

أثر الإضراب على سير المرافق العامة  
(دراسة مقارنة)

**The Impact of the Strike on the Functioning  
of Public Facilities**

إعداد

بيان عبد الرحمن سلمونه

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير  
في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران، 2021

## تفويض

أنا بيان عبد الرحمن سلمونه، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات أو المنظّمات أو الهيئات والمؤسّسات المعنيّة بالأبحاث والدراسات العلميّة عند طلبها.

الاسم: بيان عبد الرحمن سلمونه.

التاريخ: 13 / 06 / 2021.

التوقيع:

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: أثر الإضراب على سير المرافق العامة (دراسة مقارنة).

للباحثة: بيان عبد الرحمن سلمونه.

وأجيزت بتاريخ: 2021 / 06 / 13.

### أعضاء لجنة المناقشة:

التوقيع

جهة العمل

الصفة

الاسم

.....  
جامعة الشرق الأوسط  
عضوًا من داخل الجامعة ورئيسًا  
أ. د. أحمد محمد اللوزي

.....  
جامعة الشرق الأوسط  
مشرفًا  
د. أيمن يوسف الرفوع

.....  
جامعة الشرق الأوسط  
عضوًا من داخل الجامعة  
د. محمد علي الشباطات

.....  
جامعة جرش  
عضوًا من خارج الجامعة  
د. عبدالرحمن سعد العرمان ٩

## شكر وتقدير

الشكر دائماً وأبداً لله الذي منحني بذرة طموح ما لبثت أن أينعت ثماراً على أيادي أشخاص تقانوا في تقديم دعمهم لي علمياً ونفسياً ...

أخص بالذكر الأستاذ الفاضل الذي أشرف على رسالتي الدكتور أيمن يوسف الرفوع، فله أرفع قبعتي احتراماً وشكراً و عرفاناً لتفانيه الدؤوب في التواصل معي متحدياً موجات كورونا التي لم تكن حاجزاً ليغرف لي من وعاء علمه ما أرواني.

والشكر موصول لنا بذة الفكر والعطاء الداعم المتقاني بعلمه وعمله الدكتور أحمد اللوزي.

وكل الشكر والاحترام للدكتور مأمون الحنيطي والدكتور محمد ذنبيات في قسم القانون الخاص لطيب كرمهم في توجيهي وما بخلوا عليّ يوماً في أي معلومة قد تفيد رسالتي...

والشكر قليل بحق بيتي الثاني جامعتي جامعة الشرق الأوسط التي احتضنتني طيلة فترة دراستي الجامعية.

وخالص شكري لزوجي المثالي الذي شاركني التعب وكان عوناً لي ولطفلي والداعم المباشر لأصل لهدفي.

وأخيراً الشكر مكلل بباقات الورد للجنة المناقشة الذين وافقوا على سطوع نور رسالتي ومناقشتي فيها لهم مني كل الاحترام.

الباحثة

بيان عبدالرحمن سلمونه

## الإهداء

إلى والدي الذي كان لي السند والعون والجدار الذي أتكئ عليه في الشدائد ...

إلى اليد الحانية والمعطاءة أمي، مصدر حَرْفي، وبُوصلة اهتمامي، والمدفقة لحركاتي وسكناتي  
وعاقدة الجبين عندما تتراجع همّتي ...

إلى زوجي، رفيق دربي وعَوني ومُعيني وفهرسي المميز.

لروح أمي الثانية (والدة زوجي) التي ما كانت لتبخل عليّ بنظرات الفخر.

إلى إخواني، أضلع صدري الذين أبهروني باهتمامهم وعنايتهم...

إلى أخواتي الحنونات، الداعمات بأزماتي، المنصتات لرسالتي.

إلى طفلتي الصغيرة التي ستكبر يوماً وستقرأ رسالتي.

الباحثة

بيان عبدالرحمن سلمونه

## فهرس المحتويات

أ.....	العنوان.....
ب.....	تفويض.....
ج.....	قرار لجنة المناقشة.....
د.....	شكر وتقدير.....
ه.....	الإهداء.....
و.....	فهرس المحتويات.....
ح.....	الملخص باللغة العربية.....
ط.....	الملخص باللغة الإنجليزية.....

### الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

1.....	المقدمة.....
3.....	مشكلة الدراسة.....
3.....	أسئلة الدراسة.....
4.....	أهداف الدراسة.....
4.....	أهمية الدراسة.....
5.....	حدود الدراسة.....
5.....	محددات الدراسة.....
5.....	مصطلحات الدراسة.....
6.....	الإطار النظري للدراسة.....
7.....	الدراسات السابقة ذات الصلة.....
9.....	منهجية الدراسة.....

### الفصل الثاني: النظام القانوني للإضراب

11.....	المبحث الأول: ماهية الإضراب.....
12.....	المطلب الأول: تعريف الإضراب وتطوره التاريخي.....
16.....	المطلب الثاني: صور الإضراب وتمييزه عن غيره.....
23.....	المبحث الثاني: الأساس القانوني للإضراب في المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية.....
24.....	المطلب الأول: موقف التشريعات الوطنية من الإضراب.....
32.....	المطلب الثاني: موقف الاتفاقيات الدولية من الإضراب.....

### الفصل الثالث: علاقة الموظف مع الإدارة وأثرها على الإضراب

- المبحث الأول: ماهية الموظف العام..... 37
- المطلب الأول: مفهوم الموظف..... 38
- المطلب الثاني: تعيين الموظف العام..... 43
- المبحث الثاني: تكييف العلاقة القانونية بين الفرد والإدارة..... 49
- المطلب الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة..... 50
- المطلب الثاني: آثار الطبيعة القانونية لصلة الموظف العام في الإدارة على الإضراب..... 61

### الفصل الرابع: النظام القانوني للمرافق العامة

- المبحث الأول: مفهوم المرفق العام..... 68
- المطلب الأول: تعريف المرفق العام وعناصره..... 69
- المطلب الثاني: انشاء المرافق العامة وانواعها..... 76
- المبحث الثاني: القواعد التي تتحكم سير المرفق العام..... 83
- المطلب الأول: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة..... 84
- المطلب الثاني: آثار الإضراب على سير المرافق العامة..... 90

### الفصل الخامس: الخاتمة، النتائج والتوصيات

- أولا الخاتمة..... 98
- ثانيا: النتائج..... 98
- ثالثا: التوصيات..... 99
- قائمة المراجع..... 101

## أثر الإضراب على سير المرافق العامة (دراسة مقارنة)

إعداد:

بيان عبد الرحمن سلمونه

إشراف:

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

الملخص

تناولت هذه الدراسة أثر الإضراب سير المرافق العامة، والذي يعتبر من أهم الوسائل التي يتم اللجوء إليه للمطالبة بتحسين أحوالهم الوظيفية، إذ يقوم الموظفون بضغط على الإدارة من أجل أن تقوم بتحقيق مصالحهم الوظيفية أو الحيلولة دون وقوع ظلم عليهم، أو انتهاك حق من حقوقهم.

وقد استخدمت الباحثة المنهج الوصفي والتحليلي حيث تم وصف هذا الإضراب من حيث، بيان مفهومة وصورة، وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له، وآثاره على سير المرافق العامة، وتحليل النصوص القانونية لبيان موقف الدساتير والتشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة منه.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدة نتائج أهمها أن الإضراب يتعارض مع مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وخلصت إلى عدة توصيات لمواجهة العقبات التي تواجه سير المرافق العامة أهمها تنظيم الإضراب تشريعياً لأن وجود نصوص قانونية تنظم ممارسته يحقق التوازن بين حق الموظفين العموميين في ممارستهم لحقهم في الإضراب وبين مبدأ سير العمل في انتظام واطراد.

الكلمات المفتاحية: الإضراب، المرافق العامة، الموظف العام.



## **The Impact of the Strike on the Functioning of Public Facilities**

**Prepared by:**

**Bayan Abd-alrahman Mohammed Salmonah**

**Supervised by:**

**Dr. Ayman Yousef Alrfou**

### **Abstract**

This study dealt with, which is considered one of the most important means of freedom of opinion and expression, where employees are resorted to pressure that you achieve services or jobs or prevent injustice against them, or the violation of one of their rights.

The researcher used the descriptive and analytical approach, where he described this situation in the general case of it.

This study has reached the most important results, the most important of which are events, and the regular winter exhibitions with the principles of public projects. The strike and the principle of action in regularity and steadily.

**Keywords: Strike, Public Facilities.**

## الفصل الأول

### خلفية الدراسة وأهميتها

#### المقدمة

يعتبر الإضراب أحد أهم الوسائل التي يقوم بها الموظفون العموميون من أجل تحقيق مصالحهم والدفاع عنها، إذ يعتبر سلاحًا فعالًا في مواجهة الحكومات بهدف الوصول إلى تحسين أحوالهم، حيث يقوم الموظفون بالتوقف عن المهام والواجبات التي تحددها الجهة المختصة وتوكلها إلى الموظف العام للقيام بها بمقتضى أحكام القوانين أو الأنظمة، وذلك بقصد إظهار استيائهم من أمر من الأمور، أو الوصول إلى تحقيق بعض المطالب لا سيما المتعلقة بالوظيفة العامة.

ويتم اللجوء إلى هذا التصرف من أجل أن تستجيب الحكومة لمطالبهم نتيجة عمل قامت به الحكومة، فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على التوقف عن العمل المنوط بهم لسبب من الأسباب كتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يرونه واقعاً عليهم للاحتجاج على أمر من الأمور.

وقد اهتمت الدساتير بالإضراب واعترفت به بصورة ضمنية كحق من حقوق التعبير عن الرأي والتعبير وباعتباره وسيلة فنية للضغط على إدارة وحماية العمال والدفاع عنهم، كمبدأ من مبادئ حقوق الإنسان.

وقد اهتمت المواثيق الدولية بالإضراب باعتباره وسيلة فنية للضغط على إدارة وحماية العمال والدفاع عنهم، كمبدأ من مبادئ حقوق الإنسان.

فهناك العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية قد دعت إلى حماية الدولة في حق الإضراب، بينما البعض الآخر دعا إلى حماية حق الدولة في الإضراب من خلال إقرار حقوق والحريات من خلال النص على حرية الرأي والتعبير وحرية التجمع السلمي والذي يعتبر الإضراب أحد وسائلها. وبالرغم من أهمية الإضراب باعتباره أحد أهم الوسائل التي يقوم بها الموظفون من أجل تحقيق مصالحهم والدفاع عنها، إلا أنه يعتبر العائق الأول لمبدأ استمرار سير المرافق العامة، فعندما يتوقف الموظفون عن قيامهم في أداء أعمالهم، الأمر الذي يؤدي إلى وقف عمل هذه المرافق وبالتالي عدم تقديم خدمات للمواطنين وهو لذلك يعتبر اعتداء خطير على المرافق العامة وسيرها بانتظام واطراد، وزاد من خطورة الحال أن الإضراب يسعى إلى تحقيق أغراض لا تتصل بالعمل، وإنما إلى تحقيق أهداف سياسية.

ونظرًا لأن حق الإضراب يمثل سلاحًا خطيرًا من شأنه تعطيل المرافق العامة والإضرار بالإنتاج القومي، فقد حظرت التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة الإضراب ومنعته من القيام في أية أعمال من شأنها أن تقوم بتعطيل سير المرافق العامة التي تقدم خدمات أساسية للجمهور، مما يؤثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ومما يؤثر في النتيجة على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، خصوصاً في المرافق التي تحتكر نوعاً من الخدمات التي يحتاجها الناس، كالتعليم والمياه والكهرباء، التي لا تقدم لهم إلا من خلال هيئات متخصصة.

ويجب على الحكومات أن تعمل على ما يقلل من مخاطر الإضراب ويلطف من حدته ويخفف من التعسف في استعماله، كما يجب عليها اتقاء وقوع الإضراب عن طريق استرضاء الموظفين والاهتمام بأحوالهم ورفع ما قد يعانون من الظلم واقامة التوازن بينهم وبين غيرهم من فئات المجتمع.

لأن الهدف من قيام الدولة من إنشاء المرافق العامة هو تقديم الخدمات الأساسية للأفراد في المجتمع، وهذا لا يتحقق فقط في إنشاء المرافق العامة وتنظيمها من قبل الإدارة في الدولة، وإنما يجب عليها أن تقوم في متابعة نشاطه بصورة دائمة ومنتظمة وذلك حتى تتمكن من تقديم خدماتها اليومية للأفراد.

### مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة هذه الدراسة في تحقيق التوازن بين حق الموظفين العموميين في ممارسة الإضراب ويتم اللجوء إليه من أجل المطالبة بحقوقهم والذي والمواثيق الدولية، وبين حق الدولة في تسيير وعمل المرافق العامة بانتظام واطراد، كما تكمن مشكلة الدراسة في معرفة الوسائل التي يجب على الإدارة القيام بها من أجل التقليل من مخاطر الإضراب، والتلطيف من حدته، والتخفيف من التعسف في استعماله.

### أسئلة الدراسة

1. ما هو الإضراب؟
2. ما هو المرفق العام والمبادئ التي تحكمه؟
3. ما هو موقف التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة من الإضراب؟
4. ما هو أثر الإضراب على سير المرافق العامة؟
5. ما هي الإجراءات التي يجب اتخاذها من قبل الإدارة لتجنب آثار الإضراب؟
6. ما هو أثر العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة على تنظيم الإضراب؟

## أهداف الدراسة

- تحديد مفهوم الإضراب وتمييزه عن غيره من المفاهيم المشابهة.
- معرفة النظام القانوني للمرافق العامة وأهم المبادئ التي تحكمه.
- معرفة الآثار التي يربتها الإضراب على المرافق العامة.
- معرفة موقف التشريعات والداستير والاتفاقيات الدولية من الإضراب.
- معرفة الإجراءات التي يجب على الدولة اتخاذها لتجنب آثار الإضراب وكيفية المحافظة على سير المرافق العامة أثناء الإضراب.

## أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها سوف تتناول أثر الإضراب على سير المرافقة العامة، إذ يعطل الإضراب سير المرافق العامة رغم أهميتها البالغة بالنسبة للمواطنين، بما تقدمه لهم من خدمات ضرورية وأساسية، ومما يزيد من أهميتها أن المرافق العامة غالباً ما تحتكر تقديمها بحيث يعجز الأفراد عن الحصول عليها من غيرها.

فضلاً عن أن هذه الدراسة سوف تبين تكييف العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة وأثرها على تنظيم الإضراب، والوسائل والإجراءات التي يجب على الإدارة اتخاذها لحماية المرافق العامة عند ممارسة الإضراب من قبل الموظفين العاملين في تلك المرافق.

## حدود الدراسة

**الحدود المكانية:** تتناول هذه الدراسة أثر الإضراب على المرافق العامة في المملكة الأردنية

الهاشمية مقارنة بجمهورية مصر العربية.

**الحدود الزمانية:** الحد الزمني للدراسة محدد بنظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020

وقانون العاملين المصري لسنة رقم 47 لسنة 1987.

## محددات الدراسة

سوف تقتصر هذه الدراسة على أثر الإضراب على سير المرافق العامة، وبيان الأحكام القانونية

والتحليلات الفقهية بما يتعلق بموضوع الدراسة.

## مصطلحات الدراسة

### • الإضراب

" هو امتناع الموظفين عن العمل الواجب عليهم بمقتضى القوانين والأنظمة بشكل صريح وواضح

لفترة مؤقتة، وحدده مع التمسك بمزايا الوظيفة العامة وذلك تحقيقاً لمطالب مهنية خاصة بالموظفين

أو للتعبير عن رفضهم لعمل من أعمال الحكومة أو لإرغامها على التراجع عن موقف معين أو

لدفعها لاتخاذ موقف آخر " (1)

### • المرفق العام

"هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار، ويستعين بسلطان

الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجة العامة " (2).

(1) الطماوي، سليمان محمد (1992). الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 385.

(2) جرف، طعيمة (1999). القانون الإداري، دار النهضة القاهرة، ص 514.

**الموظف العام:** هو كل شخص يخدم في سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق

عام يدار بطريق الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري<sup>(1)</sup>.

الموظف العام: هو كل شخص معين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول

تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر الحكومية

والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرًا يوميًا.

### الإطار النظري للدراسة

تتضمن الدراسة وعنوانها أثر الإضراب على سير المرافق العامة في الأردن، دراسة مقارنة عدة

فصول، يتضمن الفصل الأول منها مقدمة عامة للدراسة تتضمن خلفية الدراسة وأهميتها ومشكلاتها

وأهدافها وأسئلتها ومصطلحات الدراسة انتهاء بمنهجية الدراسة.

وستتناول هذه الدراسة في الفصل الثاني النظام القانوني للإضراب والتنظيم القانوني له من خلال

توضيح مفهوم الإضراب من حيث تعريفه وأنواعه وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له وموقف الفقه

والتشريعات المقارنة من الإضراب.

أما الفصل الثالث فسوف نتناول فيه علاقة الموظف العام مع الإدارة من خلال التعرف على

مفهوم الموظف العام وبيان شروط تعيينه، وتكييف علاقة القانوني بينه وبين الإدارة وأثرها على تنظيم

الإضراب.

أما الفصل الرابع فسوف نتناول فيه النظام القانوني للمرافق العامة من خلال التعرف على مفهوم

المرافق العامة وأنواعه والمبادئ التي تحكمه وأثر الإضراب على سير هذه المرافق.

أما الفصل الخامس فسوف نتناول النتائج والتوصيات التي توصلت لها الدراسة.

(1) الشطناوي، علي (1998). دراسات في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة الأردنية، ص22.

## الدراسات السابقة ذات الصلة

الخميسي، خالد، 2018، حق الموظف العام في الإضراب، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت.

بحثت هذه الدراسة ماهية الإضراب من حيث مفهومة والتطور التاريخي وصوره وتمييزه عن غيره، كما بحثت هذه الدراسة موقف التشريعات الوطنية خصوصاً موقف المشرع الأردني والعماني، كما بحثت موقف الاتفاقيات الدولية منه. وتميزت الباحثة عن هذه الدراسة في البحث عن أثر الإضراب تحديداً على سير المرفق العام، وتناولت الباحثة الأساس القانوني في التشريعات المتعلقة بالموظفين في كل من الأردن ومصر.

موسى، سامر، 2007 إضراب العاملين في المرافق العامة رسالة ماجستير، جامعة الجزائر.

بحثت هذه الدراسة ماهية الإضراب من حيث مفهومه وأشكاله وصوره وتمييزه عن غيره، كما بحثت هذه الدراسة موقف التشريعات الوطنية خصوصاً موقف المشرع الجزائري والفرنسي، كما بحثت موقف الاتفاقيات الدولية منه. هنا تميزت الباحثة هنا في رسالتها أنها تناولت علاقة الموظف مع الإدارة وأثرها على الإضراب والنظام القانوني للمرافق العامة.

التنظيم القانوني للإضراب / بشار شعبان عكش / (2015) رسالة ماجستير، جامعة دمشق.

تناولت هذه الرسالة التنظيم القانوني للإضراب في جمهورية العربية السورية واقتصر موضوع الرسالة على التنظيم القانوني للإضراب والأساس القانوني له خصوصاً موقف التشريع الفرنسي والسوري كما تناول الباحث التطور التاريخي للإضراب في مصر وفرنسا. تميزت الباحثة في رسالتها على دراستها المعمقة في أثر الإضراب على سير المرافق العامة والإشارة إلى بعض الأحكام القضائية.



الجبالي، علي، 2014 احقيه الموظف في الإضراب، رسالة ماجستير، جامعه الشرق الأوسط.

بحث الدارسة مفهوم الاضراب وصورة وتمييزة عن غيرها، ونظام القانوني لها وتناولت الباحث

الأساس القانوني في التشريعات المتعلقة بالموظفين

البريزات، أحمد، 2014، إضراب الموظفين العموميون في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعه الاسراء.

بحث الدارسة مفهوم الإضراب وتطوره التاريخي، كما بحثت هذه الدارسة طبيعه علاقة الموظف

مع الإدارة، كما تناولت هذه الدارسة المشاكل التي يمكن أن تثار خلال قيام الموظفون في الإضراب،

كما بينت هذه الدارسة موقف الاتفاقيات الدولية، وموقف التشريعات الوطنية منه.

**وبشكل مختصر ما يميز دراستي عن الدارسات السابقة**

تتميز دراسة الباحثه عن الدارسات السابقة في أنها سنتناول أثر الإضراب على سير المرافق

العامة، إذ سوف تبحث مفهوم الإضراب وصوره، وتمييزه عن المفاهيم المشابهة له، كما سوف تبحث

أساسه القانوني في التشريعات المتعلقة بالموظفين في كل من الأردن ومصر، وموقف الاتفاقيات

الدولية منه، وعلاقة الموظف مع الإدارة وأثرها على الإضراب، والنظام القانوني للمرافق العامة من

حيث مفهوم المرفق العام، وأنواعه، والقواعد التي تحكمه، وأثر الإضراب على سير تلك المرافق،

والإجراءات والوسائل التي يجب على الإدارة اتخاذها لتجنب آثار الإضراب على سير المرافق العامة.

## منهجية الدراسة

نظرا لأهمية الموضوع ستعتمد الباحثة:

1. المنهج الوصفي من خلال وصف موضوع الإضراب وبيان مضمونه وماهيته وأثره على المرافق العامة.

2. المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية المنظمة لموضوع الإضراب

3. المنهج المقارن: وذلك من خلال مقارنة النصوص الواردة في القانون الأردني مع نصوص

القانون المصري رقم 47 لسنة 1987.

## الفصل الثاني النظام القانوني للإضراب

الإضراب يعتبر حقاً من حقوق الرأي والتعبير، فهو وسيلة يلجأ إليها الموظفون للضغط على الإدارة من أجل أن تقوم بتحقيق مصالحهم الوظيفية أو الحيلولة دون وقوع ظلم عليهم، أو انتهاك حق من حقوقهم.

وقد تم التأكيد على حق الموظفين في الإضراب من خلال النص عليها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية سواء أكان ذلك صراحة أو ضمناً، أما التشريعات الوطنية فقد اهتمت أيضاً في الإضراب فقد نصت الدساتير عليه كحق من حقوق حرية الرأي والتعبير.

أما التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة فقد نصت على عدم مشروعية الإضراب وحظره على الموظف العام تحت طائلة المسؤولية التأديبية، حيث ترى أن الإضراب يعطل سير المرافق العامة لأهميتها البالغة بالنسبة للأفراد، بما تقدمه لهم من خدمات ضرورية وأساسية، ويزيد من أهميتها أن المرافق العامة غالباً ما تحتكر تقديمها بحيث يعجز الأفراد الحصول عليها من غيرها.

واستناداً لما تقدم، سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتحدث عن ماهية الإضراب

في المبحث الأول، ومن ثم موقف الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية منه في المبحث الثاني.

## المبحث الأول ماهية الإضراب

يعد الإضراب من المظاهر غير العادية للموظفين للتعبير عن عدم رضاهم عن أمر معين، إذ يقوم الموظفون بالتوقف عن القيام بعملهم لمدة مؤقتة مع احتفاظهم بوظائفهم، ويتم اللجوء إلى هذا التصرف من أجل أن تستجيب الحكومة لمطالبهم نتيجة عمل قامت به الحكومة، فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على التوقف عن العمل المنوط بهم لسبب من الأسباب كتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يروونه واقعاً عليهم للاحتجاج على أمر من الأمور.

وقد نظم المشرع الأردني الإضراب إذ تضمنت نصوص نظام الخدمة المدنية نصوصاً على حظر الإضراب، ويعود السبب في ذلك أن الإضراب يتعارض مع المبادئ الأساسية للمرافق العامة، حيث يعتبر اعتداءً خطيراً عليها، فقد تضمنت نصوص نظام الخدمة المدنية على حظر الإضراب وتعريض الموظفين الذين يقومون به إلى عقوبات تأديبية.

والإضراب يجب أن يكون إرادياً فهو يفترض امتناع الموظفون عن القيام بأعمالهم دون رضا الجهات التابعين لها عن تنفيذ التزاماتهم.

ويتحقق الإضراب بغض النظر عن المدة التي يستغرقها، سواء بلغت أمداً طويلاً أو لم تلبث إلا عشية أو ضحاها، حيث لا يشترط لتحقيق الإضراب أن يكون الامتناع عن العمل لمدة طويلة، بل قد يقع لمدة قصيرة.

واستناداً لما تقدم، سوف تقوم الباحثة بدراسة تعريف الإضراب وتطوره التاريخي في المطلب الأول، ومن ثم صورته وتمييزه عن غيره في المطلب الثاني.

## المطلب الأول تعريف الإضراب وتطوره التاريخي

حرصت أغلب التشريعات على عدم وضع تعريف للإضراب حيث اكتفت بالنص عليه وتحديد طبيعته، تاركة ذلك إلى الفقه والقضاء للقيام بهذه المهمة، الأمر الذي أدى إلى تعدد التعاريف التي قيلت بشأنه بحسب الزاوية التي يمكن النظر إليها من خلاله.

وبالرغم من أن الدستور الأردني والذي نصت بعض نصوصه على الحقوق والحريات، كما نص على إصدار تشريعات تقوم بتنظيم حقوق العمال، إلا أنه لم ينظم الإضراب، بل إن نصوص نظام الخدمة المدنية قد حظرت الإضراب واعتبرته غير مشروع، كونه يترتب عليه آثار على المرافق العامة.

واستناداً لما تقدم، ستقوم الباحثة بدراسة تعريف الإضراب في الفرع الأول، ومن ثم بيان تطوره التاريخي في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: تعريف الإضراب

اجتهد الفقهاء على وضع تعريف جامع شامل للإضراب، عندما لم تعرف التشريعات له فقد تم وضع العديد من التعريفات، فقد عرفه البعض بأنه: أن يقوم الموظفين بالتوقف عن القيام بعملهم لمدة مؤقتة مع احتفاظهم بوظائفهم، ويتم اللجوء إلى هذا التصرف من أجل أن تستجيب الحكومة لمطالبهم نتيجة عمل قامت به الحكومة<sup>(1)</sup>، كما عرف الإضراب على أنه قيام الموظفين بالامتناع عن القيام بوظائفهم لمدة مؤقتة نتيجة عدم رضاهم عن أمر معين.<sup>(2)</sup>

(1) القيسي، اعد (1998). الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ص175.

(2) الذبيبات، محمد، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ص153.

أو هو أن يهجر الموظفون أو المستخدمون عملهم مع الاحتفاظ بأعمالهم، ويتم اللجوء إلى هذا التصرف لإرغام الحكومة على إجابة مطالبهم أو لسخطهم على عمل قامت به الحكومة. (1)

مما سبق تعرف الباحثه الإضراب بأنه توقف الموظفون عن أداء أعمالهم نتيجة عدم رضاهم عن عمل قامت به الحكومة، ولإجبار الحكومة على تنفيذ مطالبهم التي تتعلق بالوظيفة العامة.

### الفرع الثاني: التطور التاريخي للإضراب

#### أولاً: الأردن

في البداية نود الإشارة إلى أن المملكة الأردنية الهاشمية لم تكن تعرف مفهوم النقابات العمالية حتى عام 1949، فقبل هذا التاريخ لم يتم ممارسة حق الإضراب، وبعد عام 1949 ظهرت الحركات العمالية تطالب بإنشاء وتشكيل نقابات مهنية، صاحب ذلك ظهور ممارسة للإضراب من أجل تحقيق مطالب الموظفين والعمال والتأثير على الرأي العام. (2)

وفي عام 1952 صدر الدستور الأردني والذي نصت بعض نصوصه على الحقوق والحريات، كما نص على إصدار تشريعات تقوم بتنظيم حقوق العمال، وعلى إثر ذلك صدر قانون نقابات العمال لسنة 1953 والذي قام بتنظيم العمل النقابي تشريعياً في الأردن.

إلا أن تنفيذه كانت تشوبه بعض الاعتبارات، الأمر الذي أدى إلى إضراب عمال البلاط وهذا يعتبر أول إضراب عمالي في الأردن حتى تاريخه، وكان السبب وراء فصل عمال من عملهم بسبب قيامهم بالمطالبة بإنشاء نقابة خاصة بهم.

(1) مهنا، محمد، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف الاسكندرية، ص 307.

(2) الخميسي، خالد، حق الموظف في الإضراب العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 46.

أما بخصوص الموظفين العموميين فقد تم تأسيس أول نقابة للمعلمين والمعلمات عام 1955، ويصدر قرار ديوان تفسير القوانين رقم 26 لسنة 1955 والذي قام وضع بتعريف كلمة عامل، وبموجب هذا التعريف فقد تم استبعاد موظفين الدولة من أجل إنشاء النقابات الخاصة بهم، كما صدر قرار ديوان تفسير القوانين رقم 27 لسنة 1955 ليؤكد على ما جاء في القرار السابق، لهذا أصدر رئيس الوزراء بلاغاً تضمن أن جميع نقابات الموظفين العموميين غير قانونية ولا وجود لها، حيث تم إغلاق نقابة المعلمين والمعلمات. (1)

ومنذ تاريخ صدور قرار تفسير القوانين أصبح إنشاء نقابات مهنية للموظفين العموميين غير جائز وغير قانوني، أما نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 فقد نصت المادة 68 فقرة ج على أنه (على حظر قيام الموظف العام أن يقيم بالاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اجتماع حزبي أو سياسي أو أن يقوم بعقد اجتماعات من أجل انتقاد الحكومة أو القيام بعمل دعاية انتخابية.)) كما نصت المادة 69 فقرة (ج) من ذات النظام أيضاً على حظر الإضراب للموظف العام فقد نصت على أنه ((على الموظف عدم استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو

القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو عمل يمس مصالح الدولة، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة)).

وترى الباحثة أن نظام الخدمة المدنية في الأردن، قد نص على حظر الإضراب على فئة الموظفين الذين يخضعون لنظام الخدمة المدنية حتى مع مصادقة الأردن للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث فرضت هذه المعاهدة على الدول حماية حقوق

(1) القميري، محمد (1982). حركة عمالية والنقابية في الأردن، جمعية عمال المطابع، ص23.

الموظفون وتنظيم حق الإضراب ضمن التشريعات الوطنية، إلا أن المملكة لم تقم بتعديل تشريعاتها لتتوافق مع هذه الاتفاقية. (1)

وبالرغم من حظر نظام الخدمة المدنية للإضراب في الأردن إلا أن حركات الإضرابات في الأردن لم تتوقف، فقد قام المعلمون بتنظيم إضراب من أجل المطالبة بتحسين أوضاعهم وإنشاء نقابة خاصة بهم تقوم برعاية مصالحهم، حيث اعتبرت أوسع حركة إضراب شهدتها الأردن عبر تاريخه. وعلى إثر ذلك صدر قرار تفسيري عام 2011، والتي أجاز إنشاء نقابة خاصة بالمعلمين تحقيقاً لمطالب المعلمين، كما أن موظفي وزارة العدل عام 2013 قاموا بتنظيم إضراب حيث توقف الموظفون عن أداء وظائفهم لمدة شهر ونصف تقريباً.

#### ثانياً: تطور الإضراب في مصر

أول إضراب في جمهورية مصر العربية كان عام 1899، حيث قام العمال الإيطاليين الذين كانوا يشتغلون في بناء سد أسوان بعمل إضراب بهدف تخفيض ساعات العمل، ولغاية عام 1923 لم يكن الإضراب يعاقب عليه في مصر. (2)

ففي عام 1923 قام عمال معمل الخوجة في الإسكندرية بعمل إضراب، وقاموا باحتلال المصنع وطرد أصحابه، حيث قامت الحكومة آنذاك باستخدام أسلوب القمع ضد الأشخاص الذين يمارسون الإضراب، الأمر الذي أدى إلى سقوط عدد كبير من الضحايا، كما فرضت الحكومة المصرية أحكام السجن والغرامة ضد الأشخاص الذين قاموا بالإضراب من قبل المحاكم العسكرية. (3)

(1) الخميسي، مرجع سابق، ص44.

(2) الخميسي مرجع سابق ص45.

(3) التهامي، الهاني (2007). حركة النقابية العمالية في الوطن العربي، منشأة معارف الإسكندرية، ص562.



وعلى إثر ذلك فقد تضمنت نصوص قانون العقوبات المصري أحكاماً على الأشخاص الذين يقومون بالإضراب، إذ أعتبر قيام الموظفون بالإضراب جريمة جنائية يعاقب عليها سواء كان الموظف قد قام في الإضراب أو قام بتحريض الموظفون أو بالتشجيع على الإضراب، حيث وضع المشرع المصري عقوبات على الأشخاص الذين قاموا بالإضراب والتوقف عن العمل، ووضع أيضاً عقوبات على المحرض والمشجع عليه.

## المطلب الثاني

### صور الإضراب وتمييزه عن غيره

شهد العالم في الآونة الأخيرة اهتماماً واسعاً بحرية الرأي والتعبير، الأمر الذي أدى إلى اختيار الأفراد عدة وسائل لمواجهة مشكلاتهم مع حكوماتهم، وهذا يدل على نضجهم في إدراك ما تحققه هذه الوسائل من حلول لهم، وتتشابه هذه الوسائل مع مفهوم الإضراب، إلا أن هنالك فروقاً جوهرية بينه وبين تلك الوسائل لذا كان لا بد من بيان هذا الاختلاف.

وقد استخدم الموظفون الإضراب وسيلة لإجبار الحكومة على تنفيذ مطالبهم التي تتعلق بالوظيفة العامة، أو لإرغامها على إجابة مطالبهم أو لسخطهم على عمل قامت به الحكومة، لهذا فإن وسيلة الإضراب قد اختلفت من مكان إلى آخر، الأمر الذي أدى إلى تعدده وتعدد طرق ممارسته.

استناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بدراسة صور الإضراب في الفرع الأول، ومن ثم دراسة تمييزه عن غيره في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: تمييز الإضراب عن غيره

#### أولاً الإضراب والعصيان المدني

يقصد به الامتناع الواعي عن استخدام وسائل العنف واستخدام الوسائل المدنية في مواجهة الحكومة، ويعتبر هذا النوع من العصيان أسلوباً قاسياً في تعامل مع خصوم سياسيين، أما أساليب

هذا النوع من العصيان فهي كثيرة ومتنوعة، فقد يتمتع مواطنين في الدولة عن دفع الضرائب، أو حرق جوازات السفر، أو يمنع افراد الشعب من الالتحاق بالجيش. (1)

والفرق ما بين العصيان المدني تكمن في الأساليب التي تتخذ، إذ يعتمد الإضراب على أسلوب توقف عن العمل ويكون الهدف منه هو إجبار الحكومة على تنفيذ مطالبهم التي تتعلق بالوظيفة العامة، أما العصيان فيتم من خلال استخدام الوسائل السلمية من أجل مواجهة الحكومة. (2)

### ثانياً الإضراب والمظاهرة

مظاهرة هي قيام مجموعة من الأفراد بالتجمهر في مكان عام من أجل مطالبة بحقوق معينة سواء كانوا مؤيدين أو معارضين له معبرين عن مطالبهم بشعارات وهتافات. (3)

ويتشابه الإضراب والمظاهرة بصفة واحدة وهي الصفة الجماعية حيث أن المظاهرة تجمع لعدد من الأشخاص، فكلاهما لا يتحققا لشخص واحد، كما أن كلاهما يقومان على استدعاء لمجموعة من الأشخاص للمشاركة في الإضراب، وذلك بواسطة منظمين لهما في العادة يكونوا مسؤولان عن حسن تنظيم سير عمل المظاهرة وبالرغم من التشابه ما بين الإضراب والمظاهرة إلا أن هنالك فارق فيما بينهم هو أن الإضراب يكون الهدف منه ويتم اللجوء إلى هذا التصرف لإرغام الحكومة على إجابة مطالبهم أو لسخطهم على عمل قامت به حكومة، أما المظاهرة فالهدف منها إيصال السخط العام على سياسية معينة بطريقة سلمية. (4)

(1) القميري، مرجع سابق، ص 25.

(2) مهنا، مرجع سابق، ص 26.

(3) البريشي، إسماعيل، المظاهرات السلمية بين المشروعية والابتداع، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية ص 141.

(4) الظفيري، يوسف (2017). التنظيم القانوني لحق الموظف في الإضراب، أطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية.

### ثالثاً الإضراب والتجمهر

يقصد بالتجمهر هو أن يقوم مجموعة من الأشخاص بتجمع عفوي عارض وغير منظم يكون الهدف منه والسعي من ورائه هو تحقيق غاية غير مشروعة، وفي العادة ما يكون التجمهر بصورة عفوية دون اتفاق مسبق حيث لا يكون هنالك رابطة ما بين المتجمهرين مبارك متوكل 2009 الإضراب والاعلاق بين التقيد والاطلاق وبتشابه الإضراب والتجمهر في أمرين الأول انهما يقعان كليهما في الأماكن العامة والخاصة، والثاني صفة الجماعية (1)، إلا أن هنالك فارقاً فيما بينهما، فالهدف من الإضراب - كما بيننا سابقا - هو تحقيق وإجبار الحكومة على تنفيذ مطالبهم التي تتعلق بالوظيفة العامة، أما التجمهر فالهدف منه تحقيق غاية غير مشروعة، أضف إلى ذلك أن الإضراب عادة ما يتم تنظيمه من قبل حزب أو نقابة معينة، بعكس التجمهر الذي لا يعرف من يقف ورائه.

### رابعاً الإضراب والاعتصام

يقصد بالاعتصام احتلال منشآت معينة بدون عنف، حيث يتم جلوس على المقاعد الشاغرة أو على وجه الأرض وذلك من أجل إعاقة سير العمل الطبيعي. (2) فقد يقوم يقف المعتصمون على باب مؤسسة حكومية من أجل مقابلة مسؤول معين، أو بدخول إلى المؤسسات من أجل مقابلتة.

ويتشابه الإضراب مع الاعتصام في أن كليهما تجمع لعدد من الأشخاص، فكلاهما لا يتحققا لشخص واحد، إلا أن هنالك فارق في بينهم وهو أن الإضراب يتعلق بموضوع الإنتاج فالموظفون

(1) منشورات كلية العلوم القانونية، جامعه الرياض، ص138، الخميس، مرجع سابق، ص40.

(2) عبد الحكيم، احمد، اسلحة الحرب والعنف، الدليل الارشادي، ص175.

يتوقفون عن عمل لمدة معينة وبالتالي يؤدي إلى تعطل الإنتاج أما الاعتصام فقد يقوم به موظفون عامون إلا أنه غير مرتبط بالإنتاج. (1)

### خامساً الإضراب والاستقالة الجماعية

يشترك كل من الإضراب والاستقالة بأن كل منهما له تأثير على سير المرافق العامة، إلا أن هنالك فرق فيما بينهما أن الإضراب هو قيام الموظفين بالامتناع عن القيام بأعمال وظائفهم لمدة مؤقتة نتيجة عدم رضاهم عن أمر معين، أما الاستقالة الجماعية فهي رغبة من موظف العام بترك العمل بصورة نهائية، أما في الإضراب فإن القائمين عليه لا يكون هدفهم ترك العمل وإنما إجبار على تنفيذ الحكومة مطالبهم. (2)

### الفرع الثاني: صور الإضراب

#### أولاً: الإضراب التقليدي

يعتبر الإضراب التقليدي أكثر أنواع الإضراب انتشاراً، حيث يقوم الموظفين بالانقطاع عن الوظيفة لمدة مؤقتة ويمتنعوا عن أدى أعمالهم، حيث يتم اتفاق فيما بينهم عن التوقف عن العمل بصورة مدروسة من حيث مدة التوقف وكيفيته وتقوم النقابات باتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة من أجل بلوغ الهدف المنشود منه، فيتم مراعاة جميع الظروف الاقتصادية والاجتماعية ومخزون الإنتاج. (3) كما تلتزم النقابات في اتخاذ إجراءات من أجل إحلال عمالة من القطاع الخاص مقابل موظفين عموميين.

(1) الفياض، إبراهيم، القانون الإداري نشاط أعمال والسلطة التنفيذية بين القانون الأردني والكويتي، مكتبة الفلاح للتوظيف، ص140.

(2) الظفيري، مرجع سابق، ص15.

(3) الظفيري، مرجع سابق، ص11.

### ثانياً: الإضراب الغلق

هذا النوع من الإضراب يمتاز في الاتفاق المسبق ما بين المتظاهرين، حيث يكون هنالك تخطيط مسبق ما بين الموظفين، حيث يمتنع فئة الموظفين عن أداء أعمالهم وممارسة نشاطاتهم لمدة معينة، تليها لفترة أخرى بعد أن تقوم الجهة الأولى من القيام بنشاطها فالموظفون يمتنعون عن أداء أعمالهم عن القيام في أنشطة معينة، فالإضراب لا يؤدي إلى وقف كامل للمرفق العام. (1)

### ثالثاً: الإضراب القصير

هنا يتوقف الموظفون عن أداء أعمالهم لمدة معينة مع بقائهم في أماكن عملهم، توقفات عديدة ومتكررة مع بقائهم في أعمالهم، حيث يقوم الموظفون بعدم الالتحاق بأعمالهم أو يقومون بالتأخر عنها في أوقات منتظمة، ليقوموا باستئناف العمل بعد ذلك. (2)

والموظفون هنا يتواجدون في مقر العمل أثناء ممارستهم للإضراب، ويمارس الموظفون هذا النوع من الإضراب بسبب الاعتبارات المالية، فالعامل لا يستطيع أن يتوقف عن العمل لمدة طويلة، كونه يتم حرمانه من الأجر. (3)

### رابعاً: الإضراب البطيء

يهدف هذا الإضراب إلى تخفيض الإنتاج، فالموظفون العموميين لا يتوقفون عن أداء أعمالهم، بحيث يكون هنالك اتفاق سابق فيما بينهم لتخفيض الخدمة عن طريق إبطال العمل بالمرفق العام، فالهدف هنا هو التأثير في عملية الإنتاج والسبب في ممارسة هذا النوع من الإضراب هو وجود بين عمال على عدم مشروعية الإضراب وتقيد حقهم في ممارسة هذا العمل، كما أن العمال يلجئون إلى

(1) مهنا، محمد، مرجع سابق، ص310.

(2) الحمومي، عبد الله (2000). حق الاضراب، مجلة المعيار، ص71.

(3) بدير، حمود (2017). أطروحة دكتوراه، إضراب العمال جامعة القاهرة، ص131.

هذا النوع من الإضراب من أجل المحافظة على حقوقهم بالأجور حيث توقفهم عن العمل بصورة كاملة يؤدي إلى توقف الدفع عن أجورهم. (1)

#### خامساً: إضراب مع احتلال مكان

الإضراب هنا خطير كون الموظفين يقومون باحتلال مقرات أو بعض أجزاء مقرات العمل، الأمر الذي يؤدي إلى شل خدمة المرفق العام، كما يعمل على الاصطدام ما بين الموظفين الآخرين وبالتالي عدم قيام العمال غير مضربين من بأعمالهم. (2)

ويؤخذ على هذا النوع من الإضراب أنه يتعارض مع حق صاحب العمل في ملكية المؤسسة، ويستند الموظفون عند قيامهم بهذا النوع من الإضراب إلى أن الفكرة الأساسية للإضراب هي ممارسة الضغط على صاحب العمل من أجل الاستجابة لمطالبهم، فالنية الحقيقية للمتظاهرين تكمن من أن الموظفين ليس هدفهم احتلال الموقع وإنما يرون أن هذا هو الوسيلة المناسبة من أجل المطالبة بحقوقهم. (3)

#### سادساً: الإضراب المفاجئ

هنا يتم الإضراب دون علم المرفق العام، فالموظفون يقومون بالإضراب بصورة مفاجئة تؤدي إلى شل المرفق العام، ولا يتم إتباع إجراءات معينة لممارسة الإضراب وخاصة الإجراءات الشكلية التي يتطلبها بعض التشريعات لممارسة حق الإضراب، فالموظفون يلجؤون إلى هذا النوع من الإضراب لما له فعالية سريعة في تحقيق مطالب الموظفين. (4)

(1) الحمومي، مرجع سابق، ص 77.

(2) مرجع سابق، ص 80.

(3) مصطفى، ابو عمرو (2016). التنظيم القانوني لحق الاضراب.

(4) الخميسي، مرجع سابق، ص 59.

### سابعاً: الإضراب التنبيهي

ويقصد به أن الموظفين يعطون عدة إشارات حيث يقصدون من خلالها عزمهم على اللجوء إلى الإضراب كامل، إذ يقوم العمال هنا بتوقف لفترة مؤقتة من أجل إيصال رسالة إلى صاحب عمل في جدية مطالبهم المهنية، فالعمال يتوقفون لمدة مؤقتة كونهم يدعون مخاطر توقف عن العمل من ناحية الأجر، ويمتاز هذا النوع من الإضراب بأنه يكون لفترة واحدة بسيطة. (1)

### ثامناً: إضراب التضامن

هنا يتوقف العمال عن أداء أعمالهم ووظائفهم ويكون هدفهم من ذلك حماية حقوق عمال الآخرين في مشروع نفسه أو في مشروع آخر. (2)

فالهدف من هذا الإضراب هو تحقيق مطالب نظرائهم الآخرين من العمال المضربين أو إعادة عمال مفصلين الذين تم فصلهم فصلاً تعسفياً في المشروع ذاته الذين يعملون به، أو من أجل مناصرة أو مؤازرة في أقسامهم وقد يكون إلى نفس الإضراب الذين يعملون بهذا المرفق. (3)

فقد يكون التضامن هنا داخلياً أو خارجياً، فقد يقوم العمال هنا بالتوقف عن العمل بغية تحقيق مطالب زملائهم في نفس المشروع، أو يتوقف الموظفون عن القيام بأعمالهم في أحد المشروعات تضامناً مع عمال المشاريع الأخرى. (4)

ترى الباحثة أن الإضراب أحد أهم الوسائل التي يقوم بها الموظفين والعمال من أجل تحقيق مصالحهم والدفاع عنها، وقد ازدادت ممارسته وتنوعت ممارسته وتعددت صورته. وترى الباحثة أيضاً بعد البحث في أنواع الإضراب أن الأردن لم يشهد إلا الإضراب التقليدي ولم يشهد باقي أنواع الإضراب.

(1) عبد المحسن، عبد الباسط، مرجع سابق، ص 141.

(2) مصطفى، ابو عمرو، ص 365.

(3) عبد المحسن، عبد الباسط مرجع سابق، ص 143.

(4) مصطفى، ابو عمرو، مرجع سابق، ص 366.

## المبحث الثاني

### الأساس القانوني للإضراب في المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية

يعتبر الإضراب أحد أهم الوسائل التي يقوم بها الموظفون والعمال من أجل تحقيق مصالحهم والدفاع عنها، فالموظفون يتوقفون عن أداء أعمالهم نتيجة عدم رضاهم عن عمل قامت به الحكومة، ولإجبار الحكومة على تنفيذ مطالبهم التي تتعلق بالوظيفة العامة.

وقد تضمنت العديد من المواثيق الدولية على حق الإضراب باعتباره وسيلة فنية للضغط على إدارة وحماية العمال والدفاع عنهم، كمبدأ من مبادئ حقوق الإنسان.

فقد تم تأكيد على هذا الحق من خلال الاتفاقيات الدولية، فهناك العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية قد دعت إلى حماية الدولة في حق الإضراب، بينما البعض الآخر دعا إلى حماية حق الدولة في الإضراب من خلال اقرار حقوق والحريات من خلال النص على حرية الرئي والتعبير وحرية التجمع السلمي والذي يعتبر إضراب أحد وسائلها.

أما التشريعات الوطنية فقد اهتمت بالإضراب أيضاً واعترفت به بصورة ضمنية كحق من حقوق التعبير عن الرأي والتعبير، إلا أنه يقوم بتنظيمه وكون إضراب موظفين القطاع العام يتعارض مع موظفي المرافق العامة ويتعارض مع المبادئ الرئيسية والأساسية في القانون الإداري وهي سير المرافق العامة بانتظام واستمرار.

واستناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتحدث عن موقف التشريعات من الإضراب في المطلب الأول، ومن ثم دراسة موقف الاتفاقيات الدولية منه في المطلب الثاني.



## المطلب الأول موقف التشريعات الوطنية من الإضراب

بالرغم من أن الدستور الأردني قد كفل للمواطن حرية الرأي والتعبير، ولم تشترط طريق معيناً للممارسة هذا الحق، والحق في إنشاء النقابات المهنية، والتي تعمل على تحقيق مطالب الموظفين والعمال في مواجهة الإدارة وأصحاب العمل، إلا أن المشرع الأردني لم يتدخل لتنظيم الإضراب ورسم حدوده وبيان معالمه ذلك أن الإضراب موظفي المرافق العامة يتعارض مع المبادئ الرئيسية والأساسية في القانون الإداري وهي سير المرافق العامة بانتظام واستمرار حتى تتمكن من إشباع الحاجات العامة للناس وتقديم الخدمات الأساسية للأفراد.

أما الدستور المصري لسنة 2014 فقد كفل حق الإضراب حيث نصت المادة 15 من الدستور المصري على أن الإضراب السلمي حق ينظمه القانون. كما كفل للأفراد الحق في إنشاء النقابات والتي تعتبر صمام الأمان لحقوق الموظفين، إلا أن قانون العقوبات المصري قد نص على تجريم الإضراب واعتبره جريمة جنائية وضع عقوبات على الأشخاص الذين يقومون في الإضراب.

واستناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتناول موقف المشرع الأردني في الفرع الأول، ومن ثم موقف المشرع المصري في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: موقف المشرع الأردني

لم ينص الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته صراحة على الإضراب، وإنما جاءت حماية بطريق غير مباشرة من خلال النص على حماية حرية الرأي والتعبير، فقد نص المادة 15 منه على أنه:

1- تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعبر عن رايه بالقول والكتابة والتصوير وسائر حرية التعبير، بشرط ألا يتجاوز حدود القانون.

كما نصت المادة 17 على أن للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون.

ويستفاد من النصوص السابق أن الدستور الأردني قد كفل للمواطن حرية الرأي والتعبير، ولم تشترط طريق معيناً للممارسة هذا الحق، فقد تتكون بالكتابة بالقول أو في التصوير، وهذا الحق يتمتع به جميع أبناء الشعب الأردني وبالتالي يستفيد منه فئة الموظفين بين العموميين الذين يعتبرون جزء من الشعب الأردني. (1)

فالدستور الأردني عندما أورد عبارة ((وسائر وسائل التعبير)) أي أنه لم يحدد وسائل التعبير عن الرأي وإشارة منه أنه يحق له أن يقوم بالتعبير عن رأيه بكافة الوسائل، ومن ضمنها الإضراب، واعترف لجميع المواطنين دون التفرقة بينهم في ممارسة حق الإضراب سواء كان من قبل الموظفين العموميين أو من قبل العمال الذين يخضعون للقانون العمل ولم يشترط طريق معين للممارسة، إلا أن يكون وفق حدود القانون. (2)

وقد أشار الدستور الاردني اشارة واضحة الى الحق في انشاء النقابا المهنية والانضمام إليها، فقد نصت المادة 16 على ((1- للأردنيين حق الاجتماع ضمن القانون، 2- للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والاحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية، وذات نظم لا تخالف

(1) الظفيري، مرجع سابق، ص80.

(2) الجبالي، علي (2014). احقية الموظف في الإضراب، رسالة ماجستير جامعة الشرق الأوسط، ص65.

أحكام الدستور، 3-ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها)).

ويستفاد من النص السابق أن الدستور الأردني قد كفل للأردنيين الحرية النقابية، دون التفرقة ما بين موظفين الذين يخضعون لنظام الخدمة المدنية الأردني وبين عمال الذين يخضعون لنصوص قانون العمل الأردني.

ترى الباحثة أن الدستور الأردني كفل للأفراد الحق في إنشاء النقابات والتي تعتبر صمام الأمان لحقوق الموظفين، حيث تعمل على تحقيق مطالب الموظفين والعمال في مواجهة الإدارة وأصحاب العمل، ويعتبر الإضراب من أهم الأدوات التي تلجأ إليها النقابات لتحقيق مطالب منتسبيها، إذ تقوم به النقابات من أجل وقف تعسف الإدارة، وضمانه لحماية حقوقهم، وتمثيلهم والمطالبة بحقوقهم.

### ثانياً الإضراب في نظام الخدمة المدنية

لقد سبق وأن بينا أن نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 قد حظرت الإضراب ومنعته من القيام في أية أعمال من شأنها أن تقوم بتعطيل سير المرافق العامة التي تقدم خدمات أساسية للجمهور، مما يؤثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ومما يؤثر في النتيجة على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، خصوصاً في المرافق التي تحتكر نوعاً من الخدمات التي يحتاجها الناس، كالتعليم والمياه والكهرباء، التي لا تقدم لهم من خلال هيئات أخرى.<sup>(1)</sup>

فقد نصت المادة 68 رقم 9 لسنة 2020 يحظر على الموظف العام وتحت طائلة أحكام

المسؤولية التأديبية الإقدام على أي عمل من الأعمال التالية:

(1) الخلايلة، محمد (2015). القانون الإداري الكتاب الأول، ص258.

ج- على الموظف عدم استغلال وظيفته لخدمة اغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرات أو إضراب أو اعتصام أو عمل يمس مصالح الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.))

فنظام الخدمة المدنية حرص على دوام سير المرافق العامة في الدولة بانتظام واطراد وقرر عقوبات تأديبية على فعل الإضراب الذي يقع من الموظف العام، فإذا قام الموظف العام بالمشاركة في الإضراب فإنه يتعرض إلى مخالفة مسلكية تستوجب المخالفة التأديبية. (1)

أضف إلى ذلك أن نص المادة 169 من نظام الخدمة المدنية قد نص على ما يلي:

((يعتبر الموظف العام فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية، إذا تغيب عن أداء وظيفته دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع أو توقف أو امتنع عن تأدية مهامه الوظيفية فعلياً لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو منقطعة خلال سنة))، فيجب على الموظف العام عدم الانقطاع عن العمل، فالإضراب وفق نص المادة 68 لا يعتبر عذر مشروع، فإذا قام الموظف العام بتغيب عن العامل لمدة عشرة أيام فإن الموظف وفقاً لهذه المادة يعتبر فاقداً لوظيفته، وذلك حتى تتمكن المرافق العامة من سير والانتظام والاستمرار دون انقطاع بحيث يجد المنتفع الخدمة التي يقدمها له المرفق متوفرة في كل الأوقات وتحت كل ظروف، فطبيعة المرافق العامة وطبيعة الخدمات التي يقدمها يستلزم ضمان سيرها بانتظام واطراد. (2)

وترى الباحثه أن المشرّع قد نظم الاضراب بما لا يخل بسير المرافق العامة مع العلم أن جميع

أنظمة الخدمة المتعاقبة جاءت بنفس النص ولم تخرج عن مضمون نظام الخدمة الحالي.

(1) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، ص260.

(2) قبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص297.

### ثالثاً: الإضراب في قانون العمل

برجعنا إلى نصوص قانون العامل الأردني نجد أنه لم يعرف الإضراب، ولكننا نجد أن نص المادة 2 من نظام شروط وإجراءات الإضراب وإغلاق قد عرفت الإضراب بأنه توقف مجموعة من العمال عن العمل بسبب نزاع عمالي، والمقصود في الإضراب هنا هو الإضراب المهني الذي يكون الهدف منه تلبية مطالب العمال في نطاق عملهم، وليس الإضراب السياسي الذي يكون الهدف منه الاعتراض على موقف سياسي للحكومة.

ولم يورد قانون العمل الأردني نصاً صريحاً يجيز للعامل القيام بالإضراب، فقد نصت المادة 143 من قانون العمل على أنه لا يجوز لأي عامل أن يضرب أو لأي صاحب عمل أن يغلق مؤسسته في أي من الحالات التالية 1- إذا كان النزاع محالاً على مندوب التوفيق أو مجلس التوفيق أو المحكمة العمالية. 2- خلال المدة التي تكون أي تسوية نافذة المفعول، أو أي قرار معمولاً به وكان الإضراب أو الإغلاق يتعلق بالمسائل المشمولة بلك التسوية أو ذلك القرار.

أما المادة 135 من قانون العمل فقد نصت على أنه ((لا يجوز للعامل أن يضرب دون إعطاء إشعار لصاحب العمل قبل مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً من التاريخ المحدد للإضراب، وتضعف هذه المدة فإذا كان العمل متعلقاً بإحدى المصالح العامة)).

أما المادة 136 فقد نصت على أنه ((إذا قام العامل بإضراب محظور بموجب هذا القانون، يعاقب بغرامة لا تقل عن خمسون دينار عن اليوم الأول، وخمسة دنانير عن كل يوم يستمر في الإضراب بعد ذلك، ويحرم من أجره عن الأيام التي يضرب فيها)).

ويستفاد من النصوص السابقة والتي تنظم أحكام الإضراب، أن الأصل فيه الإباحة والاستثناء هو حظره في حالات محددة، وأن الإضراب هو وسيلة أو مظهر من مظاهر النزاع العمل الجماعي

من جهة العمال، وإذا حصل الإضراب من قبل العمال، فإن ذلك لا يؤدي إلى إنهاء عقود عملهم، بل إن هذه العقود تبقى سارية المفعول طوال مدة الإضراب. (1)

فنية العمال المضربين لا تنصرف إلى إنهاء العقود، بل على العكس من ذلك تمسك العمال بعقودهم المبرمة مع صاحب العمل، فإذا كان الإضراب مشروعاً فإنه لا يجوز فصل العامل من عمله بسبب الإضراب، بل أكثر من ذلك أنه وفقاً للمادة 136 يعتبر العامل مضرباً محروماً من أجره، أما العامل الذي يكون إضرابه مشروعاً فإنه يستحق الأجر عن تلك الأيام التي أُضرب فيها. (2)

أما إذا كان الإضراب غير مشروعاً، فلا يستحق العامل الأجر عن الأيام التي أُضرب فيها، إلا أنه لا يجوز لرب العمل فصله من العمل بسبب قيامة بالإضراب، فنص المادة 136 حددت عقوبة العامل الذي يقوم بالإضراب وليس من بينها الفصل من العمل.

#### رابعاً: قانون العقوبات

نص قانون العقوبات الأردني نصاً صريحاً في المادة 183 يقضي بمعاينة الموظفين في المرافق العامة الذين يلجؤون إلى الإضراب في ظروف وبشروط معينه، وبالتالي يكون قانون العقوبات قد انسجم مع نصوص الدستور الأردني التي كفلت حق التعبير عن الرأي.

#### الفرع الثاني: موقف المشرع المصري

أصدر مجلس الدولة المصري بتاريخ 2020/9/5 حكماً يقضي بحظر الإضراب في المرافق العامة في ضوء الدساتير المصرية منذ العهد الملكي والتي اخذت بمبدأ حظر الإضراب في المرافق العامة بدء من الدستور عام 1923 ودستور عام 1930 ودستور عام 1952 ولم تطرق هذه

(1) المغربي، جعفر (2016). شرح أحكام قانون العمل، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص221.

(2) المغربي، جعفر، مرجع سابق، ص222.

الداستير إلى الإضراب إلى أن جاء دستور عام سنة 2014 والذي نص على حق الإضراب حيث نصت المادة 15 منه على أن الإضراب السلمي حق ينظمه القانون.

كما نصت المادة 56 من الدستور المصري على ((إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون وتكون لها الشخصية الاعتبارية وينظم القانون مساهمات النقابات والاتحادات في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، ورفع مستوى الكفاية ودعم السلوك الاشتراكي بين أعضائها وحماية أموالها وهي ملزمة في مسالة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطاتهم وفق مواثيق شرف اخلاقية وبالذفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانوناً لأعضائها)).

ويستفاد مما سبق أن الإضراب وفق نصوص الدستور المصري يعتبر حق للعمال بغض النظر عن الأشخاص الذين يقومون به سواء كانوا موظفين عموميين أم عمال القطاع الخاص، كما كفل للأفراد الحق في إنشاء النقابات والتي تعتبر صمام الأمان لحقوق الموظفين، حيث تعمل على تحقيق مطالب الموظفين والعمال في مواجهة الإدارة وأصحاب العمل، وعمل على حماية حقوقهم وحررياتهم أما النظام الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة والمعدل بالقوانين 4 و5 لعام 2000، فلم يرد نص على حظر الإضراب. (1)

وقد اعترف قانون العمل المصري لسنة 2003 بالإضراب حيث نصت المادة 193 على أنه ((للعمال الحق الإضراب السلمي ويكون إعلانه وتنظيمه من خلال منظماتهم نقابية دفاعاً عن مصالحهم المهنية والاقتصادية والاجتماعية وذلك في الحدود وطبقاً للضوابط والإجراءات المقررة في هذا القانون)).

(1) مصطفى، ابو عمرو، مرجع سابق، ص366.

أما المادة 194 من قانون العمل المصري فقد حظرت اللجوء إلى الإضراب في الحالات الآتية:

- 1- إذا كان القصد من الإضراب تعديل اتفاقية العمل الجماعي أثناء مدة سريانها.
- 2- إذا تمت ممارسة الإضراب في مراحل إجراءات الوساطة والتحكيم للوصول إلى حل النزاع القائم بين العامل وصاحب العمل.
- 3- ممارسة الإضراب أو الدعوة إليه في المنشآت الحيوية والاستراتيجية والذي يؤدي إلى الإضراب بها إلى إخلال في الأمن القومي أو الخدمات الأساسية التي تقدم للمواطنين.

وبالرغم من أن الدستور المصري ونظام العاملين لم ينص صراحة على حظر الإضراب، إلا أن قانون العقوبات المصري قد نص على تجريم الإضراب فقد نصت المادة 124 ممن قانون العقوبات المصر على أنه ((إذا ترك ثلاثة موظفين على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة استقالة أو امتنعوا عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تتجاوز سنة وبغرامة لا تزيد عن مئة جنية، ويتضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان ترك العمل من شأنه أن يؤدي إلى جعل صحة الناس وأمنهم في خطر، أو اضطراباً أو فتنة ما بين الناس أو عرقلة سير العمل أو الإخلال في انتظامه)).

كذلك نصت الفقرة أ من نفس المادة على أنه (( يعاقب بضعف العقوبات المقررة في المادة 124 كل من اشترك بطريق التحضير في ارتكاب جريمة من الجرائم المبينة بها ويعاقب في العقوبات المقررة في الفقرة الأولى من المادة المذكورة كل من حرّض أو شجع موظفاً أو مستخدماً عمومياً بأية طريقة كانت على ترك العمل أو الامتناع عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة إذا لم يترتب على تحريضه أو تشجيعه أية نتيجة، ويعاقب بنفس العقوبة كل من حرّض على جريمة من الجرائم



المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين من هذه المادة، أو في الفقرة الأولى المادة 124 ويعد على وجه الخصوص من وسائل التحريض إذاعة أخبار صحيحة أو كاذبة عن هذه الجرائم إحدى الطرق المنصوص عليها في المادة 171، وفضلاً عن العقوبات المتقدم ذكرها يحكم بالعزل إذا كان مرتكب جريمة من الموظفين أو المستخدمين العموميين)).

ويستفاد من النصوص السابقة أن قانون العقوبات المصري اعتبر قيام الموظفين بالإضراب جريمة جنائية يعاقب عليها سواء كان الموظف قد قام في الإضراب أو قام بتحريض الموظفين أو تشجيع على الإضراب، حيث وضع المشرع المصري عقوبات على الأشخاص الذين قاموا في الإضراب والتوقف عن العمل، ووضع أيضاً عقوبات على المحرض والمشجع عليه، فضلاً عن ذلك فإن قانون العقوبات المصري وضع جزاء وهو العزل عن العمل. (1)

## المطلب الثاني

### موقف الاتفاقيات الدولية من الإضراب

تضمنت العديد من الاتفاقيات الدولية على حق الأفراد في الإضراب باعتباره وسيلة للتعبير عن الرأي، فهو وسيلة يلجأ إليها الموظفون للضغط على الإدارة من أجل أن تقوم بتحقيق مصالحهم الوظيفية أو الحيلولة دون وقوع ظلم عليهم، أو انتهاك حق من حقوقهم.

فبعض من المعاهدات والاتفاقيات الدولية قد دعت إلى حماية الدولة في حق الإضراب، بينما البعض الآخر فقد دعا إلى حماية حق الدولة في الإضراب من خلال إقرار الحقوق والحريات من خلال النص على حرية الرأي والتعبير وحرية التجمع السلمي والذي يعتبر الإضراب أحد وسائلها.

(1) عبد الباسط، عبد المحسن، مرجع سابق، ص 215.

استناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بدراسة العهد الدولي للحقوق الأساسية في الفرع الأول والإعلان العالمي لحقوق الإنسان في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: العهد الدولي للحقوق الأساسية

يعتبر العهد الدولي من أهم الاتفاقيات الدولية والتي أطلق عليها المجتمع الدولي أسم الشرعية الدولية كونه يتصف في الطابع الملزم للدول، إذ تعتبر هذه المعاهدة ملزمة للدول الأطراف. (1)

فديباجة هذا العهد قد نصت على أنه نظراً لإلزام الدول بموجب ميثاق الأمم المتحدة بتعزيز حقوق الإنسان وحرياته ومراعاتها وتقريباً منه للمسؤولية الفرد بما عليه من واجبات تجاه الأفراد الآخرين والمجتمع الذي ينتمي إليه، في الكفاح لتعزيز الحقوق المقررة في العهد الحالي ومراعاتها.

ومن هذه الحقوق حرية الفرد في تكوين الجمعيات، إذ نصت المادة 22 على أنه ((لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين، بما ففي ذلك حق في إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصلحته.

ويستفاد من النص السابق أن للأفراد الحق في إنشاء النقابات قد جاء على سبيل مثال، ومن الطبيعي أن إعطاء الأفراد الحق في إنشاء هذه النقابات يعطيها الحق في الإضراب إذ يعتبر من الحقوق التي تنفرع عنه، إضافة إلى ذلك أن ممارسة الإضراب عادة ما يكون من خلال النقابات. (2)

كما بينت الفقرة الثانية من المادة 22 على الحق في حماية إنشاء النقابات ومنعت تعسف الحكومة من وضع قيود على ممارسة هذا الحق إلا إذا نص القانون على ذلك.

(1) طراونة، محمد (2003). حقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق، طبعة أولى، ص202.

(2) الخميسي، المرجع السابق، 59.

أما المادة 2/19 من العهد فقد نصت على أنه لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حرّيته في التماس مختلف في ضروب معلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

وتلتزم الدول الأعضاء في الاتفاقية بمجرد المصادقة عليها، كما تلتزم أيضاً بالعمل على تعديل تشريعاتها بما يضمن الحق في ممارسة جميع الحقوق التي يعترف بها العهد. (1)

ترى الباحثة أن العهد الدولي قد نص ضمناً على حق الأفراد في الإضراب، من خلال حماية حرّيته في التعبير عن الرأي، إذ يعتبر من أهم الوسائل للمطالبة والتعبير عن الرأي.

### الفرع الثاني: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أول وثيقة دولية موجهة لجميع أفراد المجتمع الدولي، حيث تتناول نصوصه حقوقاً اقتصادية وثقافية واجتماعية، بالإضافة إلى أنه يطبق على جميع المواطنين سواء قبلت دولهم أو لم تقبل مبادئ هذا الإعلان. (2)

فقد بينت المادة 2 على أن جميع الحقوق التي ينص عليها الإعلان هي حق لكل الناس ودون تمييز، أما المادة 7 منه فقد نصت على جميع هذه الحقوق قد تمت حمايتها للوصول بها لما يحقق تساوي الناس جميعاً في التمتع بهذه حقوق دون تمييز، وهذا إعلان إلى أنه يجب على جميع الدول أن تقوم بإصدار تشريعات أو تعديل تشريعات بما يحقق تمتع جميع المواطنين بالحقوق التي نص عليها الإعلان.

(1) طراونة، محمد، مرجع سابق، ص 205.

(2) العلوان، محمد، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، ص 124.

أما المادة 19 منه فقد نصت على أن ((لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق اعتناق الآراء دون مضايقه، وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود)).

## الفصل الثالث

### علاقة الموظف مع الإدارة وأثرها على الإضراب

للمرافق العامة أهمية بالغة في حياة الجماعة، فهي تنشأ لإشباع حاجات عامة ترى الدولة أنه من واجبها إشباعها بانتظام ودون توقف ومهما كانت الصعوبات أو التكاليف، وينجم عن توقف المرفق العام عن أداء خدماته أو عدم سيره سيراً منتظماً اختلال كبير في نظام المجتمع وفي حياة الناس.

ومن أهم المبادئ التي تحكم هذه المرافق العامة في الدولة هو ضرورة دوام سير هذه المرافق وانتظامها باستمرار ودون انقطاع، بحيث يجد المنتفع من الخدمة التي يقدمها له المرفق متوفرة في كل الأوقات وتحت كل الظروف. وإدارة هذه المرافق تعتمد أولاً على بناء تنظيمي محكم يستمد أصوله وقواعده من طبيعة المرافق العامة وأهدافها، وثانياً على جهاز مدرب قادر على النهوض بأعباء هذه المرافق في إطار هذا التنظيم، وتلك دعامتين لا غنى لأحدهما لها عن الأخرى، لأنهما تشكلان معا أساساً صالحاً متكاملًا يقوم على سير المرافق العامة وانتظامها، فقد وجب على الإدارة أن تعنى بأمر سير المرافق العامة لتجعل منها أداة فعالة قادرة على الانطلاقة والتقدم نحو تحقيق الأهداف الجلية التي قصد إليها من وراء إنشائها.

لذا يجب على الإدارة هنا أن تقوم في اختيار العاملين في خدمة هذه المرافق من العناصر المشهود لهم بالكفاءة وحسن الخلق، انطلاقاً من فكرة أن الإدارة إنما تمارس نشاطها الهادف إلى تحقيق التنمية والرفاهية وخدمة الجمهور من خلال موظفيها، فهم الأداة للإدارة لتحقيق أهدافها، وتسيير مرافقها على الوجه السليم.

استناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتحدث في المبحث الأول عن ماهية الموظف العام، ومن ثم تكييف العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة في المبحث لثاني.

## المبحث الأول ماهية الموظف العام

يحتل موضوع الوظيفة اهتماماً خاصاً من قبل المشرّع والفقّه في مختلف دول العالم، وذلك نظراً لأهميته وجسامته المهام التي تقوم بها الإدارة العامة في ظل الدولة القانونية المعاصرة، وانطلاقاً من فكرة أن الدولة إنما تمارس نشاطها الهادف إلى تحقيق الرفاهية والتنمية وخدمة الجمهور من خلال موظفيها.

فالموظف العام هو أداة الدولة إلى تحقيق أهدافها، وتسيير مرافقها على الوجه السليم، فهم يشكلون بحق الطاقة الفعالة أو القوة المحركة للإدارة في مباشرة نشاطها، والقيام في واجباتها تحقيقاً للسياسية العامة في الدولة، فمهما بلغت الدقة في التنظيم لتلك الإدارة ومهما بلغ الاهتمام بتزويدها بالإمكانات المادية اللازمة فإن نجاحها يتوقف دون شك على قدرة العاملين فيها على أداء رسالتها والنهوض في مسؤوليتها.

ومن هنا برزت أهمية تنظيم الوظيفة العامة تنظيمياً سليماً ووضع الإطار القانوني الشامل لهذا المحور المهم من محاور القانون الإداري، لذا تحرص التشريعات على وضع نظام قانوني يحكم مراكزهم ويرتب شؤون وظائفهم في أغلب دول العالم، كونهم مؤتمنين على تحقيق مصالح الأفراد، وهم يتمتعون في كثير من الأحيان بسلطات واسعة يستلزمها ما نيط بمركزهم من واجبات.

وتضع التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة شروطاً عامة يجب توافرها فيمن يريد الالتحاق في الوظيفة العامة، كما تبين طرق وأساليب اختيار الموظفين وكيفية المفاضلة بينهم عندما يتعدد

المتقدمون لشغلها، بهدف ضمان قدرة وكفاءة من سيعين في الوظائف العامة على القيام بأعبائها تحقيقاً للصالح العام.

ولا يكفي أن تضع التشريعات شروطاً يجب توافرها فيميين يشغل وظيفة عامة، بل يجب عليها أيضاً أن تقوم ببيان طرق متعددة لاختيار الموظفين، من أجل اختيار أفضل العناصر الصالحة لشغل الوظيفة العامة.

واستناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتحدث في المطلب الأول عن مفهوم الموظف العام، ومن ثم دراسة تعيين الموظف العام في المطلب الثاني.

## المطلب الأول مفهوم الموظف

يشير تعريف الموظف العام جدلاً فقهيّاً واسعاً، حول إمكانية وضع تعريف جامع مانع للموظف العام، بحيث يشمل كافة العناصر والشروط اللازم توافرها في الموظف العام، ويعزى هذا الجدل إلى العناصر والشروط اللازم توافرها في الموظف العام، فهي ليست واحدة في جميع الأنظمة الوظيفية، وقد درجت التشريعات الوظيفية على تعريف الموظف العام في أنظمة الخدمة المدنية، كما أن هنالك شروطاً يجب توافرها حتى يعتبر الموظف موظفاً عاماً.

واستناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتعريف الموظف العام في الفرع الأول، وشروط الموظف العام في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: تعريف الموظف العام

عرف نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 الموظف في المادة الثانية بأنه: هو كل شخص معين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة

بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر الحكومية والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً.

ونلاحظ هنا أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد اشترط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام شرطان وهما: أن تكون الوظيفة التي يعين بها مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف، وأن يتم إسناد الوظيفة إليه بقرار من المرجع المختص.<sup>(1)</sup>

وترى الباحثة أنه من الأفضل لو أن نظام الخدمة المدنية الأردني لو لم يتم بوضع تعريف للموظف العام وأن يترك ذلك للفقهاء والقضاء الإداري، فرغم أنه اعتبر قرار التعيين شرطاً من شروط اكتساب صفة الموظف العام إلا أنه اعتبر الموظفين بعقود موظفين عموميين، ومن جانب آخر استثنى النظام عمال المياومة من مفهوم الموظف العام، وهو أمر منطقي باعتبار أن ديمومة الوظيفة هي شرط من شروط الموظف العام.

أما قانون العاملين في الدولة المصري رقم 47 لسنة 1987 فلم يضع تعريفاً مباشراً للموظف العام واكتفى في المادة الأولى من بتحديد الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون بقولها أن العامل هو كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة في موازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكام القانون، وهم العاملون في وزارت الحكومة أو مصالحها أو الأجهزة التي لها موازنات خاصة، أو بوحدات الحكم المحلي.

كما عرف قانون العقوبات الأردني الموظف العام في المادة 169 رقم 16 لسنة 1960 ((يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي وكل

(1) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، ص40.



ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة)).

وعلى صعيد القضاء الإداري فقد أشارت محكمه العدل العليا بقرارها رقم 2016/74 في أحد أحكامها إلى أن الموظف العام هو ((الموظف هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام، يديره أو يشرف عليه أحد اشخاص القانون العام)).

أما التعريفات الفقهية للموظف العام فقد تعددت وأن كانت متشابهة في مضمونها، فقد عرف بأنه: هو الشخص الذي يقوم بصيغة قانونية بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية عن طريق الاستغلال المباشر (1).

أو هو الشخص الذي يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق تديره الدولة أو أحد الأشخاص القانون العام الأخرى وبصرف النظر عن النظام القانوني الذي يحكم ذلك الشخص وبصرف النظر عن رضاه أو عدم رضاه بالتعيين وبغض النظر عن طريقة تقاضيه للراتب وعن نوع العمل الذي يقوم به، أو مستواه الوظيفي. (2)

أو هو كل شخص يخدم في سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريق الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري (3).

مما سبق تعرف الباحثة الموظف العام بأنه هو الشخص الذي يعهد إليه في وظيفة دائمة في إحدى مرفق الدولة بصورة دائمة.

(1) الطماوي، سليمان (1979). الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص569.

(2) كنعان، نواف (2006). الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص37.

(3) الشطناوي، علي (1998). دراسات في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة الأردنية، ص22.

## الفرع الثاني: شروط الموظف العام

لاعتبار الشخص موظفاً عاماً يجب أن تتوافر فيه عدة شروط، بحيث إذا توافرت هذه الشروط

في شخص معين اعتبر موظفاً عاماً وهذه الشروط هي:

### أولاً: الخدمة الدائمة

نقصد بالخدمة الدائمة هنا أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة، فلا تكون استعانتها به عارضة،

وبالتالي يكون الموظف الدائم هو الذي ينقطع لخدمة الدولة بتعيينه في وظيفة دائمة. (1)

فالموظف العام يجب أن يكون معيناً بصفة دائمة لا بشكل مؤقت أو عرضي، ويجب أن تكون

أيضاً وظيفته دائمة لا مؤقتة ولا عارضة، وهذا الشرط يقوم على عنصرين:

1. عنصر شخصي يتعلق بالموظف العام الذي يجب أن يعين بشكل دائم في خدمة مرفق عام

أي أن عمله في خدمة الدولة يجب أن يكون له صفة الدوام والاستقرار في خدمة المرفق

العام. (2)

2. عنصر موضوعي، وهذه تتعلق في الوظيفة التي يعين عليها الشخص، بحيث لا يعتبر الشخص

في الموظف العام إلا إذا كانت هذه الوظيفة دائمة، وهي تكون كذلك إذا كانت تدخل في إطار

هيكل التنظيم الإداري للمرفق، أي مرتبة في السلم الوظيفي، وأن يكون من الأعمال اللازمة

لسير هذا المرفق في انتظام واطراد. (3)

(1) قدرتي، محمد (2009). القانون الإداري، إثراء للنشر والتوزيع، ص168.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص570.

(3) قدرتي، محمد، مرجع سابق، ص170.

### ثانياً: العمل في خدمة مرفق عام يدار بأسلوب الاستغلال المباشر

أي أن تكون الوظيفة المعين عليها الشخص من وظائف أحد المرافق العامة في الدولة، وأن تكون إدارته لهذا المرفق بطريق الاستغلال المباشر. (1)

فلكي يكتسب الموظف صفة الموظف العام يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر، والمرافق العامة قد تكون إدارية أي تزاوّل نشاط يختلف في الغالب عن النشاط الذي يزاوله الأفراد، وقد تكون المرافق العامة الاقتصادية كمرفق البريد. (2)

ويجب أن تكون إدارة هذه المرافق بكافة أنواعها خاضعة لإدارة سلطة عامة مركزية أو لإدارة سلطة محلية، فالموظف العام ينطبق على كافة العاملين في أجهزة الدولة.

كما يجب أن يكون المرفق العام الذي يعمل به الموظف مدار بأسلوب الاستغلال المباشر، أي أن تتولى الإدارة نفسها تشغيل هذه المرافق مستخدمة في ذلك أموالها وعمالها وكذلك أساليب وامتيازات القانون العام، سواء كانت إدارة مركزية أو غير مركزية. (3)

### ثالثاً: التعيين طبقاً للإجراءات القانونية الصحيحة

يشترط لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام، أن يكون شغله للوظيفة العامة قد تم طبقاً لإجراءات قانونية صحيحة، أي أن يكون التحاقه في الوظيفة قد تم طبقاً للشروط والأوضاع القانونية المقررة لشغلها والتي تمثل أساساً في صدور قرار التعيين من السلطة المختصة بذلك. (4)

(1) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص 24.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 40.

(3) قدرتي، محمد، مرجع سابق، ص 172.

(4) قدرتي، محمد، مرجع سابق، ص 167.

فيجب أن يصدر قرار بالتعيين من السلطة المختصة بذلك قانوناً، فإذا لم يصدر قرار في التعيين أو كان قد صدر ولكن من سلطة غير مختصة، فإن صاحب الشأن لا ينطبق عليه صفة الموظف العام، حتى ولو توافرت فيها الشروط المقررة.

## **المطلب الثاني**

### **تعيين الموظف العام**

الوظيفة العامة هي الأساس في رقي الأمم ونهضتها، لذلك يلزم أن تكون على درجة من الجدية والفعالية، تتطلب أن يكون الموظفون العموميون على درجة من الكفاءة والمسؤولية، لذا يتحتم التدقيق في اختيارهم عن طريق توافر شروط معينة في المرشحين لشغل الوظائف العامة، وأن يتم اختيارهم بطرق وأساليب تحقق مبدأ الصلاحية والكفاءة لشغل الوظائف العامة.

ويلتزم الموظف العام بأداء أعمال الوظيفة العامة وتحمل ما بها من التزامات وأعباء، وفي مقابل ذلك يتمتع بعدد من الحقوق ويلتزم بعدد آخر من الالتزامات، فإذا ما أحل بأداء واجبه الوظيفي تعرض للعقاب والجزاء.

واستناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتناول شروط التعيين في الفرع الأول وطرق اختيار الموظفين في الفرع الثاني.

### **الفرع الأول: شروط التعيين**

التعيين في الوظائف العامة ليس حقاً مشاعاً للجميع يباشرونه دون قيد أو شرط، بل يتطلب للتمتع به ضرورة تحقق ضوابط وشروط معينة، فالموظف العام يلتحق في الوظيفة العامة من أجل تحقيق هدف معين يتمثل في حسن سير المرفق العام بهدف تحقيق الصالح العام، لذا تضع التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة عدة شروط لتولي الوظيفة العامة.

ويعتبر شرط الجنسية من أهم الشروط التي يتطلبها المشرع في التشريعات الوظيفية العامة في الدول كافة، والمقصود في الجنسية هي رابطة الانتماء لدولة معينة، وأنها رابطته بين الفرد والدولة، كما عرفت أنها رابطة سياسية بين الفرد والدولة تتسبب وترد كل فرد للدولة التي ينتمي إليها وتسبغ صفة المواطن فيها وتنشأ عنها حقوق وواجبات متقابلة. (1)

وتكمن أهمية وجود شرط توافر صفة الجنسية هو جعل الوظائف العامة حكراً على مواطني الدولة، على اعتبار أن الجنسية هي رابطة ولاء الشخص وعنوان إخلاصه.

وتطبيقاً لهذا المبدأ فإنه لا يجوز تعيين الأجانب إلا عند الضرورة القصوى وبعقود يجب أن يتوافر فيها شروط معينة، فمواطني الدولة أولى من غيرهم في الاستفادة من مزايا الوظيفة العامة، وهم الأقدر في التعامل مع الناس ومعرفة طباعهم واحتياجاتهم، وهم الذين يطمأن إلى ولائهم وحفظ أسرار الدولة. (2)

كما تشترط التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة أن يكون الموظف العام صحيح الجسم، وذلك حتى يتمكن من القيام بأعباء الوظيفة العامة وتقديم الخدمات للمواطنين، وأن يكون خالياً من الأمراض المعدية حتى لا تشكل خطراً على المتعاملين معه من الجمهور أو من زملائه من الموظفين، فقد بينت المادة 43 من نظام الخدمة المدنية الأردني أنه يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون سليماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص. (3)

(1) القبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص222.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص46.

(3) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص51.

وتشترط أيضاً فيمن يعين في الوظيفة العامة أن تتوفر لديه مؤهلات علمية وفنية تضمن توافر الكفاءة اللازمة للقيام بالعمل، فقد تشترط التشريعات الوظيفية حصول الشخص المرشح للوظيفة على درجة علمية معينة وحسب الوظيفة الشاغرة، كما يشترط في عضو هيئة تدريس في الجامعات الحكومية الحصول على شهادة دكتوراه. (1)

كما يشترط في الموظف العام أن تتوفر الصلاحية الأخلاقية، لأن الأخلاق الكريمة هي أهم ما يجب أن يتحلى به الموظفون العموميون، فيجب أن يكون المرشح لتولي الوظيفة العامة حسن السيرة محمود السلوك، وذلك حتى يكسب ثقة المواطنين، ويؤتمن على السلطات العامة التي يخولها له مركزه، وحسن السمعة يدل دائماً على حسن الخلق. (2)

لذا تحرص التشريعات في الموظف العام أن يكون حسن السيرة والسلوك غير محكوم عليه بجناية أو جنحة شرف والآداب والأخلاق العامة، لأن توقيع العقوبة الجنائية أو عقوبة جنحة في جريمة مخلة بالشرف على الشخص يعد دليلاً قاطعاً على أنه ليس أهلاً لتولي الوظيفة العامة، الذي يتطلب قدراً معيناً من الاستقامة والسلوك السوي. (3)

وحظر تعيين الموظف العام هنا يكون مؤقتاً، إذ يزول بذلك الحظر بمضي مدة معينة من تاريخ حصول الفصل، سواء كان ذلك بقرار من المجلس التأديبي أو بحكم نهائي، إذ بمضي هذه المدة يمكن إعادة الاعتبار إليه ويزول هذا الحظر.

(1) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 232.

(2) قدرى، محمد، مرجع سابق، 191.

(3) نبيلة، كامل، مرجع سابق، ص 110.

## الفرع الثاني: طرق اختيار موظفين

نظراً للإقبال المتزايد على تولي الوظائف العامة وكثرة المتقدمين لإشغال هذه الوظائف، بشكل يفوق عدد الوظائف الشاغرة، كان لا بد من وجود طريق معينة يفرز من خلالها أصحاب الأولوية في التعيين، فالتشريعات الوظيفية تلجأ إلى تنظيم الوظيفة المعنية باتباع طرق معينة، يتم بموجبها اختيار الأكفأ والأنسب لإشغال الوظيفة العامة، وهذه الطرق تختلف من وظيفة إلى أخرى ومن دولة إلى أخرى، وفي العادة تلجأ التشريعات إلى اتباع إحدى الطرق التالية:

### أولاً: الاختيار من السلطة العليا

في هذه الطريقة يتم منح الإدارة قدراً واسعاً من الحرية لاختيار الموظفين، نظراً لأن مهام التعيين يتم الاستناد إليها ولا يستطيع القيام بها إلا موظفون ذو صفات معينة، ويحظون بمنزلة خاصة لدى الحكومة، نظراً لحساسية الوظائف التي يشغلونها، فكبار الموظفين يمتازون عن الموظفين الآخرين بوضعهم لدى السلطة السياسية، فعملهم ليس إدارياً فحسب وإنما هو إداري وسياسي في نفس الوقت كونهم يتولون تنفيذ القرارات السياسية المتخذة ويتابعونها، بالإضافة إلى تقديم المشورة للسلطة السياسية للتغلب على صعوبات تنفيذ قراراتها. (1)

وقد أخذ المشرع الأردني بهذه الطريقة في تعيين موظفي الفئة العليا، إذ نصت المادة 45 من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2020 على أنه ((يعين شاغلي وظائف الفئة العليا وتنتهي خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء فيما يتعلق في المجموعة الأولى وتنسب من الوزير المختص للمجموعة الثانية على أن يقترن قرار مجلس الوزراء بالتعيين في الإرادة الملكية السامية)).

(1) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص233.

وتبرز الباحثة هنا ان مجلس الوزراء الأردني وضع نظام التعيين على الوظائف العليا رقم 34 لسنة 2021 والنافذ في شهر 6 / 2021 واستثنى موظفين الدرجة الاولى منه وايضا عمل على نص المادة 11 على استثناء العديد من هذه الدرجات وهذا يخالف مبدا الشفافية والمساواة

المادة 11 من النظام التعيين على الوظائف القيادية لسنة 2021:

أ- يستثنى من أحكام هذا النظام المحافظون والسفراء وامين عام مجلس الاعيان وامين عام مجلس النواب ومدير عام مكتب كل من رئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب وامين سر مجلس الوزراء وامين عام رئاسة الوزراء.

ب - للمجلس في حالات محددة التعيين على اي وظيفة قيادية بقرار منه بناء على تنسيب مباشر من المرجع المختص.

ج- لا تسري أحكام هذا النظام:

1- على الوظائف القيادية الشاغرة التي تعبثتها عن طريق النقل في حال انطبقت على من يتم نقله المتطلبات الأساسية والكفايات الوظيفية الفنية المطلوبة للوظيفة المنقول إليها.

2- عند تجديد تعيين شاغل الوظيفة القيادية

### ثانيا: المسابقة الوظيفية

تعتبر المسابقة الوظيفية من أفضل أساليب شغل الوظيفة العامة حيث يتم تعين الموظف بعد اجتيازه للمسابقات الوظيفية، وهو ما يحقق مصلحة الدولة بأن يشغل الوظيفة الأجدر والأكفأ ومصلحة الأفراد بأن يتساوون في التمتع بفرصة الالتحاق بالوظيفة العامة. (1)

(1) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، 59.



وقد أخذ نظام الخدمة المدنية الأردني بهذا الأسلوب لشغل غالبية الوظائف العامة في الدولة تطبيقاً لنص المادة 22 فقرة 2 من الدستور الأردني والتي تنص على ((أن التعيين في الوظيفة العامة من دائمة وموقته في الدولة والإدارة الملحقه بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات)) حيث نصت المادة 40 من نظام الخدمة المدنية لعام 2020 منه إلى إجراء الامتحانات التنافسية والمقابلات الشخصية لشغل الوظيفة الشاغرة.

وعليه فقد صدرت تعليمات لهذه الغاية تسمى تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية للفئات الأولى والثانية والثالثة، فديوان الخدمة المدنية يقوم بالتنسيق مع الدوائر المعنية بترشيح الموظفين بدعوتهم لحضور الامتحان المقرر عن طريق إعلان في صحيفة يومية محلية واحدة على الأقل.

## المبحث الثاني

### تكييف العلاقة القانونية بين الفرد والإدارة

ينظر الأفراد للإدارة بشكل خاص وللدولة بشكل عام على أنها الجهة المعنية بإشباع حاجات العامة وتلبية رغبتهم ومتطلبات حياتهم، وتقوم الإدارة العامة بذلك من خلال المرافق العامة المتنوعة، فالمرافق العامة هي سبب وجود الإدارة العامة، فالإدارة العامة تم منحها امتيازات السلطة العامة كي تضمن حسن سير هذه المرافق على أكمل وجه، وتقدم الخدمات المناطة بها بأفضل صورة ممكنة. والمرافق العامة يجب أن تقوم بإشباع هذه الحاجات بصورة دائمة ومنتظمة، فأبي تعطيل في سير المرافق العامة ينجم عنه أضرار بالغة الأهمية بأعمال الجمهور ومصالحه الأساسية من ناحية، وأضرار في النظام العام من ناحية الأخرى.

ونظرا لأهمية الدور الذي يقوم بها الموظف العام في إدارة هذه المرافق اتجهت أنظمة الخدمة المدنية المتعلقة في الوظيفة العامة إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف والإدارة، على انها لائحة تنظيمية تقرر له حقوقاً وواجبات معينة ويلتزم الشخص بها بمجرد التحاقه في الوظيفة العامة، فهي تسند إلى نصوص قانونية عامة ومجردة، تنظم شروط هذه العلاقة وتحدد مسبقا الحقوق والواجبات للموظفين.

حيث يحق الإدارة ان تعدل في كل وقت القوانين والأنظمة المتعلقة في الموظفين دون الحاجة إلى موافقتهم أو رضاهم، لمواجهة اي تطورات وتحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات سير ودوام المرافق العامة في انتظام واطراد، وذلك دون الحاجة إلى أخذ رأي الموظف أو الحصول على موافقته حيث لا يحق له الادعاء بأن له حق مكتسباً.

واستنادا لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتحدث في المطلب الأول عن طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة، ومن ثم آثار الطبيعة القانونية لصلة الموظف العام في الإدارة على الإضراب في المطلب الثاني.

## المطلب الأول طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة

حتى يتمكن الموظف العام من القيام في المهام والواجبات المنوطة به قانونا يجب أن تكون هنالك علاقة قانونية تربط الدولة أو الإدارة العامة، تحدد حقوق وواجبات طرفي هذه العلاقة. ولقد برزت في هذا المجال عدة اتجاهات فقهية وقضائية تكيف هذه العلاقة، صبت في مجملها في اتجاهين، الأول ذهب إلى تكيف هذه العلاقة بأنها علاقة تعاقدية، في حين ذهب الاتجاه الآخر إلى تكيفها على أساس أنها علاقة تنظيمية.

اذ اتجه البعض إلى تكيف العلاقة التي تربط الموظف العام والدولة على انها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، فهي رابطة خاصة تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين<sup>(1)</sup>، بينما يرى البعض الآخر على أنها لائحة تنظيمية تقرر له حقوقاً وواجبات معينة، يلتزم الشخص بها بمجرد التحاقه في الوظيفة العامة، وقد ترتب على الاتجاه الأول ظهور ما يسمى في النظرية العقدية، في حين ترتب على الاتجاه الثاني ما يسمى بالنظرية التنظيمية.<sup>(2)</sup>

واستنادا لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتناول العلاقة العقدية في الفرع الأول ومن ثم دراسة العلاقة التنظيمية في الفرع الثاني.

(1) الظاهر خالد 1998 القانون الاداري الكتاب الاول دار الميسرة للنشر والتوزيع ص200.

(2) شاب توما منصور القانون الاداري 2005 ص286.

## الفرع الأول: النظرية العقدية

ظهرت هذه النظرية في بداية القرن التاسع عشر، حيث لم تكن نظريات القانون الإداري قد تبلورت ولم تكن نظرية المرافق العامة ما تتطلبه من مبادئ تحكم سير المرافق العامة واستمرارها قد ظهرت بعد، الأمر الذي اقتضى حينئذ الاستعانة بنظريات القانون الخاص ومنها نظرية العقد، وتكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساسها، باعتبار أن الموظف العام هو في مثابة أجير يعمل لدى رب العمل يلتحق بعمله بعد اتفاق مع الإدارة مقابل أجر معلوم ويعمل تحت إشرافها وسلطتها. (1)

فتقوم هذه النظرية على أساس أن العلاقة بين الموظف العام والدولة تعتبر علاقة تعاقدية، وأن الموظف العام في مركز تعاقدية مع علاقته مع الإدارة، وبحسب هذه النظرية يوصف العقد الذي يربط الموظف في الإدارة بأنه عقد عمل أو عقد اجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي أو جسماني وبانه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف عملاً قانونياً أو ذهنياً. (2)

وقد كشف التطبيق العملي لهذه النظرية العيوب التالية:

1- هذه النظرية تقوم على أساس أن إبرام العقد يحتاج إلى مفاوضات بين الموظف والدولة، وإلى مناقشة حادة لتحديد مضمون العقد من حيث مضمونه وشروطه وآثاره، ومثل هذه المفاوضات أو المناقشة لا وجود لها من الناحية العملية عند تعيين الموظف، ذلك ان الموظف لا ينافس شروط الخدمة، ولا تنشأ العلاقة القانونية التي تحكمه من النقاء ارادته مع ارادة الدولة، وانه بمجرد صدور التعيين ينتج معظم آثاره، أضف إلى ذلك أن تكون علاقة تعاقدية ما بين

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص38.

(2) حلو، ماجد، مرجع سابق، ص246.

الموظف والإدارة يجعل من الوظيفة العامة موضوعا للاستغلال والمساومة، الأمر الذي يترتب

عليه مساس خطير في الصالح العام. (1)

2- رابطة الموظف في الإدارة ابعدها ما تكون عن روابط القانون الخاص التعاقدية، فالرابطة التعاقدية

في ظل القانون الخاص يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ شريعة المتعاقدين، وهذا المبدأ يخرج

على القواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، لأن الإدارة في ظلها لا تستطيع ان تمس

مركز الموظف أو تعدل فيه إلا بموافقة الموظف نفسه لأنه الطرف الآخر في العقد. (2)

أضف إلى أن ذلك يؤدي إلى احتمال اختلاف مراكز الموظفين العموميون وفقا لعقودهم، حتى

ولو كانوا يؤدون نفس العمل، كما انه يسمح للموظف بفسخ العقد من ناحيته في الأحوال التي يجيزها

القانون، ويؤدي إلى جعل المنازعات التي تنشأ بين الإدارة والموظف من اختصاص المحاكم النظامية

وإذا كان التكيف في صالح الموظف فانه لا يحقق الصالح العام.

ونظرا لهذه الانتقادات فقد حاول الفقه والقضاء تكيف العلاقة بين الموظف والدولة على أساس

أنها علاقة تعاقدية ولكن في نطاق القانون العام وليس في نطاق القانون الخاص، اي اننا هنا أمام

عقد اداري وليس عقد مدني، فيحق للإدارة وفقا لهذه العقد ان تعدل في شروط العقد بما يتلاءم مع

حالة المرفق العام ولا يجوز للموظف فسخ العقد لمجرد مخالفة الإدارة لبعض شروط العقد. (3)

وهذا الرأي وان كان أفضل من الرأي السابق إلا انه ليس كافيا ولا ينسجم مع فكرة الوظيفة العامة

في جوهرها، والسبب في ذلك أن الموظف العام يرتبط مع الدولة أو الإدارة منذ صدور قرار تعيينه

(1) رسلان، أنور (2004). الوظيفة العامة، دار النهضة العربية القاهرة، ص79.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 38.

(3) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، ص44.

كقرار إداري وهذا يختلف عن فكرة التعاقد نفسها، إذا يحق للموظف طلب فسخ العقد حتى ولو كان عقداً من عقود القانون العام. وهذا ما يتعارض مع مبدأ سير المرافق العامة، أضف إلى ذلك أن الإدارة نفسها ليست هي التي تحدد حقوق والتزامات الموظفين وأوضاعهم القانونية حتى نتحدث عن مسألة تعاقد لكن يتقرر ذلك دائماً بموجب الأنظمة وتعليمات المتعلقة في الوظيفة العامة. (1)

### الفرع الثاني: النظرية التنظيمية

نتيجة الانتقادات التي وجهت إلى النظرية العقدية، وخصوصاً تعارض مبدأ العقد شريعة المتعاقدين مع حاجات المرافق العامة، فقد حاول الفقهاء تكييف العلاقة ما بين الموظف والإدارة على أساس أنها علاقة تنظيمية، أي أنها تسند إلى نصوص قانونية عامة ومجردة تنظم شروط هذه العلاقة وتحدد مسبقاً للحقوق والواجبات الموظفين، فعندما يتم تعيين الموظف وفقاً لهذه النظرية فإنه لا يخلق وظيفة عامة وإنما يسندها فقط إلى الموظف المعين والذي يباشر واجباته الوظيفية ومسؤوليتها وفقاً لما تقرره القوانين والأنظمة الوظيفية، فالعلاقة بين الموظف العام والإدارة تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظيفة وشؤون الوظيفة، وهي قواعد تحدد المركز القانوني للموظف العام باعتباره من المراكز العامة وليست الشخصية، فللسلطة الحق في تعديله وتنظيمه في كل وقت، لمواجهة أي تطورات وتحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة ومتطلباً لسير ودوام المرافق العامة في انتظام وإطراد وذلك دون الحاجة إلى أخذ رأي الموظف أو الحصول على موافقته حيث لا يحق له الادعاء بان له حقاً مكتسباً تجاه الوظيفة العامة. (2)

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص434.

(2) القباني، خالد (2007). القانون الإداري، مكتبة الجامعة اللبنانية، ص286.

ويترتب على اعتبار علاقة الدولة بالموظف العام علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة  
مجموعة من النتائج:

1- ان من حق الإدارة ان تعدل في كل وقت القوانين والانظمة المتعلقة في الموظفين دون الحاجة  
إلى موافقتهم أو رضاهم، اذ لا يستطيع اي منهم الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً في الإبقاء على  
النظام القانوني السابق الذي عين في ظله، حتى ولو تضمن التعديل حرمان الموظف من  
بعض الامتيازات التي كان يتمتع بها طالما ان التعديل موضوعي وعام. (1)  
فالإدارة هنا الحق في زيادة ساعات عمل الدوام الرسمي أو زيادة أعباء الوظيفة كما يمكن زيادة  
المرتب أو خفضه، لكن بشرط ألا يتضمن التعديل مساساً بالمركز القانوني لموظف بعينه، فهذا  
تصرف غير مشروع ويجوز للموظف الطعن به أمام القضاء.

2- ان المركز القانوني للموظف العام ينشأ بمجرد تعيينه، ويعتبر قرار التعيين من الأعمال الشريطة  
التي تلحق الموظف بالوظيفية، ولا يقصد بذلك تعيين الموظف في الوظيفة والتزاماتها بواجباتها  
رغم إرادتها إن لم يكن رغباً فيها، إلا أن الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة رغم إرادته، ولا  
يلزم لإزالة آثار التعيين ان يستقيل منها، لأن قرار التعيين معلق على شرط، سواء كان هذا  
الشرط وافقاً وهو استلام العمل، أم كان شرطاً فاسخاً يتمثل في عدم قبول التعيين بحيث يؤدي  
الامتناع عن استلام قرار العمل إلى سقوط قرار التعيين. (2)

لذا تلجأ الإدارة إلى أداة أخرى للتعيين في الوظيفة العامة غير قرار التعيين، وذلك عن طريق  
العقد أو التكليف.

(1) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، ص45.

(2) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص219.

## أ. العقد

هنا تلجأ الإدارة إلى اتباع أسلوب العقد استثناءً للتعيين في الوظيفة العامة، ويحدث ذلك بالنسبة للتعيين في الوظائف الموقته أو التوقيت المعين في الوظائف الدائمة، سواء كان الموظفون المعينون مواطنين أو كانوا أجانب. (1)

وقد أخذ نظام الخدمة المدنية في المادة 18 بأسلوب العقد للتعيين الموظفين العامون حيث أجاز تعيين الموظفين العامون بموجب عقود بالراتب الذي يستحقه بقرار من رئيس الوزراء أو المرجع المختص بحسب مؤهلات الوظيفة.

وتطبق على الموظف المعين بعقد الشروط الواردة في عقد استخدامه التي يراعى عدم اخلائها بأحكام نظام الخدمة المدنية ووفق نموذج موحد لجميع الدوائر الحكومية.

## ب. التكليف

هنا تلجأ الإدارة استثناءً للتعيين في الوظيفة العامة لأسلوب التكليف خصوصاً في مجال الوظائف التي قل فيها عدد المرشحين لشغلها رغم أهميتها، وذلك بأوامر وتكليف يلزم المكلف بموجبها بقبول الوظيفة واستلام العمل وإلا تعرض للجزاء.

وإذا ما تم شغل الوظيفة العامة بأوامر التكليف أصبح المكلف هنا شأنه شأن غيره من الموظفين، ولا يشترط في التكليف رضا الموظف العام، ذلك أن رضا الموظف بقبول الوظيفة فاقده، كون التكليف يقوم في أساسه على استبعاد هذا الرضا، ويصدر جبراً على المكلف العام لضرورات الصالح العام،

---

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص41.



ويصبح المكلف موظفا عاما، ملتزما بأعباء الوظيفة وواجباتها، مستفيدا من مزاياها طوال مدة التكليف. (1)

3- يعتبر باطلا كل اتفاق بين الموظف والإدارة يخالف التشريعات الوظيفية سواء كان هذا الاتفاق لمصلحة الإدارة أم لمصلحة الموظف، فلا يجوز للموظف مثلا ان يتفق مع الإدارة على قبول درجة أقل من الدرجة المقررة له أو راتب أقل أو أكثر من الراتب المقرر له، فهذه الاتفاقات تعتبر باطلة لأنها تخالف قواعد آمرة متصلة في النظام العام. (2)

والوظيفة العامة أحكام آمرة وملزمة لأطرافها فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على من يخالفها، فهي ملزمة للموظف والإدارة على حد سواء، ولا يجوز للإدارة المساومة عليها أو الاتفاق على ما يخالفها، أو السكوت على وضع يخالفها.

وعلى ذلك يقع باطلا مثلا لقبول الموظف لدرجة أقل من الدرجة المقررة له، أو موافقته على راتب أقل، لمخالفته ذلك للقواعد المنظمة للمركز التنظيمي الذي تحكمه القواعد الآمرة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها.

وترتبيا لذلك لا يجوز الاتفاق أو السكوت على ما يخالف القواعد المنظمة للوظيفة العامة سواء كان ذلك في منح الامتيازات جديدة أو الإنقاص منها، إلا أنه يمكن للموظف العام التنازل عن الحق الذاتي الخاص به في الرضا والاختيار دون ضغط أو ترغيب أو اكراه، كالتنازل مثلا عن الفروق المالية نتيجة تسوية معينة، أو إعطاء محاضرات دون مقابل. (3)

(1) كنعان، نوف، مرجع سابق، ص 42.

(2) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، ص 46.

(3) كنعان، نواف مرجع سابق 44.

4- على الموظف العام عدم الإضراب في العمل حتى ولو كان هنالك اجراءات غير مشروعة اتخذتها الإدارة بحقها، كون الإضراب يضر مصلحة العام ويتعارض مع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، ولذا جاء نظام الخدمة المدنية على انه ((يحضر على الموظف العام تحت طائلة المسؤولية التأديبية الاقدام على اي من الافعال التالية الاشتراك في اي تظاهرة أو إضراب. (1)

5- عدم انقطاع صلة الموظف في الإدارة العامة بمجرد قيامه بتقديم استقالته بل يظل موظفا لحين قبول طلب الاستقالة، فالاستقالة لا تعتبر نافذة إلا بعد قبولها من قبل الإدارة، وهذا يقتضي استمرار الموظف الذي قدم استقالة في أداء أعمالها وظيفته القيام بواجباتها حتى يصدر القرار من الإدارة بقبول أو رفض هذه الاستقالة.

ولهذا حرص المشرع الأردني على تنظيم موضوع الاستقالة في نظام الخدمة الأردني بالشكل الذي يوفق بين حق الموظف في ترك العمل، وحق الجماعة في الحصول على المنفعة العامة، حيث أن المادة 67 من نظام الخدمة المدنية لا تنتهي الا بعد صدور قرار من الجهة الادارية المختصة بقبول الاستقالة.

كما حوّل نظام الخدمة المدنية في المادة 67 الإدارة الحق بتأجيل الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل ولكنه بمقابل، وأخذ في الاعتبار أن الاستقالة هي حق للموظف والزم البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها، وإلا كان معنى ذلك ان طلب الاستقالة مرفوض ومن حق الموظف هنا الطعن بها أمام محكم الإدارية.

(1) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، 46.

6- ان المقصود في التعيين وما يترتب عليه من آثار، لا يتوقف على رضا الموظف، وانما يعمل

ارادي من قبل الإدارة، فيحق لها ان تقوم بتعديل النصوص القانونية والأنظمة التي تحكم

الوظيفة العامة دون ان يحق للموظفين المطالبة بإلغاء أو المطالبة في التعويض. (1)

7- تطبق النصوص القانونية التي تحكم الوظيفة العامة على جميع الموظفين كل حسب فئة ولا

يجوز للإدارة ان تعقد اتفاقات خاصة، وان تبرم عقودا خاصة تنتقص من حقوق الموظف العام

الوظيفية أو تزيدها. (2)

فعلاقة الموظف في الدولة علاقة تنظيمية تحددها التشريعات التي يصدرها المشرع بما له من

صلاحيات انيطت به تحقيقا للمصلحة العامة، كما أن مبدأ المساواة يتحقق في التشريعات التي

يصدرها المشرع بما يتحقق شرطي العمومي والتجريد بتطبيق هذه التشريعات دون تمييز على جميع

المواطنين الذين يتساوون في مراكزهم القانونية.

8- أن القرارات التي تصدرها الإدارة المتعلقة في الموظفين من قرارات تعيين وترقية ونقل وتأديب

هي قرارات ادارية تصدر عن الإدارة منفردة ودون حاجة إلى قبول الموظف المعني، وهي من

جانب آخر قرارات خاضعة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الاداري ولا يمكن اعتبارها جزء من

العملية التعاقدية. (3)

والسؤال الذي يُثار هنا ما هو موقف نظام الخدمة المدنية من تكيف العلاقة ما بين الموظف

والإدارة؟

(1) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص219.

(2) كاملة، نبيلة، مرجع سابق، ص106.

(3) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، ص46.

برجوعنا إلى نص المادة 67 من نظام الخدمة المدنية رقم تسعة لسنة 2020 نجد أنه قد نص على أن (الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المجتمع وتحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز التزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة لدى المواطن وملتقى الخدمة العامة وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء).

ترى الباحثة هنا أن تكييف العلاقة ما بين الموظف العام والإدارة هي علاقة تنظيمية تحدها نظام الخدمة المدنية وأن تعديل هذه العلاقة هو إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك، وأنه يجب على الموظف أن يقوم بواجباته الوظيفية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية.

وقد اخذ القضاء الأردني بهذه النظرية وتطبيقاً لذلك قررت محكمة التمييز في أحد قراراتها بتاريخ 2021/3/18 بأنه ((وإن علاقة الموظف بالحكومة علاقة تنظيمية وللحكومة أن تعدل الأنظمة المتعلقة بالخدمة المدنية (بالموظفين) وتصبح هذه الأنظمة المعدلة نافذة وملزمة للموظفين وللإدارة من تاريخ نفاذ النظام المعدل (تمييز حقوق رقم 597/ 1983 و 1984/50). وبالتالي فإن نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 والذي ينظم علاقة الموظف بالإدارة الحكومية هو الذي يسري على الدعوى كونه يسري فوراً من تاريخ النفاذ على القضايا التي لم يفصل بها بحكم مبرم، كما أن الملف لم يرد فيه ما يفيد تحويل المميز ضدها إلى لجان تحقيق وذلك كما هو ثابت بكتاب وزير الصحة رقم (... تاريخ 2016/5/10)).<sup>(1)</sup>

(1) قرار محكمة التمييز 1318 / 2018/ فصل 18 / 2018/3.

وأخيراً وجب علينا أن نسلط الضوء على تعديل نظام الخدمة المدنية رقم 51 لعام 2018 فيما يتعلق بشرط التجربة إذ نصت المادة 62 على أنه ((يخضع الموظف المُعين في الخدمة المدنية لمدة سنتين تحت التجربة تبدأ من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته ويتم تجديد عقده أو إنهاء خدمته في ضوء نتائج تقييم أدائه بعد انتهاء مدة التجربة، ويجوز إنهاء خدمته في أي مرحلة من مراحل التقييم في ضوء نتائج تقييم ادائه بقرار من المرجع المختص بالتعيين في كلتا الحالتين وفقاً للنموذج الذي يعده الديوان لهذه الغاية.

ب. لأغراض الفقرة (أ) من هذه المادة تعتبر مدة خدمة الموظف بعقد القائم على رأس عمله والذي تم تعيينه بوظيفة شاغرة خدمة مستمرة.

ج. إذا أعيد تعيين أي شخص في الخدمة المدنية فيعتبر تحت التجربة للمدة المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة.))

والسؤال الذي يثار أيضاً هنا هل الإجراء الذي تندرج إليه الإدارة بعد انتهاء مدة عقد يندرج تحت

النظرية التنظيمية أم النظرية العقدية؟

ترى الباحثة هنا أن تكييف العلاقة هنا بين الموظف العام والدولة بأنها علاقة تعاقدية ولكنة

تعاقد في نطاق القانون العام وليس في نطاق القانون الخاص، بمعنى أننا هنا أمام عقد إداري وليس عقد مدني.

حيث ان الباحثة استنتجت هذا الرأي بنص المادة 63 والتي جعلت مدة التجربة سنتين بحيث إذا

ما تم تقييم أداء الموظف أن يجدد عقده وهذا دليل على أن العلاقة تعاقدية وأن أقل مدة للعقد سنتين،

وهذا التساؤل رأي شخصي للباحثة نثيره لعلّ وعسى أن يجيبه أهل العلم وأهل الفقه.

## المطلب الثاني

### آثار الطبيعة القانونية لصلة الموظف العام في الإدارة على الإضراب

يترتب على تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تنظيمية لها العديد من الآثار ومن أهمها أنه يحق للإدارة ان تقوم بتعديل مراكز القانونية للموظفين دون موافقتهم، وذلك من أجل أن تعمل المرافق العامة في انتظام واطراد، كما يحق الإدارة أن تقوم بوضع الضوابط والقيود اللازمة لممارسة الإضراب.

واستنادا لما تقدم سوف يقوم الباحثة بتناول أثر العلاقة التنظيمية على الإضراب الموظفين في الفرع الأول ومن ثم نتناول أثر الطبيعة القانونية لصلاحيات العلاقة التنظيمية على الإضراب في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: أثر العلاقة التنظيمية على الإضراب الموظفين

لقد سبق وان بينا ان نظام الخدمة المدنية الأردني قد أخذ بالنظرية التنظيمية في العلاقة بين الموظف العام والإدارة أي أنها تسند إلى نصوص قانونية عامة ومجردة تنظم شروط هذه العلاقة وتحدد مسبقا للحقوق والواجبات الموظفين، فعلاقة ما بين الموظف العام والإدارة تحكمها قواعد قانونية المتصلة بتنظيم الوظيفة وشؤون الوظيفة، وهي قواعد تحدد مركز المركز القانوني للموظف العام باعتباره من المراكز العامة وليس الشخصية، فالسلطة الحق في تعديله وتنظيمية في كل وقت، لمواجهة أي تطورات وتحقيقاً للمقتضيات المصلحة العامة ومتطلباً لسير ودوام المرافق العامة في الانتظام واطراد وذلك دون حاجة إلى أخذ رأي الموظف أو الحصول على موافقته.<sup>(1)</sup>

(1) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، 46.

فالنظرية التنظيمية تعطي الحق للإدارة أن تعدل في كل وقت القوانين والأنظمة المتعلقة في الموظفين دون الحاجة إلى موافقتهم أو رضاهم، إذ لا يستطيع أي منهم الاحتجاج بأنه له حق مكتسب في الإبقاء على النظام القانوني السابق، الذي عين في ظلّه حتى ولو تضمن التعديل حرمان الموظف من بعض الامتيازات التي كان يتمتع بها.

فحقوق الموظف وواجباته تكون قائمة على الأسس والأهداف التي تم من أجلها تبني النظرية التنظيمية، ويترتب على ذلك أنه إذا كانت حقوق الموظف تخل بسير المرافق العامة في الدولة فإن ممارستها من قبل الموظفين تكون محظورة.

فمصلحة المرافق العامة تغلب على مصلحة الموظفين الذين يعملون به، حيث يتم تحديد مراكز عملهم وانظمتهم في الإرادة المنفردة، وله الحق في تعديل تلك المراكز في أي وقت، إذ يتم استبعاد أعمال قواعد القانون الخاص التي تطبق فيها قاعدة شريعة المتعاقدين.<sup>(1)</sup>

فالنظرية التنظيمية والتي تطبقها أغلب التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة تقوم على سير المرافق العامة في انتظام واطراد، والذي يعمل على تحقيق المصلحة العامة.

فقيام الموظفون في الإضراب يعتبر تهديدا للمرافق العامة واضراراً في مصالح المواطنين الذين قد لا يجدون من يقوم بتقديم الخدمات لهم.

فالموظف العام يخضع للأحكام والقوانين والأنظمة التي تكون موجودة في نصوص أنظمة الخدمة المدنية، والتي تعطي للإدارة الحق في تعديل هذه الأنظمة.<sup>(2)</sup>

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، 434.

(2) القباني، خالد، مرجع سابق، ص 285.

إذن، العلاقة التنظيمية ما بين الموظف العام والدولة لها تأثير على حق الموظفين في قيامهم بالإضراب، فلقد سبق وأن بينا أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد حظر ممارسة الإضراب ومنعه من القيام بأية أعمال من شأنها أن تقوم بتعطيل سير المرافق العامة التي تقدم خدمات أساسية للجمهور، مما يؤثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ومما يؤثر في النتيجة على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، خصوصاً في المرافق التي تحتكر نوعاً من الخدمات الذي يحتاجه الناس، كالتعليم والمياه والكهرباء. (1)

فنظام الخدمة المدنية حرص على دوام سير المرافق العامة في الدولة بانتظام واطراد، فقرر عقوبات تأديبية على فعل الإضراب الذي يقع من موظف عام عندما نص على انه يحظر على الموظف العام.

فالمرافق العامة تنشأ وتنظم لكي تشبع حاجات الناس التي لا غنى عنها، لذلك كان لزاماً باسم المصلحة العامة ان تؤدي هذه المرافق خدماتها العامة على نحو يمكن الجمهور من الاستفادة منها، ولا يمكن تحقيق هذا الهدف الذي قصد إليه من وراء إنشاء هذه المرافق إلا بضمان سيرها بانتظام واطراد، لأن الحاجات الجماعية التي تنشأ المرافق العامة لإشباعها بشكل كاف، لا تعتبر أنها قد اشبعت، وان المرفق العام قد حقق رسالته التي أنشئ من أجلها، إذا تم هذا الاشباع بشكل وقتي أو على فترات متقطعة، يل يجب أن يكون بصورة دائمة ومنتظمة. (2)

فأي تعطيل في سير هذه المرافق ينجم عنه أضرار بالغة الأهمية بأعمال الجمهور ومصالحه الأساسية من ناحية، واضطراب في النظام العام من ناحية أخرى.

(1) كاملة نبيلة، مرجع سابق، ص106.

(2) ابوزيد، محمد (2006). المرافق العامة، دار النهضة العربية القاهرة، ص5.



ولما كانت إدارة أي مرفق من المرافق تركز على دعامتين، الأولى بناء تنظيمي محكم يستمد أصوله وقواعده من طبيعة المرافق العامة وأهدافها، والثانية جهاز مدرب على قادر على النهوض ي أعباء هذه المرافق في إطار هذه التنظيم، وتلك دعامتين لا غنى لها عن الأخرى، لانهما يشكلان معا أساسا صالحا متكاملًا يقوم على سير المرافق لعامة وانتظامه، فقد وجب على الإدارة أن تعني بأمر سير المرافق العامة لتجعل منها أداة فعالة قادرة على الانطلاقة والتقدم نحو تحقيق الأهداف الجلية التي قصد إليها من وراء إنشائها. (1)

ويجب على الإدارة هنا ان تختار العاملين في خدمة هذه المرافق من العناصر المشهودة بالكفاءة وحسن الخلق، والعمل على راحتهم وتوجيههم توجيهًا حثيثًا نحو زيادة حصيلة وجودهم سواء كانوا يعملون في قطاع الانتاج أو في مجالات الخدمات العامة لصالح الدولة، حتى يعملوا على تحقيق الأهداف التي أنشأت المرافق العامة من أجلها.

ويجب على هؤلاء على الاشخاص وهم العنصر الأساسي الذي يتوقف على تفاعلهم حسن سير العمل وانتظامه، ان يبذلوا جهودا مضمينة عن ايمان كامل وحرية تامة، وان يقبلوا التضحيات التي يقتضيها سير المرافق العامة، وليكونوا أيضاً عيون ساهرة يواصلون الجهد في سبيل الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام، وان يمتنعوا عن كل ما من شأنه إعاقة أو تعطيل هذه المرافق من مواصلة رسالتها. (2)

(1) مهنا، محمد مرجع سابق، ص151.

(2) كاملة، نبيلة، مرجع سابق، ص106.

فالموظف في إطار هذه المرافق يجب عليه أن يعمل باعتباره ممثلاً للجهد الجماعي الموحد، ويركز جهوده وقدراته بكل طرق ممكنة على تحقيق الهدف الأساسي من قيام المرفق العام في أقصر وقت ممكن وبأقل التكاليف، وعليه ان يعمل داخل المرفق العام باستمرار.

ولا تستطيع المرافق العامة ان تحقق رسالتها في خدمة الصالح العام، إذا ما خصت قواعد القانون المدني القائمة على مبدأ سلطان الإرادة والعقد شريعة المتعاقدين، لان هذه القواعد تقوم على أساس المساواة بين المصالح والحقوق الخاضعة لأحكامها، ومن الواضح ان هذه المساواة غالباً ما تقف حجر عثرة في سبيل تحقيق المرافق العامة وتطورها. (1)

كذلك الحال لو خضعت علاقة المرافق العامة بالعاملين في خدمتها للقواعد التي تحكم علاقة الأخير برب العمل، لأن هذه القواعد تعطي لكل من العامل ورب العمل الحق في إنهاء العقد في أو وقت بشرط اخطار الطرف الاخر بذلك قبل الاقدام عليه.

فهذه القواعد لو طبقت على العاملين في المرافق العامة، لنتج عنها تعطيل سير المرافق العامة، وبالتالي تعريض مصالح الجمهور للخطر أو الضياع، لأن هؤلاء العاملين يكون لهم وفقاً لهذه القواعد الحق في ترك العمل في اي وقت دون مراعاة الصالح العام وما يقتضيه من وجوب دوام سير المرافق العامة. (2)

### الفرع الثاني: أثر الطبيعة القانونية لصلاحيات العلاقة التنظيمية على الإضراب

سبق وأن بيننا أن العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة تسند إلى نصوص قانونية عامة ومجردة تنظم شروط هذه العلاقة وتحدد مسبقاً الحقوق والواجبات الموظفين.

(1) كاملة، نبيلة، مرجع سابق، ص 106.

(2) ابوزيد، محمد، مرجع سابق، ص 7.

فالعلاقة بين الموظف العام والإدارة تحكمها قواعد قانونية متصلة بتنظيم الوظيفة وشؤون الوظيفة، فللسلطة الحق في تعديله وتنظيمية في كل وقت، لمواجهة أية تطورات، وتحقيقا لمقتضيات المصلحة العامة ومتطلبا لسير ودوام المرافق العامة في انتظام واطراد، وذلك دون الحاجة إلى أخذ رأي الموظف أو الحصول على موافقته. (1)

فالفكرة الرئيسية التي تقوم عليها العلاقة التنظيمية ما بين الفرد والإدارة بشكل دائم ومنتظم لان غاية هذه المرافق، هي استهداف النفع العام وأداء الخدمات الأساسية للجمهور، وأصبح هذا الأخير يركن إلى هذه الخدمات ويرتب أموره على أساس وجودها بصفة دائمة ومنتظمة.

كما تسمح العلاقة التنظيمية ان تقوم الإدارة في إرادتها المنفردة بتعديل المراكز القانونية للموظف، إذ كان تعديل من أجل تحقيق المصلحة العامة، فلقد سبق وان بينا أن حقوق الموظف قائمة على أسس وأهداف التي من أجلها أخذت أنظمة الخدمة المدنية، فيحق للإدارة أن تقوم بوضع الضوابط والقيود اللازمة لممارسة الموظفين العموميين له، الأمر الذي يكفل انتظام وسير المرافق العامة وبين حق الموظفين في حقهم في المطالبة بتحسين ظروفهم. (2)

فيحق للإدارة ان تعمل على تنظيم الإضراب لبعض الموظفين العموميين وذلك من خلال تقييده بشكل كلي أو جزئي، أو اتخاذ كافة الإجراءات التي تمكن المرافق العامة من تقديم خدماتها للمواطنين بانتظام واطراد، كما يحق لها أن تصدر حق الموظفين في الإضراب في بعض المرافق العامة والتي لا يجوز في أي حال من الأحوال أن تتوقف عن أداء أعمالها وتقديم الخدمات للمواطنين. (3)

(1) الخميسي، خالد مرجع سابق، ص 218.

(2) مهنا، محمد، مرجع سابق، ص 153.

(3) الخميسي، خالد، مرجع سابق، ص 219.

## الفصل الرابع

### النظام القانوني للمرافق العامة

المرافق العامة تمثل جانباً رئيسياً من نشاط السلطة الإدارية في الدولة تقوم به الإدارة لتوفير خدمات العامة وإشباع حاجات الأفراد في المجتمع.

وتعتبر هذه المرافق مظهراً إيجابياً لنشاط الدولة، وبه تتدخل الدولة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لكي تشبع حاجات العامة التي لا غنى عنها.

وتمثل هذه المرافق عصب نشاط الإدارة، خاصة بعد أن تدخلت الدولة في كافة الميادين، وتولت بذاتها توفير الخدمات العامة، وإشباع الحاجات المتعددة لجمهور المواطنين، وتعتبر الإدارة هي العضو المنفذ لسياسية الدولة في إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع، وهي تقوم بأداء هذه الخدمات عن طريق ما تديره من مرافق عامة، سواء أكان لهذه المرافق الطابع الإداري البحت كمرافق الأمن والعدالة، أم كان لها طابع اقتصادي أو مهني.

ولا يمكن تحقيق الهدف الذي قصد إليه من وراء إنشاء هذه المرافق إلا بضمان سيرها بانتظام واطراد، ذلك أن الحاجات التي تنشأ المرافق العامة لإشباعها بشكل كافٍ، لا تعتبر أنها قد أنشئت، وأن هذه المرافق قد حققت رسالتها التي أنشئت من أجلها إذا تم هذا الإشباع بشكل وقتي أو على فترات متقطعة، بل يجب أن يكون الإشباع بصفة دائمة ومنتظمة.

ويترتب على مبدأ سير المرافق العامة في انتظام واطراد عدة نتائج أهمها تنظيم الإضراب، إذ يتعارض الإضراب مع مبدأ سير المرافق بانتظام واطراد، كما يؤدي إلى التوقف عن عمل هذه المرافق، وبالتالي عدم الحصول على الخدمات العامة التي تسهر المرافق العامة على تحقيقها.

لذا كان من واجب الدولة أن تقوم بوضع نظام تشريعي ينظم ممارسة الإضراب، لأن وجود تشريع ينظم ممارسته يحقق التوازن بين حق الموظفين العموميين في ممارستهم لحقهم في الإضراب، وبين مبدأ سير العمل في انتظام واطراد، كما يجب عليها وضع مجموعة من القواعد والضوابط والقيود اللازمة لممارسة الموظفين العاملين في المرافق العامة بما يكفل التوفيق بين ممارسة الإضراب وحماية المصلحة العامة المتمثلة في دوام سير هذه المرافق بانتظام واطراد. واستناداً لما تقدم سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول مفهوم المرافق العامة وفي المبحث الثاني القواعد التي تحكم سير المرافق العامة.

## المبحث الأول مفهوم المرفق العام

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها لكي تقوم بتقديم خدمات للأفراد التي لا غنى عنها، لذلك كان لزاماً باسم مصلحة العامة، أن تؤدي المرافق العامة خدماتها العامة على نحو يمكن للجمهور الاستفادة منها.

والمرافق العامة تمثل جانباً رئيسياً من نشاط السلطة الإدارية في الدولة، تقوم به لتوفير الخدمات العامة وإشباع حاجات الأفراد في المجتمع، وتعتبر مظهراً إيجابياً لنشاط الدولة، وبه تتدخل الدولة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لكي تقوم بإشباع حاجات الأفراد في المجتمع التي لا غنى عنها. ويتولى إدارة المرفق العام الإدارة سواء بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت توجيهها وإشرافها ورقابتها، ولذلك يقوم المرفق العام على عدة عناصر أهمها أن الدولة تقوم بإنشاء هذا المرفق، وأن الهدف منه هو تحقيق النفع العام، وأنه يخضع لنظام قانوني خاص به.

وإذا كان المرفق العام قد ارتبطت به المصلحة العامة فمن البديهي بأنه لا يتفق مع طبيعته سواء من حيث تنظيمه أو من حيث القواعد التي تحكم نشاطه مع قواعد القانون الخاص، ولهذا فإن المرفق العام يجب أن يكون الموضوع الأساسي التي تنطبق بمناسبة القواعد المستمدة من القانون العام، لما توفره من ضمانات للمصالح الجماعية حين تنازعها المصالح الفردية، كما أن المرافق العامة تستقر على مجموعة من المبادئ العامة التي تحكم المرفق العام أهمها مبدأ انتظام واطراد سير المرفق العام.

وتخضع المرافق العامة إلى نظام قانون خاص بها بحيث يتضمن كيفية إنشائها وإغائها وتنظيمها، وتقسم المرافق العامة إلى أنواع متعددة، فتقسم وفقاً لموضوع نشاطها إلى مرافق إدارية واقتصادية، كما تقسم وفقاً لسلطة الدولة في إنشائها إلى مرافق عامة اختيارية، ومرافق عامة إجبارية. واستناداً إلى ما تقدم، سوف تقوم الباحثة إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف المرفق العام وعناصره، وفي المطلب الثاني إنشاء المرافق العامة وأنواعها.

## المطلب الأول

### تعريف المرفق العام وعناصره

المرافق العامة هي مشروعات تتولى الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عموميين، يعملون تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بهدف إشباع حاجات عامة، وتهدف إلى تحقيق النفع العام، وتحفظ الحكومة بالكلمة في إنشائها وإدارتها وإغائها، وتمثل جانباً رئيسياً من نشاط السلطة الإدارية في الدولة لتوفير الخدمة العامة وإشباع حاجات الأفراد في المجتمع.

واستناداً إلى ما تقدم، سوف تقوم الباحثة بتناول تعريف المرفق العام في الفرع الأول ومن ثم

عناصره في الفرع الثاني.

## الفرع الأول: تعريف المرفق العام

اختلف فقهاء القانون الإداري حول تعريف المرفق العام، ومرد هذا الاختلاف إلى الزاوية التي ينظر منها كل فريق إلى المرفق العام.

فهناك من ينظر إلى المرفق العام من منظور شكلي أو الجهة التي تتولى إدارته، فيرى بأنه المنظمة أو الهيئة أو الجهة العامة التي تمارس النشاط الاقتصادي ذات النفع العام<sup>(1)</sup>، كما عرف بأنه منظمة عامة أو تتمتع بسلطة واختصاص تهدف إلى إشباع حاجات ورغبات الناس بصورة منتظمة ودائمة<sup>(2)</sup>، أو هو منظمة عامة تباشر من السلطات بما يكفل القيام بخدمات معينة يتم تقديمها للجمهور على نحو منتظم<sup>(3)</sup>.

وهناك بالمقابل من ينظر إلى المرفق العام من منظور موضوعي، مركزاً على طبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق العام من أجل تقديم خدمات للأفراد، وليس على الجهات التي تتولى إدارته. فالمرفق العام وفق هذا الاتجاه هو النشاط المادي الذي يمارسه المرفق العام تحقيقاً للنفع العام<sup>(4)</sup>، أو هو نشاط من نوع معين تقوم به الإدارة لصالح الأفراد بهدف إشباع حاجات عامة وتحقيقها<sup>(5)</sup>، أو هو مصلحة عامة أو هو التنظيم الذي تنشئه الإدارة لإشباع حاجات تقدرها، ضرورة إشباعها بمعرفتها أو تحت سلطتها<sup>(6)</sup>.

(1) قُدري محمد، مرجع سابق 400.

(2) علي، ابراهيم، (2019). الوسيط في القانون الإداري، جامعه المنوفية ص10.

(3) بدير، علي (1999). مبادئ وأحكام القانون الإداري، جامعة بغداد، ص240.

(4) ماجد، حلو، مرجع سابق، ص211.

(5) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص318.

(6) ليلة، محمد (2004). مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص22.

وتتفق الباحثه مع دكتور طعيمة الجرف بأن تعريف المرفق العام وفق الاتجاه الموضوعي يقوم على فكرة النشاط الذي تقوم به الإدارة وتوسعى من خلاله إلى تحقيق إشباع حاجات عامة للأفراد، ونتيجة الانتقادات التي وجهت إلى المعيار الموضوعي والشكلي، إذ أن كلاً منهما لا يصلح بمفرده لبيان المرفق العامة بصورة كاملة، فالجانب الموضوعي يركز على الجانب الشكلي متمثلاً في الهيئة أو الجهة التي تقوم بممارسة النشاط. (1)

أما الجانب الموضوعي فإنه يركز فقط على طبيعة النشاط التي تمارسه، مع أن هنالك الكثير من المشروعات الخاصة التي تهدف إلى تحقيق النفع العام وإشباع الحاجات العامة، نتيجة لذلك ظهر الاتجاه المختلط والذي يجمع بين الاتجاهين الشكلي والموضعي على أساس أن المرفق العام يشمل المنظمة والجهاز معاً، بمعنى أن كلاً من المنظمة والنشاط التي يمكن أن يعتبر مرفقاً عاماً إذا توافرت فيه العناصر المميزة للمرفق العام.

فالمرفق العام وفق هذا الاتجاه هو المشروعات التي تهدف إلى تحقيق النفع العام، تحتفظ الحكومة بالكلمة العليا في إنشائها وإدارتها وإغائها (2)، أو هو النشاط الذي يهدف إلى تحقيق إشباع حاجات عامة دون النظر إلى ربح مادي، وتباشره الدولة إما بذاتها أو بواسطة أحد الأشخاص الإداريين الآخرين (3)، أو هو كل نشاط تقوم به الإدارة إما بنفسها أو بواسطة أفراد عادييين يعملون تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع حاجات عامة للجمهور، مستخدمة في ذلك بعض امتيازات

(1) جرف ، طعيمة ، مرجع سابق ص514.

(2) الزعبي، خالد (1998). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص68.

(3) بطيخ، رمضان (2005). الوسيط في القانون الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، ص133.



السلطة العامة (1). كما عرف بأنه مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف رجال الإدارة بهدف تحقيق خدمة عامة للجمهور (2).

وتؤيد الباحثة هذا الاتجاه الذي يجمع المعيار الشكلي والموضوعي، وتعرف المرفق العام بأنه هو كل نشاط تقوم به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها ورقابتها، بهدف إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات للمواطنين.

### الفرع الثاني: عناصر المرفق العام

يقوم المرفق العام على مجموعة من العناصر اهمها:

#### أولاً: مشروع عام تنشئه السلطة العامة

المرفق العامة هي مشروعات أو هيئات تضم مجموعة من الإدارات أو الأقسام المختلفة، ويقوم على إدارتها مجموعة من العمال والموظفين، ويتم تسخير مجموعة من الأموال والأجهزة لها وتخضع لنظام قانوني متكامل يحكم جميع مكوناته، بما يساهم في تحقيق الهدف العام التي تقوم به الهيئة أو المنظمة من أجل تحقيقه. (3)

ولما كانت الدولة هي التي تقوم بإنشاء المرفق العامة، وتقوم أيضاً بإنشاء المشروعات الخاصة والتي لا تخضع لأحكام المرفق العام وقواعد القانون الإداري، فإنه يترتب على ذلك أنه ليس كل مشروع تقوم الدولة بإنشائه يعد في الضرورة مرفقاً عاماً، فلا بد هنا أن نميز بين المرفق العامة التي تقوم الدولة بإنشائها والمشروعات الخاصة التي يتم إنشاها أيضاً.

(1) جرف، طعيمة (1999). القانون الإداري، دار النهضة القاهرة، ص514.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص304.

(3) الخلايلة، محمد، مرجع سابق، ص235.

ولتحديد ما يعتبر مرفقاً عاماً من المشروعات التي تقوم الدولة بإنشائها يجب البحث في كل حالة عن إرادة المشروع ونيته، وهل كان القصد إنشاء مرفق عام أو مشروع خاص، فإذا كانت إرادة المشرع في هذا السياق صحيحة وواضحة فإنه لا يوجد هنالك خلاف في تحديد حقيقة المشروع ما إذا كان مرفقاً عاماً أم لا (1).

أما إذا لم يفصح المشرع عن إرادته بشكل صريح فإنه يمكن التعرف على هذه الإرادة الضمنية من خلال الاستعانة بمجموعة من القرائن، من بينها أن تتضمن النصوص المنظمة للمرفق ما يؤكد تدخل الإدارة في نشاطه أو رقابتها عليه، أو أن تكون الكلمة العليا في تنظيم المشروع وإدارته للسلطة العامة، أو أن يتولى المشروع نشاطاً محتكراً يمنع على المشروعات القطاع الخاص القيام به (2).

#### ثانياً: استهداف النفع العام

يهدف المرفق العام إلى تحقيق النفع العام، ويقصد بالنفع العام إشباع حاجات أو تقديم خدمات عامة. وهذه الخدمات العامة قد تكون مادية مثل توفير وسائل المواصلات وتوريد الكهرباء أو المياه أو الغاز، وقد تكون هذه الحاجات غير مادية أو معنوية، ولكنها تحقق النفع العام للجمهور بطريقة غير مباشرة مثل ما تحققه مرافق الأمن والقضاء (3).

ومع ذلك فليس كل نفع عام يصلح لإسباغ صفة المرفق العام على نشاط ما، وإنما يجب أن يتصف هذا النفع لكي يعتبر كذلك بأن يكون ضرورياً لوجود الجماعة وأمنها، ويعجز الأفراد عن الوفاء به مما يستلزم تدخل الأفراد (4)

(1) أبو زيد، محمد (2000). المطول في القانون الإداري، ص367.

(2) الطهراوي، هاني القانون الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص263.

(3) قدرتي، محمد، مرجع سابق، ص405.

(4) ابو زيد محمد، مرجع سابق، ص370.

أما المرافق الصناعية والتجارية التي تقوم الدولة بإنشائها، فإنه يجب النظر إلى الهدف الحقيقي من إنشاء تلك المشروعات، فنكون أمام المرافق العامة إذا كانت تستهدف أساساً تحقيق نفع عام، أي إشباع حاجات عامة أو تقديم خدمات للجمهور، وأن ما تحققه من أرباح لا يكون إلا نتيجة طبيعة نشاطها، أما إذا كانت تستهدف أساساً تحقيق الربح المادي على غرار المشروعات الفردية فإنها لا تعد مرافق عامة (1).

ولا يلزم لاعتبار المشروع مرفقاً عاماً أن تكون الخدمات التي تقوم المرافق العامة مقدمة بشكل مجاني، فقد ترى الحكومة ضرورة فرض رسوم بسيطة مقابل الخدمات الصحية أو التعليمية أو القضائية التي تقدمها للمواطنين كمساهمة منهم في تحمل الأعباء العامة، وحتى يتولد لديهم الشعور بضرورة استخدام هذه المرافق مقابل الخدمات التي تقدم للمواطنين، ولا يعتبر هذا العمل من قبل الإدارة بهدف تحقيق الربح وإنما لتنظيم الانتفاع من خدمات المرافق العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المقابل المادي الذي يؤخذ لقاء الانتفاع من خدمات المرفق العام يكون في الغالب أقل بكثير من تكلفة تقديم الخدمات للأفراد (2).

### ثالثاً خضوع المرفق للسلطة العامة

يستلزم لاعتبار المشروع مرفقاً عاماً وجود ارتباط بين الإدارة والمشروع، بحيث تكون الإدارة مسؤولة عن المشروع أو أن يكون المشروع تابعاً لها، وتتمثل السلطة العامة كعنصر من عناصر المرفق العام في أن تكون للحكومة الكلمة العليا في إنشائه وإدارته أو إلغاءه، فهي التي تقرر اعتبار نشاط معين مرفقاً عاماً أم لا، سواء كانت الجهة التي تتولاه عامة أو خاصة (3)، فالمشروعات

(1) حافظ، محمود، مرجع سابق، ص 24.

(2) حلو، ماجد، مرجع سابق، ص 406.

(3) حافظ، محمود، مرجع سابق، ص 27.

الخاصة قد تقوم بتأدية خدمات مماثلة لما تؤديه المرافق العامة، لكن الذي ميز عن ذلك هو تدخل السلطة الإدارية، لأنها وحدها تستطيع استعمال وسائل القانون العام، على أن هذا لا يعني أن الأفراد لا يشتركون إطلاقاً في أداء هذه الخدمة، بل على العكس من ذلك، كثيراً ما يعهد إلى أفراد عاديين بإدارة مرافق عامة كامتياز المرافق العامة مثلاً، ومع ذلك يبقى المرفق العام هنا محتفظاً بصفة العمومية، والسبب في ذلك أن الهيئات أو السلطة الإدارية تبقى محتفظة برقابة الإشراف العام على هذه المشروعات، إذ يكون لها الكلمة الأخيرة فيما يتعلق بإدارة هذا النشاط أو تنظيمه<sup>(1)</sup>.

ولا يشترط في المنفعة التي تقوم المرافق العامة بتأديتها أن تتعلق بجميع الأفراد في الدولة فقد يستفيد منها سكان إقليم معين، وقد يستفيد منها طائفة معينة من الأفراد كما هو الحال بالنسبة للخدمات التي تقدمها المرافق العامة المهنية كالأطباء أو المعلمين<sup>(2)</sup>.

#### رابعاً: خضوع المرفق لنظام قانون خاص

يجب لاعتبار مشروع ما مرفقاً عاماً بالإضافة إلى ما سبق أن يخضع هذا المشروع إلى نظام قانوني خاص يبين كيفية إنشائه وتنظيمه وإجراءاته، ويتمثل هذا النظام قانوناً خاصاً لا يجب أن يعتبر عنصراً من عناصرها أو شرطاً لوجودها، لأنه عندما تتوافر عناصره في المرفق العام، فإن النتيجة المنطقية لذلك هي إخضاع هذا المرفق لنظام قانوني معين هو النظام القانوني للمرافق العامة<sup>(3)</sup>.

(1) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 277.

(2) قدرى، محمد، مرجع سابق، ص 407.

(3) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص 228.

ومن مستلزمات هذا القانون أن يتم إدارة هذه المرافق من خلال أساليب القانون العام، والذي يعطي للإدارة امتيازات وأساليب لا يتمتع بها الأفراد العاديين، وتفرض عليها التزامات يجب على المرافق العامة احترامها والوفاء بها والتي يعتبر أهمها تقديم خدمات للمواطنين بانتظام واطراد<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### انشاء المرافق العامة وانواعها

تخضع المرافق العامة إلى نظام قانوني خاص بها، يتضمن الأحكام العامة المشتركة لكل المرافق العامة، مثل الأحكام المتعلقة بأداة إنشاء المرافق العامة وإلغاءها وتنظيمها.

تتنوع المرافق العامة إلى أنواع مختلفة وفقاً للزاوية التي ينظر إليها منها، فيمكن تقسيمها تبعاً لاختلاف موضوع نشاطها، إلى مرافق إدارية واقتصادية، وأما على أساس مدى السلطة التقديرية للسلطة المنشئة لها.

واستناداً لما تقدم، سوف تقوم الباحثة بتناول إنشاء وتنظيم المرافق العامة في الفرع الأول ومن ثم بيان أنواعها في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة وتنظيمها

#### أولاً: إنشاء المرافق العامة

يقصد بإنشاء المرافق العامة هو استحداث مشروع لم يكن قائماً من قبل بهدف إشباع حاجات عامة للأفراد، ويتحقق ذلك إما من خلال قيام السلطة المختصة باستحداث مشروعات أو بتنظيمات

(1) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 277.

جديدة، لأجل إشباع حاجات عامة أو من خلال تحويل مشروع خاص إلى مشروع عام من أجل النفع العام، واخضاعها إلى النظام القانوني للمرافق العامة<sup>(1)</sup>.

وإنشاء المرفق العام يقصد به أن الإدارة رأت أن هنالك حاجة جماعية ملحة بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخلها لكي تقوم بتوفيرها للأفراد، وذلك عن طريق استخدام وسائل القانون العام، سواء كان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع الحاجة أم لا، أو تحقيق المزيد من الرفاهية والتنمية للمواطنين<sup>(2)</sup>، والأصل أن إنشاء هذه المرافق أمر اختياري متروك للسلطة التقديرية للإدارة العامة وليس للأفراد التدخل في هذه المسألة، والاستثناء من ذلك هو المرافق العامة الاجبارية التي تجبر السلطة التنفيذية بإنشائها والاتفاق عليها حفاظاً على سيادتها وهيبتها وسلطانها، ومن ثم فإن سلطة الإدارة في إنشائها هي سلطة مقيدة<sup>(3)</sup>.

والمرافق العامة الوطنية تنشأ بقانون يصدر عن السلطة التشريعية وبصورة مباشرة، والسبب في ذلك أن أغلب نشاط المؤسسات العامة نشاط محكر مما يشكل قيداً على حريات الأفراد وبخاصة حرية التجارة والصناعة، مما يستدعي تدخلاً من البرلمان باعتباره حامياً للحقوق والحريات العامة.

### ثانياً: تنظيم المرفق العام

يقصد بتنظيم المرفق العام وضع القواعد التي تحكم سير العمل في المرفق العام بعد إنشائه بهدف تحقيق الهدف الذي تم وضعه من أجله، فيبين ما إذا كان هذا المرفق الجديد سيلحق بشخص إداري أم أن تكون له شخصية مستقلة وطريقة استغلاله، وهل سيكون للسلطة الإدارية بحيث لا يباح

(1) ابو زيد، محمد، مرجع سابق، ص222.

(2) قدرى، محمد، مرجع سابق، ص411.

(3) خليلة، محمد، مرجع سابق، ص239.

لغيرها مزاولة نشاط من نفس النوع أم لا، كما تحدد القواعد التي تتبع في تعيين موظفي المرفق الجديد وتأديبهم وعزلهم (1).

والسلطة المختصة بوضع قواعد التنظيم الداخلي للمرافق العامة وتحديد شروط تسييرها هي السلطة التنفيذية، ويبرر اختصاصها هنا بتنظيم المرفق العام بمهمتها في تنفيذ القوانين، وبسلطتها أيضاً بتعيين جميع العاملين في أجهزة الإدارة، ذلك أن الدستور قد عهد إلى السلطة التنفيذية مهمة السهر على تنفيذ القوانين، وأن هذه الأنظمة تعتبر من الأنظمة التنفيذية للقوانين المنشئة والمنظمة للمرافق العامة (2).

فقد نصت المادة 120 من الدستور الأردني على أنه ((التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم، تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك)) ولكن ذلك لا يعني بطبيعة الحال أن مجلس الأمة لا يملك اختصاص تضمين بعض القوانين الصادرة بإنشاء المرافق العامة قواعد تتعلق بتنظيم الداخلي لهذه المرافق، ويظهر دور البرلمان بوضوح عند الحديث عن دور عن المؤسسات العامة كأحد أنواع المرافق العامة، إذ إن هذه المؤسسات تنشأ بقانون، والقوانين التي تصدر عن البرلمان لهذه الغاية تتضمن العديد من الأحكام المتعلقة بتنظيم هذه المؤسسات (3).

(1) خلايلة، محمد، مرجع سابق، ص 243.

(2) حافظ، محمود، مرجع سابق، ص 122.

(3) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص 133.

### ثالثاً: إلغاء المرافق العامة

يقصد بإلغاء المرفق العام وضع نهاية للنشاط المرفق وتصفيته نهائياً وإنهاء وجوده عن ممارسة المهمة التي أنشئ من أجلها، وتختلف أسباب إلغاء المرفق العام، فقد ترى الإدارة أن الضرورة التي اقتضت فيها قيام مرفق عام بإشباع حاجات معينة لم تعد قائمة، أو يمكن أن تتم بطريقة أفضل من طريق المشروعات الخاصة أو المشروعات ذات النفع العام، فتترك المهمة لمجال النشاط الفردي<sup>(1)</sup> والسلطة المختصة بإلغائه هي تلك السلطة المختصة في الإلغاء، فإذا كان المرفق العام قد أنشئ بقانون فإنه يجب أن يكون إلغاؤه بقانون وليس في نظام أو تعليمات، وإذا كان قد أنشئ بنظام فيجب أن يكون إلغاؤه بنظام.

وتتمتع الإدارة بإلغاء المرفق العام بسلطة تقديرية كاملة بخصوص المرافق التي يكون إنشاؤها اختيارياً، أما بالنسبة للمرافق التي يكون إنشائها إجبارياً، فلا يمكن إلغاؤها تقديرياً، وإنما تكون سلطة الإدارة إزاءه مقيدة فلا تملكه إلا بناء على تفويض تشريعي جديد<sup>(2)</sup>.

وقد تقوم الإدارة بدمج مرفق عام بمرفق عام آخر، لاعتبارات مالية أو لاعتبارات إصلاح إداري فتكون الذمة المالية للمرفق الذي تم إلغاؤه تؤول إلى المرفق الجديد والذي يصبح عندها الخلف القانوني، كما أن الموظفين الذين يعملون في المرفق الملغى ينتقلون إلى المرفق الجديد.<sup>(3)</sup>

(1) علي إبراهيم، مرجع سابق ص 29.

(2) خلايلة، محمد، مرجع سابق، ص 245.

(3) جرف، طعيمة، مرجع سابق، ص 514.



## الفرع الثاني: أنواع المرافق العامة

تصنف المرافق العامة في الدولة وفقاً لموضوع نشاطها إلى مرافق ادارية ومرافق اقتصادية، وتنقسم سلطة الدولة في إنشائها إلى مرافق عامة اختيارية أو اجبارية.

### أولاً: المرافق العامة الإدارية والاقتصادية

#### 1- المرافق العامة الإدارية

تمثل المرافق العامة الإدارية جوهر نظرية المرافق الإدارية، حيث تقوم هذه المرافق بنشاط يختلف تماماً عن نشاط الأفراد، وغالباً ما تقدم هذه المرافق خدماتها للمواطنين بصورة مجانية.

ويخضع هذا النوع من المرافق لقواعد القانون الإداري كونها تمارس نشاطها باتباع أساليب القانون العام وامتيازات السلطة الإدارية، كما أنه قد يخضع لأساليب القانون الخاص في إدارة المرفق العام الإداري<sup>(1)</sup>، ويترتب على خضوع المرافق الإدارية أن العاملين فيها يعتبرون موظفين عموميين يرتبطون كما بيّنا سابقاً بعلاقة تنظيمية مع الإدارة، وأن أموالها تخضع لنظام قانوني معين يخضع للأموال العامة، وأن تصرفاتها القانونية تعد تصرفات إدارية سواء كانت تصدرها عن طريق إدارة قرارات ادارية أو عن طريق عقود إدارية، ومن ثم تخضع لمنازعات القضاء الإداري.<sup>(2)</sup>

#### 2- المرافق العامة الاقتصادية

ويقصد بها تلك المرافق التي تشبه في نشاطها نشاط الأفراد الخاص من تجارة وصناعة، وتخضع هذه المرافق إلى نظام قانوني مختلط من نصوص القانون العام، حيث تقوم على إدارة هذه المرافق هيئات عامة تتمتع في الشخصية المعنوية، كما تطبق عليها قواعد القانون الخاص، وترجع الرغبة

(1) ماجد، حلو، مرجع سابق، ص 219.

(2) أبو زيد، محمد، مرجع سابق، ص 278.

في تطبيق قواعد القانون الخاص إلى تحرير هذه المرافق من قواعد البطء والروتين التي تتبع في إدارة المرافق العامة، فضلا عن أن هذا النشاط الذي يقوم به الأفراد يأبى بطبيعته الخضوع لقواعد العمل الحكومي لاعتماده على السرعة وارتكازه على عنصر المنافسة<sup>(1)</sup>، وتقوم الدولة بإنشاء هذه المرافق إلى أن الدولة يجب عليها أن تتدخل في الميدان الاقتصادي وذلك لمواجهة الأزمات الاقتصادية، حيث بدأت الدولة تتولى العديد من المشروعات ذات الطابع المالي والاقتصادي والتجاري والزراعي والصناعي.

### ثانيا المرافق العامة الاختيارية والاجبارية

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة متى تبين لها أن حاجة من حاجات الأفراد يجب أن تشبع عن طريق المرفق العام، فإِنَّشاء المرافق العامة في الدولة مسألة تقدرها الدولة، وبهذا المعنى فإن الدولة قد تقوم بإنشاء المرافق العامة قد تكون اختيارية في إنشائها، وقد تكون إجبارية أي مضطرة إلى إنشائها.

#### 1- المرافق العامة الاختيارية

ويقصد بها تلك المرافق التي تتمتع الدولة بسلطة تقديرية في إنشائها من عدمه، فمتى تبين لها أن حاجة من الحاجات الجماعية يجب أن تشبع عن طريق المرفق العام، أو تحقق نفع عام، فتتخص في إنشاء المرافق من عدمه، واختيار وقته ومكانه ونوع المرفق وتحديد الطريق المناسبة لإدارته واستغلاله، وفقاً لقدرته وإمكانيته المالية، ومدى الضرورة لإنشائه للأفراد<sup>(2)</sup>، والإدارة هنا ليست ملزمة بإنشاء هذا المرفق، ولا يستطيع الأفراد إجبارها على إنشائه، ولا يحق لهم اللجوء إلى القضاء لإلغاء

(1) بطيخ، رمضان، الوسيط في القانون الإداري، دار المعارف الاسكندرية ص139.

(2) قدرتي محمد مرجع سابق ص428.

قرارات إدارية صريحة أو ضمنية بالامتناع عن إنشاء المرافق، ولا يحق لهم رفع دعوى تعويض عن الأضرار التي تسببهم بسبب هذا الامتناع (1).

## 2- المرافق العامة الاجبارية

ويقصد بها تلك المرافق التي تلتزم الدولة بإنشائها بناء على نصوص صريحة في القوانين وإنشاء هذا النوع من المرافق يدخل في نطاق السلطة المقيدة للإدارة بحيث تلتزم في إنشائها، والادارة تفقد سلطتها في الاختيار وتصبح ملزمة بإنشاء هذا المرفق، وإذا امتنعت الإدارة عن إنشائه يحق للأفراد أن يجبروها على إنشائه عن طريق اللجوء إلى القضاء والطعن أمام القضاء الإداري في الامتناع عن إنشاء المرفق صراحة أو ضمناً (2).

---

(1) ماجد، حلو، مرجع سابق، ص 219.

(2) قنري، محمد، مرجع سابق، ص 429.

## المبحث الثاني

### القواعد التي تتحكم سير المرافق العام

تقوم المرافق العامة بإشباع حاجات الجمهور العامة، ويقتضي الصالح العام بضرورة توفير هذه الحاجات بطريقة مستمرة، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بضمان سير تلك المرافق، لهذا يجب على الدولة أن تعمل على ضمان سير مرافقها العامة بشكل دائم ومنظم، لأن الهدف من هذه المرافق هو تحقيق النفع العام وأداء الخدمات للجمهور.

ولكما كانت الخدمات التي تقوم بتقديمها المرافق العامة تمس الأفراد في صميم حياتهم ويتوقف عليها إلى حد كبير أداء واجباتهم، كان من الضروري وجود مبادئ رئيسية تحكم عمل هذه المرافق على اختلاف أنواعها في سيرها ونشاطها حتى تحقق الغرض التي أنشئت من أجله.

فالمرافق العامة تخضع لعدد من القواعد الأساسية، تملئها الاعتبارات العلمية والعملية والعدالة الاجتماعية قبل كل شيء، ومن أهم هذه المبادئ سير المرافق العامة بانتظام واطراد ودون انقطاع بحيث يجد المنتفع الخدمة التي يقدمها المرفق له متوفرة في كل الأوقات وتحت كل الظروف.

ويعتبر الإضراب العائق الأول لسير المرافق العامة رغم أهميتها البالغة بالنسبة للمواطنين، بما تقدمه لهم من خدمات ضرورية وأساسية، الأمر الذي يؤثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ويؤثر أيضاً على النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة.

ونظراً لأن حق الإضراب يعمل على تعطيل المرافق العامة والاضرار بالإننتاج القومي، لذا فإنه يجب على الدولة أن تضع له من الضوابط والقيود ما يقلل من مخاطره، ويلطف من حدته ويخفف من التعسف في استعماله، وأن تقوم بتنظيم الإضراب تشريعياً لأن وجود تشريع ينظم ممارسته يحقق

التوازن بين حق الموظفين العموميين في ممارستهم لحقهم في الإضراب وبين مبدأ سير العمل في انتظام واطراد.

واستناداً لما تقدم، سوف تقوم الباحثة بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة وفي المطلب الثاني آثار الإضراب على سير المرافق العامة.

## المطلب الأول

### المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة بهدف إشباع الحاجات العامة للأفراد في المجتمع تحقيقاً للمصالح العامة، وهذه الخدمات التي تقوم المرافق العامة تمس الأفراد في صميم حياتهم، ويتوقف عليها إلى حد كبير أداء واجباتهم، لذا كان لا بد من أن تخضع هذه المرافق لمجموعة من القواعد حتى تتمكن من تحقيق الغرض المقصود منها على أكمل وجه.

واستناداً لما تقدم سوف نتناول مبدأ سير المرافق العامة في الفرع الأول ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: مبدأ سير المرافق العامة

من أهم المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، ذلك أن هذه المرافق لم تنشأ وتنظم إلا لكي تشبع حاجات الجمهور العامة التي لا غنى عنها، لذلك كان لزاماً باسم المصلحة العامة أن تؤدي هذه المرافق خدماتها العامة على نحو يمكن الجمهور الاستفادة منها، ولا يمكن تحقيق الهدف الذي قصد من وراء إنشاء هذه المرافق إلا بضمان سيرها بانتظام واطراد<sup>(1)</sup>.

(1) ابو زيد، محمد، مرجع سابق، ص5.

ولأن الحاجات الجماعية التي تنشأ المرافق العامة لإشباعها بشكل كاف تعتبر أنها قد أشبعت، وأن المرفق العام قد حقق رسالته التي أنشئ من أجلها، إذا تم هذا الإشباع بشكل وقتي أو على فترات متقطعة، بل يجب أن يكون بصفة دائمة ومنتظمة<sup>(1)</sup>، فأبي تعطيل في سير المرافق العامة ينتج عنه أضرار بالغة الأهمية بأعمال الجمهور ومصالحة الأساسية من ناحية، واضطراب في النظام العام من ناحية أخرى<sup>(2)</sup>.

والإدارة لمرفق من المرافق العامة ترتكز على بناء تنظيمي محكم يستمد أصوله وقواعده من طبيعة المرفق العام وأهدافه، وجهاز مدرب قادر على النهوض بأعباء هذا المرفق في إطار ذلك التنظيم، وكل دعامة من هاتين الدعامتين لا غنى عن الأخرى، لأنهما تشكلان معاً أساساً صالحاً متكاملًا يقوم عليه سير المرفق العامة.<sup>(3)</sup>

وعلى الإدارة أن تعنى بأمر سير المرافق العامة، لتجعل منه أداة فعالة قادرة على الانطلاق والتقدم نحو تحقيق الهدف التي قصد إليه من وراء إنشائها، ويجب أن يتم اختيار العاملين في خدمة هذه المرافق من العناصر المشهود لها بالكفاءة وحسن الخلق حتى يعملوا على تحقيق الأهداف التي أنشئت المرافق من أجلها<sup>(4)</sup>.

(1) شحاته، توفيق القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 507.

(2) مهنا، محمد، مرجع سابق، ص303.

(3) ابو زيد، محمد مرجع سابق، ص5.

(4) مهنا، محمد، مرجع سابق، ص303.

ولا تستطيع المرافق العامة أن تقوم بتحقيق رسالتها إذا ما خضعت لقواعد القانون المدني لأن هذه القواعد تقوم على أساس المساواة بين المصالح والحقوق الخاضعة لحكمها، وهذه المساواة غالباً ما تقف حجر عثرة في سبيل لمصلحة العامة وتطورها (1).

كذلك لو خضعت علاقة المرافق العامة بالعاملين في خدماتها للقواعد التي تحكم علاقة العامل برب العمل، لأن هذه القواعد تعطي لكل من العامل ورب العمل الحق في إنهاء العقد في أي وقت، بشرط إخطار الطرف الآخر بذلك قبل الإقدام عليه (2).

فهذه القواعد لو تم تطبيقها على العاملين في المرافق العامة، لنتج عنها تعطيل سير المرافق العامة، وتعرضت مصالح الجمهور للخطر والضياع، لأن هؤلاء العاملين يحق لهم ترك العمل في أي وقت، دون مراعاة الصالح العام وما يقتضيه وجوب سير المرافق العامة.

وأساس هذا المبدأ يدل على تفضيل الصالح العام على الصالح الخاص عند التعارض، وهذا المبدأ مقرر بنص تشريعي، ويطبق هذا المبدأ على جميع المرافق العامة مهما اختلفت طرق إدارتها، حتى ولم يرد نص ذلك في القوانين والأنظمة (3).

ويترتب على هذا المبدأ عدة نتائج أهمها:

#### **أولاً: تحريم الإضراب الموظفين والعاملين في المرافق العامة**

لقد سبق وأن بينا أن الإضراب هو امتناع العاملين عن أداء عملهم لفترة مؤقتة دون التخلي كلياً عن وظائفهم وذلك إما احتجاجاً على أوضاع معينة أو أملاً في تحقيق مطالب معينة.

(1) شحاته، توفيق، مرجع سابق، ص 505.

(2) حافظ، محمود، مرجع سابق، ص 24.

(3) مهنا، محمد، مرجع سابق، ص 303.

كما بينا أن الإضراب يعمل على تعطيل سير المرافق العامة بانتظام واطراد مما يؤثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ومما يؤثر على النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة، خصوصاً أن هنالك مرافق عامة تحتوي على نوع معين من الخدمات التي تحتاجها الجماعة، كالتعليم والمياه والكهرباء، والتي قد لا تقدم من هيئات أخرى (1).

ونظراً لأن حق الإضراب يمثل سلاحاً خطيراً من شأنه تعطيل المرافق العامة والإضرار بالإنتاج القومي، فإن القوانين تضع له من الضوابط والقيود مما يقلل من مخاطره ويلطف من حدته ويخفف من احتمال التعسف في استعمالها، كما تحاول الحكومة اتقاء وقوع الإضراب عن طريق استرضاء الموظفين والاهتمام بأحوالهم ورفع ما قد يعانون من الظلم وإقامة التوازن بينهم وبين غيرهم من فئات المجتمع (2).

### ثانياً: تنظيم استقالة الموظفين

يقصد في الاستقالة هو رغبة الموظف في ترك الوظيفة بإرادته قبل بلوغ سن القانوني لسبب من الأسباب والتي تصبح نافذة المفعول بقبول جهة الإدارة لها، وتقوم فكرة الاستقالة على أساس أن الاستقالة هي حق للموظف يقابل حقة في العمل، كما أن شغل الوظيفة والاستمرار يخضع في الأصل لحرية الموظف واختياره، وأن تولى الوظائف العامة أيضاً أمر اختياري للشخص بحيث يكون له الحق في الوظيفة أو صرف النظر عنها، الأمر الذي جعل من التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة أمراً جزائياً أيضاً ولا يجبر الموظف على الاستمرار في العمل الذي لا يرغب فيه (3).

(1) خلايلة، محمد، مرجع سابق، ص 258.

(2) قدرى، محمد، مرجع سابق، ص 450.

(3) ابو زيد، محمد، مرجع سابق، ص 82.



إلا أن استقالة هذا الموظف قد يكون لها أثر سلبي على سير المرفق العام الذي يعمل به الموظفون وعلى مصالح المواطنين والمستفيدين من خدمات هذا المرفق، وخصوصاً إذ كان طلب الاستقالة في وقت غير مناسب، ولا تكون فيه الإدارة قد استعدت لإشغال الفراغ الذي سوف يتركه الموظف المستقيل<sup>(1)</sup>.

لذا تحاول التشريعات المتعلقة في الوظيفة العامة التوفيق بين مصلحة الموظف المتمثلة في احترام رغبة الموظف في الاستقالة وترك العمل ومصلحة الموظف المتمثلة في رغبته في الاستقالة وترك العمل، والمصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فنصت على إلزام الموظف المستقيل بالاستمرار في عمله إلى أن تقبل الاستقالة، وألزمت الإدارة مقابل ذلك الرد على طلب استقالة خلال فترة من الزمن حددها نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة 167 بمدة ثلاثون يوماً.

### ثالثاً: عدم جواز الحجز على المرفق العام

تعتبر أموال المرافق العامة هي الوسيلة الفعالة التي تمكن الإدارة من خلالها من تقديم الخدمات العامة للجمهور والحفاظ على سير المرافق العامة في الدولة، فهذه الأموال تتمتع في حماية القانونية خاصة تتمثل في جواز عدم حجز عليها من قبل الدائنين وذلك لضمان سير المرافق العامة في انتظام واطراد<sup>(2)</sup>. على خلاف القواعد التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء لبيعها وتسديد الديون المترتبة عليها.

(1) خلايلة، محمد، مرجع سابق، ص 261.

(2) المرجع السابق، ص 268.

وقد أخذ القانون المدني الأردني بهذه لقاعدة اذ نصت المادة 60 من القانون المدني الأردني على أنه ((تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات للدولة أو الأشخاص الحكومية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل لو بمقتضى القانون أو النظام، ولا يجوز في جميع هذه الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن)).

### الفرع الثاني: مبدأ المساواة امام المرافق العامة

لقد سبق وأن بيينا أن الهدف من إقامة المرفق العامة هو إشباع حاجات عامة للأفراد، ومن ثم ان الانتفاع بهذه الخدمات هو حق لكل من استوفى شروط الانتفاع بخدماتها، ويتفرع عن ذلك أنه يجب على المرافق العامة هو أن يقوم بتقديم خدماته لجميع الأفراد على قدم المساواة دون تمييز فيما بينهم لاعتبارات الموضوعية.

والمساواة هنا ليست مطلقة ولكنها مساواة قانونية بين من تتماثل مراكزهم القانونية وتتوافر فيهم الشروط القانونية المطلوبة للاستفادة من خدمة المرفق العام، أما إذا لم يتوافر فيه الشروط المطلوبة فليس من حقه أن يطالب بالمساواة مع الآخرين في الانتفاع من خدمة المرفق العام، فالمرفق العام يمكن له أن يعاير في المعاملة بين المنتفعين بسبب اختلاف ظروفهم الموضوعية دون أن يشكل ذلك إخلالاً في مبدأ المساواة، فيجوز للمرفق العام الكهرباء مثلاً أن يميز بين سعر التيار الكهربائي للمنازل وسعره للمحلات التجارية<sup>(1)</sup>.

(1) خلايلة، مرجع سابق، ص 273.

## المطلب الثاني

### آثار الإضراب على سير المرافق العامة

يتعارض الإضراب مع مبدأ استمرار سير المرافق العامة، فعندما يتوقف الموظفون عن قيامهم في أداء أعمالهم، الأمر الذي يؤدي إلى وقف عمل هذه المرافق وبالتالي عدم تقديم خدمات للمواطنين، لذا يجب على الدولة ان تقوم وضع ضوابط وقيود على ممارسة الإضراب وذلك لحماية سير المرافق العامة.

واستنادا لما تقدم، سوف نتناول أثر الإضراب على سير المرافق العامة في الفرع الأول وتنظيم الإضراب في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: أثر الإضراب على سير المرافق العامة

الهدف من قيام الدولة من انشاء المرافق العامة هو تقديم خدمات الأساسية للأفراد في المجتمع وهذا لا يتحقق فقط في انشاء المرافق العامة وتنظيمها من قبل الإدارة في الدولة، وإنما يجب عليها ان تقوم في متابعة نشاطه في صورة دائمة ومنتظمة وذلك حتى تتمكن من تقديم خدماتها للأفراد اليومية<sup>(1)</sup>

ولا يمكن تحقيق هذا الهدف الذي قصد آليه من وراء إنشاء هذه المرافق إلا بضمان سيرها بانتظام واطراد، لأن الحاجات الجماعية التي تنشأ المرافق العامة لإشباعها بشكل كاف، لا تعتبر قد أنها قد اشبعت، وأن المرفق العام قد حقق رسالته التي أنشئ من أجلها، إذا تم هذا الإشباع بشكل وقتي أو على فترات مقطعة، بل يجب أن يكون هذا الإشباع بصفة دائمة ومنتظمة<sup>(2)</sup> فأبي تعطيل

(1) حافظ، محمود، مرجع سابق، ص28.

(2) ابو زيد، محمد، مرجع سابق، ص5.

في سير المرافق العامة، ينجم عنه اضرار بالغة اهمية بأعمال الجمهور ومصالحة الأساسية من ناحية، واضطراب في النظام العام من ناحية اخرى

لهذا يجب على الدولة أن تعمل على ضمان سير المرافق العامة بشكل دائم ومنتظم، لأن الغايات من هذه المرافق، هي استهداف النفع العام وتقديم الخدمات الأساسية للجمهور، إذ أصبح هذا الأخير يركن إلى هذه الخدمات ويرتب أموره على أساس وجودها بصفة دائمة ومنتظمة (1).

ويعتبر الإضراب العائق الأول لمبدأ استمرار سير المرافق العامة، فعندما يتوقف الموظفون عن قيامهم في أداء أعمالهم، الأمر الذي يؤدي إلى وقف عمل هذه المرافق وبالتالي عدم تقديم خدمات للمواطنين (2).

فعندما يتوقف الموظفون الذين يعملون في المرافق العامة عن العمل مدة من الزمن، فإن ذلك يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد مما يثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ومما يؤثر على النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة

وتتمثل خطورة الإضراب في أنه يعطل سير المرافق العامة رغم أهميتها البالغة بالنسبة للمواطنين، بما تقدمه لهم من خدمات ضرورية أو أساسية، ويزيد من أهميتها أن المرافق العامة غالباً ما تحتكر تقديمها بحيث يتعذر على الأفراد عن الحصول عليها من غيرها (3).

فالمرافق العامة لم تنشأ أصلاً إلا نتيجة الإحساس بأن هنالك خدمات أو حاجات ضرورية يصعب على جمهور المواطنين الاستغناء عنها، ومن هنا تبدو أهمية سير المرافق العامة بانتظام

(1) المرجع السابق، ص6.

(2) حافظ، محمود، مرجع سابق، ص29.

(3) قدرى، محمد مرجع سابق، ص449.

واطراد حتى لا يدب خلل والاضطراب في حياة الناس في حالة تعطلها، كما يحدث عند انقطاع المياه أو الكهرباء أو توقف وسائل المواصلات العامة (1).

لهذا فإن الجمهور يعلق بأهمية كبية على المرفق العام ودوام سيرها بانتظام، ويصاب بعنت كبير إذا ما شلت هذه المرافق أو توقفت عن مواصلة رسالتها في تقديم خدماتها، فلنتصور مثلاً ماذا تكون نتيجة لو تعطل مرفق النقل يوماً أو بعض يوم، أن النتيجة المترتبة على ذلك هي امتناع الموظفين والعاملين عن الذهاب إلى أعمالهم ومباشرة مهام وظائفهم، وهذا يؤدي إلى تعطيل مصالح الدولة وهيئاتها المختلفة (2).

وفي هذا السياق لقد صدر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين القرار التفسيري رقم (6) لسنة 2014 تاريخ 2014/9/15 فيما يتعلق بإضراب المعلمين، وذلك لغايات 1- بيان فيما إذا كان الإضراب أثناء الدوام الرسمي يلحق ضرراً بمصلحة الطالب وحقه في التعليم، وما إذا كان الإضراب يعد أسلوباً من الأساليب المشروعة لتبني مطالب المعلمين. 2 - بيان فيما إذا كان الإضراب يشكل مخالفة لأحكام قانون التربية والتعليم ونظام الخدمة المدنية وقانون نقابة المعلمين

حيث صدر القرار وبالإجماع على أن إضراب المعلمين ألحق ضرراً بمصلحة الطلبة وحقهم في التعليم وأنه أسلوب غير مشروع في تبني مطالب المعلمين ويشكل مخالفة لأحكام قانون التربية والتعليم وقانون نقابة المعلمين ونظام الخدمة المدنية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(1) طماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 246.

(2) ابو زيد، محمد، مرجع سابق، ص 7.

(3) قرار صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم 6 لسنة 2014

وأن الباحثة من خلال دراستها للقرار الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين فإنها تتفق مع ما خلص إليه قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين، حيث أن هذا النوع من الإضراب يلحق الضرر بالمصلحة العامة ويعطل سير المرفق التعليم ويلحق أشد أنواع الضرر بالطلبة؛ حيث يخرج هذا الإضراب عن الوسائل المشروعة في تعبير المعلمين عن مطالبهم وإن كانت هذه المطالب من وجه نظر الباحثة هي مطالب مشروعة إلا أن وسيلة التعبير والحصول على هذه المطالب من خلال الإضراب وشل حركة سير مرفق التعليم يعتبر أمراً غير مشروع وأنه يؤثر على سير مرافق التعليم بانتظام واطراد.

((وتطبيقاً لذلك قضت محكمة الادارية بقرارها رقم 2019/308 بتاريخ 9/7/2019 تقدم المستدعين بطلب مستعجل لوقف تنفيذ القرار الطعين بالدعوى رقم والذي يحمل رقم (4) والمتضمن الاعلان عن اضراب مفتوح اعتباراً من يوم الأحد 8/9/2019 وينتهي بتحقيق علاوة 50% القرار بالتدقيق وبخصوص الطلب المستعجل المقدم من الجهة المستدعية والذي تطالب من خلاله اصدار قرار مستعجل بوقف الاضراب المفتوح عن العمل الذي أعلنته نقابة المعلمين بقرارها رقم (4) المطعون فيه الصادر بتاريخ 7/9/2019 والمتضمن (الإعلان عن إضراب مفتوح اعتباراً من يوم الأحد 8/9/2019 وينتهي بتحقيق علاوة 50%).

فإننا نجد وبالرجوع إلى المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27 لسنة 2014) أن مناط اختصاص المحكمة الإدارية كمحكمة أمور مستعجلة، توافر الشروط المنصوص عليها في هذه المادة:

- أن تكون المسألة من المسائل التي يخشى عليها فوات الوقت -2. أن يؤدي تنفيذ القرار المطعون فيه إلى نتائج يصعب تداركها.

أن يكون الطلب المستعجل بشأن طعن أو دعوى داخلية ضمن اختصاص المحكمة الإدارية.

ولما كان هذا الطلب مقدم لدى محكمتنا تبعا للدعوى الإدارية رقم ( 2019/381 ) فان

محكمتنا تعتبر مختصة في نظره.

وعليه، وحيث أن القضاء المستعجل يتطلب توافر الشروط المشار إليها أعلاه وهي أن يكون

هناك خطر حقيقي محقق بالحق المراد المحافظة عليه والذي يستلزم درؤه بسرعة دون تأخير أو

تأجيل، وأن يؤدي تنفيذ القرار المطعون فيه إلى نتائج يصعب تداركها، وأن لايمس القرار المستعجل

موضوع الدعوى.

وبفحص ظاهر البيئة المقدمة في الطلب فإننا نجد أن شروط الطلب متوافرة فتقرر المحكمة وقف

تنفيذ قرار اعلان الاضراب المفتوح مؤقتا إلى حين البت في الدعوى))))).

إذن، الإضراب يؤدي إلى عرقلة سير المرفق العام ويرتب آثار خطيرة بسبب عنصر المفاجأة

في إعاقه سير المرفق العام عن أداء رسالته بصورة دائمة ومنتظمة، ويتعارض مع المبادئ الأساسية

المقررة في القانون الإداري، وهو لذلك يعتبر اعتداءً خطيراً على المرافق العامة وسيرها بانتظام

واطراد، وزاد من خطورة الحال أن الإضراب يسعى إلى تحقيق أعراض لا تصل بالعمل، وإنما إلى

تحقيق أهداف سياسية أو طائفية. (1)

ترى الباحثة أن قيام الموظفين العموميين عن التوقف عن أداء أعمالهم وذلك بقصد الاحتجاج

على أمر معين يتعارض مع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، ويؤدي إلى التوقف عن عمل

هذه المرافق، وبالتالي عدم الحصول على الخدمات العامة التي تسهر المرافق العامة على تحقيقها.

(1) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص298

وترى الباحثة ضرورة قيام الادارة العامة الاستعجال باستكمال مراحل الحومة الالكترونية كون هذا يؤدي إلى تقليل في خطورة الإضراب وبالتالي الغاء عامل الزمان وعامل المكان والتقليل حتى من نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية.

### الفرع الثاني: تنظيم الإضراب

نظراً لأن قيام الموظفون بالتوقف عن أداء أعمالهم يمثل سلاحاً خطيراً من شأنه تعطيل سير المرافق العامة والاضرار في الانتاج القومي، فإن القوانين تضع له من الضوابط والقيود ما يقلل من مخاطره ويلطف من حدته ويخفف من التعسف في استعماله (1).

لذا يجب على الحكومات انقاء وقوع الإضراب عن طريق استرضاء الموظفين والاهتمام بأحوالهم ورفع ما قد يعانون من ظلم وإقامة توازن بينهم وبين غيرهم من فئات المجتمع، كما يجب عليها التوفيق بين حماية حق الموظفين العموميين ومبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إذ إن تنظيم شؤون الموظفين العاملين في المرافق العامة وتحسين ظروفهم المعيشية، يشعرهم بالأمن والاستقرار، كما يحد من هجرة الكفاءات (2).

ويجب عليها أيضاً أن تقوم بتنظيم ممارسة الإضراب لبعض الموظفين العموميين العاملين في المرافق العامة من خلال تقييده كلياً أو جزئياً، على بعض الموظفين وإجازته للبعض الآخر من أجل ان تقوم المرافق العامة بإشباع لحاجات للجمهور، كما يحق لها أن تصدر حق الموظفون في

(1) الخميسي، خالد، مرجع سابق، ص219.

(2) عبدالعال، علي (1997). حق الاضراب في المرافق العامة، مؤسسة دار الكتاب، ص85.



الإضراب في بعض المرافق العام والتي لا يجوز في أي حال من الأحوال أن تقوم بالتوقف عن أداء أعمالها وتقديم خدمات للمواطنين. (1)

لذا فإنه يجب على الإدارة التوفيق بين حق الإضراب وطبيعة الوظيفة المناط بالعاملين في المرافق العامة حسب نوعها وأهميتها، فالمرافق الحيوية كالمولات والكهرباء لا يجوز الإضراب فيها بشكل مطلق، في حين أنه يجوز مثلاً لعمال المتاحف (2).

ويجب عليها أيضاً أن تقوم بتنظيم الإضراب تشريعياً لأن وجود تشريع ينظم ممارسته يحقق التوازن بين حق الموظفين العموميين في ممارستهم لحقهم في الإضراب وبين مبدأ سير العمل في النظام واطراد، كما أن تنظيمه تشريعياً يعمل على الحد من الفوضى التي تهدد المرافق العامة، والتعسف في استعماله (3).

ويجب على الإدارة أن تعني بأمر سير المرافق العامة، لتجعل منه أداة فعالة قادرة على انطلاق والتقدم نحو تحقيق الأهداف التي قصد إليها من وراء إنشائها، ويجب أن تختار العاملين في هذه المرافق من العناصر المشهود لها بالكفاءة وحسن الخلق حتى يعملوا على تحقيق الأهداف التي أنشئت المرافق العامة من أجلها، وأن تعمل على رفع مستواهم الوظيفي والمعيشي وتحقيق مطالبهم الوظيفية، كما يجب عليها أن تقوم بتعيين موظفين عموميين بصورة مؤقتة بدل الموظفين المضربين (4).

(1) الخميسي، خالد، مرجع سابق، ص 219.

(2) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 299.

(3) الخميسي، خالد، مرجع سابق، ص 221.

(4) عبدالعال، علي، مرجع سابق، ص 68.

ترى الباحثة أنه يجب على الدولة أن تقوم بتنظيم الإضراب تشريعياً لأن وجود نصوص قانونية تنظم ممارسته يحقق التوازن بين حق الموظفين العموميين في ممارستهم لحقهم في الإضراب وبين مبدأ سير العمل في انتظام واطراد، كما ترى أنه يجب على الدولة وضع ضوابط وقيود على ممارسة الإضراب وذلك لحماية سير المرافق العامة.

## الفصل الخامس

### الخاتمة، النتائج والتوصيات

#### أولا الخاتمة

بحثت هذه الدراسة أثر الإضراب على سير المرافق العامة وهو امتناع العاملين عن أداء عملهم لفترة مؤقتة دون التخلي كلياً عن وظائفهم وذلك إما احتجاجاً على أوضاع معينة أو من أجل تحقيق مطالب معينة.

كما بينت أن الإضراب يعمل على تعطيل سير المرافق العامة بانتظام وإطراد مما يؤثر سلباً على حياة الناس ومعيشتهم، ومما يؤثر على النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة، خصوصاً أن هنالك مرافق عامة تحتوي على نوع معين الخدمات التي تحتاجها الجماعة، كالتعليم والمياه والكهرباء، والتي قد لا تقدّم من هيئات أخرى.

وقد توصلت الدراسة إلى نتائج والتوصيات التالية:

#### ثانياً: النتائج

1- توصلت الدراسة إلى ان الإضراب هو توقف الموظف العام توفقاً مؤقتاً اما لإجبار الحكومة على تنفيذ مطالبهم التي تتعلق بالوظيفة العامة، أو الاعتراض على بعض الإجراءات الحكومية التي لا يقبل بها.

2- توصلت الدراسة إلى أن نظام الخدمة المدنية الأردني الساري كما أن جميع الأنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة حظر الإضراب، قد حظرت الإضراب وقررت عقوبات تأديبية.

3- توصلت الدراسة إلى أن العهد الدولي قد اعتبر الإضراب حق من حقوق الرأي والتعبير، إذ يعتبر من أهم الوسائل للمطالبة والتعبير عن الرأي.

4- توصلت الدراسة أن حظر الإضراب ورد في نظام الخدمة المدنية وقانون العمل وقانون العقوبات

5- توصلت الدراسة إلى أن العلاقة بين الموظف والادارة هي علاقة تنظيمية ويحق للإدارة أن تنظم الإضراب باعتباره حق من حقوق التعبير وتنظيمه دون حظره بهذه الطريقة لخلق نوع من التوازن بين حق الموظف وسير المرفق العام بانتظام واطراد.

6- توصلت الدراسة إلى أن قانون العقوبات المصري جرم الإضراب ووضع له عقوبات مقررة بخلاف قانون العقوبات الأردني.

### ثالثاً: التوصيات

1- توصي الباحثة المشرع الأردني أن يحقق التوازن بين حق الموظفين العموميين في ممارستهم لحقهم في الإضراب وبين مبدأ سير العمل في انتظام واطراد.

2- توصي الباحثة المشرع الأردني فيما يتعلق بتشريعات الوظيفة العامة ان تقبل اراء الموظفين من خلال دورات الندوات تعقد بهذه المسالة حتى تقطع طريق في اللجوء الإضراب في قبول طلباتهم بما يتناسب مع الصالح العام.

3- توصي الباحثة أجهزة الإدارة أن تقوم باختيار العاملين في خدمة هذه المرافق من العناصر المشهود لها بالكفاءة وحسن الخلق، حتى يعملوا على تحقيق الأهداف التي أنشئت المرافق من أجلها.

4- توصي الباحثة الموظفين العاملين في المرافق العامة وإدارة هذه المرافق باللجوء إلى الوسائل الودية والقانونية إلى حل الخلافات الناتجة عن الوظيفة العامة.

5- توصي الباحثة الموظفين الذين يقومون بالإضراب على توفير الحد الأدنى من الخدمات التي

يتم تقديمها للجمهور وذلك حفاظاً على سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

6- توصي الباحثة الإدارة بضرورة تفعيل الحكومة الإلكترونية كون تطبيقها له إيجابيات على مبدأ

سير المرفق العام بانتظام واطراد، ويقلل من خطورة الإضراب كون الكثير من أعمال الإدارة تتم

إلكترونياً دون تدخل العنصر البشري.

## قائمة المراجع

### أولاً: المؤلفات العامة

- أبو زيد، محمد (2006). المرافق العامة، دار النهضة العربية القاهرة.
- اقميرلي، محمد (1982). الحركة العمالية والنقابية في الأردن، جمعية عمال المطابع، الأردن
- بدير، علي (1999). مبادئ وأحكام القانون الاداري، جامعه بغداد، العراق.
- بطيخ، رمضان (2005). الوسيط في القانون الاداري، دار المعارف، الإسكندرية.
- التهامي، الهاني (2007). حركة النقابية العمالية في الوطن العربي، منشأة معارف الإسكندرية.
- جرف، طعيمة (1999). القانون الاداري، دار النهضة، القاهرة.
- الحمومي، عبد الله (2000). حق الإضراب، مجلة المعيار.
- الخلايلة، محمد (2015). القانون الاداري الكتاب الاول دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- الخميسي خالد، 2017، حق الموظف في الإضراب العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- الذنيبات، محمد (2016). الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن.
- رسلان، أنور (2004). الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الزعبي، خالد (1998). القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- شاب توما منصور (2005). القانون الإداري
- شحاتة، توفيق (2016). القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الشطناوي، علي (1998). دراسات في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة الأردنية.
- طراونة، محمد (2003). حقوق الانسان بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى.

- الطماوي، سليمان (1979). الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الطهراوي، هاني (1999). القانون الإداري الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- الظاهر، خالد (1998). القانون الإداري الكتاب الأول دار الميسرة للنشر والتوزيع
- عبد العال، علي (1997). حق الإضراب في المرافق العامة، مؤسسة دار الكتاب.
- العلوان، محمد (2016). حقوق الانسان، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن.
- علي، ابراهيم (2019). الوسيط في القانون الإداري، جامعه المنوفية، مصر.
- الفياض، إبراهيم، القانون الإداري نشاط أعمال والسلطة التنفيذية بين القانون الأردني والكويتي، مكتبة الفلاح للتوظيف.
- القباني، خالد (2007). القانون الإداري، مكتبة الجامعة اللبنانية.
- القبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- قبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- قدري، محمد (2009). القانون الإداري، إثراء للنشر والتوزيع، عمان.
- القيسي، اعاد (1998). الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع.
- كنعان، نواف (2006). الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- ليلة، محمد (2004). مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- مصطفى، أبو عمرو (2016). التنظيم القانوني لحق الإضراب. منشأة المعارف، الإسكندرية.
- المغربي، جعفر (2016). شرح أحكام قانون العمل، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- مهنا، محمد (2014). مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية.

### ثانيا: الرسائل والابحاث

البريشي، إسماعيل (2016). المظاهرات السلمية بين المشروعية والابتداع، مجلة دارسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية.

الجبالي، علي (2014). احقية الموظف في الإضراب، رسالة ماجستير جامعة الشرق الأوسط،

الظفيري، يوسف (2017). التنظيم القانوني لحق الموظف في الإضراب، أطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية.

### رابعا: التشريعات

الدستور الأردني لسنة 1952 المعدل

الدستور المصري لسنة 2014.

قانون العمل الأردني لسنة 1996.

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

قانون العاملين المصري لسنة 1987.

### خامسا: الأحكام القضائية

قرارات محكمه التمييز .

قرارات محكمة العدل العليا السابقة

قرارات محكمة الادارية والمحكمة الإدارية العليا