

الحياد الوظيفي في القانون العراقي.

PUBLIC SERVICE NEUTRALITY IN IRAQI LAW

بحث مشترك مقدم من قبل

الاستاذ الدكتور وليد مرزح حمزة المخزومي / Dr.waleed@colaw.uobaghdad.edu.iq

طالب الماجستير عايد موسى علي العرداوي / aed.mousa1202a@colaw.uobaghdad.edu.iq

جامعة بغداد / كلية القانون

الخلاصة:

إن قوانين الوظيفة العامة المتعددة في العراق لم تُبين مفهوم وأهمية واجب الحياد الوظيفي بصورة صريحة؛ رغم إن بعضها قد تناول بالتنظيم جانباً أو عدة جوانب تعتبر من تجليات هذا الواجب كما في النصوص التي تمنع على بعض الفئات من الموظفين ممارسة النشاط السياسي وتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، أو تلك التي تمنع الجمع بين الوظائف أو التي تحظر على الموظفين العمل خارج الوظيفة إلا بإشعار أو إذن وزاري، وتلك التي تفرض الاحترام بين الرؤساء والمرؤوسين من جهة أو بينهم وبين المرتفقين من جهة أخرى، وتلك التي تمنع إساءة استغلال السلطة أو استخدامها كوسيلة للحصول على المنافع والامتيازات وجمع الأموال، لذا تبرز أهمية التأكيد على هذا الواجب في الوظيفة العامة وتوضيح دوره في إبعادها عن السياسة وما يعترضها من تنافس واحتقان وجدال وكذلك بيان أثره في توجيه الموظفين لمهامهم الوظيفية بعيداً عن السياسة وباقي الاختلافات القومية والدينية والفلسفية والمناطقية... الخ وتأكيد مبدأ مساواة الأفراد في الانتفاع من الخدمات العامة.

الكلمات المفتاحية: واجب الحياد الوظيفي، الموظف العام، الوظيفة العامة.

Abstract.

Iraq's multiple public service laws have not explicitly defined the concept and importance of the duty of functional neutrality; Although some of them have dealt with organizing one or several aspects of this duty, as reflected in the provisions prohibiting certain categories of public officials from engaging in political activity and establishing and belonging to political parties. or those that prevent the combination of jobs or that prohibit employees from working outside the function except with notice or a ministerial permission, Those that impose respect between presidents and subordinates on the one hand or between them and the citizens on the other and those that prevent abuse or use of public authority as a means of obtaining benefits, privileges and money raising, The importance of emphasizing this duty in the public service and its role in alienating it from politics, its competition, congestion and controversy, as well as its impact in guiding public officials away from national, religious, philosophical, regional and other politics and differences, and affirming the principle of equal utilization of public services provided by public utilities.

Keywords: the duty of functional neutrality, public officials, public service.

المقدمة: ان تقدم أي دولة يرتبط بكفاءة جهازها الإداري ولا توجد دول متقدمة وأخرى متخلفة، بل توجد إدارات متقدمة وأخرى متخلفة، ففوة الدولة وتقدمها تتمثل في رصانة ومهنية نظامها الإداري وحياده والتزام الموظفين بتحقيق الأهداف المحددة، والابتعاد عن النظر للمصالح الذاتية وفصل النشاط الإداري عن السياسة والانتماءات القومية والدينية والميول الشخصية حمايةً ووقايةً له من الدخول في المجادلات والخصومات والمشاكل والمساومات والتسويات وصيانةً للطبيعة الفنية والمهنية للعمل الإداري، فالموظف أهم أدوات الإدارة في تحقيق أهدافها وإن ضمان قيام الموظفين بوظائفهم بأفضل صورة وخدمة الشعب بكافة قوميته وأديانه وطوائفه ومذاهبه وشرائحه يستدعي تمتعهم بالحياد خاصةً في الدول متعددة القوميات والأديان والمذاهب كالعراق؛ حيث تبرز ضرورة التأكيد على واجب الحياد الوظيفي والالتزام بما يفرضه من متطلبات في التعامل مع المرتفقين والموظفين من عدل ومساواة وعدم المحاباة أو منع الخدمات العامة ومنحها دون استحقاق قانوني وفقاً للميول الشخصية والانتماءات المختلفة؛ الأمر الذي نجده يتلائم مع مبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة دون تمييز، كما يتطلب ذلك أيضاً حماية الموظفين من التدخلات السياسية ومنع وقوعهم تحت تأثيرها وجعل سيادة القانون هي الحاكم كون الابتعاد عن واجب الحياد الوظيفي سيؤثر إلى خلل سلوكي وظيفي انعكس على المصلحة العامة ويبتعد بالجهاز الإداري للدولة عن المهنية ويجعله محكوم بالولاءات المختلفة وبالتالي تُعَدُّ الثقة بين أفراد الشعب وموظفي الإدارة العامة وتحصل حالة من التناثر والارباك في العلاقة بينهما؛ بينما العكس سيؤدي لخلق جهاز إداري مهني مؤهل للنجاح في مهمته ونيل ثقة الأفراد وتقديرهم.

أولاً/ أهمية الدراسة: تمثل بكون موضوع الدراسة من المواضيع الحديثة والمهمة التي تهتم بالسلوك العملي للجهاز الإداري، باعتبار إن الحياد واجب وظيفي مهم ومؤثر في تقديم الخدمات وهو مؤشر لأهمية التأكيد على معايير وإخلاقيات الوظيفة العامة وأثرها في توطيد العلاقة بين الموظفين والمرتفقين من خلال خدمة الجميع بعيداً عن الميول والمحسوبيات والتحيز للانتماءات السياسية والقومية والطائفية وغيرها.

ثانياً/ مشكلة الدراسة: رغم أهمية واجب حياد الوظيفي وتأثيره ألا أن المشرع العراقي لم ينظمه بشكل صريح ومتكامل في قوانين الوظيفة العامة العراقية، كقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 والقوانين الأخرى التي تنظم شؤون الوظائف المختلفة وأن الأبحاث المحلية حول هذا المبدأ قليلة جداً ولا تتناسب مع أهميته مما يستدعي اغناؤه بالبحث بصورة معمقة ودقيقة لتحري الحاجة إليه فعلياً وعملياً وتحديد مدى ضرورة تضمينه وتنظيمه في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.

ثالثاً/ هدف الدراسة: تهدف الدراسة إلى توضيح مفهوم واجب الحياد الوظيفي وتحديد أساسه وبيان النقص والقصور في النصوص القانونية التي تناولته بالتنظيم بهدف الخروج بنتائج وتوصيات للمشرع العراقي تساهم في بناء دولة المؤسسات وتعزيز الروح الوطنية بعيداً عن الانتماءات والمُسميات الأخرى.

رابعاً/ فرضية الدراسة: إن الدراسة تقتض وجود حاجة ماسة لتنظيم واجب حياد الوظيفي تشريعياً واعتماده في السلوك والتعامل اليومي للموظفين سواء فيما بينهم وبين رؤسائهم أو بينهم وبين المرتفقين، والبحث في الآثار التي قد تعزز المهنية والموضوعية وتؤدي لتطوير الجهاز الإداري للدولة.

خامساً/ منهجية الدراسة: لكي تظهر الدراسة بصورة متكاملة؛ رأينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي للنظريات والمبادئ والنصوص القانونية التي تتناول الموضوع أو تقترب منه وكذلك المنهج التجميعي وهو ما يناسب موضوع الدراسة في تقديرنا.

سادساً/ هيكلية الدراسة: سيتم تناول موضوع الدراسة في مطلبين وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: تعرف الحياد الوظيفي وأهميته.

الفرع الأول: تعريف الحياد الوظيفي.

الفرع الثاني: نشأة الحياد الوظيفي وأهميته.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للحياد الوظيفي

الفرع الأول: الأساس الدستوري للحياد الوظيفي

الفرع الثاني: الأساس القانوني للحياد الوظيفي في التشريعات العادية.

المطلب الأول/ تعريف الحياد الوظيفي وأهميته.

إن واجب الحياد الوظيفي من الواجبات المهمة والضرورية في الوظيفة العامة؛ كون الموظف في النهاية هو إنسان له ميول ورغبات وتفضيلات في كافة مجالات الحياة، ولذلك انعكاس على آرائه وسلوكياته، وإن توضيح مفهوم الحياد الوظيفي سيحمي الموظف من السلبيات التي قد ترافق عدم مراعاته داخل وخارج الوظيفة العامة، كون الحياد واجب يضبط سلوكيات الموظفين العامين ويوجه التصرفات المادية والقانونية لأن تقصد العدالة الاجتماعية والمصلحة الوطنية، بعيداً عن تأثيرات العُقد والعقائد الشخصية المختلفة وتحمي الوظيفة العامة من سلبيات التمييز بين المنتفعين⁽¹⁾، فالحياد الوظيفي من أهم الضوابط التي تحكم هذه الجوانب التي تضيق وتتسع حسب فلسفة الدولة المعتمدة⁽²⁾، ويدفع الحياد لأداء الأعمال الوظيفية بموضوعية وحرفية وشفافية، وشعور عال بالمسؤولية ومجانبة المجاملات والانفعالات والتوترات النفسية واحترام الرؤساء والمرؤوسين⁽³⁾، بعيداً عن التمييز بين المرتفعين بناءً على الانتماءات والميول الشخصية، أو دوافع الحب والكره والغضب والرضا، خلافاً لمبدأ المساواة الثابت دستورياً⁽⁴⁾، والذي يحكم العمل المرفقي ويوجب تقديم الخدمات العامة لجميع المنتفعين ممن تتوفر فيهم ذات الشروط القانونية⁽⁵⁾، ويتعزز الحياد برفع الشعور الوطني والالتزام بواجب وظيفي آخر هو واجب الولاء الوظيفي؛ حيث يتنازع الولاء للمصلحة العامة مصالح متعددة منها المصلحة الشخصية للموظف أو مصلحة حزبه أو طائفته أو قوميته أو منطقته وغيرها، هذا داخلياً، أما خارجياً فيظهر التعارض مع مصالح الدول الأجنبية والمنظمات والشركات الدولية؛ لذا تزداد أهمية هذا الواجب لموظفي السلك الدبلوماسي والقنصلي، كما إن مراعاة الحياد الوظيفي ستحقق العدالة الاجتماعية والمساواة بتحمل الاعباء العامة، وهذه العدالة لن تتحقق إلا باعتماد التوزيع العادل للخدمات المرفقية، وعدم اقتصار منافعها على فرد أو طبقة أو منطقة دون أخرى⁽⁶⁾، كما إن الأمر له جانب يتعلق بولاء الموظفين متعددي الجنسية لأن تعدد الجنسية الموظف يجعله تحت ضغط للإخلال بواجب الحياد الوظيفي، فالثابت إن رابطة الجنسية ترتب عدة المسؤوليات على حاملها منها خدمة الدولة صاحبة الجنسية، فهذه دائرة خدمات الجنسية والهجرة الأمريكية توضح أن جزء من المسؤوليات التي تترتب على الجنسية الأمريكية هي واجب "خدمة الدولة حسب الحاجة"⁽⁷⁾، وخدمة هذه الدولة (الولايات المتحدة أو أية دولة أخرى) قطعاً ستتعارض مع مصالح الدول التي توظف حاملها الجنسية الأمريكية بناءً على السماح القانوني بتعدد الجنسية، وكذلك تتعارض هذه المصلحة مع المصالح الدولية التي تعمل المنظمات الدولية على تحقيقها وضمانها وتخل بواجب حياد الموظف الإداري الدولي. ولواجب لحياد الوظيفي مفهوم مُبهم وغير واضح وله معانٍ ووجوه متباينة وتعدد أشكاله ومجالات تطبيقه بحسب ضيق واتساع الوظيفة الإدارية، وسنحاول توضيح ذلك في الفرع الأول من هذا المطلب وكالتالي.

الفرع الأول/ تعريف الحياد الوظيفي.

إن للحياد مفهوم يتعلق بكافة فروع القانون، وجميع المرافق العامة والوظائف الإدارية تقريباً، ولم يتناولها المشرع بالتعريف لا في العراق ولا في غيره من الدول؛ لذا سنحاول تعريفه لغةً واصطلاحاً وكالتالي:

أولاً- التعريف اللغوي للحياد الوظيفي .

لم يرد مصطلح الحياد الوظيفي المكوّن من كلمتين في اللغات العربية والفرنسية والانجليزية رغم وجود كلمة الحياد ومشتقاتها بكل هذه اللغات لذا فأنا سنتناول المصطلحين كلٌّ على حدة، وبالنسبة لمصطلح الحياد فقد ورد في اللغة العربية بمعانٍ متعددة ذُكرت بقواميس ومعاجم مختلفة؛ وسنتناول ما يقترب منها من موضوع بحثنا القانوني قدر الامكان وكالتالي:

لقد عرف الحَيَاد ابي النصر اسماعيل الجوهري بالميل وقال: بأن حاد عن الشيء بمعنى مال عنه⁽⁸⁾، وعرف الحياد معجم المعاني الجامع بأنه عدم الميل الى اي طرف من اطراف الخصومة، وبأن الذي يقف على الحياد هو الذي لا ينحاز لأي من الطرفين، وإن حايّد الشخص معناها كف عن خصومته، وحايّد الأمر تعني اجتنبه ولم يتدخل فيه، بينما عرف معجم اللغة العربية المعاصر الحَيَاد، بأنه الميل والاجتناب. والحيادي هو الشخص الذي لا ينتمي لأي من الاحزاب السياسية، وحاد عن الرأي بمعنى خالفه وحاد عن الشيء بمعنى فرّ أو هرب منه كما جاء في قوله تعالى (وَ جَاءَتْ سَكْرَةُ الْمَوْتِ بِالْحَقِّ ذَلِكَ مَا كُنْتَ مِنْهُ

تَحِيدُ⁽⁹⁾، ويُذكر في المُعجم العربي أن التزام الحياد هو رفض اتخاذ موقف معين، أما القاموس المُحيط، فيُعرف المحايد بما يشبه معنى كلمة (الموضوعي)؛ أي الشخص الذي لا تستحوذ عليه الأحاسيس والعواطف الشخصية⁽¹⁰⁾.

وفي اللغة الفرنسية، فنجد أن المصطلح الفرنسي (Neutre) يعني المحايد ومصطلح (Neutralité) يعني الحياد، ويعود أصله إلى مصطلح (Neutralise) اللاتيني كون اللغة الفرنسية من اللغات المتفرعة من اللغة اللاتينية⁽¹¹⁾، ويعني هنا عدم الميل أو الانحياز لطرف أو وضع معين؛ أي تحقق إرادة الامتناع عن الانحياز والرغبة بالتجرد والموضوعية، أما في اللغة الانجليزية فإنه يأتي بنفس المعنى الفرنسي تقريباً، فمصطلح الحياد الانجليزي هو (Neutrality) والمحايد هو (Neutral) وهو الشخص الذي لا يدعم أو ينتمي لأي طرف في حرب أو جدال... الخ⁽¹²⁾.

أما مصطلح (الوظيفي) فهو اسم منسوب لمصطلح (الوظيفة) وأصلها الفعل (وظف) الذي له معان متعددة منها اسناد العمل، أما مصطلح التوظيف فيعني التشغيل والاستعمال⁽¹³⁾، والذي نقصده بمجال بحثنا هو الوظيفة العامة التي تشمل موظفي الملاك الدائم بكافة السلطات والمرافق العامة في الدولة وغيرهم، والتي لها مفاهيم مختلفة كالمفهوم الأمريكي الذي لا يميزها عن العمل في القطاع الخاص والمفهوم الأوروبي الذي يجعلها خدمة عامة مستقرة لها نظام خاص يتمتع فيه بضمانات وامتيازات مقابل أداء الواجبات ومُجانبية المحظورات.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للحياد الوظيفي.

لم يتصدى المشرع أو القضاء الإداري لمهمة تعريف واجب الحياد الوظيفي وتحديد مفهومه لأن ذلك ليس من صميم عمل الأول المتمثل بوضع الأحكام، أما القضاء الإداري فإنه يستند على النصوص التي يضعها الأول (المشرع) بإصدار فتاواه وأحكامه؛ لذلك تولى الفقه هذه المهمة، وقد تعددت المحاولات بهذا الصدد كون وضع تعريف محدد لمصطلح الحياد ليس يسيراً؛ لتغيره تبعاً لفلسفة الدولة واختلاف المرافق العامة فيها، لذا فقد تعددت التعريفات وسنحاول بحثها كالتالي:

1. عرفه بعض الفقهاء بما يشبه واجب التحفظ المعروف أي أنه "التزام الموظفين العامين بعدم الادلاء بأرائهم بشكل علني، بما يثير الشعور العام، ويؤثر على الاعتبار والاحترام اللازمين للوظيفة العامة"⁽¹⁴⁾، وتم التركيز هنا على الجانب العلني في حرية التعبير لحماية سمعة الإدارة رغم إن الحياد قد يتعلق بأداء المهام الوظيفية وتطبيق القوانين وحماية الموظفين من الظلم والتعسف.
2. عرفه البعض الآخر من الفقه بأنه "عدم الميل إلى جهة أو حزب، والموضوعية في أن يؤدي الموظف واجباته، واعماله في نطاق ما تقتضيه الوظيفة العامة، وفق مبادئ وآراء تستند إلى حجج موضوعية لا تتغير تبعاً لأي ميول شخصية"⁽¹⁵⁾، ودون أن يؤدي ذلك لتحزب الإدارة الأمر الذي يدفع إلى التمييز بين المرتفقين أو الموظفين على أساس الولاء والانتماء السياسي وظهور حالات الفساد والمحسوبية⁽¹⁶⁾.
3. وقد عرفه جانب آخر من الفقه بأنه أداء الخدمة، والتعاون مع الحكومة القائمة؛ بحيث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان معارضاً⁽¹⁷⁾؛ وبهذين التعريفين الأخيرين تم التركيز على جانب واحد من جوانب الحياد وهو الجانب السياسي واغفال جوانبه الأخرى.

4. بينما عرفه غيرهم من الفقه بأنه "ممارسة الموظف لوظيفته بتجرد، وموضوعية بعيداً عن الأهواء الشخصية، ودون تمييز سياسي، أو فلسفي، أو ديني، والامتناع عن الاعلان، أو الترويج لأرائه الخاصة، أو الترويج من الوظيفة العامة"⁽¹⁸⁾.

وهذا التعريف أهمل أثر الواجب على حقوق وحريات الموظفين والمرتفقين، بينما نجد الفقيه الفرنسي جاك روبير (Jacques Robert) يذكر بأن حماية الحقوق والحريات لا يمكن ضمانتها إلا إذا كانت المرافق العامة محايدة⁽¹⁹⁾. وبضوء كل ما مر بنا نرى أن واجب الحياد الوظيفي هو الالتزام بأداء الأعمال والواجبات الوظيفية بتجرد وموضوعية، ومعاملة المنتفعين والموظفين بمساواة وعدالة دون تمييز بسبب الانتماءات أو الاختلافات المتعددة، واستهداف المصلحة العامة دائماً دون استغلال الوظيفة العامة في التعسف بتقييد الحقوق والحريات أو الترويج لأي فكرة أو توجه. أما الوظيفة العامة التي تشكل

محل الحياد فلها مفهوم موضوعي يتمثل بالاختصاصات والنشاطات التي يمارسها الموظفون دون النظر لمن يشغلها كما في الولايات المتحدة⁽²⁰⁾، كما لها مفهوم شكلي يتمثل بالمهنة التي لها نظام قانوني خاص يميزها عن المهن الأخرى وتتميز بالدوام والاستمرار حيث يتفرغ لها الأفراد مقابل ضمانات وامتيازات يتمتعون بها كما في أوروبا والوطن العربي⁽²¹⁾. والحياد نوعان الأول منهما هو الحياد الإيجابي ويعني العمل بتجرد وموضوعية وفقاً للقوانين دون انحياز لاعتبارات شخصية أو سياسية أو عقائدية أو مناطقية أو عرقية ويظهر ذلك بطريقة التعامل مع الموظفين والمرتفقين بمساواة وعدل وخدمتهم جميعاً دون تمييز اقصائي أو تفضيلي، أما النوع الثاني فهو الحياد السلبي والذي يعني الامتناع عن مناصرة أي طرف على حساب المصلحة العامة أو أي طرف آخر وعدم الانسياق وراء المصالح والميول الشخصية خلافاً لمقتضيات المصلحة العامة حيث يظهر ذلك بالامتناع عن الانتفاع من الوظيفة العامة واستغلالها لمصالح شخصية كأخذ الرشاوى والعمولات والهدايا والقروض وهجر المحسوبية والتحيز للبعض أو ضدهم⁽²²⁾.

الفرع الثاني/ نشأة الحياد الوظيفي وأهميته.

إن الحياد الوظيفي من الواجبات الحديثة؛ حيث ظهر بظهور الأنظمة الليبرالية الديمقراطية القائمة، على مبدأ "دعه يعمل دعه يمر"⁽²³⁾، والتي تسمح بالتعددية الحزبية وتطلق العنان للحريات الفردية، وتسمح للجميع بتولي الوظائف العامة وفقاً لرابطة الجنسية واستناداً لمبدأ المساواة بعيداً عن الانتماءات السياسية أو الحزبية أو الاثنية أو الدينية⁽²⁴⁾، وسنبحث بهذا الفرع نشأة واجب الحياد الوظيفي وأهميته.

أولاً- نشأة الحياد الوظيفي.

سنتحرى ظروف وطريقة نشأة الحياد الوظيفي في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية كأمثلة من النظامين اللاتيني والانجلو-سكسوني ثم نحاول التطرق لنشأته في العراق، وكالتالي:

1. **الحياد في فرنسا:** ارتبطت نشأة الحياد في فرنسا بواجب التحفظ الذي يهدف لضبط سلوكيات الموظفين خارج الوظيفة ويدفعهم للحيطه والحذر عند ممارسة حرية الرأي والتعبير، ويلزمهم بوزن كلماتهم وإخراجها بالشكل اللائق، وألا يستعملوا كلمات حادة أو مسيئة للرؤساء أو المرفق العام⁽²⁵⁾، ونرى إن التحفظ من النتائج المهمة لواجب الحياد الوظيفي باعتبار إن الأخير من الواجبات المهمة التي ارتقت لتكون من المبادئ الأساسية الحاكمة في الوظيفة العامة، والتحفظ مبدأ أنشأه مجلس الدولة الفرنسي أول مرة في عام 1919 باستعمال مصطلح (التحفظ)، حينما أيد قرار فصل سكرتير العمدة (Terrisse) من وظيفته بسبب مشاركته بإحدى الحملات الانتخابية، والدخول بجدال انتخابي حاد حول انتخاب مجلس المدينة القادم بشكل يخل بهذا الواجب⁽²⁶⁾، وبعدها تم تأكيد المبدأ في حكم (Charton) في سنة 1923 المشابه له في الحثييات، ثم توالى بعدها الأحكام التي تؤكد هذا الواجب⁽²⁷⁾، ولاحقاً قام المشرع الفرنسي بوضع الأساس القانوني لهذا الواجب بتقنين مبدأ التحفظ في مرسوم تنظيم سلك القضاة الصادر في 1958/12/22، والذي أوجب الحياد السياسي على القضاة بمنعهم من اظهار أية آراء أو مشاعر سياسية تنافي واجب التحفظ، ثم تكرر ذلك مرة أخرى في النظام الخاص بمجلس الدولة الفرنسي الصادر سنة 1963، وكذلك النظام الخاص بالعسكريين الصادر سنة 1972، ثم ظهر الحياد الوظيفي في المجال الديني حين أكدت المادة (2/121) من قانون الخدمة المدنية العام الفرنسي لعام 1983 على منع الموظف الفرنسي من اظهار آرائه الدينية عند ممارسة وظيفته واعتبرت عدم الالتزام بذلك مخالفة انضباطية تستوجب العقاب، أما الفقرة (4/أولاً وثانياً) من ذات المادة فقد منعت ارتداء العلامات الدينية التي تبين الآراء الدينية للموظف كالحجاب والصليب... الخ وحظرتا عليهم تبني السلوكيات التبشيرية، أما الفقرة (ثالثاً) فقد حظرت أي سلوك يخل بسير الوظيفة العامة ومنعت القيام بالأعمال العبادية أثناء أداء مهامها، كما تضمن قانون التعليم العالي الصادر بتاريخ 1984/1/26 النص على أن اساتذة الجامعات والطلبة الباحثين يملكون استقلالاً وحرية تعبير كاملتين في أعمالهم الوظيفية ونشاطاتهم البحثية؛ لكن يبقى عليهم مراعاة واجب التحفظ طبقاً للتقاليد الجامعية ونصوص القوانين النافذة⁽²⁸⁾، حتى إن ميثاق العلمانية في الخدمات العامة الفرنسي قد منع رفض التوظيف واتخاذ إجراءات بحق الموظف لأسباب دينية وحظر تأشير الانتماءات والممارسات الدينية للموظفين في أضايرهم الشخصية؛ وقد ابتغت كل هذه النصوص التزام الحياد الديني في الوظيفة العامة وعدم اظهار القناعات الدينية والفلسفية والسياسية بما يحمي حياد

الإدارة ويضمن معاملة جميع المرتفقين والموظفين بالتساوي؛ رغم إن الميثاق المذكور قد اتسم بالتطرف في تحديد الرموز الدينية كون بعضها كالحجاب مثلاً ليست من الرموز الدينية وحظره يمس الحرية الشخصية للموظفين والمواطنين وكذلك ينتقد لشموله طلبة المدارس والجامعات بحجة الحفاظ على علمانية الدولة⁽²⁹⁾.

2. **الحياد الوظيفي في الولايات المتحدة الأميركية:** ارتبطت نشأة مبدأ الحياد الوظيفي هناك بالحاجة لتنظيم الوظيفة العامة وتخليصها من نظام الغنائم القائم على التوظيف والإقصاء وفق الولاء السياسي⁽³⁰⁾، بإصدار القانون الذي نظم الحياد السياسي للموظفين، وقد ظهرت بوادر نظام الغنائم بقيام الرئيس الأمريكي الأول (جورج واشنطن) بتعيين موالين له في الحكومة؛ لكنه نشأ فعلياً بعملية تطهير الموظفين المعارضين في حكومة (أندرو جاكسون) في عام 1832⁽³¹⁾، وبموجب هذا النظام يقوم الحزب المنتصر في الانتخابات بمنح المناصب العامة لأعضائه⁽³²⁾، وسرعان ما ظهرت عيوب هذا النظام و دوره في نشر الفوضى والفساد بين الموظفين لعلمهم بعدم دوام بقائهم في وظائفهم، واستمر هذا النظام أثناء رئاسة (ابراهيم لنكولن) عام 1861، الذي وجد نفسه محاصراً بالمئات من انصاره الراغبين بتقلد الوظائف العامة⁽³³⁾، وقد أخذ هؤلاء معظم وقته في ذروة انشغاله بأحداث الحرب الأهلية الأميركية؛ حتى أنه بنى مدخل خاص للبيت الأبيض للتهرب منهم مما اضطره أخيراً للرضوخ لمطالبهم لضمان اخلاصهم⁽³⁴⁾، واستمر الرؤساء الأمريكيين على هذا المنهج؛ رغم أنهم بقوا منزعين من الأمر؛ حتى أصبح الوضع خطيراً بعد اغتيال الرئيس الأميركي (جارفيلد) في عام 1881 من قبل أحد طالبي الوظائف الغاضبين، وبسبب تداعيات هذه الجريمة ولغرض اصلاح نظام الوظيفة العامة، وجعل توليها على أساس الجدارة والكفاءة صدر عام 1883 قانون اصلاح الخدمة المدنية الأمريكية (The Merit System) المُسمى بقانون بندلتون (The Pendleton Act) (نسبةً للسيناتور جورج بندلتون)⁽³⁵⁾ والذي مثل الأساس القانوني للحياد الوظيفي في أمريكا، وفي عام 1912 صدر قانون لويدي- لافوليت (Lloyd-Lafollette Act) الذي أوجب الاستناد على الجدارة كسبب للفصل من الوظيفة، ولاحقاً في عام 1939 أصدر الكونجرس قانون هاتش (The Hatch Act)، الذي أكد مبدأ الحياد السياسي للموظفين الأمريكيين؛ لضمان تنفيذ برامج الحكومة الاتحادية بحياد ودون تأثير سياسي حزبي، وتضمن نصوصاً تستهدف حماية الموظفين من الاكراه السياسي وضمان ترقيتهم على أساس الجدارة وليس الانتماء السياسي، وكذلك حظر القانون عليهم ممارسة النشاط السياسي وتلقي التبرعات المالية والترشح للمناصب العامة ومنع استخدام السلطة والنفوذ للتدخل في الانتخابات، وحظر حتى لبس الازارر الدعائية للأحزاب السياسية، واستثنى من ذلك الرئيس ونائبه وبعض المسؤولين الرفيعين، وقد وصلت العقوبات الانضباطية التي يفرضها القانون الى الفصل⁽³⁶⁾.

3. **وفي العراق:** فأن الحياد الوظيفي لم يكن منشأ القضاء الإداري أو الاحداث السياسية كما في فرنسا واميركا، وأول ما نص عليه في العراق هو قانون الجمعيات رقم (63) لسنة 1955 الملغي⁽³⁷⁾، الذي منع في المادة (6) منه الموظفين والمستخدمين في الدولة من الانتماء للجمعيات السياسية (الأحزاب)، وتكرر ذلك في المادة (31) قانون الجمعيات اللاحق رقم (1) لسنة 1960 الملغي⁽³⁸⁾، الذي اضاف النص على الحياد السياسي للموظفين من خلال النص في المادة (32) بقوله "لا يجوز للموظف أو لكل مكلف بخدمة عامة ان يقوم بفعاليات حزبية أو توجيهات من شأنها ان تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية ويحرم عليه بتاتاً القيام بأي عمل حزبي... الخ" وقد ألغي وحل محله قانون الاحزاب السياسية رقم (30) لسنة 1991 الملغي⁽³⁹⁾، الذي حظر على الاحزاب السياسية اقامة علاقات مباشرة او غير مباشرة مع أية جهة حكومية ومنع القيام بالتنقيف داخل القوات المسلحة والاجهزة الامنية⁽⁴⁰⁾، ونجد إن هذا القانون هو قانون شكلي وضع لغرض إسباغ الصبغة الديمقراطية على النظام الدكتاتوري القائم حينها، ولم تطبق أحكامه التي تسمح بالتعددية السياسية وتتيح تأسيس الاحزاب السياسية.

4. أما قانون الاحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 النافذ فلم يأتي بحظر عام على كافة الموظفين من الانتماء للأحزاب السياسية باستثناء طوائف محددة منهم⁽⁴¹⁾، وهم "اعضاء السلطة القضائية، وهيئة النزاهة، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والمفوضية العليا لحقوق الانسان، ومنسوبي الجيش،

وقوى الامن الداخلي، وجهاز المخابرات، والاجهزة الامنية"، وحظر الافكار البعثية والتكفيرية والارهابية والطائفية والعرقية والترويح لها أو تبريرها أو التحريض عليها على كافة الأفراد وبكافة المجالات وبضمنها الوظيفة العامة وموظفيها⁽⁴²⁾. ويختتم هذا الفرع نرى تعدد تعاريف الحياد الوظيفي، وتنوعها، ونلاحظ ان المشرع العراقي انشأ الحياد الوظيفي أول مرة من خلال النص على الجانب السياسي منه في للوظيفة العامة؛ وذلك بمنع الموظفين عامةً من الانتماء للأحزاب السياسية ثم النص التشريعي صراحة على الحياد الوظيفي في قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 الملغي.

ثانياً- أهمية الحياد في الوظيفة العامة.

أن الحياد الوظيفي هو أثر من آثار السلطة التقديرية للإدارة، بينما التحفظ أثر من آثار حرية الموظفين في التعبير عن الرأي، والحاجة لتقييدها بما يتلائم مع مقتضيات الوظيفة العامة؛ ويحميها من النقد أو الاتهام⁽⁴³⁾، والحياد من ضرورات الديمقراطية والتعددية السياسية، كما إنه من المفاهيم الخطيرة على حقوق وحريات الموظفين العامة والشخصية، ونجد مصداق ذلك في قضية نظرتها المحكمة الفيدرالية السويسرية عام 1997، وحكمت فيها بمنع معلمة مسلمة من ارتداء الحجاب بحجة أنه رمز اسلامي ومرئي بصورة واضحة ولكون المعلمة تدرس الصفوف الابتدائية التي تتسم بالهشاشة وسرعة التأثر؛ فقد رجحت المحكمة ما أسمته بـ"الحياد الديني" لمرافق التعليم، على ما أسمته بحق المعلمة في التعبير عن معتقدها⁽⁴⁴⁾، رغم ان الحجاب ليس جزءاً من حرية التعبير أو حرية العقيدة. وللعلامة الوثيقة بين الواقعيين السياسي والاداري في الدولة أصبح من الصعب على الموظفين الانعزال عن السياسة وسباق التنافس للسيطرة على الحكم؛ لأن النجاح في تنفيذ البرامج وتقديم الخدمات العامة سيزيد من حظوظ الاحزاب الحاكمة في الانتصار في الانتخابات؛ كما توجد محاولات من الاحزاب السياسية الحاكمة أو المعارضة منها للسيطرة على الوظائف الادارية وتثبيت اعضائها فيها لضمان ولائهم ولمكافأتهم على جهودهم في المراحل السابقة لتولي الحكم؛ ولهذه السلوكيات أثرها في افساد النظام الاداري⁽⁴⁵⁾؛ لذا تبرز أهمية هذا الواجب باعتباره وسيلة لأبعاد الادارة وموظفيها عن تأثيرات السياسة والاحزاب اللاعبة في مضمارها رغم الإقرار بصعوبة المهمة لبروز الجانب سياسي للحكومة التي يتنافس الكل لنيل خدماتها وامتيازاتها⁽⁴⁶⁾، كما أن الحياد أداة لتحقيق التعاون والانسجام بين الادارة والحكومة بغض النظر عن الانتماء السياسي للأخيرة خاصة في ظل الانظمة ذات التعددية الحزبية⁽⁴⁷⁾. أما في الوظائف الانتخابية فيؤدي الحياد وعدم الميل لأي حزب أو تيار سياسي لإجراء انتخابات حرة وشرعية وشفافة وعادلة تعمل على ترسيخ الحقوق والحريات ومبادئ الديمقراطية؛ مما سيؤدي لتحقيق المصالح العامة واشباع الحاجات العامة بفعل التنافس الانتخابي الحر⁽⁴⁸⁾، ويدفع الحياد الوظيفي الى تحلي الموظفين العامين بالصدق والأمانة والموضوعية والايثار في التعامل بينهم، أو في معاملة المنتفعين والمرووسين؛ الأمر الذي يؤدي لشيوع النزاهة والاستقامة ونبذ الفساد⁽⁴⁹⁾، مما سينعكس على سمعة المرفق وموظفيه ويرفع ثقة المنتفعين بهما، وكذلك يؤدي الحياد الوظيفي الى تحقيق التوازن بين حرية التعبير والتوجهات والميول السياسية داخل نطاق الوظيفة العامة من جهة وحماية المصلحة العامة من جهة اخرى⁽⁵⁰⁾. ويحفظ الحياد مبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة من قبل كافة الافراد دون تمييز، بعيداً عن انتماءاتهم وعقائدهم وميولهم المختلفة، كما يبتعد عن شخصنة التعامل مع المنتفعين مما يؤدي لتحقيق العدالة واعطاء كل ذي حق حقه، وعدم اقضاء، أو حرمان اي فرد أو طرف من الخدمات العامة الامر الذي سينعكس ايجاباً على الاستقرار السياسي والاداري⁽⁵¹⁾ من خلال ما تقدم آنفاً نلاحظ أهمية الحياد الوظيفي؛ لذا تبرز الحاجة الماسة لإقراره وحمايته تشريعياً، بوضع الجزاءات المختلفة ضد الاخلال به.

المطلب الثاني/ الأساس القانوني لواجب الحياد الوظيفي.

إن الحياد الوظيفي أمراً لازماً في كافة الوظائف الادارية وله أساس تشريعي ينظمه فيها؛ لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين، الاول سنبحث فيه الاساس الدستوري للحياد الوظيفي في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 ، والمطلب الثاني سنبحث فيه اساسه القانوني للحياد الوظيفي في التشريعات العادية وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول/ الأساس الدستوري للحيداد الوظيفي.

لم يتضمن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ نصاً صريحاً يوجب الحيداد الوظيفي على شاغلي الوظائف العامة في العراق؛ لكننا نفهم ذلك ضمناً من النصوص الدستورية التي تناولت مفاهيم المساواة والعدالة وكذلك التي منعت استغلال السلطة ففي ديباجة الدستور وردت عبارة (عقدنا العزم.... على احترام قواعد القانون وتحقيق العدل والمساواة....)، كما تشير لهذا الواجب عبارتي (لكل عراقي) و (لكل فرد) اللتان وردتا في مواد متعددة من الدستور⁽⁵²⁾، وأوضح نص يوجب المساواة هو ما جاءت به المادة (14) من الدستور التي نصت على إن "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي"، وإن هذا النص يمكن أن يمثل الأساس الدستوري للحيداد الوظيفي في العراق لأنه تضمن حكماً يمنع التمييز ويوجب معاملة الجميع بالتساوي دون اعتبار للجنس أو الأصل القومي والمناطق أو العقيدة الدينية والسياسية والفلسفية أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي، كما يشمل مفهوم الحيداد مساواة الموظفين والمواطنين أمام القانون بعيداً عن مراكزهم الوظيفية، بالإضافة لشموله منع التمييز على الأساس الطبقي الاقتصادي والاجتماعي. أما بالنسبة للموظفين متعددي الجنسية في العراق والذين يتسمون المناصب العليا؛ فإن المشرع الدستوري قد افترض إمكان عدم حيادهم لذلك نجده في المادة (18/رابعاً) من الدستور يرتب حكماً عليهم بالتخلي عن الجنسية المكتسبة عند تولي منصباً سيادياً أو أمنياً ربيعاً؛ ونحن نؤيد ذلك ونرى وجوب الاسراع بإنهاء حالة الاغفال التشريعي من خلال سن القانون الذي ينظم شروط وآليات وحالات التخلي، ومغادرة التعطيل الفعلي للنص الدستوري الذي تم بقرار صادر من المحكمة الاتحادية العليا بحجة عدم تحديد المنصب السيادي أو الأمني الرفيع دستورياً⁽⁵³⁾؛ لأهمية وأثر ذلك في حفظ السيادة والمال العام، كون حالة ازدواج جنسية الموظف تشكل مانعاً من استرداد الاموال العراقية المهربة وتسليم المتهمين بسرقتها وحسب ما ورد في تصريحات رئيسي هيئة النزاهة الأسبق والسابق⁽⁵⁴⁾.

الفرع الثاني / الأساس القانوني للحيداد الوظيفي في التشريعات العادية.

لقد نظم المشرع العراقي بقوانين متعددة بعض الجوانب المهمة لواجب الحيداد الوظيفي، كحظر الجمع بين الوظيفة والعمل الخاص، ومنع استخدام السلطة لنيل المنافع الخاصة كحالات تلقي الهدايا والقروض والرشوة والاختلاس، ومنع الانتماء للأحزاب السياسية وممارسة النشاط السياسي، وسنحاول تحرّي ذلك كالتالي:-

1. الحيداد الوظيفي الاداري والانضباطي.

لقد حاول المشرع العراقي تكريس مبدأ الحيداد في الوظيفة العامة بقوانين متعددة بغية ضمان نزاهة الوظيفة العامة وعدالتها ومن جوانب متعددة هي:

أ:- الانتفاع من الوظيفة العامة: لقد جرم المشرع العراقي في متون عدة قوانين الأفعال التي تعتبر انتفاعاً من الوظيفة العامة، كما في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل⁽⁵⁵⁾ الذي تضمن تجريم الكثير من الأفعال لهذا الغرض كالرشوة التي تمثل انتفاعاً، وكذلك جرم قانون العقوبات الاختلاس وسرقة المال العام وكافة أفعال الانتفاع من الوظيفة خاصة في الاشغال العامة والمقاولات أو التعهدات واستخدام العمال وغيرها، وقد اعتبر البعض الاختلاس شكلاً من أشكال خيانة الأمانة التي لا تختلف عن السرقة إلا بصفة الفاعل⁽⁵⁶⁾، كما جرم ذات الفعل في الجيش بموجب قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 المعدل⁽⁵⁷⁾، وقد حظرت المادة (5/حادي عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لعام 1991 المعدل⁽⁵⁸⁾ على الموظف الاقتراض أو قبول الهدايا والمنافع من الآخرين بهدف الحد من الميل والمحابة التي تنتج عن هذه التصرفات، كما جرم قانون العقوبات الإضرار بالمال العام وجريمة الإخلال بواجبات الوظيفة العامة والامتناع عن أداء أعمالها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة بقصد نفع أحد الأشخاص على حساب غيره، كما جرم قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 المعدل تواطؤ الأمرين العسكريين في تخفيض أجور وأثمان بيع أو تأجير عقارات ومنقولات الجيش أو إضافة

المبالغ المالية على أثمان مشترياته واستلام العقارات والمنقولات خلافاً لشروط عقود الشراء والمقاولات والغش وتبديل الارزاق والذخائر العسكرية.

ب:- الجمع بين الوظيفة والوظائف والمهن والاعمال الاخرى: لقد جرم قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل اشتغال الموظف بالتجارة خلافاً للقوانين لمنع التضارب بين المصالح الخاصة والعامة، كما حظر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل الجمع بين الوظائف العامة وحظر على الموظف مزاولة الأنشطة التجارية وتأسيس الشركات، وشراء الأسهم، وإدارة الاموال الارث أو أموال زوجته أو أقاربه لغاية الدرجة الثالثة وعليه عند حصول واقعة الارث ابلاغ دائرته عنها خلال (30) يوماً، وعلى الوزير المختص اذا رأى أن ادارة الموظف لهذه الاموال تؤثر على أداء واجباته الوظيفية، وتضرر الصالح العام أن يخبره بين البقاء في الوظيفة العامة وتصفية أموال الارث أو ترك ادارته خلال سنة وبين طلب الاستقالة، أو الاحالة على التقاعد.

ج:- تضارب المصالح: لقد منع نظام المزايدات والمناقصات الخاصة بالأوقاف رقم (45) لسنة 1969 المعدل⁽⁵⁹⁾، رئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء، وأعضاء المجلس، والموظفين وأقاربهم لغاية الدرجة الرابعة وغيرهم من الاشتراك في المزايدات والمناقصات والتعهدات أو أجارة الموقوف أو شراءه واستثنى من ذلك ايجار دور سكن ببذل شهري للموظفين الذين لا يملكون دار سكن دون مزايدة، كما جرمت المادة (1/336) من قانون العقوبات لعام 1969 فعل الاخلال بسلامة المزايدات والمناقصات، كما منعت المادة (180) من قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971 المعدل⁽⁶⁰⁾، على الموظف القائم بإجراء المزايدة، ورئيس الدائرة، وأقاربهما الى الدرجة الرابعة من الاشتراك فيها، وحظرت المادة (5/ثالثاً ورابعاً) من قانون الانضباط لعام 1991 المعدل على الموظفين الاشتراك بكافة المناقصات التي تجريها الدوائر الرسمية ومنعتهم من الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائرهم لبيع أو ايجار أموالها وخاصة اذا كان لهم دور في أداء هذه الأعمال، ومنع ذلك قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل⁽⁶¹⁾ على الموظفين وازواجهم، وأقاربهم حتى الدرجة الرابعة بيع واستئجار أموال الجهات التي ينتسبون اليها اذا كانوا ممن اتخذ قرار البيع أو الايجار أو كانوا أعضاء في لجنتي التقدير والبيع أو الايجار بطريق المزايدة العلنية. وقد حظرت المادة (15/اولاً) من قانون الكتاب العدول رقم (33) لسنة 1998 المعدل⁽⁶²⁾، على الكتاب العدول تنظيم أو توثيق السندات التي تعود لأزواجهم أو أصهارهم، وأقاربهم لغاية الدرجة الثالثة أو انتخاب أحد من هؤلاء شاهداً، أو خبيراً، أو مترجماً، كما نجد إن قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12) لسنة 2010⁽⁶³⁾ ألزم أعضاء ومنتسبو هذه المنظمات (NGO) بالكشف عن أي تضارب فعلي أو محتمل بين مصالحهم الشخصية والوظيفية ومصصلحة المنظمة وتجنب حصول ذلك، وإبلاغ الهيئة الادارية عنه عند حدوثه، والتنحي عن حضور الاجتماعات وعدم اتخاذ القرارات في الامور التي تخص ذلك، أما قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل⁽⁶⁴⁾ فقد ألزم موظفي الحكومة بالكشف عن ذمهم المالية، وكل ما يؤدي لتضارب المصالح ورتب تخيير الموظف بين إزالته بالتنازل عنه وبين ترك منصبه أو وظيفته، كما حظر القانون على الموظفين تعيين أحد من أقاربهم الى الدرجة الثانية في الوظائف التي تحت ادارتهم، وكذلك منعت عليهم العمل في القطاعين الخاص والمختلط، كما أوجبت تعليمات كشف الذمة المالية رقم (2) لسنة 2017⁽⁶⁵⁾ تحريك الدعوى الجزائية اذا كان هناك تضارب في المصالح المالية للموظف وأفراد عائلته، وقد جاءت قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط رقم (1) لسنة 2006⁽⁶⁶⁾ بنص شامل يلزم كافة الموظفين بالإبلاغ عن حالات الفساد واساءة استعمال السلطة، ومنع الاشتراك في المعاملات المالية التي تدخل ضمن اختصاصاتهم أو استخدام المعلومات الرسمية لأغراض شخصية وعدم المساهمة شخصياً في الأمور المؤثرة على مصالحهم المالية، والافصاح عن مصالحهم الشخصية التي تؤثر بأداء واجباتهم الرسمية، وعدم منح الوعود المخالفة للقانون، وان لا يتأثر بالمشاعر والاحاسيس عند أداء واجباته الوظيفية وعدم القيام بأي عمل أو مهنة تتعارض معها، وعدم قبول أو طلب المنافع والهدايا والمكافآت التي تهدف للتأثير في حياده ونزاهته، وعدم اساءة استخدام سلطاته أو تسخيرها للحصول على مكاسب شخصية أو الاساءة لحقوق الآخرين والاضرار بهم أثناء العمل الوظيفي ويتحمل

التبعات القانونية المترتبة على ذلك، أما النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022⁽⁶⁷⁾، فقد ألزم النواب على أداء القسم الذي يتضمن التزامهم بتطبيق التشريعات بأمانة وحيادية وأن لا يستغل الاستجواب البرلماني لمصالح خاصة أو شخصية⁽⁶⁸⁾.

د- الامتناع عن أعمال الوظيفة أو الإخلال بواجباتها: لقد جرم قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل في المادة (330) منه فعل الامتناع عن أداء أعمال الوظيفة العامة أو الإخلال بأحد واجباتها نتيجة لرجاء أو توسط أو توصية ولأي سبب آخر غير شرعي.

هـ- إساءة استغلال الوظيفة العامة: لقد جرم قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل انتفاع الموظف من استخدام العمال، كما جرم قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 المعدل استخدام العسكريين لأغراض خاصة، وجرم قانون العقوبات قيام الموظف باستعمال القسوة مع الأفراد اعتماداً على وظيفته فأخل باعتباره وشرفها، وكذلك جرم القبض على الأشخاص خلافاً للقانون أو معاقبة محكوم عليه بأشد من العقوبة المقررة أو معاقبته بعقوبة لم يحكم بها القضاء أو الامتناع عن إطلاق سراحه بعد انتهاء مدة عقوبته، ولضمان الحياد الوظيفي نظر قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (3) لسنة 2010 المعدل⁽⁶⁹⁾ لأهمية اختلاف ضباط التأديب العسكري عند فرض العقوبات الانضباطية واشترط اختلاف منصب ومكان عملهم؛ لترتيب تأجيل ترقية الضابط كأثر لهذه العقوبة.

و- إفشاء الأسرار الوظيفية: يعتبر حفظ أسرار الوظيفة من أوجب واجبات الموظف العام سواء كان عسكرياً أم مدنياً⁽⁷⁰⁾؛ وقد أكدت ذلك المادة (4/ سابقاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي جعلت كتمان أسرار الوظيفة العامة من أهم واجبات الوظيفة العامة وأخطرها؛ كما نجد أن قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل يجرم إفشاء أسرار الوظيفة ويقرر عقوبة الإعدام بحق مرتكبها إذا كان موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة أو إذا ارتكبها في زمن الحرب أو لصالح دولة معادية، كما تكرر النص على ذلك في قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 المعدل النافذ.

ز- التمييز الوظيفي: لقد جرم المشرع العراقي في قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والارهابية والتكفيرية رقم (32) لسنة 2016 حرمان الموظف من حقوقه القانونية أو عرقلة معاملاته بناءً على أسباب طائفية أو دينية أو قومية، كما جرم القانون معاقبة الموظف أو الاضرار بحقوقه الوظيفية لنفس الأسباب أعلاه، وكذلك جرم الإدعاء كذباً بالتعرض للتمييز على أساس طائفي أو ديني أو قومي بحالة ثبوت بطلان الادعاء بحكم قضائي.

2. الحياد الوظيفي القضائي.

إن منصب القضاء يتطلب الحياد التام وأن يعمل القاضي بعيداً عما يعترضه من حالات عاطفية ومزاجية وصحية وأن يُحيد ويضع ميوله وعقيدته وانتماءاته جانباً عند إصدار الأحكام، لذا فقد تضمن قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل⁽⁷¹⁾ نصوصاً تهدف لتأكيد واجب الحياد بهذا الجانب وتلافي تضارب المصالح الذي قد يعترضه، وتمثل ذلك بمنع القضاة من نظر الدعاوى إذا كان لهم علاقات أو مصالح أو لأحد أقاربهم لغاية الدرجة الرابعة مع أو بأحد الخصوم وإذا كان للقاضي أو لأحد أفراد عائلته مصلحة في الدعوى أو خصومة قائمة مع أحد طرفيها أو عوائلهم وكذلك إذا كان قد افترى في موضوعها أو ترفع عن أحد طرفيها أو سبق له نظرها قاضياً أو خبيراً أو محكماً أو شاهداً، كما جرم قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المعدل قيام القاضي بإصدار حكم قضائي دون حق نتيجة لتوسط لديه وعاقب كل موظف يتوسط لدى القضاة والمحاكم، كما جرم ذات القانون نشر الأمور التي من شأنها التأثير في القضاة الذين لهم الفصل في دعوى مطروحة أمام القضاء أو في غيرهم من رجال القضاء والموظفين المكلفين بالتحقيق، أو التأثير في الخبراء أو المحكمين أو الشهود، أو نشر أموراً من شأنها منع الإفضاء بالمعلومات، وشدد المشرع العقوبة إذا كان القصد من النشر إحداث التأثير المذكور أو كانت الأمور المنشورة كاذبة، كما جرم القانون قيام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بتعذيب متهم أو شاهد أو خبير لحمله على الاعتراف بجريمة، أو للدلاء بأقوال، أو معلومات، أو لكتمان أمر من الأمور، أو لإعطاء رأي معين بشأنها أو الأمر بأي من ذلك، أما قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979

المعدل⁽⁷²⁾ فقد حظر على القضاة ممارسة التجارة، أو أي عمل آخر لا يتفق مع وظيفة القضاء؛ كما منع اشترائك القضاة في هيئة قضائية واحدة إذا كانت بينهم علاقة مصاهرة، أو قرابة حتى الدرجة الرابعة، وكذلك منع القانون أن ينظر القاضي بالطعن المقدم ضد حكم أصدره قاض آخر تربطه به هذه العلاقة، أما قانون أصول المحاكمات الجزائية لقوى الأمن الداخلي رقم (17) لسنة 2008⁽⁷³⁾ فقد كرر النص على منع رئيس وأعضاء محاكم قوى الأمن الداخلي وممثل الادعاء العام من النظر في الدعاوى لأسباب تشبه أسباب منع القضاة من نظر الدعاوى السابق ذكرها، كما جرم قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 المعدل استخدام نفوذ الوظيفة العسكرية في التأثير على أعمال المحاكم العسكرية. أما بالنسبة للقضاء الإداري المتمثل بمجلس الدولة فإن المواد (20 و 21) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل⁽⁷⁴⁾، اللتان نظمتا شروط تعيين المستشار والمستشار المساعد لم تنظر في حالته السياسية وضرورة ألا يكون منتزعا لأي حزب أو تيار سياسي وأن يمنع من نظر الدعاوى بحالات القرابة والخصومة وتعارض المصالح؛ رغم إن المجلس يمثل القضاء الإداري في العراق ويمارس مهامًا لا تقل أهمية عن مهام القضاء العادي وهو المستشار الأمين لجهات الإدارة في ما يستجد من نصوص قانونية، وهو حصن العدالة في المجال الإداري⁽⁷⁵⁾؛ الذي يلجأ إليه كل من يتعرض للظلم من قبل الإدارة.

3. الحياد الوظيفي الانتخابي.

يُعتبر الحياد من المبادئ الرئيسية الحاكمة والمهيمنة في الانتخابات، وقد انتبه المشرع العراقي لذلك ونص في المادة (1) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019⁽⁷⁶⁾ على إيكال إدارة العملية الانتخابية لجهة "مهنية ومستقلة ومحيدة"⁽⁷⁷⁾، كما اشترط المشرع فيمن يرشح لعضوية مجلس مفوضي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أن يكون مستقلاً من الناحية السياسية، وقد اشترط ذات الشرط لعضوية مجلس مفوضي المفوضية العليا لحقوق الإنسان بموجب المادة (8/هـ) من قانونها المرقم (53) لسنة 2008⁽⁷⁸⁾؛ كما إن نظام الحملات الانتخابية رقم (5) لسنة 2020⁽⁷⁹⁾، حظر الإنفاق من المال العام على الدعاية الانتخابية للمرشحين والأحزاب والتحالفات السياسية ومنع استلام الأموال من الجهات الأجنبية للتأثير في الانتخابات، وحظر استغلال واستخدام وسائل الدعاية الخاصة بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وأبنية دوائر الدولة وشعارها في الدعاية الانتخابية الخاصة، وأوجب على موظفي الإدارة الانتخابية التحلي بأعلى درجات الحياد الوظيفي في هذه المهمة، كما إن قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020 الملغي⁽⁸⁰⁾ كان يمنع استعمال موارد الدولة والنفوذ الوظيفي للمصالح الشخصية ومصلحة أي مرشح في الدعاية الانتخابية، أو التأثير على الناخبين، ويمنع استغلال واستخدام أماكن العبادة وأبنية الوزارات ومؤسسات الدولة، وشعارها بأي دعاية أو نشاط انتخابي، ومنع الإنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو أموال الدعم الخارجي، ولكنه لم يتضمن نصاً يلزم بإعادة المال العام بحال إنفاقه خلافاً لأحكام القانون، ولم ينص على عقوبة الحرمان من الترشح في الانتخابات بصورة مؤقتة أو دائمة لمن يُدان بإحدى الجرائم الانتخابية حيث كان القانون يجرّم ثلاثة أنواع من الجرائم الانتخابية هي جرائم السجل الانتخابي وجرائم التصويت وجرائم الحملات الانتخابية بالإضافة لجريمة الرشوة الانتخابية التي يمكن أن ترتكب بكافة مراحل العملية الانتخابية.

4. الحياد الوظيفي الاعلامي.

لقد نظم أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (65) لسنة 2004⁽⁸¹⁾ عمل المفوضية العراقية للاتصالات والاعلام (هيئة الاعلام والاتصالات حالياً) الحياد بهذا المجال بمنع المدير العام، وأعضاء مجلس المفوضين، ولجنة الاستماع ومجلس الطعن من العمل على أي مسألة تؤثر على مصالحهم الشخصية أو المالية؛ أو مصالح عوائلهم وشركائهم والمؤسسات التي يعمل فيها أي من هؤلاء أو جهة رتب معهم لغرض توظيفهم، أو هم بصدد التفاوض معها للعمل فيها ويجوز للموظف التخلص من تضارب المصالح هذا بالتحلي عن المشاركة في الأمور التي تخص ذلك؛ ونجد إن الخلل الوحيد بهذا النص أنه أناط بالمدير العام (رئيس الهيئة) تطبيق هذه الاحكام على من يشملهم وبضمنهم تطبيقه على نفسه كونه مشمول بما جاء فيه، حينها سيكون هو الخصم والحكم وهذا منافٍ لمتطلبات واجب الحياد الوظيفي، أما قانون شبكة الاعلام العراقي رقم (26) لسنة 2015⁽⁸²⁾ فقد تضمن الزام رئيس وأعضاء

مجلس الأمناء وموظفي الشبكة بالوقوف على مسافة واحدة من جميع الاطراف السياسية، وخدمة مصالح الشعب العراقي بكافة أطيافه، والعمل باستقلالية وحيادية ونزاهة وموضوعية وأن يعكس البث مختلف الآراء والاتجاهات السياسية والفلسفية، والدينية والعلمية بشكل شامل ومحاييد وموضوعي، ويتناول كل الاحداث بشمول وحياد وموضوعية⁽⁸³⁾، كما اشترط القانون في عضو مجلس الامناء ورئيس الشبكة التمتع بالحياد، اللازم لعمل الشبكة ومنح لمجلس الامناء انتهاء خدمة رئيس الشبكة قبل المدة المحددة بحالات عدة منها ثبوت انتهاكه لمبدأ تعارض المصالح الوارد في انظمة الشبكة.

5. الحياد الوظيفي الحزبي أو السياسي.

إن الأحزاب السياسية هي أداة للتداول السلمي للسلطة كما إنها تلعب دوراً كبيراً في الضغط وإثارة المشاعر المناوئة للمسؤولين في الإدارة والحكم⁽⁸⁴⁾، كما أن أعضاؤها قد يتأثرون بالأفكار السياسية والانتماءات الحزبية عند أداء أعمالهم ومهامهم الوظيفية؛ لذا فقد افترض المشرع العراقي في قانون الاحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 المعدل⁽⁸⁵⁾ عدم توافر الحياد الوظيفي الحزبي والسياسي لدى بعض الفئات من الموظفين؛ وبالتالي منع عليهم الانتماء لأي حزب سياسي وهؤلاء هم موظفي السلطة القضائية، وهيئة النزاهة، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والمفوضية العليا لحقوق الانسان، ومنتسبي الجيش، وقوى الامن الداخلي، وجهاز المخابرات الوطني العراقي، وباقي الاجهزة الامنية وفرض على من كان منتماً منهم قبل نفاذ القانون الاستقالة من الحزب شرطاً للبقاء في الوظيفة، كما منع القانون التمييز بين المواطنين، أو مساءلة أحدهم أو التعرض له أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه السياسي وحظر الانتماء لأكثر من حزب واحد بوقت واحد، وقد جرم قانون الاحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 تأسيس الاحزاب والانتماء اليها على موظفي الدوائر أعلاه، كما اشترط نظام الكلية العسكرية رقم (1) لسنة 2020⁽⁸⁶⁾ للقبول في الكلية العسكرية عدم انتماء الفرد لأي حزب أو حركة أو تيار أو جهة سياسية، كما إن قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 المعدل جرم انتماء العسكريين للتنظيمات السياسية أو الاشتراك في التظاهرات وجرم حتى مجرد تواجدهم في الاجتماعات السياسية وحظر عليهم نشر الكتابات والقاء الخطب السياسية، كما منع عليهم الانتماء للجمعيات الخيرية دون اذن وعاقب على ذلك، كما إن قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط رقم (1) لسنة 2006 ألزمت كافة الموظفين بأن لا تؤثر التزاماتهم ونشاطاتهم السياسية على اداء الواجب الوظيفي بكل حيادية، ودون تمييز بين المواطنين على اساس الجنس أو القومية أو الدين أو اللون أو المعتقدات السياسية وأية معايير أخرى مماثلة خلافاً للقانون. لقد رأينا إن المشرع العراقي في القوانين المختلفة التي بحثنا فيها لم ينص صراحة على واجب الحياد الوظيفي؛ الا أنه قد أورد نصوصاً صريحة وضمنية في قوانين وأنظمة وتعليمات متعددة تعالج وتنظم الكثير من أوجه وجوانب الحياد الوظيفي وبكافة المجالات الوظيفية وأحاطها بالحماية القانونية من خلال فرض العقوبات الجنائية والانضباطية المتعددة بحق من يخالفها. وبعبارة أخرى نرى بأن الحياد الوظيفي موجود أحكاماً في النصوص القانونية وغير موجود فيها اصطلاحاً، أما بالنسبة لأحكام القضاء الإداري العراقي الحالية فلم نجد فيها ما يتطرق الى هذا الواجب؛ رغم كثرة الأفعال والممارسات التي تخل به وربما يعود السبب في ذلك الى عدم تقديم الدعاوى الإدارية التي تتعلق بهذه السلبات أمام محاكم مجلس الدولة العراقي.

الخاتمة.

بعد الانتهاء من دراسة مفهوم الحياد الوظيفي وأساسه القانوني توصلنا الى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

أولاً / الاستنتاجات:

1. تأكيد الدور الكبير لواجب الحياد الوظيفي في تركيز الهوية الوطنية للموظفين والمرتفقين من خلال محاربة المظاهر العنصرية والطائفية والاختلافات السياسية في الوظيفة العامة وتركيز الجهود للمصلحة العامة بعيداً عن الانشغال بالاختلافات والخلافات المتعددة.

2. لواجب الحياد الوظيفي أهمية كبيرة في اشاعة الوئام والسلام وضمان تحقيق الصالح العام في الوظائف الإدارية المختلفة؛ لذلك نجد المشرع الإداري توجه لتنظيم الكثير من أحكامه.
3. توجد حاجة الماسة لتنظيم واجب الحياد الوظيفي في الوظيفة العامة وتأكيده تشريعياً خصوصاً بالنسبة للموظفين متعددي الجنسية في العراق سواء من المواطنين الأصليين أو المتجنسين تنفيذاً لنص (18/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
4. عدم وجود قانون موحد ينظم واجب الحياد الوظيفي وحالات تعارض المصالح المتناثرة في القوانين العراقية المختلفة رغم قيام العديد من الدول المتقدمة بسن مثل هذه القوانين، كما في قانون تعارض المصالح الكندي لعام 2006.

ثانياً : التوصيات:

1. اقامة دورات وندوات ومحاضرات لتوضيح مفهوم وأهمية واجب الحياد الوظيفي وتطبيقاته لكافة موظفي الدولة وزيادة مستوى الوعي الاداري والقانوني بهذا الخصوص لحثهم ودفعهم لمراعاته وعدم الاخلال به، تلافياً للممارسات السلبية الكثيرة المنتشرة في الوظيفة العامة والتي أخذت تظهر وتنتشر في وسائل التواصل الاجتماعي المتعددة.
2. سن قانون موحد لتنظيم واجب الحياد الوظيفي ومعالجة حالات تعارض وتضارب المصالح في الوظيفة العامة وتضمنه كافة النصوص القانونية المتناثرة لتلافي ما يشوبها من نقص و رفع ما يعترضها من تكرار وتوضيح ما تتضمنه من غموض أو تضمين وتنظيم هذا الواجب في مشروع قانون الخدمة المدنية الاتحادي.
3. تركيز هذا الواجب من خلال الاسراع في عملية سن مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة لمن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً تنفيذاً للأمر الدستوري وانهاء حالة الاغفال التشريعي المستمرة منذ عام 2005 حفاظاً على سيادة الدولة وحماية لأموالها العامة.
4. تعديل قانون مجلس الدولة بإضافة نصوص تؤكد الحياد الوظيفي لمستشاري المجلس، وخاصة من الجانب السياسي ومنعهم من الانتماء للأحزاب السياسية، ووضع الأحكام التي تعالج حالات تعارض المصالح بمجال عملهم اسوةً بالأحكام المطبقة على القضاة والمدعين العامين في القضاء العادي والعسكري.

هوامش البحث: Endnotes

- (1) فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة الجزائر سنة 2004، ص8.
- (2) د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، د. ط، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة 1983، ص5.
- (3) د. عثمان سلمان غيلان، اخلاقيات الوظيفة العامة، دون دار نشر، رقم الايداع بدار الكتب والوثائق ببغداد (392) سنة 2011، ص180.
- (4) ينظر لنص المادة 14 من الدستور العراقي النافذ.
- (5) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، دون دار نشر، بغداد 2009، ص98.
- (6) د. رائد احمد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، دون دار نشر، 2017، ص20.
- (7) كتيب توضيحي بعنوان 10 خطوات للحصول على الجنسية الاميركية منشور في موقع الدائرة على شبكة الانترنت : <https://www.uscis.gov/us>، تمت الزيارة والتحميل : الساعة 4:51 صباحاً من يوم الاثنين الموافق 5 ايلول 2022، الصفحة الاخيرة.
- (8) ابي النصر اسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، مراجعة د. محمد محمد تامر وآخرون، دار الحديث، القاهرة عام 2009، ص398.
- (9) القرآن الكريم، سورة (ق)، الآية 19، ص519.
- (10) مجد الدين بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، مراجعة انس الشامي وزكريا جابر، دار الحديث، الطبعة الاولى، القاهرة عام 2008، ص426.

- (11) للمزيد ينظر: موقع الموسوعة الحرة على شبكة العنكبوتية (الانترنت) على الرابط التالي : <https://ar.m.wikipedia.org> ، تمت الزيارة بالساعة (4:24) من يوم الاربعاء الموافق 2022/9/7.
- (12) Oxford word power dictionary, Oxford University press, Oxford 1998, P.500.
- (13) للمزيد ينظر: موقع المعاني على الشبكة العنكبوتية (الانترنت) على الرابط التالي: <https://www.almaany.com> ، تم الزيارة بالساعة (02:59) صباحا من يوم الخميس الموافق 2023/5/25.
- (14) هند عبد عناد الدليمي، حياد الموظف العام في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة كركوك عام 2017، ص12 وما بعدها.
- (15) د. عثمان سلمان غيلان، اخلاقيات الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص273.
- (16) د. عثمان سلمان غيلان، واجب الموظف بالحيادية السياسية، مطبعة الكتاب، الطبعة الاولى ، بغداد 2011، ص4وص5.
- (17) بلواضح علاء الدين، مبدأ حياد الادارة رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة محمد بوضياف في المسيلة، الجزائر 2019، ص6.
- (18) د. فرحات محمد السبكي، الضبط الاداري والحياد الوظيفي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية الدراسات العليا في اكااديمية الشرطة المصرية، مصر عام 2002، ص628.
- (19) بلواضح علاء الدين، المصدر نفسه، ص6.
- (20) د. تغريد محمد قدوري النعيمي، التنظيم القانوني للتوظيف المتأخر وتطبيقه في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (4) العدد (1) الجزء (2) لعام 2019، ص214.
- (21) حدادي عمر وعميري أحمد، سياسة التوظيف في المؤسسات العمومية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أحمد دراية- أدرار الجزائرية عام 2020، ص8 وما بعدها.
- (22) د. عبدة محمد فازع الصيادي، الحياد الوظيفي لرجال الشرطة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، د. ط، القاهرة 2013، ص21 وما بعدها وص26.
- (23) يُنسب هذا القول الى الاقتصادي الفرنسي (فنانان دي غورمي) .. للمزيد ينظر د. علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الاسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، الطبعة الاولى، مصر 1982، ص115.
- (24) د. عبدة محمد فازع الصيادي ، مصدر سابق، ص14.
- (25) د. سعيد علي غافل ودنيا حسين حذية، الاطار العام لماهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة الكوفة، المجلد (1) العدد (29) لسنة 2016، ص47.
- (26) سعدي نجيب، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة تطوير المجلد (9) العدد (1) لسنة 2022 المنشور بتاريخ 1 تموز 2022، ص133.
- (27) فيساح جلول، حرية الموظف في الرأي والتعبير في قانون الوظيفة العمومية الجزائري و واجب الحياد والتحفظ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، المجلد (2) العدد (1) لسنة 2016، ص17 وما بعدها.
- (28) د. سعيد علي غافل، الاطار العام لماهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص53.
- (29) كتيب بعنوان "العلمانية وحياد الوظيفة العامة" منشور على موقع وزارة التحول والوظيفة العامة الفرنسية على شبكة الانترنت: <https://www.fonction-publique.gouv.fr> تمت الزيارة بالساعة (09:01) مساء من يوم السبت الموافق 2023/5/27.
- (30) كتيب بعنوان " مبادئ نظام Merit" المنشور على موقع (لجنة حماية نظام Merit) الأميركية على شبكة الانترنت: <https://www.mspb.gov> تمت الزيارة بالساعة (09:06) مساء من يوم السبت الموافق 2023/5/27.
- (31) مقالة بعنوان نظام الغنائم التعريف والملخص منشورة على شبكة الانترنت في موقع: <https://eferit.com> تمت الزيارة بالساعة 6:35 مساء من يوم الاحد الموافق 2022/9/11.
- (32) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص107.
- (33) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر نفسه، ص107.
- (34) مقالة بعنوان ما معنى نظام الغنائم في امريكا وهل هو نموذج يمكن اتباعه؟، منشوره في موقع (عربي 21) على الانترنت : <https://m.arabi21.com/Story/> تمت الزيارة بالساعة (8:58) مساء من يوم الخميس الموافق 2022/9/8.
- (35) مقالة بعنوان قانون بندلتون منشورة على شبكة الانترنت على الموقع : <https://eferit.com> ، تمت الزيارة بالساعة 9:23 مساء من يوم الخميس الموافق 2022/9/8.
- (36) مقالة بعنوان قانون هاتش منشورة في موقع الموسوعة الحرة على الانترنت : <https://ar.m.wikipedia.org> ، تمت الزيارة بالساعة 9:34 مساء من يوم الخميس الموافق 2022/9/8.
- (37) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3640 بتاريخ 1955/6/13.
- (38) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 283 بتاريخ 1960/2/1.

- (39) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3371 بتاريخ 1991/9/16.
- (40) ينظر المواد (17 و 19) من القانون.
- (41) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3483 بتاريخ 2015/10/12.
- (42) للمزيد ينظر المواد (5 و 9 و 46) من قانون الاحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 النافذ.
- (43) د. فرحات محمد السبكي، الضبط الاداري والحياد الوظيفي دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص 112.
- (44) خالد الماجري، ضوابط الحقوق والحريات، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في تونس، تونس 2017، ص 108.
- (45) د. عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الاول كانون الاول 1982، ص 56 و ص 57.
- (46) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص 6.
- (47) د. عزيزة الشريف، مصدر سابق، ص 57.
- (48) حفاصة نريمان، مبدأ الحياد الاداري والعملية الانتخابية في الجزائر، بحث منشور في مجلة آفاق العلوم، العدد (6) لسنة 2017، ص 223 وما بعدها.
- (49) علاء مصطفى اليوسف، الحياد وأثره على كرامة الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في الجامعة الاسلامية في لبنان، سنة 2020، ص 120.
- (50) رائد عوفي حسين وحسين طلال مال الله، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة الثامنة المجلد (6) العدد (20)، حزيران 2016، ص 18.
- (51) حسين عكلة علي الخفاجي، مبدأ الحياد الوظيفي في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، بحث دبلوم مقدم الى كلية الحقوق بجامعة الموصل عام 2020، ص 23.
- (52) للمزيد ينظر في المواد (15 و 17 و 19 و 18 و 31 و 33 و 36 و 42) من الدستور.
- (53) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (195/اتحادية/اعلام/2018) الصادر بتاريخ 2019/1/28.
- (54) للمزيد ينظر: تصريح الدكتور حسن الياسري الرئيس الأسبق للهيئة المنشور في موقع الهيئة على شبكة الانترنت : <https://nazaha.iq> تمت الزيارة في الساعة 11:42 من مساء يوم الأحد الموافق 2022/11/6. كما ينظر: تصريح رئيس الهيئة السابق القاضي علاء الساعدي في البيان المعلن يوم 2022/11/1 والمنشور على موقع قناة (زاكروس) على الرابط <https://zagrosnews.net> تمت الزيارة في الساعة 11:44 من مساء يوم الأحد الموافق 2022/11/6.
- (55) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1778) الصادر بتاريخ 1969/12/15.
- (56) د. فؤاد محمود معوض، جرائم الموظف العام الجنائية وارتباطها بالمجال التأديبي، بحث منشور من قبل مركز معلومات النيابة الادارية المصرية عام 2017، ص 4.
- (57) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4040) الصادر بتاريخ 2007/5/9.
- (58) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3356) الصادر بتاريخ 1991/6/3.
- (59) تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1777) الصادر بتاريخ 1969/9/14.
- (60) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1995) الصادر بتاريخ 1971/5/10.
- (61) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4286) الصادر بتاريخ 2013/8/19.
- (62) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3753) الصادر بتاريخ 1998/12/21.
- (63) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4147) الصادر بتاريخ 2010/3/9.
- (64) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4217) الصادر بتاريخ 2011/11/14.
- (65) نشرت في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4443) الصادر بتاريخ 2017/4/17.
- (66) نشرت في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4026) الصادر بتاريخ 2006/9/28.
- (67) تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4694) الصادر بتاريخ 2022/10/175.
- (68) للمزيد ينظر: المواد (6 و 58) من النظام.
- (69) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4143) الصادر بتاريخ 2010/2/8.
- (70) د. وليد مرزة حمزة المخزومي، كتمان الأسرار الوظيفية وحرمة افشائها في القانون العراقي دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية التي تصدر عن كلية القانون بجامعة بغداد، المجلد (26) العدد (1) لعام 2011، ص 30.
- (71) تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (1766) الصادر بتاريخ 1969/11/10.
- (72) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2746) الصادر بتاريخ 1979/12/17.
- (73) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4068) الصادر بتاريخ 2008/3/17.
- (74) نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2714) الصادر في 1979/6/11.

(75) د. علي فوزي الموسوي وعمر حماد صالح، أهمية استقلال مجلس الدولة العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون بجامعة بغداد، المجلد (37) العدد (1) لعام 2022، ص404.

<https://doi.org/10.35246/jols.v10i37.1461>

(76) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4569) الصادر بتاريخ 2019/12/30.

(77) د. سري حارث عبدالكريم الشاوي، النظام القانوني للحملات الانتخابية دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون بجامعة بغداد، المجلد (37) العدد (2) لعام 2022، ص478 وما بعدها.

<https://doi.org/10.35246/jols.v10i37.2557>

(78) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4103) الصادر بتاريخ 2008/12/30.

(79) تم نشره واعلانه بتاريخ 2021/6/19.

(80) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4603) الصادر بتاريخ 2020/11/9.

(81) تم اعلانه بتاريخ 2004/3/20.

(82) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4378) الصادر بتاريخ 2015/8/31.

(83) للمزيد ينظر المواد : (6) و (5) من القانون.

(84) د. رشا محمد جعفر الهاشمي، نظام التعددية الحزبية ودوره في الحياة الديمقراطية، بحث منشور في مجلة الفتح للبحوث التربوية والنفسية التي تصدر عن كلية التربية الأساسية بجامعة ديالى، المجلد (10) العدد (26) لسنة 2023، ص132.

<https://alfatehjournel.uodiyala.edu.iq/index.php/jfath/article/view/448>

(85) تم نشره جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4383) الصادر بتاريخ 2015/10/12.

(86) تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4587) الصادر بتاريخ 2020/6/15.

المصادر والمراجع: References

أولاً / القرآن الكريم، سورة (ق)، الآية (19).

ثانياً / المعاجم اللغوية: Dictionaries

1. أبي النصر اسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، مراجعة د. محمد محمد تامر وآخرون، دار الحديث، القاهرة عام 2009.
2. مجد الدين بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، مراجعة انس الشامسي وزكريا جابر، دار الحديث، الطبعة الاولى، القاهرة عام 2008.

3. Oxford Dictionary, Oxford University press, Oxford .1998

ثانياً/ الكتب: Books

1. د. أنور احمد رسلان، نظام العاملين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، د. ط، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة 1983.
2. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، دون دار نشر، بغداد 2009.
3. د. علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الاسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، الطبعة الاولى، مصر 1982.
4. د. عثمان سلمان غيلان، اخلاقيات الوظيفة العامة، دون دار نشر، رقم الايداع بدار الكتب والوثائق ببغداد (392) سنة 2011، ص180.
5. د. عثمان سلمان غيلان، واجب الموظف بالحيادية السياسية، مطبعة الكتاب، الطبعة الاولى، بغداد 2011.
6. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، دون ناشر، ط1، بغداد 2011.
7. د. رائد احمد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، دون دار نشر، 2017.
8. خالد الماجري، ضوابط الحقوق والحريات، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في تونس، تونس 2017.

ثالثاً/ الرسائل والأطاريح: Theses

1. بلواضح علاء الدين، مبدأ حياد الادارة رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة محمد بوضياف في المسيلة، الجزائر 2019.
2. حدادي عمر وعميري أحمد، سياسة التوظيف في المؤسسات العمومية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أحمد دراية- أدرار الجزائرية عام 2020.
3. حسين عكلة علي الخفاجي، مبدأ الحياد الوظيفي في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، بحث دبلوم مقدم الى كلية الحقوق بجامعة الموصل عام 2020.

4. د. عبدة محمد فازع الصيادي، الحياد الوظيفي لرجال الشرطة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، د. ط، القاهرة 2013.
5. علاء مصطفى اليوسف، الحياد وأثره على كرامة الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في الجامعة الإسلامية في لبنان، سنة 2020.
6. فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة الجزائر سنة 2004.
7. د. فرحات محمد السبكي، الضبط الاداري والحياد الوظيفي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية الدراسات العليا في اكااديمية الشرطة المصرية، مصر عام 2002.

رابعاً/ البحوث والدراسات المنشورة: Published Research & Studies

1. د. وليد مرزعة حمزة المخزومي، كتمان الأسرار الوظيفية وحرمة افشائها في القانون العراقي دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون بجامعة بغداد، المجلد (26) العدد (1) لعام 2011.
2. سعدي نجيب، مبدأ الحياد في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة تطوير، المجلد (9) العدد (1) لسنة 2022.
3. د. سعيد علي غافل، الاطار العام لماهيمية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة الكوفة، المجلد (1) العدد (29) لسنة 2016.
4. د. سري حارث عبدالكريم الشاوي، النظام القانوني للحملات الانتخابية دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون بجامعة بغداد، المجلد (37) العدد (2) لعام 2022.
5. حفاصة نريمان، مبدأ الحياد الاداري والعملية الانتخابية في الجزائر، بحث منشور في مجلة أفق العلوم، العدد (6) لسنة 2017.
6. د. عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد (1) لعام 1982.
7. د. علي فوزي الموسوي وعمر حماد صالح، أهمية استقلال مجلس الدولة العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية التي تصدرها كلية القانون بجامعة بغداد، المجلد (37) العدد (1) لعام 2022.
8. فيساح جلول، حرية الموظف في الرأي والتعبير في قانون الوظيفة العمومية الجزائري و واجب الحياد والتحفظ، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، المجلد (2) العدد (1) لسنة 2016.
9. د. فؤاد محمود معوض، جرائم الموظف العام الجنائية وارتباطها بالمجال التأديبي، بحث منشور من قبل مركز معلومات النيابة الادارية المصرية عام 2017.
10. رائد عوفي حسين وحسين طلال مال الله، حيادية الموظف العام في الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة الثامنة المجلد (6) العدد (20)، حزيران 2016.
11. د. رشا محمد جعفر الهاشمي، نظام التعددية الحزبية ودوره في الحياة الديمقراطية، بحث منشور في مجلة الفتح التي تصدرها جامعة ديالى، العدد (26) لسنة 2006.
12. د. تغريد محمد قدوري النعيمي، التنظيم القانوني للتوظيف المتأخر وتطبيقه في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (4) العدد (1) الجزء (2) لعام 2019.

خامساً/ القوانين والتشريعات: Laws & Legislations

أ. الدساتير: Constitutions

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

ب. القوانين: Laws

1. قانون الجمعيات رقم (63) لسنة 1955 الملغي.
2. قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 الملغي.
3. قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل.
4. قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971 المعدل.
5. قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
6. قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979 المعدل.
7. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لعام 1991 المعدل.
8. قانون الاحزاب السياسية رقم (30) لسنة 1991 الملغي.
9. قانون الكتاب العدول رقم (33) لسنة 1998 المعدل.
10. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (65) لسنة 2004.
11. قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 المعدل.
12. قانون أصول المحاكمات الجزائية لقوى الأمن الداخلي رقم (17) لسنة 2008.
13. قانون المفوضية العليا لحقوق الانسان رقم (53) لسنة 2008.

14. قانون الخدمة والتقاعد العسكري رقم (3) لسنة 2010 المعدل.
15. قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12) لسنة 2010.
16. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.
17. قانون بيع وإيجار اموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل.
18. قانون شبكة الاعلام العراقي رقم (26) لسنة 2015.
19. قانون الاحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 المعدل النافذ.
20. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (31) لسنة 2019.
21. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لسنة 2020.

ج. الأنظمة والتعليمات: Regulations

1. نظام المزايدات والمناقصات الخاصة بالأوقاف رقم (45) لسنة 1969 المعدل.
2. قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتمي القطاع المختلط رقم (1) لسنة 2006.
3. النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2007.
4. تعليمات كشف الذمة المالية رقم (2) لسنة 2017.
5. نظام الكلية العسكرية رقم (1) لسنة 2020.
6. نظام الحملات الانتخابية رقم (5) لسنة 2020.

سادساً/ القرارات القضائية: Judicial Decisions

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (195/اتحادية/اعلام/2018) في 2019/1/28.

سابعاً/ الكتيبات والنشرات: Brochures

1. كتيب بعنوان "10 خطوات للحصول على الجنسية الأميركية" منشور في موقع دائرة الجنسية والهجرة الأميركية على شبكة (الانترنت) : <https://www.uscis.gov.us>.
2. كتيب بعنوان "العلمانية وحياد الوظيفة العامة" منشور على موقع وزارة التحول والوظيفة العامة الفرنسية على شبكة (الانترنت) : <https://www.fonction-publique.gouv.fr>.
3. كتيب بعنوان " مبادئ نظام Merit" المنشور على موقع (لجنة حماية نظام Merit) الأميركية على شبكة (الانترنت) : <https://www.mspb.gov>.

ثامناً/ المواقع الإلكترونية: Websites

1. موقع الموسوعة الحرة على شبكة العنكبوتية (الانترنت): <https://ar.m.wikipedia.org>.
2. موقع (EFERRIT) على شبكة (الانترنت) : <https://eferrit.com>.
3. موقع (عربي 21) على شبكة (الانترنت) : <https://m.arabi21.com>.
4. موقع هيئة النزاهة العراقية على شبكة (الانترنت): <https://nazaha.iq>.
5. موقع قناة (زاكروس) على شبكة (الانترنت) : <https://zagrosnews.net>.