

الحق في الإضراب في المرافق العامة ومدى مشروعيتها في القانون الأردني «دراسة مقارنة»

الدكتور/ ماجد أحمد صالح العدوان

استاذ مساعد - كلية الحقوق - جامعة طيبة

المملكة العربية السعودية

ملخص

تأكيداً على مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام وبأطراد، أكد المشرع الأردني بموجب المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية على حظر قيام الموظف العام أو اشتراكه في أي إضراب يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة، تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

ومع تزايد حالات الإضراب التي شهدتها القطاع العام في الأردن خاصة في القطاعات الحيوية، ظهر خلاف في مدى مشروعيتها وأحقية الموظفين العموميين في الإضراب لدفع الإدارة لتلبية مطالبهم، خاصة في ظل ما يدعو إليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م، من وجوب تعهد الدول بكفالة حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.

وقد انتهجت بعض الدول الشرعية الدولية في هذا الخصوص، كما هو الحال لدى المشرع الفرنسي، والذي ذهب إلى وضع الأطر التنظيمية لإضراب الموظفين العموميين، من حيث الاعتراف بحق الموظفين العموميين بالإضراب، وتقييد هذا الحق من خلال شروط وضوابط كفيلة بحماية هذا الحق، وبذات الوقت بحماية مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام وبأطراد.

لذلك جاءت هذه الدراسة لسبر أغوار الإضراب في المرافق العامة، وتوضيح وتفصيل موقف المشرع الأردني من الإضراب والمفاضلة بينه وبين التشريعات الوطنية في الدول الأخرى؛ للوصول إلى مدى ضرورة إصباغ الشرعية لإضراب الموظفين في المرافق العامة في الدولة، بوصفه حقاً مكفولاً بموجب الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، وضرورة تنظيمه في إطار قانوني يكفل حق الموظف العام في اللجوء إليه، مع وجوب تقييد هذا الحق وفق شروط وضوابط تكفل حماية مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام وبأطراد.

مقدمة:

تضطلع الدول وعلى اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية بمهام رئيسة عند إدارتها لشؤونها تبعاً لأحكام الدستور والقوانين والأنظمة الوطنية، إذ يقع على عاتقها إدارة المرافق العامة في أجهزتها الإدارية، والتي تسعى من خلال هذه المهام إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من تلبية الحاجات العامة والخدمات الأساسية للأفراد، وتبعاً لذلك استقرت الأنظمة الإدارية في مختلف الدول على مجموعة من المبادئ التي تحكم وتنظم إدارة الدولة للمرافق العامة، وتضمن معه استمرار سير هذه المرافق وأداء وظيفتها والتي تصب في نهاية المطاف في خدمة الأفراد. ومن قبيل ذلك خضوع المرافق العامة لمبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام وبإطراد؛ لتجنب حدوث أي اضطراب أو إخلال يصيب المرفق، العام وانعكاس ذلك على مهامه في تلبية حاجة الأفراد واضطراب حياتهم اليومية.

وحيث تعتمد الدول في إدارتها للمرافق العامة بواسطة موظفين ترتبط معهم بعلاقة تنظيمية من حيث خضوع هذا الموظف إلى ما تقره الدولة من تشريعات منظمة للوظيفة العامة، تعمل على تحقيق أكبر ضمانة ليس فقط لما يترتب للموظف العام من حقوق، بل ما يتوجب على الموظف العام الالتزام به تجاه المرفق العام وإدارته، والمحظورات التي يجب عليه الابتعاد عنها وعدم إتيانها تحت طائلة الجزاء التأديبي، وهو ما ينعكس بشكل رئيسي على حسن سير المرفق العام، وانعكاس ذلك على حقوق الأفراد في الاستفادة منه.

وبهذا الصورة، بني مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام وبإطراد على وجوب عدم توقف أو انقطاع العمل في المرافق العامة لأي سبب من الأسباب، لما يترتب على ذلك من اضطراب في المرفق العام، وانعكاس ذلك على ضرر يلحق ويمس الأفراد بشكل رئيسي، إضافة إلى ما قد يلحق الدولة جراء ذلك من أضرار اقتصادية وأمنية. ويوصف الإضراب بأنه من أهم وأخطر الحالات التي تؤثر على سير المرفق العام بانتظام وبإطراد، والذي يسعى من خلاله الموظفون العموميون للضغط على الإدارة العامة للاستجابة لطلباتهم.

وفي واقع الأمر، رسمت الدول في تشريعاتها المنظمة للوظيفة العامة وما يرتبط بها من حقوق وواجبات الموظف العام، الآليات التي تحكم حالة الإضراب بالتوازن بين مصلحة الموظف العام وبين مصلحة الإدارة العامة في حماية سير المرفق العام بانتظام وبإطراد، وانعكاس ذلك على حقوق الأفراد من الخدمات التي يقدمها هذا المرفق العام.

حيث ذهبت بعض الدول - كما هو الحال لدى المشرع الفرنسي ونظيره المصري - إلى إقرار حق الموظف العام في الإضراب ضمن إطار ضيق ووفق شروط وضوابط

قانونية، تماشياً مع الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، والتي منحت الحق للفرد في الإضراب ضمن ما ترسمه التشريعات الداخلية من ضوابط وأحكام. وفي المقابل ذهبت بعض الدول إلى تغليب المصلحة العامة للدولة في إدارة المرفق العام وحماية سيره بانتظام وبإطراد بصورة تجرم أي عمل يؤدي إلى انقطاع سير المرفق العام على غرار ما انتهجه المشرع الأردني بموجب نظام الخدمة المدنية، ومن قبيل ذلك تجريم الإضراب ومنعه بأي صورة من الصور ضماناً لدوام استمرار المرافق العامة.

وتأسيساً على ما تقدم من طروحات، ونظراً لخطورة الإضراب على حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وفي ذات الوقت أهميته للموظف العام من حيث وصفه بأحد أهم الإجراءات التي يتبعها الموظفون العموميون لإجبار الإدارة العامة على تلبية مطالبهم وحقوقهم الوظيفية، ارتأينا البحث في مسألة إضراب الموظفين العموميين من حيث مدى مشروعيتها أو مخالفتها لأحكام القانون.

أهمية الدراسة وأهدافها:

تنبع أهمية هذه الدراسة من سبر أغوار مسألة إضراب الموظفين العموميين لتحديد مدى مشروعيتها أو مخالفتها لأحكام القانون في ضوء التشريعات الوطنية في الأردن ومختلف دول القانون المقارن، إضافة إلى ما انتهجته الشرعية الدولية المعنية بحقوق الإنسان في هذا الخصوص، انطلاقاً مما شكله الإضراب وما زال من أهمية تنعكس من خلال خطورته على سير المرفق العام بانتظام وبإطراد، دافعاً الدول إلى تطوير تشريعاتها الوطنية باستمرار في سبيل ضبطه وفق أحكام قانونية خاصة، سواء أكان من حيث التوجه إلى الإشارة إليها بشكل خاص ضمن المحظورات التي يجب تجنبها - وبشكل مطلق - من قبل الموظف العام وتحت طائلة المسؤولية التأديبية، أم كان النص عليه بوصفه أحد الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام عند إدارتها للمرفق العام بعد إخضاعه لضوابط وقيود يجب مراعاتها قبل الإتيان به.

وتتأتى هذه الأهمية من خلال ما تسعى إليه الدراسة من أهداف، والتي تتمحور في النقاط التالية:

- تحديد الآثار المترتبة على إضراب الموظفين العموميين من خلال تحديد مفهومه القانوني وبيان خصائصه.
- حيث يرتبط الإضراب بما يسعى إليه الموظف العام من إجبار الإدارة العامة لتحقيق مطالبه وحقوقه الوظيفية، تهدف هذه الدراسة إلى بيان صور وأشكال الإضراب.

- مع انتهاج المجتمع الدولي لمبدأ حماية حقوق وحماية الأفراد في لجوئهم إلى تنظيم الإضرابات في سبيل الحصول على حقوقهم بما في ذلك الموظفون العموميون، تهدف هذه الدراسة إلى تحديد موقف الدول من حالات إضراب الموظفين العموميين، وضبطه بما لا يتعارض مع سير المرفق العام وتلبية احتياجات الأفراد والمواطنين، وبيان توافقه مع الشرعية الدولية في هذا الخصوص، خاصة فيما يتعلق بتأكيد المجتمع الدولي والتشريعات الوطنية على حقوق المواطنين بالتمتع بكافة ما تقدمه المرافق العامة في الدولة من خدمات وتلبية احتياجاتهم الأساسية منها.
- حيث رسخت الدول في إطار تنظيمها للوظيفة العامة وإدارة مرافق الدولة حق الموظفين العموميين في الإضراب، تبحث هذه الدراسة في بيان الضوابط القانونية لممارسة حق الإضراب، من حيث الشروط والقيود القانونية الواجب مراعاتها من قبل الموظفين العموميين لتلبية مطالبهم قبل اللجوء إلى الإضراب وخلال عملية الإضراب.

إشكالية الدراسة وتساؤلاتها:

- تنطلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسة تحيط بكافة جوانب مسألة إضراب الموظفين العموميين، والتي يمكن طرحها في التساؤل التالي: مدى اتجاه النظام القانوني في الدولة للموازنة بين المصلحة العامة للإدارة في تحقيق وحماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام وبإطراد، وبين حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب وما يتخلله من توقف عمل المرفق العام، وانعكاس ذلك على الاختلاف بين مدى مشروعيتها ومدى مخالفتها لأحكام القانون؟
- وفي واقع الأمر، تتطلب الإجابة عن هذه الإشكالية التطرق إلى مجموعة من التساؤلات التي تثيرها مسألة إضراب الموظفين العموميين، والتي تتمثل في التساؤلات التالية:
- ماهية التمايز بين صور وأشكال الإضراب، وماهية الإضراب الذي تضيي التشريعات الوطنية عليه الشرعية من حيث جواز اللجوء إليه أو تجريمه من قبل الموظف العام؟
 - في ظل عدم وضوح بعض التشريعات الوطنية ومنها نظام الخدمة المدنية الأردني بشأن مدى نطاق وصف الإضراب بأنه من قبيل الأعمال التي يحظر على الموظف العام القيام بها تحت طائلة المسؤولية التأديبية.
 - ما مدى نطاق أحقية الموظفين العموميين للجوء إلى الإضراب بوصفه وسيلة مشروعة لتلبية مطالبهم وحماية حقوقهم الوظيفية، ومدى انعكاس ذلك على

التشريعات الوطنية المنظمة للوظيفة العامة وإدارة المرافق العامة، ومدى تنظيمها للضوابط القانونية المنظمة لحق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب؟.

منهجية الدراسة:

البحث في مشروعية الإضراب ومدى مخالفته لأحكام القانون، يتطلب ابتداء اتباع المنهج الوصفي من خلال جمع المعلومات وتصنيفها للوصول إلى الحقائق الشاملة والدقيقة لمسألة طبيعة إضراب الموظفين العموميين سواء من حيث مشروعيته بوصفه من الوسائل المشروعة للموظف العام لتلبية مطالبه، أو من حيث مخالفته لأحكام القانون بوصفه من المحظورات التي يتوجب على الموظف العام عدم القيام بها تحت طائلة المسؤولية التأديبية تبعاً لخطورتها على سير المرفق العام ومساسه بحقوق الأفراد في الدولة.

وحيث ترتبط هذه المسألة بما انتهجته الشرعية الدولية في حماية حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب، وما انتهجته الدول في الموازنة بين هذا الحق وبين مبدأ سير المرفق العام بانتظام وباطراد، يستتبع الأمر اتباع المنهج التحليلي والاستقرائي من خلال الاطلاع على الأنظمة القانونية المنظمة للوظيفة العامة والأحكام المتعلقة بإضراب الموظفين العموميين وأثر ذلك على انقطاع العمل في المرفق العام، إضافة إلى التطرق إلى أحكام القضاء المتعلقة بهذه المسألة، واستقراء هذه النصوص والأحكام وتحليلها وتفسيرها، وإسقاطها على وسيلة الإضراب للوصول إلى مدى كفاية هذه النصوص القانونية لتحديد مشروعية الإضراب من عدمه.

وحيث إن طبيعة هذه الدراسة تتطلب التطرق إلى التشريعات والأحكام القضائية في مختلف الدول وعدم اقتصرها على النظم القانونية وموقف القضاء الأردني من هذه المسألة، يعتمد الباحث إلى المنهج المقارن من خلال الوقوف على موقف التشريعات الوطنية في العديد من الدول خاصة في فرنسا ومصر، والتي نظمت بصورة مباشرة حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب كوسيلة مشروعة لتلبية طلباته، وما صدر عن قضائها من أحكام متعلقة بهذه المسألة، والغاية من ذلك سد ما قد يعتري النظام القانوني الأردني من ثغرات أو نقص في موقفه من مدى مشروعية الإضراب من عدمه.

خطة الدراسة:

بهدف الإحاطة بكافة جوانب مسألة الإضراب من حيث بيان مدى مشروعيته ونطاق مخالفته لأحكام القانون، جاءت في ثلاثة مباحث رئيسية، وذلك تبعاً للتقسيم الآتي:

- المبحث التمهيدي: مضمون الإضراب
- المطلب الأول: مفهوم الإضراب وخصائصه
- المطلب الثاني: صور الإضراب
- المبحث الأول: القواعد القانونية المنظمة لممارسة الموظف العام للإضراب
- المطلب الأول: نطاق مشروعية الإضراب في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية
- المطلب الثاني: إشكالية حظر إضراب الموظفين العموميين في الأردن
- المبحث الثاني: الضوابط القانونية لممارسة حق الإضراب
- المطلب الأول: شروط ممارسة الموظف العام لحق الإضراب
- المطلب الثاني: القيود الواردة على حق الموظف العام في الإضراب

المبحث التمهيدي مضمون الإضراب

يتسم مفهوم الإضراب بالتعقيد والغموض انطلاقاً مما أثاره من إشكاليات مرتبطة بنطاق ممارسته خاصة في القطاع العام، إذ ثار خلاف فقهي واسع النطاق استتبعه خلاف في الاجتهاد القضائي في إيجاد مفهوم جامع ومانع لإضراب الموظفين العموميين، خاصة ما يشهده الإضراب من تعدد وتنوع أشكاله وصوره تبعاً للغاية المرجوة من اللجوء إليه من قبل الموظفين العموميين. بحيث لا يقتصر الإضراب بوصفه وسيلة لتحقيق المطالب المهنية للموظفين العموميين، بل قد يتم اللجوء إليه للضغط على السلطة في الدولة لتحقيق مطالب سياسية عامة.

وتبعاً لذلك، نعمل في هذا الجزء من الدراسة إلى توضيح وتفصيل مفهوم الإضراب من حيث تعريفه الفقهي والقضائي، إضافة إلى ما تناولته بعض التشريعات الوطنية، وكذلك الاتفاقيات الدولية من تعريف الإضراب (المطلب الأول)، ومن جهة أخرى بيان الصور التي يظهر بها الإضراب تبعاً للغاية المرجوة منه من قبل الموظفين العموميين (المطلب الثاني).

المطلب الأول مفهوم الإضراب

نظراً لما شاب الدساتير والتشريعات الوطنية في مختلف الدول ومنها الأردن من نقص بالإشارة إلى تعريف محدد للإضراب، مقتصرة الإشارة إلى منع اللجوء إليه من قبل الموظفين العموميين تحت طائلة المسؤولية التأديبية، وهو ذات النهج المتبع حتى في الدساتير والتشريعات الوطنية في الدول التي أضفت الشرعية لإضراب الموظفين العموميين، ووصفه بأنه حق دستوري للموظف العام يلجأ إليه كوسيلة من الوسائل المشروعة لتلبية مطالبه.

وقد فتح هذا المجال أمام الفقه في سبيل إيضاح مفهوم الإضراب وما يتمتع به من خصائص، وكذلك الأمر لدى الاجتهاد القضائي في مختلف الدول، والذي أوضح مفهوم الإضراب ونطاقه عند تعرضه لمشروعية إضراب الموظفين العموميين، وهو ما يدفعنا إلى تسليط الضوء على المفهوم الفقهي للإضراب، ومن ثم استقراء موقف التشريعات الوطنية والاجتهادات القضائية من مفهوم الإضراب، وتحليل هذه المفاهيم للوصول إلى تعريف مانع شامل للإضراب وما يتمتع به من خصوصية ذاتية.

ويلحظ المتتبع لموقف الفقه من تعريف الإضراب وجود اختلاف في وجهات النظر في الوصول إلى تعريف مانع وشامل للإضراب، وهو ما يعزى إلى اختلاف الرؤية التي ينظر من خلالها إلى الإضراب، بحيث تعدد الدلالات التي قيلت في تعريف الإضراب خاصة في طرح دلالة شاملة وبارزة لكافة خصائصه وعناصره وطبيعة الغاية المشروعة منه.

حيث ذهب البعض إلى تعريف الإضراب بالمعنى الواسع، وذلك من حيث اقتصار التعريف على إبراز خصائص الإضراب وبيان عناصره، ودون النظر إلى الغاية التي يتوخاها الموظفون العموميون من الإضراب. ومن قبيل ذلك قيل بأن الإضراب هو: «توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم أو الامتناع عن أدائها لمدة معينة، ومع تمسكهم بمزاياهم الوظيفية ودون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية»^(١).

وتتفق هذه التعريفات مع اتجاه بعض الفقه الغربي في توضيح دلالة الإضراب، والذي يرى بأنه: «توقف العمال عن العمل، توفقاً جماعياً ومدبراً، بهدف ممارسة الضغط على صاحب العمل أو السلطات العامة»^(٢).

وفي حقيقة الأمر، يرفق غالبية الفقه التعريف الواسع والعام لإضراب الموظفين، وذلك من حيث ضرورة اقتصار الإضراب على مظهره المهني دون السياسي، وذلك تبعاً لمشروعية الإضراب وتنظيمه في الدول التي أقرت حق الإضراب للموظفين العموميين، وهو ما عاب التعريفات والدلالات السابقة إلى الإضراب كونها لم تحدد الطبيعة الخاصة للغاية من الإضراب، مساوية بذلك بين الإضراب المهني والإضراب السياسي للموظفين العموميين. وفي هذا الخصوص، يرى البعض أن الإضراب هو دلالة على: «اتفاق كل أو بعض العاملين في مرفق معين أو أكثر على التوقف عن العمل بقصد تحقيق مطالب مهنية»^(٣).

وفي توضيح أكثر لمفهوم الإضراب وإبراز كافة عناصره وخصائصه وتحديد طبيعة الغاية المرجوة منه، ذهب البعض إلى القول بأنه: «اتفاق بعض العمال على الامتناع عن العمل مدة من الزمن، مع تمسكهم في الوقت ذاته بأهداف الوظيفة العامة ومزاياها، وذلك بقصد إظهار استيائهم من أمر من الأمور، أو الوصول إلى بعض المطالب خاصة المتعلقة بالعمل، بحيث يمثل الإضراب بهذه الصورة اتفاقاً بين عدة أشخاص على وقف

(١) انظر في هذا الخصوص: - بسبوني، عبد الغني (٢٠٠٣)، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة

المعارف، الإسكندرية، ص ٤٢٩.

(٢) G.H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, Droit de travail, Dalloz, 1994, 14e éd, p.751.

(٣) انظر: - R. Chapus, Droit administratif général, T.2, 12e éd, Montchrestien - E.J.A., Paris, 1999, p.249.

العمل المنوط بهم لسبب من الأسباب كتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يروونه واقعاً عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور»^(٤).

وفي واقع الأمر، ينطلق هذا التوجه في تعريف الإضراب مما استقر عليه القضاء الإداري، خاصة ما يقره القضاء في هذا الخصوص من بيان طبيعة الغاية من لجوء الموظفين العموميين إلى الإضراب بغية تحديد مشروعيتها من مدى مخالفته لأحكام القانون؛ وذلك في ظل التشريعات التي أقرت حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب لتلبية مطالبه.

حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى المعنى الضيق لإضراب الموظفين العموميين من حيث بيان عناصره وتحديده لطبيعة الغاية من اللجوء إليه، حيث جاء في أحد أحكامه بأن الإضراب هو: «التوقف الجماعي المتفق عليه لكل أو بعض العاملين في المرفق العام أو في مرفق آخر، وذلك من أجل تأييد مطالب مهنية»^(٥).

وبالنظر إلى القضاء الإداري المصري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا، نجد بأنه تطرق إلى تعريف الإضراب في المرافق العامة، مع الأخذ بالمفهوم الواسع للإضراب، حيث غفل عن تحديد طبيعة الغاية منه، مساوياً بذلك بين شتى صور الإضراب السياسي والمهني، حيث جاء في أحد أحكامه أن الإضراب هو: امتناع العاملين بالمرافق العامة عن أداء أعمالهم وعدم مباشرتهم لمهام وظائفهم دون أن يتخلوا عن تلك الوظائف، ومع استمرار تمسكهم بها»^(٦).

وعلى خلاف ذلك، ذهب مجلس الدولة المصري في تحديد دلالة الإضراب بصورة أكثر دقة وتعبيراً عما انتهجته المحكمة الإدارية العليا المصرية، وذلك من خلال فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إضافة لتضمنه قيود الإضراب وتنظيمه، حيث جاء في فتوى الإفتاء بأن الإضراب هو: «التوقف الإرادي عن العمل باتفاق بعض أو كل العاملين للمطالبة بتنفيذ أمور تتعلق بالعمل محددة سلفاً يرفض رب العمل تحقيقها،

(٤) انظر في هذا الخصوص: الطماوي، سليمان (١٩٩٦)، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٣٦٧.

(٥) قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم (٤٢٦)P، سنة ١٩٥٠م. مشار إليه في: المحمودي، ميثم (٢٠١٦)، حق الإضراب بين الحظر والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ص ٣٢.

انظر أيضاً: Chrestion, Robert, Syndicalisme et participation dans la Fonction - publique, Berger le vrayit, 1988, p217.

(٦) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٢٤٥٨٧)، تاريخ ٢٠١٥/٤/١٨.

ويمارسه العاملون سلمياً وفقاً للإرادة الحرة لكل منهم، بغير عنف أو إكراه على غيرهم من العاملين أو احتلال لأماكن العمل، ويفترض فيه عدم الإضرار بالغير أو تعريضه للخطر أو المساس بالمصلحة العامة أو النظام العام^(٧).

أما في نطاق القضاء الأردني، نلاحظ عدم تطرقه في أي من أحكامه إلى مفهوم الإضراب، إلا أنه يمكن لنا الرجوع في هذا الخصوص إلى ما تضمنه القرار رقم (٦) لسنة ٢٠١٤ الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين من تعريف للإضراب، حيث جاء في متن القرار بأن: «الإضراب في المفهوم العلمي والمتعارف عليه هو امتناع العاملين لدى صاحب أي عمل عن القيام بالعمل الموكل إليهم من خلال الضغط عليه بتعطيل مصالحه التجارية أو الصناعية أو الخدمائية أو كل ما يتعلق بأنشطة مشروعه بقصد الحصول على حقوق أو مزايا لهم من خلال التوقف عن العمل أو الاعتصام دون إنتاجية أو عدم الدوام أو مغادرة العمل، مما يشكل غياباً عن العمل بمفهومه العام»^(٨). ومن خلال استقراءنا لهذا التعريف، نلاحظ أن الديوان الخاص بتفسير القوانين قد أخذ بالمفهوم الواسع للإضراب، ودون تمييز بين الإضراب في القطاع العام والقطاع الخاص، إضافة إلى عدم التمييز بين أنواع الإضراب سواء أكان إضراباً مهنيّاً أم سياسياً، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نلاحظ أن هذا التعريف يتضمن إشارة ضمنية إلى عدم مشروعية الإضراب مهما كانت دواعيه وأسبابه، نظراً لمساواته مع مسألة التغيب عن العمل بمفهومه العام، وما يترتب عليه من مسؤولية قانونية مترتبة على العمال في القطاع الخاص، ومسؤولية تأديبية تقع على عاتق الموظف العام في القطاع العام، وهو ما يخالف ما تعارف عليه الفقه والقضاء في الدول الأخرى في تعريفهم للإضراب في المرافق العامة، إضافة إلى مخالفته للمفهوم العام للإضراب في القطاع الخاص، والذي أباحه قانون العمل الأردني وفق ضوابط وقيود قانونية^(٩).

(٧) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، رقم (٨٩٥)، جلسة تاريخ ٢٠١٢/١٢/٩.

(٨) قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (٦) لسنة ٢٠١٤. تاريخ ٢٠١٤/٩/١٥، منشورات مركز عدالة.

(٩) نظم قانون العمل الأردني الإضراب بموجب المواد من (١٣٤) إلى (١٣٦)، وقد أشارت المادة (١٣٥) من قانون العمل الأردني إلى أنه: «تحدد الشروط والإجراءات الأخرى للإضراب والإغلاق بموجب نظام يصدر لهذه الغاية». وفي هذا الخصوص صدر نظام شروط وإجراءات الإضراب والإغلاق رقم (٨) لسنة ١٩٩٨م، والذي عرف فيه الإضراب بموجب المادة الثانية منه، بأنه: «توقف مجموعة من العمال عن العمل بسبب نزاع عمالي».

وبوجه عام، يمكن أن نلاحظ أن تعريف إضراب الموظفين العموميين يرتبط بتحديد عناصره وخصائصه، إذ لا يمكن تحديده بصورة مانعة وشاملة دون التطرق إلى هذه العناصر والخصائص، والمتمثلة بالتوقف أو الامتناع الجماعي عن عمل ملزم، إذ تفترض هذه الخاصية اتجاه إرادة عدد من الموظفين العموميين للتوقف أو الامتناع عن العمل الموكل إليهم بموجب القانون والأنظمة والتعليمات، وتعبيرهم الصريح بذلك، بحيث تكون هذه الإرادة صادرة بشكل مباشر عن جميع موظفي المرفق العام أو غالبيتهم، ويستوي الأمر إن كانت هذه الإرادة صادرة عن ممثليهم النقابيين، ويكون التوقف أو الامتناع عن العمل فعلياً لكافة موظفي المرفق العام المعنيين بالإضراب، بحيث لا يمكن إضفاء صفة الإضراب في حال الاستمرار في العمل بدرجة أقل من المعتاد^(١٠). كما ينصرف المفهوم القانوني للإضراب إلى انصراف النية للاتفاق على الإضراب لتحقيق مطالب مهنية ممكنة ومشروعة، بحيث لا يمكن تصور الإضراب دون تحديد الغاية المرجوة منه، وإن كانت التشريعات الوطنية التي أقرت حق الإضراب قد أضفت هذا الحق على الإضراب المهني، وذلك من حيث الضغط على الإدارة العامة بهدف تغيير ظروف العمل بوجه عام، كما هو الحال في الحصول على المزيد من الحقوق والامتيازات المهنية، وكذلك في حال ما إذا كان الإضراب ينصب على إجبار الإدارة العامة وحملها على اتخاذ موقف سياسي، أو منعها من الاستمرار على نهج سياسي يتعلق بظروف العمل في المرفق العام. ويختلف الأمر في حال أخذ الإضراب طابعاً سياسياً، كأن تكون الغاية منه إجبار الدول على سلوك منهج سياسي معين، أو عدم الاستمرار به، دون تعلق هذا النهج بظروف العمل في المرفق العام.

وتأسيساً على ذلك، يمكن القول أن الإضراب في المرافق العامة هو دلالة على: «اتفاق الموظفين العموميين بعضهم أو كلهم على التوقف أو الامتناع عن أداء أعمالهم الموكلة إليهم في إدارة المرفق العام لمدة مؤقتة، مع تمسكهم بوظيفتهم ومزاياها، بغية الضغط على الإدارة العامة لتلبية مطالبهم المهنية المشروعة».

المطلب الثاني

صور الإضراب

تتعدد صور وأشكال الإضراب تبعاً للغايات التي يتوخاها الموظفون العموميون من اللجوء إليه، والتي كان لها دور رئيس في تحديد مدى مشروعية الإضراب أو مخالفته

Latournerie, Le droit français de la grève, Étude théorique et pratique, Paris, (١٠) Sirey, 1972, p.30

لأحكام القانون بموجب التشريعات الوطنية التي نظمت حق الموظف العام في الإضراب. إن قد يظهر الإضراب لتحقيق أهداف ذات طابع مهني مرتبطة بصورة مباشرة بالحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام أو تمس علاقته بالوظيفة العامة، ومن جهة أخرى قد يكون الإضراب بتعطيل سير المرفق العام بهدف الضغط على الدولة لاتباع نهج سياسي معين أو تغيير سياسيتها العامة في الدولة، وهو ما يضيفي الصفة السياسية على الإضراب.

وبالنظر إلى المفهوم الضيق للإضراب، نلاحظ أنه يرتبط بالإضراب المهني بوصفه مناط الشرعية وعدم مخالفة أحكام القانون لدى التشريعات الوطنية التي أقرت حق العاملين والموظفين في اللجوء إلى الإضراب بغية تمكينهم من المطالبة والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المرتبطة بأعمالهم الوظيفية، وتمتد المطالب المهنية لتشمل المطالب الاقتصادية إضافة للمطالب الاجتماعية طالما كانت هذه المطالب متعلقة بحماية حقوق ومزايا الموظف العام. وبمعنى أدق، يتسع مفهوم المطالب المهنية، نظراً لاتساع نطاق الظروف المؤثرة في طبيعة العمل الوظيفي للموظف العام.^(١١) ونرى من جهتنا أن الإضراب المهني لا يقتصر امتداده على الظروف الاقتصادية والاجتماعية دون السياسية، إذ يمكننا القول باشماله على مطالب سياسية في حال كانت متعلقة بالسياسة الاقتصادية للسلطة العامة في الدولة، خاصة من أثر هذا النهج السياسي على الحقوق والامتيازات المالية للموظف العام.

أما الإضراب السياسي، فهو يرتبط بشكل عام بالنهج السياسي المتبع للدولة، إذ يأتي هذا الشكل من الإضراب بهدف الضغط على السلطات العامة في الدولة لتحقيق مطالب سياسية بحتة، كدفعها لاتخاذ موقف سياسي، أو دفعها لتغيير نهج سياسي معين متبع لدى السلطات العامة في الدولة، سواء أكان في السياسة الخارجية أم الداخلية للدولة. ولا يرتبط الإضراب السياسي ببيئة العمل في المرفق العام لدى الموظفين المعنيين بالإضراب، كونه لا يهدف إلى تحقيق أي مطالب مهنية للموظفين.^(١٢)

ويأتي قيام الموظفين العموميين بالإضراب السياسي بوصفه مشاركة الفئات الأخرى في المجتمع المتبينة للإضراب، خاصة وأنه موجه ضد سياسة معينة للسلطة العامة في الدولة، لا يقتصر أثرها على فئة الكوادر الوظيفية في المرافق العامة، بل تهم

(١١) أبو عمرو، مصطفى (٢٠٠٩)، التنظيم القانوني لحق الإضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص٦١-٦٢.

(١٢) قنديل، أشرف (٢٠١٤)، الإضراب بين الإباحة والتجريم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص٩٤.

فئات المجتمع كافة، بحيث يمكن القول إن الموظفين العموميين يشاركون في هذا الشكل من الإضراب بصفتهم مواطنين في المجتمع^(١٣)، إلا أن دورهم في المشاركة في الإضراب يكون ذا أهمية في التأثير على النهج السياسي للسلطة العامة موضوع الإضراب، في ظل ما للإضراب من أثر على رضوخ السلطة العامة للمطالب، تجنباً لاستمرار توقف سير العمل في المرفق العام.

ورغم ذلك، يمكن ملاحظة تداخل بين الإضراب السياسي والإضراب المهني، وذلك من حيث مشاركة الموظفين العموميين في الإضراب السياسي واستغلاله لتحقيق مطالب مهنية، أو العكس من ذلك، كاستغلال الإضراب المهني لتحقيق غايات وأهداف سياسية غير مرتبطة بالمطالبات المهنية المعني بها الإضراب المهني، بحيث يشارك الموظف العام في الإضراب بصفته المهنية إضافة إلى صفته مواطن، ويتجلى التداخل بين الإضراب المهني والسياسي في أدق صورته في حالة كون الإضراب السياسي منصفاً على النهج السياسي الاقتصادي للسلطة العامة في الدولة، نظراً لاحتامية تعلق هذا النهج السياسي بالحقوق والمزايا المالية للموظف العام.^(١٤)

وقد أظهرت هذه الصورة ما يعرف بالإضراب المختلط لتمييزه عن الإضراب المهني والإضراب السياسي، والذي تلجأ إليه غالباً النقابات المهنية بغية تحقيق مطالب سياسية تحت غطاء المطالب المهنية، ومن أدق صورها اللجوء إلى الإضراب احتجاجاً على اعتقال منظمي الإضراب أو توقيفهم عن العمل، أو إجراءات السلطة العامة في تقييد الحقوق والحريات النقابية.^(١٥)

وفي حقيقة الأمر، نلاحظ أن التشريعات الوطنية التي أقرت حق الإضراب للموظفين العموميين، قد أخذت بتنظيم هذا الحق وتقييده وفق ضوابط وشروط محددة، تنصرف في واقعها على طبيعة الغاية من الإضراب والتوقف أو الامتناع عن العمل في المرفق العام، وذلك باقتضاره على وجوب أن تكون الغاية منه تحقيق مطالب مهنية دون تعلقها بمطالب سياسية عامة، وهو ما نوضحه ونفصله في المباحث التالية من هذه الدراسة.

(١٣) السيد، نايل (١٩٨٨)، مدى مشروعية الإضراب وأثره على العلاقات التعاقدية: دراسة مقارنة، مكتبة

سيد عبد الله وهبة، القاهرة، ص ٤٩.

(١٤) الجبالي، على (٢٠١٤)، أحقية الموظفين العموميين في الإضراب في القانون الأردني: دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، ص ٤٠-٤١.

(١٥) الجبالي، أحقية الموظفين العموميين في الإضراب في القانون الأردني، المرجع السابق، ص ٤٢-٤٣.

المبحث الأول

القواعد القانونية المنظمة لممارسة الموظف العام للإضراب

تستند التشريعات الوطنية في مدى إقرارها لحق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب على طبيعة العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والدولة، بحيث تكون التشريعات المنظمة للوظيفة العامة هي الأساس القانوني لعمل الموظف العام تحت سلطة الإدارة العامة للدولة، والتي تنظم حقوق وواجبات الموظف العام، وما يحظر عليه القيام به.

وتأكيداً على العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والدولة، فقد دأبت بعض الدول إلى إضفاء صفة العلاقة التنظيمية على طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة، وذلك بنص صريح ومباشر، ومن قبيل ذلك ما تضمنه نظام الخدمة المدنية الفرنسي بموجب المادة (٥) منه، والتي نصت على أنه: «يشغل الموظف مركزاً نظامياً ولأحياناً إزاء الإدارة». وهو ذات الاتجاه الذي سار عليه النظام القانوني المصري والمتعلق بشؤون الموظفين العموميين^(١٦) ورغم عدم تضمن نظام الخدمة المدنية الأردني على طبيعة العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والدولة، إلا أنه يمكن القول: طالما كان نظام الخدمة المدنية الأردني هو المنظم لإدارة الموظف العام للوظيفة العامة، إنه ذلك دلالة واضحة على أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد قراراتها، والذي جاء فيه: «من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن»^(١٧).

ومن جهتنا، نرى أن العلاقة التنظيمية تشير إلى أن الموظف العام يكون في مواجهة الإدارة العامة في حال قانونية تنظيمية، وبالتالي يخضع الموظف العام لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص الأنظمة واللوائح المنظمة لها.

وبطبيعة الحال تنعكس هذه الطبيعة الخاصة لعلاقة الموظف العام بالدولة، على ما تملكه الدولة من سلطة تأديب الموظف العام، وهي دلالة على حق الدولة في إيقاع الجزاءات على أي مخالفة تقع من قبل الموظف العام، حيث يرى البعض وبحق، أن: «أساس سلطة التأديب إنما يتمثل في العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، وهي علاقة تنظيمية مفادها أن الموظف العام في مركز تنظيمي ولأحي، ومن ثم فهو ملزم بالقيام بما يتطلبه

(١٦) شطناوي، على (١٩٩٨)، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان، ص ٣٨-٣٩.

(١٧) عدل عليا رقم ٢٠١٥/٣٢٥، منشورات مركز عدالة.

شغل هذا المركز، وبالامتناع عما يتنافى مع مصلحة المرفق العام الذي يعمل به، وإلا تعرض للجزاء التأديبي من الجهة المختصة بذلك، طبقاً لما تحدده القوانين واللوائح»^(١٨). وتبعاً للعلاقة التنظيمية بين الموظف العام والدولة، تحدد الدولة مسبقاً - وإرادتها المنفردة - مضمون المركز التنظيمي للموظف العام، وذلك عن طريق القوانين والأنظمة المتضمنة لقواعد عامة مجردة تحدد فيها ما تمنحه للموظفين العموميين من حقوق، وما تفرضه عليهم من التزامات دون تمييز بينهم. كما وتملك الدولة تعديل مضمون المركز التنظيمي للموظف العام في أي وقت بإرادتها المنفردة ودون توقف على رضا الموظف العام. ويمثل القضاء الإداري الجهة الوحيدة المختصة للفصل في النزاعات التي تثار بين الموظف العام والإدارة العامة، وبالتالي لا يجوز للموظف العام اتخاذ وسائل أخرى غير القضاء الإداري للمطالبة بحقوقه، أو في حال تعرضه لتعسف استخدام الإدارة بحقه^(١٩).

وهذا الأثر الأخير المترتب على العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة العامة، جاء تبعاً لما تملكه الدولة من الدفاع عن كيان الوظيفة العامة التي هي عنصر من عناصر الدولة لضمان مبدأ سير المرافق العامة بتقديم خدماتها للمواطنين بانتظام وأطراد، والتي تعتبر لجوء الموظفين العموميين إلى الإضراب أحد المحظورات التي تمس هذا المبدأ، لما ينتج عنه من اضطراب في النظام العام المسير للمرافق العامة في الدولة، وهو ما سارت عليه بعض التشريعات الوطنية المنظمة للوظيفة العامة، ومن قبيل ذلك ما انتهجه نظام الخدمة المدنية الأردني من حظر مطلق للإضراب أو المشاركة فيه.

وفي نطاق آخر، أقرت بعض التشريعات الوطنية حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب تبعاً لما أضفته الشرعية الدولية على الإضراب من صفة الحقوق التي يجب أن يتمتع بها المواطن، مع تأكيدها حق الدولة بتقييد هذا الحق ضمن ضوابط وشروط محددة بموجب التشريعات الداخلية.

وعلى هذا النحو، تتور الإشكالية في هذا الخصوص في نطاق حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب في المواثيق الدولية، وفي ظل مصادقة الدول على المواثيق الدولية المتضمنة حق اللجوء إلى الإضراب، نتحدث في مدى انعكاس ذلك على التشريعات الوطنية في نطاق إضافتها للشرعية على إضراب الموظفين العموميين، وذلك لتحديد الأساس

(١٨) Plantey, Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1971, p270

(١٩) شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٣٨.

القانوني لحق الموظفين العاميين في الإضراب (المطلب الأول). وفي المقابل نتحدث في إشكالية حظر الإضراب في إطار الوظيفة العامة بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني، ومدى تماشيها مع الشرعية الدولية في هذا الخصوص (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نطاق مشروعية الإضراب في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية

لم تغفل الشرعية الدولية حماية حقوق العمل والعمل، وذلك من حيث منحهم الحق في اللجوء إلى الإضراب بوصفه وسيلة من الوسائل المشروعة للمطالبة بحقوقهم، ولم يقتصر الأمر على العمال في القطاع الخاص، بل امتد هذا الحق ليشمل العاملين في القطاع العام في الدولة، وذلك وفق ضوابط وقيود محددة لا تخل بمبدأ الموازنة بين مصلحة الدولة في حماية مبدأ سير المرافق العامة، وبين حماية حقوق وامتيازات العاملين في هذه المرافق (الفرع الأول). وقد أقرت العديد من التشريعات الوطنية هذا الحق للعاملين في المرافق العامة في الدولة، وفق تنظيم قانوني محدد يضمن معه عدم الإضرار بالمرافق العامة خاصة الحيوية والجوهرية فيها، من خلال وضع قيود وضوابط تنظم هذا الحق (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نطاق حق الإضراب في الشرعية الدولية

يوصف الحق في الإضراب بأنه أحد الركائز الأساسية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، والتي أكدت عليها الشرعية الدولية في العديد من المواثيق الدولية، خاصة في ظل ارتباط هذا الحق بالحقوق والحريات العامة الأخرى للمواطنين، بوصفه وسيلة مشروعة يمكن اللجوء إليها للمطالبة بالحقوق الأخرى.

حيث أقر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م، حق اللجوء إلى الإضراب، داعياً الدول الأطراف إلى التعهد بكفالة هذا الحق، شريطة ممارسته وفقاً للقوانين الداخلية للدولة، مع تأكيد العهد الدولي على حق الدولة في تقييد وضبط ممارسة هذا الحق من قبل أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية.^(٢٠) ولم يخرج الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤م، عن نطاق هذه الشرعية الدولية للحق في الإضراب، ودون تمييز بين الإضراب في القطاع الخاص أو العام، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣٥) منه، على أنه: «تكفل كل دولة

(٢٠) انظر: المادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م.

طرف الحق في الإضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ».

والملاحظ من هذه النصوص، أنها وإن أقرت حق الإضراب، إلا أنها أقرت في ذات الوقت سلطة الدول في تقييد حق الإضراب بموجب ضوابط وقيود قانونية بموجب تشريعاتها الداخلية، بما يضمن معها ممارسة الدول حقها في إدارة المرافق العامة في الدولة، وحماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام وباطراد، ودون الإخلال بالنظام والمصلحة العامة في الدولة، ولتجنب تجاوز الموظفين والعاملين في ممارسة حق الإضراب بصورة تهدد النظام العام في الدولة، وتؤدي إلى تعطيل المرافق الخدمية والتي تمس حقوق المواطنين الآخرين، إلا أن ذلك لا يعني المغالاة والتوسع في ضبط هذا الحق وتقييده، إذ يجب أن يكون التقييد في إطار الموازنة بين حق الإضراب للموظفين والعاملين في المرافق العامة، وبين المصلحة العامة في حماية مبدأ سير المرافق العامة وعدم المساس بحقوق المواطنين فيما تقدمه هذه المرافق من خدمات.^(٢١) وبناء على ذلك، يمكننا القول إن الشرعية الدولية، وإن منحت الدول الأطراف سلطة تقييد حق اللجوء إلى الإضراب، إلا أنها لا تجيز التوسع في هذا التضييق بصورة تعمل على إهدار هذا الحق، وهو ما أكد عليه العهد الدولي حيث حظر على الدول اللجوء إلى إخضاع التمتع بالحقوق التي تضمنها العهد الدولي إلا للحدود المقررة في القانون، وإلا بمقدار توافق ذلك مع طبيعة هذه الحقوق، وشريطة أن يكون هدفها الوحيد تعزيز الرفاه العام في مجتمع ديمقراطي.^(٢٢)

وهو كذلك ما أكده العهد الدولي في المادة (٥) منه، والذي جاء فيه: «١- ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على أي حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بمباشرة أي نشاط أو القيام بأي فعل يهدف إلى إهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها في هذا العهد، أو إلى فرض قيود عليها أوسع من تلك المنصوص عليها فيه. ٢- لا يقبل فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها أو النافذة في أي بلد تطبيقاً لقوانين أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف، بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو كون اعترافه بها أضييق مدى».

كما أكد الميثاق العربي لحقوق الإنسان على طبيعة القيود والضوابط التي يجوز فرضها على الحقوق والحريات العامة ومن ضمنها حق الإضراب، حيث أكد الميثاق على عدم جواز فرض أي من القيود على ممارسة هذه الحقوق والحريات إلا تلك التي ينص عليها التشريع النافذ، وتشكل تدابير ضرورية لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام

(٢١) الجبالي، أحقية الموظفين العاملين في الإضراب في القانون الأردني، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٢٢) انظر: المادة (٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م.

العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.^(٢٣) وقد أكد الميثاق في موضع آخر فرض حماية تكفل التزام الدول الأطراف بالحقوق والحريات العامة المصونة بموجب الشرعية الدولية، وكذلك التشريعات الوطنية للدول الأطراف، حيث نصت المادة (٤٣) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أنه: «لا يجوز تفسير هذا الميثاق أو تأويله على نحو ينتقص من الحقوق والحريات التي تحميها القوانين الداخلية للدول الأطراف أو القوانين المنصوص عليها في المواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها...».

وفي واقع الأمر، يضرب المجتمع الدولي العديد من الأمثلة والصور التي تجب مراعاتها أثناء الموازنة بين حق الإضراب بشكل عام، وتقييده بموجب التشريعات الوطنية، حيث تشير المعايير الدولية لحقوق الإنسان إلى جواز لجوء الدول إلى حظر الإضراب في بعض الخدمات أو المنشآت الجوهرية، إلا أن هذا الحظر مشروط بأن لا تعامل منشآت الدولة جميعها على أنها منشآت جوهرية، هذا إلى جانب ضرورة إلغاء أية قيود مفروضة على الحق في الإضراب لا تتماشى مع أحكام المادتين (٤) و(٨) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وفي هذا الخصوص، نشير إلى ما تضمنته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من توصيات متعلقة بالقيود الجائز فرضها من الدول على حق الإضراب، بموجب تقريرها عن الدورتين السادسة والثلاثين والسابعة والثلاثين لعام ٢٠٠٦م، ومن أهم التوصيات التي جاءت فيه:

- أوصت اللجنة الدول الأطراف بالاعتراف في تشريعاتها المحلية اعترافاً صريحاً بالحق في الإضراب، وتحديد القيود المسموحة لهذا الحق. وتشجع الدولة الطرف على المبادرة إلى إلغاء الأحكام الواردة في القانون المتعلق بموظفي الخدمة المدنية التي تُحرّم على هذه الفئة من الموظفين حق الإضراب.^(٢٤) أوصت اللجنة الدولة الطرف بشدة بإعادة النظر في القيود المفروضة على الحق في الإضراب على صعيد الاتحاد والمقاطعات والأقاليم لتتماشى مع أحكام المادتين (٤) و(٨) من العهد. وينبغي إلغاء هذه القيود إذا لم تكن ضرورية بالفعل لتعزيز الرفاه العام في ظل مجتمع ديمقراطي، ولحماية مصالح الأمن

(٢٣) انظر: الفقرة الثالثة من المادة (٣٥) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤م.

(٢٤) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، عن الدورتين السادسة والثلاثين والسابعة والثلاثين، ١-١٩ أيار/مايو ٢٠٠٦، ٦-٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الملحق رقم (٢)، وثائق الأمم المتحدة، جنيف، ٢٠٠٧، التوصية رقم (١٣١)، ص ٢٦.

الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو لحماية حقوق الآخرين وحرّياتهم، وحيثما تعذر إيجاد بديل آخر. (٢٥) - أكدت اللجنة على الدولة الطرف بأن المادة (٨) من العهد الدولي أفرت حق الإضراب، وتوصي اللجنة الدول الأطراف بأن تتخذ التدابير الملائمة لتعديل قانون العمل، ولتحرير الحق في الإضراب من القيود الحالية، والحرص على ألا يتجاوز حظر الإضراب المفروض على الموظفين العاميين نطاق تعريف منظمة العمل الدولية لمفهوم الخدمات الأساسية. (٢٦) - وفي نطاق تحديدها للمنشآت الجوهرية والخدمات الأساسية كقيد على الإضراب، رأت اللجنة الدولية أن ضمن العوامل والصعوبات التي تعوق تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حظر القيام بالإضراب من موظفي الحكومة وموظفي الشركات الملكية والمدرسين في المدارس العامة وأساتذة الكليات والجامعات، هو مخالف لأحكام المادتين (٤) و(٨) من العهد الدولي، معتبرة أن التفسير المقدم من الدولة الطرف للإفادة، أن هؤلاء العمال يقدمون خدمات أساسية لا يفي بالشروط المنصوص عليها في المادتين (٤) و(٨) من العهد. (٢٧) ومن جهتنا نلاحظ أن الشرعية الدولية في الوقت الذي منحت الدول الأطراف سلطة تقييد وضبط الإضراب خاصة في المرافق العامة في الدولة، أوجبت مراعاة حق الإضراب كقاعدة عامة، والاستثناء هو تقييد هذا الحق، وهذا التقييد يجب أن يكون وفق ضوابط ومعايير لا تهدر حق اللجوء إلى الإضراب تحت أي ذريعة خاصة فيما يتعلق بالتوسع في التقييد وصولاً لحظر اللجوء إلى الإضراب في المرافق العامة التي تقدم خدمات جوهرية وأساسية، في ظل عدم وجود تصور واضح للدلالة على الخدمات الأساسية والمنشآت الجوهرية.

وفي واقع الأمر، انتهجت بعض الدول الشرعية الدولية في إقرارها لحق الإضراب، مع ضبط هذا الحق وفق ضوابط وقيود قانونية تحد من التوسع في لجوء الموظفين العاميين إلى الإضراب في المرافق العامة، وهو ما نتناوله بالتوضيح والتفصيل في الفرع التالي.

الفرع الثاني

التشريعات الوطنية المنظمة للإضراب بوصفه حقاً للموظف العام

عمدت الدول ومنذ بداية تنظيمها لنشاطها الإداري إلى حظر الإضراب من قبل الموظفين العاميين بالمطلق، وذلك من منطلق حماية مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وبأطراد،

(٢٥) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، التوصية رقم (١٨٩)، ص ٣٤.

(٢٦) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، التوصية رقم

(٣٧٥)، ص ٥٧.

(٢٧) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، الفقرة (١٥٧)

المتعلقة بحق الإضراب في كندا، ص ٣٠.

وتجنباً لإحداث أي اضطرابات نتيجة ما كان يتسم به الإضراب من فوضى وعنف تمس النظام العام، خاصة فيما يتعلق بحقوق المواطنين بالإفادة من هذه المرافق العامة.

ومع تزايد أحداث الإضرابات في الدول، وما طرأ عليه من تطور انعكس إيجاباً على أسلوب الإضراب بحيث أصبح يتسم بصفة التعبير عن الرأي، واختلاف في المصالح بين الموظفين العامين والإدارة العامة، وما صاحب ذلك من تزايد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان وحياته العامة، خاصة في نطاق الحرية النقابية وما يصاحبه من حق اللجوء إلى الإضراب بوصفه وسيلة من الوسائل المشروعة لتحقيق المطالب المهنية والمتعلقة ببيئة العمل والوظيفة العامة، كان له الأثر في اتجاه الدول إلى إقرار حق الموظف العام في الإضراب وفق ضوابط وقيود قانونية توازن بين هذا الحق والمصلحة العامة في حماية مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وبإطراد، بحيث يمكن القول أن حق الإضراب بات من أهم الحقوق والحريات الأساسية ليس فقط على العاملين في القطاع الخاص، بل أيضاً للعاملين في القطاع العام، وقد أكدت بعض الدول هذا الحق بموجب دساتيرها الوطنية بوصفه أحد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي يتمتع بها المواطنون على حد سواء.

وتمثل فرنسا أحد النماذج التي سارت على هذا النهج بموجب دستورها لعام ١٩٤٦م، إذ لم تكن فرنسا قبل ذلك تعترف بحق الإضراب للموظفين العامين، بل كانت تعتبره جريمة يعاقب عليها القانون، انطلاقاً من حماية مبدأ سير المرفق العامة بانتظام وبإطراد، وهو المبدأ الذي بقي عائقاً لإقرار الحق في الإضراب في نطاق الوظيفة العامة إلى حين صدور دستور عام ١٩٤٦م^(٢٨). والذي أشار في ديباجته وبصريح النص على إضفاء الشرعية على الإضراب بوصفه حقاً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مع الإشارة إلى وجوب ممارسته وفق ضوابط وقيود تنظم في إطار القوانين والأنظمة^(٢٩).

ولم يختلف الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ ١٤ أكتوبر ١٩٥٨م عن دستور عام ١٩٤٦م فقد جاء مؤكداً لما تضمنه فيما يتعلق بالإضراب، إلا أنه لم يصدر أي نص يتضمن تنظيم ممارسة هذا الحق إلا ما جاء في بعض الأحكام بممارسة حق الإضراب في مرافق معينة^(٣٠).

وتبعاً لذلك، نلاحظ أن الدستور الفرنسي وإن اعترف بحق الإضراب ومشروعيته،

R. Chapus, Droit administratif général, op, cit, p.609

(٢٨)

(٢٩) بلان، لوران (١٩٧٣)، الوظيفة العامة، ترجمة: أنطوان عبده، المكتبة العلمية، بيروت، ص ١٦٥.

(٣٠) انظر: أحمية، سليمان (١٩٩٨)، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعي في القانون

الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ١٤٢.

إلا أنه أناط مسألة تنظيم ممارسته إلى القوانين والأنظمة، إذ إن المشرع يمثل الجهة الكفيلة بضمانة وحماية حق الإضراب، إلى جانب حمايته وكفالاته لحماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام وبأطراد^(٣١)، وهو الأمر الذي غفل عنه -في واقع الأمر- المشرع الفرنسي، إذ لم يرق بوضع تشريعات وأنظمة تعمل على تنظيم الإضراب خاصة في المرافق العامة، وهو ما أدى إلى البحث في قيمة حق الإضراب بوصفه من الحقوق الدستورية، في ظل إحالة الدستور لمسألة تنظيمه القانونية للقوانين والأنظمة.

ويعلق الفقه الفرنسي على ذلك بالقول: «إن حق موظفي وعمال المرافق العامة في الإضراب حق مقيد، لا يمكن ممارسته بحسب ما ورد في ديباجة الدستور الفرنسي، بل على المشرع أن يتدخل في هذا المجال ويعمل على سن القوانين التي تنظمه، وذلك بتحديد معاملة وبيان أحكامه وطرق ممارسته، وبالتالي إذا لم يتم تدخل المشرع في هذا المجال يبقى حق الإضراب حقاً نظرياً لا يجوز ممارسته والتمتع به رغم النص عليه دستورياً»^(٣٢). وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا التوجه في أحكامه المتعلقة بمشروعية إضراب الموظفين العمامين، حيث جاء في أحد أحكامه: «إن اعتراف الدستور بحق الإضراب لا يعني استبعاد القيود التي تحده كغيره من الحقوق الأخرى، ويعود للحكومة إزاء فقدان النص القانوني أن تضع بنفسها - باعتبارها مسؤولة على حسن سير المرافق العامة وتحت رقابة القضاء - القيود التي يجب اتخاذها لممارسة هذا الحق منعاً من إساءة استعماله أو استعماله كوسيلة لمخالفة النظام العام»^(٣٣).

ولتجنب أي خلاف في مسألة نطاق مشروعية إضراب الموظف العام بناءً على خلو التشريعات الوطنية من تنظيم لضوابط وقيود الإضراب في المرافق العامة، لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً رئيساً في تحديده لطبيعة هذه الضوابط والقيود، حيث أكد بداية حق موظفي وعمال المرافق في الإعلان أو القيام بالإضراب دون طردهم أو تعرضهم لأي عقوبة، إلا أن ذلك مقصور على الإضراب للدفاع عن المصالح المهنية دون السياسية، ووجوب أن لا يتعارض الإضراب وواجب الولاء، إضافة إلى تأكيده على سلطة الدولة في تنظيم الإضراب، وبصلاحية اتخاذ بعض الإجراءات لمنع أي تصرف يتنافى والمصلحة العامة، مع خضوع هذه الصلاحية للرقابة القضائية، كما أضاف مجلس الدولة الفرنسي:

(٣١) R. Chapus, Droit administratif général, op, cit , p.609

(٣٢) مهنا، محمد (١٩٧٥)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة، ص ٣١٣.

(٣٣) انظر في هذا القرار: - Chrestion, Chrestion, Robert, Syndicalisme et participation dans - la Fonction publique, op, cit , p217

«أن الحاجة إلى تأمين النظام العام والأمن الوطني واستمرارية الخدمة العامة فرضت أن يحظر ممارسة حق الإضراب بالنسبة للموظفين المعنيين مباشرة بمسؤولية الحفاظ على الأمن والنظام العام من عسكريين وقضاة وعناصر الشرطة». (٣٤) ومع صدور القانون رقم (٣١) لعام ١٩٦٣م، تم التأكيد على حق الموظف العام في الإضراب، بالتزامن مع تنظيمه وفق ضوابط وقيود قانونية تكفل حماية مبدأ سير المرفق العام، وذلك بموجب المادة (٣) منه، والتي أشارت إلى: «وجوب قيام النقابة المنظمة للإضراب بالإخطار المسبق إلى السلطة الرئاسية المعنية أو إدارة المؤسسة قبل خمسة أيام من بدء الإضراب، مع وجوب أن يتضمن الإخطار تحديداً لموعد بدء الإضراب، إضافة إلى مدته والأسباب الداعية له». ولم يختلف الأمر عن القانون الفرنسي رقم (٨٨٩) لسنة ١٩٨٣، والذي أكد حق الموظفين العاملين في ممارسة الإضراب بوصفه وسيلة من وسائل التعبير عن الرأي، وتقييد هذا الحق بالضوابط والشروط المنظمة وفق إطار قانوني لهذه الغاية (٣٥).

وبناءً على ما تقدم، نلاحظ أن المشرع الفرنسي بموجب أحكام الدستور والتشريعات الداخلية، ينتهج ما سار عليه المجتمع الدولي في إقراره لحق الإضراب سواء في القطاع الخاص أو العام، مع وجوب مراعاة ما تنظمه التشريعات الداخلية من ضوابط وقيود ترد على هذا الحق، وهذه القيود والضوابط سنأتي للحديث فيها بالتفصيل والتوضيح وبشكل مستقل في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

ويمكن القول إن هذا النهج لدى المشرع الفرنسي، هو ذاته ما انتهجه المشرع المصري وكذلك نظيره الأردني عند اعترافهما الضمني بحق الموظف العام في ممارسة الإضراب، وذلك بعد مصادقتهما على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م (٣٦). إلا أن المشرع المصري ونظيره الأردني أخذوا باتجاه مغاير لما تضمنه العهد الدولي، وذلك من حيث عدم إقرارهما لحق الإضراب في إطار الوظيفة العامة، وهو ما نوضحه ونفصله في المطلب الثاني من هذا المبحث.

(٣٤) انظر: قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية (ديهين)، تاريخ ٧/٧/١٩٥٠، مشار إليه في: بلان، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٦٥.

(٣٥) أحمد، علي (١٩٩٧)، حق الإضراب في المرافق العام: تطوره - تحديد مفهومه - نظامه القانوني، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ص ٣٧.

(٣٦) صادقت مصر على العهد الدولي بتاريخ ١٤/يناير/١٩٨٢م. أما الأردن فقد صادقت على العهد الدولي بتاريخ ٢٨/مايو/١٩٧٥. ونشر في الجريدة الرسمية، العدد رقم (٤٧٦٤)، تاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥.

المطلب الثاني

إشكالية حظر إضراب الموظفين العموميين في الأردن

رغم الاعتراف الضمني بحق الإضراب في مصر بعد مصادقته على العهد الدولي، يجد المتتبع لتطور التنظيم القانوني للإضراب في مصر، أن المشرع المصري لم يشر إلى مسألة الإضراب وتجريمه^(٣٧)، إلا بعد صدور قانون العقوبات رقم (٢٤) لسنة ١٩٥١م، والذي جرم بموجبه لجوء الموظفين العمامين إلى الإضراب، ولم يختلف الأمر في قانون العقوبات المصري المعدل له بموجب القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٢م، وهو ما يفهم ضمناً من منطوق المادة (١٢٤) منه، والتي نصت على أنه: «إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك، عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تتجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه، ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأنه أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس، أو أضر بمصلحة عامة، وكل موظف أو مستخدم عمومي ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الإخلال بانتظامه يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه، ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأنه أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس، أو إذا أضر بمصلحة عامة».

وتعليقاً على منطوق المادة، يرى البعض، وهو ما نؤيده في هذا الخصوص، «أن المشرع المصري بموجب هذه المادة قد جرم الإضراب، ودون أن يميز بين عمال مرافق الامتياز وغيرهم من الموظفين في تحريم الإضراب، ولم يقتصر على ذلك بل شمل عمال المرافق العامة والمدراء بأي طريقة كانت، وامتد هذا القانون إلى المستخدمين والأجراء الذين يقومون بخدمات عامة أو يعمل يسد حاجة عامة، ولو لم يكن موضوعاً لها نظام خاص، وبذلك فهي تشمل عمال المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تؤدي خدمات هامة للجمهور، وإن كانت لا ترقى إلى مرتبة المرافق العامة، كعمال شركات الصناعات الكبرى والمستشفيات الخاصة، كونهم يقومون بعمل يسد حاجة عامة، ولم يوضع له نظام

(٣٧) انظر: مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

خاص كما هو الشأن في المرافق العامة»^(٣٨) ومن هنا، نلاحظ أنه بعد مصادقة مصر على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أصبحت المادة (١٢٤) من قانون العقوبات المصري تشكل مخالفة صريحة لبنود هذا العهد الدولي، إذ من غير المتصور أن يكون الإضراب حقاً للموظف العام والعاملين في المرافق العامة، وفي ذات الوقت يتم تجريمه في قانون العقوبات، إذ إن حق الإضراب قد نُص عليه في الاتفاقية سألقة البيان على أن يمارس وفقاً لقوانين الدولة، فإنه في ضوء عدم تنظيم المشرع المصري لحق العامل في الإضراب، لا يجوز القول بحظر هذا الحق لحين صدور ذلك التشريع، وإنما يخضع في مباشرته لرقابة القضاء في ضوء الظروف والملاسات المحيطة بممارسته، مستهدياً في ذلك بالشرعية العامة لضوابط ممارسة الحق.

وفي هذا الخصوص، ذهب القضاء المصري إلى أن العهد الدولي نسخ النص في قانون العقوبات والذي كان يتضمن عقوبة جنائية على الإضراب بعد مصادقة مصر عليه، باعتبار أن العهد الدولي لاحق عليه، وله قوة القوة القانونية للتشريع وفقاً لنصوص الدستور المصري، حيث قررت محكمة أمن الدولة المصرية بأنه: «مصر دولة طرف في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الذي ينص في المادة الثامنة منه على أنه «تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل الحق في الإضراب على أن يمارس طبقاً لقوانين الدولة... وهذا النص قاطع الدلالة في أن علي الدولة المنضمة للاتفاقية الالتزام بأن تكفل الحق في الإضراب، بمعنى أنه صار معترفاً به كحق مشروع من حيث المبدأ، ولا يجوز العصف به كلياً وتحريمه على الإطلاق، وإلا فإن ذلك مصادرة كاملة للحق ذاته، وما تملكه الدول المنضمة للاتفاقية لا يعدو أن يكون مجرد تنظيم ذلك الحق المقرر، بحيث تنظم التشريعات الداخلية طريقة ممارسة ذلك الحق، وهناك فرق بين نشأة الحق وبين وضع قيود على ممارسته، وعدم وضع تنظيم لذلك الحق لا يعني على الإطلاق العصف به أو تأجيله لحين وضع تلك النظم وإلا، لاستطاعت أية دولة التحلل من التزامها بعد وضع تنظيم لممارسة ذلك الحق، ولما كان الإضراب لغة وقانوناً هو الامتناع الجماعي المتفق عليه بين مجموعة من العاملين عن العمل لفترة مؤقتة لممارسة الضغط للاستجابة لمطالبهم، فإن الواضح من هذين النصين وجود تعارض بين التشريع الداخلي والاتفاقية المذكورة، مما يتعين بحث أيهما الأجدر بالتطبيق، لذلك ينبغي أولاً معرفة القوة التي تتمتع بها قاعدة الاتفاقية الدولية في مواجهة القاعدة التشريعية العادية، وهل تعتبر في نفس مرتبة التشريع باعتبار أن كليهما صادر من السلطة صاحبة السيادة في الدولة، أم إنه

(٣٨) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٠٤.

يجب اعتبار المعاهدة تحمل وزناً أكبر من التشريع الداخلي إذ إنها تتضمن في الوقت ذاته التزام الدولة قبل الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة باتباع القاعدة، في حين أن الدولة لا يقع عليها أي التزام دولي بالأخذ بالقاعدة التشريعية، إلا أن هذا الاعتبار لا يمكن الاستناد إليه في المجال الداخلي لتفضيل القاعدة التي تقضي بها المعاهدة على القاعدة التشريعية، فمسؤولية الدولة في المجال الدولي شيء وقيام القضاء الداخلي بتطبيق المعاهدة شيء آخر، فالقاضي الوطني لا يطبق المعاهدة تأسيساً على أن دولته قد التزمت دولياً بتطبيقها بل يطبقها باعتبارها جزءاً من قوانين الدولة الداخلية إذا ما تم استيفاؤها للشروط اللازمة لنفاذها داخل الإقليم....، و من المقرر فقهاً وقضاءً بأنه متى قرر الشارع حقاً اقتضى ذلك حتماً إباحة الوسيلة إلى استعماله أي إباحة الأفعال التي تستهدف الاستعمال المشروع للحق، وكذلك النتائج المترتبة على هذا الاستعمال سواء للحصول على ما يتضمنه من مزايا أو لمباشرة ما يخوله من قواعد القانون، إذ يصدم المنطق أن يقرر الشارع حقاً ثم يعاقب على الأفعال التي يستعمل بها، فيكون معنى ذلك التناقض بين قواعد القانون وتجريد الحق من كل قيمة...، وقد نصت على ذلك المادة ٦٠ من قانون العقوبات فجري نصها على أنه: «لا تسري أحكام قانون العقوبات على كل فعل ارتكب بنية سليمة عملاً بحق مقرر بمقتضى الشريعة». وقد جاءت هذه المادة تأكيداً لما جاء بالمادة السابعة من قانون العقوبات - التي تقرر أنه «لا تخل أحكام هذا القانون في أي حال من الأحوال بالحقوق الشخصية المقررة في الشريعة الغراء». ومكررة ذلك الاعتراف بتلك الحقوق ومضيئة إليه اعترافاً بالحقوق التي يقررها التشريع الوضعي بصفة عامة، فقد رأى المشرع أن يوسع من نطاق المادة السابعة فجعله شاملاً كل الحقوق التي يعد استعمالها سبباً للإباحة حتى يكون مقررراً للقاعدة العامة في هذا الشأن، وهو أمر يتفق مع المنطق وفلسفة القانون، فإذا أباح المشرع فعلاً من الأفعال فمن غير المقبول أن يحاسب بعد ذلك على ما قد يحدث نتيجة لهذا الفعل»^(٣٩).

وبالنظر إلى الدستور المصري، نجد أنه اعترف بحق الإضراب ودون تمييز بين الإضراب في القطاع الخاص والإضراب في القطاع العام، وذلك بإطلاق نص المادة (١٥) منه، والتي جاء فيها: «الإضراب السلمي حق ينظمه القانون». وهو ما خالفه قانون العقوبات عند حظره للإضراب في المرافق العامة تحت طائلة المسؤولية الجنائية. وهو ما يستدعي بالضرورة توجه المشرع المصري لإعادة النظر في قانون العقوبات، ومجاراة

(٣٩) قرار محكمة أمن الدولة عليا طوارئ، تاريخ ١٩٨٦/٧/٧، مشار إليه في: شقير، يحيى (٢٠١٤)، تعقيباً على قرار ديوان تفسير القوانين بعدم مشروعية إضراب المعلمين، مقال منشور في صحيفة العربي اليوم، تاريخ ٢٠١٤/١٠/٢، عمان الأردن.

العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أقرت حق الإضراب في القطاع العام، والذي صادقت عليه مصر، إضافة إلى مراعاة ما شمله الدستور المصري من تعارض صريح ومباشر بهذا الحق.

وبالنظر إلى التشريع الوطني في الأردن، نجد أنه يساير في منهجه ما انتهجه المشرع المصري في مدى إقراره لحق الإضراب في إطار الوظيفة العامة، إذ رغم مصادقته على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وما يتضمنه هذا العهد من اعتراف صريح بحق الإضراب، إلا أن المشرع الأردني لم يراع القيمة القانونية للعهد الدولي بوصفه أعلى مرتبة من القوانين والتشريعات الداخلية، والتي توجب إعمالها وإلغاء أي تشريع داخلي يتعارض معها، إذ أشار في نظام الخدمة المدنية إلى حظر الإضراب بصورة مطلقة وتحت طائلة المسؤولية التأديبية للموظف العام.

وهذا ما يفهم من منطوق المادة (٦٨)، والتي نصت على أنه: «يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية: أ- ترك العمل أو التوقف عنه دون عذر مشروع يقبله المرجع المختص. ... ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو التحريض عليها أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة».

ونرى أن هذا التوجه لدى المشرع الأردني من حظر الإضراب بشكل مطلق، إضافة إلى توسعه في مفهوم الإضراب بوصفه وسيلة من الوسائل غير المشروعة التي يلجأ إليها الموظفون العامون للضغط على الإدارة لتحقيق مطالبهم، ويعزى إلى تحقيق أكبر قدر من الحماية للمصلحة العامة في حفظ النظام العام، وكفالة مبدأ سير المرفق العام بانتظام وباطراد، إلا أن هذا المبرر لا يكفي للقول بحظر الإضراب بشكل مطلق، خاصة في ظل ضرورة مراعاة الحقوق والحريات العامة للمواطنين، وخاصة في نطاق وصف الإضراب بأنه أحد الحقوق الأساسية المتعلقة بحق حرية التعبير عن الرأي، والتي أشار إليها الدستور الأردني في المادة (١٥)، والتي جاء فيها: «١- تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون».

ونرى في هذا الخصوص، أن من المفارقات في واقع ما شهده الأردن من إضرابات عدة في أكثر من مرفق عام، إلا أن السلطة العامة في الدولة لم تعتمد إلى أعمال نص

المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية، والمتعلقة بسلطة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين في حال قيامهم بلجوئهم إلى الإضراب عن العمل، وتوقف العمل في المرفق العام، والذي كان نتيجة حتمية إلى عدم تطرق القضاء الإداري الأردني لأي حالة من حالات إضراب الموظفين العامين.

إلا أن الملفت للنظر في هذا الخصوص، هو توجه رئاسة الوزراء في الأردن إلى الديوان الخاص في تفسير القوانين لإصدار قرار تفسيري على ضوء إضراب العاملين في وزارة التربية والتعليم في منتصف عام ٢٠١٤، والذي أدى إلى توقف العمل في العديد من المرافق التعليمية في الأردن، للوصول إلى مدى مشروعيتها أو مخالفتها لأحكام القانون، حيث تطرق الديوان الخاص بالتفسير إلى مجموعة من القوانين والأنظمة المتعلقة بهذا الإضراب والمتمثلة بقانون التربية والتعليم، ونظام الخدمة المدنية، إضافة إلى ما يتضمنه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من تنظيم لحق الإضراب.

وقبل سبر أغوار ما توصل إليه الديوان الخاص بالتفسير في قراره التفسيري، لا بد من الإشارة ابتداءً إلى أن إضراب الموظفين العامين هو في طبيعته نزاع بين الموظفين العامين والإدارة العامة، ونتيجة لطبيعة العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والدولة، يكون القضاء الإداري هو الجهة الوحيدة المختصة بالفصل في مثل هذه النزاعات دون غيرها من الجهات الرسمية في الدولة، وأن اللجوء إلى جهة أخرى غير القضاء الإداري يمثل انتهاكاً لاختصاص القضاء وانتقاصاً من دوره في تحقيق العدالة المرجوة بأكمل وأدق صورها.

ومن جهة أخرى، لا بد من الإشارة إلى أن القواعد القانونية الواضحة المعنى لا تحتاج إلى تفسير ولا يجوز تأويلها إلى مدلول غير مدلولها الواضح، وهو ما ينطبق على النصوص القانونية المطالب من الديوان الخاص إصدار قراره التفسيري بخصوصها. وذلك من حيث وضوح حظر الإضراب في نظام الخدمة المدنية وعدم مشروعيته بشكل مطلق تحت طائلة المسؤولية التأديبية. وفي المقابل وضوح مشروعية الإضراب كمبدأ عام وفق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وضبطه في إطار قانوني بموجب التشريعات الداخلية للدولة.

ونرى في هذا الخصوص، أنه وإن كان من الأصح اللجوء إلى الديوان الخاص لتفسير القانون، لتحديد مدى مشروعية الإضراب، فإن ذلك يتوجب أن تدور الإشكالية في

مدى التوافق أو التعارض بين ما تضمنه نظام الخدمة المدنية من حظر مطلق للإضراب، وبين شرعيته بموجب العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومناطق هذا التوافق أو التعارض، وهي مسألة تجاهلها الديوان الخاص بتفسير القوانين، خاصة مع عدم تطرقه لتحليل كافٍ وشامل لمضمون المادة (٨) من العهد الدولي والمتضمنة شرعية الإضراب كقاعدة عامة.

حيث إن العهد الدولي يدعو الدول الأطراف ابتداءً إلى وجوب إقرار حق اللجوء إلى الإضراب بوصفه من الوسائل المشروعة لتحقيق المطالب المهنية، ومن ثم يقر حق الدولة في ضبط هذا الحق في إطار قانوني منظم لشروطه والقيود الواردة عليه، وهو ما يخالفه نظام الخدمة المدنية الأردني حين حظر الإضراب بشكل مطلق، وتقرير مخالفته لأحكام القانون بشتى صورته ومهما كانت تداعياته وأسبابه.

وبعيداً عن التكرار، يمكن القول إن قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين جاء مخالفاً لأبسط قواعد العدالة وكفالة الحقوق والحريات العامة، من حيث تأكيده صحة توجه المشرع الأردني في المساواة بين حظر ممارسة الحق وتقييد ممارسته في إطار قانوني منظم له، مستنداً في ذلك على تحليل جانب الصواب لمنطوق المادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث خلص الديوان الخاص بتفسير القوانين في قراره إلى أن: «إضراب المعلمين ألحق ضرراً بمصلحة الطلبة وحقهم في التعليم، وأنه أسلوب غير مشروع في تبني مطالب المعلمين، ويشكل مخالفة لأحكام قانون التربية والتعليم وقانون نقابة المعلمين ونظام الخدمة المدنية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية».

ونرى من جهتنا عدم تبرير صحة عدم مشروعية الإضراب في المنشآت التعليمية لما ينتج عنه من ضرر على الحياة التعليمية في الدولة والحق المقدس في التعليم، وبالصورة التي توصل إليها الديوان الخاص بتفسير القوانين في قراره؛ كون ذلك مخالفاً لما توصلت إليه اللجنة الدولية لحقوق الإنسان في تحديدها لنطاق المنشآت الجوهرية التي من الجائز حظر الإضراب فيها، حيث خلصت إلى أن: «حظر القيام بالإضراب من موظفي الحكومة وموظفي الشركات الملكية والمدرسين في المدارس العامة وأساتذة الكليات والجامعات، هو مخالف لأحكام المادتين (٤) و(٨) من العهد الدولي، معتبرة أن التفسير المقدم من الدولة الطرف للإفادة، أن هؤلاء العمال يقدمون خدمات أساسية لا يفي بالشروط المنصوص عليها في المادتين (٤) و(٨) من

العهد»^(٤٠) وبهذه الصورة يكون توجه المشرع الأردني بموجب نظام الخدمة المدنية، إضافة إلى قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين، قد شابه التناقض الواضح والصارخ بين قواعد القانون وتجريد الحق من كل قيمة، وهو بذلك على خلاف ما استقر عليه الفقه والقضاء بأنه: «متى قرر الشارع حقاً اقتضى ذلك حتماً إباحة الوسيلة إلى استعماله، أي إباحة الأفعال التي تستهدف الاستعمال المشروع للحق، وكذلك النتائج المترتبة على هذا الاستعمال سواء للحصول على ما يتضمنه من مزايا أو لمباشرة ما يخوله من قواعد القانون، إذ يصدّم المنطق أن يقرر الشارع حقاً ثم يعاقب على الأفعال التي يستعمل بها، فيكون معنى ذلك التناقض بين قواعد القانون وتجريد الحق من كل قيمة. وأن على الدولة المنضمة للاتفاقية الالتزام بأن تكفل الحق في الإضراب بمعنى أنه صار معترفاً به كحق مشروع من حيث المبدأ، ولا يجوز العصف به كلياً وتحريمه على الإطلاق، وإلا فإن ذلك مصادرة كاملة للحق ذاته، وما تملكه الدول المنضمة للاتفاقية لا يبدو أن يكون مجرد تنظيم ذلك الحق المقرر، بحيث تنظم التشريعات الداخلية طريقة ممارسة ذلك الحق، وهناك فرق بين نشأة الحق وبين وضع قيود على ممارسته، وعدم وضع تنظيم لذلك الحق، لا يعني على الإطلاق العصف به أو تأجيله لحين وضع تلك النظم وإلا لاستطاعت أية دولة التحلل من التزامها بعد وضع تنظيم لممارسة ذلك الحق»^(٤١)

وخلاصة القول: إن نظام الخدمة المدنية الأردني يشوبه مخالفة صريحة وصارخة لمنطوق المادة (٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وسنداً لإعمال مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القوانين الوطنية، فإن ذلك يدفعا للتأكيد على مخالفة أحكام الفقرة الثالثة من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية للعهد الدولي، وبالتالي عدم إعمال المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية المتعلق بالحظر المطلق للإضراب في المرافق العامة، كون العهد الدولي هو الواجب التطبيق في هذا الخصوص وليس نظام الخدمة المدنية، وذلك تبعاً لما تتمتع به من صفة النفاذ بعد موافقة مجلس الأمة عليها بموجب أحكام المادة (٢/٣٣) من الدستور الأردني^(٤٢)، وما يترتب على ذلك من إعمال

(٤٠) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، الفقرة (١٥٧) المتعلقة بحق الإضراب في كندا، ص ٣٠.

(٤١) قرار محكمة أمن الدولة عليا طوارئ، تاريخ ١٩٨٦/٧/٧، مشار إليه سابقاً.

(٤٢) انظر: - العكور، عمر وآخرون (٢٠١٣)، مرتبة المعاهدات الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٠)، العدد (١)، الجامعة الأردنية، الأردن، ص ٨٢ وما بعدها.

- شطناوي، فيصل (٢٠١٥)، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد، المجلد (٤٢)، العدد (١)، الجامعة الأردنية، الأردن، ص ٥٠.

مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية، وذلك رغم عدم وضوح هذا النص الدستوري في أولوية تطبيق المعاهدات الدولية على القانون الداخلي، إلا أن ذلك مرده إلى ما استقر عليه القضاء الأردني من تطبيق قواعد القانون الدولي، حتى ولو قام التعارض بينها وبين قواعد القانون الوطني، ويدل ذلك بوضوح على الأخذ بسمو القانون الدولي ومن ضمنها المعاهدات على القانون الداخلي.

وبناء على ما تقدم، يترتب على ذلك من بطلان أي قرار إداري صادر بمقتضى المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ومفاد ذلك وجوب الاعتراف بحق الموظفين العاملين في اللجوء إلى الإضراب، ولكفالة حماية سير المرفق العام بانتظام وبإطراد، يتم تنظيم ممارسة هذا الحق في إطار قانوني منظم لشروط وقيود ممارسة هذا الحق، كما انتهجته العديد من الدول وفق تشريعاتها الداخلية وما استقر عليه الفقه والقضاء في هذه الدول، كما سنبينه بالتفصيل والتوضيح في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني

الضوابط القانونية لممارسة الموظف العام لحق الإضراب

أصبح التوجه لدى التشريعات الوطنية الحديثة يذهب إلى إقرار حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب بوصفه من الأساليب المشروعة للدفاع عن حقوقه ومزاياه الوظيفية وتحقيق كافة مطالبه المرتبطة بالبيئة الوظيفية، كما أخذت هذه التشريعات بضبط ممارسة حق الإضراب في إطار الوظيفة العامة، انطلاقاً من حرصها على التوازن بين هذا الحق وبين حماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام وبأطراد، وهو ما يتفق مع الشرعية الدولية في إقرارها لحق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب لتحقيق مطالبه، والتي أجازت للدول ضبط هذا الحق في إطار قانوني منظم له.

ورغم عدم تحديد واضح للمعايير الواجب اتباعها عند تحديد الشروط والقيود الجائز فرضها لضبط ممارسة حق الإضراب في إطار الوظيفة العامة، وهو ما أفسح المجال في العديد من الحالات إلى الغلو في تقييد ممارسة حق الإضراب، إلى درجة تصل إلى حظر الإضراب في بعض المنشآت العامة تحت ذريعة الضوابط المنظمة للإضراب، بل ويصل الأمر إلى حظر الإضراب بشكل مطلق كما هو التوجه لدى نظام الخدمة المدنية الأردني، وكذلك قانون العقوبات المصري، تحت ذريعة سلطة الدولة في وضع القواعد الضابطة والمنظمة لممارسة حق الإضراب، والذي واجه انتقاداً حاداً من قبل الفقه والقضاء.

وتبعاً لما تقدم، تصدى الفقه والقضاء إلى تحديد مجموعة من الشروط والقيود الواردة على حق الموظف العام في الإضراب، والتي استندت في العديد منها على بعض صور هذا الضبط في التشريع الفرنسي، إضافة إلى ما تضمنته التشريعات الوطنية من تنظيم لحق ممارسة الإضراب في القطاع الخاص، خاصة وأن هذا التنظيم وازن بين مصلحة العامل في الدفاع عن حقوقه العمالية وبين مصلحة رب العمل في إدارة وحماية منشآته. وتفصيلاً لذلك، نتحدث بداية في الشروط العامة لممارسة الموظف العام لحق الإضراب (المطلب الأول)، ومن ثم نتطرق إلى القيود الواردة على حق الموظف العام في الإضراب (المطلب الثاني).

المطلب الأول

شروط ممارسة الموظف العام لحق الإضراب

بادئ ذي بدء نؤكد أن الإضراب بمفهومه الضيق والذي يعكس مدى مشروعيته هو دلالة على الإضراب المهني، أي الذي يلجأ الموظفون إليه بهدف إجبار الإدارة العامة

على تحقيق مطالب متعلقة ببيئة العمل الوظيفي، والتي تمتد لتشمل مظهراً من مظاهر الإضراب السياسي والمتعلق بسياسة الدولة الاقتصادية نحو إدارة المرافق العامة، كون هذا النهج يمس الوظيفة العامة والحقوق والمزايا الوظيفية للموظف العام.

وهنا، يرى البعض بمشروعية الإضراب في المرافق العامة، نظراً للارتباط الوثيق بينه وبين الإضراب المهني وصعوبة التمييز بينهما، خاصة فيما يتعلق بالنهج السياسي الاقتصادي للدولة والذي ينعكس على المرافق العامة فيها، كما وتتأتى مشروعية الإضراب السياسي بالخصوص في حال خلو التشريع من نصوص تحظر هذا الشكل من أشكال الإضراب، إلى جانب ما يتمتع به الموظفون العامون من حق التعبير عن الرأي بشتى الوسائل غير المخالفة للقوانين والأنظمة.^(٤٣) ونرى من جهتنا أن الموظف العام يحظر عليه ابتداءً القيام بالإضراب السياسي، خاصة ما يعكسه ذلك من استغلال للمرافق العامة في تحقيق هذه المطالب السياسية، والتي تكون بعيدة كل البعد عن بيئة المطالب المهنية المتعلقة بالبيئة الوظيفية للموظف العام، وانعكاس ذلك على سير المرفق العام وهو ما يشكل ضغوطاً على السلطة للإذعان للمطالب السياسية موضوع الإضراب، وبطبيعة الحال تؤكد الشرعية الدولية عند اعترافها بحق الإضراب، على وجوب أن يكون الإضراب بهدف تحقيق مطالب مهنية ومشروعة.

وهذا ما يتفق عليه غالبية الفقه، وما استقر عليه القضاء، من حيث تحديده لمشروعية الإضراب في وجوب أن لا يكون ذا طابع سياسي تحت طائلة عدم مشروعيتها، خاصة وأنه مخالف لأحكام الدستور التي تنظم وسائل وإجراءات مراقبة أعمال الدولة ونهجها السياسي، ومدى توافق هذا النهج مع مبدأ سيادة القانون، ومن جهة أخرى يحظر على الموظفين الإضراب السياسي نتيجة لتغول الأحزاب السياسية في النقابات المهنية، وهو ما قد تستغله الأحزاب وذلك عن طريق دعوة الموظفين العامين إلى الإضراب أو المشاركة في الإضرابات، بغية تحقيق أهداف سياسية خاصة، أو الضغط على السلطة لتغيير أو اتباع نهج سياسي معين.^(٤٤) ومن جهة أخرى، تشير الشرعية الدولية إلى شرعية اللجوء إلى الإضراب بوصفه من الوسائل المشروعة لتحقيق المطالب، إلا أن ذلك مشروط بأن تكون هذه المطالب مهنية، وبأن تكون مشروعة وقابلة للتحقيق، وهو ما يتفق عليه الفقه والقضاء في ممارسة الموظف العام للإضراب، هذا إلى جانب ما تشترطه التشريعات الوطنية من وجوب الإخطار قبل اللجوء إلى إضراب، كما هو الحال لدى

(٤٣) انظر: السيد، مدى مشروعية الإضراب وأثره على العلاقات التعاقدية، المرجع السابق، ص ٦٩١.

(٤٤) انظر: أبو عمرو، التنظيم القانوني لحق الإضراب، المرجع السابق، ص ١٠٣.

المشروع الفرنسي، إضافة إلى ما تنظمه قوانين العمل في كل من الأردن ومصر من شروط الإخطار قبل اللجوء إلى الإضراب في القطاع الخاص، وحيث إن الإضراب هو في طبيعته نتيجة حتمية لنزاع قائم بين الموظفين العاميين والإدارة العامة، فإنه من المتفق عليه عدم اللجوء إلى الإضراب إلا بعد استنفاد كافة الوسائل السلمية لتسوية هذا النزاع.

وبناء على ذلك، يمكن القول إن شروط ممارسة الإضراب تأخذ طابعاً إجرائياً يجب مراعاتها قبل لجوء الموظفين العاميين إلى الإضراب للضغط على الإدارة العامة للإذعان لمطالبهم، ونؤكد هنا ابتداءً أن النزاعات الإدارية بين الموظفين العاميين والإدارة العامة مناط تسويتها يتم عبر لجوء الموظفين العاميين المتضررين إلى القضاء لتحقيق مطالبهم أو التظلم من القرارات التي تمس حقوقهم وامتيازاتهم الوظيفية، إلا أن بعض المطالب التي يسعى الموظفون العامون إلى تحقيقها تخرج عن نطاق اختصاص القضاء الإداري، خاصة المطالب المتعلقة بتحسين بيئة العمل المحيطة بالموظف العام، بما تشمله من تحسين الامتيازات المالية والاجتماعية له.

وبالنظر إلى التنظيم القانوني للإضراب في القطاع الخاص والذي تتفق عليه أغلب التشريعات الوطنية في مختلف الدول، والمتضمن شرط اللجوء إلى تسوية النزاع بين العمال ورب العمل بالطرق السلمية، وما يتضمن ذلك من وجوب إخطار العمال رب العمل باللجوء إلى الإضراب في حال عدم تحقيق مطالبهم.

ومع عدم تنظيم إضراب الموظفين العاميين في بعض التشريعات كما هو الحال في كل من الأردن ومصر، بخلاف الحال عما هو عليه لدى المشروع الفرنسي، فإنه يمكن اللجوء إلى هذا التنظيم القانوني للإضراب في القطاع الخاص والقياس عليه في إضراب الموظفين العاميين، وهو ما يشير إليه الفقه والقضاء في العديد من الحالات عند تصديهما للشروط الضابطة لممارسة الموظفين العاميين لحق الإضراب، ويشمل هذا التنظيم القانوني للإضراب شرط اللجوء ابتداءً إلى التسوية السلمية للنزاعات، إضافة إلى اشتراط إخطار السلطة الإدارية أو المؤسسة الإدارية المعنية بالإضراب قبل اللجوء إلى إضراب. وهو ما نوضحه في النقطتين التاليتين:

أولاً: اللجوء ابتداءً إلى التسوية السلمية للنزاعات

تقوم العلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة إضافة إلى التنظيم القانوني لهذه العلاقة، على وجود تعاون وتفاهم مشترك بينهما ينعكس إيجاباً على سير المرفق العام بطريقة صحية وسليمة والمرجوة من إنشائها، وهو ما يتطلب أن تشمل أطر التعاون

والتفاهم على وسائل سلمية لحل النزاعات التي قد تطرأ بين الموظفين العاميين والإدارة العامة، بعيداً عن أي إجراءات تمس سير المرفق العام وتمس الأمن والنظام العام في الدولة، ويمثل اللجوء إلى المفاوضات أو ما يعرف بالتوفيق بين الموظفين العاميين والإدارة العامة لحل هذه النزاعات، أهم صور ومظاهر هذا التعاون والتفاهم والتي تعمل على تحقيق ما يسعى إليه الموظفون العامون من مطالب دون اللجوء إلى الإضراب، نظراً لآثاره السلبية على المرفق العام ومبدأ سيره بانتظام وبأطراد، حيث تهدف هذه المفاوضات بمفهومها العام إلى تقريب وجهات النظر بين الأطراف المتنازعة؛ بغية الوصول إلى تسوية يرتضي بها الأطراف، عن طريق طرح المطالب وسبل تحقيقها، والتعرف على وجهة النظر المقابلة لهذه المطالب.^(٤٥)

وقد قنن المشرع الفرنسي هذا الإجراء بموجب القانون رقم (٨٨٩) لسنة ١٩٨٣، بوصفه أحد الوسائل الإجبارية التي يجب اللجوء إليها لتسوية النزاعات في نطاق المرافق العامة في الدولة قبل اللجوء إلى الإضراب، وقد استمد هذا الإجراء مما تضمنه قانون العمل الفرنسي من أطر قانونية منظمة للمفاوضات والتوفيق بين العامل ورب العمل، حيث أدرك المشرع الفرنسي مدى أهمية التفاوض للحد من الإضرابات وأثرها السلبي على سير المرافق العامة في الدولة.^(٤٦)

أما المشرع الأردني، وكذلك نظيره المشرع المصري، فإنهما تناولوا مسألة المفاوضات لتسوية المنازعات في القطاع الخاص، كونهما يحظران بصورة مطلقة اللجوء إلى الإضراب في المرافق العامة - كما رأينا -، حيث نجد أن قانون العمل المصري أشار إلى وجوب التفاوض الجماعي بوصفه وسيلة لحل أي نزاع عمالي، حيث يلتزم طرفا النزاع بها بوصفها الخطوة الأولى للوصول إلى تسوية النزاع بصورة يرتضي بها الأطراف المتنازعة^(٤٧).

وكذلك أخذ المشرع الأردني بنظام المفاوضات في قانون العمل بموجب المادة (١٢١) منه، والتي جاء فيها: «أ - إذا وقع نزاع عمالي جماعي فعلى مندوب التوفيق أن يبدأ إجراءات الوساطة بين الطرفين لتسوية ذلك النزاع، فإذا تم الاتفاق بشأنه بعقد

(٤٥) حسن، صلاح (٢٠١٢)، تنظيم الحق في الإضراب في التشريعات العربية المقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص ١٠٣.

(٤٦) أحمد، حق الإضراب في المرافق العام، المرجع السابق، ص ٢٣٧.

(٤٧) انظر: المادتين (١٦٨) و(١٦٩) من قانون العمل المصري لسنة ٢٠٠٣.

جماعي أو بغيره يحتفظ مندوب التوفيق بنسخة منه مصادق عليها من الطرفين. ب- إذا تعذر إجراء المفاوضات بين الطرفين لأي سبب من الأسباب، أو تبين أن الاستمرار فيها لن يؤدي إلى تسوية النزاع، فيترتب على مندوب التوفيق أن يقدم تقريراً إلى الوزير يضمن أسباب النزاع والمفاوضات التي تمت بين الطرفين والنتيجة التي توصل إليها وذلك خلال مدة لا تزيد على واحد وعشرين يوماً من تاريخ إحالة النزاع إليه. ج- إذا لم يتمكن الوزير بدوره من تسوية النزاع فعلياً إن يحيله إلى مجلس توفيق يشكله على النحو التالي :

١ - رئيس يعينه الوزير على أن يكون من ذوي العلاقة بالنزاع أو بنقابات العمال أو نقابات أصحاب العمل.

٢ - عضوان أو أكثر يمثلون كلاً من أصحاب العمل والعمال بأعداد متساوية، ويسمي كل من الطرفين ممثليه في المجلس.

كما أكد قانون العمل الأردني على عدم جواز قيام العامل بالإضراب عن العمل في حال كان النزاع القائم بينه وبين صاحب العمل محالاً على مندوب التوفيق أو مجلس التوفيق، وكذلك خلال المدة التي تكون فيها أي تسوية نافذة المفعول وكان الإضراب يتعلق بالمسائل المشمولة بتلك التسوية.^(٤٨) وتعقيباً على ذلك، يرى البعض أن مسألة اللجوء إلى المفاوضات وإعمالها في نطاق القطاع العام، واتخاذها وسيلة من وسائل تسوية النزاعات بين الموظفين العامين والإدارة العامة، يتناقض مع الطبيعة التنظيمية التي تحكم العلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة، حيث إن الإدارة العامة وفق التشريعات المنظمة للوظيفة العامة تملك سلطة تغيير مركز الموظف العام بما يتوافق مع مقتضيات المصلحة العامة، وخضوع هذه السلطة للرقابة القضائية.^(٤٩)

ومن جهتنا نرى أن هذا الرأي قد جانب الصواب، إذ لا نجد غضاضة بالقول بوجود تبني نظام المفاوضات لتسوية النزاعات بين الموظفين العامين والإدارة العامة بوصفه أحد الشروط الواجب توافرها قبل اللجوء إلى الإضراب، وذلك عند إعادة النظر لدى كل من المشرع المصري والأردني في إزالة الحظر المطلق لإضراب الموظفين العامين، والإقرار بشرعيته والاعتراف به، وضبطه وفق شروط وقيود قانونية، تماشياً مع التشريعات الحديثة في مختلف الدول، إضافة إلى ما تقتضيه الشرعية الدولية من ذلك:

(٤٨) انظر: المادة (١٣٤) من قانون العمل الأردني.

(٤٩) انظر: أحمد، حق الإضراب في المرافق العام، المرجع السابق، ص ٢٣٦.

وذلك لأهمية نظام التفاوض في الحد من إضرابات الموظفين العاميين، وأثر ذلك على سير المرفق العام المعني بالإضراب، وأن ذلك لا يعتبر تأثيراً على طبيعة العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة العامة، بل يمثل أحد مكملات هذه الطبيعة، لما فيه من تفاهم وتعاون مشترك بين الموظف العام والإدارة العامة في سبيل الوصول إلى تحسين بيئة الوظيفة العامة والتي تنعكس إيجاباً على تقديم الخدمات المرفقية للمواطنين.

ثانياً: الإخطار قبل اللجوء إلى الإضراب

يقصد بالإخطار هو قيام الموظفين العاميين بإبلاغ السلطة الإدارية أو المؤسسة الإدارية بتوجه نيتهم إلى الإضراب عن العمل في المرفق العام، ويستوجب تضمين الإخطار - بطبيعة الحال - الأسباب الرامية إلى الإضراب، والمطالب التي يبتغي الموظفون العاميون تحقيقها تحت طائلة الإضراب عن العمل، إضافة إلى بدء تاريخ الإضراب ومدته.^(٥٠) ويمثل الإخطار بهذه الصورة، أحد الشروط الواجب توافرها لمشروعية الإضراب في المرافق العامة، كون الإخطار هنا يتيح للإدارة العامة إمكانية الدعوى إلى المفاوضات مع منظمي الإضراب أو النقابات التي يتبعها الموظفون العاميون المعنيون بالإضراب، وذلك للوصول إلى حل لتسوية النزاع وتحقيق المطالب موضوع الإضراب دون اللجوء إلى الإضراب، خاصة في اتجاه الإدارة إلى الاستجابة لمطالب الموظفين العاميين عند تقديرها وموازنتها بين مطالب الموظفين الإضراب وبين الآثار السلبية والمخاطر التي ستعكس على الإضراب. هذا من جهة. ومن جهة أخرى يتيح الإخطار للسلطة اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان سير المرفق العام وسلامة تقديمه للخدمات المرفقية للمواطنين، وهو ما ينعكس على تجنب إحداث أية إضرابات في النظام العام نتيجة توقف العمل في المرفق العام.^(٥١)

وكما هو الحال في التسوية السلمية للمنازعات عن طريق المفاوضات، تطرق قانون العمل الأردني وكذلك المصري إلى إلزام العمال أو ممثليهم بإخطار صاحب العمل قبل اللجوء إلى الإضراب، حيث نصت المادة (١٣٥) من قانون العمل الأردني على أنه: «١- لا يجوز للعامل أن يضرب عن العمل دون إعطاء إشعار لصاحب العمل قبل مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً من التاريخ المحدد للإضراب، وتضاعف هذه المدة إذا كان العمل متعلقاً بإحدى خدمات المصالح العامة».

(٥٠) للتوسع في مضمون الإخطار، انظر: عبد المعطي، أمل (٢٠١٤)، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٥٨.

(٥١) حسن، تنظيم الحق في الإضراب في التشريعات العربية المقارنة، المرجع السابق، ص ١١٤.

أما المشرع المصري، فقد تناول شرط الإخطار في المادة (١٩٢) منه، والتي جاء فيها: «وفي حالة عزم عمال المنشأة ذات اللجنة النقابية على الإضراب في الأحوال التي يجيزها هذا القانون، يجب على اللجنة النقابية - بعد موافقة مجلس إدارة النقابة العامة المعنية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه - إخطار كل من صاحب العمل والجهة الإدارية المختصة قبل التاريخ المحدد للإضراب بخمسة عشر يوماً على الأقل، وذلك بكتاب مسجل بعلم الوصول، فإذا لم يكن بالمنشأة لجنة نقابية يكون الإخطار بالعزم على الإضراب من العمال للنقابة العامة المعنية، ويجب على الأخيرة بعد موافقة مجلس إدارتها بالأغلبية المنصوص عليها في الفقرة السابقة القيام بالإخطار المشار إليه، وفي جميع الأحوال يتعين أن يتضمن الإخطار الأسباب الدافعة للإضراب والمدة الزمنية المحددة له».

أما المشرع الفرنسي والذي أقر بحق الموظفين العاميين في الإضراب، وعند تنظيمه لممارسة هذا الحق أشار إلى إلزامية قيام النقابة أو الجهة المنظمة للإضراب بالإخطار المسبق للسلطة الرئاسية المعنية أو إدارة المؤسسة قبل خمسة أيام من بدء الإضراب، مع وجوب أن يتضمن الإخطار تحديداً لموعد بدء الإضراب، إضافة إلى مدته والأسباب الداعية إليه». وهو ما تأكد أيضاً بالقانون رقم (٨٨٩) لسنة ١٩٨٣، والذي أضاف إلزام الأطراف باللجوء إلى المفاوضات خلال مدة هذا الإخطار^(٥٢).

المطلب الثاني

القيود الواردة على حق الموظف العام في الإضراب

مما لا شك فيه أن لجوء الموظفين العاميين إلى الإضراب والتوقف عن العمل في المرفق العام له آثاره التي قد تنعكس سلباً على المصلحة العامة للدولة من إدارتها للمرافق العامة، وما ينعكس على ذلك من أضرار قد تمس الحقوق الأساسية للمواطنين، والتي قد تصل إلى إلحاق الضرر بالمواطنين في سلامة حياتهم، إضافة إلى ما قد ينجم من إضرابات أمنية تمس الأمن والنظام العام في الدولة في حال توقف بعض المرافق عن العمل والتي توصف بأنها مرافق ذات أهمية جوهرية وتعمل على تقديم خدمات أساسية للمواطنين.

وقد استدعى هذا بالضرورة تقييد ممارسة حق الموظفين العاميين في الإضراب لدرجة تصل إلى حظره بشكل مطلق في بعض المرافق والمنشآت الحيوية والجوهرية،

(٥٢) انظر: أحمد، حق الإضراب في المرافق العام، المرجع السابق، ص ٢٣٧.

وفي نطاق المرافق العامة الأخرى لا يمكن تصور إيقاف العمل فيها كلياً رغم عدم تقديمها لخدمات حيوية وجوهية، إلا أن ذلك لا يستدعي حظر الإضراب فيها بشكل كلي، وكذلك لا صحة للقول بمشروعية الإضراب بشكل مطلق، بل وجوب أن يتقيد الإضراب باستمرار الموظفين العاملين في تقديم الحد الأدنى من الخدمات في المرفق العام وهو ما يقره العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الفقرة الثانية من المادة (٨)، والتي تجيز للدول الأطراف إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لحق الإضراب.

وبناء على ما تقدم، يمكن القول أن طبيعة العلاقة التنظيمية بين الموظف العام والإدارة العامة أو الدولة تقتضي تقييد حق الموظف العام في الإضراب من حيث التزامه بضمان استمرار عمل المرفق العام أثناء ممارسته لحقه في الإضراب وبتقديم حد أدنى من الخدمات للمواطنين، وذلك ضماناً لحماية استمرارية سير المرفق العام بانتظام وبإطراد، والتي تقتضيها التزامات الموظفين العاملين بمعايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة والتي تخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر، وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء^(٥٣).

وبناء على ذلك، تملك السلطة الإدارية في الدولة تقييد الموظفين العاملين في ممارستهم لحق الإضراب، بأن لا يتوقف العمل كلياً خاصة في المرافق التي تقدم خدمات أساسية للمواطنين، إذ يتوجب على الجهة المنظمة للإضراب التوفيق بين مصالحها في الإضراب، وبين التزاماتها في استمرار العمل في المرفق العام بحد أدنى من الخدمات، وهو أيضاً التزام يقع على عاتق السلطة الإدارية عند تصديها لإضراب الموظفين العاملين من حيث ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات التي تضمن استمرار العمل في المرفق العام المعني بالإضراب ولو بحد أدنى من الخدمات التي يقدمها هذا المرفق، ومن قبيل ذلك إجراء المفاوضات مع منظمي الإضراب لتسوية النزاع القائم بينهم^(٥٤).

وقد أكد القضاء الفرنسي على هذا الشرط وطبيعة التزام الموظفين العاملين والسلطة الإدارية في الالتزام به، وذلك حين قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه: «عند غياب نص تشريعي في شأن الإضراب، فإنه يكون لكل رئيس مرفق أن يتخذ التدابير الخاصة من

(٥٣) وهو ما عبر عنه نظام الخدمة المدنية في المادة (٦٧/ب) في نطاق التزامات الموظف العام.

(٥٤) عبد المعطي، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص ٢٩٨.

أجل التنسيق بين ممارسة حق الإضراب والمصلحة العامة في استمرار المرفق العام، أي بالوفاء بالحد الأدنى للخدمة التي يتكفل بها المرفق العام.^(٥٥)

ويتأتى هذا القيد نتيجة حتمية لأهمية المنشآت المعنية بالإضراب، خاصة المتعلقة بتقديم خدمات حيوية وجوهرية للمواطنين، وفي هذا الخصوص، نرى أن مفهوم المرافق العامة الحيوية والجوهرية يتسم بالعموم وعدم الوضوح لاختلاف طبيعة الخدمات التي تقدمها المنشآت وأهميتها سواء أكانت ذات أهمية سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية، وهو ما تستند إليه الدول في شرعيتها لحظر الإضراب بشكل كلي في بعض المرافق العامة في الدولة تحت ذريعة توصيف هذه المنشآت بأنها تقدم خدمات حيوية وجوهرية.

وبالنظر إلى التشريع الفرنسي، نجد أنه ورغم اعترافه بحق الموظفين العاميين في الإضراب، إلا أنه حدد المنشآت الحيوية والجوهرية والتي يُحظر على العاملين فيها اللجوء إلى الإضراب بشكل مطلق، وذلك وفق قوانين وأنظمة خاصة في تنظيم العمل في هذه المنشآت والمرافق، كما هو الحال لدى عمال خدمات النقل لوزارة الداخلية، والعاملين لدى هيئات الطيران المدني، وموظفي القطاعات العسكرية والأمنية، إضافة إلى العاملين في الدوائر الخارجية للهيئات النقابية. علاوة على ذلك، منح المشرع الفرنسي السلطة الإدارية في الدولة حظر الإضراب على بعض الفئات من الموظفين العاميين في الدولة تبعاً لأهمية المنشآت التي يعملون فيها ودورهم في إدارة المنشآت، وقد أقر المشرع الفرنسي عند تنظيمه لهذا الحظر خضوع هذا الإجراء لرقابة القضاء الفرنسي. وقد تصدى القضاء الإداري الفرنسي لتحديد فئات الموظفين المستهدفين من حظر الإضراب، مبرزاً مجموعة من الضوابط والمعايير التي يجب مراعاتها عند إقرار هذا الحظر بشكل مطلق، حيث أقر القضاء الفرنسي بعدم تقييد حق الإضراب إلا في حالة كون الخدمة التي يقدمها المرفق ضرورية لإشباع حاجات المواطنين، وبالتالي قصر حظر الإضراب على الموظفين الضروريين لتسيير المرفق العام ومدى ارتباط ذلك بالخدمات التي يقدمها المرفق العام من حماية للمواطنين في أرواحهم وأموالهم.^(٥٦)

وعلى ذلك، نرى من جهتنا، أن مسألة تحديد المنشآت الجوهرية والحيوية كأساس لحظر إضراب العاملين فيها بشكل مطلق، هي من المسائل التي يجب أن تكون خاضعة للرقابة القضائية في كافة الأحوال، وبما لا يتجاوز ما يقتضيه العهد الدولي الخاص

(٥٥) عبد المعطي، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص ٢٩٤.

(٥٦) أبو عمرو، التنظيم القانوني لحق الإضراب، المرجع السابق، ص ١٦٧ وما بعدها.

بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذا الخصوص من حيث عدم جواز فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها أو النافذة في أي بلد تطبيقاً لقوانين أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف، بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو كون اعترافه بها أضيّق مدى. وكذلك عدم التوسع في سلطة الدولة في تقييد حق الإضراب بصورة تؤدي إلى إهدار هذا الحق، وأن تكون هذه القيود مشروطة بتحقيق الصالح العام في الدولة والذي يتوجب أن ينعكس على تعزيز الرفاه العام في مجتمع تسوده الديمقراطية وسيادة القانون.^(٥٧)

ولا بد من التأكيد على ما أشرنا إليه سابقاً والمتعلق فيما توصلت إليه اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتبار أن التفسير المقدم من الدولة الطرف للإفادة أن موظفي الحكومة وموظفي الشركات الملكية والمدرسين في المدارس العامة وأساتذة الكليات والجامعات يقدمون خدمات أساسية، وبالتالي يحظر عليهم الإضراب، لا يتفق مع الشروط المنصوص عليها في المادتين (٤) و(٨) من العهد الدولي، وبالتالي عدم شرعية حظر الإضراب في هذه المرافق العامة.^(٥٨) وكذلك، لا نرى غضاضة في ما توصلت إليه منظمة العمل الدولية في تحديدها لنطاق المنشآت الجوهرية والخدمات الأساسية التي يجوز فيها حظر الإضراب، والتي يقصد بها تلك المنشآت المناط بها تقديم الخدمات المتعلقة بالإمداد بالمياه وعمال المستشفيات. واعتبر أيضاً أن انسحاب مراقبي خدمات الطيران الجوي يعرض حياة عدد كبير من الركاب والملاحين للخطر، الأمر الذي جعل استبعاد هذه الطائفة من مزاولة حق الإضراب لا يمثل انتهاكاً لمبادئ الحرية النقابية. وفي نطاق القيود الجائز فرضها على الإضراب، أقرت منظمة العمل الدولية أن شروط الإضراب المشروع متمثلة في: «جوب أن تكون مرتبطة بمطالب يمكن تنفيذها، وأن لا يكون من شأنها التقليل من الوسائل المتاحة أمام المنظمات النقابية، كذلك أكدت منظمة العمل الدولية جواز فرض قيود تتفق مع الالتزامات والإجراءات الواردة في الاتفاقية التي تضمنت فترة تهدئة قبل الدعوة إلى إضراب، وهذا الجواز منوطٌ بوجوب أن لا تكون هذه الإجراءات ثقيلة لدرجة تجعل حدوث إضراب شرعي أمراً مستحيلاً في الواقع».^(٥٩)

(٥٧) انظر: المادتين (٤) و(٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦.

(٥٨) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، الفقرة (١٥٧)

المتعلقة بحق الإضراب في كندا، ص ٣٠.

(٥٩) انظر في هذا الخصوص: اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية وحماية حق =

الخاتمة:

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مدى مشروعية ممارسة الموظفين العاملين للإضراب وبين مخالفته لأحكام القانون، وذلك من خلال التطرق إلى نطاق التوجه الدولي بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م، في الاعتراف بالإضراب بوصفه حقاً مشروعاً يمكن اللجوء إليه ليس فقط لدى العاملين في القطاع الخاص، بل أيضاً هو حق مشروع للعاملين والموظفين في القطاع العام، ومدى انعكاس هذا التوجه الدولي على موقف الدول في الاعتراف بهذا الحق للموظف العام بموجب تشريعاتها الوطنية المنظمة للوظيفة العامة، خاصة في ظل مصادقة هذه الدول على العهد الدولي.

وفي هذا الخصوص، وعلى خلاف ما أقرته بعض التشريعات الوطنية كما هو الحال في فرنسا، وما يتفق عليه الفقه والقضاء في مختلف الدول، ذهب المشرع الأردني وبموجب المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية إلى حظر قيام الموظف العام أو اشتراكه في أي إضراب يمس بأمن الدولة ومصالحها أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة، تحت طائلة المسؤولية التأديبية، مخالفاً بذلك ما يدعو إليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من وجوب تعهد الدول بكفالة حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.

وعلى ضوء ما توصلنا إليه في هذه الدراسة من خلال البحث في مضمون الإضراب وبيان مفهومه وصوره، وتحديد القواعد القانونية المنظمة لممارسة الموظف العام للإضراب، من حيث نطاق مشروعية الإضراب في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية وإشكالية حظر إضراب الموظفين العموميين في الأردن، إضافة إلى توضيح وتفصيل الضوابط القانونية لممارسة حق الإضراب. فقد خلصنا إلى مجموعة من التوصيات، والتي نوردتها في النقاط التالية:

١ - تضمين الدستور الأردني حق ممارسة الإضراب السلمي في إطار قانوني منظم له، وذلك على غرار ما انتهجته العديد من الدول كفرنسا ومصر في دساتيرها، وما يترتب على ذلك من تقرير انعدام قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين والذي توصل إلى عدم مشروعية إضراب المعلمين؛ كونه

التنظيم، لسنة ١٩٤٨م. اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية بتاريخ ٩ تموز/يوليه ١٩٤٨، في دورته الحادية والثلاثين.

يمثل سنداً قانونياً لإعمال منطوق المادة (٦٨) والتي تحمل الموظف العام المسؤولية التأديبية عند توقفه أو امتناعه عن العمل نتيجة قيامه أو مشاركته إضراباً في المرفق العام.

٢ - إعادة النظر في منطوق المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وذلك من خلال إزالة حظر ممارسة الموظف العام من القيام أو المشاركة بالإضرابات، تنمى العمل على تنظيم ممارسة الموظف العام بوصفه حقاً له، وذلك لضمان حماية مبدأ سير المرفق العام، من خلال تحديد الضوابط القانونية الناظمة له بصورة واضحة وبعبدة عن الغموض، لتجنب سوء استخدام الموظف العام لحقه في ممارسة الإضراب.

٣ - لا غضاضة في القول بوجوب توجه الإدارة إلى التسوية السلمية بواسطة المفاوضات قبل لجوء الموظفين العامين إلى الإضراب، وذلك بموجب تنظيم قانوني لهذه المفاوضات، على غرار ما انتهجه المشرع الأردني في قانون العمل، وما انتهجه المشرع الفرنسي في هذا الخصوص، إضافة إلى ما يتطلب ذلك من اشتراط توجيه إخطار بالمطالب التي يسعى المعنيون بالإضراب إلى تحقيقها، وذلك لفتح المجال أمام الإدارة للدخول في مفاوضات وصولاً لحل يرتضي به الأطراف، ولتجنب الآثار السلبية للإضراب على المرافق العامة.

٤ - وجوب أن تقتصر مشروعية الإضراب بوصفه حقاً للموظف العام على الإضرابات المهنية دون السياسية، مع تحديد معايير للتمييز بينهما، وهو ما يتطلب تحديده بصورة واضحة عند تنظيم ممارسة الموظف العام لحق الإضراب، وذلك لتجنب أي إشكالية في خصوص مشاركة الموظف العام في إضراب ذي طابع سياسي.

٥ - في حال أقر المشرع الأردني حق الإضراب للموظف العام، لا نجد أي تعارض مع الشرعية الدولية في أن يصدر المشرع الأردني أنظمة خاصة لتحديد المنشآت الجوهرية والحيوية التي يحظر على العاملين فيها ممارسة حق الإضراب، مع عدم التوسع والغلو في تحديده لهذه المنشآت، مع إخضاع هذا النظام للرقابة القضائية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

- أبو عمرو، مصطفى (٢٠٠٩)، التنظيم القانونى لحق الإضراب فى القانون المصرى والفرنسى والتشريعات العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة.
- أحمد، على (١٩٩٧)، حق الإضراب فى المرافق العامة: تطوره- تحديد مفهومه- نظامه القانونى، مؤسسة دار الكتب، الكويت.
- أحمية، سليمان (١٩٩٨)، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعى فى القانون الجزائرى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- بسيونى، عبد الغنى (٢٠٠٣)، النظرية العامة فى القانون الإدارى، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- بلان، لوران (١٩٧٣)، الوظيفة العامة، ترجمة: أنطوان عبده، المكتبة العلمية، بيروت.
- الجبالى، على (٢٠١٤)، أحقية الموظفين العاملين فى الإضراب فى القانون الأردنى: دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
- حسن، صلاح (٢٠١٢)، تنظيم الحق فى الإضراب فى التشريعات العربية المقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- السيد، نايل (١٩٨٨)، مدى مشروعية الإضراب وأثره على العلاقات التعاقدية: دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبدالله وهبة، القاهرة.
- شطناوى، على (١٩٩٨)، دراسات فى الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان.
- شطناوى، فيصل (٢٠١٥)، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد، المجلد (٤٢)، (١)، الجامعة الأردنية، الأردن، ص ٥٠.
- شقير، يحيى (٢٠١٤)، تعقيباً على قرار ديوان تفسير القوانين بعدم مشروعية إضراب المعلمين، مقال منشور فى صحيفة العربي اليوم، تاريخ ٢٠١٤/١٠/٢، عمان، الأردن.
- الطماوى، سليمان (١٩٩٦)، الوجيز فى القانون الإدارى: دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، القاهرة.

- عبد المعطي، أمل (٢٠١٤)، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- العكور، عمر وآخرون (٢٠١٣)، مرتبة المعاهدات الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٠)، العدد (١)، الجامعة الأردنية، الأردن.
- قنديل، أشرف (٢٠١٤)، الإضراب بين الإباحة والتجريم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- المحمودي، ميثم (٢٠١٦)، حق الإضراب بين الحظر والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر.
- مهنا، محمد (١٩٧٥)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Chrestion, Robert, Syndicalisme et participation dans la Fonction publique, Berger le vrai, 1988.
- G.H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, Droit de travail, Dalloz, 1994.
- R. Chapus, Droit administratif général, T.12, 2e éd, Montchrestien – E.J.A., Paris, 1999.
- Latournerie, Le droit français de la grève, Étude théorique et pratique, Paris, Sirey, 1972.
- Plantey, Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1971.

ثالثاً: القوانين والأنظمة

- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣.
- قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ المعدل بالقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٠.
- قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣.
- قانون العقوبات المصري رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٣.

- القانون الفرنسى رقم (٣١) لعام ١٩٦٣ .
- القانون الفرنسى رقم (٨٨٩) لسنة ١٩٨٣ .
- العهد الدولى الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦ .
- الميثاق العربى لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤ .

