

التزام الموظف العام بواجب الولاء الوظيفي

م. اريج طالب كاظم

جامعة الفلوجة - كلية القانون

Areej-Laww@uofaiujah.edu.iq

تاريخ الاستلام 2025/3/4 تاريخ القبول 2025/3/13 تاريخ النشر 2025/6/22

الملخص:

الولاء الوظيفي بطبيعة الحال شرط ضروري وهام لممارسة الوظيفة العامة، لان الاخيرة هي خدمة تحتاج الى قيم ومثل وفضائل وهذا لا يكون الا بولاء الموظف الذي يعكس بولائه صدقية وشرعية عمله، لذلك يعد الولاء الوظيفي واجبا من ابرز الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام، الا ان الالتزام به تقل حدته وتزداد حسب نوع الوظيفة ودرجة شاغلها في السلم الاداري فضلا عن انه التزام وظيفي متغير فما يلتزم به الموظف اثناء الوظيفة غير ما يلزم به بعد انتهاء علاقته بالوظيفة، وهو ذو مضمون سلبي لا يشتمل على اداء عمل وان كان ينبثق عنه واجبات تنطوي على سلوك ايجابي، ومؤداه التزام الموظف بتجنب كل ما من شأنه ان يتعارض وواجب الولاء الذي يجب ان يتحلى به الا ان انتهاكه يتجسد بمظاهر مادية ويترتب على الانتهاك المسؤولية التأديبية او المسؤولية التأديبية والجنائية او مجرد استبعاد الموظف من الوظيفة.

الكلمات المفتاحية: الولاء، التزام، واجب، الموظف.

Employee Commitment to Job Loyalty

Instructor: Areej Talib Kadhem

University of Fallujah- College of Law

Abstract:

Job loyalty is undoubtedly a necessary and important condition for the implementation of public office because the last one is a service that needs refers to values, ideals, and virtues that are solely the loyalty of a employee whose loyalty reflects the sincerity and legitimacy of his or her work. Thus, job loyalty is one of the most prominent duties of a public official. However, commitment to it has its limits and increases according to the type of job and the rank of the occupant on the administrative ladder, in addition to the fact that it is an effective job commitment, as what the employee commits to

during work is different from what is required after completing his commitment to the job. It has a negative content and does not include the performance of work, even if duties arise from it that involve positive behavior. It means that the employee is committed to avoiding anything that might conflict with the duty of loyalty that he must possess. However, its violation is embodied in material manifestations and the violation results in disciplinary liability or disciplinary and criminal liability or simply the employee's dismissal from the job.

Keywords: loyalty, commitment, duty, employee.

المقدمة

ان الوظيفة العامة التي عبر عنها المشرع العراقي بانها تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين⁽¹⁾ لا يمكن ادائها على اكمل وجه الا من خلال الالتزام بعدد من الواجبات الوظيفية التي اوردت بعضها التشريعات المنظمة للوظيفة العامة والبعض الآخر منها تعد من المبادئ المستقرة في مجال الوظيفة العامة ولعل من اهمها الولاء الوظيفي والذي يعد بطبيعة الحال شرط ضروري وهام لممارسة الوظيفة العامة وان الخروج عنه يجعل من الموظف في ادائه للوظيفة آلة صماء، في حين ان الولاء هو الذي يبث الروح ويدفع الحماس في عمله ويجعل منه جزء من جماعة متساندة تعمل لتحقيق هدف مشترك، كونه من الالتزامات الاكثر اتصالا بضمير الموظف، كما انه يعد ضمانه لبناء ثقة الافراد بالموظف بوصفه اداة الدولة في تنفيذ سياستها من خلال المرفق العام الذي يعمل فيه والا فان عدم التزام الموظف بالولاء يفقده ثقة الافراد به وبالسلطة العامة .

وتبرز اهمية دراسة الولاء الوظيفي من عدة وجوه اولها انه يتحدد في كنفه واجبات وظيفية اخرى كواجب اداء العمل بأمانه واخلاص وكنمان الاسرار الوظيفية والحفاظ على الاموال العامة، وثانيها شيوع مفاهيم جديدة في نطاق الوظيفة العامة تتعلق بحقوق الانسان وممارسة الحريات العامة، منها التعبير عن الرأي والحق في الانتماء السياسي وممارسة العمل السياسي الامر الذي يتطلب البحث عن قواعد توازن بين حقوق الموظف وبين ما يجب ان يلتزم به من ولاء بأوجهه المختلفة.

وتكمن اشكالية الموضوع في ان المنظومة التشريعية العراقية في مجال الوظيفة العامة تقتصر الى قواعد تتضمن مقومات وحدود الولاء الوظيفي ابتداءً من تطلبه كشرط لتولي الموظف الوظيفة

العامة ومرورا بتقليد الموظف الوظيفة وانتهاءً بإنهاء علاقته بالوظيفة، في الوقت التي تركز فيه الدراسات والابحاث القانونية على الواجبات التي تنشأ في كنفه دون تسليط الضوء عليه الا في نطاق محدود.

وسنتبع في دراستنا المنهج التحليلي للمنظومة التشريعية العراقية في مجال الوظيفة العامة في محاولة لإبراز نطاق هذا الواجب، وبيان مدى التزام الموظف به، ومدى وجوب تطلبه قبل تولي الوظيفة وبعدها، ولإحاطة بالموضوع فإننا سوف نقوم بتقسيم الدراسة على اربعة مباحث، الاول نتناول فيه مضمون واجب الولاء، والمبحث الثاني نخصص لبيان اساس واجب الولاء الوظيفي، والمبحث الثالث نبين فيه خصائص واجب الولاء الوظيفي، والمبحث الرابع والاخير نتناول فيه النشاط المخل بواجب الولاء الوظيفي، وسنختم الدراسة بخاتمة تتضمن اهم ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات .

المبحث الاول

مضمون واجب الولاء الوظيفي

للاحاطة بمضمون واجب الولاء الوظيفي سنتناول اولاً تعريف واجب الولاء الوظيفي ثم بيان طبيعته القانونية وذلك كلا في مطلب مستقل.

المطلب الاول

تعريف واجب الولاء الوظيفي

الولاء لغة: المؤلؤن، يقال هم ولاء فلان: والولي: الصديق والنصير: والتابع المُحب، والموالاة: ضد المعادة، والولي: ضد العدو، ويقال منه تولاه، وقوله عز وجل ((فتكون للشيطان ولياً)) وقال ثعلب: كل من عبد شيئاً من دون الله فقد اتخذه ولياً، وقوله عز وجل ((الله ولي الذين امنوا)) قال ابو اسحاق: الله وليهم في هدايتهم واقامة البرهان لهم لانه يزيدهم بايمانهم هداية⁽²⁾.

والولاء: المُلْكُ، والمولى: المالك والعبد، والاسم الولاء، والمولى: الصاحب والقريب كأبن العم وشبهه، وتولاه: اتخذه ولياً وانه بين الولاء، والولي: القريب والدنو، ووالى بين الامر موالاة، وولاء: تابع، وتوالى الشيء تتابع، والموالاة: المتابعة، وأفعل هذه الاشياء على الولاء متابعة⁽³⁾.

والولاء اصطلاحاً: هو اخلاص الموظف وتقانيه في القيام بمهام وظيفته وتنفيذ سياسة الحكومة بكل اخلاص ووفاء⁽⁴⁾، وكما يرى البعض ان الولاء يشبه العبادات يجب ان يقوم على الاقتناع ويمكن تتميته ولكن لا يمكن ان يؤمر به، والولاء بهذا المعنى يفرض على الموظف ان يتجنب كل تصرف او مسلك يعبر عن الروح العدائية تجاه هيئات الدولة، كما يقتضي تنازل الموظف عن بعض حقوقه السياسية اذا كانت ممارستها تتعارض مع الالتزام بالولاء المطلوب، وهو واجب يفرض على جميع الموظفين في الدولة ولكن بدرجات متفاوتة، والولاء له اوجه متعدد هي⁽⁵⁾:

اولاً: الولاء للامة، وهو ان يدين من ينتمي الى امة بالولاء لها، والمقصود بالامة جماعة من الناس تربطهم روابط مشتركة كاللغة او الدين بغض النظر عن الحدود الجغرافية التي تفصل الدول عن بعضها البعض، وكان الفقه الوضعي عندما تحدثوا عن الولاء شملوا بهذا المفهوم الولاء للوطن، والذي يتحدد نطاقه بالبقعة من الارض محددة المعالم تقل اشخاص من اجناس شتى يحملون مسماها مثل الدول الموجودة الآن⁽⁶⁾، وحيث ان واجب الولاء للامة مرتبط بفكرة الدفاع عن الوطن وسلامة اراضيه، فانه واجب يفرض على كل رعايا الدولة مواطنين عاديين او موظفين، ولكن من يحمل صفة موظف يفترض فيه ان يكون اكثر ولاءً من غيره من المنتمين الى الامة، لان الموظف يشارك في ادارة دفة الامور من خلال تسيير مرافقها العامة، ومخالفة واجب الولاء تستوجب فرض الجزاء الجنائي بالنسبة للمواطن العادي وفرض الجزاء التأديبي الى جانب الجزاء الجنائي بالنسبة للموظف العام .

ثانياً: الولاء لنظام الحكم، ويقصد بنظام الحكم كيفية إعمال السلطة العامة وممارستها في جماعة سياسية معينة، وانظمة الحكم في الوقت الحاضر تأخذ تقسيمات متعددة وذلك بحسب الزاوية التي ينظر من خلالها، فهناك انظمة من حيث الخضوع للقانون ومن حيث الخضوع للرئيس الاعلى او من حيث مصدر السيادة⁽⁷⁾، والولاء لنظام الحكم يعده البعض جزء لا يتجزأ من الولاء للامة او للوطن، ولذلك فهو واجب يجب ان يلتزم به المواطنون عامة والموظفون خاصة⁽⁸⁾، في حين ان هناك من يرى ان الولاء لنظام الحكم غير الولاء للامة فالأخير كما بينا واجب مفروض على الجميع موظفاً كان ام مواطناً عادياً في حين ان الاول لا يثير مشكلة الا في الدول التي لا يسمح فيها للمواطنين بانتقاد النظام ففي هذه الحالة يصبح الولاء واجب على المواطن وعلى الموظف من باب اولى، اما

في الدول التي يسمح فيها للمواطنين بانتقاد النظام والتحرك بالطرق الدستورية للتعبير عن الرأي، فيكون من حق المواطنين والموظف الانتقاد بالطرق القانونية، ولكن بالنسبة للموظف بحكم صلته بالدولة فتمتعته بالحقوق والحريات العامة مقيدة بقيود تفرضها العلاقة بينه وبين الدولة، والموائمة بين الحرية والقيود في هذا النطاق يترجم بواجب التحفظ الذي يجب ان يتحلى به الموظف العام عندما يعبر عن رأيه وفي سلوكه الذي يجب يعبر ايضا عن ولائه تجاه هيئات الدولة⁽⁹⁾.

ثالثا: الولاء لسياسة الحكومة، ويعنى بسياسة الحكومة السياسة التي تتبعها هيئات الدولة في ادارة دفة الحكم، ويتم تنفيذ هذه السياسة من قبل الموظفين كل في مجال تخصصه⁽¹⁰⁾، ويتوقف مدى التزام الموظف بالولاء لسياسة الحكومة على ما اذا كانت الدولة تأخذ بنظام الحزب الواحد او بتعدد الاحزاب، ففي ظل الحزب السياسي الواحد يلتزم الموظفون سياسيا بنفس الاتجاهات السياسية للحزب لان الحكومة تشترط في الموظفين الايمان الكامل بالفلسفة الاجتماعية التي تعتقها الدولة، وبالتالي فان واجب الموظفين يتحدد في هذه الحالة بالولاء التام لسياسة الحكومة والا تعرض للفصل، وفي ظل نظام تعدد الاحزاب فلا يشترط في الموظفين ولاء مسبقا لفكر سياسي معين الا بصورة استثنائية كرفض تعيين من يعتنق فكرا سياسيا معيناً كالفاشية، لان الاحزاب في هذه الدول لا تعتبر سلطان حكم بل هي مجرد تنظيمات شعبية تتقدم للناخبين ببرامج محددة والشعب هو الذي يفاضل بينها، ولذلك فان الموظف غير ملزم بالطاعة السياسية نحو الحكومة، ولكنه من ناحية اخرى يجب ان لا يتخذ موقف عدائي لها، لان احترام سياسة الحكومة يعتبر عنصرا اصيلا من عناصر الولاء لا يجوز التغاضي عنه، وهو ما يعني ان على الموظف ان يتخذ موقف الحياد السياسي والذي يعني التزام الموظف بالحياد بين الافراد وان يؤدي واجبات وظيفته بإخلاص وامانة بغض النظر عن عقيدته الشخصية⁽¹¹⁾، ولكن التزام الموظف بالحياد السياسي يختلف باختلاف الدرجة والطبيعة الوظيفية، فالحياد يفرض على بعض الفئات الوظيفية الابتعاد تماما عن السياسة كمنع العسكريين من الانضمام الى الاحزاب السياسية، ولكن في الوظائف الاخرى لا يتعارض مع الحياد السياسي السماح للموظف في الانضمام الى الاحزاب واعتناق المذاهب السياسية اذا ما التزم بواجب التحفظ عند ممارسة لهذا الحق، وقد يستثنى من الحياد السياسي من جانب آخر بعض الوظائف الخاصة التي يطلق على شاغليها اصحاب الوظائف العليا، اذ ان هذه الطائفة تشترك في رسم السياسة التنفيذية ويشرفون

مباشرة على تنفيذها فهم يعدون عامل الارتباط وهمزة الوصل بين الهيئات السياسية والادارية، لذلك تختارهم الحكومة ممن يؤمنون بساستها ويدينون بالولاء التام لها، وبالتالي فانه من غير المنطقي ان يعين في هذه الوظائف من عرف عنه معارضته لسياسة الحكومة، لان ذلك يعني تعيين من يضع العراقيل امامها لا من يهيئ السبيل لإنجاحها⁽¹²⁾.

رابعاً: **الولاء للإدارة**، ويعني التزام الموظف بالإخلاص والانتماء للمرفق الذي يعمل فيه، ذلك ان طبيعة الوظيفة العامة وحقيقة الاهداف التي تسعى المرافق العامة لتحقيقها تتطلب التزام الموظف العام بهذا النوع من الولاء والذي يمكن ان يتجسد بعدم الاضرار بحسن سير المرفق ويتفرع عن هذا الالتزام جملة من الواجبات تقع على عاتق الموظف من اهمها، اداء اعماله بأمانة واخلاص والمحافظة على اسرار العمل والمحافظة على الاموال العامة والحرص والحيطه في التعبير عن الراي من خلال تجنب ما يسئ الى المرفق العام سواء اثناء العمل او خارج اوقات العمل⁽¹³⁾.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لواجب الولاء

يعتبر واجب الولاء من ابرز الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام، وهو ذو مضمون سلبي لا يشتمل على اداء عمل الا انه من جانب آخر تتبثق عنه واجبات تنطوي على سلوك ايجابي، ومؤداه التزام الموظف بتجنب كل ما من شأنه ان يتعارض وواجب الولاء الذي يجب ان يتحلى به الموظف العام، لذلك فهو يعد من اكثر الواجبات غموضاً كونه واجب يصعب رسم حدوده القانونية ويخضع في اغلب الاحيان تقدير انتقائه لجهة الادارة.

هذا وان واجب الولاء يجب ان لا يختلط بواجب آخر مجاور له وهو واجب الطاعة، فالأخير واجب وظيفي مستقل نصت عليه القوانين الوظيفية ومنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل في المادة الثالثة⁽¹⁴⁾، ومضمونه خضوع الموظف لأوامر الرئيس⁽¹⁵⁾، فواجب الطاعة يقوم على العلاقة بين الرئيس والمرؤوس وهي علاقة الخضوع والتبعية، فالرئيس الذي يقوم بإدارة الاعمال له سلطة الامر والنهي والمرؤوس الذي يصدر بما يؤمر به من تعليمات واوامر من الرئيس⁽¹⁶⁾، اما واجب الولاء فلا يقوم على العلاقة بين الرئيس والمرؤوس وانما على العلاقة بين الموظف والشخصية المعنوية التي ينتمي اليها.

هذا ومن جانب آخر للدولة على الموظف واجبات ناجمة عن فكرة الوظيفة العامة والعلاقة بين الموظف والسلطة العامة، ومنها واجب التحفظ او الحياد الوظيفي والذي يعد من اهم القيود المفروضة على ممارسة الموظف العام لحقوقه وحرياته السياسية وخاصة حرية الراي السياسي⁽¹⁷⁾، ومضمونه التزام الموظف بالحيلة والحذر وهو يعبر عن آرائه وافكاره السياسية سواء كان ذلك داخل المرفق العام ام خارجه، وذلك من خلال اتصاف الموظف العام بالحصافة في اقواله وحسن النية في افعاله والاعتدال في سلوكه على وجه العموم⁽¹⁸⁾، وذلك لان الموظف بحكم قبوله دخول الوظيفة العامة عليه ايضا القبول بالخضوع للقيود والالتزامات التي يفرضها مركزه القانوني ومن بين هذه القيود تقييد حقه في التعبير عن آرائه وافكاره ومشاعره، فاذا كان من حقه كفرد عادي وفي حدود القانون التعبير عن آرائه التي يؤمن بها وله حق ابداء رايه بكل الوسائل التي يسمح بها القانون، فان صفته كموظف تقرض عليه الامتناع عن كل ما من شأنه الاساءة الى المرفق الذي يعمل هو فيه من خلال الادلاء برأي فيه تجريح او تشهير او تطاول او تمرد او مساس بالمرفق او السلطات العامة في الدولة او كشف ما تحت يديه من اسرار علنا⁽¹⁹⁾، ولكن مع ملاحظة ان الاخلال بواجب التحفظ قد يكون اخلايا بواجب الطاعة اذا كانت الاساءة الصادرة من الموظف موجهة الى الرؤساء، اما اذا كان الاخلال لا يمس اشخاص الرؤساء وانما يخص المرفق ذاته بوجهها عام فذلك يعتبر اخلايا برابطة الولاء للمرفق العام او بالطاعة الوطنية او القومية⁽²⁰⁾، ومن الواجبات المنبثقة ايضا - كما بينا سابقا - من واجب الولاء كتمان الاسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم عمله، والاخلاص في اداء العمل، والمحافظة على اموال الدولة، فهي كلها واجبات نصت عليها القوانين الوظيفية كلا على حدا وفرض المشرع على الاخلال بها الجزاءات التأديبية واحيانا اخرى الجنائية وهي في الحقيقة كلها منبثقة من فكرة التزام الموظف بالولاء تجاه المرفق العام⁽²¹⁾.

المبحث الثاني

الاساس القانوني لواجب الولاء الوظيفي

لم تتضمن النصوص القانونية فرض التزام صريح على الموظف بواجب الولاء الوظيفي سوى النصوص المتناثرة التي وردت في قوانين متفرقة يستتج منها واجب الولاء الوظيفي، وبسبب ذلك كان لابد من بيان الموقف الفقهي لهذا الاساس وبناء على ذلك سنقسم المبحث على مطلبين، الاول

نستعرض فيه اساس واجب الولاء في النصوص القانونية، والمطلب الثاني نخصه لأساس واجب الولاء من وجهة نظر الفقه.

المطلب الاول

اساس واجب الولاء في النصوص القانونية

وردت في قوانين مختلفة نصوص متعلقة بشؤون الموظفين يستتج منها استلزام شرط تحقق الولاء لمن يكلف مسؤولية اداء الخدمة العامة، علما ان هذه النصوص كما سنرى تغطي جانب من جوانب الولاء دونما يمكن ان تكون اساسا عاما لما يجب ان يلتزم به الموظف من ولاء بالصورة التي بينهاها، ومن هذه النصوص على سبيل المثال ما تضمنه المشرع العراقي في دستور 2005 في المواد (68، 77) من اشتراط في من يتولى منصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ان يكون من ابوين عراقيين، ونفس الشرط تضمنه المشرع في قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 في المادة (36) بالنسبة لمن يعين قاضيا، وما ذلك كله الا لتعزيز مبدأ الولاء الوظيفي، كما كان يشترط المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل في المادة (7) ان يكون من يعين لأول مرة في الوظيفة العامة عراقيا او متجنسا مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات⁽²²⁾، اذ نجد انه على الرغم من سماح المشرع من تولي المتجنس الوظائف الحكومية الا ان اشترط مرور مدة خمس سنوات على التجنس وما اشترط ذلك الا لغرض تحقق شرط الولاء، لان المشرع رأى ان مدة الاقل من خمس سنوات غير كافية لتحقيق الولاء هذا من جانب، ومن جانب آخر نجد ان المشرع العراقي استلزم في نصوص اخرى لتحقيق شرط الولاء التزام الموظف بالحياد الوظيفي ومن ذلك نص المادة (9/ ج) من الدستور النافذ التي حظرت على افراد القوات المسلحة الترشيح في الانتخابات لأشغال مراكز سياسية او القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، كما نص المشرع على مبدأ الحياد الوظيفي بصور صريحة في البند (خامسا) من المادة (4) من قانون الاحزاب رقم 36 لسنة 2015 التي ألزمت الحزب او التنظيم السياسي واعضاؤه بالمحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة وعدم استغلالها لتحقيق مكاسب للحزب او التنظيم، كما ابعد المشرع في المادة (27) من نفس القانون الوظيفة العامة من نشاط الاحزاب والتنظيمات السياسية، وفرض المشرع في المادة (51) من نفس القانون عقوبة على كل من ينتمي الى الحزب او التنظيم السياسي موظفا كان

او غير موظف مارس أنشطة حزبية او سياسية او اي فعل من شأنه ان يخل بمبدأ الحياد داخل مؤسسات الدولة ومرافقها العامة، وفضلا عن ذلك فان تعليمات لائحة السلوك الوظيفي (مدونة السلوك) الصادرة من هيئة النزاهة بناءً على الصلاحيات المقررة لها بموجب الامر (55) لسنة 2002 ألزمت الموظف بموجب البند (ج) بالحيادية السياسية، فضلا عن ذلك فان من النصوص التي تعد اساس للولاء الوظيفي ما استلزمه المشرع العراقي في تولي بعض الوظائف العامة من اداء القسم لتولي مهام الوظيفة ومن ذلك المواد (50، 71، 79) من الدستور، والمادة (37) من قانون التنظيم القضائي التي تستلزم اداء اعضاء مجلس النواب ورئيس الجمهورية ورئيس واعضاء مجلس الوزراء والقضاة اليمين القانونية قبل تولي المهام .

المطلب الثاني

الاساس القانوني لواجب الولاء من منظور فقهي

طرح الفقه عدة معايير لأساس التزام الموظف بواجب الحياد والتحفظ الوظيفي، وحيث ان هذا الواجب كما بينا يعد من الواجبات المنبثقة عن التزام الموظف بالولاء الوظيفي، فان ما طرح بهذا الخصوص يمكن ان يكون اساس ايضا للولاء الوظيفي، وتتمثل هذه المعايير بالآتي:

اولا: معيار تبادل المصالح، ومضمون هذا المعيار ان الموظف يمارس الحقوق والحريات التي كفلها الدستور كمواطن ولكن بسبب صفته الوظيفية يجب ان تكون ممارسته لهذه الحقوق في نطاق اضيق من الذي يتمتع به المواطن العادي، ويرجع السبب في ذلك الى اختلاف العلاقة التي تربط الدولة بالموظفين وتلك التي تربطها بالمواطنين، ففي ظل العلاقة بين الدولة والموظف هناك منافع ومصالح متبادلة بين الطرفين، حيث ان الموظف يستفيد من الوظيفة التي توفرها الدولة له بمقابل الالتزامات التي يفرضها نظام الوظيفة العامة عليه، وهذه الالتزامات لا يتحدد نطاقها داخل المرفق العام فقط، وانما تشمل سلوك الموظف خارج المرفق، اذ يتطلب منه الامتناع عن كل ما من شأنه اثاره العداوة والاستتكار او تلوين شرف الوظيفة والموظف، ذلك لان سلوك الموظف غير قابل للتجزئة داخل المرفق او خارجه، واذا اردنا الاستناد على هذا المعيار كأساس لواجب الولاء نجد انه معيار غير سليم، لان الولاء قد يتطلب قبل التحاق الشخص بالوظيفة عندما يتطلب كشرط لتولي الوظيفة العامة، وبالتالي لا يمكن تصور فكرة تبادل المصالح في هذه الحالة، فضلا عن ذلك فان اهم ما يلاحظ على

هذا المعيار ايضا انه بني على اساس العلاقة التعاقدية التي كانت تحكم الموظف بالإدارة، اذ كان العقد يمثل وسيلة استفاة الموظف المادية من الدولة في مقابل الالتزامات التي يفرضها عليه النظام الوظيفي، ولكن الفكرة التعاقدية لم تعد قائمة اليوم اذ حلت محلها فكرة المركز التنظيمي مما ادى الى اختفاء فكرة تبادل المنافع التي أسس عليها الواجب⁽²³⁾.

ثانيا: معيار مصلحة المرفق العام، ويقوم هذا المعيار على فكرة المرفق العام ومؤداه ان سلوك الموظف يجب ان لا يجعل وظيفة المرفق العام محل اتهام وانتقاد، فخضوع الموظفين للهيئات العليا في الدولة يجب ان ينظر اليه كوسيلة لتأمين حسن سير المرفق العام بأداء وظيفته بانتظام واضطراد، ولكن هذا الخضوع ينبغي ان يقتصر على الحدود التي يكون بها ضروريا لتحقيق حسن ادارة المرفق العام لوظيفته، وذلك لان الوظيفة العامة لا تتطلب بحد ذاتها تقييد حرية الموظفين بإبداء آرائهم والتعبير عنها، وانما كل ما تتطلبه الوظيفة من شاغلها ان يتأكد من عدم تعارض الآراء التي يعلنها مع مبدأ سير المرفق العام في اداء وظائفه ومع احترام مبدأ المساواة من الخدمات التي يقدمها المرفق العام، وبناء على ذلك فان جوهر المعيار هو تحقيق التوافق بين تبعية الموظف تجاه السلطة السياسية وبين ما يمتلكه الموظف من حريات اساسية ينبغي ان يتمسك بها، فالمرافق توجد في الواقع لإشباع الحاجات العامة ولتحقيق المصالح العامة لا مصالح السلطة السياسية التي قامت بأشائها، ويترتب على ذلك ان وجود الموظفين في المرافق العامة ليس لتحقيق اهداف السلطة السياسية وانما لإشباع حاجات المستفيدين من هذا المرفق وهذا يتطلب منهم الالتزام بواجب الحياد تجاههم، فحياد المرافق العامة الذي يتضمن حياد الموظفين هو الاساس لواجب التحفظ والاعتدال في التعبير عن الرأي، ونرى انه هذا المعيار كسابقة لا يمكن ايضا ان يكون اساسا للالتزام الموظف بالولاء بكل جوانبه، فضلا عن ان هذا المعيار يحد من حرية الموظف في التعبير عن آرائه في الحدود التي تعرض اداء المرفق العام لوظائفه للخطر فقط اما خارج هذا النطاق فان الموظف يستعيد حريته كاملة⁽²⁴⁾.

ثالثا: معيار المشاركة في السلطة العامة، وفحوى المعيار ان سلوك الموظف وحيثه في التعبير عن آرائه مقيدة بقدر مشاركته في ممارسة السلطة العامة، فمباشرة الموظف السلطة العامة تتطلب منه ان يحد من حيثه في التعبير عن آرائه وان ينتهج سلوكا يتناسب ومشاركته في السلطة العامة،

وقد يصل الامر الى درجة تقييد حرية الموظف لدرجة كبيرة بالنسبة لطائفة الموظفين القياديين الذي يفترض تطابق فكرهم السياسي مع سياسة الحكومة، وهذا المعيار على الرغم من كونه يختلط مع معيار مصلحة المرفق العام وانه ايضا منتقدا كأساس لواجب التحفظ⁽²⁵⁾، الا انه من جانبنا نرى هو الاقرب لتفسير الاساس القانوني لالتزام الموظف بالولاء الوظيفي حتى بالنسبة لمن لم يتولى الوظيفة بعد عندما يشترط فيه لكي يتولى وظيفته تحقق شروط تتعلق بالولاء الوظيفي، وذلك لأنه معيار عام يستند على اسس منطقية يمكن ان تغطي جميع جوانب الولاء الوظيفي .

المبحث الثالث

الخصائص العامة لواجب الولاء الوظيفي

يتميز واجب الولاء الوظيفي بخائص عامة، فهو واجب عام يلتزم به جميع الموظفين باختلاف فئاتهم وشرائحهم، كما انه واجب مستمر يلزم به الموظف طوال خدمته الوظيفية وقبل الالتحاق بالوظيفة وحتى بعد انقطاع صلته بالوظيفة في حالات معينة، واخيرا يتصف بانه واجب متغير غير ثابت يختلف باختلاف الموظفين وذلك حسب موقعهم الوظيفي في السلم الاداري وطبيعة الوظيفة التي يمارسونها، وبناء على ذلك سنبين هذا الخصائص على النحو الآتي:

اولا: الولاء الوظيفي واجب عام، يتصف الولاء الوظيفي بمداه العام، بمعنى ان الالتزام به يثبت على كافة الموظفين وبغض النظر عن النظام الخاضعين له سواء كانوا خاضعين لقوانين الخدمة المدنية ام قوانين خاصة، وأيا كان موقعهم من السلم الاداري سواء كانوا في مركز قيادي ام اقتصر دورهم على اداء وظيفة ثانوية، وبغض النظر عن طبيعة العلاقة التي تربطهم بالدولة اي سواء كانوا في مركز تنظيمي او كانوا في مركز تعاقدى معها⁽²⁶⁾.

ثانيا: الولاء الوظيفي واجب مستمر، يتميز الولاء الوظيفي باستمرارية اتصاف الموظف به، اي بمعنى انه فضلا عن التزام الموظف به اثناء توليه الوظيفة قد يكون ايضا واجب يجب الاتصاف به قبل الدخول في الوظيفة العامة وبعد انتهاء العلاقة الوظيفية وعلى النحو الآتي:

1. **الالتزام بالولاء قبل الالتحاق بالوظيفة العامة**، على الرغم من ان المبدأ العام والرئيسي الذي

يحكم الالتحاق بالوظيفة هو المساواة بالتوظيف والذي يقضي بانه لا يجوز التمييز بين

المواطنين في اشغال الوظائف العامة بسبب الاصل الاجتماعي او القومي او الحزبي⁽²⁷⁾،

الا ان انظمة الخدمة المدنية والنصوص المتفرقة في قوانين اخرى تشترط في المرشحين لتولي الوظائف العامة توافر بعض الشروط وربما تختلف هذه الشروط حسب الوظيفة العامة واهميتها⁽²⁸⁾، وما يعيننا هنا الولاء وفيما اذا كان يشترط تحققه قبل تولي الوظيفة العامة، وفي هذا الصدد بينا انه بما ان الموظف العام غير ملزم بالولاء للحكومة او النظام السياسي سوى ما يتطلب ان يلتزم به الموظف من تحفظ، الا انه ملزم في كل الاحوال بالولاء التام للامة او الدولة او ما يسمى بالولاء القومي، لذلك يفترض ان يتحقق هنا الولاء فيمن يرشح لتولي الوظيفة العامة، اذ من غير المنطق تعيين من ثبت عدم ولائه للدولة بالوظيفة العامة في الوقت الذي يصبح فيه اداة بيد الدولة لتسيير المرفق العام لتحقيق المصلحة العامة وهو لا يدين لها بالولاء، وعلى الرغم من ان المشرع العراقي لم ينص بصورة صريحة على تحقق شرط الولاء فيمن يتولى الوظيفة العامة الا انه نص على ذلك بالنسبة لمن يتولى منصب رئاسة الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، حيث تطلب في المادة (68/ ثالثا) من الدستور فيمن يتولى رئاسة الجمهورية ان يكون ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والاسنقامة والعدالة والاخلاص للوطن، وهي الشروط نفسها التي يجب تحققها فيمن يتولى رئاسة الوزراء حسب ما اشارة اليه المادة (77/ اولا) من الدستور، ونرى ان عدم نص المشرع على شرط الولاء بالنسبة لبقية الفئات الوظيفية هي ان الولاء حالة نفسية كامنه في النفس لا يمكن التثبت منها، الا ان عدم تحقق الولاء يمكن ان يتجسد بمظاهر مادية كارتكاب الشخص لجريمة ماسة بأمن الدولة الخارجي، ولكن من تتبع القوانين المنظمة للخدمة المدنية نجد انه لا يمكن استبعاد من ارتكب جريمة تتم عن عدم ولائه الا من خلال ما اشترطته تلك القوانين في المتقدم لأشغال الوظيفة بان يكون غير محكوم عليه بعقوبة جنائية او جريمة مخلة بالشرف والأمانة، وهذا ما كان يأخذ به المشرع العراقي في الفقرة (4) المادة (7) من قانون الخدمة المدنية التي كانت تشترط فيمن يتولى الوظيفة ان يكون (غير محكوم عليه بجناية سياسية او جنحة تمس الشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير والاحتيال)، ولأثبات عدم محكومية الشخص جرى العمل على مطالبة المتقدم بإبراز شهادة عدم المحكومية، غير ان هذا النص تم الغاؤه بعد صدور قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم

(1730) في (1979/12/11) وتم الاكتفاء بتقديم اقرار من قبل الشخص يتضمن عدم الحكم عليه بعقوبة جنائية⁽²⁹⁾، الا ان هذا الشرط لا زال ساريا فيمن يتولى بعض الوظائف المهمة كأعضاء مجلس المحافظات ومجلس النواب والمحافظين والوزراء⁽³⁰⁾، فضلا عن ذلك فان من المظاهر المادية التي تتم عن عدم تحقق الولاء هو عدم تمتع الشخص بجنسية الدولة التي يريد التوظيف فيها، فالجنسية رابطة قانونية و سياسية بين الفرد والدولة، وهي ايضا رابطة اجتماعية وروحانية تتضمن ولاء الفرد للدولة التي يحمل جنسيتها، لذلك تشترط غالبية الدول ان يكون طالب الوظيفة مواطنا يحمل جنسيتها، وكان المشرع العراقي - كما بينا - في قانون الخدمة المدنية يشترط للمتجنس حد ادنى من المدة وهي (5) سنوات للقبول في الوظيفة وذلك لضمان الولاء الا ان هذا القيد رفع فيما بعد بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (536) في (1974/5/15)، ولكن شرط الجنسية الأصلية يعد من متطلبات تولى بعض المناصب المهمة والحساسة ومن ذلك مناصبي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء⁽³¹⁾.

ولكن المشرع العراقي وتأكيدا لأهمية الولاء بالنسبة لبعض الوظائف القيادية قيد في المادة (18/ ثانيا) من الدستور والمادة (9/ رابعا) من قانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006 حق متعدد الجنسية في تولي المنصب السيادي⁽³²⁾، وما ذلك الا كما يرى البعض من ان اكتساب جنسية جديدة لدولة ما يقتضي قانونا اداء يمين الولاء لتلك الدولة وان هذا اليمين يتضمن التنصل من اي ولاءات وطنية سابقة وبشكل مطلق وغير مقيد وهو ما يتعارض مع التزام من يتولى المنصب السيادي بالولاء تجاه دولته⁽³³⁾.

2. التزام الموظف بالولاء الوظيفي اثناء توليه الوظيفة، يتمثل التزام الموظف بواجب الولاء اثناء توليه الوظيفة بجملة من الالتزامات وهي الاعتدال في التعبير عن آرائه وافكاره، فعلى الرغم ان من حق الموظف ان يعبر عن اراءه في الامور العامة والخاصة بمختلف وسائل التعبير قولاً وكتابة وان يستعمل وسائل الاعلام المقررة، ولكن عليه وهو يمارس هذا الحق الابتعاد عن كل ما يسيء الى العاملين معه او الادارة، كما عليه ان لا يكشف المعلومات التي تصل اليه بحكم عمله حتى وان لم تكن من قبل الاسرار ومن باب اولى كتمان الاسرار

التي يقف عليها بحكم وظيفته، كما عليه الاخلاص في اداء العمل وما يتفرع عليه من وجوب التعامل مع الزملاء في العمل وحسن معاملة الجمهور، والمحافظة على الاموال العامة الموضوعة تحت يده، وبعض من هذه الالتزامات تفرض على الموظف داخل المرفق وخارجه كما يلزم الموظف بها طالما ان علاقته بالوظيفة باقية حتى لو كان منقطعا عن ممارسة مهامه الوظيفية بصفة مؤقتة لأي سبب من الاسباب كأن يكون موقفا عن العمل او في اجازة⁽³⁴⁾، فضلا عن ذلك فإنه ما يتطلبه القانون من شروط لتولي الوظائف العامة والتي تتعلق بالولاء الوظيفي يفترض ان تكون قائمة اثناء تولي الموظف لوظيفته والا ترتب على انتقائها ربما انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة، كما يترتب على الاخلال بواجب الولاء اثناء الوظيفة العقاب التأديبي او الجنائي .

3. التزام الموظف بالولاء الوظيفي بعد انتهاء علاقته الوظيفية، على الرغم من ان اغلب الواجبات التي يلزم بها الموظف ينتهي نطاقها الزمني عند انتهاء علاقته الوظيفية، الا ان من الواجبات التي يفرضها الولاء الوظيفي وتبقى قائمة حتى بعد انتهاء علاقته الوظيفية هو الالتزام بالمحافظة على اسرار العمل التي اطلع عليها الموظف بحكم وظيفته، اذ يجب على الموظف الذي اطلع بحكم وظيفته على الاسرار المتعلقة بالعمل كتمانها حتى بعد انتهاء علاقته بالوظيفة، وذلك لما لهذه الاسرار من اهمية بالنسبة لصاحبها سواء كانت الادارة ام الافراد، ولذلك نجد ان المشرع الجنائي وفر حماية لهذه الاسرار في حال عدم الالتزام بكتمانها⁽³⁵⁾.

ثالثا: الولاء الوظيفي واجب متغير، على الرغم من الالتزام بالولاء الوظيفي واجب عام يفرض على كل فئات الموظفين - كما بينا - الا ان الالتزام به متغير يختلف من موظف الى آخر بحسب اعتبارات معينة منها تؤدي الى التشديد في الالتزام به ومنها على النقيض تؤدي الى التخفيف من درجة الالتزام به، وهذا ما سوف نتناوله وعلى النحو الاتي:-

1. الاعتبارات المؤدية الى تشديد واجب الولاء الوظيفي، من الاعتبارات التي تتطلب من الموظف تجنب السلوك المتناقض مع واجب الولاء الوظيفي بدرجة اشد عمقا من غيره من

فئات الموظفين الذين لا تتوافر لديهم هذه الاعتبارات هي ما يتعلق بالموقع الوظيفي الذي يحتله الموظف بالتسلسل الاداري، وطبيعة الوظيفة ومكان ممارسة الوظيفة.

فبالنسبة لاعتبارات الموقع الوظيفي، فكلما ارتقى الموظف في التسلسل الاداري زادت درجة التزام الموظف بواجب الولاء وان كان من الصعب ان يتم تحديد درجة الالتزام على اساس هذا الاعتبار، الا انه يمكن القول ان واجب الولاء بالنسبة للموظفين القيايين الذين يشاركون في تخطيط السياسة الحكومية او على الاقل يكونون بالقرب من مراكز صنع القرار السياسي يكون اكبر من اولئك الذين يشغلون مستويات متواضعة في السلم الاداري⁽³⁶⁾، فشاغلي مجموعة الوظائف القيادية لا يقبل منهم انتقاد سياسة الحكومة بل يتطلب منهم الولاء التام لها لانهم هم من ساهموا في وضعها ويقع على عاتقهم عبء تنفيذها، كما انه في الغالب تكون عملية اختيارهم لأسباب سياسية يراعى فيها الى حد كبير جانب الولاء، لذلك يكون من حق الحكومة عليهم عدم انتقاد سياستها بشكل يسبب لها حرجا⁽³⁷⁾، هذا وان جهة الادارة تملك سلطة تقديرية لتحريك المسؤولية التأديبية تجاه اخلال متولي الوظائف القيادية بهذا الالتزام، فهي تستطيع لاعتبارات الملائمة سياسيا ان تأخذ بنظر الاعتبار المركز الوظيفي الكبير الذي يشغله الموظف في الدولة وتتغاضى عن توقيع الجزاء الوظيفي عليه.

اما بالنسبة لاعتبارات طبيعة الوظيفة فهي ترجع الى الوضع الخاص لبعض الوظائف التي تفرض قيود خاصة على من يتولاها بينما لا يخضع لنفس الدرجة من الالتزام بقية الموظفين العموميين، ومن هذه الوظائف الوظيفة العسكرية حيث ان طبيعتها غير قابلة للمناقشة وانها تقوم على مبدأ اساسي وهو نفذ ثم ناقش، ولذلك تكون الطاعة والولاء للمؤسسة والدولة الاساس في هذه الوظائف، لذلك قد رأينا المشرع الدستوري العراقي حظر على افراد القوات العسكرية الترشيح في الانتخابات وممارسة الدعاية الانتخابية ونص على واجبها في الدفاع عن الوطن وان لا تكون اداة لقمع الشعب العراقي ولا التدخل في الشؤون السياسية وان لا يكون لها دور في تداول السلطة⁽³⁸⁾.

اما الاعتبارات المتعلقة بمكان ممارسة الوظيفة فتتمثل بأن ممارسة الوظيفة خارج البلاد تفرض درجة اعلى من الالتزام بواجب الولاء للدولة ممن يمارس وظيفته داخل البلاد، وما

ذلك الا لان الموظفين العاملين في الخارج يعتبرون ممثلين لدولتهم في الدولة الاجنبية ولذلك يتطلب منهم الولاء الكامل لسياسة الحكومة وان اي انتقاد يصدر منهم تجاه الحكومة يمكن ان يعتبر إخلالا بهذا الواجب⁽³⁹⁾.

2. **الاعتبارات المخففة من درجة الولاء الوظيفي**، ان الولاء للامة وللدولة مفروض على جميع افراد المجتمع الموظفين وغير الموظفين الا ان الولاء الوظيفي للحكومة او الادارة يتأثر بالنسبة للموظفين لاعتبارات متعددة، منها كما بينا مشددة للالتزام ومنها تؤدي ان تحققت الى التخفيف من درجة الالتزام بالولاء الوظيفي، ولكن من جانب اخر هذا لا يعني بطبيعة الحال اعفاء الموظف من واجباته الوظيفية التي يستلزمها الولاء وانما كل ما في الامر انه ينظر الى تصرفات الموظف التي تتوافر فيها هذه الاعتبارات بعين السماح في حين يعاقب غيره من الموظفين الذين تصدر منهم مثل هذه التصرفات ولكن لا تتوافر بحقهم هذه الاعتبارات، ومن اهم هذه الاعتبارات طبيعة المهام الموكلة الى الموظف والمتمثلة بممارسة الموظف مهام نقابية والاستاذ الجامعي، فالموظف الذي يمارس مهام نقابية طبيعة عمله تتطلب منه الدفاع عن المصالح المشتركة لأعضاء النقابة وربما تحتم عليه في كثير من الاحيان ان يواجه السلطات السياسية وان يفاوضها في احيان اخرى لتحقيق مستوى افضل من المميزات الوظيفية لأعضاء النقابة، وهذا بطبيعة الحال قد يستلزم قدرا من الصراحة والوضوح لإظهار عيب النظام الذي لا يأتي متفقا مع الادارة غالبا، الامر الذي يستلزم التخفيف من حدة الواجبات المفروضة على الموظف التي يتطلبها الولاء الوظيفي والتي من اهمها واجب التحفظ في ابداء الرأي انطلاق من حرية الموظف النقابي عند التعبير عن آرائه دفاعا عن مصالح اعضاء النقابة، لكن هذا لا يعني تحلل الموظف من كافة القيود التي يفرضها عليه واجب التحفظ والا كانت النقابة سبيلا للفوضى في الوظيفة، وانما كل ما هنالك يجب ان لا يأخذ الموظف بنفس الشدة التي يأخذ بها غيره من الموظفين غير النقابيين⁽⁴⁰⁾، ومن الوظائف ايضا التي يتمتع من يتولاها بدرجة مخففة من الالتزام بالولاء الوظيفي من خلال تمتعه بحرية اوسع بإبداء الرأي مهنة الاستاذ الجامعي، وذلك لان طبيعة عملة تقوم على دعامة حرية الفكرة والتعبير، فالأستاذ الجامعي يقوم بمهمة بلورة الشخصية العلمية لطلابه

عن طريق استثمار ما اكتسبه من معارف خلال سنين دارسته الطويلة وتوظيفها في إذكاء وتعميق قدرات هؤلاء الطلاب على البحث العلمي، لذلك اقتضى منحه مساحة اوسع في الحرية وابداء الرأي، فاذا كان الموظف العادي على سبيل المثال لا يستطيع عقد مقابلة صحفية يتناول فيها وظيفة المرفق الذي يعمل فيه، او يلقي الضوء على المشاكل التي يعاني منها، ذلك لان العلاقة بين الادارة والآراء التي تثير المشاكل السياسية هي من مسؤولية اعضاء الحكومة فقط، فان الامر على العكس من ذلك بالنسبة للأستاذ الجامعي، اذ يستطيع على سبيل المثال ان يعقد ندوة صحفية يتناول فيها مسألة ادبية او علمية او قانونية، ولكن كل ذلك مقيد بحدود عدم التجاوز الى الطعن والتجريح والتطاول دون مقتضى على الزملاء او الادارة والتشهير بهم⁽⁴¹⁾.

المبحث الرابع

النشاط المخل بواجب الولاء

لا شك ان الاخلال بالولاء الوظيفي يجب ان يتضمن مظاهر خارجية تنم عن عدم الولاء بحيث تكون محدده او قابلة للتحديد الدقيق، واذا كان غير مطلوب من الموظف في الدول ذات الاحزاب ولاء مسبقا بفكر سياسي معين - كما بينا - لان الحزب في هذه الدول لا يعتبر سلطة حكم وان كل ما على الموظف الالتزام بواجب الحياد او التحفظ، فإننا سنتناول ما يخل بالولاء تجاه الامة او الدولة والولاء تجاه المرفق الذي يعمل فيه، وعليه سنقسم المبحث على مطلبين الاول نتناول فيه نشاط الموظف المخل بولائه تجاه الامة والدولة، والمطلب الثاني نشاط الموظف المخل بولائه تجاه المرفق الذي يعمل فيه.

المطلب الاول

النشاط المخل بولاء الموظف تجاه الامة والدولة

ان التزام الموظف بالولاء للامة او الدولة - كما بينا - التزام عام يجب ان يتحلى به الموظف قبل توليه الوظيفة باعتباره من شروط تولي الوظيفة ويبقى ايضا من باب اولى متحليا به اثناء توليه الوظيفة سواء بمناسبة عملة او في حياته الخاصة، لان الموظف ايضا في حياته الخاصة يجب ان يكون مسلكه مطابقا لهذا الولاء، والقدر الادنى لهذا الولاء لا يقتصر على تحريم الاتصال بأعداء

الدولة مما يعاقب عليه قانون العقوبات بل يمتد ليشمل كل تصرف يكون من شأنه النيل من سلامة الامة او الدولة في الداخل او الخارج⁽⁴²⁾، ويمكن ان نجمل اهم مظاهر الاخلال بهذا النوع من الولاء بالآتي:

1. ارتكاب ما يشكل خيانة للوطن بالمعنى الذي يشمل كل ما يمس وجود الدولة او يعرقل مسيرتها ومن ضمن هذه الافعال الجرائم الماسة بأمن الدولة والتي ضمنها المشرع قانون العقوبات في البابين الاول والثاني من الكتاب الثاني والتي تشمل جرائم متعددة كل منها تخل بفكرة ولاء الفرد تجاه وطنه سواء كان مواطناً عادياً ام موظفاً ويترتب عليها اقصى العقوبات الجنائية، كما ويدخل في هذه الفئة تصرفات الموظف المؤيدة للدعاوي الماسة بإقليم الدولة، لان الاقليم هو الوعاء الذي ينهل منه الشعب والمجسد لسيادة الدولة ففوقه تمارس الدولة سلطتها وتتمتع بسيادتها، وبالتالي فان دعاوي التقسيم والانفصال تخل بالولاء تجاه الاقليم وتوجب على الموظف المسؤولية التأديبية والجنائية، واذا كان الموظف مؤمناً في قرارة نفسه بعدالة الانفصال فان عليه ان لا يعلن مساندة الانفصال لأنه بوصفه موظفاً عليه واجب الحفاظ على كيان هذا الإقليم فهو الاداة التي تتجسد ارادة الدولة من خلاله⁽⁴³⁾.

2. ازدواج الجنسية، اذا كانت الجنسية هي رابطة قانونية وسياسية جوهرها الولاء والانتماء لدولة معينة، فان تعدد الجنسية سيؤدي حتما الى تعدد الولاءات - على الرغم ما تضمنته التشريعات الحديثة سواء على النطاق الدستوري ام القوانين الاخرى في حق الفرد في اكتساب اكثر من جنسية واحدة اضافة الى جنسيته الاصلية⁽⁴⁴⁾، ولذلك فان البعض من التشريعات ومنها المشرع العراقي منع متعدد الجنسية من تولي المناصب السيادية والامنية الرفيعة، وذلك لأهمية هذه المناصب وخطورتها، اذ من شأن توليها ان يمكن متعدد الجنسية من اصدار قرارات تتعلق بمصير الدولة او اتخاذ مواقف تمس مصالحها العليا، وعليه يشترط فيمن يتولى هذه المناصب ان لا يحمل وقت ترشيحه وكذلك طيلة شغله المنصب اي جنسية اخرى مكتسبة غير الجنسية الاصلية والا عليه الخيار بين ترك المنصب او التخلي عن الجنسية المكتسبة.

المطلب الثاني

النشاط المخل بولاء الموظف تجاه المرفق الذي يعمل فيه

يقع على الموظف - كما بينا - الالتزام بالولاء والاخلاص تجاه الادارة او المرفق الذي يعمل به، وينبثق عن هذا الالتزام واجبات متعددة نصت على بعضها القوانين الوظيفية⁽⁴⁵⁾، وبالتالي يجب على الموظف القيام بها و الا عرض نفسه للمسؤولية التأديبية، وهذه الواجبات متعددة واغلبها نص عليها مشرع كلا على حدا، ومن ذلك على سبيل المثال واجب اداء العمل المنوط به بنفسه والاخلاص في اداء العمل والمحافظة على اسرار العمل والمحافظة على ممتلكات الدولة، الا ان اهم هذه الواجبات واكثرها صلة بالولاء الوظيفي هو واجب " التحفظ " وهو التزام مفروض على شاغلي الوظائف بعدم الادلاء بآراء تضر الوظيفة العامة، فهو واجب سلبي يتمثل في الامتناع في كل ما من شأنه الاساءة الى المرفق الذي يعمل فيه او يعرضه للانتقاد من الآخرين، وبالتالي فان ما يخل بهذا الواجب هو اتيان الموظف بنشاط يعبر فيه عن آرائه بصفة شخصية او ضمن عمل يشترك فيه اكثر من شخص وأيا كانت الطريقة التي يتم بها هذا التعبير سواء كان بالقول او بالكتابة او بالعمل، ولكن يجب ان يكون التعبير الذي يشكل خرقا لواجب التحفظ علنيا، لان المقاصد والمشاعر الحبيسة في صدور اصحابها لا تشكل اخلال بهذا الواجب، اما مظاهر النشاط المخل بواجب التحفظ فهذه تختلف من دولة الى اخرى، وذلك حسب الحرية الممنوحة للأفراد في تلك الدولة، الا ان ما يشترط للإخلال بواجب التحفظ ان يترتب على تعبير الموظف مساس بكرامة الوظيفة وسمعتها مما يفقد الثقة في التعامل مع المرفق ويؤثر بالتالي على حسن سيرها المنتظم، ولهذا المساس مظاهر متعددة لا حصر لها، منها على سبيل المثال المشاركة في مظاهرات ضد الادارة و افشاء اسرار الوظيفة للتدليل على موقف سياسي معين او لمناصرة حزب سياسي، توزيع منشورات او ممارسة حق النشر لما يشكل اساءة للإدارة⁽⁴⁶⁾، ومن كل ما تقدم فانه يمكن القول ان تحقق عناصر الاخلاص بالتحفظ المشار اليه اعلاه يعد من ابلغ مظاهر انتفاء ولاء الموظف تجاه الادارة التي يعمل فيها مما يستوجب مسؤولية التأديبية وفي احيانا اخرى المسؤولية الجنائية ايضا.

الخاتمة

بعد ان انهينا بعون الله وحمده من بحثنا الموسوم "التزام الموظف العام بواجب الولاء الوظيفي" أن لنا ان نسجل اهم ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات وعلى النحو الآتي:

اولا: النتائج

1- الولاء الوظيفي بطبيعة الحال شرط ضروري وهام لممارسة الوظيفة العامة، لان الاخيرة هي خدمة تحتاج الى قيم ومثل وفضائل وهذا لا يكون الا بولاء الموظف الذي يعكس بولائه صدقية وشرعية عمله في المرفق العام.

2- يفرض واجب الولاء الوظيفي على الموظف ان يتجنب كل تصرف او مسلك يعبر عن الروح العدائية تجاه الدولة وهيئاتها، الا ان نطاق الالتزام به تتباين بتباين اوجهه، فالولاء للدولة واجب يفرض على جميع افراد المجتمع موظفين وافراد عاديين الا انه اذا كان الشخص موظفا يجب عليه ان يكون اكثر ولاء من غيره من المنتمين الى الدولة او الامة، لانه يشارك في ادارة دفة الامور في جهازها الاداري، وان مخالفة هذا النوع من الولاء تستوجب المساءلة التأديبية فضلا عن المسؤولية الجنائية، اما بالنسبة للولاء للحكومة وسياستها فان الموظف غير ملزم بما يسمى بالطاعة السياسية تجاه الحكومة، ولكن يجب عليه احترام الحكومة وسياستها وذلك بعدم اتخاذ موقف عدائي لها لان احترام الحكومة وسياستها يعتبر عنصرا اصيلا من عناصر الولاء لا يجوز التغاضي عنه، اما بالنسبة لولاء الموظف تجاه الادارة فينطبق عليه ما ينطبق على التزام الموظف تجاه الحكومة ونظامها السياسي فضلا عن التزام الموظف بما ينبثق عن هذا الالتزام من واجبات وظيفية متعددة مرتبطة بفكرة ولاء الموظف تجاه المرفق الذي يعمل فيه والتي يترتب على مخالفتها المسؤولية التأديبية واحيانا المسؤولية الجنائية ايضا.

3- لم ينتظم واجب الولاء الوظيفي بشكل عام في نصوص محدده في التشريعات الوظيفية، الا ان هناك نصوص متفرقة تستلزم شروط معينة لمن يتولى الوظيفة يمكن ان تكون هذه النصوص اساسا لواجب الولاء.

4- ان الولاء الوظيفي تقل حدته وتزداد حسب نوع الوظيفة ودرجة شاغلها في السلم الاداري فضلا عن انه التزام وظيفي متغير فما يلتزم به الموظف اثناء الوظيفة غير ما يلزم به بعد انتهاء علاقته بالوظيفة.

5- ان حالات انتهاك الموظف لولائه الوظيفي تتباين بحسب نوع الولاء الذي انتهكه، وان ما يترتب على الانتهاك المسؤولية التأديبية اضافة الى المسؤولية الجنائية واحيانا اخرى يترتب عليها فقط استبعاد الموظف من الوظيفة لفقدان شرط تولي الوظيفة وفي جميع حالات الانتهاك التي يترتب عليها المسؤولية التأديبية او الاستبعاد دون المسؤولية الجنائية فان تقدير حالة الانتهاك تخضع لسلطة الادارة التقديرية والتي تخضع بدورها لرقابة القضاء الاداري، اما اذا كان الانتهاك يترتب عليه المسؤولية الجزائية فبال تأكيد ان تقدير حالة الانتهاك تخضع لسلطة القضاء حصرا.

6- ان التزام الموظف بالولاء الوظيفي لا يعني حرمان الموظف العام من حقه في ان يؤمن بالافكار والآراء وان كانت تتعارض وسياسة الحكومة او الادارة الا ان حرية الموظف بالتعبير عن هذه الافكار مقيدة بقيود تفرضها العلاقة بينه وبين الدولة وهذه الازدواجية بين حق تبني الافكار والآراء وحرية التعبير المنقوصة تترجم بواجب التحفظ الذي يعد من اكثر الواجبات انبثاقا عن الولاء الوظيفي ويستثنى مما تقدم بعض الوظائف العليا او الخاصة والتي يفترض فيمن يتولاها الولاء التام للحكومة او سياستها.

ثانيا: المقترحات

1. نوصي المشرع العراقي بتضمين قانون انضباط الدولة والقطاع العام نص ضمن واجبات الموظف يتضمن التزام الموظف بالولاء الوظيفي على ان يحدد مضمون هذا الولاء بالصور التي بينها في البحث.

2. نوصي المشرع العراقي تحديد مفهوم المناصب السيادية الواردة في المادة (18/ رابعا) من الدستور التي يتطلب فيمن يتولاها ان لا يكون من مزدوجي الجنسية.

3. نوصي المشرع بتشريع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة لمن يشغل المناصب السيادية تطبيقا للنص الدستوري اعلاه.

الهوامش:

- (1) المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل
- (2) ابن منظور، لسان العرب، ج15، ص410
- (3) المصدر نفسه، ص 413 وما بعدها
- (4) د. صبري جليبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، مصر، 2010، ص 771.
- (5) د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، 2006، ص255، د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع ن عمان، 1983، ص 183
- (6) د. صبري جليبي احمد، مصدر سابق، ص 773
- (7) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 239 وما بعدها
- (8) د. صبري جليبي احمد، مصدر سابق، ص 783
- (9) د. محمد ماجد ياقوت، مصدر سابق، ص 254، د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص 184
- (10) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، مصدر سابق، ص416
- (11) د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري- قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 2014، ص220
- (12) د. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن ارائه في الصحف، دار النهضة، 1986، ص 80
- (13) د. ماهر صالح علاوي الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي، بغداد، 2013، ص235
- (14) وتتضمن المادة (3/ ثالثا) على الواجبات المفروضة على الموظف وقد جاء نص الفقرة بالاتي: (احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطباتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة باداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات فاذا كانت في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها) .
- (15) وهناك عدة تعاريف فقهية لواجب الطاعة، وهي على نوعين منها ما يذهب الى تعريف الطاعة بمعنى واسع فيعرفها بانها احترام النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية بوجه عام، ومنها ما يقصر معناها على مدلول خاص وهو الخضوع لاوامر الرؤساء وهذا هو التعريف الشائع. ينظر د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، بدون سنة النشر، ص16.
- (16) د. عاصم احمد عجيلة، المصدر نفسه، ص83.
- (17) د. صبري جليبي، مصدر سابق، ص 698.
- (18) د. عادل الطبطاوي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، ص 155
- (19) د. عادل الطبطاوي، المصدر نفسه، ص 154
- (20) عاصم احمد عجيلة، مصدر سابق، ص 81
- (21) تنظر المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المعدل، وينظر: د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص 235 وما بعدها

- (22) وقد الغي شرط مضي مدة خمس سنوات على اكتساب الجنسية العراقية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم 536 في 15/5/1968
- (23) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص 159
- (24) د. عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ص 160
- (25) د. عادل الطبطبائي، المصدر نفسه، ص 164
- (26) د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص 50
- (27) د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الجزء الاول، دار الطبع والنشر الاهلية، بغداد، 1970-1971، ص 299 و بعدها
- (28) د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص 97
- (29) د. رياض عبد يحيى الزهيري، اسس القانون الاداري العراقي، بغداد، 2015، ص 361.
- (30) المواد (68/ رابعا) و (77/اولا وثانيا) من الدستور والمادة (5/ ثالثا) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008
- (31) المواد (68/اولا) و (77/اولا) من الدستور
- (32) لم يعرف المشرع العراقي المناصب السيادية وانما اكتفى بالنص على حظر مزدوجي الجنسية من تولي المناصب السيادية والامنية .
- (33) د. محمد يوسف محمد، الاطار الدستور لتسليم المناصب السيادية وتعدد الجنسية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 5، المجلد 5، العدد 4، الجزء 2، 2021، ص 159. وقد احال المشرع الدستوري لتنظيم مسألة ازدواج الجنسية للمناصب السيادية الى قانون تسنه السلطة التشريعية الا ان الاخيرة لم تبادر لتشريع قانون التخلي عن الجنسية لمن يشغل منصبا سياديا من متعددي الجنسية لحد الآن.
- (34) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 212 .
- (35) تنتظر المادة (473) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1996 .
- (36) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 181 .
- (37) د. عادل الطبطبائي، المرجع نفسه، ص 185، د. صبري جليبي احمد، المرجع السابق، ص 708 .
- (38) انتظر المادة (9/اولا/ أ) من الدستور .
- (39) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 191
- (40) د. صبري جليبي احمد، مرجع سابق، ص 714
- (41) د. صبري جليبي احمد، المصدر السابق، ص 719
- (42) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص 261.
- (43) د. صبري جليبي احمد، مصدر سابق، ص 777
- (44) تنتظر المادة (18/ رابعا) من الدستور والمادة (9/ رابعا) من قانون الجنسية النافذ
- (45) تنتظر المادة (3) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام
- (46) ينظر د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص 202 وما بعدها

المصادر:

اولا: الكتب

- 1- ابن منظور، لسان العرب، ج15 .
- 2- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- 3- د. رياض عبد يحيى الزهيري، اسس القانون الاداري العراقي، بغداد، 2015.
- 4- د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري- قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 2014.
- 5- د. شاب توما منصور، القانون الاداري، الجزء الاول، دار الطبع والنشر الاهلية، بغداد، 1970-1971.
- 6- د. صبري جليبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، مصر، 2010.
- 7- د. عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983.
- 8- د. عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، بدون سنة النشر.
- 9- د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي، بغداد، 2013.
- 10- د. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن ارائه في الصحف، دار النهضة.
- 11- د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.
- 12- د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، 2006.

ثانيا: الابحاث

1. د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق
2. د. محمد يوسف محمد، الاطار الدستوري لتسليم المناصب السيادية وتعدد الجنسية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة 5، المجلد 5، العدد 4، الجزء 2، 2021.

ثالثا: القوانين

- 1) دستور العراق النافذ لسنة 2005.
- 2) قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
- 3) قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979.
- 4) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1990 المعدل.
- 5) قانون الجنسية رقم 26 لسنة 2006.
- 6) قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015.