التكييف القانوني للنقابات المهنية

Legal Adaptation of professional Syndicates

المدرس المساعد: أحمد صفاء يحيى

Ahmed Safaa Yahya

كلية المعارف الجامعة / قسم القانون

رقم الهاتف : 00964782504942 3

البريد الألكتروني : ah8me8@gmail.com

ahm.ya.555@gmail.com

الملخص:

تعد النقابات المهنية نوعاً من أنواع المرافق العامة ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية في القرن الماضي والتي تتناول مهام وإدارة نشاط بعض المرافق نيابة عن الدولة وتنشط هذه النقابات في مجال تطوير المهن التي تمثلها والارتقاء بأفضل مستوى للأداء المهني للمنتسبين في مختلف تخصصاتهم، فتناولت في هذه الدراسة القرارات الإدارية الصادرة عن النقابات المهنية نظراً لاختلاف الفقه وإحكام القضاء حول التكييف القانوني لطبيعة وقرارات النقابات المهنية، وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل واقع النقابات المهنية كأحد مؤسسات المجتمع المدني ومدى تكييفها كمرفق عام وما لها امتيازات مستمدة من القانون العام.

Abstract

Craft unions are types of general facilities that have emerged after the second world war in the last century and which dealt with the functions and management of the activity of these facilities on behalf of the state and the trade unions are active in the development of the professions represent and elevate the past level of performance of professional associates in various specialties, this study addressed the administrative decisions issue by the professional associations because of the difference in doctrine and jurisprudence on the legal adjustment of these decisions, this study aims to analyse the reality of trade unions as one of the institutions of civil society and adapted as a public facility and its privileges are derived from common law.

المقدمة :

عملاً بمبدأ المشروعية الذي يعني خضوع كافة سلطات الدولة بما فيها الإدارة العامة لحكم القانون ولضمان موافقة قرارات الإدارة للقانون، فأنها يجب أن تخضع لرقابة القضاء، ومتطلب ذلك وجود نظام قانوني رقابي على أعمال الإدارة يمثل الضمانة لاحترام تحقيق مبدأ المشروعية، ويعمل على تمكين الجهات والمؤسسات على احترام القانون، فأن الرقابة على أعمال الإدارة يضمن من عدم وجود أي مخالفة لمبدأ المشروعية، والنقابات المهنية تعد من أهم وأبرز مؤسسات المجتمع المدني وأكثرها فاعلية ونشاطاً، فأن التصرفات القانونية الصادرة عنها لابد من أن تخضع لرقابة قانونية أو قضائية لكي تحقق الغرض الذي من أجله وجدت، وأن النقابات المهنية بحسب المبادئ الأساسية لها، هي عبارة عن أشخاص معنوية عهدت إليها الدولة بجزء من اختصاصها الأصيل في تنظيم شؤون المهنة التي يمارسها الأفراد لحسابهم الخاص فقد منح المشرع هذه النقابات المهنية الشخصية المعنوية وبعض الامتيازات العامة والمزايا المالية التي تمكنها من تحقيق الغرض من وجودها.

تقسيم البحث :

المبحث الأول : الطبيعة القانونية للنقابات المهنية.

المطلب الأول : التكييف القانوني للنقابات المهنية.

المطلب الثاني : الامتيازات التي منحت للنقابات المهنية.

المبحث الثاني : الأحكام القانونية التي تحكم النقابات المهنية.

المطلب الأول : تمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية.

المطلب الثاني : طبيعة القرارات الصادرة عن النقابات المهنية.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

بالرغم من إعتراف المشرع الفرنسي لنقابات المهنة بالشخصية المعنوية، وكونها تتولى إدارة مرافق عامة إلا أنه لم يتعرض لتكييفها القانوني شأنه شأن المشرع البلجيكي.[1] فتتمتع النقابات المهنية بمقتضى قوانين إنشائها لسلطة تنظيمية تساعدها على تحقيق الغرض الذي قامت من أجله، وكل عضو يخالف هذه القواعد يتعرض لعقوبة تأديبية وحين تصدر النقابة قواعد من هذا القبيل فإنها تمارس سلطة تنظيمية ورقابية، فلهذا تخضع للوصاية الإدارية من جانب السلطة التنفيذية فقد تقوم النقابات المهنية بوضع مشروعات القوانين للنظام القانوني أو لقواعد السلوك المهني على أن يقوم الوزير صاحب الاختصاص بإصدارها. فسنعمل على تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول تكييف النقابات المهنية قانوناً والمطلب الثاني الامتيازات التي منحت للنقابات المهنية.

المطلب الأول

التكييف القانوني للنقابات المهنية

تتمتع النقابات المهنية بمقتضى قوانين إنشائها لسلطة تنظيمية تساعدها على تحقيق الغرض الذي قامت من أجله، وكل عضو يخالف هذه القواعد يتعرض لعقوبة تأديبية وحين تصدر النقابة قواعد من هذا القبيل فإنها تمارس سلطة تنظيمية ورقابية، فلهذا تخضع للوصاية الإدارية من جانب السلطة التنفيذية فقد تقوم النقابات المهنية بوضع مشروعات القوانين للنظام القانوني أو لقواعد

السلوك المهني على أن يقوم الوزير صاحب الاختصاص بإصدارها.[٢] وفي حكم المحكمة الإدارية المصرية والذي اخذ بالمبادئ السابقة لمجلس الدولة الفرنسي لبعض النقابات المصرية مثل نقابة المحاماة والمهن الهندسية، واعتبر بأن المهن الهندسية وأن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة المهنية وهي من المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم جمهوري أو بأي نص تشريعي آخر فأن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة.[٣] فقد اعتبرت المحكمة الإدارية أن تمتع النقابات بامتيازات القانون العام جعلها من الأشخاص المعنوية، وأضف إلى ذلك الأثر الآخر الذي هو في غاية الأهمية وهو اعتبار قراراتها إدارية وتقبل للطعن بها أمام المحاكم الإدارية، بالإضافة إلى أنها منظمات تتولى شؤون مهنة خاصة، وتتمتع بامتيازات السلطة العامة.[٤] فقد ثار خلاف حول التكييف القانوني للنقابات المهنية فسنبينه على الشكل التالي:

الرأي الأول: يرى أصحاب هذا الرأي أن النقابات المهنية شخصاً من أشخاص القانون العام وتدير مرفقاً عاماً مهنياً ولكنه لا يتمتع بصفة المؤسسة العامة.[٥]

الرأي الثاني: يرى أن النقابات المهنية تتمتع بكافة خصائص المؤسسات العامة فأن ذلك يرجع إلى أصل نشأتها وسلطات القانون العام التي تتمتع بها ومن حيث إدارتها لأحد المرافق العامة وصفتها العمومية ووجود رقابة إدارية عليها.[٦]

الرأي الثالث: أصحاب هذا الرأي اعتبر إن النقابات المهنية مؤسسة عامة جديدة لها طابع خاص ويذهب الاتجاه إلى عدم تطبيق أي من القانون العام أو القانون الخاص على النقابة إنما يطبق عليها قانون خاص جديد يسمى القانون المهني.[٧]

الرأي الرابع: يرى النقابة بأنها منظمة شبه عامة، فأن أصحاب هذا الرأي اعتبر النقابات المهنية تدخل في عداد المنظمات الخاصة، وأعمالها التحضيرية لأنها هيئات اختيارية لا يجبر أحد على الانضمام إليها لأنها تستهدف مصالح خاصة وهي مصالح الأعضاء ولا تخضع للسلطة الإدارية بوصفها أشخاصاً معنوية من أشخاص القانون الخاص فقد يرون أن الأمر لم يعد كذلك في الوقت الحالي نظراً لتطور النقابات واتساع وظائفها اتساعاً أدى إلى انتقالها من دائرة القانون الخاص إلى دائرة القانون العام، وتحولها من منظمات خاصة إلى منظمات شبه عامة واعتبروا أن النقابة تحتل مركزاً رسمياً.[٨] كما قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن الرأي الراجح فقهاً وقضاء في شأن التكييف القانوني لنقابات المهن الحرة ومنها نقابة المهن الهندسية وغيرها، أنها وأن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة إلا إنها تعتبر من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، ويترتب على ذلك أن قراراتها قرارات إدارية بما يجوز الطعن فيها بدعاوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.[٩] ففي جميع الأحوال تبقى النقابات ذات طبيعة مختلطة تخضع في بعض شؤونها للقانون العام ولأحكام القانون الخاص في

البعض الآخر، بالرغم من سيادة فكرة المرفق العام لفترة طويلة في نطاق الفقه والقضاء في أساس القانون الإداري ومجال تطبيقه، وكأساس هام لتحديد اختصاص القضاء الإداري، إلا أن هذه الفكرة تعرضت لانتقادات شديدة من فقهاء القانون الإداري أدت إلى تراجع أهميتها باعتبارها المعيار الوحيد لتحديد اختصاص القضاء الإداري ويعود ذلك إلى ما تعرضت إليه المرافق العامة المهنية مثل ظهور مرافق جديدة كالنقابات التي اعتمدت في إدارتها على عدد من أساليب القانون الخاص بدل أساليب القانون العام، ومن ثم لم يعد هناك مبرر لإخضاع كافة المنازعات التي تنشأ حول تنظيم وسير هذه المرافق لاختصاص القضاء الإداري مادامت الإدارة تتصرف في هذا المجال تصرف الأفراد وتتوسل بأساليب القانون الخاص، فأن معيار المرفق العام يحتاج إلى معايير أخرى مكملة من أجل تحديد نطاق القانون الإداري، وهي معايير مستمدة من أفكار متعددة مثل فكرة السلطة العامة وما يترتب عليها من التمييز بين المؤسسات العامة والخاصة وفكرة البحث في طبيعة النزاع والقانون المطبق.[١٠]

المطلب الثاني

الامتيازات التي منحت للنقابات المهنية

أن للنقابات المهنية امتيازات تتمتع بها والتي منحت للنقابات المهنية في معظم الدول فسنبينها على النحو التالي.

أولا: السلطة التنظيمية والسلطة التأديبية:

١- السلطة التنظيمية: تتمتع النقابات المهنية بسلطة تنظيمية تساعدها على تحقيق الغرض الذي أنشئت لأجله فالنقابات المهنية تقوم بتنظيم المهن باعتبارها مرافق عامة ولكن الدولة لم تكن تهتم كثيراً بالنقابات وتخلت عنها، ومنحتها بعض سلطات القانون العام لتمكنها من إجراء هذا التنظيم لذلك أخضعت للرقابة الإدارية تحقيقا للصالح العام، ومنها وضع اللوائح الخاصة بواجبات وآداب المهنة وقد سبقت الإشارة إلى هذه المظاهر.[١١] وتنظم نقابات المهن القواعد التنظيمية في حالتين:

الأولى: وضع اللوائح الخاصة بآداب المهنة وواجباتهم، وتتضمن هذه اللوائح قواعد عامة تنظم السلوك الأدبي للأعضاء بالنسبة للنقابة، وهذه النقابة تقرر القواعد بإرادتها المنفردة وتستعمل لكفالة احترامها بعض وسائل القانون العام وتترتب على مخالفتها إنزال العقوبات التأديبية تصل إلى إنهاء العضوية وحرمانه من مزاولتها.[١٢]

الثانية: وضع اللوائح الداخلية وكانت تتضمن هذه اللوائح القواعد العامة التي تنظم علاقة النقابة بالأعضاء.

وقد منحت النقابات المهنية السلطة التنظيمية خاصة بعد أن تعاظم دورها وأصبح يزداد بقوة يوماً بعد يوم، وأصبح بإمكان المنظمات النقابية المهنية أن تنظم شؤون المهنة عن طريق السلطة التنظيمية، وأصبحت صاحبة اختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية ولهذا تعتبر السلطة التنظيمية قاعدة اساسية من القواعد القانونية الملزمة والتي تعد مخالفتها بمثابة مخالفة لمبدأ المشروعية.[١٣]

٢- السلطة التأديبية: تعتبر السلطة التأديبية سلطة من سلطات القانون العام المخولة لنقابات المهن وهو لا يستند إلى مبادئ

القانون المدني في التعويض والفسخ ذلك أن علاقة الأعضاء بالنقابة هي علاقة قانونية.[١٤] فقد نشأت بعض التجاوزات في تشكيل المجالس التأديبية بالنظر في المخالفات المهنية، فقد كان من الضروري إعادة النظر في النصوص القانونية المتعلقة بكيفية تشكيل المجالس التأديبية التي تنظر في الشكاوى الناشئة عن المخالفات المهنية التي يرتكبها أرباب المهن.[١٥] فقد تتولى السلطة التأديبية اختيار العقوبة من بين العقوبات التي حددها القانون، ومن المقرر وجوب محاكمة أعضاء نقابات المهن من الموظفين العموميين أمام الهيئات التأديبية الخاصة بهم، وذلك بالنسبة لما ينسب اليهم في دائرة الاعمال المتعلقة بوظائفهم على أن يحاكمون التأديبية النقابية فيما يرتكبونه بسبب مزاولة المهنة خارج اعمال وظائفهم.[١٦] فمن غير الوارد الإبقاء على صلاحية مجلس نقابة المحامين في اختيار أعضاء المجالس التأديبية التي تنظر في الشكاوى المقدمة ضد المحامين فقد نصت المادة (٦٥) من قانون نقابة المحامين:

١- يشكل مجلساً تأديباً أو أكثر من ثلاثة من المحامين الأساتذة المزاولين وعدد من أعضاء الاحتياط ممن امضوا مدة لا تقل عن عشر سنوات في ممارسة المهنة ويسمى من بينهم رئيساً له.

٢- يتم الاعتراض على قرارات مجلس التأديب إلى مجلس النقابة، للمجلس تفويض أي من صلاحياته

٣- للمجلس تفويض أي من صلاحياته الواردة في الفقرة (١) من هذه المادة لمجلس تأديب استئنافي واحد أو أكثر يتألف من خمسة من المحامين الأساتذة المزاولين وعدد من الأعضاء الاحتياط ممن امضوا مدة لا تقل عن عشرين سنة ويسمى من بينهم رئيساً له.[١٧]

وفي ما يتعلق بصلاحية مجالس النقابات بحفظ الشكاوي المقدمة ضد أصحاب المهنة في الحالات التي لا ترى فيها مبرراً من أجل إحالة هذه الشكاوى على المجلس التأديبي، ففي بعض الحالات لا يتقرر إحالة الشكوى على المجلس التأديبي للرقابة القضائية فأن هذا يتيح المجال للمتظلم بالطعن في مثل هذه القرارات أمام محكمة العدل العليا.[١٨]

الرأي الراجح: أن السلطة التأديبية للمنظمات المهنية العامة من أهم المعايير التي أضفت صفة العمومية للنقابات وذلك أن الفقه والقضاء اعتبر أن القواعد التأديبية هي من القرارات الإدارية والتي يجوز الطعن بها أمام محاكم القضاء الإداري.

ثانيا: إيرادات مالية للنقابات المهنية:

تتمتع النقابات المهنية بسلطة تحصيل بعض الرسوم المالية بوصفها تتمتع بسلطة من سلطات القانون العام، فالمنظمات النقابية تحصل من الأعضاء الرسوم المقررة لاشتراكهم والتي تساعد النقابات على تنفيذ وصيانة الأشغال التي أنشئت من آجلها فقد يتم تحصيل الرسوم عن طريق الهيئات القائمة على إدارة هذه الجمعيات، فقد شبهت الرسوم النقابية بالضرائب المباشرة ويجب عدم جواز امتناع الأعضاء المنتسبين للنقابات المهنية عن سداد الرسوم المستحقة عليهم.[١٩] فقد يلتزم الأعضاء بدفع الاشتراكات اللازمة إلى المنظمات العامة المهنية في مواعيد منتظمة لتمكين هذه المؤسسات من تحقيق الغرض

الذي أنشئت لأجله، لا بقصد الربح مثل الشركات التي تقيم المشروعات المالية بقصد تحقيق الربح وتوزعه على الأعضاء.[٢٠] ففي الأردن نصت المادة (١٠٢) من قانون نقابة المحامين الأردنيين، تتألف موارد النقابة من رسوم التسجيل وإعادة التسجيل والرسوم السنوية لتعاطي المهني، ومن رسوم إبراز الوكالات، ومن الغرامات والالتزامات المدنية واجبة الدفع في حالة التخلف عن إجراء الوكالات الإلزامية أو التبليغ عنها...الخ. ففي العراق نصت المادة (١٢٤) من قانون نقابة المحامين العراقيين، بأن مالية النقابة تتألف من رسوم التسجيل بجداول المحامين، ومن الاشتراكات السنوية، ومن أرباح مطبوعات النقابة...الخ. ففي مصر نصت المادة (٥٠) من قانون النقابات، بأن الموارد المالية للنقابة تتألف من رسوم الانضمام والاشتراك الذي يدفعه الأعضاء، ومن عائد الحفلات التي تقيمها النقابة العامة، والإعانات والهبات والتبرعات والوصايا التي يقبلها مجلس إدارة المنظمة النقابية ولا تتعارض مع أغراضها، ويذهب في هذا الصدد إذا كانت الهبات أو التبرعات أو الوصايا مقدمة إلى المنظمة النقابية من أشخاص أجنبية، فيجب صدور قرار من الوزير المختص، بعد موافقة الاتحاد العام لنقابات العمال، بالتصديق على قرار مجلس إدارة المنظمة النقابية بقبول الهبات أو التبرعات أو الوصايا المذكورة، وقد ذكرت المادة "٥٦/ الفقرة هـ" من اللائحة النموذجية للنظام الأساسي للمنظمة النقابية بعض الأمثلة للموارد الأخرى للمنظمة النقابية والتي لا تتعارض مع أحكام القانون أو النظام الأساسي وهى:

الأرباح التي تحصل عليها من إصدار المطبوعات.

الأرباح والفوائد الناتجة عن استثمار أموالها في حدود أحكام القانون.

إيرادات العقارات التي تمتلكها.

الأرباح الناتجة عن بيع أي أصل من أصولها.

وتؤول إلى الاتحاد العام لنقابات العمال جميع المبالغ المحكوم بها عن مخالفات لأحكام قانون النقابات، وتخصص هذه المبالغ للصرف منها على الأوجه التي تعود بالنفع على أعضاء المنظمات النقابية وذلك بالشروط والأوضاع التي يضعها الاتحاد العام لنقابات العمال ويصدر بها قرار من الوزير المختص، وهذه الاشتراكات تعتبر المصدر الرئيسي لمالية المنظمة النقابية فقد اعتبر عدم سداد الاشتراك لمدة ستة أشهر متصلة أحد أسباب إنتهاء العضوية في النقابة العامة.[٢١]

المبحث الثاني

الأحكام القانونية التي تحكم النقابات المهنية

اختلف الفقه والقضاء حول تمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية والتي يتم انشاؤها بالقانون، وحول التكييف القانوني لقرارات النقابات المهنية فذهب القضاء الإداري في فرنسا إلى تكييف النقابات المهنية واعتبرها هيئات مكلفة بتنفيذ مرفق عام من أجل تنظيم المهنة. فنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول تمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية، والمطلب الثاني القرارات الصادرة عن النقابات المهنية.

المطلب الأول

تمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية

إنشاء النقابات المهنية يتم عن طريق تدخل الدولة في إنشاؤها باعتبارها مرافق عامة مهنية ويتم إنشاؤها بقانون.[٢٢] فهذا معناه إنشاء مشروع يعمل للنفع العام وفقا لأحكام القانون العام مع تخويله حق استخدام وساءل القانون العام في إدارته وما يتبعه ذلك من فرض قيود على الحرية الفردية.[٢٣] والقانون الصادر بإنشاء النقابات المهنية يحدد الاهداف التي تنص على تحقيقها ووسائل هذه الاهداف، فكل عمل تباشرها مخالفاً لهذه الاهداف باطلاً وبهذا يكون المشرع العراقي قد سلك الطريق السليم بإنشاء النقابات المهنية من أن القانون سند إنشائها، فقد يرى الفقه في كل من فرنسا وبلجيكا ويؤيده أحكام القضاء الإداري أن إنشاء المرافق العامة يجب أن يكون بقانون أو مستنداً إلى قانون أو بنص تشريعي آخر، فقد تتمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية فبالتالي تتمتع بحق مباشرة جميع التصرفات والاعمال التي تمكنها من تحقيق العرض الذي أنشئت من أجله، ولذلك لا يجوز لها الاشتغال بالمسائل التي تخرجها عن تحيقي الاهداف المحددة لها، ولا يجوز لها اكتساب حقوق ملكية أو أي حقوق أخرى على الا بالقدر اللازم لتحقيق غاياتها القانونية وعدم انفاق أموالها إلا فيما يحقق هذه الغايات.[٢٤] أما في مصر القاعدة العامة أن إنشاء النقابات المهنية بقرارات جمهورية وتحدد القرارات الجمهورية التفصيلية لنقابات المهن والغرف التجارية والصناعية.[٢٥] والقانون حين يمنحها الشخصية المعنوية لا يخلقها من العدم، ولكنه يعترف بالشخصية المعنوية لجماعة موجودة من قبل ولها مصالح وغايات مشتركة قائمة بالفعل قبل الاعتراف بالشخصية المعنوية.[٢٦] ويترتب على الاعتراف للنقابات المهنية بالشخصية المعنوية جميع النتائج التي تترتب على الاعتراف بهذه الشخصية سواء ورد بشأنها نص خاص أو لم يرد ومعروف أن هذه النتائج هي التمتع بالذمة المالية المستقلة واهلية التعاقد والتقاضي وتتحمل المسؤولية القانونية والتعاقدية، هذا وتحدد قوانين النقابات المهنية الاشخاص الذين يقومون بتمثيلها في علاقاتها بالغير وبالجهات الإدارية والقضائية، ويلاحظ من أن النقابات المهنية والغرف المهنية ليس فقط شخصاً معنوياً وأنما هي شخص من أشخاص القانون العام.[٢٧]

فقد يترتب على ذلك نتائج خاصة إلى جانب النتائج العامة وهي مشاركتها للدولة في جزء من سلطاتها باعتبار أن الاشخاص في القانون العام سلطة إدارية، وأن قراراتها تنطوي على صفة السلطة العامة، ولها نفس خصائص أعمال الدولة وتتمتع بكافة ضماناتها واستقلالها باموالها ومسؤوليتها واستقلال العاملين فيها، وذلك لوضع نظام خاص لهم فيما يتعلق بتعيينهم وتأديبهم ولا تسري عليهم القوانين والانظمة الخاصة بموظفي الدولة إلا بنص صريح يقرر ذلك.[٢٨]

المطلب الثاني

طبيعة القرارات الصادرة عن النقابات المهنية

اختلف موقف القضاء في تكييف القرارات التي تصدرها النقابات المهنية، فذهب القضاء الإداري في فرنسا إلى تكييف النقابات المهنية واعتبرها هيئات مكلفة بتنفيذ مرفق عام من تنظيم لشؤون المهنة للنقابات

والاتحادات والأشراف على ممارستها وعدَ قراراتها التنظيمية أو الفردية قرارات إدارية لأنها تقوم بإدارة وتسيير مرفق عام خدمة للجمهور.[٢٩] ولا شك في اهمية الرقابة القضائية خاصة أن الدور الحقيقي للقضاء يكمن في مرحلة الرقابة لا جميع النصوص التي ترد في هذا الشأن تعدو عديمة القيمة ما لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعه سلطة مستقلة هي القضاء، فهو يعد الضمان الفعال لمبدأ المشروعية الذي يمثل في اخضاع تصرفات الهيئات العامة والمنظمات المهنية للرقابة القضائية.[٣٠] فقد ورد في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٤٢/٧/٣١ في قضية (**Monpeurt**) بخصوص نشاط لجان التنظيم المهني المنشأ بالقانون الصادر في ١٩٤٠/٨/١٦ لمواجهة ظروف الحرب وما قد ينجم عنها من نقص في بعض المواد الإلزامية، رغم أن المشرع لم يعتبر لجان التنظيم المهني مؤسسات عامة فهي تنظيمات مكلفة بالمساهمة بتسيير مرفق عام وتعد القرارات التي تصدرها في مجال اختصاصها قرارات إدارية حيث يمكن الطعن بها بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.[٣١] فأن مجلس الدولة الفرنسي وضع مبدأ اندماج هذا القانون في النظرية للقانون العام في قضية مونبير حيث فقد اعتبر لجان التنظيم المهني مؤسسات عامة لأنها تعمل على تسيير مرفق عام.[٣٢] وقد بين جانب من الفقه أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعترف ضمناً بأن لجان التنظيم المهني هي من أشخاص القانون الخاص، ورأى جانب من الفقه أن مجلس الدولة الفرنسي قد قرر طبيعة عمل اللجان وعد قراراتها قرارات إدارية دون أن يبين الجهة المصدرة وأخيراً فقد ذهب رأي ثالث من الفقه أن هذا الحكم لا يمكن تفسيره إلا بالاعتراف بصفة شخص عام لهذه اللجان.[٣٣] وورد حكم أخر لمجلس الدولة الفرنسي في قضية (**Bouguen**) في ١٩٤٣/٤/٢ والذي نص على أن تكون الاعتراضات ضد قرارات المجلس الأعلى لنقابة الأطباء الصادرة في المسائل التأديبية وفيما يتعلق بالقيد بالجدول أمام مجلس الدولة عن طريق طعن تجاوز السلطة، وأن المشرع أراد أن يجعل من تنظيم مهنة الأطباء والرقابة على ممارستها مرفقاً عاماً وأنه إذا كان المجلس الأعلى لنقابة الأطباء ليس مؤسسة عامة فهو يساهم في تسيير المرفق المذكور، وأن من صلاحية مجلس الدولة النظر في طعون القرارات التي يتخذها المجلس بهذه الصفة التي يعهد إليه بمهمة كفالة احترام القوانين واللوائح في الشؤون الطبية، وأنه نتيجة لذلك طعن الدكتور **بوجوان** أمام مجلس الدولة في قرار المجلس الأعلى الذي صدر قرار منعه من أن تكون له عيادات متعددة والذي أمره بإغلاق عيادته في بونتريو مقبولاً.[٣٤] وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي يميز بين القرارات الإدارية الصادرة عن التنظيمات المهنية فقد شملت الأولى القرارات الذي تتعلق بقبول أو رفض طلب الالتحاق بالتنظيم المهني، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذه القرارات هي قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية ويجوز الطعن بمشروعيتها أمام القضاء الإداري، أما الثانية كما ذكرنا سلفاً تتعلق بالعقوبات التأديبية التي تفرضها التنظيمات المهنية على المخالفين لأحكامها

وقراراتها فقد اعتبرها القضاء الإداري أحكام قضائية يطعن بمشروعيتها بطرق الطعن العادية وغير العادية، وتصل العقوبات التأديبية إلى حرمان المهني من ممارسة عمله في المهنة ومن نتائج سلطة التأديب في النقابات المهنية يتطلب أمر مهم وهو إشراك القضاء في التحقيق وإصدار الأحكام وعلى الأقل في مخالفات محددة إذا كانت عقوبتها تصل إلى التوقف عن مزاولة المهنة أو الشطب من سجلات النقابة.[٣٥] ففي الأردن فأن القضاء الإداري اخذ بمعيار السلطة العامة لتكييف نشاط التنظيمات المهنية على أنها مرافق عامة، وعليه لا تفقد المهن الحرة طبيعتها التقليدية وتصبح مرافق عامة، والنشاط الذي يعد مرفقاً عاماً هو تنظيم ورقابة ممارسة المهن الحرة، وقد نص القضاء الإداري الاردني لسنة ٢٠١٤ في المادة الخامسة الفقرة الاولى، تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، بما في ذلك الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.[٣٦] أما محكمة العدل العليا الأردنية قضت أن نقابة المهندسين تعتبر بمقتضى قانونها الخاص شخصاً من أشخاص القانون العام، فإن أي قرار إداري يصدر عنها يعتبر قراراً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا عملاً بالبند (و) من الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية، ما دام لا يوجد نص في قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ يحصن قرار المجلس من الطعن به أمام هذه المحكمة.[٣٧]

الخاتمة:

وأخيراً أن التشريع العربي لم يفصح بنص صريح عن التكييف القانوني من منحها الشخصية المعنوية وعن القرارات الصادرة عن النقابات المهنية، فأنه يجب على المشرع بصفة خاصة أن ينظر إلى اهمية النقابات المهنية في كيان الدولة فهو السبيل الأمثل لإشباع حاجات الصالح العام، تمشياً مع ركب الحضارة ومنطق التطور والتعبير، فقد حاولت الكشف والتوضيح عن طبيعة القرارات القانونية من خلال اراء الفقهاء وأحكام القضاء التي وضحوها من خلال المبادئ القانونية التي تحكم نشاط النقابات المهنية. وفي النهاية توصلنا إلى النتائج بعد دراستنا للتكييف القانوني للنقابات المهنية ولقراراتها، وتوصياتنا التي نأمل أن يتم تحقيقها.

النتائج:

أن النقابات المهنية تخضع لقواعد القانون العام، لأنها تعتبر مؤسسات عامة تقوم على إدارة مرافق عامة متمتعة ببعض سلطات القانون العام فتسري قواعد القانون العام على كل نشاط تمارسه النقابة بوصفها مرفق عام وتسري عليها أحكام القضاء الإداري عند الطعن بقراراتها بدعوى الإلغاء، أما قواعد القانون الخاص فتسري قواعده عندما تمارس النقابة نشاطها المتعلق بالامتيازات الممنوحة للأعضاء مثل الخدمات التقاعدية أو استغلال أموال النقابة وغيرها من أمور تتعلق بنظامها الداخلي.

التوصيات :

١- أن التشريع العربي لم يحدد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية مما أثار خلافاً في الفقه والقضاء رغم توافر مقومات المؤسسات العامة فيها، فأننا ندعو التشريعات العربية إلى تضمين النصوص النقابية والتي من شأنها تحديد التكييف القانوني لنقابات المهن.

٢- ندعو المشرع إلى تشريع نصوص جلية تساعد على تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية والتي تقترب من أشخاص القانون العام لكي يسهل على المحكمة معرفة القرارات التي تأخذ بصدد هذا الموضوع، ويجب على المشرع أن يقيم توازن بين الاستقلال الممنوح لها وبين الرقابة المفروضة عليها.

الهوامش

---

(١) ينظر: عبد الكاظم فارس المالكي، **النظام القانوني للمنظمات المنهية(دراسة مقارنة)**، ط ١، مكتبة جامعة بغداد، (1997)، العراق، ص ٧٢.

(٢) ينظر: محمد سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، ط ١، دار الفكر العربي، (١٩٦١)، القاهرة، ص ١٩٠.

(1) ينظر: الطماوي، مرجع سابق، ص٣٧٠.

(٤) ينظر: محمد كامل ليلة، **مبادئ القانون الإداري**، الكتاب الأول، ط ١، دار النهضة العربية، (١٩٦٨)، القاهرة، ص٧١.

(٥) ينظر: مصطفى أبو زيد فهمي، **القانون الإداري(ذاتية القانون الإداري)**، الدار الجامعية، (١٩٩٢)، الإسكندرية، ص٢٢٧.

(4) ينظر: سليمان محمد، مرجع سابق، ص ٨٤.

(5) ينظر: عبد الله حنفي، **دور النقابات في الحياة الدستورية(دراسة مقارنة)**، دار النهضة العربية، (١٩٩٨)، القاهرة، ص٦٦٦.

(6) ينظر محمد بكر القباني، **نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري**، ط ١، دار النهضة العربية، (١٩٦٢)، القاهرة، ص١٠٢ وما بعدها.

(٩)ينظر: موقع **مسألة تحصين القرار الإداري من الطعن القضائي**، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء العراقية، www.tqmag.net لا يوجد عدد ورقم صفحة، تاريخ المشاهدة: ٢٠١٥/١٠/٢٢.

(١٠) ينظر: ماهر صالح الجبوري، **توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكاليات التنازع بينهما**، مطبعة بيت الحكمة، (١٩٨٢)، العراق، ص ١٥ وما بعدها.

(١١) ينظر: محمد بكر القباني، مرجع سابق، ص ١٧٨.

(١٢) ينظر: القباني مرجع سابق، ص ١١٥.

(١٣) ينظر: ثروت بدوي، **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية**، دار النهضة العربية، (١٩٧٠)، القاهرة، ص ١٨ وما بعدها

(١٤) ينظر: محمود جمال الدين زكي، **قانون العمل**، ط ٣، مطبعة جامعة القاهرة، (١٩٨٣)، القاهرة ، ص ٤٠٢.

(١٥) ينظر: **وقائع ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن**، ط ١، الشركة الجديدة للطباعة والنشر، (٢٠٠٣)، عمان، ص ٦٨.

(١٦) ينظر: قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٨٥/١/٢٥، المجموعة ٣، ص ٦٣٥ وما بعدها.

(١٧) ينظر: المادة (٦٥)، من قانون المحامين الأردنيين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢. (هذه المادة عدلت بموجب القانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٤ حيث كان نصها السابق كما يلي: يتألف مجلس التأديب من ثلاثة أعضاء من المحامين الأساتذة المزاولين ممن امضوا في ممارسة المهنة مدة لا تقل عن عشر سنوات يعينهم مجلس النقابة ويسمي من بينهم رئيسا ويجوز لمجلس النقابة تعيين اكثر من هيئة واحدة لمجلس التأديب، وتعيين عدد آخر من الأعضاء الاحتياط لا يزيد عددهم على عشرة).

(١٨) ينظر: **ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن**، مرجع سابق، ص٧٠.

(١٩) ينظر: محمد بكر القباني، مرجع سابق، ص١٧٤ وما بعدها.

(٢٠) ينظر: القباني، مرجع سابق، ص٢٢٤.

(٢١) ينظر: منتديات جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، **القانون النقابي**، المحاضرة السابعة، المصادف يوم السبت ٢٣ /١٠/ ٢٠١٠.

(٢٢) ينظر: عبد الكاظم فارس المالكي، **النظام القانوني للمنظمات المهنية**، مرجع سابق، ص ١٣١.

(٢٣) ينظر: محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري المصري في النظام الاشتراكي الديمقراطي العربي**، دار المعارف، (١٩٦٤)، الاسكندرية، ص٢٧٧ وما بعدها.

(٢٤) ينظر: المالكي، مرجع سابق، ص ١٣٢.

(٢٥) ينظر: محمد بكر القباني، مرجع سابق، ص ٣٢٤ وما بعدها.

(٢٦) ينظر: محمد فؤاد، **الوجيز في القانون الإداري**، مؤسسة المطبوعات الحديثة، (١٩٦١)، القاهرة، ص ٥٢٩.

(٢٧) ينظر: علي محمد، وعصام البرزنجي، ومهدي السلامي، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، (١٩٩٣)، بغداد، ص ١٠٨.

(٢٨) ينظر: عبد الكاظم فارس، مرجع سابق، ص ١٣٤ وما بعدها.

(٢٩) ينظر: ماهر صالح الجبوري، **القرار الإداري**، دار الحكمة للطباعة والنشر، (١٩٩١)، بغداد، ص ٥٤.

(٣٠) ينظر: محمد كامل، **الرقابة على أعمال الإدارة(الرقابة القضائية)**، دار الفكر العربي، (١٩٧٣)، القاهرة، ص ١٦٠.

(٣١) ينظر: علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، الجزء الأول، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (٢٠٠٤)، عمان، ص ٣٩٠.

(٣٢) ينظر: محمد قطب طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي**، ط ٢، دار الفكر العربي، (١٩٦٥)، القاهرة، ص ١٦٨.

(٣٣) ينظر: ماهر صالح الجبوري، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٣٤) ينظر: احمد يسري، **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**، (مجموعة القانون العام أنشأها رينيه كاسان، مارسيل فالين)، ط ٨، منشأة المعارف، (١٩٨٤)،الإسكندرية، ص ٣٢٧.

(٣٥) ينظر: **ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الاردن**، مرجع سابق، ص ٥٦-٥٧.

(٣٦) ينظر: المادة (٥) من قانون القضاء الإداري الاردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، منشور على الصفحة ٤٨٦٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٢٩٧، بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧.

(٣٧) ينظر: قرار محكمة العدل العليا(الملغاة)، ١٩٧٤/١١/٤، مجلة نقابة المحامين، منشور على الصفحة ١٢٨٤ من العدد (٤)، من المجلة لسنة ١٩٧٤.

المصادر:

الكتب والمقالات:

١- أحمد يسري، **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي**، (مجموعة القانون العام أنشأها رينيه كاسان، مارسيل فالين)، ط ٨، منشأة المعارف.

٢- ثروت بدوي، **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

٣- عبد الكاظم فارس المالكي، **النظام القانوني للمنظمات المنهية(دراسة مقارنة)**، ط ١، مكتبة جامعة بغداد، العراق.

٤- عبد الله حنفي، **دور النقابات في الحياة الدستورية(دراسة مقارنة)**، دار النهضة العربية، القاهرة.

٥- علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، الجزء الأول، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

٦- علي محمد بدير، وعصام البرزنجي، ومهدي السلامي، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد.

٧- ماهر صالح الجبوري ، **توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكاليات التنازع بينهما**، مطبعة بيت الحكمة، العراق.

٨- ماهر صالح الجبوري، **القرار الإداري**، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد.

٩- محمد بكر القباني، **نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري**، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة.

١٠- محمد سليمان الطماوي، **مبادئ القانون الإداري**، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة.

١١- محمد فؤاد مهنا، **الوجيز القانون الإداري**، مؤسسة المطبوعات الحديثة، مصر.

١٢- محمد فؤاد مهنا، **القانون الإداري المصري في النظام الاشتراكي الديمقراطي العربي**، دار المعارف، الاسكندرية.

١٣- محمد قطب طبلية، **العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي**، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة

١٤- محمد كامل ليلة، **مبادئ القانون الإداري**، الكتاب الأول، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة

١٥- محمد كامل ليلة، **الرقابة على أعمال الإدارة(الرقابة القضائية)**، دار الفكر العربي، القاهرة.

١٦- محمود جمال الدين زكي، **قانون العمل**، ط ٣، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة

١٧- مصطفى أبو زيد فهمي، **القانون الإداري(ذاتية القانون الإداري)**، الدار الجامعية، الإسكندرية

١٨- **وقائع ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن**، ط ١، الشركة الجديدة للطباعة والنشر، عمان.

المواد والأحكام:

١- المادة (٥) من قانون القضاء الإداري الاردني رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤، منشور على الصفحة ٤٨٦٦ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٢٩٧.

٢- المادة (٦٥)، من قانون المحامين الأردنيين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢.

٣- المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٨٥/١/٢٥، المجموعة ٣.

٤- محكمة العدل العليا(الملغاة)، ١٩٧٤/١١/٤، مجلة نقابة المحامين، منشور على الصفحة ١٢٨٤ من العدد (٤)، من المجلة لسنة ١٩٧٤.

المواقع الالكترونية:

١- منتديات جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، **القانون النقابي**، المحاضرة السابعة.

٢- موقع، **مسألة تحصين القرار الإداري من الطعن القضائي**، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء العراقية، www.tqmag.net لا يوجد عدد ورقم صفحة.