

# **الحقوق السياسية للموظف العام والقيود الواردة عليها**

**المدرس الدكتور**

**ثامر نجم عبدالله**

**كلية الرافدين الجامعة / قسم القانون**

ترجع القيود إلى المركز الوظيفي للموظف العام، وطبيعة بعض الوظائف العامة التي يشغلها، إذ تفرض الوظيفة العامة عليه التزامات لا تفرض على غيره من المواطنين، وترد هذه القيود في الغالب في نصوص صريحة في قوانين العاملين بالدولة، أو تعد من المقومات الأساسية لحسن سير المرافق العامة، وفي كل الأحوال لا تصل هذه القيود إلى الحد الذي من الممكن أن تعدم حق الموظف في ممارسة حقوقه السياسية، أو أن تتعارض مع الغرض الذي فرضت من أجله، إذ تنحصر مهمة هذه القيود في تنظيم ممارسة الحقوق وبين متطلبات الوظيفة العامة. ومن المؤكد أن يكون مدلول الحق مختلفاً من مجتمع لآخر وحتى من حضارة إلى حضارة أخرى حسب البيئة العامة التي نشأ فيها المجتمع الإنساني عموماً، والفترة الزمنية التي عاشها، فما هو منهي عنه ومحرم اليوم قد يكون عكس ذلك غداً وما يعد حقاً اليوم قد لا يعد كذلك غداً، وهذا حسب التطور البيئي العام لكل مجتمع، ومن ثم قد يكون من الصعوبة إيجاد تعريف جامع مانع لمفهوم الحق عامة والحقوق السياسية خاصة. حيث يعد واجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق قيداً مفروضاً على الموظف في ممارسته لحقوقه وحياته السياسية؛ إذ لا يجوز له أن يستخدم المرفق لترويج أفكاره وأرائه السياسية أو العقائدية، بل يجب عليه أن يتمتع تماماً عن أي تصرف من شأنه أن يشكك في حياد المرفق إزاء المتعاملين معه، وعدم التفرقة بينهم لأسباب سياسية

## Summary

The restrictions are due to the job position of the public employee, and the nature of some of the public jobs he occupies, as the public office imposes obligations on him that are not imposed on other citizens, and these restrictions are often contained in explicit texts in the laws of state employees, or are considered among the basic ingredients for the proper functioning of public utilities. In all cases, these restrictions do not reach the extent that it is possible that the employee's right to exercise his political rights is nullified, or it may conflict with the purpose for which they were imposed, as the task of these restrictions is limited to regulating the exercise of rights and the requirements of the public job.

It is certain that the meaning of the truth differs from one society to another and even from one civilization to another, according to the general environment in which human society in general arose, and the time period in which it lived. Tomorrow, and this depends on the general environmental development of each society, and therefore it may be difficult to find a comprehensive definition of the concept of right in general and political rights in particular.

The duty of impartiality towards those dealing with the facility is a restriction imposed on the employee in the exercise of his political rights and freedoms. It is not permissible for him to use the facility to promote his political or ideological ideas and opinions. Rather, he must completely refrain from any action that would question the facility's neutrality towards those who deal with it, and not to differentiate between them for political reasons.

## مقدمة

الموظف العام شأنه شأن أي مواطن له حق ممارسة الحقوق والحريات التي كفلتها الدساتير والقوانين ومن هذه الحقوق الحق في المشاركة السياسية، ولكن صفته كموظف عام ينتمي إلى الدولة ويمثلها في الوقت نفسه، إذ يتم من خلاله تنفيذ السياسة الحكومية وترجمتها إلى واقع ملموس يحييها المواطنين، تفرض عليه بعض القيود الخاصة ينبغي عليه مراعاتها والالتزام بها عند ممارسة هذه الحقوق، إضافة إلى القيود العامة التي يخضع لها جميع مواطني الدولة لتحقيق استمرارية المرفق العام. ترجع هذه القيود إلى المركز الوظيفي للموظف العام، وطبيعة بعض الوظائف العامة التي يشغلها، إذ تفرض الوظيفة العامة عليه التزامات لا تفرض على غيره من المواطنين، وترد هذه القيود في الغالب في نصوص صريحة في قوانين العاملين بالدولة، أو تعد من المقومات الأساسية لحسن سير المرافق العامة، وفي كل الأحوال لا تصل هذه القيود إلى الحد الذي من الممكن أن تعدم حق الموظف في ممارسة حقوقه السياسية، أو أن تتعارض مع الغرض الذي فرضت من أجله، إذ تنحصر مهمة هذه القيود في تنظيم ممارسة الحقوق وبين متطلبات الوظيفة العامة. إن الموظف العام كغيره له ما للمواطنين من حقوق وحريات، إلا أن شغله للوظيفة العامة يفرض عليه العديد من الالتزامات من شأنها تقديم الخدمات للجمهور بشكل منتظم، ومن الجدير بالذكر الإشارة هنا إلى أن القيود التي تسمتد من المركز الوظيفي للموظف العام والناجئة من التزاماته الوظيفية والتي نحن بصدد بيانها لاحقاً لا تشكل قيوداً إلا على الموظفين التي لا تسمح لهم التشريعات الوظيفية المختلفة بالتفرغ.

أهمية البحث :

يعد موضوع حق الموظف العام في ممارسة الحقوق السياسية من الموضوعات المحورية الجديرة بالدراسات المعمقة والشاملة، إذ تمثل هذه الحقوق معياراً حقيقياً لقياس مدى ديمقراطية النظام السياسي، وتعتبر عن الواجهة الحقيقية لذلك النظام، ومدى توافقه أو تنافره مع المثل العليا للديمقراطية المتمثلة في الحرية والمساواة والمشاركة في الحياة السياسية، فلا حرية دون عدل ولا عدل دون مشاركة، ولا مشاركة دون حرية إذ إن الاستبداد السياسي يعد السبب الرئيس لانقاص أو انعدام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، فما من ثورة قامت أو نظام سياسي انهار إلا وكان الاعتداء على الحقوق السياسية هو العامل الأساسي في ذلك لذا نجد ان المواثيق الدولية والداستاتير نصت على حق الأفراد في الحياة السياسية، ومن هنا فقد اتجهت الدول إلى إقرار الكثير من الحقوق والحريات للموظف العام، ومن هذه الحقوق الحقوق السياسية، فلا يمكن قبول حجة انه بمركز تنظيمي، كي يتم حرمانه من الكثير من الحقوق والحريات التي تتاح للكافة دون تفرد فئة على فئة أخرى

مشكلة البحث :

إن دراسة حق الموظف في ممارسة الحقوق السياسية والقيود الخاصة لممارسة الموظف لتلك الحقوق السياسية في مجملها تحاول الإجابة عن تساؤل أساسي مفاده هل يستطيع الموظف العام أن يتمتع بكافة الحقوق السياسية بنفس الشروط والأوضاع التي يتمتع بها المواطنين غير الموظفين أم إن هناك، قيوداً خاصة ينبغي عليه مراعاتها والالتزام بها عند ممارسة الحقوق السياسية، إضافة إلى القيود العامة التي يخضع لها جميع مواطني الدولة لتحقيق استمرارية المرفق العام، لأن الموظف يقدم خدمة للكافة دون تمييز فيما بينهم .

منهجية البحث

لابد للباحث وهو يخوض غمار بحثه من أن يسلك منهجاً بحثياً متكاملماً لذا اخترنا المنهجين التحليلي والوصفي من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لحق الموظف العام في ممارسه الحقوق السياسية وبيان القيود والواردة عليها .

هيكلية البحث :

قسماً هذه الدراسة الى مبحثين وكل مبحث تناولنا في مطلبين وفق الآتي :

المبحث الاول / مفهوم الحقوق السياسية

المبحث الثاني / القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق السياسية

المبحث الاول مفهوم الحقوق السياسية

يعد الحق من أصعب الكلمات التي يمكن التعرض لتعريفه وتحديد مدلوله، لذا فإن الحقوق من المفاهيم التي تبدوا واضحة للوهلة الأولى بل ومن أغنى المفاهيم عن التعريف لكن سرعان ما أن يحاول الباحث وضع تعريف جامع مانع لكل تظهر له حالة الغموض والإبهام، ولعل مرد ذلك يعود إلى المدلول العظيم لها، أنها من المفاهيم المتطورة مع الزمن فيختلف الناس في تحديد دلالتيهما حسب زمانهم ومذاهبهم العقائدية والسياسية. ومهما يكن من أمر، فإننا سنهتدي في توضيح هذا المفهوم بما وضعه العلماء والمفكرين والباحثون من تعريفات وإيضاح في المطلب الأول ونبحث صورها في المطلب الثاني. وكما يلي :

المطلب الاول تعريف الحقوق السياسية

من المؤكد أن يكون مدلول الحق مختلفاً من مجتمع لآخر وحتى من حضارة إلى حضارة أخرى حسب البيئة العامة التي نشأ فيها المجتمع الإنساني عموماً، والفترة الزمنية التي عاشها، فما هو منهي عنه ومحرم اليوم قد يكون عكس ذلك غداً، وما يعد حقاً اليوم قد لاتعد كذلك غداً، وهذا حسب التطور البيئي العام لكل مجتمع، ومن ثم قد يكون من الصعوبة إيجاد تعريف جامع مانع لمفهوم الحق عامة والحقوق السياسية خاصة. فالحق في اللغة العربية: له معان عدة، فهو اسم من أسماء الله تعالى، أو صفاته، لقوله تعالى: « ولو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السماوات والأرض ومن فيهن بل أتيناهم بذكرهم فهم عن ذكرهم معرضون <sup>(١)</sup>، وهو ضد الباطل، والأمر المقضي، والعدل، والاسلام، والمال، والملك، والموجود، والثابت، والصدق، كما يأتي بمعنى الموت <sup>(٢)</sup>. وقد وردت كلمة الحق في القرآن الكريم بمعان عديدة لا يمكن حصرها في هذا البحث، بحيث وردت ١٤٩ مرة. والحق: جمع حقوق وهو نقيض الباطل، ويعني: الحزم، واليقين، والعدل، ويقال (حقاً الأمر) أثبتته، والخبر، توصل إلى حقيقته، كما يقال (حقاً على الشخص): أي بمعنى وجب عليه، أو صار عليه حقاً، وكذلك يقال (الحق يقال)، أي في الحقيقة <sup>(٣)</sup>.

أما من حيث الاصطلاح، فقد وردت تعريفات عديدة للحق سواء عند الفقهاء والفلاسفة المسلمين، أو غيرهم من الحضارات الأخرى، فقد عرفت الموسوعة السياسية الحق بكونه اصطلاح قانوني بأنه: " السلطة، أو القدرة التي يقرها القانون لشخص، ويكون له بمقتضاها ميزة القيام بعمل معين. وأهم ما يميز الحقوق أنها القدرة على عمل شيء والحماية القانونية التي تكفل احترام وحماية هذه القدرة في مواجهة الغير، فكل حق يقابله واجب يفرضه القانون على كل الاشخاص. والحقوق على انواع؛ سياسية، وخاصة، ومالية"<sup>(٤)</sup>. كذلك فقد عرف فقهاء المسلمين الحق بأنه: " عبارة عن مصلحة مستحقة شرعاً لصاحبه وهو يختص بها كما تتحقق له المصلحة فائدة مالية، أو ادبية ولا يمكن أن ينتج عنها ضرراً"<sup>(٥)</sup>. اما فقهاء القانون فقد اختلفوا في تعريف الحق، كل حسب المدرسة الفقهية التي ينتمي اليها، حيث نجد أن النظريات التقليدية قد انقسمت إلى اتجاهات عديدة وعلى رأسها تعريف الحق على أساس الإرادة، والثانية على أساس المصلحة، والثالثة على أساس المزاجية بين الإرادة والمصلحة وفيما يلي تفصيل ذلك:

**\_ الإتجاه الشخصي** ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه الالمانى الأستاذ سافيني والذي عرف الحق بأنه: " قدرة أو سلطة إرادية يخولها القانون لشخص معين". ومن هنا نجد ان هذا المذهب جعل من الحق صفة مرتبطة بصاحبها، أو بالشخص المعني يمنحه القانون إياها وتتفق مع نصوصه لذلك سمي بالمذهب الشخصي.

**\_ الإتجاه الموضوعي** نظراً للانتقادات التي وجهت للاتجاه السابق في تعريف الحق وتحديد مفهومه لكونه يؤدي إلى حرمان العديد من الاشخاص كالصبيان، والمجانين من الحقوق، فضلاً انه عن يؤدي إلى أكساب بعض الاشخاص حقوقاً دون علمهم، أو دون أن يكون لإرادتهم دخلاً في ذلك كالفوائد والوارث... إلخ، ظهر اتجاه آخر، هو الاتجاه الموضوعي الذي تزعمه الفقيه الالمانى "رودولف فون هايرنخ" الذي ركز في تعريفه للحق بأنه: " مصلحة يحميها القانون" وعلى هذا فإن هذا الاتجاه لا يتكلم عن الإرادة الشخصية كأساس للحق، وإنما على العنصر الموضوعي المتمثل بالمصلحة، والعنصر الشكلي المتمثل بحماية تركيبية ثنائية هي القانون لهذه المصلحة، بمعنى أن الإرادة التي تكلم عنها الفقيه سافيني لا تدخل في الحق إلا بناء على المصلحة، ومن ثم فإن الإرادة لا تعتبر من عناصر الحق.

**\_ الإتجاه المختلط** لم تسلم النظرية الفقهية السابقة كغيرها من سهام النقد، فقد وجهت لها انتقادات لاذعة كانت كفيلة بعد ذلك لظهور الاتجاه المختلط الذي حاول التوفيق بين المذهبين السابقين من خلال الجمع ما بين فكرة الإرادة، والمصلحة في اكتساب الحق، لذا فقد عرف الحق بأنه: " مصلحة شخص أو مجموعة أشخاص يحميها القانون، حيث يعترف لإرادة ما بالقدرة على تمثيل هذه المصلحة والدفاع عنها" أو هي " قدرة إرادية يعترف بها القانون، ويحميها، وتجد محلها في مال أو مصلحة"<sup>(٦)</sup>. وهو نفس الموقف الذي تبناه الفقيه عبدالرزاق السنهوري، إذ عرف الحق بأنه: " مصلحة ذات قيمة... يحميها القانون". بمعنى أن الحق غاية والقانون أداة، أو وسيلة لتحقيق هذه الغاية.<sup>(٧)</sup> أما النظريات الحديثة في تعريفها للحق فكان على رأسها نظرية الفقيه البلجيكي جون دايان، الذي عرّف الحق بأنه: " ميزة يخولها القانون لشخص ويضمنها بوسائله، بمقتضاها يتصرف في قيمة معترف بثبوتها له، أما باعتبارها مملوكة له، أو باعتبارها مستحقة له."<sup>(٨)</sup>

فالحق عند الفقيه دبان يقوم على أساس أربعة عناصر أساسية هي:

- ١- الإنتماء، أو الاستثناء، وهو إنتماء شيء ما إلى شخص معين.
- ٢- السلطة، أو التسلط، أي سلطة الشخص على الشيء المنتمي اليه.
- ٢- وجود الغير، أو الطرف الثاني في العلاقة التعاقدية وهو الشخص الذي يجب عليه الحق. ٤- الحماية القانونية لهذا الحق، ونقصد بذلك وجود قانون يعترف بالحق ويعاقب كل من يعتدي عليه. من خلال ما سبق تعريفات لمفهوم الحق نجد أن كل منها كان ينظر إليه من زاويته الفكرية، أو المدرسة التي ينتمي إليها كحاشية لإيجاد التعريف الجامع المانع لمفهوم الحق. أما من جانبنا فإننا نعتقد أنه لا يمكن لهذه التعاريف أن تكتمل سوى بمعرفة أهم تصنيفات، أو تقسيمات الحق وحقوق الإنسان خاصة، والموقع الذي تحتله مسألة الحقوق السياسية فيها، إذ نجد أن العديد من الفقهاء إن لم نقل الأغلبية منهم، وكذلك النصوص الرسمية، من مراجع دولية ووطنية، تجمع على وضع التقسيم الآتي:

- ١- الحقوق المدنية والسياسية، أو ما يسمى بالجيل الاول من الحقوق.
- ٢- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو الجيل الثاني من الحقوق.
- ٣- الحقوق الحديثة للإنسان، أو ما يسمى بحقوق التضامن، أو الجيل الثالث من الحقوق.

إلا أننا سوف نحاول التركيز على جزء من الجيل الأول للحقوق المتمثل في الحقوق السياسية، وكيفية ممارستها وبالأخص حدود تلك الممارسة في مجال الوظيفة العامة باعتبار ذلك صلب موضوع هذا البحث. فماذا نقصد بمفهوم الحقوق السياسية؟ يرى فقهاء القانون الإداري والدستوري على أن الحقوق السياسية هي: تلك الحقوق التي يكتسبها الشخص قانوناً، والتي تخوله بصفته مواطناً حق المشاركة في تيسير الشأن العام سواء أكان ذلك بنفسه، أو عن طريق من يفوضه من المنتخبين، ولعل أبرز هذه الحقوق السياسية (حق التعيين في الوظائف العامة، وحرية الرأي والتعبير عن الآراء السياسية، وحق الترشح للمجالس النيابية، وحق الانتخاب، وحق الانتماء إلى الأحزاب السياسية)<sup>(٩)</sup>؛ ولذلك إتجه كتاب وفقهاء القانون إلى اتجاهات مختلفة في تعريفاتهم للحقوق السياسية. فقد تعرفت الحقوق السياسية بأنها: "الحقوق التي يقرها القانون للشخص باعتباره عضواً في جماعة سياسية معينة حتى يتمكن من الإسهام في شؤون الحكم، وإقامة النظام السياسي للجماعة". وهناك من يعرفها بأنها: "مساهمة المواطن بالشؤون العامة في تولية الحكام ومراقبة أعمالهم، وفي تولية الحكم والوظائف العامة وتأسيس الجمعيات والأحزاب، أو أنها: "تلك الحقوق التي تتناول العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وحق الرعية في حكم نفسها بنفسها وتشتمل على عدد من المبادئ والقواعد التي نادى بها الأديان السماوية والمذاهب الوضعية".<sup>(١٠)</sup> في حين عرفها آخر بأنها: "تلك الطائفة من الحقوق التي تثبت للفرد بصفته عضواً في جماعة سياسية معينة؛ بقصد تمكينه من المشاركة في إدارة شؤون المجتمع الذي ينتمي إليه ويرتبط به برابطة الجنسية"<sup>(١١)</sup> في حين اتجه آخرون إلى عدها من الحقوق التي تتعلق بمدى مساهمة الفرد في الحياة السياسية، فتتمثل في الحقوق التي تتعلق بحق الأفراد في المساهمة في حكومة، وحقهم في التصويت، وحقهم في الترشح للوظائف العامة، وحقهم في المشاركة في الانتخابات، وحقهم في مراقبة الحكومات لكي تكون على اتصال دائم بالشعب.<sup>(١٢)</sup> وتتقرر هذه الحقوق في الدساتير أسوة ببقية حقوق الإنسان، وهي غالباً ما تقتصر على الوطنيين دون الأجانب، كما أنها ليست حقوقاً خالصة بذاتها، بل هي حقوق تخالطها الواجبات. وقد أكدت معظم الدساتير على أهمية ومكانة الحقوق السياسية، الأمر الذي جعل مصطلح الحقوق والحريات السياسية الأساس الجوهري لكل تشريع أو تنظيم قانوني، والبحث في مدى مطابقتها لتلك التشريعات للحرية سواء على الصعيد العام أو الخاص.<sup>(١٣)</sup>

وترتيباً على ما تقدم يلاحظ أن مفهوم الحقوق السياسية لا يثير كثيراً من الخلاف والجدل بين الفقهاء، إذ يجمعون على عناصر أساسية تتكون منها هذه الحقوق السياسية وعلى رأسها: حق التعيين في الوظائف العامة، حق الترشح، والانتخاب، وتكوين الأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها والتي خصصت ممارستها لفئة معينة هم مواطنون الدولة التي ينتمون إليها، ويحملون جنسيتها، من غير المجانين والمحكوم عليهم بجرائم معينة، علاوة على الأجانب المقيمين داخل الدولة، إذ يعتبر شرط الجنسية أولى الشروط المطلوبة في هذه الممارسة<sup>(٣)</sup>.<sup>(١٤)</sup>

وإذا كان لا بد للباحث أن يضع تعريفاً من جانبه للحقوق السياسية فيمكن القول بأنها: تلك الحقوق المقررة للأفراد بموجب القانون، والتي تسمح لهم بالاشتراك في سلطة الحكم، ورقابة السلطات في الدولة التي ينتمون إليها ويحملون جنسيتها وفقاً للقانون، كحق التعيين في الوظائف العامة، وحرية الرأي، وحق الانتخاب، وحق الترشح للمجالس النيابية والمحلية، وحق تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها.

### المطلب الثاني صور الحقوق السياسية التي يمارسها الموظف العام

يعد موضوع ممارسة الموظف للحقوق السياسية التي تقرها الدساتير والقوانين على درجة كبيرة من الأهمية، كون أثره لا يقتصر على الحياة الوظيفية فحسب، بل يمتد إلى الحياة السياسية للمجتمع برمتها، ولغرض التعرف على أهم صور هذه الحقوق التي يمارسها الموظف العام ينبغي منا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول لبحث حقي الانتخاب والترشيح فيما نوضح في الثاني حقي الانتماء للأحزاب السياسية وإبداء الآراء السياسية.

الفرع الأول / ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب والترشيح

الفرع الثاني / حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية وإبداء الآراء السياسية

الفرع الأول ممارسة الموظف العام لحق الانتخاب والترشيح

يمثل كل من الانتخاب والترشيح مرتكز المشاركة في الحياة السياسية، ولبيان مدى أحقية الموظف العام في ممارسة هذين الحقين سنقسم هذا الفرع إلى بندين نخصص الأول لحق الموظف في الانتخاب ونبحث في الثاني حق الموظف في الترشيح

أولاً: حق الموظف في الانتخاب يعرف الانتخاب بأنه : ( أحد أساليب المشاركة في الحياة السياسية الذي يعبر المواطنون فيه عن إرادتهم بإسناد السلطة بوسيلة ديمقراطية إلى الهيئات الحاكمة في الدولة سواء كانت هذه الهيئات رئيس الدولة أم أعضاء البرلمان أم أعضاء المجالس المحلية)<sup>(١٥)</sup>

وفيما يتعلق بالموظف العام فإنه يتمتع بحق الانتخاب كغيره من المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة ، وقد أقرت معظم الدول هذا الحق لموظفيها كونه لا يتعارض مع مقتضيات أداء الوظيفة العامة ، حتى إن بعضاً من الفقه يذهب إلى إن استعمال الموظف لحقه في الانتخاب يعد من قبيل الواجبات المفروضة عليه ومع ذلك فإن نطاق هذا الحق يختلف من دولة أخرى.<sup>(١٦)</sup>

في العراق فإننا لو نظرنا إلى الشروط التي تطلبها القوانين الانتخابية الصادرة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الناخب لوجدنا إنها متفقة على الشروط الآتية :- ١ - عراقي الجنسية ٢- كامل الأهلية ٣- أكمل الثامنة عشر من عمره ٣- مسجلاً في سجل الناخبين وبذلك لم تميز هذه القوانين في الانتخاب بين المواطن العادي والموظف ، وبهذا يحسب إلى المشرع العراقي مسلماً موقفاً في تقريره مبدأ المساواة في ممارسة حق الانتخاب بين جميع فئات الموظفين من مدنيين وعسكريين كونه قد ساير المبادئ الديمقراطية وراعى أحكام المواثيق الدولية ذات الصلة بالحقوق السياسية لاسيما وإن أعداد الموظفين العسكريين لم تعد محددة كما هو الحال في السابق مما يقتضي إتاحة المجال أمامهم لاختيار ممثليهم على الصعيد الوطني والمحلي وبذلك يؤشر موقف المشرع العراقي تقدماً على موقف بعض التشريعات المقارنة وتحديداً التشريع المصري.<sup>(١٧)</sup>

**ثانياً : حق الموظف في الترشيح** إذا كان الانتخاب يعد الوسيلة الأولى للمشاركة في الحياة السياسية فإن الترشيح يعد الوسيلة المقابلة لهذه المشاركة ويعرف بأنه : حق كل فرد تتوافر فيه الشروط القانونية للترشيح بأن يرشح نفسه لأن يكون الممثل الذي ينوب عن مواطنيه في شؤون الحكم<sup>(١٨)</sup> وإذا كنا قد سلمنا بحق الموظف في الانتخاب فإن التسليم بحقه في الترشيح لا يبدو أمراً يسيراً ومستساغاً في جميع الأحوال، فقد أثار مباشرة الموظف لهذا الحق إشكالية وجود وظائف شاغرة تستلزم من شاغليها عدم الترشيح في الانتخاب ويقصد بهذه الحالة منع بعض الموظفين من الترشيح لشغل المقاعد النيابية والتمثيلية بشكل مؤقت أو نهائي سواء كان بصورة مطلقة تشمل جميع الدوائر الانتخابية أم ضمن نطاق دائرة انتخابية معينة تقع ضمنها المناصب الوظيفية التي يشغلونها ويستند هذا الحضر إلى مسوغين أساسيين هما.

١- **ضمان استقلال النائب** لئن كان عضو البرلمان يمارس دوراً رقابياً إلى جانب المهام التشريعية فإنه من غير المتصور أداءه لهذا الدور بحرية تامة واستقلالية عندما يكون مستقبله الوظيفي مرهوناً بتوجهات السلطة التنفيذية مما يعيق عملية توجيهه للأسئلة والاستجابات لأعضاء السلطة التنفيذية ويشعره بالحرج عند قيامه بذلك ويجعله على الدوام يتوقع ردود أفعال قاسية من جانب السلطة التنفيذية تطال ترقيته وسائر حقوقه الوظيفية<sup>(١٩)</sup>.

٢- **ضمان استقلال الناخب** قد يكون المرشح شاغلاً لمنصب وظيفي ذات قدر كبير من النفوذ في الدوائر الانتخابية التي يعلن فيها ترشيحه الأمر الذي يؤثر في إرادة الناخبين وحريتهم في اختيار ممثليهم ومن هذا المنطلق نجد إن بعض التشريعات تحضر على فئات معينة من الموظفين الترشيح في دوائر عملهم وتسمح لهم بالترشيح في الدوائر الأخرى ويبقى هذا الحضر قائماً إلى ما بعد إنهاء العلاقة الوظيفية بحسب ما يحدده القانون<sup>(٢٠)</sup>. أما موقف المشرع العراقي من حالة حظر الترشيح على الموظفين فشملة فئة واحدة هي أفراد القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ نص على أنه (لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريين العاملون في وزارة الدفاع أو أية منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخابات لأشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع....) ونص قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغى على ما يأتي (يشترط في المرشح أن يكون ناخباً... أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح) ولم يختلف قانون انتخاب مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ عن القوانين التي سبقته في إيراد هذا الحظر إذ نص على أن (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب إضافة إلى الشروط الواجب توافرها في الناخب ما يلي... أن لا يكون أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه) ونؤيد التقييد الذي أورده دستور جمهورية العراق على حق الترشيح بالنسبة لأفراد القوات المسلحة وتبعه في ذلك قانون الانتخابات لأنه يجد ما يسوغه ويقضيه إذ إن المهمة الأساسية لهذه الفئة من الموظفين حماية البلاد من الاعتداءات الخارجية وصيانة الأمن الداخلي، وبالتالي ينبغي إبعادها عن كل ما من شأنه إعاقة قيامها بهذا الدور والمساس باستقلالها وحيادها الوظيفي فضلاً إن السماح لهم بالترشيح قد يجعل المؤسسة العسكرية طرفاً في الصراع السياسي ومن ثم التأثير في إرادة الناخبين وخياراتهم السياسية<sup>(٢١)</sup>

غير إننا يمكن أن نسجل اعتراض على موقف دستور عام ٢٠٠٥ وقانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغى وقانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ من هذا الموضوع الأول: تحديد نطاق الحظر بفئة أفراد القوات المسلحة في حين كان من الضروري توسيع نطاق

الحضر هذا يشمل فئات معينة من الموظفين كالوزراء والمحافظين ونوابهم والقضاة لان تأثير هذه الفئات في إرادة الناخبين لا يقل شأننا عن تأثير أفراد القوات المسلحة ، أما الاعتراض الآخر : فهو إغفال ذكر شرط الاستقالة بالنسبة للراغبين بالترشيح منهم وعليه ندعو المشرع العراقي الى تعديل النص القانوني لإضافة هذه الفئات .

### الفرع الثاني حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية وإبداء الآراء السياسية

سنقسم هذا الفرع إلى بندين: نبين في الأول حق الموظف العام بالانتماء للأحزاب السياسية ، ونخصص الثاني لحق الموظف في إبداء الآراء السياسية

**أولاً: حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية** تعد الأحزاب السياسية مظهراً من 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>(٢٢)</sup>، وتعرف الأحزاب السياسية بأنها (تنظيم أو حشد من الأفراد يشتركون في المبادئ ويلتقون حول أهداف ومصالح معينة يسعون إلى تحقيقها عن طريق الوصول إلى السلطة والمشاركة في مؤسسات الحكم كل ذلك في الحدود المشروعة والمرسومة قانوناً)<sup>(٢٣)</sup> وبقدر تعلق الأمر بموضوع البحث يمكن القول إن السماح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية من الموضوعات الخلافية المتأرجحة بين الحضر والإباحة على الصعيدين التشريعي والفقهي فبعض التشريعات تحظر على الموظف الانتماء للأحزاب السياسية وقد ساق الفقه في تبريره هذا التوجه حججاً عدة من أبرزها إن واجب الموظف الأساسي هو خدمة المجتمع بأكمله وليس خدمة فئة معينة أو جماعة محددة بالإضافة إلى إن تبعية الموظف الإدارية للحكومة تحتم عليه تنفيذ سياستها وأوامرها وعدم عرقلة برامجها وخططها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها في حين يرجع البعض الحظر المذكور إلى ضرورات الاستقرار والثبات الحكومي الذي يقتضي إبعاد موظفي الجهاز الإداري عن التأثيرات والتجاذبات السياسية<sup>(٢٤)</sup>

وإن دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ كفل التعددية الحزبية بنصه على الآتي: (أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة ، وينظم ذلك بقانون ، ثانياً: لا يجوز إجبار احد على الانضمام إلى أي حزب أو جمعية أو جهة سياسية ، أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها) إلا انه حظر هذا الحق على القضاة وأعضاء الادعاء إذ نص على انه (يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي..، ثانياً: الانتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي) أما مشروع قانون الأحزاب العراقي لسنة ٢٠١١ فقد وسع من نطاق الحظر بموجب المادة (١٠) منه التي تنص على ما يأتي: (يشترط فيمن ينتمي لعضوية حزب إن يكون .... رابعاً من غير أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي) ويستتج من مفهوم المخالفة أعلاه إن غير هؤلاء من الموظفين العموميين يجوز لهم الانتماء للأحزاب ونؤيد مسلك المشرع العراقي هذا وذلك حفاظاً على هبة هذه الفئات الوظيفية في المواقع التي تشغلها من معترك الحياة السياسية وضماناً لحياهم واستقلالهم من المؤثرات الحزبية. نخلص مما تقدم إن الموظف في العراق بمقدوره تكوين الأحزاب السياسية والانتماء إليها ماعدا الفئات الوظيفية التي اشرفنا إليها والتي حددتها المادة (٩٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

**ثانياً: حرية الموظف في إبداء الآراء السياسية** تعرف حرية إبداء الرأي السياسي بأنها : إمكانية نقد ومعارضة الحكومة بالأفعال أو الكلمات بشرط عدم ارتكاب ما يعد مخالفة معاقب عليها بنص قانوني وهي إحدى مجالات حرية التعبير عن الرأي التي يقصد بها : حرية الفرد في التعبير عن الآراء والأفكار عن طريق الكلام أو الكتابة وبدون رقابة أو قيود بشرط أن لا تخل تلك الآراء بقوانين الدولة وأعرافها وتعد الآراء السياسية إحدى أكثر الصور أهمية في مجال الحقوق السياسية للموظف العام ، لأنها تمثل المركز الرئيسي للصراع القائم بين الموظف العام من جهة والسلطة من جهة أخرى<sup>(٢٥)</sup> فالموظفون وبحكم اتصالهم المباشر بالسياسات العامة ، ويقدر ما حصلوا عليه من العلم والمعرفة ، يستطيعون كشف السياسات الحكومية الزائفة ، ولذا نجد إن الحكومات تترد في مجال منح الموظفين حق إبداء الآراء السياسية ، وحتى في حالة منحهم هذا الحق تحاصرهم بقيود صارمة قد تعدهم ممارسة هذا الحق أو تجعله متفقاً مع سياستها ولا يكاد يخلو ميثاق من موثيق حقوق الإنسان أو دستور من الدساتير من النص على حرية التعبير ، وسنشير هنا إلى نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، والى موقف بعض الدساتير والتشريعات الوظيفية في كل من فرنسا ومصر ، ومن ثم نرجع إلى موقف الدستور العراقي وقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل لنتمكن من استقراء مدى أحقية الموظف في التعبير عن آرائه السياسية فقد نص

الإعلان العلمي لحقوق الإنسان على انه (لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ، ويشمل هذا الحق اعتناق الآراء دون أي تدخل ، واستنقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية)<sup>(٢٦)</sup>

## المبحث الثاني القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق السياسية

لا شك أن مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد يعد واحداً من أهم المبادئ الأساسية في القانون الإداري، أو كما يسمى القلب النابض في جسد الإدارة، إذ من خلاله تمر أغلب قواعد القانون الإداري، وهو الذي عن طريقه تؤمن حاجات الجمهور، لذا نجده موضع اهتمام المشرع والفقهاء القانونيين بشكل دائم ومستمر، ولغرض تمكين المرافق العامة من الاستمرار في تأمين الخدمات للجمهور، فقد جرت محاولات عديدة من رجال الإدارة وفقهاء القانون لتحديد الإدارة العامة، وتأكيد طابعها، وفصلها عن السياسة، وذلك لإبعاد الموظف عن المؤثرات السياسية والحزبية، إلا أن تلك المحاولات واجهت كثيراً من الصعوبات بسبب عدم استطاعة الموظف أن يبقى بمنأى عن السياسة، فهو يسعى دائماً إلى كسب ود الهيئة السياسية وتأييد رؤوسه، بالإضافة إلى كسب تأييد المواطنين والكتل والأحزاب السياسية. و يعد واجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق قيداً مفروضاً على الموظف في ممارسته لحقوقه وحرياته السياسية؛ إذ لا يجوز له أن يستخدم المرفق لترويج أفكاره وأرائه السياسية أو العقائدية، بل يجب عليه أن يتمتع تماماً عن أي تصرف من شأنه أن يشكك في حياد المرفق إزاء المتعاملين معه، وعدم التفرقة بينهم لأسباب سياسية كما أن مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد يعد السند الذي يسوغ تقييد حق الأضراب في المرافق العامة، إذ يعد الإضراب لاسيما السياسي منه من أبرز الوسائل المهمة التي يمكن أن يلجأ إليها الموظف العام للتعبير عن أفكاره وأرائه السياسية التي يتبناها الحزب أو الكتلة السياسية التي ينضوي تحت كنفها. وبغية الإلمام بهاذين القيدتين وتسليط الضوء عليهما بالقدر الكافي نقسم هذا المبحث الى مطلبين ، نتطرق في الأول إلى التزام الموظف العام بواجب الحياد الوظيفي تجاه المتعاملين مع المرفق، في حين نكرس الثاني لدراسة تنظيم الحق في الإضراب؛ وذلك على التفصيل الآتي:

### المطلب الأول واجب الحياد الوظيفي

يعد واجب الحياد الوظيفي من أكثر المبادئ الوظيفية التي تحد من حرية الرأي لدى الموظف العام، كما يعد في الوقت ذاته أحد أهم المبادئ الرئيسية التي تحكم سير المرافق العامة. وقد ظهر هذا المبدأ في إطار تحديد تنظيم العلاقة بين المرفق والمتعاملين معه، وفي ظل التطور السريع لدور المرفق العام الذي حتم ظهور مبادئ جديدة تحكم عمله، ومن هذه المبادئ مبدأ الحياد. ويعتبر مبدأ المساواة الأساس الفلسفي لواجب الحياد؛ إذ أن هذا المبدأ يفترض انتفاع كافة الأفراد المتساوين ذات المراكز القانونية بخدمات المرفق دون تفرقة مستمدة من عقائدهم السياسية أو الدينية أو انتمائهم الطبقي، أو الإجماعي، وعلى هذا لا يجوز للموظف العام أن يمنح ميزة لبعض المتعاملين مع المرفق، ويحجبها عن البعض الآخر دون سند إلا بتصنيفهم السياسي والديني".<sup>(٢٧)</sup> ويقتضي هذا المبدأ (الحياد الوظيفي) تجريم جميع التصرفات والنشاطات الحزبية مهما كان شكلها، كدفع الاشتراكات الحزبية، وعقد الإجتماعات السياسية داخل المرافق العامة، وذلك لأن من متطلبات هذا المبدأ هو أن يكون الموظف العام منزهاً ومستقلاً عما يمكن أن تكون عليه أفكاره وآرائه السياسية أو الفلسفية، وبالتالي يحظر عليه أن يميز بين من يتعاملون مع المرفق العام الذي يعمل لديه على أساس تعاطفهم، أو عدم تعاطفهم مع ما يحمله من أفكار وآراء سياسية، كما يتمتع عليه إظهار مشاعره وآرائه السياسية تلك أثناء الوظيفة، بل أكثر من ذلك يمكن للدولة أن تلزمه بالامتناع عن أي عمل من شأنه أن يؤدي إلى الشك ليس فقط في حياده أو عدم انحيازه، بل أيضاً في ولائه للمؤسسة الإدارية بما في ذلك التزامه بأوامر وتوجيهات وتعليمات السلطة التسلسلية وصولاً إلى أعلى سلطة في<sup>(٢٨)</sup> الحكومة القابضة على السلطة في البلاد، وذلك على حد ما جاء في مطالعة أحد مفوضي الحكومة الفرنسية في مجلس شورى الدولة والقاضي لوران.<sup>(٢٩)</sup> ونظراً لأهمية هذا المبدأ في إقرار المساواة بين المنتفعين من المرافق العامة، كونه يمثل ضماناً لهم مؤداها: حصولهم على الخدمات دون تمييز، إلا على أساس من أوضاعهم القانونية تجاه المرفق هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يحقق التعاون بين الموظف والإدارة، إذ أنه مصلحة المرفق في الحفاظ على سمعته ونزاهته، ومصلحة المرفق هذه مؤكدة في التحقق من كافة هؤلاء الموظفون قادرين على الالتزام بأهداف المرفق وفي الوقت ذاته قادرين على تحقيقها أيضاً.

### الفرع الأول مدى التزام الموظف بواجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق العام

يختلف الموظف العام في ممارسته للنشاط السياسي عن المواطن العادي، فالأخير يتمتع بمساحة أكبر من الحرية في ممارسته لهذا النشاط، أما الموظف فوظيفته العامة تفرض عليه واجبات معينة عند ممارسته للنشاط السياسي، وإذا كانت الدولة ذات التنظيم السياسي

الواحد تشترط عادة في الموظف العام الولاء السياسي للنظام القائم، فإن الدول ذات التعددية السياسية لا تشترط على الموظف مسبقاً ولاء لفكر سياسي أو اجتماعي معين، وفي ظل التعددية الحزبية يلتزم الموظف بالحياد بين الأحزاب المختلفة، لأنه يمثل جزءاً من جهاز التنفيذ بالنسبة لهذه الأحزاب، فكل موظف يلتزم بأن يؤدي واجباته الوظيفية بكفاءة وأمانة، بصرف النظر عن اتجاهاته وميوله السياسية، فهو ملزم بتنفيذ برامج الحزب الذي ممسك بالسلطة أياً كان رأيه الشخصي في هذا البرنامج. ويترتب على هذا أنه لا يجوز للموظف أن يستخدم المرفق العام للترويج عن أفكاره السياسية أو العقائدية، بل عليه أن يتمتع تماماً عن إتيان أي فعل من شأنه أن يجلب الشك في حياد المرفق، فضلاً عن ذلك أن للمرفق الحق دائماً أن يطلب من الموظف أن يقدم الضمانات الضرورية الدالة على حياده وقدرته على تأكيد وتدعيم مبدأ المساواة بين جمهور المتعاملين مع المرفق.<sup>(٣٠)</sup> لكن السؤال المهم الذي يثار في هذا المضمار هو كيف يمكن أن نتصور وجود حيادية بين التزامين متناقضين، فمن جهة يكون الموظف ملزماً بالولاء للحزب، ومن جهة أخرى هو ملزم بالحفظ في إبداء آرائه؟.

للإجابة عن هذا التساؤل يمكننا القول: بأن الهدف الرئيسي المتوخى من وجود المرافق العامة عموماً هو إشباع الحاجات العامة، وتحقيق المصلحة العامة لا مصالح السلطة السياسية، ومن ثم فإن وجود الموظفين بها ليس لغرض تحقيق أهداف السلطة السياسية، وإنما لإشباع هذه الحاجات، وهذا يقتضي منهم الالتزام بواجب الحيادية تجاههم، فكان من المفروض أن الحيادية تحقق التعاون بين الموظف والحكومة القائمة أياً كان اتجاهها السياسي، كما أن الموظف يلتزم بتنفيذ السياسة التي تضعها الحكومة دون أن يتأثر بولائه السياسي، وبالتالي لا يدخل السياسة ومؤثراتها في عمله وإلا وقع في الإخلال بمبدأ الحياد<sup>(٣١)</sup> المطلوب منه. بالإضافة إلى ذلك أن مبدأ المساواة يفرض انتفاع جميع الأفراد المتساويين في المراكز القانونية بخدمات المرفق العام من دون تمييز بينهم بسبب انتمائهم السياسي أو الحزبي، لذا لا يجوز للموظف أن يمنح ميزة لبعض المتعاملين هذا المرفق، ويحجبها عن البعض الآخر على أساس انتمائهم السياسي، مما دعا البعض إلى القول: إن واجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق العام له قيمة دستورية، لأنه يستند في أساسه إلى مبدأ المساواة الذي نصت عليه أغلب الدساتير، وهذا ما أكدته قرارات المجلس الدستوري الفرنسي. ففي العراق؛ أكد على هذا المبدأ وفي أكثر من موضع دستوره لعام ٢٠٠٥ النافذ، من خلال تأكيده على مبدأ المساواة بكل أنواعه وتطبيقاته أي مساواة في الحقوق، ومساواة في تحمل الأعباء والتكاليف العامة، إذ جاء في ديباجته: "نحن شعب العراق الناهض كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي، العزم برجالنا ونسائنا، وشيوخنا، وشبابنا، على احترام قواعد القانون، وتحقيق العدل والمساواة، ونبذ سياسة العدوان، ...". كما نصت المادة (١٤) من الدستور ذاته على أن: "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 أو الاجتماعي". وعلى هذا يجب على الموظف الإلتزام بالحياد إزاء المنتفعين من خدمات المرافق العامة تعبيراً منه على ولاءه التام للوطن والحكومة حتى وأن كان معارضاً لأفكار الحكومة وسياساتها، لأن خدمته في الوظيفة العامة إنما هي خدمة وطنية لصالح الأفراد الذين يشكلون في مجموعهم الشعب، وهذا ما أكد عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، إذ نصت المادة (٣) منه على أن: "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة". فالموظف العام في العراق بحسبانه مواطناً أولاً وموظفاً في دوائر الحكومة له مكنة التعبير عن آرائه وفقاً لما أقرته المبادئ الدستورية بحرية الرأي، والذي توجه المشرع العراقي للنص عليها في دستوره النافذ، عندما قضت المادة (١٥) منه بأنه: "لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناء على قرار صادر من جهة قضائية مختصة" وفي السياق ذاته نصت المادة (٣٨) على أنه: "تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. ثانياً- حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر ...". كما نص في المادة (٣٧/٣) منه أيضاً على أنه: "تكفل الدولة حماية الفرد من الإكراه الفكري والسياسي والديني". وكذلك نص قانون الأحزاب رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، الذي شرع مؤخراً، في البند خامساً من المادة (٤) منه على أنه: "... لا يجوز تمييز مواطن أو التعرض له أو مساءلته أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب إنتمائه لحزب، أو تنظيم سياسي مؤسس وفق القانون". وتأسيساً على ما تقدم من نصوص قانونية، يكون للموظف العام في العراق الحق في التعبير عن رأيه، ويكون له حرية التفكير كما يشاء، واعتناق العقيدة أو المذهب أو الفكر والاتجاه الذي يريد، كما لا يجوز للإدارة أن تتخذ من ذلك وسيلة لمعاقبته، أو وسيلة للتمييز بين الموظفين وبذلك يملك الموظف أن يعرب عن آرائه وميوله السياسية كما يشاء حتى لو كانت لا تتفق مع سياسة الحكومة التي يعمل في خدمتها، وينفذ برنامجها السياسي، وعلى ذلك فإن واجب الحياد تجاه المتعاملين مع المرفق كقيد على الموظف العام في ممارسته لحقوقه وحياته السياسية، يفرض عليه الامتناع



عن كل ما من شأنه أن يشك في هذا الحياد لأسباب سياسية وإن إتاحة هذا الحق للموظف يجب ألا يكون على حساب العمل الوظيفي، أو المساس به بأي شكل من الأشكال التي تؤثر على حياديته وفي سير العمل الوظيفي، وحسن انتظامه واطراده، لذا يقتضي من الموظف أن يؤدي واجبه وأعماله في نطاق ما تقتضي به الوظيفة، ولا يؤدي إلى فتح المجال أمام تحزب دوائر الدولة، كما يجب عليه الامتناع عن توزيع منشورات، أو وضع علامات دعائية سياسية في مقر عمله، أو أثناء الاجتماعات المهنية أو النقابية بها، وأن يضبط مشاعره عند التعبير عن آرائه لا سيما السياسية منه مما يؤثر بالسلب على حياد المرفق ويوصم المرفق بعدم الحيادة والذي يعني التمييز بين المواطنين والموظفين ومحاباة شريحة معينة على حساب أخرى وظهور حالات الفساد الإداري والمحسوبية كون أن هذه الاعمال تمثل خروجاً عن أهداف الوظيفة وترتيب مسؤوليته الانضباطية.

**الفرع الثاني النتائج التي تترتب على الالتزام بواجب الحياد الوظيفي إن الالتزام بتطبيق واجب الحياد الوظيفي يؤدي إلى تحقيق مجموعة من النتائج نحاول أن نوجزها فيما يلي:**

١. لا يجوز تعيين الموظف عن طريق الانتخاب، لأن هذا الأسلوب يعطي عملية التعيين في الوظيفة العامة سمة سياسية، بل يفترض أن يستبعد انتقاء الموظفين على أساس أي اعتبار سياسي، باستثناء بعض الوظائف العليا.
٢. إن التزام الموظفين بتطبيق هذا المبدأ، يؤدي حتماً إلى التزام الموظفين بحياد سياسي تام أثناء ممارستهم الوظيفة العامة، مما يستبعد تأثيرهم بالتغيرات السياسية للحكومة، وهذا يؤدي بدوره إلى استقرار العمل في المجال الوظيفي، وحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراداً. (٣٢)
٣. إن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى احتفاظ الموظفين بحقوقهم السياسية، لا سيما حق التعيين في الوظائف العامة، وحق الترشيح للمجالس النيابية والمحلية، والانتخاب والتصويت ويستطيعون الانتماء إلى الأحزاب السياسية، لكنهم يمنعون من المشاركة بإيجابية في إدارة الصراعات السياسية، أو التعاون في إدارة حزب سياسي أو أخذ الكلمة في اجتماعات.
٤. يؤدي الأخذ بهذا المبدأ في الدول ذات التعددية الحزبية إلى رفع المسؤولية عن كاهل الموظفين في حالة تغير السياسات والأحزاب، والمثال الأوضح على ذلك يتجلى في إنكلترا التي يناوب حزب العمال، وحزب المحافظين على إدارة الحكم في البلاد، ولكل منهما سياسته المختلفة، فلو فرضنا أن سياسة حزب العمال في وقت ما سارت على الأخذ بمبدأ التأميم، وأن الإدارة التنفيذية قامت بدورها بتنفيذ هذه السياسة بسرعة ودقة، ثم تحول الرأي العام عن هذه السياسة ولم يرض بها، فأسقطت الحكومة، ثم جاءت حكومة أخرى ترفض تطبيق سياسة التأميم، وتشجع سياسة المشروعات الحرة، فإن هذا التعبير لا يترتب عليه مؤاخذة الإدارة التنفيذية أو تغييرها، طالما أنها تماشت مع السياسة الجديدة، ذلك أن الإدارة مسؤولة أساساً عن التنفيذ لا عن التقييم الخلفي أو السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي لما يطلب منها تنفيذه. (٣٣)

### الفرع الثالث موقف التشريع العراقي والقوانين العراقية من واجب الحياد الوظيفي

بالرغم من عدم وجود نص واضح وصريح في قوانين الوظيفة العامة، يكفل التزام الموظف العام بهذا الواجب، إلا أن ذلك لا يمنح المشرع العراقي من النص عليه في قوانين أخرى، إذ نص المشرع على مبدأ الحياد الوظيفي بشكل واضح وصريح في البند خامساً من المادة (٢٤) قانون الأحزاب رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ الذي شرع حديثاً بقوله: "يلتزم الحزب أو التنظيم السياسي وأعضاؤه بما يأتي: المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزب، أو تنظيم سياسي". كما حظر في البندين (رابعاً وخامساً) من المادة (٢٥) من القانون ذاته على الأحزاب عند ممارسة نشاطاتها الحزبية أو السياسية استغلال المرافق العامة في الدولة على اختلافها والترويج من خلالها لتلك النشاطات، أو استخدامها لأغراض الاستقطاب الحزبي، أو الدعاية الانتخابية، أو جعلها نواد للتعارفات وتصفية الحسابات بقوله: "على الحزب أو التنظيم السياسي في ممارسته لأعماله الامتناع عما يأتي: ... رابعاً- التنظيم والاستقطاب الحزبي، أو التنظيمي في صفوف الجيش وقوى الأمن والأجهزة الأمنية الأخرى والقضاء والهيئات المستقلة. خامساً- استخدام دور العبادة ومؤسسات الدولة وبما فيها، المؤسسات التعليمية لممارسة النشاط الحزبي، أو التنظيم السياسي، أو الدعاية لصالح أو ضد حزب أو تنظيم سياسي". كما أبعده المشرع العراقي في هذا القانون الوظيفة العامة عن نشاط الأحزاب، أو التنظيمات السياسية وعدم السماح لها بإتخاذ مؤسسات الدولة بشكل عام سواء القضائية منها، أو التعليمية، أو دور العبادة أو المؤسسات والمرافق العسكرية أو النقابية من أن تكون مقرراً لتلك الأحزاب أو التنظيمات السياسية، وذلك بموجب البند رابعاً من المادة (٢٧)، إذ قضى بموجب هذا البند بأنه: تحديد عنوان المقر الرئيسي للحزب ومقار الفرعية، ولا يكون أي منها ضمن أماكن العبادة أو مقر أي مؤسسه عامة أو خيرية أو دينية أو تعليمية أو نقابية أو عسكرية

أو قضائية". ولم يكتف المشرع العراقي بكل ما تقدم من نصوص قانونية بالحث على تطبيق مبدأ الحياد الوظيفي في نطاق الوظيفة العامة، وعدم التمييز فيما بين المتعاملين هذه المرافق لأسباب سياسية أو مذهبية، بل فرض عقوبة على كل عضو ينتمي إلى أي حزب، أو تنظيم سياسي، سواء أكان موظفاً أو مواطناً عادياً ممارسة الأنشطة الحزبية أو السياسية أو القيام بأي فعل من شأنه أن يخل بهذا المبدأ داخل مؤسسات الدولة ومرافقها العامة، وذلك عندما نص في المادة (٥١) من القانون المذكور على أنه: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة كل من قام بأي نشاط أو استقطاب، أو تنظيم حزب أو تنظيم سياسي داخل مؤسسات الدولة كافة". كذلك حظر دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على بعض الطوائف من الموظفين ممارسة النشاط السياسي داخل مؤسسات الدولة ومرافقها العامة، وذلك حفاظاً على هبة هذه المرافق واحترامها وتأكيدها على حياديتها، نظراً لما لها من طبيعة خاصة، إذ نص في المادة (٩/أولاً) منه على أنه: "المادة (٩) أولاً: أ- تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، ... ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة". كما حظرت المادة (٩٨/ثانياً) من الدستور ذاته على أعضاء السلطة القضائية من القضاة وأعضاء الادعاء العام مزاوله النشاط السياسي داخل المرافق العامة، وذلك عندما نصت على أنه: "يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي: ثانياً- الانتماء إلى أي حزب، أو منظمة سياسية، أو العمل في أي نشاط سياسي". كما جاء البند (ج) من تعليمات لائحة السلوك الوظيفي (مدونة السلوك) التي أصدرتها هيئة النزاهة بناء على الصلاحيات المقررة لها بموجب الأمر رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ حيث تتضمن اللائحة المذكورة الإشارة إلى أهم الالتزامات والواجبات التي يجب على الموظف الامتثال إليها، والقيام بها عند ممارسته لعمله الوظيفي، ومنها الحيادية السياسية، إلا أنه مع ذلك فإن النص المذكور غير كاف لإقرار الحيادية السياسية لمنحه القوة والإلزام القانوني الذي يتناسب مع أهميته، لذا لا بد من تدخل المشرع العراقي، والنص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة، وأن يكون ملزماً للإدارة والموظفين على حد سواء. أما على الصعيد الجنائي، فقد نص المشرع الجنائي العراقي في الباب السادس من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على الجرائم المخلة بالوظيفة العامة مؤكداً على التزام الموظف بواجب الحياد عند مباشرته لمهامه الوظيفية، إذ نصت المادة (٣٣٠) من القانون المذكور على أنه: "يعاقب بالحبس كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة امتنع بغير حق عن أداء عمل من أعمال وظيفته، أو أخل عمداً بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة، أو لأي سبب آخر غير مشروع". كما نصت المادة (٣٣١) من القانون ذاته على أنه: "يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ارتكب عمداً ما يخالف واجبات وظيفته، أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها بقصد الأضرار بمصلحة أحد الأفراد، أو بقصد منفعة شخص على حساب آخر، أو على حساب الدولة". ونخلص مما تقدم أن الموظف العام في العراق يجب عليه الالتزام بواجب الحياد الوظيفي تجاه المتعاملين مع المرافق العامة، وأن هذا الواجب يستلزم منه كموظف أن يبتعد عن الصراعات والمساجلات السياسية داخل نطاق الوظيفة العامة، وعلى وجه الخصوص ان يمتنع عن ممارسة الأنشطة السياسية التي تنتج عن انتمائه إلى تلك الأحزاب، أو التنظيمات السياسية سواء الممسكة بالسلطة، أو تلك المعارضة لها، كما يفرض عليه هذا الواجب أيضاً الامتناع عن كل ما من شأنه أن يشك في هذا حياديته لأسباب سياسية، وبالتالي لا يجوز له أن يحمل أي إشارة، أو علامة سياسية أثناء ممارسته لمهامه الوظيفية لأي من تلك الأحزاب أو التنظيمات السياسية المتواجدة في الساحة السياسية، كما يجب عليه الامتناع عن توزيع منشورات، أو وضع علامات دعائية سياسية في مقر عمله أو أثناء الاجتماعات المهنية أو النقابية بها، وأن يضبط مشاعره عند التعبير عن آرائه لا سيما السياسية منها، ولا يغفل أو يتغافل مركزه الوظيفي ووضعه العام، والا يكون منحازاً في آرائه أو مائلاً لحزب أو تنظيم سياسي معين مما ينعكس سلباً على حياد المرفق الذي يعمل فيه، ويوصمه بعدم الحيادة أو أن يتخذ من حقه في ممارسة حرية الرأي شماعه للتجاوز أو التناول أو التشهير بالآخرين؛ لأن ذلك يعد خروجاً على أغراض المرفق المنشودة، وبالتالي يرتب مسؤوليته التأديبية، فضلاً عن مسؤوليته الجزائية متى ما توافرت شروطها واركانها.

### المطلب الثاني القيود المستمدة من تنظيم ممارسة حق الإضراب

أن ممارسة هذه الحق لا يؤخذ بها على إطلاقها، نظراً لما قد يترتب على تلك الممارسة من نتائج خطيرة، ولتفادي ما قد يترتب من آثار سلبية يفرض العراق بعض القيود والضوابط التي تنظمها بحيث يمارس في الاطار الذي شرعا من أجلهما والمتمثلة بالدفاع عن المصالح المهنية، والتعبير عن أفكارهم وآرائهم، والتنقيص عما يتخلج في نفوسهم. وهذه القيود قد يكون الغرض منها التزام المضربين بالهدف من الاضراب وعدم السعي لتحقيق مطالب أخرى وخاصة الدوافع السياسية، أو قد تكون في حظر بعض الاضرابات في الحظر على بعض الاشخاص، وهذه القيود قد تفرض بنصوص تشريعية، أو عن طريق التدخل الحكومي تحت رقابة القضاء<sup>(٣٤)</sup>. من خلال الإطلاع على

النظام القانوني في العراق، يتضح لنا أن المشرع العراقي لم يمتلك ضمن تشريعاته المختلفة لحد الآن قانوناً ينظم ممارسة حق الإضراب في العراق، بالرغم من أنه تم تعليق العمل بالنصوص القانونية في المواد (٢٢٢-٢٢٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل التي كانت تجرم " حرية التجمع" بموجب القسم الاول من امر سلطة الائتلاف رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ ، واعترف المشرع بهذا الحق صراحة في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وذلك بموجب المادة (١٣/هـ) منه والتي قضت بأن: " للعراقي الحق بالتظاهر والإضراب سلمياً وفقاً للقانون". وكذلك في دستوره الحالي لعام ٢٠٠٥ الذي جاء مفعماً بالنص على حقوق الانسان وحرياته العامة، والذي يمكن أن نستمد السند القانوني لممارسة حق الاضراب من خلال الركون إلى نص المادة (٣٨) منه التي تقضي بأنه: " تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام والآداب العامة : أولاً- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل... ثانياً- حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون "، وبهذا النص يمكن اعتبار الإضراب إحدى وسائل التعبير عن الرأي مادام الغاية منه هي تحقيق مطالب أو نيل حقوق معينة. ولما كان دستور العراق النافذ قد أقر للمواطنين عموماً والموظفين العموميين على وجه الخصوص حرية التعبير عن الرأي بكافة الوسائل والتي يعد الاضراب إحدى هذه الوسائل، فإننا نرى ضرورة قيام المشرع بسن قانون ينظم ممارسة هذا الحق والآثار التي تترتب عليه تماشياً مع نصوص دستوره النافذ، والاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يعتبر العراق أحد الدول التي صادقة عليها كما أشرنا إليها سابقاً في هذه الدراسة، لأن الاعتماد على القوة ومنع الإضراب بقانون العقوبات غير كاف بدليل تكرار الإضراب في مختلف البلدان التي تعاقب عليه جنائياً، يحدد هذا التشريع الخطوات والضوابط التي يجب أن تتبع عند الرغبة بممارسة هذا الحق؛ كإخطار الإدارة مقدماً بمكان الإضراب ويومه وساعة بدئه، وكذلك المدة الزمنية التي يستمر خلالها، فضلاً عن الأسباب الجوهرية التي دعت إلى القيام بالإضراب، وأن يكون الإخطار قبل مدة كافية من القيام بالإضراب حتى تتمكن الإدارة من جانبها إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي تحول دون المساس بمصالح الجمهور، وكذلك تحديد طوائف الموظفين الذين يمنع عليهم منعاً باتاً ممارسته كالذين يعملون في مرافق خاصة، لا يتفق ممارسة حق الإضراب معها، وعلى سبيل المثال لا الحصر (موظفي مرفق الجيش أو الشرطة وبقية أفراد المؤسسات الحيوية كالكهرباء، النقل، والصحة) لأن تعطيلها أو توقفها عن العمل يؤدي إلى المساس بمصالح حيوية، لا تتحمل التوقف بغض النظر عن وضع العاملين فيها، كما يجب أن ينص هذا التشريع على الالتزام بالغاية من الإضراب، والتأكيد على أن الهدف من الإضراب هو ضرب ليس ضرب الإنتاج، أو تعطيل مصالح الجمهور، أو تحقيق أغراض سياسية، أو حزبية محضة، فقط لتحقيق مطالب مهنية، لذا يجب عدم السماح بالقيام بالإضرابات التي تهدف إلى تحقيق أغراض سياسية، أو حزبية محضة. ولكي يسد هذا النقص التشريعي حرصاً على الصالح العام، وسير المرافق العامة، وبشكل لا يهدد حياة المجتمع، في إطار التنظيم الذي تحدده السلطات الحكومية تحت رقابة القضاء ومن دوافع مستمدة من الصالح العام، ومبدأ استمرارية المرافق العامة حتى لا تتعطل ممارسة هذا الحق وحرمان الموظفين من التعبير عن آرائهم بواسطته لحين صدور التنظيم التشريعي له، لأن الاعتراف، للموظفين بممارسة الحق بالإضراب في العراق لا يعني إطلاق هذا الحق دون أن يرد عليه أي قدر من التنظيم، فالاعتراف بحق الإضراب للموظفين يجب ألا ينتج عنه استبعاد القيود التي يجب أن ترد على ممارسة هذا الحق مثله مثل باقي الحقوق الأخرى بهدف النأي بها عن الممارسة التعسفية، أو المضادة لضرورات الصالح العام، ومحاولة إيجاد نوع من التوازن بين ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية وما يستتبعها من ممارسات كالإضراب مثلاً، وبين واجب الإدارة في الحفاظ على حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

### الذاتمة

في ختام بحثنا لموضوع القيود الوارد على حق الموظف العام في ممارسته لحقوقه السياسية توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وتمثل ثمرة هذه الدراسة، وسنورد أهم النتائج والمقترحات إتماماً للفائدة العلمية والعملية وهي:

#### أولاً-النتائج:

- ١- اتضح إن الحقوق السياسية ذات أهمية بالغة إذ تعد الأساس الذي تقوم عليه الدولة الديمقراطية ، وهي بهذا الاعتبار تمثل الضمانة المثلى لتمتع الأفراد بحقوقهم الأخرى .
- ٢- إن للحقوق السياسية صور متعددة ومن أهم هذه الصور في الميدان السياسي بالنسبة للموظف العام هي حقه في الانتخاب والترشيح والانتماء للأحزاب السياسية وحرية الآراء السياسية لما لهذه الصور من الآثار الكبيرة على عمل الإدارة وحسن انتظام سير المرفق العام

٣- نستنتج إن الموظف العام كقاعدة عامة يتمتع بحق انتخاب ممثليه في المجالس البرلمانية والمحلية باستثناء الفئات العسكرية التي منعها المشرع المصري من هذا الحق.

٤- نلاحظ إن الموظف في العراق فان حق الموظف في الانتماء للأحزاب السياسية مرّ بمراحل تاريخية متأرجحة بين الحظر والإباحة ،حتى استقر الحال في كلا النظامين على تبني المبدأ العام الذي يسمح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية باستثناء بعض الفئات التي أشرنا لها سابقاً.

٥- تبين لنا إن تقدم أن الموظف العام في العراق يجب عليه الالتزام بواجب الحياد الوظيفي تجاه المتعاملين مع المرافق العامة.

٦- نستنتج ان هناك بعض القيود والضوابط للممارسة الموظف الحق بالأضراب و التي ننظم ممارستها في الاطار الذي شرعا من أجلهما والمتمثلة بالدفاع عن المصالح المهنية، والتعبير عن أفكارهم وآرائهم، والتنفيس عما يتخلج في نفوسهم.

### ثانياً-التوصيات:

١. ندعو المشرع العراقي أن يوسع نطاق الحظر في مجال الترشيح للمجالس النيابية المقررة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وقانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ ليشمل بالإضافة إلى فئة أفراد القوات المسلحة فئات أخرى من الموظفين كالوزراء والمحافظين ونوابهم والقضاة لأن تأثير هذه الفئات في إرادة الناخبين لا يقل شأناً عن تأثير أفراد القوات المسلحة .

٢. نقترح في مجال حق الموظف في الترشيح للمجالس النيابية أن يستثنى النظام الداخلي لمجلس النواب أساتذة الجامعات من الاستقالة ويكتفي بشأنهم بالتفرغ الجزئي، إذ إن ارتباطهم بمجتمعهم ينبغي أن يكون وثيقاً ومستمراً فهم عقل الأمة وضميرها الواعي.

٣. ندعو المشرع إلى إضافة نص إلى قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل أو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل يتضمن عدم تعرض الموظف للمساءلة والمضايقة نتيجة إبدائه للآراء السياسية ، خصوصاً بعد الحقبة القاسية التي عاشها الموظف العراقي خلال سيطرة حزب البعث المنحل على مقاليد السلطة

٤. بالرغم من إن واجب الحياد يفرض على موظفي الدولة كافة استناداً إلى المبادئ العامة في الامتناع عن كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة ، فقد أوجبت تعليمات (قواعد السلوك الوظيفي الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتمي القطاع المختلط) الصادرة من هيئة النزاهة في الفقرات (٢،٣) من المادة (١) من تعليمات نموذج قواعد السلوك المرفق بتعليمات قواعد السلوك الوظيفي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ على الموظفين التقيد بهذا الواجب إذ نصت الفقرة (٢) على أن (أداء واجبات الوظيفة بكل أمانة وكفاءة وإخلاص وحرص على المصلحة العامة وإن لا تؤثر الالتزامات والنشاطات السياسية في حسن أداء الواجبات الوظيفية ) والفقرة (٣) على إن (أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون) ، غير إن الركوز 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 العراقية في الوقت الراهن لذلك ندعو المشرع العراقي إلى يقنن واجب الحياد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل كونه يمثل الشريعة العامة للواجبات المفروضة على الموظفين .

### المصادر

الكتب :

- (١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : القانون الدستوري ، من دون اسم مطبعة ، الدار الجامعية ، ١٩٨٣.
- (٢) د. أحمد سليم سعيان: الحريات العامة وحقوق الإنسان، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- (٣) د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي.
- (٤) د. أحمد الرشيدي: حقوق الإنسان (دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق)، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- (٥) د. أيمن محمد شريف : الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥.
- (٦) د. احمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، ط٢، دار النهضة العربية ، ٢٠١٠ .

- (٧) د. بدوي عبد العليم السيد : مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه ، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- (٨) د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، الايمان للطباعة والنشر القاهرة ، سنة ١٩٩٨ .
- (٩) د. رحيل محمد غرابية: الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الإسلامية، ط١، دار المنار للنشر والتوزيع عمان، ٢٠٠٠ .
- (١٠) د. فتحي فكري، تعبير الموظف: قيود عن آرائه في الصحف ، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر .
- (١١) د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات العامة ، بدون دار نشر ، سنة ٢٠٠٤ .
- (١٢) د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثالث ، من دون اسم مطبعة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ .
- (١٣) د. سعاد الشراوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢ .
- (١٤) د. محمد فرغلي محمد علي : نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨ .
- (١٥) د. محمد طه بدوي ، د. محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية، من دون اسم مطبعة ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٥٧ .
- (١٦) د. محمد شكري سرور: النظرية العامة للحق، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر .
- (١٧) الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، المكتبة الأموية بيروت، دمشق، ١٩٧٨ .
- (١٨) د. عبدالوهاب الكيالي: الموسوعة السياسية، ج٧، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت .
- (١٩) علي الخفيف: الحق والامة، نقلاً عن د. اياد إبراهيم الراوي: حقوق الإنسان وحرياته في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٩ .
- (٢٠) علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد أبو زيد: حقوق الإنسان وحرياته، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥ .
- (٢١) د. عمر صدوق: دراسة في حقوق الانسان، ط٣، الجزائر ، ٢٠٠٥ .
- (٢٢) د. هاني سليمان الطعيمات: حقوق الانسان وحرياته الاساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان .
- (٢٣) د. يوسف سعدالله الخوري: مجموعة القانون الإداري - المرافق العامة وحقوق الإنسان، ج١، المشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ١٩٩٩ .

#### الرسائل والابحاث:

- (١) فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٤ .
- (٢) سامر حميد سفر: الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١١ .
- (٣) د. سحر سحر محمد نجيب البياتي: التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٣٧ وما بعدها ٢٠٠٦ .
- (٤) د. عواد عباس الحردان : حق المشاركة السياسية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، عدد (٦) ، سنة ٢٠١٢ .
- (٥) د. ميثم حنظل شريف : التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح في انتخابات المجالس المحلية النيابية ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ٤٦ ، ٢٠٠٧ .

#### هوامش البحث

(١) سورة المؤمنین، الآية (٧١).

(٢) الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، المكتبة الأموية بيروت، دمشق، ١٩٧٨، ص٣٤٦ .

(٣) د. عبدالوهاب الكيالي: الموسوعة السياسية، ج٧، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ص٥٥٣ .

- (٤) علي الخفيف: الحق والامة، نقلاً عن د. اياد إبراهيم الراوي: حقوق الإنسان وحرياته في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٩، ص ٢٤٢.
- (٥) د. محمد شكري سرور: النظرية العامة للحق، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ص١٦ وما بعدها.
- (٦) د. عمر صدوق: دراسة في حقوق الانسان، ط٣، الجزائر، ٢٠٠٥، ص٢٧.
- (٧) د. هاني سليمان الطعيقات: حقوق الانسان وحرياته الاساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٢٥.
- (٨) د. عمر صدوق، مصدر سابق، ص٢٨.
- (٩) د. أحمد سليم سعيقان: الحريات العامة وحقوق الأنسان، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٥٩.
- (١٠) علي محمد صالح الدباس وعلي عليان محمد أبو زيد: حقوق الإنسان وحرياته، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٥، ص١٠٥.
- (١١) د. أحمد الرشيد: حقوق الإنسان (دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق)، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص١٣٩.
- (١٢) د. رحيل محمد غرابية: الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الإسلامية، ط١، دار المنار للنشر والتوزيع عمان، ٢٠٠٠، ص٢٣.
- (١٣) د. سحر سحر محمد نجيب البياتي: التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٣٧ وما بعدها.
- (١٤) د. سعاد الشراوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص١٣٦-١٤١.
- (١٥) د. محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص١٢٨.
- (١٦) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، من دون اسم مطبعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص٢٠٢.
- (١٧) ينظر المواد الآتية: (٣) من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الملغى، (٥) من قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠٩١ في ١٣/١٠/٢٠٠٨، (٣) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في إقليم كردستان-العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ١٠٢ في ١٣/٧/٢٠٠٩، (٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المنشور بالعدد ٤٣٠٠ في ٢/١٢/٢٠١٣.
- (١٨) د. عواد عباس الحردان: حق المشاركة السياسية، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، عدد (٦)، سنة ٢٠١٢، ص٤٠.
- (١٩) د. أيمن محمد شريف: الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص٤٢٤.
- (٢٠) د. احمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص٢٩.
- (٢١) د. ميثم حنظل شريف: التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح في انتخابات المجالس المحلية النيابية، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٤٦، ٢٠٠٧، ص١١٦.
- (٢٢) سامر حميد سفر: الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١١، ص٢٥.
- (٢٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيا: القانون الدستوري، من دون اسم مطبعة، الدار الجامعية، ١٩٨٣، ص٥٢٤.
- (٢٤) د. محمد طه بدوي، د. محمد طلعت الغنيمي: الوجيز في النظم الإدارية، من دون اسم مطبعة، دار المعارف، مصر، ١٩٥٧، ص١٦٩.
- (٢٥) د. السيد عبد الحميد العربي: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، مصدر سابق ص٧٩.
- (٢٦) ينظر المادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن المم المتحدة عام ١٩٤٨.

- (٢٧) د. يوسف سعدالله الخوري: مجموعة القانون الإداري - المرافق العامة وحقوق الإنسان، ج ١، المشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ١٩٩٩، ص ٨٣.
- (٢٨) د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، الايمان للطباعة والنشر القاهرة، سنة ١٩٩٨، ص ٢٨٥.
- (٢٩) د. فتحي فكري، تعبير الموظف: قيود عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربية، ص ٢٨٥.
- (٣٠) د. طارق حسنين الزيات، مصدر سابق، ص ٢٨٥.
- (٣١) د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات العامة، بدون دار نشر، سنة ٢٠٠٤، ص ٤٢٧.
- (٣٢) د. عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مصدر سابق، ص ٨٩-٨٨.
- (٣٣) فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٤.
- (٣٤) د. بدوي عبد العليم السيد: مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥٥١.