جامعة ميسان – كلية القانون ISSN-2521-4675

٤–قانون تعديل الغرامات العراقي رقم(٦) لسنة٢٠٠٨.

النظام القانوني لواجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام

(دراسة مقارنة)

The legal system for an employee's duty to guard his public behavior

Comparative study

م. د أحمد قاسم علي شرهان السوداني الشامي

كلية المنارة للعلوم الطبية

م. م علي دوحي عذافة

كلية القانون/ جامعة ميسان

Ahmed Qasim Ali Sharhan Al-

Al Manara College of Medical Sciences

Ahmedq8255@gmail.com

Ali Doohee OdhafA Sudan

College of Law / University of Maysan

aalliiddoohhee@gmail.com

الملخص

يعد الموظف أداة الدولة في تنفيذ المهام والواجبات العامة، وهو عماد الإدارة ووسيلتها في الإصلاح الإداري الذي يعد المنطلق الرئيسي للإصلاحات السياسية والمالية والاجتماعية، والتي يمكن للسلطات العامة تنفيذها، إذ من خلال تنفيذ الأعمال وتقدم الخدمات العامة لعموم أفراد الشعب بدون محاباة أو تمايز بينهم على أساس المذهب أو اللون أو الجنس أو العرق أو الدين، لذا لا بد من ضمان واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام في تنفيذ مهامه وواجباته الوظيفية بعيداً عن الاعتبارات السياسية والانتماءات الحزبية، فالوظيفة هي خدمة عامة تحتاج إلى قيم ومثل وفضائل، ومن هنا يشكل واجب التحفظ أساسا لا بد منه في الوظيفة العامة.

كلمات مفتاحية (الموظف, الوجبات, العامة, الوظيفة, التحفظ, سلوكه)

Abstract

The employee is the state's tool in carrying out public tasks and duties. It is the mainstay of the administration and its means in administrative reform, which is the main starting point for political, financial and social reforms, that the public authorities can implement, as through work implementation and the provision of public services to all people without favoritism or discrimination on the basis of sect, color, gender, race, or religion, Therefore, it is necessary to guarantee the duty of the employee to watch his/her public behavior in carrying out his/her tasks and job duties away from political considerations and partisan affiliations, since job is a public service that

needs values, ideals and virtues, and hence the duty of reservation is essential in the public office.

Key words (employee, duties, public, job, reservation, behavior)

المقدمة

إنَّ دراسة موضوع واجب التحفظ تتمثل في عدة محاور، لعل أهمها شيوع مفاهيم جديدة على الإدارة العامة في العراق وباقي الدول العربية تتمثل بضرورة منح الموظف العام مساحة من حرية التعبير وضرورة شيوع مفاهيم الديمقراطية في مجال الإدارة العامة، الأمر الذي يقتضي إيجاد مجموعة من المحددات التي تعيد التوازن بين الحقوق والحريات التي تمنحها المفاهيم السابقة للموظف العام وبين ضرورة بقاء الإدارة بعيدة عن تغيرات العاملين لديها ومصالحهم، كذلك تظهر أهمية تثبيت مفهوم واجب التحفظ لأجل ضمان بناء ثقة الأفراد بالإدارة التي يتعاملون معها والتي تتولى تحقيق مصالحهم وإشباع حاجاتهم ولا شك أن انحراف الإدارة عن مبدأ واجب التحفظ يفقدها ثقة الأفراد ويزعزعها.

إن تقلد الوظيفة العامة من قبل أحد الأفراد يعني وضعه في مركز قانوني يضم جملة من الواجبات الوظيفية ويقابلها في الوقت ذاته مجموعة حقوق وظيفية مالية وغيرها وغاية تلك الوظيفة تقديم الخدمات وإشباع حاجات الأفراد لذلك تعدها بعض التشريعات كما الحال في التشريع العراقي أمانة وطنية.

إن هذهِ الوظيفة العامة التي عبرّ عنها المشرع العراقي بأنها أمانة وطنية لا يمكن أداؤها على وجه أكمل إلا من خلال الالتزام بعدد من الواجبات الوظيفية، ولعل من ضمنها واجب التحفظ الذي يفرض على الموظف العام التجرد التام في أثناء تأدية الوظيفة العامة عن كل ما من شأنه أن يؤثر عن حسن أدائه لوظيفته من أهواء شخصية أو دوافع دينية أو سياسية، وأن الأهواء السياسية كان لها أثر بالغ

على سير الوظيفة العامة في العراق بعد التخلص من النظام الدكتاتوري من جهة، وظهور ملامح النظام الديمقراطي في إدارة الدولة الذي القى بظلاله على دوائر الدولة من جهة أخرى.

أولاً: أهمية الموضوع

إن واجب التحفظ يعد أحدى خصائص الإدارة العامة في تعاملها مع الأفراد وأحدى الإضافات التي تفرضها الإدارة على من يعمل باسمها ولحسابها وهو يختلف عن غيره من واجبات الموظف العام لكونه متأصلاً في طبيعة عمل الإدارة وما يجب عليها من خلال وقوفها على مسافة واحدة تجاه من يتعامل معها، ويظهر هذا الواجب من خلال عدة مظاهر فيها حيادية من يتعامل باسم الإدارة مع الأفراد ونعني بهِ الموظف العام، لذلك عبرنا عن هذا الواجب بكونه متأصل عن طبيعة عمل الإدارة.

لذلك فإن واجب التحفظ بطبيعة الحال شرط ضروري ومهم لممارسة الوظيفة العامة والخروج عنه يجعل الوظيفة العامة حكراً لكل حزب سياسي معين ميزته أو هدفه الوحيد أن يهيمن على السلطة في البلاد وكأننا بذلك نعود إلى نظام الغنائم الذي كان سائداً.

ثانياً: إشكالية الدراسة

إن مشكلة الدراسة تدور حول بيان مفهوم واجب التحفظ في الوظيفة العامة لسلوك الموظف، حيث لم تكن هنالك رؤية محدده للمشرع العراقي في تدعيم مبدأ تحفظ الموظف العام كما أغفل عن ذكرها قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، أضافةً إلى أن المنظومة التشريعية العراقية في مجال الوظيفة العامة تفتقر إلى قواعد تضمن مقومات واجب التحفظ ابتداءً من تاريخ حصوله على الوظيفة العامة ومروراً بتقلده المناصب الإدارية وانتهاءً بإحالته على التقاعد، وهناك بعض الدراسات السابقة التي تناولت بيان مفهوم التحفظ في الوظيفة العامة حيث ان وجود هذه الدراسات لها اهمية كبيرة لأنها تثري موضوع البحث ويمكن تكملت ما لم يتم التطرق اليه في هذه الدراسات السابقة, ومن هذه الدراسات, دراسة الدكتور(سعيد علي غافل) بعنوان (الإطار العام لماهية

واجب التحفظ في الوظيفة العامة) , ودراسة الدكتوراه للطالب (احمد ملوكي) بعنوان (واجب التحفظ في الوظيفة العمومية).

ثالثاً: نطاق الدراسة

سوف نعتمد في كتابة هذا البحث على النطاق التحليلي، والأسلوب المقارن من خلال مقارنة التشريعات العراقية مع المشرع الفرنسي والمصري واللبناني، وقد وقع الاختيار على هذا الدول المقارنة كونها جميعاً تتبع النظام اللاتيني ويسهل الوصول لأفضل وأصوب الاتجاهات التشريعية ومعرفة أحدث الاتجاهات والتطورات التشريعية التي وصلت إليها باقي الدول في مجال العمل السياسي، وكذلك إحاطة موضوع الدراسة بجوانبه العلمية والعملية كافة.

رابعاً: خطة الدراسة

ومن أجل توضيح الموضوع الآنف الذكر جاءت الدراسة مقسمة إلى مبحثين، بحيث نتناول في المبحث الأول تحديد مفهوم واجب التحفظ وبيان خصائصه، ويتضمن مطلبين، الأول لدراسة تعريف واجب التحفظ ، والثاني لدراسة خصائص واجب التحفظ، أما المبحث الثاني لدراسة العوامل المخففة والمشددة من درجة الالتزام بواجب التحفظ، ويتضمن مطلبين، الأول لدراسة العوامل المشددة، والثاني لدراسة العوامل المخففة.

المبحث الأول: تحديد مفهوم واجب التحفظ وبيان خصائصه.

المطلب الأول: تعريف واجب التحفظ.

الفرع الأول: مفهوم واجب التحفظ.

الفرع الثاني: موقف التشريعات من واجب التحفظ.

المطلب الثاني: خصائص واجب التحفظ.

الفرع الأول: التحفظ واجب مستمر.

الفرع الثاني: التحفظ واجب عام ومتغير.

المبحث الثاني : العوامل المخففة والمشددة من درجة الالتزام بواجب التحفظ.

المطلب الأول: العوامل المشددة.

الفرع الأول: أصحاب الوظائف العليا.

الفرع الثاني: القضاة والعسكريون.

المطلب الثاني: العوامل المخففة.

الفرع الأول: الموظف النقابي.

الفرع الثاني: الأستاذ الجامعي.

المبحث الأول

تحديد مفهوم واجب التحفظ وبيان خصائصه

يعد واجب التحفظ من أهم الواجبات الوظيفية التي تفرض على الموظف العام بعدم إتيان أفعال أو أقوال تتنافى وواجبات الوظيفة أو تتعارض مع مصلحة المرفق الذي يعمل فيه.

لذا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول، تعريف واجب التحفظ، والثاني لدراسة خصائص واجب التحفظ.

المطلب الأول

تعريف واجب التحفظ

إن إعطاء تعريف لواجب التحفظ ليس بالأمر السهل، وذلك لأن هذا المفهوم يتغير تبعاً لطبيعة الدولة من جهة وطبيعة الوظيفة العامة من جهة أخرى.

لذا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول مفهوم واجب التحفظ، والثاني لدراسة موقف التشريعات من واجب التحفظ.

الفرع الأول

مفهوم واجب التحفظ

يعد واجب التحفظ من الواجبات الوظيفية الأكثر غموضاً، وذلك لأنه يصعب رسم حدوده القانونية، لكونه يخضع تقديره غالباً إلى الجهة الإدارية، وواجب التحفظ يهدف إلى تهذيب ممارسة الموظف للحرية بالقدر الذي لا يضر بالمرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واطراد، وأيا كان هذا الواجب فإن تقييد ممارسة الموظفين للحرية يكون بهدف التوفيق بين مصلحة الموظف والمرفق في آن واحد، فواجب التحفظ يهدف إلى حماية مصلحة أعلى وهي المصلحة العامة كما إنه في الوقت نفسه لا يعدم تلك الحرية إنما يحد من ممارستها بالقدر الذي يحقق المصلحة العامة ومصلحة الموظف[٣٠٢].

والتحفظ هو واجب سلبي يلتزم الموظف العام بموجبه بقدر كبير من الحرص تجاه تصرفاته بقدر مكانته الوظيفية والظروف المحيطة به، ولا يمثل هنا التزاماً بأداء عمل، بل هو التزام بالامتناع عن إتيان أعمال قد تتنافى وارتباط الموظف بالمرفق الذي يعمل به[٣٠٣].

فقد عرف التحفظ بأنه:" التزام الموظف اثناء تعبيره عن رأيه بأن يوزن كلماته ويضعها في الشكل اللائق بوظيفته"، وعرف كذلك بأنه:" التزام الموظف أثناء ممارسة حرية التعبير بألا يعبر عن رأيه بطريقة تجاوز الحد اللائق أو استعمال ألفاظ مهينة أو تمثل نوع التحقير أو السب أو استعمال ألفاظ

---

[٣٠٢] د. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، (بلا دار نشر، ٢٠٠٣، ص٥١٩).

[٣٠٣] د.طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، ط٢، (القاهرة – مصر: دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٢٦٨).

مهينة تجاه السلطات العامة أو رؤسائه"[٣٠٤]، وعرف ايضاً بأنه:" تعبير الموظف العام عن آرائه بطريقة بعيدة عن التجريح أو التشهير أو التطاول أو التمرد أو المساس بالمرفق العام، أو بالسلطات العامة في الدولة"[٣٠٥]، وعرف ايضاً 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"[٣٠٦].

إن مضمون هذا الواجب يختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي الذي تعتنقه الدولة، ففي الأنظمة الدكتاتورية يطلب من الموظف درجة أكبر من الالتزام بواجب التحفظ، بل يفترض بالموظف أن يجعل أفكاره متطابقة تماماً مع فكرة الحكومة السياسي، وأنه أداة للتعبير عن منهجها السياسي، ولذلك نجد في الدول التي تتبنى نظام الحزب الواحد، أنها تتطلب من الموظفين في الغالب الانتماء إلى هذا الحزب، إذ إن التداخل بين التنظيمين قائم بشكل يجعل من الصعب التمييز بينهما، أما بالنسبة للدول التي تتبنى النظام الديمقراطي فالموظف يتمتع بحرية أكبر في التعبير عن آرائه ومعتقداته، حتى لو كانت معارضة للسياسة الحكومية، طالما أنه قد التزم بواجب التحفظ المفروض عليه[٣٠٧].

وواجب التحفظ ليس جزاؤه العقاب التأديبي وإنّما جزاؤه في الضمير الوظيفي والتزام كل شخص بأداء دوره في خدمة الوطن[٣٠٨]، ويهدف مبدأ التحفظ إلى تحقيق التعاون ما بين الموظف العام والحكومة القائمة أيا كانت ميولها أو انتماؤها السياسي، لكي يتمكن الموظف العام من تنفيذ السياسة التي

---

[٣٠٤] عبدالله جبار رضيو، التنظيم الدستوري والقانوني للقيود الواردة على ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية في العراق، رسالة ماجستير، (البصرة– العراق: جامعة البصرة، كلية القانون، ٢٠١٦ ، ص٥٠-٥١).

[٣٠٥] مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، (القاهرة- مصر: مطبعة عالم الكتب، ١٩٧٤، ص١٧٩).

[٣٠٦] د.صبري جلبي أحمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة بين النظم الوظيفية والشريعة الإسلامية، (القاهرة – مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠١٠، ص٦٩٧-٦٩٨).

[٣٠٧] د.عادل الطبطبائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة العاشرة، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٨٦، ص١٥٦-١٥٧.

[٣٠٨] د.محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دراسة مقارنة، ط١، (القاهرة – مصر: دار الفكر العربي، ١٩٧٣، ص١٣٧).

وضعتها الحكومة دون أنّ يتأثر بولائه السياسي إذا كان ينتمي إلى توجهات تختلف عن توجهات الحكومة القائمة، لأن الموظف العام يؤدي خدمات عامة بأداء عمل عام يجب أن يلتزم بمقتضياته ليظل في خدمة المواطنين جميعاً مهما كانت عقائدهم أو مذاهبهم وتوجهاتهم السياسية[٣٠٩].

والتحفظ مفروض على كل موظف يعمل في مرفق عام وعليه الامتناع عن أبداء آرائه في علاقته مع مرؤوسه، حيث لا يمكن للموظف أنّ يكرس نفسه لدعاية سياسية أو دينية، وعلى رئيس المصلحة أن يسهر على الحفاظ على التحفظ في أداء العمل[٣١٠]، ويجب التنويه بأنَّ الموظفين الصغار الذين يتصف عملهم بطابع روتيني لا علاقة له بالسياسة لا يلتزمون بالمحافظة على مبدأ التحفظ بنفس المستوى المطلوب من كبار الموظفين المدنييّن المقربين من الوزراء، وأما بالنسبة لفئة الموظفين التي تشغل وظائف متوسطة فيسمح لشاغلها بمزاولة نوع من النشاط السياسي طبقاً للظروف الخاصة بكل موظف[٣١١].

وأن عدم اتفاق الفرد مع التوجهات السياسية للحكومة هو أمر من حقه كمواطن، ولكن حقه كموظف تفرض عليه عدم عرض وجهات نظرهِ الخاصة بالسياسة الحكومية داخل أروقة المرفق العام الذي يعمل فيه[٣١٢]، وأن الموظف ملتزم بالتحفظ تجاه الحكومة القائمة وهو ملزم باتباع سياستها وعدم إظهار ما يدل على نقده اللاذع اتجاه هذه السياسة أي أن ولاءهُ للحكومة بغض النظر عن الشكل الذي تتخذه هذه الحكومة أو طريقة الحكم التي تتبناها[٣١٣]، ويجب على الموظف العام عدم تسخير النفوذ الوظيفي في غير محله وكذلك تسييس ملاكات الوظيفة لأهداف أخرى حيث أن كل نشاط غريب عن الوظيفة

---

[٣٠٩] د.عزيزة الشريف، "مبدأ الحياد الوظيفي"، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة (٢٣)، القاهرة – مصر، ١٩٨٢،ص٦٤.

[٣١٠] محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (القاهرة – مصر: جامعة أسيوط، كلية الحقوق، ٢٠٠٤، ص٧٦٦).

[٣١١] د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، ط١، (بيروت – لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص٨١٨– ٨١٩)

[٣١٢] د.عادل الطبطبائي، "واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام"، المرجع السابق، ص١٥١.

[٣١٣] بن التركي جموعي، الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة محمد خضير سبكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٤، ص٩٩).