



الاتجاهات القانونية لتنظيم الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية في كلاً من فرنسا ومصر والأردن/ دراسة مقارنة

إعداد الدكتور

محمد نجم إبراهيم عليات

استاذ مساعد - كلية القانون - جامعة الفلاح

٢٠١٩

الملخص

يعتبر مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام وياضطراد من المبادئ الأساسية التي تحكم عمل المرافق العامة في الدولة، فهو ينبع من طبيعة المرافق العامة، حيث تنشأ المرافق العامة لإشباع الحاجات العامة، ويجب أن تستمر بأداء عملها بشكل منتظم، فإذا ما عطلت هذه المرافق فإن ذلك يُعد إخلالاً بهذا المبدأ المهم.

ويُعد الموظف العام تجسيدا لروح المرفق العام والعنصر المحرك لنشاط الإدارة، والذي بدوره تعتبر كافة العناصر الأخرى التي تسهم في سير المرافق العامة مجرد أدوات لا قيمة لها ولا جدوى منها، فإن له كغيره من المواطنين مصلحة مباشرة بالتمتع بممارسة الحقوق والحريات والتعبير عن آرائه، وإذا كان التعبير عن هذا الرأي يمكن ان يتخذ صورا وأساليب متعددة فإن الإضراب الوظيفي يعتبر الوسيلة الأكثر فاعلية في تحقيق مطالب الموظفين المتصلة بمشاكلهم الوظيفية، وبما أن الإضراب في المرافق العامة يؤدي إلى توقف الخدمات التي يؤديها هذا المرفق، لذلك فإنه يتعارض مع أهم المبادئ التي تسير عليها المرافق العامة الا وهو مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام وياضطراد، لذلك اختلفت الدول اتجاه الاعتراف بالإضراب، ففي حين حظرت بعض الدول ممارسة الإضراب، واعتبرته سبباً من أسباب تحريك المسؤولية التأديبية والجزائية، اتجهت دول أخرى إلى الاعتراف به دستورياً ونظمته بقوانين باعتباره وسيلة من وسائل التعبير الجماعية التي كفلتها الدساتير إما صراحة أو ضمناً يدافع بها الموظف عن حقوقه أمام تسلط الإدارة، إلا

أن التنظيم جاء مقيداً بما يحقق التوازن بين مصلحة الموظف والمفسدة التي قد تلحق بالمرفق العام، 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.

لذلك جاءت هذه الدراسة لسبر أغوار الإضراب الوظيفي في المرافق العامة، وتوضيح وتفصيل الاتجاهات القانونية لتنظيم الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية بوصفه حق مكفول بموجب الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، وضرورة تنظيمه في إطار قانوني يكفل حق الموظف العام في اللجوء إليه، ويراعي مصلحة المرافق العامة بضرورة سيرها بانتظام وبإضطراد.

الكلمات المفتاحية : الإضراب الوظيفي، المرافق العامة، الوظيفة العامة، المصلحة العامة.

مقدمة

تسعى الدولة إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من تلبية الحاجات العامة والخدمات الأساسية للأفراد، وتبعاً 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 وبإضطراد؛ لتجنب حدوث أي اضطراب أو اخلال يصيب المرفق العام وانعكاس ذلك على مهامه في تلبية حاجات الأفراد واضطراب حياتهم اليومية.

وتعتمد 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 اتجاه 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 وبإضطراد 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 وبإضطراب، والذي يسعى من خلاله الموظفين العموميين للضغط على الإدارة العامة للاستجابة لطلباتهم.

وتختلف الدول في تنظيمها القانوني للإضراب فذهبت بعض الدول -كما هو الحال لدى المشرع الفرنسي- 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 وبإضطراب بصورة تجرم أي عمل يؤدي إلى انقطاع سير المرفق العام على غرار ما انتهجه المشرع المصري والأردني، ومن قبيل ذلك تجريم الإضراب ومنعه بأي صورة من الصور ضماناً لادوام استمرار المرافق العامة.

وبناءً على ما تقدم ، ولخطورة الإضراب على حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وفي ذات الوقت أهميته للموظف العام بإعتباره طريقاً من طرق المطالبة بحقوق الموظف العام، ارتأينا البحث في مسألة الأتجاهات القانونية لتنظيم الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية في كلاً من فرنسا ومصر والأردن.

أهمية الدراسة وأهدافها:

تتجلى أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على الأتجاهات القانونية لتنظيم الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية، 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 وصوره وأشكاله المختلفة.

- مع انتهاج المجتمع الدولي إلى حماية حقوق وحماية الأفراد في لجوئهم لتنظيم الإضرابات في سبيل الحصول على حقوقهم بما في ذلك الموظفين العموميين، تهدف هذه الدراسة إلى تحديد موقف التشريعات في كلاً من فرنسا ومصر والأردن 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 بتأكد المجتمع الدولي والتشريعات الوطنية على حقوق المواطنين بالتمتع بكافة ما تقدمه المرافق العامة في الدولة من خدمات وتلبية احتياجاتهم الأساسية منها.

إشكالية الدراسة وتساولاتها:

تنطلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسية تتمثل في تحديد التوجهات القانونية للاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية - فرنسا ومصر والأردن- لتنظيم الإضراب الوظيفي ولأي مدى تتفق هذه الاتجاهات الدولية مع التشريعات الوطنية محل المقارنة وخاصة إذا كانت هذه الدول قد صادقت على الاتفاقيات الدولية التي تعترف بحق الموظف العام بالإضراب الوظيفي، كما إن الدراسة توضح مدى إتجاه النظام القانوني في الدولة للموازنة بين المصلحة العامة للإدارة في تحقيق وحماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، وبين حق الموظف العام في اللجوء إلى الإضراب الوظيفي وما يتخلله من توقف عمل المرفق العام، وينفس الوقت قيام الدولة عند الموازنة بين هاتين المصلحتين المتعارضتين بإحترام التزاماتها الدولية الناشئة عن تصديقها على اتفاقيات دولية تقر بحق الموظف العام بالإضراب الوظيفي. وفي واقع الأمر، يتطلب الإجابة عن هذه الإشكالية التطرق لمجموعة من التساؤلات التي تثيرها مسألة إضراب الموظفين العموميين، والتي تتمثل في التساؤلات التالية:

- ماهية التمايز بين صور وأشكال الإضراب الوظيفي، وماهية الإضراب الوظيفي الذي تضي التشريعات الوطنية عليه الشرعية من حيث جواز اللجوء إليه أو تجريمه من قبل الموظف العام؟
- ما مدى نطاق أحقية الموظفين العموميين للجوء للإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية، ولاسيما في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦؟
- ما مدى نطاق أحقية الموظفين العموميين للجوء للإضراب الوظيفي في التشريعات محل المقارنة بوصفه وسيلة مشروعية لتلبية مطالباتهم وحماية حقوقهم الوظيفية؟

منهجية الدراسة:

طبيعة إضراب الموظفين العموميين سواءً 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، وانتهج الباحث كذلك المنهج التحليلي والاستقرائي من خلال الإطلاع على الأنظمة القانونية في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية

محل الدراسة، إضافة إلى التطرق لأحكام القضاء المتعلقة بهذه المسألة واستقراء هذه النصوص والأحكام وتحليلها وتفسيرها.

وحيث أن طبيعة هذه الدراسة تتطلب التطرق إلى الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية محل الدراسة والأحكام القضائية، يعتمد الباحث إلى المنهج المقارن من خلال الوقوف على موقف التشريعات الوطنية في فرنسا ومصر والأردن، والتي نظمت بصورة مباشرة حق الموظف العام في اللجوء للإضراب كوسيلة مشروعة لتلبية طلباته، وما صدر عن قضائها من أحكام متعلقة في هذه المسألة.

خطة الدراسة:

يهدف الإحاطة بكافة جوانب مسألة الإضراب الوظيفي، جاءت هذه الدراسة في مبحثين رئيسين، وذلك تبعاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: ماهية الإضراب الوظيفي.

المطلب الأول: مفهوم الإضراب الوظيفي وخصائصه.

المطلب الثاني: صور الإضراب الوظيفي.

المبحث الثاني: الاتجاه القانوني للإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية .

المطلب الأول: نطاق مشروعية الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية .

المطلب الثاني: موقف التشريعات الوطنية من ممارسة الإضراب الوظيفي.

المبحث الأول

ماهية الإضراب الوظيفي

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 ماهية الإضراب الوظيفي من حيث تعريفه الفقهي والقضائي، إضافة إلى ما تناولته بعض التشريعات الوطنية وكذلك الاتفاقيات الدولية من تعريف للإضراب الوظيفي وخصائصه (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 الوظيفي وخصائصه

نظراً لما شاب الدساتير والتشريعات الوطنية في مختلف الدول من نقص بالإشارة إلى تعريف محدد للإضراب الوظيفي، 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 في اللجوء إليه بإعتباره وسيلة من الوسائل المشروعة لتلبية مطالبهم، وقد فتح هذا المجال أمام الفقه في سبيل إيضاح مفهوم الإضراب الوظيفي 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 الوظيفي، ومن ثم استقراء موقف التشريعات الوطنية والاجتهادات القضائية من مفهوم الإضراب الوظيفي، وتحليل هذه المفاهيم للوصول إلى تعريف مانع شامل للإضراب الوظيفي وما يتمتع به من خصوصية ذاتية.

يعني الإضراب في اللغة الكفاف عن الشيء والإعراض عنه فيقال اضرب فلان عن هذا الأمر إضراباً، كف عنه واضرب عنه أي اعرض عنه⁽¹⁾، ويأتي الإضراب بمعنى الإقامة، والمضرب المقيم بالبيت، واضرب الرجل في البيت: أقام كما يقال ضرب الرجل يضرب، إذا خرج في ابتغاء الرزق، ويأتي الإضراب بمعنى الامتناع فيقال: أضربُ يضربُ

(1) ينظر العلامة ابن منظور (١٩٥٥)، لسان العرب، المجلد الثاني، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت. ص ٥٤٧.

إضراباً أي امتنع ولذلك يقال اضرب العمال ونحوهم عن العمل حتى تجاب مطالبهم، واضرب عن الطعام امتنع عنه احتجاجاً على أمر ومطالبته بمطلب^(١)

ويلحظ المتتبع لموقف الفقه من تعريف الإضراب الوظيفي وجود اختلاف في وجهات النظر في الوصول إلى تعريف مانع وشامل للإضراب الوظيفي، وهو ما يعزى إلى اختلاف الرؤية التي من خلالها ينظر إلى الإضراب، بحيث تتعدد 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 الوظيفي هو "توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم أو الامتناع عن أدائها لمدة معينة، ومع تمسكهم بمزاياهم الوظيفية ودون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية"^(٢).

وعرف كذلك بأنه "توقف العمال عن العمل، توقفاً جماعياً ومديراً، بهدف ممارسة الضغط على صاحب العمل أو السلطات العامة"^(٣)، 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 للإضراب كونها لم تحدد الطبيعة الخاصة للغاية من الإضراب، مساوية بذلك بين الإضراب المهني والسياسي 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"^(٤).

وفي توضيحاً أكثر لمفهوم الإضراب الوظيفي وإبراز كافة عناصره وخصائصه وتحديد طبيعة الغاية المرجوة منه، ذهب البعض للقول بأنه "اتفاق بعض العمال على الإمتناع عن العمل مدة من الزمن، مع تمسكهم في الوقت ذاته بأهداف

(١) ينظر احمد العابد وآخرون(١٩٨٩) المعجم العربي الأساسي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، من دون مكان طبع، ص ٧٦٧، ويعود أصل كلمة الإضراب إلى مكان بالعاصمة الفرنسية باريس يطلق عليه " place de grève " حيث كان العمال يجتمعون في هذا المكان للبحث عن عمل ومن اسم هذا المكان أخذت تسمية الإضراب .

(٢) أنظر في هذا الخصوص: - بسيوني، عبد الغني (٢٠٠٣)، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٤٢٩.

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

(٤) انظر :

الوظيفة العامة ومزاياها، وذلك بقصد إظهار استيائهم من أمر من الأمور، أو الوصول إلى بعض المطالب خاصة المتعلقة بالعمل، بحيث يمثل الإضراب بهذه الصورة اتفاق بين عدة أشخاص على وقف العمل المنوط بهم لسبب من الأسباب كتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يروونه واقعاً عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور".^(١)

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 للإضراب بغية تحديد مشروعيتها من مدى مخالفته لأحكام القانون وذلك في ظل التشريعات التي أقرت حق الموظف العام في اللجوء للإضراب لتلبية مطالبه.

وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى المعنى الضيق لإضراب الموظفين العموميين من حيث بيان عناصره وتحديده لطبيعة الغاية من اللجوء للإضراب الوظيفي، 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".^(٢)

وبالنظر إلى القضاء الإداري المصري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا، نلاحظ أنه 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".^(٣)

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 الإضراب الوظيفي هو "التوقف الإرادي عن العمل باتفاق بعض أو كل العاملين للمطالبة بتنفيذ أمور تتعلق بالعمل محدّدة سلفاً يرفض رب العمل تحقيقها، ويمارسه العاملون سلمياً وفقاً

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

(٢) قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم (p426)، سنة ١٩٥٠م. مشار إليه في: المحمودي، ميثم (٢٠١٦)، حق الإضراب بين الحظر والإباحة" دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، ص ٣٢.

أنظر أيضاً:

– Chrestion, Robert, Syndicalisme et participation dans la Fonction publique, Berger le vrayit, 1988, p217.

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

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".^(١)

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 تعريفه للإضراب الوظيفي، 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 الخدماتية أو كل ما يتعلق بأنشطة مشروعة 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".^(٢)

ومن خلال استقراءنا لهذا التعريف، نلاحظ أن الديوان الخاص بتفسير القوانين قد أخذ بالمفهوم الواسع للإضراب الوظيفي ودون تمييز بين الإضراب في القطاع العام والقطاع الخاص، إضافة إلى عدم التمييز بين أنواع الإضراب سواء أكان إضراب مهني أم سياسي 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 الوظيفي في المرافق العامة، إضافة إلى مخالفته للمفهوم العام للإضراب في القطاع الخاص، والذي أباحه قانون العمل الأردني وفق ضوابط وقيود قانونية^(٣).

ويوجه 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

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

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

(٣) 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".

عمل ملزم، إذ تفترض هذه الخاصية اتجاه إرادة عدد من الموظفين العموميين على التوقف أو الامتناع عن العمل الموكل لهم 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.⁽¹⁾

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

المطلب الثاني

صور الإضراب الوظيفي

تتعدد صور وأشكال الإضراب الوظيفي تبعاً للغايات التي يتوخاها الموظفون العموميين من اللجوء إليه، والتي كان لها دوراً رئيساً في تحديد مدى مشروعية الإضراب أو مخالفته لأحكام القانون بموجب التشريعات الوطنية التي نظمت حق

(1) Latournerie, Le droit français de la grève, Étude théorique et pratique, Paris, Sirey, (1)

الموظف العام في الإضراب، إذ 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 لإتباع نهج سياسي معين أو تغيير سياسيتها العامة في الدولة، وهو ما يضيفي الصفة السياسية للإضراب.

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.^(١)

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 إذا كان هذا النهج السياسي ذو أثر 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 بحته، كدفعها لاتخاذ موقف سياسي، أو دفعها على تغيير 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.^(٢)

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 كافة فئات المجتمع، بحيث يمكن القول أن الموظفين العموميين يشاركون في هذا الشكل من الإضراب

(١) أبو عمرو، مصطفى (٢٠٠٩)، التنظيم القانوني لحق الإضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص ٦١-٦٢.

(٢) قنديل، اشرف (٢٠١٤)، الإضراب بين الإباحة والتجريم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص ٩٤.

بصفتهم مواطنين في المجتمع^(١)، إلا أن دورهم في المشاركة في الإضراب يكون ذو 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 كمواطن، ويتجلى التداخل بين الإضراب المهني والسياسي في أدق صوره في حالة كون الإضراب السياسي منصب على النهج السياسي الاقتصادي للسلطة العامة في الدولة، نظراً لاحتامية تعلق هذا النهج السياسي بالحقوق والمزايا المالية للموظف العام.^(٢)

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 للإضراب احتجاجاً على اعتقال منظمي الإضراب أو توقيفهم عن العمل، أو إجراءات السلطة العامة في تقييد الحقوق والحريات النقابية^(٣)، 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.

المبحث الثاني

الاتجاه القانوني للإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية

(١) السيد، نايل (١٩٨٨)، مدى مشروعية الإضراب وأثره على العلاقات التعاقدية: دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، ص ٤٩.
 (٢) الجبالي، علي (٢٠١٤)، أحقية الموظفين العموميين في الإضراب في القانون الأردني: دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، ص ٤٠-٤١.
 (٣) الجبالي، أحقية الموظفين العموميين في الإضراب في القانون الأردني، المرجع السابق، ص ٤٢-٤٣.

لم تغفل الشرعية الدولية عن حماية حقوق العمل والعمال، 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 .

ويتباين موقف الدول من الإضراب الوظيفي إلى طائفتين، الطائفة الأولى سمحت للموظف بممارسة الإضراب وفقاً لضوابط وقيود معينة، بينما الطائفة الأخرى حرمت بشكل مطلق ممارسة الإضراب، وتستند 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، والتي تعتبر لجوء الموظفين العموميين للإضراب 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.

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 على حق الدولة بتقييد هذا الحق ضمن ضوابط وشروط محددة بموجب التشريعات الداخلية.

وعلى هذا النحو، تثار الإشكالية في هذا الخصوص في نطاق حق الموظف العام في اللجوء للإضراب في الموثيق الدولية، وفي ظل مصادقة الدول على الموثيق الدولية المتضمنة حق اللجوء للإضراب، نتحدث في مدى انعكاس ذلك على التشريعات الوطنية في نطاق إضافتها للشرعية على إضراب الموظفين العموميين، لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نعالج في المطلب الأول نطاق مشروعية الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية، بينما نخصص المطلب الثاني لموقف التشريعات الوطنية من ممارسة الإضراب الوظيفي.

المطلب الأول

نطاق مشروعية الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية .

يوصف الحق في الإضراب الوظيفي 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 للإضراب الوظيفي، حيث تنص المادة (٨) فقرة (د) من العهد على أنه " تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي : د- حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني، ٢. لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق".^(١)

ولم يخرج الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤م^(٢)، عن نطاق هذه الشرعية الدولية للحق في الإضراب الوظيفي، ودون تمييز بين الإضراب في القطاع الخاص أو العام، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣٥) منه، على أنه "تكفل كل دولة طرف الحق في الإضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ".

والملاحظ من هذا النصوص، أنها وإن أقرت حق الإضراب الوظيفي، إلا أنها أقرت في ذات الوقت سلطة الدول في تقييد حق الإضراب بموجب ضوابط وقيود قانونية بموجب تشريعاتها الداخلية، بما يضمن معها ممارسة الدول لحقها في إدارة المرافق العامة في الدولة، وحماية مبدأ سير المرفق العام بأنظام وبإضطراد، ودون الإخلال بالنظام والمصلحة العامة في الدولة، ولتجنب تجاوز الموظفين والعاملين بممارسة 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 في المرافق العامة، وبين

(١) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي معاهدة متعددة الأطراف اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ودخلت حيز النفاذ من ٣ يناير ١٩٧٦. تلزم أطرافها العمل من أجل منح الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد صدق على العهد ١٦٤ طرف.

(٢) الميثاق العربي لحقوق الإنسان اعتمد في ٢٣ مايو ٢٠٠٤ بمناسبة القمة السادسة عشرة لجامعة الدول العربية المنعقدة في تونس، هذا الميثاق يؤكد ما جاء في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والشرعة الدولية لحقوق الإنسان وإعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام، دخل الميثاق حيز التنفيذ في 15 مارس 2008، بعد أن صادقت عليه ٧ دول وهو العدد المطلوب حسب فصله ٤٩ ليدخل حيز التنفيذ، يتكون الميثاق من ديباجة و٥٣ مادة.

المصلحة العامة في حماية مبدأ سير المرافق العامة وعدم المساس بحقوق المواطنين فيما تقدمه هذه المرافق من خدمات.^(١)

وبناء على ذلك، يمكننا القول أن الشرعية الدولية، وإن منحت الدول الأطراف سلطة تقييد حق اللجوء للإضراب، إلا أنها لا تجيز التوسع في هذا التضييق بصورة تعمل على إهدار هذه الحق، وهو ما أكد عليه العهد الدولي حيث حظر على الدول اللجوء لإخضاع 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.^(٢)

وهو كذلك ما أكد عليه 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 أضيق 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 العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.^(٣)

وقد أكد الميثاق في موضع آخر على 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....".

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

(٢) أنظر المادة (٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م.

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

وفي واقع الأمر، يضرب المجتمع الدولي العديد من الأمثلة والصور التي يجب 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 الجوهريّة، إلا أن هذا الحظر مشروط بأن لا تعامل منشآت الدولة جميعها على أنها منشآت جوهريّة، 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 على هذا 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.^(١)

- 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 الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، وحيثما تعذر إيجاد بديل آخر.^(٢)

- أكدت اللجنة بأن المادة (٨) من العهد الدولي أقرت 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 العاملين نطاق تعريف منظمة العمل الدولية لمفهوم الخدمات الأساسية.^(٣)

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

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

(٣) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، التوصية رقم (٣٧٥)، ص ٥٧.

- وفي نطاق تحديدها للمنشآت الجوهرية والخدمات الأساسية كقيد على الإضراب، رأيت اللجنة الدولية أن ضمن العوامل والصعوبات التي تعوق تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حظر القيام بالإضراب من موظفي الحكومة وموظفي الشركات 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.^(١)

ويرى الباحث أن الشرعية الدولية في الوقت الذي منحت الدول الأطراف سلطة تقييد وضبط الإضراب خاصة في المرافق العامة في الدولة، أوجب 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 بالتقييد وصولاً لحظر اللجوء للإضراب 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 وقواعد قانونية تحد من التوسع في لجوء الموظفين العامين للإضراب في المرافق العامة، وهو ما نتناوله بالتوضيح والتفصيل في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

موقف التشريعات الوطنية من ممارسة الإضراب الوظيفي.

عمدت الدول ومنذ بداية تنظيمها لنشاطها الإداري إلى حظر الإضراب من قبل الموظفين العامين بالملء، وذلك من منطلق حماية مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وبإضطراد، 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 وحرياته العامة خاصة في نطاق الحرية النقابية وما يصاحبه من حق اللجوء للإضراب

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

بوصفه وسيلة من الوسائل المشروعة لتحقيق المطالب المهنية والمتعلقة في بيئة 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 وبإضطراد، بحيث يمكن القول أن حق الإضراب الوظيفي بات من أهم الحقوق والحريات الأساسية ليس فقط على العاملين في القطاع الخاص، بل أيضاً للعاملين في القطاع العام، وقد انتهجت بعض الدول بالتأكيد على هذا الحق بموجب دساتيرها الوطنية بوصفه أحد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي يتمتع بها المواطنين على حد سواء، وعليه سنعالج هذا المبحث بتقسيمه إلى فرعين، نعالج في الفرع الأول التشريعات الوطنية التي اعترفت بالإضراب الوظيفي (فرنسا كنموذج)، بينما نتطرق في الفرع الثاني إلى التشريعات الوطنية التي حرمت الإضراب الوظيفي (مصر والأردن كنموذج). كما يلي:

الفرع الأول

التشريعات الوطنية التي اعترفت بالإضراب الوظيفي (فرنسا كنموذج).

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 وبإضطراد، وهو المبدأ الذي بقي عائقاً لإقرار الحق في الإضراب في نطاق الوظيفة العامة إلى حين صدور دستور عام ١٩٤٦م^(١)، والذي أشار في ديباجته ويصرح النص على إضفاء الشرعية على الإضراب بوصفه حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مع الإشارة إلى وجوب ممارسته وفق ضوابط وقيود تنظم في إطار القوانين والأنظمة^(٢).

ولم يختلف الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ ١٤ أكتوبر عام 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^(٣).

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

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

(٣) أنظر: أحمية، سليمان (١٩٩٨)، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ١٤٢.

وتبعاً لذلك، نلاحظ أن الدستور الفرنسي وإن أعترف بحق الإضراب ومشروعيته، إلا أنه أناط مسألة تنظيم ممارسته إلى القوانين والأنظمة، إذ أن المشرع يمثل الجهة الكفيلة بضمانه وحماية حق الإضراب، إلى جانب حمايته وكفالاته لحماية مبدأ سير المرفق العام بأنظام وإبضطراد^(١)، وهو الأمر الذي غفل عنه - في واقع الأمر - المشرع الفرنسي، إذ لم يتم 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 " أن 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 معالمه وبيان أحكامه وطرق ممارسته، وبالتالي إذا لم يتدخل المشرع في هذا المجال يبقى حق الإضراب حق نظري لا يجوز ممارسته والتمتع به رغم النص عليه دستورياً " ^(٢).

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا التوجه في أحكامه المتعلقة بمشروعية إضراب الموظفين العامين، 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 " ^(٣).

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 على حق موظفي وعمال المرافق إعلان 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 بتنظيم الإضراب، وبصلاحية اتخاذ بعض الإجراءات لمنع

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

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

(٣) أنظر في هذا القرار:

- Chrestion, Chrestion, Robert, Syndicalisme et participation dans la Fonction publique, op, cit , p217.

أي تصرف يتنافى والمصلحة العامة، مع خضوع هذه الصلاحية للرقابة القضائية، كما أضاف مجلس الدولة الفرنسي " 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".^(١)

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 تحديد لموعد بدء الإضراب، إضافة إلى مدته والأسباب الداعية له"، ولم يختلف الأمر عن القانون الفرنسي رقم (٨٨٩) لسنة ١٩٨٣، والذي أكد على حق الموظفين العاملين بممارسة الإضراب بوصفه وسيلة من وسائل التعبير عن الرأي، وتقييد هذا الحق بالضوابط والشروط المنظمة وفق إطار قانوني لهذه الغاية.^(٢)

وتأسيساً 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.

ويمكن القول أن هذا النهج لدى المشرع الفرنسي، وهو ذاته ما انتهجه المشرع المصري وكذلك نظيره الأردني عند اعترافهما الضمني بحق الموظف العام بممارسة الإضراب، وذلك بعد مصادقتهم على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م^(٣)، إلا أن المشرع المصري ونظيره الأردني أخذوا باتجاه مغاير لما تضمنه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك من حيث عدم إقرارهما لحق الإضراب في إطار

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

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

(٣) 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 ١٥/٦/٢٠٠٦.

الوظيفة العامة من خلال المسؤولية التأديبية على الموظف عند قيامه بالإضراب، وهذا ما سنوضحه في الفرع الثاني كما يلي.

الفرع الثاني

التشريعات الوطنية التي لم تعترف بالإضراب الوظيفي (مصر والأردن كنموذج).

رغم الاعتراف الضمني بحق الإضراب في مصر بعد مصادقته على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ونص المادة (١٥) من الدستور المصري سنة ٢٠١٤ على أنه "الإضراب السلمي حق ينضمه القانون"، يجد المتتبع لتطور التنظيم القانوني للإضراب في مصر، أن المشرع المصري لم يشر إلى مسألة الإضراب وتجريمه^(١)، إلا بعد صدور قانون العقوبات رقم (٢٤) لسنة ١٩٥١م، والذي جرم بموجبه لجوء الموظفين العاميين للإضراب، 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 وبغرامه لا تزيد على مائه 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 اضر بمصلحه عامه، وكل موظف أو مستخدم عمومي ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقله سير العمل أو الإخلال بانتظامه يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر أو بغرامه 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 اضر بمصلحه عامه".

وتعليقاً على منطوق هذه 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

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

الذين يقومون بخدمات عامة أو بعمل يسد حاجة عامة، ولو لم يكن موضوعاً لها نظام خاص، وبذلك فهي تشمل عمال المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تؤدي خدمات هامة للجمهور، وان كانت لا ترقى إلى مرتبة المرافق العامة، كعمال شركات الصناعات الكبرى والمستشفيات الخاصة، كونهم يقومون بعمل يسد حاجة عامة، ولم يوضع له نظام خاص كما هو الشأن في المرافق العامة".^(١)

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 أن حق الإضراب قد نُص عليه في الاتفاقية سالفه 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 والملابسات المحيطة بممارسته، مستهدياً في ذلك بالسرعة 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 قانونية ماثلة 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 منها 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 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 يعدو أن يكون مجرد تنظيم ذلك الحق المقرر بحيث تنظيم التشريعات الداخلية طريقة ممارسة ذلك الحق وهناك فرق بين نشأة ووضع قيود على ممارسته، وعدم وضع تنظيم لذلك الحق لا يعني على الإطلاق العصف به أو تأجيله لحين وضع تلك النظم والا لاستطاعت أية دولة التحلل من التزامها بعد وضع تنظيم لممارسة ذلك الحق، ولما

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

كان الإضراب قانوناً 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 القاعدة 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 يجب اعتبار المعاهدة تحمل وزناً أكبر من التشريع الداخلي إذ أنها 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 الأستناد 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 وقضائياً 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 سواءً للحصول على ما يتضمنه من مزايا أو لمباشرة ما يخوله من قواعد القانون إذ يعدم 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 فجرى 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 (٧) 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 ومضيفاً إليه اعترافاً بالحقوق التي يقرها التشريع الوضعي بصفة عامة فقد رأى المشرع أن يوسع من نطاق المادة (٧) 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".^(١)

(١) 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، العدد عمان الأردن.

وبالنظر إلى الدستور المصري، نجد انه 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 العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أقرت حق الإضراب في القطاع العام، والذي صادقت عليه مصر في ١٤ يناير ١٩٨٢، 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 لسنة ١٩٦٦م، والميثاق العربي لحقوق الإنسان ٢٠٠٤^(١)، والذي تم نشره في الجريدة الرسمية بالعدد رقم (٤٧٦٤) تاريخ ١٥ حزيران (يونيو) ٢٠٠٦، وما يتضمنه هذا العهد من اعتراف صريح بحق الإضراب، إلا أن المشرع الأردني لم يراعي 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) من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، 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 الموظفين العاميين للضغط على الإدارة لتحقيق مطالبهم،

(١) انظم الأردن إلى معاهدة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث وقع عليها في 30 يونيو ١٩٧٢، وتمت المصادقة عليها في ٢٨ مايو ١٩٧٥، كما انظم إلى الميثاق العربي لحقوق الإنسان، حيث وقع وصدق عليه في ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٤ م .

ويعزى إلى تحقيق أكبر قدر من الحماية للمصلحة العامة في حفظ النظام العام، وكفالة مبدأ سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، إلا أن هذا المبرر لا يكفي للقول بحظر الإضراب بشكل مطلق، خاصة في ظل ضرورة مراعاة الحقوق والحريات العامة للمواطنين، خاصة 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"، وفي هذا الإطار يعتبر الإضراب ركناً أساسياً من أركان الحق في الاجتماع العام الذي كرسته المادة ١٦ من الدستور الأردني، ومظهراً من مظاهر حرية الرأي والتعبير المنصوص عليها في المادة ١٥ من الدستور.

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 بلجوءهم للإضراب 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 أنه 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 مشروعيته أو مخالفته 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 الوظيفي.

وقبل سير 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 إطاره القانوني بموجب التشريعات الوطنية 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 والميثاق العربي لحقوق الإنسان، 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 أن العهد الدولي يدعو الدول الأطراف ليقر 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 صوره ومهما كانت تداعياته وأسبابه.

ويمكن القول أن قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين جاء مخالفاً لأبسط قواعد العدالة وكفالة الحقوق والحريات العامة، من حيث تأكيده على صحة توجه المشرع الأردني في المساواة بين حظر ممارسة الحق وتقييد ممارسته في إطار قانوني منظم له، مستنداً بذلك بتحليل 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 بعدم صواب ما ذهب إليه القرار الصادر من ديوان تفسير القوانين في 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، كون ذلك مخالف لما توصلت إليه اللجنة الدولية لحقوق الإنسان في تحديدها لنطاق المنشآت الجوهريّة التي من الجائز حظر الإضراب فيها^(١).

وخلاصة القول، أن 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 يدفعنا للتأكيد على مخالفة أحكام الفقرة الثالثة من المادة (٦٨) من نظام الخدمة المدنية للعهد الدولي والميثاق العربي لحقوق الإنسان، 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 الامة عليها بموجب أحكام المادة (٢/٣٣) من الدستور الأردني^(٢)، وما يترتب على ذلك من إعمال 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 الاردني من تطبيق قواعد القانون الدولي، حتى ولو قام التعارض بينها وبين قواعد القانون الوطني وبدل ذلك بوضوح على الأخذ بسمو القانون الدولي ومن ضمنها المعاهدات الدولية 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 للإضراب، ولكفالة حماية سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، 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.

(١) اللجنة الدولية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المرجع السابق، الفقرة (١٥٧) المتعلقة بحق الإضراب في كندا، ص ٣٠.
 (٢) أنظر: - 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)، (١)، الجامعة الأردنية، الأردن، ص ٥٠.

الخاتمة

تطرقت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الأتجاهات القانونية لتنظيم الإضراب الوظيفي في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية في كلاً من فرنسا ومصر والاردن، حيث أقر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م، والميثاق العربي لحقوق الإنسان بكفالة حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني، في حين تباننت التشريعات الوطنية في الاعتراف بهذا الحق للموظف العام.

وعلى ضوء ما توصلنا إليه في هذه الدراسة من خلال البحث في مضمون الإضراب وبيان مفهومه وصوره، وتحديد الأتجاهات القانونية المنظمة لممارسة الموظف العام للإضراب الوظيفي، من حيث نطاق مشروعية الإضراب في الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية، فقد خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ، والتي نوردتها في النقاط التالية:

النتائج

١- الإضراب في المرافق العامة هو دلالة على اتفاق الموظفين العموميين بعضهم أو كلهم على التوقف أو الامتناع عن أداء أعمالهم الموكلة لهم في إدارة المرفق العام لمدة مؤقتة، مع تمسكهم بوظيفتهم ومزاياها، بغية الضغط على الإدارة العامة لتلبية مطالبهم المهنية المشروعة، ويؤخذ الإضراب الوظيفي صوراً وأشكال متعددة فقد يكون إضراباً مهنيّاً أو سياسياً أو مختلطاً.

٢- الاتفاقيات الدولية كالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام ١٩٦٦، والميثاق العربي لحقوق الإنسان عام ٢٠٠٤ أكد بشكل واضح وصريح على أن الأضراب الوظيفي حق من حقوق الموظفين العموميين وفقاً لضوابط وشروط محددة.

٣- تتباين موقف التشريعات الوطنية من الإضراب الوظيفي إلى طائفتين، والطائفة الأولى سمحت للموظف بممارسة الإضراب وفقاً لضوابط وقيود معينة، بينما الطائفة الأخرى حرمت بشكل مطلق ممارسة الإضراب رغم مصادقتها على اتفاقيات دولية تقر بالإضراب الوظيفي.

٤- التشريعات الوطنية التي أقرت حق الإضراب للموظفين العموميين، قد أخذت بتنظيم هذا الحق وتقييده وفق ضوابط وشروط محددة، تتصرف 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.

٥- 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.

٦- المشرع المصري والأردني- رغم نص الدستور فيهما على حق الإضراب الوظيفي وتصديقهما على إتفاقيات دولية تعترف بحق الموظف العام في الإضراب - فقد تم إصدار تشريعات وطنية تعارض حق المشرع في الإضراب الوظيفي.

التوصيات

١- ندعو المشرع الوطني في الدول التي صادقت على اتفاقيات دولية - كالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦م- بإعادة النظر في تشريعاتها الوطنية التي تحرم الموظفين العموميين من اللجوء إلى الإضراب الوظيفي.

٢- ندعو المشرع الوطني عند تنظيمه القانوني للإضراب إلى تنظيم مسألة التسوية السلمية بواسطة المفاوضات قبل لجوء الموظفين العاملين للإضراب أي وضع ضوابط وقيود على هذا الحق، على غرار ما انتهجه المشرع الفرنسي في هذا الخصوص.

٣- وجوب أن تقتصر مشروعية الإضراب بوصفه حق 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 ذو طابع سياسي.

٤- في حال أقر المشرع الأردني والمصري حق الإضراب للموظف العام، لا نجد أي تعارض مع الشرعية الدولية في أن يصدر المشرع أنظمة خاصة لتحديد المنشآت الجوهريّة 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 والمصادر

أولاً: المراجع العربية

- ١- ابن منظور (١٩٥٥)، لسان العرب، المجلد الثاني، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت.
- ٢- أبو عمرو، مصطفى (٢٠٠٩)، التنظيم القانوني لحق الإضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة.
- ٣- احمد العابد وآخرون (١٩٨٩) المعجم العربي الأساسي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، من دون مكان طبع.
- ٤- أحمد، علي (١٩٩٧)، حق الإضراب في المرافق العام: تطوره- تحديد مفهومه- نظامه القانوني، مؤسسة دار الكتب، الكويت.
- ٥- أحمية، سليمان (١٩٩٨)، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- ٦- بسيوني، عبد الغني (٢٠٠٣)، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ٧- بلان، لوران (١٩٧٣)، الوظيفة العامة، ترجمة: أنطوان عبده، المكتبة العلمية، بيروت.
- ٨- الجبالي، علي (٢٠١٤)، أحقية الموظفين العمامين في الإضراب في القانون الأردني: دراسة ميدانية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن.
- ٩- السيد، نايل (١٩٨٨)، مدى مشروعية الإضراب وأثره على العلاقات التعاقدية: دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة.
- ١٠- شطناوي، فيصل (٢٠١٥)، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد، المجلد (٤٢)، (١)، الجامعة الأردنية، الأردن، ص ٥٠.
- ١١- شقير، يحيى (٢٠١٤)، تعقبا على قرار ديوان تفسير القوانين بعدم مشروعية إضراب المعلمين، مقال منشور في صحيفة العربي اليوم، تاريخ ٢٠١٤/١٠/٢، عمان، الأردن.
- ١٢- الطماوي، سليمان (١٩٩٦)، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.

١٣- العكور، عمر وآخرون (٢٠١٣)، مرتبة المعاهدات الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٠)، العدد (١)، الجامعة الأردنية، الأردن.

١٤- قنديل، اشرف (٢٠١٤)، الإضراب بين الإباحة والتجريم، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

١٥- المحمودي، ميثم (٢٠١٦)، حق الإضراب بين الحظر والإباحة" دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر.

١٦- مهنا، محمد (١٩٧٥)، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، القاهرة.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1-Chrestion, Robert, Syndicalisme et participation dans la Fonction publique, Berger le vrayit, 1988.

2-G.H. Camerlynck, G. Lyon-Caen, Droit de travail, Dalloz, 1994.

3-R. Chapus, Droit administratif général, T.2, 12e éd, Montchrestien – E.J.A., Paris, 1999.

4-Latournerie, Le droit français de la grève, Étude théorique et pratique, Paris, Sirey, 1972.

ثالثاً: القوانين والأنظمة

١- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣.

٢- قانون العقوبات المصري رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٣.

٣- القانون الفرنسي رقم (٣١) لعام ١٩٦٣.

٤- القانون الفرنسي رقم (٨٨٩) لسنة ١٩٨٣.

٥- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٦٦.

٦- الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤.