



التنظيم القانوني للحق النقابي دراسة مقارنة

د. علي محمد رضا يونس

مدرس / كلية الحقوق / جامعة الموصل

alialtahan2013@yahoo.com

مستخلص البحث

تعد النقابات المهنية إحدى المظاهر الرئيسة للحريات التي يمارسها الموظف العام وذلك لأن النقابات تقوم بدور رئيس في توجيه العاملين ولإسيما الموظفين منهم لاختيار ممثليهم في تلك المؤسسات. ان الحق في الانتماء الى النقابات المهنية كمبدأ دستوري تستهدف تدعيم الديمقراطية بجعل التنظيم القانوني يقوم على حرية الموظف في ممارسة حق الانتماء النقابي، لذلك تعددت الآراء الفقهية حول الحق في الانتماء النقابي للموظف العام، ويعزى ذلك الى اهمية الدور الذي تقوم به النقابات المهنية في توجيه الراي العام والتأثير المباشر على الوظيفة العامة من خلال الدفاع عن حقوق الموظفين في مواجهة القرارات الادارية التي تخص الوظيفة العامة وما يستتبعها من حقوق وحريات للموظف العام.

معلومات البحث

تاريخ الاستلام

٢٠١٩/٦/١٦

تاريخ القبول

٢٠١٩/١٠/١٥

الكلمات المفتاحية

- الحق النقابي
- التنظيم القانوني
- الموظف العام



Legal Organization of the Trade Union Right Comparative Study

Dr. Ali Mohammad Ridha Younis

Lecturer/ College of law – University of Mosul

alialtahan2013@yahoo.com

Article info.

Article Histo

Received:

16/9/2019

Accepted:

15/10/2019

Keywords

- Trade union right
- Legal organization
- Public employee

Abstract

Professional unions are one of the main aspects of the liberties practiced by the public servant because unions play a key role in directing workers , especially employees, to choose their representatives in these institutions.

The right to belong to trade unions as a constitutional principle aimed at strengthening democracy by making the legal organization based on the freedom of the employee to exercise the right of union membership, and therefore there were many jurisprudential views on the right to union membership of the public servant, due to the importance of the role of trade unions in directing professional opinion and the direct impact on the public service by defending the rights of employees in the face of administrative decisions related to the public service and the consequent rights and freedoms of the public official.

المقدمة

يعتبر الحق النقابي من اهم الحقوق الاجتماعية والمدنية التي تسعى اغلب الدساتير لكفالتها، والتي ابتدأت من النصف الثاني من القرن العشرين، وجاء ذلك بعد معارك اجتماعية وسياسية طوال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وقد تعاضم هذا الجهد بعد سن القوانين التي كفلت ممارسة هذا الحق وسمحت بإنشاء النقابات المهنية والوظيفية والتي كان لها الاثر المباشر في الحياة المهنية للعمال والمهنيين والصناعيين.

ان تحول دور الدولة من الدولة الحارسة الى المتدخلة فسح المجال لهذه التنظيمات ان تتغلغل الى المرافق العامة في الدولة، وذلك بسبب سعي الدولة الى مناصرة الطرف الاضعف في العلاقة المهنية وهم العمال على اصحاب العمل. ومن هنا برزت اهمية النقابات في الحياة المهنية.

أولاً : أهمية البحث

تبرز أهمية البحث في السماح للمهنيين بالحضور الفاعل داخل الوسط الاجتماعي والسياسي عن طريق ممارسة الحق النقابي، ومن خلال هذا الحق كان لا بد من ظهور هذه التنظيمات- النقابات- للدفاع عن حقوق ومصالح اصحاب المهن والموظفين، لذلك فقد لعبت النقابات الدور البارز في حياة العاملين والموظفين في الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم مما ساعد على ان تكون النقابة هي الحلقة الواصلة بين العمال والموظفين من جهة وبين اصحاب العمل والادارة من جهة أخرى.

ثانياً: إشكالية البحث

تدور إشكالية البحث في عدم وجود تنظيم قانوني واحد يحدد كيفية ممارسة الحق النقابي والقيود والضمانات على هذا الحق، وكيفية ممارسة العمل السياسي بالنسبة للمنتمين الى النقابات المهنية والوظيفية، فضلاً عن تحديد الطبيعة القانونية

لهذه التنظيمات لتسهيل مهمة الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن هذه النقابات.

ثالثاً: فرضية البحث

ان التنظيم القانوني للنقابات يساعد على ممارسة الحقوق الاساسية للعمال والموظفين فضلاً عن أن هذه التنظيمات تعمل على كفالة مباشرة الحقوق السياسية والاجتماعية للعمال والموظفين. بشرط ان لا تتجاوز ممارسة هذه الحقوق عن هدف الدفاع عن المصالح الاساسية لأعضاء النقابات وان تكون هذه الممارسة وسيلة لتحقيق الهدف من انشاء النقابات، فضلاً عن ذلك فإن تنظيم النقابات قانونياً يحدد الجهة التي تنظر في الطعون على قرارات النقابة.

رابعاً: منهجية البحث

المنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج التحليلي المقارن الذي يقوم على الاستقراء والتحليل للنصوص القانونية والاحكام القضائية والآراء الفقهية في الانظمة المقارنة لكل من فرنسا ومصر والعراق، لاستخلاص افضل الحلول للمشكلات المطروحة من الدراسة.

خامساً: نطاق البحث

سنتناول في هذا البحث موضوع ممارسة الحق النقابي من خلال التعرض لتنظيم هذا الحق وابرار المعنى القانوني والفقهية للحق النقابي، والطبيعة القانونية لهذا الحق وتكييف اتجاهات الفقه والتشريع لممارسة الحق النقابي، فضلاً عن البحث في أثر العمل السياسي على ممارسة الحق النقابي.

سادساً: هيكلية البحث

سنقسم الدراسة الى عدة مباحث وعلى النحو الاتي :

المبحث الاول : تنظيم الحق النقابي

المبحث الثاني : الاتجاهات المختلفة في ممارسة الحق النقابي

المبحث الثالث : الحق النقابي وممارسة العمل السياسي

المبحث الاول

تنظيم الحق النقابي

يعد الحق النقابي من الحقوق التي كفلها الدستور في مواجهة السلطة العامة^(١)، فممارسة هذا الحق من قبل الموظف بوجه خاص والافراد بوجه عام سيمكن جماعة منظمة - النقابة - من الدفاع عن الحقوق والمصالح التي تمس بشريحة معينة تخص النقابة المعنية، كذلك يمكن للنقابة في هذه الحالة ان تطالب بزيادتها مما يسهل عليه الحصول على حقوقه وامتيازاته، ولاشك ان هذا الانتماء النقابي يزيد من أواصر الترابط بين الفرد والنقابة لاسيما اذا ما اعتبرنا ان النقابة هي المدافع الفعّال للموظفين والافراد، مما يؤدي الى الاخلاص في اداء العمل الوظيفي وهذا يعكس ايجابية الكفاءة الوظيفية.

على هذا الاساس سنقسم هذا المبحث الى عدة مطالب جلّها في ابراز مفهوم الحق النقابي وأهميته وطبيعته القانونية من خلال الاتي :

المطلب الاول

معنى الحق النقابي^(٢)

ان البحث في اشكالية الحق النقابي يتطلب في الضرورة بيان هذا الحق في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي من جهة وموقف الفقه من جهة اخرى.

الفرع الاول

موقف التشريعات المقارنة والتشريع العراقي من الحق النقابي

كفلت المواثيق الدولية المتعلقة بتنظيم العمل النقابي للموظفين والعمال من اجل خدمة مصالح الجميع، كاتفاقية منظمة العمل الدولية حول الحرية النقابية وحماية حق التنظيم رقم ٨٧ لسنة ١٩٤٨ والاتفاقية الدولية لسنة ١٩٨٩ بشأن حماية حق التنظيم واجراءات تحديد شروط تنظيم الخدمة النقابية. فضلاً عن ذلك فقد كفلت الدساتير حق انشاء وتأسيس النقابات، اذ نصت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النافذ " يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي... " كما نصت المادة (٧٦) من الدستور المصري لسنة

٢٠١٤ على " انشاء النقابات والاتحادات على اساس ديمقراطي حق يكفله القانون وتكون لها شخصية اعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية..... ".
 كما نصت المادة (٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على " ثالثاً:
 تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية أو الانضمام اليها وينظم ذلك بقانون " .

لقد تفاوتت التشريعات التي تنظم الحق النقابي فاتجه البعض الى عدم ايراد تعريف جامع مانع لمعنى (النقابة) وترك امر التعريف للفقهاء، اذ كان الموظفون في فرنسا بعد الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ضمن دائرة الصراعات السياسية بين السلطة والحرية واحتدم هذا الصراع بعد اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي عام ١٧٨٩ الذي جاء خالياً من اية اشارة لحق الافراد في تشكيل النقابات، وذلك بسبب خوف المشرع من ظهور النقابات كمنافس لسلطة الدولة^(٣)، وقد طرأت على هذا التوجه تغييراً جذرياً نتيجة التغييرات السياسية في فرنسا، مما دفع الحكومة الفرنسية الى اعلان عام ١٨٦٨ الذي فسح المجال امام الافراد لإنشاء النقابات المهنية^(٤).

وقد ساعدت التطورات السياسية وظهور ضرورة التجمعات المهنية الى اصدار قانون سنة ١٩٠١ الفرنسي الخاص بحرية التجمع وتأليف الاتحادات، اذ نصت المادة الاولى منه على " للأشخاص حق تأليف الجمعيات والنقابات بصورة حرة دون اللجوء الى ترخيص وبيان مسبق " ^(٥). ومن ثم صدر قانون الموظفين الفرنسي لعام ١٩٤٦ الذي اعترف صراحة بالحق النقابي للموظفين^(٦).

لعبت النقابات دوراً مهماً في الخدمة المدنية الفرنسية عن طريق ممثلين عنها في مؤسسات مهمة ابرزها المجلس الاعلى للوظيفة العامة، واستناداً لذلك فقد اعترف قانون ١٩٦٣ لهذه النقابات بأهلية التقاضي وحق الطعن بالقرارات التنظيمية الخاصة بنظام العاملين والقرارات الفردية الماسة بمصلحة الشريحة التي تمثلها^(٧).

أما في مصر، فقد اعترف المشرع المصري بحق العاملين في القطاع الخاص بممارسة العمل النقابي بمقتضى قانون نقابات العمال لسنة ١٩٤٢، إلا انه قرر حرمان الموظفين العموميين من هذا الحق، اذ نص القانون المشار اليه على

عدم سريان احكامه على موظفي الدولة ومستخدمي المديریات والمجالس البلدية وعمال الجيش والطيران والبحرية والبوليس^(٨)، وقد ظل هذا الحظر قائماً حتى صدور قانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ المعدل بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٦٤، والذي نصت مادته الرابعة على عدم سريان احكامه على عمال الحكومة والمؤسسات العامة إلا فيما يصدر به قرار من رئيس الجمهورية^(٩).

ان قانون الوظيفة العامة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، لم يتضمن نصاً صريحاً يجيز للموظفين العموميين تكوين النقابات للدفاع عن مصالحهم، إلا ان هذا القانون الغى التفرقة التي كانت قائمة بين الموظفين والعمال والتي كانت من اهم المطالبات النقابية المهنية، وعند اصدار قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١، اعترف صراحة بالحق النقابي، كما نصت المادة الثالثة على حرية الانضمام الى المنظمة النقابية او الانسحاب منها طبقاً للقواعد والاجراءات التي يحددها النظام الاساسي لهذه النقابة^(١٠).

وبصدور قانون المنظمات النقابية حماية التنظيم النقابي المصري لسنة ٢٠١٧ النقابة المهنية وفق نص المادة الاولى منه على انها " كل تجمع نقابي عمالي سبق تشكيله واكتسابه الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون واحتفظ بتلك الشخصية على النحو الوارد بالمادة الثانية من مواد الاصدار، او يتم تأسيسه واكتسابه الشخصية الاعتبارية وفقاً لأحكام هذا القانون ". أما اللجنة النقابية فقد عرفها القانون سابق الذكر على أنها " كل تجمع نقابي ينشؤه عمال مهنة او حرفة على مستوى المدينة او المحافظة ".

وفي العراق مما تجدر الإشارة اليه، في التنظيم القانوني العراقي لم نجد ما يؤكد تشريعاً عثمانياً يعنى بتأسيس النقابات وادارتها وضمان واجباتها وحقوقها، بل ان الدولة العثمانية لم تصدر قانوناً خاصاً ينظم عقد العمل وحقوق العمال والموظفين، وبعد تأسيس الدولة العراقية تم تأسيس مجموعة من النقابات والجمعيات كالجمعية الطبية العراقية عام ١٩٢١، وجمعية العمال عام ١٩٢٨^(١١)، وقد اعتنت الحكومة العراقية بضمان حق التنظيم النقابي للعمال وفق القانون رقم ٦٢ لسنة

١٩٣٦ وقانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧١ وكذلك قانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧، كل ما سبق من تشريعات تضافرت لإصدار اول قانون خاص بالتنظيم النقابي العمالي رقم ١٧١ لسنة ١٩٦٧ المعدل بقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٧ اذ عرّف النقابة في نص المادة (٩) على انها " منظمة عمالية حرة يكفلها النظام الاجتماعي للدولة ولها شخصية معنوية وتتمتع باستقلال مالي واداري لتحقيق اغراضها، ويمثلها رئيس نقابة " (١٢).

وبصدور قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ اعترف للعمال بحق التنظيم النقابي بهدف الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم وتمثيلهم بوصفهم الشريحة الاله في المجتمع امام تسلط اصحاب العمل في القطاع الخاص والسلطة العامة في القطاع العام (١٣).

الفرع الثاني

موقف الفقه من معنى الحق النقابي

النقابة هي جمعية هدفها الدفاع عن مصالح اعضائها وتمثيل مهنتهم (١٤)، وعرف البعض النقابة بأنها المنظمات التي تتكون بطريقة حرة من جماعة من العمال تمارس نشاطاً مهنيّاً بقصد الدفاع عن مصالح اعضائها وتمثيلهم وتطوير احوالهم والتعبير عن ارائهم على الصعيد المهني والوطني (١٥).

كما يمكن تعريف الحق النقابي بأنه الحق الذي يمكن - من خلال النقابة - لصاحبه المطالبة بممارسة حرياته الماسة بعمله بصورة مباشرة او غير مباشرة واجبار السلطات العامة لضمان الممارسة الامثل لحقوقه وحرياته عن طريق التنظيم النقابي (١٦)، في حين عرّفه اخر بأنه الحق في الاجتماع لشريحة مهنية معينة بقصد تنظيم سبل الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم (١٧).

وقد اصدر المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية الذي عقد في سان فرانسيسكو عام ١٩٤٠ بشأن الحق النقابي، وقد عرفته في المادة الثانية من اتفاقية المؤتمر بأنه " حرية العمال واصحاب الاعمال في تكوين النقابات التي يختارونها او الانضمام اليها دون حاجة الى اذن مسبق، وذلك وفقاً للقواعد المعمول بها في هذه النقابات"

وبهذا يجب ان تمتنع السلطات العامة عن اي تدخل من شأنه ان يحد من هذا الحق او يعوق ممارسته القانونية.

كما يعرف الحق النقابي بأنه حق تنظيم العلاقات بين العمال ورؤسائهم وبين العمال أنفسهم وذلك من خلال تنظيم مقتضيات تسيير العمل^(١٨)، والنقابة بهذا المعنى تختلف عن الجمعية من حيث الاعضاء المكونين لها اذ تتألف النقابة من عمال او موظفين يمثلون شريحة مهنية معينة، اما الجمعية فتتكون من اشخاص طبيعيين او معنويين، ومن حيث الهدف فبالنسبة للنقابة فإن الهدف الاساسي من وراء انشائها هو حماية مصالح اعضائها وترتكز على الطابع المهني، اما الهدف من انشاء الجمعية يرجع الى اغراض مادية او اجتماعية او علمية^(١٩).

وبهذا يمكننا بيان معنى الحق النقابي بأنه الحق بالاجتماع ضمن منظمات تتكون بطريقة حرة من شريحة او مهنة معينة للدفاع عن مصالح وحقوق تلك الشريحة.

المطلب الثاني

اهمية التنظيم النقابي

يهدف التنظيم النقابي بصفة عامة الى حماية الحقوق المشروعة لأعضائه والدفاع عن مصالحهم، وترقية ظروف وشروط العمل وتحسينه، ويمكن تلخيص اهمية التنظيم النقابي بالنقاط الآتية :-

اولاً: يعد التنظيم النقابي ضماناً اساسية لحماية الموظفين من تسلط الادارة وعبثها بحقوقهم ومصالحهم المهنية، وذلك لأن التنظيم النقابي يستطيع الدفاع عن هذه الحقوق والمصالح بإمكانيات كبيرة لا تتوافر غالباً للموظف الفرد اذا تولى الدفاع بمفرده^(٢٠).

ثانياً : يعد التنظيم النقابي ضماناً لها اهميتها في تمثيل مصالح الموظفين والدفاع عنها لدى سائر السلطات العامة، بما في ذلك السلطة التشريعية، وذلك من خلال السعي الدائم والمنظم لهذه التنظيمات لتمثيل شؤون الوظيفة العامة، والمطالبة بتحسين اوضاع الموظفين والعمال للحصول على مزايا وضمانات اكثر^(٢١).

ثالثاً : يساهم التنظيم النقابي عند قيامه بمسؤولياته المنوطة به في رفع الكفاية الفكرية والفنية والانتاجية بمجال الوظيفة العامة، والمشاركة في مناقشة الخطط التنموية والاقتصادية والاجتماعية^(٢٢).

رابعاً : وجود تنظيم يقوم بالدفاع عن مصالح الموظفين والعمال يؤدي الى توفير وقت وجهد للموظفين والعمال من جهة والادارة من جهة اخرى، وذلك لأن التنظيم سيقوم بتنسيق الطلبات المقدمة من العمال وتحضير الحجج والاسانيد التي تؤيد مطالبه، مما يؤدي الى سرعة الفصل فيها^(٢٣)، وعلى الرغم من ذلك فإن الانتماء الى النقابة لا يعد ملزماً لجميع شرائح العمال الا اذا كان هذا الانتماء يعتبر دلالة على ممارسة المهنة^(٢٤)، كالانتماء الى نقابة المحامين والاطباء مثلاً.

خامساً : كما يساعد التنظيم النقابي على التقليل من اللجوء الى القضاء لفض المنازعات المهنية وتنقية الجو بين الادارة ومنتسبيها، وذلك لأن العامل اذا طالب الادارة بشيء له يصعب اقناعه بعدم احقيته فيه، اذ لا يهتم الموظف سوى بمصلحته دون الاكتراث بالمصلحة العامة، وهذا عكس الحال لو كان هناك من يمثل الموظف لدى الادارة اذ يمكن من خلال التنظيم النقابي اقناع الموظف بعدم احقيته بمطلبه^(٢٥). وهذا ما اقرته المادة (١٤٨) من قانون العمل رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥.

لقد لعبت النقابات المهنية والعمالية دوراً بارزاً في حياة العاملين والموظفين على حدٍ سواء، اذ كانت حجر الزاوية في الدفاع عن حقوق ومصالح المنضوين تحت لوائها، ما ساعد على ان تكون النقابة هي الحلقة الوسط بين السلطات العامة والادارة من جهة وبين الموظفين و العمال من جهة اخرى، من خلال مشاركة النقابة بالخطط الاقتصادية والاجتماعية التي تهدف الى تعزيز الضمانات التي تكفل للمهنيين ممارسة حقوقهم على الوجه الامثل.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية للتنظيم النقابي

لقد تغيرت ملامح الاتحادات والنقابات المهنية كثيراً عن السابق اذ اننا نراها اليوم وقد خرجت علينا بحلة جديدة لا سيما بعد ان نالت نصيباً وافراً من التطورات التي حصلت منذ الحرب العالمية الثانية والى يومنا هذا.

ففي فرنسا، دبّ الخلاف بين الفقهاء بشأن الطبيعة القانونية لهذه النقابات، اذ ذهب فريق الى انها من اشخاص القانون الخاص، فيما ذهب رأي اخر الى انها تعد اشخاصاً شبه عامة، وزعم فريق ثالث ان النقابات تنتمي لأشخاص القانون العام وهو ما استقر عليه الفقه^(٢٦) والقضاء في فرنسا^(٢٧).

أما بالنسبة لمصر، فكانت محكمة القضاء الاداري المصرية قد ذكرت ان مهنة الطب او الهندسة او المحاماة في حد ذاتها تعد بيمثابة مهام مرفقية عامة ومن المفروض ان تتولى الدولة ادارة مثل هذه المرافق لكن الدولة تتنازل عن ادارتها لأصحاب المهنة أنفسهم وما يتمخض عنها من كيان قانوني ينتمي لأشخاص القانون العام، على الرغم من اتجاه البعض الى اعتبار النقابات بأنها هيئات خاصة وتعاون السلطات العامة في اداء الخدمات العامة^(٢٨).

أما في العراق، فقد ثار خلاف فقهي حول طبيعة النقابات المهنية، اذ ذهب اتجاه الى اعتبارها منظمات مهنية ومن اشخاص القانون الخاص ليس إلا^(٢٩). في حين اتجه آخر الى ان هذه المنظمات وان لم تكن مؤسسات عامة إلا انها تعد من اشخاص القانون العام، وذلك لجسامة المهام الملقاة على عاتقها وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، فضلاً عما تفرضه الدولة من رقابة على اعمال المؤسسات العامة^(٣٠).

اذ تساهم هذه النقابات في ادارة المرافق العامة وتمارس لهذا الغرض بعض الصلاحيات التنظيمية^(٣١)، ولها على اعضائها سلطة انضباطية كفرض الجزاء على الذين يرتكبون الاخطاء التي تتعارض مع النظام الداخلي للنقابات او التي تتعارض مع شرف المهنة التي وضعتها النقابة لتنظيم ممارسة هذه المهنة، وهذا ما اكدته

المادة (٣٩) من قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ المعدل^(٣٢)، وفي قواعد السلوك المهني الصادر عن مجلس نقابة المحامين في ١٦/٦/١٩٨٧^(٣٣).

ومن جهة أخرى، هل يمكن ان تعد القرارات الصادرة عن النقابات المهنية قرارات ادارية تدخل ضمن اختصاص القضاء الاداري اذا ما طعن فيها امامه ؟ يمكن القول ان الراي المستقر في كل من مصر وفرنسا ان القرارات الصادرة عن تلك النقابات هي قرارات ادارية لذا فإنها تدخل ضمن اختصاص القضاء الاداري^(٣٤).

ونص قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ في المادة (٥/ رابعاً) على " تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها، بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة.... "، ومن تحليل النص السابق يثور أماننا تساؤل حول اعتبار النقابات المهنية في العراق من الجهات التي ورد ذكرها في نص القانون ؟ بحيث تعتبر القرارات الصادرة من الهيئات المشرفة عليها تختص فيها محكمة القضاء الاداري، أم ان ما تتمتع به تلك المنظمات من امتيازات القانون العام لا يشفع لها بأن تنضوي تحت مفهوم (الجهات غير المرتبطة بوزارة) مما قد يرتب خروج قراراتها عن سلطة القضاء الاداري ؟

ان التفاوت في قرارات مجلس شوري الدولة العراقي أكد تحول هذه النقابات من فكرة التبعية للقانون العام الى اعتبارها من اشخاص القانون الخاص، حيث ذهب مجلس شوري الدولة في قرار له الى اعتبار نقابة الاطباء هي من التنظيمات المهنية ذات الشخصية المعنوية التي تدار وتمول من قبل اعضائها وفقاً لأحكام القانون الخاص، لذا فهي ليست من دوائر الدولة او مؤسسات القطاع العام^(٣٥).

كما قررت محكمة القضاء الاداري احالة دعوى مقامة على نقابة الاطباء الى محكمة العمل لأنها مختصة بنظرها، على اعتبار ان النقابة منظمة مهنية غير مشمولة بإختصاصات محكمة القضاء الاداري^(٣٦).

في حين قرر مجلس شوري الدولة بجواز الجمع بين رئاسة النقابات والوظيفة العامة بالاستناد الى نص المادة (١) من قانون المنظمات غير الحكومية

رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠ والتي حسمت الامر باعتبار النقابات هي مجموعة من الاشخاص الطبيعية او المعنوية اكتسبت الشخصية وفقاً ولأحكام هذا القانون، وان تأسيس النقابات جاء من خلال قوانين خاصة كقانون نقابة المهندسين العراقية رقم ٥١ لسنة ١٩٧٩ وقانون نقابة الاطباء رقم ٨١ لسنة ١٩٨٤^(٣٧)، ولذلك اعتبرت النقابات من ضمن اشخاص القانون الخاص.

وعلى الرغم مما تقدم فإن امر الفصل في نزاعات النقابات يختص به القضاء الاداري العراقي بالاستناد الى عبارة (الجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها.....) بموجب نص المادة (٧ / رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بقانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، وعلى هذا الاساس نظرت - محكمة القضاء الاداري - موضوع النزاع بمناسبة مشاركة محامي اقليم كردستان في انتخابات نقابة المحامين في بغداد، اذ ادعت نقابة المحامين في بغداد بعدم جواز مشاركة محامي كردستان لعدم تسديدهم اجور الاشتراك السنوي لنقابة المحامين في بغداد، وان المحكمة المذكورة حسمت الامر من خلال السماح لمحامي كردستان بالمشاركة بانتخابات النقابة في بغداد وذلك لأن حق الانتماء النقابي من الحقوق المكفولة دستورياً^(٣٨)، لذلك قررت محكمة القضاء الاداري بانه يحق لمحامي كردستان بوصفهم عراقيون ان يشاركوا في انتخابات نقابة المحامين المركزية^(٣٩).

وبذلك يرى الباحث ان القرارات الصادرة من النقابات تعد من قبيل القرارات التي ينظر عند الطعن بها محكمة القضاء الاداري على الرغم من اعتبار قوانينها من القوانين الخاصة، عليه، ندعو المشرع العراقي الى ضرورة ادراج اختصاص النظر في القرارات الادارية التي تخص النقابات لرقابة القضاء الاداري وان يكون الطعن بها - كدرجة ثانية - امام المحكمة الادارية العليا، وذلك لما تمثله هذه النقابة من شخصية معنوية تكون مساندة لأشخاص القانون العام من وزارات ودوائر ومؤسسات القطاع العام.

المبحث الثاني

الاتجاهات المختلفة في ممارسة الحق النقابي

ان معظم الدساتير والتشريعات المقارنة قد تضمنت على أحقية الافراد في تأسيس النقابات والانضمام اليها، لاقتناعهم بما يحققه التنظيم النقابي من فوائد، غير ان هناك بعض الدول لم تعط للأفراد هذا الحق أو قد تسمح بتأسيس بعض النقابات دون غيرها ولمهن محددة بالذات. عليه، سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول من خلالها الاتجاهات المختلفة للفقهاء في تأسيس النقابات. وعلى النحو الآتي :

المطلب الاول

الرأي المعارض لإنشاء النقابات الوظيفية

يذهب هذا الاتجاه الى عدم الاعتراف للموظف العام بممارسة الحق النقابي، مستنديين في ذلك الى الحجج الآتية :-

أولاً : لا حاجة للموظف العام الى النقابة للدفاع عن مصالحه، لأن لدولة نفسها تتكفل برعاية موظفيها أثناء وبعد الخدمة^(٤٠).

ثانياً : السماح بتكوين نقابات للموظفين قد يؤدي الى المساس بالمبدأ الرئيسي في القانون الاداري وعاموده وهو مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك لأن السماح بممارسة الاضراب يهدد مبدأ سير المرافق العامة بصورة منتظمة ودائمة^(٤١).

ثالثاً : ان السماح بتكوين النقابات الوظيفية قد يؤدي الى نوع من التضامن بين الموظفين وعمال القطاع الخاص وتكتلهم في مواجهة الادارة، مما ينال من هيبتها لاجتماع قوة العمل مع قوة التنظيم والادارة^(٤٢).

رابعاً : تقوم الوظيفة العامة على اساس تنظيمي معين يرتكز على فكرة التدرج الهرمي والتي تقضي بتبعية الموظف الادنى درجة في الكادر الوظيفي لمن هم اعلى درجة منه أمراً او اشرافاً او توجيهاً، والسماح بتكوين النقابات الوظيفية قد يؤدي الى المساس بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية، لأن الموظف سيخضع لتعليمات نقابته بدلاً من الخضوع لتعليمات رئيسه الاداري، لاسيما اذا تعارضت مع تعليمات نقابته^(٤٣).

خامساً : ان السماح بتكوين النقابات المهنية الوظيفية قياساً على نقابات العمال يعد قياساً مع الفارق لأن نقابات العمال نشأت وترعرعت في ظل العلاقة التعاقدية القائمة على رضا الطرفين للدفاع عن مصالح العمال في مواجهة اصحاب العمل^(٤٤)، اما الموظف فهو خاضع لمركز تنظيمي لائحي تحكمه القوانين واللوائح ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها^(٤٥).

ويمكن الرد على هذه الحجج بأن النقابات المهنية تعنى بالدفاع عن مصالح الموظفين وبقية المهنيين (غير الموظفين) قبل الولوج بالنزاع القضائي من خلال اتباع اساليب فض النزاعات بغير طريق القضاء عن طريق النقابات المهنية او الوظيفية حتى.

فضلاً عن ذلك فإن حجة الاضراب الذي يؤثر على سير المرافق العامة بانتظام، فقد كفلت اغلب الدساتير ومنها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل^(٤٦)، على الرغم من اتجاه المشرع العراقي الى تجريم الاضراب الوظيفي والعمالي في نص المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي النافذ^(٤٧). في حين نصت المادة (٤٢/١) من قانون العمل العراقي النافذ " يتمتع العامل بالحقوق الاتية : "الاضراب، وفقاً لأحكام القانون"، عليه ندعو المشرع العراقي الى ضرورة الغاء نص المادة المذكورة اعلاه وذلك لتعارضها مع نصوص الدستور والقوانين النافذة وتنظيم حالة الاضراب الوظيفي قانوناً مع اشتراط عدم المساس بسير المرافق المهمة في حياة الافراد^(٤٨).

ومن الجدير بالملاحظة ان نظام منع انشاء النقابات المهنية كان سائداً في فرنسا قبل اعادة الاعتراف بالحق النقابي لسنة ١٩٤٦، وكذلك ساد في مصر قبل عام ١٩٤٢^(٤٩).

فضلا عما تقدم، فإن الموظف العام يخضع لمركز قانوني تنظيمي لائحي في علاقته مع الادارة، ولا مجال لأي مسوغ ان يخضعه الى تعليمات نقابية بعيدة او متعارضة مع تعليمات الادارة لذلك فإن تشكيل النقابات الوظيفية يمس بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية ولأي سبب كان، اما فيما يخص العمال فإن علاقتهم التعاقدية -

القائمة على رضا الطرفين - تقسح المجال امام النقابة للدفاع عن مصالح المنضوين تحت لوائها.

وبالرد على هذه الحجج برز الى الساحة الفقهية اتجاه اخر مؤيد لتكوين النقابات الوظيفية، واصبح من غير المسوغ معارضة ممارسة الحق النقابي سواء بالإنشاء او الانضمام.

المطلب الثاني

الرأي المؤيد لإنشاء النقابات الوظيفية

يرى انصار هذا الاتجاه ان تكون النقابات الوظيفية هي مسألة ضرورية، لأن النقابات تعد احدى الوسائل الاساسية والشرعية للتعبير عن اراء المنتمين اليها والدفاع عن مصالحهم وحقوقهم في جو تسوده المشروعية^(٥٠).

وقد استند انصار هذا الاتجاه الى اهمية التنظيم النقابي في المجالات الوظيفية والمهنية، فضلا عن ما تمخضت عنه المؤتمرات والمواثيق الدولية ودااتير اغلب الدول التي كفلت لجميع الافراد حق انشاء النقابات، كالمادة (٢٣) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨^(٥١).

كما اضاف اصحاب هذا الاتجاه حججاً اخرى لتأييد وجهة نظرهم والتي يمكن تلخيصها بالاتي :

اولاً : ان وضع العامل في مجال القطاع الخاص يقوم على فكرة العمل مقابل الاجر، وكان للنقابات المهنية دور فاعل في الزام الدولة بتولي رعاية مصالح العمال في القطاع الخاص وقاربت بين العمل في مجال القطاع الخاص والقطاع العام في الحقوق والواجبات^(٥٢)، ولاسيما منها الحقوق التقاعدية.

ثانياً : ان ممارسة الموظفين والمهنيين لحقوقهم في تأسيس النقابات يسوغ لهم تدخل النقابة في الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم، دون المساس بمراكزهم القانونية سواء التنظيمية ام التقاعدية، وهذا ما يميز بين حق الانضمام الى النقابات وتكوينها وممارسة حق الاضراب الوظيفي والذي غالباً ما يستخدم كأداة ضغط على الادارة عند استيائهم من امرٍ ما^(٥٣).

ثالثاً : ان ممارسة الحق النقابي يقوي العلاقة التنظيمية او التعاقدية بين الموظفين او العمال والدولة، لأن غالباً ما تدعم الدولة انشاء وتكوين النقابات فيكون المنفذ والمطبق لسياسة الدولة والمخطط لها، الامر الذي يستلزم مشاركته في صنع القرارات المختلفة، وكذلك في مراقبة الجهاز الاداري الذي يعمل به ويعزز دور النقابة في تطوير العمل الوظيفي في القطاع العام، وكذلك رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي للعاملين^(٥٤).

رابعاً : كما ان الاعتراف بالحق النقابي يؤدي الى تفعيل اساليب الادارة والاستثمار الحديثة والتي تقوم اساساً على المشاركة في صنع القرار وتطوير الانتاج سواء في القطاع العام او الخاص، فضلاً عن ذلك فقد يؤدي الاعتراف بالحق النقابي الى الشعور بالمسؤولية لدى الموظفين والعمال نتيجة اشتراكهم في صنع القرار داخل المؤسسة التي يعملون فيها^(٥٥). ولذلك فقد سعت اغلب المؤسسات العامة والخاصة الى اشتراك ممثل عن نقابة العمال او ممثلاً عن النقابات المهنية الاخرى التي تختص بها المؤسسة، كمثل نقابة العمال في مجالس ادارة المشاريع المختلطة، او ممثل نقابة المعلمين في مجالس الجامعة^(٥٦).

لقد حققت النقابات في الدول نجاحاً كبيراً، ففي فرنسا مثلاً تم الاعتراف صراحةً بحرية الانضمام وتكوين النقابات ولاسيما الوظيفية منها في قانون التوظيف الصادر في ١٩/١٠/١٩٤٦، وباشرت نشاطها بوصفها ممثلة عن شرائح معين لدى القطاعين العام والخاص، أما في مصر فقد أقر قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بحق انشاء النقابات وتأسيسها المعدل بقانون النقابات المصري رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥^(٥٧).

وفي العراق فإن التنظيم النقابي كان له حضوة تشريعية بقانون التنظيم النقابي للعمال رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٧، وكذلك قانون المنظمات غير الحكومية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٠، ومن الجدير بالإشارة ان وقت اعداد هذا البحث يدور في اروقة مجلس النواب العراقي مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية، ويعد دليلاً واضحاً لاعتراف المشرع العراقي بالحرة النقابية، فضلاً عن ضرورة تنظيم هذه الحرية وفق القوانين.

المطلب الثالث

الرأي الذي يسمح لبعض الطوائف المهنية بتكوين النقابات دون غيرها

ان حدة الصراع بين الاتجاهين السابقين سبب ظهور اتجاه يوفق بين الاراء السابقة، اذ يقضي هذا الاتجاه الى الاعتراف بالحق النقابي لبعض الطوائف المهنية دون بعضها الاخر ولاسيما النقابات الوظيفية منها، اذ يرى انصار هذا الاتجاه الى وجوب التفرقة بين موظفي السلطة الذين لهم حق الرئاسة والتوجيه، وبين موظفي الادارة العاديين، حيث تم الاعتراف لموظفي الطائفة الثانية - العاديين - بالحرية النقابية دون موظفي الطائفة الاولى - الرئاسة والتوجيه -^(٥٨)، بحجة ان المدراء التنفيذيين يتمتعون بسلطات رئاسية واسعة قد يستخدمونها - في حالة الاعتراف لهم بالحق النقابي - لتحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة، والتأثير على سير العمل في الجهة التي يعملون بها^(٥٩).

وتم الاقرار بهذا الرأي كذلك بالنسبة للشرائح المهنية الاخرى - غير الوظيفية - اذ لا يمكن الاعتراف بحقهم النقابي والانضمام الى النقابات الا بعد صدور القوانين الخاصة التي تمكنهم من انشاء النقابات والانضمام اليها، اذ ان الاقرار التشريعي بالحرية النقابية موجود، ولكن ممارسة الحق النقابي لا يكون الا بعد صدور قانون خاص بإنشاء تلك النقابات، وهذا ما نلاحظه عند انشاء النقابات المهنية في العراق اذ لا يمكن ان يتم تأسيسها قبل صدور قانون بذلك، لذا نلاحظ ان غالبية النقابات في العراق تنشأ بقانون خاص بها، مثل قانون نقابة اطباء رقم ٨١ لسنة ١٩٨٤، وقانون نقابة المهندسين العراقية رقم ٥١ لسنة ١٩٧٩، ومن الملاحظ ان النظام التشريعي العراقي أخذ والى حد ما بهذا الاتجاه في ممارسة الحق على الرغم من ان المشرع قد فسح المجال امام الافراد بممارسة العمل النقابي وهذا ما اكدته المادة (٨/ثانياً) من قانون العمل النافذ بنصها " يحضر هذا القانون رهن تشغيل العامل بشرط عدم انضمامه الى النقابة او التخلي عن عضويته فيها " وان اصدار القوانين الخاصة بإنشائها جاء لتتظيم هذا الحق، وعدم مخالفة هذه القوانين لأحكام الدستور والتشريعات الاخرى.

وقد انتقد هذا الاتجاه من جانب الفقه، وذلك للأسباب الاتية :

أولاً : صعوبة التفرقة بين الموظفين القياديين - موظفي السلطة - وموظف الإدارة العادي، فليس هناك معيار واضح للحدود الفاصلة بين هذه الطوائف^(٦٠). وكذلك صعوبة التفرقة بين النقابات المهنية والوظيفية، فالكثير من النقابات تعد وظيفية لأنها مرتبطة بالموظف وهي تختص بمهنة معينة بالذات، كنقابات المهندسين والاطباء العراقيين، والاكثر من ذلك اتجهت بعض النقابات الى رفض الجمع بين ممارسة المهنة والوظيفة لاعتباره ازدواجاً وظيفياً^(٦١).

اذ يلاحظ ان قانون المحاماة العراقي النافذ قد خلط بين الموظف القانوني والمحامي، اذ منع الموظف القانوني من ممارسة المحاماة وهذا يعد بحد ذاته قيلاً على ممارسة المهنة بالنسبة للموظف القانوني، في حين لم يتناول هذا القيد بقية القوانين الخاصة بإنشاء النقابات المهنية في العراق. عليه ندعو المشرع العراقي الى ضرورة تعديل نص المادة (٤/ ثانياً) من قانون المحاماة النافذ والسماح للموظف العام بممارسة مهنة المحاماة لاسيما خلال تمتعه بالإجازات الطويلة كإجازة الاربع سنوات^(٦٢)، المذكور تفاصيلها في قانون الموازنات العامة للسنوات ٢٠١٧ و ٢٠١٨. ثانياً : ان هذه التفرقة بين موظفي السلطة وموظفي الإدارة - العاديين - تفرقة لا محل لها عملياً^(٦٣)، لأن غالبية القوانين تفرق بين من يتولى المناصب الادارية ومن يتولى رئاسة النقابات المهنية وبرز مثال على ذلك ما ذكره قانون نقابة الاطباء العراقي النافذ في نص المادة (٩/ رابعاً)^(٦٤)، التي حظرت الجمع بين رئاسة الصحة والمناصب العليا في نقابة الاطباء.

وبالرغم من الانتقادات الموجهة لهذا الرأي، الا ان بعض الدول قد اخذت به منها الهند وسريلانكا والمكسيك^(٦٥).

مما تقدم نلاحظ ان الحرية النقابية من ابرز الحريات التي كفلتها القوانين والمعاهدات الدولية، وكذلك اقرتها الدساتير ولاسيما منها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ من خلال نص المادة (٢٢/ ثالثاً)، لذلك يتفق الباحث مع السماح للأفراد بممارسة الحق النقابي ولكافة الطوائف من الموظفين والمهنيين، ولهذا ندعو المشرع العراقي الى الاسراع في سن قانون النقابات والاتحادات المهنية وذلك لتنظيم ممارسة الحق النقابي، فضلاً عن لملمة التششت التشريعي في انشاء او تكوين النقابات المهنية ليحكمها تشريع واحد يتضمن جميع قيود وضمانات ممارسة هذا الحق.

المبحث الثالث

الحق النقابي وممارسة العمل السياسي

يعد الهدف الاساسي في انشاء النقابات وتنظيم ممارسة حق الانضمام اليها هو الدفاع عن حقوق ومصالح اعضائها المهنية، الا ان الصعوبة تثور عند قيام النقابات بممارسة اعمالها بعيداً عن الصراعات السياسية السائدة في الدولة، لاسيما وان البعض يعد الحق النقابي من اهم حقوق جماعات الضغط السياسية^(٦٦)، لذلك ظهرت الاراء الفقهية التي تدعو الى ابعاد النقابات عن العمل السياسي، واره اخرى تسلم لتلك النقابات بالعمل السياسي. وهذا الاختلاف كان له الاثر في التشريعات المرعية لمسألة تنظيم هذا الحق.

لذلك سنبحث في هذا المبحث في الاتجاهات الفقهية لممارسة العمل السياسي للنقابات المهنية ومن ثم نتطرق الى البحث في موقف التشريعات المقارنة بهذا الجانب.

المطلب الاول

الاتجاهات الفقهية في ممارسة النقابات للعمل السياسي

اختلف الفقهاء حول مدى مشاركة النقابات في العمل السياسي، فذهب البعض الى ضرورة ابعاد النقابات عن العمل السياسي، في حين اتجه آخرون نحو السماح للنقابات المهنية بممارسة العمل السياسي، وكما يأتي :

الفرع الاول

ابعاد النقابات عن العمل السياسي

يذهب أنصار هذا الاتجاه الى ان النقابات وجدت للدفاع عن الحقوق والمصالح المهنية لأعضائها، ولكي يتحقق هذا الغرض يجب أن تتأى بنفسها عن كل عمل من شأنه أن يعيقها عن تحقيق أهدافها، ولا شك في ان تدخل النقابات في المسائل السياسية سيؤدي الى انقسامها على نفسها، بما يؤثر سلباً على الهدف الاصيل الذي أنشأت من أجله، نتيجة لانغماس أعضائها في العمل السياسي^(٦٧).

فضلا عن ذلك فإن السماح للنقابات بممارسة العمل السياسي من شأنه ان يؤدي الى شيوع الفوضى والاضطراب بين الموظفين، وتصبح المؤسسات الحكومية ساحة للصراعات بين مختلف القوى والاتجاهات السياسية^(٦٨).

لقد اعتنق مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه، اذ انتهى الى ان الهدف الرئيسي للنقابات هو الدفاع عن المصالح المهنية لأعضائها، وذهب حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٤ مايو ١٩٥٨ الى ان القضاء في هذا الجانب يكفل التوفيق بين ممارسة الموظف او العامل لحقوقهم النقابية من ناحية، وضرورة المحافظة على انتظام سير العمل الحكومي في المؤسسات العامة من ناحية اخرى، مع الابتعاد عن ممارسة العمل السياسي بأي حالٍ من الاحوال، وقضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم الغاء قرار الادارة القاضي بمحاسبة سكرتير عام احدى النقابات لارتكابه خطأً تأديبياً تتمثل بتوقيعه قراراً له طابع سياسي^(٦٩).

الفرع الثاني

السماح للنقابات بممارسة العمل السياسي

يرى انصار هذا الاتجاه بأنه لا يوجد ما يمنع النقابات من ممارسة العمل السياسي^(٧٠)، مستندين في ذلك الى عدة حجج اهمها :

أولاً : ان تطور دور الدولة من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة في كل مجالات الحياة سواء أكانت اجتماعية ام اقتصادية ام سياسية، أثر هذا الامر على دور

النقابات، اذ يجب عليها ان تتدخل لإبداء رأيها في المسائل المهنية الماسة باختصاصها والتي لها صلة في نفس الوقت بنواحي سياسية^(٧١).

ثانياً : ان التدخل النقابي في الامور السياسية امر لا يمكن انكاره، ولو حضر على النقابات ممارسة العمل السياسي، لأصبحت هذه التنظيمات عاجزة عن الدفاع عن مصالح وحقوق اعضائها، اذ لا يمكن الدفاع عن هذه المصالح دون الارتباط بالحياة السياسية وممارسة العمل السياسي، الا انه يجب ان تكون ممارسة العمل السياسي ليس بحد ذاتها هدفاً وانما وسيلة لتحقيق غاية معينة تمثل جزءاً من اهداف النقابة^(٧٢).

من كل ما تقدم فإن ممارسة النقابة للعمل السياسي او عدم ممارستها للسياسة يتوقف على فلسفة النظام الحاكم والوضع السياسي القائم في الدولة، فإن كان توجه الدولة نحو النظام الديمقراطي يدفع المنضوين تحت لواء النقابة الى ممارسة العمل السياسي لاسيما اذا كان في البلاد احزاب سياسية داعمة لتوجهات النقابة المعنية، الا ان هذا الدور يجب ان لا يتعدى تحقيق اهداف النقابة في حماية حقوق ومصالح اعضائها وإلا تحولت هذه النقابات الى احزاب سياسية وتبتعد عن الدور او الغرض الذي أنشأت من اجله.

لذلك يرى الباحث ضرورة تنظيم الحرية النقابية في ممارسة العمل السياسي في ان لا تتعدى هذه الممارسة تحقيق اهداف النقابة، فتكون ممارستها للعمل السياسي وسيلة لتحقيق غاية لا تخرج عن اطار حقوق ومصالح الاعضاء، فضلاً عن الحفاظ على الوظيفة العامة من خلال عدم اقحامها في معترك السياسة وخاصة في النقابات الوظيفية.

المطلب الثاني

موقف التشريعات المقارنة من ممارسة العمل السياسي

تباين موقف التشريعات في كل من فرنسا ومصر والعراق في السماح للنقابات بممارسة العمل السياسي و كما مبين على النحو الاتي :

الفرع الاول

موقف التشريع الفرنسي من ممارسة النقابات للعمل السياسي

ان المشرع الفرنسي لم يعترف صراحة بالحق النقابي في مجال الوظيفة العامة إلا بعد صدور قانون التوظيف في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦^(٧٣)، وبهذا التشريع السابق يعد البذرة الاولى لحرية انشاء النقابات وممارسة صلاحياتها، الا ان الاعتراف بممارسة العمل السياسي لم يكن الا بصور قانون ١٩٦٣ الذي دعا الى جواز ممارسة حق الاضراب بالنسبة للنقابات والمشاركة في العمل السياسي، اذا ما كانت هذه الاعمال - السياسية - ماسة بمصالح الاعضاء الجماعية^(٧٤).

وقد زادت الاهمية التي تلعبها النقابات في مجال الوظيفة العامة منذ عام ١٩٦٨ وذلك على اثر السياسة الجديدة التي تبنتها الحكومة في مجال علاقتها بالمرافق العامة، من أجل الوصول الى حل امثل للمشاكل التي تعترض حقوق ومصالح اعضاء النقابات دون الاضرار بسير العمل في تلك المرافق^(٧٥). وعلى الرغم من ان القانون الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ أكد على حق الموظفين والمهنيين في ممارسة العمل السياسي، الا أن مجلس الدولة الفرنسي يميل الى تفسير واجب الحياد الوظيفي لأعضاء النقابة بشيء من التوسع والمرونة لاسيما بالنسبة لممثلي النقابات ليترك لهم فرصة التعبير عن آرائهم السياسية بحرية واسعة، بشرط ان لا يتعارض هذا مع توجه السلطة الحاكمة وبعيداً عن اهداف النقابة^(٧٦)، وعلى ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يعد من قبيل الخطأ الوظيفي، عند قيام سكرتير عام احدى النقابات بتوجيه خطاب عنيف للهجة الى الوزير المختص يحتج فيه على توقيع جزاء تأديبي على احد الموظفين بسبب المشاركة في الاضراب عام ١٩٧٣، الا ان

ممارسة العمل السياسي من قبل اعضاء النقابات يجب ان لا يتعدى الدفاع عن حقوق ومصالح الاعضاء^(٧٧)، وإلا اعتبر العمل السياسي احد اهداف النقابة وهذا بحد ذاته محظوراً على النقابات^(٧٨).

والواقع يظهر بأن المقصود من حظر النشاط السياسي للنقابات هو بأن لا يكون هذا النشاط من بين اهداف النقابة الرئيسية والتي يجب ان تتصرف للدفاع عن حقوق ومصالح اعضائها، لكي لا تشيع الفوضى بين اعضاء النقابات، فتنحدر الى ساحة للصراعات السياسية بين القوى والاتجاهات السياسية.

الفرع الثاني

موقف التشريع المصري من ممارسة النقابات للعمل السياسي

عند صدور قانون النقابات العمالية المصري رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ نصت المادة (١٧) منه على عدم جواز اشتغال النقابات بمسائل سياسية او دينية بحجة ان النقابات يجب ان تركز جهودها للدفاع عن المصالح والحقوق المهنية، وقد تضمن هذا الحظر قانون رقم ٣١٩ (قانون اعادة تنظيم النقابات العمالية)^(٧٩).

وبصدور قانون النقابات المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤، لم يتضمن أي نص يمنع النقابات من ممارسة العمل السياسي^(٨٠)، وان المحكمة الادارية العليا في مصر قد اتجهت الى جواز التعبير عن الآراء السياسية والتي تعد من الحريات الاساسية التي كفلتها الدساتير، وان المرشح لمجلس الشعب يحق له عرض السلبيات والمشاكل التي تواجه عمل النقابة اثناء مرحلة ترشيحه وابداء آرائه السياسية من خلال المنشورات او المناظرات الحزبية، فلا جناح عليه في ان يبدي آرائه بالمظاهر السلبية التي تخص مصلحة مهنة معينة، ومن ذلك تم رد الطعن المقدم من نقابة المهندسين حول الآراء السياسية لأحد اعضائها^(٨١). على الرغم من اصدار الاتحاد العام لنقابات العمال بياناً أوضح من خلاله استقلال النقابات عن اي عمل سياسي، وهذا يعد مخالفاً لقانون النقابات رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ الذي أكد على مشاركة

النقابات في مناقشة مشروعات القوانين التي تمس المهنة^(٨٢)، وكذلك الموافقة على تنظيم حق الاضراب للعمال وفقاً لقانون العمل المصري^(٨٣).

الفرع الثالث

موقف التشريع العراقي من ممارسة النقابات للعمل السياسي

نصت المادة (٢٢) من الدستور العراقي النافذ على حرية المواطنين في انشاء النقابات والانضمام اليها^(٨٤)، كما نصت المادة (٢٠) من الدستور العراقي النافذ على حرية الممارسة السياسية لكافة المواطنين^(٨٥)، وهذا ما يعد وبحق حرية لممارسة العمل السياسي للنقابات في العراق من الناحية الدستورية، ولقد كان ذلك متماشياً مع نص المادة الاولى من قانون التنظيم النقابي للعمال رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٧ والتي نصت " يهدف التنظيم النقابي العمالي الى تحقيق ما يأتي ... ثانياً : تنمية الوعي السياسي والثقافي والمهني للعمال ". ولم يدرج القانون المذكور ما يحظر على اعضاء النقابة ممارسة العمل السياسي، ويعد هذا سماحاً بممارسة العمل السياسي للنقابات في العراق. وكذلك الحال بالنسبة لقانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ وقانون نقابة الاطباء رقم ٨١ لسنة ١٩٨٤، اذ لم تذكر هذه القوانين ما يحظر على عضو النقابة ممارسة العمل السياسي.

في حين ذكر قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ على حرية العمل السياسي من خلال السماح بممارسة حق الاضراب الوظيفي وتنظيمه وفقاً لنص المادة (١٦٢) من القانون المذكور وقد فعل المشرع العراقي حسناً عند اشتراط عدم تأثير ممارسة الاضراب على سير المرفق العام بانتظام واطراد^(٨٦)، على الرغم من ان قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل قد جرم وبشكلٍ مطلق الاضراب العام بموجب نص المادة (٣٦٤)، لذا ندعو المشرع العراقي الى ضرورة الغاء نص المادة المذكورة انفاً لتعارضها مع نص المادة (٣٨) من الدستور العراقي النافذ، وتعارضها مع نصوص قانون العمل العراقي النافذ.

ويعد هذا اطلاقاً في المشاركة السياسية للنقابات المهنية العراقية مما يؤدي الى تحول النقابات الى مسرح للصراعات السياسية، لذلك كان من المفترض ان يدرج المشرع العراقي تنظيمياً معيناً لممارسة العمل السياسي في النقابات المهنية العراقية والسير نحو اتجاه قانون العمل العراقي في تنظيم مسألة الاضراب عن طريق اضافة احكام الى جميع القوانين الخاصة بالنقابات تؤكد على عدم انصراف العمل السياسي لاعتباره من الاهداف الاساسية للنقابات من خلال النص على حظر ممارسة العمل السياسي بعيداً عن تحقيق اهداف النقابة، فضلاً عن ضرورة التأكيد على اعتبار العمل السياسي وسيلة لتحقيق غاية معينة لا تخرج عن مهمة الدفاع عن حقوق ومصالح المنتمين للنقابة المعنية.

الخاتمة

مما تم بحثه في المواضيع السابقة وتناولناه بشأن تنظيم ممارسة الحق النقابي توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات ونجملها بالآتي:-

أولاً : النتائج

١. لقد تفاوتت التشريعات التي تنظم الحق النقابي، فإتجه البعض الى عدم ايراد تعريف جامع مانع لمعنى النقابة وترك الامر للفقهاء في ذلك كالتشريعات الفرنسية، في حين اتجه البعض الى ايراد تعريف لمعنى النقابة كالتشريع العراقي بنص المادة (٩) من قانون النقابات العمالية العراقي رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٧.

٢. يمكن تعريف الحق النقابي بأنه الحق بالاجتماع ضمن منظمات تتكون بطريقة حرة ومن شريحة او مهنة معينة للدفاع عن مصالح وحقوق تلك الشريحة.

٣. يهدف التنظيم النقابي الى حماية حقوق اعضائها والدفاع عن مصالحهم، فضلاً عن اهمية تلك النقابات في ترقية ظروف وشروط العمل وتحسينه، ولأهمية النقابات جرى العمل على زيادة النقابات المهنية والوظيفية في اغلب دول العالم بإعتبارها ضماناً لتحقيق مصالح اعضائها والدفاع عن حقوقهم.

٤. تباينت الدول حول موقفها من الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، اذ اتجهت بعض الدول الى اعتبارها من اشخاص القانون العام لأن هذه المهن تتصل بمرفق عام كفرنسا ومصر، في حين اعتبرها العراق من اشخاص القانون الخاص لأنها تنشأ من خلال اصدار عدة قوانين خاصة بها كقانون المحاماة وقانون التنظيمات النقابية وقانون نقابة الاطباء.

٥. اختلف الفقهاء حول ممارسة الحق النقابي بين مؤيد ومعارض ورأي اخر يسمح لبعض الطوائف المهنية في تكوين النقابات.

٦. بالنظر للدور المهم الذي لعبته النقابات في الحياة المهنية فقد اختلف الفقهاء حول ممارسة العمل السياسي من قبل هذه النقابات، وقد تبع هذا الاختلاف الفقهي تبايناً في موقف التشريع بين السماح لهذه النقابات بالعمل السياسي والمعارض لهذا الحق في عمل تلك النقابات.

ثانياً : التوصيات

١. ان القرارات الصادرة عن النقابات يمكن النظر بها من قبل محكمة القضاء الاداري على الرغم من اعتبار قوانينها من القوانين الخاصة، بالاستناد الى نص المادة (٥ / رابعاً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ " تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها..... " عليه، ندعو المشرع العراقي الى ضرورة ادراج اختصاص النظر في القرارات التي تخص النقابة لرقابة القضاء الاداري وذلك بسبب مساندة النقابات لأشخاص القانون العام من دوائر ومؤسسات القطاع العام.
٢. لقد كفل الدستور العراقي النافذ حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل من نص المادة (٣٨) منه، الا ان هذا يتعارض مع توجه المشرع الجنائي بإعتبار الاضراب الوظيفي جريمة وفقاً لأحكام المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي النافذ وان هذا النص العقابي المذكور يتعارض مع نص المادة (٤٢) / اولاً (من قانون العمل العراقي، لذا ندعو المشرع العراقي الى ضرورة الغاء نص المادة المذكورة لتعارضها مع احكام الدستور والتشريعات الاخرى.

٣. ان الحرية النقابية من ابرز الحقوق والحريات التي كفلها الدستور العراقي من نص المادة (٢٢ / ثالثاً) من الدستور، لذا ندعو المشرع العراقي الى الاسراع في سن قانون النقابات والاتحادات المهنية، وذلك لتنظيم ممارسة الحق النقابي لجميع الافراد ولملئة التشتت التشريعي في انشاء وتكوين النقابات المهنية ليحكمها تشريع واحد يمثل قيود وضمانات ممارسة هذا الحق.
٤. لم يحظر المشرع العراقي ممارسة العمل السياسي للنقابات مما قد يؤدي الى جعل هذه النقابات ساحة للصراعات السياسية، لذلك كان من المفترض ان يدرج المشرع العراقي تنظيماً معيناً لممارسة العمل السياسي بالنسبة للنقابات في العراق مثلما فعل حسناً في قانون العمل من خلال نص المادة (١٦٢) لتنظيم مسألة الاضراب المهني، لذا نقترح على المشرع العراقي اضافة نصاً تشريعياً الى قوانين النقابات المهنية مع التأكيد على عدم انصراف اهداف النقابة من اجل العمل السياسي واشترط عدم المساس بمبدأ سير المرفق العام بإنظام واطراد.

الهوامش والمصادر

١. بنظر نص المادة (٢٢ / ثالثاً) من الدستور " تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية او الانضمام اليها، وينظم ذلك بقانون "
٢. النقابة مشتقة من نقيب والتي تعني كبير القوم ن والنقيب شخص معنوي منتخب من اجل الاهتمام بشؤون و مصالح فئة او جماعة من الاشخاص. مجدالدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار المعرفة، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٣١٠.
٣. علي لؤي عبدالمنعم، دور النقابات المهنية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية صدام للحقوق، جامعة صدام سابقاً (جامعة النهرين حالياً)، ٢٠٠٠، ص ٥.
٤. د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الانظمة الدستورية المعاصرة، دار الفكر، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٨٥.
٥. عبدالكاظم فارس المالكي، النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ١٩.
٦. نصت المادة (٦) من قانون الموظفين لسنة ١٩٤٦ على " الحق النقابي معترف به للموظفين "
٧. لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة انطوان عبدة، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٧٣، ص ١٥١.
٨. د. محمد عمران، شرح قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٥٣٧.
٩. د. محمود ابو السعود حبيب، الموظف العام وممارسة الحقوق والحريات السياسية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧، ص ١٠٩.
١٠. د. محمد انس قاسم، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٥١.
١١. د. هاشم الحافظ، تاريخ القانون، ج ٢، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨، ص ٢٣٨.
١٢. د. هاشم الحافظ، تاريخ القانون، ج ٣، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٨، ص ١٥٥.
١٣. نصت المادة (٦ / أولاً) من قانون العمل العراقي النافذ " الاضراب حرية العمل مصونة و لا يجوز تقييد او انكار الحق في العمل و تنتهج الدولة سياسة تعزيز العمل الكامل و المنتج و تحترم المبادئ و الحقوق الاساسية فيه سواء كان في القانون او التطبيق = = والتي تشمل : أولاً : الحرية النقابية و الاقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية " وكذلك نص المادة (٤٢) من

نفس القانون " اولاً : يتمتع العامل بالحقوق الاتية : ك - حرية تأسيس النقابات و الانتماء اليها "

١٤. د. محمد عبداللطيف، الحريات العامة - دراسة مقارنة، ط١، ١٩٩٥، ص٣١٣؛ د. صبري جليبي احمد عبدالعال، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠١٠، ص٢٤٧.

١٥. د. محمد احمد اسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص١٥.

١٦. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص٥١.

١٧. د. صبري جليبي احمد عبدالعال، المصدر السابق، ص٢٤٨.

١٨. د. زكي بدوي، شرح تشريع العمل المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص٣٦٠.

١٩. بوزريق خيرة، الحق النقابي في قانون العمل الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة د. طاهر مولاي، الجزائر، ٢٠١٤، ص١٧.

٢٠. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص١٠.

٢١. د. محمد حسنين عبدالعال، الحريات السياسية للموظف العام، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٨، ص٤٩.

٢٢. د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص٢٥٠.

٢٣. بوزريق خيرة، مصدر سابق، ص١٨.

٢٤. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص١٢.

٢٥. د. مجدي النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ٢٠٠١، ص١٥٩.

٢٦. برنار غورنيه، الادارة، ترجمة : مارون خوري، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨٢، ص١٥٤.

٢٧. استقر القضاء الفرنسي في ان الاتحادات والنقابات المهنية هي من اشخاص القانون العام من خلال القضية رقم ٢٢١٧ في ١٤ سبتمبر ١٩٧٩، اذ جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية شركة (اير فرانس) احدى شركات القطاع المختلط، والتي تدير مرفق النقل الجوي، في ان الشركة المذكورة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وان اتحاد العمال قد فرض على الشركة المذكورة الضوابط اللازمة لتحديد ساعات الاستراحة خارج ساعات العمل الليلي وان هذه الضوابط

- تعد ملزمة للشركة لعدة اسباب، من ضمنها ان اتحاد العمال هو جهة من اشخاص القانون العام، وما يصدر عنها يعد قراراً تنظيمياً. برنار غورنيه، المصدر السابق، ص ١٥٩.
٢٨. علي لؤي عبدالمنعم، مصدر سابق، ص ٣٣.
٢٩. د. عبدالقادر الشخيلي، القانون الاداري، عمان، ١٩٩٤، ص ٦٢.
٣٠. د. غازي فيصل، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٥، ص ٨٥.
٣١. ينظر نص المواد (٤٨ ، ١٤٦ ، ١٤٨ ، ١٥١) من قانون العمل العراقي النافذ رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥.
٣٢. نصت المادة (٣٩) من قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ " على المحامي ان يتقيد في سلوكه بمبادئ الشرف والاستقامة والنزاهة وان يقوم بواجبات المحاماة المنصوص عليها في هذا القانون وان يلتزم بما تفرضه عليه تقاليد المحاماة وادابها "
٣٣. د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، د. علي بدير، مبادئ واحكام القانون الاداري، بغداد ١٩٩٣، ص ١٠١.
٣٤. د. غازي فيصل، مصدر سابق، ص ٨٧.
٣٥. قرار مجلس شوري الدولة، رقم ١٩٨٠/٤١ في ١٩٨٠/٦/٨.
٣٦. قرار محكمة القضاء الاداري، رقم ٧٣/ق / ٩٢٢ في ١٩٩٢/٩/١٥.
٣٧. قرار محكمة القضاء الاداري، رقم ٩٢ / ٢٠١٤ في ٢٠١٤/٨/٢٦.
٣٨. نصت المادة (٢٢/ ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على " تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية او الانضمام اليها.....".
٣٩. قرار محكمة القضاء الاداري، رقم ٢٨/ق / ٢٠١٤ في ٢٠١٤/٥/١٤.
٤٠. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص ١٠.
٤١. د. سعيد فروري غافل الاضراب الوظيفي - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ١١٥.
٤٢. د. محمد عبدالحميد ابوزيد، دوام سير المرافق العامة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٠١.
٤٣. د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٢٥٦.
٤٤. نصت المادة (١٤٦ / اولاً) من قانون العمل العراقي النافذ على " للنقابات و الاتحادات او ممثلي العمال المنتخبين وفق احكام هذا القانون، في حال غياب منظمات العمال، ابرام اتفاقات عمل

جماعية نيابة عن منتسبيها مع صاحب عمل او مجموعة من اصحاب العمل او منظمة او اكثر من منظماتهم " وبهذا يتضح اهمية النقابات العمالية في تحديد العلاقة التعاقدية بين اصحاب العمل والعمال من خلال التفاوض والاتفاق حول صيغة العمل وهذا ما نصت عليه المادة (١٤٨/ ثالثاً) من القانون المذكور أنفاً " يتم التفاوض بين ممثلي التنظيم النقابي في المشروع و النقابة المعنية و بين صاحب العمل "

٤٥. د. مجدي مدحت النهري، قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مكتبة الجلاء الحديثة، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٦٢.

٤٦. نصت المادة (٣٨) من الدستور العراقي على " تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والاداب : اولاً : حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل ."

٤٧. نصت المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي على " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين وبغرامة لا تزيد عن مائتي دينار او بأحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة او امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته او عمله متى كان من شأن الترك او الامتناع ان يحدث اضراراً..... " .

٤٨. نصت المادة (١٦٢/ سابغاً) من قانون العمل العراقي النافذ على " لا يجوز للعمال و منظماتهم النقابية الاضراب في المشاريع التي يهدد توقف العمل فيها الحياة و السلامة او الصحة العامة لجميع السكان او بعضهم "

٤٩. تم اعادة الاعتراف بالحرية النقابية في فرنسا بموجب قانون التوظيف الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٩ ؛ وفي مصر تم الاعتراف بالحق النقابي صراحةً وفق قانون النقابات العمالية المصري رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ ؛ ينظر في ذلك د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٣٠٩.

٥٠. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص ١٤.

٥١. نصت المادة (٢٣) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على " لكل شخص الحق في ان ينشئ او ينظم الى نقابات حماية لمصلحته"

٥٢. د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٦٧، ص ٢٨٣.

٥٣. د. محمد بكر القباني، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات، مجلة ادارة قضايا الحكومة، السنة ٨، العدد ١، ١٩٨٤، ص ٢٥.

٥٤. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص ١٥.

٥٥. د. مجدي مدحت النهري، مصدر سابق، ص ١٦٦.
٥٦. نصت المادة (١٣/ أولاً) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ على " مجلس الجامعة ويتألف من :... هـ. ممثل عن نقابة المعلمين من اعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة ترشحه النقابة... "
٥٧. د. السيد عبدالحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الاداري والقانون الدولي - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٦٩.
٥٨. د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٢٦٧.
٥٩. د. محمد بكر القباني، مصدر سابق، ص ٢٦.
٦٠. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص ١٧.
٦١. نصت المادة (٤) من قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ على " لايجوز الجمع بين المحاماة وبين ما يلي : ثالثاً : الوظائف العامة والاستخدام مطلقاً في الدوائر الرسمية والمصالح الحكومية براتب او بمكافأة "
٦٢. صدر قرار من الامانة العامة لمجلس الوزراء بالرقم ٧٨٩٠ في ١٤/٣/٢٠١٧ واكد على عدم جواز ممارسة الموظف الحقوقي لمهنة المحاماة خلال تمتعه بإجازة الاربع سنوات استناداً لأحكام المادة (٤/ ثالثاً) من قانون المحاماة العراقي النافذ والتي تعارض نص المادة (٣٨) من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٧ ونص المادة (٢٩/ أولاً) من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٨.
٦٣. د. صبري جليبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٢٦٨.
٦٤. نصت المادة (٩/ رابعاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي النافذ " لا يحق للعضو الجمع بين منصب النقيب او رئاسة الفرع او رئاسة اللجنة الانضباطية وبين المناصب الاتية :- رابعاً : مدير عام دائرة الصحة في المحافظة "
٦٥. ينظر في ذلك د. مجدي مدحت النهري، مصدر سابق، ص ١٦٨ ؛ د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص ١٩.
٦٦. جماعة الضغط السياسية : وهي تلك الجماعات التي تقوم بدور مؤثر في اتخاذ القرارات والتأثير على النظام السياسي الموجود في الدولة دون محاولة الوصول الى الحكم ؛ للمزيد ينظر البنداري احمد البنداري، جماعات الضغط واثرها على القرار السياسي - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ٩-١٠.
٦٧. د. فاروق عبدالبر، دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٩٣.

٦٨. محمد حسنين عبدالعال، مصدر سابق، ص ٥٩.
٦٩. مارسو لونغ واخرون، القرارات الكبرى في القضاء الاداري، ترجمة : على محمود مقلد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٣٦١.
٧٠. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص ٩٧ ؛ د. السيد عبدالحميد محمد العربي، مصدر سابق، ص ٤٩٤ ؛ د. فاروق عبدالبر، مصدر سابق، ص ٣٨١.
٧١. د. طارق فتح الله خضر، دور الاحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٠٩.
٧٢. د. صبري جلبي احمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٢٩٦.
٧٣. محمود ابو السعود حبيب، مصدر سابق، ص ١٠٠.
٧٤. لوران بلان، مصدر سابق، ص ١٥٠-١٥٣.
٧٥. صدر قانون في ٢٨ مايو ١٩٦٨ الذي دعى الى جواز ممارسة العمل السياسي ولاسيما للمناصب القيادية في النقابات ؛ للمزيد ينظر، د. حامد محمد شطا، النظام القانوني للاجور والمرتبات في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٨٨ ؛ علي لؤي عبدالمنعم، مصدر سابق، ص ٨.
٧٦. د. محمود ابوالسعود حبيب، مصدر سابق، ص ١٠٦.
٧٧. مارسو لونغ واخرون، مصدر سابق، ص ٣٣٩.
٧٨. د. طارق فتح الله خضر، مصدر سابق، ص ٦٨.
٧٩. د. فاروق عبدالبر، مصدر سابق، ص ٣٨١.
٨٠. د. محمد انس قاسم، مصدر سابق، ص ١٠١.
٨١. د. نعيم عطية والاستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الادارية الحديثة، ط١، ج ٣، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، الطعن رقم ١٩٣٧ لسنة ٤٤ ق.ع. جلسة ١/٧/٢٠٠١، ص ٢٣٤٧.
٨٢. نصت المادة (١٧/د) من القانون المذكور " ابداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بتنظيم شؤون العمل "
٨٣. نصت المادة (١٤/ط) من قانون العمل المصري على " الموافقة على تنظيم الاضراب للعمال طبقاً للضوابط التي ينظمها قانون العمل ".
٨٤. نصت المادة (٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على " تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية او الانضمام اليها، وينظم ذلك بقانون ".

٨٥. نصت المادة (٢٠) من الدستور العراقي النافذ على " للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح " .
٨٦. نصت المادة (١٦٢) من قانون العمل العراقي النافذ على " اولا : اذا تم انتهاء اجراءات حل نزاع المصالح المستقبلية دون التوصل الى اتفاق عندها يحق للمنظمة العمالية، او ممثلي العمال المنتخبين في حال عدم وجود تنظيم نقابي، اللجوء الى الاضراب السلمي لغرض الدفاع عن مصالح اعضائها المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية اذا تم انتهاء اجراءات حل النزاع دون التوصل الى اتفاق.
- ثانيا : على المنظمة العمالية، او ممثلي العمال المنتخبين في حال عدم وجود تنظيم نقابي في المشروع، التي تنوي اجراء اضراب ان ترسل اشعار خطيا الى الوزارة و الطرف الاخر قبل موعدها هذا الاضراب ب(٧) سبعة ايام في الاقل... " .