

الموظف العام وحياده في الوظيفة الإدارية

د. توركان ابراهيم علي

الجامعة التقنية الشمالية- المعهد التقني- كركوك

الموظف العام وحياده في الوظيفة الإدارية

د. توركان إبراهيم علي

الملخص:

تعددت الواجبات التي يتحتم على الموظف أن يلتزم بها، ومنها ما نص عليه قانون إنضباط موظفي الدولة ومنها أيضاً ما يشتق من طبيعة الوظيفة نفسها وبالرغم من اختلاف هذه الواجبات إلا إنها تصب في جوهر مهم جداً هو تحقيق منافع ومتطلبات المواطنين وكذلك عدم تعطيل المرفق العام، وهذا كله يتطلب من الموظف الحيادية في عمله، أي أن يكون غير مائل لحزب أو مذهب سياسي معين ولكنه يبقى ملزم بالولاء لوطنه ووظيفته، لأن الموظف هو الأداة والوسيلة لتحقيق أهداف وبرامج الإدارة، عليه فإن واجب الحياد يحتم تقييد حرية الموظف في التعبير عن آراءه أيضاً بالقدر الملائم لحسن سير الإدارة، فهو بهذا يكون ملزماً بالحيادية والموضوعية وهو يعبر عن آراءه، فالموظف ملزم بالإمتناع عن أي تصرف يكون من شأنه العمل على تسييس الوظائف العامة.

كلمات مفتاحية: الموظف العام، الحيادية، الإدارة، الوظائف العامة، القضاء

الإداري.

Public servant and neutrality in the administrative position

Dr.torkan Ibrahim ali

Northern Technical University/ Technical Institute/ Kirkuk

Abstract:

There are many duties that an employee is obligated to abide by, including what is stipulated in the law for discipline of state employees, and also what is derived from the nature of the job itself, despite the difference in these duties, but it pours in a very important essence is to achieve the benefits and requirements of citizens and also not to disrupt the public facility, and this All of it requires the employee to be neutral in his work, i.e. it is not inclined to a particular political party or doctrine but remains obligated to loyalty to his country and his job, because the

employee is the tool and the means to achieve the goals and programs of management, therefore the duty of impartiality necessitates restricting the employee's freedom to express his views also to the appropriate extent For the smooth running of the administration, he is thus bound by impartiality and objectivity and expresses his views, the employee is obligated to refrain from any behavior that would work to politicize public functions.

Key words: public servant, impartiality, administration, public positions, administrative judiciary

المقدمة

من أجل ذلك تأتي قوانين الوظيفة العامة لتؤكد واجب حياد الموظف العام ابتداءً من اختياره وتعيينه في الوظيفة العامة، وكذلك ممارسة الموظف للمهام والواجبات بمهنية وموضوعية من دون ميل أو هوى، وتقديم الخدمات العامة والتسهيلات لعموم أفراد الشعب من دون محاباة، أو أي تمييز بينهم على أساس العرق أو الدين أو المذهب أو الجنس، على ضوء ما جاء في دستور جمهورية العراق.

أهمية البحث

يستمد البحث أهميته من كونها تسلط الضوء على احد أهم واجبات الموظف العام والتزاماته، والذي هو واجب الحياد والمفروض أن يتحلى به الموظف العام كونه جزء لا يتجزأ من مهامه وواجباته التي تملئها مقتضيات الوظيفة العامة وخدمة أفراد الشعب .

أسباب اختيار البحث

يعتبر موضوع حياد الموظف العام في العراق، من الموضوعات المهمة الجديرة بالبحث لعدة أسباب منها:-

١- ضعف التنظيم الإداري للوظيفة العامة بشكل عام والموظف بشكل خاص، إذ لم ينص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بصورة صريحة على واجب حياد الموظف.

٢- حداثة الموضوع قيد البحث على مستوى العراق لقلة الدراسات المستفيضة وندرتها.

إشكالية البحث

تتمحور مشكلة البحث حول عدم تنظيم واجب حياد الموظف العام في التشريعات الوظيفية ، حيث لم يكن للمشرع العراقي رؤية محددة في تدعيم هذا الواجب، كما غفل عنه أيضاً قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

منهجية البحث

لا بد لأي باحث وهو يخوض غمار بحثه أن يسلك منهجاً بحثياً يتلائم مع موضوع بحثه ، ولإنجاز هذا البحث تم اتباع المنهج التحليلي الذي يعتمد على استقراء النصوص وكشف مواطن الضعف فيها ونقدها واستنباط الغايات غير الصريحة منها .

المبحث الأول

تعريف حياد الموظف العام ونشأته والخصائص العامة لواجب الحياد

تمهيد

إن الموظف العام بوصفه من مواطني الدولة، باستطاعته ممارسة كافة حقوقه وحرياته العامة المكفولة له بمقتضى الدستور والقوانين السارية في هذا الجانب، إلا إنه يملك صفة أخرى غير صفة المواطنة، وهي صفة تمثيله للدولة، وهذا الأمر يفرض عليه قيوداً عند ممارسة الحقوق والحرريات العامة، وذلك طبقاً لمقتضيات المرافق العامة، وحسن سيرها بانتظام مضطرد.

وهذه القيود تتمثل في أن يكون الموظف في حياد تام عند ممارسة وظيفته بالوجه الذي لا يخل بمبدأ المساواة أمام القانون، الذي بمقتضاه يجب أن يتعامل الموظف مع المنتفعين في المرافق العامة بصورة عادلة من دون تمييز بسبب الدين أو الجنس أو اللغة أو القومية أو التوجه السياسي .

وإذا كان لا بد على الموظف الالتزام بالحياد أثناء ممارسته لمهامه بكل أمانة ودقة من دون التمييز بين المنتفعين من المرافق العامة، سواء كان هذا التمييز على أساس ديني أو مذهبي أو عنصري أو على أساس الجنس، فإنه وقبل الحديث عن مفهوم الحياد ونشأته فإنه من الضروري أن نوضح أولاً مفهوم الموظف العام.

تعريف الموظف العام:

إن الأهمية الكبرى لموضوع الموظف العام^(١) وجهت التشريعات الوظيفية لدول العالم لوضع تعريف للموظف العام في تشريعاتها الوطنية؛ وذلك لأنّ التعريفات تضم في طياتها توضيحاً وشرحاً لبعض المصطلحات التي يتناولها المشرع، وبصورة عامة يتم اللجوء إلى التعريفات في عدة حالات تظهر أغلبها عند إحتواء التشريع على مصطلحات يمكن أن تكون عرضة للاختلافات في التفسير^(٢).

كما إنّ تعريف الموظف العام تشريعياً أخذ أبعاداً مختلفة في جانب معرفة ما هو المقصود بالموظف العام، وأضحت من الأمور التي لا يمكن تحقيقها بسهولة، حيث لا يوجد مشرع في مختلف دول العالم قد وضع تعريفاً شاملاً، بحيث يمكن أن يطبق على كل من يتصف بهذه الصفات في إطار الدولة الواحدة^(٣)، وفيما يخص العراق فقد تصدت التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة لتعريف الموظف العام، إذ ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل^(٤)، ان الموظف هو (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)^(٥)، وعرفه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، في المادة الأولى الفقرة

(١) Craig W. Thomas, "Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees," Administration & society 30, no. 2(1998), 166-167.

(٢) محمد نجم جلاب الدريبي: حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١٣، ص ٧.

(٣) د. شاب توما منصور: النظام القانوني لعمال الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد الاول، العدد الأول، ١٩٦٩، ص ١٠٦.

(٤) د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، مطبعة الفرات للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ٢٧٠.

(٥) وقد اخذ بهذا التعريف قانون الخدمة المدنية رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ (الملغى)، وقانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ (الملغى)، وقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى).

الثالثة، والتي نصت على أنّ الموظف هو (كل شخص عهدت له وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة الغير مرتبطة بوزارة)^(١).

وهنا نذكر في هذا المجال بأنه وعلى الرغم من كون قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، هو التشريعة العامة التي يجب الرجوع إليها في أحكام الموظف العام والوظيفة العامة، إلا أنّ هناك قوانين أخرى وضعت لتحكم فئات أخرى من الموظفين، مثل قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والذي عرّف موظف الخدمة الجامعية: (كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية أو العمل في ديوان وزارة التعليم العالي أو مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ أو أي قانون يحل محله)^(٢)، وكذلك قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨^(٣)، وغيرها من القوانين مثل قانون التقاعد الموحد^(٤). وفي قرار آخر تم تبني التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، إذ عرّف المجلس الموظف بأنه: (...كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين)^(٥).

(١) ينظر: المادة (٣/١) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل).

(٢) ينظر: الفقرة (ثالثاً) من المادة (١) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل).

(٣) فقد عرفت الفقرة (الحادي والعشرون) من المادة (١) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ)، موظفو المؤسسات (الموظفون العاملون في المراكز والمكاتب الثقافية والتجارية والإعلامية والخطوط الجوية العراقية وموظفو المصارف والمؤسسات الفنية الملحقة في البعثات العراقية في الخارج وغيرهم)، نشر في الوقائع العراقية العدد (٤٠٩٧) في ١٧/١١/٢٠٠٨.

(٤) ينظر: البند (سابعاً) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ (النافذ)، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٨٣١٤) في ١٠/٣/٢٠١٤.

(٥) ينظر: قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٠٠٨/١١٧) في ١٣/٨/٢٠٠٨ قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠٠٨، ص ٢٩٩، وهذا التعريف كرره المجلس في القرار رقم (٢٠٠٨/١٣٢) في ٢/١١/٢٠٠٨، قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠٠٨، ص ٣٢٨.

وإن مصطلح الحياد مشتق من كلمة حادّ محايدةً حياداً، وتعني لغوياً جانب، وهي ضد الانحياز، وحادّ عن الشيء يحدّ حيوماً وحيده وحيوده: مال وعدل، حايدةً محايدة وحياداً، جانباً ومال عنه^(١١). فيما عرّف البعض التحفظ بأنّه: (نوع من تصحيح سلوك أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله، وحسن النية في أفعاله، والاعتدال في سلوكه على وجه العموم)^(١٢).

نشأة مفهوم حياد الموظف العام:

ظهرت هذه الفكرة كذلك في الولايات المتحدة الأمريكية بعد صدور ما يعرف بـ "hatch Act" بتاريخ ١٩٣٩/٨/٢ المعدل بتاريخ ١٩٤٠/٧/١٩، والذي قبل من حيث المبدأ الحياد السياسي لأغلبية الموظفين الاتحاديين، هذا الحياد الذي لا يمنح الموظف من الانتماء إلى حزب سياسي معين، أو المشاركة في اجتماعاته، والتصويت، والتوقيع على المذكرات الاحتجاجية، ومع ذلك فإن واجب الحياد السياسي يفرض على الموظف ألا يشارك بفعالية في مسيرة الحزب المنتمي إليه، أو جمع التبرعات لصالحه^(١٣).

أما في العراق فإن موقف القضاء الإداري العراقي، وبحسب المصادر التي تم الاطلاع عليها أكدت بانه لا يوجد حكم قضائي يدل على نشأة واجب الحياد في القضاء الاداري، ويمكن ان يعزى سبب ذلك إلى عدم ورود هذا الواجب في التشريعات الوظيفية في العراق، الا أنّ خلو التشريعات الوظيفية والتطبيقات القضائية من الإشارة إلى هذا الواجب لا يعني بالضرورة عدم التزام الموظفين في العراق بمضمونه، إذ يلزم موظفي الدولة كافة، استناداً إلى المبادئ العامة الامتناع عن كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة، كما أنّ من الممكن استنتاج هذا الواجب بصورة ضمنية من بعض أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

(١١) الرازي: مختار الصحاح، ط ١٢، دار الرسالة العالمية، دمشق، ٢٠١٠، ص ١٥٦، وأنظر أيضاً

الشيخ البستاني: معجم البستاني، ج ١، المطبعة الامريكية، بيروت، ١٩٢٧، ص ٦٢١.

(١٢) د. عادل الطيباني: واجب الموظف العام بالتحفظ في سوكه العام، بحث منشور في مجلة

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع، ١٩٨٦، ص ١٥٥.

(١٣) د. عادل الطيباني: مرجع سابق ص ١٥٠.

الخصائص العامة لواجب الحياد:

يتميز واجب الحياد بالمرونة، إذ انه واجب عام مفروض على جميع الموظفين، وأياً كان نوع المرفق الذي يعملون فيه، وهو يختلف باختلاف الموظفين بحسب موقعهم في السلم الإداري، ونزاع وطبيعة الوظيفة التي يمارسونها، كما أنه واجب مستمر يعمل على التحكم في تصرفات الموظفين طول مدة خدمتهم داخل المرفق وخارجه، بل يمكن له الامتداد ليشمل سلوك المرشحين للدخول في سلك الوظيفة العامة، وبغية الإحاطة بهذه الخصائص سيتم تناولها بالشكل الآتي:

تشديد الالتزام بواجب الحياد:

ان بعض الموظفين يشدد عليهم الالتزام بواجب الحياد، وذلك لحساسية مراكزهم ووظائفهم التي يشغلونها، فعلى سبيل المثال شاغلي الوظائف العليا والقضاة ، ونوضح فيما يلي بعض منها: -

أولاً: أصحاب الوظائف العليا والالتزام بالحياد

تختلف نسبة التزام الموظف بواجب الحياد باختلاف المركز الوظيفي للموظف العام ودرجته في التسلسل الإداري^(١٤)، فإن كان واجب الحياد مفروض على كل موظف، إلا أنّ درجة الالتزام به يجب أن تقدر على حسب حجم المسؤوليات المناط به تحملها، إذ تزداد درجة الالتزام بهذا الواجب كلما ارتقى الموظف في التسلسل الإداري^(١٥)، ويعتبر قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم(١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، هو الأساس القانوني لالتزام أصحاب الوظائف العليا بواجب الحياد، فهو يفرض مجموعة من الواجبات الإيجابية والسلبية، التي يجب عليهم الالتزام بها أو الامتناع عنها، ومع ذلك فإن المشرع الدستوري قد أورد استثناءً على الأصل العام، وذلك حين أقرّ واجباً عاماً على أصحاب الوظائف العليا وتشديد التزامهم بواجب الحياد، فقد

(١٤) د. فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٣٢١.

(١٥) د. عثمان سلمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠٠١، ص ٢٠.

د. توركان إبراهيم علي

نصت المادة (١٢٧) من دستور ٢٠٠٥ النافذ على أنه: (لا يجوز لرئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب ونائبه وأعضاء المجلس، وأعضاء السلطة القضائية، وأصحاب الدرجات الخاصة، أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو أن يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين)^(١٦).

ثانياً: القضاة والالتزام بالحياد:

حرص المشرع الدستوري على حيادية وموضوعية ومهنية السلطة القضائية وإبعادها عن كل ما من شأنه المساس بها، أو حتى جلب الريبة إليها، وذلك لأهمية العمل القضائي، فقد نص الدستور العراقي النافذ على أن (يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي: ثانيًا/ الانتماء إلى أي حزب، أو منظمة سياسية أو العمل في أي نشاط سياسي)^(١٧)، ولم ينص على الالتزام المذكور قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

المبحث الثاني

موقف القضاء الإداري كضمان لحياد الموظف العام

تمهيد:

إن ممارسة الرقابة القضائية تختلف باختلاف النظام القضائي السائد في الدولة، إذ قد تكتفي بعض الدول بإنشاء هيكل قضائي واحد أو هيئة قضائية واحدة تشمل ولايتها الفصل في جميع المنازعات ومن ضمنها المنازعات الإدارية، وهذا ما يعرف بنظام القضاء الموحد، في حين تتبع دولاً أخرى تنظيمًا رقابياً آخر على أساس وجود قضاء مختص مستقل يتولى الفصل في المنازعات الإدارية وهو القضاء الإداري، ويطلق على هذا النظام نظام القضاء المزدوج، وسنتناول هذا الموضوع من جانبيين وعلى النحو التالي:

(١٦) ينظر: المادة (١٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(١٧) ينظر: المادة (٩٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

أ. نظام القضاء الموحد:

وهذا النظام يقصد به اختصاص جهة قضائية واحدة "القضاء العادي" على اختلاف محاكمها للنظر في المنازعات كافة التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الجهات الإدارية بعضها مع البعض الآخر^(١٨)، ويتميز بوحدة القواعد القانونية التي تطبقها تلك المحاكم في المنازعات المعروضة أمامها، إذ أنه لا يخرج عنها أي نزاع إداري إلا بمقتضى نص مكتوب وبذلك نكون أمام وحدة في القانون والقضاء، ويطلق على هذا النظام ب" نظام القضاء الواحد أو الموحد"^(١٩)، ويعرف كذلك بالنظام الأنكلوسكسوني لأسبقية إنكلترا في تطبيقه وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية، وسارت على هذا المنهج أيضاً دول عدة^(٢٠).

ب. نظام القضاء المزدوج

وفي هذا النظام تمارس الوظيفة القضائية من قبل جهتين قضائيتين مستقلتين^(٢١)، الجهة الأولى تختص بالفصل بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد بعضهم مع بعض، أو بينهم وبين الإدارة إذا ما ظهرت الأخيرة بوصفها شخصاً عادياً وهذه هي جهة القضاء العادي^(٢٢)، والجهة الثانية هي جهة القضاء الإداري الذي يختص بمهمة الفصل في المنازعات القضائية ذات الطابع الإداري، أي تلك التي تقوم بين الأفراد والإدارة بوصفها سلطة عامة أو بين الأشخاص العامة بعضها ببعض^(٢٣)، ويلاحظ انه لا يقتصر ذلك على الأزواج بالقضاء ولكن في القوانين المطبقة أيضاً إذ يطبق القضاء العادي قواعد

^(١٨) د. محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١١٦.

^(١٩) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، ط٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٩.

^(٢٠) د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٥٢.
^(٢١) Mary Christina Wood, and Charles W. Woodward IV. "Atmospheric Trust Litigation and the Constitutional Right to a Healthy Climate System: Judicial Recognition at Last," Wash. J. Envtl. L. & Pol'y 6(2016): 642.

^(٢٢) د. مازن ليلو راضي: القضاء الإداري، ط١، بدون اسم مطبعة، ٢٠٠٩، ص ٦٥.

^(٢٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٥٢.

القانون الخاص في المنازعات المعروضة أمامه، بينما ينفرد القضاء الإداري بتطبيق قواعد القانون الإداري، والمعروف أنَّ قواعد هذا القانون تمنح الإدارة امتيازات استثنائية أخذاً بنظر الاعتبار الأسس التي يستند عليها النشاط الإداري، لكون الإدارة تسعى في نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة ولكنه في الوقت ذاته يفرض عليها قيوداً أو قواعد إجبارية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ويكون له سلطة إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، كما يقضي في حالات أخرى تعويضهم عما لحقهم من أضرار مادية أو معنوية سببها الإدارة العامة^(٢٤). وفي العراق فإنه تم تأسيس جهاز القضاء الإداري سنة ١٩٨٩ بصدور القانون رقم (١٠٦) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، الذي أنشأ بموجبه محكمة القضاء الإداري بعد سلسلة من الإخفاقات لمشاريع إنشاء مثل هذا القضاء^(٢٥)، ولتيسير عملية التقاضي وحماية حقوق المواطنين من تعسف السلطات الإدارية صدرت عدة تعديلات على هذا القانون آخرها قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة^(٢٦).

موقف القضاء الإداري كضمان لحياد الموظف العام في العراق:

يمثل القضاء الإداري نموذجاً واضحاً للرقابة القضائية على أعمال الإدارة وضمانة فعالة لتحقيق مبدأ المشروعية، وهو أكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم، نظراً لما يتمتع به القضاء من حيده ونزاهة ودراية بالشؤون الإدارية، مما يؤدي إلى أن يصبح الأفراد في مأمن من تجاوزات الإدارة على حقوقهم، عن طريق إلزامها باحترام القواعد القانونية والسير وفقاً لمقتضاها^(٢٧).

^(٢٤) محمد هدام العامري: الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة

ماجستير، جامعة نهرين، كلية القانون، ٢٠١٢، ص ٤١.

^(٢٥) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري (دراسة مقارنة حديثة للأنظمة

القضائية المقارنة الفرنسي والمصري والعراقي)، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع،

النجف الأشرف، ٢٠١٣، ص ١٣٠.

^(٢٦) منشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٢٨٣) في ٢٩/٧/٢٠١٣.

^(٢٧) أمين رحيم حميد الحجامي: التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية (دراسة

مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ١٧٢.

وعلى الرغم من أن العراق قد أصبح من الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج بصدر القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتحدد هذا الاتجاه بصدر قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ إلا أنه لدى التدقيق في أحكام القضاء الإداري فإن أول ما يصادفنا هو ندرة الأحكام في مجال ضمان حياد الموظف العام.

ويظهر هذا واضحاً في حكم للمحكمة الإدارية العليا في قضية تتلخص وقائعها عندما أقام المميز (المعترض) ا. م. م. الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين مدعياً فيها بأن المميز عليه (المعترض عليه) أصدر الكتاب المرقم (٢٢٩٢٩) في ٣٠/٤/٢٠١٢ المتضمن توجيه عقوبة الإنذار لعدم التزام المميز بتنفيذ التوجيهات والقوانين الصادرة من الوزارة بخصوص تنزيل رواتب التدريسيين مما أدى إلى إرباك العمل وقد تظلم بتاريخ ٢٠/٥/٢٠١٢ ولم تتم الإجابة على التظلم ولم يتم أيضاً إلغاء العقوبة، وبناءً على ذلك فقد طلب دعوة المميز عليه للمرافعة والحكم بإلغاء الكتاب المذكور أعلاه، وبعد المرافعة قررت محكمة قضاء الموظفين تصديق العقوبة لموافقتها لأحكام القانون.

ولعدم قناعة المميز بالقرار المذكور أعلاه فقد تصدى له تمييزاً لدى المحكمة الإدارية العليا، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر وجد أنه صحيح وموافق للقانون، وذلك لأن المميز (المعترض) يعترض على الأمر الإداري المذكور أعلاه المتضمن توجيه عقوبة الإنذار بحقه لعدم الالتزام بالقانون والتوجيهات الصادرة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بخصوص تنزيل رواتب التدريسيين مما قاد إلى إرباك العمل، إذ قام بإصدار الأمر الإداري المرقم (٤١٧٠) في ١٠/٧/٢٠١١ المتضمن تنزيل درجات ورواتب أعضاء الهيئة التدريسية في الهيئة العراقية للحاسبات والمعلوماتية خلافاً للتوجيهات الصادرة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة القانونية والإدارية الواردة بالكتاب المرقم (ق/٤٢٠٢) في ٢٠/٢/٢٠١١، ولم يشفع للمميز أن توجيهات الوزارة مخالفة لملاحظات ديوان الرقابة المالية ذلك أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) أوجب

على الموظف إطاعة الأوامر الصادرة إليه من الرئيس ورسم آلية الاعتراض والجهة التي تتحمل مسؤولية ذلك، إذ أن البند (ثالثاً) من المادة (٤) من القانون ألزم الموظف (احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات...) وبما أنّ المميز لم يلتزم بحكم القانون ولا بالتوجيهات الصادرة من الوزارة ، عليه تكون العقوبة المفروضة بحقه متناسبة مع المخالفة المرتكبة منه مما يجعل قرار فرض العقوبة صحيحاً وموافقاً للقانون. (٢٨)

ومما سبق نستنتج أنّ القضاء العراقي قد أخذ بضرورة حيادية الموظف في أفعاله واستخدامه للقوانين والأنظمة التي تنظم عمله ونرى ضرورة أن تكون القرارات القضائية وتحديداً القضاء الإداري كونه قضاءً منشأً أن يكون واضحاً وصريحاً في إنشاء القواعد القانونية وبالتالي تسببه للقرار الذي يتخذه، ومنها قاعدة حيادية الموظف.

الخاتمة

في الختام توصل البحث إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي تمثل ثمرة هذا البحث ، نوردتها إتماماً للفائدة العلمية وبالشكل التالي:

أولاً: الاستنتاجات

- أتضح ان واجب الحياد يستمد مضمونه من مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في الدستور، ويعني واجب التعامل مع جميع المواطنين على قدم المساواة من دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو الدين أو العرق.
- إن التشريعات الوظيفية لم تنص على واجب الحياد بصورة صريحة، إلا إنّه يمكننا أن نلمس هذا الواجب من الواجبات الوظيفية الايجابية منها والسلبية واستخلاصه منها بصورة ضمنية.

(٢٨) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٥٢٥) في ١٤/٩/٢٠١٤، منشور في قرارات وفتاوي مجلس شوري الدولة لسنة ٢٠١٤، ص ٣٠٩ وما بعدها.

ثانياً: التوصيات

- نهيب بالمشرع العراقي إلى ضرورة تعديل نص المادة (م/٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بإلزام الموظف بـ(المهنية والموضوعية والحيادية في أعمال وظيفته).
- دعوة المشرع العراقي الى النص على واجب التعاون بين الزملاء في العمل بجانبه الإيجابي والمتمثل بالإرشاد والتوجيه وتقديم الخبرات والمعلومات والبيانات الواضحة التي تساعد في إنجاز العمل ورفع كفاءته.

المصادر والمراجع:

الكتب:

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٢. د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، مطبعة الفرات للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠.
٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، ط ٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٤. د. عثمان سلمان غيلان العبودي: واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط ١، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠٠١.
٥. د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري (دراسة مقارنة حديثة للأنظمة القضائية المقارنة الفرنسي والمصري والعراقي)، ط ٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٣.
٦. د. فوزي حبيش: الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، بدون سنة نشر.
٧. د. مازن ليلو راضي: القضاء الإداري، ط ١، بدون اسم مطبعة، ٢٠٠٩.

د. توركان إبراهيم علي

٨. د. محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
٩. د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
١٠. الرازي: مختار الصحاح، ط ١٢، دار الرسالة العالمية، دمشق، ٢٠١٠.

الرسائل والاطاريح:

١. أمين رحيم حميد الحجامي: التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٤.
٢. محمد نجم جلاب الدريبي: حرية الموظف في التعبير عن الرأي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١٣.
٣. محمد هدام العامري: الاختصاص الرقابي للسلطات المحلية في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة نهرين، كلية القانون، ٢٠١٢.

البحوث والدراسات

١. د. شاب توما منصور: النظام القانوني لعمال الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد الاول، العدد الاول، ١٩٦٩.
٢. د. عادل الطبطبائي: واجب الموظف العام بالتحفظ في سوكة العام، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع، ١٩٨٦.

القوانين والداستاتير:

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).
٢. قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ (النافذ).
٣. قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ (المعدل).
٤. قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ).
٥. قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل).

المصادر الاجنبية

1. Craig W. Thomas, "Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees," *Administration & society* 30, no. 2 (1998).
2. Mary Christina Wood, and Charles W. Woodward IV. "Atmospheric Trust Litigation and the Constitutional Right to a Healthy Climate System: Judicial Recognition at Last," *Wash. J. Envtl. L. & Pol'y* 6 (2016).