الاساس التشريعي لحياد الموظف العام في العملية الانتخابية

Legislative Basis for Public Servant's Neutrality in the Electoral Process

م.د. زياد خلف نزال
كلية الحقوق – جامعة النهرين

م.د. نشوان تكليف جيثوم
كلية الحقوق- جامعة النهرين

٢٠٢٣

المستخلص

تعدُ العملية الانتخابية مرحلة مهمة في حياة الشعوب, اذ من خلالها يتم مشاركة ابناء المجتمع في الحياة السياسية من خلال اختيار من يمثلهم في ادارة السلطة, ومن ثم يقع على عاتق السلطة الحاكمة تلبية متطلبات الجمهور, وتتم المشاركة من خلال ممارسة الحقوق والحريات السياسية كحق الانتخاب والترشيح والانتماء للأحزاب السياسية.

والعملية الانتخابية بجميع مراحلها بدءً من اعداد الجداول الانتخابية وانتهاءً بالفرز واعلان النتائج ليست عملية بسيطة بل انها معقدة قد يقع خلالها ما يشوبها ومن ثم تكون مجردة من كل قيمة قانونية.

وعليه ينبغي على السلطة التنفيذية نظراً لدورها الكبير في هذه المرحلة المهمة ان تكون ملتزمة بالحياد ازاء جميع المشاركين في العملية الانتخابية ناخبين ومرشحين دون الميل لأي جهة او حزب معين من اجل الوصول لانتخابات حرة نزيهة معبرة عن تطلعات الشعب, ولأهمية فكرة الحياد اثناء العملية الانتخابية فقد تناولتها الدساتير والتشريعات بالتنظيم بشكل ضمني استنباطاً من مبدأ المساواة باعتبارها من الافكار السامية التي لا يمكن مخالفتها.

Abstract

The electoral process is an important stage in the life of peoples, through which the participation of the community in political life through the selection of representatives to run the authority, and then it is the responsibility of the ruling authority to meet the requirements of the public, and participation is through the exercise of political rights and freedoms such as the right to vote and nomination and belonging to political parties.

The electoral process in all its stages, from the preparation of the electoral rolls to the counting and the announcement of the results is not a simple process, but it is complicated during which it may be marred and then be devoid of all legal value .Therefore, the executive authority, given its great role at this important stage, should be committed to impartiality towards all participants in the electoral process, voters and candidates, without the tendency of any particular party or party to reach free and fair elections reflecting the aspirations of the people.The importance of the idea of neutrality during the electoral process has been implicitly addressed by constitutions and legislation in order to derive from the principle of equality as one of the lofty ideas that cannot be contradicted

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

المقدمة الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد خاتم الانبياء والمرسلين وعلى إله وصحبه وسلم الطيبين الطاهرين.

اما بعد:

فكرة حياد الموظف العام من المواضيع الهامة التي تطرح بإلحاح شديد لاسيما في مجال الانتخابات، نظراً لكونها تحتل اهمية بالغة في حياة الافراد باعتبارها من الوسائل المهمة لتحقيق النظام الديمقراطي، فهناك تلازماً ما بين فكرة الحياد والنظام الديمقراطي كون ان الحياد لا يوجد الا في الانظمة الديمقراطية، ومن ثم يصبح تطبيق فكرة الحياد في الانظمة الديمقراطية امر لا غنى عنه للوصول لانتخابات حرة نزيهة تعبر عن الارادة الشعبية من اجل اضفاء الصفة الشرعية على السلطة الحاكمة في الدولة.

وبالنظر إلى الدور الحساس ومركز الموظف العام في هذه العملية المعقدة، فقد تصدر عنه تصرفات مخالفة للقانون وللتنظيم الساري المفعول إما بطريقة متعمدة أو غير متعمدة وتنحاز لطرف على حساب طرف أخر في الوقت الذي يفترض فيها أن تكون محايدة، لكون وجود الموظف العام إنما لخدمة المصلحة العامة دون سواها، ومن هنا فان التصدي لفكرة الحياد بالبحث الأكاديمي القانوني أصبح من الضروري للوصول الى انتخابات نزيهة تعبر عن ارادة الشعب ومن اجل السماح للناخب بالتعبير عن ارادته بكل حرية دون اي ضغوط او تأثير من السلطة الحاكمة.

اولاً: اهمية البحث:

ان لمبدأ الحياد أهمية بالغة في العملية الانتخابية لماله من إمكانية جعل الانتخابات تسير في ظروف نزيهة وشفافة، ومن أجل التوصل إلى نتيجة تعبر حقيقة عن إرادة الشعب، فقد كلفت جهة مستقلة بأجراء الانتخابات للمحافظة على هذا المبدأ دون تدخل من الموظف العام، ومحاولة تكريسه لأنها بذلك تكون قد غلقت أبواب الملابسات والشكوك التي تدور حول نزاهة العملية الانتخابية.

ثانياً: اشكالية البحث:

تتمثل مشكلة الدراسة ان الدساتير والتشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة لم تتضمن رؤية واضحة حول فكرة الحياد، كونها جاءت خالية من نصوص صريحة تتضمن الفكرة، بالرغم من اهميتها من حيث أثرها على الارادة الشعبية في الحفاظ على سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها، حيث يثار التساؤل الاتي: ما هو دور وأثر حياد الموظف العام على سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها؟

ثالثاً: نطاق البحث:

يدور نطاق هذا البحث حول ايجاد الحلول والمعالجات الصائبة لضمان مبدأ الحياد وعدم التدخل بالعملية الانتخابية من خلال موظفيها للتأثير على الناخبين واجبارهم للتصويت لصالح مرشح معين، من خلال بيان مفهوم مبدا الحياد ومدى مساهمته في الحفاظ على نزاهة العملية الانتخابية. اذ يتناول البحث جانباً مهما من جوانب مبدأ الفصل بين السلطات يتعلق بحياد السلطة التنفيذية اثناء العملية الانتخابية وعدم التدخل بأعمال السلطة التشريعية.

رابعاً: منهجية البحث:

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن الذي يهتم بالحقائق العلمية كما هي ويمتد الى تغييرها، مع المقارنة بين الوضع في العراق مع مصر وفرنسا ذاكرا" ما بينها من أتفاق أو اختلاف.

خامساً: فرضية البحث:

من خلال تناولنا لهذا الموضوع سيتم طرح عدة تساؤلات منها: كلما التزم أعضاء الوظيفة العامة الحياد في العملية الانتخابية كلما انعكس ذلك على الحرص على ضمان وسلامة نزاهة الانتخابات.

خامساً: هيكلية البحث:

سنقوم بتقسيم هذه الدراسة من خلال تناولنا لموضوع (الاساس التشريعي لحياد الموظف العام في العملية الانتخابية) لمبحثين: نتناول في المبحث الاول: الاساس الدستوري لحياد الموظف العام، ونخصص المبحث الثاني: للأساس القانوني لحياد الموظف العام.

المبحث الاول

الاساس الدستوري لحياد الموظف العام

تُعد النصوص الدستورية اعلى درجات الهرم القانوني في الدولة, فلها قيمة وقوة قانونية عليا تسموا على القواعد القانونية المطبقة في الدولة كافة ولا يجوز مخالفتها, لذلك نرى ان المشرع يحرص دائماً النص في الدستور على المبادئ والأطر العامة التي تتبعها الدولة في تنفيذ برامجها الممكن استنتاج الفكرة من مبدأ المساواة الذي نصت عليه اغلب دساتير الدول على اختلاف نظمها وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية بنصوص واضحة وصريحة تؤكد على المبدأ.

وتطبقها في مختلف المجالات, وفيما يتعلق بفكرة الحياد فأنها تستمد اصلها من النصوص الدستورية, وهذا يمثل اكبر ضمانة دستورية لها لعدم المساس بها لما تمثله من اهمية كبيرة في العمل السياسي والاداري في الدولة, وعلى الرغم من ان الدستور لم ينص عليها صراحة الا انه من

فالنص على المبدأ في الدستور يجعله من المبادئ السامية التي يجب على الدول احترامه من خلال النظر الى جميع الافراد نظرة واحدة دون تمييز بينهم، فالناس جميعا متساوون في الحقوق والواجبات.

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

وكذلك ما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (ان العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي أو الوضع الاجتماعي)[٤].

ويتضمن مبدأ المساواة الذي ندعو السلطة التنفيذية الى احترامه وتطبيقه اثناء ممارسة نشاطها هو المساواة بين جميع مرشحي الاحزاب السياسية اثناء العملية الانتخابية، وعليه فان هناك العديد من المبادئ التي لابد من اتباعها لتحقيق مبدأ المساواة الذي نصت عليه الكثير من الدساتير بدءاً من أعداد الجداول الانتخابية وتنظيم الدعاية الانتخابية وعملية التصويت سنتناولها كالتالي:

اولاً: اعداد الجداول الانتخابية:

ففي ما يتعلق بأعداد الجداول الانتخابية يجب ان تتحقق المساواة في اعداد هذه الجداول وتوزيعها على جميع الناخبين دون استثناء ويقصد بالجداول الانتخابية القوائم التي تحتوي على اسماء الناخبين وهي وثائق رسمية لا يجوز اثبات عكس ما ورد فيها تدل على اكتساب الناخب عضوية المشاركة في العملية الانتخابية[٥], كما عرفها بعض الفقه في فرنسا بأنها (الوثيقة٠ التي تحصى الناخبين وترتب فيها اسماؤهم ترتيباً هجائياً, وتحتوي على البيانات المتعلقة بالناخب من حيث اسمه الشخصي والعائلي وتاريخ ومحل الميلاد ومحل الاقامة او السكن في الدائرة)[٦].

من قبل محافظ الاقليم او مساعده، وكذلك مندوب قضائي يتم تعيينه من قبل رئيس المحكمة الابتدائية [٨].

ويتم مراجعة الجداول الانتخابية من قبل لجنة ادارية مكونة من العمدة او ممثله، واحد رجال السلطة التنفيذية يعينه محافظ الاقليم او مساعده، ومندوب قضائي يعين من قبل رئيس المحكمة الابتدائية، ويحق للناخبين الطعن بقرارات اللجان امام المحكمة الجزئية خلال خمسة ايام من تاريخ اعلان الجدول ولمن لم يسجل قيده لخطأه او عدم اتباع الاجراءات القانونية ان يقيم دعوى امام المحكمة الجزئية وللمحكمة النظر في الدعوى حتى يوم الاقتراع.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد احكامه بان عدم اتباع الاجراءات القانونية واحترام مدد الطعن والاعتراض تكون سبباً لإلغاء الانتخاب، فاذا لم تبلغ احكام المحكمة الجزئية بالقيد او الحذف الا في

كما ان مبدأ المساواة من اهم المبادئ الانسانية التي تحرص الامم والشعوب على احترامه والتمسك به، فلا ينبغي ان تكون هناك اي فوارق بسبب الجنس او اللون او الدين او الاصل، وهذا ما أكدته اعلانات حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادرة عام ١٧٨٩ حيث جاء فيها (يولد البشر احرارا ومتساوين في الحقوق ويبقون كذلك، والاختلافات الاجتماعية لا يمكن ان تقوم الا على اساس المنفعة العامة)[١].

وقد حرصت فرنسا منذ قيامها على ارساء المبدأ والنص عليه في دساتيرها المتعاقبة، وتعتبر اول دولة اعتنقت المبدأ، حيث جاء في دستور ١٩٥٨ على ان (فرنسا جمهورية لا تتجزأ علمانية، ديمقراطية، اجتماعية، وهي تضمن المساواة امام القانون لجميع المواطنين دون تمييز بسبب الاصل او الجنس او الدين)[٢].

كذلك الحال في مصر فقد اكدت دساتيرها على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين منها دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤ اذ نص على انه (المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة لا تمييز بينهم...)

اما في العراق فقد أكد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى لسنة ٢٠٠٤ على ان (العراقيون متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس او الطائفة او الرأي او المعتقد او الدين او الاصل وهم سواء....)[٣].

وتعد عملية اعداد الجداول الانتخابية سابقة للمشاركة في العملية الانتخابية ولا يقتصر الامر على اعداد الجداول فحسب بل يتعداه لخضوع الجداول لمراجعة سنوية بالإضافة او الحذف وتقوم بعملية المراجعة لجان ادارية معدة لهذا الغرض، كما تخضع اعمال اللجنة لرقابة القضاء العادي والاداري.

ويجب ان تتم عملية اعداد الجداول الانتخابية بصورة دقيقة ومنظمة بالشكل الذي يضمن المساواة بين جميع الناخبين في استعمال حقهم الانتخابي ويجب الالتزام بالحياد والنزاهة وعدم الميل او التحيز لأي جهة اثناء اعداد الجداول الانتخابية [٧].

ويتم اعداد الجداول الانتخابية من قبل لجان انتخابية معدة لهذا الغرض، ففي فرنسا يتم اعداد الجداول الانتخابية من قبل لجنة ادارية مشكلة من العمدة أو أحد ممثليه وأحد رجال السلطة التنفيذية يتم تعيينه

والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت,٢٠١٥. ص٩١-٩٢.

٦) (Charles Debbasch et Autres, Dr. const. et. Inst. Poli. Paris. Economica ١٩٨٣.p.٤٦٥.

(٧) ينظر: د. داود الباز, حق المشاركة في الحياة السياسية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٢ , ص٢١٩.

(٨) ينظر: د. داود الباز, مصدر سابق,ص٢٢١.

(١) نص المادة الاولى من الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان لسنة ١٧٨٩.

(٢) نص المادة (الثانية) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٣) نص المادة (١٢) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٤) نص المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) د. عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبدالله وهبة, ١٩٤٢, ص١٧٧. وينظر كذلك: د. سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

نسمة من سكان العراق بخلاف المعيار المعتمد في المادة (١٥-ثانياً) من قانون الانتخابات حيث اعتمدت معيار عدد الناخبين المسجلين في السجلات في كل محافظة.

وعليه نلاحظ بان الغرض من ايراد هذا الحكم المحافظة على مبدأ المساواة في الانتخاب وعدم الاخلال به بحرمان مناطق ومحافظات معينة من حق الانتخاب.

ومن اجل ضمان الحياد والنزاهة وبالرغم من كون الجهة المشرفة على الانتخابات في العراق هيئة مستقلة الا انه كان على المشرع العراقي ان يساير المشرع الفرنسي والمصري ويحرص على ان يكون من بين اعضاء المفوضية مندوبين قضائيين يختارهم رئيس مجلس القضاء الاعلى.

ثانياً: الدعاية الانتخابية:

الموظف العام يمارس تأثير كبيراً فيما يتعلق بتنظيم الدعاية الانتخابية بما لها من صلاحيات تمكنها من استخدام نفوذها لدعم احد المرشحين المؤيدين لها, اذ يجب تحقيق المساواة بين كافة المرشحين والاحزاب السياسية في استخدام وسائل الدعاية, وذلك لضمان نزاهة العملية الانتخابية والتعبير السليم عن الرأي العام, مما يقتضي الامر القضاء على كل اشكال المحاباة والتمييز بين جهة دون اخرى لاختلاف المركز المالي والدعم الحكومي[٧].

اذ يجب على الموظف العام ان يلتزم بالحياد ازاء جميع المرشحين فلا يسمح له بان يقدم الدعم لمرشح دون اخر او ان يقوم بإجراءات تعسفية ضد مرشح معين [٨]، لذا نجد ان اغلب الدول في ظل الانظمة الديمقراطية تحاول قدر الامكان ان تتحاشى كل ما يعدُ تفضيلاً لأحد المرشحين، من خلال عدم السماح للموظف العام بالانحياز لصالح احد المرشحين دون غيره , اذ ان خرق مبدأ الحياد من قبل الموظف العام يعدُ خروجاً على القواعد القانونية[٩].

فمن المعروف ان حزب السلطة له من السلطات والامكانيات المتاحة التي تمكنه من استخدام جميع وسائل الدعاية الانتخابية وبفرص اوسع من الاحزاب الاخرى التي لا تتمتع بتلك السلطات، مما يؤدي للأخلال بالحياد اتجاه المرشحين الاخرين [١٠].

اليوم التالي للتصويت فمن المناسب الغاء الانتخاب ولو كانت بوسيلة لا تؤثر على سلامة النتائج.

اما في مصر فأنه وفقاً لقانون تنظيم الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤ واللائحة التنفيذية الصادرة بموجبه يتم اعداد الجداول الانتخابية من قبل لجنة تشكل في كل محافظة من قبل اللجنة العليا للانتخابات وتكون برئاسة رئيس المحكمة الابتدائية وعضوية قاضيين بالمحاكم الابتدائية يختارهم مجلس القضاء الاعلى, يتولى الأمانة الفنية لها ممثل لوزارة الداخلية يختاره وزيرها، وتختص بالنظر في طلبات القيد وطلبات تصحيح البيانات الخاصة بالقيد بقاعدة بيانات الناخبين المنصوص عليها بالمادة (١٩) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية[١].

ويتم الطعن بقرارات اللجان المتعلقة بقيد او حذف الناخبين امام محكمة القضاء الاداري ويقدم الطعن من قبل كل من رفض طلب قيده او حذف اسمه [٢].

وفي العراق فان اعداد سجلات الناخبين وتحديثها تتم من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عن طريق مجلس المفوضين بالتعاون مع مكاتب المفوضية في المحافظات[٣]، ويحق لكل من لم يرد اسمه في سجلات الناخبين او حصل خطأ في قيده الاعتراض امام المكتب الوطني للمفوضية العليا وفروعها خلال مدة تحددها المفوضية وعلى مكتب المفوضية ان تبت في الاعتراض خلال مدة تحددها, ويكون قرار مكتب المفوضية قابلاً للطعن امام مجلس المفوضين[٤], ويكون قرار مجلس المفوضين قابلاً للطعن فيه ايضاً امام الهيئة القضائية للانتخابات في محكمة التمييز الاتحادية وعلى الهيئة ان تبت في الطعن المحال اليها خلال عشرة ايام من تاريخ احالة الطعن اليها من مجلس المفوضين[٥].

ومن التطبيقات القضائية بهذا الشأن ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في أحد احكامها [٦]، بعدم دستورية نص المادة (١٥) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ كونه جاء متعارضاً مع نص المادة (٤٩) من دستور ٢٠٠٥ حيث ان (المادة ٤٩-اولا) اعتمدت معيار عدد نفوس العراق في الانتخابات بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف

تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/١٠/١٩

(٧) ينظر: د. عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١ دار الفكر العربي, ١٩٨٨ السطر٤٣ق ٤٥ لسنة ٢٠١٤.

وينظر كذلك: د. عكاب احمد محمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان, ٢٠١٨,ص١٥٧-١٥٨.

(٨) ينظر: د. مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت, ١٩٨٤, ص٥٩. وينظر كذلك د. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، دار دجلة، عمان، ط١, ٢٠٠٩, ص٢٠٨.

(٩) ينظر: د. ضياء الاسدي، جرائم الانتخابات، ط٣, منشورات زين الحقوقية, بيروت, , ٢٠١٣, ٣١٩.

١. (١٠) ينظر: د. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٦٥٢.

(١) ينظر: نص المادة (٢٠) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤.

(٢) ينظر: نص المادة (٢١) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤.

(٣) ينظر: نص المادة (١٦-ثانياً) من قانون الانتخابات العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣. وكذلك المادة (٤/اولاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

(٤) ينظر: نص المادة (١٩) من قانون الانتخابات العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٥) ينظر: نص المادة (٨) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

(٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا في الطعن المقدم اليها ذو الرقم ١٥/اتحادية/٢٠٠٦ بتاريخ ٢٠٠٧/٤/٢٦,
منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا:
www.iraqfsc.iq

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

كما اوجب المشرع المصري في المادة (٣ فقرة و, ح) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المعدلة بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٧ ان تتضمن قواعد الدعاية الانتخابية التي تضعها اللجنة العليا للانتخابات حظر استخدام شعارات او رموز او القيام بأنشطة الدعاية الانتخابية لها مرجعية دينية او ذات طابع ديني او على اساس التفرقة بسبب الجنس او الاصل, وذلك رعاية منه لقيم المجتمع وتماسكه وتأكيداً على وحدة اطيافه وعناصره, ومنعاً لإيجاد وسيلة لخلق الفرقة والانقسام بين ابنائه, ورتب المشرع جزاءً وحيداً على مخالفة المرشح لهذا الحظر وهو شطب اسمه من قائمة المرشحين بحكم يصدر من المحكمة الادارية العليا بطلب من اللجنة العليا للانتخابات, اذ قضت المحكمة الادارية العليا في احد قراراتها برفض طلب رئيس اللجنة العليا للانتخابات بشطب اسم احد المرشحين (أ. أ. س) كون ان الشعارات المستخدمة والمخالفة لقواعد الدعاية الانتخابية لم يقم بها المرشح المذكور او احد تابعيه[٦].

وعليه نجد ان المشرع كان حريصاً على التزام السلطة التنفيذية بالحياد في نص المادة (٧) من قرار وزير الداخلية رقم (٢٢٧٠) سنة ١٩٩٧ بخصوص تنظيم الدعاية الانتخابية، والذي الزم بموجبه رجال الامن بالحيادية والنزاهة وعدم التأثير على الناخبين لصالح أحد المرشحين (٧).

كما ألزمت اللجنة العليا للانتخابات بموجب قرارها المرقم ٢٠ لسنة ٢٠١١ اعضاء السلطة التنفيذية بالحياد اثناء الدعاية الانتخابية، وهذا يؤكد حرص المشرع المصري على ضرورة تمسك اعضاء السلطة التنفيذية بالحياد اثناء الدعاية الانتخابية [٨].

وعليه لا يعدُ اخلالاً بالحياد لطالما لم يستخدم الموظف العام صفته هذه للترويج او الدعاية لصالح أحد المرشحين، اما إذا استغل منصبه الوظيفي في اقامة التجمعات الانتخابية لاحد المرشحين فقد أخل بالحياد الوظيفي المفروض عليه [٩].

اما في العراق فقد حظر المشر العراقي في المواد (٢٤،٢٥،٢٦،٢٧،٢٨،٢٩) من قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل على المرشحين تحقيقاً لمبدأ المساواة وضماناً لحياد السلطة التنفيذية الامور التالية:

١- يمنع تنظيم الاجتماعات الانتخابية التي يعقدها المرشح او مؤيدوه ويكون الغرض منها الدعاية للمرشح خلال المدة

كذلك يجب تحقيق المساواة في المساعدات التي تقدمها السلطة التنفيذية للمرشحين كاستخدام وسائل الاعلام باعتبارها اكثر تأثيراً في الناخبين حيث ان التفاوت في امتلاك المرشحين لوسائل الدعاية له اثره البالغ على مبدأ المساواة[١], وقد تم التأكيد على مبدأ المساواة بين المرشحين في فرنسا, اذ تم النص عليه في المادة العاشرة من المرسوم الصادر في ١٤ مارس ١٩٦٤ اذ اكدت على ضرورة احترام مبدأ المساواة بين جميع المرشحين وان يتمتع جميع المرشحين بنفس التسهيلات التي تقدمها لهم الدولة[٢], كما عهدت التشريعات الفرنسية الى القضاء رقابة وسائل الدعاية لضمان تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين بالإضافة الى تشكيل لجان تتولى مهمة التعريف بالمرشحين وبيان برامجهم بشكل حيادي ليتسنى للناخبين معرفة المرشحين.

ويجب على السلطة التنفيذية ان تعمل من اجل تحقيق المساواة بين جميع المرشحين وتمتنع عن كل اجراء من شانه ان يؤدي الى تفضيل مرشح على اخر وبما ان السلطة التنفيذية تمتلك الاذاعة المسموعة والمرئية فيجب السماح لجميع المرشحين باستخدامها بشكل متساوي, الا ان تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين يختلف باختلاف الدول التي تتبع النظام الديمقراطي او النظام الاستبدادي, ففي فرنسا مثلا يتم التساوي بين جميع المرشحين بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية[٣], بينما في النظم الاستبدادية تتيح الحكومة لا نصارها استخدام وسائل الدعاية كتنظيم الاجتماعات واستخدام الشوارع والابنية العامة والخاصة وتمنع خصومها من ذلك[٤].

وعليه نجد ان الدول تحرص في تشريعاتها على التزام السلطة التنفيذية بالحياد بالشكل الذي يحقق المساواة بين جميع المرشحين, كما ان هذا الواجب يفرض نفسه على الموظفين العموميين وهذا ما اكدته قوانين الانتخاب في كل من فرنسا ومصر والعراق, فالمادة (٣) من قانون الانتخاب الفرنسي رقم ٤١٢ لسنة ٢٠١١ قامت بوضع حظر على كل اعضاء السلطة العامة او المحلية بعدم قيامهم بتوزيع منشورات لصالح احد المرشحين فهذه المهمة تقوم بها لجنة الانتخاب التي يتم تكوينها على نحو يكفل النزاهة والحياد, كما يجب على الموظف عدم استخدام سلطته وصفوته في الدعاية لصالح احد المرشحين وخاصة في الدول المتعددة الاحزاب اذ يجب على الموظف ان يتخذ موقف الحياد بين الاحزاب المختلفة[٥].

---

(٦) قرار المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ١٥٤٧٩ لسنة ٥٣ ق. عليا طلبات شطب جلسة ٢٠٠٧/٦/١٠.

(٧) لتفصيل أكثر ينظر: د. محمد فرغلي محمد علي، مصدر سابق، ص٦٥٢.

(٨) ينظر: د. صالح حسين علي العبدالله، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣, ص٣٢٣.

(٩) ينظر: د. ضياء الاسدي، مصدر سابق، ص٣٢٣.

(١) ينظر: د. سعيد سراج, الرأي العام, مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة, الهيئة المصرية العامة للكتاب, ١٩٨٦, ص١٨٢.

(٢) ينظر: د. داود الباز, مصدر سابق, ص ٥٣٤.

(٣) ينظر: د. محمد الشافعي ابو راس, نظم الحكم المعاصرة, النظرية العامة للنظم السياسية, عالم الكتب, ١٩٨٤.

(٤) ينظر: د. ثروت بدوي, النظم السياسية, دار النهضة العربية, ١٩٨٩,ص٢٨٥.

(٥) ينظر: د. سليمان الطماوي, القضاء الاداري, قضاء التأديب, الكتاب الثالث, دار الفكر العربي, ١٩٧١, ص١٨٣.

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

كذلك يمكن استنباط واجب الحياد من بعض النصوص الدستورية التي شددت فيها على اصحاب الوظائف العليا بالتزامهم ببعض الواجبات التي تحول دون انحيازهم او ميولهم لجهة معينة وهم كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء, اذ ان نسبة التزام السلطة التنفيذية بوظيفتها الادارية بواجب الحياد تختلف حسب المركز الوظيفي الذي يتولاه كل منهم وحسب درجة المسؤولية التي يتحملها كلا منهم, فكلما ارتقى الموظف الى درجة اعلى ارتفعت درجة المسؤولية وثم ترتفع درجة التزامهم بالحياد[٤], وبناءً على ذلك تكون درجة حياد الموظفين الذين يتقلدون الوظائف القيادية في الدولة وصناع القرار السياسي او على مقربة منه اكبر من الذين يتقلدون مناصب وظيفية اقل[٥], وذلك لكون ان الوظائف العليا تأتي في اعلى الهرم الوظيفي ولأصحابها دور كبير في رسم السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها, كما ان التزام اصحاب الوظائف العليا بالحياد والتشديد فيه ضروري لما له من اثر كبير على العملية الانتخابية وتغيير ارادة الناخبين, سواء كان هذا الاثر مباشر كما هو الحال في كلا من فرنسا ومصر, اذ ان العملية الانتخابية تقوم بإدارتها لجان انتخابية مشكلة من قبل رئيس الجمهورية او غير مباشر كما هو الحال في العراق, وبالرغم من ان ادارة العملية الانتخابية تتم من قبل هيئة مستقلة الا ان السلطة التنفيذية قد تمارس ضغوط معينة على بعض الموظفين الذين تعتمد عليهم الهيئة في الانتخاب والمرتبطين بالسلطة التنفيذية.

ففي فرنسا نجد ان المرسوم الصادر في ٢١ اذار ١٩٥٩ المعدل بالمرسوم الصادر في ٢٤ ايلول ١٩٥٨ قد حدد اصحاب الوظائف العليا الا انه ذكرهم على سبيل المثال لا الحصر، اذ ذكر من بينهم (حاكم المقاطعة ورؤساء الجامعات، والسفراء ووزراء الحكومة المركزية)[٦].

كما نجد ان مجلس الدولة الفرنسي في حكم له في قضية السيد (تيسيه) عام ١٩٥٣ قد اخذ بمبدأ التشديد في الالتزام بالحياد وتتلخص وقائع هذه القضية بأن السيد (تيسيه) كان مدير المركز القومي للبحث العلمي وفي نفس الوقت كان احد رؤساء شرف الاتحاد الجامعي, فقام الاتحاد بنشر قرار نهاية عام ١٩٤٩ تهجم فيه على اجراءات ابعاد الاساتذة البولنديين الذين يقومون بالتدريس في فرنسا واعتبرها فضيحة شنيعة, ونتيجة لذلك فقد سأل وزير التعليم الوطني كبار الموظفين الذين وردت اسماؤهم في الوثيقة التي تضمنت القرار المذكور, حول ما اذا كانوا من المؤيدين للقرار ام لا, فرد السيد (تيسيه) بأن رأيه الذي ورد في الوثيقة المحددة في هذا القانون في الابنية التي تشغلها الوزارات ودوائر الدولة المختلفة.

٢- يمنع استغلال ابنية الوزارات ومؤسسات الدولة المختلفة واماكن العبادة والرموز الدينية لأي دعاية او انشطة انتخابية للكيانات السياسية والمرشحين.

٣- يحظر استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والاعلانات والنشرات الانتخابية وفي الكتابات والرسوم التي تستخدم في الحملة الانتخابية.

٤- لا يجوز لموظفي دوائر الدولة والسلطات الاتحادية استعمال نفوذهم الوظيفي او موارد الدولة او وسائلها او اجهزتها لصالح أنفسهم او اي مرشح بما في ذلك اجهزتها الامنية والعسكرية بالدعاية الانتخابية او التأثير على الناخبين.

٥- يحظر ممارسة اي شكل من اشكال الضغط او الاكراه او منح مكاسب مادية او معنوية او الوعد بها بقصد التأثير على نتائج الانتخابات.

٦- يحظر الانفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام او من موازنة الوزارات او اموال الوقف او اموال الدعم الخارجي.

ثالثاً: التصويت:

ذكرنا سلفاً ان مبدأ المساواة بين جميع الافراد مهما كانت مراكزهم او اوضاعهم من المبادئ المسلم بها دستورياً، وبتطبيق هذا المبدأ في التصويت العام باعتباره من المبادئ الضامنة لحياد السلطة التنفيذية خلال الانتخابات والمستخلصة منه نجد ان جميع المواطنين مهما كانت انتماءاتهم وجنسياتهم لهم حق المشاركة في التصويت في جميع الاستفتاءات والانتخابات العامة لطالما لم يصدر منهم اي شيء يؤدي الى حرمانهم من ممارسة حق التصويت [١]، ومبدأ المساواة يعد من الشروط اللازمة لكي يكون التصويت عاماً[٢].

ولضمان مبدأ المساواة في التصويت لابد من توافر امور عدة منها: عدم تقسيم الناخبين او المرشحين الى فئات او طبقات وبالتالي منح كل طبقة ميزات اكثر من الطبقات الاخرى كإعطائهم اكثر من صوت واحد، كما يجب مراعاة المساواة بين جميع الناخبين في الدوائر المختلفة، وان يكون توزيع المقاعد بين الدوائر الانتخابية وفقاً للتعداد السكاني، ويجب ان يكون تمثيل الدوائر متساوياً ايضاً فاذا كان لكل دائرة نائبا واحدا فيكون الامر كذلك للدوائر الاخرى [٣].

---

(٤) ينظر: بهذا الخصوص د. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط١، بغداد، دار الكتب والوثائق, ٢٠١١, ص٢٠.

(٥) ينظر: د. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة, ٢٠٠١, ص٢٧.

(٦) ينظر: امين رحيم حميد الحجامي, التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير, كلية القانون , جامعة بابل,٢٠١٤, ص١٢٣.

(١) ينظر: د. مصطفى محمود عفيفي، مصدر سابق، ص١٥٥.

(٢) (Bernard poullain, la pratique francaise de la Justice Constitutionnelle Economica. ١٩٩٠.p.٩٩.

(٣) ينظر: د. داود الباز، مصدر سابق، ص١١٦-١٢١.

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

اما في العراق فان اصحاب الوظائف العليا وردت بأكثر من مصطلح حسب القوانين المتعاقبة[٥], وهم كلا من رئيس الجمهورية ورئيس واعضاء مجلس الوزراء, ورئيس واعضاء مجلس النواب ونائبيه واعضاء المجلس, وأعضاء السلطة القضائية, وأصحاب الدرجات الخاصة, ويقصد بالدرجات الخاصة هنا هي الوظيفة التي يشغلها منصب مدير عام فما فوق, وهؤلاء فرض عليهم الدستور التزامات حادة ومشددة حيث الزمهم بان لا يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو ان يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين[٦].

ومن التطبيقات القضائية بهذا الخصوص ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في احد احكامها من المصادقة على قرار اقالة محافظ صلاح الدين من قبل مجلس المحافظة وبالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بسبب اخلاله بالحياد الوظيفي والمساس بالسياسة العامة للدولة من خلال اساءته للعراق في محفل دولي، وارتكابه العديد من المخالفات الادارية والمالية بإهداره للمال العام واستغلال منصبه لتحقيق مصالح شخصية والاساءة للمواطنين وعدم قيامه بواجباته بتقديم الخدمات اللازمة لهم [٧].

ويعد موقف المشرع العراقي هذا موقفاً محموداً كون ان هذه المناصب سيادية وبالتالي اي اخلال او ميول لأي جهة لها تأثير خطير على الارادة الشعبية والاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية, كما اوجب دستور ٢٠٠٥ على اصحاب الوظائف العليا بعدم حملهم اكثر من جنسية واحدة غير الجنسية العراقية, حيث يجوز تعدد الجنسية للعراقي الا انه على كل من يتقلد منصباً سيادياً او رفيعاً ان يتخلى عن اي جنسية مكتسبة وينظم ذلك بقانون[٨], لان ازدواج الجنسية يعتبر من اخطر حالات الاخلال بالحياد والتي يكون لها الاثر البالغ على المال العام والميول الى دولة من يحملون جنسيتها كتهريب الاموال العامة واحالة المشاريع العامة اليهم بدون ضمانات قانونية, وبالمقابل نجد ان هذه الدول تقوم بتقديم الدعم المادي والمعنوي لمن يحملون جنسيتها اثناء العملية رأي شخصي يخصه هو وحده بالرغم من عدم مشاركته شخصياً في اعدادها, الا ان جواب السيد (تيسيه) لم يقتنع به السيد الوزير مما جعله ينهي خدماته باعتباره قد ارتكب خطأ وظيفياً بعدم التزامه بواجب التحفظ ورفضه عدم الموافقة على المنشور, بسبب قيامه بالهجوم على سياسة الحكومة, علماً ان السيد الوزير كان بإمكانه انهاء خدماته دون ذكر الاسباب القانونية كونه يحتل احدى الوظائف العليا, مما دفع السيد تيسيه للطعن بقرار انهاء خدماته امام مجلس الدولة الا ان المجلس رفض الطعن, فكان قراره (...بالرغم من إن الاهتمام بالاستقلال والكرامة هي من تقاليد الجامعة الفرنسية إلا إن مدير المركز القومي للبحث العلمي كان ملتزماً بمراعاة التحفظ إزاء الحكومة ، ولعدم رفض السيد تيسيه استنكار نص المظاهرات العنيفة ضد الحكومة يكون بذلك قد ارتكب خطأ تأديبيا لإخلاله بواجب التحفظ مما يستوجب معاقبته...)[١]

اما في مصر فلم يحدد قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧ الملغى اصحاب الوظائف العليا، الا انه بين بان تعيينهم يكون بقرار من رئيس الجمهورية [٢]، كما بين قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ في المادة (١٣) منه اذ اشارت الى ان تعيين اصحاب الوظائف العليا يكون بقرار من رئيس الجمهورية او من يفوضه على اساس الكفاءة والجدارة.

ويعدُ من اصحاب درجات الوظائف العليا في مصر حسب ما جاء في قانون الوظائف المدنية القيادية ممن هم في درجة مدير عام او الدرجة العالية او الدرجة المستثناة او الاعلى او ما يعادلها[٣], حيث يكون للإدارة سلطة في فصل كبار الموظفين عند ارتكابهم افعال تخل بواجب الحياد, وهذا ما اكدته محكمة القضاء الاداري في احد قراراتها[٤] اذ جاء فيه (ان من حق الحكومة فصل كبار الموظفين عند استئناسهم بعدم قدرتهم على النهوض بالسياسة التي يرسمها مجلس الوزراء باعتباره المهيمن على مصالح الدولة والمسؤول الاول عن حسن تصريف امورها.....)

في المواد (١،٢،٣،٤،٥،٦) المنشور في الوقائع العراقية العدد ١٢٢٦ في ١٩٦٦/١/٣١, اما قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٨٧ وفي المادة (١/٤) منه فقد استخدم مصطلح الوظائف القيادية اذ جاء فيه (الوظائف القيادية هي الوظائف من مستوى مدير عام فما فوق) واستخدم قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مصطلح المناصب العليا.

(٦) ينظر: نص المادة (١٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٨/اتحادية/٢٠٠٩) الصادر في ١٢/ ٢٠٠٩/١٠, احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا, منشور على الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى وعلى الرابط التالي:

https://www.hjc.iq/q._٢٠٠٩page_/١١/

تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/١٠/١٩

(٨) نصت المادة (١٨-رابعا) من دستور جمهورية العراق على انه (يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً او امنياً رفيعاً، التخلي عن اي جنسية اخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون)

(١) ينظر: د. عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع, ١٩٨٦، ص١٨٣.

(٢) ينظر: نص المادة (١٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧ الملغى.

(٣) ينظر: نص المادة (١) من قانون الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الاداري في الدولة المصري رقم (٥) لسنة ١٩٩١.

(٤) ينظر: حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم ٥٢٣ لسنة ١٩٥٥ مجموعة السنة التاسعة، ص٢٧٤. ذكره لنا د. صبري جلبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، (دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الاسلامية) دار الكتب القانونية، مصر ٢٠١٠، ص٧٩٦.

(٥) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ الملغى اطلق عليها مصطلح الوظائف العليا في المادة (١٦) منه, بينما قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل استخدم مصطلح الوظائف الخاصة في المادة (٨/أ) منه, وقد ورد مصطلح الدرجات الخاصة في قانون الدرجات الخاصة رقم (٨) لسنة ١٩٦٦ (الملغى)

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

فرنسا اشار المشرع الفرنسي الى مبدأ الحياد من خلال النص على واجب التحفظ[٣] في بعض النصوص الخاصة بالموظفين المتعلقة بتنظيم الوظيفة العامة، اذ استعمله المشرع الفرنسي لأول مرة في المرسوم الخاص بتنظيم سلك القضاء الصادر في ١٩٥٨/١٢/٢٢ في المادة العاشرة منه التي منعت القضاة من اظهار اية مشاعر ذات طبيعة سياسية تتنافى مع التحفظ المفروض عليهم في وظائفهم, كما ورد لفظ التحفظ في التنظيم الوظيفي المتعلق بأعضاء مجلس الدولة ١٩٦٣, والتنظيم المتعلق بالعسكريين ١٩٧٢[٤]

كذلك ورد هذا الواجب في النصوص المتعلقة بالتعليم العالي بالقانون الصادر عام ١٩٨٤, حيث نصت المادة (٥٧) منه بأن (للأساتذة والباحثين الحرية الكاملة في التعبير, والاستقلال التام في ممارستهم لوظائفهم التعليمية, ونشاطهم في ميدان البحوث, مع مراعاة الالتزام بواجب التحفظ طبقاً للتقاليد الجامعية ونصوص هذا القانون)[٥]

.

الا اننا نلاحظ ان القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة جاءت خالية من النص على هذا الواجب، والسبب في ذلك ان قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد تضمن هذا الواجب في احكامه ولا حاجة هناك للنص عليه صراحة فيعتبر التزاما يفرض على الموظفين، ويتم تطبيقه من قبل القضاء حسب المستوى الوظيفي [٦].

اما في مصر فلم تتضمن القوانين المتعلقة بالموظفين والعاملين في الدولة المصري واجب التحفظ الا انه يمكن استنباطه بشكل ضمني من خلال العديد من الواجبات الايجابية والسلبية التي يلتزم بها الموظفين اثناء ممارسة عملهم الوظيفي والتي وردت في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ , ومن خلال هذه الواجبات ممكن الاستدلال على واجب التحفظ من قبل الموظفين واتخاذ موقف الحياد اتجاه الجميع ولا يجوز لأي موظف مخالفتها, فمن الواجبات الايجابية التي يجب على الموظف الالتزام بها اثناء ممارسة عمله الوظيفي الالتزام بمواعيد العمل وان يخصصه لأداء واجباته الوظيفية ويؤدي العمل بنفسه, وعليه الالتزام بحسن التعامل مع الجمهور وانجاز معاملاتهم والحفاظ على كرامة الوظيفة ويتصرف تصرفات تتفق مع الاحترام الواجب لها, كما يجب عليه الحضور في الموعد المحدد للدوام الرسمي دون تأخير او تغيب, وينفذ

انضمامها الى معاهدة, وتهدف به استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة في المعاهدة من حيث سريانها على هذه الدولة) ينظر بهذا الخصوص د. عصام العطية, القانون الدولي العام, المكتبة القانونية, بغداد,٢٠١٢, ص٧٤.

(٤) ينظر: د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص١٤٨.

(٥) ينظر: د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ١٤٩. وينظر كذلك د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، القاهرة, ٢٠٠٧، ص٣٦٤.

(٦) ينظر: د. صبري جلبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية (دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الاسلامية) دار الكتب القانونية, مصر, ٢٠١٠, ص٦٩٩.

الانتخابية وترشحهم للمناصب العليا[١], وفي حكم للمحكمة الاتحادية العليا في الدعوى التي اقامها السيد (ر. ج. م. ع. س) للمطالبة بإلغاء قرارات مجلس النواب الصادرة في ٢٠١٤/٧/٢٤ كونها قد خالفت نص المادة (١٨) البند (رابعاً) من دستور ٢٠٠٥ المتضمنة التصويت على انتخاب رئيس الجمهورية رغم كونه يحمل جنسية اجنبية وقد قام رئيس الجمهورية بتكليف السيد (ح. ع) رئيساً لمجلس الوزراء ثم صوت المجلس على التشكيلة الوزارية وعليه يكون انتخاب كلاً(رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ونائبي رئيس الوزراء ونائب رئيس الجمهورية ووزير الخارجية ووزير النفط ووزير التعليم العالي ووزير المالية) مخالفاً لنص المادة الدستورية اعلاه لتمتع هؤلاء بجنسية مزدوجة, وبناء على ما ورد اعلاه اصدرت المحكمة قرارها التالي:

تجد المحكمة ان الفقرة (رابعاً) من المادة (١٨) من الدستور ربطت تطبيق نصها على صدور قانون بهذا الصدد وبما انه لم يشرع القانون الذي ينظم كيفية التعامل مع مزدوجي الجنسية ممن تولوا مناصب سيادية وبدون صدوره لا يمكن الحكم بإلغاء التكليف، وبالتالي تكون دعوى المدعي فاقدة لسندها القانوني [٢].

يتضح من خلال النص اعلاه نجد انه كان الاولى بالمحكمة الاتحادية العليا ممارسة اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات، من خلال الزام السادة اعلاه بالتخلي عن جنسياتهم المكتسبة تطبيقاً للنص الدستوري، اذ ان قرارات المحكمة لها حجية ملزمة على كافة الاشخاص مما يتطلب الامر معه ضرورة انتهاجها منهجا تفسيرياً ثابتاً في جميع احكامها، كما يجب ان يكون تفسيرها للنصوص واضحاً ودقيقاً لا لبس فيه ولا غموض.

المبحث الثاني

الاساس القانوني لحياد الموظف العام

بما ان الدساتير لم تنص صراحة على الحياد فأن النصوص القانونية كذلك لم تتضمن النص صراحة على حياد السلطة التنفيذية, وانما يمكن استنباطه من بعض النصوص التي نصت عليه بشكل غير مباشر, ففي

(١) وهذا ما لاحظناه في انتخابات المجالس النيابية للسنوات (٢٠٠٦ ,٢٠١٠, ٢٠١٤) ينظر: بهذا الخصوص: هند عبد عناد الدليمي، حياد الموظف العام في العراق، (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك,٢٠١٧,ص١٩-٢١.

(٢) الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى المرقمة (٨/اتحادية/٢٠١٥) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا:

www.iraqfsc.iq

تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/١٠/١٩

(٣) يراد بالتحفظ وفقا لمفهوم القانون الدولي وحسب نص الفقرة (د) من المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ بأنه (اعلان من جانب واحد ايا كانت صيغته او تسميته يصدر عن الدولة عند توقيعها او تصديقها او قبولها او

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

يحسن معاملة المواطنين ويسهل انجاز معاملاتهم, كما اوجب القانون على الموظف كتمان الاسرار التي يطلع عليها بحكم عمله الوظيفي اذا كان افشاؤها يؤدي الى الاضرار بالدولة او بالأشخاص او صدرت اوامر اليه بعدم افشاؤها ويبقى هذا الواجب قائمًا حتى بعد احالته على التقاعد او انتهاء خدمته الوظيفية لأي سبب(٤).

وقد حظر القانون اعلاه على الموظف القيام بالعديد من الواجبات التي تؤثر على عمله الوظيفي فلا يجوز الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون, ويمتنع على الموظف مزاولة الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها الا في حالة شراء أسهم الشركات المساهمة وكذلك الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثاً أو إدارة أموال زوجه أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت إليهم إرثاً بشرط أن يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوماً ويمكن للوزير إذا رأى أن ذلك يؤثر على أداء واجبات الموظف أو يضر بالمصلحة العامة أن يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال أو التخلي عن الوظيفة خلال سنة من تأريخ تبليغه بذلك وبين طلب الاستقالة أو الإحالة على التقاعد, كذلك يمتنع على الموظف الاشتراك في المناقصات والمزايدات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة في حالة ما اذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو اتخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال، أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال, ولا يجوز له استعمال المواد والآلات ووسائل النقل واستعمال أي ماكنة أو جهاز أو أي آلة من آلات الإنتاج لم يكلفه رئيسه المباشر باستعمالها وغيرها العائدة إلى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لأغراض خاصة, وعلى الموظف ان يخصص ساعات العمل ووسائل الانتاج في سبيل انجاز الاعمال المناطة به بدون اي اهمال او تهاون بشكل يؤدي الى الحاق الاضرار بالإنتاج والخدمات والممتلكات العامة, وعليه يجب الحفاظ على الآلات والمواد الاولية التي تحت تصرفه, ويجب عليه الامتناع عن كل ما يؤدي الى انقاص الانتاج او الاضرار به وعدم التأخر في انجاز العمل الموكل اليه, وعلى الموظف الحفاظ على سمعته الوظيفية فلا يقبل المكافأة والهدايا او اي منفعة من المواطنين او المقاولين او ان يحضر للدوام الرسمي بحالة سكر فحينها يصبح شخص غير مرغوب فيه في الوظيفة العامة, واخيراً يجب على الموظف ان لا يدلي بأي تصريح او بيان عن اعمال تتعلق بدائرته لوسائل الاعلام والنشر في كل ما له مساس بأعمال وظيفته ما لم يكن مسموح له بذلك من رئيسه المختص(٥).

ما يصدر اليه من اوامر بدقة في حدود التعليمات المعمول بها والحفاظ على اموال الدولة وممتلكاتها(١),كما حظر القانون اعلاه على الموظف الافصاح عن اي تصريح او بيان عن كل ما يتعلق بأعمال وظيفته باي طريقة من طرق النشر ما لم يأذن له رئيسه الاداري, والمحافظة على سرية كل ما يتعلق بالوظيفة ويستمر هذا الواجب حتى بعد انتهاء عمله الوظيفي, كما ليس له ان يخالف الاجراءات الامنية المتخذة بموجب قرار صادر من السلطة المختصة, وعدم احتفاظه بأي اوراق رسمية اصلية لحفظها, كما لا يجوز للموظف ان يجمع بين وظيفته وبين اي عمل اخر له اثر على اداء واجبات وظيفته, او ان يؤدي عمل للغير مقابل اجر او مكافأة بدون علم او اذن الجهات المختصة باستثناء اعمال الوصاية او الوكالة او القوامة عن الغائبين اذا كان المشمول بالوصاية او القوامة او الغائب ممن تربطه به صلة قربى لغاية الدرجة الرابعة, وكذلك اعمال الحراسة على الامور التي يكون فيها شريكاً او صاحب مصلحة على ان يتم اخبار الجهات المختصة بذلك, كما يحظر على الموظف ان يشرب الخمر او يلعب القمار في الاماكن العامة, و يجب عليه الامتناع عن ممارسة اي اعمال تتنافى مع الحيدة والتجرد والالتزام الوظيفي اثناء اوقات العمل الرسمي(٢), بالإضافة الى ذلك فقد منع الموظف ايضا من قبول اي مزايا او مكافأة او قرض نتيجة قيامه بواجبات الوظيفة العامة, ويمتنع عليه ايضا جمع الاموال او تواقيع او يقوم بتوزيع منشورات لأي فرد او هيئة, ولا يجوز له ممارسة اي عمل سياسي او حزبي او جمع تبرعات او مساهمات لصالح احزاب معينة, او ان ينظم اجتماعات داخل مكان العمل, ولا يجوز له القيام بأي فعل من شأنه التأثير على الامن العام والسلام الاجتماعي(٣).

يتبين لنا مما ورد اعلاه بأن المشرع المصري قد أكد من خلال القانون اعلاه على حياد الموظف العام اثناء ممارسة اعماله الوظيفية ومنعه من ممارسة اي اعمال تتنافى معه او العمل لصالح احزاب سياسية او تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل، وذلك من اجل تحسين اداء الخدمة العامة للجمهور وعدم التأثر بجهة معينة تعيق عمله الوظيفي.

اما في العراق فلم نجد نصوص صريحة تتضمن مبدأ الحياد الا انه يمكن استنباط المبدأ من الواجبات الايجابية والسلبية المفروضة على الموظفين والتي تناولها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتي بموجبها نجد ان المشرع قد اكد على الحياد من خلال التزام الموظفين بها اثناء ممارسة اعمالهم الوظيفية, فعلى الموظف ان يؤدي اعمال وظيفته بنفسه بكل امانة وشعور بالمسؤولية, وعليه التقيد بمواقيت العمل وعدم التغيب عنه الا بأذن رسمي, ويجب عليه احترام رؤسائه واطاعة اوامرهم في حدود الانظمة والتعليمات, وان

(٤) ينظر: المادة الرابعة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٥) ينظر: المادة (الخامسة) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(١) ينظر: المادة (١٥٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢) ينظر: المادة (١٥١-الفقرات ١-١٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٣) ينظر: الفقرة (١٠-١٧) من المادة (٧٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

فائدة لنفسه او لغيره ممن كان مكلف بأداء خدمة عامة في العملية الانتخابية او نشر او اذاع اخباراً غير صحيحة بين الناخبين عن سلوك احد المرشحين للتأثير على نتيجة الانتخابات او دخل مركز الاقتراع حاملا سلاحاً نارياً او وجه الفاظ غير لائقة داخل مراكز الاقتراع للعاملين فيه او اعتدى عليهم بالضرب او قام بالتلاعب بصناديق الاقتراع او رشح نفسه في أكثر من دائرة انتخابية[٣].

الخاتمة

بعد انتهينا من دراسة هذا البحث لابد لنا من بان اهم ما تم التوصل اليه من نتائج وتوصيات نوردها كالتالي:

اولاً: النتائج:

١- ان واجب الحياد لم يتم النص عليه صراحة وانما يمكن استنباطه ضمناً من مبدأ المساواة الذي اكدت عليه اغلب الدساتير ومن خلال بعض النصوص التي ألزمت اصحاب الوظائف العليا بمجموعة من الالتزامات لضمان عدم ميولهم الوظيفي.

٢- ان درجة الحياد ليست على وتيرة واحدة وانما تختلف حسب المركز الوظيفي والمسؤولية التي تترتب على عاتق الموظف، اذ تكون درجة الحياد عالية لمن يتقلدون الوظائف العليا في حين تكون اقل بالنسبة للوظائف الدنيا.

٣- العملية الانتخابية تعدُ امراً ضرورياً وملحاً في الانظمة الديمقراطية للوصل للسلطة، ولكي تكون الانتخابات حرة نزيهة نابعة من ارادة الشعب فيقتضي الامر عندئذ الحفاظ على حيادية السلطة التنفيذية لما لها من تأثير على ارادة الناخبين والمرشحين بسبب ما تتمتع به من سلطات وصلاحيات تمكنها من دعم أحد المرشحين المؤيدين لها.

٤- ان فكرة الحياد من المبادئ السامية التي تضمنتها الدساتير واغلب التشريعات مما يقتضي الامر معه احاطتها بالعديد من الوسائل الرقابية سواء كانت قضائية او سياسية.

٥- لتحقيق فكرة الحياد ينبغي تعامل السلطة التنفيذية مع جميع المرشحين على اساس مبدأ المساواة من خلال منحهم فرص متساوية عند القيام بالدعاية الانتخابية من حيث عقد الاجتماعات والمؤتمرات واستخدام الاماكن العامة ووسائل الاعلام.

٦- جاءت الدساتير وبعض التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة خالية من النص صراحة على واجب الحياد والتحفظ وانما تم استنباط ذلك ضمناً، اذ تم استنباط واجب الحياد من مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة، في حين تم استنباط واجب التحفظ من

فمن هذه الواجبات التي نص عليها القانون اعلاه يتبين لنا ان المشرع العراقي قد اخذ بالحياد والزم الموظفين به، فعدم حياد الموظف العام قد يؤثر سلبا على اداء الخدمة العامة المقدمة للمواطنين بسبب انحيازه لجهة دون اخرى.

كذلك فقد اشار قانون الانتخابات العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل الى ضمان عدالة العملية الانتخابية وحريتها ونزاهتها وتوفير الحماية القانونية لجميع مراحل واجراءات العملية الانتخابية في سبيل الحفاظ على الحياد اثناء العملية الانتخابية وغالباً ما تقوم بهذه المهمة السلطة التنفيذية من خلال موظفيها والتي يجب ان تلتزم الحياد خلال هذه الفترة بالشكل الذي يؤمن سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها[١].

كما حظر قانون الانتخابات اعلاه على مرشحي الكيانات السياسية العديد من الواجبات السلبية التي يجب عليهم الامتناع عناه اثناء العملية الانتخابية اذ يمتنع على المرشح تنظيم الاجتماعات الانتخابية في الابنية التي تشغلها الوزارات ودوائر الدولة المختلفة, كما يمنع استغلال مؤسسات الدولة وابنية الوزارة لأغراض الدعاية الانتخابية, ولا يجوز استخدام شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والاعلانات الانتخابية, ويمتنع على موظفي دوائر الدولة استخدام نفوذهم الوظيفي او موارد الدولة واجهزتها لصالحهم الخاص وعلى وجه الخصوص الاجهزة الامنية والعسكرية التي تقوم بتأمين العملية الانتخابية للتأثير على الانتخابات, كما يحظر على المرشح ممارسة اي شكل من اشكال الضغط والاكراه او ان يقوم بمنح مكاسب مادية وهدايا في سبيل التأثير على نتائج الانتخابات, ولا يجوز الانفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام, ولا يجوز ان يقوم المرشح في يوم التصويت ان يقوم بتوزيع وثائق او شهادات او برامج عمل لكسب اصواتهم بما يؤثر على العملية الانتخابية[٢].

ونلاحظ ان المشرع العراقي قد عاقب كل من يخل بالواجبات اعلاه بعقوبة تتناسب مع ما ارتكبه من مخالفات تؤثر على سلامة ومصداقية العملية الانتخابية, اذ عاقب بالحبس كل حاول ادراج اسم او صفات مميزة في سجل الناخبين او عدم ادراج اسم معين خلافا لأحكام القانون او دون توفر الشروط القانونية او ادلى بصوته وهو ان اسمه ادرج بطريقة مخالفة للقانون او تعمد التصويت باسم غيره او افشى سر تصويت ناخب بدون رضاه او استعمل حقه في الانتخاب اكثر من مره او غير ارادة الناخب الأمي بالحبس لمدة لا تقل عن ستة اشهر وبغرامة لا تقل عن مائتان وخمسون الف دينار ولا تزيد على مليون دينار.

كما عاقب المشرع العراقي بالحبس لمدة لا تقل عن سنة كل من استعمل القوة او التهديد لمنع ناخب من استعمال حقه او منعه من التصويت او وعد او عرض او اعطى ناخباً فائدة لنفسه او لغيره ليحمله على التصويت في وجه معين او ان يمتنع من التصويت او قبل او طلب

نذكر من ذلك ما حصل في الانتخابات البرلمانية ٢٠١٠ من قيام أحد المرشحين بتوزيع وثائق وسندات ملكية على الناخبين في سبيل كسب اصواتهم والتأثير على نتائج الانتخابات.

(٣) ينظر: المواد (٣١, ٣٢) من قانون الانتخابات العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(١) ينظر: المادة (الثانية) من قانون الانتخابات العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٢) ينظر: المواد (٢٤-٣٠) من قانون الانتخابات العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣.

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

١٠- سعيد سراج، الرأي العام، مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب, ١٩٨٦.
١١- محمد الشافعي ابو راس، نظم الحكم المعاصرة، النظرية العامة للنظم السياسية، عالم الكتب, ١٩٨٤.
١٢- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية, ١٩٨٩.
١٣- سليمان الطماوي, القضاء الاداري, قضاء التأديب, الكتاب الثالث, دار الفكر العربي, ١٩٧١.
١٤- صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية, ٢٠١٣.
١٥- عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السيادية، ط١، بغداد، دار الكتب والوثائق, ٢٠١١.
١٦- د. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة, ٢٠٠١.
١٧- د. صبري جلبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، (دراسة مقارنة بين النظم الوضعية والشريعة الاسلامية) دار الكتب القانونية، مصر ٢٠١٠.
١٨- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد,٢٠١٢.
١٩- د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، القاهرة, ٢٠٠٧.

ب. الرسائل والاطاريح:

١- امين رحيم حميد الحجامي، التنظيم القانوني لممارسة الموظف العام الحقوق السياسية (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل,٢٠١٤.
٢- هند عبد عناد الدليمي، حياد الموظف العام في العراق، (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك,٢٠١٧.

التزام الموظف بالعديد من الواجبات الايجابية والسلبية المفروضة عليه بحكم عمله الوظيفي.

ثانياً: التوصيات:

١- ضرورة تضمين الدستور والتشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة نصاً صريحاً يؤكد على فكرة الحياد كونه من الافكار السامية التي لا يجوز المساس بها، مع إلزام الموظف العام بواجب التحفظ بدءً من دخوله الوظيفة العامة وحتى بعد انتهاء علاقته الوظيفية.
٢- ضرورة جعل قرارات الهيئة القضائية للانتخابات قابلة للطعن فيها امام المحكمة الاتحادية العليا ومن ثم تكون قرارات المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.
٣-حل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وتتم ادارة العملية الانتخابية والاشراف عليها من قبل لجنة قضائية تتكون من خمسة اعضاء يختارهم رئيس مجلس القضاء الاعلى برئاسة رئيس محكمة التمييز رئيساً وعضوية أقدم نائبين في محكمة التمييز وأقدم نائبين في محكمة الاستئناف.

المصادر

اولاً: المصادر باللغة العربية:

أ. الكتب:

١- **د.** عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٢.
٢- د. سيرهنك حميد البر زنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت,٢٠١٥.
٣- د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة, ٢٠٠٢.
٤- د. عكاب احمد محمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، لبنان, ٢٠١٨.
٥- د. مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت, ١٩٨٤.
٦- د. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، دار دجلة، عمان، ط١, ٢٠٠٩.
٧- د. ضياء الاسدي، جرائم الانتخابات، ط٣, منشورات زين الحقوقية, بيروت, , ٢٠١٣.
٨- د. عاطف محمود البنا، الوسيط في النظم السياسية، ط١ دار الفكر العربي, ١٩٨٨.
٩- محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029

ثانياً: المصادر الاجنبية:

١- Charles Debbasch et Autres, Dr. const. et. Inst. Poli. Paris. Economica ١٩٨٣.

٢- Bernard poullain, la pratique francaise de la Justice Constitutionnelle Economica. p.٩٩.١٩٩٠.

ج. البحوث:

١-عادل الطبطبائي، واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع, ١٩٨٦.

د. الدساتير والقوانين:

١-**دستور** جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

DOI:http://doi.org/10.24086/lir2023/paper.1029