حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية (دراسة مقارنة)

د. صالح حسين علي *

المقدمة

أولاً: موضوع البحث:

يمارس الموظف العام نشاطه بصفته مواطن في حياته العامة، فهو كمواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وواجبات، وأما بصفته كموظف يقوم بواجباته الوظيفية على أن يلتزم بالقيود والمحظورات التي يفرضها عليه القانون .

فالموظف العام هو وسيلة الدولة في ممارسة نشاطها، والدولة لا تعمل إلا من خلال موظفيها، هدفها تحقيق المصلحة العامة، وقبل الخوض في بحث ودراسة حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية، لا بد من التطرق لبيان المقصود بالموظف العام والتعرف على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالسلطة الإدارية، ويتحدد دور الموظف العام في هذا المجال طبقاً لفلسفة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي لكل دولة.

حيث أن موضوع بحثنا يتعلق بمنع قيام موظفي الدولة العموميين وأعضاء مجالس المحافظات والاقضية والنواحي والقوات المسلحة وافرادها والشرطة من القيام بحملات انتخابية لصالح أنفسهم أو لغيرهم من المرشحين على حساب مرشحين آخرين بهدف منع تزييف الدعاية الانتخابية بغية تحقيق انتخابات نزيهة ونظيفة بعيداً عن

* مدرس القانون الدستوري/كلية النور الجامعة .

الغش والتزوير من أجل سلامة التمثيل النيابي الذي من خلاله تشكل الحكومة، وتشرع القوانين وتراقب وتحاسب طبقاً للآليات والقواعد التي رسمها القانون.

ولما كان الغرض من هذا البحث هو سلامة الدعاية الانتخابية، لذا وجدنا إنه من المناسب أن نتعرض لمشكلة تدخل الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي .

ثانياً: أهمية البحث وأسباب اختياره:

يعد موضوع قيام الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية من الموضوعات التي استحوذت على اهتمام العديد من علماء السياسة وفقهاء القانون، حيث يثار في كل عملية انتخابية استعمال موظفي الدولة والسلطات المحلية نفوذهم ومراكزهم الوظيفية وموارد الدولة وأجهزتها الأمنية والعسكرية بالحملة الانتخابية لصالح أنفسهم أو أي مرشح أو كيان سياسي أو التأثير على الناخبين، وهو ما ينعكس أثره على نزاهة الانتخاب ومصداقيته.

ومما يزيد من أهمية البحث هو أن الواقع العملي للدعاية الانتخابية يشير إلى العديد من الانتهاكات، مما يُعد ذلك خرقاً لحقوق باقي المرشحين في المساواة والعدالة ومبدأ الحياد وتكافؤ الفرص بين المرشحين، وكل ذلك كان دافعاً لنا للبحث في هذا الموضوع.

ثالثاً: مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث بقيام موظفي الدولة العموميين بأعمال الدعاية الانتخابية لصالح مرشح على حساب مرشح آخر، أو استغلال مراكزهم الوظيفية أو موارد الدولة أو الأجهزة الأمنية لصالح انفسهم أو لصالح احزابهم، إذ غدت من المشاكل التي تلازم الانتخابات، حيث يعد قيام الموظف العام بتسخير الوظيفة لخدمة الدعاية الانتخابية من الأمور المحظورة.

وبذلك يقرر القانون مبدأً عاماً من مقتضاه ضرورة عدم تدخل السلطة العامة في سير العملية الانتخابية، وعليها أن تلتزم بالحياد التام، ولتحقيق سلامة عملية الانتخاب من التزوير باعتباره البوابة الشرعية لتشكيل الحكومة، يتعين ضرورة حياد موظفي الدولة أثناء الحملات الانتخابية بالوقوف على مسافة واحدة بين جميع المرشحين.

رابعاً: تساؤلات البحث :

إن موضوع البحث يعنى بإيجاد الحلول المناسبة لمجموعة من الأسئلة التي يمكن أن تثار في مجال هذا البحث وكما يأتي: المقصود بالموظف العام في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي ؟ ما مفهوم الدعاية الانتخابية والحياد الحكومي ؟ ما موقف التشريع المقارن والعراقي من مبدأ حياد سلطات الدولة تجاه المرشحين ؟ وهل هناك حياد بالمعنى الحقيقي؟ ما أثر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية على عملية الانتخاب ؟ ما موقف التشريعات المقارنة والتشريع العراقي من حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية ؟

وعليه سنحاول الإجابة عن تلك الأسئلة في ثنايا البحث وما يثار ما عداها أثناء دراستنا من تساؤلات أخرى طبقاً لمقتضيات البحث.

خامساً: منهجية البحث:

المنهج المتبع هو المنهج المقارن الذي يعتمد على التحليل في عرض التشريعات المقارنة والتشريع العراقي لاستخلاص أفضل الحلول للأسئلة المثارة والتي يمكن أن تثار، وبيان موقف التشريعات والفقه بشأن حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية (دراسة مقارنة)، مع إبداء ما يعن لنا من ملاحظات وذلك لما يتطلبه البحث .

سادساً: نطاق البحث:

ينحصر نطاق البحث "بحظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية

(دراسة مقارنة)، وعليه ستتحدد دراستنا بالتعرض لمفهوم الموظف العام ونظامه القانوني ومفهوم الدعاية والحياد الحكومي، ولكي نبقى في حدود دراستنا ولا نتجاوز إطارها، سنتناول بيان موقف التشريعات المقارنة في دول كفرنسا وبريطانيا ومصر والأردن ودول عربية أخرى، وموقف التشريع العراقي من حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية.

سابعاً: خطة البحث:

حاولنا قدر الامكان أن تكون خطة البحث متوازنة من أجل تغطية جوانب موضوع البحث، ومن هنا سيتم بمشيئة الله تقسيم هذا البحث على النحو الآتي:

المبحث الأول : المفهوم القانوني للموظف العام في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي.

المطلب الأول : المفهوم القانوني للموظف العام في التشريعات المقارنة .

المطلب الثاني : المفهوم القانوني للموظف العام في التشريع العراقي .

المبحث الثاني : حياد الموظف العام تجاه المرشحين أثناء الدعاية الانتخابية.

المطلب الأول : التعريف بالدعاية الانتخابية والحياد الحكومي.

المطلب الثاني : موقف التشريع المقارن والعراقي من مبدأ الحياد .

المطلب الثالث : أثر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية على عملية الانتخاب.

المبحث الثالث : التنظيم القانوني بشأن حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية.

المطلب الأول : موقف التشريعات المقارنة من حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية.

المطلب الثاني : موقف التشريع العراقي من حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية.

ونختم البحث بخاتمة نستعرض من خلالها ما توصلنا له من نتائج وتوصيات التي نرى أنها ضرورية بشأن حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية "دراسة مقارنة".

المبحث الأول

المفهوم القانوني للموظف العام في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي

يعد موضوع الموظف العام من الموضوعات المهمة في حياة الدول، فالدولة ما هي الا تنظيم تباشر نشاطها عن طريق موظفيها العموميين، ويتوقف نجاحها على نوعية الموظفين ومدى كفاءتهم واحساسهم بالمسؤولية ومتطلبات خدمة الصالح العام، وعليه رأينا من المفيد أن نتناول المفهوم القانوني للموظف العام في مطلبين وكالآتي:

المطلب الأول: المفهوم القانوني للموظف العام في التشريعات المقارنة

يقتضي البحث منا بيان المعنى اللغوي لمفردة (حظر)، يقصد بحظر لغةً[١]: الحَظْرُ: الحَجْرُ، وَهُوَ خِلَافُ الإِباحَةِ.والمَحْظُورُ: المُحَرَّمُ. حَظَرَ الشيءَ يَحْظُرُه حَظْراً وحِظاراً وحَظَرَ عَلَيْهِ: مَنَعَهُ، وكلُّ مَا حَالَ بَيْنَكَ وَبَيْنَ شَيْءٍ، فَقَدْ حَظَرَهُ عَلَيْكَ، وَفِي قوله تعالى (وَما كانَ عَطاءُ رَبِّكَ مَحْظُوراً) [٢].

ويعرف الموظف العمومي طبقاً لما عرفته المادة الثانية من اتفاقية الامم المتحدة للفساد الإداري في ٢٩ ايلول في سنة ٢٠٠٣ هو أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو

(١) لسان العرب حظر (٣٤)، منشور على شبكة الانترنيت مفردة حظر.http://www.almougem.com/mougem/search/

(٢) الاسراء الآية (٢٠).

تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخباً دائماً أم مؤقتاً مدفوع الاجر أم غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص.

وأي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني للصلة لدى تلك الدولة الطرف".

ففي التشريعات الوظيفية المقارنة، حدد المشرع الفرنسي في قانون التوظيف العام أن(تسري أحكام هذا الباب على الاشخاص المعينين بوقت لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية، والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة) [١].

يتضح مما سبق بأن نص المادة أعلاه تحدد العناصر الأساسية على من يعد موظفاً عاماً وهي، الوظيفة الدائمة، والخدمة في احدى الادارات المركزية التابعة للدولة أو المصالح التابعة لها أو في المؤسسات العامة التابعة للدولة في أحد درجات السلم الوظيفي.

ومن العرض السابق يتضح لنا بأن ذلك لا يعبر بدقة عن مفهوم الموظف العام حيث اقتصر دور التعاريف في التشريعات الفرنسية على تحديد الاشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام هذه القوانين دون بيان العناصر الأساسية الواجب توافرها في الشخص لكي يعد موظفاً عاماً .

وهكذا أن المشرع لا يتطرق على الأغلب للتعريفات تاركاً ذلك للفقه والقضاء، وهو ما أخذ به المشرع الفرنسي والمصري حيث اقتصر على تحديد الفئات التي ينطبق عليهم قوانين الوظيفة العامة.[٢]

(١) المادة (٢) من قانون التوظيف الفرنسي العام رقم ١٦ لسنة ١٩٨٤.

(٢) د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دون دار نشر، ١٩٩٦، ص٢٨٠، وما بعدها.

ولعدم وجود تعريف للموظف العام في التشريع الفرنسي، فقد عرفه غالبية الفقه الفرنسي ومنهم ديجي بأنه (كل شخص يساهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أياً كانت صيغة الأعمال التي يؤديها)، ويتضح من هذا التعريف أعلاه أن معظم الفقهاء الفرنسيين كالأستاذ هوريو وفالين يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين هما " شغل وظيفة دائمة والمساهمة في إدارة مرفق عام ".

ويعرف الموظف العام في بريطانيا بموجب الامر الملكي الصادر في العام ١٩٩٢ بأنه "الموظف الذي يعمل بصفة مدنية ولا يشغل منصباً سياسياً أو قضائياً ويتقاضى راتباً على وفق السجل المدني المقرر" [١].

وبالاطلاع على القوانين واللوائح التي صدرت في مصر في شأن الموظف العام نكاد لا نجد تعريف محدد للموظف العام، فأول تشريع مصري استخدم لفظ الموظف العام هو القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ ومن ثم جاء لفظ الموظف العام في القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١، ولم يختلف الامر كثيراً بشان مفهوم الموظف العام بصدور القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ بشأن العاملين في الدولة .

ومن ثم صدر القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بالدولة، وتبين لنا أن هذا القانون لا يختلف عن القانون السابق حيث امتدت أحكامه لتشمل العاملين بالهيئات العامة.[٢]

وأما القانون رقم ٤٧ لسنة١٩٧٨ إذ نصت الفقرة الاخيرة من المادة الأولى منه

(1) (A.W. Bradley & K.D. Ewing ،constitutional and administrative law ، London . Pearson education limited ،2007 ،P.٢٨٣ .

وكذلك د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، ٢٠١٠، ص١٨ .

(٢) د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٨ –٢١ .

على (يعد عاملاً في تطبيق هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة) .

يتضح مما سبق أن هذا القانون لا يختلف عن سابقه، حيث أنه جاء خالياً من الاشارة إلى الوظائف الدائمة أو المؤقتة والى توظيف الاجانب. [١]

كما أن هذا القانون قد استبعد من التطبيق فئات الموظفين التي تنظم شؤونهم قوانين خاصة كرجال القضاء وأساتذة الجامعات والعسكريين نظراً لأوضاعهم الخاصة، ومن المعلوم بأن هذه الفئات لا ينفي عنها المشرع صفة الموظف العام .

واستقر القضاء في مصر[٢] على تعريف الموظف العام بأنه (من يعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام)، وخلص الفقه[٣] من التعريف السابق ثلاثة عناصر أساسية لمفهوم الموظف العام وكالآتي:

١- أن يكون تعينه بقرار من جهة مختصة تملك اصدار ذلك القرار .
٢- أن يكون التعين لخدمة مرفق عام تديره الدولة.
٣- أن يشغل الشخص في المرفق وظيفة دائمة ومستقرة، وأن لا تكون هذه الوظيفة عارضة، ومن ثم ان ثبوت صفة الدوام للوظيفة ليس بوجود درجة مالية لها دائماً وإنما العبرة بوجود نظام قانوني يحكمها .

وكذلك عرف الفقه المصري[٤] الموظف العام بأنه (كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة تتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام

(١) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص٦٥.
(٢) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري س٧، ص٦١١ في ١٩٥٣/٣/٨.
(٣) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص٤٢٧.
(٤) د. محمد انس قاسم جعفر، النشاط الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦،ص ١٥٦.

الاقليمية أو المرفقية، وذلك بتولي منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق)، إذ يشتمل هذا التعريف على العناصر الأساسية لمفهوم الموظف العام، وهي الخدمة في مرفق عام، ودائمية الوظيفة، وصدور قرار التعيين من الجهة المختصة .

وأما المشرع الأردني فقد عرف الموظف العام طبقاً؛ لأنظمة الخدمة المدنية المتتالية وأخيراً عرفه النظام ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ بالمادة (٢) منه (بأنه الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً) .

وعرف القضاء الأردني الموظف العام (بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أو يشرف عليه أحد أشخاص القانون العام). [١]

نخلص مما سبق بأن لا يعد موظفاً عاماً من يستولي على الوظيفة دون قرار بالتعيين، كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي الراتب لا يكفي لاعتبار المرشح معيناً في الوظيفة إذا لم يصدر قرار التعيين من جهة مختصة تملك قرار التعيين.

المطلب الثاني: المفهوم القانوني للموظف العام في التشريع العراقي

جاء المشرع العراقي على خلاف المشرع المصري فقد عرفت قوانين الخدمة المدنية المتتابعة ومنها القانون رقم ١٠٣ سنة ١٩٣١ الموظف العام بأنه (كل شخص تعهد إليه الحكومة بالقيام بوظيفة يتقاضى عنها مرتباً من الميزانية أو من ميزانية خاصة، ويخضع لقواعد الاحالة على التقاعد)، [٢] ويفهم من التعريف أعلاه بانه يشمل

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩١/٧٤، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، ١٩٩٢، ص١٥٤٦.
(٢) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١.

جميع منتسبي الدولة بما فيهم القضاة وضباط الجيش والشرطة وأعضاء المجالس المحلية والبلدية.

ومن ثم جاء القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ الذي لا يطبق على القضاة وضباط الجيش والشرطة وموظفي المجالس المحلية والبلدية، والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦، والذي سار على نهجه قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الحالي، اذ نصت الفقرة الأولى من المادة (٢) منه على أن الموظف هو (كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلة بالملاك الخاص بالموظفين) .

والملاحظ بأن المشرع العراقي لم يصر في تعريف الموظف العام على قانون الخدمة المدنية السابق ذكره فقط، بل أعطى الفرصة للقوانين الخاصة بالموظفين الأخرى، صياغة تعاريف تنسجم وطبيعة النشاط الذي يقوم به الموظف في مجال معين، فقد عرفت الموظف العام بشكل مختلف عن التعاريف الواردة في قوانين الخدمة المدنية المذكورة آنفاً.

يبدو أن المشرع العراقي قد ذهب في تعريف الموظف العام إلى تشريعات الوظيفة وقوانين انضباط موظفي الدولة والتشريعات الأخرى التي تنظم شؤون الموظفين.

وجدير بالإشارة أن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، لم يشترط الخدمة الدائمة لتعريف الموظف العام، كما في التعريف الآتي (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة)[١] يتضح من ذلك سريان وصف الموظف العام على الموظفين الوقتيين، وجاء ذلك مراعياً للتشريعات التي وحدت بين فئات العاملين في الدولة.

ولما كانت الوظيفة العامة الهدف منها أداء خدمة عامة لصالح الشعب فقد عرفتها المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة بأن (الوظيفة العامة تكليف وطني

(١) المادة (١) ثالثاً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة) [١].

وكذلك أيضاً عرفه قانون التقاعد العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل طبقاً لنص المادة (١/أولاً) الفقرة (د) بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلة في الملاك المدني أو العسكري وقوى الأمن الداخلي الذي يتقاضى راتباً من الدولة وتستقطع من راتبه التوقيفات التقاعدية ويشمل ذلك موظف القطاع العام مالم يرد نص خاص في هذا القانون يقضي بخلاف ذلك).

ويضاف إلى ما تقدم ما جاء في المادة (١) ثالثاً من قانون الخدمة الجامعية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ التي عرفت موظف الخدمة الجامعية بأنه (كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية أو العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي).

وأما الفقه في العراق فقد عرف الموظف العام[٢] هو (كل فرد يخدم في مرفق عام تديره الدولة)، والملاحظ في هذا التعريف بأن الفقه قد استبعد التفرقة بين الموظف والعامل والمستخدم الذي حددته التشريعات العراقية الخاصة بالوظيفة.

والسبب في هذا الاهتمام هو في ايجاد معيار لتمييز الموظف العام عن سواه ذلك بوجود ثلاث فئات من العاملين في مرافق الدولة، فئة الموظفين وفئة العمال وفئة المستخدمين وتخضع كل فئة إلى نظام قانوني معين .

وهذا الامر قد حسمه المشرع العراقي بعد قرار تحويل العمال إلى موظفين وجعلهم متساوين في الحقوق والواجبات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، ويعد

(١) المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

(٢) د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص٣٩.

الموظف هو كل من يعمل بدوائر الدولة بصفة دائمة مع ما تترتب على هذه الصفة من حقوق وقيود وحظر للمشاركة أو ممارسته لحقوقه .

وعلى ذلك يثار جدل بخصوص شرط الصفة الدائمة المتعلقة بالعمل لذا فقد عرف البعض من الفقهاء[١] بان الموظف (هو الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع العام)، يتضح من هذا التعريف بأنه لا يتقاطع مع التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية وعدد من التشريعات الأخرى بل جاء متفقاً معها.

ويرى البعض من الفقه العراقي[٢] كما يراه الفقه المصري بأن مفهوم الموظف العام يقوم على العناصر الأساسية، وهي الخدمة في مرفق عام تديره الدولة، ودائمية الوظيفة، وأن يكون قرار التعيين صادراً من الجهة المختصة قانوناً.

وما لا يمكن اغفاله أو تجاهله هو أن القضاء العادي والإداري في كل من مصر والعراق والأردن قد أكد بأن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية[٣].

وعموماً أن التشريع والقضاء والفقه استقر على أن علاقة الموظف العام بالإدارة هي علاقة تنظيمية، مما يدفع بالمشرع بفرض العديد من الواجبات والمحظورات على الموظف العام دون الأخذ برأي الموظف استناداً إلى التكييف التنظيمي، ومن المقرر أن صفة الموظف العام تبقى ملازمة للشخص إلى اللحظة يتحقق فيها سبب من اسباب انتهاء خدمته.

وعلى الرغم من كثرة القوانين والانظمة الوظيفية والتشريعات التي تتناول الموظف

---

(١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة، بغداد، ١٩٦٩، ص١٠٥.

(٢) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، بغداد ١٩٧٠ – ١٩٧١، ص٢٧٤.

(٣) د. حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب "دراسة مقارنة"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٣، ص١٢. وحكم محكمة تمييز العراق رقم ٣٧٥ في ١٩٦٥/٧/١٢.

العام، إلَّا أنه لم يرد في غالبيتها تعريف محدد وواضح للموظف العام، اذ يقتصر كل تشريع على تحديد عمل الموظف، ويختلف تعريف الموظف العام في القانون الإداري عن غيره من القوانين الأخرى كالقانون المدني والقانون الجنائي، بل أن نظرة القانون الإداري نفسها متغيرة والتي تختلف من دولة إلى أخرى بل في الدولة نفسها من وقت لآخر[١]، ويلاحظ بصدد ذلك ان الفقه والقضاء هما المرجع الأساسي في تحديد المقصود بالموظف العام

وباختصار أن معظم التشريعات المقارنة والعراقية، لم تورد تعريف يحدد المقصود بالموظف العام، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى والى صفة التجدد للقانون الإداري.

المبحث الثاني

حياد الموظف العام تجاه المرشحين أثناء الدعاية الانتخابية

لعل أول مراحل الديمقراطية الحقيقية هو وضع حق الدعاية الانتخابية تحت إشراف هيئة محايدة، **وعليه سنتناول ذلك في ثلاثة مطالب وكالآتي :**

المطلب الأول: التعريف بالدعاية الانتخابية والحياد الحكومي

تعد الدعاية الانتخابية من أهم عناصر النظام الانتخابي، فالانتخاب هو أسلوب ديمقراطي يعتمد على المعلومات، وتزداد فرص نزاهة الانتخاب بالحياد الحكومي، هذا ما سنتناوله في فرعين وكالآتي:

الفرع الأول: مفهوم الدعاية الانتخابية

إن الانتخاب هو نظام للمعلومات، فمعلومات الناخبين عن المرشحين، تتكفل بها

(١) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٧ ص٨.

الدعاية الانتخابية، ولضمان سلامة الانتخاب يتطلب حماية حق الدعاية للمرشحين، وهو ما يستوجب أن يُدعى المرشح ويعلن عن نفسه بوسائل الدعاية كافة دون تمييز بما لا يخالف أحكام الدستور والقانون والنظام العام[١]، فالدعاية تتضمن مجموعة من الاعمال التي تقوم بها الاحزاب أو المرشحون بهدف إعطاء صورة حسنة لهيئة الناخبين من خلال عرض برنامج انتخابي، يهدف إلى التأثير في الرأي العام وتوجيهه وربط رغباته وطموحاته بأهداف سياسية واقتصادية واجتماعية يسعى إلى تحقيقها.

ويمكن القول بأن حق الدعاية الانتخابية هو حق نابع من حق الترشيح الذي كفلته الدساتير والمواثيق الدولية فهو حق لكل مرشح بأن يعرف عن نفسه وبرنامجه الانتخابي، وتكمن أهمية هذا الحق في ضمان سلامة الانتخاب، ومشروعية نتائجه وآثاره.

وقد عرفها نظام الحملات الانتخابية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ بأنها (مجموع الوسائل والأنشطة المستخدمة من قبل الكيانات السياسية والائتلافات والمرشحين للتأثير على الناخبين وكسب ثقتهم لغرض التصويت) [٢].

وأما الفقه[٣] قد عرف الدعاية الانتخابية بأنها (محاولة التأثير بالجماهير عن طريق عواطفهم ومشاعرهم والسيطرة على سلوكهم لتحقيق أهداف معينة قد تكون سليمة أو غير سليمة أو ذات قيمة مشكوك فيها مع التضحية بكل شيء في سبيل انجاحها).

(١) د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وأثره في الحياة السياسية والحزبية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٢٣٠.

(٢) المادة (١) من نظام الحملات الانتخابية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ . د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، ٢٠١٠، ص

(٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص٦٨٩ .

ومن جانبنا نرى أن الدعاية الانتخابية هي مجموعة الانشطة والاعمال التي يقوم بها المرشح بصورة مباشرة أو غير مباشرة [١] لكسب تأييد هيئة الناخبين بهدف تحقيق الفوز في الانتخاب.

الفرع الثاني: مفهوم الحياد الحكومي: المقصود بالحياد هو عدم الانحياز أو عدم الميل لأي مرشح، فالحياد هنا يتمثل بحياد موظفي الدولة بسلطاتها الثلاث من خلال عدم مشاركتهم في الدعاية الانتخابية لصالح كيان أو مرشح أو حزب بأية صورة من الصور أو بتقديم تسهيلات لصالح مرشح على حساب مرشح آخر.

وأما الحياد الوظيفي فهو التزام الموظف بأن يؤدي واجباته الوظيفية واعماله في نطاق ما تقتضي به الوظيفة، وإلا يؤدي إلى فتح المجال أمام تحزب دوائر الدولة، مما يولد التمييز بين المواطنين والمرشحين ومحاباة فئة معينة على حساب الأخرى[٢]ومن ثم ظهور المحسوبية والفساد الانتخابي.

وهكذا يبدو أن مبدأ الحياد الحكومي هو أن تتعامل السلطات العامة دون تمييز مع جميع أعضاء هيئة الناخبين والمرشحين وقوائمهم والاحزاب والكيانات المشاركة في العملية الانتخابية معاملة واحدة أي بالتساوي.

المطلب الثاني: موقف التشريع المقارن والتشريع العراقي من مبدأ الحياد

أن حياد الحكومة وعدم تدخلها بأعمال الدعاية الانتخابية يمثل الضمانة الجوهرية لنزاهة الانتخاب ومصداقيته، ويضاف إلى ذلك رقابة المرشحين أنفسهم

(١) الأعمال غير المباشرة: تشمل اللافتات والمطبوعات والنشرات وسيارات الدعاية والملصقات، والصحافة وأجهزة الاعلام من اذاعة وفضائيات. .

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، المرجع السابق، ص١٥٠ .

وممثليهم والرأي العام والاحزاب ومؤسسات المجتمع المدني تشكل وسائل فعالة لتحقيق ضمان عدم تدخل موظفي الدولة.

في حين أن الواقع العملي يشير إلى الانتهاك المنظم من قبل الجهاز الحكومي لمبدأ الحياد، في أغلب البلدان، إذ أن الحزب الحاكم تكون له من السلطات والامكانات إذ ما أساء أو تعسف في استعمالها لأدى ذلك إلى أنتهاك فكرة الحياد للسلطة الإدارية[١]، لذا يتعين أن يلتزم الحزب الحاكم بالحياد وأن لا يكون متعسفاً في استعمال هذه السلطات لمصلحة مرشحي حزبه .

فالمشرع الفرنسي قد فرض حظر على كل شخص عضو في السلطة العامة أو المحلية أن يقوم بتوزيع استمارات الناخبين أو أن يقوم بتوزيع منشورات لصالح أحد المرشحين، وأن لا يستخدم المحافظين أو رؤساء الوحدات الإدارية امكانياتهم ونفوذ سلطاتهم لخدمة حملاتهم الانتخابية[٢].

وأما ما يخص نظام الخدمة المدنية البريطاني لعام ١٩٥٤ طبقاً لما جاء في المادة (٢٥) منه بالسماح لعموم الموظفين بالمشاركة في الأنشطة السياسية ولكن يجب أن يتصفوا بالحياد السياسي في أثناء قيامهم بواجباتهم في تقديم الخدمات العامة، كما يجب أن تكون هذه المشاركة غير فاعلة، وخارج أوقات الدوام الرسمي، ومنع الوظائف العليا والدرجات الخاصة من ممارسة العمل السياسي، نخلص مما تقدم أن الحظر لم يكن على الموظفين جميعهم.

وأما المشرع المصري فقد كان حريصا على مبدأ الحياد أثناء الدعاية الانتخابية فقد أسند ذلك إلى الجنة العليا للانتخابات لتحديد ضوابط تنظيم الدعاية الانتخابية،

(١) د. صلاح الدين فوزي، النظم والاجراءات الانتخابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص٣٤٩.

(٢) د. عكاب احمد محمد العبادي، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية من منظور دستوري ومالي، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة تكريت، ٢٠١٦، ص١٢٢ .

وأصدرت اللجنة العليا للانتخابات قرار برقم ٢٠ لسنة ٢٠١١ بالقواعد المنظمة لحملات الدعاية الانتخابية [١]، الذي نظمت بموجبه مسألة حياد السلطات العامة بإبعاد السلطة التنفيذية عن التدخل بشأن الدعاية الانتخابية، وجاء ذلك من كثرة مطالبات الفقه الدستوري في مصر بإبعاد السلطة التنفيذية عن مجال الدعاية الانتخابية [٢].

وفي ذات السياق أن المملكة الأردنية الهاشمية أبعدت موظفيها عن الدعاية الانتخابية، من خلال فرض حظر على الموظفين وفقاً لنص المادة (٧٨) من نظام الخدمة المدنية بمنعهم من الاشتراك في أية تظاهرات أو اضطرابات أو أية اجتماعات حزبية أو دعاية انتخابية أو جمعيته أو أن يستغل وظيفته وصلاحياته .

وأما المشرع العراقي فقد جاء متفقاً مع المشرع الفرنسي والمشرع المصري بإسناد مهمة تنظيم حملات الدعاية الانتخابية إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات محاولاً إبعاد تدخل موظفي سلطات الدولة المختلفة عن مسألة الدعاية الانتخابية؛ لأن الإخلال بها يعد انهاكاً للواجبات الوظيفية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعد انتهاكاً لمبدأ الحياد، فإذا ثبت للموظف اتيان عمل يضر بالمصلحة العامة يمكن للإدارة أن تستعمل نص المادة(٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل (ثامناً: العزل: ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة نهائياً في دوائر الدولة...) .

ومن جانبنا نرى أن عدم انتهاك الموظفين العموميين لمبدأ الحياد في الدعاية الانتخابية، سوف تتحقق الحيدة والنزاهة الكاملتين في العملية الانتخابية، فضلاً عن تدعيم ثقة المواطنين في سلامة نتائج الانتخاب.

(١) منشور في الوقائع المصرية– العدد ٢٤٧ تابع (أ) في ٢٧ أكتوبر ٢٠١١

(٢) د. صالح حسين علي، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص١٥٤.

المطلب الثالث: أثر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية على عملية الانتخاب

ان دراسة مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية هي من الأمور البالغة الأهمية، وعلى ذلك فالموظف بسبب صفته الوظيفية يتعين أن يمارس الحريات التي كفلها له الدستور والقانون بصورة أضيق من تلك التي يتمتع بها المواطن وهذا نتيجة لاختلاف العلاقات التي تربط بين المواطنين والموظفين، ففي ظل هذه العلاقة بين الدولة والموظف هناك منافع متبادلة بين الطرفين؛ لأن الموظف يستفيد من الوظيفة التي توفره له الدولة مقابل الالتزامات التي يفرضها عليه نظام الوظيفة العامة أمراً اختيارياً، إذ لا يملك أحد أساساً إجبار الموظف على الانضمام إلى سلك الخدمة العامة، فإنه مجرد قبوله الخدمة والانضمام إلى الجهاز الوظيفي يفرض عليه بعض الالتزامات التي تفوق التزامات المواطن.(١)

فالأصل أن يكرس الموظف العام كامل وقته لأداء واجبات وظيفته، ومن غير الجائز الجمع بين الوظيفة العامة وأي نشاط آخر من أجل استمرارية العمل، إذ يخشى أن يهمل الموظف القيام بأعباء وظيفته نتيجة زيادة العبء عليه(٢)، وعلى ذلك فإن الموظفين العموميين هم الذين يتولون إدارة المرافق العامة للدولة، ويتم عن طريقهم تنفيذ السياسية العامة للحكومة وترجمتها إلى واقع ملموس بحياة المواطنين وهو ما قد يجعل الإغراء قوياً أمام المرشحين لمحاولة التأثير وكسب تأييد الفئات العليا من الموظفين لما لهم من سلطة ونفوذ وإمكانية في التدخل باستغلال نفوذهم وصلاحياتهم لصالح مرشح على حساب مرشح آخر، الأمر الذي يعد إخلالاً بالحياد الوظيفي الذي

(١) د. حسين درويش، علاقة الموظف بالإدارة بين الدائمية والتعاقدية، دراسة في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة المحاماة، العددان الثالث والرابع، مارس وابريل، القاهرة، ص٧١-٧٢ .

(٢) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي مرجع سابق، ص١٥٢.

فرضه القانون، بدوره يشكل خطورة وتغيير في نتائج الاقتراع العام لصالح مرشحين يرفضهم الشعب.

ويضاف إلى ما تقدم بأن مشاركة الموظفين العموميين بأعمال الدعاية الانتخابية يتمثل أثرها في تعطيل وإعاقة سير المرافق العامة عن مواصلة تقديم خدماتها الأساسية للمواطنين بشكل دائم ومنتظم وذلك؛ لأنشغالهم بأعمال الدعاية الانتخابية في حال مشاركتهم أو في جمع التبرعات لصالح أحزابهم هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتمثل أثرها السلبي في تشويه نتائج الانتخاب، لما لهذه المشاركة من آثار في تزييف الرأي العام؛ لأن من طبيعة الناخبين أنهم يسهل التأثير فيهم، وينعكس ذلك على نزاهة انتخاب من يُمارس السلطة، وبذلك يفقد من يمارسها شرعيته في نظر الشعب، وعلى ذلك لا ديمقراطية دون سيادة للشعب، ولا سيادة للشعب دون مشاركة حقيقية، ولما لهذا الأمر من تأثير على الاستقرار السياسي والاقتصادي للبلاد.

وقد يترتب على انتهاك مبدأ الحياد أثناء الدعاية الانتخابية، أن تكون نتيجة الانتخاب مشوهة وغير سليمة، وعليه يتولى السلطة حزب غير معبر عن أكثرية هيئة الناخبين، ويتولد عن ذلك مظاهر خطيرة تتجلى في صدور تشريعات عن أغلبية غير حقيقية لا تمثل الأغلبية الشعبية، ولا تعبر عن طموحاتها ورغباتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى تقبض على مقاليد الحكم حكومة تمثل أقلية من هيئة الناخبين وتتمتع بالسلطة، الأمر الذي يؤدي إلى إفساد نظام الحكم، وهذا يعد في الحقيقة تزييفاً واقعياً للديمقراطية.

وان ترك الحبل على الغارب في مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية يشكل خطورة على سلامة الانتخاب، وعلى المرشحين وعلى هيئة الناخبين، وعلى الصالح العام وبدوره ينعكس ذلك سلبياً على الدولة والمجتمع، فإذا ثبت لجهة الإدارة اتيان الموظف العام لفعل يضر بالمصلحة العامة يمكن لها أن تطبق عليه عقوبة العزل طبقاً نص المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.

والأصل أن يفرض على الموظف العام واجباً هو الالتزام بالحياد تجاه المرشحين في حملاتهم الانتخابية، فهو نتيجة طبيعية لواجب الولاء للوطن، ويعبر الموظف عن ولائه الوطني باحترامه لنصوص القانون مما يمثل جوهر الحياد، فإن هذا الواجب يحتم على الموظف العام بعدم الانحياز أو الميل بولائه لحزبه أو لطائفته أو لعشيرته، كي تأتي الانتخابات سليمة ومعبرة عن رأي الشعب.

وبهدف الحفاظ على أمن واستقرار المجتمع ومن ثم استقرار العلاقة بين الشعب والدولة، يتطلب أن يلتزم الموظفين وكبارهم بواجب احترام الدستور والانظمة والتعليمات، ويحظر عليهم أو بواسطة غيرهم من الموظفين القيام بأعمال الدعاية الانتخابية أو بأي عمل من الأعمال المحظورة أو المخالفة للقوانين والأنظمة، وفى حالة مخالفة الموظف العام هذا الواجب فإنه يعرض نفسه للمسؤولية التأديبية والجنائية إذا ما توافرت شروطها.

المبحث الثالث

التنظيم القانوني بشأن حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية

رسم قانون الخدمة المدنية حقوق للموظفين وغير ذلك من المنافع والحوافز هذا من جانب، ومن جانب آخر أوجب النظام عليهم واجبات هي الامتناع عن الافعال المخلة بآداب الوظيفة وشرفها وبالصالح العام، والحظر على الموظف العام الاشتراك في أي تظاهرات أو اضطرابات أو دعاية انتخابية...الخ، أو أن يستغل وظيفته وصلاحياته لمنفعة أو أي نشاط يهدف إلى تحقيق مثل تلك الغايات.

يقتضي البحث بيان مدى انطباق النصوص التشريعية الخاصة بحظر قيام الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية مع الواقع العملي أثناء الدعاية الانتخابية بصورة تحقق مبدأ الحياد لجهة الإدارة والمساواة بين جميع المرشحين لممارسة حقوقهم

في الدعاية ولتعريف المرشح عن نفسه ورأيه وبرنامجه السياسي طبقاً للدستور والقوانين المنظمة لعملية الانتخاب، هذا ما سنتناوله في مطلبين وكالآتي :

المطلب الأول: موقف التشريعات المقارنة من حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية

يقتضي حياد جهة الإدارة أن تقف على مسافة واحدة بين جميع المرشحين، وأن يطبق مبدأ المساواة بين المتنافسين دون تمييز بين مرشح على حساب مرشح آخر، بسبب انتماءاته الحزبية أو الطائفية[١].

وآية ذلك اعتبار أن المساهمة في أعمال الدعاية الانتخابية من قبل الموظفين العموميين يخل بمبدأ حياد سلطات الدولة هذا من جانب، ومن جانب آخر يخل بمبدأ التزامات الموظف أمام الدولة، وبدوره يفسد عملية الانتخاب التي تعد البوابة الشرعية لوصول الحكام إلى سدة الحكم.

وهناك العديد من تشريعات الدول مارست الحظر على رجال السلطة العامة والمحلية من القيام بأعمال الدعاية، وعلى ذلك سوف نقوم ببيان حياد الموظف العام أثناء الدعاية الانتخابية في عدد من التشريعات المقارنة وكالآتي :

ففي فرنسا ألزمت المادة (٥٠) من القانون الانتخاب الفرنسي حظر قيام الموظفين العموميين أن يشاركوا في أعمال الدعاية الانتخابية والالتزام بالحياد التام أثناء الدعاية الانتخابية بين المرشحين[٢]، بل قررت أن يحظر على كل شخص عضو في السلطة العامة أو المحلية أن يقوم بتوزيع استمارات الانتخاب أو أوراق الدعاية

(١) د. بشير علي الباز، الجرائم الانتخابية لأعضاء البرلمان، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص١٩٦.

(٢) د. صلاح الدين فوزي، النظم والاجراءات الانتخابية، مرجع سابق، ص٣٧٧.

الانتخابية أو البطاقات الانتخابية، أو أن يجهر في انتمائه السياسي، أو أن يقوم بتوزيع منشورات لمصلحة أحد المرشحين.[١]

وجاءت المادة ٩٤ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون بفرض جزاء لمخالفة هذا الحظر بتوقيع غرامة قدرها ١٥٠ ألف فرنك فرنسي والحبس يصل إلى ٥ سنوات، كما أن المجلس الدستوري أكد على مبدأ الحياد أثناء الدعاية الانتخابية، إلَّا أنه أعتبر خِطاب التهنئة الذي يرسله أحد الوزراء المرشحين إلى ناخبي الدائرة التي رشح فيها لا يعد من المحظورات، [٢] ويتضح من ذلك أنه أضفى عليه شيئاً من المرونة.

وأما بخصوص بريطانيا فإن نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٥٤ نص على الحياد السياسي، على الرغم من السماح للموظف العادي بالنشاط السياسي، إذ يفرض على الموظف العام بعض القيود والحظر من القيام بأي عمل سياسي،[٣] ومن ثم منعه من المشاركة في اللجان الانتخابية أو مساندة المرشحين بالقول أو بالفعل لما لذلك من تأثير سلبي على مباشرة التزاماته الوظيفية، وانخفاض مستوى الانتاج الوظيفي بالنسبة للمستفيدين من المرافق العامة.

كما جاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في مصر خالياً من نص يحظر الموظف العام من القيام بأعمال الدعاية الانتخابية، إلَّا أن اللجنة العليا للانتخابات قد أصدرت قرار برقم ٢٠ لسنة ٢٠١١ بالقواعد المنظمة لحملات الدعاية الانتخابية، [٤] ذلك بإبعاد السلطة التنفيذية عن مجال الدعاية الانتخابية،

(١) د. محمد فرغلي محمد علي، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٩٨، ص٦٥٢.

(٢) د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص١٤٧ .

(٣) المحامي عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص٣٢٤ .

(٤) منشور في الوقائع المصرية– العدد ٢٤٧ تابع (أ) في ٢٧ أكتوبر ٢٠١١

واعتماد مبدأ المساواة والفرص المتساوية في وسائل الاعلام، والحق لكل من انتهكت أو قيدت حقوقه في الدعاية الانتخابية اللجوء إلى قضاء مختص للنظر في مثل هذه القرارات(١).

أما المملكة الأردنية فقد بين نظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦ في المادة (٧٨) منه بالقول (يحظر على الموظف العام تحت طائلة المسؤولية التأديبية ... ٣.أن ينتمي إلى أي حزب من الاحزاب السياسية أو أن يشترك في أية تظاهرات أو اضطرابات أو أية اجتماعات حزبية أو سياسية أو دعاية انتخابية أو جمعيته أو أن يعقد اجتماعات؛ لأنتقاد أعمال الحكومة، أو أن يشترك بأية صورة من الصور في نشاط يهدف إلى تحقيق مثل تلك الغايات ...) .

ومن المفيد الحديث عن دول عربية أخرى أيضاً مارست الحظر على مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية، كدولة الكويت فقد أوضحت المادة (٤) من قانون الوظائف المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ على أنه (لا يجوز للموظف العام أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في دعاية حزبية)(٢).

وسيراً مع منطق البحث فقد أورد القانون الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة، بشأن الموظف العام (يحظر على الموظف أن ينتمي إلى احدى الهيئات أو الاحزاب العاملة في مجال السياسية أو أن يعمل لحسابها أو يشارك في الدعاية أو الترويج لها)(٣).

وكذلك دولة قطر حددت واجبات الموظفين والأمور المحضورة عليهم في طبقاً لنص المادة (٢) من القانون (يمتنع عن الموظف العام ... الانتماء إلى إحدى

(١) د. السيد احمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الاشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٥٧ .

(٢) المادة (٤) من قانون الوظائف المدنية الكويتي المرقم ٧ لسنة ١٩٦٠ .

(٣) المادة (٥٩) من القانون الاتحادي المرقم ٨ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالخدمة المدنية المعدل لسنة ١٩٧٨ .

المنظمات أو الهيئات أو الاحزاب السياسية أو ان يعمل لحسابها أو يشارك في الدعاية لها)[١].

ويضاف إلى ما تقدم قانون الخدمة المدنية في الجمهورية الليبية الذي يحظر على الموظف العام (٢. أن لا ينتمي إلى حزب سياسي أو يشترك في اجتماعات أو مظاهرات حزبية أو دعاية انتخابية) [٢].

نخلص مما سبق أن التشريعات المذكورة آنفاً حرصت على إبعاد الموظف العام عن كل ما يخل بمبدأ حياد السلطات العامة أثناء الحملات الانتخابية، وفي ذات السياق أن هذه التشريعات لم تسير على وتيرة واحدة بشأن حظر الموظف العام، إلَّا أن بعض الدول قد حظرت الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الجمع بين الوظيفة وأي عمل حفاظاً على نشاط الموظف العام وأداء عمله بدقة وكفاءة لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

المطلب الثاني: موقف التشريع العراقي من حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية

أن الموظف العام هو مواطن له مال لغيره من المواطنين بالدولة من الحقوق وما عليه من واجبات والتزامات، ولكنه يمارس هذه الحقوق ويؤدي تلك الواجبات مقيداً بمراعاة مقتضيات المركز الوظيفي الذي تسنده إليه الدولة كي يستطيع تحقيق الاهداف التي تعمل دولته على بلوغها.

جاء منع الموظف العام من القيام بأعمال الدعاية الانتخابية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٩/أولاً) الفقرة (ج) والتي تقضي بأنه (لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وافرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو

(١) المادة (٢) من القانون القطري رقم ٩ لسنة ١٩٦٧.

(٢) قانون الخدمة المدنية في الجمهورية الليبية رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ .

منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخابات لأشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الاعمال...).

يبدو لنا جلياً من مطالعة نص المادة الدستورية أعلاه بأن المشرع الدستوري متمسك بمبدأ حياد الجيش، إذ أبعد القوات المسلحة وافرادها من التدخل في مجال الحملات الانتخابية لصالح أي من المرشحين، ويسري هذا الالتزام على العسكريون العاملون في وزارة الدفاع، وكذلك يشمل الحظر الدوائر والمنظمات التابعة لها بعدم المشاركة بأعمال الدعاية الانتخابية.

وتأكيداً لما سبق أن هذا المنع لم يقتصر على ما ورد المادة (٩/أولاً) الفقرة (ج) من دستور ٢٠٠٥ النافذ، بل جاء منع الموظف العام من القيام بأعمال الدعاية الانتخابية طبقاً لما جاء في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ في المادة (٢٧) منه " لا يجوز لموظفي الدولة والسلطات المحلية استغلال مراكزهم الوظيفية أو موارد الدولة أو وسائلها أو أجهزتها بما في ذلك الأجهزة الأمنية والعسكرية للقيام بالحملة الانتخابية لصالح أنفسهم أو أي مرشح أو كيان سياسي أو التأثير على الناخبين" .

ونظراً لخطورة مرحلة الدعاية الانتخابية فإن المشرع العراقي منع كل موظف من القيام بأعمال الدعاية الانتخابية، وباستقراء نص المادة أعلاه يتضح لنا جلياً بأن الحظر يشمل أعضاء السلطات المحلية (أعضاء مجالس المحافظات والأقضية والنواحي) فهم ليسوا موظفين عموميين بل مكلفين بخدمة عامة ووفقاً لما جاء في المادة (١٦) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وأن هذا الحظر قد خص السلطة والنفوذ لكبار موظفي الدولة لغرض عدم التأثير على الناخبين، وهو ما نصت عليه المادة (٢٧) من القانون المذكور آنفاً، هو منع موظفي الدولة وأعضاء السلطات المحلية من القيام بالحملة الانتخابية لمصلحة أي

مرشح[١]، ومن استخدام نفوذهم الوظيفي أو موارد الدولة أو وسائلها أو أجهزتها، بما في ذلك الأجهزة الأمنية والعسكرية، لمصلحة أنفسهم أو لمصلحة أي مرشح آخر، فالمعروف أن موظفي الدولة الكبار لهم سلطة في التأثير على الناخبين وذلك باستخدام صفاتهم الرسمية في الوظيفة لتحقيق هذه الغاية، أو يلجؤون إلى استخدام وسائل الدولة كوسائط النقل والأجهزة والاتصالات والآليات والمعدات الخاصة بالدولة والمملوكة لها، أو يكون ذلك باستخدام الاجهزة الأمنية والعسكرية مما يؤثر سلباً في نتيجة الانتخاب ومصداقيته.

ونخلص مما تقدم بأن هذا الحظر أو الحياد لموظفي الدولة ولأعضاء السلطات المحلية والقوات المسلحة وافرادها من القيام بحملات انتخابية، قد لا نجد له تطبيق على ارض الواقع، فالواقع يشير إلى خلاف ذلك، هو غض طرف جهة الإدارة عن انتهاكات بعض موظفي الدولة والسلطات الحكومية لمبدأ الحياد أثناء الدعاية الانتخابية، وهو ما حصل في الانتخابات النيابية للعام ٢٠١٠ والعام ٢٠١٤ في أغلب الدوائر الانتخابية في العراق من انتهاكات لمبدأ حياد سلطات الدولة في الحملات الانتخابية، من خلال استخدام المال العام ووسائل الدولة كوسائط النقل والأجهزة والاتصالات والاعلام الحكومي والآليات الخاصة والمعدات والبنايات المملوكة لها، وقيام موظفين عموميين وأفراد من الجيش والشرطة بتعليق الصور واللافتات وتوزيع المنشورات الدعائية لصالح البعض من رؤسائهم أو لصالح احزابهم، أو لصق الاعلانات على مؤسسات الدولة والأماكن الدينية والتعليمية لإعطاء صورة خاطئة على أساس أن هذه المؤسسة أو تلك الوزارة تدعم قائمة معينة أو مرشح معين.

وتجدر الاشارة إلى أن القانون منع تنظيم الاجتماعات الانتخابية في الابنية التي تشغلها الوزارات ودوائر الدولة المختلفة لغرض الدعاية الانتخابية[٢]، كذلك ويمتد هذا

(١) المادة (٢٧) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (٢٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

المنع ليشمل استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والاعلانات والنشرات الانتخابية وفي الكتابات والرسوم التي تستخدم في الحملة الانتخابية [١].

وتأسيساً على ما سبق يتعين ضمان احترام التشريعات المذكورة آنفاً، والتي تنص على حظر الموظف العام في سلطات الدولة المختلفة من القيام بأعمال الدعاية الانتخابية لصالح نفسه أو أي مرشح أو كيان على حساب مرشح آخر، ذلك لعدم إهدار مبدأ الحياد وتكافؤ الفرص والمساواة بين المرشحين، وان انتهاك مبدأ الحياد بين المرشحين من قبل الموظف العام يشكل خطراً يلقي بظلاله الضارة على المؤسسات السياسية المنبثقة عن الانتخابات.

(٢) المادة (٢٦) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

الخاتمة

وبعد أن تم بحمد الله وتوفيقه من عرض موضوع بحث(حظر مشاركة الموظف العام بأعمال الدعاية الانتخابية دراسة مقارنة) نعرض لأهم النتائج والتوصيات ... وكالآتي :

أولاً: النتائج :

١. خلص البحث إلى أن المشرع العراقي لم يصر في تعريف الموظف العام على قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، بل أعطى الفرصة للقوانين الخاصة بالموظفين الأخرى، بصياغة تعاريف تنسجم وطبيعة النشاط الذي يقوم به الموظف في مجال معين، فقد عرفت الموظف العام بشكل مختلف عن التعاريف الواردة في قوانين الخدمة المدنية، ويبدو أن المشرع العراقي قد ذهب في تعريف الموظف العام إلى تشريعات الوظيفة وقوانين انضباط موظفي الدولة والتشريعات الأخرى التي تنظم شؤون الموظفين.

٢ . توصل البحث إلى أن المشرع العراقي جاء متفقاً مع المشرع الفرنسي والمشرع المصري بإسناد مهمة تنظيم حملات الدعاية الانتخابية إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، محاولاً بذلك إبعاد تدخل سلطات الدولة المختلفة عن مسألة الدعاية الانتخابية وعملية الانتخاب برمتها.

٣ . توصل البحث أن مشاركة موظفي الدولة العموميين بأعمال الدعاية الانتخابية لصالح مرشح على حساب مرشح آخر، تعد من المشاكل التي تلازم الانتخابات في البلاد العربية والعراق، والواقع العملي يشير إلى الانتهاك من قبل أعضاء سلطات الدولة المختلفة لمبدأ الحياد بين المرشحين دون معقب أو رقيب.

٤ . تبين من خلال هذا البحث أن هناك العديد من التشريعات المقارنة لبعض الدول كفرنسا وبريطانيا ومصر والأردن وبعض الدول كدولة الكويت وليبيا والامارات العربية المتحدة والعراق قد نصت صراحة أو ضمناً على حظر رجال السلطة العامة والسلطات المحلية من القيام بأعمال الدعاية الانتخابية.

٥ . تبين أن المشرع العراقي منع موظفي الدولة والسلطات المحلية استعمال نفوذهم الوظيفي أو مراكزهم الوظيفية أو موارد الدولة أو وسائلها أو أجهزتها بما في ذلك الأجهزة الأمنية والعسكرية للقيام بالحملة الانتخابية لصالح أنفسهم أو أي مرشح أو كيان سياسي أو التأثير على الناخبين، يهدف من هذا الحظر سلامة التمثيل النيابي هذا من جهة، وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة أخرى.

٦ . يضاف إلى ما تقدم بأن هذا المنع لم يقتصر على ما ورد في المادة (٩) _أولاً_ الفقرة (ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ والتي تقضي بأنه (لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وافرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها ...القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الاعمال...). بل تعرض له أيضاً قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

ثانياً: التوصيات:

الاقتراحات والتوصيات ماهي إلا محاولة للحد من قيام موظفي الدولة وأعضاء السلطات المحلية والقوات المسلحة وافرادها بحملات انتخابية لصالح أنفسهم أو لغيرهم من المرشحين على حساب مرشحين آخرين بهدف سلامة التمثيل النيابي وكالآتي :

١ . ضرورة الابتعاد عن تسييس الإدارة والوظيفة العامة، وتفعيل التشريعات التي تمنع موظفي الدولة والسلطات المحلية من استعمال مراكزهم الوظيفية أو موارد الدولة أو وسائلها أو أجهزتها بما في ذلك الأجهزة الأمنية والعسكرية من القيام بالحملة الانتخابية لصالح أنفسهم أو أي مرشح أو كيان سياسي أو التأثير على الناخبين، وأن عدم تطبيق هذه التشريعات يعد مخالفة لأحكام القانون والدستور.

٢. العمل على توعية الناخبين والمرشحين بخطورة مشاركة الموظف العام ومنعه استخدام أموال الدولة وامكانياتها لأغراض الدعاية الانتخابية لصالح مرشح أو حزب أو كيان أو قائمة؛ لأن ذلك يعد انتهاكاً واضحاً لمبدأ حياد المرافق العامة وتعدياً على المال العام .

٣ . يتطلب حياد جهة الإدارة بتهيئة البيئة الانتخابية الملائمة، وحياد موظفي دوائر الدولة وكبارهم واجهزتها الامنية والعسكرية وقصر دورهم على تأمين المراكز الانتخابية فقط دون التدخل في سير الانتخابات، وضرورة تجريم كل انتهاك أو تزوير لهذه المرحلة المهمة والممهدة لعملية الانتخاب كون سلامة الدعاية الانتخابية هي السبيل لديمقراطية سليمة.

٤ . نقترح أن تهيمن على الرقابة والاشراف على أعمال الدعاية الانتخابية في العراق (هيئة قضائية) بدلاً من (لجان الرصد) لضمان الحيدة والنزاهة، ولا شك أن تلك الأوصاف لا يمكن أن تتجسد إلا في السلطة القضائية التي يتمتع أعضاؤها بالعديد من الضمانات التي تمكنهم من أداء المهام الموكلة إليهم دون شبهة تأثير أو تأثر أو محاباة أو ميل لأحد المرشحين، ضماناً لسلامة الانتخابات باعتبار هؤلاء القضاة هم الأقدر على ممارسة هذه الرقابة والإشراف بما جُبلوا عليه من الحيدة وعدم الخضوع لغير ضمائرهم.

٥ . نوصي بضرورة عقد ندوات ومؤتمرات في الجامعات والكليات والمدارس والمؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية للتعريف بالدعاية الانتخابية، ولا سيما مبدأ حياد الموظف العام تجاه المرشحين أثناء الحملات الانتخابية وانعكاساته على نزاهة الانتخاب ومصداقيته .

٦. ضرورة محاربة الفساد الانتخابي وخصوصاً المتعلق بمرحلة الدعاية الانتخابية إذ يعد الفساد الانتخابي الأخطر من بين الجرائم التي يكتوي بنارها شعب بأكمله لسنين؛ لأن من يتولى السلطة هو من لم يختره الشعب في الحقيقة.

وأختم عملي بالصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وآله وصحبه أجمعين وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

المصادر

أولاً : الكتب :

١. د. السيد احمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الاشراف على العملية الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧ .

٢. د. بشير علي الباز، الجرائم الانتخابية لأعضاء البرلمان، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥.

٣. د. حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب "دراسة مقارنة"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٣ .

٤. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.

٥. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دون دار نشر، ١٩٩٦ .

٦. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.

٧. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، بغداد، دون دار نشر، ١٩٧٠ – ١٩٧١ .

٨. د. صالح حسين علي، الحق في الانتخاب دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣.

٩. د. صلاح الدين فوزي، النظم والاجراءات الانتخابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥ .

١٠. المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

١١.د. عبد القادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣.

١٢.المحامي : عبد القادر محمد القيسي، مبدأ المساواة ودوره في تولي الوظيفة العامة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢.

١٣.د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، ٢٠١٠.
١٤.د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانكليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤ .
١٥.د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠٠٧ .
١٦.د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وأثره في الحياة السياسية والحزبية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٨.
١٧.د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة، بغداد، ١٩٩٦.
١٨.د. محمد انس قاسم جعفر، النشاط الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦

ثانياً : الرسائل والأطاريح الجامعية:

١. د. عكاب احمد محمد العبادي، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية من منظور دستوري ومالي، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة تكريت، ٢٠١٦ .
٢. د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه إلى جامعة القاهرة، ١٩٦٧ .
٣. د. محمد فرغلي محمد علي، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه إلى كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٩٨ .

ثالثاً : المجلات القانونية والأحكام القضائية :

١. د. حسين درويش، علاقة الموظف بالإدارة بين الدائمية والتعاقدية، دراسة في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة المحاماة، العددان الثالث والرابع، مارس وابريل، القاهرة.
٢. مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري س٧، ص٦١١ في ١٩٥٣\٣\٨ .

٣. حكم محكمة تمييز العراق رقم ٣٧٥ في ١٩٦٥/٧/١٢ .
٤. محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩١/٧٤، مجلة نقابة المحاميين الأردنيين، ١٩٩٢.

رابعاً : الدساتير والقوانين :

١. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ .
٢. قانون الخدمة المدنية العراقي ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
٣. قانون الوظائف المدنية الكويتي المرقم ٧ لسنة ١٩٦٠ .
٤. قانون الخدمة المدنية الليبي رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ .
٥. القانون القطري رقم ٩ لسنة ١٩٦٧ .
٦. القانون الاتحادي الاماراتي المرقم ٨ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالخدمة المدنية المعدل لسنة ١٩٧٨.
٧. القانون المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .
٨. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل.
٩. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ .
١٠. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
١١. قانون التقاعد العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ المعدل .
١٢. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.
١٣. نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ .

خامساً: المراجع الاجنبية:

- A.W. Bradley & K.D. Ewing ،constitutional and administrative law ،London . Pearson education limited ،2007 .

سادساً: المواقع الإلكترونية:

- لسان العرب مفردة (حظر)، منشور على شبكة الانترنيت حظر /http://www.almougem.com/mougem/search.

الملخص:

تسعى الدول الديمقراطية بأن تتضمن تشريعاتها النصوص القانونية التي تكفل مبدأ حياد السلطات العامة أثناء الحملات الانتخابية، وذلك بحظر الموظف العام من التدخل لصالح مرشح على حساب مرشح آخر، وإبعاد موظفيها عن المؤثرات السياسية والحزبية، فالموظف هو الشخص الذي يعمل بصفة دائمة في مرافق الدولة والقطاع العام، ولعل أول مراحل الديمقراطية الحقيقية هو وضع حق الدعاية الانتخابية تحت إشراف هيئة محايدة، إذ غدت هذه المشكلة تلازم الانتخابات، والواقع العملي يشير إلى الانتهاك المنظم من قبل أعضاء سلطات الدولة المختلفة لمبدأ الحياد بين المرشحين.

والضمانة الجوهرية لسلامة الدعاية الانتخابية من التزييف هو ضمان عدم تدخل الموظف العام، وحياد سلطات الدولة وعدم تدخلها بأعمال الدعاية فضلاً عن ذلك رقابة المرشحين أنفسهم وممثليهم والرأي العام والاحزاب ومؤسسات المجتمع المدني والاعلام تشكل وسائل مراقبة فاعلة.

ABSTRACT :

Democratic states seek to include in their legislation the legal provision that guarantee the principle of impartiality of public authorities during election campaigns by prohibiting the public official from intervening in favor of a candidate at the expense of another candidate and removing its employees from political and party influences. . The first stage of real democracy is to put the right of election propaganda under the supervision of a neutral body. This problem is associated with the elections. In reality, it indicates the organized violation by the members of the various state authorities of the principle of neutrality between the candidates.

The essential guarantee of the integrity of electoral propaganda from counterfeiting is to ensure that the public servant is not interfered with, the neutrality of the state authorities is not interfered with propaganda activities, and the control of the candidates themselves and their representatives, public opinion, parties, civil society institutions and the media constitute effective means of monitoring .