

## إضراب الموظف العام عن العمل

( دراسة تحليلية مقارنة )

د. إسماعيل نجم الدين زنطنة      م.م ناسو حمه شين عبد الكريم

جامعة جيهان / السليمانية      جامعة جيهان / السليمانية

### المقدمة

مما يعد أمراً واضحاً هو إن الفرد يتمتع بمجموعة من الحقوق والحريات تقرها الدساتير وتحميها القوانين ، مما يعني إن الإنسان يمكن له أن يتمتع بحقوقه وحرياته في الحدود والسياقات القانونية المرسومة لممارستها ،ومتى ما مارس حقاً من حقوقه فإنه لا يتعرض للمساءلة القانونية كونه يقوم بفعل مباح.

ومع هذا فهناك من الحقوق إذا ما مورست يمكن له أن تتعارض والصالح العام ،مثال على ذلك الحق في الإضراب فممارسة هذا الحق من قبل الموظفين العامين والذين وكل إليهم مهمة تلبية الحاجات والمستلزمات الحياتية للمجتمع أو أنيط إليهم الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة يمكن أن يحدث أثراً خطيراً تهدد المصلحة العامة من خلال عرقلة المرافق العامة من أداء واجباتها الأساسية التي يعول عليها المجتمع.

لذا فإضراب الموظف العام عن العمل وإن أباحته النظم القانونية للدول المتقدمة والمتخلفة<sup>١</sup>، مع ذلك فإن الإباحة لم تأت مطلقاً بل مقيدة بقيود تحفظ بواسطتها التوازن بين مصلحتين، مصلحة الموظف في التعبير عن رأيه بشتى الطرق ومن ضمنها الامتناع المؤقت عن أداء العمل، ومصلحة الجماعة المتمثلة بدوام واستمرارية المرافق العامة في تقديم خدماتها إلى المستفيدين منها.

### مشكلة البحث :

إن إشكالية البحث في موضوع إضراب الموظف العام عن العمل يمكن الإشارة إليها بطرح مجموعة من التساؤلات :

- هل أن النظم القانونية للدول محل دراستنا متفقة حول إباحة الإضراب من عدمه ، أم هناك معالجات قانونية متباينة لهذا الموضوع ؟
- هل النصوص القانونية المقارنة كفلت ونظمت ممارسة هذا الحق ، أم جاءت قاصرة ولم تساير ما هو موجود على أرض الواقع ؟
- هل المعالجة الجنائية لإضراب الموظف العام في القوانين العقابية في مصر والعراق مازالت سارية ونافاذة بحق الموظفين ، أم يمكن أن يستتج موقفاً مغايراً إزاء الإضراب الذي يقوم به الموظفين العاميين نحو إباحتهم ؟
- ما هو دور التشريع والقضاء فيما يتعلق بتنظيم ممارسة الحق في الإضراب عن العمل كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي في الأنظمة القانونية المقارنة محل دراستنا .

١- حيث إن إباحة الإضراب لا يقتصر فقط على الدول المتقدمة كإنجلترا وإيطاليا ، بل تعترف به الدول المتخلفة أيضاً كالمغرب والصومال والسنغال . للمزيد ينظر : د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، ط (بلا) ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٥٦ .

## أهمية البحث

لاشك إن الإجابة على التساؤلات السابقة تجلب معها أهمية الدراسة ، حيث من المهم بمكان أن يتم إلقاء الضوء على موقف التشريعات والأقضية الإدارية المقارنة إزاء إجازة الموظف العام بالتعبير عن مطالبه وتطلعاته المهنية عن طريق الكف المؤقت عن أداء عمله أم تحريمه عليه . وكذا دراسة كيفية تضمين وتنظيم ممارسة هذا الحق في الأنظمة القانونية التي تبيحها والتطور التاريخي لهذا الحق .

كما إن الحق في الإضراب بالنسبة للموظف العام وإن كان يعتبر وسيلة من وسائل التعبير عن رغباته المهنية وتجسد مصلحة فردية له إلا انه يمكن أن يعرض ممارسته مصلحة المجتمع إلى الخطر متى ما كان جماعياً ويشمل غالبية المرافق العامة أو يشمل المرافق الحساسة ، لذا فإن دراسة وتحليل الموازنة بين المصلحتين لا تخلو من الأهمية الكبيرة لأجل ألا تهدر مصلحة على حساب الآخر .

## منهجية البحث :

المنهجية العلمية المعتمدة في دراستنا هذه تتجسد في الأسلوب التحليلي ، لتحليل جزئيات وتقريرات الموضوع ، وكذلك تم الاستناد على الأسلوب المقارن أيضاً من خلال مقارنة التشريعات والاتجاهات القضائية إزاء موقفها من الإضراب الوظيفي وكيفية تنظيمه وممارسته ، وجاءت المقارنة مقتصرة على الأنظمة القانونية الفرنسية والمصرية والعراقية .

## خطة البحث :

سوف يتم دراسة موضوع بحثنا من خلال تقسيمه إلى محورين أساسيين

يخصص لأي منهما مبحثاً مستقلاً ؛ فالمحور الأول يكون مخصصاً للتعريف بالإضراب الوظيفي عن العمل وصوره المختلفة ، بينما المحور الثاني يتم التناول فيه المعالجة القانونية لهذا الحق في إطار النظم القانونية محل المقارنة ومراحل تلك المعالجة من تجريمه إلى إباحته ،وكيفية تنظيمه ووضع ضوابط ممارسته بالنسبة لمرحلة الإباحة. وذلك كما يأتي :

المبحث الأول : ماهية إضراب الموظف العام عن العمل

المبحث الثاني : المعالجة القانونية لإضراب الموظف العام عن العمل

### المبحث الأول

#### ماهية إضراب الموظف العام عن العمل

##### المطلب الأول

#### تعريف إضراب الموظف العام عن العمل

##### الفرع الأول : مفهوم الإضراب عن العمل

تعني كلمة الإضراب من حيث اللغة الكف أو الإعراض ، والإضراب مصدر الفعل أضرب الذي يعني الإعراض عن القيام بعمل معين ، فيقال أضرب عن الشيء أي كف وأعرض عنه ،ويقال أضرب العمال أي كفوا عن العمل حتى تجاب مطالبهم<sup>١</sup>.

هذا وقد عرف الفقه إضراب الموظف العام تعريفات شتى ، منهم من يرى بأنه " توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم دون أن توجد رغبة لديهم بإنهاء الخدمة بصورة جماعية متفق عليها وذلك بقصد الضغط على الإدارة

١- مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، المعجم الوسيط ، ج١، ط٤، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة

من خلال الاضطراب الذي يحدثه الإضراب، لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يروونه واقعاً عليهم، أو للاحتجاج على أمر من الأمور " ١ .

وآخر عرفه بكونه " اتفاق بعض الموظفين أو كلهم على الامتناع عن العمل مدة من الزمن دون أن تنصرف نيتهم إلى التخلي عن وظائفهم نهائياً، وذلك بقصد إظهار استيائهم من أمر من الأمور ، أو الوصول إلى تحقيق بعض المطالب " ٢ ، ويعرفه د. ماجد راغب الحلو بأن " إضراب الموظفين هو امتناعهم عن تأدية أعمال وظيفتهم بصفة مؤقتة تعبيراً عن عدم الرضا عن أمر معين " ٣ .

ومن التعريفات الفقهية تلك يبدو لنا أن التعريف الذي أورده د. ماجد الحلو تعريف موجز ووافي لحالة إضراب الموظفين وأقرب إلى التعريف القانوني الذي يظهر ماهية الشيء وليس وصفه كما فعل التعاريف التي سبقته.

### الفرع الثاني : أركان الإضراب عن العمل

ومن التعريف الذي رجحناه يمكن أن نستنتج ركنين أساسيين للنشاط الإضرابي للموظف العام. وهما، الركن المادي الذي يتمثل في النشاط السلبي للموظفين حال توقفهم عن القيام بأعمالهم بصورة مؤقتة. والركن الثاني هو

١- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٥ .

٢- د. عبد الرحيم الصفدي، المرافق العامة، ط(بلا)، جامعة دمشق، ١٩٩٨-١٩٩٩، ص ٣٦؛ د. عدنان عمرو، القانون الإداري ط ٢، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٥٠ .

٣- د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٥٠ .

الركن المعنوي ومحتواه هو إن الموظفين المضربين لا يقصدون ترك العمل بصورة نهائية، أي لا تنصرف نيتهم إلى التخلي عن الوظيفة العامة نهائياً .

وفيما يتعلق بالركن المادي فإن الموظفين يمتنعون عن أداء واجباتهم ، وهذا الامتناع قد يكون من قبل جميع الموظفين المنتسبين إلى مرفق حكومي أو من مجموعة منهم ، أي لا يشترط في تحقيق الركن المادي للإضراب الوظيفي أن يكون النشاط الإضرابي كلياً وتشمل كافة الموظفين في دائرة معينة من دوائر الدولة ، بل يمكن أن يكون النشاط صادر عن مجموعة من الموظفين فحسب . كما يتجسد الركن المادي من خلال تحقق شروط عدة :

١. أن يكون توقف الموظفين عن العمل توقفاً كاملاً وصريحاً ولا يدع أي مجال للشك<sup>١</sup> .

٢. أن يكون التوقف أو الامتناع عن عمل ملزم قانوناً ، وقد يكون مصدر الالتزام نصوص التشريعات النافذة والمتعلقة بتنظيم الحياة الوظيفية أو عقداً مبرماً بين الموظف المضرب والإدارة . ويعني أساساً من هذا الشرط أن لا يكون إضراب الموظف عن العمل يفتقر إلى الصفة الإلزامية كأن تكون عملاً إضافياً أو في أيام الأعياد والعطل الرسمية عندئذ لا يمكن أن يعد إضراباً إلا إذا ما ارتبط بمرفق حيوي وضروري وعمله يدوم ويستمر حتى في أيام العطل والأعياد أو بعد أوقات الدوام الرسمي<sup>٢</sup> .

٣. أن يكون الامتناع عن العمل جماعياً ، يعد هذا الشرط شرطاً ضرورياً لتحقيق الإضراب الوظيفي ، ويعني به امتناع عدد من الموظفين عن أداء العمل والواجب امتناعاً مدبراً وجماعياً ، بمعنى إن امتناع أحد

١- ينظر : مصطفى أحمد أبو عمرو ، التنظيم القانوني لحق الإضراب ، ص ٢٣ .

٢- ينظر: عبد المحسن عبد الباسط ، الإضراب في قانون العمل ، ص ٤٣ .

الموظفين أو العاملين عن العمل لا يُعد إضراباً لعدم توافر الصفة الجماعية فيه ، ومع ذلك فإن الإضراب قد تتحقق في حالات ولو لم يتم بها إلا موظفاً واحداً شريطة أن يترتب على إضرابه الفردي ذلك آثار خطيرة بالنسبة للمرفق الذي يعمل به ويؤثر تأثيراً خطيراً في أدائه المعتاد والمرضي .

وهناك معياران بصدد تحديد الإضراب الجماعي ؛ معيار عضوي بمقتضاه يكون الإضراب جماعياً إذا ما نظم وأعلن عنه بواسطة النقابات التي يتبع العمال أو الموظفين إليها ولا يكون صادراً من العمال أو الموظفين أنفسهم .

والمعيار الآخر هو المعيار العددي محتواه أن يتبنى المشرع نسبة مئوية من عدد العمال أو الموظفين لاعتبار الإضراب إضراباً جماعياً . وهذا يختلف باختلاف المنشأة فهناك من التشريعات يشترط (٧٥%) من عدد العمال وهناك آخر يشترط (٤٠%) وهكذا .

ومثال على المعيار الأول من التشريعات ، التشريع المصري والتشريع التونسي ، كما يأخذ التشريع الفرنسي به في إطار الإضراب في المرافق العامة . أما الأمثلة على النموذج الثاني كالتشريع العمل السوري الذي اشترط موافقة (٧٥%) من عمال المنشأة والقانون الليبي الذي حدد (٤٠%) من العمال ، والقضاء الإداري الفرنسي اشترط أن يتوقف عدد من العمال عن أداء العمل ولو لم يتحقق فيهم صفة الأغلبية<sup>١</sup> .

١- علي محمد الجبالي ، أحقية الموظفين العاملين في الإضراب في القانون الأردني ، جامعة الشرق الأوسط ، بحث ماجستير منشور على الإنترنت، <http://meu.edu.jo> ، ص ٣٢ .

ومع إن الاتجاهين حددا الآلية التي يتحقق بها الصفة الجماعية لإضراب العمال والموظفين من منظور تشريعي معين، إلا أننا نرى بأن المعيار العددي يكون أجدى وأنسب للمشرع في إقليم كوردستان أن يأخذ به متى ما أراد إطلاق وتنظيم حرية الموظفين في الإضراب الوظيفي وذلك بسبب ضعف التنظيم المؤسسي داخل المرافق العامة والارتباط الحزبي اللصيق لأكثرية النقابات التي ينتمي إليها الموظف العام في الإقليم ، الأمر الذي يحول دون أن تكون تلك النقابات منابراً لتحقيق أهداف ومتطلبات أعضائها .

٤ . التبليغ أو الإخطار: تشترط أغلبية التشريعات على ضرورة تبليغ مدير المؤسسة أو صاحب العمل على الإضراب من قبل الموظفين أو العمال أو من ينوب عنهم قبل القيام والبدء بالإضراب قبل مدة محددة وذلك درءاً للإضراب الفجائي ودرءاً للإضرار الفجائي للعمل أو المؤسسة نتيجة للإضراب غير المبلغ به . وكذا لأجل إفساح المجال أمام الإدارة باتخاذ إجراءات محددة وكفيلة بحفظ النظام وتوفير المستلزمات الضرورية للمواطنين وتخفيف آثار الإضراب<sup>١</sup> .

٥ . وحدة موضوع الإضراب : من الضروري أن تتوافق إرادة العاملين بالإضراب فيما يتصل بالموضوع أو المطالبات التي أضرب العاملين أو الموظفين عن العمل من أجل تحقيقها .ومن ذلك فإن تزامن امتناع الموظفين عن العمل لأسباب تتفاوت لدى كل موظف ممتنع لا يمكن اعتباره إضراباً وظيفياً وجماعياً .

ونفس الأمر مع الركن المعنوي للإضراب الوظيفي الذي يتطلب تحقق جملة من الشروط لتوافره ، وهي :

١ - المرجع نفسه ، ص ٣٣ .

١. توجه النية لدى العمال أو الموظفين صوب الامتناع الوتتي عن أداء متطلبات العمل الملزمين به بهدف تحقيق بعض من المطالبات المهنية الممكنة والمشروعة من قبل صاحب العمل أو مدير المؤسسة ، وقد يتعدى الهدف الجانب المهني ويمارس الإضراب كورقة ضغط سياسية على الحكومة كي تجبرها على اتخاذ موقف سياسي معين أو كفها عن السير في اتجاه تبني موقف سياسي محدد<sup>١</sup>.

ويستخلص من هذا الشرط إن إضراب الموظفين أو العمال عن العمل دون أن ينصرف القصد إلى تحقيق مطالبات مهنية أو حتى سياسية مشروعة ،أو أن ينحصر القصد فقط بالمرفق أو المؤسسة من خلال خلق جو مخل بسير العمل عندئذ لا نكون أمام الإضراب كحق من حقوق الموظف بل نكون أمام حالة التجاوز في استعمال حق الإضراب .

٢. يتعلق بوجود اتفاق جماعي بين العمال بشأن التوقف المؤقت عن العمل سواءً أكان الاتفاق سابقاً على الإضراب أم لاحقاً له وذلك شريطة أن يكون هناك وحدة في الهدف من الإضراب ووحدة في المطالب مثلما تطرقنا إليها عند دراسة الركن المادي.

٣. يتعلق بالمطالب التي يسعى المضربون إلى تحقيقها ،فهذه يستلزم أن تكون قابلة للتحقيق وممكنة وأن تكون مشروعة .بمعنى إن العمال والموظفين العاميين لا يمكن لهم أن يضربوا عن العمل لحمل صاحب العمل أو الإدارة على تنفيذ وتحقيق مطالب غير ممكنة وغير مشروعة ،كأن تكون المطالب تتمحور في تقليل ساعات العمل تقليلاً كبيراً أو زيادة الأجر وارتفاعها إلى حد فاحش لا يكون بمقدور المؤسسة

١- السيد عيد نايل ، مدى مشروعية الإضراب وأثره على العلاقات العقدية ،مكتبة سيد

عبد الله وهبة، ١٩٨٨ ، ص ٤٠ .

وصاحب العمل الرضوخ لها بأي شكل من الأشكال . بينما المطالب الممكنة والمشروعة تتمثل ب( تحسين الأجور، القيام بواجب الرعاية الصحية والاجتماعية ، وتحسين ظروف العمل..) من قبل صاحب العمل أو الإدارة المعنية<sup>١</sup> .

ومع ذلك فإن الحسم والتقرير بأن المطالب المطلوبة من قبل المضربين ممكنة ومشروعة من عدمه ليس أمراً سهلاً بل يكتتفه الغموض في بعض الأحيان ويؤول إلى غير معنى في أوقات كثيرة ، الأمر الذي برزت اتجاهين بصدد الحكم في إمكانية ومشروعية مطالب المضربين .

مفهوم ضيق يضيق من دائرة المطالب إلى حد المطالبة بتنفيذ شروط العقد الفردي الذي يربط العامل أو الموظف بعمله ، أو المطالبة بزيادة الأجور ، أو تحسين ظروف العمل ، ومفهوم واسع يمكن للمطالب أن ترتبط بشؤون العمال وشروط العمل وظروفه ، ويتفرع عن ذلك إنه من الممكن أن ترتبط المطالب بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويمكن أن تتغير الظروف تلك من وقت لآخر<sup>٢</sup> .

## المطلب الثاني

### صور الإضراب عن العمل

تتعدد إضراب الموظفين والعمال إلى صور عدة ، وذلك تبعاً إلى الهدف من اللجوء إليه والمطالب التي يسعون للحصول عليها من قبل الإدارة أو صاحب العمل . وسوف نقوم بدراسة أبرز صور الإضراب ، وهي:

١- سامر أحمد موسى ، إضراب العاملين في المرافق العامة . بحث منشور على الموقع الإلكتروني : <http://www.eastlaws.com>

٢- السيد عيد نايل ، المرجع السابق ، ص ٤٧ .

## الفرع الأول : الإضراب المهني

يعنى بالإضراب المهني امتناع الموظفين أو العمال عن العمل بصورة جماعية أو فئوية أو قطاعية لمدة محددة للمطالبة بمكاسب مهنية معينة من خلال خلق ضغوطات على صاحب المؤسسة أو الإدارة المعنية وحمل الجهة المسؤولة على تلبيتها ، ويتفرع الإضراب المهني إلى أشكال عدة ، هي :

- (١) الإضراب التقليدي "العادي" : يقصد بهذا النوع من الإضراب امتناع العمال أو الموظفين عن العمل بصورة جماعية ومدبرة ومدروسة مسبقاً. وعادةً ما يقوم العمال أو الموظفين المضربين باختيار لجنة من بينهم لمتابعة تنفيذ الإضراب ولأمر القيام بالتفاوض مع صاحب العمل أو الإدارة المعنية. ويعد الإضراب التقليدي هذا من أكثر أشكال الإضراب شيوعاً وممارسة<sup>١</sup>.
- (٢) الإضراب الدائري : يأتي هذا النوع من الإضراب بمعنى إن جميع موظفي أو عمال مرفق أو منشأة معينة لا يقومون بالإضراب الجماعي وفي نفس الوقت كما في الصورة السابقة ، بل الإضراب يكون بشكل دائري بالنسبة لموظفي مؤسسة معينة بدءاً يقوم موظفي قسم معين بالإضراب لوقت محدد وبانتهاء الوقت يرجعون إلى عملهم ويمارسون واجباتهم ، بينما قسم آخر يقوم بالإضراب لمدة محددة وهكذا تسلم الدور في النشاط الإضرابي من قسم إلى آخر داخل المؤسسة الواحدة .
- (٣) الإضراب البطيء (المقنع) : لهذا النوع من الإضراب تسميات أخرى أيضاً كالإضراب المستتر أو الإضراب الجزئي أو إضراب المردودية .. ومضمونه يتجسد في التقليل والتحجيم من وتيرة إنتاج السلع والخدمات تبعاً لطبيعة المؤسسة .

١- سامر أحمد موسى ، المرجع السابق ، ص ١٥

أي بمعنى الموظفين أو العاملون يباشرون وظائفهم ولا ينقطعون عنها بصورة كلية، بل كل ما في الأمر هؤلاء يبطنون في عملهم مقارنةً بما قاموا به سابقاً بصورة يؤثر سلباً على الجانب الإنتاجي للشركة أو المؤسسة المعنية .

كما إن بدء الإضراب البطيء يكون في اللحظة التي يقللون العمال أو الموظفين من عملهم وجهدهم بصورة متفكة عليها ومدبرة مسبقاً، وبالتالي يصعب التعرف على هذا النوع من الإضراب لكونه مخفياً ومستتراً وغير مباح به علناً من قبل المضربين<sup>١</sup>.

(٤) الإضراب المتقطع أو المتكرر : يقصد به توقف الموظفين أو العمال عن العمل بصورة قصيرة ومتكررة مع البقاء في مكان العمل، أي إن الإضراب يكون بصورة متقطعة. فالعمال أو الموظفين يقومون بالإضراب عن العمل لفترة قصيرة ويستأنفون عملهم بعد ذلك، ومن ثم يتوقفون من جديد وهكذا يتوقفون عن العمل بصورة متقطعة ومتكررة. وكذلك يحتاج الإضراب المتكرر إلى دراسة ودقة في تحديد الأوقات والمدد والمطالب من قبل المضربين عن العمل ليأتي بنتيجة لهم ويؤثر على الإدارة أو صاحب العمل<sup>٢</sup>.

(٥) الإضراب مع احتلال المكان : يكون هذا النوع من النشاط الإضرابي أشد أشكال الإضراب المهني ؛ لأنه لا يقتصر النشاط الإضرابي على الامتناع عن أداء العمل والقيام بالواجب الملقاة على كاهل الموظفين أو العمال، بل يقومون هؤلاء بالمبالغة في نشاطهم من خلال احتلالهم لمكان العمل ومنع العمال الآخرين غير المضربين من الدخول إلى

١- ثامر أحمد موسى ، المرجع السابق ، ص١٧ .

٢- ينظر: مصطفى أحمد أبو عمرو ، التنظيم القانوني لحق الإضراب ، ط١، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩ ، ص٧٨ .

أماكن عملهم ، وقد يكون التجمع واحتلال المكان في أجزاء مهمة ومؤثرة في الإنتاج ، كأن تكون وحدة الإنتاج ، أو يكون في مكان غير مؤثر إلى ذلك الحد كأن تكون صالات الاستراحة و المكان المخصص للأكل<sup>١</sup>.

(٦) الإضراب المباغت : وهذه الصورة تعني أن العمال أو الموظفين يمتنعون عن أداء واجباتهم بشكل مفاجئ ودون أي إنذار مسبق يعزمون خلق ضغوط على الإدارة أو صاحب العمل للارتضاء بمطالبهم بسبب إن الإضراب الفجائي يحول دون قدرة الإدارة المعنية إلى تبني احتياطات لازمة لتلافي آثاره أو حتى تخفيفها .

(٧) إضراب التنبيه : يقصد به توقف الموظفين أو العمال عن أداء عملهم لمدة وجيزة يصاحبه إطلاق أصوات معينة لجذب انتباه المدير أو صاحب العمل من الرضوخ لمطالبهم وإلا يحولون توقفهم إلى الإضراب التقليدي .

(٨) الإضراب التضامني : يتجسد هذا النوع من الإضراب في توقف مجموعة من العمال أو الموظفين عن عملهم ليس لمطالبات ذاتية لهم بل كسخط أو معارضة لقرارات وممارسات الإدارة أو صاحب العمل تجاه عمال آخرون يعملون في نفس المنشأة أو في غيرها .

(٩) الإضراب الإداري : يعني أن يضرب العمال أو الموظفون عن العمل الإداري المكلفين به وليس كل ما يقدمونه من عمل ، مثل إضراب الأطباء عن مليء الأوراق الإدارية المطلوبة عن معالجتهم للمرضى<sup>٢</sup>.

(١٠) الإضراب التعويقي : يكون من خلال إضراب قسم أو جزء أساسي للمؤسسة عن العمل مما يعوق ويعرقل عمل باقي الأقسام ، وبالتالي

١- مصطفى أحمد أبو عمرو ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

٢- سامر أحمد موسى ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

يوقف عملية الإنتاج في المؤسسة تلك ، ويمارس هذا النوع من الإضراب في المؤسسات الإنتاجية الحديثة التي تتبنى خطة التخصص لأي قسم من أقسامها المختلفة<sup>١</sup> .

إذن من خلال ما تقدم يتضح بأن الإضراب المهني هو امتناع الموظفين أو العمال عن العمل بصورة جماعية أو فئوية أو قطاعية لمدة محددة للمطالبة بمكاسب مهنية معينة من خلال خلق ضغوطات على صاحب المؤسسة أو الإدارة المعنية وحمل الجهة المسؤولة على تليتها .

### الفرع الثاني : الإضراب السياسي

يقصد بالإضراب السياسي توقف العمال أو الموظفين عن العمل ليس لتحقيق مصالح مهنية ، بل بهدف ممارسة الضغط على السلطة السياسية أو الحكومة لإجبارها على اتخاذ موقف سياسي معين أو إعاقتها عن تحقيق غايات سياسية معينة ، أو الاحتجاج على عمل معين قامت به الحكومة على الصعيد الداخلي أو الخارجي أو لتأييد الحكومة في مسألة معينة<sup>٢</sup> .

إذاً وفقاً لذلك فامتناع الموظفين عن العمل في الإضراب السياسي لا يكون غايته تحقيق مطالب ومطامح ذاتية وفئوية ترتبط بحقوقهم المهنية مباشرة ، بل تكون بهدف خلق ضغوطات على الحكومة وحملها على معالجة قضايا تكون ذات اهتمام عام أو قضايا رأي عام .

كما وإن الإضراب السياسي تختلف عن الإضراب المهني فيما يتعلق

١- المرجع نفسه ، ص ٣٧ .

٢- ينظر: أشرف عبد القادر قنديل ، الإضراب بين الإباحة والتجريم، دار الجامعة الجديدة

، ٢٠٠٧ ، ص ٩٤ .

بالجهة التي تمارس الإضراب في وجهها، ففي الإضراب المهني تكون النشاط موجه إلى صاحب العمل أو الجهة الإدارية المسؤولة عن المؤسسة أو المرفق العام، بينما الإضراب السياسي يوجه ضد الدولة أو السلطات العامة ليس ضد صاحب العمل أو الجهة الإدارية المسؤولة التي يعملون لديها المضربون .

بالإضافة فإن المطالب والأهداف التي يسعى المضربون إلى تحقيقها لا يمكن تلبيتها من قبل صاحب العمل الذي يعملون لديه، بل تلبية تلك المطالب السياسية تحقق فقط من قبل السلطة العليا في الدولة .

هذا في حين إن الإضراب في القطاع العام غالباً ما يكون ذات طابع سياسي لكونه موجه إلى السلطة الإدارية في الدولة، وخاصةً إذا ما اقترن بمطالب عامة وتشمل جميع الموظفين ولا تقتصر على تحقيق مكاسب ذاتية وفئوية للمضربين فحسب، ويمكن أن نسأل هل الإضراب السياسي مشروع أخذاً بنظر الاعتبار الأثر الكبير الذي يخلقه على السلطة العامة؟

للإجابة على هذا السؤال فقد انقسمت الآراء الفقهية على اتجاهين :  
الاتجاه الأول يسلكه البعض من الفقه ويرون بأن الإضراب السياسي مشروع متى ما كان الإضراب المهني مجازاً وذلك بسبب صعوبة التمييز بين نوعي الإضراب.

إذن وفقاً لهذا الرأي فإن الإضراب السياسي يكون مشروعاً ما لم يكن هناك نص تشريعي يحرمه، وبالتالي سوف يكون أي نشاط إضرابي يقوم به الموظفون العامون مباحاً<sup>١</sup>.

أما الاتجاه الثاني : يذهب به بعض آخر من الفقه باعتبار عدم

١- ينظر : السيد عيد النابيل ، المرجع السابق ، ص ٦٩ .

مشروعية الإضراب السياسي كهدف لحمل السلطة العليا في الدولة على اتخاذ موقف سياسي معين أو ترك أو عدم الاستمرار في موقف سياسي سبق وإن تبنته ، وذلك لأن السلطة العليا في الدولة تمارس اختصاصاتها بموجب الدستور وفي إطار مبادئها الأساسية ومتى ما انعرجت عن تلك المبادئ وصلاحياتها الدستورية فإن الدستور نفسه يحدد الجهات المعنية والآليات الرقابية لتقويمها وإرجاعها لجادة الصواب ، وبالتالي لا يمكن أن تمارس الإضراب السياسي كوسيلة رقابية دون أن تدعم من قبل الدستور ، وإلا سوف يؤدي ذلك إلى إهدار القيمة الدستورية والقانونية للسلطات المخولة للحكومة . ومع كل ذلك فإذا كان الإضراب السياسي مجازاً بصراحة الدستور عندئذ يمكن أن تمارس وفقاً للآليات والأطر الدستورية ، ويكون بطبيعة الحال مشروعاً<sup>١</sup> .

وفيما يتعلق بترجيحنا لأحد الرأيين ، فإننا نرى بأن الرأي الأول فيه من الوجهة وخاصةً في المجتمعات المتقدمة والتي قطعت شوطاً كبيراً في الديمقراطية حيث يكون فيها الفرد بصورة عامة والموظف العام بشكل خاص على درجة عالية من الوعي والثقافة يمكنه في ممارسته لحق الإضراب السياسي كمواطن دون أن يقترن ذلك بمطالبات وتناحرات حزبية ضيقة .

إلا إننا نرجح الرأي القائل بأن الإضراب السياسي لا يمكن أن يكون مشروعاً على طول الخط ما لم يبيحه الدستور صراحةً . وبالأخص في المجتمع العراقي وإقليم كردستان وذلك بسبب إن الانتماء الحزبي أقوى من الانتماء الوطني والنقابي والقول بإباحة الإضراب السياسي يؤدي إلى خلق اضطرابات في المجتمع نتيجةً لإضرابات وظيفية متتالية ومكررة كوسيلة للتنافس الحزبي الضيق ولتصفيات في المواقف السياسية .

١- ينظر: مصطفى أحمد أبو عمرو ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ .

## المبحث الثاني

### المعالجة القانونية لإضراب الموظف العام عن العمل

لقد تطورت مواقف المشرعين إزاء تنظيم النشاط الإضرابي للموظف العام ، حيث كان هناك من يجرمه ويجرمه في نظامه القانوني ، أي لا يقر للموظف الحق في الإضراب عن العمل .في حين اتجه لاحقاً إلى إباحة النشاط الإضرابي ووضع معالجة قانونية لتنظيمه .

الأمر الذي حري بنا أن نقوم بدراسة هذا المبحث من خلال التطرق إلى المرحلتين المذكورتين من خلال تخصيص مطلب مستقل لأي منهما مثلما يأتي :

### المطلب الأول

#### مرحلة تجريم النشاط الإضرابي

ومثلما سبقنا بالإشارة إليه هناك من الدول من تبنت موقفاً متشدداً في نظامها القانوني إزاء إضراب الموظفين عن العمل إلى حد اعتبره جريمة يعاقب عليها القانون سواءً أكانت جريمة جنائية وتعالج في سياق المواد العقابية أم جريمة تأديبية تتم معالجتها وفقاً للتشريعات الانضباطية في مجال الوظيفة العامة.

ومن ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فروع ، نخصص فرعاً إلى التجريم الجنائي للنشاط الإضرابي ، وفرعاً آخرًا نتناول فيه التجريم التأديبي للإضراب الوظيفي . كما ونسبق بالدراسة في فرع أول المبررات أو المسوغات التي دفعت بالسلطة إلى تبني هكذا موقف متشدد من الموضوع محل دراستنا :

#### الفرع الأول : مسوغات التجريم وعلاقتها بمبدأ استمرارية المرفق العام

بعد أن أصبحت الدولة تميل إلى التدخل في شتى العلاقات الاجتماعية

والاقتصادية داخل المجتمع بتأثير الفكر الاشتراكي الذي تبناه عدد غير قليل من الدول، فقد كان من أولى نتائجه تغليب المصلحة العامة أو مصلحة المجتمع على المصالح الفردية، وبطبيعة الحال فإن مصلحة المرافق العامة التي تضطلع بمهام واختصاصات تخدم المجتمع تكون ومن باب أولى أكثر اعتباراً واحتراماً وحمايةً مقارنةً بمصلحة العاملين أو الموظفين فيها، وترتيباً على ذلك فإن الدول ذات الفكر الاشتراكي خاصةً تبنت موقفاً متشدداً إزاء التعبير عن الرأي من قبل الموظفين في المصالح الحكومية ومن ضمنها القيام بالإضراب عن العمل، بصورة لم تقتصر الإجراء على المساءلة التأديبية فحسب، بل وصلت إلى حد إيراد نصوص جنائية تجرم عملية الإضراب عن العمل في المرافق العامة وتعاقب مرتكبي تلك الجريمة<sup>١</sup>.

ومما هو محل اتفاق فقهي وقضائي يتمثل في ارتباط تجريم الحق في الإضراب الوظيفي بمسوغ أساسي وهو ضرورة دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والذي يعني أن تقوم المصالح الحكومية بصورة مستمرة بأداء واجبها المتمثلة بتأمين الأمن للناس، أو تقديم الخدمات الأساسية لهم؛ وذلك لأن الناس يأمنون على أنفسهم وأموالهم وأعراضهم على الخدمات التي تقوم بها المرافق الأمنية، كما يعتمدون على وسائل النقل العامة في سفرهم وتنقلاتهم، ولا يحتاطون لتزويد أنفسهم بالماء الصالح للشرب وتسريب فضلاتهم، ولا لإضاءة مكان سكنهم وتشغيل أجهزتهم ومستلزماتهم البيئية التي تحتاج إلى التيار الكهربائي، كما إنهم يحتاجون الخدمات البريدية والصحية والقضائية والتعليمية التي تقدمها مختلف المرافق العامة<sup>٢</sup>.

١- ينظر: د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٢١.

٢- ينظر: د. عدنان عمرو، المرجع السابق، ص ١٤٩.

لكل ذلك فمن السهل أن يتصور المرء مدى الارتباك الذي ينجم عن تعطل مرفق من المرافق العامة حتى ولو كان التوقف لمدة زمنية محدودة وقصيرة، ذلك التصور أدى إلى اتفاق الفقه بصدد اعتبار " دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد" أولى القواعد التي تحكم عمل المرافق العامة حتى ولو لم ينص المشرع عليها صراحة<sup>١</sup>.

وقد برر الفقه مبدأ استمرارية المرفق العام باعتباره يرتكز على أساسين:

- ١- مبدأ دستوري وسياسي يتجسد في ثبات الدولة واستقراره إزاء قيامها بالواجبات الملقاة على عاتقها من خلال عمل المؤسسات الدستورية والسياسية بصورة منتظمة وغير منقطعة .
- ٢- هدف اجتماعي ، يتمثل في ضرورة تقادي الفوضى في المجتمع من خلال ديمومة الخدمات التي تقدمها المرافق العامة إلى المواطنين دون انقطاع أو تلكؤ .

وقد تم التأكيد على أهمية هذا المبدأ وضرورته للمرفق العام من خلال الاجتهادات القضائية ، إلى حد أعتبر منذ قرار ( winkell ) في ١٩٠٩/٨/٧ جوهر المرفق العام<sup>٢</sup>.

إذن وفقاً لما تقدم يمكن أن نعتبر مبدأ دوام سير المرافق العامة المسوغ الأساسي والتبرير المعول عليه من قبل البعض من المشرعين في اعتبار

---

١- ينظر: د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ط(بلا)، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ ، ص ٣٩٨ .

٢- ينظر: د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط١، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٥٠٣.

إضراب الموظف العام عن العمل جريمة ،جنائية كانت أم انضباطية، يعاقب من يرتكبه من طائفة الموظفين ،لأنه يؤدي إلى خلق اضطراب يمس سوءاً بالبيئة الدستورية والسياسية والاجتماعية داخل المجتمع .

وبدورنا نرى بأن هذا التوجه وإن له ما يبرره ومع ذلك يمكن أن يؤدي في أوقات كثيرة إلى تضيق دائرة المطالبة بالحقوق الوظيفية من قبل الموظفين وحرمانهم منها بدواعي حماية استمرارية المرفق العام مما يشكل تعارضاً مع الأطر والأسس الدستورية والقانونية المعتمدة لدى الدول .

### الفرع الثاني : التجريم الجنائي للإضراب الوظيفي

يعد تجريم النشاط الإضرابي للموظفين أشد المعالجات القانونية له ،

حيث يقوم المشرع في الدول التي تتبنى هذه الطريقة إلى وضع نصوص عقابية تتضمن التجريم للإضراب الوظيفي ويعين لتلك الجريمة عقوبة معينة . ولأجل بيان تفاصيل ذلك سوف نقوم بالتطرق إلى نماذج بعض الدول في هذا المنوال بقدر ما يتعلق بالدول محل المقارنة في دراستنا، كما يأتي :

#### أولاً : النموذج المصري :

الإضراب الوظيفي لم يكن في النظام القانوني المصري مجزماً حتى سنة ١٩٢٣، فقد كان الإجراء الوحيد الذي يتم اتخاذه ضد المضربين عن العمل من الموظفين يتمثل بالعقوبات التأديبية التي تستطيع الإدارة أن تفرضها على أي نوع من أنواع الانقطاع عن العمل بدون ترخيص<sup>١</sup> .

ومنذ التاريخ المذكور آنفاً ونتيجةً لشعور المشرع المصري بخطورة

١- ينظر: د.سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٤٠٠ .

التجمعات العمالية وازدياد حالات الإضراب في المصالح الحكومية ووصوله إلى قناعة تفيد بأن العقوبات التأديبية غير كافية وغير رادعة لطائفة الموظفين المضربين، فقد قام بإصدار قانون تحت رقم (٣٨) الذي عدل بموجبه قانون العقوبات المصري ليعد الإضراب في المصالح والمرافق العامة جريمة جنائية<sup>١</sup>، وقد أخذ قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ بذلك التعديل في نصوصه، وبعد ذلك اضطر المشرع أعقاب الحرب العالمية الثانية إلى التدخل والتشديد في عقوبة الإضراب والتوسيع في نطاق جريمة الإضراب الوظيفي وقد صدر قوانين عدة تخدم توجه هذا<sup>٢</sup>.

ووفقاً للنصوص الجنائية المعمول بها في مصر فيما يتعلق بتجريم العمل الإضرابي للموظف العمومي، فإنه يعد الإضراب تركاً للعمل ولو في صورة استقالة أو الامتناع عمداً عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة كم ساوى المشرع بين الموظف والمستخدمين في المصالح الحكومية في هذا الشأن<sup>٣</sup>.

١- حيث جاء في القانون المذكور بالنص في ذلك الشأن :

(١) إذا اتفق ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين وتركوا عملهم بدون مسوغ شرعي يعاقبون بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة جنيه.  
(٢) وتطبق نفس العقوبات على كل موظف أو مستخدم عام امتنع عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفته إذا كان امتناعه يجعل أو من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، وكذلك إذا نشأت عنه فتنة أو كان من شأنه أن تنشأ عنه فتنة أو إذا أضر بمصلحة عامة . ينظر: د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٤٠١ .

٢- من تلك القوانين: المرسوم بقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٤٦، والقانون رقم ٣١٨ لسنة ١٩٥٢، والقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩. ينظر: د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٥٢ .

٣- ينظر: المواد (١٢٤، ٣٧٤ مكرر، ٣٧٥) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل .

ويمكن لنا تفصيل أركان جريمة إضراب الموظفين عن العمل في مصر إلى ركن مادي وركن معنوي: فالركن المادي يتمثل بإضراب ثلاثة موظفين على الأقل عن القيام بأداء عملهم والانقطاع عنه، لذلك فإن إضراب موظف واحد أو موظفين لا يتحقق عندئذ هذا الركن إلا إذا كان الترك بقصد عرقلة سير العمل في المرفق أو الإخلال بانتظامه .

والركن الثاني فهو الركن المعنوي والذي يتمظهر في اتفاق الموظفين المضربين عن العمل مسبقاً، أو إتحادهم في الهدف منه رغم عدم سبق الاتفاق بينهم .

كما إن النصوص المشار إليها أوردت ظروف مشددة تشدد العقوبة وتضاعف الحد الأقصى بموجبها بالنسبة للموظفين المضربين عن العمل، إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأنه أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة .

ويمكن أن يستخلص من إن جريمة انقطاع الموظف عن العمل أخذ به المشرع المصري في إطاره الأوسع عندما أشمل جميع صور الإضراب الوظيفي سواءً من قبل موظف واحد أو أكثر على الرغم من ربطها بشروط أقل ما يقال عنها إنها شروط مطاطية تستطيع القضاء الجنائي أن يجد منفذاً لتطبيقها، ولاسيما ما يتعلق بالجزء الأخير من الشروط والمتمثل بالإضرار بمصلحة عامة دون التسمية والتحديد .

ويجدر الإشارة بأن دائرة التجريم والعقاب في القانون الجنائي المصري لا يقتصر على الموظف المضرب فحسب، وإنما يمتد ليشمل كل من اشترك بطريق التحريض في ارتكابه، بصورة ضاعف عقوبة كل من حرض أو شجع

موظفاً أو مستخدماً عمومياً أو بأية طريقة كانت على ترك العمل أو امتناع عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة حتى إذا لم يترتب على تحريضه أو تشجيعه أية نتيجة .

ويذهب د. ماجد راغب الحلو ، بحق، بالقول فيما يتعلق بتشديد العقوبة على تحريض الموظف العمومي للإضراب بأنه يخرج عن القواعد العامة في القانون الجنائي في أمرين : أولهما أنه يقيم جريمة الشريك ولو لم تترتب على تحريضه أو تشجيعه أية نتيجة ، وثانيهما أنه يجعل عقوبة الشريك ضعف عقوبة الفاعل الأصلي<sup>١</sup> .

وهناك جدل فقهي حول بقاء النصوص الجنائية لإضراب الموظفين سائلة الذكر نافذة المفعول من عدمها ، بعد انضمام مصر إلى اتفاقية دولية تعترف للعاملين بالحق في الإضراب ، وسوف نحيل دراسة هذه الجزئية المتعلقة بالنقاش الفقهي إلى المطلب الثاني من هذا البحث .

ثانياً : النموذج العراقي :

على الرغم من إن الفكر السياسي السائد في العهد الملكي في العراق كان فكراً فردياً ونهجاً رأسمالياً إلا إنه فيما يتعلق بإضراب الموظف العام عن العمل حرمه وجرمه ، ويعاقب الموظف إذا ما ارتكب ما يخالف واجبات وظيفته أو امتنع عن أداء عمل من أعمالها بقصد الإضرار بمصلحة أحد الأفراد أو محاباة شخص على حساب آخر أو على حساب المصلحة العامة

١- د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٥٣ .

،وكذلك عاقب الموظف الذي يمتنع عن القيام بأداء واجباته الوظيفية إذا ما ترتب عن امتناعه ضرر بحياة أحد الأفراد أو صحته أو أحت هياجاً<sup>١</sup>.

وفكرة التجريم للإضراب الوظيفي تلك ورثها قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ الذي يتضمن نصوص قانونية فيما يتعلق بإيقاع العقوبة على كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة، أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر وكان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفقاً عاماً، ويعد ظرفاً مشدداً متى ما كان الإضراب عن العمل وقع من ثلاثة أشخاص أو أكثر وكانوا منفقين أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك<sup>٢</sup>.

والملاحظ للنصوص القانونية في القانون العراقي يرى بأن جنحة إضراب الموظف العام عن العمل لها ركنان: الركن الأول هو الركن المادي المتمثل بفعل الترك للوظيفة العامة من قبل الموظف أو المكلف بخدمة عامة ، ولا يشترط أن يكون الترك من ثلاثة موظفين مثلما اشترط المشرع المصري ، بل يكفي أن يكون الترك من قبل موظف واحد فقط .ويتحقق هذا الشرط من الركن المادي حتى وإن امتنع الموظف عن أداء واجب من ضمن واجباته الوظيفية .أما الشرط الثاني من هذا الركن يتجسد في إمكانية أن يترتب على فعل الترك أو الامتناع تعريض حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر وكان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس، أو إذا عطل مرفقاً عاماً .

١- المواد : (١٠٩-١١٠) من قانون العقوبات البغدادي .

٢- المادة (٣٦٤) فق (١،٢) من القانون المذكور أعلاه .

أما الركن الثاني فهو الركن المعنوي ويكمن في نية الموظف ترك عمله، أو امتناعه عن القيام بواجب من واجباته الوظيفية، أي إن الترك والامتناع يكونان بصورة عمدية وليست عرضية ناتجة عن سبب خارج إرادته.

كما إن المشرع العراقي لم يحذو حذو المشرع المصري في تجريم ومعاينة التحريض والتشجيع على الإضراب، أي لم يخصص مادة جنائية لإيقاع عقوبة أكثر تشدداً على المحرض والمشجع بالنسبة إلى العقوبة التي تفرض الفاعل الأصلي بجنحة الإضراب، بل أحال ذلك إلى القواعد العامة المتعلقة بالمساهمة الجنائية في إطار المبادئ العامة لقانون العقوبات .

ونفس الأمر فقد طرحت آراء حول بقاء تلك النصوص العقابية نافذة المفعول من عدمها بسبب مصادقة العراق على اتفاقيات دولية تتضمن في تفصيلها إباحة الإضراب واعتباره حقاً متجزئاً من حرية التعبير عن الرأي، الأمر الذي سوف نتطرق إليه فيما يأتي من الدراسة في المبحث الثاني .

### الفرع الثالث : التجريم التأديبي للنشاط الإضرابي

إن الموقف المتشدد تجاه النشاط الإضرابي للموظف العام لم يقتصر على دائرة التجريم الجنائي ، بل اعتبر أيضاً جريمة تأديبية يستحق الموظف المضرب عن العمل عند القيام بها عقوبة تأديبية تفرض من قبل الإدارة المعنية .

فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بدايةً الإضراب الذي يقوم به الموظفين العاميين خطأً تأديبياً يستحقون عنها فرض عقوبات وظيفية بحقهم ، وقد اعتمد المجلس أساساً لموقفه هذا يتمثل في كون الإضراب هو العائق

الرئيسي أمام مبدأ دوام سير المرافق العامة والذي يعني في نظره بأنه ينبغي أن يستمر المرفق بأي ثمن<sup>١</sup>.

وقد برز موقفه هذا في حكمه الشهير في قضية ونكل (winkle) بتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٩٠٩ والذي يقضي فيه ب " أن إضراب الموظفين والأشخاص الذين يشتركون في تسيير مرفق عام ، ولو كان يدار بأسلوب الامتياز هو عمل غير مشروع وأنه لا يعد خطأً شخصياً فحسب ، بل يعتبر خروجاً منهم عن القوانين واللوائح ، ونقضاً لعقد القانون العام الذي يربطهم بالدولة ، ويبرر فصلهم في الحال بدون مراعاة الضمانات المقررة لهم في الأصل باستثناء سؤالهم هل شاركوا في الإضراب أم لا ؟ " <sup>٢</sup> .

ومما يلاحظ من الحكم المذكور لمجلس الدولة الفرنسي كان موقفاً متشدداً في اتجاهين :

الاتجاه الأول يذهب مع الموظف المضرب عن العمل بالعقوبة إلى حد الفصل من الوظيفة ، أي إنهاء الرابطة التي تربط الموظف بالمرفق نهائياً ، والاتجاه الثاني يتمثل في حرمان الموظف من الضمانات القانونية المقررة له عند المساءلة التأديبية وحصراً في توجيه سؤال واحد فقط .

يذهب البعض بالقول بأن هذا الموقف الذي تبناه القضاء الإداري الفرنسي كان مستنداً على الفكرة التعاقدية لعلاقة الموظف العام بالإدارة ، ومما

١- ينظر : جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، ج٢ ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص٥٤٨ - ٥٤٩ ؛ د. طلال عامر المهتار ، مسؤولية الموظفين و مسؤولية الدولة في القانون المقارن ، دار اقرأ ، بيروت ، لبنان ، ١٩٨٢ ، ص ٩٨ .

٢- ينظر : د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ١٥٠ .

يدعم هذا القول هو أن مفوض الحكومة في القضية المذكورة السيد "tardieu" دعا بأن يعامل الموظف العام معاملة العامل في المشاريع الخاصة ، ويفرض ذلك أن ينتهج القضاء الإداري المنهج الذي تبناه محكمة النقض في إنهاء عقد العمل للعمال إزاء إضرابهم عن العمل<sup>١</sup>.

وقد استمر مجلس الدولة الفرنسي لفترة من الزمن على موقفه سالف الذكر ، بيد إن التبرير الذي اعتمده قد تغير بعد هجر النظرية التعاقدية لتبرير علاقة الموظف العام بالإدارة بصورة برر المجلس قراراته فيما يخص بفصل الموظف عن الوظيفة بسبب إضرابه عن العمل على أساس العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة .قائلاً في حكم له في قضية " Demiselle minair " في عام ١٩٧٣ بأن العاملين في القطاع العام الذين يلجئون إلى الإضراب يضعون أنفسهم وبملء إرادتهم خارج نطاق تطبيق القوانين والأنظمة الموضوعة لمصلحتهم ، فالإضراب يفقدهم كل حق يتصل بها<sup>٢</sup>.

كما يجدر الإشارة هنا أن مجلس الدولة الفرنسي مستمر في اعتبار الإضراب جريمة تأديبية ويستحق عنها الموظف القائم به عقوبة من العقوبات الوظيفية ، ولكن بعد عام ١٩٤٦ أصبح يمارس دوره هذا فيما يخص مجموعات الموظفين الذين لا يشملهم الإباحة القانونية للنشاط الإضرابي. كما سنأتي إلى دراستها في المطلب اللاحق من البحث .

١- د.على عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، ص٤٧٦ .

٢- المرجع نفسه ، ص٤٧٧ .

## المطلب الثاني

### مرحلة إباحة النشاط الإضرابي

بعد أن تطرقنا في المطلب السابق إلى المعالجة التحريمية والتجريمية ، سواءً ما كانت جنائية أم تأديبية ، للنشاط الإضرابي للموظف العام ، يجدر الإشارة هنا إلى أن أكثرية الدول وخاصةً الدول محل المقارنة في دراستنا قد غيرت وجهتها نحو إباحة إضراب الموظف العام عن العمل بصورة مقيدة بقيود قانونية و تنظيمية وقضائية .

ذلك التغيير الذي وجهنا إلى دراسته في إطار مطلب مستقل، نقسمه إلى فروع ، يخصص الفرع الأول إلى تناول مبررات إباحة الإضراب الوظيفي ، وفي الفرع الثاني يتم دراسة نماذج مقارنة لإجازة إضراب الموظف العام ، أما الفرع الثالث والأخير سوف يتم فيه البحث في ضوابط وقيود إجازة العمل الإضرابي للموظف العام ، كما يأتي :

#### الفرع الأول : مبررات إباحة الإضراب الوظيفي

من الأمور البديهية أن نقر بأن الإضراب عن العمل هو شكل من أشكال التعبير عن الرأي سواءً ما يتعلق بالعامل تجاه صاحب العمل ، أو بالنسبة للموظف إزاء الإدارة المعنية أو حتى الحكومة ككل ، ويعد التعبير عن الإرادة و الرأي نتاجاً مهماً للفكر الفردي الذي يعتبر الفرد محور النشاط داخل الدولة وبالتالي يدور حوله المجتمع والجماعة ، كما إن الدولة تمتنع عليها التدخل في العلاقات الفردية إلا بقدر ما يتعلق بوظائفها الأساسية ، بعكس الدول التي تتبنى الفكر الاشتراكي التي تذوب فيها الفرد لمصلحة المجتمع .

إذن فإن ما قد يفسر لنا ، بدايةً، التحول من تحريم الإضراب إلى إباحته هو شيوع الفكر الفردي وتوسيع مجالات التعبير عن الرأي بأشكالها المختلفة ، إلى حد نرى بأن الدول التي انتهجت الفكر الفردي سرعان ما تبنت فكرة التحول تلك ومراحلها باتت واضحة المعالم وثابتة المواقف ، كما في التجربة الفرنسية التي نتناولها في الفرع التالي .

بيد إن الدول الاشتراكية وبعض دول العالم الثالث ، كمصر والعراق ، انحازت لقاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد انحيازاً كاملاً و تمسكت بتحريم وتجريم الإضراب الوظيفي في نصوصها القانونية بصورة واضحة<sup>١</sup> ، وتعاملت في سياق تلك النصوص مع المضرب عن العمل بصورة متشددة مثلما سبقنا بالإشارة إليها سابقاً ، وبالتالي فإن التحول بدوره جاء مرتبكاً وخفيةً دون أن توأكبه إرادة صريحة وجريئة من المشرعين ، بل يمكن استنتاج التحول المراد من خلال قراءة فقهية ، يمكن لهذه القراءة أن تواجه قراءات أخرى يمكن أن تصل إلى حدود الإنكار .

وإضافةً إلى المبرر المذهبي أعلا ، يمكن الإشارة إلى مبررات أخرى لفكرة التحول في وجهات النظر الدستورية والتشريعية إزاء الموقف المبيح للإضراب الوظيفي :

أولاً : انتشار الحركة الدستورية وتبني الدول المختلفة لـدساتير مكتوبة تكون ضمن مضامينها إقرار وحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد ، ومنها حرية إبداء الرأي والتعبير عنه بشتى الوسائل المشروعة ،وبالمقابل ضمان تلك الحرية من قبل سلطات الدولة وعدم التجاوز عليها . ومن وسائل التعبير عن

١- ينظر: د.سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، بدون رقم طبعة ومكان

نشر ، ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ ، ص ٢٨٢ .

حرية الرأي هي حق التظاهر والإضراب السلمي للأفراد .

ومن الدساتير التي احتوت على الحق في الإضراب عن العمل كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي هو الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ دستور الجمهورية الرابعة ، حيث جاء ضمن مقدمته أو ديباجته ما نصه " حق الإضراب يمارس في نطاق القوانين التي تنظمه " .

ورغم الخلاف الفقهي الدائر حول ما إذا كانت لمضامين ديباجة الدساتير نفس قوة موادها أم لا ؟ فإن النص المذكور يعد فاصلاً مهماً للتحويل من تحريم الإضراب الوظيفي في النظام القانوني الفرنسي إلى إباحته ، الأمر الذي حسمه مجلس الدولة الفرنسي باجتهاده في قضية دهائن " dahaene " بتاريخ ١٩٥٠ / ١ / ٧ .<sup>١</sup>

ثانياً : كما إن الدول في علاقاتها الدولية التعاهدية وجهت إرادتها وألزمته بالتزامات شتى سواءً على المستوى الداخلي أو على المستوى الخارجي وخاصةً ما يتعلق بإقرار وحماية حقوق وحرية الأفراد ، الأمر الذي حتم عليها أن تقوم بترجمة مضامين اتفاقاتها في نظامها القانوني والاقتصادي والسياسي.. إلخ .

ومن ذلك فقد اعترفت العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية التي انبثقت منها بحق الإنسان في الإضراب ، وعدته من ضمن الحقوق الأساسية . حيث هناك من المواثيق ما يستشف من نصوصها ذلك الإقرار ، ومثالها البارز هو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فهذا وإن لم يتضمن نصوصاً صريحاً تتناول الحق في الإضراب فقد أشار ضمن موادته إلى حقوق عدة ذات صلة بالإضراب ، منها الحق في اختيار العمل بصورة عادلة

١- ينظر: د.عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ١٥٠ .

ومرضية وبأجر عادل ، والحق في إنشاء النقابات العمالية والانضمام لها حمايةً لمصالحه<sup>١</sup> .

بيد إن هناك من الموثيق ما أشار بصورة صريحة لهذا الحق ، ومثالها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٦٦ ، حيث ألزم هذا العهد دول الأطراف على كفالة الحق في الإضراب على أن يكون ممارسته وفقاً لقوانين الدولة المختصة<sup>٢</sup> .

ووفقاً للنص المشار إليه فإن الإضراب يكون حقاً مشروعاً للأفراد يستطيعون الاتكال عليه كوسيلة للتعبير عن آراءهم إزاء صاحب العمل بالنسبة للعمال ، وتجاه الإدارة المعنية أو الحكومة بالنسبة للموظفين العماليين .

ومع ذلك ، الاعتراف بهذا الحق في العهد المذكور لا يعني به أن يكون حقاً مطلقاً ، بل يمكن أن يقيد من قبل الحكومات ووفقاً لتشريعات وطنية بقيود عدة بغية الحفاظ على الصالح العام ، أي إن النص المذكور وإن أعطى للأفراد التعويل على الإضراب بهدف الوصول إلى تحقيق مطالبهم ، إلا إنه بالمقابل أعطى الحق أيضاً للدولة أن تقوم بوضع ضوابط وقيود لممارسة ذلك الحق لكي لا يؤدي الإضراب عن العمل إلى عرقلة وهدم الاقتصاد الوطني ، وإخفاق الحكومة في إيصال الخدمات الأساسية إلى الأفراد المستفيدين منها .

ويثار هنا سؤال مهم ، هل يمكن للدولة أن تصل بتقيدها لحق الإضراب

إلى حد منعه ؟

١- ينظر المواد (٢٣، ٢٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في عام ١٩٤٨ .

٢- ينظر : المادة (٨) الفقرة (١) البند (د) من العهد الدولي المشار إليه أعلاه .

وجواب هذا التساؤل هو موضع اتفاق في الأنظمة القانونية المختلفة<sup>١</sup>، ومفاده أن الدولة لا تستطيع أن تهدر الحق في الإضراب والانتساب النقابي تحت غطاء تنظيمه وتقييده ، كما إن وضع الضوابط والتقييدات لا بد وأن تكون في إطار المبادئ المتعارف عليها بين الأمم ، ويكون هدفه الوحيد تعزيز الرفاه العام في مجتمع ديمقراطي<sup>٢</sup>.

ونفهم مما سبق بأن توجه أكثرية الدول ، وبالأخص الدول التي تؤمن بالمفهوم الفردي والليبرالي تصب في صالح إباحة ممارسة النشاط الإضرابي للأفراد عمالاً كانوا أم موظفين ، وهذه الإباحة لا تكون مطلقة بل مقيدة بمجموعة قيود تختلف في نوعها ودرجتها باختلاف الدول .

### الفرع الثاني : نماذج حول إباحة الإضراب الوظيفي

اختلفت الدول المبيحة للإضراب في موقفها إزاء ممارسة الحق ، منها ما تمسكت بهذا التوجه بصورة صريحة وواضحة من خلال تضمين دساتيرها وتشريعاتها نصوصاً تفيد هذا المعنى ، أو حتى قامت بإصدار تشريعات خاصة لأجل تنظيم ممارسته . ومثالها النموذج الفرنسي .

١- فقد أشار دساتير دول عدة إلى أن الدولة في تنظيمها لممارسة الحقوق والحريات لا يمكنها أن تهدر أصل الحق .مثالها ما جاءت في المادة ٤٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ " لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه ،على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية " .

٢- ينظر : إبراهيم الصرايرة ، أحقية الموظفين العمامين في الإضراب في القانون الأردني ، مقال منشور على موقع المركز الأردني لحقوق الإنسان <http://www.nchr.org.jo/arabic> بتاريخ ٢٤ / ٤ / ٢٠١٤ .

ومنها ما يمكن أن يستنتج موقفها المبيح للإضراب بصورة غير مباشرة ، ويرجع السبب في ذلك إلى إن المشرع لم يصرح صراحةً بإجازة الإضراب الوظيفي ، وإنما يستشف ذلك بموجب ارتباطها بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي تمت الإشارة إليه فيما سبق من الدراسة .ومن أمثلتها النموذج المصري والعراقي . وسوف نتناول بالدراسة النموذجين تباعاً :

#### أولاً : النموذج الفرنسي :

لقد تمت الإشارة فيما سبق من الدراسة بأن احتواء مقدمة الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ على الاعتراف بحق العاملين في الإضراب عن العمل كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي كان تحولاً مهماً نحو إباحة الإضراب بعدما كان يعد خروجاً صارخاً عن الواجبات الوظيفية ويستحق عنه القائم به العزل عن العمل.

هذا برغم إن مضمون الديباجة ومدى إلزاميته أصبح مدار جدل ومناقشات فقهية واسعة ، بين من يرى بأن هذا النص قابل للتطبيق المباشر دون أن يحتاج إلى تدخل من المشرع ، وبين من يذهب برأيه صوب إلزامية التدخل التشريعي وضرورة ترجمة النص المذكور في نصوص تشريعية تنظم بها كيفية ممارسة الحق في الإضراب<sup>١</sup> ، ولاسيما إن الإضراب كوسيلة للتعبير عن الرأي والتعبير عن المصالح الفردية يصادم في أحيان كثيرة مع المصلحة العامة للمجتمع الأمر الذي يتحتم تدخلاً تشريعياً لأجل خلق نوعاً من التوازن بين المصلحتين من خلال تنظيم السبل والمحددات لممارسة الحق في الإضراب .

١- ينظر : د. عبد الباسط عبد المحسن ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ .

ومع ذلك فقد احل القضاء الإداري الفرنسي هذا اللغز عندما قام بدوره الإنشائي المعهود له ، حيث أقر إباحة الإضراب الوظيفي من خلال تضمين أحكامه بوضع قواعد ومبادئ تنظم بها كيفية ممارسته وتحديد الأطر الكفيلة بخلق نوعاً من التوازن بين المصلحتين <sup>١</sup>.

ونقطة الانطلاق في موقف القضاء الفرنسي هذا كان من خلال اجتهاده في قضية "dehaene" بتاريخ ٧ / ١ / ١٩٥٠ ، والذي اتجه فيه بالقول (..). إن دستور ٢٧/١٠/١٩٤٦ قد أقر في الفقرة السابعة من مقدمته بأن حق الإضراب يمارس في إطار القوانين التي تنظمه، فإن الجمعية التأسيسية قد قصدت من ذلك دعوة المشرع إلى القيام بالتوفيق الضروري بين الدفاع عن المصالح المهنية الذي يمثل الإضراب أحد وسائله وتأمين المصلحة العامة التي قد يترتب على الإضراب المساس بها ، كما إنه في ظل غياب هذا التنظيم التشريعي فإن الاعتراف بحق الإضراب لا يعني استبعاد القيود التي يتعين أن ترد على هذا الحق شأنه شأن أي حق آخر ، بقصد منع التعسف في استعماله أو أن يكون متعارضاً مع ضرورات ومقتضيات النظام العام ، وإنه لذلك وفي الحالة الراهنة للتشريع يدخل في اختصاص الحكومة المسؤولة عن حسن سير المرافق العامة ، أن تحدد هي نفسها تحت رقابة القضاء فيما يتعلق بهذه المرافق ، طبيعة ونطاق هذه القيود ) <sup>٢</sup>.

١- د.جورج سعد ، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، ط١ ، منشورات الحلبي

الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٢١٩

٢- تتلخص وقائع القضية بأنه " بتاريخ ١٣ / ٧ / ١٩٤٩ صدرت دعوة للإضراب في صفوف موظفي المحافظات الفرنسية لتحقيق مطالب لهم ذات طابع مهني ، فقام وزير الداخلية في نفس اليوم إلى إعلامهم بأن كل الموظفين القياديين الذين يشتركون في الإضراب يتعين إيقافهم عن العمل على الفور ، ومع ذلك معظم هؤلاء استجابوا الدعوة إلى الإضراب أسبوعاً واحداً عادوا بعده إلى العمل بناءً على أمر من نقاباتهم . وقرر المحافظون

والملاحظ يجد بأن حكم مجلس الدولة الفرنسي في القضية المذكورة جاء منظماً للنشاط الإضرابي للموظف العام في المرافق العامة وفقاً للنقاط التالية<sup>١</sup>:

- ١- إباحة إضراب الموظفين في المرافق العامة والهيئات المحلية والمقاولات العامة .
- ٢- يجوز للمشرع تحريم الإضراب على الموظفين في المرافق العامة الحساسة .
- ٣- تحريم الإضرابات السياسية والإضرابات الدائرية .

إذن وفقاً لذلك أصبح قيام الموظف العام بالإضراب عن العمل فعلاً

كل حسب اختصاصه وقف هؤلاء عن العمل بسبب اشتراكهم بالإضراب ،ومع إن استبدلت العقوبة بعقوبة اللوم أو التأنيب بعد توقف هؤلاء عن الإضراب وعودتهم إلى العمل .وقد قام السيد دوهان (Dehaene) بالطعن ضد القرار المذكور أمام مجلس الدولة الفرنسي طالباً فيه إبطال العقوبة الصادرة بحقه متمسكاً في طعنه بأن مشاركته في الإضراب جاء كتمارسه لحقه في التعبير عن رأيه مستنداً في ذلك إلى مقدمة الدستور وكذلك حقه النقابي المستمد من القانون الصادر في ١٩٤٦ . هذا وقد أعد مفوض الحكومة في القضية (Gazier) تقريره في القضية والذي جاء فيه بعد مناقشة القيمة القانونية للنص الوارد في مقدمة الدستور انتهى فيه برأيه إلى (..الاعتراف بحق الإضراب مع إمكانية وضع قيود بصدده ممارسته من قبل الحكومة على أن يكون هذا التنظيم الحكومي خاضعاً لرقابة مجلس الدولة الذي يملك بدوره إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالموضوع متى ما كانت مشوية بأحد عيوب الإلغاء ، وقد رأى إن القرار المطعون فيه لا يشوبه عيب من عيوب الإلغاء لذا يتعين على المجلس رد الطعن ..) وقد شاطر المجلس الرأي المذكور وأصدر حكمه برد الطعن . نقلاً عن ،محمد حسنين عبد العال ، الحريات السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ،عدد خاص بمناسبة العيد السنوي لكلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص٦٦٣ .

١- ينظر: د.عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص١٥١ ؛ د.عبد الفتاح مراد ، منازعات القضاء التأديبي ، بدون رقم الطبعة ودار النشر وسنة النشر ، ص٣٠ .

مباحاً بعدما كان محرماً عليه ، بيد إن هذا الحق لا يمكن ممارسته بصورة مطلقة من كل قيد ، بل يمكن للإدارة والتي هي مسؤولة عن تلبية احتياجات المجتمع من خلال شتى مرافقها الاقتصادية والخدمية بأن تقوم بوضع قيود على ممارسة هذا الحق للتوفيق بين مصلحة الموظف العام في التعبير عن رأيه بواسطة الكف المؤقت عن أداء الواجب الوظيفي ، وبين المصلحة التي تبتغيها الإدارة ألا وهي الصالح العام .

كما يجدر الإشارة هنا بأن مجلس الدولة لعب دوراً مهماً فيما يتعلق بوضع الضوابط الضرورية والكفيلة بإتاحة المجال للمرافق العامة بأن تقوم بأداء واجباتها دون توقف خدمة للصالح العام وعدم عرقلتها بأية صورة كانت ، وذلك جنباً إلى جنب المشرع الذي أصدر بدوره مجموعة من التشريعات الضابطة فيما يتعلق بممارسة الإضراب الوظيفي . وأبرزها هو القانون الصادر في ٣١ / ٧ / ١٩٦٣ المتعلق بتنظيم الإضراب ، والذي سوف نأتي إلى دراسته في الفرع الثالث من هذا المطلب من الدراسة .

#### ثانياً : النموذج المصري والعراقي :

ذكرنا فيما سبق من الدراسة بأن إضراب الموظف العام بموجب النصوص الجنائية الواردة في قانوني العقوبات المصري والعراقي يعد جريمة جنائية يتعرض مرتكبها إلى العقاب المعين له ، ومن ذلك يمكن أن يفهم بأن النصوص العقابية هي الكفيلة بضبط ومعالجة حالة الإضراب الوظيفي في النظامين القانونيين .

إلا انه يمكن أن يطرح سؤال في هذا الصدد مفاده ؛ هل النصوص القانونية تلك لازالت نافذة حتى وبعد أن انضمت الدولتين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والذي يتضمن ضرورة كفالة

حرية الإضرابات، بالنسبة للدول الأعضاء في إطار قوانينها الداخلية<sup>١</sup>، أم ألحقتها ذلك الانضمام بالإلغاء؟.

ففي ظل غياب موقف المشرعين الصريح في هذا المجال ، انقسمت الآراء والتوجهات الفقهية والقضائية لإجابة ذلك التساؤل ، فهناك من الفقه من يرى ويبرر رؤيته في أن نصوص المعاهدة لا تعد جزءاً من النظام القانوني للدولة حتى وإن صادقت عليها ، ما لم يقر المشرع بترجمتها من خلال إحداث تغييرات في النظام التشريعي بصورة صريحة و واضحة ، حتى وإن وجد نص دستوري يعترف بقوة المعاهدات والاتفاقيات المصادقة عليها من قبل الدولة نفس قوة القانون<sup>٢</sup> .

والمبرر الأساسي لهذا الرأي الفقهي هو إن الاتفاقية لا تعدو أن تكون وعداً مبذولاً من جانب الدولة التي صادقت عليها بصفتها شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام بالقيام بالأعمال اللازمة مع غيرها من الدول لكفالة تقرير الحقوق الواردة بها سواءً عن طريق تعديل تشريعاتها لتتوافق معها أو بتقريرها إذا كانت تشريعاتها تخلو من مثل هذه الحقوق ، أم أن تضع القيود التي تراها

١- هذا وقد صادق العراق على الاتفاقية المذكورة بموجب القانون رقم (١٩٣) لسنة ١٩٧٠ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (١٩٢٧) في ٧/١٠/١٩٧٠. وكذلك فعلت الدولة المصرية حيث صدر قرار وزير الخارجية بنشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية والعمل بها اعتباراً من ١٠ / ٤ / ١٩٨٢ . ينظر: د. مصطفى إبراهيم الزلمي وآخرون ، حقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي ، بيت الحكمة ، ١٩٩٨ ، ص ٥٣؛ د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ .

٢- فقد جاء في دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ وفي مادته (٩٣) بأنه (تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر ، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة ) . هذا في حين ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يتضمن نصاً واضحاً في هذا الخصوص .

مناسبة وتخدم مصالحها .وفي حال عدم مراعاتها للحقوق الواردة في الاتفاقية لا يترتب عليها سوى مسؤولية دولية تواجهها قبل الدول الأخرى ، والمسؤولية هذه تكون في سياق الأمور النظرية التي لا تترتب عليها أية نتائج قانونية عملية<sup>١</sup>.

وبناءً على ذلك لا يمكن أن تعد النصوص العقابية ملغية بمجرد المصادقة على الاتفاقية المذكورة ، ولاسيما أن نصوص الاتفاقية ذاتها قد خولت الدولة المصادقة عليها أن تقوم بوضع قيود وضوابط تراها لازمة لأجل تنظيم ممارسة الحقوق والحريات الواردة فيها ومن ضمنها الحق في الإضراب عن العمل .لكل ذلك يتوجب على الدولة أن تقوم بعمل إيجابي يتمثل بإصدار تشريعات واضحة وصريحة تنقل التزاماتها الدولية إلى نظامها القانوني الداخلي.

أما الرأي الآخر ،وهو الراجح في نظرنا، والذي يحمل رأيه ذوي نظرية وحدة القانون<sup>٢</sup> ، حيث تدعمه العلاقات الدولية والقضاء الدولي وحتى أغلبية الدساتير الوطنية مفاده إن القانون الدولي والذي يعتبر الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المصادر الرئيسية له يتمتع بسمو وعلوية على القانون الوطني متى ما ألزمت الدولة نفسها بمضامينها وفقاً لقانونها الأساسي<sup>٣</sup> .

١- ينظر : د.محمد فؤاد عبد الباسط ، مرجع سابق ، ص ٣٣٩ .

٢- المقصود بنظرية وحدة القانون انعدام الفوارق الأساسية بين القانون الدولي العام والقانون الداخلي ، فكل منهما يخضع لنظام قانوني واحد ، وتؤسس وفق قاعدة تدرج القواعد القانونية . للمزيد ينظر : د.عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط ٦ ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ١٦٢ وما بعدها .

٣- ينظر : د. سهيل حسين الفتلاوي ، الوسيط في القانون الدولي العام ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٠-٣٣ .

وترتيباً عليه تكون للمصادقة على العهد الدولي المسمى ب(العهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ) من قبل مصر والعراق نفس قوة القانون وتدخل النظام القانوني للبلدين ،ويلتزم القاضي الوطني الاهتداء بها ويتعين عليه هجر النصوص الوطنية المتعارضة معها عند التطبيق .

وكذلك الواقع العملي يفرض على الدولتين احترام التزامهما الدولي بواسطة تقيدهما بنصوص الاتفاقيات والمعاهدات التي وقعتها عليها وصادقتا على مضامينها وفقاً للإجراءات المقررة في النظام الدستوري للبلدين<sup>١</sup> ، كما إن التزامهما باحترام وتطبيق تلك القواعد هو التزام بتحقيق نتيجة وإن أية وسيلة تؤدي إلى تحقيق هذه النتيجة فهي جائزة<sup>٢</sup> .

ويجدر الملاحظة بأنه موقف المشرعين إزاء تطبيق التزامهما المتعلق بإباحة الإضراب يمكن أن يعزو على أساسين مختلفين ،فما يتعلق بالقانون المصري و وفقاً للمادة (٩٣) من الدستور لسنة ٢٠١٤ يعتبر موقفه أوضح من موقف القانون العراقي ؛ لأن المادة المشار إليها سلفاً ألزمت الدولة باحترام التزاماتها الدولية وخاصةً فيما يتعلق بحماية حقوق وحرية الأفراد،مما يمكن معها أن يستنتج الموقف القانوني المبيح للإضراب في مصر بموجب قاعدة تدرج القوانين باعتبار القواعد الدستورية أسمى من القواعد العادية.

أما ما يتعلق بموقف القانون العراقي المبيح للإضراب يمكن أن يستنتج بالاعتماد على قاعدة أخرى هي قاعدة التنازع الزمني بين القوانين العادية

١- وهذا ما أكدته الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وفق المادة ٨ منه ،حيث جاء في عباراتها الأخيرة (يرعى العراق .... ويحترم التزاماته الدولية ) .

٢- ينظر: د.مصطفى الزلمي وآخرون ، المرجع السابق ، ص٣٥٧.

والتي تقضي بأن القانون اللاحق يلغي القانون السابق متى ما وجد تعارض بين أحكامهما وبقدر التعارض الموجود بينهما .ومن ذلك فالنصوص العقابية جاءت ضمن قانون العقوبات الصادر في ١٩٦٩ ،ومصادقة العراق على العهد المذكور أنت في عام ١٩٧٠ مما يعني أن النصوص العقابية تلك ألغيت من تأريخ المصادقة على الاتفاقية المذكورة وبالتحديد من تأريخ نشرها .

إذن فإن الإضراب الوظيفي وفقاً للتبريرات السالفة أصبح فعلاً مباحاً ومعتزفاً به في مصر وفي العراق ، وبالتالي إذا ما قام المشرع في البلدين وفي تأريخ لاحق لتأريخ المصادقة على الاتفاقية بإلغاء النصوص العقابية المتعلقة بحظره لن يكون إلا مجرد اعتراف بوضع قانوني سبق وإن تحقق من قبل <sup>١</sup> .

هذا وقد ألقى اختلاف الرأي الفقهي حول النشاط الإضرابي في البلدين بضلاله على تطبيقات القضاء ، وخاصةً القضاء الإداري المصري الذي توصل في أحكام له إلى الحكم المبيح للإضراب ، وفي أحكام أخرى أنكر ذلك الموقف القانوني وأعد بموجبه الإضراب جريمة تأديبية يعاقب عليه مرتكبه <sup>٢</sup> .

ومن الأحكام القضائية المبيحة للإضراب ما ذهبت إليه المحكمة التأديبية في أسيوط عندما أقرت بإباحة الإضراب وفقاً للتأصيل القانوني سالف الذكر ، على الرغم من وقوعها في تناقض عندما جعل من التحريض على الإضراب فعلاً محرماً تستوجب عنه عقوبة تأديبية <sup>٣</sup> .

١- ينظر: د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٥٧.

٢- ينظر: د. علي عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، ص ٥٣٤ وما بعدها .

٣- حكم المحكمة التأديبية في أسيوط في ٢٦ / ٢ / ١٩٨٩ ق ٢٨٥ أشار إليه : د. علي عبد الفتاح محمد ، المرجع نفسه ، ص ٥٣ .

بيد إن المحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها في القضية المرقمة ٢٤٥٨٧ لسنة ٦١ ق.ع والصادر في ٢٠١٥/٤/١٨ قد عرفت عن إباحة الإضراب الوظيفي واعتبرته فعلاً يستحق عنه الموظف القائم به عقوبة انضباطية إلى حد إحالته إلى المعاش ، هذا وقد توصلت المحكمة إلى حكمها المذكور من خلال تسبيب مطول أكدت فيه ما طرحه الرأي الفقهي المنكر لإباحة الإضراب الوظيفي .

والاختلاف الحاصل فقهيًا وقضائيًا في مصر والعراق بصدد إباحة الإضراب الوظيفي من عدمه ،يجعل من الضروري أن يقوم المشرعان بتدخل صريح وجلي عن طريق إصدار تشريع خاص ليس فقط بالنسبة للإقرار بحق الموظفين العاملين بالإضراب عن العمل كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي والمطالبة بالحقوق المهنية ،بل لأجل وضع ضوابط وشروط التمتع بهذا الحق ، وإقامة توازن بين المصالح الفردية للموظفين وبين المصلحة العامة التي تسعى الدولة بسلطاتها المختلفة إلى تحقيقها .

### الفرع الثالث : ضوابط ممارسة الحق في الإضراب الوظيفي

لقد سبقنا بالإشارة بأن الحق في الإضراب الوظيفي ليس بحق مطلق

يمارسه الموظف العام كيفما شاء كتعبير عن مصالحه المهنية ،بل تقيده الدول بقيود عدة لكونه يتصل بصورة مباشرة بتقديم الخدمات اللازمة للمواطنين ويمكن أن يؤدي ممارسته إلى عرقلة السلطات العامة عن أداء مهامها الموكولة لها .

وتلك القيود يمكن أن تكون تشريعية تأتي عن طريق إصدار تشريع أو تشريعات تتعلق بالموضوع ، أو تكون تنظيمية تفرضها السلطات الإدارية ، أو

تكون قيود قضائية ابتدعها الأفضية الإدارية ، وهذا ما سوف نأتي إلى دراستها تباعاً :

### أولاً : القيود التشريعية :

هذا النوع من القيود يتعلق أساساً بالدول التي صرحت بإباحتها للإضراب من خلال إصدار تشريع أو تشريعات عدة يتعلق بكيفية ممارسته ، وبيان القيود الواردة عليه في سياق نصوصها . ولعل أبرز نموذج للدول محل المقارنة في دراستنا هو النموذج الفرنسي .

فقد صدر عن المشرع الفرنسي جملةً من التشريعات بشأن منع بعض فئات الموظفين من ممارسة الإضراب بسبب أهمية وحساسية وظيفتهم ، منها القانون المنظم للقوات الأمن الجمهوري الصادر في ١٧/١٢/١٩٤٧ ، والقانون الأساسي للشرطة الصادر بتاريخ ٢٨/٩/١٩٤٨ ، والمرسوم المتعلق بموظفي المصالح الخارجية لإدارة السجون ٦/٨/١٩٥٨ ، والمرسوم المتعلق برجال القضاء ٢٢/١٢/١٩٥٨ ، والمرسوم المتعلق بالعاملين بالطيران ٢/٧/١٩٦٤ ، والقانون المتعلق بالجنود ١٩٧٢<sup>١</sup> .

ولم يقتصر القيود التشريعية حول تحريم الإضراب بالنسبة لفئات محددة من الموظفين كما في القوانين والمراسيم المشار إليها ، بل قيد المشرع الفرنسي بموجب القانون الخاص بتنظيم الإضراب الصادر في ٣١ / ٧ / ١٩٦٣ ثلاثة أشكال من الإضراب ، وهي الإضراب الفوضوي ؛ ويقصد به تلك الإضرابات التي يقوم بها العاملون بالمرافق العامة دون علم من قياداتهم النقابية ، حيث ألزم القانون المذكور النقابات بلزوم إخطار السلطات مقدماً قبل وقوع الإضراب ، مما يعني أن المشرع الفرنسي اقتصر أمر تنظيم ممارسة حق الإضراب

١- ينظر: د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ١٥١ .

على القيادات النقابية، وأوجب على هؤلاء قبل قيام الإضراب إخطار الإدارة والسلطات المعنية قبل خمسة أيام من القيام به ، وكذا إطلاعها على الأسباب والمبررات الداعية له<sup>١</sup>.

والشكل الثاني من الإضراب المحرم هو الإضراب المفاجئ ، يأتي هذا النوع كنتيجة طبيعية للنوع الأول ؛ لأن إلزام إخطار السلطة المعنية بموعد الإضراب قبل مدة من القيام به يستتج منه تحريم الإضرابات المفاجئة وذلك لخطورتها وعدم قدرة الإدارة المعنية بأخذ احتياطاتها اللازم لكفالة دوام سير المرفق العام بانتظام .

أما الشكل الثالث فهو الإضراب الدوري أو الإضراب المتناوب الذي سبقنا بتعريفه في المطلب الثاني من المبحث الأول من الدراسة ، والهدف من حظر هذا الشكل من الإضراب في المرافق العامة هو إنه يؤدي إلى الإضرار بحسن سير المرافق العامة ويعرقل أدائها بشكل ملائم ومنتظم .

ومما يلاحظ إن المشرعين المصري والعراقي وكذا المشرع في إقليم كوردستان لم يقوموا بوضع تشريع منظم وضابط لممارسة الحق في الإضراب الوظيفي الأمر الذي نراه نقصاً تشريعياً يتعين عليهم تقييدها من خلال إصدار تشريع في هذا المجال ، ولاسيما نجد في الواقع العملي ، في إقليم كوردستان بالتحديد، إضرابات متتالية للمرافق الحكومية تغيب عنها معالجة قانونية صريحة .

ثانياً : القيود التنظيمية :

تعنى بها لجوء الإدارة إلى التسخير والاستيلاء وقت الحاجة ، أي إنها

١-ينظر : د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

تستطيع أن توظف سلطتها في مجال الضبط الإداري كي تحول دون قيام الموظفين الذين يمارسون وظائف حساسة وضرورية لضمان أمن الأشخاص والمنشآت والممتلكات ، ولكفالة استمرارية المرافق العامة الأساسية لتوفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين<sup>١</sup> .

ويأتي هذا بمعنى إن الضبط الإداري كثيراً ما يتدخل في نشاط المرافق العامة ، فعند حدوث إضرابات وظيفية تهدد سير المرافق العامة بانتظام فإنه يخلق اضطرابات في المجتمع ، كإضراب العاملين في مرفق الكهرباء أو السكك الحديدية أو الطوارئ مثلاً فإن سلطات الضبط الإداري تتدخل لكفالة استمرارية تلك المرافق في أدائها للوظائف المنوطة بها<sup>٢</sup> ، وأي إخلال بها يؤثر تأثيراً كبيراً على النظام العام الذي يستهدف الضبط الإداري المحافظة عليه بعناصره التقليدية والمستحدثة .

لذلك نرى بأن المشرع الدستوري العراقي حسناً فعل عندما أجاز للسلطات الإدارية الضبطية والمرقبة القيام بتنظيم ممارسة حقوق وحرقات الأفراد بموجب إصدار أنظمة وتعليمات بناءً على تخويل قانوني ، حيث جاءت في المادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بأنه (لا يكون

١- ينظر: سعيدة لعموري ، حرية الموظف العمومي في التوقف عن ممارسة النشاط الوظيفي في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٢ - ٢٠١٣ ، ص ٥٤ .

٢- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الإداري ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣ ؛ د. رضا موسى زاده ، حقوق إداري ، ج ١ ، ط ١٦ ، نشر ميزان ، تهران ، ١٣٩٣ ، ص ٦١ ؛ د. منوهر مؤتمني طباطبائي ، حقوق إداري ، ط ٣ ، سازمان مطالعة وتدوين كتب علوم إنساني دانشكاه ، ١٣٩١ ، ص ١٦٠ .

تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية).

ومن ذلك ففي غياب المعالجة التشريعية لممارسة الحق في الإضراب يمكن للسلطة التنفيذية في العراق وفي إقليم كردستان بما لها من سلطات ضبئية أن تقوم بإصدار نظام أو تعليمات تنظم بموجبه كيفية ممارسة الإضراب الوظيفي، وتعيين الضوابط والقيود وأثار الإضرابات الوظيفية دون أن تصل إلى حد تحريمها بصورة مطلقة كما صرحت بذلك المادة الدستورية أعلاه .

#### ثالثاً : القيود القضائية :

يمكن أن تقوم الإدارة بطلب إلى القضاء لأجل إصدار أمر منه بإخلاء أماكن العمل عندما يكون احتلها الموظفين المضربين عن العمل بغرض المساس وتعريض المهام الموكولة إلى المرفق إلى الخطر ، وفي حال عدم الامتثال لهذا الأمر القضائي يعرض الموظف المضرب إلى الجزاء الانضباطي بالإضافة إلى الجزاء الجنائي<sup>١</sup> .

كما إن القضاء الإداري الفرنسي اجتهد ووضع قيوداً على حق الموظف العام في الإضراب عندما حرم بعض أنواع الإضرابات، منها الإضراب في مكان العمل ولذلك وفقاً لحكمه في قضية legrand، وكذا تحريم الإضراب

١- ينظر: سعيدة لعموري ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .

المتكرر الذي يقصد به التوقف عن العمل لمدد قصيرة ومتكررة بهدف إحداث إرباك شديد بسير العمل في المرفق<sup>١</sup> .

ومما يلاحظ إن الأفضية الإدارية في مصر والعراق وفي إقليم كوردستان لم تقم بالدور اللازم كما فعل مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بتنظيم ووضع ضوابط للإضراب الوظيفي ، وخاصةً في غياب تشريع خاص متعلق بتنظيمه في كلا الدولتين وفي إقليم كوردستان . الأمر الذي نراه جديراً بأن تعير الأفضية الإدارية تلك اهتمامها به في إطار نظرها للمنازعات المتعلقة بالنشاط الإضرابي للموظف العام ، وتقوم بدورها الاجتهادي في ابتداع قواعد ومبادئ فيما يتعلق بضبط وتنظيم إضراب الموظف العام عن العمل من خلال التنسيق والتوازن بين مصلحة الموظفين و المصلحة العامة .

١- ينظر : د.محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص٨٧ .

## الخاتمة :

من خلال ما تناولنا من المواضيع فيما سبق من الدراسة فقد توصلنا إلى عدة نتائج نذكرها ، ونقدم بشأن أبرزها التوصيات اللازمة لمعالجتها وتفادي النواقص فيها . مثلما يأتي :

### أولاً : الاستنتاجات :

- ١- نرجح الرأي القائل بأن الإضراب السياسي لا يمكن أن يكون مشروعاً على طول الخط ما لم يبيحه الدستور صراحةً ، وبالأخص في المجتمع العراقي وإقليم كردستان وذلك بسبب إن الانتماء الحزبي أقوى من الانتماء الوطني والنقابي والقول بإباحة الإضراب السياسي يؤدي إلى خلق اضطرابات في المجتمع نتيجة لإضرابات وظيفية متتالية ومتكررة كوسيلة للتنافس الحزبي الضيق ولتصفيات في المواقف السياسية .
- ٢- نرى بأن التوجه نحو تجريم الإضراب الوظيفي و إن له ما يبرره ومع ذلك يمكن أن يؤدي في أوقات كثيرة إلى تضيق دائرة المطالبة بالحقوق الوظيفية من قبل الموظفين وحرمانهم منها بدواعي حماية استمرارية المرفق العام مما يشكل تعارضاً مع الأطر والأسس الدستورية والقانونية المعتمدة لدى الدول .
- ٣- المشرع العراقي أحسن الفعل عندما لم يحذو حذو المشرع المصري في تجريم ومعاقبة التحريض والتشجيع على الإضراب، أي لم يخصص مادة جنائية لإيقاع عقوبة أكثر تشدداً على المحرض والمشجع بالنسبة إلى العقوبة التي تفرض الفاعل الأصلي بجنحة الإضراب ، بل أحال ذلك إلى القواعد العامة المتعلقة بالمساهمة الجنائية في إطار المبادئ العامة لقانون العقوبات .

- ٤- نذهب مع آخرين إلى إنه تكون للمصادقة على العهد الدولي المسمى ب(العهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ) من قبل مصر والعراق نفس قوة القانون وتدخل النظام القانوني للبلدين ،ويلتزم القاضي الوطني الاهتداء بها ويتعين عليه هجر النصوص الوطنية المتعارضة معها عند التطبيق .
- ٥- إن الإضراب الوظيفي وفقاً للتبريرات المشار إليها في الدراسة أصبح فعلاً مباحاً ومعتزفاً به في مصر وفي العراق وبطبيعة الحال في إقليم كردستان ، وبالتالي إذا ما قام المشرع في البلدين وفي تأريخ لاحق لتأريخ المصادقة على الاتفاقية بإلغاء النصوص العقابية المتعلقة بحظره لن يكون إلا مجرد اعتراف بوضع قانوني سبق وإن تحقق من قبل.

#### ثانياً : التوصيات :

- ١- الاختلاف الحاصل فقهيًا وقضائياً في مصر والعراق بصدد إباحة الإضراب الوظيفي من عدمه ،يجعل من الضروري أن يقوم المشرعان بتدخل صريح وجلي عن طريق إصدار تشريع خاص ليس فقط بالنسبة للإقرار بحق الموظفين العاميين بالإضراب عن العمل كوسيلة من وسائل التعبير عن الرأي والمطالبة بالحقوق المهنية ،بل لأجل وضع ضوابط وشرائط التمتع بهذا الحق ، وإقامة توازن بين المصالح الفردية للموظفين وبين المصلحة العامة التي تسعى الدولة بسلطاتها المختلفة إلى تحقيقها . ولاسيما نجد في الواقع العملي في إقليم كردستان بالتحديد، إضرابات متتالية للمرافق الحكومية تغيب عنها معالجة قانونية صريحة .
- ٢- كما في غياب المعالجة التشريعية الصريحة لممارسة الحق في الإضراب يمكن للسلطة التنفيذية في العراق وفي إقليم كردستان بما لها من سلطات ضبطية أن تقوم بإصدار نظام أو تعليمات تنظم بموجبه

كيفية ممارسة الإضراب الوظيفي، وتعيين الضوابط والقيود وآثار الإضرابات الوظيفية دون أن تصل إلى حد تحريمها بصورة مطلقة كما صرحت بذلك المادة الدستورية المشار إليها في الدراسة .

٣- كما إن الأفضية الإدارية في مصر والعراق وفي إقليم كردستان لم تقم بالدور اللازم كما فعل مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بتنظيم ووضع ضوابط للإضراب الوظيفي، وخاصةً في غياب تشريع خاص متعلق بتنظيمه في كلا الدولتين وفي إقليم كردستان . الأمر الذي نراه جديراً بأن تعير الأفضية الإدارية تلك اهتمامها به في إطار نظرها للمنازعات المتعلقة بالنشاط الإضرابي للموظف العام، وتقوم بدورها الاجتهادي في ابتداء قواعد ومبادئ فيما يتعلق بضبط وتنظيم إضراب الموظف العام عن العمل من خلال التنسيق والتوازن بين مصلحة الموظفين و المصلحة العامة .

## قائمة المراجع

### أولاً : القواميس

- مجمع اللغة العربية بالقاهرة ، المعجم الوسيط ، ج١ ، ط٤ ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .

### ثانياً : الكتب العربية :

- ١- أشرف عبد الباقي قنديل ، الإضراب بين الإباحة والتجريم ، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧ .
- ٢- جورج فوديل وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، ج٢ ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
- ٣- د.جورج سعد ، القانون الإداري العام ، والمنازعات الإدارية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ .
- ٤- د.سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، ١٩٦٦ .
- ٥- د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤ .
- ٦- د.سهيل حسين الفتلاوي ، الوسيط في القانون الدولي العام ، ط١ ، دار الفكر العربي ، بيروت ، ٢٠٠٢ .
- ٧- د.سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، بدون رقم طبعة ومكان نشر ، ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ .
- ٨- د.عبد الرحيم الصفدي ، المرافق العامة ، جامعة دمشق ، ١٩٩٨ - ١٩٩٩ .

- ٩- د. عبد الرزاق هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الإداري ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
- ١٠- د. عدنان عمرو القانون الإداري ، ط ٢ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- ١١- د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط ٦ ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٦ .
- ١٢- د. على عبد الفتاح محمد ، حرية الممارسة السياسية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .
- ١٣- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مصر ، ٢٠٠٦ .
- ١٤- د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي ، ط ٣ ، دار المعارف ، ١٩٦٧ .
- ١٥- د. مصطفى إبراهيم الزلمي وآخرون ، حقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي ، بيت الحكمة ، ١٩٩٨ .
- ١٦- د. مصطفى أحمد أبو عمرو ، التنظيم القانوني لحق الإضراب ، ط ١ ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠٠٩ .
- ١٧- د. هيام مروة ، القانون الإداري الخاص ، ط ١ ، مجد المؤسسة الجامعية ، بيروت ، ٢٠٠٣ .
- ١٨- السيد عيد النابل ، مدى مشروعية الإضراب وأثره على العلاقات العقدية ، مكتبة سيد عبد الله وهبة ، ١٩٨٨ .
- ١٩- عبد المحسن عبد الباسط ، الإضراب في قانون العمل ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- ٢٠- د. طلال عامر المهتار ، مسؤولية الموظفين و مسؤولية الدولة في القانون المقارن ، دار اقرأ ، بيروت ، لبنان ، ١٩٨٢ .

## ثالثاً : الكتب الفارسية :

- ١- د. منوچهر مؤتمني طباطبائي ، حقوق إداري ، ط٣ ، سازمان مطالعة وتدوين كتب علوم إنساني دانشكاهها ، ١٣٩١
- ٢- د.رضا موسى زاده ، حقوق إداري ، ج١، ط١٦ ، نشر ميزان ، تهران ، ١٣٩٣ .

## رابعاً : الأبحاث والمقالات :

- ١- إبراهيم الصرايرة ، أحقية الموظفين العاميين في الإضراب في القانون الأردني ، مقال منشور على المركز الأردني لحقوق الإنسان ، <http://www.nchr.org.jo/Arabic> ، تأريخ ١٤ /٨/ ٢٠١٦ .
- ٢- ثامر أحمد موسى ، إضراب العاملين في المرافق العامة (دراسة في النظام القانوني الفلسطيني والفرنسي والجزائري ) ، ٢٠٠٧ . [http://www.omanlegal.net/vb/shawthread.php?](http://www.omanlegal.net/vb/shawthread.php) تأريخ الزيارة ١٤ /٨/ ٢٠١٦ .
- ٣- د.محمد عبد الحميد أبو زيد ، دوام سير المرافق العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٦
- ٤- سعيدة لعموري ، حرية الموظف العمومي في التوقف عن ممارسة النشاط الوظيفي في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ٢٠١٢-٢٠١٣ .
- ٥- علي محمد الجبالي ، أحقية الموظفين العاميين في الإضراب في القانون الأردني ، بحث ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط في عام ٢٠١٤ والمنشور على موقع الجامعة الإلكتروني ، <http://www.meu.edu.jo/ar/index.php?> ، تأريخ الزيارة ١٤ /٨/ ٢٠١٦ .

- ٦- محمد حسنين عبد العال ، الحريات السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، عدد خاص بمناسبة العيد السنوي لكلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٣ .
- ٧- مجلة ديوان التدوين القانوني ، ١،٢ع ، س٤ ، كانون الأول، ١٩٦٥ ، وزارة العدل .
- ٨- مجلة ديوان التدوين القانوني، ٢ع ، س١ ، ١٩٦٢ .

### سادساً : الدساتير والقوانين الوطنية والمواثيق الدولية:

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٢- دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ .
- ٣- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٤- قانون العقوبات البغدادي الملغي .
- ٥- قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل
- ٦- قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٤٧ .
- ٧- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر ١٩٤٨ .
- ٨- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عام ١٩٦٦ .

## الملخص :

إن الموظف العام يتمتع بحقوق وامتيازات وظيفية تعطيها له الدساتير والقوانين المتعلقة بالحياة الوظيفية ،وبالمقابل يتحمل كاهله مجموعة من الواجبات التي تضعها التشريعات والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة .

ومن ذلك فقد تتعارض ممارسة الموظف لحق من حقوقه كحق إبداء الرأي والتعبير عنه بواسطة الإضراب عن العمل، مع واجب من واجباته الوظيفية كواجب التقيد بمواعيد العمل وعدم الانقطاع عنها إلا بعذر قانوني وبإذن مسبق من الإدارة المعنية ، الأمر الذي يخلق نوعاً من التعارض بين مصلحتين ؛ مصلحة الموظف في إيصال صوته ورجباته إلى الإدارة بواسطة الإضراب مبتغياً تلبية مطالبه المهنية ، والمصلحة العامة المتمثلة بدوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد خدمةً للمجتمع .

إذن فإن موضوع دراسة التنظيم القانوني ل "إضراب الموظف العام عن العمل " يعد موضوعاً مهماً ويستحق تناوله بصورة تحليلية والمتجسدة بتحليل كيفية معالجته في القوانين ذات الصلة ، علماً إن المعالجة القانونية له ليست هي نفسها في الأنظمة القانونية المختلفة حيث هناك من النظم من حرمة جرمه ،وهناك من أباحه إباحة مقيدة بقيود قانونية ، وتنظيمية ، وقضائية .

كما إن النظام القانوني في العراق وفي إقليم كردستان مع وجود نصوص قانونية عقابية تحكم هذه الحالة والحالات الأخرى للانقطاع الوظيفي ،إلا إنه هناك أنشطة إضرابية كثيرة تقوم بها الموظفين ولا يطبق بحقهم تلك النصوص ،بمعنى إن النصوص تلك أصبحت شبه معطلة . بيد أننا نرى مع غيرنا أن النصوص العقابية تلك ملغية وبصورة ضمنية بعد انضمام العراق إلى العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ولأجل كل ذلك فقد ارتأينا أن نقوم بدراسة الموضوع من خلال تقسيمه إلى مبحثين ، نخصص الأول إلى بيان ماهية إضراب الموظف العام عن العمل ، والمبحث الثاني نخصصه إلى المعالجة القانونية للإضراب الوظيفي ، ونختتم الدراسة بأبرز ما نتوصل إليها من نتائج ، ونقدم بشأنها التوصيات التي نراها ضرورية لأجل خلق التوازن بين المصلحتين ؛ مصلحة الموظف والمصلحة العامة .

## **ABSTRACT :**

The public officials and have some rights and privilages that emanate from their and office according to the constitution, laws and regulatuions, this is on the one hand. On the other hand, they are under some duties imposed by the same sources of law like Constitution, Statutes and so on .

Sometimes, the rights of the public officials and stand in their practice with some of their official duties. This could be exemplified by the contradiction between the right to express of the public official and embodies by the strike of work,with the duty of strict compliance with the work schedules and continuity on work but by a legal excuse and by the prior approval from the administrative institution concerned. Here appears a kind of contrast and contradiction between the private right of expression and the public right which entails that the public services and administrative institution must work continuously,regularly and steadily for the sake of the whole society.

Therefore, the right of the public official to strike is a complex issue and deserves to be accurately dealt with and handled according to the relevant laws , knowingly there are multiple regulation and solutions to it acoording to the trends of the different legal systems throughout the world. However , as different as one can think are the legal solutions adopted by the different systems ;it,generally ranges between the absolute prevention and conditional allowance being restrained by some regulatory or legal or judicial restraints.

In Iraq and Kurdistan Region,there are so many practical cases of work strike, on which there are so many

legal limits and laws, but the problem is that those laws are out of use and disoperated against the striking cases conducted by the various sectors officials. In our opinion, those punishing provisions are to be deemed as canceled after the accession to the Internation Covenant to the economic , social and cultural right of Iraq.

So ,we opted to consider the above mentioned issue dividing it on two chapters; the first dedicated to stating the essence of strike of work done by the public official , and the second being dedicated to the legal regulation to the on-function strike. Finally, the study will be ended by a set of findings and reeommendatins that we have made in respect of the topic at issue , taking into account the public and the private interes'es' ie. that of the whole society and that of the public official or functionary.