



جامعة المنصورة  
كلية الحقوق  
قسم القانون العام



## حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

**تيسين آزاد عمر**

**تحت إشراف**

**الأستاذ الدكتور**

**وليد محمد الشناوي**

أستاذ ورئيس قسم القانون العام ووكيل الكلية للدراسات العليا  
كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢١م

## المقدمة

### أولاً: موضوع البحث:

يُعدُّ حقُّ الانتماء للأحزاب السياسيَّة ضمن الحقوق السياسيَّة ضمن الحقوق السياسيَّة التي يتمتَّع بها كلُّ مواطنٍ من المواطنين في الأنظمة السياسيَّة الديمقراطيَّة، فيحظى الموظَّف العام بحقوقٍ مساويةٍ لكونه مواطناً كبقية المواطنين الآخرين في ممارسة الحقوق السياسيَّة - لا سيَّما - في التمتع بحقِّ الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة.

والأحزاب السياسيَّة إحدى المظاهر الرئيسيَّة للحريَّات السياسيَّة، فهي تقوم بدورٍ رئيسٍ في توجيه أفراد الشعب لاختيار ممثليها وتنمية الوعي السياسي لديهم، وعادة وجود الأحزاب السياسيَّة القويَّة يتم في ظلِّ أوضاعٍ مستقرَّة، وهو مؤشرٌ كبيرٌ على انتشار مفهوم الديمقراطية من خلال طرح الآراء ومناقشتها، وانتقاد الأداء الحكومي عند وجود خللٍ أو تقصيرٍ فيه، فوجود الحزب السياسي الرّصين يُعدُّ أداةً قويَّةً كفيلاً لتأمين حريَّة الرأي في المجتمع؛ لذلك أصبح وجود الأحزاب في حياتنا المعاصرة ضرورةً ديمقراطيَّةً لا مناصَّ منها.

### ثانياً: أهمية الموضوع وسبب اختياره:

إنَّ المُنتبِع لمواقف الدول المختلفة من انتماء الموظَّف العام إلى الأحزاب السياسيَّة، يجد أنها لا تسيرُ على وتيرةٍ واحدةٍ، فهناك دولٌ يسود فيها الحزبُ السياسيُّ الواحدُ، وينطلقُ عادةً من فلسفةٍ اجتماعيَّةٍ متكاملة، ومن ثمَّ تُفرضُ على مواطنيها أو على الأقلِّ من هم في الدرجات الوظيفيَّة العُليا الانتماء إلى الحزب الحاكم، ومثال ذلك دولة العراق قبل تغيُّر النظام السياسيِّ فيه، أي قبل احتلاله من قبل الأمريكان عام ٢٠٠٣، وعلى هذا فإنَّ واجب الموظَّفين يتحدَّد في هذه الحالة بالولاء التام لتلك الفلسفة، وإلا تعرَّضوا للاضطهاد والتهميش، في حين نجدُ دولاً أخرى ذات أحزابٍ متعدِّدةٍ ومتنوعَّةٍ لا تشترط في الموظَّف ولاءً مسبقاً لفكرٍ سياسيٍّ أو اجتماعيٍّ معيَّن، وإنما تُفرض الحيادَ الوظيفيَّ على مُنتسبيها بين الأحزاب المختلفة الموجودة في مجتمعه؛ لأنَّهم يُمثِّلون مختلف أجهزة التنفيذ بالنسبة لتلك الأحزاب، فالموظَّف العام في هذه الحالة ما عليه إلا أن يؤدي واجبات وظيفته بكلِّ إخلاصٍ وأمانةٍ، بصرف النظر عن عقيدته

الشخصية، أما البعض الآخر من الدول فتحظر على موظفيها الانتماء إلى الأحزاب السياسية التي تعارض نظام الحكم السائد في الدولة بحجة الحفاظ على الأمن القومي للبلد.

وهناك بعض الدول لا تمنع موظفيها من التمتع بحق الانتماء إلى الأحزاب السياسية، لكنها تفرض عليهم تجنب المواقف التي تؤثر على نزاهتهم عند مباشرتهم لأعمالهم الوظيفية كفرنسا وبريطانيا.

هذا والواقع أثبت الأهمية الكبيرة التي تقوم بها الأحزاب السياسية في الممارسة السياسية والديمقراطية، ولتكتمل الصورة لدى القارئ نقول: إن الإشكالية الواردة حول انتماء الموظف للأحزاب السياسية هو السبب الرئيس لاختيار هذا الموضوع.

### **ثالثاً: مشكلة البحث:**

تدور مشكلة البحث حول مدى تمتع الموظف العام في العراق ومصر في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وهو حق دستوري بالأصل العام، فلا بد وأن يتمتع الأفراد بالحقوق السياسية، كما يجب أن يكونوا متساوين أمام القانون، والسؤال الذي يطرح نفسه هو ماهي القيود التي ترد على هذا الحق؟ وما هو موقف المشرعين العراقي والمصري من هذا الحق؟ كذلك موقفهما من وجود صراع دائم بين واجب الطاعة الوظيفي وممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية، ومن ضمنها حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية؟

### **رابعاً: فرضية البحث:**

تدور فرضية البحث حول إمكانية ممارسة الموظف العام لحق الانتماء إلى الأحزاب السياسية، ومدى إمكانية التوفيق بين ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وبين واجب الطاعة والالتزام بواجب التحفظ كواجبات وظيفية.

## خامساً: الدراسات السابقة:

هناك دراسات كثيرة تناول موضوع حقّ الموظّف في الانتماء للأحزاب السياسيّة منها:-

- أ- د. مصطفى سالم مصطفى النجيفي: (حرية الموظّف العامّ في الانتماء للأحزاب السياسيّة والقيود الواردة عليه - دراسة مقارنة)، منشور في مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، المجلد العدد ٣٥، ع، ٢٠١٧.
- ب - ناصر عبد الله المسيلم: (الأحزاب السياسيّة والحريّات العامّة - دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٩.
- ج - حسن محمد علي حسن البنان، وحسن طلال يونس: (واجب الطاعة بوصفه قيّداً على ممارسة الموظّف العامّ لحقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسيّة - دراسة مقارنة)، منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ٦٥، ع، ٢٠١٨.
- د - د/مها علي إحسان العزاوي: (الحقوق والحريّات السياسيّة - دراسة مقارنة مع الدساتير العربيّة والدساتير الغربيّة)، دار الفكر والقانون، ٢٠١٦.
- وهذه الدراسات - في نظر الباحث - درّست موضوع حقّ الموظّف في الانتماء للأحزاب السياسيّة كلّ من زاوية معيّنة وفي بلدٍ معيّن ولفترةٍ محدّدة، وتأتي دراستنا هذه لتتناول الموضوع بصورةٍ شاملةٍ، وفي كلّ من العراق ومصر، دون التزامٍ بفترةٍ محدّدة.

## سادساً: منهج البحث:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك لتحليل النصوص والمواد القانونيّة ذات الصلة بموضوع الدراسة، ومن ثمّ مقارنتها مع نظيراتها من التشريعات المقارنة كلما كان ثمة وجه للمقارنة.

## سابعاً : خُطَّةُ البَحْثِ :

ارتأى الباحث تقسيم هذه الدراسة الى مبحثين، وخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات، وذلك على النحو التالي:

- المبحث الأول : حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية .
- المطلب الأول : حق الإنتماء الى الأحزاب السياسية في التشريعات العراقية .
- المطلب الثاني : حق الإنتماء الى الأحزاب السياسية في التشريعات المصري .
- المبحث الثاني : القيود الواردة على ممارسة الموظف العام حق لانتماء الى الأحزاب السياسية .
- المطلب الأول : التزام الموظف بواجب طاعة رؤسائه .
- المطلب الثاني : التزام الموظف العام بواجب التحفظ الوظيفي .
- الخاتمة : تتضمن أهم النتائج والتوصيات .

## المبحث الأول

### حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية

#### تمهيد وتقسيم :

يُعدُّ النظامُ الحزبيُّ هو المسيطرُ على العالمِ المعاصرِ كنمطٍ شائعٍ لنظامِ الحُكمِ وإدارةِ البلادِ، فقد ظهر هذا النظامُ مرادفاً للديمقراطية<sup>(١)</sup> التي ارتبطت بالتعددية السياسية، يرافق هذا التعددُ ويوازيه في الأهمية مبدأ الفصل بين السلطات، وهذان المبدآن لهما أهمية كبيرة لاستقلالية الموظف العام وجوداً وهدماً، فيوجد بوجودهما وينعدم بانعدامهما؛ إذ إنَّ لهما تأثيراً كبيراً في تحديد خصائص الجهاز الإداريِّ ومكوناته وأهدافه، علاوةً على أنَّ القوى غير الديمقراطية قد تتشددُ بالديمقراطية إلى أن تنقرغ وتحوّل إلى حالةٍ من الدكتاتورية القاسية،

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٢٩٦ وما بعدها.

هذا وإن الحياد الوظيفي هو الضمان لاستمرارها (٢)؛ إذ يتطلب من الموظفين الالتزام بقاعدة الاستقلال السياسي التام في ممارسة أعمالهم الوظيفية، فيجب عليهم ممارسة أعمالهم الوظيفية كما يجب عليهم بالتجرد والموضوعية وفقاً للقانون، وأن يتم إشغالهم لهذه الوظائف ضمن مؤهلات واشتراطات مَقننة من خلال مركز قانوني يشغله الموظفون، فالوظيفة العامة تتأثر بالأوضاع السياسية القائمة وبالأفكار المذهبية السائدة باعتبار أن العمل السياسي أحد حقوق الموظف العام، وأن له الحق في الانضمام إلى الأحزاب السياسية بوصفها إحدى القنوات الشرعية لممارسة الحقوق السياسية، حاله حال المواطنين الآخرين (٣)، فضلاً عن ذلك فإن حق الانضمام للأحزاب رهين بمشروعية نشأتها ومشروعية أهدافها؛ حتى لا يكون الموظف العام أداة تُستخدم من قبل الأحزاب والتيارات المعادية للسلم الاجتماعي، ولئلا يكون وسيلة لهدم المجتمع برمته (٤)، سيما وأن الموظف العام بصفته الوظيفية يعد قائماً على حياة مرفق عام.

وفي ضوء ما تقدم، فإننا نعرض في هذا المبحث لموقف القانون العراقي (مطلب أول)، والمصري (مطلب ثان)، من جواز انتماء الموظف العام إلى الأحزاب السياسية، وذلك على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية في التشريعات العراقية

#### تمهيد وتقسيم:

إن الباحث في خط سير الحياة السياسية في العراق، وكيفية نشأة الأحزاب السياسية في هذا البلد، ومدى تأثير هذه الأحزاب في الوظيفة العامة، يلحظ أن الوظيفة العامة في العراق تأثرت إلى حد كبير بالنظام السياسي السائد الذي كان يحكم كل مرحلة من مراحل حياة العراق

---

(٢) د. مها علي إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية دراسة مقارنة مع الدساتير العربية والدساتير الغربية، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ١٩٤-١٩٥.

(٣) موريس نحلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٢١٢-٢١٣.

(٤) د. طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في النظام النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ١٨٢.

السياسية المختلفة، بدءاً من عام ١٩٢٢ ومن ثم صدور أول دستور للعراق عام ١٩٢٥ إبان العهد الملكي، ثم مروراً بالعهد الجمهوري وانتهاءً بمرحلة الاحتلال الأمريكي البغيض عام ٢٠٠٣، وما تعاقبته من أحداثٍ مضطربة، والعودة إلى نظام التعددية الحزبية، وما تضمنته من حظر انتماء المواطن ومنهم الموظف العام لبعض الأحزاب السياسية دون الأخرى، والتي كان لها أثرٌ كبيرٌ على بناء الهيكل التنظيمي للوظيفة العامة<sup>(٥)</sup>، ولتسليط الضوء على تلك المراحل يمكننا القول بأن حق الانضمام للأحزاب في مرحلة ما بعد الاحتلال الأمريكي والبريطاني للعراق عام ٢٠٠٣ مكفولٌ في المرحلة التي دخل النظام السياسي العراقي فيها مرحلة جديدة من تطور النظام السياسي عقب إسقاط نظام الحكم فيه، وما رافقه من تعطيل لدستور عام ١٩٧٠ المؤقت ومؤسسته الدستورية، وإصدار وثيقتين دستوريتين جديدتين تمتتا في قانون إدارة الدولة العراقية لمرحلة الانتقالية، ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم والنافذ حالياً، مما نشير إليهما فيما يأتي من الفقرات، وهو ما نتناوله في فرعين، نبين من خلالهما حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية في ظل قانون المرحلة الانتقالية (فرع أول)، والحق ذاته في الدستور العراقي ٢٠٠٥ (فرع ثان)، وذلك على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية في ظل قانون المرحلة الانتقالية

الواقع أن عملية احتلال العراق لم تثمر إسقاط السلطة الحاكمة في العراق آنذاك فحسب، بل اقترنت بفراغٍ سياسيٍ إداريٍ دستوريٍّ؛ نتيجةً لإلغاء دستور عام ١٩٧٠ المؤقت، الأمر الذي ترتب عليه حلُّ المؤسسات الدستورية التي تشكلت بموجب الدساتير العراقية السابقة، وقد عاش العراق فترة ما يقارب أحد عشر شهراً - بعد الاحتلال - في فراغٍ إداريٍّ لحين صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في (٨/ آذار/ ٢٠٠٤)<sup>(٦)</sup>، وقد جاء

(٥) سبهان عبد الله يونس الحمادي، حدود ممارسة الموظف العام للحقوق والحرّيات السياسية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦، ص ٤٠٦.

(٦) نشر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في جريدة الوقائع العراقية الرسمية، العدد (٣٩٨١) في ٢٠٠٣/١٢/٣١.

في ديباجة هذا القانون أنه: "... قد أقرّ هذا القانون لإدارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية إلى حين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظلّ دستورٍ شرعيٍّ دائمٍ؛ سعياً لتحقيق ديمقراطيةٍ كاملةٍ"، ونلاحظ أنّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وفي الباب الثاني منه، قد كفل للمواطنين العراقيين ومنهم الموظف العامّ باعتباره مواطنًا - العديد من الحقوق والحريات الأساسية، وقد أطلق أمامه فرصاً كثيرةً لممارسة الديمقراطية والمساواة، علاوةً على ذلك أنه وفرّ لهذه الحقوق ضمانات تكفل ممارستها؛ إذ نصّ هذا القانون في المادة (١٣/ج) منه على الآتي: "إنّ الحقّ في حرّية الانتماء إلى الجمعيات هو حقّ مكفولٌ... كما أنّ الحقّ في حرّية تشكيل النقابات والأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون هو حقّ مكفولٌ"<sup>(٧)</sup>.

وكذلك أشار الأمر رقم ٩٧ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقت في ٢٠٠٤/٦/٧ - الخاص بالكيانات السياسية (الأحزاب السياسية) - إلى حرّية تشكيل الأحزاب السياسية، وذلك في القسم الثاني منه<sup>(٨)</sup>.

هذا ومن الملاحظ على ما ورد عن الأحزاب السياسية المتواجدة على الساحة العراقية في ظلّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية أنّها لم توجد لها ضمانات سياسية واجتماعية واقتصادية كافية وملائمة، كي يتسنى لها تقديم برامج سياسية واضحة، وتشكل قواعد جماهيرية واسعة للعمل الحزبي في العراق؛ وذلك لأنّ أغلب الأحزاب التي تشكلت طوال مدة نفاذ هذا القانون كانت تتسم بطابع الظرفية وعدم الاستقرار، بل إنّ أكثرها كانت مبعرة عن تطلعات دينية، وقومية، ومذهبية، وطائفية، علاوةً على أنّ معالجة هذا القانون للحقوق والحريات السياسية - لا سيّما تأسيس الأحزاب السياسية، والانتماء إليها - كانت مبتسرةً لحدّ ما، واعترتها جوانب نقص عديدة، إثر عدم وجود قانون خاصّ ينظّم آلية تشكيل تلك الأحزاب والانضمام إليها، وكيفية ممارسة تلك الحقوق من خلال ذلك القانون ممّا كان مانعاً من توفير ضمانات تشريعية ودستورية كافية للعراقيين، كي يسهموا بفعالية في العملية السياسية.

(٧) د. سحر محمد نجيب، أساليب سنّ الدساتير العراقية الصادر من ١٩٢٥ - ٢٠٠٥، منشور في مجلة

بحوث مستقبلية، كلية الحداثة الجامعة، العدد ٢١، الموصل، ٢٠٠٨، ص ١١١.

(٨) ينظر: أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٩٧) الخاص بالأحزاب والكيانات السياسية الصادر في

٢٠٠٤/٦/٧ من قبل الحاكم المدني في العراق بول بريمر.

## الفرع الثاني

### حق الموظف العام في الانتماء الى الأحزاب السياسية في الدستور العراقي

من خلال استقراءنا للنصوص الدستورية التي احتواها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ،-لا سيما المتعلقة منها بالحقوق والحريات السياسية - نجد أن هذا الدستور قد عالج موضوع حق تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية والانتماء إليها بصيغ و ضمانات فعّالة، فقد نصّت المادة (٣٩/ أولاً) من هذا الدستور على أنه: " حُرِيَّةُ تَأْسِيسِ الْجَمْعِيَّاتِ وَالْأَحْزَابِ السِّيَاسِيَّةِ أَوْ الْإِنْتِمَاءِ إِلَيْهَا مَكْفُولَةٌ، وَكُلُّ ذَلِكَ يُنظَّمُ بِقَانُونٍ كَمَا هُوَ مَعْرُوفٌ"، كما نصّ البند (ثانياً) من المادة ذاتها على أنه: "لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أيّ حزب أو جمعية أو جهة سياسية أو إجباره على الاستمرار في العضوية فيها".

وتطبيقاً لهذه النصوص الدستورية فقد صدر مؤخراً قانون الأحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥<sup>(٩)</sup> الذي نصّ على حق المواطنين عموماً في تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، وعدم التمييز بين المواطنين في ممارسة هذه الحقوق، أو التعرّض لهم، أو المساس بحقوقهم الدستورية بسبب تلك الممارسة باعتبارها من الحقوق الدستورية المكفولة لهم؛ لذا فقد نصّت المادة (٤) منه على أنه: "أولاً: للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في تأسيس أيّ حزب سياسي أو الانتماء إليه، أو الانسحاب منه. ثانياً: لا يجوز إجبار أيّ مواطن على الانضمام إلى أيّ حزب سياسي، أو إجباره على الاستمرار فيه ... خامساً: لا يجوز تمييز أيّ مواطن أو التعرّض له أو مساءلته، أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه لحزب مؤسس وفق القانون".

إن الواضح من النصوص القانونية المتقدّمة أنّ المشرّع العراقي قد عاد ليفتح من جديد باب التعددية الحزبية في العراق، وهي تعددية شكلية نصّ عليها قانون الأحزاب السياسية المرقم ٣٠ لسنة ١٩٩١، والذي بموجبه قد سمح للمواطنين جميعهم - شكلياً وليس واقعياً- ومنهم الموظف العام بتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها وفقاً للقانون دون التمييز بينهم بسبب الجنس أو العرق أو المذهب أو الدين، ولربما القيادة السياسية في العراق آنذاك- قد

(٩) القانون منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٣) في ١٢/١٠/٢٠١٥، السنة السابعة والأربعون، ص ٢٠.

لاحظت حين تشريعه للقانون- التحولات الاجتماعية والسياسية في العراق ورأت أنه من السابق لوانه اطلاق الحرية المطلقة في تشكيل الاحزاب السياسية لاسيما وأن العراق قد خرج من معركة كبيرة مع ايران والبلد كان منهكاً بسبب المعركة هذه، كذلك بسبب المعارك الداخلية لاسيما مع الحركة الكردية التي أشغلت العراق في السنوات العديدة، إذا كان المشرع العراقي قد تبني - بموجب دستوره النافذ، وقانون الأحزاب الجديد - نظام التعددية السياسية في العراق، فإن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (النافذ) وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (النافذ)- باعتبارهما الشريعتين اللتين تُنظمان أحكام الوظيفة العامة للموظفين العموميين في العراق- قد جاءا خاليين من أية إشارة تحظر على الموظف العام الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو تأسيسها، وطالما أنه لا يوجد نص قانوني في هذين القانونين ينص على حظر انتماء الموظف العام إلى الأحزاب السياسية، فإن ذلك يعني أن المشرع العراقي قد أباح للموظف العام الحق في الانتماء إلى الأحزاب السياسية المشكلة وفقاً للقانون، شريطة ألا يؤثر انتماءه هذا على واجباته الوظيفية، وأن يلتزم الحيادية عند مباشرته لتلك الواجبات، وإذا كان المشرع قد أراد أن يمنع الموظف من ممارسة ذلك الحق لنص عليه بشكل واضح وصريح في القانونين السابقين<sup>(١٠)</sup>، وقد حدد قانون الأحزاب الجديد الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب في الانتماء إلى أي حزب سياسي، وذلك في المادة (١٠) منه؛ إذ نصت هذه المادة على أنه " يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب أن يكون: أولاً: عراقي الجنسية. ثانياً: أكمل (١٨) من العمر ومتمتعاً بالأهلية القانونية. ثالثاً: ألا يكون من أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، أو المفوضية العليا لحقوق الإنسان، ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات والأجهزة الأمنية، وعلى ألا يكون مشمولاً بإجراءات المساءلة والعدالة، وعلى من كان منتسباً إلى حزب أن يختار بين الاستقالة من الحزب أو الوظيفة في الجهات المذكورة".

---

(١٠) د. حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية "دراسة مقارنة"، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٩٨-٩٩.

يستنتج من النصّ المتقدّم أنّ المُشرّع العراقيّ - كقاعدةٍ عامّةٍ - قد أباح للموظّف العام حُرّيّة تأسيس الأحزاب السياسيّة والانضمام إليها شريطةً الالتزام بالحياديّة الوظيفيّة المفروضة عليه، أثناء مباشرته لمهامّه الوظيفيّة<sup>(١١)</sup>.

هذا وقد استتنتت القوانينُ فئاتٍ من الموظّفين ممن أُورد ذكرهم في المادة (١٠) من القانون المذكور من الانتماء للأحزاب؛ نظراً للطبيعة الخاصّة والحساسّة التي تتسمّ بها الوظائف العامّة التي يشغلونها، فنلاحظ حظر الانتماء للأحزاب السياسيّة على أفراد القوّات المسلّحة من الجيش والشرطة وبقية أفراد المؤسسات والأجهزة الأمنيّة الأخرى، وأعضاء السُلطة القضائيّة، وقد جاء هذا الحظرُ متلائماً مع النصّ الدستوري؛ ليؤكد على استمراريّة ذلك الحظر الذي نصّ عليه المُشرّع الدستوريّ في المواد (٩/أ/ج) و (٩٨/ثانياً) من الدستور (النافذ)، كما أُورد المُشرّع العراقيّ حظراً على بعض الفئات من الموظّفين العموميّين ممّن كانوا ينتمون إلى حزب البعث (المُنحلّ)، الذي كانت السُلطة بيده في العراق قبل سقوط بغداد واحتلاله من قبل الأميركيين بتاريخ ٩/٤/٢٠٠٣ من المشاركة في العمليّة السياسيّة، أو أيّ نشاطٍ حزبيّ آخر، فقد صرّح الدستور الجديدُ بجعل حزب البعث حزباً محظوراً خارجاً عن نطاق التعدديّة الحزبيّة في الحياة السياسيّة العراقيّة الجديدة، وذلك عندما نصّ في المادة (٧) من الدستور على أنّه: (يُحظرُ كلُّ كيانٍ أو نهجٍ يتبنّى العنصريّة أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفيّ، أو يُحرّض أو يمهّد أو يمجّد أو يروج أو يبرّر له، وبخاصّة البعث الصّدّاميّ في العراق ورموزه، وتحت أيّ مُسمّى كان، ولا يجوز أن يكون ضمن التعدديّة السياسيّة في العراق، ويُنظّم ذلك بقانون).

الواضح من النصّ المتقدّم أنّ المُشرّع الدستوريّ قد حظر على الموظّف العامّ الانتماء إلى ما أسماه بـ (حزب البعث الصّدّاميّ) المحظور دستورياً على وجه الخصوص، وجعلّه خارج الأحزاب السياسيّة المتواجدة على الساحة العراقيّة، والتي من المُمكن أن تكون جزءاً من العمليّة السياسيّة في العراق أو أن يساهم بأيّ نشاطٍ سياسيّ فيه، فقد ألزمت المادة (٦) من القانون رقم (١٠) الصادر من ١٤/٢/٢٠٠٨ الهيئة الوطنيّة العليا للمسائلة والعدالة اتخاذ

---

(١١) نصت المادة (٢٤/خامساً) من قانون الأحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ على أنّه: " يلتزم الحزب وأعضاؤه بما يلي: (... المحافظة على حياديّة الوظيفة العامّة والمؤسسات العامّة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزبيّة).

إجراءات محددة صارمة بحت من كانوا منتسبين إلى صفوف حزب البعث والأجهزة القمعية قبل ٢٠٣٣/٤/٩ منها أولاً: - إنهاء خدمات جميع الموظفين ممن كانوا بدرجة عضو شعبة واحالتهم على التقاعد. - ثانياً: - احالت جميع الموظفين الذين يشغلون احدى الدرجات الخاصة ممن كانوا بدرجة عضو فرقة في صفوف حزب البعث على التقاعد. ثالثاً: - إنهاء خدمات منتسبي الأجهزة الأمنية (القمعية) ممن كانوا منتسبين لدوائر الأمن قبل ٢٠٠٣/٤/٩ وإحالتهم إلى التقاعد.

يتبين مما تقدم أن المشرع الدستوري أحال تنظيم ذلك الحظر إلى قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مما تمت الإشارة إليه، ليتولى استبعاد بعض الموظفين العموميين ممن كانوا يشغلون درجات معينة سبقت الإشارة إليها، ممن كانوا منضمين إلى حزب البعث الحاكم قبل الاحتلال الأمريكي، فقد تم استبعادهم عن الوظيفة العامة أو المشاركة في العملية السياسية، وأصبح الانضمام بموجب هذه القوانين إلى صفوف هذا الحزب عملاً غير قانوني بالنسبة للمواطنين جميعهم، ومن الطبيعي أن يكون الموظف جزءاً منهم باعتباره مواطناً، وقد شكّل هذا الحظر قيوداً على الموظف العام في تولي الوظيفة العامة أو شغل المراكز القيادية فيها بالنسبة لمرشحيها، كما أن قوانين الوظيفة الخاصة ببعض فئات الموظفين العموميين قد حظرت على موظفيها الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو القيام بأي نشاط سياسي، وقد اشترطت لتوظيفهم أن يكونوا مستقلين (شكلياً) وغير تابعين لأي حزب سياسي أو منظمة أو هيئة سياسية، فقد نصّ قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة أعلاه في المادة (٣/ ثانياً/ ٦) على أنه: "يشترط فيمن يُرشح لمجلس المفوضين<sup>(١٢)</sup> أن يتمتع بما يأتي: .... ٦- أن يكون مستقلاً من الناحية السياسية"، والواقع المعاش غير ذلك؛ لأن أعضاء مجلس المفوضين يتم اختيارهم من قبل الكتل السياسية، وعاداً الكتل السياسية لا تختار إلا من ولاؤه ثابت لها.

---

(١٢) نصّت المادة (٣/ أولاً) من الفصل الثالث من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل، والخاصة بهيئات المفوضية على أنه: "تتألف المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من أعضاء مجلس المفوضين. ب- الإدارة الانتخابية".

كذلك حظر قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١<sup>(١٣)</sup> على رئيس هيئة النزاهة ونوابه الانتماء إلى الأحزاب السياسية، فقد نصت في المادة (٥/سادساً) منه على أنه: "يشترط فيمن يُرشح لرئاسة الهيئة فضلاً عن الشروط العامة لتولي الوظائف:.... سادساً- أن يكون مُستقلاً لا ينتمي لأيّة جهةٍ سياسيّة...".

وفيما يتعلّق بتعيين نواب لرئيس الهيئة، نصّت المادة (٨) من القانون ذاته على أنه "الرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزارة، يُعيّنان بنفس الطريقة التي يُعيّن بها رئيس الهيئة وبنفس الشروط...".

كما اشترط قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان رقم ٥٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(١٤)</sup> على من يكون عضواً في مجلس هذه المفوضية ألا يكون منتظماً إلى التنظيمات السياسيّة أو الحزبيّة، وكذلك أن لا يكون مشمولاً بقانون المساءلة والعدالة، حيث نصّ في المادة (٨/ثانياً/هـ) منه على أنه: "يشترط لعضوية المجلس ما يلي: غير منتمٍ إلى تنظيمات سياسيّة، ومن غير المحظور عليهم عضوية المجلس بموجب قانون المساءلة والعدالة"، ويُفهم من النصوص القانونيّة المتقدّمة أنّ المُشرّع العراقيّ قد حظر على بعض الموظّفين - ممن يشغلون درجاتٍ عليا في الوظيفة العامّة في الهيئات والمفوضيات المشار إليها آنفاً - الانتماء إلى الأحزاب السياسيّة أو أيّ منظمّةٍ أو جهةٍ حزبيّةٍ أخرى، في حين أنّه أباح لغير من ذُكرت مناصبهم من الموظّفين العموميّين الانتماء إلى الأحزاب السياسيّة".

هذا ونرى من جانبنا بأنّه كان من الأجدر بالمُشرّع العراقيّ أن يحظر على الموظّفي المفوضيّة العليا للانتخابات جميعهم، وموظّفي هيئة النزاهة الانتماء إلى الأحزاب السياسيّة؛ نظراً للطبيعة الخاصّة لعمل هذه الهيئات أو ما تتطلبه مثل هذه الوظائف من النأي بها وبموظّفيها عن مُعترك الحياة السياسيّة والعمل الحزبي.

هذا ويرى الباحث أنّ المُشرّع العراقيّ قد أحسن صنعاً عندما أقدم في الآونة الأخيرة على إصدار قانون الأحزاب السياسيّة؛ ليتيح للمواطنين العراقيّين جميعهم بشكل صريح فرصة تأسيس الأحزاب السياسيّة والانتماء إليها وفق إطار القوانين والأنظمة؛ إذ إنّ عدم وجود قانون

(١٣) القانون منشور في جريدة الوقائع العراقيّة، العدد (٤٢١٧) في ٤/١١/٢٠١١.

(١٤) القانون منشور في جريدة الوقائع العراقيّة، العدد (٤١٠٣) في ٣٠/١٢/٢٠٠٨.

عملي قبل ١٩٩١ كان يعدُّ نقصاً خطيراً في المنظومة القانونية للعملية السياسية القائمة، والذي على أساسه تشكلت العملية السياسية، هذا وإنّ هذا القانون ينظّم عمل هذه الأحزاب ويراقب أداؤها والانضمام إليها أو الانسحاب منها، ومن محاسن هذا القانون أنّ نصوصه قد قضت بالابتعاد عن التحزّب في المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة، أو التأكيد على نزاهة العمل الإداري من أيّ نشاطٍ سياسيٍّ أو حزبيٍّ يتعارض مع نظام الوظيفة العامة، أو أن يقفَ عائقاً أمام أيّ إصلاحٍ إداريٍّ قد يتطلبه نظام الوظيفة العامة<sup>(١٥)</sup>، كما أكّدت على مبدأ المساواة بين المواطنين عند تولّي هذه الأحزاب السُلطة في الدولة والمشاركة في الشؤون العامة، والتأكيد على ضمان مبدأ الحياد الوظيفي في نطاق الوظائف العامة، وداخل المؤسسات العامة، وتجنّب تولي تلك الوظائف على أساس المحاصصة الحزبية<sup>(١٦)</sup>.

هذا ما نلمسه اليوم في العراق، وقد شابّ الواقع العملي في الوظيفة العامة تقسيماتٍ على أسس المحاصصة الحزبية والطائفية والعرقية، ممّا أضعف النشاط الإداري الوظيفي إثر تولّي أناسٍ قليلي الخبرة المناصب الإدارية؛ مستندين على مواقعهم السياسية أو الحزبية داخل الأحزاب المستحوذة على مفاصل المؤسسات الحكومية، وإثر هيمنتها على نظام الإدارة في وقت كان العراق رائداً من بين دول المنطقة في النظام الإداري الدقيق والمتفوق، إلّا أنّ الظروف التي أعقبت الاحتلال الأمريكي له وملابساتها أرجعت العراق إلى الوراء لعقودٍ من الزمن، فلا بد من الإشارة إلى أن عدم وجود قانون لتنظيم الحرية الحزبية قبل ١٩٩١ كان نقصاً في المنظومة القانونية العراقية وما شاهده اليوم من تقسيمات على أسس المحاصصة الحزبية والطائفية والعرقية في العراق لا يبشر بالتفائل وليس بأقل نقصاً مما عهدناه من قبل من لدن السلطة الانفردية التي كان تحكم العراق قبل ٢٠٠٣/٤/٩.

---

(١٥) نصّت المادة (٢٥) رابعاً/ خامساً) من قانون الأحزاب السياسية على أنه: "على الحزب في ممارسة أعماله الامتناع عما يلي:..... رابعاً- التنظيم أو الاستقطاب الحزبي أو التنظيمي في صفوف الجيش وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى والقضاء والهيئات المستقلة. خامساً- استخدام دور العبادة ومؤسسات الدولة وبما فيها التعليمية لممارسة النشاط الحزبي أو الدعاية لصالح أو ضد حزب سياسي".

(١٦) نصت المادة (٢٤) رابعاً/ خامساً) من قانون الأحزاب السياسية على أنه: "يلتزم الحزب وأعضاؤه بما يلي:... رابعاً- اعتماد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولّي المسؤولية أو المشاركة فيها. خامساً- المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب حزبية".

## المطلب الثاني

### حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية في التشريعات المصرية

المتتبع لتاريخ الحياة السياسية في مصر ودور الأحزاب السياسية فيه، ومدى تأثير الوظيفة العامة بالنظام السياسي السائد في هذا البلد، يلحظ أن الحياة الحزبية السياسية في مصر قد مرت بمراحل عديدة قبل أن ينتهي بها المطاف إلى التعددية الحزبية السائدة اليوم، هذا ومن الطبيعي أن يكون لهذه المتغيرات المرحلية على تاريخ تلك الأحزاب الأثر الكبير على الوظيفة العامة، فقد تأثرت الوظيفة العامة بالنظام السياسي السائد في مصر، ويرجع السبب في ذلك إلى ملابسات الاحتلال الإنجليزي لهذا البلد، والذي بدأ عام ١٨٨٠ واستمر إلى عام ١٩٥٢؛ إذ عمد المحتل وبجهود كبيرة للوقوف أمام أي محاولة يُراد منها إصلاح الجهاز الإداري في مصر، متبعاً في ذلك سياسة إبعاد أبناء البلد من تولي الوظائف العامة - لا سيما المراكز الرئيسية والحيوية - مسنداً تلك الوظائف إلى أشخاص من الإنجليز أو من الموالين له وأعاونهم<sup>(١٧)</sup>.

استمر هذا الوضع إلى أن صدر دستور مصر لعام ١٩٢٣ والذي بموجبه لعبت الأحزاب السياسية دوراً مشبوهاً مكملاً لسياسة المحتل المستعمر؛ فهم حلوا محله، فقد عمدت هذه الأحزاب خلال تلك الفترة على تعيين أكبر عدد ممكن من أنصارها في المراكز الحيوية في أجهزة الدولة، لتأمين وتثبيت مراكزها، وتنفيذ سياستها إبان فترة حكمها؛ لتستطيع العمل ضد مصالح الأحزاب الأخرى المعارضة إذا تولت الحكم، وبهذا أصبحت الوظيفة العامة في هذه المرحلة موضع صراع وتطاحن بين الأحزاب المتناوبة على الحكم، وصارت الوظيفة

---

(١٧) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٨٩.

تمثل غنيمةً للحزب الفائز الذي يتولّى السُلطة في البلاد، والذي كان يقوم بدوره في إقصاء الموظفين السابقين جميعهم وإحلال غيرهم محلّهم من موالى الحزب الحاكم من دون أيّ مبررٍ إداريٍّ مقبول، سوى التدرُّع بانتمائهم الحزبيّ المختلف والمخالف للحزب الحاكم<sup>(١٨)</sup>.

وفي محاولةٍ لإبعاد الوظيفة العامة وموظفيها عن المؤثرات السياسيّة، فقد أصدر المُشرِّع المصريّ قانون المصلحة الماليّة والذي حطّر - بموجب المادة (١٤٤) منه - على مستخدمي الحكومة أن يُسرّبوا الأخبار أو البيانات إلى الجرائد، كما حطّر عليهم - أيضاً - إبداء أيّ ملاحظاتٍ شخصيّةٍ بخصوصها، أو أن يكونوا وكلاءً أو مكاتبين لها، ومن يخالف ذلك يُعرّض نفسه للعزل، ثم عدّلت هذه المادة بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر في ١/٣٠/١٩٢٩ مضافةً إليه فقرة جديدة نصّت على أنّه: "يحطّر على الموظّفين والمستخدمين - أيضاً - أن يشتركوا في اجتماعاتٍ سياسيّة، أو أن يبدو علانيّةً آراءً أو نزعاتٍ سياسيّة"<sup>(١٩)</sup>.

وقد جاء في المذكرة الإيضاحيّة لهذا القانون: "أنّ المصلحة العامّة تقتضي بأن يبقى الموظّفون مُنصرفين إلى أعمالهم في حيديّة كاملةٍ وفي اتّزانٍ واعتدالٍ صحيح، حتى لا تتعرّض مصالح الجمهوريّة لوجه الظلم والايثار المختلف".

وانسجاماً مع هذا الاتجاه أخذت المجالس التاديبية تقضي، بأنّه ليس للموظّفين أن يناقشوا الوزراء أو ينافسوهم في سلطاتهم أو خطتهم السياسيّة، ولأنّ يُظهروا عدم رضاهم عن السياسة المتبّعة أمام الرأي العامّ، أو يُساهموا في حملةٍ سياسيّةٍ ضد الوزارة القائمة؛ وذلك لأنّ الموظّف يباشر اختصاصه تحت إشراف رؤسائه الذين يدين لهم بواجب الطاعة والاحترام، فالطعنُ في تصرفات الإدارة يُعدُّ خروجاً عن الواجب<sup>(٢٠)</sup>.

كذلك كان من محاولات إصلاح الوظيفة العامّة - أيضاً - استقدام الحكومة المصريّة خبراء إداريين من خارج البلاد، وأبرز هؤلاء هو الخبير الإنجليزي (سنكر) الذي وضع تقريره النهائي عن أوضاع الوظيفة العامّة والموظّف العام، والذي انتهى فيه إلى أنّه لا بدّ من فصل

---

(١٨) د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريّات الموظّف العام، دور مجلس الدولة

المصري في حماية حريّات الموظّف العام، النسر الذهبي للطباعة، ١٩٩٨ ص ٤٢٢.

(١٩) د. عزيزة الشريف، مبادئ الإدارة العامّة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٨٧.

(٢٠) د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة...، المصدر السابق، ص ٤٢٣،

الإدارة السياسية عن الحياة الإدارية، وذلك عن طريق إبعاد الأحزاب السياسية عن السيطرة على الحياة الإدارية، أثار ذلك صدر القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ الذي حظر بموجبه على الموظف العام الانتماء إلى أي حزب سياسي، أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية، أو دعايات انتخابية، ويُعد الموظف مستقلاً من وظيفته إذا رشح نفسه بصفة حزبية لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه<sup>(٢١)</sup>.

ووفقاً لهذا النص لا يجوز للموظف العام الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وليس له أن يشترك في تنظيم أي اجتماعات ذات طابع سياسي أو حزبي، أو المشاركة في انتخابات لصالح الأحزاب ومرشحيها، ولعلّ السبب وراء تبني المشرع المصري هذا الموقف، هو المحاولة بالنأي بالمرافق العامة عن التأثيرات السلبية، وما لها من انعكاسات على حسن سيرها بانتظام واضطراب، إذا ما انضم موظفو هذه المرافق إلى الأحزاب السياسية، واصطفوا إلى جانب المنتفعين بها على حساب المصلحة العامة؛ ذلك لأن قيام الحكومة بواجبها ووظائفها على أكمل وجه يقتضي من العاملين فيها التعاون الحقيقي والجدي لتحقيق سياستها في أداء الخدمة، ولا يمنع ذلك من حرمان هؤلاء الموظفين من جزء من الحقوق التي يتمتعون بها.

هذا، ومما تجدر الإشارة إليه في هذه المرحلة هو أنه الموظف كان متاحاً له حرية الانتماء إلى الأحزاب السياسية، إلا أن الدولة وعندما شعرت بأن تلك الأحزاب بدأت تستخدم هؤلاء الموظفين في الحفاظ على مكانتها ومركزها مستقبلاً، أخذت على عاتقها مهمة منع الموظفين العموميين من الانخراط في العمل السياسي، وإلا أصبحوا معرضين للمساءلة التأديبية<sup>(٢٢)</sup>.

وبعد قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ وما أعقبها من حل الأحزاب السياسية كلها - بموجب المرسوم المرقم ٣٧ الصادر في ١٨ يناير عام ١٩٥٣ - تغيرت الكثير من المفاهيم لدى الدولة في سياستها خلال هذه المرحلة والسير نحو النظام الاشتراكي، وأبدت اهتماماً ملموساً بتنظيم الحياة السياسية من خلال إيجاد تنظيم سياسي واحد بعيد عن التنظيم الحزبي،

(٢١) علي عبد الفتاح محمد خليل، مصدر سابق، ص ١٩٢.

(٢٢) د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الموظف، مصدر سابق، ص ٤٢٣.

وقد تمثل هذا التنظيم في هيئاتٍ شبيهةٍ بالمنظمات أو النقابات كهيئة التحرير، وهيئة الاتحاد القومي، ثم الاتحاد الاشتراكي<sup>(٢٣)</sup>.

ومن الملاحظ على هذه المرحلة أنه وعلى الرغم من صدور قانون العاملين في الدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ظلَّ نصُّ المادة (٧٧) من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ نافذاً، إذ حظر على الموظَّفين العموميين الانتماء إلى الأحزاب السياسية؛ وذلك لخلوِّ قانون العاملين الأخير من نصِّ مشابهٍ لنصِّ المادة (٧٧)، وقد قامت الدولة في هذه المرحلة بتشجيع الموظَّفين العموميين نحو الانضمام إلى تلك التنظيمات، بدعوى أنها تقوم على تحالف القوى الشعبية، بعيداً عن التنافر والتنافس الذي يحصل في ظلِّ الأحزاب السياسية، إلا أن الموظَّف وجد نفسه ودون إرادته منغمساً في الحياة السياسية والعمل السياسي؛ وذلك لأنَّ الانتماء إلى الاتحاد الاشتراكي كان انتماءً إجبارياً في الممارسة لأنَّه كان مفروضاً عليه الاشتراك في عضويته، ومع هذا كله كان على الموظَّف في ظلِّ هذه المرحلة أن يحافظ دائماً على السلوك الوظيفي الذي تفرضه عليه مقتضيات الوظيفة العامة، وما يفرضه واجب الاحترام لرؤسائه<sup>(٢٤)</sup>.

وبعد انتهاء المرحلة السابقة، بدأت مرحلةً جديدةً تمثلت في الفترة التي أعقبت ثورة التصحيح في مايو عام ١٩٧١، وفي ظلِّ هذه المرحلة أخذت الدولة تعمل على إرساء قواعد الديمقراطية الاشتراكية وفقاً لأسلوبٍ يختلف عن التجمُّع الجماهيري السياسي الموحد، فأعلنت الدولة أنَّ من أهمِّ مبادئ هذه الثورة هو مبدأ (سيادة القانون) الذي لا يتحقَّق إلا بوجود رقابة برلمانية على العمل العام التي تُعدُّ عنصراً مهماً وأساسياً للرقابة السياسية، وهذه الرقابة لا تكون لها فاعلية ولا تبرز أهميتها إلا من خلال نظامٍ تتعدَّد فيه الأحزاب السياسية؛ إذ من خلالها يقوم الحزب المعارضُ بكشف أخطاء الحزب الحاكم، ممَّا يؤدي بدوره إلى تجنب ذلك الحزب من الوقوع في أخطاء خشية فقدان السُلطة، وأنَّ مثل هذا الأمر لا يتحقَّق ما لم توجد أحزابٌ سياسيةٌ قويَّةٌ تمتلك برامج متباينة<sup>(٢٥)</sup>.

(٢٣) د. عزيزة الشريف، مبادئ الإدارة العامة، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٢٤) ويلاحظ هذا الموقف للمحكمة الإدارية العليا عندما رفضت أن تقبل عذراً لعامل وجه ألفاظاً نابية إلى رؤسائه بحجة أنَّ مثل هذه الاجتماعات تُحرَّر الأعضاء من صفتهم الوظيفية وتعطيهم كامل الحق والحريَّة في التعبير عن رأيهم. ينظر حكم المحكمة الإدارية المصرية في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٨، ص ١٣١.

(٢٥) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مصدر سابق، ص ١٩٤ - ١٩٥.

ونتيجةً لذلك فقد صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، الخاصُ بنظام الأحزاب؛ تطبيقاً للنصِّ الدستوري بالاستناد على المادة (٥) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ (الملغى) واستمراراً لنهج المُشرِّع المصري في دستوره لعام ٢٠١٤<sup>(٢٦)</sup> الذي جاء بحكمٍ متشابهٍ لحكم هذه المادة في الدستور السابق، المادة التي قضت بأنه: "يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية". وكذلك نصت المادة (٧٤) من دستور ٢٠١٤ على أن: - (للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية بإخطار يُنظمه القانون، ولا يجوز مباشرة أي نشاطٍ سياسيٍّ أو قيام أحزابٍ سياسيةٍ على أساسٍ دينيٍّ، أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل، أو على أساس طائفيٍّ أو جغرافيٍّ، أو ممارسة نشاطٍ مُعادٍ لمبادئ الديمقراطية، أو سرِّيٍّ، أو ذي طابعٍ عسكريٍّ أو شبه عسكريٍّ، ولا يجوز حلُّ الأحزاب إلا بحكمٍ قضائيٍّ)<sup>(٢٧)</sup>، ويرى (أستاذنا الدكتور/ صلاح الدين فوزي) أن قيام الأحزاب السياسية على أساسٍ دينيٍّ لا يجوز، وهذا يعني عدم إقحام الدين في الصراع السياسيِّ، سواء حين إنشاء الحزب أو حين ممارسة لنشاطه<sup>(٢٨)</sup>.

وعلى الرغم من تبني المُشرِّع الدستوريِّ المصريِّ نظام التعددية الحزبية، وعودة الأحزاب السياسية لممارسة النشاط السياسيِّ ضمن هذه المرحلة، فإننا نجد أن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وباعتباره الشريعة الأساسية التي تُنظم أحكام الوظيفة العامة، والذي صدر في وقتٍ لاحقٍ لصدور قانون الأحزاب السياسية - آف الذِّكر - لم يتضمَّن نصاً قانونياً مشابهاً لمضمون نصِّ المادة (٧٧) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١

---

(٢٦) نصت المادة (٥) من الدستور المصريِّ النافذ على أنه "يقوم النظام الساسيُّ على أساس التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحياته على الوجه المبين في الدستور.

(٢٧) نصت المادة (٧٤) من الدستور المصري ٢٠١٤ النافذ.

(٢٨) د. صلاح الدين فوزي، القانون الدستوري (النظرية العامة - التطور الدستوري - الدستور المصري سنة ٢٠١٤)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣٢٨.

الذي كان يحظر على الموظف العام الانضمام إلى الأحزاب السياسية. وقد حددت المادة (٦) / ثالثاً) من قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل<sup>(٢٩)</sup> الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب في الانتماء إلى أي حزب سياسي؛ إذ نصت على أنه "يشترط في عضو الحزب: ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي أو التجاري".

يفهم من النص المتقدم أن المشرع المصري قد أباح للموظفين العموميين جميعهم حرية الانتماء إلى الأحزاب السياسية والاشتغال بالعمل السياسي، باستثناء من ورد ذكرهم في المادة آفة الذكر، وهذا يعني أنه يحق لجميع الموظفين العموميين الانضمام إلى الأحزاب السياسية ممن لم تحظرهم القوانين الوظيفية الخاصة بوظائفهم، وهو التفسير المعمول به حالي؛ إذ ينتمي كثير من الموظفين إلى الأحزاب السياسية الموجودة في الساحة السياسية المصرية، ومنهم من يشغلون مناصب قيادية في الجهاز الإداري للدولة وعلى رأسهم المحافظين، وقيادات الحكم المحلي والقيادات الجامعية وغير ذلك<sup>(٣٠)</sup>.

هذا ومن الملاحظ أنه فضلاً عن ذلك الحظر الذي أوردته المادة (٦) من قانون الأحزاب، نلاحظ أن هناك قوانين أخرى ضمنت مواد تنظم العلاقة الوظيفية لأفراد محددین من الكادر الوظيفي، وهي نصوص قانونية لها اعتباراتها، وقد حظرت بموجبها فئات من الموظفين عن الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو الاشتغال بالعمل السياسي، فقد نص قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ المعدل بموجب المادة (٧٣) منه على أنه: "يحظر على المحاكم إبداء الآراء السياسية، ويحظر كذلك على القضاة الاشتغال بالعمل السياسي،....، أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالتهم".

---

(٢٩) تم تعديل المادة (٦) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بموجب القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩.

(٣٠) د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢٢٤-٢٢٥.

كما حظر قانون هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ على أعضائه الاشتغال بالعمل السياسي، أو الترشيح للتنظيمات السياسية، إذ جاءت المادة (٢٠) منه بحكم مقتبسٍ ومثابه لحكم المادة المذكورة آنفاً من قانون السُّلطة القضائية.

أما بالنسبة لأعضاء المخابرات العامة، فقد نصَّ قانون المخابرات العامة رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧١ المُعدَّل وبموجب المادة (٤٧) منه على أنه: "يحظر على أفراد المخابرات العامة الانتماء إلى أيِّ تنظيمٍ سياسيٍّ، أو الاشتراك في الدعاية الانتخابية، .....".

كذلك حظر القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ (المُعدَّل) (الخاصُّ بشروط الخدمة والترقية لضباط القُوَّات المُسلَّحة) على الضُّباط من أفراد القُوَّات المُسلَّحة الاشتغال بالعمل السياسي؛ إذ قضت المادة (١٠٣) منه بأنّه: "يحظر على الضُّباط إبداء الآراء السياسية أو الحزبية أو الاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية"، وقد أُجري تعديلٌ على المادة ١٠٣ من القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ المنوّه عنه أعلاه، وذلك بصور القانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٢٠ وذلك بإضافة فقرتين إلى المادة ١٠٣، تنصُّ الفقرة الأولى منها على أنه: لا يجوز للضُّباط بالخدمة أو من انتهت خدمتهم بالقُوَّات المُسلَّحة الترشُّح لانتخابات رئاسة الجمهورية أو المجالس النيابية أو المحلية إلا بعد موافقة المجلس الأعلى للقُوَّات المُسلَّحة، ويجوز لصاحب الشأن الطعن في قرار المجلس المشار إليه أمام اللجنة القضائية العليا لضباط القُوَّات المُسلَّحة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن به، ويكون قرارها في الطعن نهائياً.

هذا وحظر قانون السِّلِك الدبلوماسيِّ والفنصليِّ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ المُعدَّل بالقانون رقم ٦٩ لسنة ٢٠٠٩ على أعضاء السِّلِك الدبلوماسيِّ والفنصليِّ والتجاريِّ المعيّنين على ملاك وزارة الخارجية المصرية ممارسة أيِّ نشاطٍ حزبيِّ.

مما تقدم نصل إلى نتيجة مفادها: هي أن المادة (٥٨) من القانون تنصُّ بأنّه: "... كما يجب على أعضاء السِّلِك الامتناع عن القيام بأيِّ نشاطٍ حزبيِّ أو الانضمام إلى الأحزاب السياسية".

هذا ومن الطبيعيِّ أن يشمل هذا الحظرُ أعضاء السِّلِك التجاريِّ؛ وذلك لأنَّ المادة (٢) من القانون المذكور قد نصّت على أنه: "تسري أحكام القانون المرافق على أعضاء السِّلِك التجاريِّ".

وتأسيساً على ما تقدم نخلص إلى القول: بأنه من حقّ الموظف العامّ الانتماء للأحزاب السياسية في مصر، وقد مرّ هذا التشريع بمراحل عديدة ومختلفة، تمثلت المرحلة الأولى التي سبقت عام ١٩٥١ والذي نلمس فيه السماح المطلق للموظفين العموميين للانضمام إلى الأحزاب السياسية والاشتغال بالعمل السياسي، أما المرحلة الثانية فقد تمثلت في تأريخ ما بعد صدور قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وإلى فترة حلّ الأحزاب السياسية عام ١٩٥٣، فقد تمّ حظر العمل في الأحزاب السياسية بصورة مطلقة وذلك وفق المادة (٧٧) من القانون رقم (٢١٠)، فليس للموظفين العموميين الانتماء إلى الأحزاب السياسية بشكل مطلق، في حين تمثلت المرحلة الثالثة بنشوء التنظيم السياسي الموحد الذي أجاز للموظف العامّ الانضمام إلى الأحزاب السياسية، كما أجاز أن يكون الموظف العامّ عضواً في حزب الاتحاد الاشتراكي، أما المرحلة الرابعة والأخيرة فهي التي بدأت من عام ١٩٧١ واستمرت إلى الوقت الراهن، والتي تمثلت بنقطة انطلاق تكوين الأحزاب السياسية وتعددية الحزبية والانتماء المنظم للأحزاب؛ إذ سمح ومنذ مدة (تقدّر بأكثر من خمسين سنة وإلى الآن) للموظفين العموميين - مع استثناء الفئات التي تم ذكرها في الفقرة الثالثة من المادة (٦) من قانون الأحزاب السياسية - الانضمام إلى الأحزاب السياسية وأصبح للموظف العام الحريّة الكاملة في ممارسة حقّه الذي كفله له الدستور في الانضمام إلى الأحزاب المجازة رسمياً من قبل وزارة الداخلية في الجمهورية مصر العربية.

هذا ونرى أنّ موقف المشرّع المصري من هذه القضية كان موقفاً إيجابياً ومحموداً عندما سمح للموظفين العموميين بممارسة حقهم في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وقد أحسن صنعا عندما استثنى فئات معينة من الموظفين العموميين من ممارسة هذا الحق؛ وذلك لأنّ دخول أصحاب هذه الفئات في معترك المجال السياسي وتأثرهم بالمبادئ الحزبية سوف يشوب حيادهم الوظيفي، ويجعله محلّ شك، فضلاً عن ذلك فإنّ انضمام أفراد القوات المسلّحة للأحزاب السياسية سيؤثر حتماً على أهمّ الواجبات العسكرية، ألا وهو واجب الطاعة؛ نظراً لما تنطوي عليه تلك المبادئ الحزبية من اختلافات في الاتجاهات، كما أنّ الحياة الحزبية وما تتسم بها طبيعتها من صراع وتنافس، تفقد أساسها وجوهرها وحيويتها بين أفراد القوات المسلّحة، وبالتالي تفقد تلك الممارسة الحزبية طبيعتها.

## المبحث الثاني

### القيود الواردة على ممارسة الموظف العام حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية

#### تمهيد وتقسيم:

إن الموظف العام مواطنٌ كفل له الدستور والقانون ممارسة حقوقه وحرّياته، وتوصيفه الوظيفي فرضٌ عليه عدداً من القيود التي تحوّل دون ممارسته للحقوق بصورةٍ مطلقة؛ وذلك طبقاً لطبيعة المرفق العام الذي يعمل فيه وحسن سيره بانتظامٍ واطّرادٍ.

ثم إن القيود القانونية التي تفرضها الوظيفة العامة على حرّية الموظف في ممارسة حقّه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية لا تشمل حرّيته الشخصية بشكلٍ كاملٍ، بل تخلق له نوعاً من التوازن بين كونه موظفاً في الدولة وكونه مواطناً يستحق هذا الحق، فتعتمد قيود ممارسة تلك الحقوق على فلسفة الحكم والبلد الذي هو موظفٌ فيه، وطبيعة النظام السياسي وتكوينه الأيديولوجي، إضافةً إلى وجوب سير المرافق العامة بانتظامٍ واطّرادٍ عند ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية<sup>(٣١)</sup>، وأن يكون هناك توازنٌ بين ما هو مؤمنٌ به من أفكارٍ وأيديولوجيةٍ وبين عمله الوظيفي.

هذا ويجب أن يلتزم الموظف عند ممارسة حقّه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية بما يفرضه عليه واجب طاعة أوامر رؤسائه، أمّا عند التعبير عن رأيه السياسي المخالف لفلسفة الحكومة، فيجب أن يلتزم بالاعتدال والتحفّظ في أقواله وأفعاله، وهو ما نُسَميه واجب التحفّظ الوظيفي

---

(٣١) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرّية السياسية، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

كما يجب على الموظف الالتزام بالحفاظ على مبدأ سير المرفق العام بانتظام، بمعنى: أن لا تكون في ممارسته حقوقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وما تتبعه من تكليف الحزب المنتمي إليه على حساب واجبه الوظيفي فيجب أن لا يؤثر ذلك على حقه في الأداء الوظيفي<sup>(٣٢)</sup>.

فالموظف العام في ظل التعددية السياسية لا يلتزم بما يسمى بالطاعة السياسية العمياء تجاه الحكومة القائمة، أي اتباع المذهب السياسي الذي تأخذ به بصورة مطلقة، بل يقتصر واجبه على احترام الحكومة وأنظمتها، وذلك بعدم اتخاذ موقف عدائي منها، فليس مطلوباً أن يتطابق رأي الموظف في المسائل العامة ومذهبه السياسي مع رأي الحكومة.

نستنتج مما تقدم انه يتبادر إلى الذهن وجود تناقض بين العمل الوظيفي وحرية الانتماء إلى الحزب السياسي والتعددية الحزبية وتناقض هذا نلاحظ فيما نذكره ادناه.

وفي ضوء ما تقدم، فقد ارتأينا أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نعرض من خالهما القيود التي ترد على ممارسة الموظف العام حقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، والتي تتمثل في الالتزام بواجب طاعة الرؤساء (مطلب أول)، والالتزام بواجب التحفظ (مطلب ثان)، وذلك على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### الالتزام الموظف بواجب طاعة رؤسائه

#### تمهيد وتقسيم:

تعد طاعة الرؤساء الإداريين من أهم أركان النظام الإداري؛ إذ يسهم الإخلال بهذا الواجب - من جانب الموظف العام - في فشل السلطة الإدارية في تحقيق أهدافها، حتى إن بعضهم عد طاعة المرؤوس لرئيسه العمود الفقري في كل نظام إداري، فإذا تسرب إلى هذا

---

(٣٢) مصطفى سالم مصطفى النحيفي، حرية الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية والقيود الواردة عليه دراسة مقارنة، مجلة القانون المغربي، العدد ٣٥، دار السلام للطباعة والنشر، ٢٠١٧، ص ٢١٦.

المبدأ أي خلل أو تهاون فليس هناك سبيل لإصلاح الإدارة وتقويمها (٣٣)، بل يتوقع فشل الإدارة في أداء مهامها. يُعدُّ واجب الطاعة الذي يقع على عاتق الموظف العام من أهم المظاهر أو النتائج المترتبة على المبدأ الرئاسي، بل يُعدُّ الوسيلة الفعالة لإعماله وتحقيق نتائجه (٣٤) فالمعلوم في الإدارة الحكومية.

إن تنفيذ سياسة الحكومة تتطلب طاعة الموظفين لفلسفة نظام الحكم وتوجهاته، وواجب الطاعة من أهم مظاهر السلطة الرئاسية التي تُبنى على علاقة التبعية، والتي تتطلب خضوع المرؤوسين الإداريين لرؤسائهم (٣٥).

وعلى الرغم من أن السلطات الإدارية الممنوحة إلى الرؤساء - حالها حال السلطات الإدارية الأخرى - ليست مطلقة، بل مقيدة بما تُضفيه القوانين واللوائح والتعليمات الصادرة من السلطات العليا في التدرج الوظيفي، وهو ما يطلق عليه اصطلاحاً مبدأ المشروعية الشكلية، كما أنها مقيدة - أيضاً - بالقواعد التنظيمية الموضوعية مسبقاً، سواءً أكانت هذه القواعد صادرة من مصدر التعليمات التنفيذية، أم من أداة أدنى مما يطلق عليه مبدأ المشروعية الموضوعية (٣٦)، على الرغم من كل ذلك يجد المرء وجود تناقض في الالتزام بواجب الطاعة والعمل الحزبي الذي ربما يكون مخالفاً لفلسفة الحزب الحاكم وإذا كان الصراع بين واجب الطاعة وبين انتماء الموظف العام إلى الأحزاب السياسية، هو في الحقيقة صراع بين الحقوق والالتزامات، فإن الوصول إلى نقطة التناقي يتطلب في الأساس بحث واجب الطاعة، بوصفه قيداً يرد على حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، كما يجب التعرف على نطاقه ومدى إدراجه ضمن قوانين الأنظمة المقارنة.

---

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

(٣٤) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مصدر سابق، ص ٣٤٣؛ وأيضاً د. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحرية السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١، ص ٢١.

(٣٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب وحسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٣٩.

(٣٦) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة، ص ٧٨؛ ولمزيد من التفصيل ينظر: د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، ط ١، دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٩، ص ٢٩٠.

وفي ضوء ذلك، فإننا نعرض لهذا المطلب من خلال دراستنا للأساس القانوني لالتزام الموظف العام بواجب الطاعة (فرع أول)، ومن ثم بيان واجب الطاعة في التشريعين العراقي والمصري (فرع ثان)، وذلك على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### الأساس التشريعي لالتزام الموظف العام بواجب الطاعة

إن الطاعة الرئاسية أساسها الامتثال لأوامر الرؤساء، وهي من خصائص الوظيفة العامة ومكملاتها، فلا بد أن يؤدي الموظف العام عمله وفق التوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري الأعلى، وعليه أن يخضع للتعليمات من دون السؤال عن سبب انقياده لها<sup>(٣٧)</sup>، وإن كانت التعليمات غير مقنعة له، وإذا كان الطلب مخالفاً للتعليمات أو القانون له أن يطلب من رئيسه أمراً كتابياً بإجراء العمل، فيعمل العمل ولا يتحمل مسؤولية المخالفة.

وقد عملت التشريعات الوظيفية على تنظيم هذه الواجبات بنصوص صريحة وقاطعة كما نذكر أدناه، تفرض طبيعة الوظيفة العامة وقبول الموظف بالانخراط في سلك الوظيفة قبول الأوامر الرئاسية وتنفيذها مسبقاً، ويجد هذا القبول أساسه الأول في الالتزام بتنفيذ قوانين تشريعات الوظيفة العامة وتعليماتها<sup>(٣٨)</sup>، مما يلحق الموظف منذ بداية تعيينه.

ففي التشريعات العراقية نصّ البند ثالثاً من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل على قيام الموظف: "باحترام رؤسائه، والالتزام الأدب واللباقة في مخاطبتهم، وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما

---

(٣٧) حسن محمد علي حسن البنان وحسن طلال يونس، واجب الطاعة بوصفه قيماً على ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد، ١٩ العدد ٦٥، السنة ٢١، ٢٠١٨، ص ٣٠١.

(٣٨) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص ٢٤.

تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كانت في هذه الأوامر مخالفةً ( كما ذكرنا)، فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر، إلا إذا تحمّل رئيسه كتابةً مسؤوليّة المخالفة وتبعاتها، وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها" فيما بعد وليس الموظف.

أما في مصر، فقد قضت المادة (١) من قانون الخدمة المدنية المرقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن الوظيفة العامة "....، هي تكليفٌ للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب...."، وأيضاً قضت المادة (٥٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بأنه: "يتعين على الموظف الالتزام بأحكام هذا القانون ولوائحه التنفيذية وغيرهما من القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المنفذة لها، وما يصدر عن الجهاز من قرارات تنظيمية أو تعليمات أو نشرات أو كتب دورية في هذا الشأن، ومدونات السلوك وأخلاقيات الخدمة المدنية الصادرة عن الوزير المختص..."، وكذلك نصّت المادة (٥٨) من القانون على أنه: ".... لا يعفى الموظف من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه، إلا إذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس على الرغم من تنبيهه كتابةً إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده، ولا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي"<sup>(٣٩)</sup>.

نستخلص ممّا تقدّم: أن القوانين المنظمة للحقوق السياسية للموظف العام والتي ساير نظام الحكم هي التي تحكّم الموظف في الانضمام إلى الأحزاب السياسية، وعلى الموظف أن يلتزم بعدم الخروج عنها في ممارسة حقوقه السياسية، ومنها حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية، فضلاً عن طاعته الكاملة للقوانين التي قد تهدر حقه في الانتماء إلى هذه الأحزاب، فيكون الموظف ملتزماً بعدم الخروج على أحكام القوانين في ممارسة حقوقه السياسية.

---

(٣٩) المادتان (٥٧، ٥٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

ويؤيد الباحثُ ما ذهب إليه بعض الفقهاء، من أنه لو لم تكن هناك نصوصٌ قانونيةٌ تُلزم الموظفَ العامَّ بواجب الطاعة، فإنه ملتزمٌ بها بوصفها إحدى النتائج المقررة لمبدأ التدرج الرئاسي في الوظيفة العامة<sup>(٤٠)</sup>.

يتضح لنا مما تقدم: أن واجب الطاعة الرئاسية يجد أساسه في الالتزام بنصوص القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة من التي تحت على الطاعة الرئاسية الخاصة.

## الفرع الثاني

### الالتزام بواجب الطاعة في التشريع العراقي والمصري

تبلغ أهمية واجب الطاعة - بوصفه ضمن الواجبات الوظيفية - مبلغها الذي يحتم على غالبية التشريعات إقرار هذا الواجب لضمان سير المرافق العامة، ومن ثم ضمان تنفيذ القوانين المنظمة للحقوق والحريات السياسية، ومن ضمنها حق الموظف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسية.

تعد طاعة الرؤساء إحدى الركائز التي تتبع من الوظيفة العامة، سواء المدنية أم العسكرية، بوصفها العمود الفقري في أي مؤسسة حكومية، وتقتضي الدراسة التطرق إلى واجب الطاعة في التشريعات العراقية والمصرية<sup>(٤١)</sup>.

ففي العراق يعاقب قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ كل من حرّض على الخروج عن طاعة الرئيس، وهذا ما قضى به نص المادة (١٩٩)، حين جاء فيها: "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد عن سبع سنوات، وبغرامة لا تزيد عن خمسمئة دينار: كل من

---

(٤٠) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، مصدر سابق، ص ٣٤٥؛ وكذلك أيضاً: د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، ط ٢، الإيمان للطباعة، ١٩٩٨، ص ٢٤٦.

(٤١) حسن محمد علي حسن البنان وحسن طلال يونس، مصدر سابق، ص ٣١٤.

حرّض أحداً من أفراد القوّات المسلّحة على الخروج عن الطاعة، أو التحول عن أداء واجباته ولو لم تقع الجريمة<sup>(٤٢)</sup>.

وفيما يخصّ المسؤولية المدنية فقد قضت المادة (٢١٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ بأنه: "ومع ذلك لا يكون الموظف مسؤولاً عن عمله الذي أضرّ بالغير إذا قام به؛ تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة الأمر واجبة عليه، أو يعتقد أنها واجبة عليه، وعلى من أحدث الضرر أن يُثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه، بأن يُقيم الدليل على أنه راعى فيه جانب الحيطة، وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة"<sup>(٤٣)</sup>، حينئذ تكون المسؤولية المدنية قد انتفتت عن الموظف الذي أحدث ضرراً من جرّاء تنفيذ أوامر رئيسه، استناداً على واجب الطاعة المفروض على الموظف العام بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وهذا يضايف نص القانون المدني المصري في هذا الجانب، وقد أحسن المشرع العراقي إلى حد ما، بما نصّ في الفقرة (٣) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي كما ذكرناه سابقاً.

**ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع المصري في اتخاذه هذا الموقف المعتدل بين أنصار الطاعة المطلقة وأنصار مبدأ المشروعية، فهو يلزم الموظف بصفة عامة بواجب الطاعة؛ عملاً على حسن سير المرافق العامة وانتظام العمل بها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يعفى الموظف من هذا الالتزام إذا كان الأمر يتسم بعدم المشروعية، فالمشرع المصري يهدف إلى إيجاد التوازن بين حماية مبدأ المشروعية من ناحية، وحماية الموظف العام من المسؤولية من ناحية أخرى<sup>(٤٤)</sup>.**

أما في مجال المسؤولية الجنائية فقد قضت المادة (٦٣) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ بأنه "يجب على الموظف أن يُثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري من أنه كان يعتقد مشروعيته، وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة"<sup>(٤٥)</sup>.

---

(٤٢) المادة (١٩٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤٣) ينظر المادة (٢١٥) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٤٤) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسته الحريّة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٥٨.

(٤٥) المادة (٦٣) من القانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧.

وفي مجال المسؤولية المدنية قضت المادة (١٦٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ بأن: "الموظف العام لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي أضرّ بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمرٍ صادرٍ إليه من رئيسه متى كانت طاعة الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة"<sup>(٤٦)</sup>.

إذ يستطيع المرؤوس وفق المادتين السابقتين أن ينأى بنفسه عن المسؤولية الجنائية والمدنية إن استطاع أن يثبت بطرائق الإثبات المختلفة أنه كان حسن النية عند تنفيذ أمر رئيسه المنطوي على المخالفة، وأنه قد تثبت من مشروعية هذا العمل وتحرّاه، واعتقد به.

ومما تقدم يمكن القول بأن واجب الطاعة يمثّل قيدياً على ممارسة الموظف العام حقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية؛ إذ إنه مكلف بتحقيق مصلحة الأفراد والحفاظ عليها، وفي سبيل ذلك يمكن أن يتنازل عن حقوقه السياسية إذا رأى رؤساؤه أنها تتعارض مع المصلحة العامة، أو قد تصل الحالة إلى إنهاء خدماته عند إثبات ممارسته حقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وإن كانت تلك الممارسة في وقت كان يسمح بها، إلا أن اختلاف نظام الحكم - أو فلسفة الدولة - جعلت تلك الممارسات مخالفة قانونية تُوجب الجزاء التأديبي، أو حتى الفصل من الوظيفة؛ بسبب الانتماء الحزبي، هذا وإذا كانت القوانين تلزم المرؤوسين طاعة رؤسائهم، فإن هذه الطاعة نسبية وليست مطلقة، إذ يلتزم المرؤوس بها طالما كانت الأوامر الصادرة إليه مطابقة للقوانين واللوائح أو التعليمات أو المنشورات الداخلية، أما إذا كانت الأوامر تشكل جريمة فإن الموظف غير ملزم بواجب الطاعة<sup>(٤٧)</sup> وإن أمره رئيسه وكتب له بذلك الخلاصة: - انه على الرغم من حدوث التناقض بين واجب الطاعة الوظيفية وبين الانتماء الى الحزب السياسي- لاسيما إذا كان مخالفاً لفلسفي الحزب الحاكم - فإنه يمكن ايجاد توفيق بين المبدئين ولإيتم تحقيق ذلك إلا بالممارسة الفعلية للديمقراطية وفهم الموظف لرسالته الوظيفية ودوره في الحياة العامة.

(٤٦) ينظر المادة (١٦٧) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨.

(٤٧) د. عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إدارياً - تأديبياً- جنائياً- مدنياً مقارنة بالشريعة الإسلامية، عالم الكتب، القاهرة، ص ٢١١ وما بعدها.

## المطلب الثاني

### التزام الموظف العام بواجب التحفظ الوظيفي

يُعدُّ واجبُ التحفظ الوظيفي من الواجبات التي لا تقلُّ أهميَّةً عن واجب طاعة الرؤساء التي تفرضها الوظيفة العامة على الموظَّفين العموميِّين، فهو واجبٌ سلبيٌّ مؤداه التزام الموظَّف العامِّ بقدرٍ كبيرٍ من الحيطة والحذر والحرص في أفعاله وأقواله أثناء الالتزام الوظيفيِّ وبعده، ويختلف هذا القدر تبعاً لاختلاف مَوْقع الموظَّف في السلم الإداري، وما يُحاط به من واجبات وظيفته، فهذا الواجب لا يمثِّل التزام الموظَّف بأداء عملٍ معيَّن كواجب الطاعة الذي يُعدُّ واجباً إيجابياً، وإنما يمثِّل امتناع الموظَّف عن إتيان أيِّ عملٍ يتنافى مع ارتباط الموظَّف بالمرفق الذي يعمل فيه<sup>(٤٨)</sup>، لذلك فهو واجب سلبيٌّ.

يُعدُّ بعضُ الفقه هذا الواجب من أكثر الواجبات الوظيفية غموضاً، بل يصفه بالواجب الهلاميِّ؛ لصعوبة رسم حدوده القانونية، وأنَّ تقديره في الغالب يعود إلى الجهة الإدارية التي تقرر بدورها فيما إذا كان هناك إخلالٌ بواجب التحفظ من عدمه، وهنا تكمن خطورة هذا الواجب، غير أنَّ ما يهون من هذه الخطورة هو أنَّ الإدارة - وهي تمارس سلطتها التقديرية في الكشف عن وجود الإخلال بهذا الواجب - تمارسها تحت رقابة القضاء<sup>(٤٩)</sup>.

يقتضي واجبُ التحفظ باعتباره قيداً على الموظَّف العامِّ في ممارسة حقوقه وحرِّيَّاته السياسيَّة حفاظاً للموظَّف على الأسرار التي يطَّلع عليها بحكم وظيفته أثناء الوظيفة وبعدها، سواء أكانت أسراراً عسكريَّة أو اقتصاديَّة أو سياسيَّة أو أيِّ سرٍّ آخر يؤدي كشفه إلى الإضرار بالمؤسسة التي يعمل فيها، كذلك عدم الإبداء بآراء تثير الشعور العامِّ، أو تؤثر على الاعتبار والاحترام الواجب للوظيفة العامة<sup>(٥٠)</sup>.

---

(٤٨) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظَّف العامِّ للحقوق والحرِّيَّات السياسيَّة، دراسة مقارنة، بين النظم الوضعيَّة والشريعة الإسلاميَّة، دار الكتب القانونيَّة بالمحلة الكبرى، مصر، ٢٠١٠، ص ٦٩١.

(٤٩) د. طارق حسنين الزيات، حرِّيَّة الرأي...، مصدر سابق، ص ٢٦٩.

(٥٠) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظَّف...، المصدر السابق، ص ٦٩١.

يجد واجبُ التحفُّظِ مجالاته الرئيسة في تعبير الموظف عن آرائه السياسية ومشاركته في الحياة السياسية، وكذلك في علاقاته والاحترام بينه وبين رؤسائه، إضافةً إلى احترامه لواجب الحفاظ على الأسرار<sup>(١)</sup>. مما نجد فيه وضع قيود على الحرية الشخصية للموظف العام. وللإحاطة بهذا الواجب، فقد ارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نبين فيهما الأساس التشريعي لواجب التحفظ (فرع أول)، والناشطة المخلة بواجب التحفظ الوظيفي (فرع ثان)، وذلك على النحو الآتي:

## الفرع الأول

### الأساس التشريعي لواجب التحفظ

جاءت التشريعات الوظيفية في العراق ومصر خاليةً من أي نص صريح، يلتزم فيه الموظف العام بواجب التحفظ في مباشرته للحقوق السياسية<sup>(٢)</sup>، لهذا السبب اختلفت وجهة نظر فقهاء القانون فيما بينهم حول إيجاد الأساس المناسب للتحفظ واتخاذ معياراً لواجب التحفظ، بعيداً عن هيمنة الإدارة في بسط سلطتها التقديرية كأساس لواجب التحفظ، وقد أفرز

---

(١) د. طارق حسنين الزيات، حُرِّيَّة الرأي... مصدر سابق، ص ٢٦٩.

(٢) د. اسماعيل صعصاع البديري وأمين رحيم حميد، قيود ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية،

(دراسة مقارنة)، منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الثامنة،

٢٠١٦، ص ١٩٩.

هذا الاختلاف ثلاث نظريات متباينة لتكون أساساً لواجب التحفظ، مما ذكرناه ادنا ومن ثم نستخلص رثياً محددًا من الموضوع:

### أولاً: معيار تبادل المصالح<sup>(١)</sup>:

ذهب البعض إلى أنّ واجب التحفظ الوظيفي قائم على أساس تبادل المصالح أو المنافع بين الموظف والدولة، فمن حقّ الموظف أن يمارس حقوقه السياسية التي كفلها له الدستور بوصفه مواطناً عادياً، إلا أنّ مركزه الوظيفي يعدّ عائقاً أساسياً يحول دون مباشرته لحقوقه السياسية، لأنه من الداء الوظيفي مطالب بالحفاظ على الاسرار الوظيفية والعمل الحزبي له إذا كان مخالفاً لفلسفة الحزب الحاكم يطالبه بمراقبة الإدارة وتسجيل والناقدات عليها.

بالاستناد إلى معيار تبادل المصالح يقرّ أصحاب هذا الرأي أنّ الموظف يستفيد من المزايا الوظيفية التي توفرها له الدولة، وفي المقابل عليه التزامات يفرضها النظام الوظيفي سواء داخل المؤسسة الإدارية أو خارجها، -لا سيما- الالتزام بالامتناع عن كلّ ما من شأنه معارضة نظام الحكم والبرنامج السياسي للحكومة - ولاسيما- عند انتمائه لأحد أحزاب المعارضة<sup>(٢)</sup>.

يتّضح ممّا تقدّم أنّ هذا الرأي قد تبنى النظرية العقدية أساساً للعلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة، فبعد العقد الوسيلة المادية لاستفادة الموظف من الدولة في سبيل الالتزام بالواجبات الوظيفية، وإذا كان هذا المعيار معياراً صحيحاً فيما مضى، إلا أنّه غير صحيح اليوم، مع اضمحلال فكرة العلاقة التعاقدية بين الموظف والدولة<sup>(٣)</sup>، لأن الدولة في النظم الديمقراطية الحديثة تحكمها الافكار والايديولوجيات المتباينة والمتضاربة بعض الاحيان.

### ثانياً: معيار مصلحة المرفق العام:

(١) يرجع أصل هذا المعيار إلى الحكم الذي أصدرته المحكمة العليا في إمارة موناكو بتاريخ ١٣/٤/١٩٣١ عند قيام أحد الموظفين بالمشاركة في مظاهرة ضد الحكومة؛ إذ رأت المحكمة أنّ من حقّ الموظف أن يمارس الحقوق والحريات التي كفلها الدستور له كمواطن، إلا أنّ صفته الوظيفية قيدت هذه الممارسة، فيجب أن تكون ممارسته في نطاق أضيق من ذلك الذي يتمتع به المواطن العادي. نقلًا عن: د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ١٥٨.

(٢) د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية... مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٣) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٧٠٠.

يتم إنشاء المرفق العام لإشباع الحاجات العامة، فلا ينبغي للموظف أن يسلك سلوكاً معيناً يجعل المرفق العام أو وظيفته محل اتهام أو شبهة من الإدارة أو انتقاد من المنفعين؛ لذا نجد أن انصياع الموظف العام للسلطات الرئاسية وبالتالي للسلطة الإدارية يجب أن يُعبر عن وسيلة تأمين لتحقيق غاية معينة، وهي حسن المرفق العام وقيامه بأداء وظائفه المناطة به بشكل منتظم ومستمر، على أن لا يتجاوز في خضوعه الوظيفي ضروريات سير المرافق العامة<sup>(١)</sup>، ومن ضروريتها الحفاظ على أسرارها.

كما يرى أصحاب هذا المعيار أن واجب التحفظ لا يتطلب من الموظف العام تقيده سياسياً وحب حقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، بل يتطلب هذا المعيار الحياد الوظيفي على الأقل في داخل المرفق العام<sup>(٢)</sup>.

إن ما يلتزم به الموظف من واجب التحفظ الوظيفي هو عدم تعارض انتمائه الحزبية مع سير المرفق العام بانتظام وإطراد لأداء وظائفه، مع عدم التمييز بين المنفعين من المرفق العام<sup>(٣)</sup>.

### ثالثاً: معيار المشاركة في السلطة السياسية:

أتجه بعض الفقهاء إلى تأسيس واجب التحفظ بالاعتماد على درجة مساهمة الموظف في ممارسة السلطة العامة؛ إذ يتقيد ويضيق مجال واجب التحفظ في الوظائف العليا والقضاة وأفراد قوات الأمن، ممن يفترض ولأوهم المطلق المسبق للنظام السياسي الحاكم، وقد ينعدم حق الموظف في ممارسة حقوقه السياسية عند تسلّم إحدى الوظائف القيادية، في حين يقل الالتزام بواجب التحفظ كلما كان المركز الوظيفي مركزاً عادياً وليس قيادياً<sup>(٤)</sup>.

نخلص مما تقدم إلى أن سبب اختلاف الفقهاء حول تحديد أساس واجب التحفظ الوظيفي هو عدم الإشارة إلى هذا الواجب في معظم التشريعات العربية، ومنها التشريع

---

(١) د. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٥٣ وما بعدها،

(٢) د. عزيزة شريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٣، ١٩٨٢، ص ٥٥.

(٣) د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنية...، المصدر السابق، ص ١٥٩.

(٤) طارق حسنين الزيات، مصدر سابق، ص ٢٨١ وما بعدها.

العراقي، إلا أن الباحث يرى أن الرأي الراجح في الموضوع هو معيار مصلحة المرفق العام؛ لإقراره مبدأ سير المرفق العام بانتظام، والمساواة بين المنتفعين أمام المرفق العام، مما يعني الشراكة في الإدارة والحكم والموظف العام مواطن قبل ان يكون موظفاً فهو مشاك في حكم بلده بحكم المواطنة، فضلاً عن أن القيود المفروضة على الموظف العام بناءً على واجب التحفظ على وفق هذا المعيار، هي قيود واقعية لا تعدم حق الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية وإنما يضيق نطاق ممارسته لما فيه خدمة لصالح المرفق العام وسيره بانتظام واضطراب. مع الأخذ بالاعتبار طبيعة بعض الوظائف كوظيفة القضاء على سبيل المثال.

## الفرع الثاني

### الأنشطة المخلة بواجب التحفظ الوظيفي

يُعدُّ حقُّ الموظف العامِّ في الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة من أهمِّ الحقوق السياسيَّة، وتختلف تشريعاتُ الدول في معالجة ممارسة هذا الحقِّ، قد يستلزم انتماء الموظف العامِّ للأحزاب السياسيَّة - بصفته مواطنًا - بواجباتٍ، من أهمها: الترويج لمبادئ الحزب المعين بالقول أو الكتابة أو الرسم أو القيام بعملٍ معيَّن كتوزيع المنشورات أو عقد الاجتماعات أو المشاركة في المظاهرات وتحركات الأحزاب ونشاطاتها، وتستلزم هذه الأنشطة وغيرها توفُّر مواصفات معيَّنة لابد من بيانها ليعدَّ نشاطًا مُخلًا بواجب التحفظ الوظيفي، نبحت ذلك فيما يأتي:

#### أولاً: ضوابط ممارسة النشاط المُخل بواجب التحفظ الوظيفي:

لا يُعدُّ كلُّ ما يصدر عن الموظف العامِّ من أنشطة لانتمائه الحزبيِّ إخلالًا بواجب التحفظ، بل يستلزم لاعتبار الإخلال توفُّر ثلاثة ضوابط، وعلى النحو الآتي<sup>(١)</sup>:

##### ١- وجوب أن يكون التعبير عن الرأي شخصياً:

إذ يجب لاعتبار النشاط نشاطًا مُخلًا بواجب التحفظ أن يكون سلوك الموظف سلوكًا شخصياً سواء بالقول أو بالكتابة أو بالعمل، وهذا لا يستلزم أن يكون السلوك فرديًا-كل حين- بل يمكن أن يكون ضمن عملٍ جماعيِّ، ويمكن - أيضاً - أن يكون رأيُ الموظف منسوباً إليه بوساطة الغير ما لم ينفِ نسبته إليه، لاخلال واقع إذا كان تعبير الموظف الحزبي عن رأيه تعبيراً شخصياً بعيداً عن خدمة المرفق العام الذي يعمل فيه.

##### ٢- وجوب أن يكون التعبير عن الرأي علنياً:

لكي يتَّصف هذا التعبير بالتجاوز لواجب التحفظ فيجب أن يكون علنياً أيًا كان شكله، فمكونات الصدر التي لا تخرج إلى العلن لا يمكن أن تُؤثِّر على سير المرفق العامِّ، ولا ضررَ

(١) د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنيَّة... مصدر سابق، ص ٢٠٢ - ٢٠٤.

فيه، ومن ثمّ لا تُعدُّ سلوكاً معيباً وخارقاً لواجب التحفُّظ، فالمهمُّ في التعبير عن الآراء هو الأثر المترتبة عليها، ولا يُنظر إلى اتِّساع تعميم الآراء الصادرة عن الموظَّف، وإنما يُنظر إلى تقدير درجة التحفُّظ المطالب بها.

### ٣- تحقيق المساس بكرامة الوظيفة وسمعتها<sup>(٢)</sup> :

لكي يُعدَّ تصرف الموظَّف إخلالاً بواجب التحفُّظ الوظيفيَّ يجب أن ينتج الإخلال عن تعبير الموظَّف العامِّ عن آرائه الحزبية قاصداً المساس بكرامة الوظيفة وسمعتها، فالذي يعنينا هو الضرر الحادث بالمرفق العامِّ لإخلال الموظَّف بواجب التحفُّظ؛ لأنَّ واجب التحفُّظ لا يحرم الموظَّف من حريته في الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة والتعبير عمَّا يتبنَّاه الحزب الذي ينتمي إليه من أفكار، ولكن ينبغي أن يكون هذا التعبير في حدود النطاق الذي لا يمسُّ المرفق العامِّ وإن توافر شرطاً العلانية والشخصية، فالعبرة دائماً في مدى تحقق الأضرار كنتيجة لسلوك الموظَّف؛ لهذا يكون البحث دائماً عن إقامة نوعٍ من التوازن بين حقِّ الموظَّف في ممارسة نشاطه الحزبيِّ وبين التزامه بواجب التحفُّظ؛ كي لا يتعرض المرفق العامُّ لضرر يُعيقه عن أداء مهامه. الخلاصة انه عند ما تتحقق الضوابط المذكورة اعلاه يتحقق الإخلال بواجب التحفُّظ الوظيفي مما يستتج الضرر بالمرفق العام الذي يعمل فيه الموظف فلا بد من درئه.

### ثانياً: مظاهر النشاط المُخلِّ بواجب التحفُّظ الوظيفيَّ :

إنَّ حقَّ الموظَّف العامِّ في الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة بوصفه أحدَ الحقوق السياسيَّة لا يمكن التمتع به بشكلٍ مُجرَّدٍ عن بقية هذه الحقوق؛ إذ يستتبع ممارسة هذا الحقِّ المشاركة في المؤتمرات والندوات السياسيَّة، والاجتماعات الحزبية، والنشر في وسائل الإعلام لآراء الحزب الذي يتبنَّى أفكاره، فضلاً عن اتخاذ مواقف عامَّة يدعو لها حزبُه، والمشاركة في المظاهرات والإضراب السياسي -بعض الأحيان- إذ إنَّ هذه الوسائل كلها متاحة للموظَّف العامِّ ولكن في الحدود التي لا تتعارض مع صفته كموظَّف عامِّ<sup>(٣)</sup>.

إلا أنَّ اطلاع الموظَّف العامِّ بحكم طبيعة عمله على كثيرٍ من الأسرار - لا سيما مما تتعلَّق بمصالح البلاد العليا كشؤون الدولة الخارجيَّة والأمنية - يُوجب عليه عدم إفشائها؛

(٢) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٧٤٦.

(٣) د. عادل الطباطبائي، قانون الخدمة المدنيَّة...، مصدر سابق، ص ٢٠٥-٢٠٦.

لتعارض ذلك مع الخلق الحميد الواجب أن يتمتع به الموظف العام من ناحية، ومخالفة ذلك لما يجب عليه من واجب التحفظ الوظيفي قانوناً من ناحية أخرى.

فضلاً عن الجزاء الجنائي الذي أقرته القوانين العقابية؛ إذ دأبت التشريعات ومنها التشريع العراقي على إلزام الموظف العام بعدم إفشاء هذه الأسرار، سواءً داخل المرفق أو خارجه أثناء الخدمة أو بعدها.

فقد نصّ قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي المرقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدّل) على ضرورة كتمان الأسرار الوظيفية، وذلك في مادته الرابعة التي نصّت على: "يلتزم الموظف بالواجبات الآتية: سابعاً: كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثنائها 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 لديه بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو بانتهاء مهمته ولأي مبرر كان".

وأما في مصر، فقد نصّت المادة (٧٧) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على كتمان الأسرار الوظيفية، إذ جاء فيها: "يحظر على العامل: ٧- أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابةً من الرئيس المختص، ٨- 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 للخدمة".

وبما أنّ القانون قد ألغي، ولم يتطرق القانون الجديد في مواده إلى هذه الفقرة، عليه يبقى معمولاً بها لحين صدور تعديل أو إلغاء له، وقد طبّق القضاء الإداري في مصر هذه الفقرة وألزم الموظف العام بهذا الواجب في حكم له جاء فيه: (لا تثريب على الموظف إذا كان معتدّاً بنفسه، واثقاً من سلامة نظره، شجاعاً في إبداء رأيه، صريحاً في ذلك أمام رئيسه، ولا

يُداور ما دام لم يُجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفُّظ ووقار، وما تستوجب علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك....<sup>(٤)</sup>

نستنتج ممَّا سبق أنّ واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية باعتباره مصدرًا للالتزام بواجب التحفُّظ، يعدُّ قيدًا على ممارسة الموظف العامّ لحقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية؛ إذ لا يمكنه - الموظف - أن يُفشي الأسرار الوظيفية للتدليل على موقف سياسيٍّ معيّن أو لمناصرة حزبٍ سياسيٍّ معيّن، وإذا كانت التشريعات تكفل للموظف الحقّ في ممارسة نشاطه السياسي، فإنّه لا يجوز له بتاتًا استخدام الأسرار التي علم بها بسبب عمله لأغراضٍ سياسية، سواءً للتشهير بالحكومة أو بأحد الأفراد المتعاملين مع الإدارة؛ لأنّ ذلك يعدُّ خرقًا لواجب كتمان الأسرار<sup>(٥)</sup>.

نصل ممَّا تقدّم إلى أنّ واجب التحفُّظ يعدُّ قيدًا على حقّ الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وممارسة ذلك الحقّ بحريّة - ولا سيّما في داخل المؤسسة الإدارية -، هذا ولم تنصّ أغلب التشريعات (صراحةً) على واجب التحفُّظ الوظيفي وضرورة التزام الموظف به؛ لأنّه قد يعدم معه ممارسة الحقوق السياسية، لا سيّما عند وضع واجب التحفُّظ شرطًا من شروط التوظيف وقبل الالتحاق بالوظيفة؛ لذلك يرى الباحث أنّه من الأفضل عدم منح الإدارة سلطة تقديرية لتحديد نطاق هذا الواجب الحيوي عن طريق إقراره في نصوص قوانين الخدمة الوظيفية، وبيان عناصره الموضوعية، إضافةً إلى رقابة القضاء على هذه السلطة، فهي ضمانٌ - ليس للحفاظ على مبدأ سير المرفق العامّ فحسب - بل لضمان ممارسة الموظف العامّ لحقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية وممارسة نشاطه الحزبي من دون الاصطدام بواجب التحفُّظ الوظيفي.

بعد كل ما تقدم نصل إلى نتيجة هي انه قد يحدث تناقض وازدواجية بين العمل الوظيفي وما يطلبه من أمر طاعة المرؤوس لرئسه والتحفُّظ الوظيفي وبين العمل الحزبي - لاسيما - اذا كان الحزب الذي ينتمي اليه الموظف من الاحزاب المعارضة لفسفة الحزب الحاكم، والباحث

---

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٦، نقلًا عن مصطفى سالم مصطفى النجفي، مصدر سابق ص ٢٣١.

(٥) د. صبري جليبي أحمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٧٤١.

يرى ان المسألة متعلقة بمدى استعاب المواطن لحقوقه وواجباته سواء كان موظفًا أم لم يكن موظفًا- كذلك استعابه لمفاهيم حقوق الانسان- وحدودها ولمفاهيم الديمقراطية وكيفية ممارسة هذا الحق، والمسألة مرتبطة في النهاية بالزمن وبمراحل تطور المجتمع.

## الخاتمة

بعد أن انتهينا من هذا البحث توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، نذكر أهمها على النحو الآتي:

### أولاً: النتائج:

- ١- إن النظام الحزبي وسيطرة الأحزاب على مقاليد الحكم هو السائد على نظام الحكم والإدارة في عالمنا المعاصر.
- ٢- إن الأنظمة السياسية الحديثة التي تُبنى على أسس الديمقراطية قائمة على أساس الفصل بين السلطات الثلاث: (التشريعية، التنفيذية، القضائية).
- ٣- إن الأساس الذي يُبنى عليه الإدارة والحكم هو أن يكون الموظف ملكاً عاماً، بمعنى: أن يفرغ الموظف تفرغاً تاماً للخدمة العامة، وعليه أن يتمتع بالحيادية والاستقلالية - لا سيما - أثناء تأدية الواجب الوظيفي.
- ٤- إن حق الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية في العراق ومصر قد مرّ بمراحل تاريخية متأرجحة بين المنع واللباحة، حتى استقرّ الحال في كلا النظامين على تبني المبدأ العام الذي يسمح للموظف العام بالانتماء للأحزاب السياسية مع الالتزام بعدم مباشرة الأعمال الحزبية أثناء ممارسة العمل الوظيفي.
- ٥- مما يُؤسف له أن الوظيفة العامة في بلداننا - لا سيما الدول محل المقارنة في الدراسة - متأثرة بالفكر السياسي والحزبي في كثير من الأحيان.
- ٦- كفل الدستور في كلٍّ من العراق ومصر للموظف حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية ووضع - في بعض الأحيان - قيوداً على ذلك.

٧- إنَّ سماح المشرِّع المصري للموظَّفين العموميِّين بممارسة الحقِّ في الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة واستثناء بعض الفئات من الموظَّفين من التمتع بهذا الحقِّ يعدُّ موقفاً إيجابياً يحمد عليه.

٨- إنَّ ممَّا يحزُّ في النفس هو ما يُلْمَس من تقسيماتٍ في الواقع العمليِّ في الوظيفة العامَّة - لا سيَّما في العراق - على أُسُس المحاصصة الحزبيَّة والطائفيَّة والعرقية والمذهبيَّة.

## ثانياً: التوصيات:

يوصي الباحثُ بما يأتي:

- ١- ضرورة التشديد على نأي أفراد الجيش والشرطة والأمن عن السياسة والتحزُّب؛ لأنَّ الولاء للحزب في بلداننا قد يطغى على الولاء للوطن ومصلحة البلاد العامَّة.
- ٢- لا بدَّ من إيجاد التميُّز الكلي بين أساس واجب الطاعة الوظيفيَّة والالتزام الحزبيِّ؛ لأنَّ الموظَّف العامَّ - في كثير من الأحيان - يقع في ازدواجيَّة الموقف في الفرز بين الواجبين.
- ٣- لا بدَّ من ترسيخ موقفٍ معتدلٍ بين أنصار الطاعة المطلقة في الوظيفة ومبدأ المشروعيَّة.
- ٤- ضرورة النصِّ في قوانين الخدمة على التزام الموظَّف - التزاماً حرفياً - بشروط التحفُّظ الوظيفي.

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: المصادر والمراجع العامة:

١. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسيّة والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨.
٢. صلاح الدين فوزي، القانون الدستوري (النظرية العامة - التطور الدستوري - الدستور المصري سنة ٢٠١٤)، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠١٤.
٣. عزيزة الشريف، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٨٦.
٤. محمد رفعت عبد الوهاب وحسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
٥. موريس نحلة، الوسيط في شرح قانون الموظّفين، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤.

### ثانياً: المصادر والمراجع المتخصصة:

٦. حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظّف العام في الانتماء إلى الأحزاب السياسيّة - دراسة مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونيّة، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
٧. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
٨. صبري جليبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظّف العام للحقوق والحريّات السياسيّة، دراسة مقارنة بين النظم الوضعيّة والشريعة الإسلاميّة، دار الكتب القانونيّة بالمحلة الكبرى، مصر، ٢٠١٠.
٩. طارق حسنين الزيات، حرّية الرأي لدى الموظّف العام، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، ط٢، اليمان للطباعة، ١٩٩٨.

١٠. طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسيّة في النظام النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربيّة، ١٩٨٦.
١١. عادل الطببائي، قانون الخدمة المدنيّة الكويتي الجديد، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٣.
١٢. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامّة إدارياً - تأديبياً - جنائياً - مدنياً مقارنة بالشريعة الإسلاميّة، عالم الكتب، القاهرة.
١٣. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظّف العام وممارسة الحرّيّة السياسيّة، ط١، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٤. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريّات الموظّف العام، النسر الذهبي للطباعة، ١٩٩٨.
١٥. فتحي فكري، قيود تعبير الموظّف عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٨٩.
١٦. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامّة، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندرية، بدون سنة.
١٧. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظّف العام للحقوق والحريّات السياسيّة، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١.
١٨. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحيّة للوظيفة العامّة في النظام الإداري الإسلامي، ط١، دار الجامعة الجديدة، ١٩٩٩.
١٩. محمد جودة الملط، المسؤوليّة التأديبيّة للموظّف العام، دار النهضة العربيّة - القاهرة، ١٩٦٩.
٢٠. مها علي إحسان العزاوي، الحقوق والحريّات السياسيّة - دراسة مقارنة مع الدساتير العربيّة والدساتير الغربيّة، دار الفكر والقانون، ٢٠١٦.
- ثالثاً: الرسائل العلميّة (دكتوراه - ماجستير)**
٢١. سبهان عبد الله يونس الحمادي، حدود ممارسة الموظّف العام للحقوق والحريّات السياسيّة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦.

٢٢. ناصر عبد لله المسيلم، الأحزاب السياسية والحريات العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٩.

#### رابعاً: الدوريات العلمية المحكمة:

٢٣. إسماعيل صعصاع البديري وأمين رحيم حميد، قيود ممارسة الموظف العمومي للحقوق السياسية (دراسة مقارنة)، منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الثامنة، ٢٠١٦.

٢٤. حسن محمد علي حسن البنان وحسن طلال يونس، واجب الطاعة بوصفه قيداً على ممارسة الموظف العام لحقه في الانتماء إلى الأحزاب السياسية - دراسة مقارنة، مجلة الرافيدين للحقوق، المجلد ٦٥، ع، ٢٠١٨.

٢٥. سحر محمد نجيب، أساليب سنّ الدساتير العراقية الصادر من ١٩٢٥ - ٢٠٠٥، منشور في مجلة بحوث مستقبلية، كلية الحداثة الجامعة، العدد ٢١، الموصل، ٢٠٠٨.

٢٦. عزيزة شريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٣، ١٩٨٢.

٢٧. مصطفى سالم مصطفى النجيفي، حرية الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية والقيود الواردة عليه - دراسة مقارنة، مجلة القانون المغربي، دار السلام للطباعة والنشر، المجلد العدد ٣٥، ع، ٢٠١٧.

## فهرس المحتويات

المقدمة:	١
المبحث الأول: حق الموظف العام في الانتماء الي الاحزاب السياسية	٤
المطلب الاول: حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية في التشريعات العراقية	٥
الفرع الأول: حق الموظف العام في الانتماء الي الاحزاب السياسية في ظل قانون المرحلة الانتقالية	٦
الفرع الثاني: حق الموظف العام في الانتماء الي الاحزاب السياسية في الدستور العراقي	٨
المطلب الثاني: حقّ الانتماء الي الاحزاب السياسية في التشريعات المصرية	١٤
المبحث الثاني: القيود الواردة على ممارسة الموظف العام حقّ الانتماء إلى الأحزاب السياسية	٢٢
المطلب الاول: التزام الموظف بواجب طاعة رؤسائه	٢٣
الفرع الأول: الاساس التشريعي لالتزام الموظف العام بواجب الطاعة	٢٥
الفرع الثاني: الالتزام بواجب الطاعة في التشريعين العراقي والمصري	٢٧
المطلب الثاني: التزام الموظف العام بواجب التحفظ الوظيفي	٣٠
الفرع الأول: الاساس التشريعي لواجب التحفظ	٣١
الفرع الثاني: الأنشطة المُخلّة بواجب التحفظ الوظيفي	٣٥
الخاتمة:	٣٩
قائمة المصادر:	٤١
فهرس المحتويات:	٤٤