الملخص

الموظف العام شانه شان أي مواطن له حق ممارسة الحقوق والحريات التي كفلتها الدساتير والقوانين ومن هذه الحقوق الحقوق السياسية ، ولكن صفته كموظف عام ينتمي إلى الدولة ويمثلها في الوقت نفسه، إذ يتم من خلاله تنفيذ السياسة الحكومية وترجمتها إلى واقع ملموس يحييه المواطنين ، تفرض عليه بعض القيود الخاصة 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 مما يجعل موضوع دراسة القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية ذات أهمية بالغة وشائكة في نفس الوقت لانعكاس ذلك ليس فقط على الحياة الوظيفية ، وإنما على الحياة السياسية للمجتمع كله ، الأمر الذي دفع بعض النظم الدستورية قديماً إلى إبعاد الموظف العام تماماً عن السياسة وعدم زجه في غمارها لكي لا تؤثر على أداء مهامه الوظيفية ، إلا إن وضع الموظف قد تغير في الآونة الأخيرة فقد اتجه صوب الاعتراف له بالحقوق السياسية ،إذ تم الاعتراف له بحرية إبداء الآراء السياسية ، وكذلك المشاركة في الانتخابات سواء باعتباره ناخباً أم منتخباً ، وكذلك الانضمام إلى الأحزاب السياسية .

المقدمة

أولا: أهمية البحث

يعد موضوع الحقوق السياسية من الموضوعات المحورية الجديرة بالدراسات المعمقة والشاملة، إذ تمثل هذه الحقوق معيارا حقيقيا لقياس مدى ديمقراطية النظام السياسي ، وتعبر 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 لانتقاص 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 والدساتير نصت على حق الأفراد في الحياة السياسية ، وما الموظف العام إلا ذلك الإنسان الذي بلغ حظاً من المعرفة والكفاءة التي تسهم في تعزيز قوة الدولة وتقدمها ، فالعناصر البشرية إذا اتسمت بالكفاية أمكنها أن تفجر

طاقات من الخلق والإبداع وان تحسن استغلال وتوجيه موارد الدولة وإمكاناتها ، 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 ، اذ ليس من العدل والمنطق أن تسلب حقوق وحريات الموظف خلف هذه الحجة بالرغم من الضمانات العديدة سواء كانت ضمانات دولية أم داخلية ، بيد إن صفته كموظف عام ينتمي إلى الدولة ويمثلها في الوقت نفسه تفرض عليه بعض القيود التي ينبغي عليه مراعاتها والالتزام بها عند ممارسة الحقوق السياسية ، لتحقيق استمرارية المرفق العام ، لأن الموظف يقدم خدمة للكافة دون تمييز فيما بينهم مما يجعل موضوع دراسة القيود الخاصة لممارسة الموظف العام للحقوق السياسية ذات أهمية بالغة وشائكة في نفس الوقت لانعكاس ذلك ليس فقط على الحياة الوظيفية ، وإنما على الحياة السياسية للمجتمع كله ، الأمر الذي دفع بعض النظم الدستورية قديماً إلى إبعاد الموظف العام تماماً عن السياسة وعدم زجه في غمارها لكي لا تؤثر على أداء مهامه الوظيفية ، إلا إن وضع الموظف قد تغير في الآونة الأخيرة فقد اتجه صوب الاعتراف له بالحقوق السياسية ، فقد تم الاعتراف له بحرية إبداء الآراء السياسية ، وكذلك المشاركة في الانتخابات سواء باعتباره ناخباً أم منتخباً ، وكذلك الانضمام إلى الأحزاب السياسية .

ثانيا:مشكلة البحث

إن دراسة القيود الخاصة لممارسة الموظف للحقوق 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 .

ثالثاً:منهجية البحث

لابد للباحث وهو يخوض غمار بحثه من أن يسلك منهجاً بحثياً متكاملاً لذا اخترنا المنهجين التحليلي والمقارن مع مصر وفرنسا ، على اعتبار إن فرنسا مهد القانون الإداري ولا غنى عنها في كل دراسة في إطار القانون الإداري أما مصر فلعراقة تجربتها في القانون الإداري ولضخامة الإرث الفقهي والعلمي في هذا المجال.

رابعاً:تقسيم البحث

يشتمل هذا البحث على مبحثين ، فضلاً عن هذه المقدمة والخاتمة يتضمن المبحث الأول مفهوم الحقوق السياسية وسنقسمه إلى مطلبين:نتناول في المطلب الأول لتعريف الحقوق السياسية وبيان ذاتيتها ونخصص المطلب الثاني لبيان أهم صور الحقوق السياسية التي يمارسها الموظف العام ، أما المبحث الثاني فنتناول فيه القيود الخاصة لممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية وسنقسمه إلى مطلبين نبين في المطلب الأول القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة ونتطرق في المطلب الثاني للقيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة

المبحث الأول

مفهوم الحقوق السياسية

تعد الحقوق السياسية الصورة التي تعكس حقيقة النظام السياسي السائد في المجتمع ، ولبيان مفهوم هذه الحقوق سنوضح تعريفها وذاتيتها في المطلب الأول ونبحث صورها في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تعريف الحقوق السياسية وذاتيتها

بغية الوقوف على تعريف الحقوق السياسية وذاتيتها سنقسم هذا المطلب على فرعين نبين في الفرع الأول معناها ونستعرض في الثاني ذاتيتها.

الفرع الأول

معنى الحقوق السياسية

سنتطرق أولا للمعنى اللغوي للحقوق السياسية ومن ثم للمعنى الاصطلاحي:

أولا : الحقوق السياسية لغةَ

١- الحق لغة

الحق: من أسماء الله عز وجل وقيل من صفاته قال ابن الأَثير هو الموجود حقيقةً المُتحققُ وجوده وإلَهِيَّتُه ، والحَق ضدّ الباطل وفي التنزيل ((ثم رُدُّوا إلى الله مولاهم الحَقِّ...))[١] وقوله تعالى ((ولو اتبع الحقُّ أهواءَهم...))[٢] قال ثعلب الحق هنا: الله عز وجل وقال الزجاج ويجوز أن يكون الحق هنا التنزيل في قوله تعالى ((وجاءت سَكْرة الموتِ بالحق...))[٣] معناه جاءَت السكرةُ التي تدل الإنسان أنه ميت بالحقِّ بالموت الذي خُلق له ، والحَقُّ نقيض الباطل وجمعه حُقوقٌ وحِقاقٌ وليس له بِناء أدنى عدَد وفي حديث التلبية (لبَّيْك حَقّاً حقّاً) أي غير باطل وهو مصدر مؤكد لغيره أي أنه أكَّد به معنى ألزَم طاعتَك الذي دلّ عليه لبيك كما تقول هذا عبد الله حقّاً فتؤَكِّد به وتُكرِّرُه لزيادة التأْكيد وتَعَبُّداً مفعول له [٤] .

٢- السياسة لغة

سَاسَ الرَّعِيّة يَسُوسها سِيَاسَة بالكسر. والسُّوس دُود يَقَع في الصُّوف والطَّعام. وساسَ الطعامُ يَسَاسُ سَوْساً بوزن قَوْل إذا وقَعَ فيه السَّوس. وكذا أَسَاسَ الطَّعامُ وسَوَّسَ تَسْوِيساً [٥] والسَّوْسُ الرِّياسَةُ يقال ساسوهم سَوْساً وإِذا رَأَّسُوه قيل سَوَّسُوه وأَساسوه وسَاس الأَمرَ سِياسةً قام به ورجل ساسٌ من قوم ساسة ، وسَوَّسَه القومُ جَعَلوه يَسُوسُهم ويقال سُوِّسَ فلانٌ أَمرَ بني فلان أَي كُلِّف سِياستهم، وفي الحديث كان بنو إِسرائيل يَسُوسُهم أَنبياؤهم أَي تتولى أُمورَهم كما يفعل الأُمَراء والوُلاة بالرَّعِيَّة والسِّياسةُ القيامُ على الشيء بما يُصْلِحه والسياسةُ فعل السائس يقال هو يَسُوسُ الدوابَّ إِذا قام عليها وراضَها والوالي يَسُوسُ رَعِيَّتَه[٦]، سيس السيساءُ منتظم فَقار الظهر جمعه سَيَاسيّ، ومن المجاز حمله على سِيساء الحق أي حده، وساساهُ إذا عيره ، ومن المجاز يقال سوّس فلان أمر الناس إذا صُير ملكا [٧] .

ثانياً: الحقوق السياسية اصطلاحاً

١- تعريف الحقوق السياسية في القانون

إن المنهج المتبع من قبل الدساتير هو عدم وضع تعريف للحقوق السياسية والاكتفاء بذكر أنواع الحقوق السياسية في صلب الوثائق الدستورية تاركاً تفاصيل هذه الحقوق إلى المشرع العادي ، فمثلاً حق المشاركة في الحياة السياسية، نجد إن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ ذكر حق المشاركة في الحياة السياسية من خلال بيان الأساس الفلسفي لحق المشاركة [٨]إذ نص على إن (السيادة الوطنية ملك الشعب ، وهو يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء ، ولا يجوز لأي فئة من الشعب أو أي فرد أن يسوغ لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية ، يمكن أن يكون الاقتراع مباشراً أو غير مباشر وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور ويجب أن يكون دائماً عاماً وسرياً وفق مبدأ المساواة ، ويعتبر ناخبون وفق الشروط المحددة في القانون جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية)[٩]

أما في مصر نجد إن دستورها الصادر سنة ٢٠١٣ يشير إلى حق المشاركة في الحياة السياسية بنصه (مشاركة المواطنين في الحياة العامة واجب وطني ، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق....) [١٠].

وفي العراق أشار دستور عام ٢٠٠٥ إلى المشاركة في الحياة السياسية في فرع الحقوق المدنية والسياسية إذ نص على ما يأتي(للمواطنين رجالاً ونساء ، حق المشاركة في الشؤون العامة ، والتمتع بالحقوق السياسية ، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)[١١] وأساس هذا الحق هو

مبدأ سيادة الشعب الذي تضمنته المادة (٥) من الدستور ذاته بقولها (السيادة للقانون ، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها ، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية) ، والى جانب التحديد الدستوري للحقوق السياسية اعتنى المشرع العادي بتحديد أبعادها ومنها حق العمل الحزبي .

ففي فرنسا وعلى الرغم من عدم تشريع قانون خاص بالأحزاب إلا إن الأحزاب فيها تخضع لقانون الجمعيات العام الصادر عام ١٩٠١ وجاء في المادة (٢) منه ما يأتي (جمعيات الأشخاص تتكون بكل حرية دون حاجة للحصول على ترخيص أو إخطار مسبق ...)[١٢]وينطبق على الحزب تعريف الجمعية الذي أوردته المادة (١) من القانون المشار إليه وهو (اتفاق يتعهد بموجبه شخصان أو أكثر بان يخصصوا معلوماتهم أو أنشطتهم بصفة دائمة لتحقيق غرض غير اقتسام الأرباح) [١٣].

وفي مصر عرف القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل الحزب بأنه (يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم) [١٤].

أما في العراق فقد حدد قانون الأحزاب الملغى مفهوم الحزب بأنه (تنظيم سياسي يتكون من أشخاص تجمعهم مبادئ وأهداف مشتركة ومنهاج محدد ومعلن ويعمل الحزب بوسائل مشروعة وسليمة وديمقراطية في إطار النظام الجمهوري طبقاً للدستور والقانون)[١٥]، وبعد صدور قانون الأحزاب والهيئات السياسية بموجب أمر سلطة الإتلاف أعطى مفهوماً للحزب يدخل من ضمن الكيانات السياسية وكما مبين في النص الأتي: (تعني عبارة الكيان السياسي: أي منظمة بما في ذلك أي حزب ، تتكون من ناخبين مؤهلين يتآزرون طواعية على أساس أفكار أو مصالح أو آراء مشتركة بهدف التعبير عن مصالحهم ونيل النفوذ وتمكين مندوبيهم من ترشيح أنفسهم لمنصب عام شريطة حصول هذه المنظمة المكونة من الناخبين المؤهلين على المصادقة الرسمية ككيان سياسي من قبل المفوضية المستقلة للانتخابات ...) [١٦]، أما مشروع قانون الأحزاب فقد عرف الحزب السياسي بأنه (كل جماعة عراقية منظمة على أساس مبادئ وأهداف مشتركة تساهم في تشكيل الإرادة السياسية على المستوى الاتحادي أو الإقليم والمحافظات وتشارك في الشؤون العامة وتمثيل الشعب في مجلس النواب أو مجالس الأقاليم أو مجالس المحافظات غير المنتظمة بتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية للدولة وتمارس نشاطها بالوسائل الديمقراطية بهدف تداول السلطة رسمياً أو المشاركة فيها) [١٧].

٢ -تعريف الحقوق السياسية في القضاء

لدى اطلاعنا على المصادر لم نجد حكماً في القضاء الفرنسي يعطي تعريفاً للحقوق السياسية بشكل عام أو لأي صورة من صور هذه الحقوق .

أما القضاء المصري فقد قام بتعريف أحد هذه الصور وهو الحزب إذ عرفت المحكمة الدستورية الأحزاب السياسية بأنها (جماعات منظمة شعبية تعني أساسا بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة في مسؤوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الإسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد) [١٨] وعرفت كذلك محكمة النقض المصرية الأحزاب السياسية بأنها (....إن الأحزاب السياسية ....هي جماعات منظمة تقوم على مبادئ وأهداف مشتركة لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وتعمل باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً)[١٩]، وقد كان هذا التعريف مشابهاً لتعريف الحزب الذي أورده القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل .

أما موقف القضاء العراقي فنجد إن محكمة التمييز الاتحادية عرفت الحقوق السياسية في إحدى قراراتها بقولها (...فالحقوق السياسية هي الحقوق التي يكتسبها الشخص باعتباره عضواً في هيأة سياسية كحق الانتخاب وحق الترشيح وحق تولي الوظائف العامة ، أما الحقوق غير السياسية فهي الحقوق اللازمة للإنسان باعتباره فردا في مجتمع والتي لا يمكنه الاستغناء عنها وتنقسم إلى حقوق عامة وحقوق مدنية ، فالحقوق العامة هي الحقوق المقررة لحماية الشخص نفسه وحريته وماله كالحق في التنقل وفي الاجتماع وفي الاعتقاد وفي تملك الأشياء وحق العمل ويتمتع بها الناس جميعاً في حدود القانون وهذه الحقوق تسمى أيضا الحقوق الطبيعية أو حقوق الإنسان...) [٢٠]

٣ -تعريف الحقوق السياسية في الفقه

لم يتفق الفقهاء على تعريف موحد للحقوق السياسية ، لإختلاف معناها باختلاف الزمان والمكان وطبيعة الأوضاع الاجتماعية والسياسية السائدة في الدول ولذا نجد إن هناك اتجاهات عديدة في تعريف الحقوق السياسية إذ عرفت بأنها: حق المواطنين في المشاركة في الحكم والشؤون العامة للدولة ، أي من ناحية أولى حق الانتخاب للبالغين سن الرشد ومن ناحية ثانية الترشيح للمجالس النيابية والمشاركة في الاستفتاءات العامة التي تتم وفقاً لنصوص الدستور وأخيرا حق المواطنين في تولي الوظائف العامة[٢١]ومن الملاحظات التي يمكن إبدائها إزاء هذا الاتجاه تضييقه لنطاق الحقوق

السياسية إذ إن هناك حقوق سياسية لا تقل أهمية عما سبق ذكره كحق العمل الحزبي والتعبير عن الرأي السياسي.

وعرفت أيضا بأنها (الحقوق التي يكتسبها الشخصً شرعا ، ويساهم بواسطتها في إدارة شؤون دولته أو في حكمها باعتباره من مواطنيها) [٢٢] ويتبين لنا إن هذا الاتجاه يتطلب أن يكون اكتساب هذه الحقوق بشرط المشروعية وهو شرط زائد لا مسوغ له بسبب توافره سلفاً لان الدولة لا تمنح الحقوق السياسية لإفرادها إلا وفق ضوابط محددة.

وشدد آخر على الروح الوطنية في تعريفه للحقوق السياسية إذ إنها تعني (حق الفرد في المساهمة في الأعمال ذات الصلة بإدارة شؤون الدولة وحكمها ، أو بعبارة أخرى هي الحقوق التي يكتسبها الشخص باعتباره عضواً في هيئة سياسية في الدولة) [٢٣] ، ومن الانتقادات التي وجهت إلى هذا التعريف توسيعه لدائرة الحقوق السياسية بسبب عده كل عمل له شأن بإدارة الدولة من الحقوق السياسية إضافة إلى عد الفرد عضواً في الهيئة السياسية لاكتسابه الحقوق السياسية تعبيراً غير منطقي وان كان الشعب بمجموعه هيئة سياسية وذلك لان مفردة هيئة تشير إلى تنظيم رسمي والشعب السياسي الذي يطلق في العديد من الأدبيات القانونية على من يحق له المشاركة في الحياة السياسية ليس بهيئة [٢٤] واعتمد آخر على مبدأ المساواة في ممارسة الحقوق السياسية فعرفها بأنها : مساواة جميع المواطنين دون الأجانب طبقاً للشروط التي يحددها القانون كتحديد سن معين في ممارسة الحقوق السياسية أي حق التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة في الدولة وحق الترشيح لعضوية المجالس النيابية العامة والإقليمية وحق الاشتراك في تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية والدخول في عضويتها [٢٥] ونؤيد هذا التعريف بسبب اعتماده على مبدأ مهم ترتكز عليه جميع الحقوق وهو المساواة إضافة إلى اشتماله على الحقوق السياسية .

ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف الحقوق السياسية بأنها : هي تلك الحقوق التي يقررها القانون لمواطني الدولة بهدف إتاحة المجال أمامهم للمساهمة في إدارة شؤون بلادهم ومن أبرزها حق الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية والمحلية وتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها.

الفرع الثاني

ذاتية الحقوق السياسية

لمعرفة ذاتية الحقوق السياسية لابد من تميزها عن الحقوق المشابهة لها وهذا ما سنوضحه في محورين نخصص الأول لتميزها عن الحقوق المدنية ونعرض في الثاني لتميزها عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

أولا : تمييز الحقوق السياسية عن الحقوق المدنية

بينا سابقاً في تعريف الحقوق السياسية بأنها مساواة جميع المواطنين دون الأجانب طبقاً للشروط التي يحددها القانون كتحديد سن معين في التمتع بحق التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة في الدولة وحق الترشيح لعضوية المجالس النيابية العامة والإقليمية وحق الاشتراك في تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية والدخول في عضويتها.

أما الحقوق المدنية فان دائرتها أوسع من الحقوق السياسية وهي تثبت للإنسان بمجرد كونه إنساناً ، وتهدف إلى حماية الشخصية الإنسانية في جميع مظاهرها ، وتثبت له منذ ولادته [٢٦] ، ومن هذه الحقوق الحق في الحياة ، والأمن ، والمساواة ، والتنقل ، فعلى الرغم من العلاقة الوطيدة بين هذين الحقين من الناحية التاريخية والسياسية ،فتاريخياً نجد إن مختلف الحركات السياسية والدستورية كانت تحمل في مضامينها تحقيق الحقوق السياسية والمدنية معاً ، وسياسياً نجد إنهما يضمن احدهما الآخر ، فالحقوق السياسية تعد الضمان للتمتع بالحقوق المدنية إذ لولاها لأصبحت الحقوق المدنية مجرد منحة يمكن للسلطة أن تستردها في أي وقت [٢٧]، كذلك فان الحقوق السياسية لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل الحقوق الأخرى فحق المعتقد وحق التعليم وغير ذلك يمكنها أن تنفذ الحقوق السياسية المعرضة للتهديد من قبل السلطة، إلا إن ذلك لا ينفي التميز بينهما وهذا التميز يظهر على النحو التالي :-

١- من حيث الحركة فالحقوق السياسية تظهر حركتها بمظهر جماعي إذ يتعلق الأمر في المشاركة السياسية ، أما الحقوق المدنية فهي على عكس الحقوق السياسية فحركتها محددة بشخصية الفرد فقط [٢٨].

٢- من جانب نظرة الأفراد وتحسسهم لهذه الحقوق ، فمطالبة عامة الأفراد بالحقوق المدنية إذا ما قورنت بالمطالبة بالحقوق السياسية تكون واسعة جداً ، بسبب عدم مبالاتهم تجاه القضية العامة في مقابل حقوقهم المدنية إذا ما شعروا بأنها مهددة [٢٩].

٣- من جهة مباشرة السلطة ، الحقوق السياسية ترتبط بمباشرة السلطة في المجتمع أي يظهر اتصالها بمن تكون له السلطة على العكس من الحقوق المدنية التي تتعلق بالمركز الذي يحتله الفرد من السلطة ومدى تمتعه بحقوقه في مواجهتها ، أي إنها تتصل بحقوق المحكومين [٣٠].

٤- من ناحية الشروط التي يجب توفرها لكي يتمتع بها الأفراد: إذ يتطلب لمباشرة الحقوق السياسية أن يكون الفرد من مواطني الدولة وكامل الأهلية ، أما الحقوق المدنية فيتمتع بها الجميع رجالاً ونساء وطنيين وأجانب ودون أي شرط يذكر [٣١].

ثانياً: تمييز الحقوق السياسية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

إن الدساتير الحديثة لم تقتصر على تنظيم الحقوق المدنية والسياسية بل اردفتها بطائفة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ومن أبرزها الحق في العمل والحق في الملكية ، والحق في التامين الصحي والرعاية الاجتماعية ، والحق في التعليم ، والحق في تكوين الأسرة ، وحق الثقافة ، وحق التنمية ، ولأهمية هذه الحقوق تم تنظيمها بعهد خاص بها على المستوى الدولي هو العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦ الذي دخل حيز النفاذ عام ١٩٧٦ [٣٢]وينصرف معنى الحقوق الاقتصادية إلى (سعي الفرد ونشاطه في الحصول على ما يبتغيه من دخل يوفر له الحياة الكريمة) [٣٣]، ومعنى الحقوق الاجتماعية يتمثل (بالحقوق التي تهدف إلى تحقيق التنمية لإفراد المجتمع وتوفير إمكانيات متكافئة للتقدم الاجتماعي) [٣٤]، أما الحقوق الثقافية فهي مزيج من المكونات المادية وغير المادية تتعلق بشعب الدولة بأكمله أو بفئة من ذلك الشعب [٣٥]، وتلحق الحقوق الثقافية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ويكون مستوى الاهتمام بها بدرجة تالية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ،ويتبين ذلك بالقانون وفي الممارسة الحكومية من الناحية الواقعية حتى انه من الصعوبة على الفرد أن يجد قانوناً يتضمن باباً للحقوق الثقافية عند حصره للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، وبالرغم من إن حقوق الإنسان تعتمد بعضها على البعض الآخر ، ففي علاقة الحقوق السياسة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثلاً نجد إن من شروط الترشيح أن يكون الشخص على درجة من التعلم ، إلا إن ذلك لا يمنع الاختلاف بينهما بسبب اختلاف خصائص الحقوق السياسية عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وفيما يلي أهم الاختلافات بينهما:

١- من ناحية التطبيق إن الحقوق السياسية قابلة للتطبيق الفوري أي إنها لا تتحمل التأجيل بسبب الخطورة الكبيرة التي تترتب على عدم إكمالها على الأفراد ، عكس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تقبل التطبيق التدريجي لأنها تتطلب من الدولة أن تكييف أوضاعها الداخلية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو المالية ،

واتخاذ إجراءات حكومية يستغرب وقتاً طويلاً نسبياً أو قد تتطلب من الحكومة رصد أموال في ميزانية الدولة[٣٦].

٢- من جانب تدخل الدولة:تصنف الحقوق السياسية ضمن طائفة الحقوق السلبية، أي إنها بصورة عامة لا تحتاج تدخلاً فعالاً ومستمراً من قبل الدولة ، ولا يتطلب إعمالها سوى عدم التعرض لها ، أما بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنها تعد حقوقاً ايجابية إذ لا يكفي النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية بل ينبغي علاوة على ذلك أن تتدخل الدولة عن طريق إصدار القوانين التي تضع تلك الحقوق موضع التنفيذ كحق العمل وحق التعليم المجاني وغير ذلك ، حيث إن كفالتها والتمتع بها يتطلب تدخلا فاعلاً من قبل الدول[٣٧].

٣- من جانب التزام الدولة بالتنفيذ تختلف الحقوق السياسية عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في فعاليتها أمام القضاء ،إذ تقوم المحاكم بحماية الحقوق السياسية ، فإذا حصل اعتداء على احد هذه الحقوق فيستطيع الفرد رفع أمره إليها لإيقاف هذا الاعتداء وطلب التعويض عن الأضرار التي لحقته ، أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإذا تخلفت الدولة عن أدائها فلا يستطيع الفرد رفع دعواه أمام القضاء ، بسبب إن تحققها يتوقف على مقدرة الدولة مادياً [٣٨].

المطلب الثاني

صور الحقوق السياسية التي يمارسها الموظف العام

يعد موضوع ممارسة الموظف للحقوق السياسية التي تقررها 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

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.

أولا:حق الموظف في الانتخاب

يعرف الانتخاب بأنه : (احد أساليب المشاركة في الحياة السياسية الذي يعبر المواطنون فيه عن إراداتهم بإسناد السلطة بوسيلة ديمقراطية إلى الهيئات الحاكمة في الدولة سواء كانت هذه الهيئات رئيس الدولة أم أعضاء البرلمان أم أعضاء المجالس المحلية) [٣٩].

وفيما يتعلق بالموظف العام فانه 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 [٤٠]، ومع ذلك فان نطاق هذا الحق يختلف من دولة أخرى.

ففي فرنسا التي تعد من الدول الرائدة في تبني المبادئ الديمقراطية كان من يتمتع بممارسة حق الانتخاب هم الموظفين المدنيون دون العسكريين [٤١]حتى عام ١٩٤٥ إذ صدور أمر (١٧) آب ١٩٤٥ الذي منح العسكريين حق الانتخاب [٤٢]، وقد مثل هذا الأمر بداية إرساء مبدأ المساواة في الانتخاب بين موظفي الدولة المدنيين والعسكريين ثم أكد دستور ١٩٥٨ على مساواة المواطنين في الانتخاب إذ نص على ما يأتي(...يعتبرون ناخبين وفق الشروط المحددة في القانون ، جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية...) [٤٣]وتنفيذا لهذا النص حدد القانون الانتخابي رقم ٧٥-١٣٣٧ الصادر ٣٠/كانون الأول ١٩٧٥ المعدل مفهوم الناخب بقوله (يعد ناخباً كل فرنسي وفرنسية تتراوح أعمارهم بين الثامنة عشر من العمر والمتمتعين بحقوقه المدنية والسياسية ولا تقوم بشأنه أية حالة من حالات العجز في ظل القانون) [٤٤]، ولم يتوقف قانون الانتخابات الفرنسي المذكور عند هذا الحد بل انه اتجه إلى منح الموظفين بعض الامتيازات والتسهيلات بغية تيسير ممارسة حقهم الانتخابي ، فعلى الرغم من إن القانون المشار إليه اشترط في الناخب إن يكون مقيماً وأسرته لمدة لا تقل عن ستة أشهر في الدائرة

التي سجل اسمه فيها، نجده قد اعفي الموظف من هذا الشرط إذا كانت مدة إقامته إجبارية إذ أجاز له أن يسجل اسمه على الفور في السجل الانتخابي[٤٥].

يتبين لنا مما سبق أن المشرع الفرنسي كان حريصاً على كفالة حق الموظفين في مجال الانتخاب وتوفير المتطلبات اللازمة لوضعه موضع التطبيق.

أما في مصر قبل دستور سنة ٢٠١٣ فيبدو مغايراً لما عليه الوضع في فرنسا بشأن ممارسة الموظف لحق الانتخاب إذ إن هذا الحق منح للموظفين المدنين فحسب أما العسكريين فلا يملكونه قانوناً [٤٦]، فقد تضمن قانون مباشرة الحقوق السياسة رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ والقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ حظراً على ممارسة الموظفين العسكريين لحق الانتخاب بقوله (على كل مصري ومصرية بلغ ثماني عشر سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية: أولا: إبداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور ، ثانياً :انتخاب كل من : ١- رئيس الجمهورية ، ٢- أعضاء مجلس الشعب ، ٣- أعضاء مجلس الشورى ، ٤- أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، ويكون انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً للقانون المنظم للانتخابات الرئاسية ، وتكون مباشرة الحقوق الأخرى على النحو وبالشروط المبينة في هذا القانون ، ويعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة) [٤٧]، بالرغم من إن الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٣ بين إن المبدأ العام هو المساواة في حق الانتخاب إذ نص على (مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني ، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء ، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق ....) [٤٨].

أما في العراق فإننا لو نظرنا إلى الشروط التي تطلبتها القوانين الانتخابية الصادرة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الناخب لوجدنا إنها متفقة على الشروط الآتية :-١ - عراقي الجنسية٢- كامل الأهلية ٣- أكمل الثامنة عشر من عمره٣-مسجلاً في سجل الناخبين [٤٩] ، وبذلك لم تميز هذه القوانين في الانتخاب بين المواطن العادي والموظف ، وبهذا يحسب إلى المشرع العراقي مسلكا موفقاً 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 وان 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 .

ثانيا:حق الموظف في الترشيح

إذا كان الانتخاب يعد الوسيلة الأولى للمشاركة في الحياة السياسية فان الترشيح يعد الوسيلة المقابلة لهذه المشاركة ويعرف بأنه : حق كل فرد تتوافر فيه الشروط القانونية للترشيح بأن يرشح نفسه لان يكون الممثل الذي ينوب عن مواطنيه في شؤون الحكم(٥٠).

وإذا كنا قد سلمنا بحق الموظف في الانتخاب فان التسليم بحقه في الترشيح لا يبدو أمرا يسيراً ومستساغاً في جميع الأحوال ، فقد أثار مباشرة الموظف لهذا الحق إشكالية وجود وظائف شاغرة تستلزم من شاغليها عدم الترشيح في الانتخاب(٥١) 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 (٥٢) ويستند هذا الحضر إلى مسوغين أساسيين هما.

١- ضمان استقلال النائب

لئن كان عضو البرلمان يمارس دوراً رقابياً إلى جانب المهام التشريعية فانه من غير المتصور أداءه لهذا الدور بحرية تامة واستقلالية عندما يكون مستقبله الوظيفي مرهوناً بتوجهات السلطة التنفيذية مما يعيق عملية توجيهه للأسئلة والاستجوابات لأعضاء السلطة التنفيذية ويشعره بالحرج عند قيامه بذلك ويجعله على الدوام يتوقع ردود أفعال قاسية من جانب السلطة التنفيذية تطال ترقيته وسائر حقوقه الوظيفية (٥٣).

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 (٥٤)، 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 (٥٥).

فالقانون الفرنسي أورد منعاً جزئياً على ترشيح الموظفين في نطاق دوائر انتخابية معينة تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم خلال مدة لا تقل عن (ثلاث) سنوات وذلك بموجب النص التي :(لا يمكن للمفتشين العام للإدارة في مهمة غير عادية والولاة أن ينتخب في أي دائرة في الولاية القضائية التي يعملون فيها أو التي خدموا لمدة تقل عن ثلاث سنوات...) (٥٦)، وخلال مدة لا تقل عن ستة أشهر وتشمل الفئات التالية:(...١-

المفتشين العامة للاقتصاد الوطني ، والمهندسين العامة من الطرق السريعة ، المهندسين في الهندسة الريفية والمياه والغابات ، والزراعة ، المراقبين الماليين للخدمات البيطرية٢-قضاة محاكم الاستئناف ٣-أعضاءالمحاكمالإدارية٤-قضاة المحاكم ٥-ضباط من الجيش والبحرية والجوية الذين يمارسون القيادة الإقليمية ٦-عمداء ومفتشي التعليم ٧- المفتشين العموميين والإقليمين للشباب والرياضة ، ومفتشي التعليم الابتدائي ومفتشي التعليم التقني٨- آمر الصرف العام والمستفيدين من التمويل من القطاع الخاص ٩- مديري الضرائب ، ومديري الجمارك ومديري المسوح الاقتصادية١٠- رئيس المهندسين والمهندسين المساعدين ومديري الطرق والجسور ١١- رئيس المهندسين وكبار المهندسين في شؤون المياه والغابات ، ورئيس المهندسين والمهندسين المسئولين عن الخدمات الزراعية في منصب مدير الخدمات الزراعية أو مفتش من المهندسين في وقاية النبات ، رئيس المهندسين والأطباء البيطريين في المناطق الريفية ...١٢-المديرين العموميين للضمان الاجتماعي ، ومفتشي العمل١٣- درجة من الضمان الاجتماعي الإقليمية والمحلية تحت سيطرة محكمة المدققين ومديري المصارف الإقليمية للائتمان الزراعي ١٤-الإدارات إدارة الصحة والرعاية الاجتماعية ١٥- درجة بين إدارة المحاربين القدامى والأمناء العامين لمكاتب مقاطعة من المقاتلين ١٦-الإدارات إدارة البناء والتعمير ١٧- المديرين الإقليميين للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية ١٨- درجة شعبة قادة ولاية ، والمفتشين الإقليميون لخدمات الحريق١٩- المديرين الإقليمين للشرطة)[٥٧].

ويظهر مما تقدم ذكره بشأن الحظر الوارد في القانون الفرنسي على ترشيح بعض فئات الموظفين إن الاعتبارات التي تحكمت في هذا الحضر ناتجة على الخشية من استغلال هؤلاء الموظفين لنفوذهم الوظيفي والتأثير بحرية اختيار الموظفين التابعين لهم.

أما في مصر فان المشرع المصري نظم حالة عدم القابلية للترشيح بوضع مغاير لما هو عليه في فرنسا فقد اشترط على الموظفين الراغبين في الترشيح تقديم استقالات كشرط للترشيح [٥٨]، وتشمل الفئات التالية:-

١- أعضاء الهيئات القضائية :

أوجبت القوانين المنظمة للهيئات القضائية على موظفيها تقديم استقالاتهم كشرط للسماح لهم بالترشيح للمجالس النيابية ، إذ نص قانون السلطة القضائية على ما يأتي (يحضر على المحاكم إبداء الآراء السياسية ، ويحضر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي ولا يجوز لهم الترشيح لانتخابات مجلس الشعب أو

الهيئات الإقليمية أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالاتهم) [٥٩]، ويرى بعض الفقه بان منع المشرع أعضاء الهيئات القضائية من الترشيح للعضوية البرلمانية جاء للحفاظ عليهم من معترك الحياة السياسية ، وضماناً لهيبتهم في نفوس المتقاضين ، وصوناً لحيادهم واستقلالهم [٦٠].

٢- المحافظين ونوابهم

تضمن قانون نظام الإدارة المحلية منعاً للمحافظين من الترشيح للعضوية البرلمانية والمحلية إذ نص على ما يأتي (... لا يجوز للمحافظ أن يكون عضوا بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية...) [٦١].

أما بالنسبة لنواب المحافظ فممنوعون من الترشيح أيضا إذ نص القانون على الآتي(يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ ..... ولا يجوز لنائب المحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية...) [٦٢].

٣- أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي

حظر قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي على أعضاء سلكه الترشيح للمجالس النيابية وذلك بموجب النص الأتي: (...كما يجب على أعضاء السلك الامتناع عن القيام بأي نشاط حزبي أو الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو المحلية إلا بعد تقديم استقالتهم ، وتعتبر الاستقالة في هذه الحالة مقبولة بمجرد تقديمها ...) [٦٣].

٤- رجال القوات المسلحة والشرطة ، وأعضاء المخابرات العامة ، وأعضاء الرقابة الإدارية

لقد تم منع هذه الفئات من الترشيح بموجب قانون مجلس الشعب الصادر في ظل دستور عام ١٩٧١ الملغى إذ نص على انه (مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء المخابرات العامة وأعضاء الرقابة الإدارية ، لا يجوز ترشيحهم أو ترشيح أعضاء الهيئات القضائية والمحافظين قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها ...) [٦٤].

وقد كان المشرع المصري على صواب عندما اشترط على الفئات السابق ذكرها تقديم استقالاتهم قبل الترشيح وذلك لمدى تأثير هذه الفئات على إرادة الناخبين في اختيار ممثليهم.

أما موقف المشرع العراقي من حالة حظر الترشيح على الموظفين فشمل فئة واحدة هي أفراد القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ نص عل انه (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 ....)[٦٥]، ونص قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغى على ما يأتي (يشترط في المرشح أن يكون ناخبا... أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح) [٦٦] 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 توفرها في الناخب مايلي...أن لا يكون أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشيحه) [٦٧]، ونؤيد التقييد الذي أورده دستور جمهورية العراق على حق الترشيح بالنسبة لأفراد القوات المسلحة وتبعه في ذلك قانون الانتخابات لأنه يجد ما يسوغه ويقتضيه إذ إن المهمة الأساسية لهذه الفئة من الموظفين حماية البلد من الاعتداءات الخارجية وصيانة الأمن الداخلي ، وبالتالي ينبغي إبعادها عن كل ما من شأنه إعاقة قيامها بهذا الدور والمساس باستقلالها وحيادها الوظيفي فضلاً إن السماح لهم بالترشيح قد يجعل المؤسسة العسكرية طرفاً في الصراع السياسي ومن ثم التأثير في إرادة الناخبين وخياراتهم السياسية[٦٨].

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 ليشمل 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 الأخر: 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.

أولا: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 [٦٩] .

وتعرف الأحزاب السياسية بأنها(تنظيم أو حشد من الأفراد يشتركون في المبادئ ويلتفون حول أهداف ومصالح معينة يسعون إلى تحقيقها عن طريق الوصول إلى السلطة والمشاركة في مؤسسات الحكم كل ذلك في الحدود المشروعة والمرسومة قانوناً) [٧٠]، 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 [٧١]، 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 [٧٢]، في حين يرجع البعض الحظر المذكور إلى ضرورات الاستقرار والثبات الحكومي الذي يقتضي إبعاد موظفي الجهاز الإداري عن التأثيرات والتجاذبات السياسية[٧٣].

وعلى النقيض من الاتجاه المتقدم برزت في مرحلة تاريخية معينة نظم قانونية تلزم موظفيها بالانتماء إلى الأحزاب الحاكمة [٧٤].

أما الاتجاه السائد في العصر الحديث فهو السماح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية مع تقرير بعض الاستثناءات على هذا المبدأ ومن الدول التي تبنت هذا الاتجاه فرنسا [٧٥]، حيث أكدت عليه في قانون التوظيف رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ في المادة (٧) منه إذ منح الموظف حق التعبير عن رأيه والمشاركة الحزبية ومنع فصله من وظيفته

نتيجة لذلك [٧٦]، وهذا ماسار عليه مجلس الدولة الفرنسي عندما ألغى قراراً إداريا يقضي برفض بعض المرشحين لمسابقة مدرسة الإدارة الوطنية بسبب انتمائهم للحزب الشيوعي الفرنسي [٧٧]، إلا إن المشرع الفرنسي استثنى بعض طوائف الموظفين من المبدأ المذكور كالمحافظين والسفراء ، والقضاة والعسكريين ، إذ تحرم القوانين واللوائح الداخلية الخاصة بهذه الطوائف المنتمين لها من الاشتغال بالسياسة لأنها تتطلب منهم الولاء التام للحكومة [٧٨].

وفي مصر لم يتضمن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل نصاً يحظر على الموظفين الانتماء للأحزاب السياسية ، إلا إن المشرع استثنى من حرية الانتماء الحزبي بعض الفئات من الموظفين بموجب تشريعات خاصة فالفقرة (٣) من المادة (٦) من القانون الخاص بالأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ والمعدلة بالقانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٨ نصت على ما يأتي :(...يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي .... ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي أو التجاري) وعليه استقر الحال في النظام القانوني المصري على تبني المبدأ العام الذي يسمح للموظف بالانتماء للأحزاب السياسية وذلك انعكاساً لأصداء المبادئ الديمقراطية التي تحرص الدول على كفالتها ومحاكاة الأنظمة التي تستند إليها ما عدى الاستثناءات سالفت الذكر.

وفي العراق بالرغم من إن دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥ كفل التعددية الحزبية بنصه على الأتي: (أولا: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)[٧٩]، 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) [٨٠]، 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) [٨١] ويستنتج من مفهوم المخالفة أعلاه إن غير هؤلاء من الموظفين العموميين يجوز لهم الانتماء

للأحزاب ، ونؤيد مسلك المشرع العراقي هذا وذلك حفاظاً على هيبة هذه الفئات الوظيفية في المواقع التي تشغلها من معترك الحياة السياسية وضماناً لحيادهم واستقلالهم من المؤثرات الحزبية.

نخلص مما تقدم إن الموظف في العراق بمقدوره تكوين الأحزاب السياسية والانتماء إليها ماعدا الفئات الوظيفية التي اشرنا إليها والتي حددتها المادة (٩٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

ثانيا: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[٨٢] ، 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[٨٣]، 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 [٨٤].

فالموظفون وبحكم اتصالهم المباشر بالسياسات العامة ، وبقدر 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 تعدمهم ممارسة هذا الحق أو تجعله متفقاً مع سياستها [٨٥]، ولا يكاد يخلو ميثاق من مواثيق 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 نعرج 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، واستقراء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية) [٨٦].

وفي فرنسا ضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي حق المواطن في التعبير عن رأيه إذ نص على انه (لا يجب إزعاج أي شخص بسبب آرائه ، بما فيها الآراء الدينية ، شريطة ألا يكون من شأن التعبير عنها الإخلال بالنظام العام الذي يقيمه القانون) [٨٧]، ونص كذلك (حرية إيصال الأفكار والآراء هي من أغلى حقوق الإنسان ، لكل مواطن إذن أن يتكلم ويكتب ويطبع بحرية ولا يصبح محلاً للمسائلة إلا عند إساءة استعمال هذه الحرية في الحالات المحددة في القانون) [٨٨]، كما قررت مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ على (عدم عقاب احد في عمله أو وظيفته بسبب مبادئه أو آرائه أو معتقداته) [٨٩]، ثم أكدت ديباجة دستور ١٩٥٨ على تمسك الشعب الفرنسي بالمبادئ والحقوق التي جاء بها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي سنة ١٧٨٩ ودستور سنة ١٩٤٦ [٩٠]، ومن جانب آخر جاء قانون التوظيف رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ مترجماً لما جاء بالنصوص الدستورية السابقة ، إذ نص على أن(حرية الرأي مكفولة للموظفين ، ولا يمكن التمييز بينهم لأسباب تتعلق بآرائهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الانتماء العرقي أو الجنس) [٩١]، ونص في مواد أخرى على ما يأتي: (يحظر الإشارة في ملف الموظف أو في أي وثيقة إدارية إلى آرائه أو أنشطته السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية) [٩٢]، يتبين لنا مما تقدم إن المشرع الفرنسي كفل حق الموظف في إبداء الآراء السياسية بنصوص صريحة في الدساتير وفي التشريعات المنظم لشؤون الوظيفة العامة.

أما في مصر وعلى الرغم من إن دستورها الصادر عام ٢٠١٣ قد كفل حق الرأي السياسي لجميع المواطنين ودون استثناء بنصه الأتي:(حرية الفكر والرأي مكفولة،ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو بالكتابة أو بالتصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر)[٩٣]، إلا إن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل) لم يتضمن نصوصاً تكفل حرية الرأي السياسي للموظف العام، وقد ترتب على عدم تنظيم حق الموظف في التعبير عن آرائه السياسية في قانون العاملين المدنين السابق الإشارة إليه أن قامت الإدارة بتضمين ملفات الموظفين اتجاهاتهم وأرائهم السياسية ،مما كان له تأثير مباشر على المستقبل الوظيفي لهم ، خاصة إذا كانت هذه الآراء غير متفقة مع سياسة الحكومة [٩٤]، وفي ضوء ما تقدم يمكن القول إن المشرع المصري لم ينظم حق الموظف في التعبير عن آرائه السياسية ، في صلب تشريعات الوظيفة العامة بالرغم كفالتها بالدستور الذي يعد القانون الأعلى في البلد.

أما منهج المشرع العراقي بخصوص حق الموظف في إبداء الآراء السياسية فقد جاء مماثلاً لمنهج المشرع المصري حيث كفل حق المواطنين دون استثناء في التعبير عن آرائهم السياسية في صلب الدستور ،إذ نص الدستور العراقي الصادر في ٢٠٠٥ على أن (تكفل الدولة بما لا يخل

بالنظام العام والآداب العامة أولا : حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل) [٩٥]، بيد إن قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل لم يتناول أي منهما هذا الحق بالتنظيم والتفصيل ، لذلك ندعو المشرع إلى إضافة نص إلى قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل يتضمن عدم تعرض الموظف للمسائلة والمضايقة نتيجة إبدائه للآراء السياسية ، خصوصاً بعد الحقبة الصعبة التي عاشها الموظف العراقي خلال تولي حزب البعث المنحل على مقاليد السلطة حيث تم تطهير الجهاز الإداري منذ عام ١٩٦٨ من معتنقي الآراء والأفكار السياسية المخالفة للفكر السياسي لحزب البعث المنحل عن طريق الفصل بغير الطريق التأديبي الذي نص عليه القانون ، مخالفين بذلك النصوص الدستورية التي تضمن حق الإنسان في التعبير عن رأيه ونشره في حدود القانون [٩٦].

وتقويماً لموقف المشرع العراقي نقول إن التنظيم الدستوري لحق المواطن في إبداء الآراء السياسية ينبغي أن يتبع بنصوص مفصلة ترد في التشريعات المنظمة للشؤون الوظيفية بحيث ترسم حدود ممارسة هذا الحق وصوره وضماناته.

المبحث الثاني

القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق السياسية

إضافة إلى القيود العامة التي يخضع لها الموظف العام في الظروف العادية وغير العادية عند ممارسته لحقوقه السياسية بوصفه مواطناً عادياً ، يخضع للقيود اللازمة للصفة الوظيفية في مجال ممارسة الحقوق السياسية وتقرير مثل هذه القيود لا يهدف حظر الحقوق السياسية وإنما وضع هذه الممارسة في إطارها الصحيح المتوافق مع الواجبات الوظيفية ، والقيود المفروضة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسة أما أن تكون ثابتة بنصوص صريحة في التشريعات الوظيفية العامة ، وأما أن تكون واردة بتشريعات وظيفية خاصة ، وتفرض هذه القيود على جميع الموظفين العموميين ولكن بصفة نسبية حسب نوع الوظيفة ، ومرتبة الموظف في درجات السلم الإداري [٩٧]، فالموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية يجب أن يلتزم بواجبات التحفظ والحياد ، وكذلك واجب الطاعة الرئاسية وعدم إفشاء الأسرار الوظيفية .

ومن اجل الإحاطة بهذه القيود سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين ، نوضح في الطلب الأول: القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة ، وفي المطلب الثاني: القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة.

المطلب الأول

القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة

يعد واجبا الموظف العام في طاعة الرؤساء والمحافظة على الأسرار الوظيفية من أهم الواجبات المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية العامة ، والتي تعد في الوقت ذاته قيوداً على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية ، ولبيان ذلك سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، نخصص الأول لواجب الطاعة الرئاسية ، ونتطرق في الثاني إلى واجب المحافظة على الإسرار الوظيفية.

الفرع الأول

واجب الطاعة الرئاسية

تعد طاعة الرؤساء الإداريين من ابرز وأعظم واجبات الموظف العام كونها تضمن وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي[٩٨]،حتى إن البعض عدها العمود الفقري في كل نظام إداري ، فإذا تسرب إلى هذا المبدأ أي خلل فلا يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج [٩٩] والتعرف على هذا الواجب كأحد القيود المقررة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية يتطلب منا دراسة تعريفه وبيان الأساس الذي يستند عليه ومن ثم توضيح مدى حق المرؤوس في ممارسة حقوق السياسية وذلك في ثلاثة بنود متتالية :

أولا: تعريف واجب الطاعة الرئاسية

نظراً للأهمية التي يحظى بها هذا الواجب في مجال الوظيفة العامة ، مما دفع الفقه للاجتهاد في سبيل تحديد مفهومه ، وأسفر هذا الاجتهاد عن بروز اتجاهين ، الاتجاه الأول:وضع له معنى واسعاً يتجاوز نطاق الوظيفة العامة ، وهو احترام النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية بوجه عام ، فطاعة الرؤساء طبقاً لهذا التعريف تعد النتيجة المنطقية والعملية لسلوك أي مواطن سواء أكان رئيساً أم مرؤوسا هي باحترام القانون وتنفيذ أحكامه [١٠٠] ، أما الاتجاه الثاني والذي نراه جديراً بالترجيح فقد حدد معنى ضيقاً للطاعة الرئاسية وهو : تنفيذ أوامر وتوجيهات الرؤساء واحترامهم[١٠١] وبهذا السياق عرفه البعض بأنه : التزام الموظف بالخضوع للمنشورات والتعليمات والأوامر الإدارية التي تصدر من الرؤساء[١٠٢]، وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الاتجاه في إحدى قراراتها عندما قالت (...تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات واحترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى رئيسه عبارات قاسية حتى لو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات) [١٠٣].

ثانياً: أساس واجب الطاعة الرئاسية

تجد الطاعة الرئاسية أساسها في الالتزام بقوانين ولوائح الوظيفة العامة إذ دأبت التشريعات الوظيفية على تنظيم هذه الواجبات بنصوص صريحة وقاطعة .

ففي فرنسا ورد هذا الواجب في قانون التوظيف الفرنسي الذي ينص على انه (كل موظف أيا كانت درجته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه يجب أن يخضع لتعليمات

رؤسائه إلا في حالة كون الأوامر المعطاة ظاهرة عدم المشروعية ومن طبيعة تضر بخطورة بإحدى المصالح العامة ...)[١٠٤].

وفي مصر نص على هذا الواجب قانون العاملين المدنيين بالدولة بقوله (...يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه ...أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه) [١٠٥]، كما تأكد هذا الواجب في المادة (٧٧) من القانون ذاته إذ نصت على إن (يحظر على العامل : ١- مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها والتعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين التي تصدر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو الامتناع عن تنفيذها،...).

وفي العراق قرر هذا الواجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام إذ نص على أن (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية :...احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها) [١٠٦].

يتضح لنا مما تقدم إن واجب الطاعة الرئاسية يجد أساسه في الالتزام بنصوص القانون المنظمة لشؤون الوظيفة العامة ، وخاصة تلك التي تحث على الطاعة الرئاسية .

ثالثاً: مدى حق المرؤوس في ممارسة حقوقه السياسية

تركزت مجهودات الفقه الإداري حول تحقيق التوازن بين تقرير ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبين الحفاظ على هيبة الإدارة وقدرتها على تسيير مهامها على أتم وجه، وعلى اثر ذلك ظهر اتجاهان الأول: يرى إن المرؤوس يملك ممارسة حقوقه السياسية دون خوف أو تردد فهو موظف قبل كل اعتبار ومن حقه أن يمارس حقوقه المتنوعة أسوة بباقي المواطنين ، أما التبعية الرئاسية فلا تعني جعل الموظف العام مجرد تابع لرئيسه تبعية مطلقة لميوله ورغباته بما فيها الميول السياسية فهي فنية وإدارية وليست سياسية فيما عدا بعض الوظائف العليا ذات الطبيعة السياسية ، لذا ينتفي واجب الطاعة الذي يفرض على المرؤوس تجاه أوامر رؤسائهم عندما تكون هذه الأوامر متعلقة بالمجالات السياسية[١٠٧] ، أما في مجال العمل فطاعة المرؤوسين للرؤساء تمثل نقطة توازن بين ممارسة الرئيس لسلطته في الإشراف وتسير العمل بالمرفق وحق المرؤوس في

الإدلاء برأيه في العملية الإدارية فيما يعرض عليه والاجتهاد في إيجاد الحلول للمعوقات التي تواجهه ، مع وجود الاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس مما يحفظ للرئيس مكانته وللمرفق سيره وانتظامه [١٠٨]، أما الاتجاه الثاني : والذي نتفق معه فيذهب إلى انه يتوجب على المرؤوس عند ممارسة حقوقه السياسية أن يتقيد بواجب الطاعة وخصوصاً في مجال التعبير عن الرأي فعند مخاطبة الرؤساء أو مناقشتهم في أمور العمل أو أمور أخرى يتوجب احترامهم بالقدر الذي يسود بين الرئيس والمرؤوس ، فلا يحق للموظف أن يتطاول على رئيسه بما لا يليق ، وذلك في تحديه أو التشهير به أو التمرد عليه[١٠٩]، حتى إن بعض ذهب بهذا الشأن إلى ضرورة عدم السماح للمرؤوسين إبداء آرائهم ومقترحاتهم في الأمور التي تتصل بالعمل ، فالرئيس وحده الذي يتجشم عبء المسؤولية ، وبالتالي ليس هناك ما يسوغ مناقشة المرؤوس لرئيسه ، وان السماح بهذا الحق داخل الجهاز الإداري يؤدي إلى الصراع بينهما والبطء في انجاز العمل[١١٠] ، وفي مجال الآراء السياسية إذا كانت هذه الآراء قد أوجدت ثغرة في صرح العلاقة الرئاسية فعلى المرؤوس أن يلتزم بالحيدة المفروضة على الموظفين وذلك كي لا تصبح مكاتبهم الرسمية أماكن للدعايات السياسية [١١١].

ونخلص مما تقدم إن الطاعة الرئاسية تعد من القيود المفروضة على الموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية وبالخصوص أثناء التعبير عن آرائه لأنه وان كان له الحق في التعبير عن آرائه في حدود ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك ، إلا إن واجب الطاعة الرئاسية يفرض عليه إتباع الرأي الذي انتهى إليه رئيسه الإداري وان كان مخالفاً لرأيه الشخصي وإلا تعرض للعقوبات الانضباطية.

الفرع الثاني

واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية

إن أداء الموظف لواجباته الوظيفية يجعله على اطلاع وإحاطة بالكثير من الأسرار الوظيفية التي لم يكن من المتيسر له الاطلاع عليها لولا وظيفته هذه ، ولهذا يتوجب عليه أن لا يفضي بهذه المعلومات حتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية[١١٢]، والحكمة من تقرير هذا الواجب تحقيق مصلحة مزدوجة ، فمن جهة مصلحة الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار من خلال عدم السماح بالبوح بها لما قد ينجم عنه من أضرار كبيرة ومن أمثلة ذلك واجب الأطباء في الحفاظ على أسرار مرضاهم [١١٣] ، ومن جهة أخرى تجب حماية المصلحة العامة في مواجهة الكشف عن هذه الأسرار من اجل كفالة الثقة المتبادلة بين المواطن والأجهزة الإدارية ، الأمر الذي سيسهم في أعانتها على أداء

مهامها بأتم وجه ، أما لو أفشى الموظف الأسرار الوظيفية فان ذلك سيخلق جوا من الشكوك والريبة في محيط الإدارات والمصالح الحكومية[١١٤] ، ولتوضيح هذا الواجب كأحد القيود التي ترد على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية ينبغي تعريف الأسرار الوظيفية أولا : وبيان أساسها ثانياً ، وتحديد كيفية تأثيرها على ممارسة الحقوق السياسية ثالثاً:

أولا: تعريف الأسرار الوظيفية

انتهج المشرع فيما سنه من قوانين بهذا الشأن سواء في فرنسا أم مصر أم العراق سياسة عدم وضع تعريف مانع جامع للفظ السر مكتفياً بذكر صوره أو إيراد بعض مصاديقه أو ضرب بعض الأمثال له ، ويبدوا إن هذا المسلك صائب وحكيم كون مهمة المشرع الأساسية ليست وضع تعاريف للألفاظ بقدر ما هي وضع الأحكام العامة لها ، ومن جهة أخرى يصعب وضع تعريف محدد للسر لأنه أمر نسبي فما يعد سراً عند شخص قد لا يعد كذلك عند آخر ، كما إن الذي يعد سراً في ظروف معينة قد لا يكون كذلك في غيرها ، لذا حاول بعض الفقه تعريفه بأنه (معلومة يترتب على إفشائها ضرر أو تفويت مصلحة وذلك خلال مدة معينة) [١١٥]، وعرفه آخرون بأنه (شئ يخشى من كشفه واطلاع الآخرين عليه وقوع ضرر أو تفويت مصلحة مشروعة) [١١٦] ، وعرف أيضا بأنه كل خبر أو مستند يجب أن يمتنع الموظف عن إفشائه ، لوجود مصلحة في عدم الإفشاء سواء بالنسبة للفرد صاحب السر أو بالنسبة للوظيفة نفسها) [١١٧]، وذهب البعض الأخر إلى تعريفه بأنه (كل أمر واجب الكتمان تناما من شخص إلى علم شخص آخر بحكم ما امتهنه الأخير من عمل أو مهنة وكان ملزماً بصونه وعدم إفشائه للغير بحكم القانون)[١١٨]وعرف أيضا بأنه (كل تصرف فعلي أو قولي يفضي إلى كشف الأسرار الوظيفية أو هتك أستارها)[١١٩]، ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف الأسرار الوظيفية بأنها:المعلومات التي يطلع عليها الموظف بحكم وظيفته وتلزمه القوانين بعدم إفشائها لما يرتبه ذلك الإفشاء من ضرر يطال المصلحة العامة ويتعرض الموظف على أثره للمسائلة القانونية.

ثانياً: أساس واجب الحفاظ على الأسرار الوظيفية

من البداهة القول إن إلزام الموظف بكتمان الأسرار الوظيفية يجد أساسه في الأحكام القانونية التي تحرص على صيانة وحفظ تلك الأسرار وحمايتها من الإفشاء وما يتبعها من أنظمة وتعليمات [١٢٠].

ففي فرنسا نص على هذا الواجب قانون الوظائف الفرنسية وأحال تنظيمه إلى القواعد المقررة في قانون العقوبات بنصه الأتي: (وفقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون العقوبات يلتزم كل

موظف بالسرية المهنية بالنسبة لكافة الحقائق أو المعلومات أو الوثائق التي يحصل عليها أثناء مباشرته لوظيفته ، كما يحظر عليه قطعاً الكشف عن مضمون الأوراق أو المستندات المتعلقة بالعمل ...) [١٢١].

وفي مصر نص قانون العاملين المدنين بالدولة على هذا الواجب إذ جاء فيه (يحظر على العامل ...أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة) [١٢٢]، كما أكد المشرع المصري على هذا الواجب في قانون المحافظة على الوثائق الرسمية في الدولة الذي جاء فيه (لا يجوز لمن اطلع بحكم عمله أو مسؤوليته أو حصل على وثائق أو مستندات غير منشورة من المشار إليها في المادة الأولى أو على صورة منها أن يقوم بنشرها أو بنشر فحواها كله أو بعضه إلا بتصريح خاص يصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص) [١٢٣].

أما في العراق فلم يكتف المشرع بالنص على هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل الذي نص على أن (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية ...كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالدولة أو بالأشخاص أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته ، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي وجه كان)[١٢٤]، بل أردف النص على هذا الواجب في بعض التشريعات والأنظمة والتعليمات حرصاً منه على صون أسرار الدولة وحمايتها ومن الأمثلة على ذلك : في التشريعات ، قانون الادعاء العام والذي نص على أن (يلتزم عضو الادعاء العام بما يأتي ...كتمان الأمور والمعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو خلالها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها لحوق ضرر بالدولة أو الأشخاص ، ويظل هذا الواجب قائماً حتى بعد انتهاء خدمته)[١٢٥] ، وفي الأنظمة ، النظام الداخلي لشركة الرشيد العامة للمقاولات الإنشائية والذي نص على (المحافظة على سرية وكتمان الوثائق والمعلومات التي تعرض على مجلس الإدارة)[١٢٦] ، وفي التعليمات ، تعليمات قواعد السلوك الوظيفي والتي نصت على (الحفاظ على سرية المعلومات والوثائق الرسمية التي بحوزته أو التي يطلع عليها بحكم وظيفته وعدم استخدامها خلافاً للقانون) [١٢٧].

ثالثاً: أثر واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية في ممارسة الحقوق السياسية

يظهر اثر التزام الموظف بالمحافظة على الأسرار الوظيفية التي يطلع عليها في ممارسة حقوقه السياسية بصورة التزامه بعدم إفشاء هذه الأسرار للتدليل على موقف سياسي معين ، أو لمناصرة حزب سياسي ، أو لإشاعة موضوع محدد مستخدماً في ذلك المعلومات التي وصلت إلى علمه من خلال وظيفته [١٢٨].

فإذا كانت الدساتير أو التشريعات الوظيفية قد كفلت للموظف العام ممارسة حقوقه السياسية فان من غير المسموح له بأي حال من الأحوال أن يستغل المعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته لتحقيق أغراض سياسية سواء تم هذا بالتشهير بالحكومة أم بالكيد بأحد الأفراد المتعاملين مع الإدارة ، لأنه بفعله هذا يكون قد اخل بواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية [١٢٩] ،ومن ابرز حقوق الموظف السياسية الخاضعة لهذا القيد حقه في التعبير عن أرائه بموجب هذا الالتزام لا يستطيع أن يعبر عن رأيه إلا إذا سمحت له القوانين والأنظمة والتعليمات المرعية[١٣٠]، وفي مجال الموازنة بين حق الموظف في التعبير عن آرائه وواجب المحافظة على الأسرار الوظيفية رجح مجلس الدولة الفرنسي واجب المحافظة على الأسرار الوظيفية على حق الموظف في التعبير عن آرائه في قضية تتلخص وقائعها بان الآنسة (Faueheux) وهي سكرتيرة لنقابة الاتصالات قد قامت بنشر مشروع لساعات العمل لازالت الإدارة تعده ، ومع إن الآنسة المذكورة قد استقت هذه المعلومات من احد الموظفين الذي عوقب أيضا ، إلا إن المجلس لم يتردد في مشروعية معاقبتها مقررا إن الموظف لا يجوز له أن ينتفع من إخلال موظف آخر بواجب الحفاظ على الأسرار الوظيفية ، بل يجب ألا يقع في الخطأ نفسه [١٣١]، كما إن المحكمة الإدارية العليا في مصر أدانت احد كبار العاملين بهيئة البترول لنشره مقالا بالصور والمستندات عن مشروع الهيئة بجريدة الوفد بقصد التشهير بالهيئة والعاملين دون الحصول على إذن من رئاسته بذلك [١٣٢]،أما في العراق فلم نجد حكماً قضائياً بهذا الشأن، إلا انه ليس هناك مانع قانوني من تطبيق المبادئ التي سار عليها القضاء الإداري المقارن في هذا الشأن من خلال أحكامه السابقة.

المطلب الثاني

القيود المنصوص عليها في التشريعات الوظيفية الخاصة

تمثل واجبا الموظف العام في الحياد الوظيفي والتحفظ في السلوك العام من أهم القيود الخاصة التي ترد على ممارسته لحقوقه السياسية ، وبغية الإحاطة بهذين القيدين سيتم تقسيم هذا المطلب

إلى فروعين نوضح في الفرع الأول مفهوم الحياد ، ونتطرق في الثاني إلى مفهوم تحفظ الموظف في سلوكه العام .

الفرع الأول

واجب الحياد الوظيفي

إن إعطاء تعريف لواجب الحياد ليس بالأمر السهل وذلك لغياب النصوص الموضوعية التي تبين أبعاد هذا الواجب من جهة ، وتغير مفهومه تبعاً لظروف الدولة من جهة أخرى ، فقد ارتبط هذا المفهوم بالمذهب الفردي (الليبرالي) القائم على مبدأ (دعه يعمل دعه يمر) ، مما يضفي الطابع الحيادي على الجهاز الإداري وبالتالي السماح للدولة بالقيام بجميع وظائفها بعيداً عن الخلافات الحزبية والأيدلوجية والعقائدية ، فهي ملزمة بعدم وضع فوارق بين المواطنين تستند إلى معتقداتهم واختياراتهم السياسية والعقائدية وعليه يهدف الحياد إلى ضمان ثبات الإدارة واستمرار الدولة[١٣٣]، أما في الدول السائرة نحو النمو فقد شهد هذا المفهوم تطوراً يختلف عن نظيره في الدول الغربية ، فخلافات الموظف العام موضع تحكم من جانب المسؤولين السياسيين ، ونشاطه محل سيطرة من قبل الحكومات كي تحقق سياستها وأهدافها وتوجهاتها [١٣٤]، لكن وعلى الرغم من هذه الصعوبات التي تواجه تحديد مفهوم الحياد الوظيفي ، إلا إن الفقه لم يحجم عن ذلك ، فهناك من عرفه بأنه: انقطاع الموظف لعمله الوظيفي في خدمة الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة بعيداً عن الاعتبارات السياسية أو الدينية أو المذهبية بما يضمن حماية المرفق العام واستقراره[١٣٥] ، وعرف أيضا بأنه : (عدم الانحياز في التعامل داخل الوظيفة باتخاذ موقف لجانب ضد جانب آخر بسبب المعتقدات أو الآراء السياسية)[١٣٦]، وهو في نظر البعض(ممارسة الوظيفة بتجرد بعيداً عن الأهواء الشخصية ودون أدنى تمييز سياسي أو فلسفي أو ديني والامتناع عن الإعلان أو الترويج لأرائه الخاصة أو التربح من الوظيفة العامة) [١٣٧]،وعرف أيضا بأنه : التزام الموظف بالابتعاد عن الاعتبارات السياسية والحزبية أثناء تأدية مهامه الوظيفية[١٣٨] ونرجح هذا التعريف كونه أكثر وضوحاً وتحديداً لمفهوم الحياد الوظيفي.

ويتضح ما تقدم إن للحياد الوظيفي معنيين ، الأول سلبي يتمثل في امتناع الموظف عن كل ما من شأنه التأثير في نشاط الإدارة ، وعدم الانسياق لعواطفه وميوله ، الثاني ايجابي يتمثل في مشاركة الموظف في الحياة السياسية مشاركة موضوعية لا يظهر فيها أي شكل من أشكال التحيز السياسي أو العقائدي [١٣٩].

ويتبين أيضا إن واجب الحياد يهدف إلى غاية مزدوجة ، فمن جانب يمثل ضمانة للمتعاملين مع المرفق مفادها حصولهم على خدماته دون تمييز بينهم بداعي آرائهم أو دياناتهم أو انتماءاتهم الحزبية[١٤٠] ، ومن جانب آخر يهدف الحياد إلى حماية مصلحة المرفق عن طريق الحفاظ على سمعته ونزاهته ، فالمرفق العام هو أداة لتحقيق المصلحة العامة ، ويجب أن تتجه كافة قواه لتحقيقها ، وللمرفق مصلحة مؤكدة في التحقق من إن جميع موظفيه قادرون على الالتزام بشكل صحيح بأهداف المرفق وقادرون أيضا على تحقيقها [١٤١] .

ومن الدول التي عرفت هذا الواجب فرنسا منذ عام ١٨٨١ عن طريق منشور دوري وجهته الإدارة إلى جميع المديرين العموميين للإدارات المالية ، وقد لفت هذا المنشور أنظار الموظفين إلى ضرورة احترام الأنظمة القائمة ، وعدم التعرض لتصرفات الحكومة على أي وجه من الوجوه [١٤٢] ، ويلقى هذا الواجب تطبيقاً له في فرنسا في الأحكام القضائية الفرنسية ، ومن تطبيقاته في هذا المجال إلغاء مجلس الدولة لقرار الإدارة القاضي بفصل المساعدة الاجتماعية المسؤولة عن الصحة المدرسية إذ انتهى المجلس إلى عدم إخلالها بواجب الحياد المفروض على كل موظف أثناء ممارسة وظيفتها [١٤٣] ، وبهذا الصدد أيضا اعتبر مجلس الدولة التدبير الإداري الذي أجاز تنظيم وعقد اجتماعات ذات طابع سياسي للطلاب في احد المعاهد عملاً غير مشروع ومخالفاً لمبدأ حياد المؤسسات التربوية [١٤٤].

أما في مصر فان الموظف العام مطالب دوماً بالحياد استناداً إلى القواعد العامة شأنه في ذلك شأن الموظف الفرنسي ، إلا إن هذا المبدأ قد تعرض إلى حالات من التدهور نتيجة للتجربة التي عاشتها الإدارة العامة المصرية بعد قيام ثورة ١٩٥٢ مما اثر بشكل مباشر على هذا المبدأ إذ اتجه رجال الثورة إلى تطهير الإدارة الحكومية بمقتضى المرسوم رقم ١٣٠ لسنة ١٩٥٢ والذي انشأ لجاناً لتطهير الوزارات والمصالح العامة والهيئات التي تشرف عليها الحكومة والمختصة بالبحث عن الجرائم والمخالفات الإدارية التي وقعت وفق العمل بذلك القانون ، وكذلك المرسوم رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ الصادر في ١٤ كانون الأول ١٩٥٢ الذي تم بموجبه فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي والذي يعد من ابرز صور الخروج على مبدأ الحياد [١٤٥]، وبعد عام ١٩٧١ اتجهت الحكومة إلى إصلاح أوضاع الوظيفة وذلك تطبيقاً للمبدأ الدستوري الذي تضمنه دستور ١٩٧١ الملغى بنصه الآتي: (الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون)[١٤٦] ، وعلى هذا الاتجاه سار الدستور الجديد فقد جاء فيه (الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة ، وتكليف للقائمين

بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون)[١٤٧].

أما في العراق ومن خلال تتبع التشريعات الوظيفية الخاصة ببعض الفئات الوظيفية لم نجد نص قانونياً صريحاً يوجب على الموظف الالتزام بالحياد الوظيفي سوى ما ورد في بعض التشريعات الخاصة وهي قانون السلطة القضائية الملغى بموجب النص الآتي: (على الحاكم والقاضي ونائب الحاكم إتباع الواجبات التالية :..المحافظة على استقلال القضاء والحياد التام وعدم فسح المجال للتأثير على سير العدالة ...) [١٤٨]، كذلك قانون الجمعيات الملغى إذ نص على انه (لا يجوز للموظف أو لكل مكلف بخدمة عامة أن يقوم بفعاليات حزبية أو توجيهات من شانها أن تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية ...)[١٤٩]، كما نص قانون الادعاء العام على أن (يلتزم عضو الادعاء العام بما يأتي ..العمل بحياد تام ، وعدم فسح المجال للتأثير أو التدخل في سير العدالة)[١٥٠]بيد إن خلو التشريعات الوظيفية والتطبيقات القضائية من الإشارة إلى هذا الواجب لا يعني عدم التزام الموظفين في العراق بمضمونه ، إذ يفرض على موظفي الدولة كافة استناداً إلى المبادئ العامة الامتناع على كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة ،كما أن القيد المذكور يمكن استنتاجه من بعض أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ومنها النص الآتي: (يلتزم الموظف بالواجبات الآتية :...المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء أكان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خارج أو قات الدوام الرسمي) [١٥١]، وكذلك ورد أيضا ما يأتي: (الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره) [١٥٢] ، ولا شك إن من صور استغلال الوظيفة العامة تحول مقار العمل الرسمي إلى أداة لنشر الأفكار والمعتقدات السياسية التي يؤمن بها ، مما يجعل المرفق العام يبدو وكأنه واجهة لهذا الحزب أو ذاك، بالإضافة إلى ذلك أوجبت تعليمات (قواعد السلوك الوظيفي) الصادرة من هيئة النزاهة على الموظفين التقيد بالواجب التي: (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) [١٥٣]، غير إن الركون إلى المبادئ العامة وتعليمات قواعد السلوك الوظيفي لا يكفي لكفالة هذا الواجب من قبل الموظف أمام شدة الضغوطات التي قد يتعرض لها من قبل الأحزاب السياسية الموجودة على الساحة العراقية في الوقت الراهن ، لذلك ندعو المشرع العراقي إلى تقنين هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل كونه يمثل الشريعة العامة للواجبات المفروضة على الموظفين.

الفرع الثاني

واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام

تستلزم دراسة واجب التحفظ منا أن نحدد أولا: مفهوم هذا الواجب كأحد الواجبات المفروضة على الموظفين في مرافق الدولة المختلفة ، ونوضح ثانيا الأساس القانوني الذي يستند عليه ، لنعقب ذلك ببيان خصائصه في البند ثالثاً.

أولا- مفهوم واجب التحفظ:

يعد واجب التحفظ من أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً ، إذ يصعب رسم حدوده القانونية كونه يخضع غالباً إلى تقدير الجهة الإدارية التي تقدر فيما إذا كان هناك إخلال بواجب التحفظ من عدمه [١٥٤]، كما ويصعب وضع تعريف جامع ومانع له ، بسبب عدم تنظيمه من قبل التشريعات الوظيفية العامة ، لا سيما إن مضمون هذا الواجب يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي التي تعتنقه الدولة ، ففي الأنظمة الدكتاتورية يصل التزام الموظف بالتحفظ إلى أعلى مستوياته ، بل قد يجبر الموظف على وجوب تطابق أفكاره السياسية مع أفكار الحكومة ، وبالتالي يصبح الموظف عبارة عن أداة تعبير عن منهج الحكومة السياسي ، خلافاً للنظم الديمقراطية التي يتمتع الموظف من خلالها بمستويات مهمة من الحرية في ممارسة حقوقه السياسية ، حتى لو تعارضت هذه الممارسة مع سياسة الحكومة في بعض الأحيان ، مادام ملتزماً بواجب التحفظ المفروض عليه [١٥٥].

إلا انه وبالرغم من ذلك فان الفقه الإداري لم يتوان عن وضع بعض التعريفات المحددة له فعرفه بعض الفقه الفرنسي بأنه(امتناع الموظف أثناء العمل أو بعده عن التعبير عن أرائه بشكل غير ملائم لوظيفته الإدارية) [١٥٦]، وعرفه البعض الآخر بأنه (التزام الموظف بعدم الإدلاء بآرائه بشكل يثير الشعور العام ويؤثر على الاعتبار والاحترام الواجب للوظيفة العامة) [١٥٧].

وعرف أيضا بأنه (قيد طبيعي على حرية التعبير عن الآراء لدى الموظف إذ يقتضي منه الالتزام في إطار الحفاظ على حسن سير العمل بالمرفق العام عند التعبير عن آرائه الشخصية) [١٥٨].

أما موقف الفقه العربي من تحديد واجب التحفظ فذهب رأي إلى انه (تعبير الموظف عن آرائه بطريقة بعيدة التجريح أو التشهير أو التطاول أو التمرد أو المساس بالمرفق أو بالسلطات العامة في الدولة)[١٥٩] ، وعرفه البعض الأخر بأنه (نوع من تصحيح السلوك أو تهذيب التصرف ، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله ، وحسن النية في أفعاله ، والاعتدال في سلوكه على وجه العموم)[١٦٠] وعرف أيضا بأنه (مجموعة من القيود والضوابط القضائية التي يلزم الموظف

بمراعاتها واحترامها حين التعبير عن آرائه السياسية بغية جعل ممارسة مهمات وظيفته ممكنة وسليمة) [١٦١].

وفي العراق عرفه بعض الفقه الإداري بأنه (تجنب الموظف في سلوكه العام أو في التعبير عن أرائه السياسية التجاوز عما لا يأتلف وشرف الوظيفة وكرامتها) [١٦٢].

ومن خلال ما تقدم يمكن أن نعرف واجب التحفظ بأنه : القيد الذي يلزم الموظف داخل المرفق وخارجه عند ممارسة حقوقه السياسية بمراعاة جانب الحذر والحيطة في سلوكه العام وفي التعبير عن آرائه السياسية وذلك بعدم تجاوز الحد المألوف الذي تقره قواعد الوظيفة العامة.

أما على المستوى القضائي فانه في فرنسا يرجع البعض سبب عدم تنظيم هذا الواجب في قانون التوظيف رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ ، إلى اكتمال بنائه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي [١٦٣]، الأمر الذي ينفي ضرورة تقنينه في قانون إذ إن إحدى سمات القانون الإداري عدم تقنينه فهو واجب مفروض على الموظفين وهذا ما أكدته التطبيقات القضائية ومن ذلك الحكم الصادر في قضية (تيسيه) سنة ١٩٥٣ والتي تتلخص وقائعها بان السيد (تيسيه) كان مدير المركز القومي للبحث العلمي وفي نفس الوقت كان احد رؤساء شرف الاتحاد الجامعي ، وقد نشر هذا الاتحاد في نهاية سنة ١٩٤٩ قراراً هاجم فيه إجراءات إبعاد الأساتذة البولنديين الذين يقومون بالتدريس في فرنسا ووصفوها بأنها فضيحة شنيعة ،وعلى اثر ذلك سأل وزير التعليم الوطني كبار الموظفين الذين ظهرت أسماؤهم في صدر الوثيقة التي ورد فيها القرار المذكور ، فيما إذا كانون مؤيدين لهذه المظاهرات أم لا، فأجاب السيد (تيسيه) انه إذا كان لم يشارك شخصياً في إعداد الوثيقة فان رأيه فيها مسألة شخصية تخصه وحده وهو أمر شخصي ، ولعدم موافقة الوزير عن هذه الإجابة فقد أنهى خدمات السيد (تيسيه) استناداً إلى انه ارتكب خطأً وظيفياً لعدم التزامه بواجب التحفظ لرفضه عدم الموافقة على هذا المنشور وما ينطوي عليه من هجوم عنيف على سياسة الحكومة ، على الرغم من إن الوزير كان يملك سلطة فصل السيد (تيسيه) دون حاجة إلى ذكر الأسباب التي استند إليها في قراره ، لأن الوظيفة التي يشغلها تعد إحدى الوظائف العليا التي تكون خاضعة لرهن وتقدير الحكومة ، وطعن السيد (تيسيه) بهذا القرار أمام مجلس الدولة ، وقد رفض مجلس الدولة هذا الطعن وجاء في قراره (...بالرغم من إن الاهتمام بالاستقلال والكرامة هي من تقاليد الجامعة الفرنسية إلا إن مدير المركز القومي للبحث العلمي كان ملتزماً بمراعاة التحفظ إزاء الحكومة،ولعدم رفض السيد تيسيه استنكار نص المظاهرات العنيفة ضد الحكومة يكون بذلك قد ارتكب خطأ تأديبيا لإخلاله بواجب التحفظ مما يستوجب معاقبته..) [١٦٤].

أما في مصر فكانت هناك إشارات بسيطة لتطبيق هذا الواجب في قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية عندما ذهبت إلى إن (لا تثريب على الموظف إذا كان معتداً بنفسه ، واثقاً من سلامة نظره ، شجاعاً في إبداء رأيه ، صريحاً في ذلك أمام رئيسه ، لا يداور ولا يرائي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك...) [١٦٥].

أما بالنسبة إلى موقف القضاء العراقي بحسب ما اطلعنا عليه من مصادر فلم نجد حكماً قضائياً لواجب التحفظ ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى إن هذا الواجب غير وارد في التشريعات الوظيفية في العراق ،وما قيل في شأن الحياد ينطبق على واجب التحفظ إذ يفترض على موظفي الدولة كافة الالتزام بمضمون هذا الواجب استناداً للمبادئ العامة التي توجب امتناع الموظف عن كل ما من شانه الإخلال بالواجبات الوظيفية ولأهمية هذا الواجب ندعو المشرع العراقي للنص على هذا الواجب بشكل صريح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ، لما له من أهمية كبيرة في الحفاظ على استقلالية الوظيفية العامة وحياديتها.

ثانياً- أساس واجب التحفظ:

نظراً لخلو التشريعات الوظيفية من نصوص صريحة تلزم الموظف بواجب التحفظ عند ممارسة حقوقه السياسية باستثناء بعض التشريعات الخاصة في فرنسا المنظمة لأوضاع خاصة كالقضاة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات لذلك اجتهد الفقهاء لوضع أساس لهذا الواجب وأسفر هذا الاجتهاد عن ثلاثة اتجاهات، الأول: يرجع أساس واجب التحفظ إلى فكرة تبادل المصالح ، وقد سادة هذه الفكرة عندما كان ينظر إلى علاقة الموظف بالدولة على إنها علاقة تقوم على أساس فكرة العقد وما يرتبه من حقوق والتزامات بين طرفيه فبموجب هذه العلاقة هناك منافع ومصالح متبادلة بين الموظف والدولة فالموظف يستفيد من المزايا الوظيفية التي توفرها له الدولة في مقابل الالتزامات التي يفرضها عليه النظام القانوني ، وهذه الالتزامات المفروضة على الموظف لا يقتصر أثرها داخل المرفق فقط بل تمتد لتشمل سلوكه خارج المرفق أيضا ، إلا إن هذه الفكرة لم تدم طويلاً بسبب حلول نظرية المركز التنظيمي الذي يربط الموظف بالدولة محل نظرية العقد سابقاً [١٦٦]، أما الاتجاه الثاني : فيرى إن أساس واجب التحفظ يعود إلى فكرة مصلحة المرفق العام ، فمصلحة المرفق توجب على الموظف أن يسلك سلوكاً نزيهاً بعيداً عن الشبهات والانتقادات التي قد تطال المرفق الذي يعمل فيه الموظف ، فإذا كانت الوظيفة العامة تقوم على أساس خضوع الموظفين للهيئات العليا في الدولة ، فان هذا الخضوع يجب أن ينظر إليه كوسيلة لتأمين حسن سير المرافق العامة لأداء وظائفها [١٦٧]، ويضيف بعض أنصار هذا الاتجاه إلى جانب فكرة مصلحة المرفق مبدأ

المساواة أمام المرافق العامة وذلك لان الوظيفة حسب رأيهم لا تتطلب بحد ذاتها تقييد حرية الموظف عند التعبير عن آرائه السياسية ، بقدر ما تتطلب من شاغليها التأكد من عدم تعارض هذه الآراء مع حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد واحترام لمبدأ المساواة بين المستفيدين من خدمات هذا المرفق [١٦٨]، أما الاتجاه الثالث والأخير فيرجع أساس واجب التحفظ إلى فكرة المشاركة في السلطة العامة ، بحيث يتسع مدى تحفظ الموظف في التعبير عن آرائه كلما باشر مظاهر السلطة العامة ، وقد يصل مدى تحفظ الموظف عند أصحاب الوظائف العليا إلى المستوى الذي يعدم الحرية لديه في التعبير عن آرائه ، لأنه يفترض في هذه الفئة إضافة إلى ولائهم السياسي للحكومة ، أن تكون أفكارهم وميولهم السياسية متطابقة مع سياستها [١٦٩].

ويتبين لنا مما تقدم إن الفقهاء اختلفوا في وضع أساس لواجب التحفظ ، فمنهم من يسنده إلى فكرة تبادل المصالح ، ومنهم من يسنده إلى فكرة مصلحة المرفق ، ومنهم من يسنده إلى فكرة المشاركة في السلطة ، ونميل إلى فكرة مصلحة المرفق العام ذلك إن الموظف يخضع لقيد التحفظ وغيره من القيود من اجل تحقيق المصلحة العامة للدولة والمتمثلة بمصلحة المرفق الذي يعمل به .

ثالثاً- خصائص واجب التحفظ:

يتميز واجب التحفظ ببعض الخصائص التي تميزه عن الواجبات الأخرى المفروضة على موظفي الدولة ويمكن إجمالها بما يأتي:

١- انه واجب عام مفروض على جميع الموظفين : ويقصد بذلك إن هذا الواجب مفروض على جميع فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة ، سواء كانوا خاضعين لتشريعات الوظيفة العامة ، أم للتشريعات الخاصة كالعسكريين والقضاة ، وسواء كانوا في مركز تنظيمي أم في مركز المتعاقد معها[١٧٠].

٢- يعد واجباً مستمراً: تظهر صفة الاستمرارية في هذا الواجب من خلال الالتزام به قبل الالتحاق بالوظيفة ويستمر حتى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية ، ففي المرحلة السابقة للالتحاق بالوظيفة العامة يظهر اثر التحفظ من خلال السلطة الواسعة التي تمتلكها الإدارة في تقدير صلاحية المرشح للوظيفة ، وذلك عن طريق وضع الشروط المطلوبة في المرشح لشغل الوظيفة ، ومن ثم يكون لها الحق في استبعاد المرشح الذي يتنافى سلوكه مع مصلحة الإدارة متى رأت إن سلوكه لا يتفق مع مصلحة الإدارة ويمثل خرقاً لواجب التحفظ المطلوب من الموظف تحت رقابة القضاء الذي يقدر مدى صلاحية قرار الإدارة في هذا المجال [١٧١]، ففي فرنسا صادق مجلس الدولة على قرار الإدارة القاضي باستبعاد احد

المرشحين لمدرسة الإدارة الوطنية للقضاة بسبب نشره مقالاً في مجلة مخصصة للجنود ، وقد اعتبر المجلس هذا الأمر متعارضاً مع واجب التحفظ والاتزان الذي يجب أن يتحلى به من يمارس وظيفة قضائية [١٧٢]، أما بعد انتهاء الرابطة الوظيفية سواء بالاستقالة أم بالتقاعد فلا يستطيع الموظف التحلل من هذا الالتزام ، ،فإذا كان لا يمكن إجبار الموظف المستقيل على الالتزام بهذا الواجب لانقطاع صلته الوظيفية بالإدارة ، فان سلوك الموظف بعد استقالته وخرقه لواجب التحفظ يمكن أن يكون سبباً لاستبعاد ترشيحه من قبل الإدارة لو رغب في الالتحاق بالعمل الحكومي مرة أخرى ، أما في حالة التقاعد فأثر التحفظ يظهر جلياً لاستمرار الإدارة بمنح الموظف المحال على التقاعد راتبه التقاعدي ، إذ إن من العدل والأنصاف أن يعترف لها بالدين عن طريق التزامه بواجب التحفظ تجاهها [١٧٣].

٣- انه واجب متغير: تتأتى صفة التغير بهذا الواجب من كونه يتغير حسب توافر بعض العوامل المؤدية إلى التشديد أو التخفيف في درجة الالتزام به ، فمن العوامل التي تزيد من درجة التزام الموظفين بواجب التحفظ موقع الموظف بالتسلسل الإداري ، فواجب التحفظ لدى الموظفين القياديين الذين يشاركون في تخطيط السياسة الحكومية أو على الأقل الذين يكونون بالقرب من مركز القرار السياسي يكون من اشد الموظفين الذين يحتلون مراكز وظيفية دنيا في السلم الإداري [١٧٤] ، بيد إن الواقع يشير إلى غير ذلك تماماً فالإدارة لها سلطة تقديرية في تحريك المسؤولية التأديبية ضد الموظفين المقصرين ، وغالباً ما تتغاضى عن توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين الذين يتبوؤن مراكز قيادية بينما يكون الموظف البسيط عرضة للعقاب إذا اخل بواجب التحفظ تجاه الإدارة [١٧٥]، ومن العوامل التي تؤدي إلى زيادة درجة التحفظ كذلك طبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظف، فأقصى درجاته تكون عند القضاة والعسكريين، لان طبيعة هذه الوظائف تلزمهم بدرجة عالية من التحفظ أثناء التعبير عن آرائهم السياسية[١٧٦]،أما أهم العوامل التي تؤدي إلى تخفيف درجة الالتزام بهذا الواجب فهو الانتماء النقابي ، لان الصفة النقابية تخول لمن يحملها قدراً واسعاً في ممارسة الحقوق السياسية وبالذات في التعبير عن الآراء السياسية للدفاع عن مصالح من يمثلهم سواء بعرض مشاكل النقابة على السلطات الرئاسية أم الإدلاء بأحاديث صحفية [١٧٧].

يتبين لنا مما تقدم إن واجب التحفظ في السلوك العام من القيود التي ترد على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية وبالخصوص في مجال حرية الرأي السياسي.

الخاتمة

في ختام بحثنا لموضوع القيود الخاصة الواردة على ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات وتمثل ثمرة هذه الدراسة، وسنورد أهم النتائج والمقترحات إتماما للفائدة العلمية والعملية وهي:

أولا - النتائج:

١- اتضح إن الحقوق السياسة 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- إن الموظف العام يتمتع بحق الترشيح للمجالس النيابية باستثناء بعض الفئات التي لا يجوز لها الترشيح إلا بعد تقديم استقالاتهم ، وهو ما تعرضنا له في النقاط الخاصة بحالات عدم القابلية للترشيح سواء في فرنسا أم في مصر أم في العراق ، أما بالنسبة لموضوع الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة ، فان المشرع الفرنسي والمصري قد أخذا كأصل عام بقاعدة الجمع مع التفرغ للعضوية البرلمانية،مع استثناء بعض الفئات إذ أجاز لها الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة ، أما المشرع العراقي فقد تبنى قاعدة التفرغ للعضوية البرلمانية وتقديم الاستقالة من الوظيفة العامة.

٥- نلاحظ إن الموظف في فرنسا له الحق الكامل في الانتماء للأحزاب باستثناء بعض الطوائف المحظور عليها بموجب القوانين الخاصة الاشتغال بالسياسة كون هذه الطوائف ممن يتوجب عليها الولاء التام للحكومة، أما في مصر والعراق 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.

٦- اتضح لنا من خلال الدراسة إن المشرع الفرنسي كفل حق الموظف في إبداء آرائه السياسية بنصوص صريحة في الدساتير وفي القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة ، أما في مصر

والعراق فلم تكفل القوانين المنظمة لشؤون الوظيفية فيهما هذا الحق على الرغم من كفالتها في دستوريهما.

٧- تبين لنا إن الطاعة الرئاسية تعد من القيود المفروضة على الموظف عند ممارسته لحقوقه السياسية وبالخصوص أثناء التعبير عن آرائه لأنه وان كان له الحق في التعبير عن آرائه في حدود ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك ، إلا إن واجب الطاعة الرئاسية يفرض عليه إتباع الرأي الذي انتهى إليه رئيسه الإداري وان كان مخالفاً لرأيه الشخصي وإلا تعرض للعقوبات الانضباطية.

٨- اتضح لنا إن واجب المحافظة على أسرار الوظيفة كأحد القيود الواردة على ممارسة الموظف لحقوقه السياسية يفرض عليه عدم استغلال المعلومات السرية التي يطلع عليها بحكم وظيفته لتحقيق أغراض سياسية سواء تم هذا بالتشهير بالحكومة أم بالكيد بأحد الأفراد المتعاملين مع الإدارة .

٩- نستنتج أن واجب الحياد الوظيفي يفرض على الموظف العام أثناء ممارسة حقوقه السياسية أن يكون ملزم بالحيدة مع المتعاملين مع المرفق العام دون تمييز بينهم بداعي آرائهم أو دياناتهم أو انتماءاتهم الحزبية.

١٠- يتبين لنا مما تقدم إن واجب التحفظ في السلوك العام يفرض على الموظف العام أثناء ممارسة حقوقه السياسية داخل المرفق وخارجه مراعاة جانب الحذر والحيطة في سلوكه العام وفي التعبير عن آرائه السياسية بوجه خاص وذلك بعدم تجاوز الحد المألوف الذي تقره قواعد الوظيفة العامة.

ثانيا - 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 يستثني 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 ، وحملة همومها وتطلعاتها فضلاً عن كون هذه الفئة تتمتع بقدر كبير من النزاهة والاستقلال في ممارسة مهامها الوظيفية مما يجعلها بعيدة عن تأثير السلطة التنفيذية وغيرها ، كما إن اشتراط تقديم استقالتهم ينطوي على إهدار

لدورهم في إثراء النهضة العلمية ، وتربية وتثقيف الأجيال المتعاقبة ، وينعكس سلباً على نتاجهم العلمي لاسيما في مجال انجاز الأبحاث التخصصية المتنوعة.

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 إذ تم تطهير الجهاز الإداري منذ عام ١٩٦٨ من معتنقي الآراء والأفكار السياسية المخالفة للفكر السياسي لحزب البعث المنحل عن طريق الفصل بغير الطريق التأديبي الذي نص عليه القانون ، مخالفين بذلك النصوص الدستورية التي تضمن حق الإنسان في التعبير عن رأيه ونشره في حدود القانون.

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 ومنتسبي القطاع المختلط) الصادرة من هيئة النزاهة في الفقرات (٣،٢) 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 وان 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 الركون إلى المبادئ العامة وتعليمات قواعد السلوك الوظيفي لا يكفي لكفالة هذا الواجب من قبل الموظف أمام شدة الضغوطات التي قد يتعرض لها من قبل الأحزاب السياسية الموجودة على الساحة 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 .

٥-انطلاقاً من كون ما قيل في شأن الحياد ينطبق على واجب التحفظ إذ يفترض على موظفي الدولة كافة الالتزام بمضمون هذا الواجب استناداً للمبادئ العامة التي توجب امتناع الموظف عن كل ما من شانه الإخلال بالواجبات الوظيفية ولأهمية هذا الواجب ندعو المشرع العراقي للنص عليه بشكل صريح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل لما له من أهمية كبيرة في الحفاظ على استقلالية الوظيفية العامة وحياديتها.

الهوامش

(١) الآية (٦٢) من سورة الأنعام.

(٢) الآية (٧١) من سورة المؤمنون.

(٣) الآية (١٩)من سورة ق.

(٤) ابن منظور: لسان العرب ، باب الحق ، ج١٠ ، من دون اسم مطبعة، دار أحياء التراث العربي ،من دون سنة نشر، ص ٤٩ وما بعدها .

(٥) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي :المصدر نفسه أعلاه ، ص ١٥٤.

(٦) ابن منظور: لسان العرب : باب سوس ، مصدر سابق ، ص ١٠٧.

(٧) الإمام محي الدين أبي فيض السيد مرتضى الحسيني الواسطي الزبيدي : تاج لعروس ، مجلد ٨ ، من دون سنة طبع ،من دون دار نشر،ص ٣٢٣ .

(٨)عماد كاظم دحام : حق المشاركة في الحياة السياسية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل، ٢٠٠٧ ، ص ١٩ .

(٩)ينظر المادة (٣) من الدستور أعلاه.

(١٠)ينظر المادة (٨٧) من الدستور أعلاه ، وقد جاءت هذه المادة مشابهة لنص المادة (٦٢) من دستورها الملغى لعام ١٩٧١ والتي نصت على (للمواطن حق الانتخاب وإبداء الرأي فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ،ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني ، وينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى ، وفقا لأي نظام انتخابي يحدده....).

(١١)ينظر المادة (٢٠) من الدستور أعلاه ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ، ٤٠١٢ ، في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

(١٢)غانم عبد دهش : حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص ٥٨ .

(١٣)د. سعد عصفور:حرية تكوين الجمعيات في اجلترا وفرنسا ومصر ، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، العدد (١-٢) ،السنة (٥) ، ١٩٥١ ، ص١٠١

(١٤)المادة (٢) من القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل

(١٥)ينظر المادة (١) من قانون الأحزاب رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ، ٣٣٧١ في ١٦/ ١٩٩١/٩

(١٦)ينظر الفقرة (١) من القسم(٢) من أمر سلطة الإتلاف رقم (٩٧) ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ١٥/حزيران/٢٠٠٤ .

(١٧)ينظر الفقرة (١) من القسم(٢) من أمر سلطة الإتلاف رقم (٩٧) ، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في ١٥/حزيران/٢٠٠٤ .

(١٨)ينظر حكم المحكمة الدستورية رقم ٧/٤٤ ق في جلسة ١٩٨٨/٥/٧ أشار لها د.حسن محمد هند :النظام القانوني لحرية التعبير (الصحافة والنشر)،من دون اسم مطبعة ، دار الكتب القانونية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢١٣ .

[١٩]ينظر الطعن رقم ٢٠٢٨ ق جلسة ١٩٩٤/١٢/٢٩ س٤٥ ج٢ ص ١٧٤٧ أشار له د. عبد الفتاح مراد: شرح الحريات العامة وقضاء المحاكم العليا بشأنها ، من دون اسم مطبعة ، المكتب الجامعي الحديث ،من دون سنة نشر، ص ٢٩٧

[٢٠]ينظر القرار رقم أج ٤٨٣/١ في ١٩٦٢/١/٣ ، قرار منشور في مجلة التدوين القانوني ، العدد الثالث ، السنة الأولى ، ط٣ ، مطبعة التضامن ، بغداد ، أيلول ، ١٩٦٢ ، ص ١١٣-١١٤ .

[٢١]د. محمد رفعت عبد الوهاب : الأنظمة السياسية ،من دون اسم مطبعة ، منشورات الحلب الحقوقية ،٢٠٠٥ ، ص ٢١٥ .

[٢٢]د. هاني سليمان الطعيمات : حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، من دون اسم مطبعة ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٣ ، ص٢٠٦ .

[٢٣]د. صالح عبد الزهرة الحسون : حقوق الأجانب في القانون العراقي ، ط١ ، دار الآفاق الجديدة ، ١٩٨١ ، ص ٢٠٩ .

[٢٤]سؤدد طه جدوع :الحماية الدولية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص ١٣.

[٢٥]د.عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية ،ط ٦ ، من دون دار نشر، ٢٠٠٨ ، ص ٢٤٢-٢٤٣ .

[٢٦]د. فضل الله محمد إسماعيل : حقوق الإنسان بين الفكر الغربي والفكر الإسلامي ، من دون اسم مطبعة، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٠ .

[٢٧]د. حسني قمر : الحماية الجنائية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة) بين التشريعين الفرنسي والمصري ، من دون اسم مطبعة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص ٤ .

[٢٨]د. عصام الدبس : النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي ، مصدر سابق ، ص ٣٣٣ .

[٢٩]اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،ج١ ، من دون اسم مطبعة ،الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٤ ، ص ١٦٩ .

[٣٠]د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، مصدر سابق ، هامش ص ٤١١ .

[٣١]د. عمر محمد إبراهيم زائد : سلطة الدولة في تنظيم الحقوق (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي) ، ط٢ ، دار النهضة العربية ،٢٠٠٧-٢٠٠٨ ،ص ١٠٩ .

[٣٢]د. محمد يوسف علوان ، ود. محمد خليل موسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان المصادر ووسائل الرقابة ، ج١ ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٥ ، ص ١١٢، وقد أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بأغلبية (١٠٥) دولة من دون معارضة .

[٣٣]د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط١ ، النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ٢٠١٠ ، ص ٢٤٨ .

[٣٤]جعفر صادق مهدي : ضمانات حقوق الإنسان (دراسة دستورية) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ،جامعة بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٢٦ .

[٣٥]سؤدد طه جدوع : الحماية الدولية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ،ص ٢٦ .

[٣٦]د. محمد ثامر السعدون : حقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، ط١ ، مكتبة الفيض ، ٢٠١٣ ، ص ٩ .

[٣٧]د. سعد عصفور : النظام الدستوري - دستور سنة ١٩٧١ ، من دون اسم مطبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ ، ص ٤٣٦ ، حنان شامل عبد الزهرة الشربة : الحقوق الاقتصادية والثقافية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٣ ، ص ١٣.

[٣٨]د. مازن ليلو راضي ، ود. حيدر ادهم عبد الهادي : المدخل لدراسة حقوق الإنسان، ط١ ، مطبعة جامعة دهوك ، بدون ذكر دار نشر ، ٢٠١٠ ص٥٩ .

[٣٩]د. محمد فرغلي محمد علي : نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، من دون اسم مطبعة ،دار النهضة العربية ،١٩٩٨ ، ص ١٢٨.

[٤٠]د. سليمان محمد الطماوي :القضاء الإداري ، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثالث ، من دون اسم مطبعة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ ، ص ٢٠٢

[٤١]د. علي عبد الفتاح : حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات) ، ط ١ ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٤٦-١٤٧ .

[٤٢]V .Laurent : Richer : A.J.A.20 Aout.1998.p173. أشار له د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الداري والقانون الدولي ،٢٠٠٣ ، من دون اسم مطبعة ، من دون دار نشر ، ص ٢٦٣

[٤٣]ينظر المادة (٣) من الدستور أعلاه.

[٤٤]ينظر المادة (٢) من قانون الانتخابات الفرنسي رقم ٧٥-١٣٣٧ في ٣٠/كانون الأول ١٩٧٥ المعدل ،قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الالكترونيhttp://www.legifrance.gouv.fr تاريخ الزيارة ٢٠١٤/٣/١ .

[٤٥]ينظر المادة (١١) من القانون أعلاه .

[٤٦]د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ،من دون اسم مطبعة ، دار الكتب الوطنية ، مصر، ٢٠١٠ ، ص ٤٤٣ .

[٤٧]ينظر المادة (١) من قانون مباشرة الحقوق السياسة رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدل

[٤٨]ينظر المادة (٨٧) من الدستور أعلاه ، ونص دستورها الملغى لعام ١٩٧١ على هذا الحق إذ نصت المادة ٦٢ على انه (للمواطن حق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون ...)

[٤٩]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 ٢٠٠٨/١٠/١٣ ، (٣) من قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في إقليم كردستان-العراق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ١٠٢ في ٢٠٠٩/٧/١٣ ، (٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المنشور بالعدد ٤٣٠٠ في ٢٠١٣/١٢/٢ .

[٥٠]د. عواد عباس الحردان : حق المشاركة السياسية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، عدد (٦) ، سنة ٢٠١٢ ، ص ٤٠ .

[٥١]أ. شريف الطباخ : التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها ، من دون اسم مطبعة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٠ ، ص ٧٩ .

[٥٢]د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ، ص ٤٥٥

[٥٣]د. أيمن محمد شريف : الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، من دون اسم مطبعة ،دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٢٤ .

[٥٤]د. احمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، ط٢، دار النهضة العربية ، ٢٠١٠ ، ص ٢٩

[٥٥]د. علي عبد الفتاح : حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، مصدر سابق ، ص ٦٥.

[٥٦] ينظر المادة (١٣١) من قانون الانتخابات الفرنسي رقم ٧٥-١٣٣٧ الصادر في ٣٠/كانون الأول ١٩٧٥ المعدل

[٥٧]ينظر المادة (١٣٣) من قانون الانتخابات الفرنسي رقم ٧٥-١٣٣٧ الصادر في ٣٠/كانون الأول ١٩٧٥ المعدل

[٥٨]د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ٤٦١ .

[٥٩] ينظر المادة (٧٣) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

[٦٠]د. علي عبد الفتاح : حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، مصدر سابق ، ص ٧١.

[٦١]ينظر المادة (٢٥) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٦٢]ينظر المادة (٣٠) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٦٣]ينظر المادة (٥٨) من قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ ، والمعدل بالقانون رقم (٦٩) لسنة ٢٠٠٩

[٦٤]ينظر المادة (٣٩) من قانون مجلس الشعب رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ ، المعدلة بالقانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧٦ .

[٦٥]ينظر الفقرة (ج) من البند (أولا) من المادة (٩) من الدستور أعلاه، منشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٠٠٥/١٢/٢٨

[٦٦]ينظر الفقرة (٦) من المادة (٦) من القانون أعلاه ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٠ في ٢٠٠٥/١١/٢٣.

[٦٧]ينظر المادة (٨) قانون انتخاب مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣.

[٦٨]د. ميثم حنظل شريف : التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح في انتخابات المجالس المحلية النيابية ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ٤٦ ، ٢٠٠٧ ، ص ١١٦ ، د. ياسر عطيوي عبود الزيدي : التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات في العراق (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الثانية ، العدد ٢ ، ٢٠١٠ ، ص ١٠٧ ،زياد خلف نزال : حرية الترشيح لرئاسة الدولة والمجالس التشريعية في النظم الديمقراطية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٠ ، ص ٦٣ ، سعيد علي غافل: مجالس الشعب المحلية في العراق-دراسة مقارنة،رسالة ماجستير، كلية القانون ،جامعة بابل ،١٩٩٨ ،ص٥٣ .

[٦٩] سامر حميد سفر: الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسة ، جامعة الكوفة ،٢٠١١ ، ص ٢٥ .

[٧٠]د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : القانون الدستوري ، من دون اسم مطبعة ، الدار الجامعية ، ١٩٨٣ ، ص ٥٢٤ .

[٧١]ففي لبنان نص المرسوم الاشتراكي رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ في المادة (١٥) منه قبل تعديلها على انه (يحضر على الموظف أن يقوم بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة ولاسيما ١- أن يشتغل بالأمور السياسية أو ينضم إلى الأحزاب السياسية أو يحمل إشارة حزب ...) وبعد تعديلها عام ١٩٦٤ جرى النص على النحو الأتي (يحظر على الموظف أن يقوم بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة ولا سيما :١- أن يلقي أو ينشر دون إذن خطي من رئيس إدارته ، خطاباً أو مقالات أو تصريحات أو مؤلفات في أي شأن كان ٢- أن ينظم إلى المنظمات أو النقابات المهنية... ٢ ، أشار لذلك بلال أمين زين الدين : التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ، من دون اسم مطبعة ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠١٠ ، ص ١١٨، ١٢١ ، ١٣٠

[٧٢]د. عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها ، من دون اسم مطبعة ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٦٩ .

[٧٣]د. محمد طه بدوي ، د. محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية ،من دون اسم مطبعة ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٥٧، ص ١٦٩

[٧٤]مثل ايطاليا الفاشية ، وألمانيا النازية ، ففي ألمانيا كان يطلب من الموظف أن يقسم يمين الولاء لنظام الحكم، وفي ايطاليا الفاشية كان يتوجب على الأساتذة الجامعيين آن يؤدوا يميناً يلتزموا بمقتضاه الدعوة إلى الحزب الشيوعي ، ينظر في ذلك د. سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، ط٣ ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٩ ، ص ٥١٤ . ، عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي : النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة – دراسة مقارنة،ط١ ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ١٩٨٤ ، ص ٥٦ .

[٧٥]د. سليمان محمد الطماوي : الجريمة التأديبية ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص ٢١٠ .

[٧٦]د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ، ص ٣٧٠ .

[٧٧]بلال البرغوثي ، وسامي جباريين : التمييز في الوظيفة العامة دراسة فقهية قانونية تحليلية للواقع في فلسطين ، ٢٠٠٧، بحث منشور على موقع الانترنيت ،http://www.dwrc. org/publications . تاريخ الزيارة في ٢٠١٣/٦/٢٣. ص٦١ .

[٧٨] د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ص ٢٧٥

[٧٩]ينظر المادة (٣٩) من الدستور أعلاه.

[٨٠]ينظر المادة (٩٨) من الدستور أعلاه.

[٨١]ينظر المادة (١٠) من مشروع قانون الأحزاب السياسية لسنة ٢٠١١

[٨٢]د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ، ص ١٣٧ .

(٨٣) اكسافييه فيليب: القانون الإداري للحريات، ترجمة طلال عبد الله محمود ، ضمن متطلبات نيل درجة الـدبلوم العالي في الترجمة ، كلية اللغات ،جامعة بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٨ .

(٨٤)د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مـصدر سابق ص٧٩ .

(٨٥)د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق ، ص ٥٨.

(٨٦)ينظر المادة (١٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن المم المتحدة عام ١٩٤٨

(٨٧)ينظر المادة (١٠) من إعلان الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في ٢٦ آب ١٧٨٩ .

(٨٨)ينظر المادة (١١) من الإعلان أعلاه.

(٨٩)محمد جودت الملط : المسؤولية التأديبية للموظف العام ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقـوق ، ١٩٦٧ ، ص ١٦٨

(٩٠) د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ص٨٠ .

(٩١)Article (6) - Law of (634) of 1983

(٩٢)Article (18) - Law of (634) of 1983

(٩٣)ينظر المادة (٦٥) من الدستور أعلاه ،أما في دستورها الملغي لسنة ١٩٧١ فقد كفل هذا الحق وجعله في حدود القانون إذ نص في المادة (٤٧) منه (حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون...)

(٩٤)د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مصدر سابق ، ص ١٥٠ .

(٩٥)ينظر البند أولا من المادة (٣٨) من الدستور أعلاه .

(٩٦)عبد القادر محمد القيسي : مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة ، من دون اسم مطبعة ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٣١٣ .

(٩٧) د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، مصدر سابق ، ص ٥٨٩-٥٩٠ .

(٩٨)د. شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة –دراسة مقارنة، ط٢ ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ،ص ١٨٢ .

(٩٩)د. سليمان محمد الطماوي : قضاء التأديب ، مصدر سابق ، ص ١٦٤ .

(١٠٠)د. محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٠ .

(١٠١)د. مازن ليلو راضي : الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، من دون اسم مطبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، من دون سنة نشر ، ص ١٦ .

[١٠٢]محمد محمود علي الشحات : الإطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمش ،١٩٩٥ ، ص ١١ .

[١٠٣]ينظر حكمها في ١٩٦٥/٦/٥ ، مجموعة المبادئ القانونية ص ٢٠٤٨ ، أشار لها د. مازن ليلو راضي : المصدر نفسه أعلاه ، ص ١٦.

[١٠٤] Article (28) - Law of (634) of 1983

[١٠٥]ينظر الفقرة (٨) من المادة (٧٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل.

[١٠٦]ينظر البند (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

[١٠٧]د. محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، مصدر سابق ، ص ٤٥-٤٦-٤٧ .

[١٠٨] د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ص ٥٥٣

[١٠٩]عبد المنعم مصطفى فهمي:عمال الإدارة وحرية الرأي ،أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ،جامعة عين شمش،١٩٧٧ ، ص٣١٤ ، رجاء جواد كاظم : حدود طاعة الموظف العام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي ، ط١ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩ ، ص ١١٤ .، عبد المحسن السالم : العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام ، مقارنة بعوارض المسؤولية الجنائية في التشريعين العراقي والمصري ، ط١، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ١٠٥ .

[١١٠]د. عاصم احمد عجيلة: طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا-تأديبيا-جنائيا-مدنيا ، مقرنة بالشريعة الإسلامية ، من دون اسم مطبعة ، عالم الكتب ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٦٥ ، د. محمد حامد الجمل : الموظف العام فقهاً وقضاءً ، ج٢،ط١ ، دار الفكر الحديث للطبع والنشر ،١٩٥٨ ،ص ١٥١٠-١٥١١ .

[١١١]د. عاصم احمد عجيلة:المصدر نفسه أعلاه ،ص ٢٦٧ .

[١١٢]رشا عبد الرزاق جاسم: المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي – دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ ،ص ١٢٢.

[١١٣]د. انس جعفر: الوظيفة العامة ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢٢ ، د. حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٦٥ .

[١١٤]د.عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، د. محمد انس جعفر : أصول القانون الإداري ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦ ، ص ٥٣١.

[١١٥]د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق ، ص ٢٩١ .

[١١٦]د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ص ٥٨٢

[١١٧]د. غانم محمد غانم : الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٨ ، ص ١٨ .

[١١٨]د. وليد مرزة المخزومي : كتمان الأسرار الوظيفية وحرمة إفشائها في القانون العراقي (قراءة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٢٦) ،العدد (١)، السنة ٢٠١١، ص ٦٧ ، ٦٨ .

(١١٩)د. ماهر فيصل صالح الدليمي ، د. وليد مرزة المخزومي:المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائه الأسرار الوظيفية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية،العدد (١) ، سنة ٢٠١٠ ، ص٢٢٩-٢٣٠ .

(١٢٠)د. وليد مرزة المخزومي: المصدر نفسه أعلاه ، ص ٤٩ .

(١٢١) Article (26) - Law of (634) of 1983

(١٢٢)ينظر الفقرة (٨) من المادة (٧٧) ، من قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل

(١٢٣)ينظر المادة (٢) من قانون المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة رقم ١٢١ لسنة ١٩٧٥ .

(١٢٤)ينظر البند (سابعاً) من المادة (٤) من القانون أعلاه .

(١٢٥) ينظر البند(ثالثا) من المادة (٣٩) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(١٢٦) ينظر الفقرة (ت) ، البند (سادسا) من المادة (٥) من النظام الداخلي لشركة الرشيد العامة للمقاولات الإنشائية رقم (١٣) لسنة ١٩٩٨ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٣٧٩٩) في ١٩٩٩/١١/٨.

(١٢٧) ينظر الفقرة (٨)من المادة (١) من تعليمات نموذج قواعد السلوك الملحق في التعديل الأول لتعليمات قواعد السلوك رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ .

(١٢٨) د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، مصدر سابق ، ص ٧٤١ .

(١٢٩)د. علي عبد الفتاح محمد خليل : حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، قيود وضمانات ،مصدر سابق ، ص ٤٤٠.

(١٣٠)محمد نجم جلاب : حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ ، ص ١٧١ .

(١٣١) C.E : 6 Mars 1953 .dlle Faucheux .Rec .P. 125أشار له د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ص٥٨٩ .

(١٣٢)ينظر حكمها في ١٩٨٩/١١/٢١ في الطعن ١٥٦٣ لسنة ٣٢ ق مجموعة السنة ٣٥ العدد الأول ص ٢٨٦ . أشار له د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق ، ص ٢٩٧ .

(١٣٣)فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،٢٠٠٤ ، ص ٤.

(١٣٤)د. عثمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٩ .

(١٣٥)د. محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري، من دون اسم مطبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٣٤ .

(١٣٦)د. مجدي مدحت النهري:قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ،من دون اسم مطبعة ، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة ، مصر ، ص ١٧-١٨ .

(١٣٧) فرحات محمد فهمي ألسبكي: الضبط الإداري والحياد الوظيفي (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، أكاديمية الشرطة ، كلية الدراسات العليا ، مصر ، ٢٠٠٢ .

(١٣٨)د.فوزت فرحات : القانون الإداري العام ، الكتب الأول ، التنظيم الإداري- نشاط الإدارة ، ط١ ، مكتبة الحلبي الحقوقية ، طرابلس ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٤١ ، د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : أصول الإدارة العامة ، من دون اسم مطبعة ، مكتبة الانجو المصرية ، ١٩٧٦ ، ص ١٩١ .

(١٣٩)فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، مصدر سابق ، ص ٣ .

(١٤٠)موريس نخله : الحريات ، من دون اسم مطبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ١٩٩٩ ، ص ٢٠٩ .

(١٤١)د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق ، ص ٢٨٦ .

(١٤٢)د. محمد جودت الملط : الموظف العام وممارسة الحرية ، مصدر سابق ص ١,٥٤

(١٤٣)464. P. REC. 8.12.1948. E. Cأشار له محمد يحيى احمد كرج: حقوق وحريات الموظف العام ،أطروحة، دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٦١

(١٤٤) 1985,P,316. REC, 1985. 11. 8. Eأشار له محمد يحيى احمد كرج: المصدر نفسه أعلاه ، ص ٣٦١ .

(١٤٥)د. عزيزة الشريف: مبدأ الحياد الوظيفي ، مصدر سابق ، ص ٩٢-٩٣ .

(١٤٦)ينظر المادة (١٤) من الدستور أعلاه .

(١٤٧)ينظر المادة (١٤) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٣ .

(١٤٨)ينظر الفقرة (ج) من المادة (٥٢) من قانون السلطة القضائية رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٣ الملغى .

(١٤٩)ينظر الفقرة (٢) من المادة (٣٢) من قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ الملغى .

(١٥٠)ينظر البند (ثانياً) من المادة (٣٩) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٢٧٤٦ في ١٩٧٩/١٢/١٧

(١٥١)ينظر البند (ثامناً) من نص المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل

(١٥٢)ينظر البند (تاسعا) من نص المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(١٥٣)ينظر الفقرة (٢) من المادة (١) من تعليمات نموذج قواعد السلوك المرفق بتعليمات قواعد السلوك الوظيفي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦

(١٥٤)د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق ، ص ٢٦٩ .

(١٥٥)د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، مصدر سابق ، ص ٦٩٥-٦٩٦.

(١٥٦) Andr De Laubadere . Drot Administratif .12,ed.Parits .L.G.D.J. , 1982 .P.310

(١٥٧) BOUDONCLE R Fonction Publique et liberte d.opinion en droit positif Francais These Lyonll 1957 p,96

(١٥٨) Saint-junrs YVES "let syndicalismes dans la fontion publique notes et etndes documentaires la documentation francaise no 4197-4198 .p.187.

(١٥٩) د. مغاوري محمد شاهين : المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام ، من دون اسم مطبعة ، من دون دار نشر ، ١٩٧٤ ، ص ١٧٩ .

(١٦٠) د.عادل الطبطبائي:واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام: بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ،العدد (٤) ، السنة (١٠) ، ١٩٨٦ ، ص ١٥٥

(١٦١) د. علي خطار شطناوي:حق الموظف الاردني في الانتماء الحزبي،مجلة الشريعة والقانون الاماراتية ، العدد (١٠) ،١٩٩٦ ، ص ٢٧٩، منشور على المكتبة الافتراضية.

(١٦٢) د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤ ،١٧٩ .

(١٦٣) Pierr GABOIT .Art.precit p .186 أشار له د. علي عبد الفتاح محمد خليل : حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، قيود وضمانات ،مصدر سابق ، ص ٣٦٤ .

(١٦٤) C.E.13.Mars 1953,Teinsier,Rec.133.D.1953.735.concl.Donnedieu ce Vabrs أشار له مارسولون، بروسبيوفي ، جي بريبان :أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، من دون اسم مطبعة، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٤٦٥-٤٦٦ .

(١٦٥) ينظر قرارها بجلسة ٢١ يونيو ١٩٥٠ أشار له المستشار جلال احمد الادمغ :التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن (النقض-الإدارية العليا) ، ط٢ ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ،٢٠٠٣،ص٣٩٩-٤٠٠ .

(١٦٦) د. بدوي عبد العليم السيد : مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه ، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، ط١ ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٥١ .

(١٦٧) د.عادل الطبطبائي:واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مصدر سابق ، ص ١٥٩ .

(١٦٨) د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ، مصدر سابق ، ص ٧٠١ -٧٠٢

(١٦٩) د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، مصدر سابق ، ص ٤١٢ ، د. بدوي عبد العليم السيد : مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه ، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مصدر سابق ، ص ٥٥٢ .

(١٧٠) د. فتحي فكري : قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٩ ، ص ٥٥ ، د.عادل الطبطبائي: واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام: مصدر سابق ، ص ١٦٥

(١٧١) فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر،مصدر سابق ، ص ٤٩-٥٠ .

(١٧٢) محمد يحيى احمد كرج:حقوق وحريات الموظف العام ، مصدر سابق ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٧٠ .

(١٧٣) محمد يحيى احمد كرج: المصدر نفسه أعلاه ،ص ٣٧١ .

(١٧٤) د.عادل الطبطبائي:واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام: مصدر سابق ، ص ١٦٥ .

[١٧٥] محمد نجم جلاب : حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة) ، مصدر سابق ، ص ١٦٢ .

[١٧٦] د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي ، مصدر سابق ص ٥٢١-٥٢٢ .

[١٧٧] د. علي عبد الفتاح محمد خليل : حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، قيود وضمانات ،مصدر سابق ، ص ٣٧٦ .

مصادر البحث

القران الكريم

أولا: الكتب اللغوية

١- الإمام محي الدين أبي فيض السيد مرتضى الحسيني الواسطي الزبيدي ،مجلد ٨ ، بدون
٢- ابن منظور، لسان العرب، باب الحق،ج١٠،من دون اسم مطبعة ،دار إحياء التراث العربي،من دون سنة نشر
٣- مجد الدين بن يعقوب الفيروزي آبادي،القاموس المحيط ،ج١ ،دار الفكر بيروت ، بدون
٤- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح ، بدون

ثانيا: الكتب القانونية

١-د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : القانون الدستوري ، من دون اسم مطبعة ، الدار الجامعية ، ١٩٨٣
٢-د. احمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية ، ط٢، دار النهضة العربية ، ٢٠١٠
٣-اكسافييه فيليب: القانون الإداري للحريات،ترجمة طلال عبد الله محمود،ضمن متطلبات نيل درجة الدبلوم العالي في الترجمة،كلية اللغات،جامعة بغداد، ٢٠٠٤
٤-د. انس جعفر: الوظيفة العامة ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩
٥-د. أيمن محمد شريف : الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، من دون اسم مطبعة ،دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥
٦-د. بدوي عبد العليم السيد : مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه ، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، ط١ ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ٢٠٠٦
٧-بلال أمين زين الدين : التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ، من دون اسم مطبعة ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠١٠
٨-د. ثروت بدوي : النظم السياسية،دار النهضة العربية، ١٩٧٥
٩-جلال احمد الادمغ : التأديب في ضوء قضاء محكمتي الطعن (النقض-الإدارية العليا) ، ط٢ ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ،٢٠٠٣.

١٠- د. جورج شفيق ساري : دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية ،من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١

١١- د. حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦.

١٢- د.حسن محمد هند :النظام القانوني لحرية التعبير (الصحافة والنشر)،من دون اسم مطبعة، دار الكتب القانونية،٢٠٠٥

١٣- د. حسني قمر : الحماية الجنائية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة) بين التشريعين الفرنسي والمصري،من دون اسم مطبعة،دار الكتب القانونية، مصر،٢٠٠٦

١٤- رجاء جواد كاظم : حدود طاعة الموظف العام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي ، ط١ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩

١٥- د. سليمان محمد الطماوي :القضاء الإداري ، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثالث ، من دون اسم مطبعة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩

١٦- د. سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، ط٣ ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٩

١٧- د. سليمان محمد الطماوي : الجريمة التأديبية ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥

١٨- د. سعد عصفور : النظام الدستوري - دستور سنة ١٩٧١ ، من دون اسم مطبعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٠

١٩- أ. شريف الطباخ : التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها ، من دون اسم مطبعة ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.

٢٠- د. شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة –دراسة مقارنة، ط٢ ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨-٢٠٠٩

٢١- د. صالح عبد الزهرة الحسون : حقوق الأجانب في القانون العراقي ، ط١ ، دار الآفاق الجديدة ، ١٩٨١

٢٢- د. صبري جلبي احمد عبد العال : ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية،من دون اسم مطبعة،دار الكتب الوطنية،مصر،٢٠١٠

٢٣- د. طارق حسنين الزيات : حرية الرأي لدى الموظف العام ، دراسة مقارنة مصر وفرنسا ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨

٢٤- د. غانم محمد غانم : الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٨

٢٥- د. عاصم احمد عجيلة: طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا-تأديبيا-جنائيا-مدنيا ، مقرنة بالشريعة الإسلامية ، بدون اسم مطبعة ، عالم الكتب ، ٢٠٠٩

٢٦- د. السيد عبد الحميد العربي : ممارسةالموظفللحرياتالعامةفيالقانونالداريوالقانونالدولي،مندوناسممطبعة،مندوندارنشر،٢٠٠٣

٢٧- عبد المحسن السالم : العوارض الوجوبية والتقديرية للمسؤولية التأديبية للموظف العام ، مقارنة بعوارض المسؤولية الجنائية في التشريعين العراقي والمصري ، ط١، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، ١٩٨٦

٢٨- د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : أصول الإدارة العامة ، من دون اسم مطبعة ، مكتبة الانجو المصرية ، ١٩٧٦

٢٩- د. علي عبد الفتاح : حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات) ،ط ١ ،الإسكندرية،٢٠٠٧

٣٠- عبد القادر محمد القيسي : مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة ، من دون اسم مطبعة ، المكتبة القانونية، بغداد ، ٢٠١٢

٣١- د.عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية ،ط ٦ ، من دون دار نشر، ٢٠٠٨

٣٢- عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي : النظرية العامة لواجبات وحقوق العاملين في الدولة –دراسة مقارنة،ط١ ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ١٩٨٤

٣٣- د.عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، د. محمد انس جعفر : أصول القانون الإداري ، من دون اسم مطبعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦

٣٤- د. عبد الفتاح مراد: شرح الحريات العامة وقضاء المحاكم العليا بشأنها،من دون اسم مطبعة،المكتب الجامعي الحديث

٣٥- د. عثمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، ط١ ، بغداد ، ٢٠١١

٣٦- د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٤

٣٧- د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق ، ط١ ، النبراس للطباعة والنشر ، النجف الاشرف ، ٢٠١٠

٣٨- د. محمد عبد الحميد أبو زيد : طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ، من دون اسم مطبعة، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥

٣٩-د. مازن ليلو راضي : الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، من دون اسم مطبعة ، دار المطبوعات الجامعية ، من دون سنة نشر

٤٠- د. عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري نشاط الإدارة ووسائلها،من دون اسم مطبعة،منشاة المعارف،الإسكندرية،٢٠٠٤

٤١- د. عصام الدبس : النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٠

٤٢- د. عمر محمد إبراهيم زائد : سلطة الدولة في تنظيم الحقوق (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي) ، ط٢ ، دار النهضة العربية ،٢٠٠٧-٢٠٠٨

٤٣- د. فتحي فكري : قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف،من دون اسم مطبعة،دار النهضة العربية،١٩٨٩

٤٤- د. فضل الله محمد إسماعيل : حقوق الإنسان بين الفكر الغربي والفكر الإسلامي ، من دون اسم مطبعة، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٨

٤٥- د.فوزت فرحات : القانون الإداري العام ، الكتب الأول ، التنظيم الإداري- نشاط الإدارة ، ط١ ، مكتبة الحلبي الحقوقية ، طرابلس ، ٢٠٠٤

٤٦- د. محمد طه بدوي،د. محمد طلعت الغنيمي : الوجيز في النظم الإدارية،من دون اسم مطبعة،دار المعارف،مصر،١٩٥٧

٤٧- د. محمد حامد الجمل : الموظف العام فقهاً وقضاءً ، ج٢، ط١ ، دار الفكر الحديث للطبع والنشر ،١٩٥٨

٤٨- د. محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري،من دون اسم مطبعة ،منشورات الحلبي الحقوقية ،٢٠٠٥

٤٩- د. مجدي مدحت النهري:قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية ،من دون اسم مطبعة ، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة ، مصر ، ٢٠٠١

٥٠- موريس نخيله:الحريات،من دون اسم مطبعة ،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت ،لبنان ،١٩٩٩ .

٥١- د. مغاوري محمد شاهين : المساءلة التأديبية للعاملين المدنين بالدولة والقطاع العام ، من دون اسم مطبعة ، من دون دار نشر ، ١٩٧٤.

٥٢- مارسولون، بروسبيوفي ، جي بريبان :أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، من دون اسم مطبعة، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٤٦٥-٤٦٦ .

٥٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب : الأنظمة السياسية ،من دون اسم مطبعة ، منشورات الحلب الحقوقية ،٢٠٠٥.

٥٤- د. محمد يوسف علوان،ود. محمد خليل موسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان المصادر ووسائل الرقابة،ج١،ط1،دار الثقافة للنشر والتوزيع،٢٠٠٥

٥٥- د. محمد ثامر السعدون : حقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، ط١ ، مكتبة الفيض ، ٢٠١٣

٥٦- د. مازن ليلو راضي ،د. حيدر ادهم عبد الهادي : المدخل لدراسة حقوق الإنسان ، ص ٢٠٧.

٥٧- د. محمد فرغلي محمد علي : نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، من دون اسم مطبعة ،دار النهضة العربية ،١٩٩٨

٥٨- د. هاني سليمان الطعيمات : حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، من دون اسم مطبعة ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٣

ثالثا: الاطاريح والرسائل

١- جعفر صادق مهدي : ضمانات حقوق الإنسان (دراسة دستورية) ،رسالة ماجستير،كلية القانون،جامعة بغداد، ١٩٩٠ .

٢- حنان شامل عبد الزهرة الشربة : الحقوق الاقتصادية والثقافية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٣ .

٣- رشا عبد الرزاق جاسم: المبادئ الحديثة للوظيفة العامة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي – دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩.

٤- زياد خلف نزال : حرية الترشيح لرئاسة الدولة والمجالس التشريعية في النظم الديمقراطية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٠ .

٥- سامر حميد سفر: الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسة ، جامعة الكوفة ،٢٠١١ .

٦- سعيد علي غافل: مجالس الشعب المحلية في العراق-دراسة مقارنة،رسالة ماجستير، كلية القانون ،جامعة بابل ،١٩٩٨ .

٧- سؤدد طه جدوع :الحماية الدولية للحقوق السياسية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢

٨- غانم عبد دهش : حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن،رسالة ماجستير،كلية القانون،جامعة بابل، ٢٠١٢ .

٩- عماد كاظم دحام : حق المشاركة في الحياة السياسية،رسالة ماجستير،كلية القانون،جامعة بابل، ٢٠٠٧ .

١٠- عبد المنعم مصطفى فهمي:عمال الإدارة وحرية الرأي ، أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق ،جامعة عين شمس،١٩٧٧ .

١١- فرحات محمد فهمي ألسبكي: الضبط الإداري والحياد الوظيفي (دراسة مقارنة) ،أطروحة دكتوراه،أكاديمية الشرطة،كلية الدراسات العليا،مصر، ٢٠٠٢ .

١٢- فيرم فاطمة الزهراء: الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،٢٠٠٤ .

١٣- محمد محمود علي الشحات : الإطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمش ،١٩٩٥

١٤- محمد نجم جلاب : حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة) ، ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ .

١٥- محمد يحيى احمد كرج: حقوق وحريات الموظف العام ،أطروحة، دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بيروت ، ٢٠٠٢ .

١٦- محمد جودت الملط : المسؤولية التأديبية للموظف العام ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٦٧ .

رابعا:البحوث

١- د. سعد عصفور:حرية تكوين الجمعيات في انجلترا وفرنسا ومصر،بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية،العدد (١-٢) ،السنة (٥) ، ١٩٥١ .

٢- د.عادل الطبطبائي:واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام: بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ،العدد (٤) ، السنة (١٠) ، ١٩٨٦.

٣- د. عزيزة الشريف: مبدأ الحياد الوظيفي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، السنة (٢٣) ، العدد (١) ، ١٩٨٢

٤- علاء الدين محمد حمدان: الحرية السياسية للموظف العام ، بحث منشور في مجلة الفتح ، كلية القانون ، جامعة ديالى ، العدد (٣٨) ، ٢٠٠٩ .

٥- د. علي خطار شطناوي:حق الموظف الأردني في الانتماء الحزبي،مجلة الشريعة والقانون الإماراتية ، العدد (١٠) ،١٩٩٦ ، ص ٢٧٩، منشور على المكتبة الافتراضية.

٦- د. عواد عباس الحردان : حق المشاركة السياسية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، عدد (٦) سنة ٢٠١٢

٧- د. ميثم حنظل شريف : التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح في انتخابات المجالس المحلية النيابية ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ٤٦ ، ٢٠٠٧

٨- د. ماهر فيصل صالح الدليمي ، د. وليد مرزة المخزومي:المسؤولية القانونية للموظف عن إفشائه الأسرار الوظيفية ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية،العدد (١) ، سنة ٢٠١٠ .

٩- د. محمد جودت الملط : الموظف العام وممارسة الحرية ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد (٢) السنة (١٢) ، ١٩٧٠ .

١٠- د. وليد مرزة المخزومي : كتمان الأسرار الوظيفية وحرمة إفشائها في القانون العراقي (قراءة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ،مجلد (٢٦)،العدد (١)، السنة ٢٠١١.

١١- .د. ياسر عطيوي عبود الزيدي : التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات في العراق (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، السنة الثانية ، العدد ٢ ، ٢٠١٠ .

خامساً: المصادر الأجنبية

1-Andr De Laubadere . Drot Administratif .12,ed.Parits .L.G.D.J. , 1982 5 .P.310

2- BOUDONCLE R Fonction Publique et liberte d.opinion en droit positif Francais These Lyonll 1957 p,96

3-Saint-junrs YVES "let syndicalismes dans la fontion publique notes et etndes documentaires la documentation francaise no 4197-4198

سادسا: المواثيق والدساتير والتشريعات والقرارات .

أ – المواثيق الدولية .

١ - إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي عام ١٧٨٩ .

٢ - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨.

ب- **الدساتير**

١- الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨.

٢- الدستور المصري عام ١٩٧١ الملغى.

٣- الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

٤- الدستور المصري عام ٢٠١٣ .

ج- التشريعات والأنظمة والتعليمات

*- **التشريعات العراقية**

١- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢- قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ الملغى.

٣- قانون السلطة القضائية رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٣ الملغى.

٤- قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

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

٦- قانون الأحزاب رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغى.

٧- أمر سلطة الإتلاف المؤقت رقم (٩٧) الخاص بقانون الأحزاب والهيئات السياسية.
٨- قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.
٩- قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨.
١٠- قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية والنواحي في إقليم كردستان.
١١- مشروع قانون الأحزاب لعام ٢٠١١.
١٢- قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣.

*** - القوانين الاخراى**

١- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعدل.
٢- قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦ المعدل.
٣- قانون السلطة القضائية المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢.
٤- قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٥- قانون المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة في مصر رقم (١٢١) لسنة ١٩٧٥.
٦- قانون المحافظة على الوثائق الرسمية للدولة في مصر رقم (١٢١) لسنة ١٩٧٥.
٧- قانون الانتخابات الفرنسي رقم ٧٥-١٣٣٧ في ٣٠/كانون الأول ١٩٧٥ المعدل
٨- القانون الخاص بنظام الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل.
٩- قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨المعدل.
١٠- قانون التنظيم القضائي المصري رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.
١١- قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.
١٢- قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩.
١٣- قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٢.
١٤- قانون التوظيف الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ .

*** -الأنظمة والتعليمات**

١٥- النظام الداخلي لشركة الرشيد العامة للمقاولات الإنشائية رقم (١٣) لسنة ١٩٩٨.
١٦- تعليمات قواعد السلوك الوظيفي رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ المعدلة.

المواقع الالكترونية

١- http://www.dwrc. org/publications

Abstract

Public employee like any citizen has the right to exercise the rights and freedoms guaranteed by the constitutions and laws , and these rights are political rights , but she described as an employee in belongs to the state and is represented at the same time , it is through the implementation of government policy and translate them into reality Ahieddiah citizens , imposes upon some limitations should be observed and adhered to in the exercise of political rights , in addition to the general restrictions that govern all citizens of the state to achieve the continuity of public utility , because the employee provides service to all without discrimination among them , which makes the subject of study limitations contained on the exercise of public employee for his political rights with paramount importance and prickly at the same time for reflection not only on the career , but on the political life of the whole community , which prompted some constitutional systems the past to keep the public employee completely from politics and not sticky in vividly in order not to affect the performance of its functions , but that put the employee has changed in recent times has tended towards the recognition of the political rights of the employee , it has been recognized freely express his political views , as well as participate in the elections both as voters or elected , as well as to join political parties after that was denied them.

Limitations to the exercise of public employee For political rights

(comparative study)

By

P.Dr. Ismail Sasaa al-Badri

Ameen Raheem Hameed