# مظاهر الإخلال بحياد الموظف المتعلقة بالحياة العامة (مستل)

أ.م.د. سامي حسن نجم الحمداني* هند عبد عناد الدليمي**

## المقـــدمـــــة

تعدُّ حرية التعبير عن الرأي نتيجة حقيقية وطبيعية لحرية الفكر والرأي، وإذا كان الموظف العام يتمتع بقدر كبير من حرية الرأي، فإنَّ حرية التعبير عن هذه الآراء ترد عليها كثير من القيود، وحرية التعبير تستلزم قيام الموظف بسلوك أو نشاط قولي أو فعلي، إلّا أنَّه ليس كل نشاط يعبر من خلاله الموظف العام عن رأيه يمثل إخلالاً بواجب الحياد.

كما أنَّ العنصر البشري هو أهم عناصر الإدارة، فتوفير الموارد وإقامة النظم وسن القوانين من دون الاهتمام بالعنصر البشري هو بناءٌ في فراغ، ولا يستطيع الموظف العام القيام بواجباته وتنفيذ مهامه وفقاً للدستور والقانون، ما لم تتوفر له الضمانات الكافية التي تضمن حياده في تنفيذ مهامه على جميع المشمولين برعايته، ومن ثَمَّ فلا مجال للحديث عن الحقوق والحريات العامة من دون أنْ تتقيد الدولة بالقانون وتخضع لأحكامه.

### أولا: أهمية الموضوع:

تنبع أهمية موضوع الرسالة، في كونها تسلط الضوء على واحد من أهم واجبات

* أستاذ القانون الإداري ، جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية .
** طالبة ماجستير .

الموظف العام والتزاماته، ألا وهو واجب الحياد الذي يجب أنْ يتحلى به الموظف العام كونه جزء لا يتجزأ من مهامه وواجباته التي تمليها مقتضيات الوظيفة العامة وخدمة أفراد الشعب من دون تمييز بينهم،

**ثانيا: إشكالية الدراسة:**

ان إشكالية دراستنا دارة حول سؤال مفاده هل ان اعمال الموظف المتعلقة في الحياة العامة تخل في الحياد الوظيفي للموظف ام انها تصرفات عادية لايترتب عليها اخلال بواجبات الموظف وحياده الوظيفي.

**ثالثا: أسباب إختيار الموضوع:**

من الاسباب التي دفعتنا في اختيار هذا الموضوع:

١- معرفة مظاهر الحياد التي يتمتع بها الموظف في الحياة العامة التي تقع خارج مهامه الوظيفية.
٢- معرفة مدى استطاعة الموظف الوقوف بوجه الحكومة.
٣- معرفة مدى استطاعة الموظف من الانتماء الى الاحزاب السياسية.

**رابعا: منهجية الدراسة:**

لا بد للباحث وهو يخوض غمار بحثه من أنْ يسلك منهجاً بحثياً يتلائم مع دراسته، لذا اخترنا المنهجين التحليلي القائم على استقراء النصوص وكشف مواطن الضعف فيها ونقدها واستنباط الغايات غير الصريحة منها واقتراح ما يراه الباحث مناسباً والمقارن مع فرنسا ومصر.

**خامسا: هيكلية البحث:**

ولا يفوتنا أنْ نذكر في هذا المقام أنَّ الدول تختلف من حيث تنظيمها للدرجة المسموح بها في التعبير بالنسبة للموظفين، وعلى هذا الأساس سنقسم المبحث إلى ثلاثة مطالب حيث سنتناول بالمطلب الأول اتخاذ الموظف المواقف العامة، والمطلب

الثاني سنخصصه لإنتماء الموظف إلى الأحزاب السياسية، أما المطلب الثالث فسوف ندرس فيه مشاركة الموظف في المظاهرات والإضراب السياسي.

## المطلب الأول : اتخاذ المواقف العامة

إن المشاركة في المواقف العامة، وهي بالتأكيد تؤثر على الرأي العام، وهي تعرض الإدارة إلى مخاطر ومن ثم يمكن أن تعد خطأً وظيفياً[١].

فإذا كان الموظف العام حراً في أفكاره وآرائه والانتماء السياسي له، طالما كان هذا الانتماء مشروع ولا يخالف النظام العام والنظام القانوني والدستوري الذي تنتهجه الدولة، إلّا إن الوظيفة العامة تفرض على الموظف العام واجبات والتزامات من شأنها تضع قيوداً على ممارسته للحقوق والحريات من هذه الالتزامات الالتزام " بواجب الولاء "[٢]، أي على الموظف العام الامتناع عن اتخاذ أي موقف عدائي لهذا الواجب.

وهذا ما يقتضي من الموظف العام عدم التجريح في سياسة الحكومة أو التعويل عليها، حتى ولو نفذ هذه السياسة، كما يقتضي التزام الموظف بالولاء تنازله عن بعض حقوقه السياسية، إذا كانت ممارستها تتعارض مع الالتزام المطلوب منه[٣]، والامتناع عن اتخاذ مواقف عامة التي تعدّ قيداً على ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات بشكل عام، والحقوق السياسية بشكل خاص، قد يكون تجاه الوطن أو تجاه نظام الحكم أو تجاه الحكومة القائمة، وبناءً على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فروعين

(١) د. عادل الطبطبائي: واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، كلية الحقوق، السنة العاشرة، العدد الرابع، ١٩٨٦، ص٢٠٦.

(٢) المحامي عبد القادر محمد القيسي: مبدأ المساواة ودورها في تولي الوظيفة العامة، بغداد ، ٢٠١٢، ص٣٢٧.

(٣) د. صبري جلبي أحمد عبد العال: ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية(دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية)، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠، ص٧٧١.

حيث سنتناول بالفرع الأول الامتناع عن اتخاذ المواقف العامة تجاه الوطن، اما الفرع الثاني فسوف ندرس فيه الامتناع عن اتخاذ المواقف العامة تجاه الحكومة.

## الفرع الأول : الامتناع عن اتخاذ المواقف العامة تجاه الوطن

يجب على كل من ينتمي إلى الوطن أنْ يدين له بالولاء، والدول على اختلاف أنظمتها السياسية لا تسمح للموظفين بتأدية واجباتهم بصورة تتعارض مع السياسة العامة للدولة، كما يجب أنْ تكون أعمالهم مطابقة لهذا الالتزام(١)، إذ إنَّ الولاء للوطن يقع على الجميع سواء أكانوا موظفين أم غير موظفين، فإذا كان إخلال المواطن العادي بواجب الولاء للدولة يثير المسؤولية الجنائية فإن إخلال الموظف بهذا الواجب يثير المسؤولية التأديبية والجنائية معاً(٢)، والعقوبات التي يتعرض لها الموظف في حالة إخلاله بواجب الولاء لا يقتصر أثرها على الموظف إثناء وجوده في الوظيفة فقد تلاحقه حتى بعد انتهاء الخدمة.

ففي فرنسا رفض مجلس الدولة الفرنسي رفع الجزاء الذي وقع على حاكم مستعمرة على الرغم من إحالته على المعاش، وذلك نتيجة لإخلاله بواجب الولاء تجاه وطنه(٣)، وتتعدد صور أخلال الموظف بالولاء تجاه دولته، ومن أهم هذه الصور عدم المحافظة على إقليم الدولة، الذي يعدّ الوعاء الذي ينهل منه الشعب، فهو المجسد لسياسة الدولة ففوقه تمارس الدولة سلطتها، وتتمتع بسيادتها، لذلك كان أي إخلال بالولاء ناحيته يوجب المسؤولية التأديبية والجنائية، فيجب على الموظف، بل من واجبه، أنْ يحافظ على كيان هذا الإقليم، وأقل ما يتوقع منه أن يمتنع عن تأييد الدعاوي

(١) نجيب خلف أحمد الجبوري: الاسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص١٦٠.

(٢) د. صبري جلبي أحمد عبد العال: المرجع السابق، ص٧٧٤.

(٣) أشار اليه د. فتحي فكري: قيود تعبير الموظف عن آراءه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص٤٢، د. علي عبد الفتاح محمد: حرية الممارسة السياسية للموظف العام(قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٤١٣.

الانفصالية، ولو كان موقناً في قرارة نفسه بعدالة مطالبها، ولا أنْ يعلن مساندته لأقلية دينية أو عرقية تسعى للاستقلال بجزء من إقليم الدولة[١].

وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بشرعية الجزاء الذي وقع على موظف شارك بدور فعال في مؤتمر يطالب بمنح الاستقلال للمقاطعات الفرنسية المحتلة معتبراً ذلك أخلالا من جانبه بالولاء ناحية الوطن، ومن الصور المهمة الأُخرى لإخلال الموظف بواجب الولاء تجاه دولته عدم احترام رموز الدولة وشعارها، فقد عد مجلس الدولة الفرنسي مخالفة تأديبية رفض الموظف تنكيس العلم في يوم حداد وطني أو رفض المشاركة في احتفالات الأعياد الوطنية، وفي حكم آخر اقر شرعية توقيع الجزاء على موظف رفض المشاركة في الاحتفالات بذكرى (١١) تشرين الثاني سنة ١٩١٨[٢].

وفي مصر ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى تأييد قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٧٢) لسنة ١٩٨٠ القاضي بفصل سفير مصر في البرتغال لإخلاله بواجب الولاء تجاه دولة مصر، في أحد مؤتمرات القيادة السياسية في مصر[٣].

أما في العراق فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى تأييد قرار مجلس محافظة صلاح الدين في جلسته (العشرون) والمنعقدة بتأريخ ٢٠٠٩/٩/٣٠ بإقالة محافظ صلاح الدين من منصبه وذلك لإخلاله بواجب الحياد والولاء للوظيفة... وكذلك

(١) د. فتحي فكري: المرجع السابق ،ص ٤٣.

(٢) أشار اليه د. علي عبد الفتاح محمد: المرجع السابق، ص٤١٦.

(٣) حيث اخذ المذكور يشكك في مناسبة من اهم المناسبات الوطنية وهي حرب تشرين الاول المجيدة ١٩٧٣ وقيامه بتشكيل ما يسمى بالجبهة الوطنية بالخارج بهدف اسقاط نظام الحكم، وقد دأب على الالتقاء بالأنظمة المناهضة ينظر قرار محكمة القضاء الاداري المصري بالقضية رقم (٣٩٠١ س) في ١٩٨٦/١١/٤، اشار اليه د. علي عبد الفتاح محمد: المرجع السابق، ص٤١٨.

إساءته إلى دولة العراق في محفل دولي ثابت بالتقرير المرفوع من أربعة أعضاء من مجلس محافظة صلاح الدين إلى مجلس المحافظة[١].

## الفرع الثاني: الامتناع عن اتخاذ المواقف العامة تجاه الحكومة

يختلف نطاق هذا الولاء ومداه باختلاف الفلسفة السياسية والاجتماعية التي تعتنقها الدولة[٢]، ففي الدول ذات النظم الشمولية والحزب السياسي الواحد أو التنظيم السياسي الواحد الذي يصدر في العادة عن فلسفة سياسية واجتماعية متكاملة، يتوجب على الموظف الولاء التام لتلك الفلسفة وإلاّ تعرض للفصل[٣]، أما في الدول ذات التعددية الحزبية فلا يشترط في الموظف ولاءً مسبقاً لفكر اجتماعي أو سياسي معين لكون هذه الأحزاب في هذه الدول لا تعدّ سلطات الحكم، بل مجرد تنظيمات شعبية تقدم برامج محددة للناخبين، والشعب هو الذي يفاضل بينها، وتتكفل السلطة التشريعية مسؤولية رسم السياسات العامة للدولة، وتتولى هذه الحكومة تنفيذ هذه السياسة[٤]، والموظف العام في ظل هذه الأنظمة التي تأخذ بتعدد الأحزاب، غير ملزم باعتناق مذهب الحكومة السياسي وإنما يقتصر دوره على احترام هذه السياسة وذلك بعدم اتخاذ موقف عدائي لها، ولذلك فهو يلتحق بالخدمة في مرفق عام لضمان سيره بانتظام واضطراد تحت أمرة مختلف الوزراء، ولا يعين لخدمة حكومة ما أو نظام سياسي معين[٥].

---

(١) أشار اليه حسين طلال مال الله: تعين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية والرقابة القضائية عليهما، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية،٢٠١٤ ، ص١٥٢.

(٢) د. سليمان الطماوي: الجريمة التأديبية (دراسة مقارنة)، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٥، ص١٨٢وما بعدها.

(٣) د. صبري جلبي أحمد عبد العال: مرجع سابق، ص٧٨٩.

(٤) المرجع نفسه، ص٧٩٠.

(٥) محمد يحيى احمد كرج: مرجع سابق، ص٣٧٩.

وبناءً على ذلك فإنَّ واجب الولاء للحكومة القائمة لا يقيد الموظف العام بصفة عامة بأية قيود عند ممارسته لحقوقه وحرياته السياسية في النظم الحديثة غير الذي يفرضه عليه واجب الحياد عند ممارسته لهذه الحقوق(١)، إلّا أنَّه يستثنى من ذلك بعض الوظائف الخاصة التي يطلق على شاغلها أصحاب المناصب العليا، تلك الوظائف التي تحتم على شاغليها الولاء السياسي الكامل تجاه الحكومة، وتتطابق آرائهم مع وجهات نظرها حتى لا يكون النشاط الحكومي عرضة للخطر، وإذا كان مبعث هذه الوظائف في التعيين هو الولاء لسياسة الحكومة فمن المنطقي أنْ يتطلب استمراره لديهم، وإلّا تعرضوا للاستبعاد من قبل الحكومة استناداً لاعتبارات عدم الملائمة السياسية(٢).

## المطلب الثاني: الانتماء إلى الأحزاب السياسية

في العراق لم تنص الدساتير التي صدرت قبل دستور سنة ١٩٧٠ الملغى، على حرية تأسيس الأحزاب أو الانضمام إليها، بل قد جاء في بعضها حظر على طوائف من الموظفين الانتماء إلى الأحزاب السياسية(٣)، كما حظر المشرع القانوني في العديد من القوانين الصادرة في ظل هذه الدساتير على الموظف القيام بأي نشاط حزبي أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية، فلقد كانت الفقرة (٢/د) من المادة (٤) من قانون انضباط رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى، تحظر على الموظف الانتماء إلى جمعية أو أندية سياسية والاشتغال بالأمور السياسية، أما قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠

(١) د. صبري جلبي أحمد عبد العال: المرجع السابق، ص٧٩١.

(٢) علاء الدين محمد حمدان: الحرية السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الفتح، كلية القانون، جامعة ديالى، العدد (٣٨)، ٢٠٠٩، ص١٦٢ .

(٣) ينظر: المادة (١/ثانيا) من دستور ٢٢ نيسان سنة ١٩٦٤ المؤقت (الملغى) التي حظرت على اعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة الانتماء للأحزاب السياسية، والمادة (٨٢) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت (الملغى) التي حظرت على افراد القوات المسلحة الانتماء الى الاحزاب السياسية.

الملغى فقد حرم على الموظفين والمكلفين بالخدمة العامة القيام بأي عمل حزبي إثناء الدوام الرسمي، أما خارج أوقات دوام الرسمي فيجوز لهم القيام بالأعمال الحزبية شرط أنْ لا تتعارض والحياد المطلوب في واجباتهم[١]، كما حظر على فئات من الموظفين الانتماء للأحزاب السياسية، وتتمثل هذه الفئات أفراد القوات المسلحة والقضاة وموظفي الخدمة الخارجية، ورؤساء الوحدات الإدارية، كما حظر على الموظف أن يقوم بفعاليات حزبية[٢].

أما قانون السلطات القضائية رقم ٣٦ لسنة ١٩٦٣ الملغى حظر على القضاة مباشرة أي نشاط سياسي، وقد ألغى هذا الحظر حكماً بصدور قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ النافذ، الذي لم يتضمن نصاً مماثلاً لحكم الموجود في القانون السابق[٣].

كما ألغى الحظر الوارد في الدساتير السابقة للدستور ١٩٧٠ والوارد في قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ الملغى، بصدور دستور ١٩٧٠ حكماً، إذ لم يتضمن هذا الدستور على مثل هذا الحظر، بل جاء بالنص على حرية تأسيس الأحزاب بموجب المادة ٢٦ منه[٤]، لكن في الواقع لم يسمح بتكوين أي حزب عدا الحزب الحاكم .

ولم يتضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، على نص يحظر على الموظف الانتماء إلى الأحزاب السياسية، كما أجازت المادة (٢) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغى، لكل عراقي أو عراقية تأسيس حزب سياسي والانتماء إليه أو الانسحاب منه[٥]، إلّا أنَّه حظر في المادة

(١) ينظر: المادة(١/٣٢) من قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ (الملغى).
(٢) ينظر: المادة(٢/٣١) من قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ (الملغى).
(٣) د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص١٥١.
(٤) ينظر: المادة (٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (١٩٧٠) (الملغى).
(٥) ينظر: المادة (٢) من قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٠)لسنة ١٩٩١ (الملغى).

(١٩) منه على أنَّه ( يحظر القيام بأي تثقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبيها من قبل أي حزب سياسي)[١].

إلّا أنَّه لا أهمية للنصوص القانونية السابقة من الناحية العملية، إذ إنَّ الموظف مهما كانت درجته أو فئته لم يكن يسمح له بالانتماء لغير حزب البعث العربي الاشتراكي، هذا وقد نصت الفقرة الأولى من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٣٥٧) في ١٩٧١/١١/١٠ على أنَّه ( يمنع القيام بأي نشاط أو تنظيم سياسي داخل القوات المسلحة لغير حزب البعث العربي الاشتراكي)[٢].

كما نص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على حرية تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها فقد جاء فيه (... كما أنَّ الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام وفقاً للقانون ، وهو حق مضمون )[٣]، وقد جاء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ ناصاً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها في المادة (٣٩)[٤]، إلّا أنَّه حظرها على القضاة وأعضاء الادعاء العام في المادة (٩٨) منه[٥]، الأمر الذي يعني بمفهوم المخالفة إباحته لغيرهم من موظفي الدولة.

أما قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ، فقد توسع من نطاق

(١) ينظر: المادة (١٩) من قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٠)لسنة ١٩٩١ (الملغى).

(٢)أشار اليه وسام كاظم زغير: إفشاء الأسرار الوظيفية وأثره في المسؤولية الجزائية(دراسة مقارنة)،رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون،٢٠١٣، ص١٩٢.

(٣) ينظر: المادة(١٣/ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤(الملغى).

(٤) نصت المادة (٣٩) من الدستور على (اولاً– حرية تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية والانضمام اليها، مكفولة وينظم ذلك بقانون. ثانياً– لا يجوز اجبار احد على الانضمام الى حزب او جمعية او جهة سياسية او اجباره على الاستمرار في العضوية بها).

(٥) نصت المادة (٩٨) من الدستور على (يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي: ثانياً– ثانياً– الانتماء الى حزب او منظمة سياسية او العمل في نشاط سياسي).

الحظر بموجب المادة (١٠/ ثالثا) إذ يشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب ( أنْ لا يكون من أعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة لحقوق الإنسان والمفوضية العليا لحقوق الإنسان ومنتسبي الجيش وقوى الأمن الداخلي وجهاز المخابرات والأجهزة الأمنية وعلى أنْ لا يكون مشمولاً بإجراءات المسائلة والعدالة وعلى من كان منتمياً إلى حزب أن يختار بين الاستقالة من الحزب أو الوظيفة في الجمعيات المذكورة آنفا)[١]، ويستنتج من مفهوم المخالفة المذكورة أعلاه أنْ غير هؤلاء من الموظفين العموميين يجوز لهم الانتماء للأحزاب، ونؤيد مسلك المشرع العراقي هذا، وذلك حفاظاً على هيبة هذه الفئات الوظيفية في المواقع التي تشغلها من عجلة الحياة السياسية وضماناً لحيادهم واستقلالهم من المؤثرات الحزبية.

## المطلب الثالث: المشاركة في المظاهرات والإضراب السياسي

سنتناول في هذا المطلب فرعين، أولهما المشاركة في المظاهرات، وثانيهما المشاركة في الإضراب السياسي.

### الفرع الأول: المشاركة في المظاهرات

يعرّف التظاهر بأنَّه عبارة عن تعبير عن الرأي مصحوباً بضغط من أجل تحقيق مطلب للمواطن[٢]، ويعرف التظاهر أيضاً عبارة عن فعل سياسي جماعي ، يتطلب تنظيما تحديدا للأولويات، وقد يكون هدف التظاهر التأييد أو الاحتجاج[٣].

(١) ينظر: المادة (١٠/ ثالثا) من قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ (النافذ).

(٢) اركان عباس حمزة: الحق في حرية التظاهر السلمي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣، ص٢١.

(٣) د. جبران مسعود: معجم الرائد، دار العلم للملايين، بيروت، بدون سنة نشر، نقلا عن القاضي صالح علوان ناصر النائلي: حرية التظاهر السلمي في العراق (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٤، ص٢١.

كما عُرّف التظاهر بأنَّه حشد منظم يسير في الميادين أو الشوارع العامة لغرض عام، وقد عرف الفقيه " Bienayme " المظاهرة العامة بأنَّها مجموعة من الأشخاص تستخدم الطريق العام للتعبير عن إرادة جماعية، وإذا كان الاجتماع متحركاً سمي موكباً أو استعراضاً، وإذا كان ثابتاً سمي تجمعاً[١].

فالإنسان لا يستطيع أنْ يؤثر بمفرده، على صانعي القرار في الدولة، لدفعهم إلى تعديل أو التغيير أو التراجع عنه إزاء قضية ما، ولكن يستطيع من خلاله مشاركته في مظاهرة ( الذي يتفق فيه المتظاهرون في الرأي أو الاتجاه السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي )، التأثير في بعض الأحيان، على المسؤولين في الدولة للرجوع عن موقفهم، الذي الحق الضرر بالمتظاهرين أو المعتصمين أو المجتمعين، أو الذي من شأنه إلحاق الضرر بالمجتمع أو الوطن، ولأهمية حرية التظاهر نصت عليه المادة (٢١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦[٢]، على النحو الآتي: ( لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرضها طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم)[٣].

أما موقف قوانين الدول المقارنة من حرية التظاهر، ففي فرنسا نصت المادة الرابعة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩

(١) ينظر: المادة (الأولى/أ) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩(النافذ).

(٢) صادق العراق على هذه الاتفاقية بقرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٢٢٣) في ١٩٧٠، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (١٩٢٧) في ١٩٧٠/١٠/٧.

(٣) أشار إليه زهدي إبراهيم الشيخ عبد: حق التظاهر في القانون الدولي، بحث منشور على الرابط الالكتروني الآتي:

www.ikhwanwiki . com // : http تأريخ الزيارة ٢٠١٦/١٠/٣٠ ،الساعة ٧:٤٠ م.

على (أي إن الحرية هي حق الفرد في عمل أي شيء لا يضر بالآخرين ولا يجوز الحد منها إلا بقانون)[١].

وهذا ما أخذت به بعض الدساتير الفرنسية من ذلك ما نصت عليه المادة الرابعة من دستور ١٩٥٨ المعدل(إنَّ الحرية تعني تمكين كل مواطن عن عمل ما يريد على أنْ لا يضر عمله بالآخرين)[٢].

تعدُّ المشاركة في المظاهرات العامة وسيلة من وسائل تعبير الموظفين عن آرائهم ومعتقداتهم السياسية، وقد تشدد القضاء الإداري الفرنسي في معاملة المشاركين في المظاهرات، فإن المظاهرة التي نظمها العاملون في سلك البوليس في باريس سنة ١٩٥٨ أمام قصر البوربون والتي عجلت ، كما يرى البعض، بسقوط الجمهورية الفرنسية الرابعة، تعد خرقاً جسيماً لواجب الحياد بما يشكِّله من المساس بسلطة الدولة وهيبتها[٣].

وعلى العكس من ذلك، أنَّ دعوة الحكومة الفرنسية سنة ١٩٦١ الشعب للتظاهر تأييدا للحكومة في حركة تمرد الجيش في الجزائر، ولو أنَّه عمل نادر الحصول إلا أنَّ مشاركة الموظفين في المظاهرات استجابة لهذا النداء لا يكون خرقا لواجب الحياد[٤].

وفي مصر عالج المشرع المصري التظاهر السلمي، في دساتيره وتشريعاته المختلفة، ولقد اقر دستور ١٩٧١ الملغى حق الأفراد في التظاهر والسير في المواكب وذلك في الفقرة الأخيرة المادة (٥٤) التي نصت على أن ( للمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في

(١) ينظر: المادة (الرابعة) من الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ .

(٢) ينظر: المادة(الرابعة) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨(المعدل).

(٣) د. عادل الطبطبائي: مرجع سابق، ص٢١٠.

(٤) المرجع نفسه، ص٢١٠ وما بعدها، م. م. حسين طلال مال الله: مرجع سابق، ص١٦.

حدود القانون ) ، وبعد صدور دستور ٢٠١٢ والذي عدل بدستور ٢٠١٤ النافذ الذي نص في المادة (٧٣) على ( للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون، وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره ومراقبته، أو التنصت عليه)[1].

وإذا كان الدستور قد أباح الاجتماعات العامة والسير في المظاهرات، إلَا أنَّه قدر ذلك بأنْ يتم في حدود القانون، أي أنَّه ترك للقانون تنظيمها، ولذلك تخضع الاجتماعات العامة والمظاهرات السلمية في الطريق العام للقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٢٩ والملغى حالياً بموجب القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ سواء من حيث شروط القيام بها أم من حيث سلطة الإدارة إزاء السماح بها أو رفضها، أو من حيث العقوبات التي توقع على مخالفة أحكام هذا القانون، إنها لم تشير إلى حرمان الموظفين من ممارسة هذه الحرية كما لم تخصهم بمواد تقيد ممارستهم لتلك الحرية فالنصوص جاءت عامة لذلك فإنها تنطبق على

(١) المادة الواردة في المتن تقابل المادة (٢٠) من دستور(١٩٢٣– ١٩٣٠) الملغيان ونصها (للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا، وليس لاحد من رجال البوليس ان يحظر اجتماعاتهم ولا حاجة بهم الى اشعاره ولكن هذا الحكم لا يجري على الاجتماعات العامة، فإنها خاضعة لا حكام القانون، كما انه لا يقيد او يمنع اي تدبير متخذ لوقاية النظام الاجتماعي) . اما المادة (٤٦) من دستور ١٩٥٦ (الملغى) فقد قضت بأن (للمصريين حق الاجتماع بهدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة الى اخطار سابق، لا يجوز للبوليس ان يحضر اجتماعاتهم، والاجتماعات العامة والمواكب= =والتجمعات المباحة في حدود القانون ، على ان تكون اغراض الاجتماع ووسائله سليمة ولا تنافي الآداب) ، وجاء دستور ١٩٦٤ الملغى بالمادة (٣٧) لتنص على ان (للمصريين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحا، ودون حاجة الى اخطار سابق، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون).

الموظفين ولكن مع مراعاة مقتضى الوظيفة[١].

أما في العراق فلم يشر القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى إلى حرية التظاهر بصورة صريحة وذلك عندما نص على أنَّ ( للعراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع )[٢]، وفي دستور سنة ١٩٥٨ الملغى فإنَّه لم يشر صراحة إلى حرية التظاهر ولكنه أورد نصاً عاماً هو ( يقوم الكيان العراقي على أساس من التعاون بين المواطنين كافة باحترام حقوقهم وصيانة حرياتهم)[٣].

كما نص دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الملغى على أنَّ ( للعراقيين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً... والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون )[٤]، أما دستور ١٩٦٨/٩/٢١ الملغى فقد كرر النص الوارد في دستور ١٩٦٤[٥]، وفي دستور سنة ١٩٧٠ الملغى فقد ورد فيه أنّ ( يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر... )[٦]،كما نص قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى على حرية التظاهر إذ جاء فيه بأنّ (للعراقي الحق في التظاهر والإضراب سلمياً وفق القانون)[٧].

أما دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ أشار إلى حرية التظاهر إذ نص على أنَّ ( تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب... ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي[٨]،

(١) ينظر: المادة (٧٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ (النافذ).
(٢) ينظر: المادة (١٢) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥(الملغى).
(٣) ينظر: المادة (٣) من دستور العراق لسنة ١٩٥٨ (الملغى).
(٤) ينظر: المادة (٣٢) من دستور العراق الصادر في نيسان ١٩٦٤ (الملغى).
(٥) ينظر: المادة (٣٤) من دستور العراق الصادر في ١٩٦٨/٩/٢١ (الملغى).
(٦) ينظر: المادة (٢٦) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ (الملغى).
(٧) ينظر: المادة (١٣/هـ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).
(٨) للمزيد عن التظاهر السلمي ينظر: أركان عباس حمزة الخفاجي: مرجع سابق، ص١٨ وما بعدها، علي حمزة عسل، احمد جبر: الضوابط الجزائية لحرية الاجتماع والتظاهر السلمي=

وينظم بقانون[1]، ويلاحظ على النص المتقدم أنه يبيح للفرد حرية التظاهر، لكن شرط عدم الإخلال بالنظام العام والآداب، وهو شرط فضفاض من دون ضابط محدد بالتالي يخشى من استغلاله من قبل السلطة الحاكمة اتجاه الأفراد لكن يمكن تلافي ذلك من خلال تشريع القانون الذي أشارت له الفقرة (ثالثا) سالفة الذكر.

أما بالنسبة لموقف المشرع العراقي في العراق بتأثير صدور القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى وبنتيجته الأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة، صدر مرسوم الأحكام العرفية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥الملغى الذي قيد الحريات ومنع التظاهرات ووضع العراقيل والشروط لممارسة حرية التظاهرات والاجتماعات، وبقي الحال في قمع التظاهرات إذ نصت المادة (٨) من مرسوم الإدارة العرفية الملغى رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥ على أنَّ (المظاهرات والتجمعات هي أي اجتماع عام)[2].

وقد صدر بعد ذلك مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٤الملغى بمناسبة إطلاق الحريات الديمقراطية التي قيدها مرسوم الأحكام العرفية سالف الذكر، والذي بموجبه تم إلغاء مرسوم الأحكام العرفية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥ الذي قيد الحريات العامة وممارسة التظاهرات.

أما قانون الاجتماعات والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ النافذ، عرف التظاهر على أنَّه شكل من أشكال الاجتماع العام، فقد نص على إنه (يقصد بالمظاهرة حشد منظم يسير في الميادين أو الشوارع العامة لغرض عام )[3]، والملاحظة على القانون المشار إليه أنَّه لم يحظر على الموظف العام الاشتراك في المظاهرات.

---

=(دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة ، العدد التاسع عشر، السنة ٧، ٢٠١٤، ص٨ وما بعدها.

(١) ينظر: المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) .

(٢) ينظر: المادة (٨) من مرسوم الادارة العرفية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥ (الملغى).

(٣) ينظر: المادة (٢/ب) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ (النافذ) .

وقد استمر العمل في قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ إلّا أنَّه بصدور قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل أُضيفت قيود وعقوبات على من يمارس حريته بالتجمع أو التظاهر الذي يخل بالأمن أو يكدره إذ نصت المادة (٢٢٠) على أنَّه إذا تجمهر خمسة أشخاص فأكثر في محل عام وكان من شأن ذلك تكدير الأمن العام وأمرهم رجال السلطة العامة بالتفرق فكل من بلغه هذا الأمر ورفض طاعته أو لم يعمل به يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مئة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.

أما المادة (٢١٢) فقد عاقبت بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مئة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من دعا إلى تجمهر في محل عام أو دار حركتها أو اشترك فيه مع علمه بمنع السلطة العامة ذلك التجمهر ويعاقب بالعقوبة ذاتها، من حرض بإحدى الطرق العلنية على التجمهر المشار إليه ولم تترتب على تحريضه نتيجة[1]، ولا يخفى أنَّ المشرع العراقي لم يدر في خلده أنْ تستخدم السلطة

(١) تنص المادة (٢٢٢) من قانون العقوبات العراقي على ما يلي (١- اذا كان الغرض من التجمهر ارتكاب جناية او جنحة او منع تنفيذ القوانين أو الانظمة او القرارات او التأثير على السلطات في عملها او حرمان شخص من حرية العمل وكان ذلك التأثير او هذا الحرمان بالقوة او التهديد فكل من دعا الى هذا التجمهر او ادار حركته وكل من اشترك فيه مع= =علمه بالغرض منه او بقي فيه ولم يبتعد عنه بعد ان علم بالغرض المذكور يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مئتي دينار او بإحدى هاتين العقوبتين،٢- اذا استعمل احد المتجمهرين بالقوة او التهديد وكان احدهم يحمل سلاحا ظاهرا او ادوات ظاهرة قد يؤدي استعماله إلى إحداث الموت عوقب من دعا إلى لتجمهر او ادار حركته وكل من اشترك في التجمهر مع علمه بالغرض المقصود منه بالحبس وبالغرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين،٣- اذا ارتكب احد المتجمهرين جريمة تنفيذا للغرض المقصود من التجمهر عوقب جميع من كانوا في التجمهر وقت وقوع الجريمة بالعقوبة المقررة لها في القانون متى كانوا يعلمون بالغرض من التجمهر ويعاقب كذلك من دعا الى التجمهر او ادار حركته بالعقوبة المقررة قانونا لهذه الجريمة ولو لم يكن موجودا في التجمهر وقت وقوعها، ٤- لاتحل أحكام هذه المادة بتوقيع اية عقوبة اشد ينص عليها القانون).

هذه النصوص لتجريم كل الاجتماع أو تظاهرة إلّا أنَّ هذا الواقع استمر حتى تم تعليق العمل بهذه النصوص بموجب الأمر رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٤ القسم (٢) حرية التجمع الصادر عن المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة، ويبدو أن ما جاء بقانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ في المواد (٢٢٠، ٢٢١، ٢٢٢ ) يعدّ تعطيلاً لأحكام قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ النافذ،

ويذكر أنَّ مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي مطروح أمام مجلس النواب العراقي منذ مدة زمنية ليست بالقصيرة، وبموجب مسودة هذا القانون يقصد بالتظاهر السلمي تجمع عدد غير محدود من الأفراد للتعبير عن آرائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها الدستور والقوانين النافذة[١]، ولا توجد إشارة في مشروع هذا القانون تحظر على الموظف العام هذا الحق.

وعليه نوصي المشرع العراقي سرعة سن هذا القانون، لاسيّما وأنَّ هناك كثير من شرائح الموظفين وفي قطاعات مهمة منها ما يتعلق بالتعليم والصحة والأمن كثيراً ما تنظم تظاهرات تؤدي إلى الإخلال في سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وما لها من تأثير بين توجهاته الحزبية وحياده الوظيفي.

## الفرع الثاني: المشاركة في الإضراب السياسي

يعرّف الإضراب بأنَّه التوقف الجماعي والواقعي للعمل بهدف تنفيذ المطاليب المهنية للمضربين[٢]، وعرف الإضراب أيضاً بأنه التوقف الجماعي عن العمل، غايته تحسين شروط العمل، أو لمساندة حركة اجتماعية وحتى سياسية[١].

(١) ينظر: المادة (١/خامسا) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي، منشور على الرابط الالكتروني التالي:http: // www . slideshare . net تأريخ الزيارة ١/١١/٢٠١٦ الساعة ٤:٣٠ م.

(٢) المحامي موريس نخلة: الحريات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩، ص٣٣.

وهنالك من عرف الإضراب بأنَّه التوقف الإرادي والصريح عن العمل وبصفة مؤقته وجماعية من قبل العاملين أو الموظفين المكلفين بالقيام به بهدف إرغام السلطات العمومية على تلبية المطالب أو المصالح المشتركة لهم[٢] .

ويتوقف موقف التشريعات الوطنية من الاعتراف بحق الإضراب من عدمه على النظام السياسي والاقتصادي السائد في كل منهما، ففي الوقت الذي تعترف الدول الديمقراطية بحق الإضراب كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي يمتلكه الموظف العام، فإنَّ الدول ذات النزعة الاشتراكية لا تقر هذا الحق على وصف أنَّ الدولة هي صاحبة العمل وأنَّ الإضراب يحمل معه تحدي سلطة الدولة، وتتخذ بعض الدول منهجاً وسطاً، إذ تقرر حق الإضراب احتراماً لتعهدتها الدولية، إذ تضع من القيود والشروط والعراقيل ما يجعل اللجوء للأضراب في أضيق الحدود.

ففي فرنسا فإنَّ الإضراب لم يكن عملاً مباحاً يمكن من خلاله التعبير عن الرأي والدفاع عن الحقوق المشروعة، وإنَّما كان الإضراب ممنوعاً ومجرماً حتى سنة ١٩٤٦، ألّا أنَّه بصدور دستور فرنسا سنة ١٩٤٦ الملغى أقر مبدأ الإضراب الذي نص على (أنَّ حق الإضراب يمارس في إطار القوانين التي تنظمه) وقد تأكد هذا الحق في التشريع الفرنسي الصادر في ١٣ تموز سنة ١٩٨٣، إذ نصت المادة (١٠) من هذا القانون على أنَّ (الموظفين يمارسوا حق الإضراب، ولكن في إطار القانون الذي تنظمه)[٣].

وعلى الرغم من هذه النصوص القانونية التي أباحت للموظف الحق في الإضراب، إلّا أنه هذا لا يعني أنَّ للموظف العام مطلق الحرية بالإضراب متى شاء، إذ

---

(١) د. طلال عامر المهتار: مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن، بدون دار ومكان طبع ، ١٩٨٢ ، ص٩٢.

(٢) د. سعيد علي غافل: الإضراب الوظيفي (دراسة مقارنة)، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص١٩.

(٣) أشار اليه د. علي عبد الفتاح محمد: مرجع سابق، ص٤٨٣.

نتيجة لآثار الخطيرة المترتبة على الإضراب ومنها عدم انتظام سير المرفق العام باضطراد والإخلال بالنظام العام في الدولة، ولتلافي هذه الإشكاليات بادر المشرع الفرنسي ومجلس الدولة بوضع عدد من القيود والضوابط، على ممارسة هذا الحق حتى لا تستخدم بطريقة تعرض الصالح العام للخطر وتخل بمبدأ سير المرافق العامة بصفة دائمة ومنتظمة وإذا كان معترفاً للموظف بحق الإضراب، فإنَّ ذلك لا يعفيه في أثناء ممارسته هذا الحق من وجوب الالتزام (واجب الحياد) المفروض على كل موظف وإلّا جاز مسائلته تأديبياً مع عدم الإخلال بالضمانات التأديبية المقررة له [١].

وقد صدرت منذ عام ١٩٤٦ قوانين عدة تحظر الإضراب على مجموعة من فئات الموظفين نظراً للطبيعة الخاصة للعمل الذي يمارس في هذه المرافق والذي يمثل استخدام حق الإضراب منها خطر داهم على المصلحة العامة كرجال البوليس، ورجال المرافق الخارجية لمصلحة السجون والقضاة والعسكريين وبعض العاملين في الملاحة الجوية وقد حظر المشرع الفرنسي عدداً من الإضرابات غير المشروعة مثل الإضراب المفاجئ والإضراب التناوبي والإضراب مع احتلال مقار العمل، ويترتب على عدم مراعاة هذا الحظر تخويل الإدارة الحق في توقيع الجزاءات التأديبية على المضربين، كما يجب أنْ يكون الإضراب مشروعاً ، والمقصود به الدفاع عن المصالح المهنية للموظفين، إذ يصبح الإضراب غير مشروعاً، إذا كان يستهدف أغراض سياسية، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنَّ الموظف الذي وزع المنشورات على الموظفين وألقى عليهم خطبة لحثهم على المشاركة في إضراب سياسي يكون قد ارتكب خطأ تأديبيا ولو قام بذلك خارج ساعات العمل[٢].

(١) د. فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، النسر الذهبي للطباعة، مصر، ١٩٩٨، ص٤٠٣.

(٢) أشار اليه د. فاروق عبد البر: مرجع سابق، ص٤٠٢، د. علي عبد الفتاح محمد: مرجع سابق، ص٤٨٦ .

وفي مصر لم يعترف المشرع المصري للموظف بحق الإضراب، بل ذهب إلى تحريم كل فعل من شأنَّه أنْ يقترب من بعيد أو قريب لفكرة الإضراب، أو التوقف عن العمل بجميع صوره سواء أكان إضراباً بالمعنى المفهوم لهذا الاصطلاح أم كان مجرد توقف فردي عن العمل(١).

غير أنَّ إنضمام مصر إلى العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية طبقاً للإجراءات الدستورية كافة، فإنَّ هذا يعدّ حسبما قررت المحاكم المصرية بجميع أنواعها، موافقة على الاعتراف بالحق اعتباراً من تأريخ ٨ نيسان سنة ١٩٨٢ بتأريخ نشر القرار الجمهوري رقم ٥٣٧ لسنة ١٩٨١ بشأن الموافقة على الاتفاقية وهكذا أصبح الإضراب حقاً مشروعاً ولم يبقى سوى تدخل المشرع بوضع قانون ينظم استعمال هذا الحق ويضع الضوابط اللازمة لذلك على نحو يحقق المصالح العليا ومصالح العمال والموظفين في الوقت نفسه (٢).

وعلى الرغم من أنَّ الإضراب أصبح مباحاً في مصر إلَّا أنَّ المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت في أحد أحكامها إذ جاء فيه ( لا يجوز للعامل في القطاع العام أن يدعو للإضراب أو يحرض عليه لما في ذلك من زعزعة للأمن العام وإخلال

(١) لم يكن الإضراب معاقباً عليه جنائياً في مصر حتى عام ١٩٢٣ وكان يكتفي بتوقيع عقوبات تأديبية على الموظفين الذين يقومون بالإضراب والتي قد تصل الى الفصل ومع انتشار الحركات الحالية والتجمعات النقابية واستخدامها لسلاح الإضراب للتأثير على السلطة العامة لتحقيق مطالبها تدخل المشرع واصدر القانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٢٣ منظماً تحريم الإضراب وكذلك قانون العقوبات الصادر في ١٩٣٧(المعدل). للمزيد ينظر: د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة)، بدون دار ومكان طبع، بدون سنة نشر، ص٥٥٤ وما بعدها، د. اشرف انس جعفر: الحقوق الدستورية للموظف العام (دراسة مقارنة)، شركة القصر للطباعة والدعاية والاعلان، ٢٠١٠، ص٢٧٦ وما بعدها.

(٢) د. علي عبد الفتاح محمد: المرجع السابق ، ص٥٥١.

بالسكينة العامة ويشوع الفوضى داخل العمل على نحو ينعكس على سيره– يعد الإضراب إخلالاً جسيماً من العامل بواجبات وظيفته– لا وجه للقول بأنَّ العهد الدولي للحقوق الاجتماعية والثقافية الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٦٦/١٢/١٦ ووقعت عليها مصر في ١٩٦٧ وتم التصديق عليها في ١٩٨١/١٢/٨ تبيح الحق في الإضراب)[١].

أما في العراق فلم يُنص على هذا الحق أي من الدساتير العراقية ، باستثناء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤ الذي جاء فيه ( للعراقي الحق في التظاهر والإضراب سلمياً وفقا للقانون)[٢].

وقد ذهب المشرع العراقي في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل إلى تجريم كل ترك للعمل يمارسه الموظف ولو بصورة الاستقالة، أو الامتناع عن واجب من واجبات الوظيفة متى كان من شأن هذا الترك أو الامتناع أنْ يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان شأن ذلك أنْ يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفقاً عاماً[٣]، إذاً فالقانون لا يشترط لإنزال العقاب أنْ يكون الإضراب جماعياً.

إلّا أنَّ البعض قد ذهب إلى مشروعية الإضراب استناداً إلى تصديق العراق على الاتفاقية الخاصة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

وبما أنَّ تلك الاتفاقية قد صادق عليها العراق بعد صدور قانون العقوبات العراقي، إذ تعدّ المواد التي تحرم الإضراب بحكم الملغاة، وكذلك قد صدر قانون

(١) ينظر: طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٢٢٦٥) لسنة ٣٦ ق . ع ، جلسة ١٩٩٤/١/٩ نقلاً عن المستشار القانوني امير فرج يوسف: المبادئ والأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، موسوعة قضاء مجلس الدولة ، ج٦، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ١٩٩٢-١٩٩٤ ص٦٥١.

(٢) ينظر: المادة (١٣/هـ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).

(٣) ينظر: المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل).

تصديق الاتفاقية في عام ١٩٨٢ ومن ثَّمَ فإنَّها دخلت وأصبحت جزء من النظام القانوني العراقي، واستناداً إلى قاعدة اللاحق يلغي السابق فتعد تلك المواد بحكم الملغاة.

وعلى الرغم من ذلك إلّا أنَّ المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت في أحد قراراتها بعد أنْ رفع أحد موظفي وزارة البلديات والأشغال العامة، دعواه أمام المحكمة المذكورة طالباً فيها إلغاء عقوبة إنقاص الراتب بحقه لمدة (سنة) لامتناعه عن أداء مهامه الوظيفية، في قضية تتلخص وقائعها، أقامه المعترض (المميز) ف .م .ع الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين يدعي فيها بأنَّه موظف لدى (المعترض عليه) وزير البلديات والأشغال العامة، وقد أنهيت خدماته سنة ١٩٩١ وكان في الدرجة الثالثة– المرحلة الرابعة ومن ثَّمَ إعادته للوظيفة في سنة ٢٠١٠ بالدرجة الخامسة– المرحلة الثالثة بعد إضافة (١١) سنة كفصل سياسي ويدعي بأنَّه يستحق الدرجة الثانية– المرحلة الحادية عشر استناداً لقرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (١٣٢٣) لسنة ١٩٧١ حسب المادة (١٣٠) من الدستور والمشار إلى تطبيق أحكامه بكتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء (٥٣٠٠) في ٢٠٠٥/٦/١٢ وقد طالب بالدرجة ولم ينفذ طلبة مما أضطره إلى الإضراب عن العمل وعلى أثره أصدر (المعترض عليه ) الأمر بتوجيه عقوبة إنقاص الراتب لمدة سنة بنسبة (١٠) وذلك استناداً لنص البند (خامساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، لذا طلب دعوة المعترض علية للمرافعة والحكم بإلغاء العقوبة، وبنتيجة المرافعة قررت محكمة قضاء الموظفين تصديق عقوبة إنقاص الراتب لموافقتها لأحكام القانون.

وقد طعن في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا التي انتهت إلى رفض الطعن، وأسّست قضائها على أنَّ فعله هذا يشكل مخالفة لأحكام البنود (أولاً ) و(ثانياً) و(الثاني عشر) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل، التي ألزمت الموظف بالقيام بأعمال وظيفته بنفسه وتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل والقيام بأعمال وظيفته وفقاً لأحكام القانون، وأنَّ العقوبة

المفروضة تنسجم مع المخالفة المرتكبة من المميز ( المعترض )، مما يستجوب رد دعواه[1].

وبعد الرجوع الى دستور ٢٠٠٥ النافذ لم نجد نصاً يغلّب القانون الدولي (الاتفاقية) على القانون الوطني وبالتالي يكون القاضي الوطني حراً بأيُّهُما يأخذ حسب ما تقتضيه المصلحة العامة وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا الذي يؤيد الباحث ما ذهبت إليه.

(١) ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٨٦) في ٢٠١٥/٩/٢٣، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٥، ص٢٠٧ وما بعدها.

# الخاتمة

**أولا: الاستنتاجات:**

١ – إنَّ واجب الولاء للحكومة القائمة لا يقيد الموظف العام بصفة عامة بأية قيود عند ممارسته لحقوقه وحرياته السياسية في النظم الحديثة غير الذي يفرضه عليه واجب الحياد عند ممارسته لهذه الحقوق

٢ – نص دستور جمهورية العراق على حق التظاهر السلمي للمواطنين استنادا الى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية سنة ٢٠٠٤ الذي جاء فيه ( للعراقي الحق في التظاهر والإضراب سلمياً وفقا للقانون) ويلاحظ على النص المتقدم أنه يبيح للفرد حرية التظاهر، لكن شرط عدم الإخلال بالنظام العام والآداب، وهو شرط فضفاض من دون ضابط محدد بالتالي يخشى من استغلاله من قبل السلطة الحاكمة اتجاه الأفراد لكن يمكن تلافي ذلك من خلال تشريع القانون الذي أشارت له الفقرة (ثالثا) سالفة الذكر.

٣ – ذهب المشرع العراقي في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل إلى تجريم كل ترك للعمل يمارسه الموظف ولو بصورة الاستقالة، أو الامتناع عن واجب من واجبات الوظيفة متى كان من شأن هذا الترك أو الامتناع أنْ يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان شأن ذلك أنْ يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفقاً عاماً

٤ – لم نجد نصاً يغلّب القانون الدولي (الاتفاقية) على القانون الوطني وبالتالي يكون القاضي الوطني حراً بأيُّهُما يأخذ حسب ما تقتضيه المصلحة العامة وهذا ما أخذت به المحكمة الإدارية العليا الذي يؤيد الباحث ما ذهبت إليه.

**ثانيا: الاقتراحات:**

١. نقترح سن قانون يمنع الموظف من الوقوف بوجه الوطن، وكذلك بوجه الحكومة لان هذا الموظف هو شريك بهذه الحكومة حيث ان وقوف الموظف بوجه وطنه وحكومته يعتبر اخلال بمبدا المواطنة والوطنية.

٢. نقترح على المشرع العراقي سرعة سن القانون يمنع التظاهر والتجمع، لاسيّما وأنَّ هناك كثير من شرائح الموظفين وفي قطاعات مهمة منها ما يتعلق بالتعليم والصحة والأمن كثيراً ما تنظم تظاهرات تؤدي إلى الإخلال في سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وما لها من تأثير بين توجهاته الحزبية وحياده الوظيفي.

٣. نقترح على المشرع ضرورة منع الموظف من الانتماء الى الاحزاب السياسية وتضمين ذلك في القوانين التي تحكم الوظيفة العامة لما في ذلك من دور مهم في رفد الوظيفة العامة بشخصيات كفاءة علية تعمل على رفع مستوى الاداء.

# قائمة المراجع

**اولا:الكتب:**


١ – اشرف انس جعفر: الحقوق الدستورية للموظف العام (دراسة مقارنة)، شركة القصر للطباعة والدعاية والاعلان، ٢٠١٠ .

٢ – المستشار القانوني امير فرج يوسف: المبادئ والأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، موسوعة قضاء مجلس الدولة ، ج٦، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ١٩٩٢-١٩٩٤.

٣ – د. سعيد علي غافل: الإضراب الوظيفي (دراسة مقارنة)، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

٤ – د. سليمان الطماوي: الجريمة التأديبية ( دراسة مقارنة )، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٥.

٥ – د. صبري جلبي أحمد عبد العال: ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية(دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الإسلامية)، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠ .

٦ – القاضي صالح علوان ناصر النائلي: حرية التظاهر السلمي في العراق (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٤.

٧ – د. طلال عامر المهتار: مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن، بدون دار ومكان طبع ، ١٩٨٢.

٨ – د. عادل الطبطبائي: واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، كلية الحقوق، السنة العاشرة، العدد الرابع، ١٩٨٦ .

٩ – المحامي عبد القادر محمد القيسي: مبدأ المساواة ودورها في تولي الوظيفة العامة، بغداد ، ٢٠١٢،

١٠ – د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.

١١ د. علي عبد الفتاح محمد: حرية الممارسة السياسية للموظف العام(قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٢ – د. فاروق عبد البر: دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، النسر الذهبي للطباعة، مصر، ١٩٩٨.
١٣ – المحامي موريس نخلة: الحريات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩ فتحي فكري: قيود تعبير الموظف عن آراءه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩ .
١٤ – د. محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية ( دراسة مقارنة)، بدون دار ومكان طبع، بدون سنة نشر،

**ثانيا: الرسائل والاطاريح العلمية:**

١ – أركان عباس حمزة: الحق في حرية التظاهر السلمي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣.
٢ – حسين طلال مال الله: تعين وإقالة رؤساء الوحدات الإدارية والرقابة القضائية عليهما، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية،٢٠١٤ .
٣ – نجيب خلف أحمد الجبوري: الاسس التي تقوم عليها سياسة الوظيفة العامة ومدى تطبيقها في التشريع العراقي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩ .
٤ – وسام كاظم زغير: إفشاء الأسرار الوظيفية وأثره في المسؤولية الجزائية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية القانون،٢٠١٣.

**ثالثا: البحوث العلمية:**

١ – زهدي إبراهيم الشيخ عبد: حق التظاهر في القانون الدولي، بحث منشور على الرابط الالكتروني الآتي: http : // www.ikhwanwiki . com .
٢ – علاء الدين محمد حمدان: الحرية السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الفتح، كلية القانون، جامعة ديالى، العدد (٣٨)، ٢٠٠٩.

٣ – علي حمزة عسل، احمد جبر: الضوابط الجزائية لحرية الاجتماع والتظاهر السلمي (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة ، العدد التاسع عشر، السنة ٧، ٢٠١٤.

**رابعا: الدساتير:**

١ – دستور العراق لسنة ١٩٥٨ (الملغى).
٢ – الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨(المعدل).
٣ – دستور ٢٢ نيسان سنة ١٩٦٤ المؤقت ( الملغى)
٤ – دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت (الملغى)
٥ – دستور العراق الصادر في ١٩٦٨/٩/٢١ (الملغى).
٦ – دستور جمهورية العراق لسنة (١٩٧٠) ( الملغى).
٧ – دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ (النافذ).

**خامسا: القوانين:**

١ – القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥(الملغى).
٢ – قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩(النافذ).
٣ – قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ ( الملغى).
٤ – قانون العقوبات العراقي رقم( ١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل).
٥ – قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٠)لسنة ١٩٩١ (الملغى).
٦ – قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤(الملغى).
٧ – قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ (النافذ).

**سادسا: الاحكام والقرارات:**

– حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٨٦) في ٢٠١٥/٩/٢٣، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠١٥.

**سابعا: الاعلانات الدولية:**

– الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ .

## المـلخـص:

إنَّ الواجبات التي يلتزم بها الموظف عديدة ومتنوعة ومنها ما ينص عليه قانون إنضباط موظفي الدولة ومنها ما يشتق من طبيعة الوظيفة ذاتها وعلى الرغم من إختلاف هذه الواجبات إلا إنها تلتقي حول جوهر مهم جداً وهو تحقيق منافع وحاجات المواطنين وعدم تعطيل المرفق العام، وهذا الأمر كله يقتضي من الموظف أن يكون على حياد غير مائل لحزب أو مذهب سياسي ولكنه يبقى ملزم بالولاء للوطن والوظيفة وألا يتعارض سلوكه مع الضمير الوطني الذي يكون رقيباً على ما يقوم به الموظف من أعمال، إلى جانب ذلك أن حرية التعبير ومشاركة الموظف في الحياة العامة تمثل المجال الذي يظهر فيه بوضوح حياد الموظف، فالموظف هو أداة ووسيلة الإدارة لتحقيق أهدافها وبرامجها فإن واجب الحياد يفرض تقييد حرية الموظف في التعبير عن آراءه أيضاً بالقدر اللازم لحسن سير الإدارة فهو ملزم بالموضوعية والحيادية وهو يعبر عن آراءه، فالموظف ملزم بالإمتناع عن أي تصرف يكون من شأنه العمل على تسييس الوظيفة العامة، فيجب ألا يجعل من الوظيفة التي يشغلها أداة لتنفيذ أي برنامج سياسي وألا يبدو داخل الإدارة كواجهة لحزب سياسي أو جماعة عقائدية معينة.

## ABSTRACT :

The employment responsibilities that public employee should bear are various; some of these responsibilities are stated in the Public Employees Disciplinary Act, and others are deduced from the nature of the employment itself. Despite the variation and differences among these responsibilities; however, the sake is to achieve one objective, which is the provision of services for public. Achieving such an objective needs the employee to be neutral and do not be a biased for a political party or group over others, the loyalty should be in favour the country itself. Besides that, the freedom of expression and contribution to the social life are the proper aspects where the neutrality of public employee should become clear. Public employee is the too by which the public administrative authority carries out its duties and achieve its objectives; so the obligation of neutrality by the public employee should restrict the freedom of expression as long as the provision of public services are concerned. Public employee should not be used as a tool to implement the political agenda of any political party or group.