

المسؤولية التأديبية عن مخالفة الموظف القيود الواردة على ممارسة حقوقه السياسية " دراسة مقارنة "

Disciplinary liability for an employee's violation of the restrictions on exercising his political rights: a comparative study

بحث مقدم من قبل

الباحث: مهيم جاسم كاظم كباشي

إشراف: أ.د. عصام مبارك

الجامعة الإسلامية في لبنان - كلية الحقوق والعلوم السياسية

الايمل : mohaimamjasim190@gmail.com

الخلاصة:

على الرغم من ان الإعلانات العالمية لحقوق الانسان والمواثيق الدولية بالإضافة الى دساتير الدول المختلفة تقر بحق المواطنين في المساهمة في الحياة العامة من خلال ممارسات السياسية ، الا ان الواقع العملي قد يعوق في كثير من الأحيان هذه الممارسة من خلال وضع العراقيل امام بعض طبقات الشعب وخصوصاً الموظفين لان اذا كان الموظف العام هو مواطن له ما لغيره من المواطنين للحقوق وما عليه من واجبات ولكن في الوقت نفسه مقيد بمراعاة مقتضيات المركز الوظيفي الذي يشغله وهذا الالتزام يشدد كل ما كان المركز الوظيفي للموظف العام مركزاً قيادياً ويترتب على مخالفته مسؤوليته التأديبية وهذا هو موضوع بحثنا .

الكلمات المفتاحية: المسؤولية التأديبية ، مخالفة الموظف ، القيود الواردة ، ممارسة حقوقه السياسية .

Abstract

Although the Universal Declaration of Human Rights, international covenants, and constitutions of various countries recognize the right of citizens to participate in public life through political engagement, practical reality often hinders this exercise by placing obstacles before certain segments of the population, particularly public employees. This is because a public employee is a citizen, and he or she has the same rights and duties as other citizens. However, he or she is also bound by the requirements of his or her position. This obligation is intensified the more senior the public employee's position, and any violation of this right entails disciplinary action. This is the subject of our research.

Key words: *Disciplinary liability ,employee's violation , the restrictions , exercising , political rights*

المقدمة

تعد الوظيفة العامة في اغلب تشريعات الخدمة المدنية تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية ذات العلاقة⁽¹⁾. وقد رتب هذه القواعد القانونية على عاتق الموظف العام مجموعة من الحقوق وكذلك الواجبات الوظيفية الملزمة وكذلك العديد من المحظورات التي توجب عليه ان يبذل أقصى جهد لتجنب الوقوع بها وبعبكسه يمكن ان يكون محلاً للمساءلة التأديبية من قبل السلطات المختصة في التأديب في حال اخلاه في هذه الالتزامات والقيود، والتي فرضت عليه بحكم كونه موظف عام على الرغم من ان بعض هذه القيود تكون غير مفروضة على المواطن العادي كالقيود المتعلقة بممارسة الحقوق السياسية.

وعلى الرغم من ان الإعلانات العالمية من حقوق الانسان والمواثيق الدولية بالإضافة إلى دساتير الدول المختلفة تقر بحق المواطنين في المساهمة في الحياة العامة من خلال الممارسات السياسية المختلفة الا ان الواقع العملي قد يعوق في كثير من الأحيان هذه الممارسات من خلال وضع بعض العراقيل امام بعض طوائف الشعب ومنهم الموظفون العموميون، لأنه اذا كان الموظف كمواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وما عليهم من واجبات ولكن في الوقت نفسه مقيد بمراعات مقتضيات المركز الوظيفي الذي يشغله كي يستطيع تحقيق الأهداف التي تعمل ادارته على بلوغها.

فعلى سبيل المثال يكون الموظف العام مطالب دوماً ان يكون حيادياً في تعامله مع المواطنين المتفاعلين بخدمات المرفق العام الذي يعمل به بحيث لا يكون هناك تفرقة بين هؤلاء المتفاعلين ترجع لأسباب سياسية أو عنصرية أو غيرها. إضافة إلى انه مطالب بالعمل وفق السياسة العامة للدولة بل وولاء نحوها بغض النظر عن انتمائه السياسي أو الحزبي. وسواء كان اتجاه الحكومة السياسي متوافقاً مع مذهبه السياسي ام لا⁽²⁾.

لذلك نجد ان العديد من التشريعات ومنا التشريع العراقي أو اللبناني يرتب مسؤولية الموظف تأديبياً عن مخالفة هذه القيود وفرض التدابير والعقوبات على الموظف المخالف لهذه القيود.

المبحث الأول: المسؤولية التأديبية للموظف العام في العراق

ان ممارسة الحقوق السياسية تعني الاعتراف للمواطن بإعلان رايه في مواجهة الدولة واجهزتها الادارية ويمارس هذا الحق بصور متعددة منها حق التظاهر والإضراب عن العمل كوسيلة لإبداء الراي أو عرض المطالب أو الاعتراض على امر ما يكون من شأنه المساس بطائفة من المواطنين وقد تأخذ الحقوق السياسية شكلاً اخر يتمثل بحق انشاء الجمعيات والاحزاب السياسية والانضمام اليها والتي تعد من ابرز صور الممارسة السياسية في الديمقراطيات الحديثة. على الرغم من وجود تقسيمات عديدة للحقوق السياسية الا ان افضل تقسيم يمكن ان يحتوي اهم الحقوق السياسية للموظف العام هو تقسيمها إلى حقوق سياسية فردية وحقوق سياسية جماعية. وتتضمن الحقوق السياسية الفردية حق الانتخاب والترشيح وابدأ الراي في الاستفتاءات وحق والانضمام للأحزاب السياسية. اما الحقوق السياسية الجماعية فتشمل الحق في الاجتماع والتظاهر السلمي والحق في الإضراب. ويمكن تعريف الحقوق السياسية الفردية بأنها مجموعة الحقوق ذات الطابع السياسي التي تثبت للإنسان بصفته فرداً يعيش في جماعة منظمة بصرف النظر عن شكل النظام السياسي الذي تنتجه هذه الجماعة⁽³⁾. اما الحقوق السياسية الجماعية فيمكن تعريفها بانها تلك الحقوق ذات الطابع السياسي والتي لا يمكن ممارستها الا بصورة جماعية او بالمشاركة مع الآخرين. سنتناول في هذا المبحث المسؤولية التأديبية للموظف العام عن مخالفة القيود الواردة على الحقوق السياسية الفردية في مطلب اول والمسؤولية التأديبية عن مخالفة القيود الواردة على الحقوق السياسية الجماعية للموظف العام في مطلب ثاني.

المطلب الأول: المسؤولية التأديبية لمخالفة القيود الواردة على الحقوق السياسية الفردية

سبق وان بينا ان الحقوق السياسية الفردية بانها مجموعة من الحقوق ذات الطابع السياسي التي تثبت للإنسان بصفته فرداً يعيش في جماعة منظمة بصرف النظر عن شكل النظام السياسي التي تنتهجها هذه الجماعة. ومن اهم هذه الحقوق هي الحق في الانتخاب وابداء الراي في الاستفتاءات والترشيح والحق في الانتماء إلى الأحزاب السياسية. ففي ما يتعلق بالحق في الانتخاب وابداء الراي في الاستفتاءات فقد سبق وان بينا ان المشرع العراقي في جميع القوانين المتعلقة بحق الانتخاب منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة لم يميز بين المواطن العادي والموظف العام بل ان التشريعات كانت تخاطب كل من بلغ سن الرشد بصرف النظر عن صفته موظفاً أو مواطناً عادياً علاه على ان جميع القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة في العراق ومنها قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل لم تتضمن أي قيد يمنع من ممارسة الموظف العام هذا الحق وبالتالي لا يمكن الحديث عن أي مسؤولية تأديبية للموظف العام في هذه الشأن فهو يعد حق من حقوقه الدستورية التي كفلها الدستور والقوانين ذات العلاقة.

بل اكثر من ذلك نرى ان الموظف العام يتمتع بحرية كاملة في ابداء رايه في الانتخاب والاستفتاءات المختلفة حسب قناعاته السياسية وان أي تأثير من سلطته الرئاسية سواء كان بمنعه من استعمال هذا الحق أو الزامه أو الضغط عليه بالتصويت في اتجاه معين يمكن ان يؤدي إلى نهوض المسؤولية التأديبية لرؤسائه في هذا الشأن على اعتبار ان حرية الراي والتعبير كفلها الدستور والتشريعات ذات العلاقة. اما في ما يتعلق بالمسؤولية التأديبية الناجمة عن مخالفة قيود الترشيح للمجالس النيابية والمجالس المحلية والبلدية وهنا يمكن تقسيم الموظفين في هذا الشأن فقد سبق وتم تقسيم هذه القيود إلى منع دائم ومنع مؤقت.

الفرع الأول: الموظفين المشمولين بالمانع الوظيفي الدائم

يشمل هذا النوع من المنع أعضاء مجلس المفوضين التسعة في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019 ولم يتضمن هذا القانون أي نص يقيد أو يمنع أعضاء مجلس المفوضية من الترشيح للمجالس النيابية أو المحلية ونرى ان هذا الامر يشكل قصورا واضحا في القانون يجب تلافيه الا ان قانون انتخابات مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020 قد منع أعضاء مجلس المفوضين السابقين والحاليين من الترشيح إلى انتخابات مجلس النواب حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية لأي سبب من الأسباب كنهاى ولاية المجلس البالغة اربع سنوات أو الاستقالة أو العجز⁽⁴⁾. اما بالنسبة لقانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 فلا يتضمن أي إشارة بمنع أعضاء مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من الترشيح لانتخابات مجالس المحافظات والاقضية ونرى انه بالرغم من عدم وجود مانع قانوني لترشيح أعضاء مجلس المفوضين لهذه المجالس الا ان المنع الدائم يسري عليهم كما هو الحال للترشيح لمجلس النواب فمن غير المنطقي منع هذه الفئة من الموظفين من الترشيح لمجلس النواب واباحة ترشيحهم لمجلس ادنى. مع ذلك كان من الأفضل ان يتضمن قانون مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 نصا صريحا يتضمن هذا المنع ونرى ان ذلك يشكل قصورا تشريعيا لا بد من تلافيه.

وهنا لا بد من الإشارة ان وجود هذا المانع الدائم من الترشيح لأعضاء مجلس المفوضين لا يمكن من الناحية العملية مخالفة هذا القيد وبالتالي نهوض مسؤوليتهم التأديبية لان وجود هذا المانع يمنع قبول ترشيحهم.

الفرع الثاني: الموظفين المشمولين بالمانع الوظيفي المؤقت

يقصد بالمانع الوظيفي المؤقت هو حضر قيام الموظف العام للترشيح للمجالس النيابية والمجالس المحلية اثناء ممارسته وظيفته العامة لذلك فقد منع الشارع الدستوري في العراق القاضي وعضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية واي عمل اخر كما منع قانون انتخابات مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020 وقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 أفراد القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية الترشيح لهذه المجالس الا بعد تقديم استقالاتهم وقبولها وبالتالي فان ترشيح هذه الطائفة من العاملين في الدولة انفسهم لأشغال هذه المجالس يمكن يؤدي إلى نهوض مسؤوليتهم التأديبية.

وهنا يمكن ان تثار مسألتين في هذا الشأن.

أ - الزم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 الموظف العام بالقيام بواجباته الوظيفية حسب ما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات كما انه ملزم بعدم الجمع بين وظيفته واي وظيفة أخرى⁽⁵⁾. بالتالي فان ترشيح الموظف نفسه قبل استقالته لهذه المجالس ينطوي على مخالفة لواجباته الوظيفية المقررة بموجب القانون انضباط موظفي الدولة وكذلك قوانين انتخابات مجالس النواب وكذلك المجالس المحلية ومن ناحية أخرى ولا يحق للموظف الاحتجاج بعدم علمه بهذه القوانين التي تنظم عمله طبقاً لمبدأ الجهل بالقانون ليس بعذر⁽⁶⁾. مما يترتب على ذلك إحالته إلى لجنة انضباط موظفي الدولة⁽⁷⁾. والتي تتولى التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين اقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة⁽⁸⁾. ويعد تشكيل لجان تحقيقية بصدد أي قضية تتعلق بالموظفين أي كان نوعها وحجم المخالفة المنسوبة اليهم عنصراً جوهرياً في إجراءات فرض العقوبات الانضباطية لان مخالفة هذه الإجراءات التي قد تقضي إلى معاقبة الموظف بأحد العقوبات الانضباطية المقررة بموجب القانون يؤدي إلى بطلان قرارات فرض العقوبة الانضباطية وهي قرارات إدارية من حيث الإجراءات كونها تعد من النظام العام، حيث تواترت أحكام محكمة الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) على إلغاء قرارات فرض العقوبة المؤسسة على توصيات لجنة تحقيقية شكلت من اشخاص يزيد عددهم على ثلاث ان هذا التشكيل الذي حدده القانون يعد من النظام العام⁽⁹⁾. وفي ما يتعلق بسائر الموظفين من غير الدرجات الوظيفية الخاصة والعليا فليس هناك أي مانع قانوني من ترشيحهم لهذه المناصب مع استمرار بقائهم في الوظيفة، ولكن يقتضي عند فوزهم بالانتخابات تقديم استقالاتهم لأنه لا يمكن الجمع بين الوظيفتين كما بينا ذلك في موضع سابق.

2 - في ما يتعلق بضرورة قيام الموظفين من الدرجات الخاصة والدرجات العليا بتقديم استقالاتهم قبل الترشيح وسائر الموظفين بعد الفوز تثار مسألة جديرة بالبحث وهي هل ان مراجعهم ملزمون بقبول استقالاتهم ام ان الامر متروك لسلطنتهم التقديرية. في الواقع ان القوانين الانتخابية التي سبق الإشارة إليها لم تتطرق إلى هذه المسألة ولكن جرى العمل على قيام الجهات المختصة بقبول استقالاتهم لتسهيل تنفيذ رغبتهم بالترشيح لهذه المناصب. ونرى انه من الضروري ان توضح القوانين هذه المسألة وخصوصاً أفراد القوات المسلحة والمؤسسات الأمنية وفي ما يتعلق بترشيح أعضاء السلطة القضائية وأعضاء الادعاء العام لهذا النوع من المجالس وما يترتب عليه من عملهم فيها على فرض فوزهم في الانتخابات وعودتهم إلى عملهم القضائي نرى انه يشكل خطراً على استقلالية السلطة القضائية لان عمل القاضي في السلطتين التشريعية والتنفيذية بعد انتخابه يمكن ان ينمي نوع من العلاقات والمصالح قد تؤثر بشكل أو باخر ولو بشكل غير مقصود في قناعاته عند النظر في القضايا التي ينظرها، مما يشكل خطراً على حيادية ويؤثر أو يضر بالثقة في الأحكام التي يصدرها. فيفرض ان العمل القضائي منبث الصلة عن العمل التشريعي والتنفيذي لذلك نرى ان يكون منع القاضي من الترشيح لهذه المناصب ما دام مستمراً في العمل في السلك القضائي أو تخلي عن العودة إلى عمل سابق عند انتهاء ولايته في المجالس النيابية أو المحلية.

اما في ما يتعلق بالمسؤولية التأديبية الناجمة عن مخالفة الموظف للقيود الواردة على حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية

نجد ان قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل لم يشر ضمن شروط الالتحاق بالوظيفة إلى منع الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو ضرورة الانتماء إلى حزب معين، على اعتبار ان المساواة بين المواطنين العراقيين في التمتع في الحقوق السياسية تعطي الحق لمرشحي الوظائف العامة في الانتماء إلى أي حزب سياسي.

الى انه ما شهد الجهاز الإداري عقب انقلاب 17 تموز 1968 من تطهير للجهاز الحكومي انصب على موظفي الجهاز الإداري معتنقي الآراء والأفكار السياسية المخالفة للفكر السياسي للحزب الحاكم (حزب البعث المنحل) ابان تلك الفترة الزمنية التي مرت على العراق، حيث تم فصل العديد من الموظفين في الجهاز الإداري بغير الطريق التأديبي الذي نص عليه القانون ودون أي ضمانات مخالفة لما جاء في دستور 1970 ومنتهكاً لمبدأ المساواة بين المواطنين من دون تمييز بينهم بسبب انتماءاتهم السياسية⁽¹⁰⁾. اما بشأن القيود الواردة على هذه الحق بموجب دستور جمهورية العراق والقوانين الصادرة بموجب كقانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2005 فلم نجد أي حصر على الموظف تأسيس الأحزاب أو الانضمام إليها باستثناء بعض الوظائف ذات الطبيعة الخاصة كأعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة وجهاز المخابرات والأجهزة الأمنية⁽¹¹⁾. وبديهيًا فان قيام أي من أعضاء الأجهزة المذكورة بالانتماء إلى أي حزب سياسي يترتب عليه نهوض مسؤوليته التأديبية وما يترتب عليه من فرض احد العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 أو القوانين الخاصة بهذه الأجهزة. كما حصر قانون الهيئة الوطنية للمساواة والعدالة رقم (10) لسنة 2008 المعدل الانضمام إلى حزب البعث المنحل حيث تم استبعاد المشمولين بالقانون من الوظيفة وكذلك إحالة بقية المشمولين إلى التقاعد بموجب الفقرة أولاً من المادة السادسة من القانون المذكور وهذا الامر لا يحتاج إلى طلب من الموظف بإحالاته إلى التقاعد حيث انه احالته إلى التقاعد يقع وجوباً دون الحاجة إلى تقديم طلب بذلك ولهذا فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في العراق (حيث ان محكمة قضاء الموظفين قد استندت في إلى ان المدعي لم يقدم طلباً للإحالة على التقاعد حسب ما يقتضي قانون التقاعد الموحد في البند أولاً من المادة (12) منه وحيث ان المميز عليه (المدعي) مشمول بالبند ثالثاً من المادة (6) من قانون المساواة والعدالة المذكور انفاً، وحيث ان الإحالة على التقاعد بموجب هذا النص هي إحالة وجوبية وبحكم القانون وبدلالة البند (تاسعاً) من المادة نفسها لذا في لا تتوقف على تقديم المشمول بها طلباً للإحالة على التقاعد اذا تحققت الشروط المحددة بموجب قانون المساواة والعدالة المذكورة انفاً)⁽¹²⁾.

ولكن ما الحكم اذا ثبت انتماء احد الموظفين العامين حديثاً إلى احد الأحزاب السياسية المحظورة دستورياً وقانونياً كحزب البعث المنحل؟

في الواقع لم نجد في أحكام القضاء الإداري في العراق مثل هذه الحالة ولكن يمكن القول ان هذا الفعل يشكل اخلاً جسيماً لواجبات الموظف العام بعدم مخالفة القوانين والأنظمة السائدة في البلاد وان هذا الفعل يجعل بقاء الموظف في خدمة الدولة مضراً بالمصلحة العامة وهذا يعني ان العقوبة المناسبة لهذا المخالفة هي عقوبة العزل وتعني تحية الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام⁽¹³⁾. ويكون قرار العزل مسبباً من الوزير حصراً باعتبارها من الصلاحيات الشخصية المقررة لوزير المختص أو رئيس الغير مرتبطة بوزارة وتقرض هذه العقوبة في حالات معينة حددها المشرع على سبيل الحصر مما يتطلب التقيد بها ولا تجوز ان تقرض لأسباب غير منصوص عليها⁽¹⁴⁾. ومنها ارتكاب الموظف فعلاً خطراً يجعل بقاءه في الخدمة مضراً بالمصلحة العامة. وهو يعد امر تقديري يختلف من قضية إلى أخرى حيث ان للإدارة سلطة تقدير خطورة الأفعال التي يرتكبها الموظف والتي تبرر عزله من الوظيفة على ان يخضع هذا التقدير لرقابة القضاء المختص الذي يتولاه تقدير مدى توفر شرط (البقاء مضراً بالمصلحة العامة) حسب ظروف كل قضية ووقائها⁽¹⁵⁾.

المطلب الثاني: المسؤولية التأديبية الناجمة عن مخالفة القيود الواردة على حقوقه السياسية الجماعية

سبق وان بينا ان الحقوق السياسية الجماعية هي تلك الحقوق التي تتسم بطابع سياسي والتي لا يمكن ممارستها الا بشكل جماعي أو من خلال المشاركة مع الآخرين. ويعد حق الاجتماع والتظاهر السلمي والإضراب من اهم مظاهر الحقوق السياسية الجماعية. ففي ما يتعلق بمسؤولية التأديبية للموظف العام عن مخالفة القيود الواردة على حق الاجتماع والتظاهر السلمي للموظف العام فقد رأينا في موضع سابق عدم وجود تشريع واضح لتنظيم هذا الحق باستثناء امر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (19) الذي علق أحكام المواد من (220-222) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل، والتي كانت تقيد حق أفراد الشعب في حرية التعبير والحق في التجمع السياسي كما ان القوانين التي تحكم الوظيفة العامة والموظف العام كقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة 1991 المعدل لم تتضمن أي قيد على الموظف العام في ممارسة هذا النوع من الحقوق لذلك يمكن القول بتمتع الموظف العام بحق الاجتماع والتظاهر السلمي شأنه شأن المواطن العادي الا انه يتقيد بما تقيد به القوانين بهذا الشأن. ولكن لا يمكن قبول هذه الاستنتاج بشكل مطلق فطبقاً لأحكام القواعد العامة التي استقر عليها القضاء الإداري في النظم القانونية المختلفة فهناك قيود على الموظف العام تتمثل بواجب عدم اخلال بمبدأ بانتظام سير المرفق العام واستقراره الذي من شأنه يمنح الموظفين من التجمع والتظاهر حتى لو كان سلمياً اذا كان من شأنه يعرقل سير وانتظام المرفق الذي يعمل فيه. ومن جانب آخر نرى ان هناك واجبات تقع على عاتق الموظف العام اقرها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة

1991 يمكن الاستناد عليها في الحد من حق الموظف في الاجتماع والتظاهر السلمي وخصوصاً أثناء الدوام الرسمي ومن هذه الواجبات:

- 1 - أداء أعمال الوظيفة بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية⁽¹⁶⁾.
 - 2 - المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة⁽¹⁷⁾.
 - 3 - مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق⁽¹⁸⁾.
- ويبدو أن الالتزامات المتقدمة التي تقع على عاتق الموظف العام لا علاقة لها بالمسؤولية التأديبية للموظف العام الناجمة عن مخالفته للقيود الواردة على حقه في الاجتماع والتظاهر السلمي، لاسيما إذا كان الاجتماع والتظاهر السلمي الذي يقوم به الموظف كان خارج أوقات الدوام الرسمي. على اعتبار عدم وجود نص يمنع ممارسة هذه الحقوق شأنه شأن أي مواطن آخر. ولكن الأمر يختلف كثيراً عندما يكون الاجتماع أو التظاهر السلمي داخل المرفق الذي يعمل فيه. ففي ما يتعلق بواجب الموظف في أداء أعمال وظيفته بأمانة وشعور بالمسؤولية يمكن أن يكون الاجتماع أو التظاهر السلمي داخل المرفق يتنافى مع هذا الالتزام على اعتبار أن ذلك قد يؤثر على أداء عمله والخدمات الذي يقدمها المرفق للجمهور. أما في ما يتعلق بواجبه في المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته فيمكن أن تنهض مسؤوله التأديبية إذا سبب الاجتماع أو التظاهر السلمي ضرراً لهذه الأموال. وبالمفهوم ذاته فإن قيام الموظف بالاجتماع والتظاهر داخل المرفق الذي يعمل فيه يمكن أن يشكل اختلالاً بواجبه في مراعات القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق. كما أن هناك واجب آخر يمكن أن يخرقه الموظف أثناء الاجتماع والتظاهر داخل دائرته وخصوصاً عندما يحضر بعض وسائل الإعلام هذه النوع من الفعاليات ويقوم الموظف بالدلاء أو تصريح لوسائل الإعلام لاسيما إذا كان غير مخول بذلك من الرئيس الإداري المختص بالتصريح حيث وضع المشرع للإدارة إجراءات معينة لضمان دقة التصريحات وسلامتها حسب وظروف طبيعة كل عمل⁽¹⁹⁾. ولا بد من الإشارة أن المسؤولية التأديبية لشاغلي الوظائف العليا في الدولة (أصحاب الدرجات الخاصة) عن الاجتماع والتظاهر السلمي غير المشروع تنهض في حالة قيامهم بهذه الفعاليات سواء كان داخل المرفق أو خارجة فقد بينا في موضع سابق أن هذه النوع من الموظفين هم جزء لا يتجزأ من الطبقة السياسية الحاكمة وبالتالي فإن قيامهم بهذه الممارسات كل تظاهر مثلاً يمكن أن يضعهم تحت المساءلة التأديبية لأن واجب التحفظ لشاغلي مثل هذه الوظائف يكون أشد صرامة من شاغلي الوظائف الدنيا باعتبارهم جزء من الطبقة السياسية الحاكمة في البلاد⁽²⁰⁾. ويترتب على نهوض المسؤولية التأديبية للموظفين عن ممارسة هذه الفعاليات على النحو المتقدم يمكن معاقبتهم بإحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل. والتي تبدأ بعقوبة لفت النظر وتنتهي وبعقوبة العزل من الوظيفة⁽²¹⁾.
- حيث ترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية في فرض العقوبة التي تتناسب مع جسامة المخالفة وأضرارها على الوظيفة العامة. إلا أننا لم نجد مع الأسف أي أحكام قضائية في العراق في هذا الشأن.

وفي ما يتعلق بالمسؤولية التأديبية للموظف العام في العراق الناجمة عن الإضراب غير المشروع

فقد بينا في موضع سابق أن هناك نقص وقصور واضح في التشريعات التي تنظم هذا الحق حيث لا توجد نصوص واضحة وصريحة تستجلي غموض حق إضراب الموظفين في العراق فقد رأينا أن مجلس الدولة العراقي إرادة من خلال العديد من أحكامه أن يسد هذا النقص فقد أشار إلى ضرورة إخطار الإدارة واستحصال الأذن منها بفترة مناسبة منها كي تتخذ ما يلزم من احتياطات في العمل والمحافظة على الأمن وعدم الأضرار في سير المرفق العام⁽²²⁾. ويفهم مما تقدم أن إضراب الموظفين طبقاً لما استقر عليه أحكام القضاء الإداري أن إضراب الموظفين في العراق هو عمل محذور يترتب عليه نهوض مسؤولية الموظف التأديبية ما لم توافق الإدارة على الإضراب قبل القيام به وبناء على ما تقدم فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في العراق إلى أن (امتناع المميز (المعتزض) عن القيام بعمال وظيفته منذ تاريخ 2012/4/19 بحجة عدم انصافه بمنحه الدرجة الوظيفية التي يستحقها وحيث أن فعله هذه يشكل مخالفة لأحكام الفقرات أولاً وثانياً وثالثاً عشر من المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 التي ألزمت الموظف بالقيام بعمال وظيفته بنفسه وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي في العمل والقيام بأعمال وظيفته وفقاً لأحكام القانون وأن العقوبة المفروضة تنسجم مع المخالفة المرتكبة من المميز (المعتزض) مما يستوجب رد عدوى⁽²³⁾).

المبحث الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام عن مخالفة القيود الواردة على حقوقه السياسية في لبنان

سنتناول في هذا المبحث المسؤولية التأديبية للموظف العام لمخالفته القيود الواردة على الحقوق السياسية الفردية في لبنان في مطلب أول أما في المطلب الثاني سنتناول القيود الواردة على حقوقه السياسية الجماعية.

المطلب الأول: المسؤولية التأديبية للموظف العام لمخالفته القيود الواردة على الحقوق السياسية الفردية

سنتناول في هذا المطلب المسؤولية التأديبية عن مخالفة الموظف للقيود الواردة على حق الانتخاب والاستفتاء والترشيح وكذلك المسؤولية التأديبية الناجمة عن انتماء الموظف للأحزاب السياسية.

الفرع الأول: المسؤولية التأديبية عن مخالفة الموظف العام للقيود الواردة على حق الانتخاب والاستفتاء والترشيح

نصت المادة 54 من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959 المعدل على أن (يعتبر الموظف مسؤولاً عن الوجهة المسلكية ويعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو إهمال التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة) ففي ما يتعلق

بمسؤولية الموظف التأديبية عن مخالفته للقيود الواردة على حقه في الانتخاب والاستفتاء والترشيح. نجد انه لا يوجد نص في قانون انتخابات اللبناني يمنع الموظف من ممارسة حقه في الانتخاب. الا ان القانون قد منع اقتراع العسكريين غير المتقاعدين من مختلف الرتب سواء كان من الجيش أو الامن الداخلي أو الامن العام وامن الدولة والضابطة الجمركية من هم في حكمهم⁽²⁴⁾. ذلك من غير المتصور قيام مسؤولية الموظف التأديبية في حالة ممارسه لحق الانتخاب باستثناء الموظفين المذكورين في المادة أعلاه. كما لا يمكن الحديث عن مسؤوليته التأديبية عن ممارسة الموظف لحق الاستفتاء لعدم وجود نصوص قانونية صريحة تجيز هذا الاجراء الا اذا كانت هذه الاستفتاءات غير ملزمة لمعرفة المزاج السياسي للشعب اللبناني في موضوع معين ونرى ان ممارسة الموظف اللبناني لهذا الحق يعد فعل مشروع لعدم وجود نصوص صريحة تمنعه من ذلك لان الأصل في الأشياء هي الاباحة. اما في ما يتعلق بالمسؤولية التأديبية للموظف العام الناشئة عن مخالفته للقيود الواردة على حقه في الترشيح للمجالس النيابية فقد رأينا ان القانون الانتخابي الجديد رقم (44) لسنة 2017 قد منع ترشيح بعض العاملين في الدولة مدنيين أو عسكريين أو قضاة خلال مدة قيامهم بمهامهم أو وظائفهم أو خلال المهل التي تلي تاريخ انتهاء خدماتهم أو تاريخ قبول استقالاتهم⁽²⁵⁾. وبالتالي فان المسؤولية التأديبية للموظف العام تنهض في حالة قيام الموظفين الممنوعين من الانتخاب والمشمولين بالمنع خلال فترة وجودهم في الخدمة أو اثناء المهل التي حددها المشرع بعد الاستقالة أو انتهاء الوظيفة بالترشيح للمجالس النيابية ولكن ما هو أساس هذه المسؤولية التي تبرر فرض العقوبات الانضباطية التي حددها نظام الموظفين اللبناني.

للإجابة على هذه السؤال لا بد من ملاحظة ما يلي:

- 1 - ان قيام الموظف الممنوع من الانتخاب بموجب القانون هل تنهض مسؤوليته بمجرد قيامه بهذه الفعل المخالف للقانون ام لا بد من تحقق ضرر للمرفق من جراء هذه العمل.
 - 2 - في ما يتعلق بقيام الموظف بالترشيح للمجالس النيابية مع استمراره بالوظيفة فهل تنهض مسؤوليته التأديبية بالتالي معاقبته انضباطيا على الرغم من بطلان ترشيحه لمخالفته الصريحة لقانون الانتخابات اللبناني.
- من خلال التمعن في عناصر المخالفة التأديبية نرى ان لا تتوفر المخالفة التأديبية الا اذا توفرت واكتملت بعض العناصر المقيمة لها طبقا للمادة 54 وهي:

- أ - يجب ان يكون مرتكب الخطأ موظفا عاماً.
- ب - ان يخل بموجب عمل أو يتمتع عن عمل تفرضه عليه الأنظمة والقوانين النافذة ويمكن ان يكون هذه الخطأ ينتج عن فعل إيجابي أو امتناع عن إتيان عمل معين عن قصد أو عن اهمال وقلة احتراز.
- ج - ان يخل بهذا الالتزام اثناء وظيفته أو بسببها أو بمعرض ممارستها حتى لو كان هذه الفعل أو امتناع خارج نطاقها اذا انعكست اثار تصرفاته عليها.

د - ان تنشأ علاقة سببية بين تصرفه والاثار التي نتجت عنها بمعنى لا يجوز افتراض الخطأ أو استنتاجه وعلى السلطة الإدارية ان تتحقق بذاتها من الوقائع التي تبني عليها الملاحقة التأديبية وتقران بينها للتأكد من صحتها وتقرر في ما اذا كانت هذه الوقائع تشكل خطأ مسلكيا يبرر اتخاذ العقوبة التأديبية⁽²⁶⁾.

ومن خلال التمعن في هذه العناصر لم نجد فيها ما يشترط ان يكون الفعل أو الامتناع سبب ضرر مباشر للمرفق الذي يعمل فيه باستثناء اذا كان العمل أو الامتناع المرتكب بعد ترك الوظيفة يعتبر أساسا للملاحقة التأديبية اذا لحق ضرر بالإدارة⁽²⁷⁾. وعليه نرى ان مجرد قيام الموظف بمخالفة القيود الواردة على حقه في الانتخاب والترشيح للترشيح للمجالس النيابية والبلدية لا يشكل ضرراً مباشراً للمرفق الذي يعمل فيه. الا ان مجرد مخالفة الموظف للقوانين الواجب عليه اتباعها واحترامها يشكل ضرراً مفترضاً تنهض معه مسؤوليته التأديبية لان هناك التزام عام يقع على عاتق الموظف يتمثل بعدم مخالفته للقوانين والأنظمة النافذة في البلاد.

الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية الناجمة عن مخالفة الموظف للقيود الواردة على حق الانتماء إلى الاحزاب السياسية

سبق وان بينا ان نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959 (قبل تعديله) منع الموظف العام من العمل السياسي حيث منعت المادة (14) على الموظف ان يعمل في الأمور السياسية أو ينظم إلى الأحزاب السياسية أو يحمل إشارة حزب ما. وبناء على ذلك فان مسؤولية الموظف التأديبية تنهض عند مخالفته لهذه الالتزام فقد ذهب مجلس الشورى في ضل هذه النص السابق الذي يحضر الانضمام إلى الأحزاب السياسية (ان الانضمام إلى الأحزاب السياسية المحظر على الموظف والذي يؤلف لذاته مخالفة مسلكية عدا الاشتغال بالأمور السياسية لا يقتصر على مجرد طلب الانتساب للحزب، وهو عمل اني بل يشمل أيضاً الاستمرار بالانتساب إلى الحزب وهو عمل متماذي)⁽²⁸⁾. كما ذهب المجلس في قرار اخر إلى ان (شرط الابتعاد عن النشاط السياسي يجب ان يتوفر في الموظف لدى دخوله الوظيفة واثناء ممارستها لها. فالمرسوم الذي يحدد تعيين المستدعي من الوظيفة بداعي انه كان ينتمي إلى حزب سياسي قبل دخوله المباراة على الرغم من اعلان ابتعاده عن النشاط السياسي بعد نجاحه فيها، وذلك احترام منه لمتطلبات الوظيفة وتنفيذاً لجميع شروطها وموجباتها، هو مرسوم باطل في ما يتعلق بتعيين من جاء ترشيحه من بعده في المباراة)⁽²⁹⁾. الا ان هذه الحضر لا يعني بأي حال من الأحوال ضرورة اعتناق الموظف للمذهب السياسي للحكام، فهذا يخالف ما نص عليه الدستور اللبناني (المقدمة والمواد من 7 إلى 13) حول مبادئ الديمقراطية اللبرالية والنظام الاقتصادي الحر⁽³⁰⁾. الا انه بموجب التعديل الذي جرى للمادة (14) الفقرة (5) المضافة بموجب القانون رقم 144 في 1992/5/6 والتي نصت على ان يتخلى الموظف كلياً (في حال انتمائه إلى الأحزاب أو

المجالس أو الجمعيات السياسية أو الطائفية ذات الطابع السياسي، عن أي مهمة أو أي مسؤولية في هذه الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات) وبموجب هذا التعديل أصبح انضمام الموظف في لبنان إلى الأحزاب السياسية مسوح به، إلا أنه يبقى عليه بوجه عام عدم الاشتغال فعلياً بالأمور السياسية وفق ما جاء به التعديل المذكور ويبنى هذا الالتزام على أساس مبدأ المساواة وعدم التمييز بين رأي سياسي وآخر. ويترتب على مخالفة هذا الالتزام قيام مسؤولية الموظف التأديبية وما يترتب عليها من عقوبات تأديبية بموجب القانون.

المطلب الثاني: مسؤولية التأديبية عن مخالفة الموظف العام للقيود الواردة على حقوق السياسية الجماعية

الفرع الأول: المسؤولية التأديبية عن مخالفة الموظف للقيود الواردة على حق الاجتماع والتظاهر السلمي

نصت المادة (13) من الدستور اللبناني على أن حرية الرأي قولاً وكتابتاً وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون. وحيث أن هناك اتصال وثيقاً بين حرية الرأي والتعبير وحق الاجتماع والتظاهر السلمي فالمظاهرات تعد شكلاً من أشكال التعبير الذي ينقل من خلالها الأفراد الأفكار الذي تجول في عقولهم ويترشحون علناً ما يقرئهم ليكون هذا التظاهر متنفساً لما يعتل في نفوسهم⁽³¹⁾. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية حينما ذهبت إلى أن (ومن حيث أن التظاهر السلمي حق من حقوق الإنسان وهو فرع من فروع حرية التعبير التي نص عليها الدستور... إقراراً بأهمية التظاهر بوصفه وسيلة من وسائل تعبير المواطنين عما يعانون من مظاهر نتيجة إهدار حقوقهم أو حرياتهم بسبب سوء تدبير الحكام أو المطالبة بحقوق مشروعة حرماً منها، فهو صرخة المظلومين المستضعفين حين تصم الأذان عن سماع شكواهم، والأصل أن كل حق كفله الدستور يجب أن تتوفر فيه وسائل ممارسته والتمكين منها ولا يجوز الانتقاص منه بدعوى تنظيمه)⁽³²⁾. وعلى الرغم من أن نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959 المعدل لم يتضمن أي نص صريح يتعلق بمنع الموظف من المشاركة في الاجتماعات والتظاهر السلمي إلا أن هناك التزامات فرضها نظام الموظفين تتمثل بمنع تنظيم العرائض الجماعية تتعلق بالوظيفة أو يشترك في تنظيمها مهما كانت الأسباب والدوافع⁽³³⁾.

كما حضر المشرع اللبناني على الموظف أن يلقي أو ينشر دون إذن خطي من رئيس إدارته، خطباً أو مقالاتاً أو تصريحات أو مؤلفات في أي شأن كان⁽³⁴⁾. كما استقر الفقه والقضاء في كل من فرنسا ولبنان على أن هناك التزام عام يتمثل بالولاء المطلق تجاه الحكومة والمؤسسة التي يعبر فيها الموظف عن الوفاء للمثل التي تقوم عليها الدولة ومؤسساتها وهو الالتزام لم يرد فيه نص، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الموظف في وزارة الدفاع الوطني الذي يذيع وينشر علناً (العلم الأحمر سوف يتغلب على (المثلث اللون الخسيس) إنما يرتكب خطأ مسلياً يبرر صرفه من الخدمة). كما ذهب المجلس في قرار آخر إلى أن الموظف الذي يرفض لأسباب سياسية المشاركة في الاحتفالات الوطنية في ذكرى انتصار فرنسا في الحرب العالمية الأولى (عيد (11 تشرين الثاني) يرتكب جرماً مسلياً يستوجب العقاب⁽³⁵⁾.

ويمكن أن نستنتج من هذه الالتزامات المفروضة على الموظف تفرض عليه الامتناع عن الاجتماع والتظاهر في الشؤون السياسية والعقائدية والدينية سيما إذا كان الغرض منها التعبير عن آراء تتقاطع مع السياسة العامة للإدارة والدولة وبالتالي يمكن أن تنهض مسؤوليته التأديبية. وقد بينا في موضع سابق أن ارتباط الموظف طائفيًا أو عقائدياً في لبنان بالجهة التي يعمل لديها يجعل من ممارسة حقه في الاجتماع والتظاهر ضد إدارته ضرباً من الخيال لأن ذلك قد يهدد مستقبله الوظيفي. ونرى أنه من الأفضل أن تكون هناك نصوص صريحة في قانون الوظيفة العامة في لبنان تنظم هذا النوع من الحقوق للموظفين بما يضمن إيجاد نوع من التوازن بين حق الموظف في التعبير وخصوصاً في يتعلق بالتجمع والتظاهر السلمي وبين حق الإدارة في ضمان ولاء الموظف لها واستمرار المرافق العامة في انتظام واطراد.

الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية عن مخالفة الموظف للقيود الواردة على حق الإضراب

على الرغم من أن الإضراب يعد شكلاً من أشكال التعبير عن الرأي بشكل عام حيث أنه يعد عنصر من عناصر الحريات العامة التي تكفلها الدساتير ومنها الدستور اللبناني إلا أن التشريع اللبناني لا يقر بحق الإضراب بالنسبة إلى الموظفين العاملين في القطاع العام على اعتبار أن الإضراب وأن كان يقع في دائرة ممارسة إحدى الحريات العامة في التعبير عن الرأي المكفول بالدستور، إلا أنه يصطدم بمبدأ استمرارية العامل في المرافق العامة وعليه فقد وجد المشرع اللبناني أن انتظام سير المرافق العامة هي الأولى بالرعاية وعلى هذه الأساس نص نظام الموظفين على اعتبار الإضراب على العمل أو التحريض عليه من الأعمال المحظورة على الموظف يترتب عليه قيام مسؤوليته التأديبية⁽³⁶⁾.

حيث يعتبر الإضراب جريمة وظيفية تعرض مرتكبها لاعتباره مستقيلاً من الخدمة. ولتلافي أي الضغوطات قد تتعرض لها الإدارة من جراء حركة إضرابات واسعة فقد أعطاه المشرع صلاحية تعيين بدلاء عن الموظفين المضربين من بين من تتوفر فيهم شروط التعيين للوظيفة الذي كان يشغلها الموظفون المضربون استثناء شرط المباراة من ما يتيح للإدارة ملء المراكز الوظيفية التي شغلت من جراء الإضراب بسهولة وسرعة نتيجة إعفائها من إجراءات المباراة التي تتطلب فترة طويلة من الزمن⁽³⁷⁾. ويفهم مما تقدم أن الإدارة في لبنان تمتلك سلطة تقديرية واسعة في اعتبار الموظف المضرب عن العمل أو المحرض على الإضراب مستقيلاً دون الحاجة إلى أي إجراءات سابقة لقرار اعتبار الموظف مستقيلاً وبالتالي فإن هذا القرار يمكن اعتباره فصل بغير الطريق التأديبي حيث لا يتمتع الموظف في هذه الحالة بأي ضمانات أو حقوق تتيح له الفرصة بالدفاع عن نفسه على الرغم من خطورة هذه الاجراء الذي يهدد مستقبله الوظيفي والعائلي أيضاً. لذا نرى من الضرورة بمكان أني غير المشرع اللبناني نهجه في هذا الشأن من خلال وضع

مجموعة من الضوابط التي تنظم حق الإضراب الذي بات من الحقوق التي اعترفت بها التشريعات الوظيفية في دول العالم المختلفة وبما يضمن عدم عرقلة انتظام سير المرافق العامة. وقد صدر عن مجلس شوري الدولة اللبناني العديد من الأحكام نذكر منها (ان الإدارة باعتبارها فريقاً من المساعدين القضائيين مستقبلاً وبإحالتها الفريق الآخر على المجلس التأديبي لم تخرق مبدأ المساواة والعدالة إذ انها قد استندت في عملها هذا إلى الدور الذي لعبه كل منهم في اخراج فكرة الإضراب إلى التنفيذ وإلى الاعمال الذي قام بها)⁽³⁸⁾. كما ذهب المجلس في قرار آخر إلى ان (الإضراب عن الطعام انما هو وسيلة من وسائل الضغط على الإدارة واستمراره يؤدي إلى انهيار قوى الموظف وانه يعرض الموظف للعقوبات التأديبية)⁽³⁹⁾. وقد راينا في موضع سابق انه بالرغم من قسوة الاجراء الذي فرضه المشرع على الموظفين المضربين والمتمثل باعتبارهم مستقبليين من الوظيفة بدون أي ضمانات قانونية للموظفين. الا انه لم يمنع العديد من الإضرابات التي حدثت في لبنان والتي سبق الإشارة إليها لذلك نرى ان هذا الاجراء يعد إجراء عقيماً غير ذي جدوى أو تأثير في منع الإضراب أو الحد منه وخصوصاً في بلد كـلبنان يعاني من عدم استقرار سياسي واقتصادي مزمن. ومن الاثار التي رتبها المشرع على اعتبار الموظف المضرب أو محرض على الإضراب مستقبلاً عدم جواز الرجوع عن القرار الإداري الصادر عن السلطة التي لها حق التعيين بتكريس الاستقالة⁽⁴⁰⁾. كما لا يجوز إعادة الموظف المعتبر مستقبلاً إلى الخدمة الا اذا توافرت فيه جميع شروط التعيين باستثناء شرط السن على غرار ما هو عليه الامر بالنسبة للموظف المستقبلي. ولكن بالنسبة إلى الموظف المعتبر مستقبلاً بسبب كإضرابه عن العمل أو تحريضه على الإضراب فان يجب ان لا يقل الفرق في مطلق الأحوال بين سنه وسن التقاعد المحدد للوظيفة المرشح لها عن المدة الدنيا لاستحقاق معاش تقاعدي⁽⁴¹⁾ وهذه المدة هي حالياً (20) سنة مما يعني انه يجب ان لا يزيد عمره على (44) سنة ومثل هذا الامر ليس مطلوباً بالنسبة إلى الموظف المستقبلي⁽⁴²⁾.

الخاتمة

الاستنتاجات

- 1 - نرى انه بالرغم من خلو قانون انتخابات قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم (12) لسنة 2018 من أي نص يمنع أعضاء مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من الترشيح، عكس مما جاء به انتخابات مجلس النواب رقم (9) لسنة 2020 الا ان هذا المنع يسري عليهم كما هو الحال بالنسبة للترشيح لمجلس النواب لان من غير المنطق منع هذه الفئة من الترشيح لمجلس النواب وإباحة ترشيحهم لمجلس ادنا وذلك لوجود نفس العلة التي تمنع ترشيحهم لمجلس النواب.
- 2- غياب التحديد التشريعي الدقيق في كلا البلدين للحقوق السياسية التي يجوز أو لا يجوز للموظف العام ممارستها، مع الاعتماد في كثير من الأحيان على أوامر وزارية أو تعليمات داخلية.
- 3- وجود تباين في فلسفة التقييد، حيث يميل المشرع العراقي إلى المنع الصريح لمظاهر المشاركة السياسية للموظف، بينما يتبنى النظام اللبناني مبدأ السماح الضمني المقيد.

التوصيات

- 1- تعديل قانون انتخاب مجالس المحافظات رقم (12) لسنة 2018 بما يضمن تحديد مدة فاصلة بين انتهاء علاقة منتسب القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والسلطة القضائية وبين تاريخ ترشيحه كأن تكون ستة اشهر.
- 2 - نرى ضرورة ان تكون هناك نصوص قانونية صريحة في كل من العراق ولبنان تنظم حق الاجتماع والتظاهر السلمي والإضراب للعاملين في الدولة بما يضمن إيجاد نوع من التوازن بين حق الموظف العام في التعبير وبين حق الإدارة في ضمان ولاء الموظف العام لها وبما يضمن استمرار سير المرافق العامة.
- 3 - تعديل التشريعات الوطنية في العراق ولبنان، بحيث تُحدد بوضوح الحقوق السياسية المسموح بها للموظف العام، والقيود المفروضة عليها، وفقاً لمبدأ التناسب والضرورة.

الهوامش

- (1) المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (2) علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية 2022، ص5-6.
- (1) سعد محمد الصباح، حقوق الانسان في العالم المعاصر، الطبعة الأولى، سعد الصباح للنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص58.
- (4) البند أولاً من المادة (7) والبند أولاً من المادة (11) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقي رقم (31) لسنة 1919.
- (5) البند الثاني من المادة (4) والبند أولاً من المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (6) عثمان سلمان غيلان العبودي، اخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في الاطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014، ص312.
- (7) نص البند أولاً من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل على ان (على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أي يكون احدهم حاصلاً على شهادة

- جامعية أولية في القانون).
- (8) البند ثانياً من المادة (10) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (9) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم 27/قضاء موظفين/تميز/2013 في 2013/9/5؛ نقلاً عن: لفته كامل العجيلي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، للسنوات 2013 و2014 و2015، دار السنهوري، بيروت، 2019، ص384.
- (10) مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2004، ص314.
- (11) البند خامساً من المادة (9) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015.
- (12) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم 309/قضاء موظفين/تميز/2021 في 2021/9/22؛ قرارات مجلس الدولة وقتاواه لعام 2022، ص374.
- (13) البند ثامناً من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (14) عثمان سلمان غيلان، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل: دراسة تحليلية، تأصيلية، مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، المكتبة الوطنية، القاهرة، 2010، ص238-239.
- (15) عثمان سلمان غيلان، المصدر السابق.
- (16) البند أولاً من المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (17) البند سادساً من المادة (4) من القانون نفسه.
- (18) البند حادي عشر من المادة (4) من القانون نفسه.
- (19) عثمان سلمان غيلان، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، مطبعة الكتاب، بغداد، 2011، ص79.
- (20) أنور خلف يحيى العبد الله، مدى ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، القاهرة، 2018، ص403.
- (21) المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- (22) حكم الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم 178 انضباط/تميز 2013 في 2013/7/24 سبق الإشارة إليه.
- وكذلك حكم الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة العراقي رقم 178 سبق الإشارة إليه.
- (23) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق رقم 286/قضاء موظفين/تميز/2014 في 2015/9/23، (غير منشور).
- (24) المادة (6) من قانون الانتخابات اللبناني رقم (25) لسنة 2008 المعدل.
- (25) ينظر المادة (8) من قانون الانتخابات الجديد اللبناني رقم (44) لسنة 2017.
- (26) مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين: تطور قوانين الموظفين، النصوص السابقة والحالية، الإجتهاادات الأجنبية واللبنانية، أوضاع الموظفين، أنواع الوظائف وتعدادها، الجزء الأول، دار المنشورات الحقوقية، بيروت، بدون سنة طبع، ص617-618.
- (27) المرجع نفسه، ص618.
- (28) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم (76) في 1972/7/14؛ المجموعة الإدارية، 1927، ص63.
- (29) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم 895 في 1965/5/14؛ المجموعة الإدارية، رقم 9، 1965، ص171 - 172.
- (30) المرجع نفسه.
- (31) احمد عبد الحميد الهندي، حق التظاهر السلمي في القانون الدولي مقارنا بالأنظمة القانونية الداخلية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع القاهرة، 2016، ص78.
- (32) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 544 لسنة 1966 ق، جلسة 2013/3/26؛ مشار إليه لدى: احمد عبد الحميد الهندي، حق التظاهر السلمي في القانون الدولي مقارنا بالأنظمة القانونية الداخلية، المرجع السابق، ص78.
- (33) المادة 9/15 من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959 المعدل.
- (34) المادة 1/15 من النظام نفسه.
- (35) احمد سليم سعيغان، قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص340-341.
- (36) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً قراءة نقدية، المرجع السابق، ص54.
- (37) المادة (65) فقرة د من نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.
- (38) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم 1216 في 1962/12/11؛ النشرة القضائية، 1962، ص743. والقرار رقم 187، تاريخ 1962/12/18، المجموعة الإدارية، 1963، ص59.
- (39) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم 74 تاريخ 1965/1/15؛ المجموعة الإدارية، 1965، ص135.
- (40) المادة (65) فقره (3) نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.
- (41) المادة (65) فقره (3) نظام الموظفين اللبناني رقم (112) لسنة 1959.
- (42) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً قراءة نقدية، المرجع السابق، ص210.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

- 1 - علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، 2022.
- 2 - سعاد محمد الصباح، حقوق الإنسان في العالم المعاصر، ط1. سعاد الصباح للنشر والتوزيع، بيروت 1996.
- 3 - عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014.
- 4 - عثمان سلمان غيلان، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، المكتبة الوطنية القاهرة، 2010.
- 5 - عثمان سلمان غيلان، واجب الموظف بالحيادة السيادية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، مطبعة الكتاب، بغداد، 2011.
- 6 - أنور خلف يحيى العبد الله، مدى ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية دراسة مقارنة، دار الكتب والدراسات العربية، القاهرة 2018.
- 7 - مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين، تطور قوانين الموظفين، النصوص السابقة والحالية، الاشتهادات الأجنبية واللبنانية، أوضاع الموظفين، أنواع الوظائف وتعدادها، الجزء الأول، دار المنشورات الحقوقية، بيروت بدون سنة طبع.
- 8 - احمد عبد الحميد الهندي، حق التظاهر السلمي في القانون الدولي مقارناً بالانظمة القانونية الداخلية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.
- 9 - احمد سليم سعيغان، قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017.
- 10 - عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

- 1 - مصطفى سالم مصطفى النجيفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، 2004.

ثالثاً: القوانين

- 1 - قانون العمل العراقي رقم 1 لسنة 1958 الملغى
- 2 - قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل
- 3 - نظام الموظفين اللبناني رقم 112 لسنة 1959 المعدل
- 4 - قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل
- 5 - قانون العمل الجديد رقم 37 لسنة 2015
- 6 - قانون الوظائف الفرنسي لسنة 1983
- 7 - قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 55 لسنة 2022
- 8 - قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل
- 9 - قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 1223 لسنة 1970
- 10 - قرار مجلس قيادة الثورة رقم 100 لسنة 1999 الملغى

رابعاً: الاحكام والقرارات الإدارية

- 1 - قرارات مجلس الدولة العراقي
- 2 - قرار مجلس شورى الدولة اللبناني
- 3 - قرارات مجلس الدولة الفرنسي