مجلة البحث العلمي العصري
إلكترونية ـ محكّمة ـ متعددة التخصصات
ISSN: 2520-5250
URL: mrjour.com

مجلة البحث العلمي العصري المحكمة، متعددة التخصصات، المجلد 1، العدد 1، يوليو 2026

Modern Research Journal, Peer-reviewed, Multidisciplinary, Volume 1, Issue 1, July 2026

الترقيم المعياري الدولي: ISSN: 2520-5250

الموقع الإلكتروني: URL: mrjour.com

مدى التزام الموظف العام بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ

(دراسة وصفية تحليلية)

The Extent of the Public Employee's Adherence to the Principle of Professional Neutrality and Discretion

(Descriptive, Analytical Study)

L'étendue du respect du principe de neutralité professionnelle et de discrétion par l'agent public

(Étude descriptive et analytique)

إعداد / مصطفى عبيد

عالم وباحث مستقل متخصص في القانون والرياضيات وعلوم الحاسوب

الانتماء: مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات

By: Mustafa Ebaid

Independent Scholar & Researcher in Law, Mathematics, and Computer Science

Affiliation: Multi-Disciplinary Research and Studies Center

Website URL: mdrscenter.com

Email: drmust74@gmail.com

ملخص البحث

تكمن مشكلة البحث في عدم وجود نص قانوني صريح ينظّم واجب التزام الموظف العام بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ في آرائه وسلوكياته. فقد أغفل قانون الخدمة المدنية الفلسطيني النص على هذا الواجب ضمن الواجبات المفروضة على الموظف العام، وذلك خلافًا لما استقرت عليه أغلب التشريعات المقارنة، بل وخلافًا لما أورده المشرّع الفلسطيني نفسه في قوانين وتشريعات أخرى تنظّم أحكام بعض وظائف معينة مثل قانون الخدمة في قوى الأمن وقانون السلطة القضائية، والتي حدد فيها بعض القيود المفروضة على الضباط العسكريين والقضاة بهدف التأكيد على التزامهم بمبدأ الحياد.

أسئلة البحث

يحاول البحث الإجابة على الأسئلة التالية (والأسئلة الفرعية المشتقة منها كما في خطة البحث):

1. ما المقصود بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ والعلاقة بينهما، وما هي نشأته وأساسه القانوني؟
2. ما هو مدى التزام الموظف العام بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ ونطاق تطبيقه من حيث طبيعة الأشخاص والوظائف، ومن حيث المكان والزمان، وفي حالة تعارض المصالح؟

الكلمات المفتاحية

القانون الإداري، قانون الخدمة المدنية، الموظف العام، مبدأ الحياد الوظيفي، مبدأ التحفظ

Abstract

The research problem lies in the absence of an explicit legal provision regulating the public employee's obligation to adhere to the principles of professional neutrality and restraint regarding their opinions and conduct. The Palestinian Civil Service Law failed to include this obligation among the duties imposed on public employees—contrary to the established practice in most comparative legal systems, and even contrary to provisions enacted by the Palestinian legislator in other laws governing specific roles (such as the Security Forces Service Law and the Judiciary Authority Law), which imposed restrictions on

.

military officers and judges to ensure their adherence to the principle of neutrality.

Research Questions

This research seeks to answer the following questions (along with the sub-questions derived from them, as outlined in the research plan):

1. What is meant by the principles of professional neutrality and restraint, what is the relationship between them, and what are their origins and legal bases?

2. To what extent is a public employee bound by the principles of professional neutrality and restraint, and what is the scope of their application regarding the individuals and positions involved, the time and place of application, and situations involving conflicts of interest?

Keywords

Administrative Law, Civil Service Law, Public Employee, Principle of Occupational Neutrality, Principle of Restraint

Résumé

La problématique de cette recherche réside dans l'absence de disposition légale explicite régissant l'obligation pour l'agent public de respecter le principe de neutralité professionnelle et le devoir de réserve quant à ses opinions et comportements. En effet, la loi palestinienne sur la fonction publique a omis d'inclure cette obligation parmi les devoirs imposés à l'agent public ; cela contredit non seulement les pratiques établies dans la plupart des législations comparées, mais aussi les dispositions édictées par le législateur palestinien lui-même dans d'autres textes régissant des fonctions spécifiques — telles que la loi sur le service au sein des forces de sécurité et la loi relative à l'autorité judiciaire — qui imposent certaines restrictions aux officiers militaires et aux magistrats afin de garantir leur respect du principe de neutralité.

.

Questions de recherche

La recherche vise à répondre aux questions suivantes (ainsi qu'aux sous-questions qui en découlent, telles que définies dans le plan de recherche) :

1. Que faut-il entendre par principe de neutralité professionnelle et devoir de réserve, quelle est la relation entre ces deux notions, et quels sont leur origine et leur fondement juridique ?

2. Quelle est l'étendue de l'obligation de l'agent public en matière de neutralité professionnelle et de devoir de réserve, et quel est le champ d'application de ces principes (en termes de personnes et de fonctions, de lieu et de temps, ainsi qu'en cas de conflit d'intérêts) ?

Mots-clés

Droit administratif, loi sur la fonction publique, agent public, principe de neutralité professionnelle, principe de réserve

خطة البحث

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ ونشأته وأساسه القانوني

- المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ وأساس العلاقة بينهما
- المطلب الثاني: نشأة مبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ
- المطلب الثالث: الأساس القانوني لمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ

المبحث الثاني: مدى التزام الموظف العام بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ

- المطلب الأول: مدى التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي والتحفظ من حيث طبيعة الأشخاص والوظائف
- المطلب الثاني: مدى التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي والتحفظ من حيث المكان والزمان
- المطلب الثالث: مدى التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي والتحفظ في حالة تعارض المصالح

منهجية البحث: المنهج الوصفي التحليلي.

.

مقدمة

تعددت الواجبات التي يتحتم على الموظف العام أن يلتزم بها، فمنها ما نص عليه المشرّع صراحة في القوانين المُنظمة لعمل الموظف العام ومنها ما يُشتق ضمنيًا من طبيعة ودرجة الوظيفة نفسها وسلوكياتها المُفترضة وطبيعة المرفق العام الذي يعمل فيه هذا الموظف. وبالرغم من تعدد واختلاف هذه الواجبات إلا أنها تهدف في جوهرها إلى تحقيق منافع وحاجات جميع المواطنين والمنتفعين من المرفق العام بحيادية بدون أي تمييز فيما بينهم وكذلك ضمان سير هذا المرفق بانتظام واطراد وعدم تعطيله، وهو ما يتطلب من الموظف العام أن يكون حياديًا في وظيفته بنفس الدرجة وأن يقوم بالمهام والواجبات الموكلة إليه بمهنية وموضوعية وأن يقدم الخدمات العامة لعموم أفراد الشعب من دون محاباة أو أي تمييز بينهم على أساس العرق أو الدين أو المذهب أو الجنس، وذلك باعتبار أنه الأداة والوسيلة لتحقيق أهداف المرفق العام والدولة عمومًا. ومن جهة أخرى، فإن الموظف العام مطالب بتنفيذ سياسة الدولة والولاء لها وللحكومة القائمة بغض النظر عن انتمائها السياسي أو الحزبي وبغض النظر عما إذا كان اتجاه هذه الحكومة السياسي متوافقًا مع مذهبه السياسي أو غير متوافق. فهو هنا عرضة للإغراء أمام الأحزاب السياسية المعارضة لمحاولة التأثير من خلاله على عمل المرفق العام بحسب ميول تلك الأحزاب واتجاهاتها. (توركان إبراهيم علي، ص: 2055، سعيد علي غافل، ص: 44).

المبحث الأول

مفهوم مبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ ونشأته وأساسه القانوني

المطلب الأول

تعريف مبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ وأساس العلاقة بينهما

تعريف الحياد في اللغة

إن مصطلح الحياد مشتق من كلمة حاد محايدة حيادًا، وتعني لغويًا جانَبَ، وهي ضد الانحياز، وحاد عن الشيء يحيد حيودًا. وحيدة وحيدوده مال وعدل، حايده محايدة وحيادًا، جانبه ومال عنه (الرازي، ص: 156، البستاني، ص: 621).

مفهوم الحياد الوظيفي

يتمتع الموظف العام بحسب الأصل بصفة المواطن في الدولة بجانب صفته كموظف عام، وبالتالي فإنه يكتسب كافة الحقوق والحريات التي أقرها الدستور لكل المواطنين، ومنها حرية الرأي والتعبير والمساواة بين المواطنين أمام القانون وغيرها من الحقوق والحريات الأساسية، ولكنه بصفته موظف عام يمثل الدولة ويعمل في أحد مرافقها العامة، فإن ذلك يفرض عليه قيود معينة عند ممارسته لتلك الحقوق والحريات طبقًا لمقتضيات المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واطراد، وهذه القيود تتمثل في أن يكون الموظف العام في حياد تام عند ممارسة وظيفته، وألا يخلّ بمبدأ المساواة أمام القانون في تعامله مع المنتفعين في المرفق العام بحيث يعاملهم جميعًا بدون تمييز على أساس العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة. (توركان إبراهيم علي، ص: 2056)، (سعيد علي غافل، ص: 44)،

الحياد الفعلي والحياد الوظيفي والتحفظ

يرى الباحث أنه لا خلاف حول واجب التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي في تعامله مع جمهور المنتفعين، باعتبار أنه يطبق النهج الحيادي للمرفق العام الذي يستند في الأصل إلى المبدأ الدستوري الذي أقر المساواة بين المواطنين دون أي تمييز فيما بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة (مادة 9 من القانون الأساسي الفلسطيني)، وبالتالي فإن الموظف العام مطالب بتطبيق نفس هذا النهج الحيادي في وظيفته عند تعامله مع عموم المنتفعين من المرفق العام. ولكن تثور المشكلة عند النظر إلى الموظف العام كأحد المواطنين في الدولة، وبالتالي فإنه يتمتع بكل الحقوق والحريات الأساسية التي أقرها له الدستور، والتي من ضمنها حرية الرأي والتعبير، حيث نصت المادة 19 من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه: "لا مساس بحرية الرأي، ولكل إنسان الحق في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير أو الفن مع مراعاة أحكام القانون"، وبالتالي فإن الموظف العام له حرية الاختيار أيضًا بين أن يتخذ موقف "الحياد الفعلي" إزاء أحوال أو مسائل أو قضايا معينة، أو أن يتخذ موقفه الخاص إزاءها ويعبر بآرائه الخاصة تجاهها، ولكن في هذه الحالة الأخيرة فإنه يكون مطالب بالالتزام بواجب "الحياد الوظيفي" وما يترتب عليه من واجب التحفّظ ومراعاة ضوابط وأصول اتخاذ مثل هذه المواقف والتعبير عن مثل تلك الآراء التي قد تكون مخالفة لرأي من يتعامل معهم وبطريقة تتناسب مع صفته كموظف عام.

.

ولتوضيح فكرة الباحث من هذا المفهوم، فلنفرض مثلًا في حرية الرأي السياسي والانتماء الحزبي، فإن المتصور هنا أن الأصل أن يكون الموظف العام، باعتباره مواطن، له الحرية التامة للاختيار بين اتجاهين اثنين، إما أن يكون مواطن محايد بالمعنى المقصود من الحياد الفعلي، أي أن لا يكون له ميول سياسية ولا ينتمي أو يناصر أو يرجح أي حزب سياسي ولا يقوم بإبداء رأيه في هذا الشأن ويتخذ إزاء كل ذلك موقف الحياد الفعلي، وإما أن يختار الانخراط والانتماء لأحد الأحزاب السياسية ويمارس نشاطه الحزبي ويعبر عن مواقفه وآراءه في هذا الشأن، ولكن في هذه الحالة فإن عليه الالتزام بمبدأ الحياد الوظيفي وواجب التحفظ المفروض على الموظف العام عند سلوكه لهذا الاتجاه، خلال ممارسته لتلك الأنشطة أو عند تعبيره عن تلك الآراء.

تعريف التحفظ في اللغة: التحفظ في اللغة هو الاحتراز والاحتياط والتيقظ (الفيروزي أبادي، القاموس المحيط)، وهو مأخوذ من مادة "حفظ". والتحفظ هو قلة الغفلة في الأمور والكلام والتيقظ من السقطة (ابن المنظور، لسان العرب، ص: 167).

تعريف التحفظ اصطلاحًا

هناك ثلاثة اتجاهات فقهية لتعريف واجب التحفظ وهي كما يلي:

1. **الاتجاه الأول**

يرى هذا الاتجاه بأن واجب التحفظ هو سلوك إيجابي، وعرّف هذا الاتجاه التحفظ بأنه: "التزام الموظف في أثناء تعبيره عن رأيه بأن يوزن كلماته ويضعها في الشكل اللائق بوظيفته" (علي عبد الفتاح محمد، ص: 366)، كما عرفه بأنه: "واجب الموظف العام باتخاذ الحيطة والحذر في أثناء ممارسته حرية التعبير عن الرأي ألا يعبر عن رأيه بطريقة تجاوز الحد اللائق أو باستخدام ألفاظًا مهينة أو تمثل نوعًا من السب والتحقير في مواجهة السلطات العامة أو رؤسائه أو المرفق الذي يعمل به" (علي عبد الفتاح محمد، ص: 367)، وعرّفه آخرون بأنه: "نوع من تصحيح سلوك أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة والأدب في أقواله، وحسن النية في أفعاله، والاعتدال في سلوكه على وجه العموم" (عادل الطبطبائي، ص: 150).

ويرى الباحث أن تعريف التحفظ وفق هذا الاتجاه أنه سلوك إيجابي مرتبط بطريقة التعبير عن رأي الموظف الذي يكون على الأغلب رأي مخالف لرأي من يخاطبه أو يتعامل معه هذا الموظف العام، سواء

.

كان موظف عام زميل له أو رئيسه في العمل أو مرؤوسه أو أحد المواطنين المنتفعين من المرفق العام أو في أبعد الأحوال المرفق العام نفسه الذي يعمل فيه والحكومة التي تديره وتسيره، وبالتالي فهو يمثل تعريف الحياد الوظيفي عمليًا.

2. **الاتجاه الثاني**

يرى هذا الاتجاه أن واجب التحفظ هو سلوك سلبي يتمثل بالتزام الموظف العام بالامتناع عن القيام بأعمال قد تعرقل سير المرفق العام الذي يعمل به. ويعرف واجب التحفظ وفقًا لهذا الاتجاه بأنه: "التزام الموظف العام بعدم الإدلاء برأي فيه تجريح أو تحريض أو تشهير أو تطاول أو تمرد أو مساس بالمرفق الذي يعمل به أو بالسلطات العامة في الدولة أو كشف ما لديه من أسرار" (أحمد محمد الموفي، ص: 120). وأنه: "التزام الموظف بالتخلي كليًا عن أية نشاط أو مهمة أو أية مسؤولية في الأحزاب، الهيئات المجالس أو الجمعيات التي يكون عضوًا فيها، فيما إذا ترتب على ذلك ضرر للإدارة التي يعمل بها" (فوزت فرحات، ص: 431). وأنه: "التزام الموظف العام بعدم جعل وظيفته أداة للدعاية السياسية والدينية، وألا ينتقص من واجب الحياد المفروض على كل عامل في المرفق العام". (المحامي موريس نخلة، ص: 214).

ويرى الباحث أن تعريف التحفظ وفق هذا الاتجاه، الذي يعتبر التحفظ موقف سلبي من الموظف، فإنه يقترب أكثر إلى حالة الحياد الفعلي التي قد يختارها الموظف العام بإرادته، حيث لا يكون لديه أي توجه سياسي أو انتماء حزبي ولا حتى رأي مخالف يعبر عنه، وبالتالي فهو يلتزم بمبدأ الحياد الفعلي.

3. **الاتجاه الثالث**

يرى هذا الاتجاه أن التحفظ هو واجب وسلوك مزدوج، فهو سلوك إيجابي من جهة وسلبي من جهة أخرى. ولذا يعرفه بأنه: "مراعاة الموظف العام في ممارسة الحقوق القانونية الحذر، وأن يتجنب التجاوز في سلوكه العام وتعبيره عن آرائه، وأن تتسم تصرفاته في هذا الشأن بالاعتدال في مواجهة السلطات في الدولة، وتطبيقًا لذلك لا يجوز للموظف العام أن ينتقد الجهة التي يعمل بها أو السلطات العامة، بل يجب أن يتحلى بالرزانة والوقار وعدم الخفة (عبد الفتاح مراد، ص: 1470). كما عرف أنه: "مراعاة الموظف بعض التحفظات في إبداء آرائه وأفكاره السياسية فيمتنع عن إبداء ما يكون من شأنه أن يمس سمعة الإدارة التي يعمل بها ويسيء إليها" (محمد يحيى أحمد كرج، ص: 363). وعرف بأنه: "إلزام الموظف

.

في ممارسة حرياته أو التعبير عن آرائه السياسية ألا يتجاوز المألوف مما يحمل في طياته السب والقذف للحكومة أو التشهير بالآخرين والواجبات الوظيفية" السيد عبد الحميد محمد العربي، ص: 518).

ويرجّح الباحث هذا الاتجاه المزدوج والمرن في التعريف، والذي جمع بين كل من تعريف التحفظ باعتباره سلوك إيجابي يلتزم به الموظف العام عندما يكو له رأي مخالف لمن يتعامل معه ويلتزم بمبدأ "الحياد الوظيفي" بما يبديه من تحفظ، وبين تعريف التحفظ باعتباره سلوك سلبي يمتنع فيه الموظف العام عن التعبير عن آراءه أو اتجاهاته الحزبية والسياسية، أو على أبعد تقدير أن لا يكون له مثل تلك الآراء والاتجاهات أصلاً، بحيث يلتزم في هذه الحالة بمبدأ الحياد الفعلي. ويرى الباحث أن هذا التعريف يجمع بين السلوك الإيجابي في التحفظ الذي قد يسلكه الموظف في أحوال معينة أو تجاه قضايا أو مسائل محددة والمتمثل بالحياد الوظيفي، وبين السلوك السلبي الذي قد يسلكه في أحوال أخرى أو تجاه قضايا أو مسائل أخرى والمتمثل في الحياد الفعلي.

المطلب الثاني

نشأة مبدأ التحفظ والحياد الوظيفي وارتباطهما معًا

يُعد واجب التحفظ أو الحياد الوظيفي في الوظيفة العمومية واجب قضائي النشأة، إذ يعود الفضل في ظهورهما وإنشاء علاقة الارتباط بينهما إلى مجلس الدولة الفرنسي وذلك عندما استعمل مفهوم "واجب التحفظ" Reserve في حكم قضية شهيرة (قضية Terrisse) عام ١٩١٩، حيث قضى بأن سكرتير العمدة قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه عندما سمح لنفسه أن يكون طرفًا في الجدال الانتخابي حول تسمية المجلس البلدي الجديد في 5/11/1911، وأيد قرار المجلس فصله من منصبه لأن تصرفه يُعد انتهاكًا لواجب التحفظ المفروض عليه (محمد حسنين عبد العال، ص: 8)، (أيضًا: عادل الطبطبائي، ص: 148). كما شكل هذا الحكم سابقة قضائية بالغة الأهمية تربط بين واجب التحفظ ومبدأ الحياد الذي يجب أن تتحلى به الإدارة العامة، لمنع استغلال الوظيفة لأغراض سياسية أو انتخابية. ومن ثم جاء دور المشرّع لاحقًا للدور القضائي في هذا المجال. وقد اقتصر دور المشرّع في كثير من الأحيان على إدراج هذا الواجب في بعض القوانين المنظِمة لشؤون الوظيفة العامة في قطاعات معينة، دون أن يتبنى فكرة

.

إدراجه في نطاق قوانين الخدمة المدنية، وانتقل بعدها إلى رجال الفقه الذين عكفوا على دراسته ومن ثم انتقل إلى التشريعات المقارنة. (سعيد علي غافل، ص: 46).

وقد ارتبطت نشأة واجب التحفظ بتكييف علاقة الموظف بالدولة، حيث سادت في بادئ الأمر النظرية العقدية لتحديد طبيعة العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة (ماهر صلاح علاوي، ص: 112 وما بعدها)، ثم اتخذت شكل عقد من عقود القانون العام، وهنا بدأت الجذور الأولى لفكرة التحفظ (بدوي عبد العليم محمد، ص: 551). إذ كان المفهوم السائد في تلك الفترة هو أنه ما دام الموظف أجير يعمل لمصلحة الإدارة فعليه أن يوظف أفكاره وآرائه في خدمة سياسية الحكومة والأفكار التي تؤمن بها. ولذلك فإن فكرة اعتناق الموظف آراء أخرى غير تلك التي تهيمن على فكر الحكومة يُعد أخلالًا منه بالتزاماته التعاقدية تجاهها (عاد الطبطبائي، ص: 146).

وفي القرن العشرين ظهرت فكرة واجب التحفظ بكل وضوح، وتبني المشرّع لهذا المصطلح. فالمشرّع الفرنسي ذكر واجب التحفظ في المرسوم الصادر بتاريخ 22/12/1958 الخاص بتنظيم سلك القضاة، إذ منع القضاة من إظهار أية مشاعر من طبيعة سياسية تتنافى مع التحفظ المفروض عليهم في وظائفهم (عبد المنعم فهمي مصطفى، ص: 176). ثم ظهر في النظام الوظيفي الخاص بأعضاء مجلس الدولة الصادر سنة ١٩٦٣ وفي النظام الوظيفي الخاص بالعسكريين سنة ١٩٧٢ (عادل الطبطبائي، ص: 149). كما تضمن القانون الصادر بتاريخ 26/1/1984 الخاص بالتعليم العالي النص على أن الأساتذة والباحثين يملكون حرية تعبير كاملة واستقلالًا تامًا في ممارستهم لوظائفهم التعليمية ونشاطاتهم في مجال البحوث، مع مراعاة واجب التحفظ، طبقًا للتقاليد الجامعية، ونصوص القوانين المرعية (المادة 57 من القانون الصادر بتاريخ 26/1/1984).

أما قانون الوظيفة العامة الفرنسي الجديد الصادر بتاريخ 12/7/1983 فلم يتضمن أية إشارة إلى واجب التحفظ. وقد بنت الحكومة وجهة نظرها بعدم تضمين القانون لهذا الواجب على أساس أن البناء القانوني الذي شيّده القضاء الإداري يغني عن إدراج هذا الواجب في القانون حيث يستمر النظر لكل حالة على حدة عمليًا في القضاء (عادل الطبطبائي، ص: 149).

ولا يختلف وضع واجب التحفظ في الدول الأخرى عنه في فرنسا (عبد المنعم فهمي مصطفى، ص: 179)، والذي مصدره واجب الحياد الذي يفترض أن يكون عليه الموظف العام تجاه المستفيدين من خدمات

.

المرفق الذي يعمل فيه، فنظام الوظيفة العامة الإنجليزي الصادر سنة ١٩٤٦ ينحدر واجب التحفظ فيه من واجب الحياد السياسي للموظف العام، إذ تتبلور فكرة التحفظ هناك بالسماح للموظف الإنجليزي باستعمال حقه بالتصويت، وإمكانه انتمائه إلى حزب سياسي والدفاع عن مشاركته العامة في بعض الأنشطة السياسية مثل المناقشات والاجتماعات العامة، وأخيرًا التزام الموظف بالاستقالة في حالة رغبته بالترشيح لمناصب سياسية وإدارية (نقلًا عن فيرم فاطمة الزهراء، ص: 44).

وفي النظام الأمريكي، ظهرت فكرة الحياد والتحفظ إثر صدور ما يعرف بقانون Hatch Act بتاريخ 2/8/1939 المعدل بتاريخ 9/7/1940، والذي أقرّ من حيث المبدأ بفكرة الحياد السياسي لأغلبية الموظفين الاتحاديين. هذا الحياد الذي لا يمنع الموظف من الانتماء الى حزب سياسي معين، أو المشاركة في اجتماعاته، والتصويت والتوقيع على المذكرات الاحتجاجية، ولكن واجب الحياد السياسي يفرض على الموظف ألا يشارك بفاعلية في مسيرة الحزب الذي ينتمي إليه، أو جمع التبرعات لصالحه (محمد أنس جعفر، ص: 81).

وخلو العديد من التشريعات الوظيفية والتطبيقات القضائية المقارنة من الإشارة بشكل صريح إلى واجب الحياد الوظيفي والتحفظ لا يعني بالضرورة عدم التزام الموظفين بمضمونه، إذ يلزم موظفي الدولة كافة، استنادًا إلى المبادئ العامة، الامتناع عن كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة، كما أن المشرّع نص في بعض القوانين المنظمة لبعض الوظائف العامة على نصوص صريحة تُلزم الموظفين فيها بالالتزام بمبدأ الحياد الوظيفي مثل القضاة والعسكريين (كما سيتضح لاحقًا في هذا البحث عند تناول مدى التزام الموظف العام بهذا المبدأ).

المطلب الثالث

الأساس القانوني لمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ

الأصل أن الدستور منح حرية الرأي والتعبير بكل الطرق المشروعة لجميع الأفراد، ولكن إذا اتجه أحد الأفراد إلى الانضمام إلى الوظيفة العامة، فيكون بإرادته قد أخضع نفسه للقيود والالتزامات التي يفرضها مركزه القانوني الجديد كموظف عام، والتي من بينها تقييد حريته في التعبير عن آرائه وأفكاره ومشاعره والالتزام بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ في التعبير عن آرائه خلال عمله في المرفق العام وتعامله مع

.

زملائه ورؤسائه ومرؤوسيه أو مع المنتفعين من المرفق العام، المرفق الذي يقدم خدماته بحيادية لكل المستفيدين من عموم المواطنين تطبيقًا للمبدأ الدستوري الذي يقر المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون بدون تمييز، وبالتالي فإن على الموظف العام الذي يعمل في هذا المرفق الالتزام بواجب الحياد الوظيفي الذي يلتزم به المرفق العام نفسه. (عادل الطبطبائي، ص: 150).

وقد اجتهد بعض الكتّاب في وضع أساس لواجب الحياد الوظيفي والتحفظ، فمنهم من قال بمعيار تبادل المصالح وهناك من قال بمعيار مصلحة المرفق، وأخيرًا من قال بمعيار السلطة العامة.

الفرع الأول

معيار تبادل المصالح

هناك من يرى أن واجب التحفظ يقوم على أساس تبادل المصالح والمنافع بين الموظف والدولة، ويعود أصل هذا المعيار إلى ما قررته المحكمة العليا في إمارة موناكو في حكمها الصادر في 13/4/1931م بمناسبة قيام أحد الموظفين بالمشاركة في مظاهرة للتنديد بالحكومة حيث جاء في قرار المحكمة أن العلاقة بين الموظف والدولة تقوم على أساس تبادل المنافع والمصالح بين الطرفين، فالموظف يستفيد من المزايا الوظيفية التي توفرها الدولة له، في مقابل الالتزامات التي يفرضها نظام الوظيفة العامة، وهذه الالتزامات لا يتحدد نطاقها داخل المرفق العام فقط بل تمتد لتشمل سلوك الموظف خارج المرفق أيضًا، إذ يتطلب منه الامتناع عن كل ما من شأنه إثارة العداوة أو الاستنكار ضد الدولة وممثليها، أو تلويث شرف الوظيفة أو الموظف نفسه، لأن سلوك الموظف غير قابل للتجزئة داخل المرفق أو خارجه (عادل الطبطبائي ، ص: 157). وواضح أن المحكمة بنت وجهة نظرها هذه على أساس العلاقة التعاقدية التي كانت تحكم الموظف بالإدارة، إذ كان العقد يمثل وسيلة استفادة الموظف المادية من الدولة في مقابل الالتزامات التي يفرضها عليه النظام الوظيفي. ولكن الفكرة التعاقدية لم تعد قائمة إذ حلّت محلها فكرة المركز اللائحي أو التنظيمي، مما أدى إلى اختفاء فكرة تبادل المنافع التي أسست عليها هذه المحكمة واجب التحفظ (سعيد علي غافل، ص: 60).

الفرع الثاني

.

معيار مصلحة المرفق العام

أولى المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة هو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد أي دون انقطاع. لذلك هناك من يرى أن مصلحة المرفق العام هي أساس التزام الموظف العام بواجب التحفظ (عادل الطبطبائي، ص: 159، فتحي فكري، ص: 53 وما بعدها). فالمرفق العام يقوم بإشباع حاجات عامة، فلا ينبغي للموظف أن يسلك سلوكًا يجعل المرفق العام أو وظيفته محل اتهام أو انتقاد (سعيد علي غافلل، ص: 60). وذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية winkell إلى القول: "إن الموظف بقبوله للوظيفة التي عرضت عليه يكون قد أخضع نفسه لجميع الالتزامات التي يتضمنها العقد، خصوصًا الالتزام بضمان استمرار المرفق العام دون توقف، الذي يُعد الأساس في حياة الناس والأصل الراسخ في ضرورات المرفق العام ذاته" (هيثم فالح حسن، ص: 51 وما بعدها).

وضمن هذا الاتجاه هناك من يرى بأن واجب التحفظ يقوم على أساس مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بجانب مصلحة المرفق، أو ما يُطلق عليه حياد المرفق العام تجاه المتعاملين معه، وذلك لأن الوظيفة العامة لا تتطلب بحد ذاتها تقييد حرية الموظف عند تعبيره عن رأيه، وإنما كل ما تتطلبه هذه الوظيفة من شاغلها أن يتأكد من التزامه بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ فيما يعبر عنه من آراء مع احترام مبدأ المساواة فيما بين المستفيدين من خدمات المرفق العام الذي يقضي بعدم تمييز مواطن – مستفيد - على آخر نظرًا لاتفاق أو اختلاف رأيه مع رأي الموظف القائم على عمل المرفق العام. وَيرى أصحاب هذا الرأي أن المقصود بالحياد هنا هو عدم الانحياز أو الانضمام لوضع معين أو لطرف محدد، وللحياد مظهر إيجابي يتمثل باتباع سلوك مجرد وموضوعي يطبق على الجميع، وآخر سلبي، يتمثل في عدم التدخل عن مناصرة أي طرف على الآخر، وحياد الوظيفة العامة هو حمايتها من الضغوط المختلفة التي تأتي بصفة أساسية من عالم السياسية، أي الحكومة والأحزاب، فحياد الوظيفة يتطلب فصلها عن السياسية (عزيزة الشريفي، ص: ٥٥ وما بعدها).

ويؤيد الباحث هذا الاتجاه، حيث أنه يتفق مع المنطق القانوني ويتفق مع ما جاء من تفصيل ضمن تعريف مبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ والعلاقة بينهما كما سبق وبيّن الباحث، وذلك في إطار الموازنة بين النصوص الدستورية الصريحة المتعلقة بكل من مبدأ حرية الرأي والتعبير للموظف العام ومبدأ المساواة بين المواطنين والتي أدت إلى اشتقاق تعريف الحياد الوظيفي والتحفظ برأي الباحث.

.

الفرع الثالث

معيار المشاركة في السلطة العامة

هناك من اتجه إلى تأسيس واجب التحفظ والحياد الوظيفي على درجة مساهمة الموظف في ممارسة السلطة العامة، إذ يجب أن تتقيد حرية الموظف في التعبير عن آرائه بقدر مشاركته في ممارسة السلطة. وهذا المعيار قد تأثر بنظرية السلطة العامة كأساس للقانون الإداري (هاني علي الطهراوي، ص: 106 وما بعدها، عدنان عمرو، ص: 57 وما بعدها). فمباشرة الموظف لمظاهر السلطة العامة تتطلب منه أن يحدّ من حريته في التعبير عن آرائه. وقد تصل ممارسة هذه الحرية إلى درجة العدم بالنسبة لطائفة الموظفين القياديين الذين يفترض تطابق فكرهم السياسي مع السياسية الحكومية، أي يفترض فيهم الولاء لسياسية الحكومة، وأن تتوافق أفكارهم وميولهم السياسية مع سياسية الدولة (سعيد علي غافل، ص: 62).

وهذا المعيار محل نقد، وبحق، لأنه يختلط مع معيار مصلحة المرفق، والذي يغني عنه في الواقع، ذلك لأن الموظف عندما يباشر سلطاته ويتحمل مسؤولياته، فإن ذلك لا يعني ضرورة أن تتطابق أفكاره السياسية مع وجهات نظر الحكومة، حتى وإن كان هذا الأمر مطلوبًا بالنسبة لطائفة من الوظائف العليا أو القيادية، فالواقع أن مباشرة السلطة العامة لا تقتصر على شاغلي هذه المجموعة من الوظائف، وإنما مباشرة هذه السلطة تمتد كذلك إلى كافة الفئات الموظفين الذين يساهمون في استمرار الحياة العامة في الدولة، أي في المرافق الأساسية المرتبطة بحياة الأفراد كالمرافق الاقتصادية، ومرفق الأمن، وغيرها (محمود عبد المنعم فايز، ص: 802 وما بعدها).

المبحث الثاني

مدى التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي والتحفظ

يتميز واجب الحياد الوظيفي والتحفظ بأنه واجب عام، فهو مفروض على فئات الموظفين العاملين في الدولة كافة، وأيًا كان المرفق الذي يعملون فيه. كما يتميز بأنه واجب متغير ومرن، حيث يختلف باختلاف الموظفين، وذلك حسب موقعهم الوظيفي في السلم الإداري، وطبيعة الوظائف التي يمارسونها، ومكان ممارسة هذه الوظائف. كما أنه يتصف بأنه واجب مستمر من حيث الزمان والمكان، حيث يحكم تصرفات

.

الموظف طوال خدمته، سواء كان ذلك في أثناء عمله في ساعات الدوام الرسمي داخل المرفق العام، أو أثناء تواجده خارج المرفق في غير ساعات العمل الرسمية. كما أن هذا الواجب يمكن أن يمتد نطاقه الزمني ليشمل تصرفات المرشحين للدخول في سلك الوظيفة العامة قبل دخولها، فيجيز لجهة الإدارة استبعاد البعض منهم متى قررت إن سلوكهم قبل الترشيح يتعارض مع ما تتطلبه الوظيفة العامة من مهام، وكذلك يمتد ليشمل سلوك الموظف حتى بعد انقطاع العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة. وكذلك فإنه قد يمتد إلى علاقته بالأعمال التي يقوم بها الموظف العام خارج إطار وظيفته أو في الأحوال التي ينشأ معها تعارض في المصالح مع الوظيفة العامة. (توركان إبراهيم علي، ص: 2060)، (سعيد علي غافل، ص: 64، 65).

وبالتالي فإن مدى التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي والتحفظ، سواء عند التعامل مع جمهور المنتفعين في المرفق العام أو عند تعبيره عن آراءه السياسية والنقدية، أو عند قيامه بأعمال أخرى غير الوظيفة العامة، يختلف باختلاف الأشخاص والوظائف (المطلب الأول) كذلك فإنه يختلف من حيث المكان والزمان (المطلب الثاني) وكذلك من حيث الأعمال الأخرى التي يقوم بها وما إذا كانت تستلزم الإعلان عن وجود تعارض في المصالح (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مدى التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي والتحفظ من حيث الأشخاص والوظائف

إن الالتزام بمبدأ الحياد الوظيفي والتحفظ هو واجب عام مفروض على جميع الموظفين العموميين في الدولة العاملين في مختلف المرافق العامة وفي مختلف الفئات والمراكز والدرجات الوظيفية. وهذا الالتزام بمداه العام مفروض على جميع فئات الموظفين العاملين في خدمة الدولة، سواء من كان منهم خاضعًا لأحكام قانون الخدمة المدنية أو كانوا يخضعون لأنظمة وظيفية خاصة كالقضاة والعسكريين، وسواء أكانوا يعملون في الإدارة المركزية للحكومة أو في الإدارات اللامركزية، كما يشمل هذا الواجب في مداه كذلك كل الموظفين بصرف النظر عن طبيعة العلاقة التي تربطهم بالدولة، أي سواء كانوا في مركز تنظيمي أو كانوا في مركز تعاقدي معها (فتحي فكري، ص: 55، عادل الطبطبائي، ص: 165).

.

وبناء على ما تقدم يمكن القول باتساع نطاق هذا الواجب وشموله فئات الموظفين كافة أيًا كان موقعهم الوظيفي أو طبيعة الأعمال التي يمارسونها، وقبل ذلك كله طبيعة المرفق الذي يعملون فيه. كما أن عمومية هذا الواجب لا تمنع من أنه واجب مرن ومتغير، حيث يختلف من موظف إلى آخر حسب الوظيفة التي يشغلها وموقعه في السلم الإداري لهذه الوظيفة، فقد تزيد حدته في بعض الوظائف التي تتطلب درجة عالية من التحفظ عند ممارسة شاغلها لحقوقه وحرياته السياسية، مثل أصحاب الوظائف العليا والقضاة والعسكريين، كما قد تخف درجة حدته في بعض الوظائف التي تحتاج إلى مساحة من الحرية لمباشرة مهامها، مثل الموظف الذي يشغل مركزًا نقابيًا وأساتذة الجامعات (صبري جلبي أحمد عبد العال ص: 707، سعيد علي غافل، ص: 67). (فوزي حبيش، ص: ٣٢١، عثمان العبودي، ص: ٢٠).

مثال (1): العاملون في مهنة القضاء (الحياد الوظيفي)

حرصت معظم الدساتير المقارنة على التأكيد على استقلالية وحيادية وموضوعية ومهنية السلطة القضائية وإبعادها عن كل ما من شأنه المساس بها، أو حتى جلب الريبة إليها، وذلك لأهمية العمل القضائي. كما أقر المشرّع الفلسطيني عدد من القيود التي تفرض على القاضي الالتزام بالحياد الوظيفي خلال عمله القضائي وإصدار الأحكام، بحيث يقوم من تلقاء نفسه بالتنحي في حالات معينة حددها المشرّع في القوانين المنظمة للقضاء، والتي أحال في جزء منها إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، حيث أفرد الباب التاسع منه تحت عنوان (عدم صلاحية القضاة وتنحيهم وردهم)، وحدد في المادة (141) الحالات التي يجب للقاضي فيها أن يتنحى من تلقاء نفسه ويمتنع عن نظر الدعوى، وهي الحالات التي يتوافر فيها صلة قرابة أو مصاهرة لأحد الخصوم أو زوجه حتى الدرجة الرابعة وغيرها من الحالات الشبيهة والتي ذكرها المشرّع على سبيل الحصر، والتي تفيد في معظمها بوجود ولو احتمال بأن القاضي لا يلتزم بالحياد عند نظره لتلك القضايا، والتي أقر المشرّع أنه يقع باطلًا كل قرار أو حكم يصدره القاضي في أي منها. بل أن المشرّع ذهب إلى أبعد من ذلك وسمح للقاضي في المادة (144) أن يتنحى في حالة استشعاره للحرج لأي سبب كان في غير الحالات المذكورة.

مثال (2): العاملون في قوى الأمن (الحياد الفعلي)

تشدد بعض الدول في القانون المقارن في مدى الالتزام بواجب الحياد على بعض الفئات مثل الضباط العسكريين، حيث يحظر القانون عليهم الانتماء لأحزاب سياسية أو حتى التعبير عن آراء حزبية أو

.

سياسية. وقد نص المشرّع الفلسطيني في المادة (90) من قانون الخدمة في قوى الأمن على أنه: "يحظر على الضباط أثناء الخدمة العسكرية ما يلي: 1. إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية. 2. الاشتراك في أية مظاهرة أو اضطرابات. 3. الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية. 4. عقد اجتماعات لانتقاد أعمال السلطة الوطنية....".

المطلب الثاني

مدى الالتزام بالحياد الوظيفي من حيث المكان والزمان

وواجب الحياد الوظيفي والتحفظ يحكم تصرفات الموظف العام باعتباره قيدًا على ممارسته لحقوقه وحرياته السياسية طول فترة بقائه بالوظيفة وأحيانا يمتد إلى ما قبل الالتحاق بها. فالالتزام بواجب التحفظ لا يطلب من الموظف عند التحاقه بسلك الوظيفة العامة فقط، وإنما هو اجب قد يسبق حتى لحظة دخوله في الوظيفة العامة، إذ يحق لجهة الإدارة أن تعتبر سلوك المرشح للتعيين السابق على تقديمه طلبه أساسًا لما يمكن أن يكون عليه سلوكه بعد التعيين، فيحق لها، عندئذٍ، أن تستبعد طلبه، ويجري ذلك كله بطبيعة الحال تحت رقابة القضاء الإداري (سعيد علي غافل، ص: 67، 68).

كذلك نجد في بعض الحالات أن هذا الواجب يحكم سلوك الموظف وتصرفاته حتى بعد خروجه من سلك الوظيفة العامة. والواقع أن استمرار هذا الالتزام بهذا الواجب حتى بعد ترك الموظف لمركزه الوظيفي بسبب إحالته على التقاعد ليس بالأمر المستغرب، فالموظف رغم تقاعده يبقى ملزمًا بالمحافظة على أسرار العمل التي اطلع عليها بحكم وظيفيته. وبذلك يلتقى واجب التحفظ مع واجب كتمان الأسرار من حيث التزام الموظف به حتى بعد انتهاء علاقاته مع جهة الإدارة التي كان يعمل بها، سواء كان بالتقاعد أو بالاستقالة، حيث أنها لا تعنى تحلله من الالتزام بواجب التحفظ تجاه المرفق العام خلال الفترة التي كان يعمل فيها. (سعيد علي غافل، ص: 68).

وقد أقر المشرّع في القانون المقارن العديد من القيود على الموظف العام بعد انتهاء خدماته في المرفق العام، بخاصة فيما يتعلق بحالات تعارض المصالح، عندما يقوم الموظف العام المنتهية خدماته باستغلال منصبه الوظيفي لتحقيق مصلحة خاصة بأي شكل كان، وينتج عن ذلك تعارض المصلحة الخاصة مع

.

المصلحة العامة وعدم أداء الموظف لواجباته الوظيفية بأمانة وحيادية، كما سيتضح لاحقًا عند البحث في تعارض المصالح.

المطلب الثالث

مدى التزام الموظف العام بالحياد الوظيفي والتحفظ في حالة وجود تعارض المصالح

يعتبر واجب أداء العمل بدقة وإتقان الواجب الرئيسي على الموظف العام، فهو قد عين على وظيفة سبق توصيفها وترتيبها ومحددة مسؤولياتها وواجباتها، فيجب أن يكون أمينًا نزيهًا يراعي ضميره ويحافظ على كرامة الوظيفة. (هديل تيسير محمود الزعبي، ص: 15) وهذا من الواجبات المنصوص عليها في المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث أكد فيها المشرّع أن على الموظف أن يلتزم بتأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناء على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك. كما تحظر المادة (67) من نفس القانون على الموظف الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة، وكذلك تحظر عليه استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

أما المشرّع الفرنسي فقد نص في قانون الوظيفة العامة المعدّل بموجب المرسوم رقم (2021-1574) لسنة 2021 بالاستناد إلى نص المادة (121/1) بأن الموظف العام يمارس واجباته الوظيفية بحياد ونزاهة وكرامة. كما أجازت نص المادة (123/7) أنه: "يجوز للموظف العام أن تأذن له السلطة الرئاسية التي تكون مسؤولة عنه أن يجمع بين عمله الرئيسي وعمل ثانوي، سواء أكان مربحًا أم لا، مع شخص أو هيئة عامة أو خاصة، بشرط ألا يؤثر هذا النشاط على نزاهة أو حيادية عمله، ...". (هديل تيسير محمود الزعبي، ص: 15).

ومن خلال استقراء النصوص يتبين لنا بأن الأصل العام يحظر على الموظف العام الجمع بين وظيفته وعمل آخر إعمالًا لواجب أداء العمل وذلك لعدة اعتبارات قانونية واقتصادية، فمن حيث الاعتبارات القانونية يقع على الدولة واجب الضمان بأن الموظف العام غايته تحقيق المصلحة العامة والحرص على استقلال الوظيفة العامة والحياد الوظيفي للموظف العام عند مباشرته لأعمال وظيفته، وأيضًا للحيلولة

دون الوقوع بتعارض المصالح (قبيلات، ص: 283)، هذا بالإضافة للاعتبارات الاقتصادية المتعلقة بمنع الموظف العام من منافسة العمال والعاطلين عن العمل (Waline, p. 796).

وقد حدد المشرع الفرنسي في تعريفه لتعارض المصالح حالتين وهما: الحالة التي تتعارض فيها مصلحتين عموميتين، وتنشأ عند الجمع بين وظيفتين عموميتين، والحالة التي تتعارض فيها المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف، حيث استخدم المشرع الفرنسي مصطلح التقاء المصالح. ويرى المشرّع أن تعارض المصالح يتحقق عند التقاء المصلحة الخاصة والعامة والتي من شأنها التأثير على حياد الموظف عند أداء واجباته الوظيفية (هديل تيسير محمود الزعبي، ص: 18).

ويتحقق تعارض المصالح عندما يقوم الموظف العام، سواء كان على رأس عمله أو انتهت خدماته، باستغلال منصبه الوظيفي لتحقيق مصلحة خاصة بأي شكل كان، وينتج عن ذلك تعارض المصلحة الخاصة مع المصلحة العامة والإضرار بها وعدم أداء الموظف لواجباته الوظيفية بأمانة وحيادية. كما قد تمتد حالات تضارب المصالح إلى حالة إعارة الموظف العام للقطاع الخاص أو لأي جهة حكومية أخرى أو مرفق عام آخر أو منظمة أو إذا كان الموظف بإجازة دون راتب وعمل في مكان آخر (عودة، ص: 129)، (Melleray, p: 185).

وقد عالج المشرع الفرنسي التدابير الوقائية لتعارض المصالح بالفصل الأول من قانون الشفافية العامة، حيث نصت المادة الأولى على: "أعضاء الحكومة، والأشخاص الذين يشغلون مناصب محلية منتخبة، وأولئك الذين يعهد إليهم بمهمة خدمة عامة، يؤدون واجباتهم بكرامة ونزاهة ويكفلون بمنع أو إيقاف أي تعارض في المصالح على الفور، كما يؤدي أعضاء السلطات الإدارية المستقلة والسلطات العامة المستقلة واجباتهم بنزاهة". لذلك، يقع على عاتق الموظف العام واجب الامتناع عندما يجد بأن النشاط أو العمل أو اتخاذ القرار الذي سيقوم به سيؤدي إلى الشك في موضوعيته ونزاهته، فهنا يلتزم بالإفصاح عن هذا الأمر لسلطة الرئاسية ويمتنع عن القيام به تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون التي تحكم علاقة الموظف بواجباته والمتمثلة بالنزاهة والحيادية والموضوعية التي يلتزم بها الموظف العام وعند الإخلال بها يعرض نفسه للمساءلة التأديبية (Sauvé, p. 69).

كما حدد قانون الوظيفة العامة الفرنسي آلية الامتناع أو وقف حالة تعارض المصالح التي يواجها الموظف بنفسه حيث نصت المادة (122/1) على أنه: "1. عندما يكون في موضع المرؤوس فيحيل المسألة إلى

.

رئيسه الإداري الأعلى، ويقوم هذا الأخير بإحالة الموضوع أو القرار أو الملف إلى شخص آخر، إن لزم الأمر ذلك. 2. عندما يكون مفوّض بالتوقيع، يمنع من استخدامه. 3. عندما ينتمي لهيئة جماعية، يمتنع عن حضور الجلسة أو عند الاقتضاء المداولة. 4. عند ممارسة وظائف قضائية يتم استبداله وفقًا للقواعد الخاصة بذلك. 5. عندما يمارس الصلاحيات المُوكلة إليه ينوب عنه شخص آخر ويمتنع عن توجيه التعليمات إليه". كما حددت نصوص المواد (122/3، 122/4، 122/5) من ذات القانون كيفية الإفصاح عن تعارض المصالح (هديل تيسير محمود الزعبي، ص: 21).

مما تقدم، نجد بأن المشرع الفرنسي يُلزم الموظف العام بالتجرد وإعلان السلطة الرئاسية عن وجود حالة تعارض المصالح واتخاذ الإجراء المناسب حياله، وذلك سواء كان تعارض فعلي ظاهر أو تعارض محتمل في المصالح، وذلك من منطلق الالتزام بمبدأ الحياد الوظيفي للموظف العام وعدم الوقوع في موقف الميل لجهة تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، حتى لو كان على سبيل الاحتمال، ويُلاحظ أنه هذا الأمر يتشابه بالقياس على ما أقره المشرّع الفلسطيني في مجال وظيفة القضاء، عندما أوجب على القاضي التنحي عن نظر القضية من تلقاء نفسه إذا توافرت فيها أحوال معينة تفيد بوجود علاقات وتقاطعات يمكن أن تؤثر على حياد القاضي في إصداره للحكم.

الخاتمة والنتائج والتوصيات

1. إن تعريف التحفظ بأنه سلوك إيجابي مرتبط بطريقة التعبير عن رأي الموظف العام الذي يكون على الأغلب رأي مخالف لرأي من يخاطبه أو يتعامل معه هذا الموظف، سواء كان موظف عام زميل له أو رئيسه في العمل أو مرؤوسه أو أحد المواطنين المنتفعين من المرفق العام أو في أبعد الأحوال المرفق العام نفسه الذي يعمل فيه والحكومة التي تديره وتسيره، وبالتالي فهو يمثل تعريف الحياد الوظيفي عمليًا. كما أن تعريفه بأنه سلوك أو موقف سلبي من الموظف يقترب أكثر إلى وصفه بحالة الحياد الفعلي التي قد يختارها الموظف العام بإرادته، حيث لا يكون لديه أي توجه سياسي أو انتماء حزبي ولا حتى رأي مخالف يعبر عنه، وبالتالي فهو يلتزم هنا بمبدأ الحياد الفعلي. أما تعريفه باعتباره سلوك مزدوج فإنه يجمع بين السلوك الإيجابي الذي قد يسلكه الموظف في أحوال معينة أو تجاه قضايا أو مسائل محددة والسلوك السلبي الذي قد يسلكه في أحوال أخرى.

.

2. إن خلو العديد من التشريعات الوظيفية والتطبيقات القضائية المقارنة من الإشارة بشكل صريح إلى واجب الحياد الوظيفي والتحفظ لا يعني بالضرورة عدم التزام الموظفين بمضمونه، إذ يلزم موظفي الدولة كافة، استنادًا إلى المبادئ العامة، الامتناع عن كل ما من شأنه الإخلال بواجبات الوظيفة، كما أن المشرّع نص في بعض القوانين المنظمة لبعض الوظائف العامة على نصوص صريحة تُلزم الموظفين فيها بالالتزام بمبدأ الحياد الوظيفي مثل القضاة والعسكريين.

3. يتميز واجب الحياد الوظيفي والتحفظ بأنه واجب عام، فهو مفروض على كل فئات الموظفين العاملين في الدولة، وأيًا كان المرفق الذي يعملون فيه. كما يتميز بأنه واجب متغير ومرن، حيث يختلف باختلاف الموظفين، وذلك حسب موقعهم الوظيفي في السلم الإداري، وطبيعة الوظائف التي يمارسونها، ومكان ممارسة هذه الوظائف. كما أنه يتصف بأنه واجب مستمر من حيث الزمان والمكان، حيث يحكم تصرفات الموظف طوال خدمته، سواء كان ذلك في أثناء عمله في ساعات الدوام الرسمي داخل المرفق العام، أو أثناء تواجده خارج المرفق في غير ساعات العمل الرسمية. كما أن هذا الواجب يمكن أن يمتد نطاقه الزمني ليشمل تصرفات المرشحين للدخول في سلك الوظيفة العامة قبل دخولها، فيجيز لجهة الإدارة استبعاد البعض منهم متى قررت إن سلوكهم قبل الترشيح يتعارض مع ما تتطلبه الوظيفة العامة من مهام، وكذلك يمتد ليشمل سلوك الموظف حتى بعد انقطاع العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة. وكذلك فإنه قد يمتد إلى علاقته بالأعمال التي يقوم بها الموظف العام خارج إطار وظيفته في الأحوال التي ينشأ معها تعارض في المصالح مع الوظيفة العامة.

4. يوصي الباحث أن يقوم المشرّع الفلسطيني بتضمين الالتزام بمبدأ الحياد الوظيفي ضمن القَسَم (أو اليمين القانونية) التي يؤديها الموظف العام عند تسلمه وظيفته، وذلك بالقياس على القسم الذي يؤديه رجال القضاء والعسكريون وغيرهم من الموظفين العموميين والذي يتضمن عادة التعهد بالالتزام والحفاظ على مبادئ وقيم مختلفة بحسب نوع ودرجة الوظيفة، ومن أمثلتها التعهد بخدمة الشعب والحفاظ على أمن البلاد وأمن المواطن والحفاظ على الدستور والعدالة وغيرها من التعهدات.

5. يوصي الباحث بأن يقوم المشرّع الفلسطيني بتنظيم مسألة الإفصاح عن تعارض المصالح في الوظيفة العامة لضمان حياد المرفق العام وذلك من خلال إضافة نصوص تشريعية في قانون الخدمة المدنية تتعلق بواجب الإفصاح عن وجود تعارض في المصالح، وذلك بالقياس على ما حدده المشرّع في

.

وظيفة القضاء عندما أوجب على القاضي التنحية من تلقاء نفسه في أحوال معينة تتوافر فيها مثل تلك الحالات، مع تحديد طريقة اتخاذ الموظف للإجراء المناسب من تلقاء نفسه، كأن يحيل المسألة إلى زميل له أو إلى رئيسه في العمل.

قائمة المراجع

المراجع الأساسية

1. توركان إبراهيم علي، الموظف العام وحياده في الوظيفة الإدارية، الجامعة التقنية الشمالية، المعهد التقني، كركوك، المجلة القانونية، بدون سنة إصدار.
2. سعيد علي غافل، الإطار العام لماهية واجب التحفظ في الوظيفة العامة، مجلة الكوفة، العدد 29
3. هديل تيسير محمود الزعبي، التزام الموظف العام بالإفصاح عن تعارض المصالح أثناء قيامه بواجباته الوظيفية، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والأردني، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن. 2024.

المراجع الثانوية:

1. الرازي، مختار الصحاح، ط ١٢، دار الرسالة العالمية، دمشق، ٢٠١٠، ص: ١٥٦.
2. الشيخ البستاني، معجم البستاني، ج ١، المطبعة الأمريكية، بيروت، ١٩٢٧، ص: ٦٢١.
3. عادل الطبطبائي، واجب الموظف العام بالتحفظ في سلوكه العام، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع، ١٩٨٦.
4. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر بيروت، بدون تاريخ.
5. عثمان سلمان غيلان العبودي، واجب الموظف العام بالحيادية السياسية وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة، ط1، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠٠١.
6. محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة القاهرة، ١٩٨٣.
7. الفيروزي آبادي، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2005.
8. الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، ١٩٨٦.

.

9. ابن المنظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر، بيروت.
10. على عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.
11. أحمد محمد الموفي، واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية، رسالة دكتوراة جامعة القاهرة، كليه الحقوق، ١٩٩٣.
12. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجامعة اللبنانية، ط1، ٢٠٠٤.
13. المحامي موريس نخلة، الحريات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ١٩٩٩.
14. عبد الفتاح مراد، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة.
15. صبري جلبي احمد عبد العال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٠.
16. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، ٢٠٠٧.
17. بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة، ط1، دار النهضة العربية. ٢٠٠٦
18. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر
19. عبد المنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي، مطبعة دار النشر للثقافة، بدون بلد، ١٩٧٧
20. محمد أنس جعفر، أشرف الأنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ٢٠١٠
21. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩
22. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، ٢٠٠٤
23. محمود عبد المنعم فايز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة أسيوط، كلية الحقوق، ٢٠٠٦
24. القبيلات، ج (2023) الوظيفة العامة تشريعا وفقها وقضاء، (ط1)، دار الثقافة.
25. عودة، ص، إخلال الموظف العمومي بالتزام الإبلاغ عن تعارض المصالح، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، العدد 7، ص: 188-203، سنة 2022.

.

List of References

Core References

1. Ali, T. I. (n.d.). *Al-muwazzaf al-am wa-hiyaduhu fi al-wazifah al-idariyah* [The public employee and his neutrality in the administrative position]. Al-Majallah al-Qanuniyah. (in Arabic)

2. Ghafil, S.A. (n.d.). *Al-itar al-am li-mahiyat wajib al-tahaffuz fi al-wazifah al-amah* [The general framework of the nature of the duty of reservation in the public office]. Majallat al-Kufah, (29). (in Arabic)

3. Al-Zoubi, H. T. M. (2024). *Iltizam al-muwazzaf al-am bil-ifsaah an taarud al-masalih athna' qiyamahi bi-wajibatihi al-wazifiyah: Dirasah muqaranah bayna al-qanunayn al-faransi wa-al-urduni* [The public employee's obligation to disclose conflicts of interest while performing job duties: A comparative study between French and Jordanian laws] (Master's thesis, University of Jordan). (in Arabic)

Secondary References

1. Al-Razi, M. (2010). *Mukhtar al-sihah* (12th edn.). Dar al-Risalah al-Alamiyah. (in Arabic)

2. Al-Bustani, B. (1927). *Mujam al-bustani* (Vol. 1). Al-Matbaah al-Amrikiyah. (in Arabic)

3. Al-Tabtabaei, A. (1986). *Wajib al-muwazzaf al-am bil-tahaffuz fi sulukihi al-am* [The public employee's duty of reservation in his general conduct]. Majallat al-Huquq, 10(4). (in Arabic)

4. Hubaish, F. (n.d.). *Al-wazifah al-amah wa-idarat shu'un al-muwazzafin* [Public office and personnel management]. Al-Manshurat al-Huquqiyah, Matbaat Sader. (in Arabic)

5. *Al-Aboudi, O. S. G. (2001). Wajib al-muwazzaf al-am bil-hiyadiyah al-siyasiyah wa-tatbiqatuhu fi shu'un al-wazifah al-amah* [The public employee's duty of political neutrality and its applications in public office affairs] (1st edn.). Matbaat al-Kitab. (in Arabic)

6. *Abdel-Aal, M. H. (1983). Al-hurriyat al-siyasiyah lil-muwazzaf al-am* [Political freedoms of the public employees]. Majallat al-Qanun wa-al-Iqtisad. (in Arabic)

.

7. *Al-Fayruzabadi, M. (2005). Al-qamus al-muhit* [The encompassing dictionary]. Mu'assasat al-Risalah. (in Arabic)

8. Al-Razi, M. (1986). *Mukhtar al-sihah* [The selected dictionary]. Maktabat Lubnan. (in Arabic)

9. Ibn Manzur, M. (n.d.). *Lisan al-arab* [The Arab tongue] (Vol. 3). Dar Sader. (in Arabic)

10. Mohamed, A. A. F. (2007). *Hurriyat al-mumarasah al-siyasiyah lil-muwazzaf al-am* [Freedom of political practice for the public employees]. Dar al-Jamiat al-Jadidah. (in Arabic)

11. Al-Mofi, A. M. (1993). *Wajib adam ifsha' al-asrar al-wazifiyah* [The duty of non-disclosure of official secrets] (Doctoral dissertation, Cairo University). (in Arabic)

12. Farhat, F. (2004). *Al-qanun al-idari al-am* [General administrative law] (1st edn.). Al-Jamiat al-Lubnaniyah. (in Arabic)

13. Nakhleh, M. (1999). *Al-hurriyat* [The freedoms]. Manshurat al-Halabi al-Huquqiyah. (in Arabic)

14. Morad, A.F. (n.d.). *Al-mas'uliyah al-ta'dibiyah lil-qudah wa-ada' al-niyabah al-amah* [Disciplinary liability of judges and members of the public prosecution]. [n.p.]. (in Arabic)

15. Abdel-Aal, S. J. A. (2010). *Dawabit mumarasat al-muwazzaf al-am lil-huquq wa-al-hurriyat al-siyasiyah* [Controls on the public employees' exercise of political rights and freedoms]. Dar al-Kutub al-Qanuniyah. (in Arabic)

16. Allawi, M.S. (2007). *Mabadi' al-qanun al-idari* [Principles of administrative law]. Dar al-Kutub lil-Tibaa wa-al-Nashr. (in Arabic)

17. Mohamed, B. A. S. (2006). *Mabda' al-salahiyah fi al-waza'if al-amah* [The principle of competence in public offices] (1st edn.). Dar al-Nahdah al-Arabiya. (in Arabic)

18. Fatma Zohra, F. (n.d.). *Al-muwazzaf al-umumi wa-mabda' hiyad al-idarah fi al-jaza'ir* [The public employee and the principle of administrative neutrality in Algeria] (Master's thesis, University of Algiers). (in Arabic)

.

19. Mustafa, A. F. (1977). *Ummal al-idarah wa-hurriyat al-ra'y* [Administration workers and freedom of opinion]. Matbaat Dar al-Nashr lil-Thaqafah. (in Arabic)

20. Jafar, M. A., & Jafar, A. A. (2010). *Al-huquq al-dusturiyah lil-muwazzaf al-am* [Constitutional rights of the public employee]. [n.p.]. (in Arabic)

21. Al-Tahrawi, H.A. (2009). *Al-qanun al-idari* [Administrative law]. Dar al-Thaqafah lil-Nashr wa-al-Tawzi. (in Arabic)

22. Amr, A. (2004). *Mabadi' al-qanun al-idari* [Principles of administrative law] (2nd edn.). Munsha'at al-Ma'arif. (in Arabic)

23. Frieze, M.A.M. (2006). *Al-mas'uliyah al-ta'dibiyah li-dubbat al-shurtah: Dirasah muqaranah* [Disciplinary liability of police officers: A comparative study] (Doctoral dissertation, Assiut University). (in Arabic)

24. Al-Qubailat, H. (2023). *Al-wazifah al-amah tashrian wa-fiqhan wa-qada'an* [Public office in legislation, jurisprudence, and judiciary] (1st edn.). Dar al-Thaqafah. (in Arabic)

25. Oudah, S. (2022). *Ikhlal al-muwazzaf al-umumi bi-iltizam al-iblagh an taarud al-masalih* [The public employee's breach of the obligation to report conflicts of interest]. Majallat al-Abhath al-Qanuniyah wa-al-Siyasiyah, (7), 188-203. (in Arabic)

.