

# النظام القانوني لاضراب الموظف العام في العراق

## (دراسة مقارنة)

م.د. محمد سليم محمد أمين

أ.م.د. نوزاد احمد ياسين

مدرس القانون الاداري

استاذ القانون الجنائي المساعد

كلية القانون والعلوم السياسية/جامعة

### المقدمة

يعد الاضراب احد اهم المسائل الدستورية والادارية الذي شهد تطورات ملحوظة في الاونة الاخيرة من كلا الجانبين النظري والتطبيقي , فبعد ان كان تصرفا مجرما في قوانين غالبية الدول, الا انه ونتيجة لتطور حقوق الانسان السياسية والاقتصادية والاجتماعية, تغيرت النظرة الى الاضراب, لتتناوله المواثيق الدولية والاقليمية وكذا الدساتير والقوانين الداخلية بالتنظيم , وبات يمارس وبالتحديد في السنوات الاخيرة على نطاق واسع في غالبية دول العالم منها العراق واقليم كردستان , وأصبح ينادى به كحق اساسي ومشروع مثل سائر الحقوق الاخرى . واذا كان الاضراب وبشكل عام أمرا غير منظم بقانون خاص عندنا في العراق , الا انه تحكمه نصوص متناثرة ضمن الدساتير و التشريعات العادية المختلفة ذات الصلة بما تشكل نظاما قانونياً خاصاً به , ومع ذلك فهي تعاني من قصور واضح , حاول البحث التطرق اليه بصورة علمية ومنهجية , وعلى النحو الاتي :

اهمية البحث // تكمن اهمية البحث في ارتباطه الوثيق بواقع الوظيفة العامة في العراق, خصوصا في الظرف الحالي الذي يمر به العراق بشكل عام واقليم كردستان بشكل خاص , اذ

شكل اضراب الموظف العام ظاهرة متكررة بين فترة واخرى لا يمكن تجاهلها . فضلا عن تعلق الموضوع باحدى أهم المواضيع المستجدة على صعيد القانون العام وفي مجال علاقة الموظف بالدولة وهو اضراب الموظف العام الذي يجهل الكثير منهم احكامه وكيفية ممارسته , لا بل ان البعض منهم يعدونه امرا مجرماً الى الآن ويرون عدم امكان ممارسته مطلقا حتى لو حرّموا من كافة حقوقهم الوظيفية , فياتي البحث ليوضح موقف القانون العراقي من اضراب الموظف العام بصورة خاصة , وما لذلك من اهمية كبيرة في تحديد شرعية الاضراب من عدمه وكيفية ممارسته واهم القيود المفروضة عليه , وكذا بيان التمييز بين الاضراب كحق مستقل عن غيره من الحقوق الاخرى التي غالبا ما يتم الخلط بينهما ومنها الحق في التظاهرة والاعتصام مثلا .

**مشكلة البحث //** تكمن مشكلة البحث في وجود تعارض - كما يبدو لأول وهلة - بين مبدئين من اهم المبادئ القانونية الدولية والداخلية على صعيد القانون العام, وهما: مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد, ومبادئ حقوق الانسان التي يمثل الاضراب احد اعمدتها الرئيسية , فاذا كان توقف المرفق العام امرا يلحق الضرر بالمصلحة العامة, فانه لا يمكن للموظف كذلك ان يتنازل عن حقه في الاضراب , فضلا عن القصور او النقص التشريعي التي تعاني منه قوانيننا الوظيفية في مجال الاضراب , في الوقت الذي مورس فيه هذا الحق مرات عديدة في العراق في الاونة الاخيرة وخصوصا في اقليم كردستان, كما أن هنالك من يخلط بين صور واشكال الاضراب وبعدها أمراً غير مشروع بجميع صوره, وهو ما دفع هؤلاء الى عدّ الاضراب امراً محرماً على الموظف باي شكل من الاشكال تحت ذريعة تجريمه من قبل المشرع العقابي , ومن هنا نتساءل: هل نظم المشرع العراقي احكام الاضراب؟ وما هو موقف الدستور والتشريعات العراقية منه؟ وهل ان جميع اشكال الاضراب امر غير مشروع؟ ثم ماهي الآثار المترتبة عن اضراب الموظف العام على سير المرفق العام بانتظام واطراد؟ وكيف يمكن التوفيق بين ذلك المبدأ والحق في الاضراب؟

**هدف البحث //** يهدف بحثنا الى ابراز سوء فهم الموظفين لحقوقهم وواجباتهم عند الاضراب وأثره على تطور الموقف , بما يؤدي الى تبصيرهم بمدى امكانية ممارسته في الوظيفة العامة في

العراق واقليم كردستان , وكيفية تلك الممارسة , ومتى يكون أمرا مشروعاً من عدمه؟ خاصة في ظل وجود مطالبات بوضع قانون خاص لاضراب الموظف العام فيهما .

**سبب اختيار موضوع البحث //** يعود السبب في اختيارنا لهذا الموضوع الى ما يأتي :

١- وجود النقص التشريعي الحاصل في مجال تنظيم الإضراب بقانون خاص , حيث حاولت كل جهة استغلاله لمصلحتها وحسب تفسيراتها , فيرى المضرِبون أنه وفي غياب ذلك التنظيم ليس هنالك أي مبرر قانوني يمنعهم من ممارسة هذا الحق او يقيدهم . وفي المقابل , هنالك من يعد الإضراب امرا غير مشروع طالما لم يصدر قانون خاص به ينظم احكامه , لذلك لا بد من بيان الموضوع واطهار حقيقته منعا للالتباس .

٢- ندرة الدراسات القانونية حول اضراب الموظف العام في العراق - ان لم نقل عدمها- لذلك اردنا اضافة بحث حول الاضراب الذي تكاد تخلو منه مكتبتنا القانونية, نظرا لكثرة الخلاف في المسألة وتنازع المختصين في جدواها وفائدتها , إذ ان غالب الكتابات حول الموضوع عبارة عن مقالات قصيرة او اشارات بسيطة في مؤلفات او شروحات للقوانين, ولا يزال الموضوع مفتقرا جدا الى الدراسات القانونية المتخصصة.

**منهجية البحث //** استخدمنا في بحثنا في هذا الموضوع كلا من :

١- المنهج الوصفي:- من خلال وصف شامل لموضوع الاضراب وبيان مضمونه وماهيته والحقائق المتعلقة به والقيود التي ترد عليه ومدى شرعيته ؟

٢- المنهج التحليلي: من خلال تحليل النصوص القانونية التي تناولت الموضوع لمعرفة موقف المشرع العراقي منه.

٣- المنهج المقارن: ذلك اننا لا نشير الى حق الاضراب في العراق فقط , انما نشير كذلك الى موقف بعض الدول المقارنة بهذا الخصوص.

**اطار البحث //** سنشير في بحثنا إلى اضراب الموظف العام في العراق ونظامه القانوني , وهذا لا يعني اننا لا نشير الى اضراب العمال في القطاع الخاص , ذلك ان كلا القطاعين يقدمان

خدمات جليلة للمواطن لا يمكن اغفالها , مع التركيز اكثر على صلب الموضوع وهو اضراب الموظف العام واثاره .

**خطة البحث //** قمنا بتقسم الدراسة الى اربعة مباحث , تكلمنا في المبحث الاول عن الاضراب وتعريفه وعناصره والفرق بينه وبعض الاوضاع المشابهة , بينما أشرنا في المبحث الثاني عن الاتجاهات القانونية والفقهية حول مشروعية الاضراب وممارسته , في حين خصصنا المبحث الثالث للتنظيم القانوني للاضراب وقمنا بتحديد موقف المشرع العراقي والكوردستاني منه , اما المبحث الرابع فتكلمنا فيه عن اهم الاتار المترتبة على اضراب الموظف العام .

## المبحث الاول

### ماهية الاضراب

سنحاول من خلال هذا المبحث , ان نسلط الضوء على التعريف بالاضراب واشكاله , ثم نبين عناصره , وبعد ذلك سنحاول ان نميز بين مفهوم الاضراب وبعض الاوضاع التي تشابهه في اربعة مطالب وكالاتي :

### المطلب الاول

#### تعريف الاضراب

الاضراب لغة : مصدر للفعل الرباعي ( أضرب ) , فيقال : أضربت عن الشيء : كفت عنه وأعرضت , وضرب عنه الامر صرفه , قال تعالى : " أفنضرب عنكم الذكر صفحا " (1) أي نهلكم فلا نعرفكم ما يجب عليكم (2). ويقال : ضربت فلانا عن فلان أي كفته عنه , فأضرب عنه اضرابا إذا كف , وأضرب فلان عن الامر فهو مضرب إذا كف (3), ومن ثم فان الاضراب يأتي بمعنى الكف عن الشيء او الاعراض عنه. لذلك نرى ان الاضراب يختلف عن الامتناع من الناحية اللغوية , في ان الامتناع ذو معنى اعم من الاضراب , فهو يمثل الامتناع عن العمل وغيره , بينما الاضراب خاص بالامتناع عن العمل , والعلاقة بينهما عموم وخصوص , فكل اضراب هو امتناع , ولكن ليس كل امتناع هو اضراب , فقد يمتنع الموظف عن عمله لسبب خاص به , ولا يعد فعله انذاك اضرابا عن العمل .

(1) سورة الزخرف , الاية (٥) .

(2) الموسوعة الفقهية الكويتية , الجزء الخامس , ط ٢ , وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية , الكويت , د.س.ط , ص ١٠٧-١٠٨ .

(3) ابن منظور, جمال الدين محمد بن مكرم , لسان العرب , المجلد الاول , دار صادر , بيروت , د.س.ط , ص ٥٤٧ .

(4) أما إصطلاحاً : فعرفه العلامة الجرجاني بأنه : " الاعراض عن الشيء بعد الاقبال عليه "

ومن الناحية القانونية نجد ان المشرع العراقي عرفه في قانون العمل رقم (١) لسنة ١٩٥٨ (5) كالآتي : " اتفاق مجموعة العمال أو المستخدمين أو اكثرهم في مشروع معين , على التوقف عن العمل بشأن امور تتعلق بشروط العمل والاستخدام واحوالهما " . ان هذا التعريف جعل الاتفاق اضراباً في حين ان الاضراب هو التوقف عن العمل , كما أنه قصر المضربين عن العمل بالعمال والمستخدمين في القطاع الخاص , الا انه حدد ضابطاً مهماً في تحديد المضربين عن العمل بكون الاتفاق على التوقف عن العمل في المشروع عن طريق جميع العمال او اغليبيتهم .

وبالنسبة لتعريف الاضراب في احكام القضاء, فإننا لم نعثر على تعريف له في احكام القضاء العراقي رغم بحثنا الحثيث عنه . وقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي في احكامه بانه : " توقف منظم مسبق للعمل من اجل الدفاع عن المصالح المهنية "(6). ان هذا التعريف موفق الى حد كبير, لانه أطلق في تعريف الاضراب والاشخاص القائمين به سواء بالعمال ام بالموظفين, وحدد الغرض بالمصالح المهنية المتعلقة بالعمل والوظيفة دون الاغراض السياسية .

اما الفقه , فعرفه بتعريفات مختلفة , بسبب اختلاف الزاوية التي نظر فيها كل منهم الى الاضراب من خلال اظهار عنصر معين او اخر من عناصر الاضراب او الاشخاص القائمين به او عددهم او الغاية المقصودة منه, فنقتصر على ايراد تعريف جانب من الفقه العراقي حيث

(4) الجرجاني, معجم التعريفات, تحقيق: محمد صديق المنشاوي, دار الفضيلة للنشر والتوزيع والتصدير, القاهرة, ب.س.ط, ص ٢٧ .

(5) المادة (٥٠) من قانون العمل العراقي رقم ١ لسنة ١٩٥٨ , منشور في الوقائع العراقية (٤١١٥) في ١٩٥٨/٣/١٦ .

(6) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٥/يوليو/١٩٥٠ . نقلاً عن : سامر احمد موسى , اضراب العاملين في المرافق العامة ( دراسة في النظام القانوني الفلسطيني والفرنسي والجزائري ) , ٢٠٠٧ , ص ١٢ . منشورة على الموقع الاتي : ( www.alhewar.org/debate/show.at.asp?t ) .

عرفه بأنه : " توقف العمال الجماعي المؤقت عن تنفيذ التزاماتهم المقررة بموجب عقود العمل , بسبب وقوع نزاع جماعي يتعلق بالمطالبة بتحسين شروط وظروف العمل , ويقصد بتوقف العمال الجماعي : جميع العمال او اكثرهم "(1). ان هذا التعريف قصر الاضراب على جانب العمال دون الموظفين , لكنه حدد الغرض منه , بتحسين شروط العمل وظروفه دون غيرهما من المطالب الاخرى كالمطالب السياسية مثلا . ومن جانبنا يمكن ان نعرف الاضراب بأنه عبارة عن : التوقف الجماعي للعمال والموظفين عن اداء اعمالهم الملزمة قانونا , لمدة مؤقتة , ومن دون ان يتخلوا عن وظائفهم , من اجل ارغام السلطة العامة في الدولة أو اصحاب العمل , على تلبية مطالبهم المهنية المشروعة وفق القانون .

من ما سبق من التعاريف , نستنتج بان هنالك عدة سمات للاضراب , وكالاتي :

- أ- الاضراب هو امتناع عن العمل, فهو فعل سلبي , يتمثل بترك العمل على الرغم من الزاميته .
- ب-انه يمارس بصورة جماعية.
- ت-انه يكون لمدة مؤقتة .
- ث-انه احدى صور التعبير عن حرية الراي .
- ج-انه لا يمارس تحت صورة واحدة وانما تاخذ صورا واشكالا عدة .
- ح-انه وسيلة استثنائية لا يمارس الا حينما يستنفد جميع الطرق الاخرى لحل النزاعات العمالية والوظيفية قانونا .

(1) د. عدنان العابد و د. يوسف الياس , قانون العمل , ط٢ , مطبعة العمال المركزية , بغداد , ١٩٨٩ , ص٢٠٩ .

## المطلب الثاني

### اشكال الاضراب

ان التوقف عن العمل من جانب المضرين لا تأتي بصورة واحدة , بل تختلف باختلاف غاية المضرين ومكان عملهم والمطالب التي ينوون تحقيقها , لذا عرفت الممارسات العملية للاضراب عدة صور أو أشكال بعضها مشروع والآخر غير مشروع , سنشير الى بعض منها باختصار شديد :

- ١- الاضراب التقليدي ( العادي ) : وهو اكثر انواع الاضراب انتشارا في الحياة العملية , حيث يترك فيه المضرين مكان عملهم ويلتحقون بالدوام بطريقة منظمة ومدروسة مسبقا من حيث الكم و المدى , وتأخذ النقابات فيه كافة الاحتياطات اللازمة لبلوغ هدفها , ونرى انه لا مانع من تطبيقه في المجال الوظيفي, لانه اضراب مشروع فهو لا يؤدي الى عرقلة سير المرافق العامة او تعطيلها بالكلية.
- ٢- الاضراب القصير والمتكرر: وهي عبارة عن توقفات عديدة ومتكررة مع البقاء في اماكن العمل, يتخللها انقطاع تام عن العمل احيانا ولفترة قصيرة , ثم يستأنفون عملهم فيما بعد, وهذا الاضراب يتسم بالمشروعية عادة<sup>(1)</sup>.
- ٣- الاضراب التضامني : ويحصل عندما لا يضرب العمال تاييدا لمطالب لهم قبل صاحب العمل او الدولة , وانما يؤيدون عمالا او موظفين اخرين سواء انتموا الى نفس فنتهم ام الى مهن اخرى , وهذا النوع من الاضراب يعد مشروعا اذا تعلق بمطالبات مهنية وليست سياسية<sup>(2)</sup>.

(1) للتفصيل, ينظر : سهيل الاحمد وعلي ابو مارية , الاضراب عن العمل ( دراسة مقارنة بين القانون والفقه الاسلامي ) , بحث منشور بمجلة جامعة النجاح للابحاث ( العلوم الانسانية ) , المجلد (٢٦) , العدد (٦) , السنة ٢٠١٢ , ص١٣٠٠ .

(2) د. عدنان العابد , مفهوم الاضراب واثاره في تشريع العمل , بحث منشور بمجلة الحقوق , العدد الاول , بغداد , ١٩٦٦ , ص١٦ .



٤- الاضراب الدائري ( الغلق ) : وهو يتطلب انسجاما وتخطيطا محكما , حيث يتم بصفة فئوية متتابعة , تمتع فيه فئة معينة عن العمل لفترة محددة , تأتي بعدها فئة اخرى بعد استعادة الفئة الاولى نشاطها , ويمهد - في الوقت نفسه- الموظفين للانقطاع التام عن العمل, ومن ثم فان هذا النوع من الاضرابات اكثر ضررا من الانقطاع الجماعي عن العمل, وهو غير مشروع لدى القطاع العام في فرنسا بمقتضى قانون ٣١ يوليو ١٩٦٣<sup>(3)</sup>.

٥- الاضراب المفاجئ : ويتم بدون اخطار الادارة مسبقا بالاضراب وموعده من قبل الموظفين او النقابات الممثلة لهم كي يستعدوا لمواجهته , ولا يخفى ما لهذا النوع من الاضراب من نتائج خطيرة بسبب عنصر المفاجأة وتأثيرها السلبي في اعاقه المرفق العام عن اداء رسالته , لذلك فهو يعد من اخطر انواع الاضراب ويعد من قبيل الاضرابات غير المشروعة في قوانين غالبية الدول<sup>(4)</sup> . وعلى هذا الاساس حرم بعض القوانين الاستقالة الجماعية او ترك العمل نهائيا بدون اخطار الادارة , لاتحادها او لتوافقها مع ذلك النوع من الاضراب من حيث النتيجة , وهي عرقلة سير المرفق العام بصورة مفاجئة .

٦- الاضراب السياسي : وهو اخطر انواع الاضراب , حين يمارس من قبل العمال او الموظفين احتجاجا على سياسة الحكومة أو الدولة , سواء فيما يتعلق بالتنظيم العمالي او تلك المتعلقة بموظفي الادارة العامة , اي انها تمارس ضد سياسة معينة تتبعها الحكومة او الاحزاب المكونة لها وصراعاتها فيما بينها , ومن ثم فان الهدف من هذا النوع من الاضراب ليس تحقيق الاهداف المهنية , لذلك يعد امرا غير مشروع وفق رأي الغالبية من الفقه. والاصل في الاضراب هو كونه مهنيا ما لم يثبت انه قد اتخذ لغرض سياسي , ويستنتج ذلك من واقع الممارسة والظروف التي مورس فيه<sup>(5)</sup> . ويذهب البعض من الفقه

(3) سامر احمد موسى , مرجع سابق , ص ١٤ .

(4) د. حمدي القبيلات , القانون الاداري , ج ١ , ط ١ , دار وائل للنشر , عمان , الاردن , ٢٠٠٨ , ص ٢٩٨ .

(5) د.مصطفى احمد ابو عمرو , التنظيم القانوني لحق الاضراب , دار الكتب القانونية , القاهرة , ٢٠٠٩ , ص ١٠٣ .

العراقي الى انه اذا كان الاضراب ذي هدف مهني سياسي فانه يعد امرا مشروعاً , بسبب صعوبة التمييز بين المطالب المهنية والسياسية حينها<sup>(6)</sup>.  
ان صور الاضراب كثيرة ومتنوعة , ضربنا الصفا عن أكثرها لضيق المقام , انما المهم في هذا الصدد , هو انه اذا ما حقق المضربون عناصر الاضراب وتوفرت نيته عندهم , فلهم ان يختاروا الشكل الذي يتلاءم مع طبيعة التأثير في تحقيق مطالبهم لدى الجهة الموجه اليها الاضراب وفي حدود القانون المنظم له .

### المطلب الثالث

#### عناصر الاضراب

من اجل تكييف عملية توقف الموظفين في المرفق بانها اضراب , لا بد ان تتوافر فيه نوعين من العناصر كالآتي :

#### الفرع الاول

##### العنصر المادي

ويعني وجود توقف جماعي عن العمل الوظيفي الملزم بصورة مؤقتة , حيث يتطلب توافر الشروط الآتية :

الشرط الاول : التوقف الكامل عن العمل بصورة مؤقتة : ويتحقق ذلك من خلال الامتناع الجماعي للعمال والموظفين المستمرين في الدوام عن العمل الملزمين بادائه مدة معينة من الزمن , مع توافر النية لدى هؤلاء بعدم ترك وظائفهم بصورة نهائية , ولذلك فان التوقف النهائي عن اداء العمل لا يعد اضراباً بل استقالة<sup>(7)</sup>.

(6) عدنان العابد ويوسف الياس , مرجع سابق , ص ٢١١ .

(7) المرجع السابق , ص ٢١٠ .

الشرط الثاني : ان يكون الامتناع عن عمل ملزم قانونا : اي ان يكون متعلقا بعمل ملزم قانونا على اختلاف نوعية مصدر الالتزام , سواء أكان نصا قانونيا أم نظاما ام تعليمات ام عقد عمل فردي أم عقدا مدنيا.

الشرط الثالث : ان يكون الامتناع عن العمل جماعيا : ويقصد بذلك ان يمتنع كل العمال او غالبيتهم عن اداء اعمالهم بما يؤدي الى التوقف عن اداء الخدمة المطلوبة منهم للمرفق او المنشأة . وفي العراق لا يشترط ان يجري الاضراب بالنسبة للعمال عن طريق النقابة بل يكفي ان يكون جماعيا , بشرط ان يبلغوا رئيس الاتحاد العام لنقابات العمال بذلك ووزير العمل والشؤون الاجتماعية<sup>(1)</sup>. الشرط الرابع : توافق الارادات الكامل على موضوع الاضراب : اي ان توقف كل عامل او موظف عن العمل كان لنفس السبب الذي دفع الاخرين للتوقف عنه بحيث تتلاقى ارادات المضربين عن العمل على وحدة الهدف , وبالتالي لا يعد في حكم الاضراب التوقف المتزامن عن العمل من جانب كل العمال أو الموظفين او غالبيتهم , اذا كانت هنالك اسباب مختلفة لتوقفهم عن العمل بسبب عدم وحدة العمل المهني التي اضرابوا عنها<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### العناصر المعنوية

وتتمثل في وجود قصد الاضراب , وتدبيره , وان تكون مطالب المضربين عن العمل مشروعة وكالاتي : الشرط الاول : نية الاضراب عن العمل : بمعنى ان تتجه الارادة الفعلية للعاملين في المرفق الى التحلل المؤقت عن تنفيذ العمل المكلفين بادائه , كي يجبروا صاحب العمل او السلطة العامة لمطالبهم المهنية والمشروعة او الدفاع عنها<sup>(3)</sup>, وبخلافه اذا توقف

(1) (م/١٣٦/فق ٢ ) من قانون العمل النافذ رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ , الوقائع العراقية , العدد (٣١٦٣) في ١٩٨٧/٨/١٧ .

(2) د. صلاح علي حسن , تنظيم الحق في الاضراب , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , ٢٠١٢ , ص ٤٥ .

(3) المرجع السابق , ص ٤٣ .

العمال والموظفون عن العمل من أجل الاخلال بسير العمل أو لاغراض شخصية غير مشروعة فان امتناعهم لا يعد اضرابا , انما يعد جريمة جنائية معاقب عليها بموجب المواد ٣٣٠ و ٣٣١<sup>(١)</sup> من قانون العقوبات العراقي الذي عد امتناع الموظفين عن اعمالهم الوظيفية لاسباب خاصة وليست لمطالبات مهنية جريمة جنائية , اذا كانت نتيجة لرجاء او توصية او وساطة او لاي سبب اخر غير مشروع . او كان بقصد الاضرار بمصلحة احد الافراد

او بقصد منفعة شخص على حساب اخر او على حساب الدولة.

الشرط الثاني : تدبير الاضراب : ويقصد به التوقف الجماعي عن العمل نتيجة الاتفاق بين العمال او الموظفين مع وحدة هدفهم من الاضراب او وحدة المطالب الجماعية لدى المضربين عن العمل في المؤسسة (٢) وهو ما أشار اليه المشرع العراقي في المادة ١٢٦ من قانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ , حيث يظهر ذلك العنصر في حالتين :

الاولى // الاتفاق السابق بين العمال او الموظفين على الاضراب بغض النظر عن كيفية هذا الاتفاق .

الثانية // الاتفاق اللاحق مع تلاقي الارادات (تلاقي النوايا) .

الشرط الثالث : المطالب المهنية الممكنة والمشروعة : ويقصد به ان توقف العمال او الموظفين عن العمل كان بهدف ممارسة الضغط على صاحب العمل او السلطة العامة من اجل الاستجابة

(١) مادة ٣٣٠ : " يعاقب بالحبس كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع بغير حق عن اداء عمل من اعمال وظيفته او اخل عمدا بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء او توصية او وساطة او لاي سبب آخر غير مشروع. " اما المادة ٣٣١ فنصت على انه : " يعاقب بالحبس وبالغرامة او باحدى هاتين العقوبتين: كل موظف او مكلف بخدمة عامة ارتكب عمدا ما يخالف واجبات وظيفته او امتنع عن اداء عمل من اعمالها بقصد الاضرار بمصلحة احد الافراد او بقصد منفعة شخص على حساب آخر او على حساب الدولة" .

(٢) ابراهيم الدسوقي ابو الليل , ابراهيم الدسوقي ابو الليل , التنظيم القانوني لعلاقات العمل الجماعية وفقا للقانون الكويتي في ضوء القانون المقارن والقانون الدولي, بحث منشور بمجلة الحقوق الكويتية , السنة ١ , العدد الاول, سبتمبر , ١٩٩٤ , ص ٩٥ .

لمطالبهم المهنية المشروعة , كتحسين الاجور او اعطائهم اياها او تحسين ظروف العمل او تعديل بعض الشروط والاجراءات التعسفية ... الخ (1).

### المطلب الرابع

#### التمييز بين الاضراب وبعض الاوضاع المشابهة

سنركز على بعض المفاهيم المتداخلة مع الاضراب والمتقاربة معه في المعنى , حيث اقتصرنا على كل من المظاهرة والاعتصام والاستقالة الجماعية .

#### الفرع الاول

##### الاضراب والمظاهرة

المظاهرة في اللغة هي المعاونة , والتظاهر : التعاون , واستظهر به اي استعان به , والظاهرة بالكسر. والمظاهرة مصدر ( ظاهر ) من ( فاعل ) اصلها من ظهر , يدل على قوة وبروز (2).

وعرفت اصطلاحا بانها : "خروج جمع من الناس مجتمعين في الطرق او الشوارع او نحو ذلك , للمطالبة بشيئ معين او لاطهار القوة او نحو ذلك" (3). وعرفها اخرون بانها : " قيام مجموعة من الناس بالتجمهر في مكان عام , والتحرك نحو جهة معلومة مطالبين بتحقيق مطالب معينة او مؤيدين لامر او معارضين له , معبرين عن مطالبهم بشعارات وهتافات , او من خلال

(1) علي محمد الجبالي , احقية الموظفين العاميين في الاضراب في القانون الاردني , دراسة ميدانية , رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الشرق الاوسط , ٢٠١٤ , ص٢٣-٢٤ .

(2) عبد الرحمن بن سعد الشثري , المظاهرات في ميزان الشريعة الاسلامية , ط١ , الرياض , ١٤٣٢ هـ , ص٩ .

(3) د. محمد بن عبد الرحمن الخميس , المظاهرات والاعتصامات والاضرابات , ط١ , دار الفضيلة , الرياض , ٢٠٠٦ , ص١٣ .

صور و لافتات<sup>(١)</sup>. وبذلك يتضح لنا ان هنالك شبها معينا بين حقي الاضراب والتظاهر , وهو ان كليهما عبارة عن تجمع عدد من الافراد يسبقه اتفاق وتدبير من قبلهم بقصد الوصول الى مطالب معينة , حيث انهما يعرقلان الحياة اليومية للافراد ويعطلانها , ومع ذلك فانهما يختلفان في العديد من النواحي اهمها :

١- ان الاضراب يمارس من قبل العمال والموظفين ضد صاحب العمل او السلطة العامة , بينما يقوم المواطنين ( سواء اكانوا موظفين ام عمالا ام طلابا ام مواطنين عاديين ام غيرهم ) بالتظاهر ضد الدولة .

٢- يؤثر حق الاضراب على الحياة الاقتصادية , ومن ثم فهو يتعارض مع حق العمل , بينما يؤثر حق التظاهر على حركة المرور وقد يؤثر على الحياة السياسية , ومن ثم فهو يتعارض مع حرية التنقل .

٣- الهدف من الاضراب دائما هو تحسين حالة فئوية معينة هم العمال والموظفون على اختلاف مطالباتهم , بينما الهدف الاساس للتظاهر هو الاعتراض على سياسة الحكومة او تاييدها او غيرها من الاسباب , لذلك غالبا ما تقوم به منظمات المجتمع المدني والاحزاب السياسية او اية قوى اخرى فضلا عن المواطنين العاديين<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### الاضراب و الاعتصام

الاعتصام هو التمسك بشيء معين وعدم مفارقتة , فاذا قلت اعتصمت بالله اي تمسكت بحبل الله ولم افارقه , والمقصود بالاعتصام في الوقت الحاضر : الاعتكاف في مكان معين كالمصانع والجامعات واماكن الدوام الرسمي ونحوها والمكوث فيها وعدم مفارقتها احتجاجا على

(١) اسماعيل محمد البريشي , المظاهرات السلمية بين المشروعية والابتداع , بحث منشور بمجلة دراسات , علوم الشريعة والقانون , المجلد ٤١ , العدد (١) , ٢٠١٤ , ص١٤١ .

(٢) د. علي هادي الشكراوي - اركان عباس حمزة الخفاجي , دور القضاء في حماية الحق في حرية التظاهر السلمي , (دراسة مقارنة ) , بحث منشور بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية , المجلد (٧) , العدد(١) , ٢٠١٥ , ص٢٢ .

امر معين<sup>(1)</sup> . والقصد منه هو لفت نظر المسؤولين للاستجابة لمطالبهم الشخصية والمهنية , فالاعتصام اذا يرتبط بالمكان وعدم الخروج منه بعد انتهاء فترة العمل .

ان الاعتصام بذلك يقترب من مفهوم الاضراب من حيث السلوك السلبي , فالاعتصام هو الامتناع عن الخروج من مكان معين , والاضراب عبارة عن الامتناع عن اتيان فعل او عمل معين , كما انه يجمعها وحدة الغرض وهو لفت نظر المسؤولين لمطالبهم الشخصية او المهنية للاستجابة وتحقيق تلك المطالب , كما ان كلا الفعلين مجرم من جانب المشرع العقابي في بعض الدول , وحتى ان الدول التي تبيحها قيدهما بشروط معينة . هذا وان المشرع العراقي<sup>(2)</sup> عد الاعتصام نوعا من انواع الاضراب بموجب قوانين العمل العراقية المتعاقبة رقم ١ لسنة ١٩٥٨ ( م/٥٢) منه والقانون رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠ (م/١٣٠) منه .

اما اختلاف كليهما عن الاخر , فيتمثل بالسلوك السلبي لكل منهما , لكن السلوك السلبي للاعتصام اكثر خطورة منه في الاضراب , وذلك حينما لا يستجيب صاحب العمل لمطالب العمال المضربين عن العمل , ومن ثم يصح ان يكون الاعتصام امتناعا ذي درجة اعلى من الاضراب واكثر تطورا للمشكلة . ثم ان السلوك السلبي للاعتصام يتمثل بعدم الخروج من مكان معين , بينما لا يشترط الاضراب ذلك. كما يبدو الاختلاف بينهما كذلك في الاثار والخسائر المادية الناجمة عن كل منهما , فالاضراب قد يخلف أضرارا في حالة امتناع الموظف عن العمل , بينما لا يقتصر الاعتصام على مجرد الامتناع عن العمل من المكان دونما يصاحبه في الغالب حريق او تخريبات أو مشاكل نفسية وخاصة للمراجعين, فيكون الاضرار الناجمة عنه اكثر من نتائج الاضراب<sup>(3)</sup>.

(١) عبد الرحمن بن سعد الشنري , مرجع سابق , ص ١٤ .

(2) عرف المشرع العراقي الاعتصام في المادة (٥٢) من قانون العمل العراقي رقم ١ لسنة ١٩٥٨ بقوله : " هو احتلال مجموع أو جماعة من العمال أو المستخدمين في أي مشروع لمحل العمل وإيقافهم العمل ، ورفضهم السماح لدخول رب العمل أو من يمثله أو السلطات المختصة لمحل العمل أو استخدام عمال أو مستخدمي آخرين مكانهم " .

(3) د. محسن محمد العبودي , الشغب في الملاعب الرياضية , د.م.و.س.ط , ٢٠١١ , ص ٨ .

## الفرع الثالث

### الاضراب والاستقالة

يقصد بالاستقالة : ترك الموظف وظيفته بإرادته . وهي على نوعين :

- ١- الاستقالة الصريحة : وفيها يقدم الموظف طلبا تحريريا الى مرجعه المختص برغبته واختياره , ويشترط موافقة الادارة عليه صراحة او ضمنا<sup>(١)</sup>
- ٢- الاستقالة الحكيمة : وتعني ترك الموظف عمله بصورة نهائية من خلال انقطاعه عن الدوام مدة محددة دون موافقة الادارة , ودون ان يستأنف عمله خلال مدة محددة من ذلك الانقطاع كما حدده القانون<sup>(٢)</sup>.

ان الاستقالة هي حق من حقوق الموظف , لكنها مقيدة بعدم الاخلال بمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد , وبالطبع اذا ما قام بها الموظف في وقت غير ملائم , ولا يمكن للادارة عندئذ شغل الفراغ الذي تركه الموظف المستقيل , وبصورة خاصة في الاستقالة الجماعية , وهي تلك الاستقالة التي يقدمها عدد من الموظفين في وقت واحد و بناء على اتفاق سابق على ترك الخدمة الوظيفية .

(١) د. شاب توما منصور , القانون الاداري , ج ١ , دار الطبع والنشر الاهلية , بغداد , ١٩٧٠-١٩٧١ , ص٣٧٦.

(٢) فوزت فرحات , القانون الاداري العام , الكتاب الاول , ط ١ , مكتبة الحلبي الحقوقية , لبنان , ٢٠٠٤ , ص٣٦٥-٣٦٦.



ولهذا تعد هذه الاستقالة الاكثر خطورة وضررا على المرافق العامة وسيورها بانتظام واطراد<sup>(1)</sup>, وهي بذلك تقترب من أحد انواع الاضراب غير المشروعة وهو الاضراب المفاجئ , لان من شأن كليهما شل أو عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد , ولهذا عاقب الكثير من المشرعين على الاستقالة الجماعية , من ذلك المشرع الفرنسي في المادة (١٢٦) عقوبات فرنسي , والمشرع المصري في المادة (١٢٤) عقوبات مصري , والمشرع العراقي في المادة (٣٦٤) عقوبات عراقي . وعلى هذا الاساس يشترك كل من : ( الاستقالة الجماعية ) مع ( الاضراب المفاجئ , وهو الاضراب بدون اخطار الادارة ) في انهما يؤديان الى النتيجة نفسها , وهو عنصر المفاجأة وتأثيرها على عرقلة السير العادي للمرفق العام , حيث يستند بعض الاراء الى نص هذه المادة لتجريم جميع انواع الاضراب وبصورة عامة , لكننا لا نشاطر ذلك الرأي<sup>(2)</sup>, فنحن لا نرى في الاستقالة ( الفردية او الجماعية ) اضرابا , بسبب اختلافهما من النواحي الاتية :

- ١- ان الاضراب هو توقف مؤقت عن العمل من جانب الموظف مع بقائه في وظيفته في الوقت ذاته , بينما في الاستقالة يترك الموظف وظيفته بصورة نهائية , ولا تبقى هنالك اية رابطة تربطه بالوظيفة العامة .
- ٢- في الاضراب , هنالك سبب عام - اذا صح القول- دفع المضرابين الى الاضراب وهنالك غرض أو مطلب جماعي يبتغيه المضربون عن الدوام , بينما لا يشترط توافر ذلك الغرض في الاستقالة , وان توافر فهو صعب التثبت , لان الاستقالة قد تكون لاسباب اضطرارية أو لاغراض شخصية كايجاد الموظف عملا اخر مثلا .
- ٣- ان الاضراب يمارس دائما بصورة جماعية , بينما الاستقالة تمارس بصورة فردية غالبا , وقد تمارس بصورة جماعية - وهو امر نادر الحدوث جدا - .

(1) د. حمدي القبيلات , مرجع سابق , ص ٣٠٢ .

(2) د. خالد خليل الظاهر , القانون الاداري, الكتاب الثاني, ط١, دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة , عمان , ١٩٩٧ , ص ٤٤ .

## المبحث الثاني

### الاتجاهات القانونية والفقهية حول شرعية اضراب الموظفين وكيفية ممارسته

الاضراب من حيث هو تصرف متعلق بتجمع عدد من الاشخاص تجمعهم رابطة واحدة وهدف مشترك حول المطالبة بحق معين , لا يدعو عن كونه وسيلة من وسائل المطالبة بالحقوق , ومع ذلك فان بعض الدول لا تبيحه لانه يعده وسيلة غير مشروعة , بينما هو امر مشروع لدى دول اخر , كما اختلفت الراء الفقهية حوله بين مؤيد له ورافض , وتتطلب ممارسته شروطا معينة بدونها يعد الاضراب امرا غير مشروع لذا سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب.

#### المطلب الأول

#### الاتجاهات القانونية حول اضراب الموظفين العمامين

تباينت اتجاهات الدول حول اضراب الموظفين العمامين بين تلك التي عدته جريمة يعاقب عليها القانون , بينما اعترفت دول اخرى للموظفين بالحق في الاضراب مع تنظيمه وتحديد ضوابطه<sup>(1)</sup>, وسنشير الى هذين الاتجاهين بصورة وجيزة من اجل ايضاح مواقف بعض الدول المقارنة بهذا الخصوص :

١- الاضراب امر غير مشروع : وبموجبه فان ممارسة الاضراب تعد عملا غير مشروع بالنسبة لموظفي المرافق العامة , وبصورة خاصة في المرافق الاستراتيجية والحيوية في الدولة , حيث تترتب عليها المسئوليتين التأديبية والجنائية , ذلك انه يتعارض مع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد , لانه يسبب توقف نشاط المرفق العام وبالتالي المساس بالحاجات العامة للجماهير. ومن تلك الدول لبنان , حيث نصت (م/٣٤٠-٣٤١) من قانون الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤٩ لسنة ١٩٨٣ على جزاء تأديبي صارم يوقع على الموظف المضرب عن العمل , ومن تلك الدول كذلك الاردن , حيث

(1) د. ماجد راغب الحلو , القانون الاداري , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , ١٩٩٦ , ص ٤٢٧ .

اشار نظام الخدمة المدنية الحالي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ صراحة الى عدم جواز الاضراب في المادة ٦٨ الفقرة (ب) منه . كما ان اغلب الدول الاشتراكية لم تعرف سابقا فكرة الاضراب لارتباطه بالمجتمع الطبقي غير المعروف في تلك الدول منها روسيا مثلا , التي حرمت الاضراب والى عهد قريب بموجب دستورها لسنة ١٩٧٧ لكن الدستور الروسي الصادر عام ١٩٩٣ عد الاضراب كأحد الحقوق المعترف به للعمال في المادة ٣١ منه بقوله : "يحق لمواطني الاتحاد الروسي التجمع السلمي دون اسلحة, وعقد التجمعات والاجتماعات الجماهيرية, والمظاهرات والمسيرات والاضرابات " .

٢- الاضراب امر مشروع : وبموجبه يعد الاضراب أمرا مشروعاً وللموظف حرية ممارسته في حدود القانون , ومن تلك الدول فرنسا حيث اعتبر الاضراب حقاً مشروعاً للعمال والموظفين , اذ رسم قانون ٣١ يوليو ١٩٦٣ اصول ممارسته في كل الادارات العامة , ومن الدول العربية البحرين حيث نظم الاضراب للعمال والموظفين الخاضعين لقانون العمل او انظمة الخدمة بالمرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ في المادة ٢١ منه , وكذلك الجزائر بموجب قانون المجلس الشعبي الوطني رقم ٠٢/٩٠ الصادر في ٦ فبراير ١٩٩٠ المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب , وترسخ لها الحق اكثر بصدور الامر رقم ٠٣/٠٦ في ١٥/٦/٢٠٠٦ والمتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية , حيث منحت المادتان ٣٦ و ٣٧ منه الموظف ممارسة الحق النقابي وممارسة الاضراب في اطار القوانين المعمول بها. لذا يمكننا القول , ان الاضراب لم يعد امراً مجرماً في جميع القوانين كما كان سابقاً, بل انه يجب التفرقة بين الاضراب المشروع وبين الاضراب غير المشروع , بحيث يعد الاول حقاً مشروعاً حتى في الدول التي كانت تجرمه سابقاً , ويكون الثاني أمراً غير مشروع حتى في الدول التي تجعل من الاضراب حقاً دستورياً اذا ما مورس خلافاً للقانون.

اما بالنسبة للعراق , فانه لا يوجد نص قانوني يقضي صراحة بتجريم اضراب الموظف العام بصورة مطلقة , لكن هنالك ما يشير ضمناً الى تجريم الحالات غير المشروعة

للامتناع عن العمل او تركه المؤقت له ( التي تتوافر فيها عناصر الاضراب وتؤدي الى تعطيل عمل المرفق العام ) كما اوردها المشرع في المادة ٣٦٤ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل , وخاصة اذا صدر الفعل من ثلاثة اشخاص او اكثر وكانوا متفقين على ذلك . الا ان تطور الحياة الديمقراطية في العراق , واطار الدستور الى اهم حقوق المواطن ومنه الحق في الاضراب , فضلا عن تزايد الاضرابات المهنية للموظفين في ظل الاوضاع السياسية الحالية , وسكوت الادارة عن تلك التصرفات , كل ذلك جعل من الاضراب السلمي عملا مشروعاً بشروط محددة كما سنرى , وبات امراً ضرورياً للموظف العام من اجل المطالبة بأهم حقوقه الوظيفية وخاصة المالية منها , والتي بدأت تتراجع الى الوراثة شيئاً فشيئاً , بل يكاد يحرم منها بالكلية في ظل الظرف الاقتصادي الراهن الذي يمر به العراق واقلية كوردستان.

## المطلب الثاني

### الاتجاهات الفقهية حول اضراب الموظفين العامين

اختلفت الاتجاهات الفقهية حول ممارسة الموظف العام للاضراب من عدمه الى رأيين بهذا الخصوص :

١- الرأي الاول : لا يمكن للموظف العام ممارسة الاضراب : حيث يرى ان علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية يحكمها المركز التنظيمي للموظف , وان اوضاع العمل تحددها السلطة العامة بارادتها المنفردة , وليس هنالك اي مجال للتفاوض حولها كما هو الحال بالنسبة للقطاع الخاص , كما تختلف طبيعة الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها والتي هي خدمات اساسية وضرورية , وان الاضراب سيهدر مبدا استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد , وما يترتب على ذلك من تعطيل للمصالح العامة , كما ان

الاضراب في مواجهة الدولة صاحبة السلطة يعد بمثابة تحد كبير ويضعف بالتالي من هيبتها أو يقلل منها<sup>(1)</sup>.

٢- الراي الثاني : تايد حق الموظف في الاضراب : فعلى الرغم من العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالدولة , الا ان ممارسة الاضراب لا تعد حقا مطلقا يفسد تلك العلاقة , بل هي محددة بضوابط قانونية تحولها الى اضراب غير مشروع في حالة الاخلال بتلك الضوابط , اما ما يقال عن طبيعة الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين وكونها خدمات عامة يحتاج اليها الجمهور وتوفر حاجاتهم الاساسية فليس على اطلاقه , ذلك ان بعض القطاعات الخاصة كالاطباء والصيادلة والمهندسين والمحامين أشد تأثيرا واكثر اهمية على حياة المواطنين من اغلب الوظائف العامة , ثم ان الاعتراف بالحقوق النقابية للموظفين يوفر لهم بالضرورة الاعتراف ببعض الحقوق المتفرعة عنه كالحق في الاضراب , وانكار الاضراب سيقلل حتما من شان العمل النقابي ويجرده من اهم وسائل المطالبة بالاهداف المهنية<sup>(2)</sup>.

ويبدو لنا ان الاتجاه الثاني اقرب الى الحقيقة, ذلك ان اهمية المحافظة على سير المرافق العامة لا تتعارض مع اضراب الموظفين , وان تقييد الاضراب وفق ضوابط قانونية تحددها القوانين المنظمة للاضراب , يفضل على منعه وحظره , وبخلافه سيتوجه الموظفون الى ممارسات خاطئة أو مخالفات تضر بالصالح العام حتى لو عوقبوا من اجلها, مما تؤثر بالتالي بصورة اكثر سلبية على اداء المرفق العام . كما وانه اذا كان الاضراب امرا محرما في السابق في ظل غياب مبادئ حقوق الانسان , الا ان ذلك لم يعد امرا مقبولا في الوقت الحاضر سواء بالنسبة للعمال ام للموظفين , ولا يتعارض مع مبادئ حقوق الانسان الاساسية التي هي في تطور مستمر وما افرزته من حقوق اخرى

(١) ينظر : ناصف امام سعد هلال , اضراب العاملين بين الاجازة والتحرير تشريعا وفقها وقضاء , رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة عين شمس , كلية الحقوق , ١٩٨٤ , ص٧-٨ . على الموقع الاتي : [http://library.menofia.edu.eg/eulc\\_v5/Libraries/Thesis/BrowseThesisPages.aspx?fn=ThesisPicBody&BibID=10513275&TotalNoOfRecord=648&PageNo=14&PageDirection=Next](http://library.menofia.edu.eg/eulc_v5/Libraries/Thesis/BrowseThesisPages.aspx?fn=ThesisPicBody&BibID=10513275&TotalNoOfRecord=648&PageNo=14&PageDirection=Next)

(2) ينظر : علي محمد الجبالي , مرجع سابق , ص٥٥ .

متفرعة عنها , بل أصبحت ممارسته امرا ضروريا لمواجهة تعنت السلطة العامة وعدم اكترائها بحقوق الموظفين الذي يعانون من اوضاع اقتصادية حرجة والذين يعيلون عائلاتهم في ظل ظروف قاسية تعاني منها اغلب المجتمعات الحديثة , وان ظاهرة عدم دفع الرواتب والمستحقات المالية للموظفين او تقليص وتقليل الحقوق المالية في الوظيفة العامة مثلا , اصبح امرا منتشرا في الكثير من الدول ومنها العراق بسبب المشاكل السياسية والاقتصادية والادارية التي تعاني منها الدول في الوقت الحاضر , حيث تتضرر طبقة الموظفين من جراء تلك السياسات والنظم الادارية والمالية الضعيفة , وعلى الرغم من ان علاقة الادارة مع الموظف هي علاقة تنظيمية تحكمها الانظمة والتعليمات , لكنه لا ينبغي ان تصل الى درجة تدرع الادارة - وتحت ستار المركز التنظيمي - بعدم اعطاء اهم حقوق الموظف ( الحق في الراتب الوظيفي او الحقوق المالية) التي يعتمد عليها حياة الموظف وكرامته .

ان هذه النظرة الى الاضراب ( مشروعية الاضراب في القطاع الخاص وعدم مشروعيته في القطاع العام ) تطورت بتطور الزمن , بحيث اصبح اضراب موظفي القطاع العام او القطاع الخاص على السواء يلحقان الضرر بالمصلحة العامة , ذلك ان المصلحة العامة لم تعد حكرا على الادارات العامة الرسمية وحدها , بل ان الادارات الخاصة تؤمن المصلحة العامة كذلك وان كانت بصورة غير مباشرة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### ممارسة الاضراب

يمثل الاضراب اخر واطور الوسائل التي يلجأ اليها المضربون لتحقيق مطالبهم . وللتقليل من اثاره السلبية تضع القوانين عادة بعض الشروط التي يجب مراعاتها من قبل المضربين كي يعد اضرابهم أمرا مشروعاً , كما ان هنالك

(١) ينظر : فوزي حبيش , الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين, دار النهضة العربية , بيروت , لبنان , ١٩٩١ , ص ١٦٤ .

حالات معينة تضعها الدول على اختلاف قوانينها لا يمكن فيها اللجوء الى الاضراب, نشير اليها بايجاز وكالاتي :

## الفرع الاول

### الوسائل والاجراءات السابقة على الاضراب

إن الإضراب ليس حقاً مطلقاً , بل يخضع كغيره من الحقوق لقيود تضمن ممارسته بشكل سليم وتحفظ السير العادي للمرفق مع ضمان حرية التعبير عن المطالب المهنية , وهناك عدة وسائل حددتها القوانين يجب ان تسبق الاضراب والا عد المضررون خارجين عن القانون وعد اضرابهم انذاك امرا غير مشروع أهمها :

١- استنفاد الوسائل والطرق السلمية : وتشتمل اما على التفاوض الجماعي للمضربين مع الادارة , وهو ما اوجبه المشرع الفرنسي بالنسبة للموظفين العاملين والا امكن اللجوء الى الاضراب مباشرة , واوجبه المشرع العراقي في قانون العمل النافذ بالنسبة لعمال القطاع الخاص (م/١٣٢).

٢- الاخطار : وهو عبارة عن اجراء شكلي اقترته معظم التشريعات ليسبق اضراب العمال والموظفين في القطاعين العام والخاص , ويعني ابلاغ الموظفين الادارة العامة بعزمهم على البدء في تنفيذ الاضراب ومدته , واوجبه المشرع الفرنسي في اضراب العاملين في القطاع العام , كما اوجب المشرع العراقي تقديمه الى الادارة المسؤولة عن ادارة المشروع الا انه لم يحدد تاريخ الاخطار التي يسبق الاضراب (م/١٣٦/فق٢) من قانون العمل النافذ .

٣- التظلم الاداري : حيث يستخدم هذا الاسلوب في الاضرابات التي تحدث بالنسبة للموظفين عادة , ويقدم الى الشخص الاداري الذي اصدر القرار الضار بالمركز القانوني للموظف وسواء اكان القرار ايجابيا ام سلبيا والغرض منه اعادة مصدر القرار النظر في قراره.(1)

(1) ينظر : علي محمد الجبالي , مرجع سابق , ص ٤٣-٤٥ .

هذا ومن الجدير بالذكر , انه لا يوجد عندنا نصوص قانونية تنظم تلك الوسائل عندنا في العراق بالنسبة لموظفي القطاع العام , وهذا نقص في النظام القانوني العراقي يجب على المشرع التنبه له , لان الاضرابات التي تمارس حاليا تجري في اطار غير منظم قانونا , مما يستدعي الاسراع في تنظيمه .

### الفرع الثاني

#### حالات حظر الاضراب

لما كان الاضراب حقا مقيدا تتمثل اساسه القانوني بالتوازن بين طرفي النزاع ( الموظفين والادارة ) وعلى الرغم من ان القانون ينظم الممارسة السلمية للاضراب في العادة , فان ذلك لا يعني ان الاخير يجب ان يمارس بصورة مطلقة وبصورة خاصة اضراب الموظفين العاميين , حيث يحظر الاضراب في العادة في المرافق العامة او المنشآت الحيوية او الاستراتيجية في كثير من الدول للاحاقه الضرر بالمصلحة العامة , وتقوم كل دولة من خلال تشريعها الوطني بتحديد المنشآت الحيوية او الاستراتيجية التي لا يجوز فيها الاضراب , وما عداها فيكفي بشانه ضمان حد ادنى من الخدمة , ومن تلك الدول فرنسا , حيث حظر الاضراب على بعض فئات الموظفين<sup>(1)</sup>. اما المشرع العراقي فلم يحدد المرافق العامة التي يحظر على الموظف الاضراب عنها , بل انه حظر الامتناع عن العمل في كافة المرافق العامة اذا ادى الى نتائج معينة هي : جعل حياة الناس او صحتهم او امنهم في خطر , او حدوث اضطراب او فتنة بين الناس , او تعطيله لمرفق عام .

(1) د. رشا خليل عبيد , مدى دستورية اضراب الموظف العام في ظل القانونين الفرنسي والمصري , بحث منشور بمجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية , السنة (٤) , العدد (١٣) , ٢٠١٢ , ص١٧٤ وما بعدها .



## المبحث الثالث

### التنظيم القانوني للاضراب

سنتناول في هذا المبحث حق الاضراب وتكريسه في المواثيق الدولية والعالمية , ثم نبين الموقف القانوني للاضراب في العراق بصورة خاصة , في مطلبين اثنين :

#### المطلب الاول

#### التنظيم القانوني للاضراب في المواثيق الدولية

على الرغم من غياب النص الصريح على حق الاضراب في الاعلان العالمي لحقوق الانسان , لكنه يستشف من ما اكدته المادة ٢٣ من الاعلان المذكور التي تنص على بعض الحقوق الاخرى ذات الصلة بهذا الحق .

اما بالنسبة للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية , فانه نص صراحة على كفالة حق العاملين في الاضراب شريطة مراعاة القوانين الداخلية , حيث قصت المادة (٨) الفقرة (١) منه على أن : " تتعهد الدول الاطراف في هذا العهد بكفالة ما ياتي : أ- حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع اخرين وفي الانضمام الى النقابات التي يختارها ... د- حق الاضراب شريطة ممارسته وفقا لقانون البلد المعني " . ومن الجدير بالذكر ان العراق قد انضم الى هذه المعاهدة عام ١٩٧١ , واصبح نافذا فيه بموجب القانون عام ١٩٩٢<sup>(١)</sup>.

(١) كما ورد النص على هذا الحق في اكثر من اتفاقية اقليمية , منها : الميثاق الاجتماعي الاوروبي لعام ١٩٦١ , والميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ٢٠٠٤ التي انضم اليها العراق عام ٢٠١٣ , حيث نصت المادة ٣٥ منه على ما يلي : " ٣- تكفل كل دولة طرف في المعاهدة الحق في الاضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ " . ومنها اتفاقية منظمة العمل العربية لسنة ١٩٧٧ حول الحريات والحقوق النقابية , اذ نصت في المادة ١١ منها على ان : " للعمال حق الاضراب للدفاع عن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية , بعد استنفاد طرق التفاوض القانونية لتحقيق هذه المصالح " .

نستنتج من خلال تلك النصوص ، ان الاضراب حق اصيل اقرته تلك المواثيق ، ويمكن اللجوء اليه كوسيلة من وسائل حماية المصالح الاقتصادية والاجتماعية للموظف ، ان كان الحصول عليها لم يتحقق بالطرق التي تنص عليها القوانين الداخلية للدول ، حيث يعتبر الاضراب الملاذ الاخير لضمان تلك المصالح . كما نستنتج ان تلك المعاهدات وان نصت على الحق في الاضراب الا انها اشترطت - في اغلبها - الا يمس الاضراب الحريات العامة ، فضلا عن ممارستها بموجب الشروط القانونية التي يحددها التشريع الداخلي لكل دولة . ان القيد الاخير يمكن ان يسلب جوهر الحق من قبل الدول بحجج مختلفة بداعي الصالح العام او النظام العام ، لذلك نامل ان يتم تنظيم نصوص خاصة بتلك الاتفاقات حول الاضراب وفق ملحق بها ، كي يتم تطبيقها بصورة موضوعية من قبل كافة الدول الاطراف ، بما لا يسلب جوهر الحق الذي يراد ممارسته بحجج غير قانونية كحالة الطوارئ ، وحالة الضرورة ، أو الظروف الاستثنائية ...ألخ .

## المطلب الثاني

### الاضراب في القانون العراقي

سنشير الى الاضراب في القانون العراقي في فروع ثلاثة ، نخصص الفرع الاول للتنظيم الدستوري للاضراب في العراق ، وسنتناول في الفرع الثاني التنظيم القانوني للاضراب في التشريعات العراقية ومنها تشريعات الاقليم ، في حين سنشير في الفرع الثالث الى التطبيقات العملية للاضراب في العراق و اقليم كردستان .

## الفرع الاول

### التنظيم الدستوري للاضراب في العراق

انما يلاحظ على نصوص الدساتير العراقية المتعاقبة <sup>(1)</sup> تفاوتها في صياغة الحقوق والحريات الاساسية التي عادة ما تكفلها الدساتير للمواطن بصورة صريحة - تجنباً لتقييدها من قبل السلطة التشريعية بحجج مختلفة كالمصلحة العامة او المصلحة العليا - فنجد انها قد اشتملت على حرية الراي والاجتماع والنقابات التي يعد الاضراب من ضمنها , بل يرتبط بها اشد الارتباط , الا ان الواقع العملي لم يشهد اية اضرابات حقيقية للموظفين سابقا, بل ان السلطة الحاكمة كانت تقمع حتى الاضرابات العمالية القليلة التي كانت تجري في القطاع الخاص وبين فترات متباعدة جدا.

لكن الطفرة المهمة في ممارسة الاضراب بصريح النص واعتبارها حقا دستوريا ومن ثم ممارسته في الواقع العملي , ولدت بعد التغيير السياسي الذي حصل في العراق بعد عام ٢٠٠٣ , حيث تبني المشرع العراقي صراحة الحق في الاضراب السلمي كوسيلة من وسائل المطالبة بالحقوق لكل عراقي , دون تقييدها بطائفة معينة سواء أكانوا من العمال ام من الموظفين

(1) نجد ان القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ نصت على اربعة حريات اساسية في المادة ١٢ منه بقولها : " للعراقيين حرية ابداء الراي , والنشر , والاجتماع , وتاليف الجمعيات والانضمام اليها ضمن حدود القانون " . اما دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ فنصت في المادة ٢٩ منه على ان : " حرية الراي والبحث العلمي مكفولة , ولكل انسان حق التعبير عن رايه , ونشره بالقول أو الكتابة او التصوير او غير ذلك في حدود القانون " . اما دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ فقد اشار في المادة ٢٦ منه الى انه : " يكفل الدستور حرية الراي والنشر والاجتماع والتظاهر وتاسيس الاحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق اغراض الدستور وفي حدود القانون " .

حيث نصت المادة ١٣ فقرة (هـ) من قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ على انه : " للعراقي الحق بالتظاهر والاضراب سلميا وفقا للقانون"<sup>(1)</sup>. وبهذا نجد أن المشرع الدستوري قد خطى إلى الأمام خطوة مهمة , بان عد الاضراب حقا وليس مجرد حرية, أي أنه مصلحة محمية بالدستور والقانون لتعلقها بتطلعات الشعب ومستقبله .

وعلى الرغم من صدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ وقراره لحقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية, إلا انه لم يكن وفق المأمول بخصوص النص على جميع أنواع الحقوق صراحة , ومنها الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية وبضمنها الحق في الاضراب الذي كفلته المواثيق الدولية والداستير والتشريعات الداخلية لغالبية الدول , خاصة ان العراق لا يزال احدى الدول المنضمة للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وصادق عليها قانونا عام ١٩٩٢. فقد نص الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٣٨ منه على أنه : " تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب :

أولاً : - حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانياً : - حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.

ثالثاً : - حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون .

ومن خلال التمعن في النص , نلاحظ بان المشرع الدستوري العراقي قد أشار بصورة ضمنية الى الاضراب , ذلك ان الحق في الاضراب يعد احدى أهم صور التعبير عن الرأي<sup>(2)</sup> ويدخل ضمنه , وهذا ما يستنتج من منطوق النص , الذي اشار كذلك الى حرية الاجتماع الذي يعد الاضراب جزءا منه , فضلا عن كفالتة للتظاهرة التي هي ذات طابع سياسي واكثر خطورة من الاضراب , وان اقرار الدستور لهذا الحق كان نتيجة لتغيير النظام السابق ودستوره المعترف

(1) نشر في الوقائع العراقية , العدد (٣٩٨١) في ٢٠٠٣/١٢/٣١ .

(2) د. محمد جمال مطلق الذنبيات , الوجيز في القانون الاداري , ط١ , الدار العلمية للنشر والتوزيع , مصر , ٢٠٠٣ , ص١٥٣.

للمبادئ الاشتراكية التي كانت تحرم اللجوء الى الاجتماع والتظاهرة والاضراب ( من الناحية العملية وان نص عليها نظريا ) , ثم ان الدستور النافذ نفسه كفل - في المادة ٢٢ منه - حق العمل لجميع العراقيين بما يضمن لهم الحياة الكريمة , و اشار الى وجوب ان تكفل الدولة حق تاسيس النقابات والاتحادات المهنية او الانضمام اليها على ان تنظم بقانون , و اشارة الدستور الى الحق في تكوين النقابات ليس الا من اجل كفالة استعمال حقوق العمال والموظفين والدفاع عنها وتنظيم امورهم بما فيها الاضراب الذي ليس الا نتيجة من نتائج تاسيس النقابات وممارسة عملها , كما هو شان اقرانهم في الدول الاخرى الذين غالبا ما يمارسون الاضراب عن طريق نقاباتهم سواء في نطاق القانون العام ام الخاص , ومن هنا فاننا نهيب بلجنة التعديلات الدستورية ان يضيف هذا الحق صراحة الى جانب الحقوق الاخرى المنصوص عليها في الدستور - الذي يشوبه نقص كبير في مجال الحقوق والحريات فضلا عن عدم دقته في التعبير والصياغة التشريعية - عند تعديله , كما نرجو من لجنة وضع دستور الاقليم ان يدرج النص صراحة على الاضراب لجميع الموظفين والعمال وفي حدود القانون , بشرط ان لا يقيد القانون جوهر الحق في ذاته , ذلك ان النص في الدستور على الحق يفرض احترامه وتطبيقه من قبل المشرع وكذا القاضي بل وحتى من دون صدور قانون خاص به .

## الفرع الثاني

### التنظيم القانوني للاضراب في التشريعات العراقية

لا يوجد منذ تاسيس الدولة العراقية ولحد الان قانون خاص ينظم الاضراب بصورة عامة سواء بالنسبة للعمال ام للموظفين , ذلك ان الاضراب كان امرا منظما في قوانين العمل المتعاقبة - التي تتعلق بعمال القانون الخاص - و تتضمن في اغلبها نصوصا صارمة حتى لحل النزاعات الجماعية لهؤلاء , حيث كانت تحرم عليهم اللجوء الى الاضراب الا بعد اليأس من حلها بصورة مرضية للطرفين وبعد عرضها على المحكمة المختصة واصدار الحكم فيها , ومن ثم امتناع اصحاب العمل عن تنفيذ حكم المحكمة . اما بالنسبة لموظفي القطاع العام فان الاضراب كان امرا غير منظم قانونا , فضلا عن انه لم يكن بمقدور هؤلاء ان يمارسوا الاضراب بسبب

تخوفهم من الحرمان من وظائفهم , لاعتقادهم بتجريمه حتى لو كان الاضراب سلميا , ذلك ان العراق كان وإلى وقت قريب يتخذ من الاشتراكية منهجا , ويمثل الموظفون والعمال دعامتها الاساسية التي تركز عليها الدولة في تحقيق اهدافها , ومن ثم فاننا سنتناول موقف التشريعات العراقية المختلفة من اضراب الموظفين ( وبضمنها تشريعات الاقليم ) في ما يأتي :

#### ١- التنظيم القانوني للاضراب في قوانين العمل المتعاقبة : لم توجد نصوص معينة في

قوانين العمل المتعاقبة اشارت الى موضوع اضراب الموظفين , انما اشارت الى اضراب العمال , ومع ذلك فلم ينظمه من كافة النواحي ولم يبين شروطه وكيفية ممارسته , وبالرجوع الى قانون العمل العراقي رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠<sup>(١)</sup> فانه نص على اضراب عمال القطاع الخاص في المادة ١٣٠ منه , اما بالنسبة للعمال العاملين في القطاع العام , فان ذلك القانون نص في المادة ٣٢ منه على عدم جواز توقيف العمل من قبل هؤلاء في حالة وجود نزاعات مع الادارة الا بعد موافقة الوزير , كما منعت المحاكم من سماع الدعاوى المختصة بشأن ذلك. أما في قانون العمل النافذ رقم (١) لسنة ١٩٨٧<sup>(٢)</sup> فانه لم يشر الى مصطلح اضراب العمال الذين يعملون في الوظيفة العامة , لان جميع العمال - الذين كانوا يعملون في دوائر الدولة - كانوا قد حولوا الى موظفين بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١٥٠) لسنة ١٩٨٧<sup>(٣)</sup>. لكنه نص على اضراب عمال القطاع الخاص واحل محله لفظا اخر وهو وقف العمل بموجب المادة ١٣٦ / اولاه منه .

نخلص مما سبق , ان الاضراب في قوانين العمل العراقية المتعاقبة اقتصر على اضراب العمال دون الموظفين , كما قصره المشرع على نوع واحد من الاضراب وهو الاضراب التقليدي , وانه كان مقيدا بشروط سابقة , وذلك بعد صدور قرار محكمة العمل في النزاع وامتناع اصحاب العمل عن تنفيذ قرارها , وبخلافه يكون هؤلاء قد ارتكبوا امرا محظورا , استنادا لحكم الفقرة ثامنا من المادة ٣٥ من القانون الاخير , اذ نصت على

(١) مجموعة القوانين والانظمة , الجزء الاول , ١٩٧٠ , ص ٨٧٤ .

(٢) نشر القانون في الوقائع العراقية , العدد (٣١٦٣) في ١٧/٨/١٩٨٧ .

(٣) نشر القرار في الوقائع العراقية , العدد(٣١٤٣) في ٣٠/٣/١٩٨٧ .

انه : " يحظر على العامل ان : ... ثامنا - يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون اذن صاحب العمل او الجهة النقابية المختصة " . ولما كان الاضراب لا يتم دون الاجتماع , فانه يعد امرا محظورا حتى بالنسبة لعمال القطاع الخاص باستثناء الحالة التي ذكرنا , وهو ما لا ينسجم مع جوهر مبدأ الاضراب كما هو معمول به في الدول المقارنة.

## ٢- التنظيم القانوني للاضراب في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل<sup>(1)</sup>

من المعروف ان علاقة الموظف بالدولة يحكمها المركز التنظيمي الذي يعني ان الموظف يكون في مركز قانوني ادنى من الدولة, وليست هنالك علاقة عقدية تربطه بها , وبالمقابل فان الدولة تتحكم في الموظف وعمله بما يتلاءم مع المصلحة العامة , حيث تترتب بعض النتائج التي لا داعي للخوض في تفصيلها هنا , اهمها : ان الموظف يلتزم بالعمل بصفة دائمة لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد , وهذا يعني منع الموظف من الاضراب غير المشروع عن العمل أو الامتناع عن تنفيذ واجباته القانونية بسبب مطالباته الوظيفية. والمشرع العراقي ذكر نصوصا تتعلق بعمل الموظف او المكلف بخدمة عامة او العمال الذين يشتغلون في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمصالح العامة , بحيث يكون امتناع هؤلاء عن اداء واجباتهم الوظيفية جريمة معاقبا عليها , لا بل انه عد الاستقالة وترك العمل والامتناع عن اداء الواجب بما يضر بالمصلحة العامة او يؤدي الى تعطيل عمل المرفق العام جريمة جنائية وفق المادة ٣٦٤ عقوبات عراقي التي تنص على أنه : " ١- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار او باحدى هاتين العقوبتين , كل موظف او مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة , او امتنع عمدا عن واجب من واجبات وظيفته او عمله , متى كان من شأن الترك او الامتناع ان يجعل حياة الناس او صحتهم او امنهم في خطر , او كان من شأن ذلك ان يحدث اضطرابا او فتنة بين الناس , او اذا عطل مرفقا عاما.

(1) نشر القانون في الوقائع العراقية , العدد (١٧٧٨) في ١٥/٩/١٩٦٩ .

٢ - ويعتبر ظرفاً مشدداً إذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو أكثر ، وكانوا متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك". وعلى الرغم من ورود ذلك النص في قانون العقوبات ، فإننا نرى بأن تلك المادة ليست دليلاً لتجريم الأضراب بصفة مطلقة ، وبخاصة الأضراب المشروع الذي يمارس في إطار القانون ولا يلحق الضرر بالمصلحة العامة أو انقطاع عمل المرفق العام، إنما هي دليل على تجريم الأضراب غير المشروع ، ذلك أن هنالك بعض حالات الأضراب تعد عملاً غير مشروع حتى في الدول التي تجعل من الأضراب حقاً دستورياً، كما هو الحال في فرنسا والجزائر مثلاً، فهناك فرق كبير بين أحقية الأضراب وتجريم حالاته غير المشروعة التي تلحق الضرر بالمصلحة العامة.

إن الأضراب بصفة عامة هو: امتناع جماعي عن الواجب بصورة مؤقتة ، وتحققت فيه جميع عناصر الأضراب التي بينها ، وقد يكون مشروعاً أو غير مشروع ، وفي الحالة الأخيرة يعد الامتناع غير المشروع ( أي الأضراب غير المشروع ) جريمة جنائية بموجب الفقرة الثانية من تلك المادة إذا كان 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 عطل مرفقاً عاماً<sup>(١)</sup> ، أما إذا لم يؤد إلى تلك النتائج فيعد مشروعاً . ومن ثم يمكننا القول ، أن المشرع العراقي وضع ضابطاً مهماً لتمييز الأضراب غير المشروع وبالأحرى ( الامتناع غير المشروع عن أداء الواجب مؤقتاً إذا توافرت فيه العناصر الأخرى للأضراب ) عن الأضراب المشروع ، بحيث يمكننا القول ، أن الأصل في الأضراب في القانون العراقي ، هو كونه عملاً مشروعاً من خلال الامتناع الجماعي عن العمل بصورة مؤقتة من أجل الحصول على مطالب مهنية مشروعة ، إذا لم يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر ، أو لم يكن من شأنه أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو لم

(١) إن الامتناع الفردي المؤقت عن العمل لا يعد اضطراباً ، لأن صفة الجماعية عنصر من عناصر الأضراب كما بينا ، وإذا امتنع الموظف مؤقتاً عن أداء العمل عد فعله جريمة جنائية بموجب المادة ٣٦٤ فقرة (١) منها إذا أدت إلى النتائج المذكورة في تلك الفقرة ، أما إذا لم تتحقق تلك النتائج عد فعله جريمة جنائية وفق المواد ٣٣٠-٣٣١ عقوبات إذا تحققت شروطها كما أشرنا إليها في عناصر الأضراب.



يعطل مرفقا عاما, وبخلافه يكتسب اضرابه صفة عدم المشروعية ويصبح تصرفا جديرا بالعقاب تترتب عليه اثار قانونية كما سنرى.

واذا كانت هنالك استقالة فردية او جماعية او ترك للعمل من جانب الموظفين بصورة نهائية وليست مؤقتة ( أي لم يتوفر فيها عناصر الاضراب) , وأدت الى تعطيل المرفق العام , ( و قصد القائم به او القائمون به ) ذلك التعطيل , وترتب عليها ما ذكره المشرع العقابي في المادة ٣٦٤ فقرة ١ من قانون العقوبات , فانها ستتحد في النتيجة مع أحد انواع الاضراب خطورة وهو الاضراب المفاجئ وغير المشروع , وعد ( فعله او فعلهم ) انذاك تصرفا غير مشروع و جريمة جنائية في الوقت ذاته استنادا لحكم تلك المادة , من دون ان يعد اضرابا لعدم توفر عناصر الاضراب فيها.

ومن ثم , فاننا نرى ان المشرع قصد تجريم الاستقالة الفردية او الجماعية او الترك النهائي للعمل لنتيجتها السيئة على المرفق العام وليس لكونها اضرابا, على اعتبار أنها تتحد مع الاضراب المفاجئ غير المشروع في المال ولهذا جرمه , وهو في الوقت نفسه لا علاقة له بتجريم الاضراب كما بينا , بدليل انه اذا لم تؤد ( الاستقالة او الترك النهائي للدوام ) الى تعطيل المرفق العام او الاضرار بالمصلحة العامة, فلا تعد امرا مجرما في حد ذاته وهذا ما يستنتج من مفهوم النص . كما نرى انه لو كان جميع حالات الاضراب امرا مجرما لنص المشرع على تجريم الاضراب بصريح النص وكما فعل في الجرائم الاخرى مثل : التهديد والرشوة والاتجار بالمخدرات وجرائم الارهاب ... الخ , استنادا لقاعدة ( لا جريمة و لا عقوبة الا بقانون او بناء عليه ) . وعلى فرض تجريم الاضراب من قبل المشرع العقابي— وهو ليس كذلك كما بينا— فانه يعارض احكام الدستور العراقي وقانون ادارة الدولة كما بينا وكذا العهد الدولي الخاص الذي انضم اليه العراق بتاريخ لاحق على سريان قانون العقوبات . ونرى انه من الافضل , ان يقوم المشرع بتحديد المنشآت الحيوية او الاستراتيجية التي لا يجوز فيها الاضراب , وما عداه فيكفي بشأنها ضمان حد ادنى من الخدمة .

هذا، ولا يوجد في القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة - كقانون الخدمة المدنية والانضباط والملاك والقوانين الاخرى المتعلقة بالوظيفة العامة - نصوص تمنع اللجوء الى الاضراب ، مما يعني ان اضراب الموظفين امر مباح أو مشروع في الوظيفة العامة ما لم يؤد الى النتائج السابقة المنصوص عليها في المادة ( ٣٦٤ ) عقوبات عراقي، جمعا بين قوانين الوظيفة العامة العراقية وقانون العقوبات العراقي . هذا وقد ذهب القضاء الاداري العراقي الى جواز او مشروعية اضراب الموظفين العموميين في العراق في احدى قراراته الحديثة التي جاء فيها : " يلزم استعمال حق الاضراب على نحو لا يتعارض مع احكام القانون ، ومن مقتضى ذلك اخطار ادارة الشركة به واستحصال الاذن منها بمدة مناسبة ، كي تتخذ ما يلزم من احتياطات في العمل والمحافظة على الامن وعدم الاضرار في سير المرفق العام " (١).

ومن هنا نناشد المشرع العراقي بضرورة سن قانون خاص موحد لاضراب العمال والموظفين في الدولة، ينظم فيه اهم احكام الاضراب وضوابطه وشروطه والاجراءات السابقة له ، بما يكفل التوازن بين المصلحتين : المصلحة العامة ومصالح الموظفين والعمال ، وينظم في الوقت نفسه الرقابة القضائية عليه حماية لمبدأ المشروعية وسيادة القانون .

### ٣- الاضراب بموجب قانون التصديق على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية

**والاجتماعية والثقافية :** سبق وان بينا بان العراق قد انضم الى هذه المعاهدة عام ١٩٧١ ، وشرع فيه قانونا عام ١٩٩٢ ، ذلك أن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يصادق عليها العراق وتنتشر في الجريدة الرسمية تعد جزءا من القانون الداخلي دون أن تكون لها اية علوية على القانون الداخلي وانما تعامل معاملة التشريعات الداخلية بموجب قانون المعاهدات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٧٩ . حيث نصت الفقرة الاولى من المادة الثامنة من العهد على ان تتعهد الدول الاطراف في هذا العهد بكفالة ما يأتي : ... د- حق الاضراب شريطة ممارسته وفقا لقانون البلد المعني " . وبما ان نصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جاءت بصيغة عامة ولم تفرق

(1) قرار المحكمة الادارية العليا العراقية رقم ١٧٨/انضباط/تميز/ ٢٠١٣ الصادر في ٢٤/٧/٢٠٠٣ أورده د. مصدق عادل طالب، الوسيط في الخدمة المدنية، ج١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص٧٠٧.

بين اضراب العمال والموظفين , كما انها جاءت بصورة لاحقة لقانون العقوبات لذا اصبح اضراب الموظفين حقا مشروعاً بموجب ذلك القانون , الا انها لم تمارس من الناحية الفعلية سواء بالنسبة للعمال ام للموظفين بسبب اعتناق النظام السابق انذاك للاشتركية , التي كانت تعد العامل سلاح الدولة لتحقيق اهدافها الاشتراكية , لذلك اصبحت نصوص تلك المعاهدة في ظل ذلك النظام وفي تلك الفترة حبرا على ورق بالنسبة للعراقيين جميعاً موظفين وعمالا .

كما نصت المادة الثامنة - الفقرة (٢) من العهد على انه : لا تحول هذه المادة دون اخضاع افراد القوات المسلحة اورجال الشرطة او موظفي الادارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق . ومن اجل تفعيل تطبيق نصوص تلك المعاهدة وعدم المساس بجوهر الحق من الدول المنضمة الى العهد بحجج مختلفة , عملت لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية على بناء مجموعة من السوابق المتعلقة بممارسة الحرية النقابية, ومنها الحالات التي يجوز فيها تقييد الحق في الاضراب في الحالتين الاتيتين :

أ- اضراب الموظفين العاملين في القوات المسلحة والشرطة والموظفين العموميين في المستويات الادارية العليا, إذ ان ممارسة تلك الفئات للاضراب يلحق الضرر بامن المجتمع , ويتقدم على ما سواه من حاجات المجتمع (1).

ب- الاضراب في مجال الخدمات العامة الاساسية فقط , ذلك ان اللجنة اعتبرت ان الخدمات الاساسية هي الخدمات التي يعرض - توقف العمل فيها- الحق في الحياة الى خطر , مثل : ( المستشفيات , امدادات المياه , مراقبي خدمات الطيران الجوي ) الأمر الذي جعل استبعاد هذه الطائفة من مزولة حق الإضراب لا يمثل انتهاكا لمبادئ الحرية النقابية.(2) كما ذهبت اللجنة إلى أن الأنشطة التي تبدو غير جوهرية لا يجوز مصادرة

(1) الاضراب في مصر بين المشروعية والعقاب , تقرير المنظمة المصرية حول الاضرابات والاعتصامات خلال عام ٢٠٠٩ , ص ٢ .

(2) علي محمد الجبالي , مرجع سابق , ص ٥٩ .

حق موظفيها في الإضراب منها : الموائى بصفة عامة , إصلاح الطائرات، جميع خدمات النقل ، البنوك، الأنشطة الفلاحية، المناجم ، الصناعات المعدنية والبتروولية ، التعليم ، توريد وتوزيع المواد الغذائية.

لذلك فاننا نرى بان الإضراب امر مشروع للموظفين الذين يعملون في المرافق العامة ، لكنه يمكن ان يكون غير مشروع بالنسبة لفئات الموظفين الذين تمنع أنظمتهم الاساسية - أو طبيعة الاعمال العامة التي يقدمونها للمجتمع بموجب القانون - من الاضراب ، خاصة في المرافق الحيوية التي يؤدي تعطيلها الى نتائج خطيرة لا يمكن تداركها أو اذا ادت الى النتائج التي أشارت اليها المادة ٣٦٤ عقوبات عراقي ، ويبقى الاضراب حقا مشروعاً لباقي الموظفين جمعاً بين القانونين .

٤- الاضراب بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ : لقد صدر في العراق ابان سقوط النظام السابق العديد من اوامر سلطة الائتلاف المؤقتة ، بهدف تنظيم بعض التصرفات والحقوق التي كانت مقيدة الى حد كبير في ظل النظام السابق ، ومن ضمن تلك الاوامر امر الحاكم المدني بول بريمر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ والمعروف بامر ( حرية التجمع ) ، اذ نص في القسم الاول منه على ان : الحظر المفروض على حرية التجمع في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ يتعارض مع التزامات العراق تجاه حقوق الانسان. ان هذا الامر وان اجاز حرية تسيير المسيرات او تنظيم الاجتماعات او التجمهرات او الاضرابات الا انه قيدها بشروط صارمة ، منها : ان ممارسة تلك النشاطات تتم بموجب تصريح من قائد قوات الائتلاف ، كما تحظر ممارستها على الطرق أو الشوارع العامة أو في الأماكن العامة لمدة تتجاوز أربع ساعات .

وعلى الرغم من نفاذ هذا الامر لحد الان والغائها لبعض القوانين والنصوص المجحفة بحقوق الانسان وبخاصة حرية الاجتماع والتجمهر في القسم الثاني من قانون

العقوبات<sup>(١)</sup> لكن يؤخذ عليه ان في هذه القيود مصادرة للحق بالتظاهر والتجمع وحرية ابداء الراي والاضراب , والذي جاء هذا الأمر التشريعي ليكلفه للمواطن العراقي في الاصل , ومن هنا نقترح الغاء تلك النصوص التي تضيق من التجمع والتظاهرة والاضراب في الحالات التي اشار اليها الامر , وذلك باصدار تشريع جديد ينظم تلك الحقوق من جديد , عملا بالمادة (١٣) من قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ , والمادة (٣٨) فقرة (٣) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

٥- الاضراب في قانون المظاهرات الكوردستاني رقم ١١ لسنة ٢٠١١<sup>(٢)</sup> : نظم المشرع الكوردستاني قانون المظاهرات واقره , وذكر الاضراب عند تعريفه للمظاهرة في المادة (١) - ثالثا, وأشار الى وسائل التعبير عن المظاهرة بكل من : ( التجمع العام لغرض التظاهر, الاضراب, الاعتصام) , وعرف المظاهرة بانه : " جمع منظم او شبه منظم من الناس , يسير بشكل سلمي في الميادين والشوارع والاماكن العامة لوقت معين , يهدف الى خلق راي عام موحد لتحقيق غرض معين, وتشمل: التجمع العام لغرض التظاهر, الاضراب, الاعتصام" .

إننا نرى ان المشرع الكوردستاني قد خلط في الواقع بين كل من التظاهرة والاعتصام والاضراب ( كما بينا سابقا عند التمييز بين كل منها) على اعتبار انه جعل الاضراب جزءا من التظاهرة مع وجود الاختلاف بينهم كما رأينا. ومن جهة اخرى , فان منطوق النص يدل على نية المشرع , اذ انه ولما عبر عن جواز التظاهرة بشروطها الواردة في المادتين (٣ و ٤) منه , فانه يدل على جواز الاضراب بشروطه , على الرغم من عدم سنه بقانون . كما انه لم يشر الى الفئة التي تقوم بالتظاهرة والاضراب سواء أكان العامل

(١) حيث نص على أنه : " تعلق بموجب هذا الأمر أحكام المواد ٢٢٠ إلى ٢٢٢ من الباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات العراقي لعام ١٩٦٩ التي تقيد على نحو غير معقول حق أفراد الشعب في حرية التعبير وحقهم في التجمع السلمي." .

(٢) منشور في وقائع كوردستان , العدد (١٢٠) في ٢٠/١٢/٢٠١٠ .

ام الموظف والجهة التي تقودهما , حيث عبر عنها ( باللجنة المنظمة للمظاهرة ). وهنا نامل من المشرع الكوردستاني تعديل قانون المظاهرات الكوردستاني باخراج الاضراب والاعتصام منها وتنظيمهما بصورة مستقلة بقانون جديد.

### الفرع الثالث

#### تطبيقات ممارسة الاضراب في العراق واقلية كردستان

شهد العراق إضرابات عمالية منذ زمن مبكر من تاريخ الحركة العمالية , فاضراب  
وأخر ١٩٣٠ والذي عرف بإضراب الرسوم ( زيادة رسوم البلديات ) عد من اكبر  
الإضرابات التي قام بها العمال الذين كانوا يعانون من انعكاسات الأزمة الاقتصادية  
العالمية التي حدثت منذ عام ١٩٢٩<sup>(١)</sup>. وفي عام ١٩٣٦ و ١٩٣٧ شهد العراق  
اضرابات اخرى من أهمها : إضراب عمال السكك في بغداد والموائئ في البصرة , ثم  
إضراب عمال النفط الواسع في كركوك صيف عام ١٩٤٦ حيث أطلقت السلطات النار  
على العمال المضربين في مجزرة كاورياغي الشهيرة , فقتل وجرح فيه عدد كبير من  
العمال , ووقعت بعده كثير من الإضرابات العمالية في العراق حتى آخر إضراب عمالي  
عام ١٩٦٨ في شركة الزيوت النباتية. ويلاحظ انه كان لحركة الإضرابات العمالية أثر  
فعال في تقوية الحركة العمالية والنقابية في العراق, الا ان جميع تلك الاضرابات كانت  
ذي صفة سياسية<sup>(٢)</sup>. هذا ولم يشهد العراق اي اضراب للموظفين العموميين خصوصا  
بعد عام ١٩٦٨ , الا ان هذا الحق قد مورس فعلا بعد عام ٢٠٠٣ في حالات عدة ,  
منها مثلا : ما شهدته جامعة البصرة من اضراب موظفيها في تشرين الاول سنة ٢٠١٥  
احتجاجا على رواتبهم<sup>(٣)</sup>.

اما في الاقليم , فقد مورس عدد كبير من الاضرابات من قبل العمال والموظفين  
خصوصا في الونة الاخيرة بسبب الاوضاع الاقتصادية والسياسية الراهنة التي شهدها  
الاقليم , وما نجم من مشاكل اخرى بين حكومتي المركز والاقليم , فضلا عن الاوضاع  
الداخلية للاقليم , وكانت اغلب تلك الاضرابات بسبب عدم دفع رواتب الموظفين

(1) ابراهيم العلاف , تاريخ الحركة العمالية في العراق , منشور على الانترنت على الموقع التالي :  
( http://almadasupplements.com/news.php?action=view&id=٧٣٧٨ )

(2) جريدة المدى , العدد ٦٥٦ , نيسان , ٢٠٠٦ .

(3) ينظر الموقع : http://www.alarabiya.net/ar/arab-and-world/iraq/2015/10/26

ومستحققاتهم المالية وتاخرها عن وقتها , حيث لا يمكن ذكر جميع تلك الاضرابات لعدم اتساع البحث لها , اهمها : الاضرابات المتواصلة لمدرسي التربية في محافظة السليمانية , ومنتسبي الجامعات , واضرابات موظفي دوائر المياه والصحة , واضرابات بصورة شبه مستمرة في شهر مايس / ٢٠١٤ . وفي تشرين الاول / ٢٠١٥ , شهد الاقليم اضرابات مماثلة في السليمانية من قبل الفئات نفسها , وفي بداية العام ٢٠١٦ حدثت اضرابات اخرى احتجاجا على عدم صرف رواتبهم لمدة اربعة اشهر او اكثر . ومع ذلك , وعلى الرغم من ان بعض تلك الاضرابات ادى الى توقف بعض المرافق العامة لمدة غير طويلة , الا أنها لم تؤد الى تعطيلها بصفة كلية بما يلحق الضرر بالصالح العام , وتصرفت الحكومة معها بصورة جيدة , املين عدم تكرارها وان تستجيب الأخيرة لمطالب الموظفين وتقوم بصرف مستحققاتهم المالية التي اضرَبوا عنها . مما يحمل معه - ان سكوت الجهات الحكومية على الاضراب على الرغم من الممارسات المتكررة له - كونت قاعدة عرفية أقرت بأحقية الموظفين في شن الاضراب بشرط ممارسته وفق المبادئ القانونية المستقرة في القوانين والمواثيق الدولية والدستور وكذا التشريعات الداخلية التي اقرت بشرعيته في حدود القانون .



## المبحث الرابع

### اثر اضراب الموظف العام

ان الاضراب لا يعد بحد ذاته امرا منهيًا للعلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة - خاصة اذا شمل الاضراب اغلب قطاعات الدولة - ومع ذلك يجب على الموظف وحين لجوئه الى الاضراب ان يدرك الموقف القانوني جيدا تجاه تصرفاته والاحكام التي نظمها المشرع بشأن الاضراب , حيث ينبغي التفرقة بين حالتين :

١- اذا كان اضراب الموظف مشروعاً : وحينئذ يكون اضرابه وسيلة مشروعة للحصول على حقه او مطالباته شرط التقيد والالتزام بحدود القانون , ووجدنا ان الواقع العملي في الاضرابات الاخيرة التي شهدتها الاقليم - على الرغم من عدم وجود قانون خاص باضراب الموظفين في العراق واقليم كردستان - لم تؤد الى اقتطاع رواتبهم<sup>(1)</sup> , كما انها لم تعدهم كمتغيبين عن الدوام , مما يعني انها عدت ايام اضرابهم في حكم الدوام الرسمي

اننا نؤيد هذا الموقف ونرى عدم جواز خصم الاجر اليومي للاضراب والتوقف عن العمل مع احتساب ايام الاضراب والانقطاع كخدمة وظيفية , طالما كان الاضراب مشروعاً , ولا يمكن ان نستند في رايانا هذا على قاعدة ( الاجر مقابل العمل ) لان تلك القاعدة تطبق بصورة خاصة في نطاق القطاع الخاص .

٢- اذا كان اضرابه غير مشروع : حيث لا يجوز اللجوء اليه , او يكون قد لجأ الى اضراب مشروع ولكنه تجاوز حدود القانون عند ممارسته للاضراب , اي ان الموظف قام بالتجاوز على القوانين والانظمة المنظمة للاضراب , وبالتالي فهو قد استخدم وسيلة غير مشروعة للمطالبة بحقوقه المهنية , وحينئذ يتحمل التبعات القانونية الواردة في النصوص التشريعية الخاصة بالاضراب بما فيها مسئولياته الادارية والجنائية والمدنية.

(1) وهذا قريب مما سلكه مشرع قانون العمل العراقي رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ في المادة ١٣٦ منه , حيث أنه لم يحرم العامل من الاجر طيلة فترة الاضراب .

وفضلا عن تلك الاجراءات , فانه يحرم من الرواتب والمخصصات اليومية طيلة مدة الاضراب , كما لا يحتسب له المدد التي قضاها في الاضراب خدمة وظيفية , لانه يعد بحكم المتغيب عن الدوام بدون عذر مشروع , والسبب في ذلك هو ان لا يصبح الاضراب امرا متكررا كلما كانت هنالك مطالب للموظفين قد يكون بعضها مبالغا فيه , وقد يستغل البعض هذا الحق لتحقيق مطالب غير مشروعة او للضغط على الدولة متى شاء , كما انه يعود الموظف على الاضراب كأساس للمطالبة بحقوقه دون غيره من الوسائل المسبقة التي يتيحها القانون للموظف عادة قبل ممارسة حقه في الاضراب , ذلك أن القواعد القانونية المعمول بها في سياق الاضراب تقضي في العادة , بان من حق الإدارة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان استمرارية نشاط المرفق العام , وفرض ضوابط قانونية وإجرائية تضمن عدم إساءة استعمال حق الإضراب وانسجامه مع مقتضيات النظام العام والسير العادي للمرافق الإدارية ضمن القوانين المرعية , لكن يبقى قرار الادارة خاضعا لرقابة المشروعية من طرف قاضي الإلغاء في جميع الحالات .

## الخاتمة

في ختام دراستنا للنظام القانوني لإضراب الموظف العام في العراق, توصلنا الى عدة نتائج , وفي ضوء تلك النتائج ابدينا مقترحاتنا بهذا الشأن, عسى ان تاخذ بها الجهات المسؤولة بعين الاعتبار, من اجل تقليل المشاكل الناجمة عن الاضراب الوظيفي, وتنظيمه بصورة قانونية من قبل المشرع كي تتم ممارسته سلميا بما يضمن استمرار المرافق العامة في اداء مهمتها , ويكفل عدم سلب حقوق الموظف العام من خلال الاتي :

**اولا // نتائج البحث :** توصل البحث الى عدة نتائج نشير الى اهمها باختصار :

- ١- ان الاضراب عبارة عن : التوقف الجماعي للعمال والموظفين عن اداء اعمالهم الملزمة قانونا , لمدة مؤقتة , ومن دون ان يتخلوا عن وظائفهم , من اجل ارغام السلطة العامة في الدولة أو اصحاب العمل , على تلبية مطالبهم المهنية المشروعة وفق القانون .
- ٢- راينا ان الدول تباينت في موقفها التشريعي حول اضراب الموظفين العامين بين تلك التي جعلت منه حقا مشروعا بشروط محددة قانونا , واخرى عدته جريمة يعاقب عليها القانون . وراينا ان المشرع العراقي نص على تجريم بعض حالات الاضراب غير المشروع في المادة ٣٦٤ فقرة (٢) عقوبات عراقي , والمتمثلة بالتصرفات التي يمكن ان يقوم بها الموظفون في صورة الامتناع الجماعي عن العمل - اذا ما توافرت فيها عناصر الاضراب - وادت الى جعل حياة الناس او صحتهم او امنهم في خطر, او كان من شأنها ان يحدث اضطرابا او فتنة بين الناس او اذا عطل مرافقا عاما .
- ٣- اختلفت الاتجاهات الفقهية كذلك حول اضراب الموظف العام بين مؤيد له ورافض , وأيدنا الراي المبيح له , على اعتبار ان اهمية المحافظة على سير المرافق العامة لا تتعارض مع اضراب الموظفين , وان تقييد الاضراب وفق ضوابط قانونية يحددها القانون المنظم للاضراب , يفضل على منعه وحظره , لان الموظفين سيتوجهون حينئذ الى ممارسات وافعال خاطئة تضر بالصالح العام حتى لو عوقبوا من اجلها , ويؤثر بالتالي بصورة اكثر سلبية على اداء المرفق العام .

٤- أن مشكلة الاضراب لا تتعلق بجوهر الحق في الاضراب الذي هو المطالبة بحق معين بصورة سلمية، وإنما في طريقة التعبير عنه أو كيفية المطالبة به ، ومن ثم يجب التفرقة بين الاضرابات السلمية المشروعة التي يمكن ممارستها وفق الضوابط القانونية والتي لا تتعارض مع مبدأ سير المرفق العام بانتظام ، وبين الاضرابات غير المشروعة التي لا يمكن ممارستها في الوظيفة العامة مطلقاً لتعارضها الواضح مع ذلك المبدأ .

٥- ان الإضراب ليس حقاً مطلقاً ، بل يخضع كغيره من الحقوق لقيود قانونية تضمن ممارستها بشكل سلمي وتحفظ السير العادي للمرفق ، مع ضمان حرية التعبير عن المطالب المهنية ، والا عد امراً غير مشروع وأهمها :

أ- استنفاد الوسائل والطرق السلمية والتفاوض الجماعي للمضربين مع الإدارة .

ب- اخطار أو ابلاغ الموظفين الإدارة العامة بعزمهم على البدء في تنفيذ الاضراب ومدته .

ت- التظلم الإداري من القرار الضار بهم .

ث- ان يمارس الاضراب من قبل الموظفين بما لا يلحق الضرر بالمصلحة العامة ، من خلال تضمن التشريع نصوصاً خاصة بتجريم الاضراب في بعض المرافق الاستراتيجية والحيوية.

٦- لم يوجد منذ تأسيس الدولة العراقية ولحد الان قانون خاص بالاضراب سواء بالنسبة للعمال ام للموظفين ، كما لم يوجد في قوانين الوظيفة العامة في العراق - كقانون الخدمة المدنية والانضباط والملاك والقوانين الاخرى المتعلقة بالوظيفة العامة - نصوص تمنع اللجوء الى الاضراب ، مما يعني ان الاضراب في الاصل امر مشروع في الوظيفة العامة ما لم يؤد الى النتائج المنصوص عليها في المادة ( ٣٦٤ ) عقوبات عراقي ، جمعا بين قوانين الوظيفة العامة وقانون العقوبات العراقي .

٧- ان اعتبار الاضراب كحق دستوري ومن ثم ممارستها في الواقع العملي ، ولد بعد التغيير السياسي الذي حصل في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، حين تبني المشرع العراقي صراحة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الحق في الاضراب السلمي كوسيلة من وسائل المطالبة بالحقوق لكل عراقي ، دون تقييدها بطائفة معينة سواء بالعمال ام

بالموظفين . ومن ثم تأكدت مشروعية إضراب الموظفين في الوظيفة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٤ بنصوص الدستور , فضلا عن نصوص المعاهدات الدولية المتعلقة بالاضراب .

٨- رأينا ان المشرع الكوردستاني قد خلط في الواقع بين كل من التظاهرة والاعتصام والاضراب , على اعتبار انه جعل الاضراب جزءا من التظاهرة مع وجود الاختلافات بينهما .

٩- ان ندره الاحكام القضائية بشأن الاضراب في العراق والاقليم , وخصوصا في الوقت الحاضر, ترجع برأينا الى تردد الإدارة بدورها من اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المضربين عن الدوام نظرا لعدم وجود ما تستند عليها من نصوص واضحة في هذا المجال .

١٠- لا يوجد عندنا في العراق نصوص قانونية تنظم الوسائل السابقة على الاضراب بالنسبة لموظفي القطاع العام , وهذا يعني ان الاضرابات التي تمارس حاليا تجري في اطار غير منظم قانونا .

## ثانياً // التوصيات

- ١- نهيب بلجنة التعديلات الدستورية في العراق ان يضيف الحق في الاضراب صراحة الى جانب الحقوق الاخرى المنصوص عليها في الدستور النافذ عند تعديله , كما نرجو من لجنة وضع دستور الاقليم ان يدرج النص صراحة على الاضراب لجميع الموظفين والعمال وفي حدود القانون شرط ان لا يقيد القانون جوهر الحق في ذاته .
- ٢- نناشد المشرع العراقي والكووردستاني بضرورة الاسراع بسن قانون خاص موحد لاضراب الموظفين والعمال ينظم فيه اهم احكام الاضراب وضوابطه وشروطه والاجراءات السابقة له, بما يكفل ممارسة هذا الحق بشكل سلمي, في اطار الحفاظ على فاعلية المرافق العامة وديمومة نشاطها ودوام اعمالها , ويحفظ للموظفين فرصة المطالبة بحقوقهم المهنية المشروعة والدفاع عنها في حدود ذلك القانون, كما ينظم- في الوقت نفسه- الرقابة القضائية عليه حماية لمبدأ المشروعية وسيادة القانون .
- ٣- نامل ان يتم تنظيم نصوص خاصة في الاتفاقات الدولية المنظمة للحق في الاضراب وفق ملحق بها كي يتم تطبيقه بصورة موضوعية من قبل كافة الدول الاطراف بما لا يسلب جوهر الحق الذي يراد ممارسته بحجج غير قانونية كحالة الطوارئ , أو حالة الضرورة , أو الظروف الاستثنائية .
- ٤- ان يقوم المشرع بتحديد المنشآت الحيوية او الاستراتيجية التي لا يجوز فيها الاضراب , وما عداه فيكفي بشأنها ضمان حد ادنى من الخدمة .
- ٥- نقترح الغاء النصوص التي تضيق من حرية التجمع والتظاهرة والاضراب في الحالات التي اشار اليها الأمر رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٣ , وذلك باصدار تشريع جديد ينظم تلك الحقوق من جديد , عملاً بالمادة (١٣) من قانون ادارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ , والمادة (٣٨) فقرة (٣) من الدستورالنافذ .

٦- نامل من المشرع الكوردستاني تعديل ( المادة الاولى - ثالثا ) من قانون التظاهرة الكوردستاني رقم ١١ لسنة ٢٠١١ باخراج مصطلحي الاضراب والاعتصام من التظاهرة .

٧- نرى وجوب خصم الاجر اليومي للمضربين عن العمل في حالة ما اذا تجاوز المضربون حدود القانون المنظم للاضراب والتوقف عن العمل وعدم احتساب ايام الاضراب كخدمة وظيفية , كي لا يصبح الاضراب امرا متكررا كلما كانت هنالك مطالب خاصة للموظفين , من اجل عدم المبالغة في ممارسته , وعدم استغلاله لتحقيق مطالب غير مشروعة .

٨- ان يتضمن قانون الاضراب (حين سنه) بعض الشروط الجوهرية التي بدونها يعد الاضراب امرا غير مشروع اهمها :  
أ-استفاد الوسائل السابقة للاضراب .

ب-إخبار السلطات المعنية بالاضراب الذي يراد القيام به وتوقيته .

ج- أن يستهدف الاضراب تحقيق مكاسب مهنية وظيفية أو الدفاع عنها.

د-أن يتم بناء على توجيه من المكاتب النقابية للمنظمات النقابية الاكثر تمثيلا ومشكلة تشكيلا قانونيا.

ه-أن يكون محددًا في الزمان . وهذا يعني أن الاضراب المفاجئ والاضراب

السياسي والاضراب المفتوح في الزمان والاضراب غير المعلن عنه من طرف نقابة قانونية وذات تمثيلية حقيقية , كلها تعد أنواعا غير مشروعة للاضراب .

## المصادر والمراجع

اولا // القرآن الكريم .

ثانيا // الكتب :

- ١- ابن منظور, جمال الدين محمد بن مكرم , لسان العرب , المجلد الاول , دار صادر , بيروت , د. س. ط.
- ٢- د. حمدي القبيلات , القانون الاداري , ج ١ , ط ١ , دار وائل للنشر , عمان , الاردن , ٢٠٠٨ .
- ٣- د. خالد خليل الظاهر , القانون الاداري , الكتاب الثاني , ط ١ , دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة , عمان , ١٩٩٧ .
- ٤- د. شاب توما منصور , القانون الاداري , ج ١ , دار الطبع والنشر الاهلية , بغداد , ١٩٧٠-١٩٧١ .
- ٥- د. صلاح علي حسن , تنظيم الحق في الاضراب , دار الجامعة الجديدة , الاسكندرية , ٢٠١٢ .
- ٦- عبد الرحمن بن سعد الشثري , المظاهرات في ميزان الشريعة الاسلامية , ط ١ , الرياض , ١٤٣٢ هـ .
- ٧- د. عدنان العابد و د. يوسف الياس , قانون العمل , ط ٢ , مطبعة العمال المركزية , بغداد , ١٩٨٩ .
- ٨- علي بن محمد السيد الشريف الجرجاني , معجم التعريفات , تحقيق : محمد صديق المنشاوي , دار الفضيلة للنشر والتوزيع والتصدير , القاهرة , ب. س. ط .
- ٩- د. فوزت فرحات , القانون الاداري العام , الكتاب الاول , ط ١ , مكتبة الحلبي الحقوقية , لبنان , ٢٠٠٤ .
- ١٠- فوزي حبيش , الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين , دار النهضة العربية للطباعة والنشر , بيروت , لبنان , ١٩٩١ .



- ١١- د. ماجد راغب الحلو , القانون الاداري , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندرية , ١٩٩٦ .
- ١٢- د. محمد بن عبد الرحمن الخميس , المظاهرات والاعتصامات والاضرابات ( رؤية شرعية ) , ط ١ , دار الفضيلة , الرياض , ٢٠٠٦ .
- ١٣- د. محمد جمال مطلق الذنبيات, الوجيز في القانون الاداري,الدار العلمية للنشر والتوزيع,مصر, ٢٠٠٣ .
- ١٤- د. محسن محمد العبودي , الشغب في الملاعب الرياضية , د.إ.وم.ط , ٢٠١١ .
- ١٥- د. مصدق عادل طالب, الوسيط في الخدمة المدنية, ج١, مكتبة السنهوري, بيروت, ٢٠١٥ .
- ١٦- د.مصطفى احمد ابو عمرو , التنظيم القانوني لحق الاضراب , دار الكتب القانونية,القاهرة , ٢٠٠٩ .
- ١٧- الموسوعة الفقهية الكويتية , الجزء الخامس , ط ٢ , وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية , الكويت .

### ثالثا // البحوث والاطاريح والرسائل :

- ١- ابراهيم الدسوقي ابو الليل , ابراهيم الدسوقي ابو الليل , التنظيم القانوني لعلاقات العمل الجماعية وفقا للقانون الكويتي في ضوء القانون المقارن والقانون الدولي, بحث منشور بمجلة الحقوق الكويتية , السنة ١, العدد الاول, سبتمبر , ١٩٩٤ .
- ٢- اسماعيل محمد البريشي , المظاهرات السلمية بين المشروعية والابتداع ( دراسة مقارنة ) , منشور بمجلة دراسات , علوم الشريعة والقانون , المجلد ٤١ , العدد (١) , ٢٠١٤ .

- ٣- د. رشا خليل عبد , مدى دستورية اضراب الموظف العام في ظل القانونين الفرنسي والمصري , بحث منشور بمجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية , السنة (٤) , العدد (١٣) , ٢٠١٢ .
- ٤- سامر احمد موسى , اضراب العاملين في المرافق العامة (دراسة في النظام القانوني الفلسطيني والفرنسي والجزائري) , ٢٠٠٧ .
- ٥- سهيل الاحمد وعلي ابو مارية , الاضراب عن العمل (دراسة مقارنة بين القانون والفقهاء الاسلامي) , بحث منشور بمجلة جامعة النجاح للابحاث ( العلوم الانسانية ) , المجلد (٢٦) , العدد (٦) , السنة ٢٠١٢ .
- ٦- د.عدنان العابد, مفهوم الاضراب واثاره في تشريع العمل, بحث منشور بمجلة الحقوق, ع١, بغداد, ١٩٦٦ .
- ٧- علي محمد الجبالي , احقية الموظفين العاملين في الاضراب في القانون الاردني , دراسة ميدانية , رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة الشرق الاوسط , ٢٠١٤ .
- ٨- د. علي هادي الشكراوي - اركان عباس حمزة الخفاجي , دور القضاء في حماية الحق في حرية التظاهر السلمي , بحث منشور بمجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية, المجلد (٧) , العدد (١) .
- ٩- ناصف امام سعد هلال , اضراب العاملين بين الاجازة والتحرير تشريعا وفقها وقضاء , رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة عين شمس , كلية الحقوق , ١٩٨٤ .

## رابعاً // المقالات والتقارير المنشورة على الانترنت :

١- ابراهيم العلاف , تاريخ الحركة العمالية في العراق , مقال منشور على الانترنت

على الموقع التالي :

<http://almadasupplements.com/news.php?action=view&id=>

( ٧٣٧٨ )

٢- الاضراب في مصر بين المشروعية والعقاب , تقرير المنظمة المصرية حول

الاضرابات والاعتصامات خلال عام ٢٠٠٩ . منشور على الموقع الاتي :

[ar.eohr.org](http://ar.eohr.org)

## خامساً // الدساتير والقوانين والاتفاقات الدولية :

١- القانون الاساسي العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

٢- دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ العراقي .

٣- دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ العراقي .

٤- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

٥- الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

٦- قانون العمل العراقي رقم ١ لسنة ١٩٥٨ الملغي .

٧- قانون العقوبات العراقي لسنة ١٩٦٩ .

٨- قانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠ الملغي .

٩- قانون العمل النافذ رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ .

١٠- الامر رقم ١٩ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة ٢٠٠٣ .

١١- مجموعة القوانين والانظمة , الجزء الاول , ١٩٧٠ , ص ٨٧٤ .

١٢- المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم ١٤٩ لسنة ١٩٨٣ .

١٣- نظام الخدمة المدنية الاردني رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ .

١٤- الميثاق الاجتماعي الاوروبي لعام ١٩٦١ .

- ١٥- الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ٢٠٠٤ .  
١٦- اتفاقية منظمة العمل العربية لسنة ١٩٧٧ .

#### سادسا // الدوريات والجرائد :

- ١- الوقائع العراقية العدد (٣٩٧٩) في ١٠/٧/٢٠٠٣ .  
٢- الوقائع العراقية , العدد ( ٣٣٨٧ ) في ٦/١/١٩٩٢ .  
٣- الوقائع العراقية , العدد (٣٩٨١) في ٣١/١٢/٢٠٠٣ .  
٤- الوقائع العراقية , العدد (٣١٦٣) في ١٧/٨/١٩٨٧ .  
٥- الوقائع العراقية , العدد (١٧٧٨) في ١٥/٩/١٩٦٩ .  
٦- وقائع كردستان , العدد ( ١٢٠ ) في ٢٠/١٢/٢٠١٠ .  
٧- جريدة المدى , العدد ٦٥٦ , نيسان , ٢٠٠٦ .

## المستخلص

يعد الاضراب احدى أهم المواضيع المستجدة التي تعاني من نقص تشريعي واضح على صعيد الوظيفة العامة في العراق واقليم كردستان , حيث لم ينظم فيهما هذا الحق بقانون خاص , بل كانت تحكمه نصوص متناثرة مضى عليها زمن طويل تتعلق في اغلبها بعمال القانون الخاص بينما تعلقت الاخرى بموظفي الدولة , والتي جاء البحث لدراستها بصورة علمية ومنهجية . وتوصل البحث الى عدة نتائج , اهمها : أن مشروعية إضراب الموظفين في الوظيفة العامة في العراق قد تاكدت بنصوص الدستور , فضلا عن نصوص المعاهدات الدولية الخاصة بالاضراب والتي صادق عليها العراق قانونا , وأن بإمكان الموظفين العامين ان يمارسوا حقهم في الاضراب السلمي بالشكل الذي لا يتعارض مع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد , وذلك في حالة وجود أسباب الاضراب كالمطالبات المهنية الممكنة والمشروعة لهؤلاء , ووفق الضوابط القانونية , بحيث يجب التفرقة بين الاضرابات السلمية المشروعة , وبين الاضرابات غير المشروعة التي لا يمكن ممارستها في الوظيفة العامة مطلقا لتعارضها الواضح مع ذلك المبدأ . واقترح البحث على المشرع العراقي والكوردستاني ضرورة سن قانون خاص موحد لاضراب عمال وموظفي الدولة ينظم فيه اهم احكام الاضراب وضوابطه وشروطه والاجراءات السابقة له , بما يكفل ممارسة ذلك الحق بشكل سلمي , في اطار الحفاظ على فاعلية المرافق العامة وديمومة نشاطها ودوام اعمالها .

## كورتیه باس

مانطرتن یەکیکە لەو بابەتە هاوسترخانەتی کە لە ناو کاری طشتی لە عێراق و هەرمی کوردستان دەنال ینیت لە کەم و کورییەکێ زۆر ، لە بەر ریکنەخستنی بە یاساییەکێ تاییەت ، بەلکو ضەند دەقیکی بلاوکراوە لە ضەند یاساییەکێ جیاواز کە ماوویەکی زۆری بەسترا رۆشتوو باسی لی دەکات ، وزۆرینی ئێقووستە بە ریکخستنی مانطرتنی کرکارەکانی کەرتی تاییەت ، ئەوانەمی تریش ئێقووست بوونە بەفەرمانبەران دەولەت کەتویدینەووە کەمان هاتوووە بۆ خویندنیووەی بەشیوازیکی وورد و ترۆطرامیکی زانستی . تویدینەووەکە طەیشتە ضەند دەرتنەجامیک لە طرنطرنینان ئێقوویە : کە یاسابوونی مانطرتنی فەرمانبەران لە عێراقدا دووات کراوە ئێقووە بەدەقەکانی دەستور و یاسا نیودەولەتییەکان کە عێراق ئەدایە تێیدا و بە یاسا ئشتطیری لی کردوو ، وفەرمانبەران دەتوانن مافی خوێان لە مانطرتنیکی ئاشتیانە ئراکتیزە بکەن بە ئی یاسا لەکاتی بوونی هۆکارەکانی مانطرتن وەکو داواکاری ئیشی طونجاو و یاسایی خوێان . بۆیە دەبیت جیاوازی بکەین لە نیوان ماطرتنیکی یاسایی ئاشتیانە و مانطرتنی نا ئاسایی کە بە هیض شیوازیکی نابیت ئێقووە بکریت لە بەر ددایەتی لەقەل بنەمای بەریووضوونی دام و دەزطای طشتی بەشیوازیکی رەها . تویدینەووەکە ئیشنیاز دەکات بۆ یاسادانتری عێراق و هەرمی کوردستان بەدەرکردنی یاسایی تاییەت بۆ مانطرتنی کارمەندان و فەرمانبەران دەولەت کە تێیدا حوکمەکانی مانطرتن و ریکار و مەرجەکان و ریوشوینە ئیشوختەکانی ریک بخت ، بەو شیوازیکی کە ئراکتیزەکردنی ئاشتیانەمی ئێقو مافە دەستەبەر بکات ، لەضواریووی ئاراستنی کارابوون و بەردەوام بوونی کار و ضالاکیەکانی دام و دەزطای طشتییەکان ، هەروەها ضانسی ئاراستنی داواکاریکردنی مافە ئیشی و یاساییەکانی فەرمانبەران طشتی دەستەبەر بکات و بەرطری لیکات ، و لە هەمان کاتدا ضاودیری دادطایی بۆ دەستەبەر بکات بەمەبەستی ئاراستنی بنەمای یاسابوون و شکۆی یاسایی .

## Abstract

Strike is one of the modern issues in the public fields in Iraq and Kurdistan. It suffers from many shortcomings, because it is not arranged by specific rule, but rather there are published texts which are not current, the majority of the rules texts are meant to organize the strikes of the workers in private sectors and the other rules are related to the governmental employees that our research tries to study precisely with scientific program. The research has reached some conclusions, the most important ones are, the legality of strike in Iraq is reiterated by the texts of the constitution and international rules, that Iraq is a member in it and supported it by the rules. The employees can practice their rights according to the rules and there should be the cause of strike like a professional and legal claim, we should differentiate between a peaceful legal strike and an illegal strike that must not be practiced in any way, because it stands against the principles of managing the public constitutions. The research suggests to the legislators of Iraq and Kurdistan to put out a specific rule for strike of the governmental employees and in this rule there should be clarifications about the regulations, arrangement and preparation for strikes in a way that can help to obtain this right peacefully within the framework of protecting the continuation of the activities of the public machinery.