حق الموظف بالانتماء للأحزاب السياسية – دراسة مقارنة –

The employee's right to belong to political parties

- Comparative study -

م.م. علي دوحي عذافة **Ali Doohee OdhafA**

كلية القانون/ جامعة ميسان **College of Law / University of Maysan**

الملخص

إن الموظف هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى الهيئات الإقليمية أو إحدى المؤسسات العامة الإدارية، ويعد أداتها لتنفيذ ما أنيط بها من واجبات لتحقيق المصلحة العامة، لذا يجب على الموظف العام التجرد عن كل الأهواء والمصالح الشخصية عندما يمارس الوظيفة العامة وهو بذلك يجسد أخلاقية مهمة من أخلاقيات الوظيفة العامة، حيث حرص المشرع على تقنينها بشكل صريح، وأن حق الموظف بالانتماء للأحزاب السياسية يواجه تحديات عدة لعل من أهمها محاولة الأحزاب السياسية التدخل في عمل الموظف العام وإجباره على تنفيذ سياساتها التي تخدم مصالحها لا المصلحة العامة كما أن ضعف البناء القانوني الذي يحدد واجبات الموظف وحقوقه يجعله عرضه للضغوط السياسية فضلاً عن عدم وجود آطر قانونية سليمة لاختيار الموظف العام.

The employee is the person who is entrusted with work in the service of a public utility run by the state, one of the regional bodies, or one of the public administrative institutions, and he prepares its tool for the implementation of the duties entrusted to it to achieve the public interest. As such, it embodies an important ethic of public office ethics, according to the legislator, to explicitly legalize it, and that the employee's right to belong to political parties faces several challenges, perhaps the most important of which is the attempt by political parties to interfere in the work of the public employee and force him to implement their policies that serve their interests, not the public interest. The legal framework that

defines the duties and rights of the employee makes him vulnerable to political pressures, as well as the absence of sound legal frameworks for choosing a public employee .

المقدمة

إنَّ دراسة موضوع حق الموظف بالانتماء للأحزاب السياسية 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.

إن 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، إن هذهِ الوظيفة العامة التي عبرّ 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، وحق الموظف بالانتماء للأحزاب السياسية يفرض عليه 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.

أولاً: أهمية الموضوع

تكمن أهمية الخوض في هذا الموضوع من خلال تمتع المواطن العراقي في ظل الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥ بجملة من الحقوق والحريات من ضمنها حقه بالانتماء للأحزاب السياسية وحرية التعبير عن

الرأي بصورها كافة، ولا شك أن 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.

ثانياً: إشكالية الدراسة

إن 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 ٢٠٠٣، ومن ثم لم تكن هنالك رؤية محدده للمشرع العراقي في تدعيم مبدأ حيادية الموظف العام كما أغفل عن ذكرها قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل خلافاً لما استقر عليه في أغلب النظم السياسية، وتظهر اشكالية الدراسة كذلك من خلال التساؤل هل يستطيع الموظف التمتع بكافة الحقوق السياسية بنفس الشروط التي يتمتع بها المواطنون، أم توجد هناك قيود خاصة.

ثالثاً: نطاق الدراسة

اعتمدنا في كتابة هذه البحث على المنهج التحليلي القائم على أساس تحليل النصوص القانونية ونقدها لمعرفة مدى استجابتها للواقع الوظيفي، والأسلوب 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.

رابعاً: خطة الدراسة

ومن أجل توضيح الموضوع الآنف الذكر جاءت الدراسة مقسمة إلى مبحثين، بحيث نتناول في المبحث الأول، دراسة تحديد مفهوم الموظف العام، ويتضمن مطلبين، الأول، لدراسة تعريف الموظف العام، والثاني لدراسة حق الموظف بالانتماء للأحزاب السياسية، أما المبحث الثاني، لدراسة التوازن بين الانتماء الحزبي والحياد السياسي، ويتضمن مطلبين، الأول، لدراسة واجبات الموظف العام المنتمي حزبياً، والثاني لدراسة الموازنة بين الحياد الوظيفي والحق في الانتماء للأحزاب السياسية.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

تعتبر الإدارة مجموعة من الموظفين، لذا يعد الموظف العام وسيلة الدولة لممارسة نشاطها فالدولة لا تتصرف إلا من خلال موظفيها و خاصة بعد أن تخلت عن فكرة الدولة الحارسة فلم تعد واجباتها مقصورة على الرقابة من الأفعال الضارة أو الرقابة على تصرفات الأفراد ، أو المحافظة على النظام الاجتماعي ، بل ولجت في كافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لذلك فان نجاح الادارة في مهمتها وأنشطتها هو من خلال الاعتماد على الموظف الذي يعمل بأسم ولحساب الادارة، وبالتالي لابد من تنظيم المركز القانوني للموظف، والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة، لذا نجد قانون الخدمة المدنية قد اعطا للموظف أهمية كبيرة، باعتبار نجاح الإدارة في أداء وظيفتها وخدمتها للجمهور يتوقف على نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم واحساسهم بالمسؤولية ومتطلبات خدمة المصلحة العامة.

لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول، لدراسة تعريف الموظف العام ، والثاني لدراسة الاحزاب السياسية وحق الموظف في الانتماء اليها.

المطلب الأوَّل

تعريف الموظف العام

تباشر الادارة مهمتها وأنشطتها بواسطة أشخاص آدميين يعملون باسمها ولحسابها وتنظم مراكزهم المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث أن نجاح الإدارة في أداء عملها وتقديم الخدمات الجيدة يعتمد بالدرجة الاولى على نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم وإحساسهم بالمسؤولية وخدمة المصلحة العامة، وأن الأشخاص الإدارية وأن كانوا يتمتعون بالشخصية القانونية، لا يستطيعون القيام بوظائفهم إلاّ بواسطة أشخاص بشرية هم عمال الإدارة والموظفين العموميين، لذلك يمكن اعتبار الموظف العنصر الأساس ويد الإدارة في تنظيم شؤونها والسير في نشاطها ضمن أجهزتها العامة، وهو يمثل العنصر الرئيسي للنشاط الإداري في الدولة ومن جهة اخرى يعتبر الوجه الآخر للدولة[1].

لذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين، الاول لتعريف الموظف في التشريعات المقارنة، والثاني لتعريف الموظف في التشريع العراقي.

الفرع الاول

تعريف الموظف في التشريعات المقارنة

ان معظم التشريعات المقارنة لم ترد تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري .واكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معني الموظف العام في مجال تطبيقها، فنجد في نظام الموظفين الفرنسي نصت المادة الأولى على أن " هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وبالتالي ان المشرع الفرنسي لم يعرف الموظف وانما ترك أمر تعريف الموظف العام للفقه والقضاء، وإنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسرى عليهم أحكام تلك التشريعات .

.أما على صعيد الفقه والقضاء فقد عرف الأستاذ " هوريو *Hauriou* "الموظفين العامين بأنهم " كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى "، وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف هو " كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام " واشترط المجلس أن يكون المرفق العام إدارياً[٢].

اما المشرع الاردني فقد عرف الموظف في نظام الخدمة المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ في المادة الثانية بانه (الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة او موازنة احدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى اجرا يومياً[٣].

اما بالنسبة للمشرع المصري لم يرد في التشريعات الإدارية المتعاقبة تعريف محدد للموظف العام بل استخدم المشرع تعبير موحد للموظف العام لكي يدل على من يشغل وظيفة عامة وتسري عليه أحكامه، إلى أن صدر مؤخرا قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٥ والذي عرف الموظف العام بأنه" كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة. "

أما قانون العقوبات المصري فقد عرف الموظف العام بأنه " كل شخص يباشر طبقاً للقانون جزءاً من اختصاصات الدولة أو قدراً من السلطة العامة سواء كان مأجوراً أم غير مأجوراً وسواء كان موظفاً بصفة دائمة أو مؤقتة"[٤].

أما فيما يخص لبنان المشرع اللبناني فقد نص المرسوم الاشتراعي الخاص بالموظفين العموميين رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ على ثلاث فئات من العاملين الخاضعين لأحكامه، الفئة الأولى: الموظفون الدائمون، الفئة الثانية: الموظفون المؤقتون، الفئة الثالثة: الأجراء، والموظف الدائم هو: "من ولي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحددها القانون، سواء خضع لشرعية التقاعد أم لم يخضع" ، أما الموظف المؤقت هو الذي: "ولى وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض"، أي أن وظيفته غير مدرجة في وظائف الملاك الدائم، ولا يوجد لها اعتماد مالي محدد في الملاك، وإنما يتم تمويلها بقواعد وإجراءات خاصة[٥]،

اما الموظفين المؤقتين فان القضاء اللبناني لم يدخلهم ضمن الموظفين العموميين بسبب أن الموظفين المؤقتين لا يعتبرون من الموظفين الرسميين، وذلك بسبب ان الطابع المؤقت لعملهم لا يتناسب مع الملاك دائم[٦] ، أما المشرع اللبناني فقد اعتبر الموظف المؤقت موظفاً عاماً كالموظف الدائم، ويخضع لأحكام المرسوم الاشتراعي[٧].

الفرع الثاني

تعريف الموظف في التشريع العراقي

لقد عرف المشرع العراقي الموظف العام في قانون الخدمة المدنية وقوانين الانضباط، اذ عرفه في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، اذ نصت المادة الثانية منه على انه (الموظف – كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين)[٨]، اما في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ فقد عرفت (الفقرة ثالثا / المادة الاولى) منه الموظف بانه " كل شخص عهدت اليه وظيفة داخلة في ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة"[٩].

على الرغم من قيام المُشرِّع العراقي بتعريف الموظف العام الا ان ذلك لم يمنع الفقه من العمل على تقديم تعريف للموظف العام اذ عرفه الدكتور شاب توما منصور بقوله " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلة

في الملاك الدائم للمرفق العام" [١٠]، اما الدكتور ماهر صالح الجبوري يعرف الموظف هو "الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة او القطاع العام " [١١].

كذلك كان هناك دور للقضاء العراقي نصيب في تعريف الموظف العام، فقد اعطى وبموجب الفتوى المرقمة ٩٦ في ١٩٥٩/٥/٦ مفهوما واسعا للموظف العام اذ جاء في تلك الفتوى : " ان كلمة موظف في اي قانون وردت، سواء كان هذا الموظف في دوائر الحكومة او المصالح الملحقة بها ، هي من الشمول بحيث تتناول اي شخص يقوم بأي عمل من اعمال الحكومة او المصالح الملحقة بها دون التقيد بأي اعتبار يتعلق بالتسمية او الصفة، لهذا فان أي شخص يقوم باي عمل من هذا القبيل، يدخل ضمن مدلول كلمة الموظف، الا اذا ورد لهذه الكلمة تعريف خاص لأغراض القانون الذي عرفت به "[١٢].

ومن خلال ما تقدم يلاحظ ان المُشرِّع العراقي وفي قوانين الوظيفة العامة وقوانين الانضباط كان حريصاً على وضع تعريف لمفهوم الموظف العام من خلال تقديم تحديد قانوني له، وكذلك الحال بالنسبة الى فقه القانون الاداري، انه وعلى الرغم من قيام المشرع بتقديم تعريفا لمفهوم الموظف العام الا ان هذا الفقه حرص هو الاخر على ان يعطي تعريفا لمفهوم الموظف، لذلك يعتبر الموظف العام هو العنصر الرئيسي او الأساس الذي يقوم عليه الأداء الوظيفي للدولة، وبالتالي فان معظم الدول تعلق اماالاً على موظفيها وتوليهم رعايتها واهتمامها من أجل ضمان سير مرافقها العامة بانتظام، وعليه فان واجب الحياد يسري على جميع العاملين لمصلحة الدولة سواء أكانوا موظفين دائمين أم متقاعدين بوظائف مؤقته أم مكلفين بخدمة عامة.

وعليه فان فقهاء القانون الإداري العام والنظام الوظيفي يجمعون على وجود صلة وثيقة بين السياسة والإدارات العامة باعتبار ان الادارة تشكل الأداة الأساسية لتنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل السلطات ولابد لأي نظام سياسي بغض النظر عن طبيعته من الاعتماد على الجهاز الإداري، وأن هذه الصلة ترجع إلى عصور قديمة حيث كان الموظفون الأداة التنفيذية الطيعة بيد السياسيين[١٣]، وأن الإدارة هي مرأة تعكس صورة النظام السياسي في الدولة، فكل خلل يصيب النظام السياسي تمتد أثاره إلى أجهزة الإدارة[١٤].

ثم بعد ذلك أتجه الكثير من علماء السياسة التقليديين وجانباً كبيراً من معاصريهم من الذين بحثوا في الإدارة العامة نحو فكرة فصل السياسة عن الإدارة العامة واعتبار كل منهما ميداناً مستقلاً، وقد تركت السياسة أثار 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[١٥]، ونرى أنه لم يتم التوصل بعد إلى تحيد 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 ترابط الهيئات يجعلها تؤثر في بعضها وتتأثر ببعضها البعض مما يصعب إبعاد رجل الإدارة عن السياسة.

المطلب الثاني

الحق في الانتماء للأحزاب السياسية

يبرز حق الموظف في الانتماء الى الاحزاب السياسية في ممارسته لذلك الحق وحضوره الفعال في الوسط الاداري والسياسي الذي يحيا فيه، وان معظم الدول تختلف في إعطاء الحق للموظف العام للانتماء إلى الأحزاب فهناك دول تفرض على موظفيها الانتماء إلى الحزب السياسي الحاكم وأخرى تحظر عليه ذلك مطلقا وبعض الدول تقف موقفا وسطا بين هذين الاتجاهين، ولكل دولة اتجاه وفلسفة خاصة بها[١٦].

وان حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية يتقيد بمقتضى واجب الطاعة الوظيفي، حيث تتمثل الاهمية العملية بضرورة التزام الموظف بواجب الطاعة لتنفيذ سياسة الحكومة القائمة ومن ثم حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد في المجتمع ، مما يجعل من التزام الموظف بحدود واجب الطاعة قيدا حقيقيا على ممارسة الديمقراطية التي تتسع قاعدتها بعدد المشاركين في الحياة السياسية من الموظفين، فضلا عن اتجاه النظم الحديثة نحو التعددية الحزبية التي بداة معها تثور اهمية ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية ولاسيما حقه بالانتماء الى الاحزاب السياسية[١٧]، لذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين، الاول لتعريف الاحزاب السياسية والقيود الوارد على حق الانتماء، وفي الثاني نتكلم على ممارسة الموظف لحق في الانتماء.

الفرع الاول

تعريف الاحزاب السياسية والاستثناءات الواردة على حق الانتماء

ان الاحزاب السياسية تعتبر من اهم مؤسسات اي نظام سياسي موجود وكذلك هي من اهم الوسائل التي يلجا اليها الافراد عند الترشيح، وهناك الكثير من الدساتير التي تناولت تنظيم الاحزاب السياسية، ومنها الدستور العراقي الذي نص على حرية تأسيس الاحزاب وممارسة هذا الحق من قبل الافراد، فالنظام السياسي يعتبر الاساس او القاعدة التي تبنى عليها الاحزاب السياسية والتي تعتبر امرا لابد منه لغرض ممارسة السلطة[١٨].

هذا ويعتبر الحق في انشاء الأحزاب والجمعيات السياسية أو التمثيل 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 حكما أقرب إلى الصحة، وهي تعتبر همزة الوصل بين الحكام والمحكومين[١٩] ، فقد عرف المشرع الفرنسي الحزب السياسي بأنه: "اجتماع رجال يعتنقون العقيدة السياسية نفسها"، أما المشرع المصري فقد عرف الحزب السياسي: "هو كل جماعة منظمة مشتركة تعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم"، 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" [٢٠]، او يعرف الحزب السياسي بأنه تنظيم دائم يتم على المستوى القومي والمحلي ويسعى للحصول على مساندة شعبية بهدف الوصول الى دفة السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة[٢١]، ويرى البعض الآخر أنَّ الحزب السياسي بصفة أساسية جماعة متحدة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالسلطة بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين يشمل بين طياته أغراضاً اجتماعيةً واقتصاديةً، والأحزاب بهذا المعنى ذات أهمية بالغة في الدول الديمقراطية[٢٢].

اما بالنسبة للأحزاب السياسية المشروعة، وهي التي يقصد بها الاحزاب التي تدين بالولاء للامة وللنظام الديمقراطي الفرنسي فقد كان يسمح للموظف بالانضمام إلى تلك الأحزاب السياسية ، 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 مقرراً أن الإدارة لا تستطيع

استبعاد أحد المرشحين بسبب آرائه السياسية فقط وإلاّ عد ذلك مخالفاً لمبدأ المساواة بين سائر الفرنسيين في تولي الوظائف العامة[٢٣].

اما فيما يخص الاستثناءات التي ترد على حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية، فهناك بض الدول تنظر الى 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، ومن ثم عليه أنْ يوجه كل مشاعره نحو المرفق الذي يعمل فيه[٢٤].

أما في فرنسا، فنجد الاجتهاد قد نص على إعطاء الموظف العام حرية التعبير عن رأيه، إلا في المقابل قد فرض مجموعة من القيود والتحفظات، إذ جاء في أحد أحكامه :إنَّ واجب الدولة في تنفيذ المرفق العام يخولها أنْ تطلب من الموظف الامتناع عن أي عمل قد يؤدي الى الشك، ليس في حياده فقط، وإنما في ولائه للنظام، بل حتى في مدى مراعاته للطاعة الواجبة لرؤسائه[٢٥]، وكذلك نجد في حكم آخر، قضى بأحقية أي أستاذ في أنْ تكون له آرائه وأسلوبه عند طرحه لمادته العلمية والدفاع عن أسلوبه وآرائه أمام طلابه، بشرط عدم ان تتحول هذه الطريقة الى طريقة اقناع اواسلوب دعائي وترويجي لعقائد أو أيدولوجيات سياسية تنتهج هذا الرأي، فمثل هذه الأمور ممنوعة وتعرض فاعلها للعقوبة المسلكية وحتى المدنية والجزائية، ومع هذا فإنَّ المشرع الفرنسي قد استثنى بعض الفئات، كالقضاة من العمل في المجال السياسي أو إبداء الآراء السياسية[٢٦].

وفي مصر نجد ان قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الملغى، قد فرض على الموظف مجموعة من القيود حيث نصت المادة(٧٧) 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" [٢٧]، ثم صدر قانون الوظيفة رقم ٤٦ لسنة١٩٦٤ والذي لم يحظر على الموظفين بالانضمام الى الاحزاب السياسية، اي انه اعطى الحرية في الانتماء، بعد ذلك صدر قانون الأحزاب السياسية المصري رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ حيث جاء في المادة (٦) على أن: "للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام القانون"، 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 القنصلي أو التجاري[٢٨].

اما في العراق كذلك هو الحال هناك بعض القيود على حرية الموظف في حرية الانتماء للأحزاب السياسية، حيث جاء في قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ في المادة (٨ فقرة٥) والتي نصت على(أنْ لا يكون من أعضاء السلطة القضائية، وهيئة النزاهة، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، ومنتسبي الجيش، وقوى الأمن الداخلي، وجهاز المخابرات والأجهزة الأمنية، وعلى من كان منتمياً إلى حزب أنْ يختار بين الاستقالة من الحزب أو الوظيفة في الجهات المذكورة آنفاً)[٢٩]، مما تقدم يتبين ان المشرع العراقي قد اتبع مسلك كل من المشرع الفرنسي والمصري في اعطا الموظف الحرية في الانتماء للأحزاب السياسية، لكن بالمقابل فرض القيود على هذا الحق والعبرة من ذلك للمحافظة على الوظيفة العامة، وكذلك كان موفقاً في استثناء بعض شراح الموظفين في الانتماء وذلك لحساسية هذه الوظائف.

الفرع الثاني

ممارسة الحق في الانتماء للأحزاب السياسية

لقد ورد ممارسة الموظف لحقه في الانتماء للأحزاب السياسية ضمن الحقوق الدستورية والاتفاقات الدولية، والتي أكدت على ضرورة احترام حقوق المواطن، ومن هذه الحقوق والحريات، حرية اعتناق الآراء السياسية للمواطنين[٣٠]. لذا فان الاحزاب السياسية تمثل أحد المظاهر الرئيسية للحريات السياسية، وذلك لان الاحزاب السياسية تقوم بدور رئيسي في توجيه الشعوب لاختيار ممثليها، وحرية تكوين الاحزاب كمبدأ دستوري تستهدف تدعيم الديمقراطية بجعل النظام السياسي يقوم على تعدد الاحزاب، ولذلك أصبحت الاحزاب السياسية ضرورة ديمقراطية، لان موافقة الشعب على الشؤون والمشروعات العامة، لا يتحقق على أحسن وجه، الا إذا وجدت جماعات منظمة تتولى توجيه الرأي العام وتوضح له مزايا المشروع المقترح، وهذه هي وظيفة الاحزاب السياسية[٣١].

"إن مشاركة الموظف في الحياة السياسية لها فاعليتها إلا أن تلك المشاركة يجب ألاّ 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 الأوَّل لنشاطه الحزبي، لأن ذلك يفقده الحياد السياسي، وأن لا يستخدم وضعه الوظيفي للدعاية أو لنشر آراء سياسية أو دينية أو فلسفية، حتى لو كان يعتنقها بصفةٌ شخصية وذلك احتراماً لمبدأ الحياد الذي يلتزم به"[٣٢].

كما ويؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل فرد في الممارسة السياسية في بلاده، وإدارة الشؤون العامة للبلاد، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً، كما يؤكد أنَّ إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، حيث أنَّ المساواة في مباشرة الحريات السياسية تقتضي إعطاء جميع الأفراد فرصاً وحقوقاً متساوية للتعبير عن آرائهم في الأمور السياسية، فالقواعد التي يتولى المشرع وضعها تنظيماً للحقوق العامة، ومنها الحقوق السياسية، يتعين أنْ لا تؤدي الى مصادرتها أو الانتقاص منها، كما يتعين ألا تخل القيود التي يفرضها المشرع في مجال هذا التنظيم بمبدأ تكافؤ الفرص، والمساواة لدى القوانين التي ينظمها الدستور، أما الموظف العام شأنه في ذلك شأن أي مواطن يستطيع ممارسة الحقوق والحريات السياسية التي كفلها الدستور، والقوانين السارية في هذا الشأن ولكن صفته كموظف عام ينتمي الى الدولة ويمثلها في نفس الوقت تفرض عليه قيوداً معينة يجب عليه مراعاتها عند ممارسته للحرية السياسية [٣٣]. ان ممارسة الموظف لحق في الانتماء للأحزاب السياسية في فرنسا لم يؤثر على شغل الوظائف العامة، حيث اعطيت الحرية السياسية للمتقدمين لشغل الوظائف الإدارية، من دون النظر الى انتماءاتهم السياسية، وعدم جواز انهاء خدمة الموظف لأية اعتبارات سياسية إلا إذا كان هذا الانضمام الى الاحزاب يهدد أمن الدولة وغير مرخصة للعمل السياسي و القانوني[٣٤].

اما في العراق كذلك هو الحال فان قانون الخدمة المدنية المرقم ٢٤ (لسنة ١٩٦٠) المعدل لم يتضمن شروط معينة تخص الالتحاق بالوظيفة العامة والتي تمنع من الانتماء الى الأحزاب السياسية أو ضرورة الانضمام الى حزب معين، لذا، فإنَّ المساواة بين المواطنين العراقيين في التمتع بالحقوق السياسية تعطي الحق لمرشحي الوظائف العامة في الانتماء لأي حزب سياسي[٣٥].

المبحث الثاني

التوازن بين الانتماء الحزبي ووجبات الموظف العام

ان الموظف العام يعتبر هو المحور الرئيسي الذي تعتمد عليه الدولة في تأدية الوظيفة العامة، اذ من خلاله تستطيع الدولة ادارة مرافقها العامة وتقديم الخدمات لجميع المواطنين وفي نفس الوقت يعتبر اداتها القانونية في التعبير عن هذا الحق، فهو يعتبر واجهتها البشرية التنفيذ نشاطها الاداري، وبالتالي فان الموظف العام قبل ان يكتسب صفته الوظيفية يعتبر مواطن في الدولة ويتمتع بكافة حقوق المواطنة في الدولة، حيث منها حقه في التمتع في المشاركة في الحياة السياسية وصنع وصياغة الاهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها في المجالات المختلفة، لذلك يحق للموظف في التعبير عن آرائه مع مراعاة القيود التي تفرض عليه وذلك للتوفيق بين ضرورة تمتعه بممارسة حقه في التعبير عن آرائه وفقا لما كفله الدستور وبين ما تفرضه عليه صفته الوظيفية من قيود عند ممارسة هذا الحق[٣٦].

لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، الأول لدراسة الحياد السياسي والتصرفات المخلة به ، والثاني لدراسة التوازن في واجبات الموظف العام .

المطلب الأول

الحياد السياسي والتصرفات المخلة به في الوظيفة العامة

يعتبر الموظف بموجب القوانين التي تنظم الوظيفة العامة يرتبط بجملة من الالتزامات ومن أهم الحياد السياسي باعتباره واجب يفرض عليه خاصة لارتباطها بالوظيفة العامة بصورة مباشرة وهي محددة بموجب نصوص قانونية ويعتبر مبدأ حياد الموظف من الالتزامات الواجب تطبيقها في كل الظروف وعلى كل الموظفين دون استثناء لذلك فإن صفة الموظف تقتضي التقيد بها للحفاظ على الخدمة العامة المقدمة من قبل الادارة، اضافة الى ذلك هناك بعض التصرفات التي تخل بهذا الواجب اذا استعملت

لغرض سياسي، لذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نتكلم في الاول على الحياد السياسي في الوظيفة، وفي الثاني نتكلم على التصرفات المخلة بالحياد السياسي.

الفرع الاول

الحياد السياسي في الوظيفة

يعتبر الحياد كلمة مشتقة من عبارة (Neutralize) ويقصد بها عدم اتباع او الميول إلى جهة أو حزب سياسي 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[٣٧].

إن اغلب التشريعات القانوني لم تعطي تعريف قانوني لمبدأ حياد الموظف الأمر الذي يستوجب الاعتماد على الفقه القانوني للوصول الى مدلول الحياد السياسي، وعليه هناك تقسيم قانوني يتعلق بالواجبات والالتزامات الملقية على عاتق الموظف والتي توجد في القوانين التي تنظم الوظيفة وهي واجبات سلبية وأخرى إيجابية ،ويقصد بالواجبات السلبية هي التي تقيد الموظف من الإقدام على سلوك معين بل اعتبرت من الواجبات التـي تقيد الموظف ومن أجل حماية الوظيفة والمصلحة العامة التي يقرها القانون او حتى الحقوق وحريات الأفراد ومنها امتناع عن إفشاء السر المهني، عدم الجمع بين وظيفتين ، منع من تلقي هدايا ، الالتزام بالتحفظ ، في حين تتضمن الواجبات الإيجابية مجموعة من الأوامر القانونية التي تحدد وظـائف ومهـام الموظف في إطار المصلحة أو الإدارة التي يستخدمها ومنها الالتزام بأداء الواجـب ، الإخـلاص واداء الوظيفة بكرامة وشرف ،الالتزام بالطاعة ، وفي كل الاحوال فإن واجبات والتزامات الموظف تستند الـى ضرورات المصلحة العامة والخدمة العامة واستمرارية المرفق[٣٨].

الحياد السياسي هو الامتناع بالقول او الفعل عن فكر او معتقد سياسي من شأنه ان يقدم باعتبارات الوظيفة العامة وعدم التحيز والالتزام بالمهنية في العمل الوظيفي بأن يؤدي الموظف مهامه الوظيفية وفقا للقانون ومقتضيات المصلحة العامة وكافة اعتباراتها، اما المدلول الحياد السياسي فيختلف من بلد لأخر حسب طبيعة الدولة ففي اغلب الدول يتحكم به القادة السياسيون الذين يكونون في راس السلطة حيث يسعون دائماً للسيطرة على اداء الموظف العام لغرض تحقيق كل اهدافهم[٣٩].

وقد عرُف 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"[٤٠]، ويعتبر الجزاء الذي يترتب على الحياد السياسي يكون جزاءه في الضمير الوظيفي وليس جزاؤه العقاب التأديبي ، وعليه يلتزم كل شخص بأداء دوره في خدمة الوطن، ويهدف مبدأ الحياد إلى تحقيق التعاون ما بين الموظف العام والحكومة القائمة أيا كان ميولها أو انتمائها السياسي، لكي يتمكن الموظف العام من تنفيذ السياسة التي وضعتها الحكومة دون أنّ 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[٤١].

وان القضاء الفرنسي يعتبر هو اول من ابتدع فكرة الحيادية السياسية في الوظيفة العامة حيث اوجب على الموظفين مراعاتها واحترامها عند التعبير عن آرائهم السياسية، كذلك جاء القضاء الاداري الفرنسي بمجموعة من الضوابط والمعايير للموظفين منها (واجب الطاعة والمحافظة على كرامة الوظيفة) التي تفرضها ضرورات العمل والممارسة السليمة والمشروعة للوظيفة في التعبير عن آرائهم السياسية في محاولة للتوفيق بين حرية التعبير عن الرأي ومتطلبات الوظيفة العامة، وبالتالي يمكن اعتبار الحياد السياسي من أهم التزامات الوظيفة وأساسها كونها تتضمن موضوعية ومهنية العمل الوظيفي الذي يأتيه الموظف العام[٤٢].

ولا يعتبر ان عدم تطرق المشرع العراقي الى تعريف الحياد السياسي بانه اغفل عنه وانما جاء هذا التعريف متضمن في النصوص القانونية، فقد جاء في المادة (٢/٣٩) من قانون الادعاء العام العراقي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ على ان يلتزم عضو الادعاء العام بما يأتي(العمل بحياد تام وعدم فسح المجال للتأثير او التدخل في سير العدالة)[٤٣]، كذلك نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ في المادة (٨/٤)على (المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء كان ذلك اثناء اداء الوظيفة ام خارج اوقات الدوام الرسمي)[٤٤].

الفرع الثاني

التصرفات المخلة بالحياد السياسي

إن الطبيعة القانونية لواجب الحياد السياسي تقتضي على الافراد القيام بمهامهم المحددة في نطاق الوظيفة العامة كأحد الواجبات التي يلتزم بها الموظفون العاملون في الإدارة، لغرض ضمان استمرارية وحسن سير الإدارة، وعليه هناك مجموع من التصرفات التي تصدر من الموظف والتي تخل بهذا المبدأ حيث يمكن تقسيمها كما يلي:

اولاً: شروط التصرفات المخلة بالحياد السياسي:

العلانية: "يجب ان يكون هذا التصرف صادر عن الشخص نفسه بصورة علنية ولأيهم شكل التعبير عن الراي سواء كان كتابياً ام شفهياً اذ يتحقق خرق الحياد بالتعبير بصورة علنية، ولا يعد من قبيل خرق الحياد الافكار والمشاعر الحبيسة في الصدر ويميز الفقه بين نوعين من العلنية، علنية واسعة و لا تتحقق الا اذا كان التعبير عن آرائه امام عدد كبير من الافراد، وعلنية ضيقة وتتمثل في ان يدلي الموظف بآرائه في مجلس خاص فلا يتحقق له الانتشار"[٤٥].

شرط الشخصية: ان انواع الوسائل المعبرة عن الافكار والمعتقدات سواء كانت قولية او كتابية او افعال، فان تحقق شرط الشخصية اضافة الى صفته، وتتطلب ان يقوم الموظف بها مباشرة وبنفسه، كما لا يكون هناك فرقاً اذا كان التعبير عليها بصورة فردية او بشكل جماعي[٤٦].

ثانياً: اشكال التصرفات المخلة بالحياد السياسي:

تختلف الدول من حيث تنظيمها للدرجة المسموح بها في التعبير بالنسبة للمواطنين ففي فرنسا تعطي موظفيها الحق في التعبير عن آرائهم السياسية على ان يكون التعبير عن المعتقدات والافكار في الحدود التي لا تتعارض مع صفتهم كموظفين في الوظيفة العامة، وبالتالي يجوز لهم ممارسة حقوقهم السياسية والمتمثلة في حق الانتماء الحزبي والمشاركة في الندوات الثقافية والسياسية، لكن نجد على العكس في

بريطانيا والتي لا تسمح للموظف في المشاركة في اي خلافات سياسية او حضور مؤتمرات او الاعلان عن آرائه السياسية بصورة علنية لان هذه التصرفات تؤثر دون شك على واجب الحياد السياسي في الوظيفة العامة[٤٧].

لذا لابد من بيان بعض التصرفات التي تعتبر مخلة بواجب الحياد السياسي في الوظيفة العامة:

أ – اتخاذ مواقف عامة: تعتبر المشاركة في المواقف العامة، بسبب تأثيرها على الراي العام واحتمال تعريض الادارة الى بعض المخاطر، يمكن ان تعتبر خطأُ وظيفياً، حيث يمكن ان يترتب على مجرد طلب الكلام في مكان غام يمكن اعتباره في بعض الظروف اخلال بواجب الحياد السياسي المفروض على كل الموظفين، ومن الامثل على ذلك اتخاذ مواقف عامة المشاركة في توقيع المذكرات وتوجيه الرسائل الى المسؤولين[٤٨].

ب – المشاركة في الاضراب السياسي: يعتبر الاضراب احد وسائل الموظف للدفاع عن مصالحه في الوظيفية العامة، لكن المحاكم العادية في فرنسا سبق ان قررت ان المشاركة في الاضراب السياسي يعتبر خطأً جسيماً يؤدي الى فسخ عقد العمل، ان الاضراب السياسي بحد ذاته خطأً وظيفياً، وبالتالي يترتب على ذلك الاضراب الذي يرمي الى تحقيق اهداف سياسية ينبغي ان يعتبر ممنوعاً، لان ممارسة هذا الحق يجب ان تتوافق مع واجب الحياد السياسي المفروض على الموظفين[٤٩]، اما الاضراب الذي يرمي الى الدفاع عن حق الموظف او مصالحه فهو يأخذ حكم العمل النقابي[٥٠].

المطلب الثاني
التوازن في واجبات الموظف العام

تقوم فكرة الواجبات الوظيفية في الوظيفة العامة على أساس ما يتمتع به الموظف العام من حقوق ومزايا، والهدف من تقرير هذه المزايا والواجبات هو ضبط سلوك شاغلي الوظيفة العامة، وبيان أوضاع ممارستها والأساليب المثلى لأدائها .ومهما كانت هناك محاولات من جعل الموظف ذلك الرجل المثالي فإنّه يبقى إنسانا لا يخلو من نقاط الضعف، وخاضعا للأهواء ومعرضا للأخطاء وللتقصير في الواجب ، لذا فان الوظيفة العامة لم تُنشأ للموظف إنّما الموظف يتم اختياره للوظيفة، لذا يعمل المشرع على الاختيار على أساس الجدارة، ويكفل اختيار أفضل العناصر للالتحاق بالوظيفة العامة، ويتم ذلك على أساس وطرائق وأساليب مختلفة ، كل ذلك لما للوظيفة العامة من

أهمية بحسبانها كيانا قانونيا نظمه القانون وكفل هيبته، فقد رتب المشرع على شاغلي هذه الوظيفة مجموعة من الواجبات والنواهي يجب عليهم التقيد بها والعمل بموجبها، لذا فقد بين المشرع شروط إشغال هذه الوظائف وقواعد تعيين الموظفين، وكذلك حدد الالتزامات الوظيفية التي يجب على الموظف القيام بها، وتجنب الأعمال المحظورة وإنّ مخالفة الموظف لهذه الواجبات تؤدي إلى مخالفة تأديبية، وقيام مسؤوليته التأديبية، وكذلك تؤدي الى عدم التوازن في الحياد السياسي للموظف في الوظيفة العامة[٥١]. وواجبات الموظف العام كثير نقتصر هنا على واجب الطاعة الوظيفي، وذلك لأهميته العلمية والتي تحتم على الموظف الالتزام ضرورة الالتزام بواجب الطاعة لتنفيذ سياسة الحكومة القائمة ومن ثم حسن سير المرافق العامة بانتظام في المجتمع. لقد اتجهت العديد من التشريعات الى عدم وضع تعريف محدد لواجب الطاعة ، حيث اكتفت بالنص عليه و اعتباره واجباً من الواجبات الوظيفية المفروضة على الموظف باعتباره ممثلاً للإدارة و الدولة، ومن جهة اخرى يعتبر واجب الطاعة ، عماد الواجبات الوظيفية ،خاصة بعد تطور نشاط المرافق العامة و اتساع مجال الوظيفة العامة ،حيث أصبح واجب الطاعة ضرورة حتمية داخل كل إدارة عامة، و ان كان هذا الواجب قائم حتى وان لم ينص عليه صراحة في القانون طالما أن طبيعة التنظيم الاداري تقتضي ذلك إعمالا لمبدأ التدرج الهرمي و الوظيفي[٥٢] .

ويعطى واجب الطاعة مدلول واسع ومدلول ضيق حسب راي كل فريق، فيقصد بالمدلول الواسع: "ان طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية التي يلتزم بها كل مواطن، حتى الذين هم على راس السلطة وهو احترام القانون فدور السلطة الرئاسية لا يزيد في كونه اعطاء تعليمات مطابقة للقانون والعمل بمقتضاه"، اما المدلول الضيق: فهو "التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع اوامر الرؤساء شفوية كانت ام كتابية" [٥٣].

وتعتبر الطاعة بوجهة عام هي الوجهة الاخر المقابل للسلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرؤساء في التنظيم الاداري، ولاشك ان الاخلال بها يعرض التنظيم الى التفكك والانهيار، ومن هنا تأتي اهمية واجب الطاعة وتأثيره على واجب الحياد السياسي للموظف في الوظيفة العامة، والذي يؤدي الى اختلال التوازن في واجبات الموظف والتي تبرز بوضوح عندما يتلقى المرؤوس اوامر رئاسية مخالفة للقانون، والذي يترتب عليه ان يدخل هذا الواجب في صراع وتنازع مع مبدأ الشرعية[٥٤].

لذا فان تعين الموظف او الانتماء الى الوظيفة العامة يفرض عليه مجموعة من الالتزام بأوامر الرؤساء، باعتباره واجبا وظيفيا ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضروراتها التي تفرض الخضوع لأحكام القانون واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء، حيث يرى الفقيه" دي لوبادير "أ ن" : مبدأ الطاعة الرئاسية لا يستند الى سلطة لائحية ولكنه يعتبر جزء من السلطة الرئاسية (التنظيم الداخلي) للوظيفة العامة " ، لذلك لا يحتاج هذا الواجب لنص صريح حتى يلتزم به الموظف ، لأنه يتعلق بالسلطة الرئاسية، لذا فان طبيعة العمل الوظيفي تقتضي أن تقسم الوظائف إلى درجات يعلو بعضها على بعض ، حيث تختلف كل فئة عن الأخرى في الاختصاصات و السلطات ، وهذا ما أصطلح على تسميته بالتدرج أو السلم الاداري ، مما ينتج عن هذا التدرج أن يكون للرئيس الأعلى او الرؤساء المباشرين سلطة اصدار الأوامر للذين هم دونه في المرتبة ، ويلتزم هؤلاء المرؤوسون في المقابل بطاعة هذه الأوامر وتنفيذها[٥٥].

و ان واجب الطاعة يفرض على المرؤوسين طاعة رؤسائهم اي للطاعة حدود معين والتي قد يتجاوزها الرئيس الاداري او المرؤوس بهدف تحقيق مصالحة شخصية او مصلحة لجهة سياسية معينة ينتمي اليها، وهذا بطبيعة الحال يؤدي اختلال بواجبات الوظيفة العامة، لذا فان واجب الطاعة يكون نسبي وليس مطلق، اذ يلتزم المرؤوس بها طالما كانت الاوامر الصادرة اليه تطابق القانون واللوائح او التعليمات او المنشورات الداخلية، ومن جهة اخرى اذا كان واجب الطاعة يشكل جريمة فان الموظف لا يلزم بهذا الواجب[٥٦]، فقد نصت المادة ٢٨ من قانون رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ في التشريع الفرنسي على" يعتبر الموظف العام أيا كان موقعه في الهرم الاداري مسؤولا عن تنفيذ المهمات المناطة به ويتعين عليه احترام التعليمات الصادرة من رئيسه الاداري الاعلى، الا اذا كانت هذه التعليمات والاوامر غير مشروعة ومن شأنها ان تلحق ضرارا فادحا بالمصلحة العامة"، اما في مصر فان المشرع المصري قد نص في المادة (٧٦/ فـ٨) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على ما يأتي " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة، طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ويجب على العامل مراعاة احكام هذا القانون وتنفيذها وعليه- ان ينفذ ما يصدر اليه من اوامر وامانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الاوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولا عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته"[٥٧].

اما بالنسبة للمشرع العراقي فقد نص في المادة (٣/٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والتي جاء فيها على ضرورة قيام الموظف" احترام رؤسائه والتزام ادأب اللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقتضي به القوانين والانظمة والتعليمات، فاذا كانت هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجهة تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر، الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها"[٥٨].

وعليه فان واجب الطاعة يجب ان يكون في حدود ما تقره النصوص والقوانين التي تحكم وتنظم الوظيفة العامة، ويجب ان لا تكون الغاية منها هو تحقيق مصالح شخصية سواء للرئيس الاداري او المرؤوس او لغرض تحقيق مصالح للأحزاب السياسية الي ينتمي اليها، وبالتالي يكون هناك اخلال في توازن وجبات الموظف العام.

الخاتمة

في ختام هذا البحث الموسوم ب ف(حق الموظف بالانتماء للأحزاب السياسية – دراسة مقارنة) توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات.

النتائج

١- 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 لابد من ضمان حيادية الموظف العام في تنفيذ مهامه وواجباته الوظيفية بعيداً عن الاعتبارات السياسية والانتماءات الحزبية.

٢- إن الحقوق السياسية للموظف العام ليست مطلقة ، بل توجد قيود تحد من ممارستها ، ولهذه القيود أساس فلسفي وقانوني يتمثل الأول بفكرة الصراع بين السلطة والحرية حيث أن ممارسة الموظف لحقوقه السياسية تتعارض في كثير من الاحيان مع هدف الدولة من إنشاء المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام واضطراد، وكذلك ضمان المساواة في الانتفاع من خدماتها والثاني يتمثل في النصوص التي تضمنتها المواثيق والمعاهدات الدولية والدساتير والتشريعات المختلفة.

٣- إن الموظف العام يتمتع كقاعدة عامة سواء في فرنسا أو مصر أو العراق بحق تأسيس الاحزاب السياسية والانتماء إليها، باستثناء بعض الفئات من الموظفين الذين يحظر عليهم ممارسة العمل السياسي،

وذلك لحساسية الوظائف التي يشغلونها كالقضاة ورجال القوات المسلحة وغيرهم كما يحظر على الموظف ممارسة النشاط الحزبي داخل مؤسسات الدولة.

المقترحات

١- نقترح على المشرع العراقي بضرورة إيجاد قواعد تشريعية تبعد الوظيفة العامة عن المحاصصة السياسية.

٢- إن الموظف العام وهو يمارس حقوقه وحرياته السياسية ومنها حق الانتماء للأحزاب السياسية يكون مقيداً بالتعبير عن رأيه في إطار واجب الحياد والتحفظ والولاء للحكومة بالنسبة لبعض الوظائف القيادية وكذلك واجب الطاعة.

٣- يجوز عن طريق التنظيم التشريعي حظر أو تقييد ممارسة بعض الحقوق السياسية لبعض فئات الموظفين، نظراً للطبيعة الخاصة لهذه الوظائف، كالعسكرين، ورجال القضاء، رجال الشرطة، اصحاب الوظائف العليا.

٤- على المشرع العراقي ضرورة وضع قواعد قانونية تنظم العلاقة بين الموظف والإدارة التي يعمل لديها خلال فترة تكليفه بالعمل في أحدى المؤسسات التشريعية المركزية أو المحلية بشكل يدعم استقلال حياده الوظيفي من جهة ويعمل على أداء دوره السياسي بشكل كامل من جهة أخرى

٥- من أجل الحفاظ على حياد الوظيفة العامة ندعو المشرع العراقي إلى إبعاد أصحاب المناصب العليا من ممارسة العمل السياسي.

٦- على المشرع العراقي إلى توسيع نطاق الحظر للفئات الممنوعة من حق تأسيس الاحزاب السياسية والانتماء إليها ليشمل فئات أخرى مثل هيئة الاعلام والاتصالات وديوان الرقابة المالية ومجلس الخدمة الاتحادي، وذلك لحساسية الوظائف التي يشغلونها التي لا تختلف عن الوظائف المحظورة من ممارسة هذا الحق.

الهوامش:

(١) احمد قاسم علي شرهان(٢٠١٩)، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، ط١، لبنان- بيروت- مكتبة زين الحقوقية (٤٧).

(٢) د. مازن ليلو راضي، (١٩٩٧)، القانون الاداري، بدون مكان طبع، (١١٩).

(٣) عبد العزيز سعد مانع،(٢٠١٢)، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي، رسالة ماجستير، قسم القانون العام – كلية الحقوق- جامعة الشرق الاوسط،(١٤).

(٤) د. ماجد راغب الحلو، (١٩٩٢)، القضاء الاداري، مصر- دار المطبوعات الجامعية، (٥٥).

(٥) ينظر: المادة (٣/٢/١) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم(١١٢)لسنة١٩٥٩ المعدل.

(٦) المحامي موريس نخلة، (٢٠٠٤)، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج١، ط١، بيروت – لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، (٢٠-٢١).

(٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب، (٢٠٠٢)، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، بيروت – لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، (٣٦٢- ٣٦٣).

(٨) ينظر: المادة (٢)من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

(٩) ينظر:المادة(١/ ٣) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.

(١٠) د شاب توما منصور، (١٩٧٠)، القانون الاداري دراسة مقارنة – الجزء الاول، دار الطبع والنشر الاهلية –بغداد، (٢٢٧).

(١١) د ماهر صالح علاوي الجبوري(٢٠٠٩)، الوسيط في القانون الاداري، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي- العراق، (٢١٤).

(١٢) -فتوى رقم (٩٦) في ١٩٥٩/٥/٦ منشوره في مجلة ديوان التدوين القانوني، ع٢، س١ ، (١٤١).

(١٣) مونيك الدرجاني، (٢٠١٥)، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، رسالة دبلوم، بيروت – لبنان، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، (٦٤).

(١٤) د. طارق المجذوب، (٢٠٠٥)، الإدارة العامة والعملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، ط١، بيروت – لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية(٧٩٠).

(١٥) د. عبد العزيز صالح بن حبتور، (٢٠٠٩)، مبادئ الإدارة العامة، ط١، عمان–الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع، (٦٨-٧١).

(١٦) أياد جعفر الاسدي،(بدون سنة)، الموقف القانوني من انتماء الموظف العام في العراق للأحزاب والتنظيمات السياسية، جامعة كربلاء- كلية القانون، بحث منشور على الانترنيت،(٢).

(١٧) د. حسن محمد علي حسن البنان، الباحث. حسن طلال يونس، (السنة٢١)، واجب الطاعة بوصفه قيدا على الموظف العام لحقه في الانتماء للأحزاب السياسية، بحث منشور في مجلة الرافدين، م١٩، ع٦٥، (٢٩٧).

(١٨)) زياد خلف نزال، (٢٠١٥)، الاحزاب السياسية واثرها على النظام السياسي في العراق (دراسة في الحريات والحقوق)، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم السياسي، م٢، سنة ٢، ع٢، (١٨٢).

(١٩) د. حسني قمر، (٢٠٠٦)، الحماية الجنائية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والمصري)، القاهرة – مصر، دار الكتب القانونية(٥).

(٢٠) احمد قاسم علي شرهان، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، مصدر سابق، (١٠٢).

(٢١) د. سعاد الشرقاوي،(بدون سنة نشر)، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، (٢٠٠).

(٢٢) د. صالح جواد كاظم، ود. علي غالب العاني،(١٩٩٠)، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، (٩٣).

(٢٣) احمد قاسم علي شرهان، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، مصدر سابق، (١٠٣).

(٢٤) د .علي عبد الفتاح محمد(٢٠٠٧)، حرية الممارسة السياسية للموظف العام :قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،(١٧٤).

(٢٥) د .تغريد محمد قدوري،(٢٠١٣)، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،(٢).

(٢٦) ينظر: نص المادة(١٠) من المرسوم الفرنسي الصادر في ١٩٣٩/٦/٦.

(٢٧) ينظر: المادة (٧٧) من قانون موظفي الدولة المصري رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ الملغى.

(٢٨) ينظر: المادة (٦) من قانون الأحزاب المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

(٢٩) ينظر: المادة (٥/٨) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.

(٣٠) د .حمدي أمين عبد الهادي، (بدون سنة نشر)، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، (٢٨). احمد قاسم علي شرهان(٢٠١٩)، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، ط١، لبنان- بيروت- مكتبة زين الحقوقية (٤٧).

(٣١) سليمان الطماوي،(١٩٨٨)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العريب، القاهرة، مصر، (٢٥٨) .

(٣٢) احمد قاسم علي شرهان(٢٠١٩)، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، ط١، مصدر سابق (١١٣).

(٣٣) علي مجيد العكيلي،(بدون سنة نشر)، حرية الانتماء للاحزاب السياسية بين التقييد والاطلاق، بحث منشور في المجلة السياسية الدولية- على موقع الانترنيت، (٦٦٧).

(٣٤) د. حسن طلال يونس الجليلي،(٢٠١٧)، حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة،(٩٩).

(٣٥) علي مجيد العكيلي، حرية الانتماء للاحزاب السياسية بين التقييد والاطلاق، مصدر سابق، (٦٨٠).

(٣٦) د. سعيد علي غافل، (بدون سنة نشر)، الاطار العام لماهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة الكوفة، ع٢٩، (٤٣).

(٣٧) احمد قاسم علي شرهان،(٢٠١٩)، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، ط١، مصدر سابق،(٢١) .

(٣٨) د. بهلولي ابو الفضل محمد، د. فوغولو الحبيب،(٢٠١١)، مبدأ حياد موظف العمومي في العملية الانتخابية، عدد خاص منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، (٤٠٧).

(٣٩) رائد عوفي حسين، حسين طلال مال الله،(٢٠١٦)، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة(٨)، المجلد (٦)، العدد(٢٠)، (٦٤٥).

(٤٠) د. فوزت فرحات،(٢٠٠٤)، القانون الاداري العام، الكتاب الاول، التنظيم الاداري- نشاط الادارة،ط١، بيروت-لبنان- منشورات الحلبي الحقوقية، (٣٤١).

(٤١) احمد قاسم علي شرهان،(٢٠١٩)، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، مصدر سابق،(٢٢).

(٤٢) نفس المصدر،(٢٣).

(٤٣) ينظر: المادة (٢/٣٩) من قانون الادعاء العام العراقي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ .

(٤٤) ينظر : المادة (٤/ ٨)من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .

(٤٥) رائد عوفي حسين، حسين طلال مال الله،(٢٠١٦)، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، مصدر سابق، (٦٥٦).

(٤٦) نفس المصدر، (٦٥٧).

(٤٧) نفس المصدر، (٦٥٧).

(٤٨) د- عادل الطبطبائي،(١٩٨٦)، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور في مجلة الحقوق- السنة العاشرة – العدد٤- الكويت، (٢٠٦).

(٤٩) د. عادل الطبطبائي،(١٩٨٦)، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مصدر سابق، (٢١٥).

(٥٠) رائد عوفي حسين، حسين طلال مال الله،(٢٠١٦)، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، مصدر سابق، (٦٥٧).

(٥١) د. وليد خضر كافي فرج الله، (٢٠١٩)، واجبات الموظف العام في القانون الوضعي(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الجزيرة للعلوم التربوية والانسانية – مجلد ١٦- العدد ٢، (١٠).

(٥٢) سليمة وقواق، (٢٠١٨)، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير في القانون العام- جامعة د. مولاي طاهر سعيدة– كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، (١٣).

(٥٣) نفس المصدر، (١٥).

(٥٤) دحدوح محمد، (٢٠٠٩)، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير في القانون العام – جامعة العربي بن مهيدي- ام البواقي – كلية الحقوق والعلوم السياسية، (٣).

(٥٥) سليمة وقواق، مصدر سابق، (٢٨).

(٥٦) د. حسن محمد علي حسن، الباحث. حسن طلال يونس، واجب الطاعة بوصفه قيداً على ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء الى الاحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٩، العدد٦٥، السنة ٢١، (٣٠٧).

(٥٧) المصدر نفس، (٣١٥).

المصادر:

اولا: الكتب:

١- احمد قاسم علي شرهان، التزام الموظف يالحياد السياسي بين النص والممارسة- دراسة مقارنة، ط١، لبنان- بيروت- مكتبة زين الحقوقية،٢٠١٩.

٢- تغريد محمد قدوري، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.

٣- حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧.

٤- حسني قمر، (٢٠٠٦)، الحماية الجنائية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والمصري)، القاهرة – مصر، دار الكتب القانونية، ٢٠٠٦.

٥- حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، (بدون سنة نشر).

٦- سعاد الشرقاوي،(بدون سنة نشر)، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة.

٧- سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العريب، القاهرة، مصر، ١٩٨٨.

٨- شاب توما منصور، القانون الاداري دراسة مقارنة – الجزء الاول، دار الطبع والنشر الاهلية –بغداد.
٩- صالح جواد كاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
١٠-طارق المجذوب، الإدارة العامة والعملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، ط١، بيروت – لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
١١-عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، ط١، عمان–الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
١٢- علي عبد الفتاح محمد(٢٠٠٧)، حرية الممارسة السياسية للموظف العام: قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،٢٠٠٧.
١٣-فوزت فرحات،(٢٠٠٤)، القانون الاداري العام، الكتاب الاول، التنظيم الاداري- نشاط الادارة،ط١، بيروت- لبنان- منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤.
١٤-ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مصر- دار المطبوعات الجامعية،١٩٩٢.
١٥-مازن ليلو راضي، القانون الاداري، بدون مكان طبع، ١٩٩٧.
١٦-ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي- العراق، ٢٠٠٩.
١٧-المحامي موريس نخلة، (٢٠٠٤)، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج١، ط١، بيروت – لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤.
١٨-محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، بيروت – لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١. عبد العزيز سعد مانع، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي، رسالة ماجستير، قسم القانون العام – كلية الحقوق- جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٢.
٢. مونيك الدرجاني، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، رسالة دبلوم، بيروت – لبنان، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، ٢٠١٥.
٣. سليمة وقواق ، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير في القانون العام- جامعة د. مولاي طاهر سعيدة –كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ٢٠١٨.
٤- دحدوح محمد، (٢٠٠٩)، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير في القانون العام – جامعة العربي بن مهيدي- ام البواقي – كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠٠٩

ثالثاً: المجلات.

١- أياد جعفر الاسدي، الموقف القانوني من انتماء الموظف العام في العراق للأحزاب والتنظيمات السياسية، جامعة كربلاء- كلية القانون، بحث منشور على الانترنيت.

٢- بهلولي ابو الفضل محمد، د. فوغولو الحبيب، مبدأ حياد موظف العمومي في العملية الانتخابية، عدد خاص منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، ٢٠١١.

٣- حسن محمد علي حسن، الباحث. حسن طلال يونس، واجب الطاعة بوصفه قيداً على ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء الى الاحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ١٩، العدد٦٥، السنة ٢١.

٤-رائد عوفي حسين، حسين طلال مال الله، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة(٨)، المجلد (٦)، العدد(٢٠)،٢٠١٦.

٥- زياد خلف نزال، الاحزاب السياسية واثرها على النظام السياسي في العراق (دراسة في الحريات والحقوق)، بحث منشور في مجلة تكريت للعلوم السياسي، م٢، سنة ٢، ع٢، ٢٠١٥.

٦- سعيد علي غافل، (بدون سنة نشر)، الاطار العام لماهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة الكوفة، بدون سنة نشر.

٧- عادل الطبطبائي،(١٩٨٦)، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور في مجلة الحقوق- السنة العاشرة – العدد٤- الكويت، ١٩٨٦.

٨- علي مجيد العكيلي، حرية الانتماء للأحزاب السياسية بين التقييد والاطلاق، بحث منشور في المجلة السياسية الدولية- على موقع الانترنيت. بدون سنة نشر.

٩- وليد خضر كافي فرج الله، (٢٠١٩)، واجبات الموظف العام في القانون الوضعي(دراسة مقارنة(، بحث منشور في مجلة الجزيرة للعلوم التربوية والانسانية – مجلد ١٦- العدد ٢، ٢٠١٩.

رابعاً: القوانين والانظمة.

١- نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم(١١٢)لسنة١٩٥٩ المعدل.

٢- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.

٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

٤- ينظر: نص المادة(١٠) من المرسوم الفرنسي الصادر في ١٩٣٩/٦/٦.

٥- قانون موظفي الدولة المصري رقم (٢١٠ (لسنة ١٩٥١ الملغى.

٦- قانون الأحزاب المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

٧- قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.

٨- قانون الادعاء العام العراقي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ .