

## الحرية النقابية للموظف العام في دول مجلس التعاون الخليجي "دراسة مقارنة"

الدكتور/ صقر عيد فارس فالح

جامعة البحرين

مملكة البحرين

### ملخص:

يناقش البحث الحرية النقابية للموظف العام في دول مجلس التعاون الخليجي، من حيث الكشف عن موقفها من تلك الحرية في دساتيرها وقوانينها الداخلية، والبحث في أسباب تلك المواقف وتقويمها والوقوف على مواطن القوة والضعف، وصولاً لأفضل النتائج في هذا الشأن، وقبل ذلك يتطرق البحث - من خلال مبحث تمهيدي - لماهية الحرية النقابية كمدخل للبحث. وتتوصل هذه الدراسة لنتائج تدور حول تباين الأنظمة الخليجية في موقفها من الحرية النقابية للموظف العام ما بين مانح لهذه الحرية ومانع لها وآخر يتوسط هذين الاتجاهين، كما توصلت الدراسة إلى توصيات حول تعزيز هذه الحرية في قوانين دول مجلس التعاون الخليجي بالشكل الذي يوازن بين مصلحة المرفق وخدمة المجتمع وحماية الموظف العام.

### مقدمة:

يقول الأستاذ (جلادون - Gladdon) عن الإدارة: "إدارة الأشخاص وليست إدارة الأشياء". وأن الدولة، كما يقول بعض العلماء: "لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام". وعلى ذلك فالاهتمام بالوظيفة العامة كعلم، يستتبع الاهتمام بدراسة الموظف العام، ذلك أنه لا معنى للوظيفة ولا قيمة لها، ما لم يشغلها عنصر بشري، يطلق عليه نعت: "الموظف" - على الأعم الأغلب -، ويعين خصيصاً لهذه الغاية<sup>(١)</sup>.

ومن بين العلوم المتعلقة بالموظف العام موضوع حرياته العامة التي من بينها الحرية النقابية، والتي تهدف بصفة عامة إلى حماية مصالح الموظف والوظيفة، والحقوق المشروعة لأعضائها، وتحقيق أفضل الظروف لبيئة العمل، ورفع الكفاءة الفكرية والإنتاجية والفنية في مجال الوظيفة العامة.

ويعتبر حق الأفراد في تكوين النقابات في العصر الحديث من بين حقوق

(١) د. فوزي حشيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣٤.

الإنسان، ومما لا ريب فيه أن السماح للأفراد - من بينهم الموظفين - بتشكيل نقابات تمثل مصالحهم المهنية وتتولى الدفاع عنها تشكل ضماناً مهمة في مواجهة تصرفات الجهات الإدارية في الدولة التي من المحتمل أن تعصف بمصالحهم، وتعد النقابات وسيلة مشروعة قانوناً وفعالة لها هدف قانوني محدد يتمثل في التعبير عن مصالح الأفراد الوظيفية أو المهنية والدفاع عنها في مواجهة سلطات الدولة، حيث يكون للنقابات تأثير على الدولة حال الدخول في حوار ومفاوضات أكثر من تلك التي تجربها الدولة مع أفراد الناس للتعبير عن المصالح الخاصة، ولذا فإن المشرع عندما ينظم حق الأفراد والموظفين في تكوين النقابات يجب أن يراعي تحقيق التوازن المناسب بين المصلحة العامة للدولة والمجتمع من ناحية، والمصالح الخاصة لأعضاء النقابات من ناحية أخرى<sup>(٢)</sup>.

تباينت الأنظمة المختلفة في العالم في موقفها من ممارسة الموظف العام للعمل النقابي، فانقسمت إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية: الأول يمنع الموظف من ممارسة هذه الحرية، والثاني يمنح هذه الحرية للموظف العام، والثالث يتخذ موقفاً وسطاً بين الاتجاهين السابقين، ولم تكن دول مجلس التعاون الخليجي بمنأى عن هذه الأنظمة حيث انقسمت إلى ثلاثة توجهات رئيسية: الأول يمنح هذه الحرية للموظف العام، والثاني يمنعها، والثالث يأخذ موقفاً وسطاً بين هذين التوجهين حيث يمنح للموظف العام حق الانضمام دون حق التأسيس، وسوف يناقش البحث هذه المواقف تفصيلاً.

### أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من أهمية الحرية النقابية للموظف العام وما تشكله من عامل أساسي في تقدم وازدهار المرفق العام والموظف في آن واحد، لما رآه الفقه من أهداف كبيرة تحققها هذه الحرية، متى ما ضمنت ممارستها على أكمل وجه.

### مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في التساؤل عن موقف التشريعات في دول مجلس التعاون الخليجي من هذه الحرية وأسباب هذه الموقف، الأمر الذي ينعكس بالنتيجة على المرفق والموظف العام، لا سيما أن هناك اهتماماً بهذه الحرية على المستوى الدولي

(٢) د. محمد عبد الوهاب خفاجي، الحماية النقابية لحقوق الإنسان، منشور في كتاب حقوق الإنسان لنخبة من أساتذة وخبراء القانون، المكتب العربي الحديث الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣١٢.

- كما سنرى لاحقاً - وتأتي هذه المشكلة في ظل قلة الدارسات العامة والمتخصصة وقلة الأحكام القضائية في هذا الموضوع على مستوى دول مجلس التعاون الخليجي.

### أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى الكشف عن موقف أنظمة مجلس التعاون الخليجي من الحرية النقابية للموظف العام وتقويمها، والوقوف على مواطن القوة والضعف، وصولاً لأفضل النتائج في هذا الشأن.

### نطاق البحث:

يحكم موضوع البحث هذا - تحديداً - تشريعات دول مجلس التعاون الخليجي المتعلقة بالحرية النقابية للموظف العام.

### منهج البحث:

سوف نعتد في معالجة قضايا بحثنا على المنهج الوصفي التحليلي بشكل رئيسي، ببيان الحرية النقابية للموظف العام وصفاً وتحليلاً في ضوء المعايير والمفاهيم الموضوعية المستقرة فقهاً في دول مجلس التعاون الخليجي، وكذلك سوف نستعين بالمنهج المقارن وذلك بمقارنة أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي فيما بينها ومقارنتها مع الأنظمة العالمية وذلك لتحقيق أكبر فائدة ممكنة.

### تقسيم البحث:

سوف نتناول هذا البحث في ثلاثة مباحث تبعاً لتباين مواقف دول مجلس التعاون الخليجي من الحرية النقابية للموظف العام كما بينا سالفاً، يسبقها مبحث تمهيدي نخصصه لماهية الحرية النقابية للموظف العام، وذلك على النحو الآتي:

المبحث التمهيدي: ماهية الحرية النقابية للموظف العام.

المبحث الأول: الاتجاه الرافض للحرية النقابية للموظف العام في أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي.

المبحث الثاني: الاتجاه المؤيد للحرية النقابية للموظف العام في أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي.

المبحث الثالث: الاتجاه الوسط في أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي.

## المبحث التمهيدي ما هي الحرية النقابية للموظف العام

تعتبر الحرية النقابية إحدى مجالات إبداء الرأي المهني للموظف العام في نطاق الوظيفة العامة، وتكاد تجمع الدراسات الإدارية الحديثة على أن حرية الموظف العام في إبداء رأيه من الضرورات الفنية المهنية<sup>(٣)</sup>، ولم يعد من المقبول انفراد الرئيس الإداري بالقرار دون الاعتداد بآراء مشاركيه من الموظفين الأقل في السلم الإداري<sup>(٤)</sup>، وترتبط قدرة الفرد في إبداء آرائه المهنية بعدة عوامل أهمها وجود تنظيم نقابي حر للموظف العام يضمن له الحرية الكاملة في إبداء رأيه المهني.

وينعكس هذا التواصل على الوظيفة والموظف في آن واحد، فيحقق الاستقرار الوظيفي للوظيفة والموظف، ويعزز من الإنتاجية وكفاءتها، وينمي القدرات والمهارات الشخصية للموظف<sup>(٥)</sup>، ويقضي على الصراعات داخل المنظمة<sup>(٦)</sup>، ويساهم في اتخاذ القرار الصحيح وفي السرعة الممكنة<sup>(٧)</sup>، ويعزز الولاء الوظيفي لدى الموظف وشعوره بالأهمية والانتماء الوظيفي ليكون شريكاً فاعلاً في الإدارة وليس مجرد متلقي<sup>(٨)</sup>.

يعتبر حق الأفراد في تكوين النقابات في العصر الحديث من بين حقوق الإنسان، وتعد النقابات وسيلة مشروعة قانوناً وفعالة لها هدف قانوني محدد يتمثل في التعبير عن مصالح الأفراد الوظيفية أو المهنية والدفاع عنها في مواجهة سلطات الدولة<sup>(٩)</sup>.

إن حق تكوين النقابات والانضمام إليها يعتبر حقاً متفرعاً من حق الأفراد في تكوين الجمعيات الذي يكفله النظام التقليدي، ويعتبر ضماناً مهمة وأساسية من

(٣) Eberhard Bohne, et al, public administration and the modern state: Assessing Trends and Impact, palgrave Macmillan, London, 2014. P212

(٤) William c. Johnson, public Administration: partners in public service, waveland press, 2014. P150

(٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، دراسة الأصول ومبادئ علم الإدارة، الدار الجامعية، ٢٠٠٨، ص ١٥١.

(٦) د. فؤاد عبد المنعم أحمد، مبادئ الإدارة العامة، النظم الإدارية في الإسلام، دار شباب الجامعة، ٢٠٠٦، ص ٨٢.

(٧) Priwankhenprom, principles of public Administration, Green Kuhn publishing house, London, 2012, p43.

(٨) Marcholzer and Richard w, Schwester, public Administration, Routledge, London and Newyark, 2014, p56.

(٩) د. محمد عبد الوهاب خفاجي، الحماية النقابية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ٣١٢.

ضمانات الأفراد للمطالبة بحقوقهم، وتعتبر الحركة النقابية في العصر الحديث عاملاً مهماً في تطوير المهن والنظام الاقتصادي في الدولة ككل<sup>(١٠)</sup>.

تعتبر النقابات جمعيات من نوع خاصة يؤلفها أشخاص يزاولون مهنة واحدة أو مهناً متماثلة أو مرتبطة، لتحقيق غاية مهنية تتمثل في دراسة وحماية المصالح الاقتصادية أو الصناعية أو التجارية أو الزراعية<sup>(١١)</sup>.

والنقابة بشكل عام هي جمعية تهدف إلى تمثيل مهنة معينة والدفاع عن مصالح أعضائها، وعلى وجه الخصوص هي "مجموعة أفراد يمارسون مهنة معينة يتفقون فيما بينهم على بذل نشاطهم، وجزء من مواردهم على وجه دائم ومنظم لتمثيل مهنتهم والدفاع عنها وحماية مصالحهم وتحسين أحوالهم"<sup>(١٢)</sup>.

وعرفت النقابة أيضاً أنها: تلك المنظمات التي تتكون بطريقة حرة من جماعة من العمال تمارس نشاطاً مهنيّاً بقصد الدفاع عن مصالح أعضائها وتمثيلهم وترقية أحوالهم والتعبير عن آرائهم على الصعيد المهني والوطني<sup>(١٣)</sup>.

أيضاً يعرف البعض النقابة بأنها جمعية من نوع خاص يؤلفها أشخاص يمارسون مهنة معينة أو مهناً مرتبطة للدفاع عن مصالحهم بشكل دائم ومنظم<sup>(١٤)</sup>.

وقد عرفت الاتفاقية رقم ٨٧ بشأن الحرية النقابية وكفالة الحق النقابي الصادرة عن المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية الذي عقد في سان فرانسيسكو في ١٧ يونيو ١٩٤٨م في مادتها الثانية، بأنها حرية العمال وأصحاب الأعمال في تكوين النقابات

---

(١٠) د. عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ١٣٦.

(١١) د. بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مجلة إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة حالياً)، السنة السادسة، العدد الثاني أبريل- يونيو ١٩٦٢م، ص ١١.

(١٢) د. محمود جمال الدين زكي، قانون العمل، الطبعة الثالثة، ١٩٨٣، ٦٣٠، فقرة ٣٠٥.

(١٣) د. محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢م، ص ١٥- د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة الحق النقابي، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة السابعة والعشرون، العدد الأول، يونيو، ص ٥١.

(١٤) د. صبري جليبي عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٤٧.

التي يختارونها أو الانضمام إليها دون حاجة إلى إذن سابق، وذلك وفقاً للقواعد المعمول بها في هذه النقابات.

كما كفلت المادة الثالثة في فقرتها الثانية من ذات الاتفاقية هذا الحق بقولها: "يجب على السلطات العامة الامتناع عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذا الحق أو يعوق ممارسته القانونية"<sup>(١٥)</sup>.

ومن خلال التعريفات السابقة يمكننا تعريف الحرية النقابية للموظف العام، بأنها حق الموظفين العموميين ذوي المهن المرتبطة في تشكيل نقابات، وفي الانضمام إليها بشكل دائم ومنظم، تحقيقاً لمصالح المهنة ومصالحهم الوظيفية.

ونود الإشارة هنا إلى أن النقابات المهنية تختلف عن النقابات العمالية التي قد يكون الموظف العام أحد أطرافها، حيث تعتبر النقابات العمالية من أشخاص القانون الخاص، وتتأسس بإرادة أعضائها وفقاً لمبدأ الحرية النقابية الذي يقضي بحرية المكونين في إنشائها وفقاً لقانون موحد للنقابات العمالية، سواء أكان هذا القانون مستقلاً أم ضمن قانون العمل، أما النقابات المهنية فيتم إنشاؤها بموجب قانون لكل نقابة مهنية ينظم كافة شؤون النقابة من حيث الانضمام والأهداف والصلاحيات وغيرها من المسائل المتعلقة بالنقابة المهنية، وهي من أشخاص القانون العام وتتمتع بصلاحيات واسعة تجاه أعضائها في الإشراف على حسن الأداء المهني، ومعاقبة من أساء للمهنة بالجزاءات أو إسقاط العضوية، فالنقابة المهنية أكثر تقييداً وسلطة تجاه أعضائها من النقابة العمالية، كما أن الاشتراك في النقابة المهنية حتمي لمزاولة المهنة، وذلك على عكس النقابات العمالية التي يكون فيها الانضمام حراً<sup>(١٦)</sup>.

وفي بيان هذا الفرق أصدرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري فتواها رقم ٥٦/١/٨٨ بتاريخ ١٩٩٤/٧/٢٠ أنه "من مطالعة قوانين النقابات المهنية أن الوصف المهني لا يلحق بأي من هذه التنظيمات بموجب قيام التكوين النقابي بالدفاع عن حقوق الأعضاء ومصالحهم شأن النقابات

(١٥) د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٥٦. ٦. وقريب من هذا التعريف يراجع: تعريف د. إسماعيل البديوي، دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٢٠٤.

(١٦) د. حمدي سليمان القبيلات، اتجاهات محكمة العدل العليا الأردنية بشأن اختصاصها في الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤/٢٠١٤، السنة ٣٨، ديسمبر ٢٠١٤، هامش ص ٧٥٧.

العمالية، كما لا يلحق أيًا منها أيضاً لمجرد قيام النقابات بمساندة أعضائها بتطوير مهاراتهم أو تحديث أدواتهم أو تنمية دخولهم أو الإفساح لهم في فرص الرزق كما هو الشأن في الروابط والجمعيات، وإنما اطردت سنن التشريع وسياسته على أن يلحق الوصف المهني هذا النوع من النقابات التي يصدر بها قانون ينظم فيما ينظم شؤون ضبط النشاط المهني المعنى والإشراف على ممارسته ورقابة مزاولته، مع حصر الأداء المهني في المقيدين بالنقابة، فمن تتوافر فيهم الشروط المحددة بالقانون ومن يرسم إجراءات قيدهم في سجلات النقابة وأحوال رفض القيد وطرق التظلم من قرار رفض القيد، والظعن فيه، وأن يتاح للتكوين النقابي بموجب إشرافه على حسن الأداء المهني مكنة متابعة نشاط الأعضاء ومساءلتهم عن الإخلال بواجباتهم المهنية، وتوقيع الجزاءات على من يخل بهذه الواجبات سواء بوقف ممارسة المهنة أو إسقاط العضوية أصلاً. مع شمول التنظيم النقابي المهني تجريم مزاولة المهنة دون قيد بالنقابات المهنية، ومن ثم فقد استقر الفقه والقضاء على اعتبار هذا النوع من النقابات من أشخاص القانون العام القائمة على إدارة مرفق عام، مما يدخل أصلاً في صميم اختصاص مجلس الدولة، وكل ذلك مما يستقرأ من نظم نقابات مهن المحاماة والطب والهندسة والتجاربيين والصحفيين والزراعيين وغيرهم".

وإذا كان الاعتراف بالنقابات العمالية قد جاء مبكراً في سنة ١٨٧١ عندما اعترفت بريطانيا بهذه الحرية للعمال، ومن ثم انتشرت في دول العالم<sup>(١٧)</sup>، فقد تم مصادرة حرية تكوين النقابات الوظيفية في معظم بلدان العالم، وكان السبب من وراء ذلك خوف بعض الأنظمة من قيام النقابات بنشاط معاد للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، ولذلك ظهرت في بادئ الأمر على شكل جمعيات سرية<sup>(١٨)</sup>، فضلاً عن خشية تلك الدول من أن يؤدي ذلك إلى مساعدة الموظفين في الإخلال بواجب الطاعة نحو رؤسائهم من ناحية، وإلى تعدد وتنوع الجهات التي يتلقى منها

(١٧) د. محمد عبد اللطيف، الحريات العامة، وحدة المطبوعات والنشر، جامعة الكويت، ١٩٩٥، ص ٣١٣ - د. كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٨١.

(١٨) د. بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مرجع سابق، ص ١١.

(١٩) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٣، ص ٤٤٢ وما بعدها.

الموظف التوجهات العامة من ناحية أخرى، مما سينعكس سلباً على سير المرافق العامة في الدولة على نحو يخشى معه انتشار الفوضى والاضطراب والإضراب<sup>(١٩)</sup>.

وبتطور المجتمعات الحديثة في شتى النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبعد قيام الثورة الصناعية وانتشار الأفكار الديمقراطية التي أشعرت أبناء المهن المختلفة بضرورة التضامن فيما بينهم بواسطة تكوين نقابات هدفها تحقيق مصالحهم المهنية<sup>(٢٠)</sup>، تبين أن نظرة الخوف من النقابات والانضمام إليها لم يكن له ما يبرره، وتبين أن تكوين نقابات تعبر عن إرادة الأفراد المهنية من خلال اختيار ممثلهم من شأنه أن يؤدي إلى وصول صوت ومشاكل أعضاء المهنة إلى الدولة بسهولة، وبالتالي تحقيق مطالبهم المشروعة، كما تلعب النقابات دوراً مهماً في نشر الوعي المهني بين الأعضاء المنتمين إلى نقابتهم، والإحاطة بمشاكلها والعمل على تجنبها، وتعتبر حافزاً لهم على العمل وزيادة الإنتاج وجودته، مما يساهم في حسن تسيير شؤون المرافق العامة في الدولة، مع الأخذ في الاعتبار أن ينظم القانون إنشاء النقابات والانضمام إليها وتنظيم العمل فيها على النحو الذي يكفل التوازن بين حقوق أعضاء النقابات المختلفة ومصلحة المجتمع والدولة<sup>(٢١)</sup>.

وهذه النظرة الحديثة لفكرة التنظيم النقابي أدت إلى انتشار العديد من النقابات التي تمثل الموظفين العموميين في كثير من بلدان العالم المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا وفرنسا<sup>(٢٢)</sup>، وقد كفلت معظم الدساتير الحديثة حماية حرية تكوين نقابات للموظفين العموميين وإحاطتها بحماية خاصة ومستقلة عن الحماية الممنوحة لحرية تكوين الجمعيات بشكل عام، نذكر على سبيل المثال الدستور السويسري والدستور المكسيكي (١٩٧١) ودستور فيمر (١٩١٩) ودستور الجمهورية الاتحادية لألمانيا الغربية (١٩٤٩) ودستور البرازيل (١٩٤٦) والدستور الإيطالي (١٩٤٨) والدستور الفرنسي الصادر في ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦<sup>(٢٣)</sup>.

(٢٠) د. بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مرجع سابق، ص ١١.

(٢١) د. محمد أسس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعدها.

(٢٢) د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٣٧٣.

(٢٣) د. بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مرجع سابق، ص ١٢.

ومن ناحية القانون الدولي، تحظى الحرية النقابية بحماية دولية واسعة حيث نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ في المادة ٢٣ منه على أن (لكل شخص الحق في أن ينشئ مع الآخرين نقابات أو ينضم إلى النقابات حماية لمصالحه)، وتم ترديد هذا المفهوم بشكل أوسع في العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عام ١٩٦٦.

وقد اعتبرت منظمة العمل الدولية مبدأ الحرية النقابية بشكل عام من مبادئها السامية وركيزة لنشاطها، وكان واضحاً ذلك في دستور المنظمة منذ عام ١٩١٩ واعتبرته هدفاً من أهدافها السامية، وكانت أول اتفاقية تصدر عن منظمة العمل الدولية في هذا الشأن الاتفاقية رقم ١١ لعام ١٩٢١ حول حق العمال الزراعيين في التجمع والتكتل<sup>(٢٤)</sup>.

بعدها تعالت الأصوات المنادية بضرورة وجود اتفاقية دولية عامة تنظم الحرية النقابية، الأمر الذي حدا بالمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية إقرار وثيقة دولية شاملة في عام ١٩٢٧، إلا أنها لم يكتب لها النجاح بسبب التعديلات التي طرحت أثناء المناقشة، حيث كانت ترمي التعديلات من ناحية إلى مصادرة حق التجمع والنقابات بكثرة الإجراءات القانونية الشكلية، وكانت الاعتبارات السياسية آنذاك سبباً رئيسياً في هذا التوجه متمثلة في عدم رغبة النظم الشيوعية في أوروبا إقرار نصوص دولية حول الحرية النقابية<sup>(٢٥)</sup>.

وعلى الرغم من المعوقات التي واجهت المنظمة الدولية في سبيل تأكيد مبدأ الحرية النقابية، إلا أن إعلان فيلادلفيا الصادر عام ١٩٤٤ قد جاء مؤكداً على أن "حرية الرأي وحرية الاجتماع ضرورتان للتقدم والاعتراف بحق المفاوضة الجماعية وتعاون الإدارة والعمال من أجل التطوير المتواصل لكفاية الإنتاج، وكذلك التعاون في تطبيق التدابير الاقتصادية والاجتماعية بين العمال وأصحاب الأعمال<sup>(٢٦)</sup>.

---

(٢٤) راجع حول هذه الاتفاقية: منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم ١١، المؤتمر العام، ١٩٢١، المادة ١، د. عبدالعال الديبي، الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ٣٥٨.

(٢٥) د. عدنان خليل التلاوي، القانون الدولي للعمل، دراسة في منظمة العمل الدولية ونشاطها في مجال التشريع الدولي للعمل، المركز العربي السويسري لبحوث التشغيل، جنيف، ٢٠١٠، ص ٢٦٦.

(٢٦) د. عبدالعال الديبي، الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

وبعد ذلك قام المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية باعتماد عدة اتفاقيات بشأن الحرية النقابية، كان أولها الاتفاقية رقم ٨٤ لعام ١٩٤٧ بشأن الحرية النقابية لدى عمال الأقاليم التي لا تتمتع بالسيادة<sup>(٢٧)</sup>، بعد ذلك صدر عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية اتفاقية الحرية النقابية وكفالة حق التنظيم النقابي رقم ٨٧ لعام ١٩٤٨<sup>(٢٨)</sup>.

وذهبت اتفاقية الحرية النقابية رقم ٨٧ لسنة ١٩٤٨ إلى منح العمال وأصحاب الأعمال الحق ودون أي تمييز ودون ترخيص سابق في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها بشرط الالتزام بلوائح هذه المنظمات، كما منعت الاتفاقية السلطات العامة عن ما يقيد هذا الحق أو أن يحول دون ممارسته، ومنعت الاتفاقية القوانين الداخلية من المساس بالضمانات الواردة بالاتفاقية، وعهدت الاتفاقية إلى القوانين المحلية تحديد مدى سريان الضمانات الواردة في الاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة، بالرغم من أن هذه الاتفاقية نظمت حرية تكوين النقابات إلا أنها لم تكفل بنصوص صريحة ممارسة الموظفين العموميين لهذا الحق<sup>(٢٩)</sup>.

وفي ذات التوجه جاءت أحكام اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٨ في ١٩٤٩/٧/١<sup>(٣٠)</sup> والتي نصت بصراحة في المادة السادسة على أن الاتفاقية لا تتناول وضع موظفي الخدمة العامة والعاملين في إدارة الدولة ولا تفسر بأية حالة على وجه يسيء لحقوقهم.

وهذا المنحى في الاتفاقيتين يعكس عدم رغبة الدول في منح الموظفين العموميين الحق النقابي، بل أكثر من ذلك فإن نصوص المواد التاسعة من الاتفاقية رقم ٨٧، والخامسة والسادسة من الاتفاقية رقم ٩٨ هي نصوص تحمي الدول في مواجهة أي مطالب محتملة من الموظفين العموميين بتطبيق أحكام هاتين الاتفاقيتين في مجال الوظيفة العامة<sup>(٣١)</sup>.

وتواصلت جهود منظمة العمل في سبيل حصول الموظف على حقوقه النقابية،

(٢٧) المرجع نفسه، نفس الصفحة.

(٢٨) Arthur A. Sloane, Fred Witney, Labor Relations, Preason education, Inc, Upper Saddle River, New jersey, 2004.

صدقت على هذه الاتفاقية دولة الكويت.

(٢٩) د. عبدالعال الديبي، الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية، مرجع سابق، ص ٣٦١.

(٣٠) لم تصدق عليها دول مجلس التعاون الخليجي.

(٣١) د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي للموظف العام، بديرون دار نشر، ١٩٩٧، ص ٦٣.

ففي مؤتمر العمل الدولي الذي عقد عام ١٩٧٧/١٩٧٨، أعطى المؤتمر أولوية خاصة لحق الموظفين النقابي بسبب تجاوز نسبتهم ٢٠٪ من مجموع القوى العاملة في أغلب الدول<sup>(٣٢)</sup> وأكد المؤتمر على شمولية سريان المبدأ الذي أرسته الاتفاقية رقم ٨٧ والخاص بالحرية النقابية على الموظفين العموميين<sup>(٣٣)</sup>، بما يعني أن هذا الحق مكفول للموظفين العموميين، مع التحفظ الخاص بالنسبة للشرطة والقوات المسلحة<sup>(٣٤)</sup>.

وتكللت جهود المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية بالاتفاقية رقم ١٥١ لعام ١٩٧٨<sup>(٣٥)</sup> بشأن علاقات العمل في الخدمة العامة<sup>(٣٦)</sup>، وكذا التوصية رقم ١٥٩ لعام ١٩٧٨ من أجل حماية الدول للعاملين في القطاع العام، وتكفل الاتفاقية حماية حق التنظيم في مواجهة كافة أشكال التمييز التي تمس الحرية النقابية في موضوع الوظيفة، وكذلك في مواجهة الأعمال التي تهدف إلى حرمان انتماء الموظف إلى تنظيم للموظفين العموميين، أو التوقف عن انتمائه لمثل هذا التنظيم، أو انتهاك حقوقه كفصله من الوظيفة أو الإضرار به بأية طريقة أخرى نتيجة انتسابه أو مشاركته في الأنشطة الاعتيادية لتنظيم معين للموظفين العموميين<sup>(٣٧)</sup>.

كذلك أكدت التوصية رقم ١٥٩ على كافة المبادئ التي تضمنتها الاتفاقية ١٥١ بشأن الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية للموظفين العموميين.

مما تقدم يتضح أن مسألة الحرية النقابية للموظف العام لم تعد من قبيل المسائل الداخلية التي تستقل السلطات بتنظيمها دون قيود تذكر، بل باتت في الوقت الراهن معالجة ضمن اتفاقيات دولية تضيف عليها لمسة حقوقية دولية في إطار حقوق الإنسان، بحيث أصبح التخلف عن منح الموظف العام الحرية النقابية من قبيل التخلف عن مسائل حقوقية دولية.

(٣٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة الحق النقابي، مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٣٣) منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم ٨٧ الخاصة بالحرية النقابية وكفالة حق التنظيم النقابي، مرجع سابق، المادة ٢.

(٣٤) المرجع السابق، المادة ٩ فقرة ١.

(٣٥) لم تصدق عليها دول مجلس التعاون الخليجي.

(٣٦) راجع منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم ١٥١ بشأن علاقات العمل في الخدمة العامة، المؤتمر العام، جنيف ١٩٧٨.

(٣٧) المرجع السابق، المادة ٤.

## المبحث الأول

### الاتجاه الرافض للحرية النقابية للموظف العام في أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي

يمثل هذا الاتجاه الإمارات العربيّة المتحدة والمملكة العربيّة السعوديّة ودولة قطر وسلطنة عمان، حيث لم تمنح قوانين هذه الدول الحرية النقابية للموظف العام.

بالنسبة لقوانين دولة الإمارات العربيّة المتحدة لم تمنح الحرية النقابية للعمال في القطاع الخاص أو القطاع الحكومي، سواء في قانون العمل الصادر في العام ١٩٨٠ أو قانون الموارد البشريّة في الحكومة الاتحاديّة الصادر بموجب المرسوم بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨، على الرغم من نص الدستور الإماراتي على صيانة المجتمع لحقوق العمال، وذلك في ضوء التشريعات العماليّة العالمية المتطورة وحرية تكوين الجمعيات.

كما لا يوجد قانون إماراتي يُنظّم عمل النقابات المهنيّة، إلا أنّ قانون الجمعيات والمؤسسات الأهليّة ذات النفع العام رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ يسمح في المادة الثانية منه بتأسيس جمعيات ذات طابع مهني.

بالنسبة لدولة قطر، نصّ الدستور القطري في المادة ٤٥ على جواز تشكيل الجمعيات بشكل عام، كما نص في المادة ٣٠ على أن تنظيم العلاقة بين العمال وأرباب العمل ينظمها القانون.

وحصر قانون العمل القطري التّنظيمات العماليّة باللجان العماليّة واللجان العامة والاتحاد العام لعمال قطر، فضلاً عن حصر العضويّة في تلك المنظمات على المواطنين فقط، ولا يوجد في القوانين القطرية ذكر للحرية النقابية للعاملين في القطاع الحكومي أو الرسمي. كما لا يوجد في قطر قانونٌ للنقابات المهنيّة.

وبالنسبة للمملكة العربيّة السعوديّة، لا يوجد في النظام الأساسي السعودي وقانون العمل أية إشارة إلى الحقّ في تأسيس النقابات العماليّة، إلا أنه بموجب قرار من مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٢م سمح بتشكيل لجان عماليّة في القطاع الخاص فقط دون القطاع العام، حيث يجوز تشكيل لجان عماليّة في المنشآت التي يبلغ عدد موظفيها ١٠٠ عامل سعودي أو أكثر، ثم أصدر وزير العمل في العام ٢٠١٠م قراراً ينصّ على تشكيل اللجنة العامة للجان العماليّة في السعوديّة، والتي ستكون بمثابة اتحاد عمالي يجمع في عضويته ١٧ لجنة عمالية، ولا يوجد في السعوديّة قانون للنقابات المهنيّة، إلا أن جمعيات مهنية موجودة تمارس أنشطتها كأندية اجتماعيّة.

أما بالنسبة لسلطنة عمان، فإن النظام الأساسي فيها يسمح بتأسيس الجمعيات دون ذكر لمصطلح النقابات بشكل صريح. ويُنظم قانون العمل العماني عمل النقابات العمالية في القطاع الخاص دون القطاع العام في الباب التاسع منه.

يتضح مما تقدم أن هذه الدول في مجلس التعاون الخليجي تميل إلى الأنظمة التي لا تعترف للموظف العام بممارسة الحرية النقابية، التي بدورها تستند إلى مجموعة من المبررات، نذكرها على النحو الآتي<sup>(٣٨)</sup>:

- ١ - خشية السلطات العامة من قيام النقابات بتكتل يؤدي إلى نشاط معاد للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.
- ٢ - الخوف من الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية، وتنوع الجهات التي يتلقى منها الموظف التوجيهات العامة، مما يخل بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية عندما يخضع الموظف لتعليمات نقابته بدلاً من الخضوع لتعليمات رئيسه الإداري، أو على الأقل سيتوقف عن تنفيذ التعليمات الإدارية خاصة إذا كانت متعارضة مع تعليمات نقابته، وهو ما يعارض مبادئ الوظيفة العامة التي تقوم على مبدأ التدرج الهرمي.
- ٣ - لا حاجة للموظف العام في التنظيمات النقابية للدفاع عن مصالحه المهنية، فالدولة نفسها تتكفل برعاية مصالح وشؤون موظفيها أثناء وبعد الخدمة.
- ٤ - الخشية من المساس بسيادة الدولة التي من المفروض أن لا يعلوها سيادة أخرى من خلال تجمعات الموظفين والاحتكام إلى آرائهم وفرض سيطرتهم.
- ٥ - إن السماح بتكوين نقابات للموظفين يتبعه مسألة أخطر وأكبر وهي ممارسة الإضراب الذي يمكن أن يشل سير المرافق العامة، وهو ما يعد مساساً بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام وأطراد.
- ٦ - إن السماح بتكوين نقابات للوظائف العامة يؤدي إلى المساس بهيئة الدولة في حال تضامن الموظفين وعمال القطاع الخاص في مواجهة الإدارة أو الدولة.
- ٧ - إن دواعي نشأة النقابة في مجال القانون الخاص غير موجودة في مجال القانون

(٣٨) يراجع في هذه الحجج د. صبري جلبي عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٢٥٥-٢٥٧ - د. بكر القباني، الموظف العام وحرية في تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مرجع سابق، صفحات ١٣، ٢٤، ٢٥، ٤٢، ٤٣ - د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، ١٩٨٦، مرجع سابق، ص ١٠ - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص ٧١.

العام؛ فنقابات العمال نشأت بسبب ظروف تاريخية أثبتت اضطهاد العمال في ظل العلاقة التعاقدية القائمة على رضا الطرفين، وللدفاع عن المصالح العمالية في مواجهة أصحاب رؤوس الأموال، أما الموظف العام فتحكمه علاقة تنظيمية وفقاً للقوانين واللوائح التي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها والتي توفر له الحماية والرعاية، وعلى ذلك فإن الموظف العام والدولة يكونان في موقف واحد لشدة الارتباط بينهما، فنجد أن الموظف العام يلتزم بالحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام وأطراً، وهو ما تهدف إليه الإدارة. بالنسبة لمدى ملائمة هذه الحجج والأسانيد للموقف الداعي إلى منع الموظف العام من الحرية النقابية سوف يتم الرد عليه من خلال أسانيد وحجج الرأي الثاني المانع للحرية النقابية للموظف العام في المبحث الثاني.

## المبحث الثاني الاتجاه المؤيد للحرية النقابية للموظف العام في أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي

يمثل هذا الاتجاه دولة الكويت، حيث اعتمدت الكويت العمل النقابي بشكل عام بموجب قانون العمل الصادر في العام ١٩٦٤م، تنفيذاً للمادة (٤٣) من دستورها، التي نصت على أن: "حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية وبوسائل سليمة مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة".

وتضمن الباب الثالث عشر من القانون حق التنظيم النقابي للعمال وأصحاب الأعمال، حيث نصت المادة (٦٩) من هذا الباب على حق تكوين اتحادات لأصحاب الأعمال وحق التنظيم النقابي للعمال، ونصت المادة على أن أحكام هذه المادة والمواد الأخرى من هذا الباب تسري على العمال في القطاع الحكومي، واستمر الوضع كذلك إلى أن أصدرت الحكومة مرسوماً بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة المدنية، والقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٩ في شأن العمل في قطاع الأعمال النفطية عندما فسرت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بدولة الكويت نص المادة القانونية الخاصة بحق العمال في تشكيل نقاباتهم العمالية في القطاعين الخاص والعام والمختلط بأن المقصود به العمال فقط، وبالتالي لا يجوز للموظفين في القطاع الحكومي تشكيل نقابات لهم، وعلى ذلك توقف في ضوء هذا القرار تشكيل نقابات جديدة في القطاع الحكومي بعدما أنشئت العديد من نقابات الموظفين العموميين.

واعترفت الفقرة الخاصة بسريان حق التنظيم النقابي على العمال في القطاع الحكومي في قانون العمل الأهلي مجمدة منذ ذلك التاريخ ولغاية أبريل ٢٠٠٣، حيث صدق أمير دولة الكويت على القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٤م في شأن العمل في القطاع الأهلي، إذ نص التعديل على أن أحكام الباب الثالث عشر من قانون العمل الخاص بالمنظمات العمالية تسري على الموظفين والعاملين في القطاعين الحكومي والنفطي، وأوضحت المذكرة الإيضاحية لهذا التعديل أن الحكومة قامت بذلك لمسايرة التطورات في شتى الميادين الاجتماعية والثقافية، ولمسايرة أحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالعمل وعلى وجه الخصوص الاتفاق رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨م بشأن الحرية النقابية وكفالة الحق النقابي.

بعد ذلك صدر قانون العمل الجديد في ٢٠١٠ لينظم تأسيس النقابات العمالية ومنظمات أصحاب الأعمال سواء للعاملين في القطاع الخاص أو القطاع العام، حيث نصت المادة ٩٨ على أن: "حق تكوين اتحادات لأصحاب الأعمال، وحق التنظيم النقابي للعمال مكفول وفقاً لأحكام هذا القانون، وتسري أحكام هذا الباب على العاملين في القطاع الأهلي، وتطبق أحكامه على العاملين في القطاعين الحكومي والنفطي في ما لا يتعارض مع القوانين التي تنظم شؤونهم"، ومن هذا النص يتضح منح قانون العمل للعاملين في القطاعين الحكومي والنفطي الحق النقابي حيث منحهم حق تأسيس نقاباتهم أسوة بنظرائهم في القطاع الخاص فيما لا يتعارض مع القوانين التي تنظم شؤونهم، وفي اعتقادي أن مفهوم مصطلح "العاملين في القطاعين الحكومي" ينصرف إلى الموظفين العموميين، فكل من يعمل في القطاع الحكومي كأصل عام يعتبر موظفاً عاماً متى انطبق عليه مفهوم الموظف العام الذي يعرفه القضاء الكويتي بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، وذلك عن طرق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق" (٣٩).

وبالتالي فإن مصطلح "العاملين" الوارد في نص المادة ٩٨ يجب أن لا يفسر على أنه ينصرف للعمال بالمفهوم الموجود في القانون الخاص وما يؤيد وجه نظرنا هذه التطبيق العملي لنصوص المادة في الكويت حالياً حيث هناك العديد من النقابات التي شكلت للموظفين العموميين نذكر منها نقابة العاملين بالأمانة العامة لمجلس

(٣٩) محكمة الاستئناف العليا الكويتية، قضية رقم ١٠١٠/١٩٨٥، إداري، بتاريخ ٢٠/٥/١٩٨٦، غير منشور، أشار له د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، الطبعة الثانية، جامعة الكويت، كلية الحقوق، ١٩٩٨، ص ٣٢. وقريب من هذا التعريف حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية في الدعوى رقم (٤٥٢) لسنة ١٩٨٩ - الغرفة الرابعة، جلسة ١٩٨٩/٣/٩ قاعدة ١٦ منشورة في المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، وزارة شؤون مجلس الوزراء والإعلام، دائرة الشؤون القانونية ط ١، ٢٠٠٠، ص ٣٤. وحول تعريف الموظف العام فقهاً راجع د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الاتحاد العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٧ - د. محمد حامد الجمل، الوظيفة العامة - فقهاً وقضاء (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٥٨، ص ١٩ - د. علي عبدالفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٥، د. أنور رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥٨ وما بعدها - د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص ٢٠ - د. نبيلة عبدالحليم كامل، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٩ - د. محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٨٨، ص ٢٨٣.

الوزراء المشكلة بموجب قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم ٣/أ لسنة ٢٠١٤ والتي نص نظامها الأساسي على أنه: "يقبل عضواً في النقابة كل من يعمل في الأمانة العامة لمجلس الوزراء" فالنص جاء عاماً ومطلقاً يستطيع من يعمل في هذه الجهة أن يقبل عضواً في النقابة.

ولم يُحدّد القانون حداً أدنى من العمّال لتأسيس النقابة، وكفل التّعديّة النقابية على مستوى تأسيس النقابات، حيث لا يوجد نصّ يمنع التّعديّة النقابية في إطار المنشأة أو المهنة الواحدة، إلا أن القانون يمنع التّعديّة النقابية على مستوى الاتحادات العمّالية العامة، ولم يشير القانون الجديد إلى أحقية العمّال المهاجرين بالانضمام للنقابات، ولم يتضمن حماية قانونيّة للنقابيين من التمييز أو الفصل بسبب ممارستهم لنشاطهم النقابي، ويتيح القانون حرّية للمنظمة النقابية من وضع نظامها الأساسي وتسيير أعمالها، ومنع القانون حلّ النقابة أو الاتحاد النقابي إلا بموجب حكم قضائي بناءً على طلب يُقدّم من الوزارة المختصة. ولم ينظم القانون حقّ ممارسة الإضراب، وللنقابات العمّالية في الكويت بعض الصلاحيّات في المفاوضات الجماعيّة، كما لها حرّية الانضمام للمنظمات العربيّة والدوليّة شريطة إخطار الوزارة بذلك، كما نص القانون على حقّ التفرّغ النقابي بموافقة ربّ العمل.

ولا يوجد في الكويت تنظيم قانوني للنقابات المهنيّة، ويُنظم المهنيّون أنفسهم من خلال القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٢ بشأن الأندية وجمعيات النفع العام، إلا أنه صدرت فتوى من إدارة الفتوى والتشريع بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٩ بمناسبة عرض طلب تأسيس نقابة الأطباء على وزير الشؤون الاجتماعية والعمل أجازت فيه تأسيس النقابات المهنيّة وفقاً لقانون العمل وعليها صدر قرار تشكيل نقابة الأطباء بموجب القرار رقم ٣٠/أ لسنة ٢٠١٠ الذي ألغي بموجب القرار رقم ١٠/أ لسنة ٢٠١٤ حيث أيدت محكمة التمييز الكويتية هذا القرار بموجب الطعن رقم ٥٩٥/٢٠١٣ إداري (١) بتاريخ ١٦/٤/٢٠١٤ بسبب تعارض أهداف النقابة مع جمعية الأطباء الكويتية ولم تتعرض المحكمة لمدى أحقية تشكيل نقابات مهنية وفقاً لقانون العمل، الجدير بالذكر هنا أنه تم إنشاء نقابة مهنية وفقاً لقانون العمل الحالي تسمى نقابة فنيي الصيدلة في القطاعين العام والخاص بموجب القرار الوزاري رقم ٢٣٧/أ لسنة ٢٠١٣ بناءً على الحكم الصادر في القضية رقم ٤٠٨٥/٢٠١١ إداري ١٠ الصادر بتاريخ ٢١/٦/٢٠١٢ المؤيد بالاستئناف رقم ٢٧٢٣/٢٠١٢ (إداري) بشأن إلغاء قرار وزارة الشؤون الاجتماعية الذي لم يسمح لها بالإشهار.

مما تقدم يتضح حجم الخلط بين النقابات العمالية والمهنية في دولة الكويت، وتضارب الآراء وعدم وضوحها واعتمادها على الاجتهادات سواء الصادرة من إدارة

الفتوى والتشريع أو القضاء، الأمر الذي يفسح المجال أمام إشكاليات قانونية كبيرة لا سيما في ظل وجود قانون الأندية والجمعيات الذي قد يسمح بوجود جمعيات تحمل نفس الأهداف التي تحملها النقابات، كما حدث في مسألة نقابة الأطباء التي أشرنا لها سابقاً، ثم إن النقابات المهنية تعتبر من أشخاص القانون العام على خلاف النقابات العمالية وتحتاج إلى قانون خاص ينظمها لما تتمتع به من خصوصية، كما وضحنا في المبحث التمهيدي، ومن هنا تأتي الحاجة الملحة لقانون خاص للنقابات المهنية في دولة الكويت، ونظراً للخصوصية التي تتمتع بها الوظيفة العامة من حيث تفرداها بمبادئ تختلف عن العمل في القطاع الخاص أهمها مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام، كان من غير الملائم سريان أحكام قانون العمل على العاملين في القطاع الحكومي، فكان من الأفضل وجود قانون خاص بنقابات الموظفين العموميين يراعي فيه خصوصية الوظيفة العامة في دولة الكويت، يوازن بين مصلحة الموظفين ومصلحة المرفق العام والمجتمع والدولة، وعلى ذلك فإن عدم وجود تنظيم قانوني للنقابات المهنية وقانون لنقابات الموظفين العموميين في الكويت يعرقل العديد من الموظفين في الانتماء للنقابات؛ حيث إن النقابات العمالية غير صالحة لانضمام العديد من الوظائف الحكومية مما يعني بالنتيجة حرمانها من هذه الحرية.

وعلى الرغم من أن المشرع الكويتي يعتبر سابقاً في مجال منح الحرية النقابية للموظف العام إلا أن تنظيمه لها يبدو ناقصاً من حيث المبادئ الأساسية للعمل النقابي، فلم يمنح القانون النقابات الصلاحيات الكافية في المفاوضات الجماعية، كذلك منع القانون التعددية النقابية على مستوى الاتحادات العمالية العامة، ومنع العمال المهاجرين من أحقية الانضمام للنقابات، ولم يتضمن حماية قانونية للنقابيين من التمييز أو الفصل بسبب ممارستهم لنشاطهم النقابي، ولم ينظم القانون حق ممارسة الإضراب الذي يعتبر السلاح الرئيسي في يد النقابيين، الجدير بالذكر في هذا المجال أن عام ٢٠١٢ شهد عدداً من الإضرابات العمالية بناء على توجيهات نقاباتهم مستندة على مصادقة الكويت لاتفاقية منظمة العمل الدولية (٨٧) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، لممارسة حق الإضراب.

مما تقدم يتضح أن القانون الكويتي ناصراً الاتجاه القائل بأن النقابات الوظيفية وسيلة رئيسية وجوهرية يعبر من خلالها الموظفون عن آرائهم المهنية ويدافعون عن مصالحهم وحقوقهم بشكل شرعي وعلني<sup>(٤٠)</sup>.

(٤٠) د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، ١٩٨٦، مرجع سابق، ص ١٤.

وقد استند أنصار هذا الاتجاه في تدعيم موقفهم إلى مجموعة من الحجج نبينها على النحو التالي:

١ - تحظى الحرية النقابية بأهمية كبيرة حالياً على المستوى الدولي، ويمكن إيجاز أهمية النقابات في النقاط الآتية<sup>(٤١)</sup>:

أ - يشكل التنظيم النقابي حماية رئيسية للموظفين من شطط الإدارة، وذلك لأن التنظيم النقابي يستطيع حماية حقوق ومصالح الموظفين بإمكانيات عالية لا تتوافر غالباً للصفة الفردية<sup>(٤٢)</sup>.

ب - يعد التنظيم النقابي الممثل الرئيسي للموظفين لدى جميع السلطات العامة، بما في ذلك السلطة التشريعية، وبالتالي يسعى هذا التنظيم لتمثيل شؤون الوظيفة العامة، والمطالبة بتحسين الأوضاع الوظيفية والحصول على مزايا وضمانات متعددة<sup>(٤٣)</sup>.

ت - يعمل التنظيم النقابي على رفع الكفاية بجميع عناصرها الفكرية والإنتاجية والفنية في مجال الوظيفة العامة، من خلال المشاركة في مناقشة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن جهد الإدارات التثقيفية النقابية في رفع هذه الكفاية<sup>(٤٤)</sup>.

ث - التنظيم النقابي يعمل بشكل تنسيقي مما يؤدي إلى توفير الوقت والجهد بالنسبة للموظفين والإدارة من خلال إحصاء طلبات الموظفين واستبعاد ما تشابه منها وما ليس لهم الحق في المطالبة به، وتدعيمها بالحجج والأسانيد التي تؤيد مطالبتهم ليعرض الأمر على الإدارة التي

(٤١) د. صبري جليبي عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٢٥٠-٢٥١.

(٤٢) يراجع في هذه النقاط: د. محمد السيد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي "حق تشكيل تجمعات للموظفين" مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة عشرة، العدد الثاني: أغسطس ١٩٧٤م، ص ٨١.

(٤٣) د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة الحق النقابي، مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٥، ٢٦.

(٤٤) د. محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٤٩.

أمامها جهة واحدة معنية بمناقشة هذه الطلبات، مما يؤدي إلى سرعة الفصل في هذه الطلبات<sup>(٤٥)</sup>.

ج - يساهم التنظيم النقابي في تلطيف الجو بين الإدارة وتقليل فرصة اللجوء إلى القضاء من خلال وساطة وتوفيق التنظيم النقابي لكثير من الأمور وحلها<sup>(٤٦)</sup>.

٢ - استند مؤيدو هذا التوجه إلى المواثيق الدولية التي منحت حق تكوين نقابات لجميع الأفراد بصفة عامة، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاقية رقم ٨٧ التي أصدرها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في ١٧ يونيو ١٩٤٨م، والاتفاقية رقم ١٥١ التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في دور انعقاده الرابع والستين في يونيو ١٩٧٨م بشأن الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة والتي سبق الإشارة لها<sup>(٤٧)</sup>.

٣ - إن القول بأن النقابات ما وجدت إلا للدفاع عن حقوق العامل في القطاع الخاص باعتباره لا يتمتع بذات الرعاية التي يتمتع بها الموظف في الدولة أمر مردود عليه، حيث إن وضع العامل في مجال القطاع الخاص يتقارب إلى حد كبير مع وضع الموظف في مجال الوظيفة العامة، فكل منهما يستند إلى فكرة العمل مقابل الأجر، وأصبحت الدولة مؤخراً تهتم بعمال القطاع الخاص، وقاربت بينهم وبين الموظفين العموميين في الحقوق والواجبات كمسائل الأجور والعلاوات والإجازات<sup>(٤٨)</sup>.

٤ - إن مبادئ الإدارة الحديثة تفترض المساهمة في صنع القرار من جانب الموظفين ومشاركتهم في تنظيم سير المرافق، مما سيولد الشعور بالمسؤولية لدى الموظفين، وهذا يقتضي تنظيم تشريعي معين يعزز هذه المبادئ، كذلك إن الاعتراف بالحق النقابي للموظف العام يقضي على التعقيد والبيروقراطية في الإدارات والمصالح الحكومية<sup>(٤٩)</sup>.

(٤٥) د. محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٥٥٤.

(٤٦) يراجع في هذه النقاط: د. محمد السيد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي " حق تشكيل تجمعات للموظفين، مرجع سابق، ص ٨١.

(٤٧) د. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١، ص ١٥٩.

(٤٨) د. محمد السيد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، مرجع سابق، ص ٨٣-٨٤.

(٤٩) د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، ١٩٨٦، مرجع سابق، ص ٢٢، ٢٣ - د. مجدي النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ١١.

- ٥ - تعد النقابات مكاناً لتأهيل الموظف سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، وتشبع حاجات الموظفين المتعلقة بصنع القرار، وتزيد من إحساسه وشعوره بالمسؤولية على كافة المستويات<sup>(٥٠)</sup>.
  - ٦ - الربط بين الإضراب وبين النقابات الوظيفية قول غير دقيق، فيجب التفرقة بين حق الموظفين في تكوين النقابات، وبين ممارسة الإضراب، فالأخير يمكن أن يتحقق دون وجود تنظيم نقابي، فمن غير المعقول منع الموظفين من تكوين نقابات لمجرد الخشية من ممارستها للإضراب، وفي أسوء الحالات يمكن أن يسمح بتكوين نقابات مع تحريم الإضراب أو تنظيمه بطريقة تحمي المرافق العامة من التوقف، ومع ذلك تلعب النقابات الوظيفية في حالات كثيرة دوراً بارزاً في منع حدوث إضرابات تشل حركة المرفق العام، وذلك بواسطة تدخل النقابة كتنظيم شرعي في حل المشكلة التي تنشأ بين الموظفين وبين الإدارة عن طريق المفاوضات<sup>(٥١)</sup>.
  - ٧ - إن القول بأن النقابات الوظيفية تؤدي إلى المساس بمبدأ السلطة الرئاسية وقراراتها قول غير صحيح، فالسلطة الرئاسية لا تتأثر بالحق النقابي فكل ما هنالك أن قرارات السلطة الرئاسية تتأثر في المسائل التي يلزم مشاركة الموظفين فيها، بل أصبحت هذه القرارات تتم مشاركة بين الرؤساء الإداريين وبين ممثلي النقابات في المسائل التي تمس مصالح الوظيفة منعاً للاعتراض عليها مسبقاً والدخول في إشكاليات تطبيقية<sup>(٥٢)</sup>.
  - ٨ - إن العلاقة التنظيمية أو اللاتحجية للموظف العام بالدولة تقوي الرابطة بين الموظف والدولة، وتساند فكرة التنظيم النقابي، فالموظف هو أداة الإدارة في تخطيط سياستها ووضعها موضع التطبيق، وهو ما يؤدي إلى مشاركته في صنع القرارات ومراقبة الجهاز الإداري الذي ينتمي له عن طريق النقابات<sup>(٥٣)</sup>.
- وقد تبنت هذا الاتجاه، واعترفت بالحق النقابي للموظف العام أغلب دول العالم، من

(٥٠) د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٥١) د. بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات الوظيفية، مرجع سابق، ص ٣٢-٣٣.

(٥٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، مرجع سابق، ص ٣٥ - دمجدي النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٦-١٦٧.

(٥٣) د. عزيزة الشريف، نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص ١٠٢.

بينها فرنسا، إنجلترا، سويسرا، ألمانيا الاتحادية، غانا، غينيا، أيسلندا، لكسمبورج، ماليزيا، مالي، زامبيا، باكستان، الجزائر، المغرب، أستراليا، بلغاريا، يوغوسلافيا السابقة، كوستاريكا، كوبا، الأرجنتين، كولومبيا، الدنمارك، فنلندا سيلان، تشاد، ومصر بعد تعديل المادة ١٩ من قانون النقابات رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦م بالقانون ١٢ لسنة ١٩٩٥م<sup>(٥٤)</sup>.

(٥٤) د. صبري جلبي عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

## المبحث الثالث

### الاتجاه الوسط في أنظمة دول مجلس التعاون الخليجي

يمثل هذه الاتجاه مملكة البحرين حيث تعطي أنظمتها للموظف العام حق الانضمام للنقابات العمالية دون حق تأسيس نقابات خاصة بهم.

بدأت النقابات العمالية في البحرين بشكل رسمي في وقت مبكر وبصورة بسيطة سنة ١٩٥٦، وكان ذلك مع أول قانون للعمل في شركات ومنشآت القطاع الخاص بصورة لجان عمالية ومجالس عمالية مشتركة، حيث لم تكن لها صلاحية التنظيم أو المفاوضة الجماعية، ثم أصدرت الحكومة سنة ١٩٧٩ مراسيم متوالية بشأن تشكيل اللجان الاستشارية، ثم اللجنة العمالية الدائمة، واللجان العمالية المشتركة، بعدها في سنة ١٩٨٣ تم إنشاء اللجنة العامة لعمال البحرين. واستمر الوضع كذلك إلى أن صدر قانون خاص بالنقابات العمالية هو القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ الذي جاء تنفيذاً لنص المادة (٢٧) من الدستور البحريني التي تنص على أن: "حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، بشرط عدم المساس بأسس الدين والنظام العام. ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة أو الاستمرار فيها".

وبين قانون النقابات العمالية المقصود بمصطلح "منظمة نقابية عمالية" فهي كل تنظيم ينشأ لرعاية مصالح العمال والدفاع عن حقوقهم، ويشمل ذلك: النقابات العمالية والاتحاد العام لنقابات عمال البحرين، كما بين القانون المقصود بالنقابة العمالية فهي كل تنظيم يضم عدداً من العمال في منشأة معينة أو قطاع معين أو نشاط محدد، يشكل وفق أحكام قانون النقابات العمالية. ويقصد بالاتحاد العام لنقابات عمال البحرين كل تنظيم يضم كافة النقابات العمالية على مستوى المملكة<sup>(٥٥)</sup>.

وحدد القانون نطاق سريانه من حيث الأشخاص، حيث يسري على العاملين المخاطبين بأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي، والعاملين المخاطبين بأحكام القانون البحري، والعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية<sup>(٥٦)</sup>.

وقد كفل القانون كافة المبادئ القانونية الأساسية للتنظيمات النقابية، حيث بين أن المنظمات النقابية العمالية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وذلك من تاريخ

(٥٥) المادة (١) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

(٥٦) المادة (٢) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

إيداع أوراق تكوينها لدى الوزارة<sup>(٥٧)</sup>. وبين أن حرية الانضمام للمنظمات النقابية العمالية والاستمرار فيها مكفولة، وكذلك حرية الانسحاب منها. ولا يجوز أن يتخذ من العمل النقابي ذريعة للتمييز في الاستخدام أو التأثير على العمال على أي وجه من الوجوه<sup>(٥٨)</sup>.

وبين القانون أهداف المنظمات النقابية في حماية الحقوق المشروعة لأعضائها والدفاع عن مصالحهم وتحسين ظروف وشروط العمل، وتعمل على نشر الوعي النقابي بين العمال ورفع المستوى الثقافي والمهني والفني لهم، ورفع المستوى الصحي والاقتصادي والاجتماعي للأعضاء وعائلاتهم، ومشاركتهم في المحافل العمالية العربية والدولية، وعرض وجهة نظر عمال مملكة البحرين من خلالها. ويجوز للمنظمة النقابية في سبيل تحقيق أهدافها أن تنشئ صناديق ادخار أو زمالة وأن تكون جمعيات تعاونية ونوادٍ اجتماعية<sup>(٥٩)</sup>.

وبين القانون أن الاتحاد العام لنقابات العمال هو المسؤول عن العمل النقابي لعمال البحرين، ويباشر بوجه خاص وضع السياسة العامة وميثاق شرف العمل النقابي لعمال مملكة البحرين، وتدعيم التعاون بين النقابات العمالية والوزارة، وتدعيم التعاون بين النقابات العمالية وأصحاب الأعمال، وإنشاء وإدارة المراكز الثقافية والاجتماعية العمالية. والمشاركة في وضع الإستراتيجيات العمالية مع الجهات المختصة، وفي التفاوض الجماعي وتعزيز الحوار الاجتماعي مع الجهات المعنية، والمشاركة في المجالس واللجان المعنية بشؤون العمل والعمال، واقتراح إنشاء نقابات عمالية جديدة...إلخ<sup>(٦٠)</sup>.

ويجوز للعمال في أية منشأة أو قطاع معين أو نشاط محدد أو صناعات أو حرف متماثلة أو مرتبط بعضها ببعض تأسيس نقابة خاصة بهم، ويكون للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية حق الانضمام إليها. ولا يجوز تكوين أكثر من نقابة واحدة لعمال المنشأة الواحدة<sup>(٦١)</sup>.

(٥٧) المادة (٤) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

(٥٨) المادة (٣) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

(٥٩) المادة (٧) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

(٦٠) المادة (٨) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

(٦١) المادة (١٠) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

وتتم إجراءات تكوين النقابة بإيداع نظامها الأساسي وأسماء مؤسسيها لدى الوزارة بشرط ألا يتعارض النظام مع أحكام القوانين واللوائح السارية في المملكة<sup>(٦٢)</sup>. ويكون حل المنظمات النقابية العمالية ومجالس إدارتها وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامها الأساسي، أو بناءً على حكم قضائي<sup>(٦٣)</sup>. وأجاز القانون الإضراب واعتبره وسيلة مشروعة للدفاع عن حقوق العمال ومصالحهم وفقاً لضوابط معينة<sup>(٦٤)</sup>.

وبمطالعة نصوص القانون نجده تضمن أبرز أهداف وضمانات العمل النقابي لرعاية مصالح العمال والدفاع عن حقوقهم من حيث ضمانات حرية التأسيس والانضمام والانسحاب والإضراب وكفالة الرأي النقابي والمفاوضات والاتحادات وضمانة حل المنظمات النقابية العمالية ومجالس إدارتها وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامها الأساسي، أو بناءً على حكم قضائي، وغيرها من الضمانات التي أشرنا لها سابقاً.

وفيما يتعلق بالحق النقابي للموظفين العموميين أشار القانون في المادة (٢) أن القانون يسري على العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية، والمادة (١٠) بينت أن للعمال في أية منشأة أو قطاع معين أو نشاط محدد أو صناعات أو حرف متمثلة أو مرتبط بعضها ببعض تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام قانون النقابات العمالية، ويكون للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية حق الانضمام إليها.

ويتضح أن نص المادة (٢) جاء عاماً ومطلقاً من حيث سريان كافة الأحكام الواردة في القانون على المخاطبين بأحكام الخدمة المدنية أي الموظفين العموميين سواء المتعلقة بالتأسيس والانضمام وغيرها، ثم جاءت المادة (١٠) في نهايتها بعبارة تنص على أن: "يكون للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية حق الانضمام إليها"، فهل هذه العبارة تعني أن العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية لهم حق الانضمام فقط دون حق التأسيس؟

قبل الإجابة عن هذا التساؤل نشير إلى أنه تم تأسيس ست نقابات من قبل موظفين عموميين في سنة ٢٠٠٢، وسنة ٢٠٠٣ في كل من الإسكان، والأشغال

(٦٢) المادة (١١) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

(٦٣) المادة (١٧) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

(٦٤) المادة (٢١) من قانون النقابات العمالية رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢.

والدّاخلية، وإدارة البريد، ووزارة الصّحة، والكهرباء، بعدها أصدر ديوان الخدمة المدنية بتاريخ ١٠/٢/٢٠٠٣ التعميم رقم (١) لسنة ٢٠٠٣

في شأن أحقية العاملين الذين تسري عليهم أنظمة الخدمة المدنية في الانضمام إلى النقابات العمالية، حيث جاء فيه "يهدف هذا التعميم إلى بيان الأحكام والإجراءات التنظيمية الخاصة بأحقية العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية في الانضمام إلى النقابات العمالية، وذلك طبقاً لنص المادة (١٠) من المرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ م بإصدار قانون النقابات العمالية.

حيث إن مجلس الوزراء الموقر قد بحث في جلسته المنعقدة بتاريخ ٩ فبراير ٢٠٠٣ م الإجراءات التنظيمية المعمول بها في تأسيس النقابات العمالية والانضمام إليها طبقاً للمرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ م بإصدار قانون النقابات العمالية، وذلك على ضوء ما لاحظته مجلس الوزراء الموقر من تأسيس بعض النقابات العمالية والشروع في تأسيسها في عدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية، على الرغم من أن المادة (١٠) من قانون النقابات العمالية قد نصت على عدم جواز قيام المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية بتأسيس النقابات العمالية داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية، واقتصر حقهم فقط على الانضمام إلى النقابات التي تؤسس من قبل العاملين المخاطبين بأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي أو العاملين المخاطبين بأحكام القانون البحري.

لذلك فإن ديوان الخدمة المدنية يوجه تمشياً مع توجيه مجلس الوزراء الموقر في جلسته المنعقدة بتاريخ ٩ فبراير ٢٠٠٣ م والرأي القانوني الذي أبدته دائرة الشؤون القانونية بعد التنسيق مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، إلى أنه استناداً إلى نص المادة (١٠) من المرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ م بإصدار قانون النقابات العمالية فلا يجوز قانونياً للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية تأسيس نقابات عمالية داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية التي يتبعون لها؛ حيث إن ذلك يعتبر مخالفاً للقانون، وإنما يقتصر حقهم على مجرد الانضمام إلى النقابات التي تؤسس من قبل العاملين المخاطبين بأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي أو العاملين المخاطبين بأحكام القانون البحري.

وعليه استناداً إلى ذلك الرأي، فإن جميع التنظيمات النقابية من جمعيات عمومية ومجالس إدارة واللجان العاملة التي تم تأسيسها أو لا زالت قيد التأسيس داخل الجهات الحكومية من قبل العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية استناداً إلى ذلك القانون، يكون تأسيسها أو الشروع فيه قد تم بالمخالفة لأحكام القانون، وهي بذلك

تنظيمات غير مشروعة لذلك تعتبر كأن لم تكن، وعلى كافة العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية إن رغبوا في ممارسة العمل النقابي وفقاً للقانون أن يبادروا بالانضمام إلى النقابات العمالية التي تؤسسها أي من الفئتين المذكورتين أعلاه، ويكون ذلك بانضمامهم وفقاً للقانون إلى النقابات التي تضم في عضويتها العاملين بالمهن أو الحرف التي تماثل أو ترتبط بالحرف أو المهن التي يمارسها الراغبون في الانضمام إلى النقابات العمالية من العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية " .

بعد ذلك صدر التوجيه رقم (٣) لسنة ٢٠٠٧ من قبل الخدمة المدنية ليؤكد على ما جاء في التعميم السابق.

وقد طعن على التعميم أمام المحكمة الكبرى المدنية في الدعوى رقم ٥٩٥٦ لسنة ٢٠٠٤ من قبل الاتحاد العام لنقابات البحرين وعدد من العاملين الخاضعين لأنظمة الخدمة المدنية، وطلبوا إلغاء التعميم لمخالفته المادة الثانية من القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠٠٢ الخاص بالنقابات العمالية، حيث جاء النص بشكل عام يسري على العاملين المخاطبين بالخدمة المدنية ويخالف نص المادة ٢٧ من الدستور التي تعطي الحق لكافة المواطنين في إنشاء النقابات طبقاً لمبدأ المساواة الدستوري الذي يساوي بين كافة المواطنين في الحقوق والواجبات ومن بينها الحق النقابي، رفضت المحكمة الدعوى بحجة أن التعميم نشرة تفسيرية لا ترقى أن تكون قراراً إدارياً يقبل الطعن بدعوى الإلغاء. ثم عرض الأمر على محكمة الاستئناف بالدعوى رقم ٢٠٠ لسنة ٢٠٠٥ وحكمت في تاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٥ برفض الدعوى لذات الأسباب. ثم عرض الأمر على محكمة التمييز في الطعن رقم ٤٨٠ لسنة ٢٠٠٥ وحكمت في جلسة ٣/٤/٢٠٠٦ بصحة ما انتهت إليه محكمة الاستئناف وقالت: "إنه من المقرر أن لكي تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يكون القرار محل الدعوى قراراً إدارياً وهو - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة؛ مما مؤداه أن كل تصرف من الإدارة لا يعبر عن إرادتها الذاتية بل عن إرادة جهة أخرى، ولا يستحدث بذاته أثراً قانونياً من شأنه التأثير في مراكز الأفراد القانونية لا يعد بهذه المثابة أثراً قانونياً ومن ذلك المنشورات والأوامر المصلحية التي تصدر عن الإدارة لموظفيها متضمنة تفسير القوانين والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها، وذلك باعتبار أن أصل الحق مقرر في قاعدة تنظيمية عامة سواء أكان قانوناً أم لائحة طالما لم تستحث الإدارة بتصرفها أحكاماً جديدة مغيرة لما ورد في ذلك القانون أو تلك اللائحة و... وكان التعميم المذكور

قد وقف عند ما قرره القانون - في هذا الخصوص - دون أن يستحدث بذاته أحكاماً مغايرة له، وعبر بذلك عن إرادة المشرع - في تفسيره لها - لا عن إرادة الإدارة الذاتية، ومن ثم لا يعد قراراً إدارياً فلا تقبل الدعوى أمام القضاء بإلغائه".

ومما تقدم يلاحظ أن تفسير ديوان الخدمة المدنية للمادة ١٠ من قانون النقابات العمالية يقصر حق المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية على الانضمام إلى نقابات تؤسس من قبل القطاع الخاص، وهو تفسير صحيح من الناحية القانونية وأيده القضاء، حيث يعتبر نص المادة ١٠ قيداً على نص المادة ٢، وبالتالي يقتصر حق المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية على الانضمام للنقابات التي تشكل من قبل القطاع الخاص، دون أن يكون من حقهم تأسيس النقابات الوظيفية، ويعتبر مسلك المشرع البحريني في هذا الصدد مسلكاً غير موفق؛ حيث أفرغ هذا القانون الحق النقابي للموظف العام من محتواه، فما فائدة نقابة لا تحمي مصالح الموظفين في مواجهة الإدارة، فإنشاء النقابات والانضمام إليها حق واحد لا يتجزأ، فهنا أصبح الموظف العام رهينة ما ينشئ من نقابات قد لا تحقق مصالحه الوظيفية ولا تؤدي إلى حمايتها ولا هي من اهتماماته أصلاً، فاهتمامات القطاع الخاص تختلف كثيراً عن القطاع الحكومي. والملاحظ أن هذا القانون لم يحوِ نصوصاً تنظم النقابات المهنية، والتجربة العملية في البحرين تثبت أن المهنيين ينظمون أنفسهم في نطاق المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩ بشأن قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة، والصادر في العام ١٩٨٩م. حيث هناك جمعية للمحامين، والأطباء، وللحقوقيين، والمهندسين، والمعلمين وغيرهم.

على الرغم من أن المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩ بين المادة الثانية أنه يقصد بجمعية أو نادٍ ثقافي أو اجتماعي: كل جماعة ذات تنظيم مستمر وتتألف من عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين لغرض آخر غير الحصول على ربح مادي وتستهدف القيام بنشاط اجتماعي أو تعليمي خاص أو ثقافي أو خيري، وينطبق هذا التعريف على الجمعية أو النادي الثقافي أو الاجتماعي أيّاً كانت التسمية التي أطلقت عليه، وحتى لو كان من بين أنشطته ممارسة الرياضة البدنية ما دامت الرياضة البدنية ليست النشاط الرئيسي للجمعية أو النادي. ولم يحظر القانون في المادة ١٣ من تأسيس الجمعيات إلا أعضاء اللجان العمالية (النقابات حالياً) ولا لمن لهم الحق في عضويتها إنشاء جمعية أو رابطة لممارسة نشاط تختص أو تقوم به تلك اللجان. كذلك حظر على الجمعية في المادة ١٨ عدم الاشتغال بالسياسة، والملاحظ من تعريف

الجمعية وتحديد أغراضها لم يكن من بينها الأغراض المهنية وكذلك لم يجعلها من بين المحظورات، فانطلاقاً من قاعدة الأصل في الأشياء الإباحة فيجوز إنشاء الجمعيات المهنية ضمن نطاق قانون الجمعيات. إلا أن عدم وجود قانون للنقابات المهنية - كما ذكرنا - يحرم كثير من الموظفين العموميين من ممارسة حقهم بالانضمام إلى نقابات تتولى رعاية مصالحهم، بسبب أن كثير من العاملين في القطاع العام لا تتوافق مهنتهم مع النقابات العمالية التي أجاز القانون البحريني الانضمام لها، كما أن بقاء سريان قانون النقابات العمالية على المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية يتعارض مع طبيعة الوظيفة العامة ومبادئها، وبالتالي من الأفضل فصل النقابات العمالية عن نقابات الموظفين العموميين في قانونين منفصلين.

### الخاتمة (نتائج وتوصيات)

تباينت الأنظمة المختلفة في العالم في موقفها من ممارسة الموظف العام للعمل النقابي فانقسمت إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية: الأول يمنع الموظف من ممارسة هذه الحرية، والثاني يمنح هذه الحرية للموظف العام، والثالث يتخذ موقفاً وسطاً بين الاتجاهين السابقين، ولم تكن دول مجلس التعاون الخليجي بمنأى عن هذه الأنظمة حيث انقسمت إلى ثلاثة توجهات رئيسية: الأول يمنح هذه الحرية للموظف العام ويمثلها القانون الكويتي، والثاني يمنعها ويمثلها القوانين: الإماراتية والسعودية والعمانية والقطرية، والثالث يتخذ موقفاً وسطاً بين هذين التوجهين حيث يمنح للموظف العام حق الانضمام دون حق التأسيس ويمثلها القانون البحريني.

لكل من هذه الاتجاهات مبرراته وحججه المنطقية إلا أنه وفقاً للقانون الدولي وبتطور المجتمعات الحديثة في شتى النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبعد انتشار الأفكار الديمقراطية التي أشعرت أبناء المهن المختلفة بضرورة التضامن فيما بينهم بواسطة تكوين نقابات هدفها تحقيق مصالحهم المهنية، تبين أن نظرة الخوف من النقابات والانضمام إليها لم يكن له ما يبرره، في ظل قانون ينظم إنشاء النقابات والانضمام إليها وتنظيم العمل فيها على النحو الذي يكفل التوازن بين حقوق أعضاء النقابات المختلفة ومصلحة المجتمع والدولة.

وبناء على تغير نظرة المجتمعات الحديثة لفكرة التنظيم النقابي والتي فرضها الواقع العملي للنقابات والذي نشأ قبل التنظيم القانوني له، فقد انتشرت العديد من النقابات للعاملين في القطاع العام في كثير من بلدان العالم المتقدمة. فالنقابات الوظيفية ضرورة لا يمكن تجاوزها فهي وسيلة رئيسية يعبر من خلالها الموظفون عن آرائهم ويدافعون عن مصالحهم وحقوقهم بشكل شرعي وعلني، حيث يحقق التنظيم

النقابي فوائد عديدة ردها الفقه كثيراً تتمثل في أنها ضمانات رئيسية في حماية الموظفين من شطط الإدارة وانتهاك حقوقهم ومصالحهم المهنية، ويعد التنظيم النقابي خير تمثيل منظم لمصالح الموظفين أمام جميع السلطات العامة، بما في ذلك السلطة التشريعية، ويعمل التنظيم النقابي على رفع الكفاية الفكرية والإنتاجية والفنية في مجال الوظيفة العامة، ويؤدي التنظيم النقابي إلى توفير الوقت والجهد بالنسبة للموظفين والإدارة، ويساهم التنظيم النقابي في تقليل فرصة اللجوء إلى القضاء، وتلطيف الجو بين الإدارة وموظفيها.

وتقدم الكويت والبحرين على دول مجلس التعاون الخليجي في هذا المجال واضح إلا أنه يبدو ناقصاً، فالكويت والبحرين كفلتا الحق النقابي للموظف العام في قانون خاص بالعمال غير مكتمل الضمانات ولا ينسجم مع الطبيعة الخاصة للموظفين العموميين المرتبطة بالمبادئ العامة للوظيفة العامة والتي تختلف كلياً عن العمل في القطاع الخاص، فينبغي على القانونين الكويتي والبحريني أن يكملوا الضمانات الرئيسية للعمل النقابي للموظفين العموميين بموجب قانون مستقل يوازن بين مصلحة الموظفين ومصلحة المرفق العام والمجتمع والدولة، مع ضرورة وجود تنظيم قانوني للنقابات المهنية في كل منهما نظراً للخصوصية التي تتمتع بها النقابات المهنية عن نقابات الموظفين العموميين والنقابات العمالية، فبقاء الوضع كما هو عليه في البحرين والكويت يفرغ الحق النقابي للموظف العام من مضمونه؛ بسبب أن كثيراً من العاملين في القطاع العام لا تتوافق مهنتهم مع النقابات العمالية التي نظمها القانونان الكويتي والبحريني.

كما ينبغي على دول مجلس التعاون الأخرى أن تحذو حذو الكويت والبحرين من حيث المبدأ في السماح للموظفين العموميين بالحرية النقابية التي تمثل مهنتهم وتدافع عن مصالحها في إطار قانون عصري منسجم مع حقوق الإنسان يوازن بين مصلحة الموظف والمرفق العام، مع تأكيدنا على ضرورة تبني القانون لإجراءات مشددة للإضراب وتحريمه على بعض القطاعات الحيوية جزئياً ومنعه من الإضرار بمصلحة المرفق العام والمجتمع، مع الأخذ بالاعتبار الملاحظات التي ذكرناها بشأن الكويت والبحرين.

## المراجع

- د. إسماعيل البدوي، دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- د. أنور رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- د. بكر القباني: الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري، مجلة إدارة قضايا الحكومة (هيئة قضايا الدولة حالياً)، السنة السادسة، العدد الثاني، أبريل - يونيو ١٩٦٢م.
- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
- د. حمدي سليمان القبيلات، اتجاهات محكمة العدل العليا الأردنية بشأن اختصاصها في الطعون بالقرارات عن النقابات المهنية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٤ لسنة ٣٨، ديسمبر ٢٠١٤، ص ٧٥٣ - ٧٩٠.
- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٦٣.
- د. صبري جلبي عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٠.
- د. عادل الطببائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، جامعة الكويت، كلية الحقوق، ١٩٩٨، ط ٢.
- د. عبدالعال الديبي، الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٣، ط ١.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، دراسة الأصول ومبادئ علم الإدارة، الدار الجامعية، ٢٠٠٨.
- عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دار مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- عدنان خليل التلاوي، القانون الدولي للعمل، دراسة في منظمة العمل الدولية ونشاطها في مجال التشريع الدولي للعمل، المركز العربي السويسري لبحوث التشغيل، جنيف، ٢٠١٠.
- عزيزة الشريف، نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار النهضة العربية، ١٩٨١.

- د. علي عبدالفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧.
- د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
- د. فتحي فكري، مبادئ قانون الوظيفة العامة، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
- د. فؤاد عبد المنعم أحمد، مبادئ الإدارة العامة، النظم الإدارية في الإسلام، دار شباب الجامعة، ٢٠٠٦.
- د. كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبدة، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٧٣، ط١.
- د. محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢م.
- د. محمد أنس قاسم، الموظف العام وممارسة الحق النقابي، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة السابعة والعشرون، العدد الأول، يونيه.
- د. محمد أنس قاسم، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- د. محمد السيد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي " حق تشكيل تجمعات للموظفين"، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة عشرة، العدد الثاني: أغسطس ١٩٧٤م، ص٨١.
- د. محمد حامد الجمل، الوظيفة العامة - فقهاً وقضاءً (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٥٨.
- د. محمد حسنين عبد العال، الحريات السياسية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
- د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.
- د. محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٨٨.

- د. محمد عبد الوهاب خفاجي، الحماية النقابية لحقوق الإنسان، منشور في كتاب حقوق الإنسان لنخبة من أساتذة وخبراء القانون، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- د. محمد فتحي محمد حسانين، الحماية الدستورية للموظف العام، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الاتحاد العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٨٧.
- د. محمود جمال الدين زكي، قانون العمل، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٨٣.
- د. محمد عبد اللطيف، الحريات العامة، وحدة المطبوعات والنشر، جامعة الكويت، ١٩٩٥.
- د. مجدي النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، مصر، ٢٠٠١.
- د. ناصف إمام سعد هلال، إضراب العاملين بين الإجازة والتحرير تشريعاً وفقهاً وقضاءً، أطروحة دكتوراه، عين شمس، ١٩٨٤.
- د. نبيلة عبدالحليم كامل، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- Arthur A. Sloane, Fred Witney, Labor Relations, Preason education, Inc, Upper Saddle River, New jersey, 2004.
- EberhardBohne, et al, public administration and the modern srate: Assessing Trends and Impact, palgraveMucmillan, London, 2014.
- Marcholzer and Richard w, Schwester, public Administra-tion, Routledge,London and Newyuark, 2014.
- Priwankhenprom, priciples of public Administration, Green Kuhn publishing house, London, 2012.
- William c. Johnson, public Administration: partners in pub-lic service, waveland press, 2014.

