٣ منه^(٩٤)، ثم صدر بعد ذلك قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣ الذي نص على أن (حرية الرأي مضمونة للموظفين ولا يمكن التمييز بينهم استنادا لأسباب تتعلق بآرائهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الجنس أو انتمائهم العرقي)^(٩٥)، و أن نص المادة ١٨ في القانون السابق الذكر والتي أعطت المعنى نفسه الذي جاءت به المادة السابقة بحظرها الإشارة إلى ملف الموظف بسبب آرائه السياسية أو أنشطته النقابية أو الدينية أو الفلسفية، ونخلص مما تقدم بالمواثيق والنصوص الدستورية والتشريعات المنظمة للوظيفة العامة أن المشرع الفرنسي وضع سداً مانعاً للمساس بحرية الموظف العام وممارسته لآرائه من دون تأثير يطال مركزه الوظيفي وحظر أي أشاره توضع في ملف الموظف بسبب ما يعتنقه من آراء أو مبادئ سياسية أو غيرها فقد كفل له الحرية التامة في إبداء آراءه السياسية وبنصوص واضحة وصريحة سواء في الدساتير أم التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة.

وفي مصر فإن الدساتير المصرية السابقة لم تشر إلى أي نص يشابه ما جاءت به الدساتير الفرنسية ، فـ دستور سنة ١٩٧١ الملغى كفل حرية الرأي إلا أنه جعلها ضمن حدود القانون وكما جاء في نص المادة ٤٧ منه أن (حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون ..) أما دستور سنة ٢٠١٤ الحالي فقد كفل حرية الرأي السياسي لكافة المواطنين من دون استثناء بنصه على أن (حرية الفكر والرأي مكفولة ، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر)^(٩٦)، ولكن القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة ابتداءً من قانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الملغى ووصولاً إلى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و قانون الخمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ النافذ لم تشير إلى حرية الرأي السياسي للموظف العام التي تمنع أن يتضمن ملفه أي بيانات تتعلق بأراء سياسية^(٩٧)، وباستثناء ما جاء في قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الملغى الذي أجاز حرية الرأي السياسي للموظف العام ضمنا ذلك في مادته ٧٧ التي نص على أنه (لا يجوز للموظف أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية ، ويعتبر مستقيلا كل من رشح نفسه بصفة حزبية لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه) وأثار خلاف حول الصياغة النهائية لهذه المادة إذ جاء في التقرير الذي أعدت اللجنة المالية بمجلس الشيوخ الخاص بنص المادة ٧٧ من مشروع القانون رقم ٢١٠ أنه (لا يجوز للموظف أن ينتمي إلى حزب سياسي ، أو

أن يتشيع له ، أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات سياسية أو دعايات انتخابية بأي صورة من الصور ...) وبذلك طرح استفهاماً من أحد أعضاء مجلس الشيوخ عن سبب حذف عبارة (أو أن يتشيع له) من المادة ٧٧ من مشروع القانون المقدم من الحكومة مع أن هذه العبارة تضمن حسن سير العمل في التنظيم الوظيفي وتشير إلى معنى أوسع من الانتماء للأحزاب السياسية فأجاب مقرر اللجنة أن كلمة (التشيع) كلمة عامة لا ضابطة لها وأن الذي ينبغي أن يحرم على الموظف هو الانتماء إلى الأحزاب السياسية فحسب وأضاف المقرر ويحرم عليه أيضاً أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعاية لحزب من الأحزاب ، أما التشيع فمعناه أن يكون للموظف رأي سياسي وليس من المعقول أن يحرم منه^(٩٨)، وعلى أثر ذلك تقوم الإدارة في مصر بتضمين ملفات الموظفين واتجاهاتهم وآرائهم السياسية وهذا ما يؤثر على مستقبل ووضع الموظف بصورة مباشرة لاسيما إذا كانت هذه الآراء غير متطابقة مع سياسة السلطة التنفيذية^(٩٩)، و مما تقدم نجد أن حرية إبداء الرأي السياسي للموظف العام لم ينص عليها في القوانين المنظمة للوظيفة العامة بل تستنتج من نصوص الدستور مما يجعل من تلك الحرية محل تصرف من الإدارة كيفما تشاء.

أما عن موقف المشرع العراقي فقد سلك مسلك قريبه المصري فيما يخص حرية الموظف وإبداء آرائه السياسية ، إذ جاءت الدساتير العراقية بدءاً من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى بالنص على أن (للعراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع ..)^(١٠٠)، وأشار دستور ١٩٥٨ الملغى إلى أن)

لم تضمن أي نص يشر إلى تمتع الموظف بحرية الرأي والتعبير عن آرائه السياسية من قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ الملغى إلى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل و أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل لم يشير إلى حرية الموظف بالتعبير عن رأيه السياسي أو ما شابه ، ويتضح لنا أن المشرع العراقي قد نص على حرية الموظف بالدستور في حين خلت نصوص القوانين المنظمة للتوظيف العامة من أي نص يذكر في هذا الشأن وعليه نقترح على المشرع أن يزيد نصاً سواء كان في قانون الخدمة المدنية أم في قانون انضباط موظفي الدولة الحاليين يضمن للموظف ممارسته لحيثه السياسية كحرية الرأي السياسي وتكون ضمانته للموظف بعدم مساءلته عما يعتنقه من أراء سياسية كانت أم فلسفية أو دينية متخذاً في ذلك منهج المشرع الفرنسي في هذا الشأن الذي كفل حرية الموظفين في اعتناق الآراء السياسية والدينية والفلسفية لهم ، كما يجدر الإشارة الى القيود التي تحد من حرية الموظف بالشكل الذي يحقق حياده في اداء واجبه الوظيفي ومنها ما جاء في لائحة السلوك الوظيفي الصادرة عن هيئة النزاهة رقم (١) لسنة ٢٠١٦ والتي نصت في المادة الرابعة الفقرة اولا على ان يؤدي واجباته الوظيفية بكل امانه ونزاهة ومهنية واخلاص وحيادية وكذلك ما جاء في قواعد السلوك لموظفي الادارة الانتخابية الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي فرضت على موظفي المفوضية عدم التصريح عن أي وجهة نظر سياسية او أيديولوجية يفهم على انها انحياز سياسي او أيديولوجي

حرية الاعتقاد والتعبير مضمونة وتنظم بقانون^(١٠١)، وفي دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ أيضاً نص على أن (حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه في حدود القانون)^(١٠٢)، كما جاء في دستور سنة ١٩٦٨ الملغى نص مشابهاً لنص الدستور السابق فنص على (حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة)^(١٠٣)، ونص أيضاً في دستور سنة ١٩٧٠ الملغى على أن (يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع وتأسيس الأحزاب)^(١٠٤)، فعلى الرغم من ذكر المشرع العراقي لهذه الحرية في صلب الوثيقة الدستورية الا أنها لم تكن ممارسة الموظف لحيثه السياسية وإبداء رأيه بالأمر اليسير لاسيما في ظل المدة التي تسلم فيها حزب البعث المنحل زمام السلطة والحكم فقد تم إبعاد كل من يشتبه به أن لديه رأياً أو فكرة أو معتقداً مخالفاً لرأي السلطة والحزب بفصله من الوظيفة بغير الطريق التأديبي الذي نص عليه القانون^(١٠٥)، ففي تلك المدة عمد الحزب إلى أرغام كثير من الموظفين إلى الانتماء إلى حزب البعث المنحل واعتناقهم مبادئ ونهج هذا الحزب حتى وصل الأمر إلى عدم تعيين أي شخص مالم يحصل على تزكية من الحزب^(١٠٦) وبعد التغيير الذي حصل في ٢٠٠٣/٤/٩ وما شهدته الدولة من تغييرات على مستوى السلطات فيها نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى أن (الحق بحرية التعبير مصان)^(١٠٧)، وبصدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على أن (تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب العامة أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل)^(١٠٨)، أما بالنسبة لقوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة فأنها

وكذلك عدم حمل أي أشارة أو زي ذي مدلولات لكيانات سياسية.

المطلب الثالث

مدى التعارض بين الواجب والحرية السياسية

إن واجب الموظف بالمحافظة على الأسرار الوظيفية التي علم بها يتمثل بالتزامه بعدم إفشاء هذه الأسرار لتأييد جهة سياسية أو لتدليل على موقف سياسي محدد أو إذاعة موضوع ما يتعلق بالمعلومات التي حصل عليها جراء وظيفته العامة^(١٠٩).

فالتعبير عن رأيه السياسي قد يكون بصورة قولية وهو تعبير مسموح به بشرط أن لا يكون بطريقة غير منضبطة تنم عن الاستهزاء وتوجيه الاتهامات الجذافية أو تمس المكانة الشخصية والمهنية للسياسيين بل ينبغي أن تتم بطريقة سليمة ضمن حدود الآداب والأخلاق العامة أو قد يكون تعبيراً بالفعل كتوزيع منشورات لإحدى الأحزاب المعارضة أو استغلال وظيفته خدمة لمصالح حزب محدد من دون الأحزاب الأخرى أو قد يكون تعبيراً بالكتابة أو التصوير وتكون من خلال نشر المقالات في الصحف والمجلات بشرط أن لا تتضمن أي أمرٍ ماس وجارٍ لسياسة الإدارة العامة في العراق^(١١٠).

فالدساتير والتشريعات المقارنة التي نظمت الوظيفة العامة منحت الموظف العام ممارسة حريته السياسية وإبداء رأيه السياسي إلا أن تلك التشريعات قد قيدت وألزمت الموظف العام بعدم إفشاء الأسرار التي اطلع عليها مستغلاً الوظيفة التي يشغلها محققاً

بذلك أغراضه ومصالحه السياسية كالتشهير بالسلطة التنفيذية أو الكيد لأحد الأفراد المتعاملين مع الإدارة مما يؤدي عمله هذا إلى أخلاقه بالالتزام بالمحافظة على الأسرار الوظيفية الذي يعرضه للمسألة التأديبية والجنائية^(١١١)، إن عدم التزام الموظف بكتمانه للأسرار والمعلومات الخاصة بالمؤسسات الحكومية التي ينتمي إليها أو إفشاءها يؤدي إلى قيام مخالفته لهذا الواجب الذي أقرته القوانين مما يترتب عقوبة انضباطية كأثر لهذه المخالفة فتقع على الموظف مباشرة عن أخلاقه بواجب عدم إفشاء ما يطلع عليه من الأسرار الوظيفية مما يلحق ذلك وضع الموظف الوظيفي حقوقه المالية وغيرها مما يضر به ومن ثم فسلطة التأديب للإدارة أن تختار في ذلك إحدى العقوبات الانضباطية التي جاءت بها المادة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل لكي تفرضه على الموظف المفشى^(١١٢)، أن التعارض بين ما أوجبه القانون في الالتزام بالمحافظة على الأسرار الوظيفية وبين حرية الرأي السياسي ومدى ممارسة الموظف العام لحريته السياسية وفقاً لما كفلته الدساتير وتشريعات الوظيفة العامة وما يمكن للموظف العام أن يعبر عن رأيه إذا سمحت له القوانين بذلك^(١١٣).

ولأحداث حالة من التوفيق بين واجب الموظف العام في المحافظة على الأسرار الوظيفية وبين إمكانية ممارسته لحريته السياسية في التعبير عن الرأي أعطى مجلس الدولة الفرنسي الأولوية لواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية مقدماً إياه على حرية الموظف في التعبير عن رأيه السياسي في قضية الأنسة

(Fauheux) وهي سكرتيرة لنقابة الاتصالات التي قامت بنشر مشروع لساعات العمل فلا زالت الإدارة تعدّه مع أن الأنسة المذكورة استنقت هذه المعلومات من أحد الموظفين فقد تم معاقبة هذا الموظف إلا أن المجلس لم يتردد في أقرار العقوبة التي وقعت عليها مقررأ إن الموظف لا يجوز له أن ينتفع من أخلال موظف آخر بواجب الحفاظ على الأسرار بل يجب أن لا يقع بالخطأ نفسه^(١١٤).

وفي مصر فإن المحكمة الإدارية العليا أدانت أحد كبار الموظفين العاملين بهيأة البترول لنشره مقالاً بالصور والمستندات عن مشروع الهيئة بجريدة الوفد بقصد التشهير بالهيئة والعاملين دون الحصول على إذن من رئاسته بذلك^(١١٥).

أما بالنسبة للمشرع العراقي فإن الموظفين وقبل أي شيء هم كبقية المواطنين الآخرين إلا أن صفتهم الوظيفية تحتم عليهم بعض القيود في سبيل احترام الوظيفة العامة بأداء مهامهم الموكلة إليهم فحريتهم في إبداء آرائهم السياسية يجب أن لا تكون متعارضة مع القانون والنظام العام والآداب وسياق العادات الاجتماعية في البلد ، فالاستبعاد لأسباب سياسية كان سائداً أبان الحقبة المظلمة التي مرت على العراق وتسلط حزب سياسي معين على زمام سلطة الإدارة فيه ومنعه للآراء المخالفة لنهجه ومسيرته التي يؤمن بها ، أما في ظل تعدد الأحزاب وما شهده البلد من تغيير فيكون الاستبعاد لأسباب سياسية غير مشروع لأنه يشكل خرقاً واضحاً لما اقره الدستور الذي يُعد القانون الأعلى والأعلى في الدولة^(١١٦).

ومن ثم لم نعثر على حكم قضائي بالعراق في هذا الجانب ، إلا أن الواقع الحالي يشهد تدخل بعض الأحزاب في الإدارات والمؤسسات الحكومية نتيجة المحاصصة التي أقرتها الأحزاب المشتركة في حكم أو إدارة الدولة الأمر الذي يكون له الأثر على الموظفين والتضييق عليهم من الحزب الذي يشغل هذه الوزارة أو تلك وما قد يطال حقوق الموظفين وحرياتهم وله صور كثيرة كالنقل والتغيير في المركز الوظيفي وإعطائه لمن لا يستحق وغير ذلك ، فالموظف شأنه شأن الآخرين فالتقدم في وسائل الأعلام والاتصال يجعل من الجميع كأنهم ضمن إطار واحد يتأثرون بالآراء والأفكار في المجتمع فالارتباط الوثيق بين الإدارة والسياسة يجعلها تؤثر بعضها ببعض ومن ثم يصعب إبعاد رجل الإدارة عن السياسة ، فأننا ندعو المشرع إلى أن يتخذ في تطبيق المبادئ التي جاءت بها القوانين المقارنة على الرغم من عدم ذكره للحرية في القوانين المنظمة للوظيفة العامة لأنه لا يوجد مانع قانوني من تطبيق ذلك .

الخاتمة

وفي نهاية هذا البحث توصلنا الى أهم النتائج والتوصيات وكالاتي :

أولاً: النتائج

١ - إن الواجبات الإيجابية والسلبية وردت على سبيل المثال لا الحصر وفرض على الموظف العام الالتزام بالأولى والامتناع عن الثانية ومخالفة ذلك يعرض الموظف للعقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون فواجب الولاء الذي يتطلب من الموظف الالتزام به فالمشرع في هذا الإطار سمح للموظفين

الحيادية التامة تجاه الوظيفة العامة وترسيخ مفهوم الولاء للإدارة وليس للشخص المتولى الإدارة ، و ندعو إلى تفعيل النص الدستوري الخاص بمجلس الخدمة العامة الاتحادية وتشريع قانونه لضمان العدالة والمساواة التي نص عليها القانون الأعلى للبلد .

٢ . نقترح على المشرع أن يضيف نصاً سواء كان في قانون الخدمة المدنية أم في قانون انضباط موظفي الدولة النافذين يضمن للموظف العام ممارسته لحريته السياسية كحرية الرأي السياسي ويكون ضماناً للموظف العام بعدم مساءلته عما يعتنقه من آراء سياسية كانت أم فلسفية أم دينية لأنه لا يوجد مانع قانوني من تطبيق ذلك ، ولأيمكن إبعاد رجل الإدارة عن السياسة ، لأن التقدم في وسائل الاعلام والاتصال جعل من الجميع كأنهم في إطار واحد يتأثر بعضهم ببعض متخذاً في ذلك مسلك المشرع الفرنسي الذي كفل حرية الموظفين في اعتناق الآراء السياسية .

(المصادر والمراجع)

• المعجمات اللغوية

- ١ . أبين منظور أبو الفضل جمال الدين بن محمد بن مكرم : لسان العرب ، دار صادر ، ج ١ ، بيروت .
- ٢ - أبي الحسن أحمد بن فارس بن زكريا : معجم مقاييس اللغة ، تحقيق عبدالسلام محمد هارون ، ج ٦ ، مكتبة الاعلام الاسلامية ، قم .
- ٣ - محمد بن أبي بكر الرازي : مختار الصحاح ، الطبعة الخامسة ، القاهرة ، ١٩٢٦ .
- ٤ - محمد الدراجي : الولاء في القرآن الكريم ، الطبعة الاولى ، دار البلاغ للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ٢٠٠١ .

العموميين ممارسة حرية الانتماء إلى الأحزاب السياسية فهو قد مر بمراحل غير مستقرة هو ونظيره المصري في كفالة هذا الحق للموظف العام بعدها أستقر الامر على الاعتراف للموظف بهذه الحرية وفي المقابل يتطلب من الموظف الالتزام بالواجبات الملقاة على عاتقه ، إلا أن الواقع العملي وفي ظل التنافس غير المشروع للأحزاب السياسية في العراق قد أثر بشكل مباشر على الحياة الادارية وعلى الموظفين إذ وصل الأمر بالمحاصصة المقيتة إلى أدنى درجات السلم الاداري كالتدخل في تعيين رئيس قسم أو نقله ضمن نطاق دائرة صغيرة فالموظف غير المنحزب والمحايد الذي لا يؤمن بالولاء للقائد الاداري ولا لحزبه قد يستبعد من الوظيفة وهذا يشكل حالة من عدم الاستقرار في الهيكل التنظيمي للإدارة .

٢ . فقد تبين لنا أن المشرع الفرنسي قد كفل للموظف العام حريته في أبداء رأيه السياسي وذلك بنص الدساتير والقوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة وفي التشريع المصري والعراقي لم تشر القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة على ممارسة الموظف لحريته في أبداء رأيه السياسي على الرغم من النصوص الدستورية الواضحة بذلك .

المقترحات:

١- ندعو إلى أن يكون الولاء للإدارة والمرفق وليس للحزب السياسي أو للجهة التي ينتمي اليها الموظف وأن تكون الوظائف بعيدة عن الانتماء والتبعية للأحزاب ، لأن ذلك قد أثر سلباً على الإدارة بعدم وجود كفاءات مهنية مؤهلة لقيادة الإدارة والتقدم نحو الأفضل ، ونوصي بأن ينظم المشرع ذلك بتعليمات تنص على

الكتب القانونية

- ١١- د. عبد العزيز صالح بن حبتور: مبادئ الإدارة العامة، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
- ١٢- د. علي هادي الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.
- ١٣- د. عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، من دون اسم مطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ١٤- د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزء الأدبي، من دون سنة طبع، دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٨٣.
- ١٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط ١، بغداد، ٢٠١١.
- ١٦- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، د. محمد انس جعفر: أصول القانون الإداري، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- ١٧- د. علي محمد اليأس، علي عليان أبو زيد: حقوق الإنسان وحرياته، ط ١، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٩.
- ١٨- د. غانم محمد غانم: الحماية الجنائية لإسرار الأفراد لدى الموظف العام، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، القاهرة، ١٩٨٨.
- ١٩- د. فتحي فكري: قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ١- د. انس جعفر: الوظيفة العامة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٢- د. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨٠.
- ٣- د. خالد مصطفى فهمي: حرية الرأي والتعبير، ط ١، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ٤- د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٥- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٩.
- ٦- د. صبري جليبي أحمد عبد العال: ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، بلا اسم مطبعة، دار الكتب الوطنية، مصر، ٢٠١٠.
- ٧- د. طارق حسنين الزيات: حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٨- د. عبد المنعم فهمي مصطفى: عمال الإدارة وحرية الرأي، دار الثقافة للطباعة والنشر، من دون ذكر طبعة، مصر، ١٩٧٧.
- ٩- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، من دون سنة نشر.
- ١٠- د. علي عبد الفتاح محمد خليل: حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، ط ١، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

- ٢٠- فرحات محمد فهمي السبكي: الضبط الإداري والحياد الوظيفي (دراسة مقارنة)، أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا، مصر، ٢٠٠٢.
- ٢١- السيد عبد الحميد العربي: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، من دون اسم مطبعة، من دون دار نشر، ٢٠٠٣.
- ٢٢- محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وإفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، من دون اسم مطبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٢٣- محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، من دون اسم مطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
- ٢٤- محمد أنيس جعفر، د. أشرف أنيس جعفر: الحقوق الدستورية للموظف العام، من دون اسم مطبعة، من دون دار نشر، ٢٠١٠.
- ٢٥- محمود سعد الدين الشريف: أصول القانون الإداري، ج ١، من دون سنة طبع، مطبعة المعارف، من دون دار نشر، بغداد، ١٩٥٦.
- ٢٦- د. مجدي مدحت النوري: قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، من دون اسم مطبعة، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر، ٢٠٠١.
- ٢٧- مصطفى سالم مصطفى النجفي: المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٤.
- ٢٨- د. نبيلة عبد الحليم كامل: الوظيفة العامة وفق احكام القانون الاداري في مصر وفرنسا، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٢٩- د. يوسف حاشي: في النظرية الدستورية، ط ١، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٣٠- C.E.13.Mars 1953, Teinsier, ReC, 133.D. 1953.735.Concl.Donnedieu ce Vabars.
- ### أطاريح الدكتوراه:
- ١- رشا عبد الرزاق جاسم: المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠٠٩.
- ٢- صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي: دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٣- عماد صبري أحمد: الضمانات القانونية إمام المحكمة التأديبية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٤- محمد يحيى احمد كرج: حقوق وحريات الموظف العام، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بيروت، ٢٠٠٢.
- ٥- محمد جواد المملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.
- ٦- محمود عبد المنعم فايز: المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٤.

٣- د. عزيزة الشريف : مبدا الحياد الوظيفي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، العدد (١) ، السنة (٢٣) ، ١٩٨٢ .

٤- د. ماهر فيصل الدليبي ، د. وليد مرزة المخزومي : المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائها لإسرار الوظيفة ، بحث منشور في مجلة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، بالعدد (١) ، سنة ٢٠١٠ .

٥- د. وليد مرزة المخزومي : كتمان الإسرار الوظيفية وحرمة إفشائها في القانون العراقي (قراءة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد (٢٦) العدد (١) ، السنة ٢٠١١ .

المواثيق الدولية والدساتير والقوانين والتعليمات

١- الإعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الامم المتحدة لسنة ١٩٤٨ .

٢- اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ اب ١٧٨٩ .

٣. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى .

٤. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٥٨ الملغى .

٥- دستور جمهورية العراق الصادر ٢٢ نيسان ١٩٦٤ الملغى .

٦- دستور جمهورية العراق الصادر ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الملغى .

٧. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨ الملغى .

٨. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى .

٧- نجيب أحمد خلف الجبوري : الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي ، أطروحة دكتوراه . كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ .

رسائل الماجستير:

١- أمين رحيم الحجامي : التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ .

٢- سامر حميد سفر : الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، ٢٠١١ .

٣- شفيق عبد المجيد الحديثي : النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، جامعة بغداد ، ٢٠١٧٥ .

٤- محمد نجم جلاب الدريبي : حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ .

البحوث :

١- د. علي عبد العالي الاسدي : حرية الرأي بين القانون والشرعية الإسلامية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الحقوق العلمية ، جامعة كربلاء ، العدد الأول ، ٢٠٠٩ .

٢- علاء الدين محمد حمدان : الحرية السياسية للموظف العام ، بحث منشور في مجلة الفتح ، كلية القانون ، جامعة ديالى ، العدد (٣٨) ، ٢٠٠٩ .

- ٩- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى .
- ١٠- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ١١- قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى .
- ١٢- قانون الاحزاب رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغى .
- ١٣- قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠ الملغى .
- ١٤- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ١٥- قانون السلطة القضائية رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٣ .
- ١٦- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ١٧- قانون البريد رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٣ .
- ١٨- قانون الامتحانات العامة رقم ١٨ لسنة ١٩٨٧ .
- ١٩- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- ٢٠- قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ .
- ٢١- تعليمات نموذج قواعد السلوك الوظيفي الملحق في التعديل الاول لتعليمات قواعد السلوك رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢٢- تعليمات الرقابة على استخدام مصادر النشاط الإشعاعي رقم ١ لسنة ٢٠٠٦ .

القوانين الاخرى:

- ١- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ النافذ .
- ٢- قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل
- ٣- قانون المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة المصري رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ .

Abstract

The constitutional and legislation provisions of each country differ in the way put up for freedoms and guarantees laid down limitations supplied with it, because some freedoms is absolute, and some restricted, public function is used rob the public employee political freedoms that should be enjoyed like other persons, in accordance with legal guarantees, which It calls to find a state of equilibrium between negative duties of public employees and their impact on the exercise of political freedoms

الهوامش

- (١) محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، الطبعة الخامسة، القاهرة، ١٩٢٦، ص ٧٣.
- (٢) محمد الدراجي: الولاء في القرآن الكريم، الطبعة الاولى، دار البلاغ للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠١، ص ٣٦.
- (٣) ابن منظور أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم: لسان العرب، دار صادر، ج ١، بيروت، ص ٤٠٧.

- (٤) أبي الحسن أحمد بن فارس بن زكريا: معجم مقاييس اللغة، تحقيق عبدالسلام محمد هارون، ج ٦، مكتبة الاعلام الاسلامية، قم، ص ١٤٢.
- (٥) د. فتحي فكري: قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٤٥ ص ٤٦.
- (٦) د. يوسف حاشي: في النظرية الدستورية، ط ١، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٤٤٠.
- (٧) فرحات محمد فهمي السبكي: الضبط الإداري والحياد الوظيفي (دراسة مقارنة)، أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا، مصر، ٢٠٠٢، ص ١٦٦.
- (٨) د. عبد المنعم فهمي مصطفى: عمال الإدارة وحرية الرأي، دار الثقافة للطباعة والنشر، من دون ذكر طبعة، مصر، ١٩٧٧، ص ٤٧ وما بعدها.
- (٩) نجيب أحمد خلف الجبوري: الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص ١٦٠.
- (١٠) شفيق عبد المجيد الحديثي: النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق (دراسة مقارنة)، ط ١، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٧٥، ص ١٠١.
- (١١) محمد يحيى أحمد كرج: حقوق وحرقات الموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٧٥.
- (١٢) د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، من دون سنة نشر، ص ١٢٠.
- (١٣) د. علي عبد الفتاح محمد خليل: حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، ط ١، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٤١٣.
- أشار له (Deutsh) ReC.p.608 (14)C.E, 17 jany.1947
- د. علي عبد الفتاح محمد خليل: المرجع السابق، ص ٤١٤.
- (١٥) محمد ماجد ياقوت: الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي لضباط وإفراد الشرطة وثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٦٧.
- (١٦) محمد يحيى أحمد كرج: مرجع سابق، ص ٣٧٦.
- (١٧) ينظر قرارها المرقم بالقضوية رقم ٣٩٠١ في ١٩٨٦/١١/٤. أشار إليه د. علي عبد الفتاح: المرجع السابق، ص ٤١٨.
- (١٨) محمود عبد المنعم فايز: المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٤، ص ٧٦٣.
- (١٩) د. عبد العزيز صالح بن حبتور: مبادئ الإدارة العامة، ط ١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٧٠.
- (٢٠) أمين رحيم الحجامي: التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ١٢٢.
- (٢١) محمد جواد الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص ٣٧٩.
- (٢٢) علاء الدين محمد حمدان: الحرية السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الفتح، كلية القانون، جامعة ديالى، العدد (٣٨)، ٢٠٠٩، ص ١٦٢.

- (٢٣) د. مجدي مدحت النهري: قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر، ٢٠٠١، ص ٤٨.
- (٢٤) C.E.13.Mars 1953, Teinsier, ReC, 133.D. أشار إليه, 1953.735.Concl.Donnedieu ce Vabars.
- امين رحيم الحجامي: مرجع سابق، ص ١١٤ وما بعدها.
- (٢٥) د. علي عبد الفتاح محمد خليل: مرجع سابق، ص ٤٢٩.
- (٢٦) ينظر المادة (الأولى) من قانون الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري في الدولة المصري رقم (٥) لسنة ١٩٩١.
- (٢٧) ينظر حكمها في القضية المرقمة (٥٢٣) في ١٩٥٥/٢/٣، مجموعة السنة التاسعة، ص ٢٧٤، أشار إليه د. صبري جليبي أحمد عبد العال: ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، بلا اسم مطبعة، دار الكتب الوطنية، مصر، ص ٧٩٦.
- (٢٨) ينظر الفقرة (٢) من المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- (٢٩) ينظر المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٣٠) عماد صبري أحمد: الضمانات القانونية لإمام المحكمة التأديبية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤١.
- (٣١) محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٢٥٦.
- (٣٢) د. صبري جليبي أحمد عبد العال: مرجع سابق، ص ٧٨٥.
- (٣٣) ينظر الفقرة (أ) من المادة (٩٨) مكرر من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل.
- (٣٤) ينظر المادة (١٩٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- (٣٥) ينظر الفقرة (الثانية) من المادة (٢٠٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- (٣٦) سامر حميد سفر: الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١١، ص ٢٥.
- (٣٧) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٦٩٤.
- (٣٨) د. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد ١٩٨٠، ص ٨٠.
- (٣٩) د. علي هادي الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٥٩.
- (٤٠) ففي دولة الإمارات المتحدة يشير القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية الملغى سنة ١٩٧٨ في مادته رقم (٥٩) على أنه (يحظر على الموظف أن ينتمي إلى إحدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب العاملة في مجال السياسة أو أن يعمل لحسابها أو يشارك في الدعاية أو الترويج لها) أشار له د. علي عبد الفتاح محمد خليل: مرجع سابق، ص ١٧٥.
- (٤١) د. عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٦٩.
- (٤٢) د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٩، ص ٥١٤.
- (٤٣) د. السيد عبد الحميد العربي: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، من دون اسم مطبعة، من دون دار نشر، ٢٠٠٣، ص ٢٧٤.

- (٤٤) أمين رحيم الحجامي : مرجع سابق ، ص ٦٢ .
- (٤٥) د. علي عبد الفتاح محمد خليل : مرجع سابق ، ص ١٨٦ .
- (٤٦) د. صبري جليبي احمد عبد العال : مرجع سابق ، ص ٣٧٤ ، ص ٣٧٥ وما بعدها .
- (٤٧) د. محمد انيس جعفر ، د. أشرف أنس جعفر : الحقوق الدستورية للموظف العام ، من دون اسم مطبعة ، من دون دار نشر ، ٢٠١٠ ، ص ٨٨ .
- (٤٨) د. عزيزة الشريف : مبدا الحياد الوظيفي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية الشعبية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، العدد (١) ، السنة (٢٣) ، ١٩٨٢ ، ص ٧٩ ، ص ٨٥ .
- (٤٩) د. علي عبد الفتاح محمد خليل : مرجع سابق ، ص ١٩٧ ، ص ١٩٨ .
- (٥٠) ينظر البند (د) الفقرة (٢) من المادة (١) من دستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ الملغى .
- (٥١) ينظر المادة (٨٢) من دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤ الملغى .
- (٥٢) ينظر الفقرة (و) من البند (٢) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ الملغى ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٥١٣ في ١٩٣٦/٥/٩ .
- (٥٣) د. محمود سعد الدين الشريف : أصول القانون الإداري ، ج ١ ، من دون سنة طبع ، مطبعة المعارف ، من دون دار نشر ، بغداد ، ١٩٥٦ ، ص ٣٢٨ .
- (٥٤) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٦٢٥ في ١٩٧٧/١٢/١٢ .
- (٥٥) ينظر الفقرة (١) من المادة (٣٢) من قانون الجمعيات رقم (١) ١٩٦٠ الملغى ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٨٣ لسنة ١٩٦٠/٢/١ .
- (٥٦) ينظر البند (أ) من المادة (٧٢) من قانون السلطة القضائية رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٣ الملغى ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٨٠٢ في ١٩٦٣/٥/١٤ .
- (٥٧) ينظر المادة (٢٦) من دستور سنة ١٩٧٠ الملغى ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٩٠٠ في ١٩٧٠/٧/١٧ .
- (٥٨) ينظر المادة (٢) من قانون الأحزاب رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغى .
- (٥٩) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٤٠٥ في ١٣/١٠/١٩٧٤ ، أشار له د. عبد القادر الشخيلي : النظام القانوني للجزء التأديبي ، من دون سنة طبع ، دار الفكر للنشر والتوزيع ، ١٩٨٣ ، ص ١٩٢ .
- (٦٠) د. عثمان سلمان غيلان العبودي : واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط ١ ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٩٥ .
- (٦١) ينظر المادة (٣٩) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ .
- (٦٢) ينظر المادة (٩٨) من دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ .
- (٦٣) ينظر الفقرة (خامسا) من المادة (٩) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ .
- (٦٤) رشا عبد الرزاق جاسم : المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٢ .
- (٦٥) د. أنس جعفر : الوظيفة العامة ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢٢ .
- (٦٦) د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، د. محمد أنس جعفر : أصول القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٥٣١ .

- (٦٧) أمين رحيم الحجامي : مرجع سابق ، ص ١٠٥ .
- (٦٨) د. ماهر فيصل الدليهي ، د. وليد مرزعة المخزومي : المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائها لإسرار الوظيفية ، بحث منشور في مجلة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، بالعدد (١) ، سنة ٢٠١٠ ، ص ٢٢٩ .
- (٦٩) د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٢١٩ .
- (٧٠) د. غانم محمد غانم : الحماية الجنائية لإسرار الأفراد لدى الموظف العام ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ١٨ .
- (٧١) د. وليد مرزعة المخزومي : كتمان الأسرار الوظيفية وحرمة إفشائها في القانون العراقي (قراءة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، المجلد (٢٦) العدد (١) ، السنة ٢٠١١ ، ص ٦٧-٦٨ .
- (٧٢) نقلاً عن د. عثمان سلمان غيلان العبودي : مرجع سابق ، ص ٧٢ .
- (٧٣) ينظر المادة (٢) من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣ .
- (٧٤) أشار إليه أمين رحيم الحجامي : مرجع سابق ، ص ١٠٦ .
- (٧٥) ينظر الفقرة (٨) و(٩) من المادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى .
- (٧٦) ينظر المادة (٢) من قانون المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة المصري رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ .
- (٧٧) ينظر البند (سابعاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل
- (٧٨) ينظر المادة (٣٠) من قانون البريد رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٣ .
- (٧٩) ينظر المادة (٣٢٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- (٨٠) ينظر المادة (١٧٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- (٨١) ينظر الفقرة (ثالثاً) من المادة (٣) من نظام الامتحانات العامة رقم ١٨ لسنة ١٩٨٧ ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣١٦٦ لسنة ١٩٨٧ .
- (٨٢) ينظر الفقرة (ثامناً) من المادة (١) من تعليمات نموذج قواعد السلوك الوظيفي الملحق في التعديل الأول لتعليمات قواعد السلوك رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ .
- (٨٣) ينظر الفقرة (خامساً) من المادة (١٢) من تعليمات الرقابة على استخدام مصادر النشاط الإشعاعي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ .
- (٨٤) د. السيد عبد الحميد العربي : مرجع سابق ، ص ٧٩ .
- (٨٥) د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام دراسة مقارنة مصر وفرنسا ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٥٨ .
- (٨٦) د. خالد مصطفى فهمي : حرية الرأي والتعبير ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧ .
- (٨٧) د. علي عبد العالي الاسدي : حرية الرأي بين القانون والشرعية الإسلامية (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الحقوق العلمية ، جامعة كربلاء ، العدد الأول ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣١ .
- (٨٨) د. علي محمد اليأس ، علي عليان أبوزيد : حقوق الإنسان وحياته ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر ، عمان . الأردن ، ٢٠٠٩ ، ص ١٠٨ .

- (٨٩) د. صبري جليبي احمد عبد العال : مرجع سابق ، ص ١٣٧ .
- (٩٠) ينظر المادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة سنة ١٩٤٨ .
- (٩١) ينظر المادة (١٠) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ آب ١٧٨٩ .
- (٩٢) ينظر المادة (١١) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ آب ١٧٨٩ .
- (٩٣) د. طارق حسنين الزيات : مرجع سابق ، ص ٩٠ .
- (٩٤) محمد جواد الملط : مرجع سابق ، ص ١٦٧ .
- (٩٥) د. السيد عبد الحميد العربي : مرجع سابق ، ص ٨١ .
- (٩٦) ينظر المادة (٦٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ الحالي .
- (٩٧) د. نبيلة عبد الحليم كامل : الوظيفة العامة وفق احكام القانون الاداري في مصر وفرنسا ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٢٣ .
- (٩٨) أمين رحيم الحجامي : مرجع سابق ، ص ٧٠ .
- (٩٩) د. صبري جليبي احمد عبد العال : مرجع سابق ، ص ١٥٠ .
- (١٠٠) ينظر المادة (١٢) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى .
- (١٠١) ينظر المادة (١٠) من دستور سنة ١٩٥٨ الملغى .
- (١٠٢) ينظر المادة (٢٩) من دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤ الملغى .
- (١٠٣) ينظر المادة (٣١) من دستور سنة ١٩٦٨ الملغى .
- (١٠٤) ينظر المادة (٢٦) من دستور سنة ١٩٧٠ الملغى .
- (١٠٥) عبد القادر محمد القيسي : مرجع سابق ، ص ٣١٣ .
- (١٠٦) صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي : دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الاداري في العراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٣٩ .
- (١٠٧) ينظر البند (ب) من المادة (١٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى .
- (١٠٨) ينظر البند (أولا) من المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٠٩) د. صبري جليبي احمد عبد العال : مرجع سابق ، ص ٧٤١ .
- (١١٠) د. عثمان سلمان غيلان العبودي : مرجع سابق ، ص ١١-١٠ .
- (١١١) د. علي عبد الفتاح محمد خليل : مرجع سابق ، ص ٤٤٠ .
- (١١٢) شفيق عبد المجيد الحديدي : مرجع سابق ، ص ١٤٦ .
- (١١٣) محمد نجم جلاب الدريبي : حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ص ١٧١ .
- (١١٤) د. السيد عبد الحميد العربي : مرجع سابق ، ص ٥٨٩ .
- (١١٥) د. طارق حسنين الزيات : مرجع سابق ، ص ٢٩٧ .
- (١١٦) مصطفى سالم مصطفى النجفي : المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة) ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٤ ، ص ٣١٤ .