

حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة

المستخلص :

الواجبات الوظيفية التي يلتزم بها الموظف عديدة ومتنوعة ومنها ما ينص عليه قانون انضباط موظفي الدولة ومنها ما يستق من طبيعة الوظيفة ذاتها وعلى الرغم من اختلاف هذه الواجبات ألا أنها تلتقي حول جوهر جداً مهم وهو تحقيق منافع وحاجات المواطنين وعدم تعطيل المرفق العام .

وهذا الأمر كله يقتضي من الموظف ان يكون على حياد غير مائل لحزب أو مذهب سياسي ولكنه يبقى ملزم بالولاء للوطن والوظيفة وان لا يتعارض سلوكه مع الضمير الوطني الذي يكون رقيباً على ما يقوم به الموظف من أعمال، الى جانب ذلك ان حرية التعبير ومشاركة الموظفين في الحياة السياسية فهو يمثل المجال الذي يظهر فيه بوضوح حياد الموظف ، فالموظف هو أداة ووسيلة الإدارة لتحقيق أهدافها وبرامجها فأن واجب الحياد يفرض تقييد حرية الموظف في التعبير عن آرائه ايضاً وبالقدر اللازم لحسن سيرة الادارة فهو ملزم باتخاذ الحيطة والتحفظ وهو يعبر عن آرائه ، فالموظف ملزم بالامتناع عن أي تصرف يكون من شأنه العمل على تسييس الوظيفة العامة فيجب ان لا يجعل من الوظيفة التي يشغلها أداة لتنفيذ اي برنامج سياسي وان لا يبدو داخل الإدارة كواجهة لحزب سياسي أو جماعة عقائدية معينة فهذا لا يتماشى مع مبدأ حياد الموظف الذي يجب ان يسير عليه، وعليه يمكن أن نستخلص أهمية الموضوع من خلال النظر الى الحياد كسلوك اجتماعي ومهني وواجب من واجبات وأخلاقيات الوظيفية العامة العامة التي يجب ان يتحلى بها الموظف ، الى جانب بيان المكانة القانونية التي يحتلها هذا المبدأ في مجال الوظيفة العامة وما هو تأثير التحولات السياسية على هذا المبدأ .

Abstract

Functional duties that stick out are many and varied, including the employee Mains him discipline of state employees, including the law Maeshetq of the nature of the job itself, and despite differences in these duties, they converge on the very essence of which is to achieve significant benefits and needs of citizens promised to disable the facility year. And all of this is required of the employee to be on the neutrality of the non-italic party or political doctrine, but it remains binding loyalty to the homeland and function and that does not contradict his behavior with the national conscience who is a sergeant on Mai PEOPLE him an employee of the business, besides the freedom of expression and staff participation in political life is an area in which Dahr where clearly the neutrality of the employee, the civil servant is a tool and a means administration to achieve its goals and programs of the duty of neutrality imposes a restriction of the freedom of the employee to express their views and also to the extent necessary for the proper biography of the administration is obliged to take caution and reservation it reflects his views, the civil servant is obliged to refrain from any action that would work on the politicization of the civil service must be that does not make the position occupied by the tool for the implementation of any political program and that does not seem within the administration as a front for a political party or a particular ideological group it is because Aetmahy with the principle of neutrality of an employee who must follow it, and it can draw the importance of the topic of by looking at a behavior neutrality social and professional duty of the duties of the general public and job ethics that must be displayed by the employee, as well as a statement of legal status as that of this principle in the field of public service and what is the impact of political changes on this principle

المقدمة :

تمهيد . .

يعتبر الحياد الوظيفي مهماً وضرورياً لكل نظام ديمقراطي حقيقي لأن الدولة الحديثة هي دولة الخدمات العامة والرفاهية ولن يتحقق ذلك الا من خلال حياد الموظف العام الذي يعتبر خادماً للشعب ومسؤول عن تقديم الخدمات اليه .

ويعد الموظف العام من أهم الأدوات والوسائل التي تستخدمها الادارة في تحقيق اهدافها وبالمقابل ولكون الموظف انسان ومواطن فإنه يمكن له التعبير عن آرائه وأفكاره وتصوارته وخصوصاً في الدول التي تأخذ بالنظام الديمقراطي ومنها العراق حالياً والتي تسمح لموظفيها بقدر واسع وكبير من الحرية السياسية ويعترف له بمجموعة من الحقوق السياسية كحق الترشيح وحق الانتخاب وغيرها من الحقوق التي يوفرها القانون، على عكس الأنظمة الدكتاتورية التي تطلب من الموظف العام درجة كبيرة من الالتزام بهذا الواجب الى درجة تجعل من افكار الموظف متطابقة تماماً مع فكرة السلطة السياسية بأعتباره اداة السلطة للتعبير عن افكارها .

ولكن وبما ان الموظف كما قلنا هو اداة الادارة لتحقيق اهدافها وتقديم خدماتها لعموم المواطنين دون تمييز ومحابة فإن الأمر يفترض من الموظف ان يمارس وظيفته بعيداً عن المصالح الضيقة والمنافع والأهواء الشخصية والذاتية وممتنعاً عن اي تمييز سياسي او عقائدي او حزبي او فئوي سواء كان ذلك في تعامله مع السلطة السياسية أو مع زملائه في العمل أو مع جمهور المتعاملين مع المرفق العام، وعلى النحو الذي يتطلب من الموظف اتخاذ الحيطة والحذر اللازمين عند تعامله مع الآخرين والتعبير عن رأيه وبصورة لا تتعارض مع اداء المرفق العام وتعرض وظيفته للتشويه وتهدد ركائز الوظيفة العامة .

فالموظف يكلف بأداء أعمال وظيفته وبنزاهة حياد لتحقيق المصلحة العامة اذ لايجوز له ان يستعمل سلطات وظيفته لتحقيق مصلحته الشخصية او مصلحة غيره، فالحياد الوظيفي هو

حياد الموظف في اداء الخدمة العامة من أجل ضمان التعاون ما بين الموظف والادارة القائمة اياً كان ميولها وانتماءاتها السياسية، بحيث يلتزم الموظف بأن يضل في خدمة المواطنين جميعاً مهما كانت عقائدهم أو انتماءاتهم أو مذاهبهم لأن ما يهم المواطن أولاً واخيراً هو الحصول على الخدمات بكل سهولة ويسر وهذا ماتبتغيه الادارة بموظفيها مهما كان شكلها .

واخيراً فإذا كانت الديمقراطية كأرقى نظام للحكم السياسي في العالم كله والذي يتحقق من خلال الاستقرار السياسي للحكم في الدولة، فإن الحياد الوظيفي للموظف العام يحتل نفس الأهمية في مجال القانون الاداري ومن خلاله يتحقق استقرار العمل الوظيفي في الجهاز الاداري للدولة

أهمية الدراسة .

تتبع أهمية الدراسة من خلال تسليط الضوء على مبدأ مهم جداً في العمل الإداري الا وهو الحياد الوظيفي الذي يعتبر من الصفات الملزمة للموظف اثناء ممارسته لوظيفته ومبدأ مهم من المبادئ التي تحكم المرافق العامة عند ادائها لوظائفها وتقديم خدماتها لجمهور المواطنين، الأمر الذي يقتضي منا ارساء ركائز ثابتة لهذا المبدأ في العمل الوظيفي وتدعيمه في سلك الوظيفة العامة لغرض حماية الوظيفة العامة وتحسينها من أي تدخل حزبي او سياسي او مذهبي او عقائدي يمكن ان يؤثر عليها طالما ان الوظيفة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية، فالهدف من هذا المبدأ هو ضمان استقرار الادارة واستقرار الدولة في تقديم خدماتها للمواطنين بشكل مستمر دون تمييز بينهم بسبب الجنس او الدين او الأصل أو اللغة او القومية أو المذهب .

مشكلة الدراسة .

تتطلب مشكلة الدراسة من خلال أن خروج الموظف عن مبدأ الحياد الوظيفي يتعبر اخلاصاً سافراً وخطراً شديداً على قواعد السلوك الوظيفي المنصوص عليها في القوانين وذلك لطبيعة الآثار السيئة التي يتركها الموظف على الوظيفة العامة اذا ماخرق هذا الواجب .

كما ان اغلب التشريعات الخاصة بالموظف وتحديداً قبل سقوط النظام لم تكن تولي لمبدأ الحياد الوظيفي أي أهمية تذكر والسبب في ذلك ان الاعتبارات السياسية وسيطرة الحزب الواحد كانت هي التي تغطي على ممارسة الموظف لعمله الوظيفي .

ايضاً يمكن ان نبرز مشكلة الدراسة بالقول ان اسباب قصور الحياد الوظيفي للموظف العام كان بسبب قصور النصوص القانونية التي تحكم وتنظم مبدأ الحياد وعدم كفايتها وأغفال المشرع عنها كان سبباً في جهل اغلب الموظفين بممارسة عملهم الوظيفي والذي يقتضي منهم الالتزام التام بهذا المبدأ، والدليل ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ قد جاء خالياً من الاشارة الى ضرورة تدعيم هذه المبدأ وارسائه في مجال الوظيفة العامة في الوقت الذي نصت عليه اغلب التشريعات والنظم القانونية المقارنة كقانون الخدمة المدنية الفرنسي نظام الوظيفة العامة للملكة المتحدة ونظام الخدمة المدنية الايرلندي .

فرضية الدراسة .

تتمثل فرضية الدراسة من منطلق مهم جداً وهو أن الوظيفية العامة أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية وهذا مانص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، كما انها تعتبر تكليف وطني يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين، الأمر الذي يقتض من الموظف أن يحافظ على هذه الأمانه بما يفرضه عليه القانون من واجبات والتزامات والابتعاد عن كل

مايؤثر على سلك الوظيفة العامة من تأثيرات حزبية وسياسية يمكن ان تؤثر بشكل مباشر على اداء الموظف.

كذلك يجب ان يؤدي خدمة اجتماعية تتمثل في التعاون مع الإدارة في تقديم الخدمات لجمهور المواطنين دون تمييز بينهم والالتزام بالمهنية والموضوعية التي يتطلبها القانون عند اداء الموظف لمهام وظيفته.

• • هيكلة الدراسة

لغرض الوقوف على أهم بنود البحث فإن الأمر يتطلب منا ان نقسم البحث الى بحثين، تناولنا في المبحث الأول ماهية الحياد الوظيفي.

بينما تناولنا في المبحث الثاني مضمون الحياد الوظيفي وأهميته وأشكاله.

ثم انهينا بحثنا هذا بخاتمة تتضمن جملة من النتائج ربطناها بمجموعة من التوصيات نأمل ان يأخذ بها المشرع العراقي لحماية وأصلاح النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق.

المبحث الاول

ماهية الحياد الوظيفي

يقتضي هذا المبحث منا بيان المعنى اللغوي للحياد الوظيفي ومن ثم المعنى الاصطلاحي للحياد الوظيفي والتطور التاريخي ومن ثم بيان خصائص واشكال الحياد الوظيفي، وسوف نخصص لكل واحد منهم مطلباً مستقلاً وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول

المعنى اللغوي للحياد الوظيفي والاصطلاحي

الحياد لغة: مشقة من حاد محايدة حياداً وحادة اي مال عنه يقال حاد عن الطريق مال عنه والحياد عدم الميل الى اي طرف^(١)، والحيدة يقال مانظر الا نظر الحيدة ونظر فيه أنصاف وهي ضد الانحياز .

والحيد ماشخص من نواحي الشيء وجمعه أحياد وحيود ومنها حاد عن الطريق والشيء يحيد إذا عدل اراد انها نفرت وتركت الجادة^(٢) .

اما المعنى الاصطلاحي للحياد فهو عدم الميل الى حزب معين فالحياد مصطلح لاتيني مشتق من عبارة ("neutralisé") وتعني الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على من لا ينتمي الى حزب محدد او توجه سياسي معين ولا ينحاز اليه، وتطلق على عدد من الاشخاص

(١)- ينظر: المعجم الوجيز: معجم المصطلحات القانونية، مصر ، طبعة خاصة في وزارة

التربية والتعليم ، ١٩٩٥ ، ص ١٨٠ و ١٨١ .

(٢)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية

وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، بغداد، دار الكتب والوثائق، ط ١، ٢٠١١، ص ٧ .

الذين يعملون وفق مبادئ ويستندون في رأيهم الى حجج موضوعية لا تتغير تبعاً لأي ميول شخصية^(١).

اما الحياد السياسي فهو الامتناع بالقول أو الفعل عن فكر أو معتقد سياسي من شأنه ان يقدم بأعتبرات الوظيفية العامة وعدم التحيز والالتزام بالمهنية في العمل الوظيفي بأن يؤدي الموظف مهامه الوظيفية وفقاً للقانون ومقتضيات المصلحة العامة وكافة اعتباراتها^(٢).

اما مدلول الحيادة السياسية فتختلف من بلد لأخر حسب طبيعة الدولة ففي اغلب الدول النامية يكون الموظف العام هو الممثل للسلطة السياسية وعلاقته مع المواطنين يتحكم بها القادة السياسيون في راس السلطة حيث تسعى دائماً للسيطرة على اداء الموظف العام وتستعين به لتحقيق كل اهدافها على عكس ذلك نلاحظ ان الحكومة تقوم بجميع وظائفها بعيداً عن الخلافات العقائدية والحزبية والايولوجية وهي ملتزمة بعدم التفرقة بين الموظفين على اساس اختياراتهم السياسية ومعتقداتهم وبالتالي فإن غاية هذ المبدأ هو استمرارية الدولة بمهامها واستقرارها^(٣).

يمكن القول ان أعطاء تعريف محدد للحياد الوظيفي أمر ليس بالسهل وذلك لأن هذا المفهوم يتغير تبعاً لتغير طبيعة الدولة من جهة وطبيعة الوظيفة العامة من جهة أخرى^(٤).

(٣)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر نفسه، نفس الصفحة.

(١)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٠.

(٢)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر نفسه، ص ٩.

(٣)- ارتبط مفهوم الحياد بظهور الدولة الليبرالية القائمة على مبدأ ((دعه يعمل دعه يمر)) وفكرة الأمتناع فالحياد هو الذي يميز النموذج الليبرالي للإدارة حيث يقوم هذا المبدأ على فكرة السماح للدولة القيام بوظائفها لكن خارج الخلافات الحزبية والايولوجية والعقائدية، وهي ملزمة بعدم التفرقة بين المواطنين بالنظر في معتقداتهم وأختياراتهم السياسية والعقائدية وبالتالي فإن هدفه هو ضمان استقرار الادارة واستمرار الدولة. ينظر: فيرم فاطمة الزهراء، الموظف

المطلب الثاني

التطور التاريخي لواجب الحياد الوظيفي للموظف العام

كانت النظرية التعاقدية هي التي تحكم العلاقة ما بين الموظف والادارة في أول الأمر، حيث بدأت الافكار الأولى للحيادية بالظهور، وطالما كان الموظف هو اجير لدى الادارة ويعمل لمصلحتها وحيث ان المتعاقد (الموظف) مع الإدارة يفترض عليه ان يكرس كل جهده وكل وقته لخدمة الادارة التي تعاقدت معه او الادارة التي يعمل لديها، فعليه ان يوظف فكرة ورائه في خدمة الادارة (الحكومة) والأفكار التي تؤمن بها، لذلك فأن فكرة اعتناق الموظف آراء أخرى غير تلك التي تؤمن بها الادارة والحكومة يعتبر اخلافاً منه بالتزاماته التعاقدية، وعليه لا يوجد للحياد اي دور يذكر في ظل النظرية التعاقدية^(١).

ولكن هذه الفكرة لم تدم طويلاً وذلك بسبب ازدياد اعداد الموظفين وتوسع مرافق الدولة مما دفع العديد من الكتاب الى التساؤل عن مدى التزام الموظفين الذين يعملون في الادارة بمطابقة افكار الحكومة لاسيما ان الموظف هو مواطن قبل كل شيء، وله حق التعبير عن آراءه والتفكير خارج اوقات الادارة اي بعد انقضاء اوقات الدوام الرسمي الذي يعمل فيه. هذا الأمر ادى الى ظهور آراء متباينة في اتجاهين مختلفين هما^(٢):-

الاتجاه الاول:- يرى ان الموظف ملزم بأحترام الواجبات الملقاة على عاتقه والقيود التي يفرضها عمله داخل الادارة لكنه يسترد حريته خارجها، فلا يمكن تقييده بأعباء الوظيفة والتزاماتها.

العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، رسالة ماجستير ، مقدمة الى جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٧، ص ٤٠.

(١)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور في مجلة الحقوق، الصفاه، الكويت، ص ١٤٦.

(٢)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٤٠.

الاتجاه الثاني:- يرى ان الموظف بمجرد دخوله في سلك الوظيفة فهو يعد امراً اختيارياً اذ لايملك احد اجبار الفرد على دخول سلك الخدمة العامة ، الا ان بمجرد قبول الموظف الدخول والانضمام الى جهازها يفرض عليه التزامات وأولها ضرورة اعتناق افكار الادارة وسياساتها^(١).

ونحن بدورنا يمكن ان نجيب على هذا التساؤل بالقول ان تطور علاقة الموظف على مر السنين من علاقة تعاقدية الى علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة والتعليمات التي تحكم المركز الوظيفي للموظف وبالتالي فأ، قبول الموظف بتلك العلاقة وانضمامه لسلك الوظيفة العامة فإنه يكون قد اقر بتلك العلاقة التنظيمية سواء كانت تلك العلاقة تبيح الحرية السياسية والتعبير عن الرأي للكافة ام كانت لاتبيح ذلك،يتضح من ذلك ان العبرة في الامر هو النظام القانوني الذي يحكم الوظيفة العامة وفيما اذا كان يلزم الموظف بالحيادية او باتباع منهج معين^(٢).

وبدخول القرن العشرين حتى ظهرت جلياً فكرة الحيادة الوظيفية ، واصبح الدخول في سلك الوظيفة العامة يفرض عليك قيود يجب مراعاتها .
ففي فرنسا كان لرجال الثورة الفرنسية الدول الابرز حيث قاموا بأعلان وثيقة حقوق الانسان التي اصدرتها وترجمتها الجمعية التأسيسية الفرنسية والتي تضمنتها اغلب المواثيق الدولية، فقد تبنتها عصبة الأمم عام ١٩٢٠ وميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، كما تبناها الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر عام ١٩٨٤^(٣).

(٣)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٤٨ .

(٤)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٤ .

(١)- د. عادل أحمد فوزي، الحيدة كضمان من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ط ١، ٢٠١٥ ، ص ٥٠ .

المطلب الثالث

خصائص واجب الحياد الوظيفي

يتميز واجب الحياد بالعديد من الخصائص التي تميزه عن غيره من الواجبات الوظيفية، فالتحفظ واجب متغير حيث يختلف باختلاف الموظفين حسب موقعهم الوظيفي، كما انه واجب مستمر قبل سلك اعمال الوظيفية واثناء العمل وبعد العمل، أضف الى ذلك ان التحفظ واجب عام مفروض على كافة فئات الموظفين ، واستناداً لذلك سوف نقسم هذه الخصائص الى ثلاث فروع نتناول فيها الآتي:-

الفرع الأول

واجب الحياد الوظيفي واجب متغير

يمكن ملاحظة ان درجة الالتزام بواجب الحياد الوظيفي تختلف من موظف لآخر وذلك حسب المركز الذي يشغله حيث انه واجب غير ثابت ومتغير حسب توافر العوامل او تخلفها وطبيعة العمل الذي يقوم به كما تختلف ان كان يقوم بعمله داخل البلاد ام خارجها حيث يمكن تصنيف عدة عوامل يمكن ان تؤثر على واجب الحياد وهي^(١):-

اولاً:- العوامل المخففة من الالتزام بالحياد الوظيفي.

هناك عوامل محددة يمكن ان تكون سبب في تخفيف درجة الالتزام بالحياد الوظيفي، ولايعني ذلك بطبيعة الحال أعفاء الموظف من الحياد الوظيفي لكن يمكن ان تكون من اسبب التخفيف امام القضاء،ومن العوامل المخففة للحياد الوظيفي العمل النقابي^(٢). حيث اعترفت غالبية التشريعات للموظفين بحق تكوين النقابات للدفاع عن مصالحهم الوظيفية والزامهم بأن تكون في حدود الدفاع عن مصالح الموظفين والا يتعدى الى تحقيق اهداف أخرى تحت ستار العمل النقابي.

(٢)- د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٩٣ .

(٣)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٩ .

كما عامل مجلس الدولة الفرنسي بكثير من التساهل في تطبيق الاحكام الخاصة بواجب الحياد الوظيفي على الموظفين الذين يتولون العمل النقابي وأقر عليهم قيدين اولهما ان يمارس العمل النقابي في حدود تحقيق المصالح المشتركة للموظفين ولايتعدى الى تحقيق اهداف سياسية لاعلاقة لها بمصالح الموظفين .

اما القيد الثاني ان يمارس العمل النقابي هو ملتزم التزام تام بواجب الحياد الوظيفي تجاه الادارة التابع لها^(١).

اما العامل الثاني من عوامل تخفيف الحياد الوظيفي فهم الاساتذة الجامعيون حيث يحق للأساتذة الجامعيون التعبير بكل حرية عن ارائهم سواء في كتبهم التي يؤلفونها او في المحاضرات التي يلقونها على مسامع الطلبة، لكون طبيعة التدريس الجامعي تعتمد على عقلية الاستاذ الجامعي وتعفى الادارة من تحمل المسؤولية الموضوعات التي تُدرس، غير ان البعض يرى ان حرية التعبير عند الاستاذ الجامعي ليست مطلقة وإنما تكون مقيدة في حدود الآراء التي تكون نتيجة طبيعية لمهمة التدريس او كتدعيم ضروري لشرح المسائل التي يتناولها وفي اعتقادنا المتوازن نرى بأن حرية تعبير الاساتذة الجامعيون عن رأيهم يجب ان لاتكون مقيدة الا في الحدود المتعلقة والتي تكون فيها اراء التدريس الجامعي كسلاح يستخدم ضد الحكومة(الادارة) لانه بذلك يكون قد خرق واجب الحياد الوظيفي المتلزم به ،نضيف الى ذلك انه من الصعب رسم الحدود التي يمكن ان تفصل بين مايعتبر ضرورياً لمهمة التدريس ويمكن ان يكون نتيجة طبيعية له، وبين مالا يعتبر كذلك لان هذا الأمر سوف يفتح الباب امام تفسيرات عديدة وكثيرة ومختلفة يمكن ان تكون لها اثار ضارة على الوظيفة العامة بشكل عام ولمهنة التدريس بشكل خاص .

(١)- ينظر: د. عادل الطبطبائي ، المصدر السابق، ص ١٩٥ .

ثانياً:- العوامل المشددة على الالتزام بالحياد الوظيفي .

وتتمثل هذه العوامل في مكان عمل الموظف والموقع الوظيفي الذي يحتله الموظف في الهرم الوظيفي وطبيعة الوظائف التي يقوم بها، والتي يمكن عرضها بشكل موجز لضيق المجال وعلى النحو التالي:-

١- مكان ممارسة العمل .

لاشك ان ممارسة المهام الوظيفية خارج البلاد تفرض درجة عالية من الحياد الوظيفي عن زملاءه في داخل البلاد، لأن الموظفين الذين يعملون خارج بلدانهم يعدون ممثلين لدولتهم في تلك البلاد الاجنبية وما يصدر منهم من افعال تعتبر اخلاقاً بواجبات الحياد الوظيفي، بحيث من الممكن ان تكون افعال الموظف المعاقب عليه في خارج البلاد ممكن ان لا يعاقب عليه زملاءه في داخل البلاد لكونها تشكل خطراً من الممكن ان يستغل من قبل دولاً اخرى^(١).

٢- الموقع في تسلسل الهرم الوظيفي .

ان موقع الموظف في الهرم الوظيفي يفرض عليه قيوداً في حرية التعبير عن آراءه وفي الحقيقة يصعب التحديد بشكل دقيق درجة الزام كل الموظفين ولكن يمكن القول ان واجب الحياد لدى القياديين الذين يشاركون في تخطيط سياسة الحكومة، فيكون عليهم بمستوى أعلى من أولئك الذين يكونون في قاعدة الهرم الوظيفي .

(١)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٩١ .

الفرع الثاني

واجب الحياد الوظيفي واجب مستمر

تظهر استمرارية هذا الواجب من خلال الالتزام به حتى قبل الانخراط في مجال الوظيفة العامة وليس فقط اثناء مزاولة العمل الوظيفي كما يجب ان يلتزم به الموظف حتى بعد خروجه من سلك الوظيفة العامة وبعد انتهاءها وسوف نتعرف على ذلك من خلال تقسم هذا الفرع الى ماياتي:-

اولاً:- الالتزام بالحياد الوظيفي قبل الالتحاق بسلك الوظيفة العامة ، فالالتزام بالحياد قبل الدخول الى الوظيفة العامة نابع من فكرة كون ان الادارة لها دور في تقدير صلاحية الاشخاص الذين يلتحقون بها وبالوظيفة العامة من خلال وضع الشروط اللازم توافرها في الاشخاص الذين يشغلون الوظائف العامة ومن ثم لها الحق في استبعاد المرشحين اذا مارأت ان سلوكهم يتنافى مع مصلحة الادارة^(١).

وبالتالي فإن الادارة هي التي تقدر عدم توافر مؤهلات الموظفين التي تمكنهم من أداء الاعمال التي تلقى على عاتقهم^(٢)، اذ ان من حق الادارة ان تتأكد ان المرشح للوظيفة يكون قادراً على تحمل المسؤولية، وذلك لكون جهة الادارة هي المسؤولة عن ضمان حسن سير المرفق العام، وعليه ان تمارس سلطتها التقديرية في هذا الشأن بشرط ان يكون تصرفها وفق احكام القانون ، وقد اكد ذلك مجلس الدولة الفرنسي في قضية (BAREL) الشهيرة^(٣).

(١)- ينظر: فيرم فاطمة الزهراء، المصدر السابق ص ٥٦ .

(٢)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٦٧ .

(٣)- ملخص القضية ان مدير المدرسة الوطنية للإدارة الفرنسية رفض الطعن المقدم من السيد BAREL مع زملائه بقصد الالتحاق بالوظيفة مستنداً ان الادارة رفضت الطالب بحجة انه ينتمي الى الحزب الشيوعي الفرنسي فقرر المجلس ان الادارة اذا كان يحق لها تقدير مدى توافر الشروط في المرشحين للالتحاق بالوظيفة العامة واستيفائهم الضمانات التي تتطلبها

ثانياً:- الالتزام بواجب الحياد الوظيفي اثناء ممارسة الوظيفة العامة.

هذا الأمر يطرح علينا تساؤلاً بخصوص مسألة الالتزام بالحياد خلال ساعات العمل الرسمية أو امتداده كذلك خارج أوقات ساعات العمل، بمعنى آخر هل يلتزم الموظف بالحياد طيلة ساعات العمل اليومي ام ان هذا الحياد مفروض عليه اثناء ساعات العمل فقط؟

للإجابة على هذه السؤال يجب ان نميز بين رأيين:

الرأي الأول يرى انه لايتصور وجود التحفظ اثناء ساعات العمل لأن تصرفات الموظف تحكمها القوانين والانظمة والتعليمات الخاصة بالوظيفة، كما ان الموظف لايمارس حرية التعبير وبالتالي هو ملزم بواجب الحياد اثناء العمل، اما واجب التحفظ لايلتزم به الا حين يمارس حرية التعبير والتي لا تكون الا خارج الوظيفة العامة^(١).

اما الرأي الثاني فيرى ان الموظف مادام يعبر عن ارائه فإنه يخضع لواجب الحيادية سواء تم ذلك داخل المرفق العام او خارجه فالتمييز بين تصرفات الموظف داخل المرفق او خارجه يقتضي خضوعه في كلا الحالتين الى واجب يختلف عن الآخر فيخضع داخل المرفق لواجب الحيادية ويخضع خارج المرفق الى واجب التحفظ.

ولكن يرى قسم ثالث ان كلا الرأيين السابقين فيما يخص التمييز مدى التزام الموظف بالحياد داخل الوظيفي او خارجها لايقوم على اساس قانوني سليم كما انه غير مدعوم بالاحكام القضائية، فالموظف له الحق في التعبير عن ارائه داخل المرفق في حدود ما تقره القوانين والتعليمات كما يلتزم بالحيادية تجاه المستفيدين من خدمات المرفق العام، وبالمثل

ممارسة الوظائف التي تؤهلهم لها المدرسة الوطنية للإدارة ولها ان تستند الى ما يكون قد صدر عنهم من افعال وتصرفات تتعارض مع واجب التحفظ، لكنها مع ذلك لاتستطيع استبعاد المرشحين بسبب ارائه السياسية فقط والا اعتبر ذلك مخالفة لمبدأ المساواة بين المواطنين

ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٧ .

(٤)- ينظر: فيرم فاطمة الزهراء، المصدر السابق، ص ٥١ .

يلتزم الموظف بالتحفظ داخل المرفق تجاه العاملين معه، فمعيار التمييز بين الواجبين اعلاه هو معيار شخصي حيث ان الحيادية لا تكون الا في مواجهة الافراد خارج المرفق العام والتحفظ لا يكون الا في مواجهة الموظفين^(١).

ونحن بدورنا نرى ان الرأي الاخير هو المناسب لتكييف حق الموظف بالالتزام بالحيادية داخل الوظيفة وخارجها استناداً لما يتضمنه من اسباب وافكار تتلائم مع النظام القانوني لتشريعاتنا.

الفرع الثالث

واجب الحياد واجب عام

يتميز واجب الحياد الوظيفي بوحدة من أهم الخصائص ألا وهي العمومية اي ان يلتزم به موظفي الدولة كافة سواء كانوا عسكريين أو مدنيين، سواء كانوا خاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية او قانون الخدمة العسكري او كانوا خاضعين لأي قانون آخر وسواء كانوا على الملاك الدائم للدولة او كانوا متعاقدين وكانوا يعملون في الإدارة المركزية للدولة او في الإدارات اللامركزية وسواء كانوا داخل البلاد ام خارجها وسواء كانوا يعملون في الوزارات او معارين للعمل في الخارج او معاراً للعمل في وزارة أخرى^(٢)، حتى في حالة انقطاعه عن ممارسة عمله الوظيفي بسبب العطل المختلفة التي يستفاد منها^(٣) يتضح لنا من ذلك ان هذا الواجب يشمل في نطاق تطبيقه جميع الموظفين ايأ كان موقعهم الوظيفي او كيفما كانت طبيعة الاعمال التي يمارسونها^(٤).

(١)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٩.

(٢)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١٦.

(٣)- ينظر: فيرم فاطمة الزهراء، المصدر السابق، ص ٤٨.

(٤)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٦٥.

المبحث الثاني

مضمون واجب الحياد وأهميته وأشكاله في مجال الوظيفة العامة

للإحاطة بهذا الموضوع يقتضي منا عرضه في فرعين نتناول في الاول مضمون واجب الموظف الحياد الوظيفي وأهميته بينما سوف نخصص الثاني للتعرف على اشكال الحياد الوظيفي وعلى النحو الآتي:-

الفرع الاول

مضمون واجب الحياد الوظيفي وأهميته

ان مضمون واجب الحياد الوظيفي وأهميته يقتضي منا ان نطرح تساؤلاً بهذا الخصوص الا وهو ، هل ان حرية التعبير تكون واحدة عند الفرد وهو خارج الوظيفة هي نفس حرية الفرد وهو على ملاك الادارة ام هذه الحرية في التعبير تكون مختلفة؟ يمكن القول ان الدساتير قد تكفلت في العادة حرية الرأي للأفراد ، وتحرص غالبية الدساتير على التأكيد على ذلك من خلال النص عليه في نصوصها المختلفة^(١).

الأصل ان الافراد احرار في التعبير عن ارائهم بالحدود التي يسمح بها القانون. ولكن الادارة من جانب اخر لاتجبر الافراد الدخول الى السلك الوظيفي، فأن الافراد بأرائهم قد أخضعوا انفسهم للقيود والالتزامات التي يفرضها مركزهم القانوني ومن بين هذه القيود الحياد في حرية التعبير عن افكاره وأرائه^(٢).

أضافة الى ذلك ان هذه الالتزامات وحق الحرية بالتعبير عن الافكار يتنازع معها مصالح اخرى فهناك مصلحة الموظف نفسه في التعبير عن ارائه بأعتباره مواطناً، ومصلحة

(٢)- نصت المادة(٣٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أن(تكفل الدولة بما

لايخل بالنظام العام والآداب:

أولاً:- حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل))٠

(٣)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٥٢ .

الادارة في اختيار العاملين لديها، ومصلحة المنتفعين من المرافق العامة التي يجب ان يتسم موظفيها بالحياد اتجاههم فلا يتجاهل مشاعرهم السياسية او اي مشاعر اخرى او يمكن ان يستخدمها للتمييز بين المنتفعين من هذه المرافق .

ويمكن القول ان واجب الحياد السياسي هو نوع من تصحيح السلوك الوظيفي فالموظف حر في طريقة التعبير عن افكاره ومعتقداته لكن بطريقة دبلوماسية بعيدة كل البعد عن التصرفات التي تشين الى سمعته كموظف ويهدف بنفس الوقت الى طريقة ممارسة الموظف التعبير عن افكاره ومعتقداته ، اما أهمية واجب الموظف بالالتزام بالحياد الوظيفي فإن لها أهمية كبيرة تكمن بما يأتي^(١):-

- ١- تحقق التوازن بين حرية الفرد بالتعبير عن آرائه وافكاره السياسية .
- ٢- حماية المصالح العامة .
- ٣- التأكيد على المساواة بين المواطنين .

وعليه لا يحق للموظف ان يجعل من المرفق العام واجهة لحزب سياسي معين او جماعة دينية معينة لأن ذلك سوف يؤثر على حسن اداء المرفق العام وبالتالي سوف يؤثر على اشباع حاجات الافراد التي تكفلت بها الدولة . نستنتج مما تقدم ان الموظف يستطيع ان يعبر ان افكاره المختلفة خارج المرفق العام وليس داخل اروقة المرفق العام الا ان عليه ان يأخذ بعين الاعتبار صفته كموظف لدى الدولة وبالتالي عليه ان يعبر عن آرائه بحدود معينة ، وفي الحقيقة ان واجب الحياد واحد من أصعب الواجبات التي يمكن تحديدها بشكل دقيق، بسبب غياب العناصر الموضوعية بين مايجب الامتناع عنه وما هو مسموح .

(١)- ينظر: د. عثمان سلمان الغيلوي، المصدر السابق، ص ١١ .

المطلب الثاني

التصرفات المخلة بواجب الحياد الوظيفي

بالتأكيد ان عنوان المطلب يقودنا الى سؤال يدور في أذهاننا وهو، ماهي التصرفات المخلة بواجب الحياد الوظيفي وكيف يكون شكلها؟ وماهي مظاهر هذه التصرفات؟ وماهي شروطها؟

يمكن الإجابة على هذه التساؤلات على النحو الآتي:-

أولاً:- شروط هذه التصرفات يمكن حصرها في شرطين:-

أ- شرط العلانية.

يجب ان يكون هذا التصرف صادر عن الشخص نفسه بصورة علنية ولايهم شكل التعبير عن الرأي سواء كان كتابياً ام شفهاً اذ يتحقق خرق الحياد بالتعبير بصورة علنية ،ولايعد من قبيل خرق الحياد الافكار والمشاعر الحبسية في الصدور ويميز الفقه بين نوعين من العلنية:-

-علنية واسعة ولاتحقق الا اذا كان التعبير عن ارائه امام عدد كبير من الافراد .

-علنية ضيقة وتتمثل في أن يدلي الموظف بأرائه في مجلس خاص فلا يتحقق له الانتشار^(١).

ونحن نرى انه لافرق في تحقق العلنية سواء كانت في مجلس خاص او امام عدد كبير من الناس وذلك لأن افشار اسرار الوظيفة يمكن ان تكون لشخص واحد فقد حتى تحقق العلنية .

ب- شرط الشخصية في التعبير .

جميع انواع الوسائل المعبرة عن الافكار والمعتقدات سواء كانت قوليه أو كتابية أو افعال ان يقوم به الموظف بصفته الشخصية لكي يتحقق شرط الشخصية،اضافة الى صفته الشخصية ممكن ان تكون بصورة فردية كأن يعبر عن رأيه بمفرده أو يكون بشكل جماعي

(١)- ينظر: د. عادل الطبطبائي،المصدر السابق،ص٢٠٣ ومابعدھا .

عبر المشاركون بالمسيرات والظاهرات والاضرابات وقد تكون من خلال شخص آخر بغير مشاركة جماعية ولا تصرفات شخصية وذلك من خلال اعلانها من قبل شخص آخر فتتحقق المسؤولية مالم يقوم بنفي مانسب اليه^(١).

ثانياً:- اشكال التصرفات المخلة بواجب الحياد الوظيفي .

لايفوتنا ان نذكر في هذا المقام ان الدول تختلف من حيث تنظيمها للدرجة المسموح بها في التعبير بالنسبة للموظفين، فمثلاً فرنسا تعطي موظفيها الحق في التعبير عن ارائهم السياسية على ان يكون التعبير عن المعتقدات والأفكار في الحدود التي لا تتعارض مع صفتهم كموظفين عموميين .

حيث له حق الانتماء الحزبي والمشاركة بالندوات الثقافية والسياسية والمشاركة في النقابات والنشر في الصحافة وما الى ذلك من أعمال أخرى ، اما في بريطانيا فلا يحق للموظف المشاركة في اي خلافات سياسية او حضور مؤتمرات او الاعلان عن ارائهم السياسية بصورة علنية لأن هذه التصرفات تؤثر دون شك على واجب الحياد الوظيفي^(٢)

ولمزيد من الايضاح سوف نتطرق الى بعض التصرفات التي تعد مخلة بواجب الحياد الوظيفي وعلى النحو الآتي:-

١- المشاركة بالاضراب .

نلاحظ انه في فرنسا مثلاً ان القضاء قرر ان المشاركة في الاضراب السياسي يشكل خطراً جسيماً يرتكبه الموظف وعليه ان الاضراب الذي يرمي الى تحقيق اهداف سياسية يكون ممنوعاً ويشكل خرقاً واضح وصريح لمبدأ الحياد المفروض على الموظف أما الاضراب الذي يرمي الى الدفاع عن حق الموظف او مصالحه فهو يأخذ حكم العمل النقابي^(٣).

(٢)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ص ٢٠٣ .

(١)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ٢٠٥ .

(٢)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ص ٢١٥ .

٢- العمل السياسي او الحزبي .

من خلال الاطلاع على معالجات الدول لحق الموظف في التعبير عن ارائه السياسية وانتمائه الحزبية نلاحظ اختلاف واضح بهذا الشأن فقد ظهرت عدة اتجاهات بهذا الخصوص .

فذهب الاتجاه الأول: بمنع الموظفين من الانتماء السياسي التي تعارض الحكم كما كان لدينا في العراق فلا يحق للموظف الانتماء الى الاحزاب السياسية عدا حزب واحد، بل اكثر من ذلك فقد كان تفرض على الموظف الانتماء الى الحزب الحاكم (حزب البعث) وتفرض عليهم الأوامر والتعليمات الصادرة عن الحزب .

اما الاتجاه الثاني: فإنه يمنع موظفيها من الانتماء الى اي كيان سياسي او حزبي سواء كان هذا الحزب معارض لسياستها او لا .

فالموظف في نظرها جزء من الجهاز الاداري الذي يقوم بمهمة تنفيذ سياسة الحكومة . وهناك اتجاه ثالث، لا يمنع موظفي الدولة من الانتماء السياسي والحزبي غير انه يفرض عليهم تجنب المواقف التي تؤثر في نزاهتهم عند مباشرتهم لأعمالهم ، كفرنسا وانكلترا . اما بخصوص رايها بهذا الموضوع فنحن نرى انه لا يوجد مانع من انتماء الموظف للعمل السياسي شريطة ان يتجنب المواقف التي تؤثر في نزاهتهم، هذا بالنسبة للموظفين العاديين او الذي في قاعدة الهرم الوظيفي اما الموظفين القياديين فالأفضل ان يُمنع من النشاط السياسي او يخير بين البقاء في العمل الوظيفي او العمل السياسي لكونه قريب من قرارات الحكومة ومالها من تأثير بين توجهاته الحزبية وحياده الوظيفي .

٣- المشاركة في المسيرات والمظاهرات .

تعتبر المشاركة في المظاهرات حالة من حالات العمل الحزبي ، حيث تعبر عن معتقداتهم السياسية ففي الدول التي تمنع الانتماء الحزبي فهو اكيد ممنوع وفي الدول التي تفرض الانتماء الحزبي فهي اكيد مسموح بها وتعتبر من المظاهر المخلة بالحياد الوظيفي، فهي

وسيلة تعبر فيها الشعوب عن ارائها السياسية وتعتبر حالة من حالات الالتفاف حول قيادته السياسية^(١).

٤- ممارسة عملية النشر في الصحف والمجلات والكتابات عامة.

يعتبر التأليف وسيلة من وسائل كسب الرزق لتلقي المؤلف اجر عن ذلك وحتى المقالات الادبية ولا يوجد مانع قانوني من القيام بهذه الاعمال شريطة ان لايقوم الكاتب بأفشاء أسرار وظيفته، او حث المواطنين على الثورة ضد الحكومة، وعليه يترتب على الموظف وهو يقوم بالكتابة الالتزام بواجب الحياد وكتمان اسرار عمله.

٥- توزيع المنشورات وبيع الصحف.

اتجه مجلس الدولة الفرنسي في بعض احكامه الى محاولة تحديد النطاق الذي بموجبه يعتبر توزيع المنشورات وبيع الصحف السياسية في الطريق العام والذي هو شكل من اشكال التعبير عن الرأي لدى الموظفين اخلاقاً بواجب الحياد الوظيفي^(٢).
يمكن القول ان قيام الموظف خارج اوقات الدوام الرسمي بتوزيع منشورات سياسية وصحفية على المارة وعلى زملائه وتحمل هذه المنشورات والصحف مقالات تنتقد وبشدة موقف الادارة اثناء الإضراب يعتبر خرقاً لواجب الحياد المفروض عليه.

(١)- دعوة الحكومة الفرنسية عام ١٩٦١ الشعب للتظاهر تأييداً للحكومة ضد حركة تمرد الجيش في الجزائر، نلاحظ ان دعوة رئيس الدولة الجمهور للتظاهر لربما يكون عمل نادر الوقوع الا ان مشاركة الموظفين في المظاهرات استجابة لهذا النداء لا يكون خرقاً لواجب التحفظ. للمزيد ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ٢١٠.

(٢)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ٢٠٧.

كما ان قيام احد الموظفين بتوزيع منشورات على زملائه على ابواب المرفق العام تتضمن تحريضاً على المشاركة في الإضراب السياسي يعتبر هو الآخر اخلاً بواجب الحياد، اما اذا كانت وسيلة توزيع المنشورات في الطريق العام فإن هذا الامر لا يعد اخلاً بواجب الحياد

يتضح من الكلام اعلاه ان تعبير الموظف عن رأيه السياسي من خلال المقالات المنشورة في الصحف والمجلات هو امر يدخل ضمن حرية الموظف في الابداء عن رأيه طالما ان الدستور قد كفل ذلك، شريطة ان لا تتضمن مساساً او قدحاً بالسياسة العامة للدولة، او مناصرة لحزب سياسي معين، او من خلال نشرات تتضمن صورة مخجلة عن المسؤولين في الحكومة^(١).

٦- اتخاذ مواقف عامة.

فيما يتعلق باتخاذ الموظف لمواقف عامة، فهي بالتأكيد تؤثر على الرأي العام، وهي تعرض الادارة الى المخاطر ، وبالتالي يمكن ان تعتبر خطأً وظيفياً .
وبالتالي فإن مجرد طلب الكلام في مكان عام يمكن ان يعتبر في بعض الظروف أخلاً بواجب الحياد المفروض على كل الموظفين، كما لو طلب القاضي الكلام في جنازة احد الاشخاص الذين سجنوا بتهمة المساس بالسيادة الوطنية، في حين ان الظرف الخاص به لم يكن يدعو الى فعل ذلك^(٢).

ويمكن ان تكون ظروف المكان سبباً في اعتبار الفعل خرقاً لواجب الحياد ايضاً^(٣).

(١)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ١١ .

(٢)- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ص ٢٠٦ .

(٣)- في قضية (Plenel) ، تبين انه لم يدلي بتصريح للنشر في الصحيفة، الا ان مندوب الصحيفة استغل عدم حرصه ليقوم بتسجيل حديثه المتضمن انتقاداً للسياسة الحكومية، ومع ذلك

المطلب الثالث

علاقة الادارة العامة بالنظام السياسي

تعتبر الوظيفة العامة في مدلولها الشكلي مجموعة من الموظفين الذين يقومون بأداء الوظيفة الإدارية في مرافق الدولة المختلفة ويعملون لصالح الإدارة وبإسمها فالإدارة في حقيقتها ليست إلا تجسيداً معنوياً للموظف العام فهو واجهتها أمام أفراد الشعب وهو الذي يمثلها في كافة أنشطتها ولذلك فهو يكتسب نفس الأهمية التي تكتسبها الإدارة لأنها لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام ، وبالمثل أيضاً فإن المفهوم الموضوعي للموظف العام يتمثل في النشاط الذي يقوم به والذي يتركز في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بما أوكل إليها من اختصاصات، ومن ثم تعد حيادية الموظف العام حيادية الإدارة ذاتها وذلك لحماية الوظيفة العامة بمفهومها الشكلي وبالتالي حماية الإدارة من مختلف الضغوطات الناتجة عن العالم السياسي بما فيها الحكومة والمنتخبين والأحزاب السياسية بل وحتى المواطنين^(١)، وبناءً على ذلك لابد ان نبين اثر الهيكل الاداري على الاعتبارات السياسية سواء كانت هذه الهياكل مفتوحة او مغلقة^(٢) من خلال تقسيم هذا المطلب الى الأفرع التالية:-

فأن وجود(plenel) في المكان الذي التقى به مع مراسل الصحيفة وادلى بما لديه من حديث هو خرق لواجب التحفظ. للمزيد ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ص ٢٠٧ .

(١)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، اخلاقيات الوظيفة العامة، بغداد، موسوعة القوانين العراقية، ٢٠١١، ص ٣٠ و ٣١ .

(٢)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢١ .

الفرع الاول

الوظائف الادارية ذات الهيكلية الادارية المفتوحة

فيما يتعلق بالوظائف ذات الهيكلية الادارية المفتوحة فإن الحيادية فيها أمراً بعيد التحقيق لأن الموظف يرتبط ارتباطاً وثيقاً مع السلطة السياسية ومصيره مرتبط بمصير القادة السياسيين الذين عينوه وفقاً لما يُعرف بنظام الغنائم^(١) وبالتالي تكون الوظيفة العامة مقابلة ومجازاة للمساندات والخدمات التي يحصل عليها رجال السياسة وقادتها^(٢).

الفرع الثاني

الوظائف الادارية ذات الهيكلية الادارية المغلقة

بموجب هذا النظام ينحصر واجب الحيادية في واجبات أقرها المشرع بموجب قوانين الوظيفة العامة وتشريعاتها باعتبار أن الموظف العام يتعاطى مهنة وينتمي إلى سلك وظيفي معين يمكنه من الدوام والإستمرار دون أن يتعلق مصيره بالتغيرات السياسية وتقلباتها والتي تحدث في البلاد، وهذا ما يوجب على الموظف جملة من الواجبات أهمها واجب الطاعة، والحفاظ على مصالح الادارة وغاياتها العليا، النزاهة. فهذه الواجبات تعبر

(٣)- بموجب هذا النظام فإن الحزب الذي يفوز في الانتخابات يدخل اعضاءه وانصاره في الوظائف العامة ، وادى هذا النظام الى انتشار الفوضى في صفوف الموظفين الذين كانوا يعلمون سلفاً انهم يبقون مدة محددة في الوظيفة فهدفهم الحصول على اكبر الغنائم، كما انتشرت بسبب هذا النظام الرشوة والفساد في الادارة. ينظر:- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، بغداد، المكتبة القانونية، بدون سنة نشر، ص ١٠٧.

(٢)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٢١ و ٢٢.

عن اساسية مفادها ان الوظائف العامة هي تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة^(١) .

المطلب الرابع

موقف القانون العراقي من التحفظ الوظيفي

من خلال استقراء التشريع العراقي نجد ان المشرع العراقي فرض مجموعة من الالتزامات على موظفي الدولة وأوجب عليهم الالتزام بها من خلال حياتهم الوظيفية في الدولة لتكون معياراً للسلوك الوظيفي السليم فأذا خرج الموظف من هذه المعايير تحققت عليه المسؤولية القانونية ويصبح من حق الادارة اتخاذ الاجراءات القانونية بحقه^(٢) . وقد نظمت تلك الالتزامات المفروضة على الموظف بلائحة السلوك الوظيفي المسماة (قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة ومنتسبي القطاع المختلط)^(٣)، وقررت بموجب التعليمات ذات العدد (١) لسنة ٢٠٠٦ وهذه الالتزامات هي:-

- ١- إبلاغ الجهات المختصة بأية حالة فساد أو اساءة استعمال السلطة عند العلم بها، وعليه نلاحظ ان المشرع أوجب على موظفي الدولة الابلاغ عن حالات الفساد فأذا أخل الموظف بعدم الإبلاغ عن حالات الفساد بسبب انتماءات الفاسدين السياسية او غيرها نهضت المسؤولية عليه وبهذا يعد الفعل مخالفاً بواجب الحياد الاداري .
- ٢- اداء واجبات الوظيفية بكل أمانة وكفاءة وأخلاص وحرص على المصلحة العامة وأن لا تؤثر الالتزامات والنشاطات في حسن اداء الواجب الوظيفي . فأذا أخل الموظف بالحياد

(١)- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر نفسه، ص ٢٢ .

(٢)- ينظر: صدام حسين ياسين العبيدي، استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الاسلامية والقانون، دار الامام للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس ، لبنان، ص ١٣٢ .

(٣)- نشرت في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٦ في ٢٨/٩/٢٠٠٦ .

- الوظيفي نلاحظ تأثير الإدارة التي يعمل بها، والمثال على ذلك إشراف المهندس على البناء أو أي أعمال موكلة إليه رقابتها فأن ذلك سوف يؤثر سلباً على المصلحة العامة.
- ٣- أداء الواجب الوظيفي بكل حيادية ودون تمييز على أساس الجنس أو اللون أو القومية أو الدين أو المعتقدات أو معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون^(١) وهذه الفقرة من أوضح وأهم الفقرات التي تخص موضوعنا .
- ٤- عدم الدخول في أي معاملات مالية تدخل ضمن الواجبات الوظيفية أو يكون للموظف شأن في أعدادها أو إحالتها وتنفيذها أو استخدام المعاملات الرسمية لأغراض شخصية والالتزام بعدم المساهمة شخصياً في المسائل الرسمية التي لها تأثير مباشر أو متوقع في مصلحة مالية أو مصالح زوجته أو أحد أقربائه إلى الدرجة الرابعة .
- ٥- تطبيق أحكام القانون والأنظمة والتعليمات النافذة والأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري وفقاً للقانون وفي حالة مخالفة تلك الأوامر للقانون يكون على الموظف بيان وجه تلك المخالفة لرئيسه كتابة، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها^(٢) .
- ٦- التصريح عند التعيين بطبيعة المصلحة التي لها تأثير في أداء واجباته الرسمية وكل تغيير يطرأ عليها في أثناء الخدمة .

(١)- نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١٤) منه على أن: (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)،

(٢)- ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص ١١٩ . نصت المادة (٤) من البند ثالثاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على أن ((قيام الموظف بأحترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ماتقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات(٠٠٠٠)).

- ٧- عدم القيام بأي عمل أو مهنة تتعارض مع واجباته الرسمية ويتمثل هذا الالتزام كأن ينتمي الموظف لحزب معادي للدولة وهو يعمل في جهاز المخابرات .
- ٨- الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافاً للقانون^(١) .
- ٩- الامتناع عن العمل مع أي جهة في القطاع الخاص لها علاقة مباشرة بمجال عمله الوظيفي السابق أو قبول أية مكافأة منها بعد تاريخ انتهاء خدمته الوظيفية ولمدة سنتين، لما لهذا العمل وهذه الهدية من تأثير على مبدأ الحياد الإداري الذي التزم به الموظف .
- ١٠- عدم قبول الهدايا أو طلب المنافع التي يكون غرضها التأثير في حيادية أو نزاهته والتي تؤثر على أداء واجباته أو الامتناع عنها أو التي تصب في مصلحة أحد أفراد عائلته أو أقربائه إلى الدرجة الرابعة .
- ١١- الامتناع عن اعطاء أية وعود مخالفة للقانون، وأن لا يتأثر بالمشاعر والاحاسيس تجاه الآخرين عند اداء واجباته الوظيفية، بالتأكيد اي مخالفة للقانون هي تعبير ميل عن جادة الصواب وهو تعريف التحفظ(الحياد) .
- ١٢- عدم ادخال اي معلومات غير صحيحة او مضللة في قيود الحكومة لأي سبب كان والتي تؤدي الى التصرف بأموال الدولة وموجوداتها وعدم التصرف بتلك الأموال أو الموجودات دون تحويل صريح بذلك .

(٣)- نص البند (الثالث عشر) من المادة ٥ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على ان: (يحظر على الموظف الاحتفاظ لنفسه بأصل أي ورقة ثبوتية رسمية أو نزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه للتصرف به لغير الأغراض الرسمية))، وكذلك نص المادة (٤) البند سابعاً من نفس القانون والتي نصت على أنه ((كتم المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو اثناءها اذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من أفشائها الحاق الضرر بالدولة)) (٠٠٠٠))

- ١٣- الامتناع عن التصريح أو اعطاء المعلومات الرسمية الا اذا كان هناك تخويل رسمي بذلك، لانها يمكن ان تستغل ضده وضد الادارة وتكون اداة لخرق الحياد^(١) .
- ١٤- ان تكون المعلومات التي يقدمها الى هيئة النزاهة صحيحة ودقيقة متى ماطلب منه ذلك أو فرض عليه القانون تقديمها، وأن لا يحابي بذلك اي موظف بسبب انتمائه السياسي .
- ١٥- بذل العناية اللازمة للمحافظة على اموال الدولة وممتلكاتها التي بعهدته والتي يستخدمها بحكم عمله ،وان يكون استخدامها على نحو فعال وكفوء وأقتصادي ولان لا يستخدمها الا وفق القانون والانظمة والتعليمات^(٢) .
- ١٦- معاملة المرؤوسين بالحسنى بما يحفظ كرامتهم^(٣) .
- ١٧- احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملتهم وفقاً للقانون^(٤) .
- ١٨- التقيد التام بمواعيد الدوام الرسمي وتخصيص جميع اوقاته للعمل الرسمي فقط^(٥) .
- ١٩- العمل على تنمية معلوماته الوظيفية العامة التي تؤدي الى تطوير خبراته في العمل وتفهم الواجبات الموكلة اليه .

- (١)- نص البند (الربع عشر) من المادة ٥ من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل على ان (امتناع الموظف عن الإفصاح بأي تصريح أو بيان عن أعمال دائرته لوسائل الإعلام والنشر بما له مساس مباشر بأعمال وظيفته، الا اذا كان مصرحاً لذلك بذلك من الرئيس المختص) .
- (٢)- ينظر: المادة (٤/ البند سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- (٣)- ينظر: المادة (٣/ البند رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
- (٤)- ينظر: المادة (٤/ البند خامساً) من نفس القانون .
- (٥)- ينظر: المادة (٤/ البند ثانياً) من نفس القانون .

- ٢٠- المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والظهور بظهر لائق ولابتعاد عن كل تصرف يقلل من الاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك اثناء الدوام الرسمي او بعده.
- ٢١- عدم اساءة استخدام السلطة الممنوحة له بموجب القانون وعدم تسخيرها من أجل الحصول على مكاسب مالية أو الاساءة الى حقوق الآخرين والأضرار بهم أو محاولة التسبب بها اثناء اداء العمل الوظيفي ويتحمل كافة التبعات القانونية المترتبة عليها ومنها التعويض عن الأضرار التي تحصل نتيجة ذلك^(١).

(١)- تعتبر هذه الحالة من اساءة استعمال السلطة او الاختصاص الممنوح للموظف لتحقيق منفعة شخصية له او لمجموعة من الاشخاص او للأضرار بشخص أو مجموعة من الاشخاص، ومن الامثلة المتخذة لتحقيق مصلحة خاصة لاعلاقة لها بأغراض النفع العام،قرار منع نشاط معين للأفراد في بعض ايام الاسبوع لمنع منافستهم لنشاط خاص لمتخذ القرار في نفس المجال، او قرار الاستيلاء على دار اب ترك بيته ليسكن مع عشيقته،للمزيد حول الموضوع ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص ١٩١ و ١٩٢ .

الخاتمة :

بعد ان نفذ مراد البحث واستكملت اركانه وبلغ بنائه وبان مضمون الدراسة فلا يمكن بأي حال من الاحوال ان ننشد لها الكمال فأن الكمال لله وحده عز وجل والبشر مكتوب عليهم النقص والقصور .

يمكن الخروج بأفكار عامة حول مساعي الإصلاح الإداري وأثره في تأكيد الحياد الإداري في العمل الوظيفي كنتيجة على الاستنتاجات التي توصلنا اليها من خلال هذه الدراسة والتوصيات التي يمكن للمشرع اعتمادها اذا ما أبتغى المشرع اصلاح النظام الاداري

اولا:- الاستنتاجات:

١- يتضح لنا من خلال هذا البحث ان مبدأ الحياد الوظيفي له علاقة وثيقة بالموظف العام ، فالموظف هو أداة الإدارة في تنفيذ برامجها بحيادية لغرض تقديم مختلف الخدمات لجمهور المواطنين واستمرار المرافق العام بأطراد وأنظام .

٢- ان مبدأ الحياد الوظيفي في ظل النظرية التعاقدية لكي يكن له وجود طالما ان الموظف انذاك كان اجيراً لدى الادارة ويعمل تحت اشراف وسلطاتها وتأثيرها، الانه اصبح في ظل المركز التنظيمي مبدأ مهم في القانون الاداري وأصبح الموظف بموجبه خاضعا للقوانين والانظمة والتعليمات التي تحكم الوظيفة العامة .

٣- يتضح لنا ان مبدأ الحياد الوظيفي هو واجب متغير يختلف باختلاف درجة الالتزام من موظف الى آخر حسب المركز الوظيفي الذي يشغله، كما انه واجب عام يفرض على كافة الموظفين ،سواء كانوا دائمين أو متعاقدين ، كما انه واجب مستمر أي يلتزم به الموظف اثناء الحياة الوظيفية وبعد انتهائها .

٤- ان واجب الموظف بالالتزام بالحيادية السياسية هو نوع من انواع تصحيح السلوك الوظيفي فالموظف حر في التعبير عن معتقداته وتصورات وارهائه ولكن بطريقة دبلوماسية أكاديمية تتم في سياق الأدب واللياقة في العمل بعيداً عن التصرفات التي تشين الى سمعته ويتصرف

كرجل مهذب في عمله كما يهدف واجب الحياد الوظيفي الى تحديد طريقة ممارسة الموظف الحرية في التعبير عن ارائه وذلك بالنظر الى اختلاف المصالح التي تقيد هذه الحرية بأعباءه موظفاً فيجب ان لا تؤدي صفته كموظف الى الانتقال من حريته، بالمقابل هناك مصلحة للإدارة في اختيار الموظفين الذين يستطيعون التحكم بأرادتهم ومشاعرهم الخاصة تجاه المستفيدين من خدمات الادارة.

ثانياً:- التوصيات

- ١- ضرورة تطبيق مبدأ الحياد الوظيفي بشكل جدي من قبل الموظف العام والالتزام به كواجب مهم يضمن استمرار الموظف العام وعدم تعطيل المرفق العام طالما ان كلاهما مسؤول عن تقديم الخدمات الى جمهور المواطنين وعدم التمييز بينهم ، ودون ان يتأثر بأفكاره ومعتقداته السياسية وكذلك الأفكار والمعتقدات السياسية للحكومة .
- ٢- تفعيل المادة ١٠٧ من دستور ٢٠٠٥ والتي تنص على ان (يؤسس مجلس ، يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادية ، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية ، بما فيها التعيين والترقية ، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون) فعلى الرغم من صدور قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية المرقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ ، والذي يهدف الى ضمان تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، الا ان نصوص القانون قد بقيت حبراً على ورق لعدم تشكيل هذا المجلس، وعليه نقترح الاهتمام والاسراع بتشكيل هذا المجلس .
- ٣- ندعوا المشرع الى ضرورة اصدار نظام او تعليمات تنظم آلية انضمام الموظفين الى النقابات والاتحادات المهنية والثقافية على النحو الذي لا يعارض مع مبدأ حياد الموظف وتأثيره على الوظيفة العامة .
- ٤- ضرورة التزام الادارة وبشكل فعال بعدم تعيين الاشخاص المنتمين الى احزاب سياسية لأن انتماء الموظف الى هذه الاحزاب يكون فيها الولاء للحزب اكثر من الوظيفة ، على النحو الذي يؤثر على تسييس الوظيفة العامة وجعلها بيد اشخاص يكونون بعيدين كل البعد عن

مبدأ أو واجب الحياد الوظيفي الذي يكون القصد منه عدم الميل الى اي حزب او جهة اخرى .

٥- ندعوا المشرع الى ضرورة تعديل المادة ٤ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وذلك باضافة البند (ثلاثة عشر) اليها وذلك بالنص على مايتي ((يلتزم الموظف اثناء اداء مهامه الوظيفية بالحياد والمهنية والموضوعية على النحو الذي يضمن للوظيفة كرامتها واحترامها)) .

٦- ندعوا المشرع الى تعديل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل وذلك بعدم اسناد الوظيفة العامة الى الموظف مزدوج الجنسية لأن ولاء هذا الشخص يكون متذبذب وخاضع لأهواء كثيرة يمكن ان تؤثر على الوظيفة العامة وخصوصاً وان الدستور اوجب في المادة (١٨/رابعاً) على من يتولى منصباً سياسياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة على أن يتولى القانون تنظيم ذلك ، والسبب في ذلك أن الجنسية الثانية التي قد اكتسبها سوف تكون الغطاء القانوني الذي يمهد الطريق امام الموظف للهروب من الملاحقة القانونية في حال اخلاله بواجباته الوظيفية .

٧- ندعوا المشرع الى اضافة نص في قانون انضباط موظفي الدولة يحظر على الدوائر الرسمية للدولة اقامة علاقات مع الاحزاب السياسية لغرض الابتعاد عن تأثيرات هذه الاحزاب على مهام الموظف بشكل خاص والادارة بشكل عام .

قائمة المصادر :

أولاً:- المعاجم

- ١-: المعجم الوجيز: معجم المصطلحات القانونية، مصر ، طبعة خاصة في وزارة التربية والتعليم ، ١٩٩٥ .

ثانياً:- الكتب القانونية

- ١- ينظر: د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، بغداد، دار الكتب والوثائق، ط ١، ٢٠١١ .
- ٢- د. عادل أحمد فوزي، الحيدة كضمان من ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ط ١، ٢٠١٥ .
- ٣- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، بغداد، المكتبة القانونية، بدون سنة نشر .
- ٤- صدام حسين ياسين العبيدي، استغلال الموظف العام لمنصبه الوظيفي وعلاجه في الشريعة الاسلامية والقانون، دار الامام للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس ، لبنان، بدون سنة نشر .
- ٥- د. عثمان سلمان غيلان العبودي، اخلاقيات الوظيفة العامة، بغداد، موسوعة القوانين العراقية، ٢٠١١ .

ثالثاً: الرسائل الجامعية .

- ١- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، رسالة ماجستير ، مقدمة الى جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠٠٧ .

رابعاً: البحوث المنشورة .

- ١- د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور فب مجلة الحقوق، الصفاء، الكويت .

خامساً:-الدساتير والقوانين

١- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

٢- انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

سادساً: الدوريات .

١-جريدة الوقائع العراقية،العدد٤٠٢ في ٢٨/٩/٢٠٠٦ .