

" ازدواجية المراكز القانونية للموظف العام وأثرها على حقه في الإضراب: دراسة مقارنة "

"The Duplication Of The Legal Positions Of The Public Employee And It's Impact On His Right To Strike:a Comparative Study"

فرحان نزال المساعيد⁽¹⁾ عمر عودة عواد الزيود⁽²⁾

⁽¹⁾ كلية القانون، جامعة ال البيت، المملكة الاردنيه الهاشمية

fmasaed@gmail.com

⁽²⁾ القطاع الخاص، المملكة الاردنية الهاشمية

Masaedfarhan68@yahoo.com

تاريخ النشر:
2021/04/21

تاريخ القبول:
2021/03/31

تاريخ الارسال:
2021/01/28

الملخص:

جاءت هذه الدراسة للتحديث عن ازدواج المراكز القانونية للموظف العام النقابي وأثرها على حقه في ممارسة الإضراب ، وللوقوف على هذا الأثر فقد جرى تتبع المراكز القانونية للموظف العام النقابي، من خلال البحث في علاقته الوظيفية، والمركز القانوني الناشئ عنها ، ثم البحث في علاقته بالنقابة المهنية، والمركز القانوني الناشئ عن هذه العلاقة ، ليصارع ذلك إلى بيان الأثر المترتب على اجتماع هذين المركزين القانونيين في شخص الموظف العام النقابي، على نطاق حرته النقابية، لا سيما ممارسة حق الإضراب .

حيث خلصت الدراسة في نهاية المطاف إلى عدة من النتائج من أهمها : أن موقف المشرع الاردني من الإضراب جاء غير منسجم وواقع الاضراب كممارسة عملية، حيث أقر بالحرية النقابية، وفي ذات الوقت حظر الاضراب، مما يمكن القول معه بوجود مفهوم للحرية النقابية للموظف العام يختلف عن المفهوم التقليدي للحرية النقابية .

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، الموظف العام النقابي، الحق في الاضراب، المركز القانوني، الحرية النقابية.

Abstract:)

This study has examined the duplication of the legal position of the public employee and it's impact on his right to striket. In order to identify such an impact, the legal positions of the public employee were observed through looking into his job relation and the emerging legal position, then looking into his relation with the trade union and the legal position emerging from this relation. At last, the researcher demonstrated how these two legal positions combined in the public employee would affect his trade union freedom, especially his right to strike.

The study concluded several results, the most important of which is that the position of the Jordanian law on strike was inconsistent with the reality of strike as a practice, where the law established the trade union freedom but prohibited strike at the same time. It can be said that there is a trade union freedom concept for the public official that differs from the traditional concept of trade union freedom. The Jordanian law has also given priority to the functioning of public services steadily and regularly over individual and group freedom, thus it prohibited the publicemployee from striking.

Key words: public employee trade union, public employee right to strike. legal position, trade union freedom,

المؤلف المرسل : فرحان نزال المساعيد fmasaed@gmail.com

المقدمة

تعد حقوق الإنسان وحرياته ذات أهمية كبيرة مما حدا بمعظم الدساتير والمواثيق الدولية الأساسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين بالنص عليها، وتبرز أهمية الدراسة في ارتباطها الوثيق بواقع الوظيفة العامة في الأردن، وخاصة ما تمر به الدولة من اضطرابات متكررة من حين لآخر بين الموظفين العموميين، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل مبدأ سير المرافق العامة بانتظام، في حين ان أهمية البحث تكمن من الناحية العملية في معالجة الآثار التي يمكن أن تترتب على الموظف العام النقابي المضرب ومعالجة أية إشكالية تتعلق بهذا الخصوص، لا سيما في حال إيقاع عقوبة تأديبية بحقه من قبل الإدارة.

أما من الناحية النظرية، فإن الأهمية تكمن في كيفية تحقيق الموائمة والتوازن والتكامل بين التشريعات التي تترتب عليها هذه المراكز القانونية للموظف العام في حالة التعارض.

وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول: مدى حق الموظف العام المنتسب لإحدى النقابات المهنية بالإضراب والآثار المترتبة عليه، وكيفية تحقيق التوازن بين مبدأ سير المرافق العامة وبين حق الموظفين بالمطالبة بحقوقهم من خلال النقابة المهنية التي ينتسبون إليها.

وقد استخدم الباحثان في هذه الدراسة المنهج الوصفي المقارن، من خلال حصر الأحكام الواردة في الشريعة الدولية، والمتعلقة بحق الموظف العام بالإضراب، ومقارنتها بالأحكام الواردة في التشريعات الوطنية ذات العلاقة بالموظف العام وحقوقه وحرياته، والتشريعات التي تنظم النقابات المهنية، ليصار إلى تحليلها، لبيان مدى حق الموظف العام النقابي بالإضراب انطلاقاً من علاقته بالوظيفة العامة وبالدولة و انتسابه لإحدى النقابات المهنية، والآثار المترتبة على ممارسته للإضراب، وقد قام الباحثان بتقسيم هذه الدراسة على النحو الآتي:

المبحث الأول: أثر ازدواج المراكز القانونية للموظف العام النقابي على الحرية النقابية وحق الإضراب
بالرغم من استقرار موضوع الحرية النقابية في إطار القانون الخاص وتحت مظلة قانون العمل، إلا أن الأمر مختلف إذا ما تعلق هذه الحرية النقابية بالموظف العام، وما يترتب على هذه الصفة من تنازع في المراكز القانونية الوظيفية والنقابية، إضافة إلى الأهمية البالغة التي يوليها المشرع للوظيفة العامة. سيكون أثر إشكالية تنازع المراكز القانونية للموظف العام النقابي على حريته النقابية، وذلك من حيث مفهومها ونطاقها وضمائنها، مداراً للبحث في هذا المطلب وذلك بالبحث أولاً في تعريف الحرية النقابية، والتطرق لأثر الوظيفة العامة في التشريع الأردني ونطاقها، ومن ثم دراسة الأثر المترتب على هذا الموقف الخاص فيما يتعلق بممارسة الأحزاب وذلك في مطلبين مستقلين وكما يلي:

المطلب الأول: أثر ازدواج المراكز القانونية على الحرية النقابية

ان المركزين القانونيين المزدوجين اللذين يتنازعان الموظف العام النقابي، وقد تبين أن المشرع الأردني قد اعترف للموظف العام بالحرية النقابية وفي ذات الوقت حظر عليه الإضراب الأمر الذي يمكن معه الحديث عن موقف تشريعي أردني من تعريف الحرية النقابية ونطاقها. وهذا ما سيتم الحديث عنه وكما يلي :

الفرع الاول : تعريف الحرية النقابية

تعرف الحرية النقابية بأنها: "حرية العمال وأصحاب العمل بإنشاء منظماتهم، وحققهم في في وضع نظامها، وانتخاب ممثليهم فيها، وادارتها، والانضمام إليها، دون أي تمييز، او تدخل من السلطة الإدارية" (1).

وكما تعرف الحرية النقابية بأنها: "إنشاء النقابات بدون إذن مسبق والانضمام إليها بكامل الحرية ودون أي قيد، وحرية الانسحاب منها دون أي قيد، وممارسة جميع النشاطات النقابية بكل حرية دونما أي قيد" (2).

من خلال التعريفات السابقة يلاحظ أن المفهوم الدولي المتمثل بالتعريف الوارد في الإتفاقية رقم (87) هو الأساس المعتمد للحرية النقابية، إلا أن هذا المفهوم وفي مطلقه قد اقتصر هذه الحرية على العمال وأصحاب العمل مما يجعل الإشكال قائماً حول مدى توافر هذه الحرية للموظفين العاملين العاملين في الوظيفة العامة. أما مضمون الحرية النقابية فينصرف إلى الحق في التنظيم النقابي من حيث الإنشاء والإدارة، والحرية في الانضمام أو الانسحاب من التنظيم النقابي، إلا أن جانباً من الرأي يذهب إلى الأخذ بالربط المتلائم بين مفهوم الحرية النقابية وأدوات العمل النقابي فيعتبر أن الاعتراف بالحرية النقابية هو إقرار بالحق بممارسة الإضراب باعتباره أحد أهم وسائل العمل النقابي ويؤسس على ذلك الرأي اعتبار تجريم الإضراب أو منحه مساساً بالحرية النقابية ومخالفة لمبادئها، ويستند في هذا الرأي إلى مبادئ أوردتها لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية أكدت فيها بأن الإضراب المهني هو حق أساسي للعمال ومنظماتهم طالما ارتبط بشؤون عملهم ومصالحهم الاقتصادية (3).

ويمكن القول بأن الارتباط بين الإضراب وبين الحرية النقابية هو ارتباط نسبي، حيث أن الإضراب المهني يرتبط بالمصالح الاقتصادية مشروعاً من حيث الأصل، إلا أن الدولة تملك الحق في سلب حق الإضراب من طائفة من الموظفين العموميين، وتأسيساً على هذا الرأي فإن الدراسة ترى أن إطلاق القول بتلازم الارتباط بين الإضراب والحرية النقابية يؤدي إلى اعتبار الحرية النقابية للموظف العام مجرد حرية مفرغة من مضمونها لانتهاء وسائل حمايتها، وهذا الرأي يتعارض مع الضمانات الموجودة لضمان حرية التنظيم النقابي وممارسته.

مبدأ الحرية النقابية الذي وجد أساسه في الإتفاقية رقم (87) المشار لها سابقاً، وتعددت الإشارات الدولية الصريحة منها والضمنية لهذا المبدأ، محاط بعدد من ضمانات الحماية وآلياتها، حيث تتمثل هذه الآليات باللجان الدولية والإقليمية والوطنية التي تعنى بحماية الحرية النقابية، فيما تبقى الحماية القضائية

(1) . لم تورد الإتفاقيات الدولية مفهوماً للحرية النقابية، إلا ان الدراسة قد تتبعت ملامح هذه الحرية من خلال استقراء نصوص

المواد (2، 3، 4) من الإتفاقية الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي رقم (87) لعام 1948 والتي اعتمدها المؤتمر

العام لمنظمة العمل الدولية بتاريخ 1948/7/9 وسرى نفاذها بتاريخ 1950/7/4 وفقاً للمادة 5 من الإتفاقية .

(2) . الخواجا مراد أحمد : حرية تنظيم العمل النقابي في الأردن وفق المعايير الدولية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل

البيت، 2016، صفحة 21 .

(3) انظر في هذا الرأي : الخميس، خالد بن عبدالله: حق الموظف العام بالاضراب، رساله ماجستير،كلية القانون، جامعه ال

البيت، الاردن، 2012، ص41، ص42.

للحرية النقابية من خلال الدعاوى القضائية التي تستطيع النقابات والأفراد رفعها أمام القضاء المختص، من أهم ضمانات حماية الحرية النقابية⁽¹⁾.

ويعد مبدأ الحرية النقابية مبدأً أساسياً يتفرع منه عدد من المبادئ كمبدأ حرية التأسيس ومبدأ التعدد النقابي، ومبدأ حرية التنظيم والانتخاب⁽²⁾، حيث تمثل هذه المبادئ ملامح هذه الحرية ونطاقها، وتبين الحقوق المتفرعة عن الحرية النقابية. ومن خلال هذه الإشارة المقتضبة لتعريف الحرية النقابية، وبيان ملامحها والمبادئ المتفرعة عنها و ضمانات حمايتها، يلاحظ أن هذا المفهوم قد أصبح مفهوماً مستقراً دولياً ووطنياً، إلا أن الخلاف يكمن فقط حول وسائل هذه الحرية ونطاقها، وخاصة إذا ما ارتبطت الحرية النقابية بالوظيفة العامة حيث أن للوظيفة العامة أثر على طبيعة الحرية النقابية وهذا ما سيتم دراسته فيما يلي.

الفرع الثاني - أثر الوظيفة العامة على الحرية النقابية : للوظيفة العامة في الأردن أهمية بالغة فقد أحاطها المشرع بخصوصية في التشريع، و ضمانات في الحماية، وتبرز أهميتها من خلال دور الوظيفة العامة في تحديد المقصود بالموظف العام وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية، وبالتالي فإن ثمة أثراً للوظيفة العامة على الحرية النقابية للموظف العام.

وتعد الحرية النقابية من الحقوق التي كفلها الدستور الأردني من خلال النص عليها صراحةً في المادة (26)، إلا أن ذات الدستور قد أحاط الوظيفة العامة بخصوصية من حيث التنظيم والإدارة، فأعطى الاختصاص في ذلك إلى السلطة التنفيذية وبموجب نظام مستقل يتمثل بنظام الخدمة المدنية، بينما جعل اختصاص تنظيم الحرية النقابية منوطاً بالسلطة التشريعية، وأمام هذا الواقع التشريعي المختلط بين الدستور والقانون والنظام والأهمية البالغة للوظيفة العامة، ومن خلال استقراء نص المادة (69) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وتحليله فإنه يلاحظ أن ثمة أثراً للوظيفة العامة على الحرية النقابية يتمثل بما يلي:

أ. أن الحرية النقابية للموظف العام مكفولة بموجب الدستور والقوانين ذات العلاقة إلا أن تنظيمها في جانب منه يخضع لنظام الخدمة المدنية.

ب. أنه ثمة تعارض بين مقتضيات الوظيفة العامة وبعض وسائل الحرية النقابية كالإضراب مما ترتب عليه تبني المشرع الأردني لمفهوم خاص به للحرية النقابية.

ج. يتمثل المفهوم الأردني الخاص بالحرية النقابية بالإقرار بها وسلب بعض وسائلها، حيث حظر المشرع الإضراب في نظام الخدمة المدنية، وبصرف النظر عن غايته وأهدافه وطبيعته.

د. تنصرف الحرية النقابية وفقاً لموقف المشرع الأردني إلى الحق بالتنظيم النقابي من خلال الإذن التشريعي المسبق والمتمثل بقانون النقابية، إضافة بحق الانتساب والانسحاب والإدارة.

و خلاصة القول إن الأثر المباشر للوظيفة العامة وفقاً لمفهومها في نظام الخدمة المدنية هو تجريد الحرية النقابية من الإضراب بصفتها أحد أهم الوسائل النقابية، وعليه فيمكن القول بأن الحرية النقابية للموظف

(1) . انظر: في هذه الضمانات والآليات لدى: لطروش أمينة : الحماية الدولية والإقليمية والوطنية لمبدأ الحرية النقابية، مجلة

جيل حقوق الإنسان، العام الثالث، العدد 13، 2016، ص 69 - 75.

(2) . للمزيد حول ذلك انظر لدى: احميدة ، عبدالسلام ابراهيم : حماية الحرية النقابية في ضوء التشريعات الوطنية والمواثيق

الدولية، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن، 2019، ص 25 - 60.

العام النقابي لا تعطيه الحق بالإضراب، بينما تبقى وسائل الحماية والضمانات الأخرى متاحة للموظف وللنقابية كحق التظلم، وحق التقاضي، والحق في مخاطبة السلطات العامة. وفي هذا الموقف التشريعي الأردني الصريح بحظر إضراب الموظف العام وعدم الاعتراف به كأحد الوسائل المشروعة لممارسة العمل النقابي، فإن التساؤل يطرح عن الأثر المترتب على ممارسة الموظف العام النقابي للإضراب، وهذا ما سيكون مداراً للبحث في المطلب التالي.

المطلب الثاني أثار دواج المراكز القانونية على ممارسة حق الإضراب

من خلال دراسة موقف المشرع الأردني من الحرية النقابية للموظف العام ، فقد تبين بأن المشرع قد غلب المصلحة العامة على غيرها من المصالح، وقدم مبدأ سير المرافق العامة بانتظام على غيره من المبادئ، فحظر الإضراب على الموظف العام النقابي، مما يترتب عليه عدم مشروعية ممارسة حق الإضراب من قبل الموظف العام النقابي، وأنه من الناحية القانونية فإن إي إضراب للموظف العام يكون موجباً للمسؤولية ومستوجباً للمسائلة، وكما يلي:

الفرع الأول- المسؤولية التأديبية للموظف العام عن ممارسة حق الإضراب : يترتب على تكييف علاقة الموظف العام بالإدارة بأنها ذات طبيعة تنظيمية. تمتلك الإدارة حق تنظيم هذه العلاقة والمركز القانوني الناشئ عنها وبما يتناسب مع متطلبات الوظيفة؛ فأعطى نظام الخدمة المدنية للإدارة الحق في ممارسة سلطة التأديب بحق الموظف العام إذا أخل بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها أو قواعد السلوك الوظيفي، وبالمقابل فقد أعطى النظام الموظف العام ضمانات كافية لتحقيق التوازن من خلال أدواته القانونية لمواجهة سلطات الإدارة في التأديب، فأتاح للموظف التظلم الإداري⁽¹⁾، والاعتراض على القرارات الإدارية الصادرة بحقه قضائياً إضافة إلى ضمانات ممارسة سلطة التأديب كالمثول والاطلاع على التحقيق وغيرها⁽²⁾.

(¹) . المادة (163/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، والتي تنص على مايلي: ب - يحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:

- وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.

- صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنها الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.

- لتعرض إلى الضغط أي ضغط أو أكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو قيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية.

(²) . انظر الفصل السادس عشر من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، حيث وردت الإجراءات والعقوبات التأديبية في المواد (141-161).

يمكن تكييف الإضراب باعتباره مخالفة تأديبية تستوجب عقوبة تأديبية، حيث أن العقوبات التأديبية قد وردت على سبيل الحصر فيما ترك أمر تكييف المخالفات التأديبية للإدارة⁽¹⁾، ويمكن للإدارة إيقاع العقوبة التي تراها مناسبة بحق الموظف العام الذي يمارس الإضراب ويعتبر قرارها قراراً إدارياً خاضعاً للرقابة القضائية الإدارية⁽²⁾.

وينصرف مفهوم الإضراب إلى الامتناع عن أداء العمل أو مباشرة مهام الوظيفة، ويترتب على ذلك الإمكانية القانونية وتوافر الحالة التي تستوجب اعتبار الموظف فاقداً للوظيفة إذا توقف أو امتنع عن تأدية مهام وظيفته فعلياً لمدة عشرة أيام متصلة أو منفصلة⁽³⁾.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المسؤولية التأديبية عن ممارسة حق الإضراب أو التحريض عليه كونه يتعارض وأحكام نظام الخدمة المدنية، شريطة أن تتناسب إجراءات إيقاع العقوبة التأديبية مع أحكامها الواردة في ذات النظام⁽⁴⁾.

الفرع الثاني - المسؤولية الجزائية للموظف العام عن ممارسة حق الإضراب : يمثل قانون العقوبات الإطار العام للتجريم والعقاب في الدولة، وقد أحاط المشرع الجزائي الوظيفة العامة بحماية جزائية من خلال توفير الحماية الجزائية للموظف العام والحماية الجزائية ضد الإخلال بواجبات الوظيفة العامة. وقد توسع المشرع الجزائي في مفهوم الموظف العام⁽⁵⁾ مما يترتب عليه توسع نطاق الحماية الجزائية للمرافق العامة، وعليه

(1) . المادة (142) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، والتي تنص على: إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة

والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه أو قصر أو أهمل أداء واجباته أو اعتدى على أموال الدولة ومصالحها، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:-

التنبيه، الإنذار، الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات، الاستغناء عن الخدمة، العزل".

(2) . المادة (5) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، والتي تنص على ما يلي: 4. طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية.

(3) . المادة (2/170) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 والتي تنص على:

" أ- يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية: 1. 2. إذا تغيب عن وظيفته دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع أو توقف أو امتنع عن تأدية مهام وظيفته فعلياً لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو متقطعة خلال السنة".

(4) . المحكمة الإدارية العليا، رقم الدعوى 2017/285، قرار رقم (11)، تاريخ 2017/12/19، المكتب الفني في قصر العدل.

(5) . المادة (169) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.

فإن خروج الموظف العام عن دوره الوظيفي وعدم قيامه بالأعمال الموكلة إليه بموجب وظيفته، يعد جريمة ما لم يكن فعله مبرراً وفقاً للشروط الواردة في قانون العقوبات⁽¹⁾.

ويمكن إسناد المسؤولية الجزائية للموظف العام عن ممارسة حق الإضراب وفقاً لأحكام المادة (183) من قانون العقوبات، حيث يمثل الإضراب صورة من صور الإخلال بواجبات الوظيفة وفقاً لأحكامها في نظام الخدمة المدنية⁽²⁾ ومدونة السلوك الوظيفي، ويعد مخرلاً بسير المرافق العامة، مما يترتب عليه الإضرار بمصالح الدولة⁽³⁾، وترى الدراسة هنا أن هذا الإسناد لا يتعارض مع مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، حيث أن صورة الجريمة هنا جاءت مرنة في النص، فقد جرم المشرع الإخلال بسير المرافق العامة دون أن يحدد الصورة التي يقع فيها هذا الإخلال، الأمر الذي يمكن معه لهذا النص أن يحتمل تجريم الإضراب وإن لم يكن وارداً بصراحة النص. وكما أن الإضراب يمارس بصورة جماعية، فقد ينحرف الإضراب عن غايته وحدوده القانونية، وقد ينتج أيضاً عن هذا التجمع إخلالاً بالأمن العام كإعاقة حركة المرور أو إغلاق الطرق أو تعطيل مصالح الآخرين، وقد يتطور الحال أحياناً ويتحول هذا التجمع إلى صفة الشغب، وخاصة إذا ما حصل اشتباك بين المضربين وقوات الأمن. كل ذلك يكون منوطاً لتوافر المسؤولية الجزائية عن هذه الممارسة وفقاً لأحكام المادة (164) من قانون العقوبات⁽⁴⁾.

(¹) . أوردت المادة (61) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، الحالات التي لا يعد فيها الفعل جريمة، حيث جاء النص

كما يلي: "لا يعد جريمة الفعل المرتكب في أي من الأحوال التالية:

1. تنفيذاً للقانون.
2. إطاعة لأمر صدر اليه من مرجع ذي اختصاص يوجب عليه القانون إطاعته إلا إذا كان غير مشروع."
- للمزيد حول المسؤولية الجزائية للموظف العام وموانع هذه المسؤولية انظر لدى :
- قرقز، غالب : المسؤولية الجزائية للموظف العام عن تجاوز أداء الواجب، دراسة مقارنة بين القانون الأردني والمصري والفرنسي، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، الأردن، 2013، ص 49 وما بعدها .

(²) . المادة (68) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، والمشار إليها في الدراسة، ص .

(³) . أنظر لدى : الخميسي، خالد بن عبدالله، مرجع سابق، ص 99.

(⁴) . المادة (164) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، تنص على:

1- اذا تجمهر سبعة أشخاص فأكثر بقصد ارتكاب جرم، أو كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم، وتصرفوا تصرفاً من شأنه أن يحمل من في ذلك الجوار على أن يتوقعوا - ضمن دائرة المعقول - أنهم سيخلون بالأمن العام أو أنهم بتجمهرهم هذا يستفزون بدون ضرورة أو سبب معقول أشخاصاً آخرين للإخلال بالأمن العام اعتبر تجمهرهم هذا تجمهراً غير مشروع .

2- إذا شرع المتجمهرون تجمهراً غير مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها للإخلال بالأمن العام بصورة مرعية للأهالي أطلق على هذا التجمهر (شغب)".

وان إحالة الموظف العام إلى المدعي العام المختص والمحكمة المختصة إذا تبين أن فعله يمثل جريمة جنائية، فإن ذلك لا يعني بالضرورة إدانة الموظف عن هذا الجرم، فقد يصدر الحكم بالبراءة أو عدم المسؤولية إلا أن وان ذلك لا يحول دون قيام المسؤولية التأديبية للموظف العام وفقاً لأحكام المادة (149/ج) من نظام الخدمة المدنية⁽¹⁾، حيث تعتبر قواعد المسؤولية التأديبية أوسع في نطاقها من قواعد المسؤولية الجزائية وذلك لاختلاف طبيعة كل منهما واختلاف المبادئ التي تحكمهما⁽²⁾.

أما إذا صدر الحكم الجزائي بالإدانة وترتب عليه عقوبة الحبس لأكثر من (6 أشهر)، فيكون الأثر المترتب على هذا الحكم اعتبار الموظف معزولاً حكماً من الوظيفة اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية⁽³⁾.

الفرع الثالث - المسؤولية المدنية للموظف العام عن ممارسة حق الإضراب: تفرق محكمة التمييز الأردنية بصفحتها الجزائية بين ثلاث حالات للفعل: إما ألا يكون الفعل جريمة أو أنه لا يستوجب العقاب، وفي هاتين الحالتين تحكم بعدم المسؤولية، أما الحالة الثالثة فهي عدم وجود بينات كافية للإدانة فتحكم بالبراءة، وهذه الأحكام مستفادة من المواد (178) (236) (268) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961⁽⁴⁾، الأثر المترتب على التفرقة ما بين عدم المسؤولية والبراءة تبينه المادة (232) من قانون المحاكمات الجزائية، فإذا كان الحكم صادراً بعدم المسؤولية جاز للمجني عليه أن يطالب بالتعويض، وأما إذا صدر الحكم الجزائي بالبراءة فيكون له قوة الشيء المقضي به أمام المحاكم المدنية وليس للمجني عليه المطالبة بالتعويض⁽⁵⁾.

بالرغم من إحاطة سلوكيات الموظف بإطار المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجزائية إذا كان سلوكه يمثل جريمة وصدر بحقه حكم بالإدانة أو بعدم المسؤولية، فإن المسؤولية المدنية تبقى قائمة وفقاً لأركانها في القانون

(1) . المادة (149) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020، والتي تنص على:

ج _ 1 - لا يحول الفرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه من المرجع المختص أو المجلس التأديبي."

(2) . أنظر: العجارمة ، نوفان العقيل ، أثر الحكم الجزائي في إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام ، بحث منشور ، مجلة

القضاء الإداري ، 2015، ص105.

(3) - المادة (2/أ/172) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، تنص على: "يعزل الموظف في أي من الحالات التالية :

.....

2. إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة "

- المادة (172/ب) " يعتبر الموظف في أي من الحالات المنصوص عليها في البند (1) و (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة معزولاً

حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية .

(4) . أنظر: تمييز جزاء رقم (2004/687)، تاريخ 2004/8/11، منشورات عدالة

(5) . العجارمة، نوفان العقيل ، مرجع سابق ، ص105.

المدني، حيث أرست المادة (256)⁽¹⁾ من القانون المدني المبدأ العام لهذه المسؤولية، يترتب على كل إضرار بالغير وجوب التعويض، ولا تقوم المسؤولية بالتعويض على الخطأ بل على الإضرار أياً كان فعله، وسواء أكان مشروعاً أم غير مشروع⁽²⁾.

يمثل الإضراب سلوكاً غير مشروع قانونياً وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية، كما أنه يمثل إخلالاً بسير المرافق العامة، بشكل يصبح معه الضرر مفترضاً في حال ممارسة حق الإضراب، مما يتيح لأي متضرر منه أن يلجأ للمحاكم المدنية ويقاضي المضرين أو الجهات القائمة على الإضراب ويطالها بالتعويض.

في إطار الحديث عن المسؤولية المدنية للموظف العام عن ممارسة حق الإضراب، فإن ثمة إشكال دقيق حول هذه المسؤولية، حيث أن الموظف يرتبط بعلاقة وظيفية بالدولة يترتب عليها مركز قانوني تنظيمي يحظر على الموظف بموجبه الإضراب، ومن جهة أخرى يرتبط الموظف بنقابته المهنية وله من هذه العلاقة مركز قانوني آخر. أمام هذه الازدواجية فإن التساؤل يثار عن إمكانية المطالبة بالتعويض من الموظف العام الذي يمارس الإضراب، أم من النقابة المهنية في حال كانت هي من دعت للإضراب أم من الدولة باعتبارها المسؤولة عن تسيير المرافق العامة وأن الضرر نتج عن سوء الإدارة مما يتيح للمتضررين مطالبة الدولة بالتعويض وللإدارة بعد ذلك الرجوع على من تسبب بالضرر وفقاً لقوانينها وأنظمتها.

بالرغم من دقة هذا التساؤل الذي تطرحه الدراسة وعمقه، إلا أن الدراسة ترى بأن العلاقة بين الموظف العام ونقابته المهنية لا تلزمه بمخالفة القوانين والأنظمة، وعليه فلا تملك النقابة أن تخالف القوانين وتدعو للإضراب،⁽³⁾ حيث لا تعفي هذه الدعوة الموظف من المسؤولية. أما علاقة الدولة بالموظف فهي علاقة تنظيمية يترتب عليها توافر علاقة التابع والمتبوع، وبالتالي توافر مسؤولية المتبوع عن أفعال التابع وفقاً لأحكامها في القانون المدني⁽⁴⁾، وعليه فللمتضرر أن يرجع على الإدارة بالضرر الذي لحق به نتيجة الإضراب، ثم للإدارة بعد

(¹) . المادة (256) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976، والتي تنص على ما يلي: "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر".

(²) . منصور، امجد محمد (2007)، النظرية العامة للالتزامات، مصاد الالتزام، دراسة مقارنة في القانون المدني الأردني، المصري، الفرنسي، مجلة الأحكام العدلية والفقہ الإسلامي، التطبيقات القضائية لمحكمتي النقض والتميز، ط1، الإصدار الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص264.

(³) . لم تعط قوانين النقابات المهنية، مجالس النقابات الحق في الدعوة إلى الإضراب، ومن الامثلة على ذلك:

ما تضمنته المادة (5) من قانون نقابة المعلمين رقم (14) لسنة 2011، حيث أحالت التزامات النقابة إلى الأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية، وقانون التربية والتعليم، مما وضع أساساً لمصادرة حق الإضراب من النقابة ومنتسبيها، ويجعل هذه الدعوة مخالفة للقانون، ويكون للقضاء إذا ما رفع الأمر إليه أن يحكم بجل مجلس النقابة الذي يدعوا للإضراب، وذلك لمخالفته لقانون النقابة، وهذا الحكم استخلصته الدراسة من المادة (27) من القانون.

(⁴) . أوردت المادة (288) من القانون المدني رقم (43) لسنة 1976، عدداً من هذه الأحكام: "

1. لا يسأل أحد عن فعل غيره، ومع ذلك فللمحكمة بناء على طلب المضرور إذا رأت مبرراً أن تلزم بأداء الضمان المحكوم به

على من أوقع الضرر.

ذلك أن تعود على الموظف بهذا الضرر حيث تكون هنا التفرقة بين الخطأ الشخصي للموظف الذي يوجب مسؤوليته الشخصية عنه، والخطأ المرفقي المرتبط بالمرفق العام وعدم سيره بالشكل الصحيح، مما يترتب عليه قيام مسؤولية الإدارة عنه ، ولها بعد ذلك العودة على الموظف إذا كان ثمة خطأ شخصي منه بقدر هذه المساهمة، كما أن القضاء الإداري في هذه الحالة يكون مختصاً بهذه المطالبة بالتعويض⁽¹⁾، وفي حال تعدد الموظفون المسؤولون عن الضرر فإنه لا تضامن بينهم⁽²⁾.

ولا يعفي التذرع بالالتزام بقرار النقابة - التي دعت إلى الإضراب - الموظف العام من المسؤولية، حيث أن المركز الوظيفي يحظر على الموظف الإضراب، ولا يمكن أن يتذرع الموظف مع هذا الحظر الصريح بذريعة إطاعة النقابة بصفتها رئيساً تجب طاعته، مما يعفي الموظف من المسؤولية⁽³⁾. ومن الجدير بالذكر أن القضاء الإداري قد ضمن حق اللجوء للقضاء للموظف النقابي إزاء القرارات التأديبية التي قد تقع عليه إذا لم يلتزم بقرارات النقابة، وذلك من خلال دعوى الإلغاء، إلا أن هذه الضمانة موقوفة على وجود نص في قانون النقابة المهنية يعطي الاختصاص للمحكمة الإدارية للنظر في هذه القرارات⁽⁴⁾.

أ. من وجبت عليه قانوناً أو اتفاقاً رقابة شخص في حاجة إلى الرقابة بسبب قصره أو حالته العقلية أو الجسمية إلا

إذا أثبت أنه قام بواجب الرقابة، أو أن الضرر كان لا بد واقعاً ولو قام بهذا الواجب بما ينبغي من العناية.

ب. من كانت له على من وقع منه الإضرار سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه ولو لم يكن حراً في اختياره إذا كان الفعل الضار قد

صدر من التابع في حال تأدية وظيفته أو بسببها

2. ولن أدى الضمان أن يرجع بما دفع، على المحكوم عليه به".

- تتحقق مسؤولية المتبوع عن أفعال التابع، بوجود علاقة تبعية تقوم على السلطة الفعلية، وبغض النظر عن مصدرها،

وتنطوي هذه العلاقة على الرقابة والتوجيه، انظر في هذه المسؤولية لدى:

- منصور، أمجد محمد، مرجع سابق، ص 314-318.

(1) . زينب، زاهر: المسؤولية القانونية للموظف العام ، بحث منشور، مجلة جامعة البعث، مجلد 38، العدد6، 2016، ص145.

(2) . زينب، زاهر، ذات المرجع، ص147.

(3) . المادة (263) من القانون المدني الأردني بينت حالة من حالات الاعفاء من المسؤولية المدنية، وذلك إذا ما وقع الضرر بمناسبة

مباشرة الوظيفة، وطاعة لرئيس تجب طاعته، ما دام العمل مشروعاً، مع أخذ الحيطة والحذر.

(4) . للمزيد حول ذلك، انظر:

- المساعيد، فرحان نزال والخلايلة، بخيت مفلح ، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية النقابية في التشريع الأردني ،

منشورات مجلة كلية الحقوق ، جامعة اليرموك ، مجلد 19، 2017، ص 109.

وترى الدراسة أنه لا بد للمشرع من اتخاذ موقف واضح من طبيعة النقابات المهنية، وأن يعطي القضاء الإداري الحق بالنظر في جميع قرارات مجالسها دون أن يتوقف ذلك على وجود نص في قانون النقابة يتيح للقضاء ذلك.

المبحث الثاني: تحقيق التوازن بين المراكز القانونية للموظف العام النقابي

أخذت الدول موقفاً ذاتياً من الحرية النقابية مستفيدة من حقها في السيادة، ومن السماح الدولي لها بتنظيم الحرية النقابية وبما يتماشى مع نظامها العام ومصالحها المختلفة، وهذا الموقف تكون الدولة قد احتفظت لنفسها بقدر من السيادة في مسألة تنظيم الحقوق والحريات وطنياً، ومن جانب آخر استندت إلى الموقف الدولي العام من الحرية النقابية. والمستعرض للموقف الدولي يجده جاء مختلطاً بين الصراحة والتضمين في تنظيمه للحرية النقابية بصفتهما الأصل الذي يمارس تحته الإضراب، حيث تحتاج الشريعة الدولية في هذا المجال إلى المراجعة لتحقيق التوازن فيما بين مضامينها وصولاً إلى موقف دولي واضح ومحدد المعالم والنطاق من الحرية النقابية، وفي ضوء ذلك فإن كيفية تحقيق هذا التوازن ستكون مداراً للبحث في المطلب الأول.

باعتماده على المعيار المرفقي (الوظيفة العامة) فقد حظر المشرع الأردني الإضراب بالرغم من ضمانه للحرية النقابية للموظف العام المهني، حيث أن المشرع قد غلب المركز القانوني للموظف العام المترتب على الوظيفة العامة على مركزه القانوني النقابي. هذا الموقف قد يكون حاداً وبحاجة إلى مراجعة تضمن تحقيق التوازن بين هذه المراكز القانونية دون أن يغلب أحدهما على الآخر وستكون كيفية تحقيق التوازن بين المراكز القانونية للموظف العام النقابي مداراً للبحث في المطلب الثاني.

المطلب الأول : تحقيق التوازن بين المصادر الدولية للحرية النقابية

تعتبر الإعلانات العالمية والاتفاقيات الدولية والاقليمية مصدراً من المصادر القانونية للحق في حرية التنظيم النقابي، إلا أن الموقف الدولي من الحرية النقابية جاء عاماً وتاركاً الحق للدول في تنظيم هذا الحق، مما جعل هذا الموقف غير محدد بالقدر الكافي للبناء عليه والتأصيل للحق في ممارسة الإضراب باعتباره أحد الوسائل النقابية.

الفرع الاول - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق المرتبطة به: بالرغم من صفته الحقوقية إلا أنه لا يخفى على أحد ذلك الجانب السياسي للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لذا فقد جاء عاماً في الإشارة للحقوق، وذلك لرغبة القائمين عليه بحشد الرأي العالمي حوله دون أن يؤثر النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدول في موقفها من هذا الميثاق.

أشارت المادة (20) من الإعلان⁽¹⁾ إلى حرية الاشتراك في الجمعيات السلمية وعدم جواز إجبار أي شخص على الانضمام إلى الجمعيات، إضافة لما جاءت به المادة (23) من الإعلان⁽¹⁾ حول الحق في إنشاء النقابات والحق في الانضمام إليها لحماية المصالح.

(1) . المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، والتي تنص على ما يلي:

1. لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.

2. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما.

ويلاحظ من المواد السابقة أن الإعلان العالمي قد أشار إلى الحرية النقابية بشكل عام دون التطرق إلى وسائل هذه الحرية، إلا أنه يمكن الوقوف على إشارة غاية في الأهمية في موضوع الحرية النقابية تضمنها الإعلان، حيث أكد على الحق في إنشاء النقابات والحق في الانضمام إليها وفقاً للمادة (23)، ولكنه أكد على حرية الانضمام ولم يجز إرغام أحد على الانضمام إليها كما ورد في المادة (20). وعليه ترى الدراسة بأن اشتراط الانتساب الإجباري للنقابات المهنية قد يعد من قبيل المخالفة للمبادئ المقررة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بالرغم من أن المادة (29) من ذات الاعلان⁽²⁾، قد أوردت القيود القانونية على ممارسة الحقوق والحريات وضمن ضوابط الاعتراف بحقوق الآخرين واحترامها والمحافظة على النظام العام، إلا أن هذه الحرية التنظيمية بموجب القانون لممارسة الحق في التنظيم النقابي يجب ألا تمس حرية الانضمام باعتبارها مبدأ من مبادئ الإعلان⁽³⁾.

(¹) . المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي تنص على مايلي:

1. لكل شخص حق العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة.
2. لجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجر متساو على العمل المتساوي.
3. لكل فرد يعمل حق في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرمة البشرية، وتستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية.
4. لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

(3) . المادة (29) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي تنص على ما يلي:

1. على كل فرد واجبات إزاء الجماعة، التي فيها وحدها يمكن أن تنمو شخصيته النمو الحر الكامل.
2. لا يخضع أي فرد، في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها، حصراً، ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحريات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعدل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي.

3. لا يجوز في أي حال أن تمارس هذه الحقوق على نحو يناقض مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها.

(³) . يرى جانب من الرأي بأن مضامين الإعلان العالمي ليست مجرد إعلان مبادئ، بل إنها ذات طبيعة قانونية عرفية، ويجب على الدول احترامها، وإلا عدت خارجة عن نطاق الشرعية الدولية.

- انظر ذلك الرأي لدى: الوكيل، محمد أبراهيم: دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤشرات المجتمع المدني، ط1، دار الفكر

العربية، الاسكندرية، 2007، ص579.

أما العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية فقد أكد على الحق في التجمع السلمي⁽¹⁾، الأمر الذي يمكن معه اعتبار الحرية النقابية شكلاً من أشكال التجمع السلمي⁽²⁾. هذا الحق في التجمع السلمي وضحته المادة (22) من الإعلان⁽³⁾، حيث يرتبط بحق انشاء النقابات والانضمام إليها، إضافة إلى جواز فرض قيود قانونية على ممارسة هذا الحق من قبل أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة.

يلاحظ أن العهد قد أشار إلى الحرية النقابية وبشكل يؤكد على ما جاء به الإعلان العالمي، إضافة إلى إعطائه الحق للدول بتقييد ممارسة هذا الحق للعاملين في المرافق العامة ذات الصبغة العسكرية والشرطية، إلا أن الحكم في العهد جاء بتقييد الممارسة، الأمر الذي يبقى معه باب الاجتهاد مفتوحاً حول المقصود بهذا التقييد، وهل يتضمن إلى التنظيم أم إلى الحظر، مع أن الدراسة تذهب إلى الأخذ بالحظر نظراً لطبيعة وخصوصية هذه المرافق.

أورد العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مادته الثامنة⁽⁴⁾ أحكاماً تأكيدية لما جاء في الإعلان، وما ورد في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إضافة إلى أحكام أخرى إضافية كحق

(1) . المادة (21) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والتي تنص على ما يلي: يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به، ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم.

(2) . الخوارجا، مراد أحمد، مرجع سابق، ص 53.

(3) . المادة (22) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(4) . المادة (1/8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تنص على ما يلي:

1. تتعهد الدول الاطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

أ. حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصلحة الاقتصادية والاجتماعية وحمائتها ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحررياتهم.

ب. حق النقابات في انشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها.

ت. حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في المجتمع الديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو لحماية حقوق الآخرين وحررياتهم.

ث. حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.

النقابات في انشاء الاتحادات وحقها في ممارسة نشاطها بحرية، وضمانة حق الإضراب، على أن يمارس وفقاً لقوانين البلد المعني وإعطاء الدول الحق في فرض قيود قانونية على ممارسة هذه الحقوق ليس فقط بالنسبة لمنتسبي القوات المسلحة وأجهزة الشرطة، بل امتد هذا الحق في التقييد إلى موظفي الإدارات الحكومية، وبهذه الأحكام يكون العهد قد أرسى ضمانات دولية للحرية النقابية⁽¹⁾.

في ضوء ما سبق بيانه من موقف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين المرتبطين به، يلاحظ أنها قد أكدت على الحرية النقابية وربطتها بشكل كبير بحقوق الإنسان دونما إدراجها ضمن حرية الرأي والتعبير، الأمر الذي قد يفهم بأن لا مجال للقول بالربط المتلازم بين حرية الرأي والتعبير وحرية التنظيم النقابي، وأن كلاً منهما يمثل حقاً منفصلاً عن الآخر وله طبيعة خاصة به ونطاق يمارس فيه، كما يستفاد ضمناً من الأحكام الواردة في الإعلان والعهدين أنها أكدت على حرية التنظيم النقابي ذو الطبيعة الاجتماعية الاقتصادية، وهي بذلك تنفي ضمناً استغلال التنظيم النقابي لأهداف سياسية، ومن جانب آخر فقد أجاز الإعلان والعهدان للدول فرض قيود قانونية على ممارسة هذا الحق وفقاً لطبيعة المرفق العام، إلا أن هذه الأحكام وفي مجملها جاءت بمعزل عن الأحكام الواردة في الاتفاقيات التي أقرتها منظمة العمل الدولية، نظراً لعدم وجود ذلك التنسيق والتعاون الفاعل بين أجهزة الأمم المتحدة - الجمعية العامة، ومنظمة العمل الدولية.

الفرع الثاني - الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية⁽²⁾: تمثل منظمة العمل الدولية أحد أجهزة الأمم المتحدة والجهاز المتخصص في تنظيم شؤون العمل من منظور دولي، وبما يحقق التوازن بين العمال وأصحاب العمل والحكومات⁽³⁾، وبما يضمن توفير بيئة عمل ملائمة وفي سبيل تحقيق ذلك فقد أقرت المنظمة عدداً من الإتفاقيات ذات العلاقة بالعمل، لا سيما ذلك الإتفاقيات التي تضمنت الإشارة للحرية النقابية. قد يكون الدور الأكبر في تحقيق التوازن بين مضامين الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة بالحرية النقابية وبين نطاق تطبيق هذه الحرية يقع على عاتق منظمة العمل الدولية بصفتها المنظمة المتخصصة في مجال العمل

2. لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.

(¹) . الخواج، مراد أحمد رشيد محمد: حرية تنظيم العمل النقابي في الأردن وفق المعايير الدولية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، كلية القانون، 2016، ص54.

(²) . من الأمثلة على هذه الإتفاقيات:

- الإتفاقية الخاصة بالحرية النقابية رقم (87) لسنة 1948.
- الإتفاقية الخاصة بالمفاوضية الجماعية رقم (98) لسنة 1949.
- الإتفاقية رقم (151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي، وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة.

انظر في مضامين هذه الإتفاقيات وغيرها لدى: الخميسي، خالد بن عبدالله، مرجع سابق، ص50 - ص53.

(³) . الخواج، مراد أحمد، مرجع سابق، ص46.

والعلاقات المرتبطة به⁽¹⁾، إلا أن الدراسة ترى أن من ضرورات تحقيق التوازن المنشود هو أن تقوم المنظمة بصياغة مفهوم محدد للعمل وللعامل، والتأكيد على مدى شمولية المفهوم الدولي للعمل وللوظيفة العامة في المفهوم الداخلي، ومدى شمولية المفهوم الدولي للعامل وللموظف العام، الأمر الذي إذا ما تم فإنه يترتب عليه نتائج بالغة الأهمية، لا سيما في تحديد نطاق تطبيق هذه الإتفاقيات وإمكانية الاستناد إليها في التأسيس للحق في استخدام وسائل ممارسة الحرية النقابية.

كان للاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بالحرية النقابية - والمبرمة تحت مظلة منظمة العمل الدولية - دور كبير في إرساء ضمانات الحرية النقابية⁽²⁾، إلا أن بعض هذه الإتفاقيات قد أخرج وبصراحة النص الموظفين العموميين من نطاق أحكام الإتفاقية⁽³⁾، ويترتب على هذا الموقف أن الموظف العام ليس في دائرة اهتمام هذه الإتفاقيات، وأنها تنصرف فقط إلى علاقة بنية العامل وصاحب العمل والحكومة فيما تترك علاقة الموظف بالدولة إلى القانون الداخلي.

صفوة القول في تحقيق التوازن بين مضامين المصادر الدولية للحرية النقابية، ولتحقيق ذلك فلا بد من تحقيق التنسيق بين الأجهزة الأممية الصادرة عنها الإتفاقيات، وأن يتم التفرقة ما بين حقوق الإنسان الواردة في الإعلان العالمي بصفتها العامة، وتلك الحقوق الواردة في الإتفاقيات الخاصة لتكون هذه الحقوق أكثر وضوحاً من حيث مفهومها وأحكامها ونطاقها وبما يضمن عدم الخلط بين الحقوق المتشابهة في طبيعتها ومثال ذلك: التشابه بين حرية التنظيم النقابي والحق في الاجتماع، وكذلك التشابه بين الحق في التعبير عن الرأي والحق في الإضراب.

هذا التوازن في الموقف الدولي من الحرية النقابية، وخاصة إذا ما تم تحديد المفاهيم الأساسية للعمل والعامل وصاحب العمل، فإنه سينعكس إيجابياً على المصادر الداخلية للحرية النقابية ويسهل من عملية تحقيق التوازن على المستوى الداخلي.

المطلب الثاني: تحقيق التوازن بين المصادر الداخلية للحرية النقابية والتشريعات الوظيفية

تتطور قواعد القانون الدولي وبشكل مستمر، فأصبحت تخاطب - في بعض جوانبها - الأفراد، فأضحى الفرد بهذا الخطاب شخصاً من أشخاص القانون الدولي، مما يؤدي أحياناً إلى التنازع بين الأحكام الدولية والداخلية التي تنظم شؤون الفرد، فكان لا بد من تحقيق التوازن بين التنظيم الدولي المرن لحقوق الأفراد وحريةهم وما بين التنظيم الواقعي الوطني لهذه الحقوق والحرية.

باستعراض الموقف التشريعي الأردني من موضوع إضراب الموظف العام تجد الدراسة - أنه في جانب منه - قد توافق والشرعة الدولية في مجال الحرية النقابية من حيث الأصل، وفي جانب آخر فيتعارض معها إذا ما تعلق الأمر بمدى شمولية نطاق الحق في ممارسة الإضراب، ومدى اعتباره وسيلة نقابية للموظف العام، إلا أن

(1). الخوجا ، مراد احمد، ذات المرجع، ص 45-46.

(2). أبرز هذه الضمانات هي حماية العمال ومنظماتهم من تدخل الدولة، وذلك بضمان حريةهم في التنظيم النقابي وإدارته دون تدخل،

هذه الضمانات أكدت عليها الإتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية، والإتفاقية رقم (98) والمتعلقة بحق التنظيم والمفاوضة

الجماعية،. للمزيد حول هذه الضمانات انظر لدى: الخوجا، مراد أحمد، مرجع سابق، ص 98 وما بعدها.

(3). إتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية رقم (98) لسنة 1949، حيث أخرجت وبصراحة نص المادة السادسة منها، الموظف

العام من نطاق الأحكام الواردة فيها، ولم توضح المقصود بالموظف العام، تاركة الأمر في ذلك إلى الدولة.

الموقف الأردني لم يكن متعارضاً مع الشريعة الدولية فقط، بل جاء متناقضاً - إن جاز التعبير - مع ذاته أيضاً، ويمكن رد هذا التناقض إلى عدة أسباب أولها: أن اعتبار المعيار الوظيفي في حظر الإضراب واستناداً لموقف نظام الخدمة المدنية من مفهوم الوظيفة العامة، ليس دقيقاً لضبط مفهوم الوظيفة العامة من جهة، ومفهوم الموظف العام من جهة أخرى، ويؤكد ذلك أن الوظيفة العامة مترامية الأطراف فتجدها في عدد كبير من التشريعات،⁽¹⁾ وغير مقتصرة على نظام الخدمة المدنية، وخاصة إذا ما تحقق الربط بين فكرة الوظيفة العامة ومبدأ سير المرافق العامة.

السبب الآخر هو أن موقف المشرع الأردني من حظر الإضراب على طائفة من الموظفين والسماح به لطائفة أخرى لا يتناسب ونهج التحول الاقتصادي الذي تتبناه الدولة، كما وأنه لا يتناسب ومذهب الدولة الاجتماعي في قيامها بوظيفتها، وتقديم خدماتها للأفراد⁽²⁾ وذلك لوجود قطاع خاص مواز - إن لم يكن أكثر نشاطاً - للقطاع الحكومي في بعض المجالات، ومثال ذلك: قطاع التعليم، والصحة، حيث أن الدولة قد توسعت نسبياً في نطاق التخصص⁽³⁾ التي ترتب عليها تحول عدد من المرافق العامة إلى نطاق القطاع الخاص، وبقاء جانب من هذه المرافق تحت إدارة الدولة وسلطتها العامة، الأمر الذي ترتب عليه اختلاف في مفهوم المرافق العامة باختلاف إدارتها والقائمين عليها.

الاختلاف بين الموقف الدولي وموقف المشرع الأردني من الإضراب والتعارض الموجود بين اعتبارات المرافق العامة والوظيفة العامة يحتاج إلى ضبط تشريعي من خلال مراجعة المنظومة التشريعية ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظفين العموميين والمرافق العامة، وصولاً إلى موقف أكثر وضوحاً وأقرب إلى المنطق القانوني

(1) . يوجد عدد من القوانين والأنظمة التي تنظم شؤون موظفيها وبشكل خارج عن نطاق نظام الخدمة المدنية، ويشار إلى أنها تحظر الإضراب أيضاً على موظفيها، ومن هذه القوانين والأنظمة: قانون خدمة الضباط في القوات المسلحة، قانون خدمة الأفراد في القوات المسلحة، قانون الأمن العام، ومن الأمثلة على الأنظمة الوظيفية أيضاً: نظام موظفي الجمارك، نظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي،، للمزيد في ذلك انظر لـدي: الخميسي، خالد بن عبدالله، مرجع سابق، ص 116.

(2) . تتنازع كيفية قيام الدولة بوظائفها وتقديم خدماتها للأفراد عدة مذاهب: المذهب الفردي، والمذهب الاشتراكي، والمذهب الاجتماعي، تتفق هذه المذاهب على الوظائف الأساسية المتعلقة بالأمن والدفاع والعدل، وتختلف في دور الدولة في الوظائف الثانوية، أما مذهب الدولة الأردنية فيذهب الأستاذ الدكتور نعمان الخطيب إلى القول بتبني المذهب الاجتماعي، من خلال استقراء نصوص الدستور والوقوف على مدى تدخل الدولة. للمزيد حول وظائف الدولة، وأسانيد هذه الرأي، انظر:

- الخطيب، نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسي والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ط12، 2018، ص 96 - ص 128.

(3) . ذهب بعض الدول ومن ضمنها الأردن إلى تبني نهج التحول الاقتصادي، وزيادة التخصص على حساب الإدارة العامة للمرافق الخدمية، الأمر الذي انعكس على مفهوم المرافق العامة وأثر التخصص في إدارة هذه المرافق، وأثرها على العاملين في القطاعات التي تم تخصيصها، للمزيد حول نهج التخصصية، انظر لـدي:

العزام، سهيل محمد: التخصصية وأثرها على المرفق العام، رسالة ماجستير، كلية القانون/جامعة بغداد، 2002، ص 59 وما

بعدها.

في تحقيق العدالة بين طائفة الموظفين، ويمكن تحقيق التوازن من خلال الضبط التشريعي وإجازة الاضراب، كما ستبين الدراسة فيما يلي.

الفرع الاول- تحقيق التوازن التشريعي : يلزم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الدول بأن تتعهد باتخاذ الاجراءات اللازمة سواء أكانت تشريعية أم غير تشريعية ووفقاً لأوضاعها الدستورية، وبما يضمن أعمال الحقوق المعترف بها في العهد⁽¹⁾، ومن هنا يمكن القول بأن لا بد للمشرع الأردني من مراجعة النظام القانوني للوظيفة العامة. وللحرية النقابية لتحقيق التوازن فيما بينها، وبما يتناسب مع التعهد الدولي في هذا المجال.

يتطلب الوقوف على الموقف التشريعي من الإضراب البحث في عدد من القوانين والأنظمة ذات العلاقة بالوظيفة العامة أو تلك التي تنظم المرافق العامة، ومثال ذلك: مرافق الأمن والدفاع. و يلاحظ من خلال هذه التشريعات أن المشرع قد اعتبر في جانب منها الوظيفة العامة لتكون مبرراً لحظر الإضراب كما في نظام الخدمة المدنية، وفي جانب آخر من هذه التشريعات فقد أخذ المشرع طبيعة المرفق العام فحظر الإضراب على العاملين في هذه المرافق، كما في مرافق الأمن والدفاع، وبعض المؤسسات العامة. يشمل هذا التعدد التشريعي أيضاً القوانين الناظمة للنقابات المهنية، وهنا تبرز الازدواجية التشريعية حيث يتوزع منتسبي هذه النقابات بين القطاعين العام والخاص⁽²⁾، ولكل منهما نظامه القانوني الخاص به، فيتمتع النقابيون غير الخاضعين لنظام الخدمة المدنية أو

(1) . المادة (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ، والتي تنص على مايلي : "

1. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

2. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدايرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا أعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الأعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.

3. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

(أ) بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية،

(ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنهى إمكانيات التظلم القضائي،

(ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين."

(2) . ومثال ذلك المهندسون والأطباء، المرضى والممرضات والقابلات القانونيات، حيث يتوزع منتسبو هذه النقابات في عملهم بين القطاع الخاص، والقطاع العام، الأمر الذي يشكل ازدواجية في الأنظمة القانونية التي يخضع لها منتسبو النقابة، وما يترتب عليه من مراكز قانونية مختلفة، تفرض تحديات كبيرة على النقابات في إدارة شؤون أعضائها.

لغيره من التشريعات التي تحظر الإضراب بحقهم في ممارسة الإضراب وفقاً لضوابطه، بينما يحظر الإضراب على النقابيين من الخاضعين لنظام الخدمة المدنية ولغيره من التشريعات التي تحظر الإضراب. يضع هذا الموقف التشريعي المزدوج النقابات المهنية - والموظفين على حد سواء - في حرج كبير أمام منتسبيها وأسلوبها في الدفاع عنهم بسبب اختلاف الأنظمة القانونية التي يخضعون لها⁽¹⁾.

أمام هذه الحقيقة التشريعية فلا بد من مراجعة المنظومة التشريعية وتحت مظلة المضامين الدستورية - المساواة، الحرية النقابية، حرية التعبير- بشكلٍ كامل ودقيق، مع إجراء دراسات موضوعية شاملة في إطار تحديد مفهوم دقيق للوظيفة العامة والموظف العام والمرافق العامة، على أن تتناسب هذه المفاهيم مع طبيعة دور الدولة وأسلوب قيامها بوظائفها، ومدى تدخلها في النشاط الاقتصادي⁽²⁾.

لوصول إلى التوازن التشريعي فلا بد أيضاً من ضبط فكرة المرافق العامة⁽³⁾، وتحديد المرافق التي ما زالت لها هذا الصفة في ظل التخصصية، وازدياد النشاط الفردي بشكلٍ لافت، وامتداده إلى مرافق حيوية كانت

(1) . في إطار الحديث عن الإضراب في مجال الوظيفة العام ومدى حق الموظف العام في الإضراب، يلاحظ الازدواج التشريعي. ومن

الأمثلة على هذا الازدواج التشريعي والإحالة المربكة بين المنظومة التشريعية: ما ورد في المادة (5) من قانون

نقابة المعلمين بالتزام النقابة بأحكام قانون التربية والتعليم، وأحكام نظام الخدمة المدنية، ويترتب على هذه الإحالة لأحكام نظام الخدمة المدنية أن الإضراب محظور على منتسبي نقابة المعلمين، للمزيد حول هذا الرأي انظر لـدى:

- الجازي، سيف محمد فرحان: النظام القانوني لإضراب الموظف العام : دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة،

2016، ص 89.

(2) . قد يكون تعدد التشريعات التي تنظم أوضاع الموظفين، والوظائف، والمرافق العامة، مأخذاً على السياسة التشريعية في الدولة، وما قد يشكله هذا التعدد من مساس بمبدأ العدالة، وتكافؤ الفرص، وخاصة في ظل الامتيازات التي توفرها بعض المرافق التي تم تخصيصها، مما يجدر للثغرات بين فئات الموظفين، ويؤدي إلى آثار اجتماعية، تنعكس على الأداء وعلى جودة الخدمات الحكومية.

(3) . تعد فكرة المرافق العامة من أهم نظريات القانون الإداري إلى الدرجة التي اعتبرها البعض معياراً أساساً للقانون الإداري، وبالرغم من عدم وجود مفهوم دقيق لها إلا أنها تتمحور حول أمرين: النشاط الذي يمارسه المرفق العام، وثانيتها الجهاز الذي يتكون منه، وهذه المرافق وإن كانت تقليدية في بدايتها إلا أنها تتطور بتطور دور الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي، للمزيد حول ذلك ، انظر لـدى: الجبوري، ماهر صالح: القانون الإداري، دار الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، العراق ، 2017، ص 133 وما بعدها، وانظر أيضاً في أنواع هذه المرافق لدى: الداهوك، هبة الله عيسى: الإضراب في المرافق العامة وفق التشريع الفلسطيني، رسالة

ماجستير، كلية الشريعة والقانون/الجامعة الإسلامية: غزة، 2015، ص12- ص24

سابقاً تحت الإدارة الحكومية⁽¹⁾. وترى الدراسة أنه وفي ظل الزيادة في أوجه النشاط الفردي في تولي المرافق العامة وفقاً لطبيعة الخدمة التي تقدمها، فإنه لا بد من إعادة تصنيف المرافق العامة إلى حيوية وغير حيوية، بحيث تكون المرافق الحيوية هي مرافق الأمن والدفاع (ممثلة بالقوات المسلحة والأجهزة الأمنية)، ومرفق التعليم، ومرفق الصحة، ومرفق القضاء، وأي مرفق آخر ترى الدولة أنه كذلك، فيما تكون باقي المرافق التي تقدم خدمات عامة مرافق غير حيوية، وبعد هذا التصنيف تتم مراجعة المنظومة التشريعية ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف العام والحرية النقابية، بحيث يتم تنظيم الإضراب والسماح بممارسته في المرافق غير الحيوية، ويحظر في المرافق الحيوية.

الفرع الثاني :- تنظيم الإضراب : نظراً لشيوع الإضراب كممارسة عملية (بالرغم من أنه وكما بينت الدراسة يحظر على الموظف العام ممارسة حقه بالإضراب، وتحت طائلة المسائلة القانونية) لكي لا تنسلخ القوانين في جانب منها عن واقعها فتصبح مدعاة للمخالفة، فلا بد من تحقيق التقارب بين الواقع والقانون من خلال تنظيم الإضراب بشكل موضوعي دقيق، وإجراءات واضحة حول كيفية ممارسته على غرار التجربة التنظيمية للإضراب في قانون العمل الأردني⁽²⁾. السماح النسبي بممارسة حق الإضراب من خلال التنظيم الموضوعي للإضراب أي بأن يكون الإضراب مهنيًا لا سياسيًا، وأن يكون الحق في ممارسته لمجموعة من الموظفين أو في إطار نقابي، وعلى أن تحترم حرية العمل فلا يلزم أحد على الاشتراك فيه، كما يتوجب تقديم الخدمة للأفراد⁽³⁾ ولو بالحد الأدنى لدرء الضرر عنهم من جراء توقفها، إضافة للمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة طيلة فترة الإضراب.

أما التنظيم الإجرائي لممارسة حق الإضراب فيمكن الاستفادة من التجربة الأردنية في هذا المجال⁽⁴⁾، حيث لا يجوز اللجوء إلى الإضراب دون إخطار مسبق للجهة التي يعمل لديها الموظف على أن يتضمن هذا الإخطار

(١) . مبدأ قابلية المرفق العام التغيير والتطوير، يعد من المبادئ التي الأساسية التي تحكم المرافق العامة، وقد يكون نتيجة طبيعية وحتمية لتطور الحياة الفردية وتطور احتياجاته، وانعكاس ذلك على أسلوب إشباع حاجات الأفراد، للمزيد حول هذا المبدأ، انظر لدى: البنان، حسن محمد علي حسن : مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير: دراسة مقارنة في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة الموصل، العراق، 2005، ص 8- ص30.

(٢) . أجاز قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 الإضراب من حيث الأصل ونظم ممارسته، للمزيد حول هذه التجربة التنظيمية، انظر لدى: الصرايرة، ابراهيم صالح : مشروعية الإضراب وأثره في العلاقات التعاقدية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2009، ص 295 وما بعدها.

(٣) . انظر: دباخ، فوزية: حق الموظف العمومي في اللجوء إلى الإضراب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية/ جامعة قاصدي مرباح: الجزائر، 2016، ص 123- ص125.

(٤) . يقصد بالتجربة الأردنية هنا، تلك الأحكام التي أوردها قانون العمل الأردني رقم (9) لسنة 1996، وما تضمنه أيضاً نظام شروط وإجراءات الإضراب والإغلاق رقم (8) لسنة 1998، الصادر بمقتضى القانون.

أسباب الإضراب ومطالب المضربين⁽¹⁾، وأن يقدم الإشعار قبل مدة لا تقل عن 30 يوماً من تنفيذ الإضراب (على أن تؤخذ طبيعة المرفق بالاعتبار عند تحديد هذه المدة)، كما ويمكن أن يتم تحديد طريقة ممارسة هذا الحق من خلال التدرج في ممارسته بدءاً بالإضراب الجزئي أو المؤقت، سواء أكان لعدد محدود أو لوقت معين، ثم التدرج في ذلك وصولاً إلى الإضراب الشامل، مع تنظيم المدة بين كل نوع وآخر من أنواع الإضراب.

لا يوجد تنظيم تشريعي أمثل في تنظيم ممارسة حق الإضراب، والتجربة العملية هي المحك في ذلك، وعليه فلا بد من الشروع في رسم إطار ينظم الحق في ممارسة الإضراب، ثم بعد ذلك تقييم هذه التجربة وتعديلها، وصولاً إلى تنظيم أكثر تناسباً وطبيعية نشاط الدولة، وبما يحقق التوازن بين الحقوق والحريات وبين المصلحة العامة والمصلحة الخاص

(1) . هذه الشروط مستوحاة من تلك الشروط الواردة في قانون العمل الأردني، ونظام شروط وإجراءات الإضراب والإغلاق، ترى

الدراسة أنها ذات قيمة للاستفادة منها في مجال تنظيم إضراب الموظف العام، هذه الشروط التنظيمية مشار إليها أيضاً لدى:

الخميسي، خالد بن عبدالله، مرجع سابق، ص 107- ص 112.

الخاتمة

تناولت الدراسة موضوع ازدواج المراكز القانونية للموظف العام النقابي، وأثر هذا الازدواج على حق الموظف العام في ممارسة الإضراب، وقد جرى البحث في المفاهيم المرتبطة بموضوع الدراسة من خلال التعرف على مفهوم الموظف العام النقابي، ومفهوم الإضراب، ثم التعرف على المراكز القانونية للموظف العام النقابي، وصولاً إلى دراسة الأثر المترتب على اجتماع المراكز القانونية للموظف العام النقابي والتي تمثلت بحظر ممارسة حق الإضراب عليه، وقيام مسؤوليته عن الإضراب، وقد خلصت الدراسة إلى عدد من النتائج، والتوصيات، وكما يلي:

أولاً - النتائج :

- 1 . اعتمد المشرع الأردني على الوظيفة العامة واعتبرها معياراً لتعريف الموظف العام ومحوراً لتطبيق نظام الخدمة المدنية ونطاقه ، حيث عرف الموظف العام بنظام الخدمة المدنية بأنه : " الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً " .
- 2 . وجود مركزين قانونيين للموظف العام المنتسب للنقابة المهنية ، ينشئ أولهما بشغل الموظف لوظيفة عامة في أحد مرافق الدولة ، وينشئ الآخر بانتساب الموظف إلى أحد النقابات المهنية .
- 3 . قدم المشرع الأردني المركز القانوني الوظيفي عن المركز القانوني النقابي ، وذلك من خلال حظر الإضراب على الموظف العام المنتسب للنقابة المهنية تحت طائلة المسؤولية التأديبية ، وايضاً خلق قوانين النقابات المهنية على نص قانوني صريح يتيح للمنتسب بممارسة حق الإضراب ، اضافة إلى ذلك جاءت قوانين النقابات المهنية مطالبة من منتسبها بعدم مخالفة القوانين الأخرى ونظام الخدمة المدنية .
- 4 . أن للحرية النقابية تنظيمياً تشريعياً دولياً يتمثل في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، وقد وردت اشارات قانونية دولية للحرية النقابية بعضها صريح وبعضها الآخر ضمني، بالرغم من عدم دقة هذه الاشارات ووضوحها في مجال وسائل الحرية النقابية لا سيما الاضراب، اضافة إلى عدم وضوح مدى شمولية هذه الاحكام للموظف العام في ضوء عدم وجود ضوابط للمفهوم الدولي للعمل، وللعامل، ولصاحب العمل، ومدى شموليته للموظف العام وفقاً للمفهوم الوطني.
- 5 . أن موقف المشرع الاردني من الإضراب جاء غير منسجم وواقع الاضراب كممارسة عملية، حيث أقر بالحرية النقابية، وفي ذات الوقت حظر الاضراب، مما يمكن القول معه بوجود مفهوم للحرية النقابية للموظف العام يختلف عن المفهوم التقليدي للحرية النقابية.
- 6 . أن المشرع الأردني قد قدم مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد على الحرية الفردية والجماعية فحظر على الموظف العام ممارسة حقه بالإضراب .
- 7 . ان موقف المشرع في حظر الاضراب قد جاء منتقداً، وذلك لاعتباره المعيار الوظيفي للحظر، ومعيار طبيعة المرفق العام، الأمر الذي لا يستوي وطبيعة النظام الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة.
- 8 . في ضوء الأحكام التشريعية والوظيفية الحالية، فإن ممارسة الموظف العام للإضراب تعد محظورة، وتحت طائلة المسائلة القانونية، حيث تقوم مسؤولية الموظف الجزائية، والتأديبية، والمسؤولية بالتعويض عن الضرر جراء ممارسة حق الإضراب.

9 . يمكن ان تمتد المسائلة للنقابة الداعية للإضراب، حيث يمكن للقضاء ان يحل مجلس النقابة الذي يدعو للإضراب، باعتبار الإضراب محظوراً وفقاً لنظام الخدمة المدنية، وعدم وجود نصوص في قوانين النقابات المهنية تجيز اللجوء للإضراب.

10 . أن هذا الموقف يخالف واقع الأمور ويحتاج إلى مراجعة شاملة تقوم على تحديد المفاهيم المرتبطة بالإضراب، ثم تنظيمه وذلك بالسماح الجزئي، أو المصادرة الجزئية وفقاً لمعيار واضح ودقيق.

ثانياً – التوصيات :

وقد خرجت الدراسة بعدد من التوصيات وكما يلي:

1. تتمنى الدراسة على المشرع اعتماد معيار المرفق العام في تعريف الموظف العام، وتحديد نطاق تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية ، وأن تكون المرافق العامة الأساسية هي : الأمن والدفاع والتعليم والعدل والطاقة والصحة، ويحظر الإضراب في جميع هذه المرافق، ضمناً لسيرها بانتظام واضطراد.
2. تتمنى الدراسة على المشرع تنظيم الإضراب تنظيمياً نسبياً بما يتناسب مع طبيعة النشاط الاقتصادي للدولة ، وبما يكفل مصادرته جزئياً لطائفة من الموظفين ، وفقاً لطبيعة المرفق الذي يعملون فيه، وهذا من شأنه أن يوازن بين الجانب القانوني والممارسة العملية للإضراب ، والجانب الاقتصادي للدولة .
3. توصي الدراسة المشرع الكريم بإجراء مراجعة شاملة للتشريعات ذات العلاقة بالحرية النقابية: كقانون العقوبات وقوانين النقابات المهنية ونظام الخدمة المدنية ، لتوضيح معالم هذه الحرية ونطاقها، بحيث تشمل هذه المراجعة، تعديل التشريعات التي تصدر الحق بالاضراب بما يكفل السماح بممارسته، وفقاً لشروط اجرائية وموضوعية تضمن عدم التعسف في استخدامه.
4. توصي الدراسة المشرع الكريم بإجراء تعديل في قانون العقوبات والنص صراحة على تجريم اللجوء للإضراب في حالة الحظر، و تجاوز الإطار القانوني المسموح به لممارسة حق الاضراب

أولاً: قائمة المصادر

أ. الاتفاقيات.

- 1- الاتفاقية رقم (151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة . اعتمد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية هذه الاتفاقية في دورته الرابعة والستين المنعقدة في جنيف بتاريخ 27 حزيران 1978، وبدأ نفاذها بتاريخ 25 شباط 1981
- 2- الاتفاقية الخاصة بالمفاوضة الجماعية رقم (98) لسنة 1949 . اعتمدت هذه الاتفاقية من قبل المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية بتاريخ 1949/7/1، في دورته الثانية والثلاثين والمنعقدة بتاريخ 8/حزيران/1949، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ 1951/6/18، وفقاً لأحكام المادة (8) من الاتفاقية، وقد صادقت عليها المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ 12 كانون الأول من العام 1968
- 3- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان صدر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (217 ألف)(د-3)، تاريخ 1948/12/10، منشور على الموقع الإلكتروني لمنظمة الأمم المتحدة.
- 4- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . صدر هذا العهد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (2200) (د-21) تاريخ 1966/12/16، دخل حيز النفاذ بتاريخ 1976/1/3 ، وقد صادقت عليها المملكة الأردنية الهاشمية، وتم نشره على الصفحة (2239) وما بعدها، من عدد الجريدة الرسمية رقم (4764) ، صفحة 2227، بتاريخ 2006/6/15.
- 5- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية صدر هذا العهد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (2200) ، (د-21) تاريخ

1966/12/16 وبدأ نفاذه بتاريخ 1976/3/23، انضمت الأردن لهذا العهد بتاريخ 1975/28 بعد المصادقة عليها، ونشره في العدد 4764 من الجريدة الرسمية بتاريخ 2006/6/15.

ب- القوانين.

1. قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته والمنشور على الصفحة رقم (347) من عدد الجريدة الرسمية (1487) بتاريخ 1960/8/1
 2. قانون العمل الأردني وتعديلاته لعام 2004، رقم (8) لسنة 1996، المنشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ 1996/4/16، العدد 4113، ص 1173.
 3. قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014، والمنشور على صفحة رقم 4866، عدد 5297، من الجريدة الرسمية، بتاريخ 2014/8/7
 4. القانون المدني رقم 43 لسنة 1976 المنشور على صفحة رقم (2) من عدد الجريدة الرسمية رقم 2645 بتاريخ 1976/8/1.
 5. قانون نقابة المعلمين الأردنيين رقم (14) لعام 2011 وتعديلاته لعام 2018، والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 5506، ص 1647.
 6. نظام ألقاب المهنة والاختصاص للأطباء الصادر بمقتضى الفقرة (14) من قانون نقابة الأطباء الأردنية رقم (13) لسنة 1972، والمنشور في الجريدة الرسمية، ص 5201.
- ثانيا: قائمة المراجع :

أ- الكتب :

1. الجبوري، ماهر صالح: القانون الإداري، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد - العراق، 2017.
2. الخطيب، نعمان أحمد: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 12، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان- الأردن، 2018.
3. منصور، امجد محمد: النظرية العامة للالتزامات، مصاد الالتزام، دراسة مقارنة في القانون المدني الأردني، المصري، الفرنسي، مجلة الأحكام العدلية و

- الفقه الإسلامي ، التطبيقات القضائية لمحكمتي النقض والتميز، ط1، الإصدار الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، 2007 .
4. الوكيل، محمد أبراهيم، (2007)، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤشرات المجتمع المدني، ط1، دار الفكر العربية، الاسكندرية - مصر، 2007.

ب : الرسائل الجامعية :

1. الخواجا مراد أحمد : حرية تنظيم العمل النقابي في الأردن وفق المعايير الدولية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، 2016 .
2. العزام، سهيل محمد : التخصيصية وأثرها على المرفق العام، رسالة ماجستير، كلية القانون/جامعة بغداد – العراق، 2002.
3. الداھوك ، هبة الله عيسى: الإضراب في المرافق العامة وفق التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون/الجامعة الإسلامية، غزة – فلسطين، 2015 .
4. الجازي، سيف محمد فرحان : النظام القانوني لإضراب الموظف العام : دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة ، الأردن ، 2016.
5. أمحدة ، عبدالسلام ابراهيم :حماية الحرية النقابية في ضوء التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية،الأردن، 2019.
6. قرقرز، غالب : المسؤولية الجزائية للموظف العام عن تجاوز أداء الواجب، دراسة مقارنة بين القانون الأردني والمصري والفرنسي، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية،الأردن،2013.
7. الخميسي، خالد بن عبدالله بن خميس: حق الموظف العام بالإضراب دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، غير منشورة ، جامعة آل البيت ، الأردن، 2012 .
8. الصرايرة، ابراهيم صالح : مشروعية الإضراب وأثره في العلاقات التعاقدية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2009.

9. دباخ، فوزية: حق الموظف العمومي في اللجوء إلى الإضراب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية/ جامعة قاصدي مرباح: الجزائر، 2016.
10. البنان، حسن محمد علي حسن : مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير: دراسة مقارنة في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة الموصل، العراق ، 2005.
ج : الابحاث والمقالات العلمية المحكمة :
1. العجارمة ، نوفان العقيل: أثر الحكم الجزائري في إنهاء الرابطة الوظيفية للموظف العام ، بحث منشور ، مجلة القضاء الإداري، 2015 .
2. زينب، زاهر : المسؤولية القانونية للموظف العام ، بحث منشور، مجلة جامعة البعث، مجلد 38، العدد6 ، 2016.
3. المساعيد، فرحان نزال والخليلة، بخيت مفلح :الرقابة القضائية على القرارات التأديبية النقابية في التشريع الأردني، مشترك , منشور , مجلة كلية الحقوق , جامعة النهدين , مجلد 19 ,الاصدار الخامس ، 2017.
4. الطروش أمّنة: الحماية الدولية والإقليمية والوطنية لمبدأ الحرية النقابية ، مجلة جيل حقوق الإنسان، العام الثالث، العدد 13، 2016 .