

تاريخ الارسال (2018-04-14)، تاريخ قبول النشر (2018-05-29)

## إضراب العاملين في المرافق العامة وفق القانون الفلسطيني

د. باسم صبحي بشناق<sup>1\*</sup>

أ. هبة الله عيسى الداھوك<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أستاذ القانون العام المشارك / كلية الشريعة والقانون

<sup>2</sup> ماجستير القانون العام / كلية الشريعة والقانون

\* البريد الإلكتروني للباحث المرسل:

E-mail address: [bsboshnaq@iugaza.edu.ps](mailto:bsboshnaq@iugaza.edu.ps)

### الملخص:

الإضراب عن العمل أسلوب اتبعه العمال والموظفون منذ قديم الزمان، ولا زال يتبع من قبلهم، وهو يعد السلاح الأقوى الذي يلجأ إليه العمال والموظفون للحصول على مطالبهم، والتي لا تتعدى توفير حقوقهم المشروعة في العمل، وهذا الأمر فرض على الدول القيام بتنظيم ممارسة الإضراب من خلال قوانين تحدد طبيعة الضراب القانونية وحدود وشروط وقيود ممارسته.

تعد فرنسا أول دولة تهتم بتنظيم الإضراب من الناحية القانونية، وحددت ضمن تشريعاتها الاضرابات المسموحة وحدود وشروط وقيود ممارستها كما حددت متى يكون الاضراب جريمة يعاقب عليها القانون. ثم كانت مصر من أوائل الدول العربية التي لجأت للتشريعات والقوانين للحد من الإضرابات، واستمرت في ذلك حتى وصلت إلى مرحلة الإباحة المقيدة بشروط خاصة في المرافق العامة، والمنع والتجريم في المرافق الحيوية.

وعرفت فلسطين الإضراب على اختلاف أنواعه منذ عهد بعيد؛ حقبتى الحكم العثماني والانتداب البريطاني، مروراً بحقبة الحكم العسكري الإسرائيلي، وحتى حقبة السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث مارس العمال والموظفين العاملين في المرافق العامة اضرابات عدة منذ بداية حكمها في العام 1994، وكانت معظمها لأسباب مهنية، فواجهتها السلطة الوطنية الفلسطينية بمفاوضات وعود لممثلي الموظفين بتلبية مطالبهم. ومنذ عام 2006م زادت حدة الإضرابات خاصة في قطاع غزة نتيجة لعدم دفع الرواتب، حتى طالت جميع المرافق العامة بما فيها المرافق الحيوية مما هدد السير المنتظم للمرافق العامة. كل ذلك دون أن يحرك المشرع الفلسطيني ساكناً لتنظيم ممارسة حق الإضراب للعاملين في المرافق العامة.

تناول البحث بالتحليل والمقارنة في عدة عناوين داخله مفهوم الاضراب وطرق تنظيمه في القانون الفلسطيني والقوانين المقارنة؛ الفرنسي والمصري، وفي نهايته خلص الى مجموعة من النتائج، وقدم عدد من التوصيات التي كان من أهمها: ضرورة اهتمام المشرع الفلسطيني بموضوع الإضراب بشكل عام، وتنظيم ممارسة الإضراب في المرافق العامة، والمرافق الحيوية بشكل خاص بحيث يضمن انتظام سير العمل بها.

كلمات مفتاحية: الاضراب، المرفق العام، القانون الفلسطيني.

## Workers strike in public facilities According to Palestinian law

### Abstract

Work strike is a way followed by the workers since ancient times. Still, it is the most powerful weapon that workers and employees resort to in order to get their demands of their legitimate rights at work, either to improve working conditions, or to increase salaries.

In modern times, the evolution of the strike has taken other forms such as political strike, which prompted countries to find a way out of these strikes through the enactment of legislation and laws.

France was the first country that paid high concern to legislation and laws regarding the organization of the strike between criminality and permissibility; even the permissibility is constrained by terms. Then Egypt was among the first Arab countries that have resorted to legislation and laws to curb strikes, and continued to restrict the permissibility in public facilities, and prevent it in vital facilities.

Meanwhile, Palestine knew strike long time ago. One of such famous strikes is the strike of 1936 in which people could get some of the demands of the British Mandate government. Staff strikes continued under the rule of the Palestinian National Authority, mostly for professional reasons. The Palestinian National Authority negotiated and promised the staff representatives to meet their demands. At the present time, since 2006, strikes has intensified, especially in Gaza Strip as a result of non-payment of salaries; so that affected all public facilities including vital facilities, which had a bad impact on work field and the citizens

However, the Palestinian legislator gives no sign towards regulating the exercise of the right to strike, and this was the main reason to choose the thesis topic entitled: "The strike in public facilities in accordance with the Palestinian legislation". The researcher compared the Palestinian legislation to the French legislation and the Egyptian one.

Overall findings and recommendations highlight most importantly: the need for paying considerable attention of the Palestinian legislator towards the matter of strike, the need for organizing the strike practices in public and vital facilities to ensure the regularity of workflow, adding to the importance of paying high concern to the employee professionally and financially.

**Keywords:** Strike, General Authority, Palestinian Law.

**مقدمة:**

منذ تولي السلطة الوطنية الفلسطينية الحكم في الأراضي الفلسطينية، واجهت عدة إضرابات من قبل العمال والموظفين العاملين في المرافق العامة، وكان معظمها يهدف الى تحسين ظروف العمل والاجور التي يتقاضونها. وفي كل مرة ولحل مشكلة الاضراب، عمدت الجهات الحكومية المسؤولة على اجراء المفاوضات اللازمة مع ممثلين عن المضربين، وينتج عنها في أحيان تحقيق مطالبهم، وفي أحيان أخرى وعود مستقبلية بتحسين أوضاعهم وفق الامكانيات المتاحة.

ولكن منذ العام 2006م زادت حدة الإضرابات في الأراضي التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وأغلبها حصل في قطاع غزة نتيجة لعدم دفع الرواتب لموظفي وعمال المرافق الخدمية العامة، حيث توقفت العديد من المرافق الخدمية عن عملها في أوقات عدة ولمدد كبيرة في كثير من الاحيان، وهذا الأمر كان لها الأثر السلبي على المجتمع الفلسطيني بشكل عام لعدم تمكن المواطنين من تلقي الخدمات اللازمة من المرافق العامة المختلفة.

وفي شهر فبراير من العام 2016، اضرب المعلمين في محافظات الضفة الغربية كافة، واستمر هذا الاضراب ما يقارب مدة الشهر تقريبا، مما ادى الى حدوث ارباك وشلل في الحياة التعليمية في المدارس كافة، واستمر هذا الاضراب الذي ترك أثراً سلبية على الحياة التعليمية في محافظات الضفة الغربية حتى تاريخ 2016/03/13 حيث أنهى بموجب اتفاق بين مجلس الوزراء وممثلين عن المعلمين، وعادت الحياة التعليمية لطبيعتها.

**أهمية البحث:**

تتبع أهمية البحث من أن الإضراب أصبح كمنهج يتبع، وأسلوب دائم بيد العامل والموظف العامل، ما أدى إلى ممارسة الإضراب بشكل متكرر وعلى فترات متقاربة - خاصة في المرافق الحيوية - وما يترتب على ذلك من شل حركة المرافق العامة وما يتبع ذلك من إلحاق أضرار جسيمة بمصلحة المواطن، والمصلحة العامة. وهو ما أدى إلى البحث عن بيان مدى القدرة على إيجاد حلول لإزالة التعارض بين حق العامل والموظف في الإضراب وبين ما يقره القانون من ضرورة عدم التعسف باستعمال الحق بشكل عام وما يقره القانون الإداري من مبادئ، أهمها مبدأ السير المنتظم للمرفق العام.

**مشكلة البحث:**

تتعلق مشكلة البحث في استيضاح مدى قيام المشرع الفلسطيني بتنظيم اضراب العاملين في المرافق العامة من الناحية القانونية، وهل وفق في ذلك بما يتماشى مع التشريعات المقارنة.

**فرضيات البحث:**

- 1- تتظم التشريعات المقارنة إضراب العاملين في المرافق العامة بشكل واضح يأخذ بعين الاعتبار مصلحة الموظفين والعاملين من جهة، ومصلحة الدولة والمجتمع من جهة أخرى، ولكن المشرع الفلسطيني لم يتناول تنظيم إضراب الموظفين العاملين في المرافق العامة.
- 2- يمكن التوفيق بين إجازة الإضراب كونه حق منصوص عليه في المواثيق والاتفاقيات الدولية، وبين تحريم الإضراب كأحد أهم النتائج المترتبة على سير المرفق العام.

**أهداف البحث:**

إيجاد حلول لتنظيم ممارسة الإضراب وفق تشريعات واضحة، تأخذ بعين الاعتبار التوفيق بين ممارسة العامل والموظف العام في فلسطين لحقه في الإضراب مع عدم الإخلال بسير المرافق العامة واستمراريتها.

**منهجية البحث:**

سيعتمد البحث على كل من المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، وذلك من خلال تعريف الإضراب ونشأته ومشروعيته، وأثره في سير المرافق العامة، وتوضيح وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالإضراب، وشروطها، وتنظيمها في القوانين المقارنة محل البحث؛ القانونين الفرنسي والمصري، وفي ضوء الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، ومن ثم استيضاح النصوص القانونية المتعلقة بالإضراب في التشريع الفلسطيني من حيث شموليتها وفعاليتها بما يتفق مع القوانين المقارنة.

**المبحث الأول****ماهية الاضراب المهني**

يقوم العاملين في المرافق العامة على اختلاف أنواعها من حين لآخر بإضراب لتحقيق مطالب مهنية. وتتردد كلمة الإضراب كثيراً في المجتمع لما يلتمسه المواطن من توقف للعمل في المرافق العامة في بعض الأحيان، مما يترك أثراً سيئاً في نفسه. نتناول في هذا المبحث كل من تعريف الاضراب وعناصره بشكل عام، ثم نتناول صور الإضراب المهني ومشروعيته.

**المطلب الأول: تعريف الإضراب وعناصره****الفرع الأول: تعريف الإضراب:**

تعددت التعريفات الفقهية للإضراب سواء أكان في الفقه الفرنسي أو المصري، ويرجع ذلك لاختلاف وجهات زوايا النظر لكل فقيه في إظهار عنصر معين أو مجموعة من العناصر يرى أنها ضرورية دون غيرها لتوافر الإضراب.

**أولاً- تعريف الإضراب في الفقه الفرنسي:**

من التعريفات التي قال بها الفقه الفرنسي: " بأن الإضراب هو التوقف الجماعي المتفق عليه عن العمل من قبل كل أو بعض العاملين في مرفق معين أو أكثر، وذلك بقصد تحقيق مطالب مهنية"<sup>1</sup>.

**ثانياً- تعريف الإضراب في الفقه المصري:**

عرف بعض فقهاء القانون العام الإضراب بعدة تعريفات مختلفة منها: " هجر الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم مع تمسكهم بوظائفهم، ويلجأ الموظفون عادة لهذا الإجراء إظهاراً لسخطهم على عمل من أعمال الحكومة، أو لإرغام الحكومة على إجابة مطالبهم"<sup>2</sup>.

1 عبد الباسط، 1992، ص26.

2 الطماوي، 1979، ص148.

وكذلك عرف جانب آخر للإضراب بأنه: " حق تقررته الدولة لطوائف العاملين بها، متى بلغت هذه الطوائف شأواً بعيداً من النضج والوعي يؤهلها لممارسة هذا الحق، في صورة اتفاقهم المسبق على التوقف عن العمل وتركه، وتمسكهم بوظائفهم أو أعمالهم، بقصد ممارسة الضغط على الإدارة أو أرباب الأعمال حسب الأحوال، من أجل تحسين شروط العمل وأحكامه ". وعرفه جانب ثالث بأنه: " التوقف الجماعي المتفق عليه عن العمل من قبل كل أو بعض العاملين في مرفق معين أو أكثر، وذلك بقصد تحقيق مطالب مهنية"<sup>1</sup>.

ثالثاً- التعريف القضائي للإضراب:

أ- تعريف القضاء الفرنسي للإضراب:

ساهم مجلس الدولة الفرنسي بجانب محكمة النقض الفرنسية في تعريف الإضراب بأنه: حق دستوري مكفول لكل فئات العمال بغض النظر عن طبيعة الجهة التي يعملون بها، وهو التوقف المدبر عن العمل بغرض تأييد المطالب المهنية التي سبق رفضها من جانب صاحب العمل<sup>2</sup>.

ب- تعريف القضاء المصري للإضراب:

لم تُعرّف محكمة النقض المصرية الإضراب، حيث كان الاتجاه السائد هو عدم مشروعية الإضراب على الأقل في المرافق العامة تطبيقاً لنص المادة ( 124 ) من قانون العقوبات المصري. وقد ظل هذا الاتجاه سائداً حتى صدور حكم محكمة أمن الدولة العليا " طوارئ " في 16 ابريل 1987، والخاص بإضراب عمال السكك الحديدية، وفي هذا الحكم عرّفت المحكمة الإضراب بأنه: " الامتناع الجماعي المتفق عليه بين مجموعة من العاملين عن العمل لفترة مؤقتة لممارسة الضغط للاستجابة لمطالبهم"<sup>3</sup>.

ج- تعريف القضاء الفلسطيني للإضراب:

لم يتطرق القضاء الفلسطيني في أحكامه لتعريف الإضراب، بل إنه لم يصدر أحكاماً فيما يتعلق بالموضوع، وبمراجعة القضايا التي عرضت على القضاء الفلسطيني فيما يخص الإضراب تبين أن جميع القضايا التي تمكن الباحثان من الحصول عليها أنه قد تم رد الدعوى بها لحصول اتفاق بين الموظفين أو العمال المضربين وبين الجهة أو الإدارة التي تم الإضراب ضدها. ومن أمثلة ذلك: الحكم الذي أصدرته محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 70 لسنة 2008 بتاريخ: 2008/5/28 عند لجوء مجلس الوزراء الفلسطيني لمحكمة العدل العليا لوقف إضراب اتحاد نقابات العاملين في المهن الصحية، وتم رد الدعوى لانتهاؤ ووقف فعاليات الإضراب، والتوصل لاتفاق بين الجهة الطاعنة والمستدعى ضده<sup>4</sup>. يلاحظ أن هناك قصورا في موقف المشرع والفقه والقضاء الفلسطيني من تعريف الإضراب يجب تداركه حتى يتم توضيح معالم الإضراب وتعريفه وماهيته في فلسطين، خاصة أن الإضراب كثير الحدوث والتأثير في الواقع الفلسطيني.

1 ابو عمرو، 2009، ص28-29

2 أبو عمرو، ص34

3 حسن، ص24

4 شبير، 2015، ص373

**الفرع الثاني: عناصر الإضراب:**

حتى يكون الإضراب مشروعاً يجب أن تتوفر به مجموعة من العناصر تم استخلاصها من تعريف الإضراب الذي تم توضيحه سابقاً، وتنقسم عناصر الإضراب إلى: عناصر مادية، عناصر معنوية.

**أولاً- العناصر المادية للإضراب:****أ- التوقف عن العمل:**

الإضراب ليس هو النزاع الجماعي ذاته، بل هو تعبير عن أن هناك نزاعاً جماعياً قائماً، وما الإضراب إلا وسيلة لحسمه والتعبير عنه<sup>1</sup>. ويعد التوقف عن العمل هو العنصر الجوهرى للإضراب<sup>2</sup>. ويجب أن يكون التوقف عن العمل كاملاً وصريحاً بحيث يظهر بجلاء نية المضربون في ممارسة الضغط على صاحب العمل لإجابة مطالبهم، فلا يكون مجرد الإبطاء في أداء العمل لتوافر عنصر التوقف عن العمل<sup>3</sup>.

والتوقف الكامل عن العمل يمثل الصورة التقليدية للإضراب، حيث يتمتع العمال عن الذهاب إلى العمل مدة معينة، وهذه الصورة لم يتردد أحد في الاعتراف بمشروعيتها أيّاً كان شكل التوقف سواءً أكان إضراباً دائرياً أو قصير المدة ومتكرر، أو إضراب جزئي، أو إضراب مفاجئ<sup>4</sup>.

**ب- الامتناع عن عمل ملزم:**

يلزم لتوافر التوقف عن العمل بالمعنى القانوني أن يكون هذا التوقف عن عمل ملزم قانونياً بغض النظر عن مصدر هذا الالتزام، سواءً أكان نصاً قانونياً، أو شرطاً في عقد العمل الفردي، أو عقد العمل الجماعي<sup>5</sup>. وبالتالي فإنه إذا كان العمال غير ملتزمين بأداء العمل الذي امتنعوا عن أدائه، فلا يعد ذلك إضراباً، وبناءً على ذلك يوجد العديد من الحالات التي يتم التوقف بها عن العمل ولا يعد إضراباً. وكذلك التوقف عن العمل في الأعياد الرسمية لا يُعد إضراباً، ما لم يتعلق الأمر بمنشأة حيوية تستلزم بطبيعتها استمرار العمل أثناء العطلات الرسمية، إذ يعد التوقف عن العمل في هذه الحالة إضراباً<sup>6</sup>.

**ج- أن يكون الامتناع عن العمل جماعياً:**

يمثل التوقف الجماعي عن العمل الملزم عنصراً جوهرياً من عناصر الإضراب، ويقصد به امتناع عدد من الأشخاص عن أداء العمل، فبغير الصفة الجماعية في التوقف عن العمل لا يتسنى أن يكون إضراباً<sup>7</sup>. فإذا امتنع فرد واحد عن العمل، فإن ذلك

1 ابو عمرو، ص40

2 حسن، ص27

3 عبد المحسن، ص40

4 حسن، ص28

5 عبد المحسن، ص43

6 بو عمرو، ص47-48

7 عبد المحسن، ص50

ذلك الامتناع يُعد خطأً جسيماً يبرر الفصل من العمل أو الوظيفة. أما إذا انصهر هذا الامتناع في امتناع جماعي، وتوفرت بعض الشروط الأخرى فإنه يصبح مشروعاً ولا يجوز فصل أي من الممتنعين عن العمل كعقاب<sup>1</sup>. والتوقف الجماعي المتفق عليه كعنصر من عناصر الإضراب يتفق مع حق الإضراب كونه حقاً فردياً، إلا أن ممارسته من الناحية القانونية يتوقف على الممارسة الجماعية له<sup>2</sup>. ولمعرفة متى يعد التوقف عن العمل جماعياً، فقد تم وضع معيارين، وهما: المعيار العضوي، والمعيار العددي.

### 1- المعيار العضوي (تنظيم النقابة للإضراب):

وفقاً لهذا المعيار تختص المنظمات النقابية فقط بتنظيم الإضراب وإعلانه، وبالتالي فأى إضراب يتم بعيداً عن النقابات يعد إضراباً فوضوياً غير مشروع. وفي فرنسا يأخذ القانون الفرنسي بالمعيار العضوي فيما يتعلق فقط بالإضراب الذي يقوم به العاملون في المرافق العامة وفقاً لقانون 13 يوليو 1963م<sup>3</sup>. أما في القانون المصري فإن المشرع يأخذ بهذا المعيار بشكل مطلق، فالمادة رقم ( 192 ) من قانون العمل رقم ( 12 ) لسنة 2003، تقضي بأن " يكون إعلان الإضراب وتنظيمه من خلال المنظمات النقابية. فإن صفة الجماعية في التوقف عن العمل تثبت إذا تم إعلان الإضراب وتنظيمه من قبل النقابة الممثلة للعاملين الذين يعترمون القيام بالإضراب"<sup>4</sup>.

### 2- المعيار العددي:

وفقاً للمعيار العددي فإنه يكفي لتوافر صفة الجماعية في الامتناع عن العمل أن يتوقف عدد من العمال عن أداء العمل. كما أن المعيار العددي يكفي بإضفاء صفة الجماعية على التوقف عن العمل، إذا امتنع عدد معين من العاملين في المرفق عن أداء العمل، سواء تم الإعلان عن ذلك التوقف بواسطة القادة الممثلة لهؤلاء العاملين، أو عن طريق العاملين أنفسهم مجموعة واقعية<sup>5</sup>. ويعاب على هذا المعيار أنه لا يحدد بدقة العدد اللازم من العمال والذي إذا توقف عن العمل نكون بصدد الصفة الجماعية اللازمة لمشروعية الإضراب<sup>6</sup>.

وقد أخذ المشرع المصري بالمعيار العددي بصورة عارضة عند تحديده للحالات التي يعتبر فيها الإضراب جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات في المادة ( 124 ) حيث تنص على أنه: " إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ... ". وهذا يؤكد أن المشرع المصري يأخذ بالمعيار العددي في تحديد صفة الجماعية في الحالات التي يشكل فيها الإضراب جريمة فقط، وبالتالي فإن الحالات الأخرى التي يكون بها الإضراب مشروعاً لا يوجد تحديد لعدد العمال<sup>7</sup>.

1 (حسن، ص36).

2 أحمد، ص107

3 حسن، ص36

4 حسن، ص107

5 أحمد، ص108

6 بو عمرو ص54

7 عبد المحسن، ص50

أما في فرنسا فإن الفقه والقضاء يأخذان بالمعيار العددي - باستثناء - ما سبق ذكره فيما يتعلق بالمضربين في المرافق العامة - ولكن دون تحديد عدد معين يلزم توافره في التوقف الجماعي<sup>1</sup>.

وفي التشريع الفلسطيني فإنه يأخذ كذلك في المعيار العددي، حيث نصت على ذلك المادة ( 67 ) فقرة ( 3 ) من قانون العمل رقم ( 7 ) لسنة 2000م: " في حالة الإضراب يكون التنبيه الكتابي موقعاً من 51% من عدد العاملين في المنشأة على الأقل ... ". وما يجدر الإشارة إليه أن هذا النص يتعلق بالمضربين عن العمل في القطاع الخاص، ولم يتطرق للمضربين في المرافق العامة. وإذا كان الأصل ضرورة تعدد العمال المضربين فإنه يمكن أن يكون عاملاً واحداً هو الذي امتنع عن العمل، ومع ذلك يعد امتناعاً مشروعاً على أساس أنه يعد إضراباً، ويتحقق ذلك في حالة ما إذا كان هذا العامل يرتبط بحركة مطالبة خارج المشروعية الذي يعمل به<sup>2</sup>.

#### ثانياً- العناصر المعنوية للإضراب:

يجب أن تتوفر عدة عناصر معنوية بجانب العناصر المادية للإضراب.

#### أ- قصد الإضراب ( نية الإضراب ):

ويقصد به: أن تتصرف إرادة المُضرب إلى التحلل مؤقتاً من تنفيذ عقد العمل وذلك بامتناعهم عن أداء العمل المكلفين بأدائه، أي أن المُضرب يدرك أنه ملتزم بأداء عمل متفق عليه، ورغم ذلك تتجه إرادته إلى الإضراب<sup>3</sup>. ويعد التوقف عن العمل مشروعاً ما دام هدفه الدفاع عن المطالب المهنية. وبالتالي إذا كان قصد العمال أو الموظفين من التوقف عن العمل هو مجرد الإخلال في سير العمل في المنشأة ودون السعي لتحقيق أي مطالب مهنية كان قصدهم غير مشروع ويعتبر تجاوزاً في استعمال حق الإضراب<sup>4</sup>.

#### ب- تدبير الإضراب:

المقصود به: هو التوقف عن العمل بطريقة جماعية سواءً تم اتفاق سابق أو لاحق بين المضربين مع وحدة الهدف الجماعي أو وحدة المطالب الجماعية. ومعنى ذلك ألا يكون التوقف الجماعي ناشئاً عن مجرد تزامن لحالات التوقف الفردي عن العمل لأسباب فردية مختلفة<sup>5</sup>.

#### ج- المطالب المهنية الممكنة والمشروعة:

إن حق الإضراب لم يتقرر لصالح العمال والموظفين إلا من أجل تمكينهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم، وتحقيق مطالبهم المهنية التي يجب أن تكون ممكنة ومشروعة، وعلى ذلك فإن الامتناع الجماعي عن أداء العمل المُلزم بقصد تحقيق غاية أخرى غير المطالب المهنية لا يُعد إضراباً مشروعاً<sup>1</sup>.

1 احمد ص108-109

2 حسن، ص39

3 دسوقي، 2012، ص243

4 الجبالي، 2014، ص21

5 عبد المحسن، ص62

وقد تكون المطالب ذات طبيعة اقتصادية تتمثل في تحسين الأجور أو العلاوات السنوية، أو قد تكون لها صفة اجتماعية تتمثل في تحسين الظروف الاجتماعية، مثل تقديم الخدمات الاجتماعية في صورة مزايا عينية أو ترفيهية أو ثقافية، فالإضراب هو ردة الفعل للتعبير عن المطالب المهنية التي يعتبر المجال الاقتصادي والاجتماعي هو مجالها الطبيعي<sup>2</sup>. وفي حالات أخرى قد يكون التوقف عن العمل مبعثه اعتبارات سياسية لا مطالب مهنية، ويُطلق عليه هنا (الإضراب السياسي). وقد يرى البعض أن الإضراب السياسي في حقيقته ليس إضراباً بل يعد عصياناً، ومع ذلك يذهب جمهور الفقهاء في فرنسا إلى اعتباره إضراباً غير مشروع يجيز إنهاء عقد العمل مع العمال المضربين، أو فصل الموظفين من عملهم<sup>3</sup>.

ولتوضيح المطالب المهنية بشكل أكبر فإنه يجب تحديد طبيعة هذه المطالب، وتحديد مدى ضرورة التعبير السابق عن المطالب المهنية، وفي الواقع يصعب وضع معيار حاسم لتحديد المطالب المهنية التي تبرر اللجوء للإضراب، ولذلك وُجِدَ اتجاهان حول مفهوم تلك المطالب:

#### أ- المفهوم الواسع للمطالب المهنية:

يقصد بها كل ما يرتبط بشروط العمل وظروفه، وهي وسائل ترتبط بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تتغير من وقت لآخر<sup>4</sup>. وحجتهم في ذلك أن الاعتراف الدستوري بحق الإضراب جاء مطلقاً دون تحديد مطالب معينة يتقرر الإضراب من أجلها فقط، بالإضافة إلى أن الأخذ بالمفهوم الواسع من شأنه أن يغطي صور الإضراب المختلفة<sup>5</sup>.

#### ب- المفهوم الضيق للمطالب المهنية:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن المطالب المهنية التي يجوز للجوء للإضراب من أجل تحقيقها تتمثل في شروط عقد العمل الفردي الذي يربط العامل بصاحب العمل، وبالتالي فإنه لا يجوز ممارسة الإضراب إلا بهدف المطالبة بتنفيذ هذه الشروط، أو للمطالبة بزيادة الأجور أو لتحسين ظروف العمل. (الجبالي، ص24) وقد أخذ القضاء الفرنسي بالرأي الأول الموسع. (حسن، ص51). وكذلك فإن القضاء المصري قد تبنى مفهوماً واسعاً لفكرة المطالب المهنية، حيث انتهت محكمة أمن الدولة العليا طوارئ في حكمها الصادر في: 1987/1/16، إلى مشروعية الإضراب الذي قام به عمال السكك الحديدية من أجل المطالبة بتقرير كادر خاص لهم، وزيادة الحوافز، والتأمين الصحي، والتأمين على الحياة<sup>6</sup>.

أما بالنسبة للتشريع الفلسطيني فلم تتناول أيّاً من القوانين التي تحدثت عن الإضراب إلى طبيعة المطالب المهنية، بل إنها لم تنطرق من الأساس إلى تعريف الإضراب أو توضيح عناصره الأساسية بما فيها المطالب المهنية، وكذلك لم يتناول أيّاً من الفقه أو القضاء العناصر اللازمة لتوافر الإضراب.

1 ابو عمرو، ص61

2 دسوقي، ص243-244

3 زكي، 1959، ص523

4 ابو عمرو ص63

5 عبد المحسن، ص69

6 ابو عمرو، ص64

**المطلب الثاني: صور الإضراب المهني ومشروعيته**

يتخذ الإضراب صوراً وأشكالاً عديدة، وذلك بالنظر إلى مكان ممارسته، أو الهدف الذي يسعى الموظفون أو العمال من اللجوء إليه، أو المدة التي يستغرقها، أو الكيفية التي يتم تنفيذها بها، ولا سيما في البلاد التي تعترف بمشروعية هذا الحق. ويستند الإضراب في مشروعيته إما إلى القوانين والتشريعات المحلية، وإما إلى المواثيق والاتفاقيات الدولية.

**الفرع الأول: صور الإضراب المهني:**

يأخذ الإضراب المهني صوراً وأشكالاً متعددة، سواءً من حيث نطاقه المكاني أو الزماني، أو من حيث نطاق التوقف الجماعي عن العمل وأهدافه<sup>1</sup>. وخاصة في فرنسا حيث الاعتراف الدستوري بحق الإضراب كوسيلة لتحقيق المطالب المهنية، الأمر الذي نجم عنه وجود كثير من صور الإضراب لم تكن معروفة من قبل<sup>2</sup>. نوضح بعض منها فيما هو آت:

**أولاً- الإضراب التقليدي:**

هي الصورة الأكثر انتشاراً وشيوعاً، ويتم فيه انقطاع المضربين عن العمل في نفس الوقت تاركين بذلك مواقع العمل أو الامتناع عن الالتحاق بها بطريقة مُحَكَّمة ومنظمة، ومدروسة مسبقاً من حيث الكيفية والمدى، بحيث تأخذ النقابات فيه جميع الاحتياطات اللازمة لبلوغ الهدف المقصود منه فتراعي الظروف الاقتصادية العامة والوضعية الاقتصادية للقطاع بهدف تحقيق المطالب المهنية<sup>3</sup>.

وبالنسبة لممارسة الإضراب التقليدي في فلسطين فقد تمت ممارسته بحرية تامة من قبل العديد من القطاعات الفلسطينية. فقد بدأ قطاع الموظفين العموميين في السلطة الوطنية الفلسطينية إضراباً شاملاً ومفتوحاً عن العمل بتاريخ: 2006/9/2، وبقي هذا الإضراب في العديد من قطاعاته مستمراً إلى ما بعد نهاية عام 2006، وهو أطول إضراب يخوضه الموظفون العموميون منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1993م، وقد قادت الإضراب ثلاث نقابات تمثل مختلف فئات الموظفين وهي: نقابة الموظفين العموميين، واتحاد المعلمين، واتحاد نقابات المهن الصحية.

**ثانياً- الإضراب الدائر:**

هذا النوع من الإضراب يتطلب انسجاماً وتخطيطاً محكماً، حيث يتم فيه تحديد لتدرج مختلف وحدات الإنتاج في المرفق من جهة، وتحديد توقيت مضبوط للإضرابات من جهة أخرى. (عبد، رشاء، ص174). وتتمثل هذه الصورة في توقف مجموعة من الموظفين أو العمال عن العمل توفقاً جماعياً ومدبراً في أحد أقسام المشروع مع استمرار باقي العمال في الأقسام الأخرى، وتم تعود هذه المجموعة إلى العمل، وتقوم مجموعة ثانية بالتوقف عن العمل في قسم ثان وهذا يشمل التوقف عن العمل في كافة أقسام المشروع - لكن التوقف عن العمل في كافة الأقسام لا يتم في وقت واحد - وهذا النوع أكثر شيوعاً في المرافق العامة.

1 ابو عمرو، ص71

2 عبد المحسن، ص121

3 بلجبل، 2005، ص19

(عبد المحسن، ص122). وجدير بالذكر أن المشهور الفرنسي يحظر اللجوء للإضراب الدائر في مجال المرافق العامة وفقاً للمادة ( 4 - 521 L ) من قانون العمل رقم ( 4 )<sup>1</sup>.

وقد مورس هذا النوع من الاضراب في فلسطين في مرات عدة، فمثلاً في احد المرات بتاريخ 2011/07/28، قام العاملون في وزارة الصحة في الضفة الغربية باتخاذ بعض الإجراءات لاستمرار إضراب دعت إليه نقابة الأطباء منها: الاعتصام أمام المستشفيات من الساعة 8 - 11 صباحاً، وتوقيف العمل في العيادات الخارجية، بالإضافة إلى توقيف العمليات التي ممكن أن تؤجل ولا تؤثر علي حياة المواطنين، ومستودعات الأدوية واللوازم والصيانة والمختبرات المركزية، يكون دوامهم خلال الفترة من 8 - 10 فقط ومن ثم التوقيع لدى لجنة إضراب الموقع والمغادرة. واستثنى من الإضراب موظفي أقسام الأمراض المزمنة مثل السرطان والفشل الكلوي والتلاسيما، والولادة.

### ثالثاً- الإضراب مع احتلال الأماكن:

تتمثل هذه الصورة في التوقف عن العمل، أي امتناع العمال أو الموظفين عن العمل المكلفين به مع اقتران هذا التوقف باحتلال أماكن العمل، سواءً كانت الأماكن مخصصة للعمل، أو كانت غير مخصصة للعمل<sup>2</sup>. وقد انقسم الفقه حول مشروعية هذه الصورة من الإضراب، فذهب اتجاه إلى مشروعيتها، واتجاه آخر إلى عدم مشروعيتها.

#### أ- الرأي الأول: القائل بعدم مشروعية الإضراب مع احتلال أماكن العمل.

ذهب أصحابه إلى أنه إذا كان الإضراب حقاً مشروعاً فإن ممارسة هذا الحق يجب أن تتحدد بنطاقه القانوني، ولا يجوز أن تمس بالحقوق المشروعة الأخرى المعترف بها لصاحب العمل من ناحية وللعمال المضربين من ناحية أخرى، ولكن في حالة الإضراب مع احتلال أماكن العمل فإنه يتم المساس بهذه الحقوق المشروعة<sup>3</sup>.

#### ب- الرأي الثاني: القائل بمشروعية الإضراب مع احتلال أماكن العمل:

يرى أصحاب هذا الرأي مشروعية هذه الصورة من صور الإضراب على اعتبار أن تلك الوسيلة هي إحدى أشكال ممارسة حق الإضراب، وطرق الضغط على صاحب العمل من أجل الاستجابة لمطالبهم المهنية التي دفعتم للإضراب. ويعتقد القائلين بهذا الرأي أن هذا النوع من الإضراب لا يشكل اعتداءً على حقوق صاحب العمل أو حقوق وحرريات غير المضربين، ويبررون ذلك بأن نية المضربين لا تتجه نحو السيطرة على المنشأة أو المرفق العام أو الاستيلاء عليها، ومن ناحية أخرى فإن ذلك لا يؤدي بالضرورة إلى إعاقة أداء غير المضربين لعملمهم، وحتى إذا حدث ذلك فإن الأمر لا يعدو أن يكون نتيجة طبيعية لممارسة حق الإضراب بالوسيلة التي يراها منظموه أكثر فاعلية<sup>4</sup>.

1 ابو عمرو، ص74

2 حسن، ص29

3 ابو عمرو، ص81

4 ابو عمرو، ص83-84

ويرى الباحثان أن الرأي الأول القائل بعدم مشروعية الإضراب مع احتلال أماكن العمل أكثر منطقية ودقة، حيث أن هذا الإضراب يمنع القائمين على إدارة المرافق العامة من دخولها وفرض سلطاتهم عليها ويعد كذلك مساساً واضحاً بإرادة ورغبة غير المضربين في العمل.

### الفرع الثاني: مشروعية الإضراب

نتناول بداية مشروعية الاضراب في الموائيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان، ثم نتطرق إلى مشروعيته في كل من التشريعات المقارنة والتشريع الفلسطيني، وكذلك نبين مشروعية الاضراب في الاسلام، وذلك على النحو التالي:

#### أولاً- مشروعية الإضراب في الموائيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان

يعد الإضراب حقاً من الحقوق التي تناولتها الموائيق الدولية لحقوق الإنسان واعترفت بها لارتباطها الوثيق ببعض الحقوق الأخرى خاصة الحق في العمل والذي يعد أهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للإنسان، هذا بالإضافة إلى الصلة الوثيقة ما بين الحق في الإضراب والحق في التنظيم النقابي.

#### أ- مشروعية الاضراب في الاعلان العالمي لحقوق الانسان

بالرغم من غياب النص الصريح على هذا الحق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلا أنه يُستشف مما أكدته المادة ( 23 ) من الإعلان المذكور، والتي تنص على حقوق عدة ذات صلة بهذا الحق، ومنها الحق في اختيار العمل بشروط عادلة ومرضية وبأجر عادل مُرضٍ يكفل للعامل وعائلته حياة لائقة بكرامة الإنسان، كما يكفل الحق للإنسان في إنشاء النقابات العمالية والانضمام لها حماية لمصالحه<sup>1</sup>.

#### ب- مشروعية الإضراب في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

يُعد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جزءاً من الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، ونص صراحة على كفالة حق الإضراب مع مراعاة قوانين البلد المعني، حيث قضت المادة الثامنة منه على:

١. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

( د ) حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعنى.

٢. لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.

٣. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

ويرى الباحثان أن الاتفاقية قد كفلت حق الإضراب بشكل صريح، ومع ذلك فقد راعت بأن هذا الحق ليس حقاً مطلقاً، فقد قيدته بالنسبة لبعض الفئات، وكذلك لم تغفل الاتفاقية على أنه يجب أن يتم ممارسة هذا الحق وفقاً لقوانين البلد المصادقة على

الاتفاقية، فقد تركت لكل دولة حرية وضع الضوابط وتنظيم ممارسة هذا الحق. إلا أن ذلك لا يعني إعطاء الدول كامل الحرية في تنظيم ممارسة هذا الحق، حيث أكدت الاتفاقية في كل من المادة الثالثة، والفقرة الثالثة من المادة الثامنة أنه لا يجوز لأي جهة أياً كانت في استغلال حقها في ممارسة الإضراب، أو فرض قيود من شأنها الإخلال في الحقوق والحريات المعترف بها، وأيد ذلك ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة الخامسة من ذات الاتفاقية.

ويتفق الباحثان مع ما ورد في الاتفاقية في ما يتعلق بتقييد الإضراب لبعض الفئات كأفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة، وذلك لأهمية دور هذه الفئات داخل المجتمع لما تقوم به من حفظ للأمن الداخلي والخارجي واستقرار الدولة، حيث قُدمت المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، وذلك يتفق مع أهم المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام وهو دوام سير المرافق العامة.

وكذلك يتفق الباحثان مع ما جاء في الاتفاقية من ازدواجية في منح الدول الحق في السماح بممارسة الإضراب وفقاً لقوانينها، مع التشديد على أن لا يكون هذا الحق بمثابة ذريعة للدولة لإصدار تشريعات أو القيام بأي نشاط من شأنه أن يمس في الحقوق والحريات الممنوحة بموجب الاتفاقية، مثل حق الإضراب، أو تفرض قيود أوسع من تلك المنصوص عليها.

#### ثانياً- مشروعية الإضراب في التشريعات المقارنة والتشريع الفلسطيني

تتباين مواقف الدول إزاء الاعتراف بمشروعية حق الإضراب، وحتى تتباين المشروعية في ذات الدولة الواحدة في حقبة زمنية معينة وحقبة زمنية أخرى، وذلك حسب الأنظمة السياسية والاقتصادية السائدة، ففي الدول الاشتراكية لا توجد تشريعات تمنع حق الإضراب أو تعاقب عليه، وأقرت الدول الرأسمالية حق الإضراب منذ القرن الماضي، ونصت دساتير هذه الدول على هذا الحق ليصبح بمنزلة الحقوق الدستورية التي يعتبر الاعتداء عليها عدواناً على الدستور نفسه، وأصبحت غالبية الدول تعترف بالحق في الإضراب، إما نصت على ذلك في الدساتير، أو أصدرت قوانين جديدة، أو عدلت من القوانين القائمة لتأكيد مشروعية الإضراب، ومن هذه الدول فرنسا ومصر، حيث أنه تم توضيح التطور التاريخي لقيام الإضراب في كلا الدولتين، والمراحل التي مر بها من التجريم ثم الإباحة والمشروعية.

ومنعاً للتكرار فسيفكتفي بذكر لمحات موجزة عن مشروعية الإضراب والنصوص القانونية التي استند إليها القائمون بالإضراب للتأكيد على مشروعيته وحق ممارسته في كل من فرنسا ومصر، ومشروعية الإضراب في فلسطين بشيء من التفصيل.

#### أ- مشروعية الإضراب في التشريع الفرنسي:

كان الاتجاه السابق على صدور دستور 1946م، هو عدم الاعتراف لموظفي وعمال المرافق العامة بحق الإضراب، حيث كان ينظر له في تلك الفترة على أنه يمثل تعارضاً مع مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. وبعد صدور دستور 1946م، والذي نصت مقدمته على الاعتراف الصريح بحق الإضراب، فضلاً عن التسليم لموظفي وعمال المرافق العامة بحق تكوين النقابات المهنية، فأصبح لزاماً على مجلس الدولة إعادة النظر في موقفه من مشروعية إضراب هؤلاء الموظفين العاملين

في المرافق، واتجه مجلس الدولة نحو تقرير مشروعية إضراب موظفي وعمال المرافق العامة، وذلك في الحكم الشهير ( Degaene )<sup>1</sup>.

وأصدر المشرع الفرنسي في: 1963/7/31<sup>2</sup>. قانوناً لتنظيم ممارسة الموظفين العموميين لحق الإضراب، وبين القيود والضوابط التي تكفل ضمان سير المرافق العامة وتقديمها لحد أدنى من الخدمة حتى في حالة الإضراب. ومن الضوابط التي تم وضعها كانت بموجب المادة الثالثة من ذات القانون السابق ذكره، والتي أوجبت أن تقوم النقابة أو إحدى النقابات الأكثر تمثيلاً قبل خمسة أيام كاملة من التاريخ المحدد لبداية الإضراب بتوجيه إخطار بذلك إلى السلطة الرئاسية المعنية أو إدارة المؤسسة أو المرفق، شريطة أن يتضمن مكان ويوم وساعة بدء الإضراب ومدته والأسباب التي دعت إليه<sup>3</sup>. وقد أصدر المشرع العديد من التشريعات التي تحظر ممارسة الإضراب على بعض الفئات الوظيفية، وتشريعات أخرى تنص على حق ممارسة الإضراب ومشروعيتها ضمن ضوابط معينة<sup>4</sup>.

نخلص من كل ما تقدم إلى الإقرار بشرعية الحق في الإضراب من قبل الموظفين العموميين استناداً إلى ديباجة دستور 1946م، وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في أن حق الإضراب قد تأكد بصور دستور 1946م باعتباره صورة من صور التعبير عن الرأي، وعليه فإنه تم الاعتراف بشرعية الحق في الإضراب في المرافق العامة، مع إمكانية وضع قيود على ممارسته من جانب الحكومة الغاية منها العمل على تحقيق التوازن بين حق الموظف العام في الإضراب لغرض تحقيق مطالبه المهنية وبين المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد. وذلك إلى أن يصدر قانون من المشرع ينظم استعمال هذا الحق، شريطة أن يكون تدخل الحكومة لغرض هذا التنظيم مقيداً برقابة القضاء منعاً من التعسف من استعماله<sup>5</sup>.

#### ب- مشروعية الإضراب في التشريع المصري:

لم يكن الإضراب في مصر معاقباً عليه جنائياً حتى عام 1923م، وكان يُكفَى بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين الذين يقومون بالإضراب. وبدأت مشروعية الإضراب في مصر في أغسطس 1967م عندما وقَّعت مصر على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي أصدرتها الأمم المتحدة سنة 1966م<sup>6</sup>.

وتم التصديق على الاتفاقية من رئيس الجمهورية في: 1981/12/8م، ونشرت في الجريدة الرسمية في: 1982/4/8م، على أن يُعمل بها وتصبح نافذة بتاريخ: 1982/4/14م، ومنذ هذا التاريخ أصبح لهذه الاتفاقية قوة القانون<sup>7</sup>. وعلى ذلك فإن حق الإضراب أصبح مشروعاً، وحقاً قانونياً في مصر بموجب هذه الاتفاقية الدولية.

1 عبد المحسن، ص226-228

2 القبيلات، ص 299

3 شنطاوي، ص321-323

4 القبيلات، ص299

5 عبد، رشا، ص183-184

6 شرف الدين، ص 27

7 عبد، رشا، ص199

وقد صدر بعد ذلك القوانين التي تنظم حق الإضراب وتؤكد على مشروعيتها، ومنها قانون النقابات العمالية رقم 12 لسنة 1995م المعدل لأحكام القانون رقم ( 35 ) لسنة 1976م. وبعد ذلك صدر قانون العمل رقم ( 12 ) لسنة 2003م، والذي بصدوره يعتبر التأكيد على مشروعية الإضراب، حيث نصت المادة ( 192 ) صراحة على أن: " لعمال حق الإضراب ويكون إعلانه وتنظيمه من خلال منظماتهم النقابية دفاعاً عن مصالحهم المهنية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك في الحدود ... وذلك بكتابات مسجلة بعلم الوصول"<sup>1</sup>.

### ج- مشروعية الإضراب في التشريع الفلسطيني:

لم يكن حق الإضراب في فلسطين مشروعاً في الحقب المختلفة التي حكمتها؛ في عهد الدولة العثمانية والاحتلال أو الانتداب البريطاني، مروراً بالإدارة المصرية لقطاع غزة والحكومة الأردنية على الضفة الغربية، وانتهاءً بالاحتلال الاسرائيلي.

وعندما استلمت السلطة الوطنية الفلسطينية مهامها وبدأت بوضع القوانين، كان قانون العمل رقم ( 7 ) لسنة 2000م هو أول إشارة لمشروعية حق الإضراب في فلسطين، كما نصت عليه المادة ( 66 ) منه على الحق في الإضراب ، والتي جاء فيها: " وفقاً لأحكام القانون، الإضراب حق مكفول للعمال للدفاع عن مصالحهم ". في حين نصت المادة ( 67 ) من ذات القانون على الإجراءات الواجب إتباعها في هذا الشأن.

ثم جاء القانون الأساسي فكفل المشرع الفلسطيني الحق في الإضراب دستورياً من خلال النص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، حيث نصت المادة ( 25 ) الفقرة ( 4 ) منه على أن: " الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون ".

بالإضافة إلى أنه تم إصدار قرار بقانون رقم ( 5 ) لسنة 2008م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية، حيث نصت المادة ( 1 ) منه على أن: " حق الإضراب مكفول لموظفي الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون ".

ومع تطور الأحداث في فلسطين زاد الاهتمام من قبل السلطة التشريعية بحق الإضراب في فلسطين، فأصدر المجلس التشريعي الفلسطيني بياناً بتاريخ: 2006/9/5م، حول إضراب الموظفين العموميين في القطاع الحكومي، أكد فيه على قانونية الإضراب، وطالب الحكومة بقاء الممثلين عن النقابات لمعالجة الأزمة، كما طالب البيان العاملين في القطاع الصحي بمراعاة استثناء الحالات الطارئة والمستعجلة وتطعيم الأطفال من الإضراب، كما أكد على رفض وإدانة أية ممارسة للقوة أو الإكراه لغرض كسر الإضراب من أي جهة كانت<sup>2</sup>. كما عقد المجلس التشريعي الفلسطيني اجتماعاً مع ممثلي الحكومة بتاريخ: 2006/9/10م، أكد فيه الحاضرون على حقوق المضربين وحقوق الآخرين من غير المضربين، على أن يتم متابعة أي تجاوزات أو تدخلات أو تهديد لأي من الأطراف. وأيضاً مما يؤكد على مشروعية الإضراب في فلسطين هو توقيع رئيس

1 حسن، ص107

2 الهيئة المستقلة، التقرير السنوي 12، ص138

السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ: 2014/4/1م، على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أصدرتها الأمم المتحدة سنة 1966م.

وعلى الرغم من أن كافة ما سبق من القوانين الفلسطينية التي نصت وأكدت على مشروعية حق الإضراب، وكفلت ممارسته على أنه حق دستوري، إلا أنه في المقابل يتضح قصور تلك القوانين بتنظيم الإضراب كحق وشروط وضوابط بشكل متكامل، الأمر الذي أثر على مشروعية ممارسة الإضراب، كذلك هناك عدد من النصوص القانونية القديمة لا زالت سارية المفعول وهي تتعارض مع النصوص الجديدة الصادرة عن السلطة الفلسطينية أو تتداخل معها، مما يؤكد على شدة الحاجة إلى تعديل هذه النصوص، وإزالة ما يشوبها من عيوب، وإصدار قانون خاص متكامل ينظم حق الإضراب وطرق ممارسته من قبل العاملين والموظفين في المرافق العامة سواء الذين يخضعون لقانون الخدمة المدنية أو قانون العمل. وفيما يلي بعض من الملاحظات التي يوردها الباحثان على ما شاب هذه النصوص:

1- بالنظر إلى القانون الأساسي الفلسطيني المادة ( 25 )<sup>1</sup>. نجد أن هذا النص قد جاء ضمن المادة المتعلقة بالحق في العمل والتنظيم النقابي، وأنه لم ينص على الإضراب كحق مستقل وإنما كحق تابع ومرتببط بحقوق أخرى، ويشير النص إلى أنه: " ممارسة الإضراب يجب أن تكون في حدود القانون ". وهذا ما يؤكد ما سبق قوله من أهمية وضع تقنين الإضراب، ووضع قانون خاص ينظم أحكام وضوابط وشروط الإضراب وكيفية ممارسته.

2- على الرغم من دستورية النص السابق، إلا أنه بالنظر إلى قانون العقوبات الفلسطيني رقم ( 74 ) لسنة 1936م، نجد أن المادة ( 74 ) الفقرة ( 2 ) قد نصت على أن: " كل من اشترك في إضراب يتعلق بالعمل في أي مصلحة عامة في فلسطين، أو أية دائرة من دوائر حكومة عموم فلسطين، أو أي سلطة بلدية في فلسطين، أو استمر على الإضراب أو الاعتصام، أو حرض أو حمل غيره أو ساعد شخص على الاشتراك في الاعتصام أو الإضراب، أو على الاستمرار فيه يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة". وهذا النص كما هو واضح غير دستوري لمخالفته نص المادة ( 25 ) من القانون الأساسي، والأصل أن القانون الأساسي هو الأعلى منزلة في التدرج الهرمي القانوني، حيث يعتبر بمنزلة الدستور، وبالتالي يجب أن يلغى النص الدستوري ضمناً نص المادة ( 74 ) الفقرة ( 2 ) من قانون العقوبات رقم ( 74 ) لسنة 1936م بمجرد نفاذ القانون الأساسي.

3- أما بالنسبة إلى قرار بقانون رقم ( 5 ) لسنة 2008م<sup>2</sup>. فعلى الرغم من أنه قد كفل الحق بالإضراب للموظفين العموميين بشكل صريح، إلا أنه لم ينظم أحكامه بشكل كافي، بالإضافة لعدم وضوح المادة ( 2 ) من ذات القرار، حيث نصت على أن: "

1 القانون الأساسي الفلسطيني: مادة (25): حق العمل: 1- العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه. 2- تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية. 3- التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه. 4- الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون. عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي). الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز بتاريخ: 2003/3/19م.

2 قرار بقانون رقم (5) لسنة 2008م بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته ولا سيما أحكام المادتين (43/25) و(43) منه، والاطلاع على أحكام قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، والاطلاع على تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ 2008/03/31م، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقاً

تطبق أحكام المادة (67) <sup>1</sup>. من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م المتعلقة بالإضراب في المرافق العامة على إضراب موظفي الخدمة المدنية " بحيث لم يفهم من مضمونها مدى انطباق نص المادة (67) من قانون العمل على إضراب موظفي الخدمة المدنية، وهل تطبيق المادة بأكملها؟ أم الفقرة الثانية منها التي تتعلق بالمرافق العامة فقط؟. كما جاء نص المادة (2) من القرار بقانون متعارضاً مع نص المادة (3) من قانون العمل، والتي استتنت صراحة موظفي الخدمة المدنية من الخضوع لأحكام قانون العمل، بالإضافة إلى أن ذات المادة رقم (3) تناقض المادة رقم (67) من قانون العمل، حيث أن المادة (3) نصت على سريان قانون العمل من حيث الأشخاص - والتي تستثني الموظفين العموميين من انطباق أحكام هذا القانون عليهم، إذ نصت على: " تسري أحكام هذا القانون على جميع العاملين، وأصحاب العمل في فلسطين باستثناء موظفي الحكومة، والهيئات المحلية، مع كفالة حقهم في تكوين نقابات خاصة بهم ". وتتناقض مع ما جاء في المادة (67) من قانون العمل فقرة (2)، التي نصت على أن يكون التنبيه قبل أربعة أسابيع في المرافق العامة.

بعد كل ما سبق ذكره من انتقادات موجهة لنصوص القوانين المتعلقة بحق الإضراب، أصبح هناك ضرورة ملحة إلى تقنين أحكام الإضراب وتنظيمه في قانون خاص به، وتوضيح الإجراءات الخاصة به، ووضع القيود والضوابط اللازمة لمشروعيتها، بالإضافة إلى وضع العقوبات والجزاءات الجنائية والتأديبية في حالة الإخلال بممارسته في قانون خاص مستقل بأحكام الإضراب للعاملين والموظفين في المرافق العامة، فلا يكفي مجرد الإقرار بمشروعية الإضراب للموظفين العاملين دون تنظيم قانون شامل، خاصة إذا كانت النصوص المتعلقة بمشروعية الإضراب متناقضة، وتتعارض مع نصوص قانونية أخرى.

للمصلحة العامة، أصدرنا القرار بقانون التالي: مادة (1) حق الإضراب مكفول لموظفي الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون. مادة (2) تُطبق أحكام المادة (67) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م المتعلقة بالإضراب في المرافق العامة على إضراب موظفي الخدمة المدنية. مادة (3) 1- يجوز لمجلس الوزراء ولأي جهة متضررة من الإضراب اللجوء إلى محكمة العدل لوقف الإضراب في حال كان الإضراب مخالفاً لأحكام هذا القانون أو يلحق ضرراً جسيماً بالمصلحة العامة. 2- تبت محكمة العدل العليا في الطلب بدعوة الفريقين خلال (48) ساعة من تقديم الطلب وتصدر قرارها في موعد أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الطلب. مادة (4) يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره. مادة (5) على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية. السلطة الوطنية الفلسطينية، القانون الأساسي لسنة 2003، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز بتاريخ: 2003/3/19م، ص 5..

1 قانون العمل رقم - 7 ) لسنة 2000م، المادة - 67 ): أحكام بشأن الإضراب أو الإغلاق: 1- يجب توجيه تنبيه كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب أو الإغلاق إلى الطرف الآخر وإلى الوزارة قبل أسبوعين من اتخاذ الإجراء موضعاً أسباب الإضراب أو الإغلاق. 2- يكون التنبيه قبل أربعة أسابيع في المرافق العامة. 3- في حال الإضراب يكون التنبيه الكتابي موقفاً من 51% من عدد العاملين في المنشأة على الأقل، وفي حال الإغلاق تكون نفس النسبة من مجلس إدارة المنشأة. 4- لا يجوز الإضراب أو الإغلاق أثناء إجراءات النظر في النزاع الجماعي. 5- يترتب على عرض نزاع العمل الجماعي على جهة الاختصاص وقف الإضراب أو الإغلاق". السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون العمل رقم 7 لسنة 2000م، الوقائع الفلسطينية، العدد 39 بتاريخ: 2001/11/25م، ص 7. عن الوقائع الفلسطينية، العدد 39 بتاريخ 2001/11/25م.

## المبحث الثاني

## شروط الإضراب وضوابطه

تنظم مختلف الدول ممارسة حق الإضراب كغيره من الحقوق، على أساس انه ليس من الحقوق المطلقة في ممارستها وفق المعايير والاتفاقيات الدولية، بحيث تخضه في ممارسته لبعض الشروط والضوابط التي تضمن عدم الأضرار بالمصلحة العامة للدولة من جهة، وبمصلحة الأفراد والقائمين عليه من جهة أخرى، والتي تضمن أن يبقى تحت مظلة المشروعية. نتناول شروط وضوابط الإضراب في الفقه والقضاء القانونيين، وفي القوانين المقارنة محل البحث والتشريع الفلسطيني على النحو الآتي:

## المطلب الأول: شروط ممارسة الإضراب

تنقسم الشروط اللازمة لممارسة الإضراب إلى عدة أقسام، منها ما يتعلق بالوسائل السلمية لحل النزاع التي يجب اللجوء إليها قبل اللجوء إلى الإضراب، ومنها شروط شكلية، وشروط متعلقة بأهداف الإضراب.

## الفرع الأول: إتباع الوسائل السلمية لحل النزاع

حرصاً من الإدارة على استمرار المرفق العام في أداء خدماته لجمهور المتعاملين معه، ولتلافي الآثار السلبية التي قد تنجم عن ممارسة الإضراب من جهة، ولضرورة وجود تعاون وتفاهم في العلاقة التي تربط العامل بصاحب العمل أو الموظف بالجهة التابع لها من جهة أخرى، كان من الأفضل لجوء الطرفين لبعض الإجراءات السلمية بهدف تسوية المنازعات التي تثور بينهما، وعرض المطالب التي يحتاجها المضربين، وذلك قبل اللجوء إلى الإضراب كوسيلة أخيرة أمامهم لما لتلك الإجراءات من آثار إيجابية تجنب الطرفين كثيراً من التضحيات التي ستترتب على ممارسة الإضراب. وتتمثل أهم هذه الوسائل التي قررها الفقه القانوني وأخذت بها كثير من التشريعات للدول في كل من التوفيق (التفاوض) والتحكيم، والوساطة.

## أولاً- التوفيق ( التفاوض ):

يُعد التوفيق أحد صور المفاوضات الجماعية والتي يمكن تعريفها بأنها: " المفاوضات التي تجري بشأن ظروف العمل وشروط الاستخدام بين صاحب عمل أو جماعة من أصحاب العمل أو منظمة أو أكثر من منظمات أصحاب الأعمال من جهة، وبين ممثل أو أكثر لمنظمات العمال من جهة أخرى، وذلك بقصد الوصول إلى اتفاق"<sup>1</sup>.

ويشمل التوفيق كافة منازعات العمل، سواءً كانت اقتصادية، أو اجتماعية، أو قانونية، أو غيرها من المنازعات، بعكس التقاضي الذي يقتصر على الجوانب القانونية<sup>2</sup>.

أ- شروط التوفيق: يُشترط للتوفيق اجتماع ثلاثة شروط هي: أن يكون أحد طرفي النزاع صاحب عمل أو مرفق عام يتبع للدولة أو أحد مؤسساتها، وأن يكون الطرف الآخر فريقاً من العمال أو الموظفين. وأن يكون النزاع مرتبطاً بالعمل<sup>3</sup>. ويكفي تحقيق هذه الشروط الثلاثة حتى يكون النزاع مشمولاً باختصاص هيئات التوفيق، والقاعدة هي: عدم الالتفات إلى أي شروط

1 أحمد، ص234

2 الاتفاقية العربية للمفاوضة الجماعية، 1979، ص180

3 منظمة العمل العربية، 1996، ص45-64

أخرى كالجسدية، أو الجنس، أو قيمة الأجر، أو نوع العمل، أو الدرجة الوظيفية، أو شكل علاقة الاستخدام، أو غيرها من الشروط.

ب- صور التوفيق: التوفيق كأحد صور المفاوضات يأخذ صورتين من الناحية العملية، هما:

الصورة الأولى- التوفيق الاختياري: تُعد هذه الصورة أكثر صور التوفيق مرونة وشيوعاً في الحياة العملية، حيث لا تفرض هذه الصورة على طرفي النزاع التزامات سواءً من ناحية الإجراءات الشكلية التي يتعين مراعاتها، أو من الناحية الموضوعية، لأن ذلك يتوقف بدرجة كبيرة على سلوك ومواقف الأطراف المتنازعة، بغض النظر عن التقيد بالقواعد القانونية أو الاتفاقية التي تنظم العلاقة بين الطرفين<sup>1</sup>.

الصورة الثانية- التوفيق القانوني ( الإجمالي ): ويميز هذا النوع من التوفيق أنه يكفل للعمال الحرية الكاملة في ممارسة الإضراب، وفي الوقت ذاته يحث على ضرورة اجتماع طرفي النزاع من أجل البحث عن حل للنزاع القائم يحوز رضاه الأطراف المتنازعة، ولكن في بعض الأحيان لا يقتصر التوفيق القانوني على مجرد كونه ذا صفة إلزامية من حيث اللجوء إليه، وإنما قد يتطلب القانون أن يتم هذا الإجراء قبل اللجوء إلى الإضراب، والميزة التي يوفرها التوفيق في هذه الحالة هي منع العمال من التهديد باللجوء إلى الإضراب قبل إتمام عملية التوفيق، وذلك لإتاحة الفرصة كاملة لتبادل وجهات النظر أملاً في الوصول إلى تسوية مرضية للنزاع<sup>2</sup>.

### ج- التوفيق في التشريعات المقارنة والتشريع الفلسطيني:

لجأت العديد من الدول كفرنسا ومصر إلى اعتبار التوفيق أحد صور المفاوضات التي تجري بين الموظف العام والدولة في حل نزاعات العمل الجماعية. باعتباره يساعد على تقريب وجهات نظر طرفي النزاع في سبيل الوصول إلى حل يرضي جميع الأطراف. ومر التوفيق بمراحل هامة قبل إقراره قانونياً كوسيلة لحل نزاعات العمل الجماعية قبل إعلان الإضراب.

1- التوفيق في التشريع الفرنسي: يُعد نظام التوفيق إجباري في التشريع الفرنسي وفي القطاعين الخاص والعام، بمعنى أن المشرع الفرنسي أوجب الأخذ بذلك النظام أيضاً في نطاق المرافق العامة، باعتباره إحدى الوسائل الناجحة لتفادي الإضراب في تلك المرافق، وذلك بمقتضى القانون رقم ( 889 ) لسنة 1982م الذي قام بتعديل المادة ( 3 - 521 L ) من قانون العمل، والتي أصبحت تنص فقرتها الأخيرة على أن: " تلتزم الأطراف المعنية بالتفاوض أثناء مدة الإخطار ". ويجب على الطرفين اللجوء إليه تحت تهديد عقوبة جنائية، وإن كان لا يمنع الإضراب. وهكذا يمكن القول بأن المشرع الفرنسي لم يكتف بجعله إجبارياً، بل نص على وجوب اللجوء إليه خلال مدة الإخطار، ولقد عبر الاتحاد الفرنسي للعمل عن ارتياحه الشديد لهذا النص، الذي جعل التفاوض إجبارياً في حالة الإضراب في المرافق العامة<sup>3</sup>.

2- التوفيق في التشريع المصري: أخذ المشرع المصري بالتفاوض الجماعي كوسيلة لحل المنازعات في نطاق القطاع الخاص، حيث أوجبت المادة ( 94 ) من القانون ( 137 ) لسنة 1981م، في حالة وجود نزاع عمالي، على الطرفين

1 عبد المحسن، ص361-362

2 عبد المحسن، ص362

3 أحمد علي، ص337

المتنازعين أو ممثليهما السعي لحلّه ودياً عن طريق المفاوضة الجماعية. فهذه الأخيرة تعد - وفقاً للقانون - الخطوة الأولى على طريق تسوية النزاع يلتزم بها الطرفان من أجل الوصول إلى تسوية عادلة تحوز رضاهما. وإذا كان المشرع قد تبنى التفاوض الجماعي في نطاق القطاع الخاص في مصر، كما هو الحال في فرنسا، إلا أنه ظل متحفظاً إزاء الأخذ بهذا النظام في مجال الوظيفة العامة. والعلة في ذلك تكمن في أن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية أو لائحية، تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز عام يجوز تغييره في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وذلك دون حاجة إلى استشارته في هذا الخصوص<sup>1</sup>.

**3- التوفيق في التشريع الفلسطيني:** نظم التشريع الفلسطيني أحكام تسوية النزاعات العمالية في قانون العمل رقم ( 7 ) لسنة 2000م، في المواد ( 60 ) إلى المادة ( 65 ) . حيث جعل اللجوء إلى مندوب التوفيق اختياري.

كما نص المشرع على أنه في حالة فشل مندوب التوفيق في حل النزاع خلال مدة عشرة أيام، فيجب على الوزير إحالة النزاع إلى لجنة توفيق يتم تشكيلها من أحد موظفي الوزارة، ويكون رئيساً للجنة، ويكون معه عدد متساوٍ من الأعضاء ينسبهم كل من صاحب العمل والعمال. كما أجاز المشرع بالاستعانة بالشهود وأصحاب الخبرة، كما نص المشرع على اللجوء إلى المحكمة في حال فشل لجنة التوفيق في الحل خلال أسبوعين من تشكيلها. ويلاحظ أيضاً من نص القانون أن المشرع قد حظر على صاحب العمل أن يغير من شروط العمل السارية خلال النظر في منازعات العمل الجماعي. وما يجدر الإشارة إليه أن الإجراءات السابقة تقتصر على العمال في القطاع الخاص دون موظفي المرافق العامة والعاملين فيها من فئة العمال الذين يخضعون لقانون العمل، وذلك يتضح من نص المادة الثالثة من ذات القانون السابق ذكره، حيث وضحت الفئات التي ينطبق عليها مواد القانون، والتي لم تكن تشمل موظفي الحكومة والعاملين في المرافق العامة.

ويرى الباحثان أنه يمكن أن يتم تدارك وقوع أي منازعات من خلال فتح حوار دائم بين الحكومة والنقابات، والاستماع إلى مطالبهم والعمل على تحقيقها بأسرع وقت - مادامت مطالب مشروعة - وأن تراعي الحكومات الظروف التي تمر بها البلاد من أزمات اقتصادية والتخفيف من حدة الظروف التي يمكن أن تخلق أزمات ستؤدي إلى تمرد الموظفين والتعبير عن مطالبهم عن طريق ممارسة الإضراب.

ولكن إلى أن يتم ذلك فيجب على المشرع الفلسطيني أن ينظم أحكاماً مماثلة لإجراءات التسوية السلمية لموظفي المرافق العامة، على غرار المشرع الفرنسي، لما لهذه الإجراءات من آثار إيجابية تتمثل في تدارك الخلاف الواقع بين الموظفين والمسؤولين عن العمل، والاستماع إلى مطالبهم قبل وقوع الإضراب

**ثانياً- الوساطة:** تُعد الوساطة طريقاً وسطاً بين التوفيق والتحكيم<sup>2</sup>.

**أ- تعريف الوساطة:** تتمثل الوساطة في قيام طرف ثالث بمبادرة أو اقتراح لحل النزاع القائم بين العمال أو الموظفين من جهة والإدارة من جهة أخرى، وتنتهي مهمة الوسيط بتقديم توصية غير ملزمة لحل النزاع<sup>1</sup>. أو هي مبادرة أو اقتراح يتقدم به أحد

1 الطماوي، 1979، ص272

2 زكي، 1959، ص822

أطراف النزاع، أو السلطة العامة، ولا يعني ذلك التزام الأطراف بما يحققه الاقتراح من حلول، ومودى ذلك أن الحل الذي يتوصل الوسيط إليه لا يلزم أطراف النزاع، وقراره في هذا الشأن لا يتمتع بأية صفة إلزامية، وأن وزن ذلك القرار ومدى تأثيره على الأطراف يكمن في قيمته الأدبية المحضة<sup>2</sup>.

ب- **شروط الوسيط:** يشترط في الوسيط أن يكون ذو خبرة في موضوع حل النزاعات، وألا يكون طرفاً أو له مصلحة في النزاع، وألا يكون قد سبق اشتراكه بأية صورة في بحث النزاع أو محاولة تسويته<sup>3</sup>. وأصبحت الوساطة تستخدم حالياً بصفة منتظمة في نطاق المرافق العامة وذلك فيما يتعلق بمنازعات العمل الجماعية، باعتبارها وسيلة تمهيدية ومناسبة لفض تلك المنازعات<sup>4</sup>.

### ج- الوساطة في التشريعات المقارنة والتشريع الفلسطيني:

لم تنظم التشريعات الإدارية المقارنة محل الدراسة الوساطة بشكل خاص بالنسبة لمنازعات العاملين في المرافق العامة، كما هو الحال في نطاق القطاع الخاص، وأحالت الأمر إلى قوانين العمل السارية فيما يتعلق بطرق الوساطة أو حسب اتفاق الطرفين، وتعيين الوسيط وبيان حدود صلاحياته من وجهة نظر الفقه القانوني الإداري يتم بأحد طريقتين، إما أن يتم تعيين الوسيط باتفاق طرفي النزاع. أو أن يتم تعيين وسيط بواسطة قاضي الأمور المستعجلة بناءً على طلب أحد طرفي النزاع. وأياً كانت الطريقة التي يتم بها تعيين الوسيط، فإنه يتعين على العاملين في حالة قيام الوساطة الانتظار حتى ينتهي الوسيط من مهمته، وإلا اعتبر الإضراب الذي يقع خلال هذه الفترة غير مشروع. وفيما يلي اطلالة على قوانين العمل في كل من التشريع الفرنسي والمصري والفلسطيني فيما يتعلق بالوساطة.

1- **الوساطة في التشريع الفرنسي:** لا يجوز اللجوء إلى الوساطة كوسيلة لتسوية النزاع القائم إلا بقرار من وزير العمل أو رئيس لجنة التوفيق، بناءً على طلب من أحد الأطراف، أو بمبادرة شخصية من أي منهما، وذلك بموجب المادة 2/12 من القانون الصادر في 1957/7/26م<sup>5</sup>.

2- **الوساطة في التشريع المصري:** تم تنظيم أحكام الوساطة في قانون العمل المصري رقم ( 12 ) لسنة 2003م في المواد ( من 170 إلى 179 ). وعرّفت الوساطة بأنها: طلب أحد الطرفين أو من يمثلها من الجهة الإدارية حل النزاع من خلال اختيارهما وسيطاً من بين المقيدين في قائمة الوسطاء المنصوص عليها في المادة ( 171 ) من ذات القانون، وأوجب القانون على الطرفين في حالة ثار نزاع أن يدخلوا في مفاوضة جماعية لتسويته ودياً، فإذا لم تتم تسوية النزاع كلياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ المفاوضة جاز للطرفين أو لأحدهما، أو لمن يمثلها التقدم بطلب إلى الجهة الإدارية المختصة لاتخاذ إجراءات

1 أحمد علي، ص243

2 عبد المحسن، ص368

3 صابر رمضان، 2004، ص90

4 أحمد علي، ص244

5 عبد المحسن، ص269-270

الوساطة، ويتم إعداد قائمة بالوسطاء في الوزارة المختصة يصدر بها قرار من الوزير المختص بالتشاور مع الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ومنظمات أصحاب الأعمال، ويحدد قرار الوزير شروط القيد في قائمة الوسطاء<sup>1</sup>.

وقد حظر المشرع المصري الإضراب قبل اللجوء إلى هذه الوسيلة، كما حظر اللجوء إلى الإضراب خلال ممارسة الوسيط مهمته، وقد نص المشرع صراحة في المادة ( 193 ) على حظر الإضراب خلال مراحل وإجراءات الوساطة<sup>2</sup>.

**3- الوساطة في التشريع الفلسطيني:** لم ينظم التشريع الفلسطيني أحكام الوساطة في أي قانون ولم يتطرق إليها، ولكن هذا لا يمنع من اجراءها وفق اتفاق الطرفين، ولكن يبقى هذا القصور القانوني يؤخذ على المشرع الفلسطيني، حيث يجب أن يتدارك هذا الخلل، لما لها من أهمية كونها مرحلة وسط بين التوفيق والتحكيم، مما يزيد من الفرص أمام العمال وأصحاب العمل لحل الخلافات والنزاعات بشكل ودي قبل اللجوء إلى الإضراب. وبهذا نجد أن الوساطة باعتبارها وسيلة اختيارية يمكن أن تؤدي إلى حل النزاع بين إدارة المرفق والعاملين، ومن ثم يمكن تفادي الإضراب في هذه الحالة<sup>3</sup>.

### ثالثاً- التحكيم:

#### أ- المقصود بالتحكيم وأنواعه:

**1- المقصود بالتحكيم:** يقصد بالتحكيم في مجال علاقات العمل: البحث في منازعات العمل الجماعية بواسطة طرف ثالث مستقل عن طرفي النزاع يسمى ( مُحَكِّمًا ). ويعتبر التحكيم وسيلة بديلة وواقية من الإضراب بل والإغلاق، قد يلجأ إليها المشرع لفض الخلاف بين القوى المتنازعة، ومن ثم يحقق التوازن بين مطالب طرفي النزاع<sup>4</sup>.

ويهدف التحكيم إلى إنهاء النزاع بقرار تصدره اللجنة التحكيمية، ويكون هذا القرار ملزماً لأطراف النزاع بالرغم مما قد يتضمنه من إجحاف بحق أحدهم<sup>5</sup>. ويتم اللجوء إلى التحكيم إذا فشلت هيئة التوفيق في الوصول إلى تسوية ودية للنزاع، فتقوم هيئة التوفيق أو هيئة الوساطة بإحالته إلى هيئة التحكيم للفصل فيه<sup>6</sup>. ويكون على المُحَكِّم وفقاً للقواعد العامة أن يصدر حكمه على مقتضى قواعد القانون. وسلطة المحكم في منازعات العمل الجماعية تختلف بحسب طبيعة هذه المنازعة، ويجب أن يكون الحكم الذي يصدره مسبباً وله أثر الاتفاق الجماعي، ويترتب على الإخلال به ذات الجزاء الذي يترتب على الإخلال باتفاق جماعي<sup>7</sup>.

**2- أنواع التحكيم:** والتحكيم نوعان: إجباري واختياري، ويكون التحكيم إجبارياً إذا كان الطرفان ملزمين بعرض نزاعهما على التحكيم، ويكون اختيارياً إذا لزم اتفاق الطرفان على طلب التحكيم. ولكن قرار التحكيم يكون ملزماً لكل من الطرفين بصرف

1 صابر رمضان، ص 89-90

2 حسن صلاح، ص 107-108

3 أحمد علي، ص 245

4 . صابر، رمضان، ص 91

5 حمدان، 2009، ص 565

6 زكي محمود، 1959، ص 549

7 زكي محمود، 823-824

النظر عن اقتناعهما في كل من هذين النوعين على السواء<sup>1</sup>. وقد فُضِلَ التحكيم على التفاوض لأن نظام التحكيم يمتاز بتبسيط الإجراءات وسرعة البحث في موضوع النزاع<sup>2</sup>.

#### ب- التحكيم في التشريعات المقارنة والتشريع الفلسطيني:

**1- التحكيم في التشريع الفرنسي:** القانون الفرنسي في الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية وبالتحديد من 1936م حتى 1939م، أخذ بالتحكيم الإلزامي، وبعد ذلك أصبح اللجوء إلى التحكيم أمر جوازي لأطراف النزاع، حيث نصت على ذلك المادة التاسعة من القانون 11 فبراير 1950م، وهذا يعني أن اللجوء إلى التحكيم أمر يتوقف على اتفاق طرفي النزاع، ويترتب على ذلك أن العمال يجوز لهم اللجوء إلى الإضراب قبل عرض النزاع على التحكيم، وبعد الإضراب في هذه الحالة إضراباً مشروعاً متى استوفى باقي الشروط القانونية الأخرى. وعلى الرغم من أن اللجوء إلى التحكيم أمر جوازي، إلا أنه يجوز للعمال وأصحاب العمل الاتفاق على التخلي عن اللجوء للإضراب والإغلاق لعرض النزاع على التحكيم وذلك بموجب اتفاقيات العمل الجماعية<sup>3</sup>.

**2- التحكيم في التشريع المصري:** وفق قانون العمل المصري رقم (13) لعام 2000، فإنه يعد التحكيم طريقاً اختياري، حيث إذا لم يقبل الطرفان أو أحدهما التوصيات التي قدمها الوسيط، كان لأي منهما أن يتقدم إلى الجهة الإدارية المختصة بطلب اتخاذ إجراءات التحكيم. وتلتزم هيئة التحكيم بتطبيق القوانين المعمول بها، فإذا لم يوجد نص في بمقتضى العرف، فإذا لم يوجد بالعرف، فيحكم بموجب الشريعة الإسلامية، فإذا لم يوجد بمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة وفقاً للحالة الاقتصادية والاجتماعية السائدة في منطقة المنشأة<sup>4</sup>.

**3- التحكيم في التشريع الفلسطيني:** نص التشريع الفلسطيني على التحكيم لتسوية النزاعات العمالية الجماعية في المادة ( 63 ) ( فقرة ( 2 ) ). من قانون العمل رقم ( 7 ) لسنة 2000م، حيث جاء التحكيم كوسيلة ثانية بعد اللجوء للتوفيق بحيث أنه يتم اللجوء إلى مندوب التوفيق في وزارة العمل لحل النزاع، وإذا لم ينجح بحل النزاع خلال عشرة أيام يقوم وزير العمل بإحالة النزاع على لجنة توفيق، وإذا فشلت لجنة التوفيق في حل النزاع خلال أسبوعين يحق لأي طرف اللجوء إلى القضاء. ولكن في حالة عدم لجوء أي من الطرفين إلى القضاء فيحق للوزير إلزام الطرفين بالتمثل أمام لجنة تحكيم يشكلها الوزير برئاسة قاض، وممثل عن الوزارة، وممثل عن أصحاب العمل، وممثل عن العمال. ويعتبر التحكيم بناءً على القانون السابق إجبارياً في حالة عدم اللجوء إلى القضاء بعد فشل التوفيق، بالإضافة للنص على التحكيم في قانون العمل، كذلك يمكن لأطراف النزاع اللجوء إلى قانون التحكيم رقم ( 3 ) لسنة 2000م، ويعتبر اللجوء إلى التحكيم هنا اختيارياً.

1 بدوي، زكي، 1953، ص200

2 بدوي زكي، ص2005

3 عبد المحسن، ص373-374

4 محمود رأفت، 2012، ص175

وهنا نعيد الإشارة فيما تناولناه من الوسائل السلمية التي سبق ذكرها أنها تختص بالعاملين في القطاع الخاص دون الموظفين والعاملين في المرافق العامة والقطاع العام، وهو ما يدعو المشرع الفلسطيني للاستفادة من هذه الإجراءات بالنظر لما حققته من نتائج إيجابية في حل المنازعات قبل اللجوء إلى الإضراب، لتنظيم أحكام وإجراءات مماثلة مختصة بالموظفين في المرافق العامة، مما سيكون له من أثر عظيم في تجنب وقوع الإضراب في المرافق العامة، وعرقلة سير المرفق وتقديم الخدمات لأفراد المجتمع.

### الفرع الثاني: ضرورة مراعاة الشروط الشكلية والشروط المتعلقة بأهداف الإضراب

وضع الفقه والقانون في بعض الدول ومنها فرنسا ومصر شروطاً شكلية لممارسة حق الإضراب في غياب التشريعات التي تنظم هذا الحق، ومن أهم هذه الشروط<sup>1</sup>:

أولاً- الشروط الشكلية ( الإخطار ): يقصد بالإخطار في مجال الإضراب ضرورة قيام نقابة العمال أو الموظفين بإخطار صاحب العمل بالوقت الذي يزمع العمال التوقف عن العمل فيه قبل التاريخ المحدد للإضراب بعشرة أيام على الأقل، وذلك بكتاب مسجل بعلم الوصول<sup>2</sup>. ويجب أن يتضمن الإخطار الأسباب الدافعة للإضراب، والمدة الزمنية المحددة له، ويعتبر الإخطار في مجال الإضراب التزام يقع على اللجنة النقابية في المنشآت التي ستقوم بالإضراب. ويكون الإخطار كل من صاحب العمل والجهة الإدارية المختصة، على أن يكون الإخطار قبل عشرة أيام على الأقل<sup>3</sup>.

ويلاحظ أن القانون الفرنسي لا يستلزم إخطار صاحب العمل بالإضراب بواسطة النقابة انطلاقاً من رفضه لفكرة التصور العضوي أو النقابي للإضراب، والنظر إليه على أنه حرية عامة يمارسه العمال دون تدخل النقابة. هذا فيما يتعلق بإضراب عمال القطاع الخاص، أما إضراب عمال المرافق العامة فلا بد من إخطار السلطة الرئاسية أو إدارة المؤسسة والهيئة المعنية<sup>4</sup>. والعلة في فرض هذا الإخطار السابق على العاملين في المرافق العامة أنه يحافظ على مصلحة الدولة والمستفيدين من خدمات المرافق العامة، ومن أجل ضمان سير المرفق العام بالقدر الذي يحقق مصالح الجمهور<sup>5</sup>. وقد ألزم المشرع أن يتضمن الإخطار توضيح الأسباب الدافعة إلى الإضراب، وترجع العلة في ذلك أن المشرع قد قدر أن المسؤول عن العمل حينما يعلم مسبقاً بهدف الإضراب وأسبابه قد يستجيب لتحقيق تلك المطالب، وقد يفعل ذلك حينما يوازي بين ما ينتج عن الإضراب من خسائر ومطالب الموظفين، فيرى أن من مصلحة المشروع هو الاستجابة إلى تلك المطالب<sup>6</sup>. ونخلص إلى القول أن الإخطار السابق على التوقف عن العمل إجراء غير لازم قانوناً بالنسبة لعمال القطاع الخاص، ولكن هذا الإجراء يعتبر لازماً

1 عبد المحسن، ص 373

2 صابر، ص 86

3 حسن، ص 112

4 صابر، ص 87

5 عبد المحسن، ص 387

6 حسن، ص 114

ويتعين مراعاته بالنسبة للإضراب في المرافق العامة كما هو الحال في القانون الفرنسي رقم ( 31 ) الصادر في يوليو 1963م<sup>1</sup>. وقد أخذت العديد من التشريعات العربية، بمبدأ الإخطار، ورتبت على تخلفه عدم مشروعية الإضراب، وحددت السلطة المختصة باتخاذ قرار الإضراب، وعهدت به - في أغلب البلاد العربية - التي تعترف بحق الإضراب ، إلى النقابات، دون العمال، ومن هذه الدول: المملكة الأردنية الهاشمية، وجمهورية اليمن، وجمهورية مصر العربية<sup>2</sup>.

### ثانياً- الشروط المتعلقة بأهداف الإضراب ( المطالب المهنية ):

يلجأ الموظفون للإضراب بقصد تحقيق مطالب مهنية سبق رفضها، فالإضراب يفترض أن هناك مطالب يسعى الموظفون والعمال إلى تحقيقها من وراء الإضراب، ولكي يكون الإضراب مشروعاً فإنه لا بد وأن تكون هذه المطالب ذات طبيعة مهنية، أي تتعلق بالمصالح المهنية، مثل المطالبة بزيادة الأجور، أو تحسين ظروف العمل وشروطه، وما إلى ذلك من مطالب توصف أنها مهنية<sup>3</sup>. وتمثل المطالب المهنية حجر الزاوية في ممارسة حق الإضراب، فهذا الحق ما شرعَ إلا لتمكين الموظفين والعمال من الدفاع عن مصالحهم المهنية، ومن ثم فإن التوقف المتفق عليه عن العمل لا يكون مشروعاً إلا إذا كان بغرض الضغط على الإدارة من أجل تحقيق مطالب مهنية<sup>4</sup>.

ويتضح من ذلك أن حق الإضراب لا يجوز ممارسته من جانب الموظفين العموميين إلا لتحقيق أهداف ومصالح مهنية فقط، وعدم مباشرته لتحقيق أغراض أخرى وبالذات السياسية<sup>5</sup>.

### الفرع الثالث: شروط ممارسة الإضراب في التشريع الفلسطيني

وضع المشرع الفلسطيني شروطاً لممارسة حق الإضراب من قبل النقابات أو العمال أو الموظفين، وهذه الشروط نصت عليها المادة ( 67 ) من قانون العمل الفلسطيني رقم ( 7 ) لسنة 2000م التي جاء فيها:

- 1- يجب توجيه تنبيه كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب أو الإغلاق إلى الطرف الآخر وإلى الوزارة، قبل أسبوعين من اتخاذ الإجراء موضحاً أسباب الإضراب أو الإغلاق.
- 2- يكون التنبيه قبل أربعة أسابيع في المرافق العامة.
- 3- في حال الإضراب يكون التنبيه الكتابي موقفاً من 51% من عدد العاملين في المنشأة على الأقل، وفي حال الإغلاق تكون نفس النسبة من مجلس إدارة المنشأة.
- 4- لا يجوز الإضراب أو الإغلاق أثناء النظر في النزاع الجماعي.
- 5- يترتب على عرض النزاع الجماعي على جهة الاختصاص وقف الإضراب أو الإغلاق " .

1 عبد المحسن، ص392

2 البرعي، 2003، ص966

3 صابر، ص87

4 أحمد علي، ص114

5 خليل، 2002، ص487

وفيما هو آت شرح عام موجز للشروط السالفة الذكر:

أولاً- توجيه إشعار كتابي ( إخطار ) من الموظفين أو العمال إلى الوزارة أو جهة العمل:

كما هو متبع فإن الجهة المخولة بإعلان الإضراب هي النقابة، وبالتالي يقع على عاتقها ضرورة التزامها بإخطار الوزارة بنية الإضراب قبل أربعة أسابيع من التاريخ المحدد للقيام بالإضراب، على أن يشمل هذا التنبيه أو الإخطار توضيح أسباب الإضراب، وموقعاً من 51% من الموظفين العاملين في المرفق العام.

ثانياً- عدم جواز الإضراب خلال النظر في النزاع الجماعي أو عرضه على جهة الاختصاص:

عرّفت المادة ( 60 ) من قانون العمل الفلسطيني نزاع العمل الجماعي بأنه: " هو النزاع الذي ينشأ بين واحد أو أكثر من أصحاب العمل وبين العمال أو فريق منهم حول مصلحة جماعية ". وموّد ذلك أنه إذا لجأ الطرفان خلال فترة الإضراب إلى الطرق الودية لحل خلافاتهم كالتفاوض أو الوساطة أو التحكيم، وتم عرض الخلاف على لجان التفاوض أو الوساطة أو التحكيم أو القضاء فيجب وقف الإضراب وانتظار النتائج التي ستسفر عنها التسوية أو الحكم القضائي.

المطلب الثاني: الضوابط (القيود) المتعلقة بالإضراب

يتفق الفقه القانوني على أن وضع قيود على ممارسة حق الإضراب لا تقلل من استعمال هذا الحق، بل تجعل من ممارسته أن يكون طبقاً للقانون. ولذلك لا تعارض بين ممارسة هذا الحق وفرض قيوداً وحدود على ممارسة هذا الحق الدستوري من قبل المشرع العادي بحيث يحد من العواقب الوخيمة التي تتجم عن الإضراب، وأثار ذلك على حسن سير المرافق العامة<sup>1</sup>. نتناول هذه القيود التي تحدث عنها الفقه القانوني والقضاء الإداري، وكذلك موقف التشريعات المقارنة منها على النحو الآتي.

الفرع الأول: القيود التي أقرها الفقه والقضاء بشأن الإضراب

أولاً- حظر الإضراب في المرافق الإستراتيجية والحيوية:

عندما يتم تنفيذ الإضراب في المرافق العامة فإنه يجب مراعاة أن هناك بعض الوظائف ذات طبيعة خاصة تتطلب من شاغليها التواجد الدائم نظراً لأهمية هذه الوظائف، واتصالها المباشر بالمصلحة العليا للبلاد وحياة المواطنين، وتُعرّف بالمنشآت الإستراتيجية أو الحيوية.

لذلك تقرر العديد من التشريعات في البلاد المختلفة حظراً أو تقييداً لحق الإضراب في إطار المنشآت الإستراتيجية أو الحيوية، وذلك بقصد المحافظة على حياة ومصالح المواطنين من جهة، وضمان الحفاظ على النظام العام، واستمرارية الخدمات التي تقدمها تلك المنشآت من جهة أخرى. وقد وُجِدَ اختلاف في بعض التشريعات بين الدول المختلفة حول هذا الموضوع، ويمكن بيان مواقف بعض هذه التشريعات كما يلي:

## ثانياً- التزام المضربين بتقديم الحد الأدنى من الخدمة:

انطلاقاً من قاعدة دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، تكمن أهمية وضرورة توفير حد أدنى من الخدمات التي يقدمها المرفق العام للجمهور. ولا يلزم نص صريح في القانون للالتزام بالحد الأدنى من الخدمة لأن هذا مبدأ عام، ونتيجة يفرضها مبدأ دستوري اداري هو مبدأ استمرارية عمل المرفق العام، وإذا كان الإضراب يمس الأنظمة التي يمكن أن يضر انقطاعها التام استمرار المرافق العامة، أو يمس الأنشطة الاقتصادية الحيوية، أو تموين المواطنين، أو المحافظة على المنشآت والأماكن الموجودة، فيتعين تنظيم مواصلة الأنشطة الضرورية في شكل قدر أدنى من الخدمة إجبارياً أو نتيجة مفاوضات أو اتفاقيات أو عقود<sup>1</sup>.

ويمكن تحديد الحد الأدنى من الخدمة بمقتضى الاتفاقيات الجماعية، وإذا لم يكن ذلك فممكن أن تحدد من طرف السلطة الإدارية المسؤولة<sup>2</sup>. وقرر مجلس الدولة الفرنسي أنه عند غياب نص تشريعي في شأن الإضراب فإنه يكون لكل رئيس مرفق أن يتخذ التدابير الخاصة من أجل التنسيق بين ممارسة حق الإضراب والمصلحة العامة في استمرار المرفق العام، أي بالوفاء بالحد الأدنى للخدمة التي يتكفل بها المرفق العام<sup>3</sup>.

ويرى الباحثان أن المشرع الفلسطيني يمكن أن يستفيد من التشريع الفرنسي بعمل تشريعات مماثلة تفرض قيود على بعض الموظفين في المرافق العامة، وذلك لضمان تقديم الخدمات الضرورية للجمهور، وتفادياً لأية أضرار جسيمة يمكن أن تصيب الجمهور كتلك التي حدثت عندما شمل الإضراب جميع المرافق العامة بما فيها المرافق الصحية، والتي كان من نتائجها حدوث حالات وفاة.

## الفرع الثاني: القيود المتعلقة بالإضراب في التشريعات المقارنة والتشريع الفلسطيني

## أولاً- القيود المتعلقة بالإضراب في التشريع الفرنسي:

اقتصر قانون العمل الفرنسي على حظر وتقييد حق الإضراب على المرافق الحيوية فقط، وذلك بعد أن كان الفقه والقضاء في فرنسا يتجهان سابقاً صوب حظر الإضراب في هذه المرافق، إلا أن القضاء الفرنسي بعد ذلك قد انتهى إلى الأخذ بالحظر الجزئي فقط عن طريق تبني فكرة الحد الأدنى للخدمة وفقاً لما تراه إدارة المرفق، وذلك تحت رقابة القضاء<sup>4</sup>. وقد قام القانون الفرنسي بتحديد بعض فئات من الموظفين محظور عليهم الإضراب لدواعي المحافظة على النظام العام، والحظر إما تشريعي، أو إداري:

1 جدي، ص 37

2 عبد المعطي، 2014، ص 294

3 عبد المعطي، 2014، ص 294

4 ابو عمرو، ص 164

- 1- **الحظر التشريعي:** تم حظر الإضراب على مجموعة من الفئات بموجب نص المشرع، ومن هذه الفئات: القضاة، عمال القطاع الإداري بمراكز إعادة التربية، عمال خدمات النقل لوزارة الداخلية، عناصر مرافق مخبرات وزارة الداخلية، عناصر الطيران المدني، القطاع العسكري، موظفو قطاع الشرطة<sup>1</sup>.
- 2- **حظر الإضراب الإداري:** المقصود بجهة الإدارة حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي: الوزير الأول، أحد الوزراء، رئيس الهيئة المعنية، السلطة التنفيذية للهيئة الإقليمية المعنية، السلطة التنفيذية العامة المعنية. وتستطيع هيئة الإدارة وفقاً للمفهوم السابق حظر ممارسة الإضراب تحت رقابة القضاء، وبناءً عليه أقر مجلس الدولة مشروعية الدولة حظر الإضراب عن طريق جهة الإدارة. ومن الفئات التي تم حظر الإضراب عليها: موظفي هيئة البريد والاتصالات. الموظفين الذين يشغلون الوظائف اللازمة للسير الطبيعي لمرافق الأمن الجوي. حرس مزلقانات السكة الحديد. الموظفين الذين تعتبر وظائفهم ضرورية لسير العمل بمراكز المراقبة اللاسلكية. بعض كبار الموظفين في الأقسام الإدارية. رؤساء المكاتب بالإدارات المركزية. بعض كتبة المحاكم. بعض المسؤولين بهيئة البريد. موظفي ورش الآلات الكاتبة بوزارة الداخلية، وكذلك الغالبية العظمى من موظفي إحدى المؤسسات الاستشفائية<sup>2</sup>.
- وقد وضع القضاء الفرنسي الضوابط التي يتم على أساسها تقييد حق الإضراب في تلك المنشآت، وتتمثل تلك الضوابط في: " 1- أن تكون الخدمة التي يقدمها المرفق ضرورية لإشباع حاجات المواطنين، ويتفق ذلك مع الطبيعة الدستورية لكل من حق الإضراب من ناحية، ومبدأ انتظام سير المرافق العامة من ناحية أخرى. 2- اقتصار حظر الإضراب على العمال الضروريين فقط"<sup>3</sup>.

بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تستطيع اتخاذ الإجراءات الكافية لضمان - في حالة الإضراب - استمرارية المرفق العام، وهذه الإجراءات يمكن أن تتخذ مقدماً، وليس بالضرورة بعد إتمام الإضراب، ويمكن أن تتخذ بواسطة الوزير المختص، وكذلك بواسطة رئيس المرفق العام<sup>4</sup>.

#### ثانياً- القيود المتعلقة بالإضراب في التشريع المصري:

حظر المشرع في مصر الإضراب في المنشآت الاستراتيجية والحيوية بموجب المادة نص ( 194 ) من قانون العمل لعام 2003 سالف الذكر. حيث نصت على: " يحظر الإضراب، أو الدعوة إليه في المنشآت الاستراتيجية أو الحيوية التي يترتب على توقف العمل فيها الإخلال بالأمن القومي، أو بالخدمات الأساسية التي تقدمها للمواطنين، ويصدر قرار من رئيس الوزراء بتحديد هذه المنشآت". وبالفعل قد صدر قرار من رئيس مجلس الوزراء رقم ( 1185 ) لسنة 2003. بشأن تحديد المنشآت الحيوية أو الاستراتيجية التي يحظر فيها الإضراب عن العمل<sup>5</sup>. وهي: منشآت الأمن القومي، والإنتاج الحربي. المستشفيات،

1 بلجيل، ص90

2 صابر، ص96

3 ابو عمرو، 167-170

4 النهري، 1996، ص262

5 حسن، 116

والمراكز الطبية، والمستشفيات، والصيديات. المخابز. وسائل النقل الجماعي للركاب ( النقل البري والبحري والجوي ). وسائل نقل البضائع. منشآت الدفاع المدني. منشآت مياه الشرب، والكهرباء، والغاز، والصرف الصحي. منشآت الاتصالات. منشآت الموانئ والمنائر والمطارات. العاملون في المؤسسات التعليمية.

ويتضح من ذلك أن المشرع المصري من خلال قرار رئيس مجلس الوزراء قد توسع في تحديد المنشآت الاستراتيجية أو الحيوية التي يُخشى من توقف العمل فيها بالإخلال بالأمن القومي، أو بالخدمات الأساسية<sup>1</sup>. الأمر الذي يفهم منه أنه قام بحظر الإضراب بشكل كلي، مما يترتب على ذلك مخالفة للاتفاقية الدولية، والاعتداء على الحق في ممارسة الإضراب.

لذلك يرى الباحثان أن المشرع المصري لم يوفق بتحديد المنشآت الحيوية، حيث كان عليه أن يضع الضوابط، وينظم ممارسة الإضراب بشكل جزئي في عدد من المنشآت التي حددها، ويمنعها في منشآت أخرى، حيث يحفظ الحق في ممارسة الإضراب من جهة، ويحافظ على المصلحة العامة من جهة أخرى.

### ثالثاً- القيود المتعلقة بالإضراب في التشريع الفلسطيني:

بالرغم من الإضرابات العديدة التي شهدتها المرافق العامة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالرغم من تعاضم قوة هذه الإضرابات، والآثار الناتجة عنها، إلا أن المشرع الفلسطيني لم يحرك ساكناً، ولا زال على حاله متأخراً بالنسبة لغيره من التشريعات المقارنة فيما يختص بتنظيم الإضراب، حيث أنه قد القوانين الفلسطينية التي تناولت الإضراب من مسألة حظر الإضراب في المنشآت الحيوية، أو حظره بالنسبة إلى بعض الفئات، أو وضع القيود والضوابط المناسبة لممارسة حق الإضراب.

لذلك يوصي الباحثان المشرع الفلسطيني الاستفادة من تجارب الدول المقارنة حول تنظيم الإضراب، وتطبيق أفضل الأنظمة التي أظهرت فعاليتها.

## الخاتمة

نخلص من خلال هذا البحث أن الإضراب من قبل العاملين في المرافق العامة هو حق مشروع وفقاً للمواثيق والاتفاقيات الدولية المختلفة لحقوق الإنسان، ولكن المشكلة تكمن في كيفية تنظيمه من خلال قوانين تكفل هذا الحق من جهة للمضربين، وتحمي مصالح المنفعين من خدمات المرافق العامة بضمان الاستمرار في عملها من جهة أخرى، فقد اتضح لنا أن هناك قصوراً واضحاً من قبل المشرع الفلسطيني في تنظيمه لهذا الحق على غرار كل من فرنسا ومصر اللتان تبنتا هذا الحق ونظمته في تشريعاتها المختلفة، ووضعت كل منها شروط وقواعد تكفل للموظف العام ممارسة الإضراب دون التأثير على سير المرافق العامة بانتظام واضطراب. وفيما يلي عرض تفصيلي للنتائج والتوصيات التي خلص إليها هذا البحث.

## أولاً: النتائج:

- 1- يُعد الإضراب من الحقوق والحريات العامة التي أقرتها المواثيق والاتفاقيات الدولية، وأن حق العامل أو الموظف العام في ممارسة الإضراب حقاً مشروعاً للحصول على مطالبه المشروعة المالية والمهنية ولا يجوز لأي دولة أن تحظره بشكل مطلق ضمن تشريعاتها المحلية.
- 2- تعد فرنسا أسبق الدول الغربية، ومصر من أوائل الدول العربية في التنظيم القانوني لإضراب الموظفين العموميين الذي مر بمراحل كثيرة ما بين الحظر والإباحة.
- 3- إن المشرع الفرنسي، والمشرع المصري، عندما اعترفا بحق الإضراب في المرافق العامة قاما بتنظيمه من خلال وضع الشروط والقواعد التي تكفل للموظف العام ممارسة الإضراب دون التأثير على سير المرافق العامة بانتظام واضطراب. فوضعا القيود على الإضراب في المرافق العامة، وتجريمها في المرافق الحيوية، كالامن، والصحة، والتعليم، والاتصالات، وغيرها من المرافق الحيوية، لما له من أثر خطير على أمن الوطن وحياة المواطنين.
- 3- إن الاعتراف بحق الموظفين في الإضراب أعطى للإضراب قيمة كبيرة، إلا أن ذلك لم يمنع من وقوع أضراراً لا حصر لها في القطاعات الحيوية.
- 4- إن التشريع الفلسطيني لا زال متأخراً كثيراً عن تشريعات الدول الأخرى محل المقارنة التي تنظم ممارسة حق الإضراب، ولم يتناول الإضراب في المرافق العامة بصورة واضحة، ولم يحدد المعالم التي يمكن للسلطة التنفيذية أو الموظفين أن يسيروا عليها لضمان التوازن بين حق الموظف وضمان استمرارية العمل في المرافق العامة.
- 5- الفقه الفلسطيني لم يتعرض للإضراب بأي صورة من الصور، وفي نفس السياق القضاء الفلسطيني - وبالرغم من تناوله لعدد محدود من القضايا المتعلقة بالإضراب - إلا أنه لم يُعطِ الإضراب حقه، سواءً بالتعريف، أو التوجيه، واكتفى بإغلاق القضايا على ما هي عليه (بالتصالح بين الموظفين والحكومة).

## ثانياً - التوصيات:

على ضوء النتائج التي تم التوصل إليها من خلال هذا البحث، نوصي بالآتي:

- 1- نوصي المشرع الفلسطيني بإصدار قانون خاص وواضح يتعلق بإضراب العاملين في المرافق العامة، وبشكل مستقل عن أية قوانين تتعلق بإضراب العمال في الاماكن والمؤسسات الخاصة، من حيث التعريف، والآلية التي يجب إتباعها لممارسة حق الإضراب في المرافق العامة، وبيين ضوابط وشروط الإضراب وكيفية ممارسته، بما يضمن باستمرار سير المرافق العامة من جهة، ويحافظ على حماية مصالح المواطنين، والموظف العام من جهة أخرى.
- 2- نقترح إلغاء الفقرة ( 2 ) من المادة ( 74 ) من قانون العقوبات رقم ( 74 ) لسنة 1936، لأن هذا النص غير دستوري لمخالفته نص المادة ( 25 ) من القانون الأساسي.
- 3- نوصي المشرع الفلسطيني بالسير على خطى التشريعين الفرنسي والمصري بمنع وتجريم الاضراب في المرافق الحيوية مع ضرورة الاتفاق على تعريف دقيق للمرافق الحيوية.
- 4- نوصي الفقه الفلسطيني أن يأخذ دوره المنوط به، والمساهمة في شرح وتوضيح جميع ما يتعلق بالإضراب، وسير العمل في المرافق العامة.
- 5- نوصي القضاء الفلسطيني أن يكون أكثر وضوحاً في القضايا التي تتعلق بالإضراب.
- 6- نوصي الوزارات والمؤسسات التي تشرف على المرافق الحيوية شرح أهمية هذه المرافق وشرح الأخطار الناتجة عن توقف العمل بها.
- 7- نوصي الجهات الرسمية المعنية، ديوان الموظفين العام، ووزارة الاعلام، زيادة الوعي لدى المواطنين فيما يتعلق بالإضراب بشكل عام، والإضراب في المرافق الحيوية بشكل خاص من خلال وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة المتاحة.

انتهى،،

## المراجع:

## أولاً- التشريعات والاتفاقيات الدولية

## أ. تشريعات فلسطينية

السلطة الوطنية الفلسطينية. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز الثاني بتاريخ: 2003/3/19م.

السلطة الوطنية الفلسطينية. القانون الأساسي لسنة 2005. بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م. الوقائع الفلسطينية، العدد 57، الصادر بتاريخ: 2005/8/18.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون الخدمة المدنية رقم ( 4 ) لسنة 1998. الوقائع الفلسطينية. العدد ( 24 ). الصادر بتاريخ: 1998/7/1م.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون رقم ( 4 ) لسنة 2005 بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998. الوقائع الفلسطينية. العدد الخامس والأربعون، الصادر بتاريخ: 2005/4/23م.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قانون العمل رقم ( 7 ) لسنة 2000. الوقائع الفلسطينية. العدد التاسع والثلاثون. الصادر بتاريخ: 2001/11/25م.

السلطة الوطنية الفلسطينية. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2008. بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية. الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز رقم 3، الصادر بتاريخ: 2008/6/20.

## ب. تشريعات عربية وأجنبية

جمهورية مصر العربية. قانون العمل رقم ( 12 ) لسنة 2003. الموقع الإلكتروني لبوابة الحكومة المصرية. <https://www.egypt.gov.eg/arabic/laws>

جمهورية مصر العربية. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ( 1185 ) لسنة 2003، بشأن تحديد المنشآت الحيوية أو الإستراتيجية التي يحظر فيها الإضراب عن العمل. الوقائع المصرية: العدد 160 بتاريخ 2003/7/17م.

## وثائق واتفاقيات دولية:

جامعة الدول العربية. ( 2004 ). الميثاق العربي لحقوق الإنسان. على الرابط الآتي:

<http://www.lasportal.org/ar/legalnetwork/Pages/arabcharter.aspx>

جامعة منيسوتا، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام 1966، مكتبة حقوق الإنسان، مجموعة صكوك دولية، نسخة منشورة على الموقع الرسمي للجامعة.

(<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b001.html>).

منظمة العمل العربية. ( 1977 ). الاتفاقية العربية رقم ( 8 ) لسنة 1977م بشأن الحريات والحقوق النقابية. نسخة منشورة على موقع المنظمة:

[http://www.alolabor.org/final/index.php?option=com\\_content&view=article&id](http://www.alolabor.org/final/index.php?option=com_content&view=article&id)

### ثانياً- الكتب العامة والمتخصصة:

- أبو عمرو، مصطفى أحمد. ( 2009 ). التنظيم القانوني لحق الإضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات العربية، القاهرة: دار الكتب القانونية ودار الشتات للنشر والبرمجيات، د. ط.
- أحمد، علي عبد العال سيد. ( 1997 ). حق الإضراب في المرافق العامة - تطوره - تحديد مفهومه - نظامه القانوني، الكويت: مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية.
- الأشقر، محمد سليمان. ( 2004 ). زبدة التفاسير. الأردن: دار النفائس، ط 4.
- بدوي، زكي. ( 1953 ). شرح تشريع العمل. القاهرة: د. ذن، د. ط.
- البرعي، أحمد حسن. ( 2003 ). الوجيز في قانون العمل. القاهرة: دار النهضة العربية، د. ط.
- بشناق، باسم صبحي. ( 2014 ). محاضرات في القانون الإداري. فلسطين: مكتبة القدس، الطبعة الأولى.
- جمال الدين، سامي. ( 2011 ). نظرية العمل الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، د. ط.
- حسن، صلاح علي علي. ( 2012 ). تنظيم الحق في الإضراب في التشريعات العربية المقارنة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، د. ط.
- حســــن، علي عوض. ( 1996 ). الوجيز في شرح قانون العمل. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، د. ط.
- الطو، ماجد راغب. ( 1990 ). مبادئ القانون الإداري في الإمارات دراسة مقارنة. دبي: دار القلم، د. ط.
- الطو، ماجد راغب. ( 2004 ). القانون الإداري ذاتية القانون - الإداري المركزية واللامركزية الأموال العامة - الموظف العام - المرافق العامة - الضبط الإداري - السلطة التقديرية - التنفيذ المباشر - نزع الملكية للمنفعة العامة - التحكيم الإداري - الحجز الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر. د. ط.
- حمادة، حمادة عبد الرازق. ( 2012 ). النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، د. ط.
- حمدان، حسين عبد اللطيف. ( 2009 ). قانون العمل دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، د. ط.
- الخالدي، وليد. ( 1987 ). قبل الشتات. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، د. ط.
- خليل، علي عبد الفتاح محمد. ( 2002 ). الموظف العام وممارسة الحرية السياسية. القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى.
- دسوقي، رأفت. ( 2012 ). إجراءات التقاضي في منازعات العمل الفردية والجماعية وفقاً لأحكام قانون العمل رقم 12 لسنة 2003. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، د. ط.
- راضي، مازن ليلو، وعبد الهادي، حيدر أدهم. ( 2006 ). المدخل لدراسة حقوق الإنسان. الأردن: دار قنديل للطباعة والنشر، د. ط.

- زكي، محمود جمال الدين. ( 1960 ). الوجيز في قانون العمل القانون رقم 91 لسنة 1959 والقرارات الوزارية الملحقه به. القاهرة: المؤلف. د . ط.
- زكي، محمود جمال الدين. ( 1983 ). قانون العمل، القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة، الطبعة الثالثة.
- السويغان، عبد السلام هابس. ( 2012 ). إدارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية دراسة تطبيقية على الإدارة العامة للمرور بدولة الكويت. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة. د . ط.
- شبير، محمد سليمان نايف. ( 2015 ). مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، الجزء الثاني.
- شطناوي، علي خطّار. ( 1990 ). نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية. عمّان: دار الفكر للنشر والتوزيع، د . ط .
- شطناوي، علي خطّار. ( 1996 ). مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني النشاط الإداري. عمان، الجامعة الأردنية، د . ط .
- صابر، رمضان عبد الله. ( 2004 ). النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب. القاهرة: دار النهضة العربية. د . ط.
- الصرايرة، مصلح ممدوح. ( 2012 ). مبادئ القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، الضبط الإداري ، المرفق العام. الكتاب الأول ، الجزء رقم: 1. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الطماوي، سليمان محمد. ( 1979 ). مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة. القاهرة: دار الفكر العربي. د . ط.
- الطماوي، سليمان محمد. ( 1959 ). مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن. القاهرة: دار الفكر العربي. ط 3.
- الطماوي، سليمان محمد. ( 1992 ). الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي، د . ط.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. ( 2005 ). القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر. الإسكندرية: منشأة المعارف، د . ط .
- عبد المحسن، عبد الباسط. ( 1992 ). الإضراب في قانون العمل المشروعية – الأثار القانونية . القاهرة: دار النصر للتوزيع والنشر، د . ط.
- عبد المعطي، أمل محمد حمزة. ( 2014 ). حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الثانية.
- علي، سعيد السيد. ( 2007 – 2008 ) أسس وقواعد القانون الإداري. القاهرة: دار أبو المجد للطباعة بالهرم، د . ط.
- عمرو، عدنان. ( 2014 ). مبادئ القانون الإداري ( ماهية القانون الإداري – التنظيم الإداري والمرافق العامة – دراسة مقارنة ). الإسكندرية: منشأة المعارف، ط 2.
- عمرو، عدنان. ( 2003 ). مبادئ القانون الإداري الفلسطيني. القدس: المطبعة العربية الحديثة.

- فهيم، مصطفى أبو زيد. ( 1991 ). القانون الإداري - ذاتية القانون الإداري. بيروت، الدار الجامعية، د. ط .
- القاضي، نصر الدين. ( 2008 ). أصول القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ط 1.
- القبيلات، حمدي. ( 2008 ). القانون الإداري الجزء الأول ماهية القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري. الأردن، عمان: دار وائل للنشر، الطبعة الأولى.
- محمود، رأفت دسوقي. ( 2012 ). إجراءات التقاضي في منازعات العمل الفردية والجماعية. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى.
- منصور، محمد حسين. ( 2011 ). قانون العمل ماهية قانون العمل، عقد العمل الفردي، عقد العمل الجماعي، المنازعات الجماعية، التسوية والوساطة والتحكيم، الإضراب والإغلاق. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، د . ط.
- منصور، محمد حسين. ( 2011 ). شرح قانون العمل العماني. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، د . ط.
- النهري، مجدي مدحت. ( 1996 ). الموظف العام. القاهرة: دار النهضة العربية، د . ط.
- هدفي، بشير. ( 2003 ). الوجيز في قانون العمل، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية.
- ثالثاً- الرسائل الجامعية:**
- بلجل، عتيقة. ( 2005 ). الإضراب في المرافق العامة دراسة مقارنة. الجزائر: رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر - بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، القانون العام.
- الجبالي، علي محمد. ( 2014 ). أحقية الموظفين العمامين في الإضراب في القانون الأردني دراسة ميدانية. عمّان: رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق.
- جدي، ناريمان. ( 2012 ). حق الإضراب في المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجزائر: رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق.
- الحليمي، لؤي محمد. ( 2010 ). الأحكام الشرعية للإضراب في المهن الإنسانية. غزة: رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، قسم الفقه المقارن.
- سليمان، أكتّم. ( 2014 ). تنظيم المرافق العامة، دراسة مقارنة. فلسطين، نابلس: رسالة ماجستير، جامعة النجاح، كلية الدراسات العليا، القانون العام.
- يعقوب، سركوت سركوك. ( 2011 ). مدى مشروعية المظاهرة والإضراب والاعتصام في ضوء مقاصد الشريعة. ماليزيا: رسالة ماجستير، كلية معارف الوحي والعلوم الإنسانية، الجامعة الإسلامية العالمية.
- رابعاً- دراسات ومقالات قانونية:**
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. ( 2006 ). أثر إضراب الموظفين العموميين على القطاعات الحيوية في فلسطين. سلسلة تقارير خاصة ( 49 )، رام الله.

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ( 2006 ). وضع حقوق المواطن الفلسطيني خلال عام 2006 – التقرير السنوي الثاني عشر. رام الله.

الأحمد، سهيل. ومارية، علي. ( 2012 ). الإضراب عن العمل – دراسة مقارنة بين القانون والفقہ الإسلامي. نابلس: بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 26، 6/ 2012.

عبد، رشا خليل. مدى دستورية إضراب الموظف العام في ظل القانونين المصري والفرنسي، مقال منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الرابع، السنة الرابعة، د . ت.