



AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW



ISSN:3006- 0605

DOI:10.58255

مجلة النهرين للعلوم القانونية

العدد: خاص المجلد: ٢٦ تموز ٢٠٢٤

Received:6/1/2024

Accepted: 3/6/2024

Published: 1/7/2024



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

واجبا الولاء والتحفظ ضرورة تشريعية لحماية الموظف العام تجاه الإدارة

إعداد الباحث

م.م.محمود شاكر ياسين الحاجو

ملخص

تقتضي حرية التعبير عن الرأي ان يتمتع الانسان بالمجال الكافي والبيئة الملائمة لكي يعبر عن رأيه بكل انسيابية دونما ضغوطات ، ولكن هذه الحرية ليست على اطلاقها وانما تقيدتها القوانين وتحدها الأنظمة وتقابلها بعض الواجبات والالتزامات ، وهذا يظهر جلياً في إطار الوظيفة العامة ، ولا سيما ان الموظف العام يخضع لنظام قانوني وهيكل مؤسسي وهرم إداري يجعل ممارسة الحريات ليست كما هي الحال خارج الوظيفة العامة ، فتفرض القوانين الوظيفية عادةً جملة من القيود او الواجبات او المحظورات ، وذلك لضمان حيادية الموظف العام وتقديم الخدمات وسير المرفق العام بانتظام واطراد وان لا تؤثر آراء الموظف العام وأفكاره وتوجهاته التي يعبر عنها على الأداء الوظيفي مما قد يسبب التشويه لهذا المرفق ، سواء كانت هذه الآراء سياسية او حزبية او شخصية ، ومن هذه الواجبات واجب الولاء وواجب التحفظ وهذين الواجبين يتداخل مع معناهما واجبات اخرى مثل كتمان السر والحياد الوظيفي وحتى واجب طاعة الرؤساء لكن هذا لا يعني ان تتعسف الإدارة في انتهاك حرية الرأي للموظف العام وتجعله أداة صماء وتفرض عليه الجمود ، وبسبب غياب النص الصريح على هذين الواجبين ، فالأولى بالمشرع ان يتلافى هذا الغموض بأن ينص صراحة على واجب التحفظ

وواجب الولاء ضمن الواجبات والمحظورات المفروضة على الموظف العام في قانون انضباط موظفي الدولة ، كي لا يترك تفسير ما يندرج تحت مفهوم الإخلال بواجب التحفظ لتقدير الإدارة ، ولكي يكون الموظف يحيط علماً بما يفرضه عليه هذا الواجب إذا حدده القانون ونص عليه ، فيتجنب مخالفته والإخلال به سلفاً .

المقدمة

ان حرية التعبير عن الرأي تستلزم ان يتوفر للإنسان المجال الكافي والملائم حتى يعبر عن رأيه بحرية من غير ضغوطات ، ولا يمكن ان تكون هذه الحرية مطلقة لا تقيدتها القوانين ولا تحد منها الأنظمة وتقابلها بعض الواجبات والالتزامات ، وهذا ما يظهر واضحاً في الوظيفة العامة ، وان الموظف العام مفروض عليه نظام قانوني وسلم إداري لا يستطيع في ظله ان يمارس الحقوق والحريات كما لو كان غير موظف ! فهو أمام مجموعة قيود وواجبات تنص عليها القوانين الوظيفية وذلك لكي يخضع الموظف العام لنظام يحكم عمله ويضمن حياديته اتجاه الإدارة واتجاه المواطنين ويحافظ على سير المرفق العام بانتظام وإطراد ، وان لا تكون الوظيفة العامة والمؤسسة مكاناً لتعبير الموظف العام عن افكاره وآراءه وتكون ساحة لتبادل التوجهات والنقاشات وتبني الانتماءات الحزبية والسياسية ، ومن هذه الواجبات وأهمها واجب التحفظ وواجب الولاء .

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في الإجابة على تساؤلات وهي ان الواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة سواء أكانت واجب التحفظ او الولاء او كتمان السر او طاعة الرئيس الإداري هي قيود ومحظورات لا بد منها للعمل الإداري داخل الوظيفة العامة ، ولكن هل تؤثر هذه الواجبات على حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه وتبني الأفكار والآراء الخاصة به ؟ وهل من حق الإدارة بناءً على السلطة التقديرية الممنوحة لها بموجب القانون ان تقيد حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه الى الحد الذي يمنعه من ممارسة هذه الحرية ويؤدي الى حرمانه من حق أقرته الدساتير ؟ وكيف للموظف ان يكون بمأمن من سلطة الإدارة التقديرية إذا كانت التشريعات الخاصة ببعض هذه الواجبات يكتنفها الغموض ويعتريها الإبهام وكيف يكون تكليف إخلال الموظف بهذه الواجبات من قبل الإدارة أو القضاء ؟

أهمية البحث

يمكن ان تتلخص أهمية هذا البحث في محورين رئيسيين :
 أولاً : التركيز على التفرقة بين حرية الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة في التعبير عن رأيه وتبني ما يشاء من الأفكار والمبادئ الخاصة به ، وبين الواجبات التي تفرضها الوظيفة العامة وتنص عليها القوانين الوظيفية والتي من شأنها ان تحدد عمل الموظف وتضبط سلوكه الوظيفي وتوجهاته حتي لا يخرج الموظف عن النظام ويعطل سير المرفق العام .
 ثانياً : إلفات النظر الى النقص او الغموض في التشريعات الخاصة بالموظف العام فيما يخص غياب النص صراحةً على واجب التحفظ وواجب الولاء في التشريع العراقي ، ومحاولة ذكر النصوص المتضمنة لهذه الواجبات في القوانين الأخرى المقارنة مع قوانيننا من أجل الوقوف عليها والاقتراح على أصحاب الاختصاص في السلطة التشريعية بتشريع قوانين تنظم هذين الواجبين .

المبحث الاول

مفهوم واجبي التحفظ والولاء

يقتضي البحث في موضوع هذين الواجبين الوقوف على تعريف كل منهما وبيان مفهومهما وتاريخ نشأة وظهور هذين المصطلحين ومدى اهمية وتأثير هذه الواجبات على حرية الموظف العام والوظيفة العامة.

الفرع الأول / التعريف بواجب التحفظ والولاء الوظيفي

بداية لا بد من تعريف مصطلحي التحفظ والولاء في اللغة ، إضافة الى تعريفهما من الناحية الاصطلاحية وحسب ما جاءت به تعريفات الباحثين وتوصلت اليه من خلال دراسة هذا الموضوع والوقوف على حيثياته .

أولاً : تعريف واجب التحفظ :

لغةً :

التحفظ : قلة الغفلة في الأمور والكلام والتيقظ من السقطة كأنه على حذر من السقوط (١)،
(و) تَحَفَّظَ عن الشيء ومنه : احترز ، صانه في قوله أو رأيه : قيَّده ولم يُطلقه (٢).
اصطلاحاً : عرف الفقهاء والباحثين عدة تعريفات لواجب التحفظ فقد عرفه الفقيه (رين شابييس) بأنه : " واجب الاعتدال في التعبير العلني عن الآراء الشخصية وكذا السياسية (٣).
وعرفه (بلانتي) : " التزام الموظف اثناء ممارسة حرية التعبير العلني بان لا يعبر عن رأيه بطريقة تجاوز الحد اللائق إذا استخدم الفاظ مهينة او تمثل نوعاً من السب والتحقير في مواجهة السلطات العامة لا يستطيع ان يتخذ من حرية الرأي وسيلة لمهاجمة زملائه او رؤسائه في المرفق الذي يعمل فيه (٤).
وعرفه أيضاً (اندريه دي لوبادير) : " امتناع الموظف اثناء العمل او بعده عن التعبير عن رأيه بشكل غير لائق ولا يتناسب مع الوظيفة الإدارية (٥).
وعُرف أيضاً : " تعبير الموظف العام عن آراءه بطريقة بعيدة عن التجريح او التشهير او التطاول او التمرد او المساس بالمرفق العام او بالسلطات العامة في الدولة (٦)
وعرفه الدكتور عادل الطبطبائي : " عبارة عن نوع من تصحيح السلوك ، او تهذيب التصرف ، او يفترض بالموظف الحصانة والأدب في أقواله ، وحسن النية في أفعاله ، والاعتدال في سلوكه على وجه العموم (٧).

(١) الإمام ابن منظور، لسان العرب، ج٣، ط٣، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٩، ص٢٤٣.

(٢) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٤، ص١٨٥.

(٣) احمد ملوكي، واجب التحفظ في الوظيفة العمومية، بحث منشور في مجلة المنارة لدراسات القانونية والادارية، المجلد ٢٠١٨، العدد ٢٢، في ٣١-٣-٢٠١٨، المغرب، ص ٢.

(٤) محمود شاكر ياسين الحاجو، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة الماسة بحقوق وحرريات الموظف العام، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق- جامعة الموصل، الموصل، ٢٠٢٢، ص٧٥.

(٥) د. صبري جلبي عبد العال ، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحرريات السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٠، ص ٦٩٧.

(٦) د. احمد قاسم علي شرهان السوداني، م،م . علي دوحى عذافة، النظام القانوني لواجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٤٦٧٥-٢٥٢١- ISSN ، كلية القانون جامعة ميسان، العراق، ص ١٦٦.

(٧) د. عادل الطبطبائي ، واجب الموظف في التحفظ في سلوكه العام ، مجلس النشر العلمي ، الكويت ، ١٩٨٦، ص ١٥٥.

وقد خلصنا الى تعريفه في رسالتنا للماجستير بأنه : " ان يتجنب الموظف العام أثناء عمله في وظيفته أو خارجها كل ما من شأنه ان يضر بالوظيفة العامة أو رؤسائه الإداريين أو مركزه الوظيفي قولاً أو فعلاً " (١).

ثانياً : تعريف واجب الولاء :

لغةً :

الولاء : الولاء : التبعية ، والى : تابع (٢) ، والموالاة : ضد المعادة (٣).

اصطلاحاً :

يمكن تعريفه بأنه : " اخلاص الموظف وتقانيه في القيام بمهام وظيفته وتنفيذ سياسية الحكومة بكل رضا ووفاء ، وعلى الموظف ان لا يجرّح في سياسة الحكومة ، وعلى الموظف عند التزامه بواجب الولاء ان يتنازل عن بعض حقوقه السياسية ، إذا ممارستها تتعارض مع التزامه بالولاء وتضطرم به (٤).

الفرع الثاني / مفهوم واجب التحفظ والولاء

أولاً : مفهوم واجب التحفظ ونشأته :

يتداخل مفهوم واجب التحفظ مع مفاهيم واجبات أخرى مثل واجب كتمان السر المهني والوظيفي وواجب الحياد الوظيفي ، ويتشابه معهما من حيث الشكل ، فكل هذه الواجبات تلزم الموظف بان يتمتع عن مجموعة افعال وسلوكيات (٥)

ويختلف مضمون هذا الواجب تبعاً لاختلاف النظام السياسي والاجتماعي الذي تعتقه الدولة ، فعلى الموظف في ظل الانظمة الدكتاتورية ان يكون أكثر التزاماً بواجب التحفظ ، وقد يصل ذلك الى حد التطابق التام مع أفكار ومبادئ الحكومة السياسية ، ويكون أداة تعبر عن توجه ومنهج الإدارة ، فترى الدول والانظمة ذات الحزب الواحد تطلب او تفرض في أحيان كثيرة على موظفيها الانتماء الى الحزب الحاكم ، بخلاف الدول التي تتبنى النظام الديمقراطي تجد الموظفين فيها يتمتعون بقر أكبر من الحرية في التعبير عن آرائهم وتوجهاتهم ، وان كانت تعارض سياسة الحكومة ، مادام هؤلاء الموظفون يلتزمون بما يفرضه عليهم واجب التحفظ (٦).

وإذا سلمنا ان الموظف يتوجب عليه الالتزام بالتحفظ اتجاه المرفق الذي يعمل به، وان لا يأتي بسلوك يؤثر على واجب التحفظ الذي يلتزم به هذا المرفق وتلتزم به الإدارة، فالأصل ان يسترد الموظف العام حريته خارج نطاق الوظيفة وعند انتهاء العمل ، ولكن لا يمنع هذا الأصل من الاستثناء المتمثل بمراعاة الموظف العام لمركزه الوظيفي في حياته الشخصية ، فلا يمكن الفصل التام بين الحياة الخاصة والحياة العملية الوظيفية ، فالكثير من التصرفات والأفعال في حياة الموظف الخاصة تؤثر تأثيراً ملحوظاً في عمله الوظيفي، ومركزه في دائرته ، وبالتالي تمس بصورة غير مباشرة استقلال

(١) محمود شاكراً ياسين الحاجو، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة الماسة بحقوق وحرريات الموظف العام، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٢) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، تحقيق: انس محمد الشامي، زكريا جابر أحمد، ط ١، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٧٨١.

(٣) الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٩، ص ٦٥٠.

(٤) د. صبري جليبي عبد العال ، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحرريات السياسية ، مصدر سابق، ص ٧٧١ .

(٥) سعدي نجيب، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة تطوير العدد ١-٢٠٢٢، المجلد ٠٩، تاريخ النشر ١-٧-٢٠٢٢، ص ١٣٣.

(٦) د. احمد قاسم علي شرهان السوداني، م، م. علي دوحى عذافة، النظام القانوني لواجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٦٦.

وكرامة وظيفته، والمرفق الذي يعمل به سلباً أو ايجاباً ، وهذه هي الحكمة من الزام الموظف العام بواجب التحفظ داخل وخارج الوظيفة العامة (١).

نشأة واجب التحفظ :

يذكر الفقيه piquemal ان اول استعمال لمصطلح التحفظ كان في حكم Terisse سنة ١٩١٩ والذي مفاده ان سكرتير العمدة كان قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه وذلك بسبب الطريقة التي خاض بها معركته الانتخابية والتي تتعارض مع الالتزام بواجب التحفظ ، وأيد مجلس الدولة الفرنسي قرار فضله نتيجة لإخلاله بالالتزام الذي تفرضه عليه وظيفته العامة ، ومن هنا جاءت التشريعات الخاصة تقرر هذا الواجب ، وضرورة التزام رجال الإدارة والموظفين بهذا الواجب (٢). وبالتالي كان القضاء الفرنسي متمثلاً بمجلس الدولة هو السباق لفكرة التحفظ وأول من أشار اليه في الحكم المذكور حيث أشار اليه بمصطلح (Reserve) (٣).

ثانياً : مفهوم واجب الولاء :

ميز الفقه الفرنسي بين نوعين من الولاء :

الأول : الولاء للأمة أو (الولاء الوطني) :

ومفاده ان الموظف العام وان كان ليس ملزماً باعتناق وتبني مذهب سياسي معين او لسياسة الحكومة ، الا انه ملزم بالولاء تجاه الوطن والأمة ، ويتمثل ذلك باحترام نص القانون وان لا يسلك الموظف اي سلوك يتعارض مع ما يمليه عليه الضمير الوطني .

الثاني : الولاء تجاه الحكومة (التزام حد أدنى من الولاء) :

في هذا المجال ميز مجلس الدولة الفرنسي بين الوظائف الفنية والوظائف السياسية ، ورغم ذلك فإن الوظائف الفنية لا تعفي الموظف من الالتزام بالولاء تجاه رؤوسه إذا كان عدم التزامه بذلك الولاء يضر بالوظيفة ويؤثر على أدائها .

والحد الأدنى مقصود به الالتزام السلبي بعدم اتخاذ اي موقف معارض للحكومة ، حتى ولو لم يكن هناك نص تشريعي بذلك ، وقد أخذ بهذا المبدأ قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، فقد عوقب أحد قواد الجيش لإدلائه أمام الضباط والجنود بعبارات تمس الحكومة (٤).

(١) د. عادل الطبطبائي ، واجب الموظف في التحفظ في سلوكه العام ، مصدر سابق ، ص ١٥٤ .
(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Terrisse) في ١٩١٩ ، أشار اليه الدكتور عادل الطبطبائي ، نفس المصدر ، ص ١٤٨ .

(٣) واجب التحفظ = obligation de reserve , devoir de reserve ، القاموس الفرنسي (Reverso Context) ، متحصل عليه من الانترنت : <https://context.reverso.net> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤-٢-١٨ .

(٤) عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، اطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٧، ص ١٦٥-١٦٦ .

المبحث الثاني

تحديد مضمون واجب التحفظ وطبيعته القانونية

ليست الغاية من الخوض في تفاصيل واجب التحفظ والولاء هي سرد ما تناولته المصادر والباحثين في هذا المجال وإعادتها الغير مبررة ، فسكتفي بما مهدنا له في المبحث الأول من التعريفات ونشأة هذا الواجب ، ونتناول المضمون والطبيعة عبر عدة محاور وتساؤلات ومشاكل يمكن ملاحظتها اليوم في الواقع الاداري والوظيفي والفات النظر الى سبل معالجتها .

الفرع الأول / مضمون واجب التحفظ

أولاً : هل واجب التحفظ محدد ام متغير ؟

توصل الفقه الفرنسي الى ان مضمون واجب التحفظ لا يزال متغير ويعتمد على نتائج المواقف التي يتخذها الموظفون ، فيجعل تحديد مضمون هذا الواجب من الصعوبة بمكان ، ومن خلال اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي يمكن التوصل الى القواعد التالية :

- اذا كان الالتزام بواجب التحفظ التزاماً سلبياً (الامتناع عن عمل) الا انه يجب توافر عملاً فريداً يحمل صفة العلانية ، فهذا الالتزام ليس مفترضاً وانما يجب ان تبرهنه وتثبتته افعال الموظف .
- إبداء رأي الموظف كأصل لا يعد خطأ تأديبياً ، ولكنه يكتسب صفة الخطأ إذا ما شكل تأثيراً على الوظيفة العامة .
- ليس مهماً وقوع الافعال من قبل الموظف اثناء الخدمة أو خارجها بقدر اهمية ان تكون هذه الأفعال لا تتفق مع كرامة العمل والوظيفة التي يباشرها الموظف (١).
- اختلاف الالتزام بالتحفظ من وظيفة الى أخرى فمثلاً اساتذة التعليم العالي في الجامعات يتمتعون بقدر أكبر من الحرية في إبداء آرائهم العلمية والأدبية والقانونية ، مع التزامهم بعدم اتخاذ هذه الوظيفة فرصة للنيل من الحكومة وسياستها .

في حين يتسع مفهوم التحفظ في الوظائف الخاصة او الأمنية والعسكرية ، كذلك يتغير مفهوم الالتزام بالتحفظ تبعاً لمكان الوظيفة ، فالموظفين في السلك الدبلوماسي خارج البلاد عليهم قدر أكبر من الالتزام بالتحفظ لأنهم يمثلون سياسية الحكومة ويعبرون عن سيادتها.

- الالتزام بالتحفظ غير محدد بفترة زمنية معينة وليس مرتبطاً بالضرورة بالحياة الوظيفية او سنين الخدمة ، فقد يستمر الى ما بعد الإحالة على التقاعد ، إذا ما

باشر هذا الموظف المتقاعد نشاطاً أو عملاً لا يتفق وشرف الوظيفة أو أدلى بمعلومات كان ملزماً بالتحفظ عليها .

ثانياً : غموض واجب التحفظ مساحة للموظف ام سلاح بيد الإدارة ؟

ان عدم وضوح مفهوم واجب التحفظ وحمله لأكثر من معنى يجعله يتأرجح في تكييف معنى الإخلال لما يعد التزاماً للتحفظ بين حرية الموظف العام في التعبير عن رأيه وبين سلطة الإدارة في ضبط سلوك الموظف والالتزام بعدم المساس بالوظيفة العامة بأي ضرر ، ولا يمكن التسليم بوضع محدد في كل الأحوال ، ففي الانظمة الديمقراطية والتي يتمتع بها الموظف بحرية واسعة في التعبير عن رأيه قد يشكل هذا الغموض مجالاً رحباً للموظف ليعبر عن أفكاره وتوجهاته وينتقد سياسية الإدارة دون تجريح أو وبالتالي يتحقق المعنى الواسع لحرية التعبير ويضيق معنى الالتزام بالتحفظ ، اما في

(١) عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، مصدر سابق ، ص ١٧٧.

الأنظمة ذات الحزب الواحد أو الدكتاتوريات والدول البولييسية تجد العكس فتتسع دائرة الالتزام بالتحفظ على الموظف العام وتنقلص حريته في التعبير عن رأيه ، مما قد يجعل الإدارة تتعسف في استعمال سلطاتها وامتيازها على الموظف وتصل الى حد الانتهاك لحرية التعبير وتجميد الموظف ، فينبغي التوازن والتوافق وان لا يؤدي كل من حرية التعبير عن الرأي والالتزام بواجب التحفظ الى الانتقاص من أحدهما وإحداث فجوة بين كل من الحق والواجب .

الفرع الثاني / الموظف العام بين معيار الكفاءة والولاء الحزبي

مفهوم الغنيمة عندنا !

يقول أحدهم : " ان العلاقة بين الحزبية والوظيفة العامة تنطلق من عقلية (الغنيمة) التي تشكل أحد مكونات العقل العربي وربما تتجاوز في بعض البلدان العربية احتكار الوظيفة العامة الى الهيمنة على مقدرات البلاد فيصبح الحزب المسيطر أو الفرد أو الجماعة الحاكمة متحكماً بهذه المقدرات دون ان يراجعة أحد في ذلك " .

ويرد قائل : لا يفوتنا ان عقلية الغنيمة () موجودة في الممارسات والوظائف في الغرب ولكن في حدود القانون وتتعلق عادةً بالمناصب الكبرى المحيطة بالحاكم ، دون المساس بالإدارة ومناصبها التي تم شغلها حسب معايير الكفاءة لا الولاء ، فيرى هؤلاء الماسكين على السلطة عندنا ان السلطة جعلت الوظائف حقاً أصيلاً مكتسباً لهم ، وغنائم بمفهومها الحرفي المجرد بناءً على الولاءات والمجاملات والوساطات دون اي اعتبار لمعايير الجدارة والكفاءة () .

الوظيفة خدمة عامة أم امتياز فردي ؟

على الموظف العام مهما علا منصبه أو ارتفعت مكانته أو توسعت صلاحياته ان يعي ويدرك انه في خدمة المرفق العام وجمهور المواطنين المستفيدين من هذا المرفق وان يسخر الامكانيات التي توفرها الدولة والامتيازات في تحقيق المصلحة العامة لا المصلحة الخاصة ! ولكن وللأسف الكثير من الموظفين جعل هذه الوظيفة التي تقلدها مكسباً وصير هذه الأمانة مغرمًا ، وضيق على المواطنين وعرقل انجاز معاملاتهم وبالتالي عطل المرفق العام وأضر بالمصلحة العامة .

الفرع الثالث / خطورة الخندقة الحزبية داخل أروقة الوظيفة !

نص قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ في فصله الخامس (الحقوق والحريات) في المادة (٢٤/ خامساً) على : ((المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزبية)) () .

() نظام الغنائم ، (Spoils system) : المعروف أيضاً باسم (نظام المحسوبية) هو ممارسة يمنح فيها أي حزب سياسي ، بعد فوزه في الانتخابات ، وظائف الخدمة المدنية الحكومية لمؤيديه وأصدقائه واقاربه كمكافأة للعمل على تحقيق النصر وكحافز لمواصلة العمل للحزب - على عكس نظام الجدارة ، حيث يتم منح المكاتب على أساس قدر من الجدارة، بغض النظر عن النشاط السياسي . متحصل عليه من شبكة الانترنت : <https://ar.gov-civ-guarda.pt/spoils-system> تاريخ الزيارة ٢٠٢٤-٢-١٨ .

() رجاء عاطف، الوظيفة العامة .. بين معايير الكفاءة ونفوذ الولاءات الحزبية، استطلاع منشور في مجلة الثورة في ١٩-١-٢٠١٥، صنعاء ، ص ٢ .

() قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ .

كما نجد ان قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ المعدل قد منع الموظف او المكلف بخدمة عامة من القيام بالعمل الحزبي ، او ممارسة التوجيهات التي من شأنها ان تتعارض والحياد المطلوب من قيامه بواجباته الرسمية).

وعلى الرغم من هذه النصوص والمحظورات على الموظف العام الا ان الوظيفة العامة في بعض المؤسسات ان لم تكن اغلبها اصبحت ساحة للمناوشات والمناكفات الحزبية ، وينقسم الموظفون في المؤسسة الواحدة الى فريقين او ثلاثة بحسب الولاءات الحزبية بل داخل القسم الواحد وحتى الشعبة الواحدة ، ويؤدي ذلك بدوره الى جو من التوتر وتصفية الحسابات وعدم التعاون بينهم في أداء عملهم ومهامهم الوظيفية .

وتكمن الخطورة فيما نشهده اليوم من لغة الوعيد والتهديد وتبني مبدأ الإقصاء والتهميش للآخر المخالف ، وهذا يضعف بشكل كبير مركز الموظف القانوني ويجعله عرضة للإقصاء او التأديب إذا ما خالف رئيسه الإداري أو مسؤوله الأعلى في الفكر والتوجه والانتماء الحزبي . فلا بد من التشديد على حياد الموظف من المكاسب والتوجهات الحزبية قبل فوات الأوان مع إقرارنا بصعوبة المحافظة على حيادية وولاء الموظف في ظل الواقع اليوم وسيطرة الأحزاب السياسية على جميع مفاصل الدولة ومؤسساتها .

الفرع الرابع / استغلال الوظيفة للعمل الحزبي إخلال صريح بواجب التحفظ

على الموظف العام ان يوجه جهده وان يستثمر وقته أثناء عمله الوظيفي لخدمة الوظيفة العامة وخدمة المواطنين بكل تجرد وحيادية ، لا أن يكرس نفسه لدعاية سياسية أو دينية ، ويجب عليه ان لا يسخر نفوذه الوظيفي في غير موضعه وتسييس الملاكات الوظيفية لأهداف تنقيفية او ترويجية لنشاط حزبي او معركة انتخابية (٢)، كاستغلال مركزه الوظيفي او منصبه الإداري للترويج عن نفسه او تكليف الموظفين العاملين عنده بالترويج له سواء كان ذلك اختياراً منهم أو إجباراً ، فإن هذا العمل يعد إخلالاً وخرقاً واضحاً لما يمليه عليه واجب الالتزام بالتحفظ ، ولا يتفق أو ينسجم مع عمومية الوظيفة العامة او مقتضيات المصلحة العامة ، وبالتالي يستوجب هذا الفعل الجزاء التأديبي المناسب من قبل الإدارة تجاه هذا الموظف .

فقد نص قانون الاحزاب رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ في الادة (١٧/ ثانياً) منه : الحظر على الأحزاب السياسية من أي اتصال بالدوائر والمؤسسات الحكومية او تكوين علاقات معها (٣). المادة السابقة حظرت على المؤسسات والدوائر الحكومية مجرد التواصل مع الاحزاب السياسية او التنسيق معها ، فما بالك بمن يجعل الوظيفة والمؤسسة الرسمية مكاناً للترويج السياسي والانتخابي !!

كما نصّت المادة (٥٢) من قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ على ما يلي : ((يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة كل من قام بأي نشاط او استقطاب او تنظيم حزبي او تنظيم سياسي داخل صفوف الجيش او قوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى والقضاء وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات)).

(د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط١ ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص 36 .

(د. احمد قاسم علي شرهان السوداني، م،م . علي دوحى عذافة، النظام القانوني لواجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٦٧ .

(أ) محمود شاكر ياسين الحاجو، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة الماسة بحقوق وحرريات الموظف العام، مصدر سابق، ص ٨٠-٨١.

وكيف سيتم تنفيذ هذا القانون في هذه المؤسسات التي ما زالت ولا زالت حكرًا على هذا التنظيم السياسي أو ذاك أو هذا الحزب أو غيره(١).

الفرع الخامس / مدى قانونية معيار الملائمة السياسية في الوظائف العليا

من يشغل الوظائف العليا عليه الالتزام بأقصى درجات التحفظ عند إبداء آراءه ، وذلك بسبب الطبيعة الخاصة لهذه الوظائف ، وأنها تعتبر وظائف تمثل الحكومة ويقع عليها عبء تنفيذ سياستها وبالتالي يتعين على شاغلي هذه الوظائف الالتزام بأعلى قدر من الولاء للسلطة ، ويرجع تعيين وعزل أصحاب هذه الوظائف لإرادة الحكومة وتقديرها المطلق ورهن سلطتها ، مما يفرض على شاغليها ليس التحفظ فحسب وإنما قد يصل ذلك إلى الولاء السياسي (٢).

وهناك معيارين للملائمة السياسية في الوظائف العليا :

المعيار الأول : معيار تحديد بعض الوظائف على سبيل الحصر :

فقد حدد المشرع الفرنسي هذه الوظائف بمرسوم رقم ٨٥-٧٧٩ في ٢٤ يوليو لسنة ١٩٨٥ عدد من هذه الوظائف وهي :

- سكرتير عام للحكومة
- السكرتير العام للدفاع الوطني
- رئيس مرافق التفتيش العام للإدارة
- مدير المرافق بالشرطة
- رئيس مكاتب التفتيش العام للوزارات
- مدير الإدارات اللامركزية (٣).

وفي مصر عندما حدد القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف القيادية في الجهاز الإداري للدولة أورد لها تعريفاً : " وهي تلك الوظائف التي يتولى شاغلوها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج والخدمات أو تصريف شؤون الجهات التي يعملون بها من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى أو ما يعادلها " (٤).

ونصت المادة (١٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧ على الوظائف القيادية يكون التعيين فيها بقرار من رئيس الجمهورية (٥).

(١) محمد مهدي، خدمة المواطنين فوق الولاءات الحزبية، مقال منشور على جريدة الدستور في ١٠-٢-٢٠٢٠ ، رقم المحتوى ٤٢٨١ ، ص ٢. متحصل عليه من الانترنت : <https://www.addustor.com/content.php> تاريخ الزيارة ١٨-٢-٢٠٢٤ .

(٢) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر ، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة أسيوط ، مصر ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٢٤ .

(٣) د. علي عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٢٧-٤٢٨ .

(٤) محمود شاكر ياسين الحاجو ، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة الماسة بحقوق وحريات الموظف العام ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .

(٥) قانون العاملين المدنيين المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧ .

المعيار الثاني : معيار طبيعة الوظيفة العليا :

استبعد قضاء مجلس الدولة الفرنسي بعض الموظفين من تطبيق القواعد الخاصة بشاغلي الوظائف العليا ، وأضاف طائفة أخرى لفئة هذه الوظائف ، واستند الى معيار الوظيفة ذاتها ، فلم يعد يشير المجلس الى ورود الوظيفة ضمن التعداد الوارد بالنص القانوني سابق الذكر ، واكتفى ببيان طبيعة الوظيفة ذاتها(1).

والأفضل من وجهة نظرنا بالنسبة للتشريعات في العراق الأخذ بتحديد الوظائف العليا على سبيل الحصر حتى يكون شاغلي هذه الوظائف على علم بطبيعة عملهم ومدى التزامهم بالولاء والتحفظ اتجاه الحكومة وتنفيذ سياستها ، ولا يكون تحديد ما هو من قبيل الملائمة السياسية من عدمها في التعيين والعزل راجعاً لتقدير الحكومة ورهن إرادتها دون تحديد مسبق للوظائف العليا على سبيل الحصر .

الخاتمة

بناءً على ما تقدم ومن خلال البحث في طبيعة ومفهوم واجبي الولاء والتحفظ في إطار الوظيفة العامة ومدى التأثير الذي تفرضه هذه الواجبات والالتزامات على حرية التعبير عن الرأي بالنسبة للموظف العام ، ولضرورة تحديد الأفعال التي يأتيها الموظف وتشكل خرقاً للالتزام بالواجبات المذكورة حاولنا ان نخرج بالاستنتاجات والتوصيات التالية :

الاستنتاجات :

أولاً / يتبين من خلال الدراسة ان المشرع العراقي قد منع طائفة معينة من الانتماء للأحزاب السياسية حفاظاً على استقلال الوظيفة العامة والحياد الوظيفي وذلك في المادة (٩ / خامساً) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ . وذلك لأن المشرع قد ارتأى أن عضوية هؤلاء الموظفين في التنظيمات السياسية تؤثر في ولائهم وتحفظهم في نشاطهم الوظيفي .

ثانياً / أشار المشرع العراقي الى واجب التحفظ والحياد الوظيفي ضمناً في المواد (٤ / ثامناً) والمادة (٥ / اربعة عشرة) ضمن محظورات وواجبات الموظف في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، بخلاف واجب كتمان السر الوظيفي الذي اشار اليه صراحة .

ثالثاً / تبين لنا من خلال الوقوف على مفهوم واجب التحفظ صعوبة تحديد مضمون هذا الواجب فهو واجب يختلط مفهومه مع مفاهيم واجبات أخرى كالحياد وكتمان السر وكذلك الولاء ، إضافة الى صعوبة تحديد الأفعال التي تشكل إخلالاً بالالتزام بهذا الواجب فتحديده يعتمد على النتائج المترتبة على المواقف والأفعال التي يسلكها الموظف ، مع تغير درجة الالتزام به تبعاً لتغير نوع ومكان وزمان الوظيفة التي يشغلها الموظف .

رابعاً / تبين لنا أيضاً ان العلاقة بين معياري الكفاءة والولاء الحزبي علاقة عكسية فكلما ارتفعت ظاهرة الولاءات الحزبية والسياسية في الوظيفة العامة تقلصت بالمقابل معايير الكفاءة والجدارة والخبرة ، والعكس صحيح .

التوصيات :

(١) السيد عبد الحميد محمد عبد القادر ، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ٥٢٥ .

أولاً / ندعو المشرع العراقي الى ضرورة تشريع قانون خاص بواجب التحفظ من خلال تحديد الأفعال ولو على سبيل المثال لا الحصر ، لإقرارنا بصعوبة حصر جميع الأفعال التي يأتيها الموظف العام والتي تشكل خرقاً أو إخلالاً بالالتزام بالتحفظ في قالب محدد أو التكهن بها سلفاً .

ثانياً / فيما يخص الملائمة السياسية في الوظائف العليا والخاصة نقترح على الإدارات بمحاولة التوفيق بين معيار تحديد بعض الوظائف على سبيل الحصر وبين معيار طبيعة الوظيفة ذاتها ، مع الأخذ بالاكتفاء بعدم التوسع في المعيار الثاني حتى لا يكون عزل الموظف لعدم الملائمة السياسية رهن إرادة الإدارة المنفردة كما اسلفنا وتحت طائلة السلطة التقديرية .

ثالثاً / ضرورة التشديد بفرض الجزاءات التأديبية من قبل الإدارات في المؤسسات كافة على أي موظف أو مسؤول إداري يستغل الوظيفة العامة ومواردها أو الموظفين من أجل المكاسب الحزبية أو الدعاية السياسية أو المسابقات الانتخابية ، تطبيقاً للنصوص التي أوردناها مثل المادة (٢٤) والمادة (٥٢) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ وغيرها من المواد الأخرى ، حفاظاً على عمومية الوظيفة العامة وعدم استغلالها لغير خدمة المواطنين والارتقاء بها وتقديم عجلة الخدمات الوظيفية تحقيقاً للمصلحة العامة .

رابعاً / ضرورة تفعيل دور الموظفين القانونيين في الدوائر والمؤسسات ممن هم بدرجة مشاوير أو مستشار قانوني وكذلك الاستفادة من خبرات اساتذة القانون في كليات القانون في تثقيف الموظفين وإحاطتهم علماً بالقوانين الوظيفية وبيان حقوقهم وواجباتهم الوظيفية من خلال الورش والدورات والمحاضرات، حتى يتمكن الموظف من معرفة ما له من حقوق فيحسن ممارستها وما عليه من واجبات فيتجنب إتيان كل ما من شأنه أن يعد إخلالاً بالالتزام بهذه الواجبات ، فينأى بنفسه عن المسؤولية التأديبية .

قائمة المصادر :

معاجم اللغة :

- الإمام ابن منظور، لسان العرب، ج ٣، ط ٣، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٩.
- الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٩.
- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، تحقيق: انس محمد الشامي، زكريا جابر أحمد، ط ١، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨.
- مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط ٤، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٤.

الكتب :

- د. صبري جليبي عبد العال ، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٠.
- د. عادل الطبطبائي ، واجب الموظف في التحفظ في سلوكه العام ، مجلس النشر العلمي ، الكويت ، ١٩٨٦.
- د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط ١ ، مطبعة الكتاب ، بغداد ، ٢٠١١.

- د. علي عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، ٢٠٠٧.
- الرسائل العلمية :
- السيد عبد الحميد محمد عبد القادر، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة أسيوط ، مصر، ٢٠٠٢.
- عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٧.
- محمود شاكر ياسين الحاجو، رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة الماسة بحقوق وحرريات الموظف العام، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الحقوق- جامعة الموصل، الموصل، ٢٠٢٢.
- البحوث :
- احمد ملوكي، واجب التحفظ في الوظيفة العمومية، بحث منشور في مجلة المنارة لدراسات القانونية والادارية، المجلد ٢٠١٨، العدد ٢٢، في ٣١-٣-٢٠١٨، المغرب.
- د. احمد قاسم علي شرهان السوداني، م.م. علي دوحى عذافة، النظام القانوني لواجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٦٧٥-٤٢٢١- ISSN ، كلية القانون جامعة ميسان، العراق.
- رجاء عاطف، الوظيفة العامة .. بين معايير الكفاءة ونفوذ الولاءات الحزبية، استطلاع منشور في مجلة الثورة في ١٩-١-٢٠١٥، صنعاء.
- سعدي نجيب، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة تطوير بالعدد ٠١-٢٠٢٢، المجلد ٠٩، تاريخ النشر ١-٧-٢٠٢٢.
- القوانين :
- قانون العاملين المدنيين المصري الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧.
- قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.
- القرارات :
- حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Terrisse) في ١٩١٩.
- المواقع الالكترونية :
- <https://ar.gov-civ-guarda.pt/spoils-system> تاريخ الزيارة ١٨-٢-٢٠٢٤.
- القاموس الفرنسي (Reverso Context) ، متحصل عليه من الانترنت : <https://context.reverso.net> تاريخ الزيارة ١٨-٢-٢٠٢٤.
- محمد مهدي، خدمة المواطنين فوق الولاءات الحزبية، مقال منشور على جريدة الدستور في ١٠-٢-٢٠٢٠ ، رقم المحتوى ٤٢٨١. متحصل عليه من الانترنت : <https://www.addustor.com/content.php> تاريخ الزيارة ١٨-٢-٢٠٢٤.