



**IUL**  
Islamic University Of Lebanon  
Université Islamique Du Liban  
الجامعة الإسلامية في لبنان

الجامعة الإسلامية في لبنان  
كلية الحقوق  
قسم القانون العام

## التزام الموظف بالحياد السياسي بين النص والممارسة (دراسة مقارنة)

رسالة ماجستير في القانون العام

أعدّها

أحمد قاسم علي شرهان السوداني

لجنة المناقشة

مشرفاً ورئيساً

أ.د. عامر زغير محيسن

عضواً

د. ميساء شور

عضواً

د. غادي مقلد

خلدة

2018 - 2017

إنَّ الآراء الواردة في هذه الرسالة تعبّر عن وجهة نظر كاتبها

# الآية

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿... إِنَّ أُرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ

عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة هود الآية (88)

# الإهداء

إلى

السبب المتصل بين الأرض والسماء.. سيدي ومولاي الإمام

المهدي(عج)

إلى

كل قطرة دم شريفة سالت من أجل عراقنا الحبيب.. القوات الأمنية

والحشد الشعبي

إلى

الذي أثار دروب حياتي فصيرها ربيعاً دائماً.. أبي وفاءً و عرفاناً

إلى

نبع الحنان.. أنشودة الصباح.. قيثارة المحبة.. أمي

إلى

من ساندوني ودعموني بكل شيء.. أخوتي

إلى

من وقف معي في السراء والضراء.. أصدقائي

إلى

الصرح العلمي والفتي الجبار.. الجامعة الإسلامية في لبنان

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله وبعد، فأني أشكر الله سبحانه وتعالى أن أعانني ووقفني لا تمام هذا البحث المتواضع راجياً منه سبحانه وتعالى أن يزيدني من فيض فضله وعظيم إحسانه، لأن الشكر أول الزيادة ﴿لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾ [سورة إبراهيم، الآية:7]

فإنني أتوجه بخالص الشكر والتقدير والاحترام لأستاذي الأستاذ الدكتور عامر زغير محيسن لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، فقد أحاطني بوسع كرمه وعظيم فضله، وجميل رعايته وأنزلني منه منزلة الأبن من أبيه، وأسدى إلى النصائح الرشيدة، فوسعني علمه، وحلمه ومنحني من اهتمامه ووقته على كثرة شواغله فأسأل الله سبحانه وتعالى أن يمتعه بموفور الصحة والعافية، وأن ينفع به طلاب العلم وأن يبارك لنا في عمره وصحته.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة الدكتورة ميساء شور، والدكتور غادي مقلد، الذي بلغ علمهم الآفاق، فلقد أتاح لي فرصة الاعتراف من بحر علمهم الزاخر وأخلاقهم الجمّة، وكان لتوجيهاتهم السديدة أكبر الفضل في إخراج هذا البحث على هذا النحو، أسأل الله العظيم أن يبارك لهم في صحتهم، وأن ينفع به طلاب العلم وأن يبارك لنا في عمرهم. كما أجد إلزاماً أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى الجامعة الإسلامية في لبنان، وإدارتها التي تشرفت بالانتماء إليها، والمتمثلة برئيسها الأستاذة الدكتورة دينا المولى، وإلى عمادة كلية الحقوق والعلوم السياسية، ممثلة بنائب العميد الأستاذ الدكتور رامي عمار، وإلى الدكتور محمد هاني فرحات، وأمين سر الكلية الدكتور عباس جابر، لما بذلوه من جهد في خدمة العلم سدّد الله خطاهم.

كما أتوجه بالشكر والامتنان إلى جميع العاملين في المكتبة المركزية في الجامعة الإسلامية في لبنان ومكتبة كلية الحقوق في جامعة بيروت العربية ومكتبة كلية القانون في جامعة ميسان والبصرة.

وأقدم شكري الجزيل إلى كل من مد لي يد العون بالمساعدة، والله الموفق

## المقدمة

إنّ دراسة موضوع الحياد السياسي تتمثل في عدة محاور، لعل أهمها شيوع مفاهيم جديدة على الإدارة العامة في العراق وباقي الدول العربية تتمثل بضرورة منح الموظف العام مساحة من حرية التعبير وضرورة شيوع مفاهيم الديمقراطية في مجال الإدارة العامة، الأمر الذي يقتضي إيجاد مجموعة من المحددات التي تعيد التوازن بين الحقوق والحريات التي تمنحها المفاهيم السابقة للموظف العام وبين ضرورة بقاء الإدارة بعيدة عن تغيرات العاملين لديها ومصالحهم، كذلك تظهر أهمية تثبيت مفهوم الحياد السياسي لأجل ضمان بناء ثقة الأفراد بالإدارة التي يتعاملون معها والتي تتولى تحقيق مصالحهم وإشباع حاجاتهم ولا شك أن انحراف الإدارة عن مبدأ الحياد السياسي يفقدها ثقة الأفراد ويزعزعها.

أن تقلد الوظيفة العامة من قبل أحد الأفراد يعني وضعه في مركز قانوني يضم جملة من الواجبات الوظيفية ويقابلها في الوقت ذاته مجموعة حقوق وظيفية مالية وغيرها وغاية تلك الوظيفة تقديم الخدمات وإشباع حاجات الأفراد لذلك تعدها بعض التشريعات كما الحال في التشريع العراقي أمانة وطنية.

أن هذه الوظيفة العامة التي عبّر عنها المشرع العراقي بأنها أمانة وطنية لا يمكن أدائها على وجه أكمل إلا من خلال الالتزام بعدد من الواجبات الوظيفية أوردتها التشريعات المنظمة للوظيفة العامة، ولعل من ضمنها واجب الحياد الوظيفي الذي يفرض على الموظف العام التجرد التام أثناء تأدية الوظيفة العامة عن كل ما من شأنه أن يؤثر عن حسن أداءه لوظيفته من أهواء شخصية أو دوافع دينية أو سياسية، وأن الأهواء السياسية كان لها أثراً بالغاً على سير الوظيفة العامة في العراق بعد التخلص من النظام الدكتاتوري من جهة، وظهور ملامح النظام الديمقراطي في إدارة الدولة الذي القى بظلاله على دوائر الدولة من جهة أخرى.

فالوظيفة هي خدمة عامة تحتاج إلى قيم ومثل وفضائل، ومن هنا يشكل الحياد السياسي أساساً لا بد منه في الوظيفة العامة، إذ إنّ الالتزام به ينعكس إيجاباً على صدقية وشرعية عمل الإدارات العامة، كما أن الحياد ليس من أجل الموظف فقط بل والمواطن، وإن تطبيقه يقود حتماً إلى تطور جهاز الدولة بكامله فلا يمكن لدولة القانون أن تستقيم بمعزل عن حياد الإدارات

العامة.

تكمن أهمية الخوض في هذا الموضوع من خلال تمتع المواطن العراقي في ظل الدستور الحالي لسنة 2005 بجملة من الحقوق والحريات من ضمنها حقه بالانتماء للأحزاب السياسية وحرية التعبير عن الرأي بصورها كافة، ولا شك إن الموظف العام يتمتع بالحقوق ذاتها بشكل لا تؤثر على حياديته في إيصال الخدمة للمواطنين أو التعامل معهم على قدم المساواة من خلال خروجه عن مبدأ الحياد الوظيفي وانجراره وراء انتماءاتهم السياسية.

والحياد السياسي يعد إحدى خصائص الإدارة العامة في تعاملها مع الأفراد وأحدى الإضافات التي تفرضها الإدارة على من يعمل باسمها ولحسابها وهو يختلف عن غيره من واجبات الموظف العام لكونه متأصل في طبيعة عمل الإدارة وما يجب عليها من خلال وقوفها على مسافة واحدة تجاه من يتعامل معها، ويظهر هذا الواجب من خلال مظاهر عدة فيها حيادية من يتعامل باسم الإدارة مع الأفراد ونعني به الموظف العام، لذلك عبرنا عن هذا الواجب بكونه متأصل عن طبيعة عمل الإدارة.

لذلك فإن الحياد الوظيفي والسياسي منه بطبيعة الحال شرط ضروري وهام لممارسة الوظيفة العامة والخروج عنه يجعل الوظيفة العامة حكراً لكل حزب سياسي معين ميزته أو هدفه الوحيد أن يهيمن على السلطة في البلاد وكأننا بذلك نعود إلى نظام الغنائم الذي كان سائداً.

ويمكن أن نخلص أهم الأسباب التي دفعتنا لاختيار حياد الموظف العام من الناحية السياسية موضوعنا لهذه الرسالة بما يأتي:

1- لقد ألقى التحول السياسي الذي حصل في العراق من خلال التخلص من النظام الدكتاتوري والشمولي إلى نظام دستوري ديمقراطي بظلاله على الوظيفة العامة من خلال شيوع ثقافة حقوق الإنسان وأهمها حقه في التعبير عن الرأي وحقه في الانتماء للأحزاب السياسية وإمكانية ممارسة العمل السياسي، الأمر الذي جعل من الضروري البحث عن قواعد قانونية تحكم نشاط الموظف العام بعد هذا التحول.

2- أن المنظومة التشريعية العراقية في مجال الوظيفة العامة تقتصر إلى قواعد تضمن مقومات الحياد السياسي للموظف العام ابتداءً من تاريخ حصوله على الوظيفة العامة ومروراً بتقلده المناصب الإدارية وانتهاءً بإحالتها على التقاعد.

3- خلو المكتبة القانونية في العراق من الكتب والدراسات التي تتناول موضوع الحياد السياسي للموظف العام لذلك فإن محاولة الكتابة في هذا الموضوع قد يشكل بحد ذاته إضافة نوعية للمكتبة القانونية.

أما عن إشكالية الدراسة فيواجه تطبيق الحياد السياسي في العراق معوقات ومشاكل جمة بعضها سياسي ناشئ عن شيوع ثقافة المحاصصة في توزيع المكاسب بما فيها الوظائف العامة الأمر الذي يجعل تطبيق الحياد السياسي معقد للغاية، ويساند التحدي السياسي غياب القواعد القانونية التي تنظم اختيار الموظف على أساس تكافؤ الفرص أمام الجميع رغم إقرار الدستور لهذا المبدأ مما يجعل الاختيار على أساس الولاء السياسي هو الأصل والقاعدة، ومما يزيد من صعوبة تطبيق مبدأ الحياد السياسي هو عدم وجود نصوص قانونية تتبنى أخلاقية الحياد السياسي لترقى بها إلى مستوى القاعدة القانونية الملزمة عند أداء الموظف العام لواجباته الوظيفية.

وكذلك أن تشريعات الخدمة المدنية في العراق قد تأثرت إلى حد ما بالاعتبارات السياسية سواء في ظل القوانين التي شرعت أبان النظام السابق أم النظام القانوني والدستوري بعد عام 2003، ومن ثم لم تكن هنالك رؤية محددة للمشرع العراقي في تدعيم مبدأ حيادية الموظف العام كما أغفل عن ذكرها قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل خلافا لما استقر عليه في أغلب النظم السياسية.

وأن موضوع الحياد السياسي يثير كثيراً من التساؤلات التي هي بحد ذاتها نابعة عن مشاكل تواجه ضمان الحياد السياسي للموظف العام ولعل أهمها:

- 1- هل كان المشرع العراقي موفقاً في تحديد مفهوم الحياد السياسي وتكريسه في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة.
- 2- هل نجح المشرع العراقي في حصر تطبيقات الحياد السياسي في القوانين ذات العلاقة بالوظيفة العامة.
- 3- هل نص المشرع العراقي على ضمانات جدية وناجحة كفيلة بتطبيق الحياد السياسي.
- 4- هل راعى النظام السياسي الداخلي مبدأ الحياد السياسي من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات في علاقات السلطات العامة.



وسوف نعتمد في كتابة هذه الرسالة على المنهج التحليلي والأسلوب المقارن القائم على أساس تحليل النصوص القانونية ونقدها لمعرفة مدى استجابتها للواقع الوظيفي وقدرتها على إيجاد حياد سياسي يصطبغ به الموظف العام في علاقته مع الآخرين، كما سوف نعتمد الأسلوب المقارن من خلال مقارنة التشريعات العراقية مع المشرع الفرنسي والمصري واللبناني، وقد وقع الاختيار على هذا الدول المقارنة كونها جميعاً تتبع النظام اللاتيني كما يسهل الوصول لأفضل وأصوب الاتجاهات التشريعية ومعرفة أحدث الاتجاهات والتطورات التشريعية التي وصلت إليها باقي الدول في مجال العمل السياسي، وكذلك إحاطة موضوع الدراسة بكافة جوانبه العلمية والعملية.

ومن أجل توضيح الموضوع الآنف الذكر جاءت الدراسة مقسمة إلى فصلين، بحيث نتناول في:

الفصل الأول مفهوم الحياد السياسي، ويتضمن مبحثين، الأول، لتعريف الحياد السياسي وبيان خصائصه، والثاني لدراسة نطاق التزام الموظف بالحياد السياسي.

أما الفصل الثاني، لدراسة ضمانات التزام الموظف بالحياد السياسي، ويتضمن مبحثين، الأول، لدراسة الضمانات المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة، والثاني لدراسة الضمانات المتعلقة بالوظيفة العامة.

## الفصل الأول

### مفهوم الحياد السياسي

من المتعارف عليه أن الوظيفة العامة هي اللبنة الأولى في كل تنظيم إداري، فهي الوحدة الأساسية التي يتكون منها الجهاز الإداري، ثم يأتي بعدها الموظف العام الذي يشغل تلك الوظيفة.

وتزايدت أهمية الوظيفة العامة وأهمية شاغليها، نتيجة لزيادة تدخل الدول في حياة الأفراد الاقتصادية والاجتماعية وباقي المجالات في العصر الحديث، وما استتبعه ذلك أن مهمة الدولة لم تعد مقتصرة على ممارسة وظائف الدفاع الخارجي وتحقيق الأمن الداخلي والعدالة بين الناس، وإنما يمتد نشاط الدولة إلى كافة أوجه نشاط الحياة وهو ما يعرف بمذهب التدخل، ذلك التدخل الذي اقتضته الظروف المدنية والصناعية الحديثة التي ظهرت معها قوى هائلة لا رادع لها ولا مانع لديها من البطش بالضعفاء إلاّ بتدخل الدولة، أي بزيادة مؤسسات الدولة وعدد الموظفين زادت أهمية المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة ومنها الحياد السياسي.

وكنتيجة طبيعية لذلك التدخل زاد الاهتمام بالوظيفة العامة وتضاعف عدد الموظفين العموميين حتى اصبحوا يمثلون نسبة كبيرة من مجموع المواطنين، فالوظيفة العامة تمثل وسيلة من أولى وسائل إشباع حاجات المجتمع وأهمها، فلا سبيل إلى رقي وتقدم أي مجتمع من المجتمعات المعاصرة إلاّ في ظل وجود إدارة قوية فاعلة قادرة على تحقيق أهدافها.

ويعتبر واجب الحياد من القيود التي تُرد على حرية الموظف العام في التعبير عن آرائه وأفكاره، ويوجب مبدأ الحياد الوظيفي على الموظف العام تنفيذ المهام والواجبات الوظيفية بمهنية عالية وحيادية تامة دون هوى أو ميل أو تأثير بالاعتبارات السياسية والتيارات التي تعصف بالوظيفة العامة وتهدم ركائزها.

وإنّ عدم التزام الموظف العام بالحياد يجعل ممارسات الإدارة مشوبة بالفساد وعدم الشفافية في أعمالها ويحول الوظيفة العامة من خدمة عامة لكل الشعب إلى خدمة خاصة لفئة معينة ينتمي إليها الموظف العام، لذا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، الأول لدراسة تعريف الحياد السياسي وبيان خصائصه، والثاني لدراسة نطاق التزام الموظف بالحياد السياسي.

## المبحث الأول

### تعريف الحياد السياسي وبيان خصائصه

نتيجةً لتطورات الحياة السياسية والحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية كان من الصعب إقامة وظيفة عامة مهنية<sup>(1)</sup>، وأنَّ نظام الغنائم كان هو السائد في الولايات المتحدة الأمريكية والذي يعني أنَّ الوظائف العامة تُشغل بأنصار الحزب الحاكم من دون قيود من حيث الكفاية أو الجدارة لشاغلي هذه الوظائف، وأنَّ مصدر هذا النظام هو الاستعمار الإنكليزي الذين كانوا يحتكرون الوظائف مكونين طبقة ممتازة في الدولة، وهذا مظهر لسياسة الغنائم للمستعمر.

وقد بدأ السير في اتجاه نظام الغنائم منذ عهد جون آدمز (هو أول من تقلد منصب نائب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك ثاني رؤساءها) حينما أراد أن يضمن لرجال حزبه الاتحادي السيطرة على القضاء وقام بتعيين بعض الاتحاديين في القضاء، وعرفت هذه الإجراءات بتعيينات منتصف الليل، واستمر هذا الصراع على الوظيفة العامة بعد أنَّ أشتدَّ الصراع الحزبي على الحكم وأصبح من مظاهر الإدارة العامة أنَّ الحزب الذي يتولى الحكم يقوم بفصل أكبر عدد من أنصار الحزب المعارض له وهذا ظهر منذ عهد الرئيس توماس جيفرسون ومنذ ذلك العهد بدأ نظام الغنائم<sup>(2)</sup>.

وقد استندوا آنذاك إلى افتراضين أساسيين الأول أنَّ وظائف الإدارة العامة على درجة من البساطة يمكن لأي شخص أن يقوم بها بغض النظر عن كفاءته، والثاني أنَّه لا يمكن للإدارة العامة أن تثق بغير الموالين للحزب ليقوموا بتنفيذ سياستها وبرامجها، وأن هذه الممارسات أدت إلى هدر الموارد العامة وتبذيرها<sup>(3)</sup>.

ويعتبر مبدأ الحياد السياسي للوظيفة العامة من المبادئ المستقرة في التقاليد الديمقراطية الفرنسية فإذا ما كانت وظائف أعضاء الحكومة أو البرلمان أو منصب رئيس الدولة لها طابع سياسي بحكم المهام التي يقومون بها فإن هذا الطابع السياسي مرفوض بالنسبة للوظيفة العامة

(1) د. عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الثقافة، 1977، ص180).

(2) د. عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة (23)، القاهرة - مصر، 1982، ص63.

(3) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص794).

والتي تعتبر سير الحركة بالنسبة للعمل التنفيذي سواء على المستوى الوطني أو المستوى المحلي، فالقائمون على الوظيفة العامة يقومون بتنفيذ السياسة المقررة بواسطة السلطات العامة، وعند التنفيذ لا يتدخل هؤلاء في فحوى أو مضمون هذه السياسة ولا يقومون كذلك بالتنفيذ على أسس سياسية، وتكثر الأصوات المطالبة بحياد الوظيفة العامة خوفاً من حدوث العكس ألا وهو تسييس هذه الوظيفة، وهذا يمثل تهديداً كبيراً لحيادها<sup>(1)</sup>.

وتبدو أهمية الحياد الوظيفي بصفة خاصة في البلاد التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب، أو نظام الحزبين، حيث يتطلب الحزب الحاكم من الموظف أن يكون على درجة من الحيادة والاستقلال تمكنه من تنفيذ السياسة، ذلك أنّ الإدارة مسؤولة أساساً عن التنفيذ لا عن التقويم الخلفي أو السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي لما يطلب منها تنفيذه<sup>(2)</sup>، وقد ظهر واجب الحياد في إطار إعادة تنظيم العلاقة بين المرفق العام والمتعاملين معه وفي ظل التطور السريع لدور المرفق العام، الأمر الذي حتم ظهور مبادئ جديدة إلى جوار المبادئ العامة التي تنظم علاقة المرفق العام بالمنتفعين بخدمات المرفق ومن هذه المبادئ مبدأ الحياد ومبدأ الشفافية<sup>(3)</sup>.

وواجب الحياد المطلق المفروض على الموظفين العموميين عبرت عنه الإدارة الفرنسية في منشور دوري موجه إلى جميع المديرين العموميين للإدارات المالية منذ 30/ديسمبر 1881، وقد لفت هذا المنشور أنظار الموظفين إلى ضرورة احترام الأنظمة القائمة وعدم التعرض لتصرفات الحكومة على أي وجه من الوجوه، ويقتضي واجب الحياد بتحريم ومنع جميع الممارسات والنشاطات الحزبية وعقد الاجتماعات السياسية في حرم المرافق العامة<sup>(4)</sup>، وتتطلب حماية الإدارة الحكومية من الانحراف والفساد حظر استغلال الموظف لنفوذ وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة أو لخدمة أهداف أو مصالح حزبية، لأن استغلال الموظف لنفوذ وظيفته وسلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، وبالتالي إلى تصدع

---

(1) د. عبدالله حنفي، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، دراسة مقارنة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2007، ص 70-71).

(2) د. عبد الكريم درويش، وآخرون، أصول الإدارة العامة، ط2، (القاهرة - مصر: مكتبة الأنجلو المصرية، 1972، ص 175-176).

(3) د. يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج1، المرافق العامة وحقوق الإنسان، ط1، (بيروت - لبنان: المنشورات الحقوقية صادر، 1996، ص 83).

(4) محمد أحمد يحيى كرج، حقوق وحرريات الموظف العام، أطروحة دكتوراه، (بيروت - لبنان: جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق، 2002، ص 360).

الأوضاع الوظيفية والإخلال بكرامة الوظيفة<sup>(1)</sup>.

لذا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول لدراسة تعريف الحياد السياسي، والثاني لدراسة خصائص الحياد السياسي.

### المطلب الأول: تعريف الحياد السياسي

إن إعطاء تعريف لواجب الحياد السياسي ليس بالأمر السهل، وذلك لأن هذا المفهوم يتغير تبعاً لتغير طبيعة الدولة من جهة وطبيعة الوظيفة العامة من جهة أخرى، فقد ارتبط هذا المفهوم بالمذهب الفردي (الليبرالي) القائم على مبدأ (دعه يعمل دعه يمر) مما يضفي الطابع الحيادي على الجهاز الإداري ومن ثم السماح للدولة بالقيام بجميع وظائفها بعيداً عن الخلافات الحزبية والأيديولوجية والعقائدية فهي ملزمة بعدم وضع فوارق بين الموظفين تستند إلى معتقداتهم واختياراتهم السياسية والعقائدية، وعليه يهدف الحياد الوظيفي إلى ضمان ثابت للإدارة واستمرار الدولة<sup>(2)</sup>.

إن أداء الموظف لعمله الوظيفي في خدمة الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة يفرض عليه واجب الحياد والتحفظ سواء كان الحياد بمعناه السياسي أم الديني والمذهبي أم الحياد في حماية مصالح المرفق<sup>(3)</sup>، حيث لا توجد سياسة جيدة بدون إدارة جيدة، ولا توجد إدارة جيدة بدون حياد سياسي، حيث أن خدمات الوظيفة العامة يتم تقديمها للجميع بغض النظر عن انتماء الموظفين السياسي الذي قد يتعارض مع من يقدمون لهم الخدمة<sup>(4)</sup>، فالوظيفة العامة تقوم على مبدأ الحياد السياسي للموظف وعلى خضوعه بالتالي لتعليمات الدولة وتنفيذ السياسة التي ترسمها<sup>(5)</sup>.

---

(1) دنواف كتعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، ط1، (عمان - الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص158، 159).

(2) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2004، ص4).

(3) د.محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص433).

(4) د.عبدالله حنفي، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، المرجع السابق، ص69-70.

(5) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1991، ص159).

لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لدراسة التعريف اللغوي والاصطلاحي للحياد السياسي، والثاني لدراسة موقف التشريعات من تعريف الحياد السياسي.

## الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي

### أولاً: التعريف اللغوي:

الحياد: معناه في اللغة (حاد) عن الشيء حيداً وحيدة وحيدانا، مأل عنه، يقال حاد عن الطريق (حايد) محايدة وحياداً: مال عنه وكف عن خصومته (والحياد) عدم الميل إلى أي طرف من أطراف الخصومة فالمعنى اللغوي يوضح جوهر الحياد بعدم التحيز لجانب أحد الخصمين دون الآخر<sup>(1)</sup>، وقد ذهب البعض إلى القول بأنه الحيادة تغاير التجرد قائلاً (وبديهي أن الحيادة تغاير التجرد)، وهذا القول لا نتفق معه، لأن الحياد يستلزم التجرد إن لم يكن هو التجرد ذاته عن أي مصلحة ذاتية له أو لغيره<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: التعريف الاصطلاحي:

الحياد مصطلح أصله لاتيني مشتق من عبارة (Neutralize) وتعني عدم الميل إلى جهة أو حزب معين، كما تعني عدم التحيز الذي يطلق على من لا ينتمي إلى حزب معين ولا ينحاز إليه، لذا فهي تعني الموضوعية وتطلق على مجموعة من الأشخاص الذين يعملون على وفق مبادئ ويستندون في آرائهم إلى حجج موضوعية لا تتغير تبعاً لأي ميول شخصية<sup>(3)</sup>.

والحيادية السياسية من ابتداء القضاء الإداري الفرنسي إذ يجب على الموظفين مراعاتها واحترامها عند التعبير عن آرائهم السياسية، فقد أقر القضاء الإداري الفرنسي مجموعة من الضوابط والمعايير للموظفين (كواجب الطاعة والمحافظة على كرامة الوظيفة...) التي تفرضها ضرورات العمل والممارسة السلمية والمشروعة للوظيفة في التعبير عن آرائهم السياسية في

(1) ينظر: المعجم الوجيز، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، (مصر - القاهرة: مجمع اللغة العربية، 1995، ص180-182).

(2) د. عادل أحمد فؤاد، الحيادة كضمان من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، في ضوء القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي دراسة تحليلية وفق أحداث مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا، ط1، (الإسكندرية - مصر: دار الفكر الجامعي، 2015، ص65).

(3) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط1، (بغداد - العراق: مطبعة الكتاب، 2011، ص272-273).

محاولة للتوفيق بين حرية التعبير عن الرأي ومتطلبات الوظيفة العامة، ويعتبر الحياد السياسي من أهم التزامات الوظيفة وأساسها كونها تتضمن موضوعية ومهنية العمل الوظيفي الذي يأتيه الموظف العام<sup>(1)</sup>.

فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 27 تشرين الثاني 1989 على مبدأ الحياد المكرس بعلمانية الدولة ومؤسساتها التربوية، بخصوص المسألة التي أثارها تحجّب النساء والفتيات المسلمات داخل المؤسسات التربوية الفرنسية وتمسكهنّ بالعلامات الفارقة التي تحدد انتماءهن الديني مثل البراقع والمناديل التي تغطّي الرأس، وأن مبدأ علمانية مؤسسات التعليم الرسمي العام الذي يشكل أحد عناصر علمانية الدولة وحياد مجموع المرافق العامة، يفرض أن يكون التعليم مستوفياً بحد ذاته مقومات هذا الحياد سواء من حيث برامجه أم من حيث أساتذته وأن يتم تأمين حرية المعتقد لتلامذته وطلابه، أي إنه يدين ويحظر كل تفریق أو تمييز يكون مبنياً على القناعات أو المعتقدات الدينية للتلامذة، عند دراسة ملفات هؤلاء لإقرار دخولهم أو رفضهم في المؤسسات التعليمية كافة<sup>(2)</sup>.

وقد عرّف الحياد السياسي على أنه: "التزام الموظف بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية والاهتمام والانقطاع للخدمة العامة في مجال الوظيفة وأعمالها لما يتحقق الاستقرار الذي يحقق استمرار العمل الإداري"<sup>(3)</sup>، وعرف أيضاً بأنه: "حياد الموظف بأداء خدمته العامة والابتعاد عن المعتقدات السياسية والآراء الحزبية والتعاون مع السلطة التنفيذية في الدولة"<sup>(4)</sup>.

وواجب الحياد ليس جزأؤه العقاب التأديبي وإنما جزأؤه في الضمير الوظيفي والتزام كل شخص بأداء دوره في خدمة الوطن<sup>(5)</sup>، ويهدف مبدأ الحياد إلى تحقيق التعاون ما بين الموظف

---

(1) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة قانونية في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكيتها، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2011، ص272-273).

(2) د. يوسف سعد الله الخوري: مجموعة القانون الإداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، الموظف العام واجباته ومسؤوليته حقوقه - نهاية خدمته، ط1، (بيروت - لبنان: المنشورات الحقوقية صادر، 2004، ص120-121).

(3) د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري - نشاط الإدارة، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2004، ص341).

(4) د. عبد الكريم درويش، وآخرون، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص191.

(5) د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، ط1، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1973، ص137).

العام والحكومة القائمة أيا كان ميولها أو انتمائها السياسي، لكي يتمكن الموظف العام من تنفيذ السياسة التي وضعتها الحكومة دون أن يتأثر بولائه السياسي إذا كان ينتمي إلى توجهات تختلف عن توجهات الحكومة القائمة، لأن الموظف العام يؤدي خدمات عامة بأداء عمل عام يجب أن يلتزم بمقتضياته ليظل في خدمة المواطنين جميعاً مهما كانت عقائدهم أو مذاهبهم وتوجهاتهم السياسية<sup>(1)</sup>.

والحياد مفروض على كل موظف يعمل في مرفق عام وعليه الامتناع عن أبداء آرائه في علاقته مع مرؤوسه، حيث لا يمكن للموظف أن يكرس نفسه لدعاية سياسية أو دينية، وعلى رئيس المصلحة أن يسهر على الحفاظ على الحياد في أداء العمل<sup>(2)</sup>، ويجب التنويه بأن الموظفين الصغار الذين يتصف عملهم بطابع روتيني لا علاقة له بالسياسة لا يلتزمون بالمحافظة على مبدأ الحياد بنفس المستوى المطلوب من كبار الموظفين المدنيين المقربين من الوزراء، وأما بالنسبة لفئة الموظفين التي تشغل وظائف متوسطة فيسمح لشاغلها بمزاولة نوع من النشاط السياسي طبقاً للظروف الخاصة بكل موظف<sup>(3)</sup>، ويعد مبدأ الحياد السياسي موقفاً وسطاً بين النظم التي تحرم حرية الرأي لعمال الإدارة والنظم التي تطلق لهم هذه الحرية<sup>(4)</sup>.

وإذا نظرنا لمبدأ الحياد نظرة مجردة يمكن القول، إنه يقصد به حياد المرفق العام وذلك بمعنى عدم الانحياز في التعامل داخل الوظيفة باتخاذ موقف جانبي ضد جانب آخر بسبب المعتقدات أو الآراء السياسية ولكن الأخذ به بمعناه الواسع يؤدي إلى نتائج أوسع بكثير في مجال المشروعية، ويذكر العلامة (كلود البير) في تعريفه لمبدأ حياد المرفق بأنه: "المرفق يجب ألا يعمل أية تفرقة في المتعاملين على أساس آرائهم"<sup>(5)</sup>.

وقد عرّف الحياد كذلك بأنه: "ممارسة الوظيفة بتجرد بعيداً عن الأهواء الشخصية ودون أيّ تمييز سياسي أو فلسفي أو ديني والامتناع عن الإعلان والترويج لآرائه الخاصة أو التبرج

(1) د.عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، المرجع السابق، ص 64.

(2) محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 2004، ص 766).

(3) د.طارق المجذوب، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 818-819.

(4) د.عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، المرجع السابق، ص 85.

(5) د.مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، بلا طبعة، (المنصورة - مصر: مكتبة الجلاء الحديثة، 2001، ص 17-18).



من الوظيفة العامة<sup>(1)</sup>.

يتضح مما تقدم أن للحياد الوظيفي معنيين أحدهما سلبي والآخر إيجابي، والجانب السلبي يستلزم أن يتجنب الموظف العام كل ما من شأنه التأثير على نشاطه الإداري كما يتحتم عليه عدم الانسياق لعواطفه وميوله، أما المعنى الإيجابي فيقتضي أن يشارك الموظف في الحياة السياسية مشاركة موضوعية بشكل لا ينحاز إلى اعتبارات شخصية أو سياسية أو عقائدية<sup>(2)</sup>، ويتبين أيضاً أن واجب الحياد يهدف إلى غاية مزدوجة، فمن جانب يمثل ضماناً للمتعاملين مع المرفق مفادها حصولهم على خدماته دون تمييز بينهم بداعي آرائهم أو دياناتهم أو انتماءاتهم الحزبية<sup>(3)</sup>، ومن جانب آخر يهدف الحياد إلى مصلحة المرفق عن طريق الحفاظ على سمعته ونزاهته، فالمرفق العام هو أداة لتحقيق المصلحة العامة، ويجب أن تتجه كافة قواه لتحقيقها، وللمرفق مصلحة مؤكدة في التحقق من أن جميع موظفيه قادرين على الالتزام بشكل صحيح بأهداف المرفق وقادرين أيضاً على تحقيقها<sup>(4)</sup>، ويرى الأستاذ الفقيه (De Laubadère) أن واجب الحياد من الواجبات التي تتسم بالمرونة أي ليس على درجة واحدة لكل الموظفين، وذلك لأنه من الالتزامات الهامة، ومفادها أن يمتنع الموظف أثناء العمل أو بعده بالتعبير عن آرائه بشكل غير لائق لا يتناسب مع الوظيفة الإدارية<sup>(5)</sup>.

وينتج عن قبول مبدأ الحياد الوظيفي في الدول ذات الأحزاب المتعددة رفع المسؤولية عن كاهل المهيمين في حالة تغير الأحزاب والسياسات، فلو فرضنا أن سياسة حزب العمال في بريطانيا في وقت ما قد سارت على أساس الأخذ بمبدأ التأميم، وأن الإدارة التنفيذية نفذت سياسة التأميم بكل دقة وسرعة، ولو فرضنا أن الرأي العام لم يرض عن هذه السياسة وأسقط الحكومة وجاءت حكومة أخرى تنقض سياسة التأميم وتشجع سياسة المشروعات الحرة، فإن هذا التغيير لا

---

(1) فرحات محمد فهمي السبكي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا، 2002، ص106).

(2) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص3؛ د.عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص10.

(3) المحامي مورييس نخلة، الحريات، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 1999، ص209).

(4) د.طارق حسن الزياد، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1998، ص286).

(5) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2002، ص367).

يترتب عليه مؤاخذة الإدارة التنفيذية أو تغييرها طالما إنَّها تماشت مع السياسة الجديدة<sup>(1)</sup>.

يتضح مما تقدم أن الإدارة يجب أن تكون موضوعية و متجرّدة، وكذلك أن الهدف من الحياد السياسي هو تجنب كل خطر أو تحيُّز تجاه المشاركين في أي مرفق عام أو المستفيدين منه.

وأن العوامل التي تؤدي إلى زعزعة مبدأ الحياد السياسي هي:

- 1- عدم وجود قاعدة قانونية عادلة تحكم اختيار الموظف العام، مما يجعل الوظيفة العامة غنيمة للأحزاب المهيمنة على السلطة.
- 2- ضعف الحماية القانونية الموضوعية للموظف في مواجهة تدخل الأحزاب السياسية في الوظيفة العامة.
- 3- عدم وجود ضمانات شكلية أو موضوعية تضمن تطبيق مبدأ الحياد السياسي في مجال الوظيفة العامة.

### الفرع الثاني: موقف التشريعات من تعريف الحياد السياسي

إنّ مبدأ الحياد السياسي في المرافق العامة في فرنسا هو السائد باعتباره أحد عناصر علمانية الدولة، ويلقي المبدأ تطبيقاً خاصاً له في مجال التعليم، ويكاد الفقه الفرنسي يجمع على ضرورة التزام جميع الموظفين العموميين بواجب الحياد الصارم، وذلك خلال ممارستهم لوظائفهم، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على التزام الموظف العام بمبدأ الحياد الديني والسياسي داخل الوظيفة<sup>(2)</sup>، فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في عام 1948 على أنّ: " لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر"<sup>(3)</sup>. وقد منع العمل الحزبي في الدوائر والمؤسسات الرسمية<sup>(4)</sup>، حيث نص نظام التوظيف العام الفرنسي

(1) د. عبد الكريم درويش، وآخرون، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 176.

(2) محمد أحمد يحيى كرج، حقوق وحريات الموظف العام، المرجع السابق، ص 361.

(3) ينظر: المادة (2) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

(4) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطام العام رقم (14) لسنة 1991

المعدل، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في ضوء القانون والفقه والقضاء، ط2، (بغداد - العراق: موسوعة

القوانين العراقية، 2012، ص 157).

الصادر بتاريخ 13/7/1983 بأن: " تحظر على الإدارة تضمين ملف الموظف أية وثائق إدارية أو أية أشاره إلى آرائه السياسية ونشاطاته النقابية أو الدينية أو الفلسفية تجعل ممارسة الوظيفة العامة أمراً محالاً في المستقبل " (1).

وما من شك بأن مبدأ العلمنة هي أحد أبرز مظاهر الحياد، حيث أن علمانية مؤسسات التعليم الرسمي العام يشكل أحد عناصر علمانية الدولة وحياد مجموعة المرافق العامة(2).

وأن العلمانية الوظيفية تعني استقلال كافة الإدارات والمؤسسات العامة عن الطوائف ومجالسها وسلطاتها كما تعني حياد الموظف بعدم استخدام انتمائه الطائفي لأي غرض سياسي أو تمييز المنفعين من الخدمات العامة على أساس ديني فعلى غرار أية حرية يجوز الحد من التعبير عن الحرية الدينية في حال وجود مخاطر تهدد النظام العام.

العلمانية الوظيفية هي ذات حياد إيجابي حيث تحترم داخل إدارات الحكومة جميع الأديان وتجعل من الدولة مجتمعاً يسوده المساواة، العدالة والديمقراطية، ومقابل ذلك تأتي المحسوبية كأول أبرز أساليب القضاء على علمانية وحيادية الوظيفة بتمكين الموظف غير المناسب بشغل مركز وظيفي معين على حساب المصلحة العامة وإخلاقاً بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص(3).

ومن الضروري التزام جميع الموظفين العموميين بواجب الحياد الصارم وذلك من خلال ممارستهم لوظائفهم، ومن تطبيقات هذا المجال في فرنسا هو إلغاء مجلس الدولة لقرار الإدارة القاضي بفصل المساعدة الاجتماعية المسؤولة عن الصحة المدرسية إذا انتهى المجلس إلى عدم إخلالها بواجب الحياد المفروض على كل موظف وذلك إثناء ممارسة وظيفتها، وفي مجال آخر اعتبر المجلس القرار غير مشروع ومخالفاً لمبدأ حياد المؤسسات التربوية، التدبير الإداري الذي أجاز تنظيم وعقد اجتماعات ذات طابع سياسي للطلاب في إحدى المعاهد التي تؤدي إلى المس

---

(1) Perception de l'article 18 / II du système de recrutement public français pour l'année 1983.

(2) د.يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري العام، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص120-121.

(3) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، رسالة دبلوم، (بيروت - لبنان: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، 2015، ص78).

بكرامة أو حرية الطالب أو جهات أخرى في الجسم التربوي<sup>(1)</sup>.

وفي مصر فإن الموظف العام مطالب دوماً بالالتزام واجب الحياد استناداً إلى القواعد العامة مثله في ذلك مثل الموظف الفرنسي، إلا أن مبدأ العلمانية الذي يحكم حياة الوظيفة العامة الفرنسية لا وجود له في مصر<sup>(2)</sup>، وقد تعرضت الوظيفة العامة في مصر لتأثير وتدخل النفوذ السياسي نتيجةً للاستعمار الإنجليزي الذي بدأ يقف في مواجهة أي محاولة للإصلاح الإداري، وقد عانت الإدارة المصرية أنواع من الإقالة للموظفين وإحلال غيرهم محلهم دون مبرر إداري مقبول وأصبحت الإدارة العامة موقع صراع وحرب ما بين الأحزاب المتناوية على الحكم وأصبحت الوظيفة العامة من الغنائم التي يتلقاها كل حزب يصل إلى الحكم.

ويعتبر صدور المرسوم بقانون رقم 181 لسنة 1952 الصادر في 14/سبتمبر/1952 في شأن فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي أبرز صورة من صور الخروج عن مبدأ الحياد الوظيفي بل الخروج عن القواعد القانونية الشرعية التقليدية، فقد قرر هذا القانون فصل الموظفين العاملين غير الصالحين للعمل أو يعلق بهم شوائب أو شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة بعد موافقة لجنة تشكل في كل مصلحة عامة روعا في تشكيلها ورئاستها تمثيل العنصر القضائي المحايد، وقد عرف هذا الإجراء بالتطهير الإداري، وهو بطبيعته إجراء مؤقت، ليس دائماً تتخذه الدولة كتدبير تقتضيه المصلحة بقصد البعد بمصالح الدولة عن مواطن الخلل والفساد، وتطهرها من العناصر التي يرى أنها غير صالحة<sup>(3)</sup>.

وبعد سنة 1971 اتجهت الحكومة إلى إصلاح أوضاع الوظيفة العامة، وذلك تطبيقاً للمبدأ الدستوري الذي تضمنه الدستور المصري لسنة 1971 الملغى الذي نص على أن: "الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون"<sup>(4)</sup>، وكذلك نص الدستور المصري الجديد لسنة 2014 على أن: "الوظائف العامة حق للمواطن على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة وتكليف للقائمين بها

(1) محمد أحمد يحيى كرج، حقوق وحرقات الموظف العام، المرجع السابق، ص361؛

(2) د. طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، المرجع السابق، ص287.

(3) د. عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، المرجع السابق، ص93.

(4) ينظر: المادة (14) من الدستور المصري لسنة 1971 الملغى.

لخدمة الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون<sup>(1)</sup>.  
وكذلك نص قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978 على أن:  
"الوظائف العامة تكليف القائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً  
للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها..."<sup>(2)</sup>، وكذلك: "يحظر على العامل مخالفة القواعد والأحكام  
المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها والتعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين  
واللوائح الخاصة بالعاملين التي تصدر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو الامتناع عن  
تنفيذها..."<sup>(3)</sup>.

وفي لبنان لم تأت أنظمة الموظفين على ذكر أو فرض واجب الحياد بنصوص صريحة  
واضحة، كما فعلت بالنسبة إلى غيره من الواجبات الوظيفية، غير أنه يمكن استشفافه بسهولة  
من مجمل نصوص الأنظمة ومضامينها التي توحيه، وبما لا يقبل الشك بفرضه كواجب فرعي  
ومكمل للواجبات الوظيفية<sup>(4)</sup>، فقد نص الدستور اللبناني لسنة 1926 على أن: "كل اللبنانيين  
سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات  
العامة دونما فرق بينهما"<sup>(5)</sup>، وكذلك نص المشرع اللبناني في نظام الموظفين العموميين رقم 112  
لسنة 1959 أنه يستوجب على الموظف بوجه عام: "أن يستوفي في عمله المصلحة العامة دون  
سواها، ويسهر على تطبيق القوانين، والأنظمة النافذة دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال"،  
وكذلك "أن ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة وإخلاص ضمن حدود اختصاصه"<sup>(6)</sup>.  
إن الحياد الوظيفي غير مطبق بشكل عام بسبب ضعف بعض جوانب النظام الوظيفي  
فإن بلورة هذا المبدأ يحتاج إلى مكمل تشريعي وقانوني لجعل الحياد في الوظيفة أمراً واجباً

(1) ينظر: المادة (14) من الدستور المصري لسنة 2014.

(2) ينظر: المادة (76) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 المعدل.

(3) ينظر: المادة (1/77) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 المعدل.

(4) د. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني،  
المرجع السابق، ص118.

(5) ينظر: المادة (7) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

(6) ينظر: المادة (4/14، 1) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم (112) لسنة  
1959 المعدل.

ومحتملاً<sup>(1)</sup>، حيث أن الإدارة العامة تخضع لضغوط وتدخلات مستمرة في عملها، وقد أدى ذلك إلى قيام علاقات من المحسوبية والتبعية مع السياسيين<sup>(2)</sup>.

إنّ الأوضاع لم تستقم في إدارة الدولة ومؤسساتها المختلفة، ولم يتحسن الأداء ولم تنزل الاعتبارات السياسية تتحكم بالموقع والقرارات، ولا تزال المنافسات السياسية السائدة تؤثر على حسن سير العمل وإنتاجيته ونوعيته، وقد شهدنا وما نزال نشهد ظواهر غير صحيحة وسلبية، في ممارسة العمل العام وإدارة الشأن العام، تؤثر تأثيراً كبيراً في بناء إدارة حديثة متطورة قادرة ومؤهلة ومنتجة حيادية ومجردة وغير مسيسة تعمل بجد ونشاط في خدمة المواطنين<sup>(3)</sup>.

وإنّ عدم اتفاق الفرد مع التوجهات السياسية للحكومة هو أمر من حقه كمواطن، ولكن حقه كموظف تفرض عليه عدم عرض وجهات نظره الخاصة بالسياسة الحكومية داخل أروقة المرفق العام الذي يعمل فيه<sup>(4)</sup>، وإنّ الموظف ملتزم بالحياد السياسي تجاه الحكومة القائمة وهو ملزم بتباعد سياستها وعدم إظهار ما يدل على نقده اللاذع اتجاه هذه السياسة أي أن ولاءه للحكومة بغض النظر عن الشكل الذي تتخذه هذه الحكومة أو طريقة الحكم التي تتبناها<sup>(5)</sup>، ويجب على الموظف العام عدم تسخير النفوذ الوظيفي في غير محله وكذلك تسييس ملاكات الوظيفة لأهداف أخرى حيث أن كل نشاط غريب عن الوظيفة هو ممنوع عن الموظف<sup>(6)</sup>، وأن يواظب على الوظيفة وأن يؤديها بنشاط وأمانة وإخلاص وتجرد وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية<sup>(7)</sup>.

وعلى الموظف أن ينفذ كل ما يتطلبه واجب منصبه، وأن يتجنب كل ما يتعارض مع هذا الواجب باعتبار أن الموظف هو أداة الدولة وممثلها في حدود مركزه التنظيمي فقد حرصت

---

(1) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 106.

(2) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 882.

(3) "آراء واجتهادات حول الوظيفة العامة"، مجلة مجلس الخدمة المدنية، المجلد الأول، بيروت - لبنان، 2010، 2012، 2011، ص 51.

(4) د. عادل الطيباني، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة العاشرة، جامعة الكويت، الكويت، 1986، ص 51.

(5) بن التركي جموعي، الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة محمد خضير سبكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص 99).

(6) علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، واجبات وحقوق، المجلد الأول، ط 1، (بيروت - لبنان: شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، 1999، ص 406).

(7) المحامي مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج 1، ط 1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2004، ص 338).

التشريعات الوظيفية على عدم قصر مسؤولية الموظف على الإخلاص بواجباته داخل نطاق الوظيفة، وإنما أخذت تدخل في سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة لتمنع كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة<sup>(1)</sup>، وهذا ما أقره المرسوم الخاص بنظام الموظفين العموميين رقم 112 لسنة 1959 في لبنان حيث نص على أن يحظر على الموظف: "أن يقوم بأي عمل مأجور يحط من كرامة الوظيفة أو يكون له علاقة بها"<sup>(2)</sup>.

ومن اللازم أن يطبق مبدأ الحياد الصارم على الموظفين أثناء الخدمة الوظيفية إلا أن الواقع العملي يشهد عكس ذلك، لأن مبدأ الطائفية الدينية والسياسية هو السائد.

وفي العراق ومن خلال استقراء نصوص تشريعات الوظيفة نجد عدم وجود نص قانوني يكفل واجب الموظف بالحياد وبشكل صريح<sup>(3)</sup>، وأن الموظف مكلف بأمانة مقدسة وخدمة عامة فلا يجوز له استغلال الوظيفة واستعمال نفوذه الرسمي لتحقيق أغراض شخصية لنفسه أو لغيره<sup>(4)</sup>، وبالرجوع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 نجد أن: "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"<sup>(5)</sup>.

وقد مر مبدأ الحياد الوظيفي بمطبات كثيرة في تاريخ الدولة العراقية ولكن أشد انتهاك لهذا المبدأ وقع في عهد النظام السابق (حزب البعث الاشتراكي) حيث تم فصل الموظفين عن الوظائف بسبب شبهة بسيطة بانتمائهم إلى بعض الجهات المعادية لنظام الحكم أو يظهر الموظف موقفاً معادياً ولو بالكلام لذلك النظام يعرضه ليس فقط للفصل من الوظيفة بل إلى الإعدام<sup>(6)</sup>.

---

(1) مازن محمد طاهر محمد حسين الحسيني، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة في العراق، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2015، ص 71-72).

(2) ينظر: المادة (15/ 6) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112)، لسنة 1959 المعدل.

(3) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص 35.

(4) د.ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، ط1، (بغداد - العراق: العاتك لصناعة الكتب، 1996، ص 121).

(5) ينظر: المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(6) محمد نجم جلاب الدريبي، حرية الموظف في التعبير عن الرأي، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2013، ص 167).

وقد نص قانون الجمعيات العراقي رقم 1 لسنة 1960 الملغى على أن: "لا يجوز للموظف أو لكل مكلف بخدمة عامة أن يقوم بفعاليات حزبية أو توجيهات من شأنها أن تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية..."<sup>(1)</sup>، وكذلك نص قانون السلطة القضائية العراقي رقم 26 لسنة 1963 الملغى على: "الحاكم والقاضي ونائب الحاكم المحافظة على استقلال القضاء، والحياد التام وعدم فسح المجال للتأثير على سير العدالة"<sup>(2)</sup>، وكذلك نص قانون الادعاء العام العراقي رقم 159 لسنة 1979 على أن يلتزم عضو الادعاء العام بما يأتي: "العمل بحياد تام وعدم فسح المجال للتأثير أو التدخل في سير العدالة"<sup>(3)</sup>.

إن خلو التشريعات الوظيفية والتطبيقات القضائية من الإشارة إلى هذا الواجب لا يعني عدم التزام الموظفين في العراق بمضمونه، إذ يفرض على موظفين الدولة كافة استناداً إلى المبادئ العامة الامتناع على كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة، وهذا يمكن استنتاجه من بعض أحكام قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 69 لسنة 1936 الملغى الذي نص على ضرورة: "تجنب الانتماء إلى جمعية أو أندية سياسية والاشتغال في الأمور الحزبية والسياسية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد أو المجلات بإمضاء صريح أو مستعار"<sup>(4)</sup>، وكذلك نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 على: "المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء كان ذلك إثناء أداء الوظيفة أم خارج أوقات الدوام الرسمي"<sup>(5)</sup>، وكذلك نص على: "الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره"<sup>(6)</sup>.

ومن صور استغلال الوظيفة العامة تحويل مكان العمل الرسمي إلى إدارة لنشر الأفكار والمعتقدات السياسية التي يؤمن بها، مما يجعل المرفق العام بيده وكأنه واجهه لهذا الحزب أو ذاك، وقد أوجبت تعليمات وقواعد السلوك الوظيفي الصادر عن هيئة النزاهة على الموظفين التقيد في: "أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو

---

(1) ينظر: المادة (1/32) من قانون الجمعيات العراقي رقم (1) لسنة 1960 الملغى.

(2) ينظر: المادة (52/ج) من قانون السلطة القضائية العراقي رقم (26) لسنة 1963 الملغى.

(3) ينظر: المادة (39/ثانياً) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (159) لسنة 1979 المعدل.

(4) ينظر: المادة (4/و) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1936 الملغى.

(5) ينظر: المادة (4/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(6) ينظر: المادة (4/تاسعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.



اللون والمعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون"<sup>(1)</sup>، غير إن الركون إلى المبادئ العامة وتعليمات قواعد السلوك الوظيفي لا يكفي لكفالة هذا الواجب من قبل الموظف أمام شدة الضغوطات التي قد يتعرض لها من قبل الأحزاب السياسية الموجودة على الساحة السياسية في الوقت الراهن.

وكذلك نص قانون الأحزاب العراقي رقم 36 لسنة 2015 على: "المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزب أو تنظيم سياسي أو تنظيم سياسية"<sup>(2)</sup>.

وعلى الرغم من الأهمية لالتزام الموظف العام بالحيادية السياسية إلا إنه يلاقي معارضة شديدة من لدن الساسة في أغلب الأنظمة القانونية المقارنة الذين يسعون إلى تسييس العمل الوظيفي وترسيخ التزام الموظف بالولاء لحزب معين وتقاسم مغانم الوظيفة العامة وامتيازاتها تحت ذراع الاستحقاقات السياسية ومحاصصتها متجسدة في نصوص قانونية تارة واتفاقيات حول المناصب القيادية والعليا والدرجات الخاصة تارة أخرى<sup>(3)</sup>، والحياد السياسي هو مطلب أخلاقي، ولكن تم تقنينه من قبل المشرع في بعض الدول مما يجعله من ضمن واجبات الموظف العام.

لذلك ندعو المشرع إلى تقنين هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل كونه يمثل الشريعة العامة للواجبات المفروضة على الموظفين.

### المطلب الثاني: خصائص الحياد السياسي

إن واجب الموظف بالالتزام بالحيادية السياسية هو نوع من تصحيح السلوك الوظيفي، فالأصل أن الموظف حر في التعبير عن معتقداته لكن بطريقة مهنية (دبلوماسية) تتم عن الأدب واللياقة في العمل بعيداً عن التصرفات التي تشين إلى سمعته من جهة وسمعة الدولة من جهة أخرى<sup>(4)</sup>، وعلى موظفي الدولة تنفيذ سياسة الحكومة العامة مهما كان لونها السياسي (العقيدة

---

(1) ينظر: المادة (3/1) من تعليمات نموذج قواعد السلوك المرفق بتعليمات قواعد السلوك الوظيفي، رقم (1) لسنة 2006.

(2) ينظر: المادة (24/ خامساً) من قانون الأحزاب العراقي رقم (36) لسنة 2015 النافذ.

(3) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص36.

(4) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص16.

السياسية) وبصرف النظر عن عقيدة الحكومة السياسية أو برنامجها السياسي<sup>(1)</sup>، وأن مبدأ الحياد يعد مصدراً لواجب التحفظ على اعتبار أن الالتزام بالتحفظ لا يفرض فقط على الموظفين الذين يرغبون في المشاركة في الحملات الانتخابية ومساندة المرشحين ولكن يفرض على الموظفين المرشحين للانتخابات وهذا يعني أن حماية الوظيفة العامة هي التي تدفع لمثل هذا الحل<sup>(2)</sup>.

لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لدراسة الحياد واجب مستمر، والثاني لدراسة الحياد واجب عام ومتغير.

### الفرع الأول: الحياد واجب مستمر

تظهر استمرارية هذا الواجب من خلال التزام الموظف به عند الالتحاق بالوظيفة العامة وحتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية ضمن شروط معينة، كما يبقى الموظف ملتزماً به تجاه إدارته الأصلية والإدارة التي أنتدب أو أعير إليها، وكذلك في حالة انقطاعه عن ممارسة مهامه الوظيفية<sup>(3)</sup>، فالالتزام بواجب الحياد قبل الالتحاق بالوظيفة العامة فكرة نابعة من كون إن الإدارة لها دور في تقدير صلاحية الأشخاص الذين يلتحقون بها وذلك من خلال وضع الشروط اللازمة توافرها فيمن يشغلون الوظائف العامة، وأن الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية في منع بعض الأشخاص من مباشرة إجراءات التعيين والترشيح له على أساس أن سلوكهم السابق ينطوي على خرق لواجب الحيادية السياسية<sup>(4)</sup>، ويعتبر حكم (BAREL) الذي صدر عن مجلس الدولة الفرنسي من أهم الأفكار في هذا المجال والتي تتلخص وقائعها في (أن مدير المدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية رفض طلب تقدم به السيد (BAREL) مع زملائه قصد الالتحاق بها فطعن السيد (BAREL) أمام مجلس شورى الدولة في هذا القرار مستنداً إلى إنه الإدارة رفضت الطلب بحجة أنه ينتمي إلى الحزب الشيوعي الفرنسي فقرر المجلس أن الإدارة إذا كان يحق لها تقدير مدى توفر شروط في المترشحين للالتحاق بالوظيفة العامة واستيفائهم للضمانات التي تتطلبها ممارسة الوظائف التي تؤهلهم لها المدرسة الوطنية للإدارة ولها أن تستند في ذلك إلى ما يكون

(1) د.علي خطار شطناوي، "حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي"، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد العاشر، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 1996، ص284.

(2) فرحات محمد فهمي السبكي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، المرجع السابق، ص111.

(3) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص17.

(4) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص49.

قد صدر عنهم من أفعال وتصرفات تتعارض مع هذا الواجب، لكنها مع ذلك لا تستطيع استبعاد أحد المترشحين بسبب آرائه السياسية فقط وإلا اعتبر ذلك مخالفة لمبدأ المساواة بين المواطنين<sup>(1)</sup>. ويرى البعض أن الموظف لا يستطيع التحلل من هذا الالتزام بعد انتهاء الرابطة الوظيفية سواء بالاستقالة أم التقاعد، فإذا كان لا يمكن إجبار الموظف المستقيل على الالتزام بهذا الواجب لانقطاع صلته الوظيفية بالإدارة، فإن سلوك الموظف بعد استقالته وخرقه لهذا الواجب يمكن أن يكون سبباً لاستبعاد ترشيحه من قبل الإدارة لو رغب في الالتحاق بالعمل الحكومي مرة أخرى، أما في حالة التقاعد فإن أثره يظهر جلياً لاستمرار الإدارة بمنح الموظف المحال على التقاعد راتبه التقاعدي، إذ إن من العدل والإنصاف أن يعترف لها بالدين عن طريق التزامه بهذا الواجب اتجاهها<sup>(2)</sup>.

وإن استمرار هذا الواجب على الموظفين المحالين على التقاعد، يعني أن هذا الواجب ذو طبيعة مستمرة، في حين أن أغلب الواجبات الأخرى ينتهي نطاقها الزمني عند انتهاء العلاقة الوظيفية، كما أن استمرار الالتزام بهذا الواجب حتى بعد ترك الموظف لمركزه الوظيفي بسبب إحالته على التقاعد، ليس بالأمر المستغرب، فالموظف رغم تقاعده يبقى ملزم بالمحافظة على أسرار العمل التي اطلع عليها بحكم وظيفته، وبذلك يلتقي واجب الحياد مع واجب كتمان الأسرار الوظيفية من حيث التزام الموظف بها حتى بعد انتهاء علاقته مع جهة الإدارة التي كان يعمل فيها<sup>(3)</sup>، لأن الالتزام بعدم إفشاء السر المهني من الالتزامات الأساسية التي تلعب دوراً في ضمان الثقة المتبادلة بين الموظف والمستفيدين من خدمة الإدارة هذه الثقة التي تعتبر في الأخير أحد الركائز التي تقوم عليها تحسين العلاقة بين الموظف العام والإدارة<sup>(4)</sup>، فقد تقرض عقوبة جنائية على إفشاء الأسرار الوظيفية وهذا ما نص عليه قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 على أن: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبالغرامة التي لا تزيد عن ثلاثمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة أفشى أمراً وصل إلى علمه بمقتضى وظيفته لشخص يعلم وجوب عدم أخباره به. وتكون العقوبة السجن إذا كان

(1) Marcel, Piquemal, "le fonctionnaire devoirs et obligations", tome2, revue et augmentée Paris, Berger-Levrault, Paris – France, 1979.

(2) محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحرمان الموظف العام، المرجع السابق، ص371.

(3) د. عادل الطيباني، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص181-180.

(4) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص41.

من شأن الإفشاء أن يضر بمصلحة الدولة<sup>(1)</sup>.

وقد أكد الفقه العربي ويؤيده القضاء الإداري على عدم مسائلة الموظف عن الأفعال السابقة لتوليه الوظيفة، مستندين في ذلك إلى أن المنطق والعدل والقانون تحتم عدم مسائلة الموظف عن الأفعال التي ارتكبها قبل خضوعه للنظام التأديبي للوظيفة العامة<sup>(2)</sup>، فهناك نصوص صريحة في القانون الفرنسي ترتب بعض الآثار على تجاوز الالتزام بهذا الواجب على الرغم من انتهاء الخدمة، فالمادة 36 من القانون الصادر في 18 أغسطس 1965 أكدت على سحب التكريم الشرفي المتمثل في الأوسمة والميداليات من الموظف المحال إلى المعاش إذ بأشهر بأنشطة تتعارض مع هذا الالتزام الذي يفرضه التكريم<sup>(3)</sup>.

وقد تقوم الإدارة بأقصاء بعض الموظفين من الذين يعتقدون فكراً سياسياً معيناً معارضاً للدولة أثناء ممارسة الوظيفة، وتقييد حرية الأشخاص في اعتناق أفكار سياسية لا تتعارض مع السلوك الوظيفي وحياديته وأن لا يعبر بالقول أو الفعل عن تبني فكراً سياسياً معيناً في أعماله وتصرفاته كافة، وإلا كان للإدارة أن تتدخل لمساءلته عن إخلاله بواجب الحيادية السياسية<sup>(4)</sup>، وتعد الإدارة هي الجهة الرئيسة المنوط بها إدارة المرفق العام، والمسؤولة عن تزويدها بالعناصر البشرية اللازمة للقيام عليها وإدارتها وتحقيق الأهداف المرجوة منها، لذلك يحق لها أن تتخذ من الإجراءات ما هو ضروري لتأمين هذه المرافق وتحقيق الغاية<sup>(5)</sup>.

والواقع أن محاولة تحديد نطاق معين لنشاط الإدارة العامة من خلال النشاط الحكومي للسلطة التنفيذية في مجتمع ما وفي زمان ومكان معينين يظهر لنا العلاقة القوية بين النشاط الإداري وبين النشاط السياسي الذي تنبثق عنه المؤسسة الحكومية وتقوم من أجل تحقيق أهدافه،

- 
- (1) ينظر: المادة (327) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
  - (2) تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (بيروت - لبنان: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، 2011، ص116).
  - (3) د. عادل الطببائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص180.
  - (4) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص18.
  - (5) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحرريات السياسية، دراسة مقارنة بين النظم الوظيفية والشريعة الإسلامية، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2010، ص724).

وهذه الرابطة تقوم نتيجة التداخل الكامل ما بين جهاز القرار الممثل في الحكومة وما بين جهاز التنفيذ الممثل في الإدارة العامة<sup>(1)</sup>.

كما إن اشتراط استمرار واجب الحياد الوظيفي ناشئ عن كون تأثير الإدارة العامة تحظى باهتمام الإداريين وتفسير ذلك أن السياسيين يهتمون بالإدارة العامة بوصفهم وزراء ونواب، كما أن الإداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء مسؤولين يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم الأهداف العامة<sup>(2)</sup>، ومن حق الدولة أن تفرض على الموظف العامل في إدارتها الامتناع عن القيام بأي عمل من شأنه أن يلقي ظللاً من الشك حول حياديته، بل ومن باب أولى، حول ولائه تجاه المؤسسة والإدارة التي يعمل فيها<sup>(3)</sup>.

ويصبح الموظف في خدمة الدولة من تاريخ تعيينه في الوظيفة العامة وعليه أن يتقيد بقوانينها وأنظمتها وينفذ تعليماتها وأوامرها في حدود السياسة التي ترسمها لنفسها من خلال الحكومة القائمة<sup>(4)</sup>، ومراعاة كرامتها وهيبتها في أعماله وتصرفاته وأحياناً حتى بعد انتهاء العمل وفي حياته الخاصة في المجتمع، فلا يسلك مسلكاً يشينه ويهدر من كرامته وظيفته، لأن الإنسان لا يتجزأ وسلوكه محسوب عليه في إطار القوانين والقيم الأخلاقية السائدة<sup>(5)</sup>، وأن يقوم الموظف بنفسه بأعباء وظيفته، فإذا ما أحل غيره في عمله، سواء كان هذا الغير موظفاً أو غير موظف، كان عمله باطلاً لصدوره من غير ذي صفة، والأصل أن يخصص الموظف وقت العمل لأداء واجبات وظيفته<sup>(6)</sup>.

### الفرع الثاني: الحياد واجب عام ومتغير

يلتزم الموظف بهذا الخاصية على أنه واجب عام بعد الالتحاق بالوظيفة العامة أثناء حياته الوظيفية بأن يشمل في نطاق تطبيقه جميع الموظفين (المدنيين والعسكريين) بمختلف

(1) د.عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، المرجع السابق، ص55.

(2) د.عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، ط1، (عمان - الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009، ص71-73).

(3) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، دراسة نقدية، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص51).

(4) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المرجع السابق، ص154.

(5) د.محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص436.

(6) د.سلمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري طبقاً لأخر تطورات التشريع والقضاء، ط4، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1961، ص649).

درجاتهم الوظيفية ومهما كانت أوضاعهم القانونية سواء كانوا في مركز تنظيمي، أم تعاقدية وسواء كانوا يخضعون لقانون الوظيفة العامة، أم لأنظمة وظيفية خاصة<sup>(1)</sup>، وسواء أكانوا يعملون في الإدارة المركزية للحكومة أم الإدارة اللامركزية<sup>(2)</sup>، ولا يؤثر على هذا الالتزام موقع الموظف في الكادر الوظيفي، فيلزم من مباشر وظيفة قيادية ومن يقتصر دوره على أداء وظيفة ثانوية ويلزم العامل أثناء الخدمة ويلزم كذلك حال الوقف عن العمل أو الحصول على إجازة خاصة<sup>(3)</sup>.

وإن الموظف بحسبانه إنساناً أولاً وموظفاً في دوائر الدولة له مَكْنَةُ التعبير عن رأيه كما يشاء واعتناق العقيدة أو المذهب أو الفكر والاتجاه الذي يريده، ومن ثم لا يمكن للإدارة أن تتخذ من ذلك وسيلة لمعاقبته، أو وسيلة للتمييز بين الموظفين، وبذلك يمكن للموظف أن يعرب عن آرائه السياسية كما يشاء حتى لو كانت لا تتفق مع السياسة العامة للحكومة التي يعمل في خدمتها وينفذ برامجها السياسي، بيد أن إتاحة هذا الحق للموظف يجب ألا يكون على حساب العمل الوظيفي، أو المساس به بأي شكل من الأشكال مما يؤثر في سير العمل الوظيفي وحسن انتظامه واطراده فيقتضي من الموظف أن يؤدي واجباته وأعماله في نطاق ما تقتضي به الوظيفة وألاً يؤدي إلى فتح المجال أمام تحزب دوائر الدولة الذي يعني التمييز بين المواطنين والموظفين ومحاباة فئة معينة على حساب الأخرى وظهور حالات الفساد والمحسوبية<sup>(4)</sup>.

غير أن حرية إبداء الرأي والتعبير ليست مطلقة وإنما هي مقيدة بمراعاة مصلحة المنتفعين من المرافق العامة التي يجب أن تتسم بالحياد التام اتجاهها، وأن مخالفة هذا الواجب يؤدي إلى إيجاد صعوبة في قيام الموظف بتنفيذ أعبائه الوظيفية لاحقاً أو إلحاق الضرر بالمرفق العام<sup>(5)</sup>، وقد تمثل الآراء السياسية محور الصراع الرئيسي من الموظف العام من جهة والدولة من جهة أخرى وهي في ذات الوقت تجسد أحد العناصر الأكثر حساسية في مجال الحريات الفكرية

(1) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص16.

(2) د.عادل الطبطبائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص165.

(3) د.فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1989، ص55).

(4) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص272-273.

(5) د.بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمائم تطبيقه، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2006، ص549-552).

للموظف العام، وأن الحريات السياسية للموظف العام لا زالت غير راسخة وعرضة لكثير من التدخلات الحكومية وخصوصاً في الدول التي تتبنى الشكل الديمقراطي<sup>(1)</sup>.

**أما أنه واجب متغير:** فإن صفة الحياد تختلف من موظف إلى آخر وبحسب الموقع الوظيفي الذي يشغله الموظف وبحسب طبيعة ذلك المركز فهناك عوامل تشدد على هذا الالتزام وهناك عوامل تخفف على هذا الالتزام<sup>(2)</sup>، والتشديد يكون بسبب حساسية مراكزهم ووظائفهم التي يشغلونها، مثل القضاة والعسكريين الذين يتمتع عليهم الانتماء للأحزاب السياسية أو التعبير عن آرائهم في الموضوعات السياسية، أما بالنسبة لأصحاب الوظائف العليا فقد تم تحديدهم في فرنسا بموجب الديكريتين رقم 779-85 الصادر في 24 يوليو 1985 وهي وظائف سكرتير عام الحكومة والسكرتير العام للدفاع الوطني ورئيسي مرفق التفتيش العام للإدارة ومدير المرافق العاملة بالشرطة ورئيس مكتب التفتيش العام للبوليس الوطني والسكرتيرين العموميين للوزارات ومديري الإدارات المركزية ورؤساء البعثات الدبلوماسية من درجة سفير ورؤساء الجامعات والمحافظين، إلا أن التحديد القانوني لتلك الوظائف لم يكن جامعاً، لذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن القائمة التي تتضمن ذلك المرسوم ليست واردة على سبيل الحصر وأن الإدارة تملك إدراج وظائف أخرى، فهم ينفردون بنظام خاص يختلف في بعض جوانبه عن نظام الوظائف الأخرى، ويعود هذا الاختلاف إلى مكانة هذه الوظائف وعظم المسؤوليات الملقاة على عاتق شاغليها، ويساهم أصحابها مساهمة فعالة في رسم السياسة العامة للحكومة كما يقع عليهم عبء تنفيذ هذه السياسة، فمن غير المنطق أن يعين في هذه الوظائف من عرف عنه معارضة سياسة الحكومة القائمة<sup>(3)</sup>.

وإن هذه الوظائف تتطلب من شاغليها ولاءً حقيقياً تجاه الحكومة فهي وظائف رهن تقدير الحكومة ويجب على شاغلي تلك الوظائف أن يكون تعبيرهم عن آرائهم على قدر من الحيطة والحذر بحيث تكون آرائهم متفقة إلى حد كبير مع الحكومة، لأنها تعهد إليهم بتنفيذ

(1) د. طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، المرجع السابق، ص 85-86.

(2) كريم عوض ناهي، أثر واجبات الموظف العام في ممارسة الحريات السياسية، رسالة ماجستير، (الكوفة - العراق: معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون، 2016، ص 118).

(3) ينظر: د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 708، د. طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، المرجع السابق، ص 407-408؛ د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، بلا طبعة، (بلا دار نشر، 2003، ص 524-525).

برامجها وسياساتها، ويقنضي ذلك تأييدهم المطلق لسياستها مبعدين بأنفسهم عن إثارة المشاكل ضد الحكومة أو تبني اتجاهات تتعارض مع سياستها أو مناهضة أهدافها وأن كان اختلاف كبار الموظفين مع سياسة الحكومة لا يمكن أن يصل لدرجة المناهضة لسياستها أو محاولة عرقلة نشاطهم، وإنما المقصود هو اختلاف الآراء لإظهار الحقائق إذ يجب أن تكون أفكارهم وآراؤهم متكاملة لا متعارضة إذ عليهم أن يضعوا أمام تلك السلطات كل الحقائق<sup>(1)</sup>.

وتبعاً لذلك ليس أمام من لا يؤمنون بسياسة الحكومة إلا الاستقالة، وإذا اعتقدوا ضرورة البقاء في مناصبهم لتفادي النتائج السيئة للسياسات المتبعة، من خلال تشويه التعليمات أو النبط في تنفيذها، فأنهم يغفلون المبدأ الديمقراطي القاضي بأن مهمة الوزراء أن يحكموا من خلال رسم الخطط التي تلتزم الأجهزة التابعة لهم بأعمالهم لا بتعويقها<sup>(2)</sup>، أما بالنسبة للقضاة فإن الوظيفة القضائية تتطلب من شاغليها درجة أكبر من الالتزام، ذلك لأن القاضي ينظر إليه المجتمع نظرة خاصة إذ لا يقبل منه أن يكون طرفاً في منازعات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وإنما يتطلب من أعضاء السلطة القضائية التزام الحياد التام في المسائل العامة<sup>(3)</sup>.

فقد نص قانون السلطة القضائية الفرنسي الصادر في عام 1958 على أن: "يحظر على القضاة أية مداولات سياسية أو إظهار أي عداً لمبدأ الدولة وشكل الحكومة، كذلك يحظر عليهم إبداء أية إشارة من طبيعة سياسية تكون متعارضة مع التحفظ الذي تفرضه عليهم وظيفتهم"<sup>(4)</sup>، وكذلك نص قانون التنظيم القضائي العراقي رقم 160 لسنة 1979 على: "عدم مزاوله التجارة أو أي عمل لا يتفق ووظيفة القضاة"<sup>(5)</sup>.

وبالرغم من أن الحياد يعد التزاماً تاماً على كل موظف في الدولة إلا أن صورته تكون واضحة في شأن القضاة، نظراً لطبيعة الوظيفة القضائية، وما يتمتع به صاحبها من ميزات تتناسب مع مسؤولية القضاة القائمين على تطبيق القانون، وتحقيق العدالة مما يؤدي إلى التزامهم

---

(1) د. السيد عبد الحميد محمد العربي: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص 524-527.

(2) د. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، المرجع السابق، ص 9.

(3) د. عادل الطبطبائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص 188.

(4) Article perçu (10) de la loi française judiciaire de 1958.

(5) ينظر: المادة (7/ثالثاً) من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (160) لسنة 1979 المعدل.



في أقوالهم وأفعالهم بشكل أكثر من غيرهم من الموظفين<sup>(1)</sup>، ويخشى أن تؤثر الآراء السياسية للقاضي في شعور المواطن بالحياد، فمن يختلف مع القاضي في اتجاهه السياسي سيعصب في إقناعه بأن هذا الاختلاف لن تكون له بصماته على ما يصدر من أحكام، فقد احتكم الناس من قديم إلى القضاء تصوره دائماً جهة محايدة يمكن الاطمئنان إلى حكمها بالاطمئنان إلى حيديتها، ولهذا السبب كانت العدالة في مفهوم الناس مقترنة بالحيادة، وعدم اشتغال القضاة بالسياسة يبدو أيضاً كإلزامه لاستقلال القاضي، ومفترض لحسن سير مرفق القضاة<sup>(2)</sup>.

أما العسكريون فمن المعروف أن طبيعة الوظائف العسكرية غير قابلة للمناقشة وأن الطاعة هي الأساس في هذه الوظائف وأن درجة الالتزام تتسع كثيراً بالنسبة للعاملين في السلك العسكري، ويترتب على ذلك أن كل تعبير عن الآراء السياسية أمر محرم تماماً على العاملين في السلك العسكري إذ لا يحق لهم عقد محاضرات عامة ولا نشر أي مادة تتعلق بالسياسة العسكرية العامة، إلا بموافقة مسبقة من الوزير المختص<sup>(3)</sup>.

وإذا كان الموظف غير ملزم باعتناق مذهب سياسي معين أو مذهب الحكومة السياسي فإنه ملزم بالطاعة تجاه الوطن، وهذه هي الطاعة الوطنية أو القومية وهي تتمثل في احترام نص القانون وروحه وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً لا يتعارض والضمير الوطني<sup>(4)</sup>.

ومن المعروف أن النظام العسكري (القوات المسلحة والشرطة) يوصف بالشدّة والصرامة والانضباط الشديد، والعسكريون ملزمون بهذا الواجب صيانةً لمقتضيات العدالة، الأمر الذي يحتم على هؤلاء الأفراد الالتزام به ليس عند التعرض لسياسات الوظيفة أو السياسة العامة فحسب، ولكن أيضاً عند ممارسة سلوكهم العادي في علاقتهم مع الآخرين بالأخص أفراداً فوق مستوى الشبهات<sup>(5)</sup>، وقد نص قانون الخدمة العسكرية العراقي رقم 65 لسنة 1969 الملغى على أن:

---

(1) د.صبري جبلي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص711.

(2) د.فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، المرجع السابق، ص21-22.

(3) د.عادل الطيببائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص189.

(4) د.عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، المرجع السابق، ص61.

(5) د.صبري جبلي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص711، 712، 713.

"يخضع المجندون لأحكام كافة القوانين والأنظمة والأوامر المرعية في الجيش عند وجودهم في الخدمة"<sup>(1)</sup>.

يتضح مما تقدم أن الالتزام بهذا الواجب ليس على مستوى واحد بل على مستويات متعددة لذلك يكون مرناً قابلاً للتشديد أو التخفيف حسب طبيعة الوظيفة التي يتقلدها الموظف العام.

---

(1) ينظر: المادة (59) من قانون الخدمة العسكرية العراقي رقم (65) لسنة 1969 الملغى.

## المبحث الثاني

### نطاق التزام الموظف بالحياد السياسي

إن الموظف العام شأنه شأن أي مواطن يستطيع ممارسة حقوقه وحياته العامة المكفولة له بمقتضى الدستور والقوانين السارية في هذا الشأن، ولكن كونه ينتمي إلى الدولة ويمثلها في نفس الوقت فإن صفته كموظف عام تفرض عليه قيود في ممارسة الحقوق والحريات العامة، وذلك طبقاً لمقتضيات المرفق العام وحسن سيرها بانتظام واضطراد، وكذلك تستمد هذه القيود من المبادئ التي تحكم عمله كونه يعمل ممثلاً للدولة كشخص معنوي عام وفي نفس الوقت يتمتع بصفته كمواطن عادي.

وإن الموظف العام مقيد بواجب الحياد الوظيفي في إطار ممارسته لحقوقه وحياته السياسية، وإن لا يمارسها باعتبارها أداة أو فرصة للدعاية أياً كانت، وذلك، لأنه ملزم بواجب الحيادة الذي يقع على عاتق كل موظف متعاون أو مساهم في خدمة مرفق عام.

لذا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول لدراسة النطاق الشخصي للحياد السياسي، والثاني لدراسة النطاق الموضوعي للحياد السياسي.

#### المطلب الأول: النطاق الشخصي للحياد السياسي

إن القيود العامة التي ترد على حرية الموظف العام في التعبير عن أفكاره وآرائه إنما هي القيود المستمدة من الواجبات الوظيفية التي تحيط بأي موظف عام أياً كان موقعه الوظيفي، وهذه الواجبات إما أن تكون قد وردت في نصوص صريحة بقوانين العاملين، وإما أنها مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة ذاتها دون الحاجة للنص عليها<sup>(1)</sup>، وسواء ورد النص بهذه القيود والواجبات أم لم يرد يجب على الموظف احترامها ومراعاتها باعتبارها لصيقة في الوظيفة العامة شكلاً وموضوعاً<sup>(2)</sup>.

لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لدراسة تحديد مفهوم الموظف العام، والثاني لدراسة العوامل المخففة من درجة الالتزام بواجب الحياد.

(1) د. طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، المرجع السابق، ص 244.

(2) محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحيات الموظف العام، المرجع السابق، ص 359.

## الفرع الأول: تحديد مفهوم الموظف العام

إن الإدارة تباشر مهمتها وأنشطتها بواسطة أشخاص آدميين يعملون باسمها ولحسابها وتتظم مراكزهم القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث أن قوانين ونظم الخدمة المدنية تعطي للموظف أهمية كبيرة، لأن نجاح الإدارة في أداء وظيفتها وخدمتها للجمهور يتوقف على نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم وإحساسهم بالمسؤولية وخدمة المصلحة العامة<sup>(1)</sup>، وأن الأشخاص الإدارية وأن كانوا يتمتعون بالشخصية القانونية، لا يستطيعون القيام بوظائفهم إلا بواسطة أشخاص بشرية هم عمال الإدارة والموظفين العموميين<sup>(2)</sup>.

ويعد الموظف العنصر الأساس ويد الإدارة في تنظيم شؤونها والسير في نشاطها ضمن أجهزتها العامة<sup>(3)</sup>، وهو يمثل قلب الدولة أو العنصر العضوي للنشاط الإداري للدولة فجهاز الموظفين هو الوجه الآخر للدولة، ولا يوجد مجتمع دون وظيفة عامة، وأن الموظف يمارس سلطة الدولة عن طريق القرارات التي يتخذها ضمن إطار القانون<sup>(4)</sup>، وهو أحد الركائز التي يقوم عليها أي جهاز إداري في أي نظام وضعي أو إسلامي وهو الأساس الذي يقوم عليه البناء الوظيفي في أي دولة، لذلك قيل إن قوة الدولة تقاس بمستوى موظفيها فكراً وسلوكاً<sup>(5)</sup>، وكذلك قيل بحق إن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام<sup>(6)</sup>، وفي حالات كثيرة لا تعنى قوانين الموظفين بوضع تعريف عام جامع للموظف العام وإنما تكتفي عادة بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامها<sup>(7)</sup>، ونجد أن المشرعين الفرنسي والمصري لم يضع تعريفاً للموظف العام وإنما اقتصر كل منهما على تعداد فئات الموظفين<sup>(8)</sup>، ولم تتضمن التشريعات الفرنسية التي صدرت في مجال الوظيفة العامة تعريفاً محدداً للموظف العام، يتسم بالعمومية والشمول، وذلك لأن هذه التشريعات

(1) د.ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص102.

(2) د.شفيق حاتم، القانون الإداري، بلا طبعة، (بيروت - لبنان: المكتبة الأهلية للنشر والتوزيع، 1997، ص285).

(3) د.محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، ط1، (الإسكندرية - مصر: دار الجامعة العربية الجديد، 2006، ص26).

(4) د.منذر الشاوي، "إشكالية الوظيفة العامة في العراق"، منشورات الدولة، العدد الرابع، بغداد، العراق، 2003، ص132.

(5) د.صبري جليبي أحمد عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص19.

(6) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص12.

(7) د.محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص155.

(8) د.نواف العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ط1، (عمان - الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص21).

التي تعرضت لمصطلح الموظف العام اكتفت بتحديد معناه في مجال انطباقها فقط، وظل تعريف الموظف لفترة طويلة يحدده قضاء مجلس الدولة دون تعريف تشريعي له حتى صدور تشريع 19 أكتوبر 1946 الذي نصت المادة الأولى منه فقرة (أ) على أن: "..... يطبق هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة، ويكونون مثبتين في درجة في الحكومة، في إحدى كوادرات الإدارة المركزية للدولة أو المرافق الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة للدولة"، ولم يختلف الوضع كثيراً بعد صدور الأمر رقم 244 فبراير 1959 بشأن النظام العام للموظفين، حيث ورد في مادته الثانية الأشخاص الذين لا يخضعون لهذا النظام وهم قضاء القضاء العادي، والعسكريون والأفراد العاملون في المرافق والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري الخاص بالدولة<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ أن المشرع اكتفى بذكر الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون، ولم يعرف الموظف تعريفاً محدداً، إن كان النص أخرج من نطاق تطبيقه بعض الفئات مثل العمال المؤقتين، والعمال المساعدين وكذلك العمال الذين يستدعون لإنجاز خدمات عسكرية والعمال تحت التمرين وعمال الإدارة الذين يعينون بعقود القانون الخاص<sup>(2)</sup>.

أما الشروط الواجب توافرها في الشخص لكي يكتسب صفة الموظف العام هي:

- 1- صدور قرار بالتعيين من الجهة المختصة.
- 2- شغل الشخص لوظيفة دائمة بطريقه دائمة، وأن يشغل درجة في التدرج الرئاسي الإداري.
- 3- المساهمة في نشاط تديره الدولة بالطريق المباشر<sup>(3)</sup>.

أما على صعيد الفقه الفرنسي فقد ظهر اتجاهان لتعريف الموظف العام، الأول: الاتجاه التقليدي الذي يوسع من مفهوم الموظف العام ويستند إلى عنصرين هما شغل الشخص وظيفة دائمة وكون الوظيفة في إحدى كوادرات المرفق العام، ومن أنصار هذا الاتجاه (هوريو) والفقيه (دكي)، وقد عرف (هوريو) الموظف العام بأنه: "كل من يشغل وظيفة دائمة داخل مرفق عام

---

(1) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص15.

(2) د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحرية العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص15.

(3) محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحرية الموظف العام، المرجع السابق، ص12.

تديره الإدارات العامة وأن يتم بمعرفة السلطة العامة"، أما الفقيه (دكي) فقد عرف الموظف بأنه: "كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها".

أما الاتجاه الثاني: فهو اتجاه حديث والذي يضيق من مفهوم الموظف العام ويعتمد على عنصر أساسي في تعريفه هو انتماء الموظف إلى تدرج إداري يشغل إحدى درجاته، ومن أنصار هذه الاتجاه (بلانتي) و(دي لبادري) الذي عرفا الموظف بأنه: "هو العامل الذي يتقلد وظيفة دائمه في كادر إدارة عامة أو مرفق عام"<sup>(1)</sup>.

وأن عدم اتفاق التشريعات الفرنسية على تعريف محدد وواضح للموظف العام لا يعد عيباً في هذه التشريعات، لأن مدلول الوظيفة العامة يختلف بحسب الزاوية الذي يهدف المشرع إلى تنظيمها.

أما المشرع المصري فقد اكتفى كذلك بذكر الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون، ولم يعرف الموظف تعريفاً محدداً وذلك مثل نظيره الفرنسي، فقد عرف الموظف بأنه: "كل من يولي وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريقة مباشرة"<sup>(2)</sup>، والبعض الآخر عرفه بأنه: "من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريقة مباشرة"<sup>(3)</sup>، وعرف كذلك بأنه: "كل من يتم تعيينه في وظيفه دائمه في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الأخرى بطريقة مباشرة بناء على تعيين يصادف قبولاً لدى الموظف"<sup>(4)</sup>.

أما قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978 فقد عرف الموظف هو: "كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة"<sup>(5)</sup>، ولكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً وخاضعاً لأحكام الوظيفة العامة يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام

---

(1) أمين رحيم الحجامي، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (بابل - العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2014، ص 8-9).

(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص 233).

(3) د. سلمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1966، ص 430).

(4) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط 2، (القاهرة - مصر: مطبعة العشري، 2007، ص 19).

(5) ينظر: المادة (1) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 المعدل.

في خدمة مرفق عام وليس علاقة عارضة<sup>(1)</sup>، والرابطة بينها هي رابطة قانونية تنظيمية توفق بين فكرة وجوب تأمين التقدم والتطور في الوظيفة العامة وفكرة تأمين الاستقرار للموظف العام<sup>(2)</sup>.

أما على صعيد الفقه المصري فقد عرف الموظف العام قبل صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 64 لسنة 1964 بأنه الشخص الذي يشترك في الخدمة العامة في المرافق العامة، وذهب آخرون إلى أن الموظف هو من يتقاضى راتباً من الحكومة ويربط فريق ثالث بين تعريف الموظف واستمرار الخدمة ودوامها.

وقد استقر الفقه المصري على ضرورة توافر ثلاثة شروط ليكتسب صفة الموظف العام

هي:

- 1- التعيين من السلطة المختصة.
- 2- الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو إحدى أشخاص القانون العام بأسلوب الإدارة المباشرة.
- 3- أن يشغل الشخص وظيفة دائمة.

إلا أن تعريف الموظف العام قد تطور بصدور قانون رقم 46 لسنة 1964، حيث أصبحت صفة الموظف العام ليست قاصرة على من يُعين في وظيفة دائمة، وإنما شملت أيضاً الموظف الذي يعين في وظيفة مؤقتة، وبذلك أصبح شغل الموظف لوظيفة مؤقتة لا يرفع عن وصف الموظف العام<sup>(3)</sup>.

أما في لبنان فقد نص المشرع اللبناني في المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين العموميين رقم 112 لسنة 1959 على ثلاث فئات من العاملين الخاضعين لأحكامه، الفئة الأولى: الموظفون الدائمون، الفئة الثانية: الموظفون المؤقتون، الفئة الثالثة: الأجراء<sup>(4)</sup>، والموظف الدائم هو: "من ولي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحددها القانون، سواء

---

(1) شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها، بلا طبعة، (المنصورة - مصر: دار الفكر والقانون، 2010، ص10).

(2) د.محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص329).

(3) محمد أحمد يحيى كرج، حقوق وحرّيات الموظف العام، المرجع السابق، ص18.

(4) ينظر: المادة (3/1) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

خضع لشرعية التقاعد أم لم يخضع<sup>(1)</sup>، أما الموظف المؤقت هو الذي: "ولى وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض"<sup>(2)</sup>، أي أن وظيفته غير مدرجة في وظائف الملاك الدائم، ولا يوجد لها اعتماد مالي محدد في الملاك، وإنما يتم تمويلها بقواعد وإجراءات خاصة<sup>(3)</sup>، وتحدد هذه الوظائف بمرسوم يتخذه في مجلس الوزراء في حدود الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية<sup>(4)</sup>.

أما الأجير فهو كل شخص في خدمة الدولة لا ينتسب إلى إحدى الفئتين (الموظفون الدائمون والمؤقتون)، وقد عرف قانون العقوبات اللبناني رقم 340 لسنة 1943 على أنه يعد موظفاً: "كل موظف في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والجيش والقضاء وكل عامل أو مستخدم في الدولة وكل شخص عين أو انتخب لأداء خدمة عامة ببدل أو غير بدل"<sup>(5)</sup>.

أما القضاء في لبنان فلم يدخل الموظفين المؤقتين ضمن الموظفين العموميين بسبب أن الموظفين المؤقتين لا يعتبرون من الموظفين الرسميين، لأن الطابع المؤقت لعملهم يتنافى مع انتسابهم إلى ملاك دائم، وأن الرابطة التي بين الإدارة العامة، والموظفين المؤقتين هي عقد استخدام وليس رابطة التوظيف العام، وأن أوضاع الموظف الدائم تختلف عن أوضاع الموظف المؤقت لجهة الملاك ولجهة إنهاء الخدمة إضافة إلى الأحكام المقررة لكل منهما<sup>(6)</sup>، أما المشرع اللبناني فقد اعتبر الموظف المؤقت موظفاً عاماً كالموظف الدائم، ويخضع لأحكام المرسوم الاشتراعي<sup>(7)</sup>.

أما في قانون الإثراء غير مشروع اللبناني رقم 154 لسنة 1999، فإن المشرع وسع من مفهوم الموظف تماماً، ومدّه ليشمل فئات عديدة، إذ نص على أنه: "يقصد بكلمة (موظف) كل موظف أو متقاعد، أو متعامل أو مستخدم، أو أجير دائم، أو مؤقت، في أي ملاك أو سلك، بأي

---

(1) ينظر: المادة (2/1) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

(2) ينظر: المادة (3/1) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

(3) د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 294.

(4) ينظر: المادة (76) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

(5) ينظر: المادة (350) من قانون العقوبات اللبناني رقم (340) لسنة 1943 المعدل.

(6) المحامي مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، المرجع السابق، ص 20-21.

(7) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 362-363.



رتبة أو درجة، في الوزارات، أو الإدارات العامة، أو في المؤسسات في وزارة الدفاع الوطني، أو في المؤسسات العامة، ومن بينهم رؤساء مجالس الإدارة، أو في المصالح المستقلة أو في البلديات أو اتحاد البلديات، وكل ضابط، أو فرد في المؤسسات العسكرية والأمنية، الجمارك...<sup>(1)</sup>.

أما في العراق فقد تصدت التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة إلى تعريف الموظف العام، فقد عرفه قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 بأن الموظف العام هو: "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين"<sup>(2)</sup>، وقد عرفه كذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 على أن الموظف هو: "كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"<sup>(3)</sup>.

أما قانون التقاعد الموحد العراقي الجديد رقم 9 لسنة 2014 فقد عرفه الموظف هو: "كل شخص عهدت إليه وظيفة مدنية، أو عسكرية، أو ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة، والذي يتقاضى راتباً، أو أجراً، أو مكافأة من الدولة، وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية"<sup>(4)</sup>، أما قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 فقد عرفه المكلف بخدمة عامة على أنه: "كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر"<sup>(5)</sup>.

كما أن هنالك موظفين في العراق يخضعون لقوانين أخرى فضلاً عن قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وهو يعد الشريعة العامة الذي تطبق قواعده على الموظفين كقانون الخدمة الخارجية رقم 45 لسنة 2008 وقانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 وغيرها<sup>(6)</sup>. ويمكن حماية حياد الوظيفة العامة بإضفاء حماية أكثر على استقلال الموظفين العموميين تجاه

(1) ينظر: المادة (2) من قانون الإثراء غير مشروع اللبناني رقم (154) لسنة 1999 المعدل.

(2) ينظر: المادة (2) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(3) ينظر: المادة (1/1) ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(4) ينظر: المادة (1/1) سابغاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 النافذ.

(5) ينظر: المادة (2/19) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

(6) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، النظام التأديبي لموظفي الدولة، ط3، (بغداد - العراق: مكتبة السنهوري، 2009،

ص10).

السلطة العامة وكذلك حمايتهم ضد أي مخاطر أو احتمالات قد تتجم نتيجة تقلبات سياسية أو تغييرات محتملة في الهياكل الإدارية كنتيجة لذلك<sup>(1)</sup>.

يتضح مما تقدم أن الموظف العام هو الأسس الذي يقوم عليه الأداء الوظيفي للدولة، لذا تعلق غالبية الدول آمالاً على موظفيها وتوليهم رعايتها واهتمامها من أجل ضمان سير مراقبتها العامة بانتظام واضطراد، وأن واجب الحياد يسري على جميع العاملين لمصلحة الدولة سواء أكانوا موظفين دائمين أم متقاعدين بوظائف مؤقتة أم مكلفين بخدمة عامة.

ويجمع فقهاء القانون الإداري العام والنظام الوظيفي على وجود صلة وثيقة بين السياسة والإدارات العامة كون الأخيرة تشكل الأداة الأساسية لتنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل السلطات ولا بد لأي نظام سياسي بغض النظر عن طبيعته من الاعتماد على الجهاز الإداري، وأن هذه الصلة ترجع إلى عصور قديمة حيث كان الموظفون الأداة التنفيذية الطيبة بيد السياسيين<sup>(2)</sup>.

وأن الإدارة هي مرآة تعكس صورة النظام السياسي في الدولة، فكل خلل يصيب النظام السياسي تمتد آثاره إلى أجهزة الإدارة<sup>(3)</sup>.

ثم بعد ذلك أتجه الكثير من علماء السياسة التقليديين وجانباً كبيراً من معاصريهم من الذين بحثوا في الإدارة العامة اتجهوا نحو فكرة فصل السياسة عن الإدارة العامة واعتبار كل منهما ميداناً مستقلاً، وقد تركت السياسة آثار سيئة في أذهان المفكرين في الإدارة العامة، وجاءت الدعوة ابتغاء استقرار الإدارة وسلامتها وإيجاد نوع من الحياد للإدارة وتحقيق كفايتها.

وأن المقصود بالفصل هو ضمان حياد الموظفين في قيامهم بأعباء وظائفهم، وهذا الحياد المقصود به هو الابتعاد بكوادر الإدارة عن المؤثرات السياسية والحزبية لاختلاف طبيعة العمل الإداري عن طبيعة العمل السياسي الحزبي<sup>(4)</sup>. ونرى أنه لم يتم التوصل بعد إلى تحديد الإدارة عن السياسة وأبعادها عن الصراعات والنزاعات السياسية، بل تستخدم الإدارة كسلاح وأداة استقواء في هذه الصراعات والنزاعات. وكذلك لا يمكن تحصين الإدارة من عدوى السياسة لأن

(1) د. عبد الله حنفي، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، المرجع السابق، ص 72.

(2) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 64.

(3) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 790.

(4) د. عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 68-71.

ترابط الهيئات يجعلها تؤثر في بعضها وتتأثر ببعضها البعض مما يصعب إبعاد رجل الإدارة عن السياسة.

### الفرع الثاني: العوامل المخففة من درجة الالتزام بواجب الحياد

على العكس مما سبق ذكره بالنسبة لأصحاب الوظائف العليا، والقضاة والعسكريين، في المبحث الأول، فإن هنالك بعض الموظفين يتميز نظامهم الوظيفي بقدر كبير من التسامح إزاء حريتهم، مما يستلزم التخفيف عند ممارستهم لأعمال وظائفهم، مثل الموظف النقابي، وتتطلب هذه الصفة النقابية الدفاع عن المصالح المشتركة لأعضاء النقابة، وكذلك الأستاذ الجامعي الذي يتمتع بقدر كبير من حرية إبداء آرائه ومعتقداته عن غيره من العاملين في سلك التدريس في المراحل المختلفة دون الجامعة<sup>(1)</sup>.

#### 1 - الموظف النقابي:

إن الإقرار للموظفين العموميين بحق تشكيل نقابات تتولى الدفاع عن مصالحهم المهنية، ضمان أساسي لحماية الموظفين، ليس في مواجهة الإدارة فقط، وإنما لتمثيل هذه المصالح والدفاع عنها لدى سائر السلطات العامة، وإن الإقرار للموظفين بالحقوق في تكوين هذه النقابات كان ثمرة تطور طويل، تحقق بفضل إصرار الموظفين العموميين وسعيهم للحصول على هذا الحق<sup>(2)</sup>، وإن قيام الموظفين بأداء مهام قيادية في النقابات يجب أن يكون في حدود الدفاع عن المصالح الوظيفية الجماعية لأعضاء النقابة، وأن لا يتعداه إلى تحقيق أهداف أخرى تحت ستار العمل النقابي، أي تمثيل مصالح الموظفين<sup>(3)</sup>.

وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 على حق إنشاء النقابات حيث نص على أن: "لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته"<sup>(4)</sup>، وكذلك أكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1976 على أن: "لكل فرد حق

---

(1) د.صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص713-714.

(2) د.محمد حسنين عبدالعال، "الحريات السياسية للموظف العام"، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد المنوي، القاهرة - مصر، 1989، ص54-53.

(3) د.عادل الطيببائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص194.

(4) ينظر: المادة (4/23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه<sup>(1)</sup>، وكذلك نص الدستور العراقي لسنة 2005 على أن: "تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، والانضمام إليها، وينظم ذلك بقانون"<sup>(2)</sup>.

أن أغلب دول العالم تتجه إلى إعطاء الحرية للعامل في المشروعات الخاصة بحق تكوين نقابات، أما بالنسبة لموظفي الدولة وعمالها فلم يقرر هذا الحق لهم إلا منذ وقت قريب بسبب فكرة استقرت في الأذهان بأن العمل النقابي يتنافى مع الولاء الوظيفي<sup>(3)</sup>، وقد اعترف المشرع الفرنسي بحق الموظفين في تكوين نقابات وأن هذا الحق ليس مطلقاً<sup>(4)</sup>، حيث لم يسمح لهؤلاء الموظفين بالانضمام للنقابات العمالية، إلا إذا كانت ذات صلة بأعمالهم<sup>(5)</sup>.

وقد أكد الدستور اللبناني لسنة 1926 على الحرية النقابية حيث نص على أن: "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة، وحرية الطباعة، وحرية الاجتماع، وحرية تأليف الجمعيات، مكفولة ضمن دائرة القانون"<sup>(6)</sup>، وكذلك أكد على هذا الحق قانون العمل اللبناني لسنة 1946 حيث نص على أن: "في كل فئة من فئات المهن، يحق لأرباب العمل، وللأجراء، أن يؤلف كل منهم نقابة خاصة يكون لها الشخصية المعنوية وحق التقاضي"<sup>(7)</sup>.

إلا أن المشرع اللبناني يحظر على الموظف الانضمام إلى المنظمات والنقابات المهنية، حيث نص على أن: "يحظر على الموظف أن ينضم إلى المنظمات أو النقابات المهنية"، أيا كان نوعها وهدفها، بسبب عدم إساءة استعمال سلطة الوظيفة أو نفوذها لغايات خارجة عن أهدافها تؤدي إلى شلل الإدارة وأحياناً انحرافها عن الهدف القانوني<sup>(8)</sup>، وإذا كانت القوانين تنظم بعض النقابات المهنية (كالمحاماة والهندسة، الطب، طب الأسنان...) وتشتترط لممارسة المهنة أن يكون صاحب العلاقة مسجلاً في الجدول العائد لكل منها، فإنه عندما يعين في وظيفة عامة

(1) ينظر: المادة (1/22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1976.

(2) ينظر: المادة (22/ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(3) بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، ط1، (الإسكندرية - مصر: دار الفكر الجامعي، 2010، ص19).

(4) د.بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، المرجع السابق، ص554.

(5) محمد يحيى أحمد كرج، حقوق وحرقات الموظف العام، المرجع السابق، ص482.

(6) ينظر: المادة (13) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

(7) ينظر: المادة (83) من قانون العمل اللبناني لسنة 1946 المعدل.

(8) ينظر: المادة (2/15) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة

1959 المعدل؛ علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، المرجع السابق، ص407.

يصبح خاضعاً لقانون الموظفين وبالتالي خارجاً عن سلطة النقابة ولا يجوز لها أن تمارس عليه أية رقابة.

وقد فصل القضاء في هذا الموضوع حيث أكدت محكمة استئناف بيروت بقرارها رقم 804 تاريخ حزيران 1966 أن دخول المنتسب إلى إحدى النقابات المهنية في الوظيفة يحرره من سلطة النقابة<sup>(1)</sup>، ومع التطور الحديث الذي حصل مع مرور الزمن وتطور الدولة الحديثة بخصوص انتماء الموظفين إلى النقابات المهنية، فقد أنشأ المدرسون في وزارة التربية الوطنية رابطات ثقافية في المحافظات، ومن ثم تطورت إلى إنشاء مكتب للمعلمين الرسميين، ولجان الأهل في المدرسة الرسمية بالإضافة إلى مجلس المديرين للتباحث مع الدولة في كافة المشاكل الوظيفية، وما يتعلق في شؤون الموظفين، واقتراح الحلول المناسبة<sup>(2)</sup>.

إن المهمة النقابية تحتم على الموظف في كثير من الأحيان أن يواجه السلطات الرئاسية، وأن يفاوضها في أحيان أخرى لتحقيق مستوى أفضل من المميزات الوظيفية لأعضاء النقابة، وهذا يتطلب قدراً من الصراحة والوضوح لإظهار عيب النظام<sup>(3)</sup>، وبسبب ما يتميز به الموظف النقابي من أعباء كثيرة للدفاع عن مصالح من يمثلهم، فقد ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى أن حريته في هذا المجال يجب أن تكون مطلقة من كل قيد، وهذا يعني عدم التزامه ولو بصورة مخففة، لأن ذلك يؤدي إلى إعاقته عن ممارسة حريته النقابية، وإذا كانت النقابة لها الحق في إصدار جريدة، فإن لها الحق أن تنشر في هذه الجريدة احتجاجاتها على ما تراه متعارضاً مع مصالح الموظفين الذين تمثلهم، لأن النشاط النقابي هو بطبيعته علني وفي حاجه إلى مساندة الرأي العام<sup>(4)</sup>.

ونؤكد على فكرة إعطاء موظفي القطاع العام (باستثناء أصحاب الوظائف العليا والقضاء والعسكريين) الحق بتأسيس نقابات لهم تمثلهم كشخصية معنوية وتعطيهم حق التقاضي وتدافع عن حقوقهم ومصالحهم بعيداً عن الصفقات السياسية والحزبية، وأن يقتصر ممارسة الموظف العام للحق النقابي على المهمة الأساسية والوحيدة للنقابات والتي تتمثل في الدفاع عن

(1) المحامي موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، المرجع السابق، ص 314.

(2) علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، المرجع السابق، ص 410.

(3) د.صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 714.

(4) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 376-377-378.

المصالح الوظيفية أو المهنية، وبناء على ذلك لا يجوز للنقابات أن تباشر الأعمال ذات الطابع السياسي البحت أو التي تصطبغ بصبغة سياسية من حيث أهدافها.

## 2 - الأستاذ الجامعي:

أن طبيعة الوظائف التدريسية تختلف حسب المرحلة التعليمية، وقد ميز مجلس شورى الدولة الفرنسي بين المدرسين في المراحل التعليمية والمدرسين في المراحل الجامعية، حيث أن المدرسين في المرحلة التعليمية تتطلب الحياد تجاه الطلاب، في حين أن الأستاذ الجامعي يملك حرية واسعة في التعبير عن آرائه<sup>(1)</sup>، وأن أساتذة الجامعة يقومون بمهمة بلورة الشخصية العلمية لطلابهم عن طريق استثمار ما اكتسبوه من معارف خلال سنين دراستهم المختلفة وتوظيف مهاراتهم وتنميتها، وإن أداء هذه الرسالة يتطلب حرية في التعلم، أي أن يلحق العلم للأخريين، وينشر علمه وأفكاره على الناس<sup>(2)</sup>، مع الالتزام بالحيادة، ولا تمارس تلك الحرية ضد نظام الدولة، ويستطيع أستاذ الجامعة أن يعقد ندوة صحفية يتناول فيها طبيعة وظيفة المرفق الذي يعمل فيه، أو يلقي الضوء على المشاكل التي يعاني منها المرفق.

وقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى حرية أستاذ الجامعة في إبداء رأيه فقالت: "إذا كان الأصل أن لعضو مجلس كلية الدراسات الإسلامية والعربية، أن يبدي رأيه بحرية وصراحة تامة، وأن يتناول بالنقد ما يراه جيداً بذلك، إلا أنه ليس له أن يتجاوز ذلك إلى الطعن والتجريح والتطاول دون مقتضى على الزملاء، وإلا أصبحت اجتماعات مجلس الكلية مجالاً للنيل من الرؤساء والزملاء والتشهير بهم، الأمر الذي لا يتفق مع المصلحة العامة وما تقتضيه من قيام الثقة والتعاون بين جميع الأساتذة والزملاء"<sup>(3)</sup>.

إنَّ شعور أستاذ الجامعة باعتباره باحثاً بالحرية في إبداء آرائه يدعم أسلوبه التحليلي الانتقادي ويضفي على أفكاره سمة النبوغ، ويصبغها بالواقعية، لأنه يمارس البحث النظري، وفي نفس الوقت يقوم بالتطبيق العملي من خلال التدريس والذي غالباً ما يعطي لفكره ورأيه ثقلًا ودورًا

(1) د. عادل الطببائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص 198.

(2) د. طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، المرجع السابق، ص 431-432.

(3) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 382-383.

مؤثراً في توجيه المجتمع سياسياً واقتصادياً واجتماعياً<sup>(1)</sup>.

وإذا كانت السلطات الرئاسية في الجامعات تمتلك إصدار التوجيهات للأساتذة فيما يتعلق بأدبيات ممارسة المهنة، ومدى علاقتهم بالطلاب، وإصدار الأوامر والتعليمات بخصوص الشؤون الإدارية، فإن ذلك لا يمتد إلى الجانب الفني لعمل الأساتذة، والمناخ اللازم لممارسة الأساتذة لمهنتهم المقدسة هو مناخ الحرية والاستقلال، وهذا الاستقلال ينبع من المبادئ الدستورية التي تقتضي بحرية التفكير والتعبير<sup>(2)</sup>، وهذا ما نص عليه الدستور العراقي لسنة 2005 حيث نص على أن: "تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل"<sup>(3)</sup>.

والبعض قد يرى أن حرية التعبير لأساتذة التعليم العام لا يمكن أن تكون غير محدودة، إذ يجب أن نجد حدها الطبيعي في الآراء التي تبدو كنتيجة طبيعية لمهمة التدريس التي يتولونها، أو كتدعيم ضروري لشرح المسائل التي يتناولونها، والواقع أن هذا الرأي يضيق من نطاق حرية التعبير لأساتذة التعليم العالي، إذ لا يمكن أن تتحدد حرية التعبير بالنسبة لهؤلاء بالقدر الضروري للتدريس أو أنها تبدو كنتيجة طبيعية له، إن حرية التعبير لديهم يجب ألا تكون محدودة، إلا بالقدر الذي تبدو معه آراء الأستاذ الجامعي كسلاح نظامي يستخدمه ضد الحكومة. ومن جهة أخرى، فإن من الصعب رسم الحدود الفاصلة بين ما يعتبر ضرورياً لمهمة التدريس أو كنتيجة طبيعية له، وما لا يعتبر كذلك، وهو الأمر الذي يفتح الباب أمام تغيرات عديدة ومختلفة، لا تخفى آثارها الضارة<sup>(4)</sup>، وإن هذا الواجب يطبق على جميع الموظفين، مدنيين وعسكريين، ولكن بدرجات متفاوتة تختلف باختلاف نوع الوظيفة ودرجة شاغليها، ونؤكد على إعطاء الحرية الواسعة لأساتذة الجامعات، ويجب ألا تكون محدودة إلا في الحالة التي تبدو فيها أن هذه الآراء قد استخدمت كسلاح ضد الحكومة والمرفق الذي يعملون فيه، لأنهم في هذه الحالة يكونون قد أخلوا بواجب الحياد الوظيفي.

(1) د.صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحرريات السياسية، المرجع السابق، ص 719-720.

(2) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 381-382.

(3) ينظر: المادة (38/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(4) د.عادل الطبطبائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص 199.

## المطلب الثاني: النطاق الموضوعي للحياد السياسي

إن الوظيفة العامة تحكمها مجموعة من قواعد السلوك التي تمثل الأسس والضوابط التي تحكم الإنسان في تصرفاته وتفكيره بما ينظم حياته الوظيفية، وإذا كانت الإدارة تقدر بقدر موظفيها فإن قيمة الموظفين رهن أيديهم وهي تزداد قدرًا كلما أدوا أعمالهم بمزيد من الصدق والأمانة، والتزموا حدود واجباتهم سواء أثناء القيام بالوظيفة أم في حياتهم العامة والخاصة. لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأوّل لدراسة الولاء السياسي، والثاني لدراسة قيود حرية الموظف في ممارسة بعض الحقوق والحريات.

### الفرع الأوّل: الولاء السياسي

إن المصلحة العامة تقتضي أن يتأمن سير المرفق العام بانتظام واطراد بعيداً عن الفوضى والمزاجية وحب الذات، ويجب أن يمارس الموظفين أعمالهم بأمانة وإخلاص، وبجدية كاملة، وباعتدال حتى لا تتأذى مصالح العموم ولا يتعرض الجمهور لأي وجه من التعامل التعسفي الجائر<sup>(1)</sup>.

إنّ مصطلح الولاء مشتق من المصطلح الإنكليزي (Loyalism) ويعني الإخلاص للتاج أي النظام الملكي بغض النظر عن شخصية الجالس عن العرش<sup>(2)</sup>، وواجب الولاء يفرض على الموظف أن يتجنب كل تصرف أو مسلك يعبر عن الروح العدائية تجاه هيئات الدولة<sup>(3)</sup>، وأن الولاء هو رمز الوظيفة وعنوان الانتماء، وبالمفهوم العام يعني شعور الموظف بالتقاني والإخلاص في خدمة الدولة والوطن والدفاع عن مكونات الدولة ومقوماتها الأساسية، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة الوفاء للسلطة الحاكمة، لأن ذلك قد يتنافى وحرية الاعتقاد لدى الشخص<sup>(4)</sup>.

وفي المجال الوظيفي يقصد به إخلاص الموظف وتقانيه عند قيامه بمهام وظيفته لارتباطه بمجموعة من القيم والمبادئ المثالية التي تنعكس على سلوكه الوظيفي<sup>(5)</sup>، وأن واجب

(1) د. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص169.

(2) د. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، المرجع السابق، ص41.

(3) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: منشأة المعارف، 2006، ص255).

(4) د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط1، (بيروت - لبنان: دار ابن النديم للنشر والتوزيع، 2009، ص440).

(5) فرحات محمد فهمي السبكي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، المرجع السابق، ص166.



الولاء من الواجبات المفروضة على الموظف والتي لا تقتصر على أداء الموظف لعمله فحسب، بل يتعدى ذلك إلى ضرورة الإيمان بفلسفة الدولة الاجتماعية وسياساتها وعدم مهاجمة الدولة في الجلسات العامة أو الخاصة أو الطعن في سمعتها في الداخل أو الخارج وإلا عدت تلك التصرفات مخالفة إدارية تعرض الموظف العام للوقوع تحت طائلة الجزاء العقابي أو التأديبي أو كلاهما<sup>(1)</sup>.

تطلب كل الدول من العاملين بها الولاء لأمتهم<sup>(2)</sup>، وأن هذا الولاء يمكن أن يطلق عليه الجانب الأخلاقي في أداء العمل، ويهدف في عمله إلى تحقيق المصلحة العامة، ويعني هذا بأن لا يكون لهم مصالح شخصية تتعارض مع مصالح الإدارة، أو يحصلوا على منفعة شخصية أو مادية من المتعاملين مع الإدارة، بحيث يلتزم الموظف بالعدالة المطلقة معهم بدون تفرقة<sup>(3)</sup>.

إن أنظمة الدولة على اختلافها لا تسمح للموظفين بتأدية واجباتهم بصورة تتعارض مع السياسة العامة للدولة، كما يجب أن تكون أعمالهم مطابقة لهذا الالتزام<sup>(4)</sup>، وقد أجمع الفقه على احترام الموظف العام للسياسات الحكومية وعدم المجاهرة بالعداء تجاه هذه السياسات، لأن احترام سياسة الحكومة يعتبر عنصراً أصيلاً من عناصر الولاء ولا يجوز التغاضي عنه<sup>(5)</sup>.

والدول تنتهج في سياساتها العامة مذاهب مختلفة وتتبع في ذلك أنظمة متباينة، وتبعاً لهذا الاختلاف تختلف مواقف الدولة بشأن التزام مواطنيها تجاه نظام الحكم، فإن الدولة التي لا تسمح لمواطنيها عموماً بانتقاد نظام الحكم، أو القيام بأنشطة معينة، فإنها من باب أولى تحظر هذا الأمر على موظفيها، وهذا الأمر يختلف باختلاف النظم السياسية المتبعة في كل دولة، ففي الدولة التي يكون فيها نظام الحكم دكتاتورياً، وذو حزب واحد يكون من الطبيعي فيها الزام الموظف بواجب الانتماء إلى الحزب الحاكم، وإظهار مشاعر الولاء له، وإلا تعرض إلى مختلف الجزاءات، وفي هذه الدول لا مجال للحديث عن الشرعية، وعن الواجبات والحقوق، إذ لا حرية

---

(1) بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، المرجع السابق، ص 193.

(2) د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 131.

(3) محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، المرجع السابق، ص 745.

(4) نجيب خلف أحمد الجبوري، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه (بغداد - العراق: جامعة بغداد، كلية القانون، 1991، ص 160).

(5) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 420.

للأفراد فيها<sup>(1)</sup>.

أما الدول التي تنتهج النهج الديمقراطي وتأخذ بالتعددية الحزبية مسلكاً لها كما هو الحال في بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، فلا تشترط في الموظف العام ولاءً مسبقاً لفكر سياسي معين، لأن الأحزاب في هذه الدولة لا تعتبر سلطات حكم، بل هي مجرد تنظيمات شعبية تتقدم للناخبين ببرامج محدودة، فالموظف العام في ظل هذا النظام كقاعدة عامة، غير ملزم بالطاعة السياسية تجاه الحكومة القائمة، أي غير ملزم باعتراف مذهبها السياسي وإنما يقتصر دوره وواجبه على احترام الحكومة وسياساتها<sup>(2)</sup>.

ومن المنطق عليه أن الولاء لا يتجزأ، لأنه أحياناً يؤدي إلى تعدد الجهات التي يتلقى منها الموظف تعليماته وأوامره، مما يؤدي إلى إضعاف سلطة الدولة وهيبتها<sup>(3)</sup>، وإن ولاء الموظف يظهر في حسن تعامله مع الأفراد المنتفعين من الخدمة العامة فيساويهم ولا يفرق بينهم لاعتبارات مادية أو سياسية أو شخصية، فالمصلحة العامة ترتبط بثقة الجمهور وبالتالي على كل موظف أن يجعل من ولاءه للقوانين والأنظمة فوق أي اعتبار أو مصلحة شخصية<sup>(4)</sup>.

وبشكل عام لا يلتزم الموظفون في فرنسا بأن يظهروا ولاءً إيجابياً لنظام الحكم فالتزامهم في هذا المجال هو سلبي بمعنى أنه يجب عليهم الامتناع عن كل ما من شأنه إظهار عداة سافر للنظام، وقد كرس الدستور الفرنسي مبدأ حق الموظف في ممارسة حقوقه العامة، حيث نص دستور 1946 ودستور 1958 على أنه لا يجوز أن يضار أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصله أو آرائه أو معتقداته.

ويرى الفقه الفرنسي أن الموظفين الذين يشغلون الوظائف العليا ملزمون بالولاء للحكومة، إذ انهم يعينون في مراكزهم نظراً لإخلاصهم وولائهم لها، لذلك فللحكومة سلطة تقديرية في تعيين وفصل هؤلاء الموظفين وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يجوز للموظف أن يؤلف كتباً ويساهم في مجالات سياسية على أن يراعي في ذلك أحكام القوانين باستئذان

---

(1) محمد كاظم محمد العتبي، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2015، ص72).

(2) د.صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص789-790.

(3) علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، المرجع السابق، ص406-407.

(4) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص41.

الجهات الإدارية المختصة، وسوء استعمال الموظف لهذا الحق يعرضه للعقاب، وأكد على مسؤوليه موظف بالبلدية قام بنشر مقالات في الصحف هاجم العمدة هجوماً عنيفاً<sup>(1)</sup>.

إن مفهوم الولاء غريب عن الوظيفة العامة في فرنسا، وإن الموظفين في أغلب الأحوال في خدمة الدولة، وهذا ما دفع M.Gaston Jeze ليقول أنه: "لا يؤدي العمال العاميون واجباتهم لإرضاء رؤسائهم وإنما لتأكيد العمل المنظم والمستمر للخدمة العامة"<sup>(2)</sup>.

أما المشرع اللبناني فقد أوجب على الموظف في نظام الموظفين العموميين رقم 112 لسنة 1959، أن يتخلى كلياً عن أي منصب أو مهمة أو مسؤولية قيادية في الأحزاب أو الهيئات والمجالس والجمعيات السياسية، كما حظر المشرع على الموظف القيام بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة، كأن يلقي أو ينشر مقالات أو تصريحات من إدارته أو مؤلفات بأي شأن كان، إلا بعد الحصول عن إذن خطي من رئيسه، وكذلك أن يستوفي في عمله المصلحة العامة دون سواها، ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال<sup>(3)</sup>، فالمشرع حرص وفقاً لهذا الموجب على الولاء الوظيفي للموظف، وعدم إقحام الإدارة في الصراعات الدينية، أو العرقية، أو الحزبية، لأن ذلك يؤدي إلى خلق اضطرابات تؤدي إلى شل عمل الإدارة، وعرقلة العمل الملقى على عاتقها<sup>(4)</sup>.

وكذلك نص قانون العقوبات اللبناني رقم 340 لسنة 1943 على: "كل عمل وكل كتابة وكل خطاب يقصد منها أو ينتج عنها إثارة النعرات المذهبية أو العنصرية أو الحزبية على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة يعاقب عليه بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات"<sup>(5)</sup>، وكذلك نص قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 على أن: "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن سبع سنوات أو بالحبس كل من حرض على قلب نظام الحكم المقرر في العراق أو على كراهيته أو الازدراء به..."<sup>(6)</sup>.

(1) زهور عبد الوهاب محمود، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (الإسكندرية - مصر: جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 1983، ص167-170-171-172).

(2) د.عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، المرجع السابق، ص47-48.

(3) ينظر: المادة (5/14)، المادة (1/15)، المادة (1/14) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

(4) محمد كاظم محمود العتبي، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص74.

(5) ينظر: المادة (317) من قانون العقوبات اللبناني رقم (340) لسنة 1943 المعدل.

(6) ينظر: المادة (200/ثانياً) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

والموظف العام شأنه شأن كل المواطنين له الحق في تناول القضايا العامة وإبداء وجهة نظره في هذه القضايا، ولكن صفته كموظف عام تفرض عليه عدم الجهر بهذه الآراء بشكل علني وعدائي، لأن ذلك قد يعطي انطباعاً مؤداه انفصال موظفي المرفق العام عن السياسات المكلفين بتنفيذها أو تمردهم على سياسة الحكومة المطالبين بتنفيذها، وكان لمجلس الدولة الفرنسي دوراً بارزاً في هذا الاتجاه، فقد أقر توقيع العقوبة التأديبية على أحد الموظفين الفرنسيين في الجزائر لمعارضته سياسة الحكومة بشكل عنيف ولم يكن حذراً بالقدر الكافي، والذي ظهرت أقواله منشورة في الصحف اليومية في الجزائر<sup>(1)</sup>.

أما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 فقد نص على أن: "يحظر على الموظف الإفضاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الإعلام والنشر فيما له مساس مباشر بأعمال وظيفته، إلا إذا كان مصرح له بذلك من الرئيس المختص"<sup>(2)</sup>.

ويتضح مما تقدم أن الموظف ملزم بالولاء في إطار الوظيفة العامة وأن حدوث أي خلل في هذا الولاء سيعرض الموظف للعقاب الجنائي بوصفه مواطناً كبقية المواطنين وللعقاب التأديبي بوصفه موظفاً عاماً، وكذلك أن ولاء الموظف العام للدولة يؤدي في النهاية إلى حماية حياد الموظف العام.

### الفرع الثاني: قيود حرية الموظف بممارسة بعض الحقوق والحريات

توجد الكثير من القيود التي ترد على حرية الموظف العام في ممارسة مهام وظيفته لذا سوف نتناول حقه في الإضراب وفي الترشيح.

#### 1 - الإضراب:

يعتبر الإضراب شكلاً من أشكال التعبير عن الرأي، وبالتالي، عنصراً من عناصر الحريات العامة التي نصت عليها الدساتير، وقد اختلف الفقهاء في تعريفه، فقد عُرف بأنه: "توقف إرادي عن العمل توصلت إلى تحقيق مطالب مهنية (أو وظيفية) وأحياناً للتعبير عن

---

(1) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 422-423.  
(2) ينظر: المادة (5/رابع عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

موقف سياسي أو اجتماعي"<sup>(1)</sup>، وعرف أيضاً بأنه: "التوقف الجماعي عن العمل بهدف تحسين ظروفه أو الحصول على مزايا أفضل أو بقصد تأييد سياسي أو اجتماعي"<sup>(2)</sup>، وعرف كذلك بأنه: "توقف كل أو بعض الموظفين أو العمال عن العمل بهدف تحسين ظروف العمل أو الحصول على مزايا أفضل أو بقصد مساندة نشاط سياسي أو اجتماعي"<sup>(3)</sup>.

إن الإضراب في فرنسا قبل عام 1946 يشكل خطأ تأديبياً يتيح للإدارة فصل كل موظف يضرب عن عمله، وأن تبريرهم لهذا الحظر يمكن بضرورة استمرار عمل الموظفين وعدم المس بالمصلحة العامة خاصة وأن مبدأ استمرارية المرفق العام يعد من أهم المبادئ التي استتبها الاجتهاد الإداري في فرنسا<sup>(4)</sup>، وبالرغم من أنه لم يكن هنالك نص يحظر إضراب الموظفين غير أن مجلس الدولة الفرنسي رأى أن الإضراب من جانب الموظفين يعد خطأ شخصياً يسمح للإدارة بفصلهم دون حاجة إلى منحهم الضمانات وأن الإضراب يعد خروجاً عن القوانين والأنظمة<sup>(5)</sup>.

وكذلك أن الإضراب يشكل جريمة تأديبية، تؤدي إلى حرمان الموظف من ضمانات الإجراءات التأديبية، وتوقيع عقوبات جنائية أحياناً، ونظراً لخطورته، وتأثيره على سير المرافق العامة، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في أكثر من مرة بأنه غير مشروع من الناحية التأديبية مما يتبع توقع عقوبات تأديبية، وبالتالي يفقد الموظف حقه في أي ضمانات قانونية<sup>(6)</sup>.

وقد ذهب الفقيه الفرنسي (ديجي) إلى ضرورة اعتبار إضراب الموظفين العموميين جريمة جنائية، ودعا إلى حرمانهم من حق الإضراب بصورة مطلقة، وقد أيد هذا الموقف مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Winkle) وذلك في أعقاب الإضرابات التي قام بها موظفو البريد في مايو 1909 حيث استخدمت الإدارة بعض الإجراءات القاسية التي تضمنت فصل عدد كبير من

---

(1) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، المرجع السابق، ص54.

(2) د.مصطفى أحمد أبو عمرو، التنظيم القانوني لحق الإضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات المقارنة، بلا طبع، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2009، ص24-25).

(3) د.سعيد علي غافل، الإضراب الوظيفي، دراسة مقارنة، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات زين الحقوقية، 2015، ص17).

(4) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص51.

(5) د.محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي (حق إبداء الرأي)"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد (1)، السنة(16)، بيروت - لبنان، 1997، ص47.

(6) د.بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة و ضمانات تطبيقه، المرجع السابق، ص558.

الموظفين المضربين، دون اتباع الضمانات التأديبية المقررة قانوناً، مما دفع ببعض الموظفين إلى الطعن بقرارات الفصل مطالبين بإلغائها لمخالفتها (المادة 95) من قانون أبريل 1905، التي تعطي الحق للموظفين في الاطلاع على ملفه، ومواجهة بما هو منسوب إليه قبل مجازاته تأديبياً، إلا أن مفوض الحكومة (تار ديو) ذهب إلى أن الاستمرار هو من صميم جوهر المرفق العام.

إن الموظف بممارسته للإضراب قد وضع نفسه خارج نطاق المرفق العام، وأن قرار الفصل يعد عملاً كاشفاً وليس منشئاً وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي باقتراح مفوض الحكومة باعتبار الإضراب عملاً غير مشروع، وأن لم يكن معاقب عليه جنائياً، وأن الموظف العام بتوليته العمل في الوظيفة التي يشغلها يكون قد أخضع نفسه لسائر الالتزامات التي تفرضها عليه ضرورات المرفق العام<sup>(1)</sup>.

وكذلك الظروف غير العادية التي مرت بها فرنسا خلال الحرب العالمية الثانية دافع إلى إقامة حريات سياسية تدعمها حريات اقتصادية واجتماعية وكان لهذا الظروف دور في تحفيز المجتمع الفرنسي للمطالبة بمزيد من الحقوق والحريات، وبعد أن كان الإضراب الذي يمارسه الموظفين يعد عملاً غير مشروعاً ويعرض مرتكبيه للجزاء التأديبية، إلا أن حدث تطوراً بصدور دستور عام 1946 الفرنسي الذي نص في مقدمته على حق الإضراب، ثم جاء دستور 1958 وعدّ مقدمة دستور 1946 جزءاً من دستور 1958، وبالتالي لم يعد الإضراب عملاً غير مشروع كما في السابق، بل أصبح بصدور هذه الدساتير من الحقوق المعترف بها للموظفين<sup>(2)</sup>، حيث أصبح الإضراب حق كفله الدستور للموظف، ولكن هذا الأمر ليس مطلقاً وإنما هو منظم ومحكوم بجملة من الضوابط التي أرساها القضاء، وكرسها المشرع في قواعد دستورية وتشريعية وتنظيمية إلى حد بعيد<sup>(3)</sup>، كما أكد على هذا الحق القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين الفرنسي رقم 634 لسنة 1983 فنص على أن: " للموظفين الحق في ممارسة الإضراب وفقاً

(1) ينظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 7 آب 1909 في قضية (winkle)؛ منشور في مجموعة أحكام مجلس الدولة، ص 826؛ ومنشور أيضاً في مجلة القانون العام لسنة 1909، ص 444؛ تعليق كاستون جبير؛ أشار إليه: محمد نجم جلاب الدريبي، حرية الموظف في التعبير عن الرأي، المرجع السابق، ص 116.

(2) د. سعد علي غافل، الإضراب الوظيفي، المرجع السابق، ص 79.

(3) د. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 90.

للقوانين المنظمة لذلك<sup>(1)</sup>.

ولا يقر التشريع اللبناني بحق الإضراب بالنسبة للموظفين العاملين في القطاع العام، على اعتبار أن الإضراب عن العمل أو التحريض عليه من الأعمال المحظورة على الموظفين<sup>(2)</sup>، وقد حظر نظام الموظفين العموميين اللبناني على الموظف العام أن يقوم بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة ولا سيما: "أن يضرب عن العمل أو يحرض غيره على الإضراب"<sup>(3)</sup>، وقد نص قانون العقوبات اللبناني رقم 340 لسنة 1943 على أن: "يتحقق التجرد المدني للموظفين الذين يربطهم بالدولة عقد عام إذا اقدموا منقنين على وقف أعمالهم أو انفقوا على وقفها أو على تقديم استقالتهم في أحوال يتعرقل معها سير إحدى المصالح العامة"<sup>(4)</sup>، وقد أكد مجلس شوري الدولة اللبناني في إحدى أحكامه على: "أن إضراب الموظفين يشكل عملاً غير مشروع، ويرتب بالتالي، المسؤولية المسلكية على الموظف المضرب، ذلك أن هذا الإضراب يؤدي إلى شل المصالح العامة من جهة، وينشأ عنه تأثير خطير على مختلف الأوضاع السياسية في البلاد من جهة أخرى"<sup>(5)</sup>.

والإضراب هو وسيلة ضغط على الدولة لتحقيق مصالح معينة أو لدفع الدولة إلى تبني سياسة معينة قد لا تكون مقتنعة بها، والموظفون يلجؤون إلى هذا الإجراء إظهاراً لسخطهم على عمل من أعمال الحكومة أو لإرغامهم على الاستجابة لمطالبهم وتنفيذ رغباتهم، ويؤدي الإضراب إلى شل العمل وعرقلة سير المرفق العام والإضرار بالمصلحة العامة<sup>(6)</sup>.

إن الدستور العراقي قد كفل حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، والإضراب هو أحد صور التعبير عن الرأي، ولكن لم يصدر أي قانون بخصوص ذلك ويبقى النص الدستوري معطلاً ما لم يصدر قانون بتنظيم ممارسة حرية التعبير عن الرأي<sup>(7)</sup>، إلا أن قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 قد جرم إضراب الموظفين حيث نص على أن: "يعاقب بالحبس

(1) Article vu (10) des **droits et obligations des salariés français de la loi N° (634) pour l'année 1983.**

(2) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، المرجع السابق، ص54.

(3) د.محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص333-334.

(4) ينظر: المادة (340) من قانون العقوبات اللبناني رقم (340) لسنة 1943 المعدل.

(5) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني، رقم 206، بتاريخ 1970/5/27، غصوب، الدولة المجموعة الإدارية، ص68.

(6) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المرجع السابق، ص161، 162.

(7) ينظر: المادة (38/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

مدة لا تزيد عن سنتين وبغرامة لا تزيد عن مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامه ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو عطل مرفقا عاماً<sup>(1)</sup>.

أما عن تأثير إضراب الموظفين العموميين على مبدأ الحياد فلا بد من الانطلاق من مبدئين: أما أباحه الإضراب، أي أنه إذا سمح القانون لموظفي القطاع العام بالإضراب سيكون مبدأ الحياد معرضاً كل حين لتأثيرات خارجية، إذ أنه نادراً ما يتم فصل المطالب المهنية عن التدخلات السياسية، أو حظره، فلا شك أن مبدأ الحياد سيكون بمنأى عن التأثيرات السلبية التي يمارسها أصحاب النفوذ إذا أن تعليق النشاطات المهنية يمكن إجراؤه لغابتين، أما لمؤازرة المطالب أو لعمل سياسي<sup>(2)</sup>.

وأن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام عالج تعطيل عمل الآخرين ولم يشير إلى الإضراب، أي أن المشرع العراقي سار على نهج الأنظمة الاشتراكية في تنظيمه لموضوع الإضراب، لذا نجد أن الحق المذكور بات مغيباً إذ لم تقره الدساتير العراقية المتعاقبة لذا أضحت الدعوة لإقرار نص بتنظيم موضوع الإضراب أمراً مهماً في ظل ضبابية النظام القانوني العراقي وتلاطم أمواجه التشريعية<sup>(3)</sup>.

أما المظاهرات فهي عبارة عن تجمع عدة أشخاص في الطرق والميادين العامة بطريقة ثابتة أو متحركة لغرض سياسي، الأمر الذي على الموظف عدم الاشتراك بها وإلا عد ذلك خروجاً على مبدأ الولاء<sup>(4)</sup>، أما حرية الاجتماع فيقصد بها حرية الأفراد في التجمع بصورة مؤقتة لغرض عرض الآراء من أجل الدفاع عن المصالح المشتركة<sup>(5)</sup>، والاجتماعات التي يمكن أن تنظم داخل مكان العمل أما أن تكون اجتماعات نقابية هدفها الدفاع عن المصالح المهنية،

(1) ينظر: المادة (364) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

(2) المحامي مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، المرجع السابق، ص294.

(3) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص261.

(4) سعد عصفور، "مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر"، بحث منشور في مجلة المحاماة، العددان الخامس والسادس، السنة السادسة والخمسون، القاهرة - مصر، 1976، ص255.

(5) حسين محمد سكر، حرية الاجتماع، أطروحة دكتوراه، (بغداد - العراق: جامعة النهدين، كلية الحقوق، 2006، ص7).



ويجب أن تقام في غير ساعات العمل، أو اجتماعات سياسية فلا يجوز أن تنظم داخل جهات العمل، لأن استخدام المباني العامة يجب أن يكون مخصصاً لأهدافها فضلاً عن تعارض هذه الاجتماعات مع مبدأ حياد المرفق العام<sup>(1)</sup>.

يتضح مما تقدم أن الاعتراف المطلق للموظف العام في الإضراب في الدول التي في طريقها للنمو أو دول العالم الثالث، يمكن أن تواجه محاذير كثيرة ومخاوف عديدة سواء أكانت اقتصادية أو إدارية أو اجتماعية أو ثقافية....، لذلك نرى أن الاعتراف بالحق في الإضراب يجب أن يؤخذ بحذر كافي وفي ضوء دراسة الظروف المختلفة بحيث لا يكون عقبة في سبيل استمرارية المرافق العامة، ولذلك يجب الحذر عند تنظيم ممارسة الموظف العام للحق في الإضراب ويتم ذلك في ضوء الواقع العملي ومدى مستوى الوعي الثقافي والسياسي لأفراد الشعب ومدى قدرتهم على ممارسة الحقوق والحريات العامة الدستورية ومبدأ استمرارية الدولة وضرورة سير المرافق العامة بانتظام واضطراب، ومحاولة تحقيق التقدم الاقتصادي المنشود.

## 2- الترشيح:

إن الموظف العام وهو يمارس حقوقه وحرياته السياسية مقيد بواجب الحياد الوظيفي الذي يقع على عاتقه عند ممارسة هذه الحريات السياسية، ويجب عليه عند ممارسته لهذا الحريات ألا يستخدمها باعتبارها أداة أو فرصة للدعاية أياً كانت، وذلك، لأنه ملزم بواجب الحيادة الذي يقع على عاتق كل موظف متعاون أو مساهم في خدمة مرفق عام<sup>(2)</sup>، وأن الموظف العام كموطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وما عليه من واجبات، ولكنه وهو يمارس هذه الحقوق ويؤدي تلك الواجبات مقيدة بمراعاة مقتضيات المركز الوظيفي الذي تستند إليه الدولة، كي يستطيع تحقيق الأهداف التي تعمل دولته على بلوغها<sup>(3)</sup>.

وقد عرف حق الترشيح بأنه: "عملاً قانونياً، يقوم به المواطن لدى السلطة المختصة التي تسجله ولكي يكون صحيحاً، فإنه يقتضي إجراءه ضمن المدة التي يحددها قانون الانتخاب

(1) د. طارق حسن الزياد، حرية الرأي لدى الموظف العام، المرجع السابق، ص 359.

(2) د. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 191.

(3) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 60.

مع تعيين الدائرة التي يتناولها هذا الترشيح"<sup>(1)</sup>، وعرف كذلك: "هو حق كل فرد راشد من كلا الجنسين لأن يرشح نفسه ليكون ذلك الممثل الذي ينوب عن مواطنين في مساهمته في الشؤون العامة"<sup>(2)</sup>.

وفي فرنسا فإن حق الترشيح لشغل الوظائف النيابية مباح لجميع المواطنين كما ولا توجد قيود تحول دون ممارسة هذا الحق بالنسبة للموظفين، وإن كانت هنالك بعض الاستثناءات فهي وقتية تتعلق بفترة زمنية محددة أو معينة، وأن المشرع الفرنسي منع طوائف معينة من الموظفين من الترشيح لوظائف النيابة طيلة شغلهم لوظائفهم أو لمدة معينة بقصد تحقيق مصلحتين:

- 1- مصلحة الناخبين وذلك حماية لهم من تأثير المرشحين الشاغلين لوظائف معينة متصلة بسلطات مركزية أو محلية تتعلق بالموازنة أو جباية الضرائب.
- 2- صيانةً للوظيفة العامة من الاستغلال لكسب الناخبين على حساب مقتضيات تلك الوظيفة<sup>(3)</sup>.

فقد نص قانون الانتخابات الفرنسي رقم 75-1329 لسنة 1975 على أنه: "لا يجوز ترشيح المفتشين العموميين بالإدارة المكلفين بمهام غير عادية والمحافظين في أماكن اختصاصهم الحالي أو التي كانوا يعملون بها خلال مدة أقل من ثلاث سنوات، ولا يجوز ترشيح نواب المحافظين ولا سكرتيري عموم المحافظات في كل الدوائر بالأقسام التي يمارسون فيها عملهم أو التي عملوا فيها خلال مدة أقل من عام"<sup>(4)</sup>، أما المادة 133 من نفس القانون فقد أوردت عدد من الوظائف لا يجوز لشاغلها الترشيح للانتخابات في الدوائر التي يمارسون فيها عملهم أو التي مارسوا فيها أعمالهم خلال مدة لا تقل عن ستة أشهر وتشمل الفئات التالية: "1- مفتشو عموم الاقتصاد الوطني، ومهندسو المياه والغابات والري والزراعة ومراقبو الخدمات البيطرية ومسؤولو التسجيل. 2- قضاة محاكم الاستئناف. 3- أعضاء المحاكم الإدارية. 4- قضاة

(1) د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة، ج2، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات دار العلم للملايين، 1971، ص459).

(2) د. عواد عباس الحردان، "حق المشاركة السياسية"، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد السادس، الأنبار - العراق، 2012، ص40.

(3) د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص276-278.

(4) Vu l'article(131) de la loi sur les élections françaises, N° (75-1329) de 1975 modifiée.

المحاكم. 5- ضباط القوات البرية والبحرية والجوية الذين يمارسون قيادة إقليمية. 6- أعضاء مفتشو الأكاديميات. 7- مفتشو الأقاليم والمقاطعات للشباب والرياضة ومفتشو التعليم الابتدائي والفني. 8- أمناء الخزنة العامة ومحصلو المالية. 9- مديرو ضرائب الرسوم ومديرو التفيتش الاقتصادي. 10- مهندسو القناطر والسدود والمسئولون والمعاونون. 11- مهندسو الري والغابات ومهندسو الخدمات الزراعية الذين يقومون بوظيفة مديري الخدمات الزراعية ومفتشو الحماية النباتية ومهندسو المجاري المائية ومفتشو الصحة المسئولون عن إدارة الخدمات الصحية. 12- مديرو الضمان الاجتماعي بالأقاليم ومفتشو العمل بالأقسام ومديرو الأقسام ومفتشو العمل والقوى العاملة. 13- مديرو الهيئات الإقليمية والمحلية للضمان الاجتماعي. 14- مديرو الصحة والشؤون الاجتماعية. 15- مديرو جمعية المحاربين القدماء داخل المقاطعات. 16- مديرو الإنشاءات وتنظيم المدن بالمقاطعات. 17- مديرو البريد والاتصالات في الأقاليم. 18- رؤساء الأقسام بالمحافظات ومفتشو القطاعات لخدمات الحريق. 19- مديرو الشرطة ومفوضوها بالمقاطعات" (1).

أما في مصر فقد منع بعض الموظفين من الترشيح للبرلمان ما لم يتركوا وظائفهم أو يقدموا استقالتهم من وظائفهم، ونجد أن الموظفين الذين لا يجوز لهم حق الترشيح قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم ينقسمون إلى فئتين، الفئة الأولى موظفون يجوز لهم الترشيح بمجرد تقديم استقالتهم وهؤلاء أعضاء الهيئات القضائية والمحافظون ونوابهم وأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري، وأن هؤلاء لا يستطيعون خوض المعركة الانتخابية قبل تقديم الاستقالة من وظائفهم، ولكن يستطيعون ذلك بمجرد تقديم الاستقالة، لأنها تعتبر مقبولة بحكم أو بقوة القانون بمجرد تقديمها<sup>(2)</sup>، أما الفئة الثانية فلا يجوز لشاغلها الترشيح إلا بعد قبول استقالتهم وتشمل رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات وأعضاء الرقابة الإدارية، وهؤلاء لا يجوز لهم ترشيح أنفسهم للانتخابات البرلمانية أو المحلية إلا بعد تقديم استقالتهم من وظائفهم، وبعد صدور قرار بقبول الاستقالة وأن الجهة الإدارية التابعة لها هذه الفئة من الموظفين تمتلك

---

(1) Vu l'article (133) de la loi sur les élections françaises N° (75-1329) de 1975 modifiée.

(2) ينظر: المادة (73) من قانون السلطة القضائية المصري رقم (46) لسنة 1972 المعدل؛ والمادة (25) من قانون

الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979 المعدل؛ والمادة (58) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي

المصري رقم (45) لسنة 1982 المعدل.

سلطة تقديرية في اختيار الوقت المناسب للرد على طلب الاستقالة وفقاً لما تقدره التشريعات الخاصة بهؤلاء الموظفين<sup>(1)</sup>.

أما الموظفون من الفئة الأولى والثانية في لبنان فلا يقبل ترشيحهم للمنصب الانتخابي ما لم يكن قد استقالوا من وظيفتهم قبل ستة أشهر على الأقل من التاريخ المحدد لإجراء الانتخابات، أما الموظفين من الفئات الأخرى كالثالثة والرابعة والخامسة، فيحق لهم الاستفادة من أجازة بدون راتب لمدة ثلاثة أشهر لترشيح أنفسهم إلى الانتخابات وللمرشح الفائز أن يختار خلال شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات بين العودة إلى وظيفته أو قبول المنصب النيابي، وإذا اختار النيابة أو انقضت مهلة الشهر دون الإعلان عن نيته فيعتبر كأنه اختار النيابة وتصفى حقوقه الوظيفية على هذا الأساس، وإن المشرع اللبناني قد ضيق الخناق على موظفي الفئتين الأولى والثانية وذلك، لأن هؤلاء الموظفين يحتلون مناصب قيادية في الدولة لها تأثيرها على الجمهور ومن المحتمل جداً أن يستغلوا للقيام بدعايات انتخابية تعود بالنفع عليهم ويسخروا وظائفهم لمصالحهم الانتخابية مما يتعارض مع مبدأ حياد الوظيفة والموظفين<sup>(2)</sup>.

وكذلك نص قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم 25 لسنة 2008 على أن: "لا يجوز أن يرشح لعضوية مجلس النواب العسكريون على اختلاف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن في حكمهم، غير أنه يجوز لهم أن يترشحوا إذا كانوا محالين على التقاعد أو قبلت استقالتهم قبل تاريخ الانتخاب بستة أشهر"<sup>(3)</sup>.

وفي العراق فقد نص دستور 2005 على أن: "لا يجوز للقوات العراقية المسلحة وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخابات لأشغال مراكز سياسية..."<sup>(4)</sup>، وكذلك نص قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013 على أن: "يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه"<sup>(5)</sup>، وكذلك أكدت تعليمات إجراءات

(1) د. عبدالله حنفي، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، المرجع السابق، ص 160.

(2) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المرجع السابق، ص 155-156.

(3) ينظر: المادة (9) من قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم (25) لسنة 2008 المعدل.

(4) ينظر: المادة (9/أولاً/ج) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(5) ينظر: المادة (8) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 النافذ.

التسجيل الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بأن "يحظر على رجال القوات المسلحة وموظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من الترشيح للانتخابات قبل الموافقة على استقالتهم"<sup>(1)</sup>.

ومن هذه النصوص نجد أن المشرع العراقي حظر الترشيح على فئات القوات المسلحة وموظفي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، لأنه يجد ما يسوغه ويقنضيه إذ إن المهمة الأساسية لهذه الفئة من الموظفين حماية البلد من الاعتداءات الخارجية وصيانة الأمن الداخلي، وبالتالي ينبغي إبعادها عن كل ما من شأنه إعاقة قيامها بهذا الدور والمساس باستقلالها وحيادها الوظيفي فضلاً عن السماح لهم بالترشيح قد يجعل المؤسسة العسكرية طرفاً في الصراع السياسي ومن ثم التأثير في إرادة الناخبين وخياراتهم السياسية.

في حين كان من الضروري على المشرع توسيع نطاق الحظر ليشمل فئات معينة من الموظفين كالوزراء والمحافظين ونوابهم والقضاة والمدراء العامين، وأن لا يكفي بالنص على قبول الاستقالة أو إنهاء الرابطة الوظيفية، وإنما يجب أن يشترط مرور فترة زمنية معينة على الاستقالة أو التقاعد، وكذلك أن تعليمات السلوك الصادرة من المفوضية غير واضحة ولا تعد كافية للاعتماد عليها في إبعاد منتسبي المفوضية عند الاشتراك في الانتخابات إذ طعنوا فيها أمام الجهات المختصة، بل لا بد من إصدار تشريع بذلك، كما ندعو الشرع إلى معالجة الموظف المستقيل بناءً على الترشيح.

---

(1) ينظر: القسم الثاني / الفقرة (ز) من تعليمات إجراءات التسجيل الصادرة من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

## الفصل الثاني

### ضمانات التزام الموظف بالحياد السياسي

إنَّ الحيادية السياسية تمثل مبدأً عاماً تفرضه مقتضيات الوظيفة العامة وتُملي على الموظف أن ينصرف بمهنية عالية وموضوعية في تنفيذ مهامه وواجباته بعيداً عن المعتقدات الشخصية لموظفي الدولة بالتعبير عنه بالقول، أو الفعل، أو السلوك الوظيفي، حيث يجب أن تبقى أعماله وتصرفاته في حدود القانون وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة ومقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتتجلى حيادية الموظف العام من خلال مبادئ الوظيفة العامة وكذلك في الالتزامات الوظيفية وفي النظام الدستوري والقانوني في الدولة، ومن الظواهر المصاحبة للدولة منذ وجودها أن حكامها يمثلون اتجاهات سياسية معينة يمارسون السلطة تحت تأثيرها، ويفرضون على أجهزة الدولة العمل على سيادتها وكفالة احترامها وتطبيقها وتنفيذها.

لذا نقسم هذا الفصل إلى بحثين، الأول لدراسة الضمانات المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة، والثاني لدراسة الضمانات المتعلقة بالوظيفة العامة.

## المبحث الأول

### الضمانات المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة

إن موضوع الضمانات المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة من الضمانات الأكثر أهمية، كون أثره لا يقتصر على الحياة الوظيفية فحسب، بل يمتد إلى الحياة السياسية للمجتمع برمتها، إذ إنَّ الموظفين العموميين يمثلون الركيزة الأساسية والأداة الفاعلة لتنفيذ السياسة العامة للحكومة الأمر الذي يجعلهم عرضة للتأثيرات الحكومية في محاولة لتسخير اتجاهاتهم السياسية لخدمة مصالحها.

لذا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول لدراسة الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية، والثاني لدراسة تحقيق التوازن بين الانتماء الحزبي والحياد السياسي.

## المطلب الأول: الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية

شهد مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية تطبيقات مختلفة، فمنها ما هو جامد بأن لا تتدخل أي سلطة من السلطات الثلاث في اختصاصات الأخرى، ومنها ما هو مرن بأن تتدرج السلطات العامة فيما بينها على أسس موضوعية ومهنية وليس ثمة فصل مطلق بينها<sup>(1)</sup>، وأن وجود دستور يحدد السلطات العامة ويرسم اختصاصاتها العامة قد يكون كافياً لضمان عدم التعارض وتداخل المهام والاعتداء على مهام وواجبات السلطات الأخرى<sup>(2)</sup>.

لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لدراسة منع الازدواج الوظيفي بين السلطة التشريعية والتنفيذية، والثاني لدراسة أثر الازدواج الوظيفي على الحياد السياسي.

### الفرع الأول: منع الازدواج الوظيفي بين السلطة التشريعية والتنفيذية

للوظيفية العامة واجبات وأعباء يجب على الموظف القيام بها، كما أن للعضوية البرلمانية مهام ومسؤوليات يلزم القيام بها، والموظف المتحمل مهام وظيفته العامة يصعب عليه القيام بمسؤوليات العضوية النيابية في آن واحد، لذلك نادى البعض بضرورة تفرغ عضو البرلمان للقيام بأعباء الوظيفة البرلمانية، وعدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة<sup>(3)</sup>.

إن مبدأ التفرغ هو عدم جواز الجمع بين الوكالة البرلمانية وبعض المهام الأخرى المعينة بالقانون التي كان يشغلها النائب أو يتولاها قبل النيابة، وكذلك عرف بأنه: "النظام الذي يجبر المنتخب إذ اختار العضوية البرلمانية التحلي عن ممارسة أي عمل آخر أو الاحتفاظ به دون ممارسته، متى ما كان من شأنه أن يؤثر في استقلال العضو البرلماني، تجاه الحكومة أو المصالح الخاصة أو يتعارض مع اختصاصاته البرلمانية"<sup>(4)</sup>. ولا يستطيع المجلس النيابي الوفاء بالدور التشريعي والرقابي المكفول على النحو المطلوب، دون السعي لضمانات تمتع المجلس

(1) د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1971، ص 20).

(2) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظريه الدولة)، (بغداد - العراق: منشورات مركز البحوث القانونية (3)، وزارة العدل، 1988، ص 53).

(3) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 477.

(4) د. إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد (13)، السنة (5)، الكوفة - العراق، 2012، ص 41-42.

بالقدر اللازم من استقلاله، ومن معطيات هذا الاستقلال إبعاد أعضائه عن الأنشطة التي يمكن أن تنعكس سلباً على أدائهم لدورهم البرلماني، فمن القواعد الأساسية في النظام النيابي أن يكون عضو البرلمان مستقلاً في ممارسته لوظيفته النيابية، بعيداً عن أي موثر أو ضغط خارجي<sup>(1)</sup>.

إن الهدف الأساسي من الزام الموظف بهذا التفرغ هو تأمين مصلحة المرفق العام من خلال تأمين حسن أداء الموظف لعمله من جهة، وتوفير جو وقر من الاستقلالية له في الوظيفة، فلا يرتبط بأي صلة أو علاقة مع تجار أو صناعيين أو أصحاب مشاريع خاصة في القطاع الخاص، مما يسيء إلى الحيطة والاستقلالية من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

إن البداية الحقيقية لظهور مبدأ الفصل بين السلطات هو الوقت الذي بدأت فيه أنظار الفلاسفة تتجه إلى البحث عن القواعد اللازمة لتنظيم السلطات العامة في الدولة وقد كان أفلاطون من أوائل من دعوا إلى ضرورة توزيع السلطات العامة في الدولة بين هيئات مختلفة، على أن يكون هنالك توازن بينها حتى لا يطغى سلطان هيئة على أخرى وهو ما يؤدي إلى الاستبداد بالسلطة<sup>(3)</sup>.

إن هذا المبدأ ظهر في بريطانيا نظراً لما ترتب على الأخذ بقاعدة الجمع من نتائج عكسية سواء على الوظيفة العامة، أو على الموظف، حيث أن الحكومة قد وجدت في تطبيق مبدأ الجمع فرصة للضغط على أعضاء البرلمان من الموظفين للدفاع عن سياستها، وتعددت وسائل الضغط هذه من التلميح بالتعيين في منصب سياسي والتلويح بالفصل<sup>(4)</sup>، فقد أخذ المشرع البريطاني موقفاً مشدداً في هذا الموضوع حيث منع على الموظف منعاً مطلقاً ترشيح نفسه للانتخابات مهما كانت فنته ودرجته، فمن يرغب في الاشتغال بالسياسة وترشيح نفسه للانتخابات عليه أن يستقيل من وظيفته ولن يعود إليها إذا ما فشل في الانتخابات وهذا الحكم المشدد يفسر

---

(1) د. محمد عباس محسن، "الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية، مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي"، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (5) السنة (5)، العدد (17)، تكريت - العراق، 2013، ص 369.

(2) د. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 137.

(3) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2009، ص 17).

(4) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 76.



الحياد السياسي الدقيق الذي تلتزم به الوظيفة العامة في بريطانيا<sup>(1)</sup>.

وقد حرصت معظم الأنظمة النيابية على النص صراحةً على هذا المبدأ، حيث نص الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وبين وظيفة وزير أو عضوية مجلس البرلمان. ويحدد قانون أساسي حالات عدم ازدواجية المناصب الأخرى"<sup>(2)</sup>، والدستور المصري لسنة 1923 الملغى الذي نص على أن: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخابات أحوال عدم الجمع الأخرى"<sup>(3)</sup>، وكذلك الدستور المصري لسنة 2012 الذي نص على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الشورى، ويحدد القانون حالات عدم الجمع الأخرى"<sup>(4)</sup>، أما الدستور المصري لسنة 2014 فنص على أنه: "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام عضويته، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون"<sup>(5)</sup>.

فكل عمل دائم يؤديه الموظف في خدمة أحد المرافق العامة سواء أكان من المرافق التابعة للدولة أم إحدى دوائرها العامة لا يجوز جمعه مع عمل آخر سواء كان لصالح الجهات الحكومية أم غير الحكومية<sup>(6)</sup>، ويستوجب على الموظف الذي فاز بالعضوية البرلمانية أن يختار بين الوظيفة التي يشغلها أو العضوية البرلمانية التي أعلن الفوز بها<sup>(7)</sup>، وقد نص قانون العاملين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978 على أن: "يحظر على العامل أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء وواجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها...."<sup>(8)</sup>، ولا يستطيع العامل أن يجمع بين وظيفته وأي عمل خاص أو حكومي إلا بأذن من الإدارة مسبقاً، لأن الأصل التفرغ والاستثناء هو الجمع بين

---

(1) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المرجع السابق، ص172.

(2) Article perçu 57 de la Constitution française de 1958.

(3) ينظر: المادة (92) من الدستور المصري لسنة 1923 الملغى.

(4) ينظر: المادة (83) من الدستور المصري لسنة 2012 المعدل.

(5) ينظر: المادة (103) من الدستور المصري لسنة 2014.

(6) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، المرجع السابق، ص113.

(7) د.حسين شعلان صمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، (بابل - العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2012، ص97).

(8) ينظر: المادة(11/77) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 المعدل.

وظيفتين<sup>(1)</sup>، حيث نص قانون مجلس النواب المصري رقم 46 لسنة 2014 على أن: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، أو المجالس الحكومية، أو منصب المحافظ أو نائب المحافظ أو مناصب رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية أو عضويتها، أو وظائف العمدة أو المشايخ، أو عضوية اللجان الخاصة بها وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة أو في أي منصب آخر مما ذكر، يخلو مكانه من تاريخ هذا التعيين مالم يتقدم باعتذار مكتوب عن عدم قبول التعيين إلى مكتب المجلس خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ علمه بقرار التعيين"<sup>(2)</sup>، وأن تبريرهم لهذا هو أن الوظائف تعد وظائف تنفيذية، وأن بقاء شاغليها في مناصبهم مرهون بإرادة السلطة التنفيذية، لذلك يسعى النائب جاهداً لإرضاء الحكومة بعدم إثارتها في أي موضوع يجعلها في موقف حرج، ويطلق على هذا تفرغ مطلق<sup>(3)</sup>.

أما التفرغ الحكمي فقد أكدته الدستور المصري لسنة 2014 وقد نص على أنه: "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون"<sup>(4)</sup>، كما قضى قانون مجلس الشعب (النواب) المصري رقم 38 لسنة 1972 على أنه: "إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله...."<sup>(5)</sup>، أي تطبيق بحقهم قواعد الإعارة الوظيفية وتعني قيام الموظف بأعباء وظيفته أخرى شاغرة، تنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الكتابية، وذلك للعمل في جهة أجنبية، أو وظيفة براتب يتقاضاه منها، مع احتفاظه بوظيفته الأصلية<sup>(6)</sup>.

وإذا كانت القاعدة العامة هي التعارض بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة بنفس الوقت وعدم جواز الجمع بينهما، إلا أن هنالك بعض الاستثناءات هي:

- 
- (1) د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، ط1، (عمان - الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص154).
  - (2) ينظر: المادة (45) من قانون مجلس النواب المصري رقم (46) لسنة 2014 النافذ.
  - (3) د.حسين شعلان صمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص104.
  - (4) ينظر: المادة (103) من الدستور المصري لسنة 2014.
  - (5) ينظر: المادة (24) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (38) لسنة 1972 المعدل.
  - (6) د.أعياد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2004، ص179-180).

1 - أساتذة الجامعات: وقد وردت هذه الحالة كذلك في قانون مجلس الشعب المصري رقم 38 لسنة 1972 إذ نص على: "مع مراعاة ما هو منصوص عليه في المادتين 33، 34 يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه، لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة أن يستثني من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه: 1- مديري الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة التي تمارس نشاطا علميا"<sup>(1)</sup>.

ويرجع سبب السماح لأساتذة الجامعات بالجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة إلى الاستقلال الذي يتمتع به أساتذة الجامعات في ممارسة عملهم، فإذا كان حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، يرجع إلى ضمان استقلال النائب في مواجهة الحكومة، وعدم خضوعه لتأثير السلطة الرئاسية، فإن الاستقلال الذي يتمتع به أساتذة الجامعات، يبعدهم عن هذا التأثير وذلك أن أغلب الحقوق والواجبات الوظيفية من ترقية ونقل وتأديب ترجع إلى النظام القائم في الجامعات والمستقل عن التأثيرات الخارجية مما يجعل أستاذ الجامعة مستقلاً في ممارسة وکالته الانتخابية والمساهمة في العمل السياسي<sup>(2)</sup>.

2- رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها: وقد أكد على هذا الاستثناء قانون الشعب المصري رقم 38 لسنة 1972 وأن تبرير استثناء هذه الشريحة من الموظفين هو أن توليهم لأعلى المناصب الإدارية يتتافى مع أية تطلعات وظيفية لديهم ومن ثم فإن أمر استقلالهم كنواب في البرلمان يصبح متحقق بدرجة كبيرة.

لكن مما يؤخذ على الرأي المتقدم هو أن رغبة هؤلاء وحرصهم على البقاء في وظائفهم واستمرارهم لها قد يجعلهم يدينون بالولاء للسلطة الرئاسية مما يتعارض واستقلال النائب البرلماني تجاه ذلك<sup>(3)</sup>.

3- شاغلي وظائف الإدارة العليا: حيث إن المشرع أجاز الجمع بين الوظيفة البرلمانية وهذه الوظائف وذلك لأن هذه الفئة من الصعب خضوعها لأي تأثير، لأن شاغلي تلك الوظائف

(1) ينظر: المادة (27) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (38) لسنة 1972 المعدل.

(2) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص88.

(3) د.أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2005، ص432-436).

يخضعون خضوعاً تاماً للحكومة حيث أن تعيينهم واستمرارهم في وظائفهم رهن تقدير الحكومة مما يفقدهم الاستقلال تجاه الحكومة هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن تلك الفئة تقوم بمهام في المراقبة والأشراف بالإضافة إلى سلطة اتخاذ القرار فيكون من الصعب بمكان عملهم التوفيق بين مهامهم الوظيفية الجسيمة ومهام العضوية البرلمانية<sup>(1)</sup>.

وفي لبنان فإن نظام الموظفين العموميين رقم 112 لسنة 1959 يحظر على الموظف أن: "يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية النيابية والبلدية والاختيارية"<sup>(2)</sup>، وقد نص قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم 171 لسنة 2000 على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة ومؤسسة عامة أو وظيفة عامة أو أي وظيفة من المؤسسات العامة المستقلة والشركات ذات الامتيازات والبلديات وأي وظيفة دينية يتناول صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزانة الدولة، وكل موظف ينتخب نائباً يعتبر منفصلاً حكماً من وظيفته إذ لم يبلغ رفضه عضوية المجلس النيابي خلال شهر يلي إعلان نتيجة انتخابه"<sup>(3)</sup>، وقد شدد القانون ذاته على العسكريين ومن في حكمهم على اختلاف الرتب سواءً أكانوا من الجيش أم أمن الدولة أم قوى الأمن الداخلي والأمن العام والضابطة الجمركية<sup>(4)</sup>.

وكذلك نص قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني رقم 26 لسنة 1960 على أنه: "لا يجوز انتخاب الأشخاص المذكورين في ما يلي في أي دائرة انتخابية مدة قيامهم بوظائفهم، وخلال الستة أشهر التي تلي تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظائفهم.

1- الموظفون من الفئتين الأولى والثانية.

2- القضاة من جميع الفئات والدرجات.

3- رؤساء البلديات المعينون في مراكز المحافظات.

4- رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة ومديروها وأعضاؤها.

---

(1) د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص 299.

(2) ينظر: المادة (5/15) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

(3) ينظر: المادة (29) من قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم (171) لسنة 2000 المعدل.

(4) ينظر: المادة (28) من قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم (171) لسنة 2000 المعدل.

## 5- القائمون ورؤساء اللجان البلدية المعينون في مراكز أقيمتهم<sup>(1)</sup>.

إلا أن المشرع اللبناني استثنى من حظر، الجمع بين الوظيفة العامة التدريس في أحد معاهد التعليم العالي، أو مدارس التعليم الثانوي، بشرط أن يتم التدريس خارج أوقات الدوام الرسمي، وأن لا تتجاوز ساعات التدريس في معاهد التعليم العالي عن مائة وستين ساعة في السنة، وثلاث مائة ساعة في مختلف المدارس الثانوية، وفي حالة الجمع بين التدريس العالي والتدريس الثانوي، يجب ألا يتجاوز مجموع ساعات التدريس في مؤسسة التعليم العالي والمدارس الثانوية معاً ثلاثمائة ساعة في السنة، على أن تعتبر كل ساعات التدريس العالي مساوية لساعاتي تدريس ثانوي في حساب الحد الأقصى لساعات التدريس، كما أجاز المشرع للموظف ممارسة أي عمل آخر في الحالات التي تجيزها القوانين الخاصة صراحة، خارج أوقات الدوام الرسمي بعد الحصول على إذن مسبق من الرئيس الإداري بممارسة المهنة الناشئة عن الشهادة<sup>(2)</sup>.

وفي العراق فقد نص الدستور العراقي لسنة 2005 على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر"<sup>(3)</sup>، وكذلك نص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 على أنه: "لا يحق للموظف أو المستخدم أن يتقاضى راتبين عن وظيفتين في وقت واحد"<sup>(4)</sup>، وكذلك نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 على أن: "يحظر على الموظف الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر بموجب أحكام القانون"<sup>(5)</sup>، وكذلك أكد المشرع على منع الجمع بين الوظائف كما هو الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب 2007 حيث نص على: "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي"<sup>(6)</sup>.

والمشرع العراقي أتجه صوب تفرغ النائب تفرغاً كلياً وذلك تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وضماناً لاستقلاله وتخفيفاً عن كاهله، غير أن الانتقادات التي ترد عليه أنه لم يحدد

(1) ينظر: المادة (30) من قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي اللبناني رقم (26) لسنة 1960 المعدل.

(2) علي مرهج أيوب، النظام التأديبي العام، ط1، (بيروت - لبنان: مطبعة صادر، 2001، ص100).

(3) ينظر: المادة (49/سادساً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(4) ينظر: المادة (1/53) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(5) ينظر: المادة (5/أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الرائي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(6) ينظر: المادة (19/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.

المقصود بالعمل أو المنصب الرسمي الآخر، الأمر الذي لا مناص منه من تبني المفهوم الواسع للوظيفة الذي ينصرف إلى جميع الوظائف الاتحادية والمحلية على اختلاف درجاتها، إذ جاء الحكم مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه دون استثناء<sup>(1)</sup>، كما أنه حظر على القاضي وعضو الادعاء العام أن يجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفيتين التشريعية والتنفيذية وأي عمل آخر<sup>(2)</sup>.

وقد أكد مجلس شورى الدولة العراقي في إحدى قراراته: "أن الموظف المنتخب عضو في مجلس النواب يعد مستقياً من وظيفته أو محالاً إلى التقاعد إذا ما أُريدَ اعتباره متفرغاً لعضوية مجلس النواب ومحتفظ بصفته الوظيفية، فإن ذلك يحتاج إلى تدخل تشريعي"<sup>(3)</sup>، وإذا كان هذا يتعلق بالعضوية البرلمانية فإن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراق 21 لسنة 2008 عالج مسألة تفرغ الموظف الفائز بأحد المقاعد في المجالس المحلية إذ نص على أنه: "لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس وأي عمل أو منصب رسمي آخر وله حق العودة إلى وظيفته الأولى بعد انتهاء مدة عضويته وعلى الجهات الرسمية المعنية تسهيل أمر الموافقة على تفرغه من العمل بها وعلى العودة إليها بعد انتهاء مدة العضوية"<sup>(4)</sup>، وأن المشرع العراقي ذهب إلى ما يعرف بالجمع الحكمي بمعناه المنصرف إلى الجمع بين ممارسة العضوية في مجالس المحافظات والوظيفة العامة، دون ممارسة الوظيفة العامة<sup>(5)</sup>.

إن التنظيم الذي احتواه الدستور العراقي لسنة 2005 لتفرغ الموظف للعضوية البرلمانية لم يكن متكافئاً بل فيه أوجه قصور ونقص ومن أبرزها عدم تحديد مدة معينة لتخلي الفائز بالعضوية عن وظيفته الأصلية، وإذا فالبعض يؤيد الرأي الذي يناهز بتحديد مدة 7 أيام بحيث يعد الموظف متخلياً عن وظيفته بعد انقضائها إذا لم يبد رغبته بالاحتفاظ بها خلال المدة المذكورة<sup>(6)</sup>.

(1) د.إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، المرجع السابق، ص52.

(2) ينظر: المادة (98/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(3) ينظر: قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم 2007/4، في 2007/1/14؛ منشور في مجموعة مجلس الدولة لسنة 2007، ص42.

(4) ينظر: المادة (18/أولاً) من قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم العراق رقم (21) لسنة 2008 المعدل.

(5) د.محمد عباس محسن، "الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية"، المرجع السابق، ص385.

(6) د.إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، المرجع السابق، ص52.

يتضح مما تقدم أن المشرع العراقي قد تبنى عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة، ولم ينص على الوظائف التي تتمتع باستقلالية والنزاهة في ممارسة مهامها الوظيفية تجاه السلطة التنفيذية، وبشكل وجودها الوظيفي إثراء للنهضة العلمية والبحث العلمي على النحو من أساتذة الجامعات، لذا ندعو المشرع العراقي إلى استثناء هذه الشريحة المهمة، وأن اشترط تقديم استقالاتهم ينعكس سلباً على نتائجهم العلمي ولاسيما في مجال إنجاز الأبحاث التخصصية المتنوعة.

### الفرع الثاني: أثر الازدواج الوظيفي على الحياد السياسي

يكاد يجمع الفقه على ضرورة تفرغ الموظف عضو البرلمان للوظيفة البرلمانية وعدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، بالإضافة ذلك يؤدي إلى نتائج سلبية على الحياد الوظيفي للموظف العام ويمكن إظهار أهم النتائج المترتبة على ذلك:

#### 1 - الإخلال باستقلال النائب:

إن الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة لاشك يؤثر على تأمين استقلال عضو البرلمان ضد الحكومة، حيث يجعل العضو يفقد وضعه كبرلماني ممثل لإرادة الشعب وناطق بصوته، ومعبر عن رغباته، لأن الموظف العضو عندما يمارس وظيفته البرلمانية في الرقابة على أعمال الحكومة يكون متردداً في القيام بها وإذا قام بها كانت ممارسته لها صورية إلى حد ما، لأنه يخشى إثارة غضب الحكومة، ومما يترتب على هذا الغضب من تأثير على مستقبله الوظيفي<sup>(1)</sup>.

إن النائب البرلماني يمثل إرادة الأمة، فهو صوت الشعب الناطق المعبر عن آماله وطموحاته وحتى يكون النائب معبراً عن ذلك تعبيراً صادقاً فلا بد أن تكون إرادته حرة غير خاضعة لأي تأثير سواء أكان داخلياً أم خارجياً، فإذا كانت أول وظائف البرلمان مراقبة أنشطة وتصرفات السلطة التنفيذية، وطرح أسئلة واستجابات على أعضاء الحكومة، فإن الموظف في حالة الجمع لن يستطيع أن يمارس تلك المهام بحرية، إذ كيف يتأتى له ذلك ومستقبله الوظيفي

(1) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 479-480.

مرهون بقرارات تصدرها السلطة التنفيذية، فسوف يتردد كثيراً من توجيه أسئلة واستجابات إلى الحكومة خوفاً من التلوّيح بإصدار قرارات قد تؤثر سلباً على مستقبله الوظيفي<sup>(1)</sup>.

إن وقوع النائب تحت تأثير الحكومة بسبب ما تتركه الوظيفة التي يستغلها من تبعية لها يؤدي إلى الانحراف بالتشريع عن غرضه الرئيسي، المتمثل بتنظيم العلاقات في المجتمع بغية تحقيق المصلحة العامة، فإذا كان النائب يسهم في عملية التشريع فإن تلك المساهمة سوف تكون لصالح الحكومة، وبغض النظر عن المصلحة العامة، كل هذا من أجل إرضاء الحكومة وعدم إثارة غضبها<sup>(2)</sup>، وأن النائب الموظف لا يمكن أن يملك حريته لممارسة هذا الدور بالمراقبة والنقد إزاء إدارة يتعلق فيها مصير وظيفته، لأن بيدها ترقيته ونقله وعزله، كما أن هذا المنع يكون سبباً دون استعمال النائب نفوذه<sup>(3)</sup>، وأن فكرة الجمع بين العضوية النيابية والوظيفة العامة لها مردود سلبي في مجال ممارسة الوظيفة العامة، لذا ينبغي العدول عنها بصرف النظر عن مكان وظيفة الموظف النائب<sup>(4)</sup>، لأن مثل هذا الجمع من الأضرار بأعمال كل الموظفين، لعدم إمكان القيام بكل الأعمال على الوجه الأكمل<sup>(5)</sup>، وأن الغرض من هذا الجمع هو إبعاد الموظف العام عن التيارات السياسية التي قد يتعرض لها فيما إذا جمع بين الوظيفتين، ولضمان مبدأ استقلالية الموظف في مباشرة عمله الوظيفي بعيداً عن أي استغلال لوظيفته العامة في سبيل تحقيق أهداف سياسية أو مصالح انتخابية<sup>(6)</sup>.

وتظهر خطورة هذه المشكلة بوضوح إذا بلغ عدد الموظفين في البرلمان حد الأغلبية فالفرصة هنا مواتية للحكومة بالتأثير على موظفيها إذ يصبح البرلمان معبراً عن الحكومة أكثر من تعبيره عن الناخبين، ومن هذا القبيل ما حدث في فرنسا في عهد Louis Philippe حيث وجهت السلطة التنفيذية العدد الأكبر من الموظفين أعضاء البرلمان للتصويت لصالح الحكومة

---

(1) د. فتحي فكري، الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1994، ص 52).

(2) د. إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، المرجع السابق، ص 43.

(3) د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بلا طبعة، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 346).

(4) د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 428.

(5) اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 249.

(6) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المرجع السابق، ص 122.



خلافاً لرغبات الناخبين، مما كان له الأثر في قيام الثورة والإطاحة بالنظام.

وقد حدث في إحدى جلسات مجلس الشعب المصري أن وقف أحد الوزراء متهمًا من النائب الذي وجه إليه بعض الأسئلة قائلاً له لا تنسى أنك موظف....، ولا يخفى ما في هذه العبارة من تهديد للنائب الموظف من الوزير الذي يأتي على رأس السلطة الرئاسية له، وهذا يؤثر على إرادة واستقلال النائب في مواجهة السلطة التنفيذية بما يبرر خطورة الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية<sup>(1)</sup>.

وأن زيادة أعداد الموظفين الأعضاء داخل المجلس يجعل من ذلك المجلس الأداة بيد السلطة التنفيذية توجهه كيفما تشاء، وذلك من خلال مؤيديها من الموظفين الأعضاء مما يؤدي إلى ضعف المجلس في مواجهة الإدارة العامة وتقديره للعديد من تشريعات القوانين التي تكون لمصلحة الحكومة<sup>(2)</sup>، وأن النائب المتفرغ يؤدي دوره بحرية واستقلالية تامة بعيداً عن أي ضغوط أو ممارسات حزبية أو سياسية تجعل منه تابعاً أو آلة طيعة بيد من يوجهه ويفقد بذلك حريته في ممارسة العمل المنشود منه<sup>(3)</sup>.

إن الوظيفة العامة بالغة الأهمية، والتي تقوم عليها المجتمعات البشرية، فهي الأداة الفاعلة لتحقيق وتوفير الخدمات العامة، أي المصلحة العامة على اختلافها، وأن المتفق عليه علمياً واجتهادياً أن المرفق العام يجب أن يكون محايداً ويقف على مسافة واحدة من جميع المتعاملين معه أو المستفيدين منه، وهذا يعني أنه يجب عليه أن يساوي بينهم فلا يفاضل أحدهم على الآخر بفعل ميول وقناعات سياسية أو دينية، فتصرف الموظف أو العامل في القطاع العام، يجب أن يكون اذاً مترهاً ومستقلاً عما يمكن أن تكون آراؤه السياسية والفلسفية والدينية ويحظر عليه تالياً أن يميز بين من يتعاملون مع المرفق العام الذي يعمل فيه على أساس تعاطفهم أو عدم تعاطفهم مع هذه الآراء<sup>(4)</sup>.

(1) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص78-79.

(2) د.ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1998، ص121).

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، ط1، (بيروت - لبنان: الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، 1969، ص433).

(4) د.يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص143.

وأن الحكمة من ضرورة تفرغ عضو البرلمان تفرغاً كاملاً حتى يحتفظ باستقلاله في مواجهة الحكومة ويمارس المجلس وظيفته المأمولة ويعيد للهيئة التشريعية هيبتها بعيداً عن الضغوط السياسية ولا نبالغ إذا قلنا أنه من الأفضل تقديم الاستقالة بمجرد تحقيق صحة عضويته مع حفظ حقه الكامل في المعاش أسوة بما كان عليه الوضع في السابق ولا يخشى الموظف على مستقبله حيث أن تطور القطاع الخاص حالياً يمكن العضو بعد انتهاء فترة نيابته أن يجد العمل المناسب<sup>(1)</sup>.

## 2 - هدم مبدأ الفصل بين السلطات:

إن مبدأ الفصل بين السلطات يأبى الجمع بين النيابة البرلمانية والوظيفة العامة حيث أن الأصل هو عدم الجمع والفقهاء الدستوري لا يسمح بوجود النائب في البرلمان وهو موظف فأما أن يختار النيابة البرلمانية أو يختار الوظيفة<sup>(2)</sup>، وأن السماح للموظف بالجمع بين وظيفته العامة والعضوية النيابية يعد بصورة لا تثير الشك إهداراً لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يجمع نفس الشخص بين صفتين في آن واحد، الصفة التنفيذية كموظف عام والصفة التشريعية كنائب في البرلمان، وهذا الجمع يعتبر مظهراً من مظاهر تركيز السلطة لا الفصل بين السلطات<sup>(3)</sup>، وإذا كان هذا المبدأ يمنع جمع أكثر من سلطة في يد هيئة واحدة، فإن عدم جمع النائب بين العضوية البرلمانية وأية وظيفة أخرى، يعد من مصاديق هذا المبدأ، إذا لم يكن من أبرزها لذلك يستلزم مبدأ الفصل بين السلطات أن يتفرغ النائب للعضوية البرلمانية إذا ما اختارها وترك سواها، إذا كان مقتضاها يتنافى مع تلك العضوية، وإلا كان ذلك مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات إذا لم يكن تركيز للسلطة<sup>(4)</sup>، وإن هذا المبدأ يستوجب اختلاف الأشخاص الذين يقومون بعمل كل سلطة وهذا لا يمكن تحقيقه في حاله الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة<sup>(5)</sup>، لذا فإن الفصل

---

(1) د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص 310.

(2) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1975، ص 206).

(3) د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 426.

(4) د. إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، المرجع السابق، ص 42-43.

(5) د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص 311.

يعد الضمان الأساسي لحماية الأفراد من تعسف السلطة واستبدادها<sup>(1)</sup>.

### 3 - صعوبة التوفيق عملياً بين مهام الأعباء الوظيفية والمهام العضوية:

يبين الواقع العملي صعوبة كبيرة في مجال توفيق الموظف بين عمله الوظيفي ومهامه البرلمانية في نفس الوقت إذ تقتضى العضوية البرلمانية على العضو أن يتفرغ لحضور الجلسات والاشتراك بالمناقشات هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الوظيفة العامة تتطلب حضوراً يومياً من الموظف في دائرته ومن ثم يتعذر على الشخص إذا كان موظفاً في أقصى إقليم الدولة ونائباً في العاصمة أن يتواجد في المكانين في نفس الوقت<sup>(2)</sup>، وأن حضور النائب لجلسات المجلس واجتماعات لجانه من أهم الواجبات الملقاة على عاتق النائب في مهمته النيابية، إذ ليس من اليسير على الموظف القيام بأعباء العضوية وواجبات الوظيفة في نفس الوقت، ناهيك عن مهمة تلمس نبض الشارع السياسي للوقوف على مشاكله وتصويراته لحلولها<sup>(3)</sup>. إن ما يشكو منه الجميع من عجز البرلمانات وضعف رجال الحكم يعود بدرجة كبيرة إلى زيادة كمية العمل والأعباء التي تتطلبها الحياة الحاضرة من هذه البرلمانات وتلك الحكومات<sup>(4)</sup>، لذا فإنه توجد صعوبة للتوفيق بين مهام العضوية البرلمانية ومهام أي عمل آخر لذا فإن الاحتفاظ بالوظيفة لا يحقق للعضو البرلماني الاستقلال اللازم لأداء وظائفه البرلمانية على أكمل وجه، ولا بدّ من تقرير التفرغ لعضو البرلمان حتى لا يتأثر أدائه لمسؤولياته البرلمانية بالعبء المترتب عليه نتيجة عمله في الوظيفة التنفيذية<sup>(5)</sup>.

ومع تضخم دور السلطة التنفيذية في ظل التقدم الصناعي وتزاحم العمل الحكومي أصبحت الإدارات التنفيذية أكثر انشغالاً وتعقيداً في مهام الحياة اليومية، مما زاد دور البرلمان في تشكيل السياسة العامة ومتابعة تنفيذها، وإزاء هذه الواجبات البرلمانية، فإن للوظيفة العامة

---

(1) د.مهنا صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، (عمان - الأردن: مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2009، ص116).

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، المرجع السابق، ص433.

(3) د.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2006، ص318).

(4) د.وحيد رأفت، وآخرون، القانون الدستوري، (القاهرة - مصر: المطبعة العصرية، 1937، ص523).

(5) عصام أبو بكر فهمي، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 2008، ص61).

هي الأخرى واجباتها ومواعيد مباشرتها، وهي بطبيعة الحال مستمرة، وإذا كانت كل وظيفة تفرض التزامات معينة، فإن أداء هذه الالتزامات قد يكون صعباً عند الجمع بينها<sup>(1)</sup>.

#### 4- التجاوز على التسلسل الإداري داخل المرفق العام:

إن التزام الموظف وخضوعه للتعليمات التي توجه إليه بغية تنفيذها على النحو الذي تتطلبه السلطة الإدارية الأعلى له من دون أن ينحرف عن مضمون ما كلف به أو أن يحدد عن الغرض الذي شرعت من أجله وأمر الاحترام هذا يفرضه التدرج داخل الجهاز الإداري للمرفق العام الذي يلتزم معه المرؤوس بطاعة الرئيس الذي في قمة الهرم الإداري ويلتزم بالامتثال عن وضع المعوقات التي تشل فاعلية أوامر الرؤساء من دون القيام بهذا الواجب لا يمكن تحقيق أي تقدم فعال داخل الإدارة العامة<sup>(2)</sup>، حيث زاد بعض الفقهاء تبرير الحفاظ على التسلسل الإداري من أجل منع الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية لأن ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد يتطلب التزام الموظف إدارياً لأوامر رؤسائه ويذهب هذا الالتزام إذا أصبح الموظف نائباً، لأنه بحكم نيابته رقيباً عليهم جميعاً ومن ثم وظيفته تجعله مرئوساً لكثير من الرؤساء الإداريين<sup>(3)</sup>، وأن التفرغ يؤدي إلى تمكين النائب من أداء مهامه في البرلمان دون أن تشغله أمور أخرى قد تثقل كاهله وتجعله غير قادر على أداء مهامه النيابية بشكل سليم، والأصل إن كل وظيفة يجب أن يشغلها موظف واحد ينقطع لها ويكرس وقته وجهده في سبيلها بدلاً من توزيع جهوده في وظائف عدة بحيث لا يستفاد من جهد الموظف إلا قليلاً، فضلاً عن العدالة في توزيع الأعباء العامة والمساواة في فرص الحصول على العمل وإشغال الوظائف العامة ومكافحة البطالة إذ بمزاولة الموظف لأكثر من عمل يعني حرمان غيره من فرصة العمل الوظيفي وهو ما يجافي المنطق وقواعد العدالة.

---

(1) د.إسماعيل صعصاع البديري، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، المرجع السابق، ص44.  
(2) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص350.  
(3) د.ميشيل موسكيلي، "في التعارض بين عضوية البرلمان والوظائف العامة والخاصة"، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد (1)، السنة (11)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة - مصر، 1941، ص496.

## المطلب الثاني: تحقيق التوازن بين الانتماء الحزبي والحياد السياسي

تعد الأحزاب السياسية من أبرز مظاهر الحياة السياسية، وتكتسب دراستها أهمية خاصة في الدراسات السياسية والقانونية على حد سواء، كونها تعد من المؤسسات الفاعلة في ظل الأنظمة السياسية القائمة على التمثيل الشعبي<sup>(1)</sup>.

لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لدراسة حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية، والثاني لدراسة مظاهر الموازنة بين الحياد الوظيفي والحق في الانتماء للأحزاب السياسية.

### الفرع الأول: حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية

يرتبط أصل الأحزاب ونشأتها بمفهومها الحديث بانتشار الديمقراطية، فالمبادئ الديمقراطية أجرت تحويلات كبيرة في الأنظمة السياسية، وكان للأخذ بمبدأ الاقتراع العام أثر كبير في نمو الأحزاب وتحولها إلى تنظيمات شعبية لها صفة الديمومة<sup>(2)</sup>.

ويعد الحق في تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية أو الدخول في عضويتها من أبرز الحقوق السياسية التي تؤدي إلى خلق مشاركة فعالة وحقيقية في الحياة السياسية وشؤون الحكم، فالأحزاب والجمعيات السياسية تعمل على تكوين ثقافة سياسية لدى الأفراد تمكنهم من المشاركة في المسائل العامة والحكم عليها حكماً أقرب إلى الصحة، وهي تعتبر همزة الوصل بين الحكام والمحكومين<sup>(3)</sup>، فقد عرف المشرع الفرنسي الحزب السياسي بأنه: "اجتماع رجال يعتقدون العقيدة السياسية نفسها"<sup>(4)</sup>، أما المشرع المصري فقد عرف الحزب السياسي: "هو كل جماعة منظمة مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية

---

(1) سامر حميد سفر، الأحزاب السياسية في العراق، رسالة ماجستير، (الكوفة - العراق: جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، 2011، ص25).

(2) عيسى بيزم، حقوق الإنسان والحريات العامة، مقارنة بين النص والواقع، ط1، (بيروت - لبنان: دار المنهل اللبناني، 2011، ص225).

(3) د.حسني قمر، الحماية الجنائية للحقوق السياسية، دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والمصري، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2006، ص5).

(4) موريس دوفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة: علي مقلد، عبد الحسن سعد، (بيروت - لبنان: دار النهار للنشر، 1972، ص2).

والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم<sup>(1)</sup>.

أما المشرع العراقي فقد عرف الحزب السياسي بأنه: "مجموعة من المواطنين منظمة تحت أيّ مسمى على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة"<sup>(2)</sup>.

أما الفقهاء فقد وضعوا عدة تعريف للأحزاب السياسية كلا بحسب نظرتهم إليها، إذ لم يتفقوا على تعريف شامل يوضح مفهوم الحزب، وذلك باختلاف الأيدولوجيات لكل منهم وكذلك لاختلافهم بتحديد العنصر الأساسي الذي يقوم عليه الحزب فقد ذهب (ادمونيك) إلى إعطاء الأولوية إلى المبادئ التي يؤمن بها أعضاء الحزب: "مجموعة من الأفراد متحدين بمساعيهم الموحدة مستهدفين تحقيق الصالح العام على أساس مبادئ موحدة اتفقوا عليها"<sup>(3)</sup>، وعرف كذلك بأنه: "جماعة منظمة من المواطنين تسعى بالطرق المشروعة إلى الوصول لمقاعد الحكم والدفاع عن يتربع عليها"<sup>(4)</sup>، وعرفه البعض أيضاً بأنه: "جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين"<sup>(5)</sup>.

وفي فرنسا يسمح للموظف بالانضمام إلى الأحزاب السياسية المشروعة وهي الأحزاب التي تدين بالولاء للأمة وللنظام الديمقراطي، ولا يجوز فصل الموظف من الوظيفة العامة أو رفض التحاقه بها لمجرد اشتراكه في حزب معين، وقد قام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الحكومة الخاص باستبعاد بعض المرشحين لمسابقة الإدارة الوطنية بسبب مساهمتهم في الحزب الشيوعي الفرنسي، وتعاطفهم مع برامج الحزب مقررًا أن الإدارة لا تستطيع استبعاد أحد المرشحين بسبب آرائه السياسية فقط وإلا عد ذلك مخالفاً لمبدأ المساواة بين سائر الفرنسيين في تولي الوظائف العامة<sup>(6)</sup>، إلا أن هنالك بعض الاستثناءات التي حظرت على الموظفين الانضمام

(1) ينظر: المادة (2) من قانون الأحزاب المصري رقم (40) لسنة 1977 المعدل.

(2) ينظر: المادة (2) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015 النافذ.

(3) د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، ط3، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1978، ص694).

(4) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: منشأة المعارف، 2005، ص289).

(5) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1988، ص296-297).

(6) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص186.

إلى الأحزاب السياسية وهم السفراء والمحافظون ورجال القضاء وأعضاء مجلس الدولة والعسكريين ورجال البوليس<sup>(1)</sup>.

وفي مصر التي كانت تحت وطأة الاستعمار الإنكليزي منذ سنة 1881 فقد وقف الاستعمار الإنكليزي بوجه أية محاولة لإصلاح الجهاز الإداري، وأخذ العسكر الإنكليزي السيطرة على الإدارة العامة المصرية، وبعد إعلان استقلال مصر في 15 مارس 1922 وإحلال المصريين محل الإنكليز في وظائف الدولة وإعلان دستور 1923 حلت الأحزاب السياسية محل المستعمر الإنكليزي في محاولة منها للسيطرة على الجهاز الوظيفي<sup>(2)</sup>، وفي محاولة لإصلاح حال الوظيفة العامة استقدمت الحكومة المصرية الخبير الإنكليزي (سنكر) الذي وضع تقرير شاملاً لمشكلات الوظيفة في مصر، ونادى بضرورة فصل الإدارة عن السياسة بإبعاد الأحزاب والاعتبارات السياسية والحزبية عن السيطرة على الحياة الإدارية المصرية<sup>(3)</sup>، ونتيجة لهذا التقرير صدر قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 الذي نص على أنه: "لا يجوز للموظف أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية، ويعتبر مستقيلاً كل من رشح نفسه بصفة حزبية لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه"<sup>(4)</sup>، وباندلاع ثورة يوليو سنة 1952 وبتغيير الوضع السياسي أعلنت الثورة إلغاء الأحزاب السياسية وأخذت بأسلوب التنظيم السياسي الوحيد فأقامت بعض التنظيمات السياسية الحزبية الشعبية كهيئة التحرير والاتحاد القومي ثم الاتحاد الاشتراكي، ولم يحظر المشرع على الموظفين في قانون الوظيفة رقم 46 لسنة 1964 الانضمام إلى الأحزاب السياسية<sup>(5)</sup>، وهذا يعني حرية الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية، حيث نص قانون الأحزاب السياسية المصري رقم 40 لسنة 1977 على أن: "للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري

---

(1) رباب خليل إبراهيم الدباغ، نطاق التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2007، ص199).

(2) إبراهيم درويش الريدي، الإدارة والحكومة في مصر ووسائل رفع كفاءتها الانتخابية، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1956، ص13).

(3) د.فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، بلا طبعة، (بلا دار نشر، 1998، ص423).

(4) ينظر: المادة (77) من قانون موظفي الدولة المصري رقم (210) لسنة 1951 الملغى.

(5) د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص270.

الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام القانون" (1)، بالإضافة إلى أن الشروط التي يجب توافرها فيمن ينتمي إلى حزب سياسي لم يكن من بينها شرط يقضي بحرمان الموظف العام من تكوين الأحزاب السياسية(2).

ولكن وردت بعض الاستثناءات على حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية هو أن لا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط الشرطة أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة وأعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو الفصلي أو التجاري(3).

ولم يتضمن الدستور اللبناني أي مواد تتعلق بالأحزاب السياسية بل نص على حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وتأليف الجمعيات(4)، وبالتالي فإن تنظيم الأحزاب يبقى خاضعاً لقانون الجمعيات سنة 1909 حيث عرف الجمعية على أنها: "مجموعة مؤلفة من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح"(5)، وكان يحظر على الموظف الدائم أن يقوم بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة ولا سيما أن يشتغل بالأمور السياسية أو ينضم إلى الأحزاب السياسية أو يحمل إشارة حزب ما أو يلقى أو ينشر بدون إذن كتابي من الرئيس المختص في وزارته خطباً أو مقالات أو تصريحات أو مؤلفات في جميع الشؤون(6)، منذ تاريخ دخوله الوظيفة العامة وأثناء ممارسته لها إلى حين إنهاء خدمته، فالموظف يصبح منذ تاريخ تعيينه في الوظيفة العامة ملتزماً بواجب عدم التعاطي، أو الاشتغال بالشؤون السياسية أو الانتساب للأحزاب السياسية وليس للدولة أن تحاسب الموظف على نشاطاته السياسية السابقة لدخوله الوظيفة، وإذا استمر نشاطه الحزبي بعد تعيينه في الوظيفة العامة، فإن كل ما تستطيع الدولة أن تفعله هو إنهاء خدمة هذا الموظف الحزبي بعد تعيينه إذا لم يعلن صراحة وفعالاً عن قطع علاقته بهذا الحزب واستقالته منه(7).

(1) ينظر: المادة (1) من قانون الأحزاب المصري رقم (40) لسنة 1977 المعدل.

(2) ينظر: المادة (6/ أولاً، ثانياً) من قانون الأحزاب المصري رقم (40) لسنة 1977 المعدل.

(3) ينظر: المادة (3/6) من قانون الأحزاب المصري رقم (40) لسنة 1977 المعدل.

(4) ينظر: المادة (13) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

(5) ينظر: المادة (1) من قانون الجمعيات اللبناني لسنة 1909 المعدل.

(6) د.محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، المرجع السابق، ص334.

(7) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المرجع السابق، ص153.



إنَّ غاية المشرع من هذا المنع هو أن واجب الموظف الأساسي هو خدمة المجتمع بأكمله وليس خدمة فئة معينة أو جماعة محددة وكذلك أن تبعية الموظف الإدارية للحكومة التي تحتم عليه تنفيذ سياستها وأوامرها وعدم عرقلة برامجها وخططها السياسية والاقتصادية، وكذلك أن من ضرورات الاستقرار والثبات الحكومي الذي يقتضي إبعاد موظفي الجهاز الإداري عن التأثيرات والتجاذبات السياسية<sup>(1)</sup>، حيث يلتزم الموظف بالحياد في العمل الإداري وأن الموظف مكلف بأن يؤدي واجبات وظيفته بإخلاص وأمانة بغض النظر عن عقيدته الشخصية وفكره السياسي<sup>(2)</sup>.

وقد اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أن الانضمام للأحزاب السياسية المحظورة على الموظف والذي يؤلف بذاته مخالفة مسلكية، لا يقتصر على مجرد طلب الانتساب إلى الحزب وهو عمل آني بل يشمل أيضاً الاستمرار بالانتساب إلى الحزب وهو عمل متمادي<sup>(3)</sup>، غير أن نظام الموظفين العموميين اللبناني رقم 112 لسنة 1959 سمح للموظف الانضمام للأحزاب السياسية حيث نص على: "أن يتخلى كلياً في حالة انتمائه إلى الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات السياسية أو الطائفية ذات طابع سياسي عن أية مسؤولية في هذه الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات"<sup>(4)</sup>، وقبل تعديلها كانت المادة المذكورة تحظر على الموظفين الاشتغال بالأمور السياسية أو الانضمام إلى الأحزاب السياسية، وأن المبرر الرئيسي لهذا التعديل يكمن في الواقع الذي تمخضت عنه الحرب الداخلية، والذي فرض دخول الأحزاب إلى الحكم والإدارة أي دخول الأشخاص الحزبيين ومعظمهم تربح في مناصب الفئة الأولى<sup>(5)</sup>، إذ إنَّ انضمام الموظف العام إلى الأحزاب السياسية لم يعد محظوراً اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون رقم 144/1992 إنَّما بقي محظوراً عليه عدم الاشتغال فعلياً بالأمور السياسية، وفي هذا تماشياً مع ازدواجية المحافظة على خصوصية النظام الحزبي القائم على الديمقراطية والحرية من جهة

---

(1) أمين رحيم حميد الحجامي، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية، المرجع السابق، ص 60.  
(2) المحامي عبد القادر القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، بلا طبعة، (بغداد - العراق: شركة العاتك لصناعة الكتب، 2012، ص 326).

(3) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (76) تاريخ 14/7/1972، البلوط ورفاقه / الدولة / م 1، 1973، ص 214.  
(4) ينظر: المادة (5/14) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

(5) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط 4، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص 438).

والالتزام بالحياد من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

ويعتبر النظام الحزبي هو السائد اليوم في معظم دول العالم والذي ظهر كركن من أركان الديمقراطية المرتبطة بالتعددية السياسية التي لها تأثيراً لا يستهان به على الموظفين العموميين مما ينتج عن ذلك أن الأحزاب تتفاعل وتوثر على مبدأ الحياد الوظيفي، وأن تأثير الأنظمة الحزبية على موظفي الدولة يختلف من نظام لآخر ومن دولة لأخرى، ففي الدولة ذات نظام الحزب الواحد، فإن الوظيفة العامة ليست مستقلة عن الإدارة والموظفين لا يتمتعون بالحياد بسبب خضوعهم لسلطة الحزب المهيمن على كافة المستويات، أما في الأنظمة الديمقراطية ذات التعددية الحزبية فإنه غالباً ما تتصف العلاقة بين الأحزاب السياسية والإدارة العامة بالتعاون وتقلص التدخلات الحزبية بما يضمن استقلالية الوظيفة العامة باعتبار أن الموظف يمثل هيئة السلطة العامة ويباشر المهام باسمها بشكل مستمر مهما تغيرت الحكومات<sup>(2)</sup>. ونجد أن المشرع اللبناني سمح للموظف بالانضمام إلى الأحزاب السياسية شرط التخلي كلياً عن أية مهمة أو مسؤولية فيها.

أما في العراق وفي عهد السيطرة العثمانية لم تكن هنالك تنظيمات حزبية قبل عام 1908، إذ كانت السلطات العثمانية تحظر بشكل مطلق قيام الأحزاب بأي جزء من الدولة العثمانية، وبعد اجتياح القوات البريطانية للعراق أقدمت تلك القوات على حكم البلاد عسكرياً لغاية تشرين الثاني عام 1920، وبعد قيام الدولة العراقية بدأت الأحزاب السياسية بالتنافس فيما بينها على أمور الحكم<sup>(3)</sup>.

إلا أن قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم 69 لسنة 1936 الملغى نص: "على كل موظف تجنب الانتماء إلى جمعية أو أندية سياسية والاشتغال في الأمور الحزبية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد أو المجالات بإمضاء صريح أو مستعار"<sup>(4)</sup>، ثم بعد ذلك تغير الوضع فقد نص الدستور العراقي لسنة 1970 الملغى على أن: "يكفل الدستور حرية الرأي والنشر

(1) زياد أنطوان ايوب، الجمعيات في لبنان بين التشريع والاجتهاد، دراسة قانونية مقارنة، ط1، (طرابلس - لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2015، ص165).

(2) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص68.

(3) محمد نجم جلاب الدريبي، حرية الموظف في التعبير عن الرأي، المرجع السابق، ص84-85.

(4) ينظر: المادة (2/4) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1936 الملغى.

والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية...<sup>(1)</sup>، وقد أكد على هذا الحق أيضاً قانون الأحزاب رقم 30 لسنة 1991 الملغى حيث نص على أن: "لكل عراقي وعراقية حق تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه وفق أحكام هذا القانون"<sup>(2)</sup>، وكذلك: "يشترط في الحزب السياسي أن تكون مبادئه وأهدافه ومناهجه واضحة بشأن التمسك والدفاع عن استقلال العراق ووحدة أراضيه وسيادته ووحدته الوطنية..."<sup>(3)</sup>، ولا قيمة لهذه النصوص من الناحية العملية فقد كانت حبراً على الورق وخالية من أي مضمون، إذ إنَّ الواقع العملي ومنذ سيطرة حزب البعث المنحل على السلطة إلى تاريخ سقوط النظام في 2003/4/9 كان يحرم على الموظف مهما كانت درجته وفئته الانتماء لغير حزب البعث العربي الاشتراكي<sup>(4)</sup>.

إن قانون الأحزاب العراقي رقم 30 لسنة 1991 الملغى يبين سيطرة الحزب الواحد حيث نص على أن: "يحظر القيام بأي تنقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات الحزبية وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبيها من قبل أي حزب سياسي باستثناء حزب البعث الاشتراكي"<sup>(5)</sup>، وكذلك نص قانون (الحزب القائد) العراقي الملغى رقم 142 لسنة 1974 على أن: "تتخذ الوزارات وكافة دوائر الدولة ومؤسساتها وهيئاتها وأجهزتها من التقرير السياسي للمؤتمر القطري الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي الذي يقود السلطة والدولة منهاجاً ودليل عمل لها في ممارسة اختصاصاتها من الآن وحتى إشعار آخر"<sup>(6)</sup>، وبعد سقوط حزب البعث الاشتراكي عام 2003 اتجه العراق نحو التعددية الحزبية، حيث أكد الدستور العراقي لعام 2005 على: "حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، مكفولة، وينظم ذلك بقانون"<sup>(7)</sup>.

ولكن الدستور العراقي لسنة 2005 قد حظر على القاضي وعضو الادعاء العام الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي<sup>(8)</sup>، وكذلك نص قانون

(1) ينظر: المادة (26) من الدستور العراقي لسنة 1970 الملغى.

(2) ينظر: المادة (2) من قانون الأحزاب العراقي رقم (30) لسنة 1991 الملغى.

(3) ينظر: المادة (3) من قانون الأحزاب العراقي رقم (30) لسنة 1991 الملغى.

(4) رباب خليل إبراهيم الدباغ، نطاق التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 202.

(5) ينظر: المادة (19/ أولاً) من قانون الأحزاب العراقي رقم (30) لسنة 1991 الملغى.

(6) ينظر: المادة (1) من قانون (الحزب القائد العراقي) رقم (142) لسنة 1974 الملغى.

(7) ينظر: المادة (39/ أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(8) ينظر: المادة (98/ ثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

الأحزاب العراقي رقم 36 لسنة 2015 على منع بعض الموظفين من تأسيس الأحزاب والانتماء إليها حيث نص على أن: "لا يكون من أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات..."<sup>(1)</sup>، وكان من الأجدر على المشرع العراقي أن يوسع دائرة الحظر ليشمل فئات أخرى من الموظفين إلى جانب الاستثناءات الواردة في قانون الأحزاب كموظفي هيئة الإعلام والاتصالات وديوان الرقابة المالية ومجلس الخدمة الاتحادي.

### الفرع الثاني: مظاهر الموازنة بين الحياد الوظيفي والحق في الانتماء للأحزاب السياسية

تلعب الأحزاب السياسية في الديمقراطيات العريقة دوراً مهماً وحيوياً وتمثل العمود الفقري للحياة السياسية، ويتبع أهمية دورها وفعاليتها نتائج الانتخابات التي تشارك فيها، فهي أما أن تستلم السلطة وتدير الحكومة وتسيطر على البرلمان، أو تكون في المعارضة، فتلعب دور المراقبة والمحاسبة على الحزب أو الأحزاب التي في الحكومة، إضافة إلى دورها في مجال التوعية وتكوين الرأي العام وتوجيهه، واعتبارها معاهدة سياسية لإعداد القادة والزعماء من ذوي الخبرة في إدارة الشؤون العامة<sup>(2)</sup>، يوماً بعد يوم تزداد أهمية الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في حياة الدولة فهي تلعب الدور الوسيط الذي يربط ما بين الشعب من جهة والسلطة الحاكمة من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

كما أنها تساهم مساهمة فعالة في دور الرقيب على أداء الحكومة سواء أكانت هذه الأحزاب هي من شكلت الحكومة أو أنها أحزاب المعارضة، لأن الأفراد بصفتهم المفردة لا يستطيعون مجابهة الحكومة إذ ما تعسفت في استعمال سلطتها ليس هذا فحسب بل أن الأحزاب السياسية لها دور الرقيب على الحكومة حتى خارج المجالس النيابية، حيث تعمل الأحزاب على إحصاء الهفوات التي قد ترتكبها الحكومة أثناء عملها، فهي الحصن الحصين ضد خطر الطغيان العنصري الاستبدادي<sup>(4)</sup>.

- 
- (1) ينظر: المادة (9/خامساً) من قانون الأحزاب العراقي رقم (36) لسنة 2015 النافذ.
  - (2) د.حنان محمد القيسي، "دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق"، بحث منشور في مجلة كلية القانون، العدد (14/13)، المجلد (4)، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، 2011، ص2.
  - (3) منجد منصور محمود، "مساهمة في الحزب السياسي الجذور والآثار"، بحث منشور في مجلة كلية القانون، العدد(10)، المجلد (3)، الجامعة المستنصرية، بغداد - العراق، 2010، ص1.
  - (4) د.شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط1، (بغداد - العراق: مطبعة السلام، 1972، ص13).

وحرية تكوين الأحزاب كمبدأ دستوري يستهدف تدعيم الديمقراطية بجعل النظام السياسي يقوم على تعدد الأحزاب، ولذلك أصبحت الأحزاب السياسية ضرورة ديمقراطية، لأن موافقة الشعب على الشؤون والمشروعات العامة لا يحقق على أحسن وجه، إلا إذا وجدت جماعات منظمة تتولى توجيه الرأي العام وتوضح له مزايا المشروع المقترح وهذه هي وظيفة الأحزاب السياسية، وقد قيل أنه لا يمكن إلغاء الأحزاب السياسية، دون القضاء على الديمقراطية فلا وجود للديمقراطية بدون هذه الأحزاب<sup>(1)</sup>، وهي تعد المحرك الأساسي للنشاط السياسي، وتكتسب الأحزاب السياسية في الأنظمة العامة السياسية أهمية كبرى إلى حد إنها أصبحت معياراً يدور حول تقسيم هذه الأنظمة إلى أنظمة ديمقراطية وأنظمة استبدادية<sup>(2)</sup>، وأن تعدد الأحزاب السياسية يؤدي إلى انقسام المجتمع إلى فئات متناحرة وإلى تعدد الطبقات داخل المجتمع باعتبار أن كل حزب يمثل شريحة أو فئة معينة فيه وبالتالي ستتناحر هذا الطبقات المتعددة داخله للوصول إلى السلطة<sup>(3)</sup>، وأنها تلعب دوراً في تحويل الانقسامات الطبيعية في المجتمع إلى انقسامات منظمة، لأن الحياة السياسية مليئة بالاتجاهات المتعارضة، سياسية، إيديولوجية، دينية...، ومليئة أيضاً بالأمزجة والأطماع والآمال والمصالح المتباينة<sup>(4)</sup>.

إن الحالة الحزبية تؤثر على طبيعة المجتمع من جهة وعلى الإدارات من جهة أخرى لا سيما وأن الأحزاب تتصف بكثرتها وتشعب أغلبها بشكل عشوائي، ولا يخفى على أحد أن الحاضر الدائم في مشاكل الوظيفة العامة هي التدخلات الحزبية والسياسية على الموظفين الأمر الذي عكس انقساماً بين الموظفين من حيث ولأهم الحزبي بدلاً من حرصهم على المنفعة العامة التي تمثل الهدف الأول للعمل الإداري، وهي تملك القدرة على التأثير في عمل الإدارات العامة سواء كانت خارج السلطة أم داخلها وهذا الأمر هو نتيجة حتمية لطبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة العامة<sup>(5)</sup>.

إن غالبية الزعماء الذين تزعموا الحكم لم تكن قراراتهم تُتخذ لتحقيق المصلحة العامة

(1) د. سلمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 258.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، (الإسكندرية - مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص 419-420).

(3) منجد منصور محمود، "مساهمة في الحزب السياسي الجذور والآثار"، المرجع السابق، ص 5.

(4) د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ج 1، ط 2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1982، ص 209).

(5) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 70-71.

والأمن والازدهار، بل كانت قراراتهم تهدف إلى تحقيق مصالحهم الشخصية أو تثبيتها، فقد ابقوا معظم القضايا الأساسية من دون حل لانهم يعلمون جيداً أنه متى وجد الحل النهائي والدائم لهذا القضايا بطل دورهم أو تدنى حتى الحد الأدنى<sup>(1)</sup>.

إن الأحزاب السياسية ليست عبارة عن مجموعات مثالية لها القدرة والهمة المثلى والجيدة لتحقيق الديمقراطية، ولقد تم تجنب الأحزاب من قبل العديد من المواطنين بسبب الإخفاقات التي وقعت فيها، وعدم استطاعتها تلبية ما وعدت به جمهورها، والنظر إليها بأنها أحزاب مذهبية طائفية تساعد على تقسيم وتباعد المواطنين وتمزيق النسيج الاجتماعي<sup>(2)</sup>، وتتنظر بعض الدول إلى الموظف العام باعتباره جزءاً من الجهاز الإداري للدولة، والذي يقع على عاتقه تنفيذ السياسة العامة للحكومة، فهو يشارك في تبني هذه السياسة عن طريق تنفيذ المهام الموكلة إليه ضمن نطاق وظيفته وبالتالي عليه أن يواجه كل مشاعره نحو المرفق الذي يعمل فيه<sup>(3)</sup>.

إن مشاركة الموظف في الحياة السياسية لها فاعليتها إلا أن تلك المشاركة يجب ألا تؤثر في أدائه لعمله إذ يجب أن يكون معتدلاً في انتمائه الحزبي مقدماً المصلحة العامة وفي مقدمتها مصلحة العمل على الأهداف الحزبية ولا يعمل على مناهضة برامج الحكومة وأن تقتصر ممارسته على المشاركة الحزبية المحددة فلا يكون المحرك الأول لنشاطه الحزبي، لأن ذلك يفقده الحياد السياسي<sup>(4)</sup>، وأن لا يستخدم وضعه الوظيفي للدعاية أو لنشر آراء سياسية أو دينية أو فلسفية، حتى لو كان يعتقد أنها بصفة شخصية وذلك احتراماً لمبدأ الحياد الذي يلتزم به<sup>(5)</sup>.

إذن تستطيع الدولة أن تطلب من الموظف العام الامتناع عن أي عمل قد يثير الشكوك

---

(1) أحمد موسى دروي، وضع ودور الأحزاب اللبنانية في الحياة السياسية والبرلمانية، رسالة دبلوم، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2005، ص50).

(2) مرتضى أحمد خضر، "ظاهرة تعدد الأحزاب في العراق وموقفها من الاتفاقيات الثلاثة، رؤية سياسية إعلامية"، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، العدد (23)، السنة (6)، جامعة تكريت - العراق، 2014، ص110.

(3) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص174.

(4) د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص237.

(5) د.نبيلة عبد الحلیم كامل، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1996، ص398).

حول حياده<sup>(1)</sup>، وأن الموظف يلتزم بمجرد التحاقه بخدمة الدولة أن تتوافق أعماله وأفكاره مع سياسة الحكومة فيخضع لسياستها بشكل مطلق ولا يتصرف إلا وفقاً لمقتضياتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن الدولة لا يمكن أن تطلب من موظفيها إلا القيام بأعمال وظائفهم<sup>(2)</sup>، وأن السماح للموظفين العموميين بالانضمام إلى الأحزاب السياسية يثري هذه المؤسسات ويزيد من قوة بنيتها، ويجعلها تؤدي دور فعالاً في الحياة السياسية، نظراً لما يتمتع به الموظف من خبرات إدارية بمشاكل المواطنين بحكم العلاقة المباشرة بينهم، فيكفي أن تلزم الدولة موظفيها بالحيدة في أداء عملهم والإخلاص للحكومة القائمة أياً كانت ميولها السياسية، حتى يتمكن الموظف من تنفيذ السياسة التي تضعها الحكومة، دون أن يتأثر بميوله السياسية إذا كان ينتمي إلى الحزب المعارض<sup>(3)</sup>.

ولكن سوء إدارة الأحزاب السياسية في أغلب النظم المقارنة أدى إلى عدم استقرار سياسي بشكل واضح على أجهزة الإدارة ودوائرها المختلفة، حيث أن التغيير السريع في السلطة التنفيذية أثر وبشكل واضح على الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري في الدولة لا سيما الموظفين، كما أدى إلى عدم التنسيق بين القرارات السياسية بشكل عام مما نتجت عنه فوضى إدارية أدت إلى استبعاد الموظفين غير مرغوب فيهم، حيث يعمل بعض الوزراء الجدد على تطهير الإدارات التي يتولون إدارتها من الموظفين غير الموالين للقائد الإداري وبالتالي أصبحت الإدارة تفتقر إلى الكفاءات البشرية المؤهلة<sup>(4)</sup>.

كذلك يؤدي عدم الاستقرار السياسي إلى عدم استقرار السياسة الإدارية في التنمية التي ترتبط بأشخاص الوزراء الذين يختارون لاعتبارات سياسية دون النظر إلى مدى إدراكهم لأهمية التنمية الإدارية بالإضافة إلى أن من نتائج التعددية الحزبية التأثير على الموظف العام الذي أصبح محل اهتمام كبير من طرف الأحزاب، لأن نجاح الموظفين في تنفيذ برامج السياسيين يمنحهم الفرصة في إعادة انتخابهم في المستقبل، لذلك تهتم الأحزاب السياسية بتعيين الأفراد في

(1) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 819.

(2) المحامي عبد القادر القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 327.

(3) د. سلمان الطماوي، الجريمة التأديبية، المرجع السابق، ص 183.

(4) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص 95.

الوظائف المهمة، لأن مصلحتها تقتضي خدمة الموظفين بكل وسيلة<sup>(1)</sup>، وقد أثبتت التجارب فشل أنظمة الدولة التي تجعل الموظف مجرد أداة سياسية للحزب المنتصر وصيغ اختيارهم وبقائهم بالتحكم السياسي والحزبي وهذا أدى إلى إفساد وفشل الأجهزة الإدارية في هذه الدولة.

وإن الحيادية السياسية من أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الموظف والذي تقتضي منه الالتزام بالمعايير المهنية، فإن ظاهرة الأحزاب تعد سلاحاً ذا حدين بالنسبة لمبدأ الحياد في الوظيفة العامة، فإن لم تتدخل الأحزاب بشؤون الموظفين والتزامه حدود القانون فإنها تصبح ركيزة مهمة من ركائز مبدأ الحياد، أما إذا عملت على تسييس الوظيفة وتعيين أنصارها بسبب ولائهم الحزبي على حساب عنصر الكفاءة فنحن أمام فشل وفساد الجهاز الإداري<sup>(2)</sup>.

وأن محاربة الأفكار السياسية التي لا تتفق تماماً مع النظام السياسي التي تتبناه الدولة يعتبر منهجاً خطيراً على السياسة العامة للوظيفة، لذلك يجب أن تكون الآراء السياسية واعتناقها حرة إلى الحد الذي لا يتعارض مع الدستور والنظام العام<sup>(3)</sup>.

ولضمان تحقيق الموازنة بين حق الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية وبين ضمان الحياد الوظيفي لا بد من مراعاة الآتي:

1- إقرار حق الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية مع التأكيد على عدم السماح له بإظهار أي صورة من صور تأييده أو تسخيره لحزبه أو إشهار انتماءه لحزب معين أو أي مظهر من مظاهر الدعاية الحزبية.

2- تنظيم ممارسة الموظف العام لحالة التنحي الوجوبي عن ممارسة الوظيفة العامة في حالات معينة أذ أضر ذلك بالمصلحة العامة وذلك عندما تكون هذه الأخيرة متعارضة مع مصالح حزبه وأن عدم التنحي الوجوبي في هذه الحالة يوصم تعرضه بعدم المشروعية.

3- حرمان فئات محددة من الموظفين العموميين وعلى سبيل الحصر من الانتماء للأحزاب

---

(1) د. إحسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية المقارنة، بلا طبعة، (بغداد - العراق: مطبعة المعارف، 1980، ص 27).

(2) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 69-72.

(3) المحامي عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص 340.



السياسية وأبرز هذه الفئات (القضاة، الادعاء العام، القوات الأمنية والعسكرية).

## المبحث الثاني

### الضمانات المتعلقة بالوظيفة العامة

من المبادئ المسلم بها أن الدستور يحتل أعلى مرتبة في النظام القانوني للدولة وتأتي التشريعات العادية في منزلة أدنى منه، وهو ملزم لجميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية كونه يتضمن المبادئ القانونية التي تتصل بشكل الدولة وطبيعة النظام السياسي فيها وعلاقة السلطات ببعضها فضلاً عن علاقة الدولة بالأفراد المتمثلة بالحقوق والواجبات، لذا فإن تنظيم الحقوق السياسية في الدستور والتشريعات الداخلية يعطيها القدر الأكبر من الاحترام في مواجهة سلطات الدولة<sup>(1)</sup>.

لذا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول لدراسة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، والثاني لدراسة التزام الموظف بواجب الطاعة.

#### المطلب الأول: مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

لا تستطيع الإدارة القيام بمهامها بدون وجود عنصر بشري، حيث يقوم الموظف العام بتولي وظيفته بعد اتخاذ الإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون وتوافر الشروط التي يشترطها القانون في متولي الوظيفة العامة، وطرق اختيار الموظفين ليست على وتيرة واحدة في الدولة الواحدة أو في بلدان العالم فمنه ما يتم بالتعيين ومنه ما يتم بالانتخاب كاختيار القضاة أو العمدة أو المشايخ، ومنه ما يتم عن طريق التكليف أي الزام أو جبر مجموعة من المواطنين بالعمل في وظيفة معينة لمدة محددة كالتجنيد الإلزامي، إلا أن المبدأ الأساسي الذي يحكم التوظيف في الإدارة هو المساواة في تولي الوظائف العامة<sup>(2)</sup>.

لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لدراسة مضمون مبدأ المساواة في تولي

(1) ارتقاء محمد باقر غيدان، التنظيم الدستوري للحقوق السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (البصرة - العراق: جامعة البصرة، كلية القانون، 2013، ص99).

(2) سفيان إبراهيم ميخا، طرق اختيار الموظفين، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2007، ص6).

الوظائف العامة، والثاني لدراسة أثر المساواة في تولي الوظائف العامة على الحياد السياسي.

### الفرع الأول: مضمون مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يعتبر مبدأ المساواة بين الأفراد من المبادئ الأساسية التي أكدتها الأديان السماوية، فالمساواة بين الأفراد حقيقة ظاهرة في النظام الإسلامي وسمة لازمة للمجتمع الإسلامي، على اعتبار أن المساواة صورة من صور العدالة المطلقة التي آتى بها الإسلام<sup>(1)</sup>، وأنها تعني العدل في الرعية كقوله تعالى ﴿فَأَبِذُ إِلَيْهِمْ عَلَى سَوَاءٍ﴾<sup>(2)</sup>، وتعني حق جميع المواطنين في دولة ما في تولي الوظائف العامة إذا توفرت فيهم شروط التوظيف، بمعنى أن تكون فرصة الحصول على الوظائف العامة متساوية بين جميع المواطنين الذين تتوفر فيهم شروط تولي الوظيفة والمواطنة<sup>(3)</sup>، والمساواة من المبادئ العامة التي يجب مراعاتها في الوظيفة العامة، إذ تعتبر مبدأ أساسياً يجب عدم الحياد عنه<sup>(4)</sup>.

وإن النظام الوظيفي في أغلب الدول الديمقراطية يعتمد على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة مستندة على القواعد الدستورية والقانونية التي تعطيها الحق في استعمال هذا المبدأ كمبدأ أساسي للتوظيف، ويقصد كذلك بمفهوم تولي الوظائف العامة هو "ولوح جميع مواطنين الدولة في الوظيفة العامة ضمن شروط محدده دون التمييز بينهم بسبب العرق والدين واللغة والجنس واللون أو أي سبب آخر في استبعاد أحد من تولي الوظيفة العامة ما دام قد توافرت فيه الشروط التي يحددها القانون"<sup>(5)</sup>.

ولقد عدَّ المجلس الدستوري في فرنسا أن مبدأ حياد المرفق العام هو ملازم لمبدأ المساواة، وأن الموظف هو مرآة الدولة فإن صلح اختياره صلحت الدولة بأكملها لذلك فإن الدولة التي تسعى إلى تطوير أجهزتها تلتزم دوماً بنظام يكفل إقامة مبدأ المساواة بين جميع المتقدمين للوظيفة العامة منبثق من روح المنافسة القائمة على أساس الكفاءة انطلاقاً من قاعدة وضع

(1) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص203.

(2) القرآن الكريم: سورة الأنفال، الآية 58.

(3) محمد نجم جلاب الدريبي، حرية الموظف في التعبير عن الرأي، المرجع السابق، ص75.

(4) د.السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص352.

(5) رشا جواد جمعة، "مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري"، بحث منشور في مجلة

كلية القانون، العدد 14/13، المجلد4، الجامعة المستنصرية، بغداد - العراق، 2011، ص4.

الإنسان المناسب في المكان المناسب<sup>(1)</sup>.

وقد نص الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة 1789 على أن: "القانون هو تعبير عن الإرادة العامة ولكل المواطنين الحق في أن يسهموا مباشرة أو بواسطة ممثليهم في صياغته، ويجب أن يكون واحداً للجميع في حالتي الحماية والعقاب، وطالما أن المواطنين متساوون في نظره، فهم مقبولون في كل المناصب والوظائف العامة بحسب قدرتهم ودون أيّ تمييز غير فضائلهم ومواهبهم"<sup>(2)</sup>، وكذلك نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على مبدأ المساواة حيث أن: "لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد"<sup>(3)</sup>.

وقد نص الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن: "... تكفل المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز في الأصل أو العرق أو الدين..."<sup>(4)</sup>، وكذلك نص الدستور المصري لسنة 2014 على أن: "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز"<sup>(5)</sup>، وكذلك نص الدستور اللبناني لسنة 1926 على مبدأ المساواة حيث أكد على أن: "كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم"<sup>(6)</sup>، وكذلك: "لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون"<sup>(7)</sup>.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني على أن مبدأ المساواة وأن كان ذا قيمة دستورية، فهو يقضي بالمساواة أمام القانون، ولا يحق لهذا المجلس، في إطار الرقابة على الأعمال الإدارية أن يقضى بخلاف ما عبر عنه المشرع صراحة أو ضمناً في النصوص القانونية التي ترعى

(1) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 13-14.

(2) ينظر: المادة (6) من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789.

(3) ينظر: المادة (2/21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

(4) Article perçu (1) de la Constitution française de 1958.

(5) ينظر: المادة (9) من الدستور المصري لسنة 2014.

(6) ينظر: المادة (7) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

(7) ينظر: المادة (12) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

تنظيم المرفق العام<sup>(1)</sup>، وأن اللبنانيين من الناحية القانونية متساوون في موقعهم أمام القانون، وهذا يعني أن لا تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو الوضع الاجتماعي، وأن لا امتيازات فرد منهم، أو جماعة، أو طائفة، لأن الامتيازات لا تتلاءم مع مبدأ المساواة وتعد خرقاً له، وجميع اللبنانيين من الناحية السياسية يمكنهم المشاركة في سلطات الدولة، واللبنانيون جميعاً من الناحية الإدارية متساوون في تولي الوظائف العامة، لأنهم متساوون في الواجبات والتكاليف العامة<sup>(2)</sup>.

وقد أولى الدستور اللبناني لسنة 1926 مبدأ المساواة في تولي الوظائف كل الاهتمام فجاءت المادة الثانية عشرة واضحة بنصها لجهة حق تولي الوظائف العامة التي لا تقتصر على لبناني دون آخر ولا ميزة لأحد على آخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة، والتعديل الدستوري الذي تم بتاريخ 1990/9/21 أبقى على النص المذكور بحرفيته وحصنه في مقدمة الدستور التي استحدثت بموجب هذا التعديل إذ جاء في البند (ج) منها أن الجمهورية اللبنانية: "تقوم على احترام الحريات العامة... وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل..."، وهذا دليل على مدى حرص المشرع الدستوري اللبناني على تكريس مبدأ المساواة خاصة بين الرجال والنساء في تولي الوظائف العامة، علماً أن قانون الموظفين اللبناني لم يتضمن أي نص يفاضل بين الرجل والمرأة، إلا أن هذا المبدأ قد شذ عنه في فترات زمنية معينة وتم خرقه لصالح الذكور، ففي القضاء تم استبعاد الإناث أكثر من مرة لدوافع اجتماعية بحتة، أما اليوم فقد أصبح هذا الخرق من الماضي ولم يعد موجوداً ويجوز للحكومة أن تشذ على مبدأ المساواة بين الجنسين إذا كانت طبيعة الوظيفة أو المهام المطلوبة وشروط القيام بها تفرض ذلك ولكن هذا الخرق يتم تحت رقابة القضاء<sup>(3)</sup>.

وأن نظام الموظفين العموميين اللبناني رقم 112 لسنة 1959 قد أكد على تحقيق المساواة في تولي الوظيفة العامة من خلال وضع شروط عامة لشغلها، وأن يتم التعيين بناء على

---

(1) شوري لبنان، قرار رقم 654 تاريخ 2002/7/11، محمود ورفاقه / الدولة؛ مجلة القضاء الإداري، العدد 17، المجلد الثاني، بيروت - لبنان، 2005، ص110.

(2) عدنان صالح مهدي، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2014، ص14).

(3) د.يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج5، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأول، ط1، (بيروت - لبنان: المنشورات الحقوقية صادر، 2004، ص294).

امتحان تنظمه إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية<sup>(1)</sup>.

أما الدستور العراقي لسنة 2005 فقد نص على أن: "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك"<sup>(2)</sup>، وكذلك: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي"<sup>(3)</sup>، وأن المساواة في إشغال الوظائف العامة لا تعني المساواة المطلقة دون قيود أو شروط، بل هنالك شروط حددها المشرع يقتضي توافرها في المرشح للوظيفة وأن هذه القيود لا تخل بمبدأ المساواة طالما تضمنتها قواعد عامة موضوعية مجردة<sup>(4)</sup>.

وإن تولي هذه الوظائف لا يعني حق كل من توافرت فيه شروط الوظيفة أن يشغل فعلاً وظيفة ما وأن الدولة أصبحت ملزمة بإزاءه بتوفير وظيفة عامة طالما أنه استكمل شروط شغلها، ولكن الذي نعنيه هو أن تتيح الدولة الفرص، المتكافئة والمتساوية أمام جميع أفرادها في التأهيل والإعداد العلمي والمهني دون تفرقه أو استثناء وأن تتيح سبل وطرق تولي الوظائف العامة أمامهم لمن توفرت الشروط وتحققت فيه الضوابط اللازمة لشغل هذه الوظائف، وكذلك يجب أن تكون القواعد المنظمة لتولي الوظائف قواعد عامة مجردة لا تهدف إلا لتحقيق المصلحة العامة<sup>(5)</sup>، بمعنى أن تكون فرصة الحصول على الوظيفة العامة متساوية بين جميع المواطنين، وكذلك عدم التفرقة بين من يحتلون ذات المركز الوظيفي من حيث الحقوق والأعباء<sup>(6)</sup>، وهناك إجماع على أنه لا مساواة إلا بعد توافر الشروط التي حددها القانون في المرشحين لشغل الوظيفة العامة<sup>(7)</sup>، وأن الشروط المطلوبة لتولي الوظائف العامة هي الجنسية، والسن، واللياقة الصحية،

---

(1) ينظر: المادة (4) و(6) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

(2) ينظر: المادة (16) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(3) ينظر: المادة (14) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(4) د.علي محمد بدير، وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بلا طبعة، (بغداد - العراق: مكتبة السنهوري، 2008، ص304).

(5) رشا جواد جمعة، "مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري"، المرجع السابق، ص6.

(6) د.رأفت دسوقي، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2010، ص11).

(7) د.عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري - الدولة - الحكومة - الحقوق والحريات العامة - المبادئ العامة للقانون الدستوري - الدستور اللبناني، (القاهرة - مصر: دار الجامعة، 1986، ص339).

واللياقة الأخلاقية، والكفاءة العلمية<sup>(1)</sup>.

فلا تقبل المساواة في المنافع التي يحصل عليها البعض خلافاً للقانون أو النظام، وأن المبدأ لا يقوم إلا فيما هو متوافق وأحكام القانون، وليس ما يخالف القانون أو يمعن في مخالفته<sup>(2)</sup>، أما مسألة التمييز بسبب الجنس بين النساء والرجال فقد أكدت تشريعات الوظيفة العامة الفرنسية المتعاقبة على عدم التمييز بين الرجال والنساء في تولي الوظائف العامة إلا بنص خاص، أي أن مبدأ المساواة مكفول بالنسبة للمرأة ضمن شروط عامة لتولي بعض الوظائف بحسب تكوين المرأة الفيزيولوجي ومدى قدرتها جسمانياً وعاطفياً، وقد أصدر البرلمان في إنكلترا عام 1919 قانون يمنع حرمان أي شخص من تولي الوظائف العامة بسبب الجنس<sup>(3)</sup>.

وإن الرأي الفقهي الراجح في مصر يؤكد حق السلطة الإدارية في تنظيم التعيين في الوظائف العامة، وحققها في حرمان المرأة من شغل بعض الوظائف التي لا تتلاءم طبيعتها، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري على هذا الرأي: "أن امتناع جهة الإدارة عن تعيين المدعية لعدم صلاحية المرأة للوظيفة المطلوب التعيين فيها، ليس فيه إخلال بمبدأ المساواة في الحقوق، لأن المبدأ شيء، وتقرير المشرع للإدارة تقدير صلاحية المرأة للاضطلاع بمهام الوظيفة شيء آخر، إذ إنَّ لعوامل البيئة وأحكام التقاليد، وطبيعة الوظيفة ومسؤولياتها شأن كبير في توجيه المشرع أو السلطة الإدارية الوجيهة التي يراها كلاهما محققة للمصلحة العامة، ومتفقة مع حسن سير المرافق العامة، وليس ترخيص الإدارة في هذا الصدد إخلالاً بمبدأ المساواة المقرر دستورياً، ولا غمط لحقوق المرأة"<sup>(4)</sup>.

ويمارس القضاء رقابته على تطبيق مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة عن طريق رقابته للتشريعات المنظمة للالتحاق بالوظائف العامة، كما يراقب مشروعية القرارات الإدارية الخاصة لتولي الوظائف العامة<sup>(5)</sup>، وأن مبدأ المساواة أساس وركيزة لكل الحقوق والحريات، وأن

(1) مصطفى أحمد ياسين، الاستثناءات على مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة في القانون الفرنسي واللبناني، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2013، ص224).

(2) د.مهذب نجا، القانون الإداري العام، ط1، (طرابلس - لبنان: دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص67).

(3) عدنان صالح مهدي، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص10.

(4) د.عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص341.

(5) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص219.

العدالة تقتضي الحيطة التامة في مركز المتنافسين على تولي الوظيفة العامة<sup>(1)</sup>، ولا يعد خروجاً عن مبدأ المساواة تعدد الأنظمة الوظيفية في الدولة، بحيث توضع أنظمة خاصة بجوار النظام الوظيفي العام لطوائف معينة من الموظفين العموميين الذين تكون لهم أوضاع وظروف تختلف عن الأوضاع العامة لموظفي الدولة، كرجال القضاء والشرطة، والجيش وأساتذة الجامعات<sup>(2)</sup>.

وإن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة باعتباره مبدأً دستورياً يجب احترامه وتطبيقه سواء في سن التشريع من قبل مجلس النواب أم من قبل السلطة التنفيذية المختصة بالتعيين في الوظائف العامة، فهو من وجهة نظر الفرد يعني له الحق في تقلد الوظيفة العامة، أما من وجهة نظر الدولة فإنه يعني إمكانية الاختيار بين أكبر عدد من المتقدمين لتولي الوظائف المعلن عنها<sup>(3)</sup>، وقد نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى على أن: "العراقيون كافة متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس أو الرأي أو المعتقد أو القومية أو الدين أو المذهب أو الأصل وهم سواء أمام القانون"<sup>(4)</sup>، وكذلك نص قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009 على: "رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لأشغالها"<sup>(5)</sup>.

وإن مبدأ المساواة من أهم الحقوق السياسية التي تحرص الدولة على كفالتها ووضع الضمانات الأساسية لها، فالتشريعات التي تحكم الوظيفة وتحدد أطرافها وتبين القواعد الضابطة لحقوق والتزامات أطرافها، وهي تشريعات تعكس أحكامها على عدد من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية، والقانونية، والسياسية، في الدولة، واحترام مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة يحمي النشاط الإداري من بعض تصرفات الإدارة والتي تعد انحرافات إدارية عن السلوك الإداري المطلوب، وتناقض مع القوانين والأنظمة وروحها التي تعد أساساً ذاتياً للوظائف العامة<sup>(6)</sup>.

والمساواة هي أحد صور العدالة، لأن العدالة تقتضي تحقيق المساواة بين جميع أفراد الشعب أمام القانون وعدم التفرقة بينهم، وأن حدوث أي خرق لمبدأ المساواة في أي مجتمع من

(1) د.حسني قمر، الحماية الجنائية للحقوق السياسية، المرجع السابق، ص 15.

(2) د.عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانونية الدستورية، المرجع السابق، ص 340.

(3) حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة 2005، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (الكوفة - العراق: جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، 2012، ص 124).

(4) ينظر: المادة (12) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى.

(5) ينظر: المادة (3/ أولاً) من قانون مجلس الخدمة العام الاتحادي العراقي رقم (4) لسنة 2009 المعدل.

(6) عدنان صالح مهدي، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص 18.

المجتمعات وبأية وسيلة من الوسائل فلا يكون للعدالة وجود في ذلك المجتمع<sup>(1)</sup>، وعلى الرغم من أن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من أهم الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي إلا أن هذه المساواة ليست مطلقة بل ترد عليها بعض الاستثناءات تتعلق بفئات معينة ومنها:

1 - الشهداء: وقد نص قانون مؤسسة الشهداء العراقي رقم 2 لسنة 2006 على: "توفير فرص العمل والدراسة الملائمة لهم وبما يتناسب وكفاءاتهم ومنحهم الأولوية في ذلك"<sup>(2)</sup>.

2 - المفصولون السياسيون: حيث نص قانون المفصولين السياسيين العراقي رقم 24 لسنة 2005 على أن: "يعاد إلى الوظيفة في دوائر الدولة والقطاع العام المختلط من مدنيين وعسكريين وقوى الأمن الداخلي، لأسباب سياسية أو عرقية أو مذهبية للفترة الممتدة 17/7/1985 و 9/4/2003 بما في ذلك:

أ - من ترك الوظيفة بسبب الهجرة أو التهجير خارج العراق.

ب - من اعتقل أو احتجز أو تم توقيفه من قبل سلطات النظام السابق"<sup>(3)</sup>.

3 - إدماج قدامى المجاهدين في السلم الإداري وذلك بتمكينهم بعدما ساهموا بنشاطهم في الكفاح السياسي من أن يواصلوا بنفس هذا الكفاح لأجل بناء دولة جديدة<sup>(4)</sup>.

أما عن آلية اختيار الموظفين فيشترط وجود درجة شاغره في الملاك، وأن يكون التعيين أو إعادة التعيين من قبل الوزير عدا من يعين أو يعاد تعيينه بالوظائف التالية التي تتم بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء

أ - الوظائف الخاصة

ب - عميد

ج - مدير عام

د - مفتش عام

هـ - وزير مفوض

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، ط2، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2001، ص10).

(2) ينظر: المادة (3/ ثالثاً) من قانون مؤسسة الشهداء العراقي رقم (2) لسنة 2006 المعدل.

(3) ينظر: المادة (1/ أولاً) من قانون المفصولين السياسيين العراقي رقم (24) لسنة 2005 المعدل.

(4) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص24.



و - متصرف

ر - مدون قانوني<sup>(1)</sup>.

إن الموظف العام يتمتع أثناء أداء عمله بالحياد الوظيفي دون أن تكون للآراء التي يعتقها أثر على مختلف المواطنين الذين يكونون محل احتكار بالوظيفة العامة، وبالتالي فإن الاستبعاد للأسباب السياسية يكون غير مشروع لأن ذلك سيكون خرقاً لمبدأ دستوري هو المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة<sup>(2)</sup>، وإن اختيار إحدى الكيفيات في تولي الوظيفة العامة يتوقف على القواعد القانونية التي تحكم الالتحاق بالوظائف العامة، فمما لا شك فيه أن قيام الوظيفة العامة على هذا المبدأ من شأنه تحقيق المساواة بين جميع الأفراد وذلك بعدم محاباة أي فرد، أو مجموعة من الأفراد على حساب غيرها في الالتحاق بالوظائف العامة، فالمحاباة تعمل على تعقيد العمل الإداري والتلاعب والعبث بمقدورات الشعب والتكؤ في تقديم الخدمات العامة، ذلك أن تعيين الأشخاص الذين لديهم ميولاً، أو اتجاهات معينة لا تساعد على العمل الإداري الفاعل بل تخلق فرصاً سانحة للتخلف والفضى الإدارية<sup>(3)</sup>.

ولقد انتفت المشرع العراقي إلى موضوع وضع ضمانات لتطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وعدم تركها بيد الأحزاب السياسية وفقاً للمحاصصة الطائفية وتتمثل هذه الخطوة بسحب صلاحية تعيين الموظف العام من الوزير وأناطتها بمجلس الخدمة الاتحادي الذي تم استحداثه بموجب القانون رقم 4 لسنة 2009، إلا أن هذا الموقف لم يكتمل بنيانه لعدم تشريع قانون الخدمة المدنية الاتحادي وكما نصت على ذلك المادة 9/ثانياً على أن: "يتولى المجلس التعيين وإعادة التعيين والترقية في الخدمة العامة ويكون ذلك من اختصاص المجلس حصراً وعلى أساس معايير المهنة والكفاءة"، وبالرغم من ذلك فإن تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي لم يقر لحد الآن.

### الفرع الثاني: أثر المساواة في تولي الوظائف العامة على الحياد السياسي

إن المشاركة في الحياة السياسية تعتبر معياراً حقيقياً لقياس مدى ديمقراطية نظام الحكم، وتعتبر عن الواجهة الحقيقية لذلك النظام، ومدى توافقه أو تنافره مع المثل العليا

(1) ينظر: المادة (8) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(2) المحامي عبد القادر القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص332.

(3) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص43.

لليقراطية المتمثلة في الحرية والمساواة والمشاركة، لأنه لا حرية دون مساواة ولا مساواة دون مشاركة، ولا مشاركة دون حرية حيث أن الاستبداد السياسي هو السبب الرئيسي في انتقاص أو انعدام الحقوق والحرية الأساسية للأفراد، فما من ثورة قامت أو انهيار نظام سياسي إلا وكان الاعتداء على الحرية السياسية هو السبب في ذلك، فإن الاستبداد السياسي يعدم كل سلطة حقيقية للشعب ويقضي على كل أو معظم مظاهر الحرية السياسية<sup>(1)</sup>.

وإن ما يتزامن مع ضياع الحرية السياسية والحقوق والحرية الأساسية المرتبطة بها ضياع في العدل الاجتماعي، ذلك لأن الاستبداد السياسي لا بد وأن يعزز فئة صغيرة مستقلة تعين المستفيد وتؤيده وتنعم عليه بما تشاء من مزايا السلطة والثراء والجاه، ويترتب على هذا الوضع اهتزاز في قيم المساواة فتكون الاضطرابات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية هي الأمر المؤكد في هذه الحالة<sup>(2)</sup>، وأن تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة بمفهومه الحقيقي لا يحقق مساواة المواطنين فقط في الاستفادة من هذا الحق، بل يحقق أيضاً للدولة والوظيفة العامة مبدأ الجدارة والكفاية في شاغلي هذه الوظائف عن طريق المنافسة في الحصول عليها، وكذلك تحقيق المصلحة العامة<sup>(3)</sup>.

وبعكس ذلك فإن أسلوب الاختيار المبني على العامل السياسي والولاء السياسي وحده للحزب الحاكم أو المنتصر، وأن نظرية الغنائم التي سادت بناء على التبرير الذي يستند ظاهرياً على الديمقراطية، إلى شغل مناصب الدولة بأنصار الحزب المنتصر، فاندثرت كفاية الخدمة المدنية، وحكمها التخلف والفساد<sup>(4)</sup>، وتعد مهمة اختيار الموظفين العمود الفقري في سياسة إدارة شؤون الموظفين وهي من أهم العمليات الإدارية، لأن نجاح الإدارة في تنفيذ السياسة المرسومة لها يتوقف إلى حد كبير على مدى حسن اختيارها للموظف الكفاء، وأن التاريخ خير دليل على أن سوء اختيار الموظفين أدى حتماً إلى إفساد الإدارة، ولذلك يجب إبعاد النفوذ السياسي والمداخلات والمحسوبية عن عملية اختيار الموظفين واعتماد مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ

(1) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص1.

(2) مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (الموصل - العراق: جامعة الموصل، كلية القانون، 2004، ص301).

(3) رشا جواد طعمه، "مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري"، المرجع السابق، ص6-7.

(4) محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، ج1، النظرية العامة للموظف العام، بحث فقهي مقارن وفقاً لأحداث التشريعات والفتاوي والأحكام، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1969، ص1501).

الفرص أمام الجميع<sup>(1)</sup>.

ولذلك نجد محاولات عدة من الأحزاب السياسية للهيمنة على الوظائف الإدارية بتكئين أنصاره من شغل هذه الوظائف، لضمان ولاء هؤلاء الأنصار وإخلاصهم لأهداف الحزب، وأن منح هذه الوظائف يعد بمثابة مكافآت من الحزب لأنصاره نظير تأييدهم في عملية الانتخابات، وأن لهذه الحقيقة أثرها في إفساد الجهاز الإداري في كثير من الدول ولذا كان مما عنى به فقهاء الإدارة العامة تقرير مبدأ أساسياً لا بد من اتباعه في جميع حالات الإصلاح الوظيفي وهو مبدأ الحياد في إدارة الخدمة العامة، حتى يضمن دائماً تحقيق التعاون ما بين الموظف العام والحكومة القائمة أيا كانت ميولها أو انتماؤها السياسي<sup>(2)</sup>.

وإن تعدد الأحزاب السياسية جعل مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص مبدأ نظرياً بحتاً، لا وجود له في الواقع الفعلي، وبات اختيار الموظف العام يتم على أساس انتماؤه الحزبي دون مراعاة لمبدأ المساواة وحتى مبدأ الجدارة<sup>(3)</sup>، وقد حرص الاجتهاد الإداري على تطبيق مبدأ المساواة<sup>(4)</sup>، وأن هذا يعني بالأبسط هذا المبدأ بطريقة غير مباشرة بأن تحدد الشروط بحيث تستبعد أشخاص بذواتهم، أو تميز بعض الأفراد فتقيم محاباة مستترة<sup>(5)</sup>، بمعنى لا يجوز لها أن تبحث في حاله أحدهما بعمق بحيث تقدم صورة حقيقية لصاحبها، وتبحث الآخر بصورة سطحية، بحيث لا تقدم صورة صادقة له<sup>(6)</sup>.

وفي فرنسا كان الملوك والأمراء يقايضوا الوظائف الحكومية بالمال كلما احتاجوا إليه، وكان لهذا النظام القائم على تبعية الإدارة العامة السياسية مساوئ لا تعد ولا تحصى والتي

(1) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 24.

(2) د. عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، المرجع السابق، ص 57.

(3) د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2009، ص 47).

(4) د. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج 5، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 160.

(5) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري الأساس الفني لبناء القانون الإداري - الإدارة المركزية - الإدارة المحلية - الضبط الإداري - نظرية المرفق العام - الموظفين العاملين - الأموال العامة - السلطة العامة، ج 1، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: دار المطبوعات الجامعة، 2000، ص 309).

(6) د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ط 2، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، ص 729).

انعكست سلباً على سير العمل في الإدارات العامة وعلى إنتاجيتها<sup>(1)</sup>، ويجب عدم التمييز بين المتقدمين لتولي الوظائف العامة استناداً إلى الاعتبارات السياسية، بحيث لا يكون الموقف السياسي أو الانتماء الحزبي للمرشح سبباً لاستبعاده من تولي الوظائف العامة كضمان هام من ضمانات ممارسة الحريات السياسية، وثبات الجهاز الإداري في الدولة، لأن هذا الجهاز يجب أن يكون عنصر الثبات والاستقرار في الدولة وأن يستمر في أداء عمله وخدمة الدولة بصرف النظر عن الشكل السياسي لها، حتى إذا ما تغير هذا الشكل السياسي فيجب أن يستمر الجهاز الإداري في عمله، وأن لا يكون هذا التغيير سبباً في فتح باب الترشيح مرة أخرى في الوظائف العامة لمن يدينون بالولاء السياسي أو الحزبي للحكومة الجديدة<sup>(2)</sup>، وأن التغيرات السياسية التي تحدث في الدولة نتيجة تغيير النظام السياسي نتيجة الانتخابات أو نتيجة انقلاب أو ثورة وأن تطهير أجهزة الدولة من معتنقي الفكر السياسي يعد خروجاً عن مبدأ دستوري وعالمي بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، وأن هذا الخروقات تهدم بناء الدولة<sup>(3)</sup>.

وإن المبدأ العام في القانون الفرنسي هو عدم التمييز بين المرشحين لتقلد الوظائف العامة لأسباب ترجع إلى الانتماء السياسي مع الترخيص لجهة الإدارة في أن تخرج عن هذا المبدأ في وظائف الإدارة العليا، والتي تتطلب توافقاً في الواجهة السياسية للمرشح مع الحكومة القائمة على اعتبار أن هذه الوظائف يغلب عليها الطابع السياسي<sup>(4)</sup>.

وأن الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع المصري جعلت مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص خرافة وأشاعت القلق والاضطراب في نفوس الأفراد والجماعات، فيما يتعلق بتعيينها في الوظائف العامة للدولة، وأن انعدام الضمير وانتشار الرشوة والمحسوبية ووراثة الوظيفة، كل ذلك أثر تأثيراً سلبياً خطيراً، أدى إلى هدم المساواة وعدم تحقيقها من الناحية الفعلية، وهي لا تزال حلاً بعيد المنال في واقع الجهاز الإداري للدولة<sup>(5)</sup>، وقد مارست الأحزاب السياسية الحاكمة سلطة التعيين المطلق الحر للموظفين، ووضع الموثوق بهم من الأحزاب السياسية في قمة الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية مع أنصارهم السياسيين في

(1) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 795.

(2) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 229.

(3) المحامي عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 321.

(4) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 238.

(5) د. محمد عبد الرحمن الدسوقي، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، المرجع السابق، ص 51.

الوظائف الأدنى منها وتم اختيار هؤلاء جميعاً بدهاء بسبب لونهم السياسي دون أي اعتبار آخر<sup>(1)</sup>.

وتعرضت كذلك الوظيفة العامة لتأثير وتدخل النفوذ السياسي وكذلك إبعاد الموظفين ذوي الميول الوطنية عن العمل العام ولذا كان يشغل جميع المناصب الكبرى في الدولة بمن لا قيمة لهم إلا ثبوت ميلهم إلى الإنجليز ودون خبرة سواء إدارية كانت أم فنية مما ألحق بالإدارة المصرية أشد الأضرار والفساد، ولهذا نجد أن الاحتكار الأجنبي للوظيفة العامة كان أحد الأسباب الرئيسية لثورة عام 1919، وقد شهدت الحكومة المصرية محاولات فاشلة لإصلاح الوظيفة العامة، وكذلك شهدت أشد حالات الفساد الذي الحق الضرر بالموظف العام الذي عانى من مشاكل وظيفية كمشكلة الرسوب الوظيفي الناتج عن عدم وجود معيار دقيق للتعيين وعدم التزام الإدارة باتباع أسلوب عادل في توزيع الدرجات الشاغرة للموظفين، مما زاد من مشاكل الموظفين وأن مصر لم تعرف قضاءً إدارياً يهتم بشؤون الموظفين ويختص بالنظر في القرارات الإدارية إلغاءً أو تعويضاً إلا عام 1946<sup>(2)</sup>.

ولكن تغير شكل الحياة السياسية في مصر بصدور دستور سبتمبر عام 1971 الذي نص على أن: "يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم قانون الأحزاب السياسية"<sup>(3)</sup>، وكذلك دستور 2014 المصري الذي نص على أن: "يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة واحترام حقوق الإنسان وحياته، على الوجه المبين في الدستور"<sup>(4)</sup>.

وأن قيام الحياة السياسية في مصر اليوم على التعددية الحزبية يفترض بالبدهاء، اختلاف الآراء والميول السياسية للمواطنين تعمقاً للديمقراطية وحرية الرأي، مما يستتبع معه عدم التمييز بين المواطنين في الحقوق والحريات بسبب الاختلاف في الميول والانتماءات السياسية طالما أن

(1) محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، المرجع السابق، ص 1500.

(2) د. عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، المرجع السابق، ص 73-75.

(3) ينظر: المادة (5) من الدستور المصري لسنة 1971 المُلغى.

(4) ينظر: المادة (5) من الدستور المصري لسنة 2014.

هذه الأفكار وتلك الانتماءات لا تتعارض مع أحكام الدستور والقوانين المنظمة لها، وذلك أن المساواة في مباشرة الحقوق والحريات السياسية يقتضي إعطاء جميع الأفراد فرصاً متساوية، وأن إهدارها يعد مخالفة لأحكام الدستور<sup>(1)</sup>.

ونجد في لبنان بعد الحرب العالمية الأولى أن سلطة التعيين كانت للمفوض السامي الفرنسي وليست للدولة اللبنانية، وكان هم فرنسا ذلك الوقت الحصول على مكاسب سياسية من خلال السيطرة على أجهزة الدولة بكاملها بدءاً بتعيين الموظفين مروراً بالموافقة على الترقيات وصولاً إلى عزلهم وإنهاء خدمتهم، بعد ذلك بدأت الدولة الفرنسية تقود دورها الريادي المسيطر في معظم المجالات في لبنان، فأنحصرت في التعيين بما خص الوظائف العليا<sup>(2)</sup>، ثم بعد ذلك استلهم لبنان الروح الاستقلالية في عام 1959 فأصدرت المراسيم الاشتراعية التي أنشأت مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ونظمت الإدارات العامة وكيفية اختيار الموظفين على أساس الجدارة، فابتعدت السياسة عن نطاق الإدارة<sup>(3)</sup>.

واعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أنه عملاً بالوضع الطائفي الخاص بلبنان، وبأحكام المادة 96 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 والذي نصت بأن: "تراعي في تعيين الموظفين أحكام المادة 95 من الدستور" والتي توجب أن تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة دون الإضرار بمصلحة الدولة العامة، ويتوجب على السلطة العامة عملاً بكل ذلك، ومراعاة التمثيل الطائفي عند تعيين الموظفين بالرغم من القاعدة القانونية الفاضية بتعيين المرشحين حسب ترتيبهم في المباراة<sup>(4)</sup>.

أما في التشريع العراقي نجد بعض النصوص القانونية التي تخرج عن مبدأ المساواة في تولي الوظائف على أسس غير دستورية ومنها التعديل الأول لقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 الذي نص على أن: "تراعي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عند تثبيت ملاكها التوازن بين جميع مكونات الشعب العراقي"، وفي الحقيقة نجد أن توزيع الوظائف العامة في المفوضية العليا يخل بمبدأ المساواة ويكرسه على أسس سياسية

(1) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص795.

(2) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص21.

(3) د.طارق المجذوب، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص795.

(4) د.يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج5، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأول،

المرجع السابق، ص165.

وعرقية ووطنية مما يعيبها بعدم المهنية الدستورية كما يتعارض مع توجهات الحكومة في احترام مبدأ المساواة وتكافل الفرص في إسناد الوظائف العامة<sup>(1)</sup>.

وتعدُّ طريقة المسابقة من أفضل طرق اختيار الموظفين العموميين الجُدد وأكثرها حياداً وعدالة وذلك بشرط مراعاة الدقّة والنزاهة والموضوعية في تلك الامتحانات، وأن تتولّى وضعها والإشراف عليها لجان محايدة من خارج الجهة التي سيتم فيها التعيين، وأن طريقة المسابقة هي الطريقة الرئيسة في اختيار الموظفين، وتقوم بتلك العملية هيئة مركزية لانتقاء أفضل وأصلح الموظفين بعيداً عن التأثيرات، والواسطة، والمحسوبية، الأمر الذي يترتب عليه تحقيق المساواة بين المرشحين المتقدمين لشغل الوظائف العامة<sup>(2)</sup>، وأن مبدأ المساواة في التوظيف يعمل على بث ثقة المواطنين في الإدارة وتعزيز مصداقيتها وتزويدها بأكفأ العناصر وأفضلها مادام أن التعيين سيتم على أسس موضوعية تستند إلى معايير الكفاءة ودون تمييز على اعتبارات شخصية يكون من شأنها خلق طبقة بيروقراطية منفصلة عن المستفيدين من خدمات الإدارة متعالية عليهم معوقة لمصالحهم تعتبر نفسها حاكمة لا خادمة لهم، فالسلطات المنوط بها اختيار الموظفين وبتطبيقها لنظام المسابقة أياً كان نوعها ستكون محايدة فهي تفصل في عملية الالتحاق بالوظيفة العامة دون أي اعتبار وبالتالي تضمن الحيادية في مضمونها الإيجابي وعدم التحيز والمحاباة<sup>(3)</sup>.

وبالرغم من كل الجهود التي تبذلها السلطة الوطنية في إصلاح سياسة تولي الوظائف العامة إلا أن المحسوبية ما زالت قائمة في الوظائف وعدم الاهتمام بالكفاءات العلمية والإدارية والقدرات المهنية مما أدى إلى دفع الكثير من الكفاءات إلى ترك الوطن<sup>(4)</sup>، وكذلك تسييس الوظيفة العامة من خلال محاولة الأحزاب المتنفذة السيطرة على الوظيفة من خلال إيصال اتباعها إلى المراكز القيادية لضمان وصول أكبر عدد من الموالين لها عن طريق تحكّمها في قرار التعيين، مما أدى إلى انحسار مبدأ الجدارة في اختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة، وقد

---

(1) ينظر: المادة (3) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقي رقم (11) لسنة 2007 المعدل؛ ود.عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 42.

(2) عدنان صالح مهدي، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص 67.

(3) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية، المرجع السابق، ص 44.

(4) رمزي النجار، "المساواة في الوظيفة العامة"، منشور بتاريخ 2015/4/13، على الرابط:

<https://pulpit.alwatanvoice.com>، تاريخ الزيارة 21 / 4 / 2017.

ساعدت على هذا التراجع أمور كثيرة أبرزها عدم وجود استقرار سياسي وتأخر تشريع القوانين وعدم تفعيل المادة (61) من الدستور العراقي بخصوص القيادات الوظيفية والتي تتضمن: "تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، وكذلك السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء، وكذلك رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء"<sup>(1)</sup>. وكذلك عدم تفعيل قانون مجلس الخدمة الاتحادي، إذ إن تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي لم يقر لحد الآن من قبل مجلس النواب.

أن عملية صيغ اختيار الموظفين بالتحكم السياسي، تعد مهددة لكيان الدولة، فإن إقحام النفوذ السياسي للأحزاب السياسية أو للفئة الحاكمة متمثلاً في ربط وجود مستقبل الموظف العمومي برضاء أعضائها الشخصي أو إخضاع نشاطه في الحالات الفردية للأوامر المباشرة التي تصدر من منظمات هذه الأحزاب السياسية، أيا كان توافقها أو تعارضها مع القانون أو الصالح العام يؤدي بدوره إلى الخلل في سير الصالح العام في الدولة، وإهدار سيادة القانون فيها، ويسقطها في ضمان حماة المحسوبية والاستقلال والاستبداد، ويؤدي بالتالي إلى إهدار كل الأهداف والقيم السياسية التي وضعت هذه القوانين بالمراعاة لها ولتنظيم كيفية بلوغ الدولة لأهدافها القومية العليا<sup>(2)</sup>.

وحتى في حالة تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي في ظل الوضع الحالي فإنه لن يحقق مبدأ المساواة بين العراقيين في تولي الوظائف العامة، إذ تبقى المحاصصة الحزبية والطائفية هي العامل المهيمن في تولي الوظائف العامة إضافة إلى تكريس هذه المحاصصة في حالة تشكيل المجلس مما يفقد أهدافه ومهامه التي أنشئ من أجلها<sup>(3)</sup>، ولضمان احترام مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة لا بد من وجود رقابة قضائية، إذ لا قيمة عملية له إذا بقت مخالفات الإدارة

---

(1) عبدالله جبار رضيو، التنظيم الدستوري والقانوني للقيود الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية في العراق، رسالة ماجستير، (البصرة - العراق: جامعة البصرة، كلية القانون، 2016، ص36-37)، المادة (61/خامساً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(2) محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضائياً، المرجع السابق، ص 1507-1508

(3) حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة 2005، المرجع السابق، ص125.



دون عقاب قضائي، ويجب على القضاء أن يمارس رقابته على دستورية القوانين والأنظمة لضمان عدم خروجها عن مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، كما يمارس رقابته على مشروعية التعيينات الإدارية بغية تلافي تحايلها على النصوص التشريعية بصورة عامة وعلى هذا المبدأ بصور خاصة<sup>(1)</sup>. لذا نقترح على المشرع الإسراع في تشريع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

يتضح مما تقدم أن المساواة في تولي الوظائف العامة تتطلب أن يكون الحق في تولي الوظائف متاح لجميع المواطنين، دون أن يكون اختلاف الأصل أو اللغة أو الرأي السياسي، أو الانتماء الحزبي، أو أي سبب آخر دافعاً لاستبعاد أحد من تقلد وظيفة عامة، حتى لا تكون الوظيفة العامة امتيازاً لطبقة أو فئة من الناس، بل يتمتع بشغلها كل المواطنين، وأن اعتماد مبدأ الجدارة في التوظيف يعد شرطاً رئيسياً لتحقيق الحياد، وبالتالي تشكل أساليب التعيين في الوظيفة العامة معياراً لقياس تطبيق أو عدم تطبيق الحياد السياسي.

### المطلب الثاني: التزام الموظف بواجب الطاعة

من أساسيات العمل الإداري التزام الموظف باحترام رؤسائه الإداريين وما يصدر عنهم من أوامر وتوجيهات وقرارات مع التزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم، ويعد واجب الطاعة من الالتزامات الوظيفية والأساس التي يجب على الموظفين الامتثال لها والانصياع لأمرها، كونه من أهم الواجبات التي تكفل فاعلية العمل الإداري وضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار<sup>(2)</sup>.

لذا نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأول لدراسة مضمون التزام الموظف بواجب الطاعة، والثاني لدراسة حدود واجب الطاعة وأثره على الحياد السياسي.

### الفرع الأول: مضمون التزام الموظف بواجب الطاعة

من أسس الوظيفة العامة في كل البلاد طاعة المرؤوس لرئيسه الأعلى في التدرج الهرمي لتنظيم الوزارة أو الإدارة<sup>(3)</sup>، فطاعة المرؤوس للرئيس مناطها التبعية الرئاسية أو ما يطلق عليه بالسلم الإداري فكل درجة من درجات هذا السلم تخضع لرقابة وإشراف ما يعلوها من

(1) عدنان صالح مهدي، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، المرجع السابق، ص 8.

(2) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 190.

(3) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 433.

درجات<sup>(1)</sup>، وأن نطاق السلطة الرئاسية مقتصرة على ما يتعلق بالعمل، فهي لا تمتد إلى خارج نطاق الوظيفة كالحياة الخاصة للموظف مثلاً، إلا إذا كانت الحياة الخاصة وظروفها تنعكس على عمل الموظف<sup>(2)</sup>، ولا تسلبه حقه في مناقشة الرئيس في حدود الصالح العام، وحسن سير المرافق العامة طالما كان معتدلاً بنفسه واثقاً من سلامة رأيه ملتزماً حدود اللياقة والأدب وحسن السلوك، ولا يتخذ من الشكوى ذريعة للكيد أو التشهير برئيسه أو محاولة التطاول عليه<sup>(3)</sup>، وهي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، والإخلال به يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فتشل الإدارة ويختل بالتالي سير المرافق العامة<sup>(4)</sup>.

وقد أكد القرآن الكريم على واجب الطاعة في قوله تعالى ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ﴾<sup>(5)</sup>، والطاعة تعني الانقياد يقال هو طوع يدك أي منقاد لك<sup>(6)</sup>.

وقد وردت عدة تعريفات لواجب الطاعة فقد عرفها البعض بأنها: "انقياد المرؤوس للأوامر الصادرة له من سلطته الرئاسية والعمل على تنفيذها بدقة وأمانة شريطة أن تكون هذه الأوامر متطابقة مع القانون ولا تمس بالمصالح العمومية وعدم تقيد الموظف العام بهذا الواجب يعتبر خطأ إدارياً تأديبياً تترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية"<sup>(7)</sup>، أما البعض الآخر فقد عرفها: بأنها "الامتثال لأوامر الرؤساء سواء كانت مكتوبة أم شفوية، وسواء تمثلت في المنشورات أم التعليمات أم الأوامر والقرارات التي يصدرها الرؤساء"<sup>(8)</sup>.

وإن هذا الواجب يتطلب من الموظف احترام الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وأن يعمل جاهداً على تنفيذها، ويعتبر عنصراً هاماً لنجاح العمل الوظيفي، والوصول به إلى تحقيق غايته

---

(1) المستشار جلال أحمد الأدغم، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن والنقض - الإدارية العليا، ط3، (الإسكندرية - مصر: دار الكتب القانونية، 2003، ص397).

(2) د.علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص102.

(3) د.بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، المرجع السابق، ص543.

(4) د.علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص343.

(5) القرآن الكريم: سورة النساء الآية 59.

(6) د.محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعه القاهرة، كلية الحقوق، 1967، ص103).

(7) فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص25.

(8) د.محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2005، ص41).

وأهدافه<sup>(1)</sup>، وقد تطرقت الكثير من التشريعات الخاصة بتنظيم شؤون الوظيفة العامة إلى واجب إطاعة أوامر الرؤساء، ففي فرنسا ذكر هذا الواجب في نظام التوظيف العام الفرنسي لسنة 1983 في المادة 28 منه على أن: "يعتبر الموظف العام أياً كان موقعه في الهرم الإداري مسؤولاً عن تنفيذ المهام المنوطة به ويتعين عليه احترام التعليمات الصادرة من رئيسه الأعلى"<sup>(2)</sup>، وكذلك نص المشرع المصري على هذا الواجب في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 على أن: "ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه"<sup>(3)</sup>.

أما التشريع اللبناني فقد نص عليه المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 على الموظف: "أن يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته إلا إذا كانت هذا الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة، وفي هذه الحالة على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا إذا أكدها الرئيس خطياً، وله أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي"<sup>(4)</sup>.

وفي التشريع العراقي فقد نص على واجب الطاعة قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 على أن: "يلتزم الموظف باحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابياً وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها"<sup>(5)</sup>.

وإن هذا الواجب يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها، ومن يمارس هذه السلطة هم الرؤساء

- 
- (1) د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، المرجع السابق، ص 543.
  - (2) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، المرجع السابق، ص 71.
  - (3) ينظر: المادة (8/76) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978 المعدل.
  - (4) ينظر: المادة (2/14) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.
  - (5) ينظر: المادة (4/3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

لهم من أقدميتهم في الخدمة مما يجعلهم أكثر إدراكاً للعمل وحاجاته وبالتالي أكثر قدره ودراية على مواجهته وحل مشكلاته، فضلاً على أن الرئيس هو المسؤول أولاً وأخيراً عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها<sup>(1)</sup>، وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني على: "أن المستدعي برفضه الاستجابة لرئيسه التسلسلي، وإصراره على عدم إعطائه المعلومات اللازمة يكون قد خالف القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، كما وأنه قد خالف القوانين بالاتصال بالوزير دون المرور عبر رئيسه التسلسلي وفي الحالتين يعتبر تصرف المستدعي تصرفاً مخالفاً للقوانين"<sup>(2)</sup>.

أما على مستوى القضاء الإداري في العراق فقد أشارت الهيئة العامة في إحدى أحكامها أن: "عقوبة الإنذار الصادرة بحق الموظف بحجة الإخلال بواجبات وظيفته، وعدم احترامه رؤسائه في العمل، يجب أن تصدر من السلطة التي تملك الحق بفرض عقوبة الإنذار، لذا يعد قرار المفتش العام بفرض عقوبة الإنذار، بحق موظف ليس على ملاك دائرته باطلاً، لمخالفته قواعد الاختصاص"<sup>(3)</sup>، وأن طاعة الرؤساء واجب ذا شقين، الأول هو تنفيذ ما يصدره الرؤساء من أوامر سواء أكانت شفوية أم كتابة خاصة بموضوع محدد تتضمن توجيهات عامة، موجهة إلى عامل بعينه أم إلى عمال المرفق دون تمييز واحترام قرارات رئيسه التي يعقب بها على تصرفاته بالتعديل أو بالوقف أو بالإلغاء، والشق الثاني يقتضي طاعة الرؤساء من العامل احترامه لهم بالقدرة الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى رئيسه عبارات قاسية حتى ولو ثبت صحة ما تتضمنه هذه العبارات<sup>(4)</sup>.

أما عن مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه التي يرى أنها غير مشروعة أي مخالفة للقوانين، فهنا يجب التمييز بين أمرين، الأول، إذا كان أمر الرئيس يتضمن ارتكاب جريمة جنائية، فلا يجوز للمرؤوس تنفيذ هذا الأمر وإلا عرض نفسه للمساءلة<sup>(5)</sup>، إلا أن بعضاً

---

(1) رجاء جواد كاظم، حدود طاعة الموظف العام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2005، ص75).

(2) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (29)، في 2000/4/18، فرشوخ / الدولة؛ منشور في مجلة القضاء الإداري، العدد 15، المجلد 2، بيروت - لبنان، 2003، ص566.

(3) قرار محكمة الموظفين العراقية، رقم 179/ انضباط/ تمييز / 2009، بغداد - العراق، بتاريخ 2009/6/24، ص382-383.

(4) د.عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1964، ص104-105-112).

(5) د.شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2008-2009، ص183).

من قوانين العقوبات أعت من العقاب حيث نص قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 على: "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية: أولاً: إذا قام بسلامة نيته بفعل ما تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو أعتقد أن إجراءه من اختصاصه.

ثانياً: إذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر من رئيس تجب عليه طاعته، أو أعتقد أن طاعته واجبه عليه.

ويجب في الحالتين أن يثبت أن اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنياً على أسباب معقولة وأنه لم يرتكبه إلا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية إذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الأمر الصادر إليه<sup>(1)</sup>.

أما الأمر الثاني، إذا كانت أمر الرئيس لا يتضمن ارتكاب مخالفة جنائية بل مخالفة للقوانين والأنظمة<sup>(2)</sup>، فيجب على المرؤوس تنبيه الرئيس كتابة إلى المخالفة، وذلك لأن طاعة الرئيس لا تحجب التزام المرؤوس باحترام القانون، وإذا أصر الرئيس على أوامره وتعليماته، رغم تنبيهه كتابة، فيجب أن يصدر أوامره كتابة، لأن الأصل في القرارات الإدارية أنها لا تتقيد بشكل معين، وأنها تنفذ بمجرد صدورها من السلطة المختصة، وبالتالي تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر لأعلى منفذه<sup>(3)</sup>.

وإن درجة الطاعة من الموظفين المرؤوسين ليست واحدة في كل الوظائف بل تختلف درجة الطاعة باختلاف نوع الوظيفة<sup>(4)</sup>، فهناك وظائف يتعذر القول بالنسبة إليها بوجود سلطة رئاسية، وهي تقتضي قرراً من الاستقلال في ممارستها، وهم القضاة وأساتذة الجامعات<sup>(5)</sup>، فالقاضي لا يخضع إلى أية سلطة رئاسية في فحص القضايا وتحديد الأحكام<sup>(6)</sup>، لذا نص الدستور اللبناني لسنة 1926 على أن: "... القضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات

(1) ينظر: المادة (40) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

(2) د.حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص335.

(3) على مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان، المرجع السابق، ص383-384.

(4) د.عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص192.

(5) د.عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص107.

(6) شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: جامعة

بغداد، كلية الحقوق، 1975، ص49).

والأحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني<sup>(1)</sup>، وكذلك نص الدستور العراقي لسنة 2005 على أن: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة"<sup>(2)</sup>.

وواجب الطاعة يتميز بسمات خاصة في إطار الوظيفة القضائية حيث تتضاءل القيود المفروضة على واجب الطاعة بهدف الحفاظ على استقلال وهيبة القضاء وحيدته وتحصينه ضد أي تدخل خارجي، فالرغبة في الحفاظ على نزاهة القضاء وحيدته خفت من حدة هذا الواجب على أعضاء هذه الفئة، فحرية الرأي والاجتهاد الحر للقاضي هي التي يقوم عليها استقلال القضاء وما يتطلب عدم التعرض لرأي القاضي واجتهاده في صدد المنازعات التي يتولى الفصل فيها، فالوظيفة الفنية للقاضي بعيدة كل البعد عن قيود والتزامات واجب الطاعة، إلا أن هذا لا يعني أن القضاة بعيداً عن الإشراف الإداري، إنما يكون للوزير سلطة الإشراف الإداري فحسب على القضاة وكذلك لرؤساء المحاكم طالما أن هذا الإشراف لا يتطرق من قريب أو من بعيد للقضايا التي ينظرها القاضي<sup>(3)</sup>.

أما الجانب الفني للقاضي فهو يمارس عمله في الفصل بين الخصوم ولا يخضع إلا لسلطان ضميره، فالوظيفة الفنية للقاضي لا تخضع لقيود واجب الطاعة، وبالتالي فإن أي أمر رئاسي يوجه إليه من أي سلطة يتعلق بالوظيفة القضائية يعتبر أمراً غير شرعي، ويمثل اعتداء صارخاً وتطفلاً من تلك السلطة على عمله، لأخلاله بطريقة سافرة بحسن سير العدالة<sup>(4)</sup>.

أما واجب الطاعة بالنسبة لأساتذة الجامعات فينقسم كذلك إلى عمل فني وإداري، فالجانب الفني يمثل جوهر وظيفة الأساتذة في القيام بنشاط فكري يلتزم فيه بالموضوعية والحيدة في عرض مادته وخلاصة أبحاثه، فواجبه يدرّبهم على الإخلاص في البحث عن الحقيقة والتزام الموضوعية الدقيقة، والبعد عن الدعاية وذلك كله وفقاً للتقاليد الجامعية المرعية، والمناخ اللازم لهذه المهنة، هو مناخ الحرية والاستقلال، فهو الضمان الذي يبلغهم إلى أقصى درجات نشاطهم،

(1) ينظر: المادة (20) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

(2) ينظر: المادة (88) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(3) د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص 547-548.

(4) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 638-639.

فلا يسيطر عليهم إلا ضمائرهم ونكاؤهم، فلهم كامل الحرية فيما يبديه من آراء شريطة أن يكون ذلك بغرض البحث العلمي ومع الالتزام بالحيدة، ولا يمارس تلك الحرية ضد نظام الدولة، ومن ناحية أخرى فلا يجوز أن تفرض عليهم اتجاهات فكرية خاصة، كأن يملى عليهم مثلاً حذف جزء من مذهب فكري، فما يكتبوه يكون هو خلاصة معارفهم ونتائج أبحاثهم<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للجانب الإداري فأنهم مثل القضاة أيضاً يخضعون للسلطات الرئاسية فيكون من حق العمداء ورؤساء الأقسام إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة إلى من دونهم من أعضاء هيئة التدريس على اختلاف درجاتهم التي يجب إطاعتها، ومن تلك التعليمات المتعلقة بتنظيم الدراسة والجدول التي تتصل بالشؤون الإدارية والمالية...، وهذا الخضوع للسلطة الرئاسية يعد مظهراً ثانوياً بالنسبة لمهتهم الأساسية التي يتمتعون فيها بالاستقلال التام، وهي المهمة العلمية<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة لطبيعة المرفق العام فإن المرافق اللامركزية سواء أكانت إقليمية كالمحافظات والمدن والقرى أم مرفقية كالمؤسسات والهيئات العامة، فأنها لا تخضع للسلطات الحكومية المركزية إلا في الحدود المسموح بها قانوناً، فإن نالت قرارات الحكومة المركزية قرارات الحكومات المحلية بالتعديل والإلغاء جاز للأخيرة الاعتراض على ذلك وفقاً للقانون<sup>(3)</sup>، لأن موظفي هذه الإدارات يخضعون لسلطة الوصاية التي تمارس وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون والتي يمكنهم التحقيق من شرعيتها بواسطة القضاء<sup>(4)</sup>.

يتضح مما تقدم إن الطاعة الرئاسية تعد من القيود المفروضة على الموظف العام عند ممارسته لحقوقه السياسية، وهي الركيزة الأساسية في كل نظام إداري، فالإخلال بهذا الواجب يؤدي إلى فشل السلطة الإدارية في تحقيق مهامها، فتشل الإدارة ويختل بالتالي سير المرافق العامة.

---

(1) د. عصام أحمد عجيله، طاعه الرؤساء في الوظيفة العامة، إدارياً- تأديبياً- جنائياً- مدنياً، مقارنة بالشرعية الإسلامية، (القاهرة - مصر: عالم الكتب، 2009، ص 305-306).

(2) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام لحقوقه والحريات السياسية، المرجع السابق، ص 643.

(3) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 193.

(4) المحامي مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين، المرجع السابق، ص 209.

## الفرع الثاني: حدود واجب الطاعة وأثره على الحياد السياسي

إن الموظف العام يعمل بوحدة إدارية، الأمر الذي يتطلب تعاون كل الوحدات الإدارية من ناحية، وتعاون كل الموظفين من ناحية أخرى، وذلك في إطار هيكل إداري عام يقوم على توزيع العمل الإداري بين موظفي الوحدات الإدارية المختلفة بما يكفل تعاونهم وتضافر جهودهم جميعاً لإشباع الحاجات العامة للمواطنين ومن ثم يكون ضرورياً تحديد الإطار القانوني للعلاقة بين الموظفين بعضهم مع البعض الآخر حيث تقوم هذه العلاقة على أساس التعاون والاحترام المتبادل بالإضافة إلى طاعة المرؤوسين لأوامر رؤسائهم طبقاً للقوانين واللوائح<sup>(1)</sup>، والرئيس هو كل شخص يشرف إدارياً على مجموعة معينة من الأفراد في مجال الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين<sup>(2)</sup>، وأن الخضوع لأوامر وقرارات الرئيس بشكل صحيح يحول دون تمادي الموظف في سلوكه<sup>(3)</sup>.

وإن واجب الطاعة يظهر من خلال احترام الموظف العام للأوامر الصادرة وفقاً لمبدأ التدرج الرئاسي وتطبيقها بصفة محايدة وموضوعية إذا كان قد أعطى للإدارة قوة تنظيمية ساهمت إلى حد ما في الحفاظ السليم على السلوك الإنساني بين الموظفين من جهة والموظفين والمستفيدين من خدمات الإدارة من جهة أخرى<sup>(4)</sup>، وتنفيذ أوامر رئيسه بإيجابية ونشاط لا يتهاون واستخفاف، والقيام بتنفيذها على وجه السرعة<sup>(5)</sup>، ولا يجوز تعطيلها بأية وسيلة من الوسائل كإعادة الكتابة إلى من أصدر هذه التعليمات للعدول عنها أو تعديلها متى كانت هذه التعليمات صادرة في حدود السلطات المخول له قانوناً وأنه كان على علم بكافة العناصر المؤثرة في اتخاذ القرار<sup>(6)</sup>.

وإن أي تعطيل في سير الجهاز الحكومي ينجم عنه أضرار بالغة الأهمية بأعمال الجمهور ومصالحه الأساسية من ناحية واضطراب في النظام العام من ناحية أخرى، وأن التسويف في إطاعة أوامر الرؤساء والمماطلة في تنفيذها قد يبطل مفعولها أو يبتعد بها عن

(1) د.أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، (القاهرة - مصر: مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 2000، ص331-332).

(2) د.طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، المرجع السابق، ص249.

(3) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص36.

(4) فيرم فاطمة زهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص27.

(5) د.نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص152.

(6) د.محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي"، المرجع السابق، ص54.



الغاية التي تصبو إلى تحقيقها، وهي ذات النتيجة التي يتمخض عنها العصيان مما يعرض الموظف للمساءلة التأديبية حتى إذا صدع لأوامر رؤسائه فيما بعد<sup>(1)</sup>، لذلك نص قانون العقوبات اللبناني لسنة 1943 على أن: "كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين والأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين"<sup>(2)</sup>.

وإذا تسرب إلى هذا الواجب أي خلل فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج، وأن طاعة الموظف لرؤسائه لا تعني تستره على المخالفات التي يرتكبها هؤلاء، فمن حقه بل من واجبه، الإبلاغ عن هذه المخالفات بشرط ألا يخرج عن مقتضيات الوظيفة من توقيير الرؤساء واحترامهم، وأن يكون قصده من الإبلاغ هو الكشف عن المخالفات المبلغ عنها توصلًا إلى ضبطها لا مدفوعاً بشهوة الإضرار بالزملاء أو الرؤساء أو الكيد لهم أو الطعن في نزاهتهم على غير أساس أو التطاول عليهم<sup>(3)</sup>، والرئيس الإداري يلتزم في ممارسة مهام سلطته الرئاسية بالحياد تجاه مرؤوسه، فلا يميز بين المرؤوسين المتساويين في الظروف، وألا يمارس سلطته نحو البعض بطريقة تحكيمه<sup>(4)</sup>.

أما عن مدى سماح القوانين للرئيس الإداري بفرض وجهة نظره السياسية على مرؤوسه فقد يرى أن المرؤوس يملك ممارسة الحقوق السياسية دون خوف أو تردد فهو موظف قبل كل اعتبار ومن حقه أن يمارس حقوقه المتنوعة أسوةً بباقي المواطنين، أما التبعية الرئاسية فلا تعني جعل الموظف العام مجرد تابع لرئيسه تبعيه مطلقة لميوله ورغباته بما فيها الميول السياسية فهي فنية وليست سياسية، لذا ينتقي واجب الطاعة الذي يفرض على المرؤوس تجاه أوامر رؤسائهم عندما تكون هذه الأوامر متعلقة بالمجالات السياسية<sup>(5)</sup>.

وإن الخضوع لأوامر وقرارات الرئيس بشكل صحيح يحول دون تماذي الموظف في سلوكه إذا كان منحرفاً نحو التملق في إبداء رأيه ويؤدي إلى لجم أية محاولة لتحقيق مكاسب

(1) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 78-81.

(2) ينظر: المادة (371) من قانون العقوبات اللبناني رقم (340) لسنة 1943 المعدل.

(3) د. محمد أبو السعود حبيب، القضاء الإداري، قضاء التأديب، (القاهرة - مصر: مطبعة الإيمان، بلا سنة نشر، ص 41).

(4) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 95.

(5) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 45-46-47.

لصالح زعيمه السياسي، فالرئيس الناجح والمحايد يستغل سلطته لوضع حد لأي تصرف يحمل في باطنه عدم حيادية، إلا أن واجب الطاعة لا يعني أبداً إهدار كرامة الموظف المرؤوس أو منعه من إبداء رأيه أو القيام بأعمال ضمن حدود القانون بل هي تنفيذ الأوامر لحسن سير العمل وتحقيقاً للمصلحة العامة، والموظف ملزمٌ دوماً بحفظ التوقير والاحترام لرئيسه فإذا أراد التخاطب مع رئيسه أو إبداء رأيه عليه التزام حدود اللياقة والأدب وأن يكون حسن النية غايته الوحيدة هي المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

وإن الرئيس الإداري هو المسؤول عن نجاح العمل أو إخفاقه وعن تنظيمه وتطويره، كما أن من مسلمات العمل الإداري قيام الرئيس الإداري بممارسة صلاحياته في الرقابة والتوجيه وتعديل إجراءات وقرارات الموظفين وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة ومتطلبات المرفق العام<sup>(2)</sup>، وأن لا يستخدم سلطته لتحقيق أغراض سياسية، لأن السلطة التي يتمتع بها الرئيس لا تعني الديكتاتورية المطلقة، فالموظف لا يلتزم بما يسمى بالطاعة السياسية نحو رؤسائه، وإذا فرضت عليه أوامر رئاسية من هذا القبيل، فإن المرؤوس يكون في هذه الحالة بصدد أوامر منبته الصلة بإدارة المرفق العام<sup>(3)</sup>.

وأن نجاح التنظيم الإداري يتوقف على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها، ويبين فقهاء الإدارة ما لواجب الطاعة من أثر بالغ في نجاح عملية التنظيم، وأن حدود واجب الطاعة تتناول ما يتعلق بعمل الموظف داخل نطاق الوظيفة ولا تمتد تارة خارجها إلا في الحالات التي تنعكس فيها حياة الموظف الخاصة وظروفها في عمله<sup>(4)</sup>، وأن واجب طاعة الأوامر الصادرة من الرؤساء تتميز وتستقل عن واجب طاعة القانون والذي يلزم المواطنين بصفة عامة، ويؤكد العميد (Haurio Maurice) أن الموظف العام لا يؤدي العمل الوظيفي وفقاً للالتزام بطاعة القانون فقط وإنما استناداً أيضاً إلى أهمية الطاعة لأوامر الرؤساء فهي تعتبر واجباً عليه، لأنهم يقومون بالوساطة بينه وبين القانون<sup>(5)</sup>.

وإن الرؤساء بحكم موقعهم في أعلى درجات السلم الإداري فأنهم يساهمون في رسم

(1) مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص36.

(2) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العامة بالحيادية، المرجع السابق، ص 66-67.

(3) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص349.

(4) رباب خليل إبراهيم الدباغ، نطاق التأديب في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص148.

(5) د. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، المرجع السابق، ص545.

السياسة وتنفيذ الأعمال الموكلة إليهم من قبل الحكومة عن طريق تنسيق الجهود وتذليل العقبات واستغلال جميع الإمكانيات المتاحة وكذلك التنسيق بين مختلف الإدارات والاستفادة من إمكانياتها بقدر المستطاع، بخلاف المرؤوس الذي يقتصر عمله على ما هو موكل إليه<sup>(1)</sup>، وقد يمنحون الرؤساء سلطات تقديرية تضعف أحياناً إزاءها ضمانات العاملين وكان من مساوئه إفساح فرص التعسف والتحكم وسيطرة الاعتبارات الشخصية على اعتبارات المصلحة العامة<sup>(2)</sup>، وأن مبدأ الطاعة في علاقة الموظف برئيسه في مجالات التعامل الإداري، تختلف باختلاف النظم الدكتاتورية ونظم الحزب الواحد تفرض عادةً الطاعة الكاملة على المرؤوس دون إعطائه حق الاعتراض أو مناقشة أوامر رئيسه<sup>(3)</sup>.

أما في ظل التعددية السياسية فالموظف لا يلزم بما يسمى بالطاعة السياسية تجاه الحكومة القائمة، أي اتباع المذهب السياسي الذي تأخذ به بل يقتصر واجبه على احترام الحكومة وذلك بعدم اتخاذ موقف عدائي منها، فليس مطلوباً أن يتطابق رأي الموظف في المسائل العامة وكذلك مذهبه السياسي مع رأي الحكومة ووجهة نظرها، كما يتمتع على الرئيس الإداري التدخل لفرض تبعية سياسية معينة على الموظف وذلك، لأن تبعية الموظف العام هي الدولة الشخص المعنوي الدائم الذي يعد تشخيصاً قانونياً للشعب، وليس للحزب الحاكم في فترة معينة من حياة الشعب أو الرؤساء الإداريين الذين يمثلون هذا الحزب في الوظائف الرئاسية، إلا أن صفة الموظف العام تفرض عليه عدم إظهار العداء للسافر للحكومة، لأن ذلك يخل بواجب الطاعة الذي يلتزم به الموظف العام<sup>(4)</sup>.

وأن هذه الطاعة لا يمكن أن تكون محلاً لحرية التعبير وإنما هي في المقام الأول تنظيم لتلك الحرية حتى تتمشى مع طبيعة الوظيفة العامة والتنظيم الإداري لتحقيق مصلحة الإدارة والموظفين في آن واحد وللوصول لنقطة التقاء تخدم مصلحتي الإدارة والموظف<sup>(5)</sup>، وأن هذه

---

(1) د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص 543.

(2) د. السيد محمد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون 46 لسنة 1964، (القاهرة - مصر: دار المعارف، 1966، ص 12-13).

(3) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المرجع السابق، ص 145.

(4) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، المرجع السابق، ص 341.

(5) د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، المرجع السابق، ص 540.

السلطة ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً لرئيس الإدارة، بل هي اختصاص يقرره القانون، ومن ثم يجب ممارستها طبقاً للقوانين واللوائح ومن أجل تحقيق المصلحة العامة، كما يسأل الإداري إدارياً وقضائياً عن كيفية ممارستها<sup>(1)</sup>.

وإن طاعة الرؤساء ليس بدرجة واحدة فيمكن جعل الموظف خاضعاً خضوعاً تاماً لرؤسائه ليس له حرية التصرف وهو كأداة بين يديهم لهم سلطة على شخصه وعلى نشاطه وبالعكس يمكن تحويل الموظف نوعاً من الاستقلال تجاه رؤسائه، ومهما اختلفت درجة الانقياد للرؤساء شدة وضعفاً فإن الامتثال للرؤساء يمكن أن يترتب بصورة يتفق مع الطابع العملي للوظيفة أو أن تجعل الانقياد تغلب عليه النزعة السياسية فيكون الموظف وليد الحزب السياسي الفائز يدعوه للوظيفة لينفذ برامجه السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيكون أداة طيعة للسلطة المركزية<sup>(2)</sup>.

يتضح مما تقدم أن واجب الطاعة يعتبر من أهم عوامل النهوض بالإدارة العامة وإصلاح فسادها، فهو عصب كل جهاز إداري وأساس سيرها بانتظام واطراد، فالموظف يجب عليه أن ينقاد لأمر رئيسه ويعمل على تنفيذه وإلا لحقته المسؤولية وتعرض للعقوبات، لأنه لا جدوى من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الإداري ما لم يكن هنالك ضمان لإطاعة أوامره وتنفيذ تعليماته.

---

(1) د.أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص334.

(2) د.زهدي يكن، كتاب القانون الإداري، (صيدا - لبنان: المكتبة العصرية، 1980، ص339).

## الخاتمة

في ختام هذا البحث يمكن الخروج بأفكار عامة حول مساعي الإصلاح الإداري وأثرها في تأكيد الحياد السياسي في العمل الوظيفي كنتيجة على النتائج التي توصلنا إليها من خلال البحث وكذلك يمكن دعمها بالتوصيات التي تترجم في خطة عمل يمكن للمشرع اعتمادها إذا ما أراد الشروع بإصلاح الخدمة المدنية في العراق.

### النتائج

- 1- لقد تبين لنا بأن الموظف العام هو عماد الإدارة ووسيلتها في الإصلاح الإداري الذي يعد المنطلق الرئيس للإصلاحات الأخرى السياسية والمالية والاجتماعية التي يمكن للسلطات العامة تنفيذها، لذا لا بد من ضمان حيادية الموظف العام في تنفيذ مهامه وواجباته الوظيفية بعيداً عن الاعتبارات السياسية والانتماءات الحزبية.
- 2- لقد تبين لنا أن الحيادية السياسية هي من إبداعات القضاء الإداري الفرنسي من خلال إقراره مجموعة من المعايير تنظم حرية تعبير الموظفين عن آرائهم السياسية لأجل خلق حالة من التوازن بين حقوق الموظفين باعتبارهم مواطنين وبين ما تتطلبه طبيعة الوظيفة العامة التي تفرض على من يتقلدها التحفظ في تعاملاته أثناء العمل وخارجه.
- 3- أن مفهوم الحياد الوظيفي ومنه السياسي على معنيين احدهما إيجابي يستلزم مشاركة الموظف في الحياة السياسية بشكل لا ينعاز معه لاعتبارات أخرى غير المصلحة العامة، والمعنى الآخر سلبي يتضمن ابتعاد الموظف العام عن كل ما من شأنه التأثير على نشاطه الإداري ويخرج به عن مجرد الوظيفة العامة.
- 4- لم ينص المشرع العراقي ولا المشرع اللبناني بشكل صريح على التزام الموظف العام بالحياد، وأن أمكن استنتاج ذلك من جملة من النصوص القانونية وبشكل ضمني وغير مباشر.
- 5- يتصف واجب الحياد السياسي بخصائص أهمها كونه واجب مستمر إلى ما بعد انتهاء

الرابطة الوظيفية، كما أنه يعد واجب عام يشمل الموظفين كافة بمختلف درجاتهم وأوضاعهم ومراكزهم القانونية، وهو أيضاً واجب متغير إذ أنه ليس على درجة واحدة بالنسبة لجميع الموظفين، بل يتناسب طردياً والمستوى الوظيفي الذي يشغله الموظف العام فكلما زاد المستوى زاد درجة الالتزام بالحياد السياسي.

6- يسري واجب الحياد السياسي على جميع العاملين لمصلحة الدولة سواء أكانوا موظفين دائمين أم متعاقدين بوظائف مؤقتة أم مكلفين بخدمة عامة.

7- يفترض مفهوم الحياد السياسي ضرورة إظهار الموظف العام مظاهر الولاء السياسي للدولة والتحفظ عن كل ما يسيئ لمكانتها أو مكانة من يمثلها.

8- أن التزام الموظف العام بالحياد السياسي لا يحرمه من التمتع ببعض الحقوق والحريات كحقه في الترشيح والإضراب والانتماء للأحزاب والمنظمات النقابية.

9- لقد لاحظنا أن قوانين الخدمة الوظيفية في العراق تفتقر إلى القواعد الواضحة والدقيقة التي تكفل تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة بشكل يفقد معه إيجاد تكافؤ الفرص أمام جميع المتنافسين لشغل الوظيفة العامة وفي ظل غياب هذه القواعد الضامنة تزدهر التأثيرات السياسية وشيوع المحسوبية الحزبية في تعيين الموظف العام، الأمر الذي يجعل الموظف العام رهينة لمطالب الأحزاب التي ساعدته في الوصول إلى الوظيفة العامة.

10- أن واجب الطاعة المفروض على الموظف تجاه رئيسه يجب أن يقتصر على الجوانب المهنية دون غيرها كقيام الرئيس الإداري بفرض وجهة نظره أو ميوله السياسية على الآخرين أو يقوم بالتعامل معهم على أساس انتماءاتهم السياسية.

## المقترحات

1- نوصي المشرع العراقي بضرورة تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 من خلال النص بشكل واضح وجلي على التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي وتجنبه لكل ما من شأنه أن يتنافى وتجرده الوظيفي.

2- نقترح على المشرع العراقي أن يمد تطبيق مبدأ الحياد السياسي ليشمل كل من يعمل

- لحساب الإدارة وباسمها سواء أكان موظفاً عاماً أم متعاقداً معها أو مكلفاً بخدمة عامة.
- 3- نقترح على المشرع العراقي تعديل قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 من خلال إيجاد قواعد قانونية ثابتة ومحددة لتطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وبشكل يضمن تعيين الأكفأ والأصلح دون حساب لانتماءاتهم السياسية بعين الاعتبار.
- 4- نؤكد على ضرورة تفعيل تنفيذ قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم 4 لعام 2009 لكونه يشكل إحدى الهيئات التي سوف تضطلع بمهمة اختيار الموظفين العموميين.
- 5- نقترح على المشرع العراقي بضرورة إيجاد قواعد تشريعية تبعد الوظيفة العامة عن المحاصصة السياسية.
- 6- وضع قواعد قانونية تبين الشروط الموضوعية والشكلية اللازمة لتقلد المناصب الإدارية بشكل يبعدها عن التأثيرات الحزبية ويكسب شاغليها نوعاً من الاستقلال والحياد الوظيفي في مجال ممارسة عملهم.
- 7- نقترح على المشرع العراقي ضرورة وضع قواعد قانونية تنظم العلاقة بين الموظف والإدارة التي يعمل لديها خلال فترة تكليفه بالعمل في إحدى المؤسسات التشريعية المركزية أو المحلية بشكل يدعم استقلال حياده الوظيفي من جهة ويعمل على أداء دوره السياسي بشكل كامل من جهة أخرى.

## Abstract

Political neutrality for public servant is one of the rules applied to impartiality in performing the official duties. This means that the public servant shall be non-whimsical, divesting himself from personal interests while performing his official duties, thus embodying one of the most significant ethics in the public service, as it is incumbent upon the legislator to codify it properly.

Attempts to apply impartiality in performing official duties is no easy matter, as it faces multiple challenges, the most important of which is the attempts of political parties to interfere with the exercise of official **duties** by any **public** servant, forcing the latter to implement the policies that serve their own interests not the public interest. While the legal construction determines the duties and rights of the public servant, its weaknesses make it vulnerable to political pressures. Also, the lack of sound legal framework in terms of the process of selecting the public servant is one of the important challenges.

The aim of this study was to review the legal regulations governing the political neutrality in terms of concept, scope, and other effects that play a role in determining whether the application of political neutrality is successful or not.

Political neutrality has a significant importance, as ensuring that it is applied properly, means that the administration is independent from the dominant parties. Also, its importance should be reflected in ensuring the



delivery of public utility services, equally, to each beneficiary, reducing, considerably, manifestations of financial and administrative corruption.

## المراجع

القران الكريم

أولاً: الكتب اللغوية

1- المعجم الوجيز، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، (مصر - القاهرة: مجمع اللغة العربية، 1995).

ثانياً: الكتب العربية

1- إبراهيم، د. السيد محمد، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون 46 لسنة 1964، (القاهرة - مصر: دار المعارف، 1966).

2- ابن حبتور، د. عبد العزيز صالح، مبادئ الإدارة العامة، ط1، (عمان - الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2009).

3- أبو زيد، د. محمد عبد الحميد، المرجع في القانون الإداري، ط2، (القاهرة - مصر: مطبعة العشري، 2007).

4- أبو زيد، د. محمد عبد الحميد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2005).

5- أبو عمرو، د. مصطفى أحمد، التنظيم القانوني لحق الإضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات المقارنة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2009).

6- أحمد، د. ثروت عبد العال، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1998).

7- الأدغم، المستشار جلال أحمد، التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن والنقض - الإدارية العليا، ط3، (الإسكندرية - مصر: دار الكتب القانونية، 2003).

- 8- أيوب، زياد أنطوان، الجمعيات في لبنان بين التشريع والاجتهاد، دراسة قانونية مقارنة، ط1، (طرابلس - لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2015).
- 9- أيوب، علي مرهج، النظام التأديبي العام، ط1، (بيروت - لبنان: مطبعة صادر، 2001).
- 10- أيوب، علي مرهج، الوظيفة العامة في لبنان، واجبات وحقوق، المجلد الأول، ط1، (بيروت - لبنان: شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، 1999).
- 11- بدوي، د. ثروت، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1971).
- 12- بدير، د. علي محمد، وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بلا طبعة، (بغداد - العراق: مكتبة السنهوري، 2008).
- 13- بيرم، عيسى، حقوق الإنسان والحريات العامة، مقارنة بين النص والواقع، ط1، (بيروت - لبنان: دار المنهل اللبناني، 2011).
- 14- الجبوري، د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، ط1، (بغداد - العراق: العاتك لصناعة الكتب، 1996).
- 15- الجمل، محمد حامد، الموظف العام فقهاً وقضاءً، ج1، النظرية العامة للموظف العام، بحث فقهي مقارنة وفقاً لأحداث التشريعات والفتاوي والأحكام، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1969).
- 16- حاتم، د. شفيق، القانون الإداري، بلا طبعة، (بيروت - لبنان: المكتبة الأهلية للنشر والتوزيع، 1997).
- 17- حاشي، د. يوسف، في النظرية الدستورية، ط1، (بيروت - لبنان: دار ابن النديم للنشر والتوزيع، 2009).
- 18- حبيب، د. محمد أبو السعود، القضاء الإداري، قضاء التأديب، (القاهرة - مصر: مطبعة الإيمان، بلا سنة نشر).
- 19- حبش، فوزي، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1991).
- 20- حسن، د. عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1964).

- 21- الحلو، د. ماجد راغب، القانون الإداري، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999).
- 22- الحلو، د. ماجد راغب، النظم السياسية والقانون الدستوري، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: منشأة المعارف، 2005).
- 23- حمادي، د. شمران، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط1، (بغداد - العراق: مطبعة السلام، 1972).
- 24- حنفي، د. عبدالله، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، دراسة مقارنة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2007).
- 25- خاطر، د. شريف يوسف، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2008-2009).
- 26- خليل، د. علي عبد الفتاح محمد، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2002).
- 27- الخوري، د. يوسف سعد الله، مجموعة القانون الإداري، ج1، المرافق العامة وحقوق الإنسان، ط1، (بيروت - لبنان: المنشورات الحقوقية صادر، 1996).
- 28- الخوري، د. يوسف سعد الله، مجموعة القانون الإداري، ج5، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأول، ط1، (بيروت - لبنان: المنشورات الحقوقية صادر، 2004).
- 29- الخوري، د. يوسف سعد الله، مجموعة القانون الإداري، ج6، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، الموظف العام واجباته ومسؤوليته حقوقه - نهاية خدمته، ط1، (بيروت - لبنان: المنشورات الحقوقية صادر، 2004).
- 30- درويش، د. إبراهيم، النظام السياسي، ط3، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1978).
- 31- درويش، د. عبد الكريم، وآخرون، أصول الإدارة العامة، ط2، (القاهرة - مصر: مكتبة الأنجلو المصرية، 1972).
- 32- دسوقي، د. رأفت، الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2010).

- 33- الدسوقي، د.محمد عبد الرحمن، شغل الوظيفة العامة في ضوء المتغيرات المعاصرة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2009).
- 34- رأفت، د.وحيد، وآخرون، القانون الدستوري، (القاهرة - مصر: المطبعة العصرية، 1937).
- 35- رباط، د.إدمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة، ج2، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات دار العلم للملايين، 1971).
- 36- رسلان، د.أنور أحمد، الوظيفة العامة، (القاهرة - مصر: مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 2000).
- 37- الزيات، د.طارق حسن، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1998).
- 38- زين الدين، بلال أمين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، ط1، (الإسكندرية - مصر: دار الفكر الجامعي، 2010).
- 39- سعيان، د.أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بلا طبعة، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008).
- 40- الشاوي، د.منذر، القانون الدستوري (نظريه الدولة)، (بغداد - العراق: منشورات مركز البحوث القانونية (3)، وزارة العدل، 1988).
- 41- الشراقوي، د.سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، ج1، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1982).
- 42- شريف، د.أيمن محمد، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2005).
- 43- صادق، د.حازم، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2009).
- 44- الطباخ، شريف، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، بلا طبعة، (المنصورة - مصر: دار الفكر والقانون، 2010).
- 45- الطراونة، د.مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، (عمان - الأردن: مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2009).

- 46- الطماوي، د.سلمان محمد، *الوجيز في القانون الإداري*، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1966).
- 47- الطماوي، د.سلمان محمد، *مبادئ القانون الإداري طبقاً لأخر تطورات التشريع والقضاء*، ط4، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1961).
- 48- الطماوي، د.سليمان محمد، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1988).
- 49- الطماوي، د.سليمان، *الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة*، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1975).
- 50- العاني، د.إحسان محمد شفيق، *الأنظمة السياسية المقارنة*، بلا طبعة، (بغداد - العراق: مطبعة المعارف، 1980).
- 51- عبد الباسط، د.محمد فؤاد، *القانون الإداري*، ط1، (الإسكندرية - مصر: دار الجامعة العربية الجديد، 2006).
- 52- عبد البر، د.فاروق، *دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام*، بلا طبعة، (بلا دار نشر، 1998).
- 53- عبد العال، د.صبري جلي أحمد، *ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة بين النظم الوظيفية والشريعة الإسلامية*، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2010).
- 54- عبد الله، د.عبد الغني بسيوني، *مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي*، ط2، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2001).
- 55- عبد الوهاب، د.محمد رفعت، *مبادئ وأحكام القانون الإداري*، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002).
- 56- عبد الله، د.عبد الغني بسيوني، *النظم السياسية والقانون الدستوري - الدولة - الحكومة - الحقوق والحريات العامة - المبادئ العامة للقانون الدستوري - الدستور اللبناني*، (القاهرة - مصر: الدار الجامعية، 1986).
- 57- العبودي، د.عثمان سلمان غيلان، *أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة قانونية في الاطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكيتها*، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2011).

- 58- العبودي، د. عثمان سلمان غيلان، النظام التأديبي لموظفي الدولة، ط3، (بغداد - العراق: مكتبة السنهوري، 2009).
- 59- العبودي، د. عثمان سلمان غيلان، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في ضوء القانون والفقهاء والقضاء، ط2، (بغداد - العراق: موسوعة القوانين العراقية، 2012).
- 60- العبودي، د. عثمان سلمان غيلان، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط1، (بغداد - العراق: مطبعة الكتاب، 2011).
- 61- عثمان، د. حسين عثمان محمد، أصول القانون الإداري، ط2، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2006).
- 62- عثمان، د. محمد مختار محمد، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، ط1، (القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 1973).
- 63- العجارمة، د. نواف العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ط1، (عمان - الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007).
- 64- عجيله، د. عصام أحمد، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، إدارياً - تأديباً - جنائياً - مدنياً، مقارنة بالشريعة الإسلامية، (القاهرة - مصر: عالم الكتب، 2009).
- 65- العربي، د. السيد عبد الحميد محمد، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، بلا طبعة، (بلا دار نشر، 2003).
- 66- غافل، د. سعيد علي، الإضراب الوظيفي، دراسة مقارنة، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات زين الحقوقية، 2015).
- 67- فرحات، د. فوزت، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري - نشاط الإدارة، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2004).
- 68- فكري، د. فتحي، الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1994).
- 69- فكري، د. فتحي، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1989).
- 70- فكري، د. فتحي، وجيز القانون البرلماني في مصر، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2006).

- 71- فهمي، د.مصطفى أبو زيد، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، (الإسكندرية - مصر: دار المطبوعات الجامعية، 1999).
- 72- فهمي، د.مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري الأساس الفني لبناء القانون الإداري - الإدارة المركزية - الإدارة المحلية - الضبط الإداري - نظرية المرفق العام - الموظفين العاملين - الأموال العامة - السلطة العامة، ج1، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: دار المطبوعات الجامعة، 2000).
- 73- فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام البرلماني في لبنان، ط1، (بيروت - لبنان: الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، 1969).
- 74- فؤاد، د.عادل أحمد، الحيدة كضمان من ظمّانات التأديب في الوظيفة العامة، في ضوء القانون الوضعي والفقّه الإسلامي دراسة تحليلية وفق أحداث مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا، ط1، (الإسكندرية - مصر: دار الفكر الجامعي، 2015).
- 75- قطيش، عبد اللطيف، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، دراسة نقدية، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013).
- 76- قمر، د.حسني، الحماية الجنائية للحقوق السياسية، دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والمصري، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، 2006).
- 77- القيسي، المحامي عبد القادر، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، بلا طبعة، (بغداد - العراق: شركة العاتك لصناعة الكتب، 2012).
- 78- القيسي، د.أعياد حمود، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2004).
- 79- القيسي، د.محي الدين، القانون الإداري العام، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007).
- 80- كاظم، رجاء جواد، حدود طاعة الموظف العام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2005).
- 81- كامل، د.نبيلة عبد الحلیم، الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الإداري، ط2، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1996).

- 82- كنعان، د.نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، ط1، (عمان - الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010).
- 83- المجذوب، د.طارق، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2005).
- 84- المجذوب، د.محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط4، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002).
- 85- محارب، د.علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، ط1، (عمان - الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004).
- 86- محمد، د.بدوي عبد العليم سيد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، ط1، (القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 2006).
- 87- مصطفى، د.عبد المنعم فهمي، عمال الإدارة وحرية الرأي، بلا طبعة، (القاهرة - مصر: دار الثقافة، 1977).
- 88- نجا، د.مهابة، القانون الإداري العام، ط1، (طرابلس - لبنان: دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، 1990).
- 89- نخلة، المحامي موريس، الحريات، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 1999).
- 90- نخلة، المحامي موريس، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج1، ط1، (بيروت - لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2004).
- 91- النهري، د.مجدي مدحت، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، بلا طبعة، (المنصورة - مصر: مكتبة الجلاء الحديثة، 2001).
- 92- ياقوت، اللواء محمد ماجد، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، بلا طبعة، (الإسكندرية - مصر: منشأة المعارف، 2006).
- 93- يكن، د.زهدي، كتاب القانون الإداري، (صيدا - لبنان: المكتبة العصرية، 1980).



### ثالثاً: الكتب المترجمة:

- 1- دوفرجيه، موريس، الأحزاب السياسية، ترجمة: علي مقلد، عبد الحسن سعد، (بيروت - لبنان: دار النهار للنشر، 1972).

### رابعاً: رسائل الدبلوم والماجستير والأطاريح:

#### أ - رسائل الدبلوم

- 1- الدرجاني، مونيك، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، رسالة دبلوم، (بيروت - لبنان: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، 2015).
- 2- دروبي، أحمد موسى، وضع ودور الأحزاب اللبنانية في الحياة السياسية والبرلمانية، رسالة دبلوم، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2005).

#### ب - رسائل الماجستير

- 1- جموعي، بن التركي، الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة محمد خضير سبكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014).
- 2- الحجامي، أمين رحيم، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (بابل - العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2014).
- 3- الحديثي، شفيق عبد المجيد، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: جامعة بغداد، كلية الحقوق، 1975).
- 4- الحسيني، مازن محمد طاهر محمد حسين، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة في العراق، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2015).
- 5- الدباغ، رباب خليل إبراهيم، نطاق التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2007).
- 6- الدريبي، محمد نجم جلاب، حرية الموظف في التعبير عن الرأي، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: الجامعة المستنصرية، كلية القانون، 2013).
- 7- رضيو، عبدالله جبار، التنظيم الدستوري والقانوني للقيود الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية في العراق، رسالة ماجستير، (البصرة - العراق: جامعة البصرة، كلية القانون، 2016).

- 8- الزهراء، فيرم فاطمة، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، (الجزائر- جامعة الجزائر: كلية الحقوق ، 2004).
- 9- سفر، سامر حميد، الأحزاب السياسية في العراق، رسالة ماجستير، (الكوفة - العراق: جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، 2011).
- 10- صمد، د.حسين شعلان، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، (بابل - العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2012).
- 11- العتبي، محمد كاظم محمد، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2015).
- 12- العيساوي، حسين وحيد عبود، الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة 2005، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (الكوفة - العراق: جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، 2012).
- 13- غيدان، ارتقاء محمد باقر، التنظيم الدستوري للحقوق السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، دراسة مقارنه، رسالة ماجستير، ( البصرة - العراق: جامعة البصرة، كلية القانون، 2013).
- 14- مهدي، عدنان صالح، مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2014).
- 15- ميخا، سفيان إبراهيم، طرق اختيار الموظفين، رسالة ماجستير، (بغداد - العراق: جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2007).
- 16- ناهي، كريم عوض، أثر واجبات الموظف العام في ممارسة الحريات السياسية، رسالة ماجستير، (الكوفة - العراق: معهد العلمين للدراسات العليا، قسم القانون، 2016).
- 17- ياسين، مصطفى أحمد، الاستثناءات على مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة في القانون الفرنسي واللبناني، رسالة ماجستير، (خلدة - لبنان: الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2013).

## ج - الأطاريح الجامعية

- 1- الجبوري، نجيب خلف أحمد، الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، (بغداد - العراق: جامعة بغداد، كلية القانون، 1991).
- 2- الريدي، إبراهيم درويش، الإدارة والحكومة في مصر ووسائل رفع كفاءتها الانتخابية، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1956).
- 3- السبكي، فرحات محمد فهمي، الضبط الإداري والحياد الوظيفي، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: أكاديمية الشرطة، كلية الدراسات العليا، 2002).
- 4- سكر، حسين محمد، حرية الاجتماع، أطروحة دكتوراه، (بغداد - العراق: جامعة النهريين، كلية الحقوق، 2006).
- 5- فايز، محمود عبد المنعم، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 2004).
- 6- فهمي، عصام أبو بكر، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعة أسيوط، كلية الحقوق، 2008).
- 7- قدوري، تغريد محمد، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (بيروت - لبنان: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، 2011).
- 8- كرج، محمد أحمد يحيى، حقوق وحرقات الموظف العام، أطروحة دكتوراه، (بيروت - لبنان: جامعة بيروت العربية، كلية الحقوق، 2002).
- 9- محمود، زهور عبد الوهاب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (الإسكندرية - مصر: جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 1983).
- 10- الملط، د.محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، (القاهرة - مصر: جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1967).
- 11- النجفي، مصطفى سالم مصطفى، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (الموصل - العراق: جامعة الموصل، كلية القانون، 2004).

## خامساً: البحوث المنشورة

- 1- البديري، د.إسماعيل صعصاع، "التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية"، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد (13)، السنة (5)، الكوفة - العراق، 2012.
- 2- جمعة، رشا جواد، "مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ضمن تطبيقات القضاء الإداري"، بحث منشور في مجلة كلية القانون، العدد 14/13، المجلد4، الجامعة المستنصرية، بغداد - العراق، 2011.
- 3- الحردان، د.عواد عباس، "حق المشاركة السياسية"، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد السادس، الأنبار - العراق، 2012.
- 4- خضر، مرتضى أحمد، "ظاهرة تعدد الأحزاب في العراق وموقفها من الاتفاقيات الثلاثة، رؤية سياسية إعلامية"، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، العدد (23)، السنة (6)، جامعة تكريت، تكريت - العراق، 2014.
- 5- الدماصي، د.محمد السيد، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي (حق إبداء الرأي)"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد (1)، السنة(16)، بيروت - لبنان، 1997.
- 6- الشاوي، د.منذر، "إشكالية الوظيفة العامة في العراق"، منشورات الدولة، العدد الرابع، بغداد، العراق، 2003.
- 7- الشريف، د.عزيزة، "مبدأ الحياد الوظيفي"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة (23)، القاهرة - مصر، 1982.
- 8- شطناوي، د.علي خطار، "حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي"، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد العاشر، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 1996.
- 9- الطبطبائي، د.عادل، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة العاشرة، جامعة الكويت، الكويت، 1986.
- 10- عبدالعال، د.محمد حسنين، "الحريات السياسية للموظف العام"، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد المئوي، القاهرة - مصر، 1989.

- 11- عصفور، سعد، "مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر"، بحث منشور في مجلة المحاماة، العددان الخامس والسادس، السنة السادسة والخمسون، القاهرة - مصر، 1976.
- 12- القيسي، د.حنان محمد، "دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق"، بحث منشور في مجلة كلية القانون، العدد (14/13)، المجلد (4)، الجامعة المستنصرية، بغداد، العراق، 2011.
- 13- محسن، د.محمد عباس، "الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية، مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي"، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (5) السنة (5)، العدد (17)، تكريت - العراق، 2013.
- 14- محمود، منجد منصور، "مساهمة في الحزب السياسي الجذور والآثار"، بحث منشور في مجلة كلية القانون، العدد (10)، المجلد (3)، الجامعة المستنصرية، بغداد - العراق، 2010.
- 15- موسكيلي، د.ميشيل، "في التعارض بين عضوية البرلمان والوظائف العامة والخاصة"، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، العدد (1)، السنة (11)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة - مصر، 1941.

#### سادساً: المجالات

- 1- "آراء واجتهادات حول الوظيفة العامة"، مجلة مجلس الخدمة المدنية، المجلد الأول، بيروت - لبنان، 2010، 2012، 2011.
- 2- مجلة القانون العام لسنة 1909، فرنسا.
- 3- مجموعة أحكام مجلس الدولة، فرنسا.
- 4- مجلة القضاء الإداري، العدد 15، المجلد 2، بيروت - لبنان، 2003.
- 5- مجلة القضاء الإداري، العدد 17، المجلد الثاني، بيروت - لبنان، 2005.
- 6- مجموعة مجلس الدولة لسنة 2007، بغداد - العراق.

#### سابعاً: الدساتير

- 1- الدستور الفرنسي لسنة - 1958 المعدل.
- 2- الدستور المصري لسنة - 1923 الملغى.

- 3- الدستور المصري لسنة - 1971 الملغى.
- 4- الدستور المصري لسنة - 2012 الملغى.
- 5- الدستور المصري لسنة - 2014.
- 6- الدستور اللبناني لسنة - 1926 المعدل.
- 7- الدستور العراقي لسنة - 1970 الملغى.
- 8- الدستور العراقي لسنة - 2005 النافذ.

### ثامناً: القوانين

#### أ - الفرنسي

- 1- قانون السلطة القضائية لسنة 1958.
- 2 - قانون الانتخابات رقم (75-1329) لسنة 1975 المعدل.
- 3- قانون حقوق والتزامات الموظفين رقم (634) لسنة 1983.
- 4- نظام التوظيف العام لسنة 1983.

#### ب - اللبناني

- 1- قانون الجمعيات لسنة 1909 المعدل.
- 2- قانون العقوبات رقم (340) لسنة 1943 المعدل.
- 4- قانون العمل لسنة 1946 المعدل.
- 5- نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (112) لسنة 1959 المعدل.

- 6- قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي رقم (26) لسنة 1960 المعدل.
- 7- قانون الإثراء غير مشروع رقم (154) لسنة 1999 المعدل.
- 8- قانون الانتخابية النيابية رقم (171) لسنة 2000 المعدل.
- 9- قانون الانتخابات النيابية رقم (25) لسنة 2008 المعدل.

#### ج - العراقي

- 1- قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 الملغى.
- 2- قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 الملغى.
- 3- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

- 4- قانون السلطة القضائية رقم (26) لسنة 1963 الملغى.
- 5- قانون الخدمة العسكرية رقم (65) لسنة 1969 الملغى.
- 6- قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
- 7- قانون الحزب القائد رقم (142) لسنة 1974 الملغى.
- 8- قانون الادعاء العام رقم (159) لسنة 1979 المعدل.
- 9- قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل.
- 10- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
- 11- قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991 الملغى.
- 12- قانون المفصولين السياسيين رقم (24) لسنة 2005 المعدل.
- 13- قانون مؤسسة الشهداء رقم (2) لسنة 2006 المعدل.
- 14- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل.
- 15- قانون المحافظات غير منتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل.
- 16- قانون مجلس الخدمة العام الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 المعدل.
- 17- قانون انتخابات مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 النافذ.
- 18- قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 النافذ.
- 19- قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 النافذ.
- 20- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الملغى.

#### د - المصري

- 1- قانون موظفي الدولة رقم (210) لسنة 1951 الملغى.
- 2- قانون السلطة القضائية رقم (46) لسنة 1972 المعدل.
- 3- قانون مجلس الشعب رقم (38) لسنة 1972 المعدل.
- 4- قانون الأحزاب رقم (40) لسنة 1977 المعدل.
- 5- قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979 المعدل.
- 6- قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم (45) لسنة 1982 المعدل.
- 7- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1987 المعدل.
- 8- قانون مجلس النواب رقم (46) لسنة 2014 النافذ.

## تاسعاً: الأنظمة والتعليمات

- 1- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.
- 2- تعليمات قواعد السلوك المرفقة بتعليمات قواعد السلوك الوظيفي.
- 3- تعليمات إجراءات التسجيل الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

## عاشراً: أحكام وقرارات

### أ- فرنسا

- 1- قرار مجلس شورى الدولة الفرنسي رقم (826)، تاريخ 7 / 8 / 1909.

### ب- لبنان

- 1- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (206)، تاريخ 27/5/1970.
- 2- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (76)، تاريخ 14/7/1972.
- 3- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (29)، تاريخ 18/4/2000.
- 4- قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (654)، تاريخ 11/7/2002.

### ج- العراق

- 1- قرار مجلس شورى الدولة العراقي رقم (4)، تاريخ 14/1/2007.
- 2- قرار محكمة الموظفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) رقم (179)، تاريخ 24 / 2009/6.

## حادي عشر: الاتفاقيات

- 1- الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789.
- 2- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948.
- 3- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام 1976.

## ثاني عشر: المواقع الإلكترونية

- 1- النجار، رمزي، "المساواة في الوظيفة العامة"، 2015/4/13، على الرابط:

<https://pulpit.alwatanvoice.com>



- 1- Marcel, Piquemal, "le fonctionnaire devoirs et obligations", tome2, revue et augmentée Paris, Berger-Levrault, Paris – France, 1979.

## الفهرس

أ	الآية.....
ب	الشكر والتقدير .....
1	المقدمة .....
5	الفصل الأول: مفهوم الحياد السياسي .....
6	المبحث الأول: تعريف الحياد السياسي وبيان خصائصه .....
8	المطلب الأول: تعريف الحياد السياسي.....
9	الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي.....
13	الفرع الثاني: موقف التشريعات من تعريف الحياد السياسي.....
20	المطلب الثاني: خصائص الحياد السياسي.....
21	الفرع الأول: الحياد واجب مستمر .....
24	الفرع الثاني: الحياد واجب عام ومتغير .....
30	المبحث الثاني: نطاق التزام الموظف بالحياد السياسي.....
30	المطلب الأول: النطاق الشخصي للحياد السياسي.....
31	الفرع الأول: تحديد مفهوم الموظف العام .....
38	الفرع الثاني: العوامل المخففة من درجة الالتزام بواجب الحياد .....
43	المطلب الثاني: النطاق الموضوعي للحياد السياسي.....
43	الفرع الأول: الولاء السياسي.....
47	الفرع الثاني: قيود حرية الموظف بممارسة بعض الحقوق والحريات .....
57	الفصل الثاني: ضمانات التزام الموظف بالحياد السياسي.....
57	المبحث الأول: الضمانات المتعلقة بالتنظيم السياسي للدولة .....
58	المطلب الأول: الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية.....
58	الفرع الأول: منع الازدواج الوظيفي بين السلطة التشريعية والتنفيذية.....

66.....	الفرع الثاني: أثر الازدواج الوظيفي على الحياد السياسي
72.....	المطلب الثاني: تحقيق التوازن بين الانتماء الحزبي والحياد السياسي
72.....	الفرع الأول: حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية
	الفرع الثاني: مظاهر الموازنة بين الحياد الوظيفي والحق في الانتماء للأحزاب السياسية
79.....	السياسية
84.....	المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بالوظيفة العامة
84.....	المطلب الأول: مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
85.....	الفرع الأول: مضمون مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
92.....	الفرع الثاني: أثر المساواة في تولي الوظائف العامة على الحياد السياسي
100 .....	المطلب الثاني: التزام الموظف بواجب الطاعة
100 .....	الفرع الأول: مضمون التزام الموظف بواجب الطاعة
107 .....	الفرع الثاني: حدود واجب الطاعة وأثره على الحياد السياسي
112.....	الخاتمة
115.....	Abstract
116.....	المراجع
132.....	الفهرس