KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

الحرية النقابية للموظف العام في العراق بين النصوص القانونية والواقع العملي
نقابة الأكاديميين العراقيين نموذجا

أ.م.د. سنان طالب القاسمي
كلية القانون/ جامعة الكوفة

DOI: https://doi.org/10.36322/jksc.v1i72.15712

الملخص:

الحرية النقابية واحدة من أهم الحريات العامة وحقوق الإنسان؛ التي حظيت بالتأكيد عليها في الاتفاقيات والتشريعات الدولية خلال عقود طويلة من القرن الماضي ؛ ومن خلال تضحيات ونضال الشعوب وبالخصوص العاملين في مجال المهن، وهذا ما دفع معظم الدول إلى إدراجها في القوانين والتشريعات المحلية وأصبح التنظيم النقابي ركناً أساسياً ومدخلا لبناء وتطور المجتمع المدني؛ تتمثل طبيعية الأهداف التي تتأسس من أجلها النقابات، بالدفاع عن أعضائها والسعي إلى تحقيق مفهوم الأمن الشامل– لهم بشكل خاص ولأفراد المجتمع والدولة بشكل عام– من خلال تقديم الخدمات وتنفيذ الأنشطة والبرامج التي تعم بالفائدة على الصالح العام.

الكلمات المفتاحية: الحرية النقابية، الموظف العام، النصوص القانونية، الواقع العملي، نقابة الأكاديميين العراقيين

Abstract:

Freedom of association is one of the most important public freedoms and human rights. Which was emphasized in international agreements and legislation during many decades of the last century; Through the sacrifices and struggle of peoples, especially those working in the professions, this is what prompted most countries to include them in local laws and legislation, and union organization has become an essential pillar and entry point for building and developing civil society. The nature of the goals for which unions are founded is to defend their members and seek to achieve the concept of comprehensive security – for them in particular and for members of society and the state in general – through providing services and implementing activities and programs that benefit the public good.

Keywords: Freedom of association, public employee, legal texts, practical reality, Iraqi Academics Syndicate

المقدمة:

الحرية النقابية واحدة من أهم الحريات العامة وحقوق الإنسان؛ التي حظيت بالتأكيد عليها في الاتفاقيات والتشريعات الدولية خلال عقود طويلة من القرن الماضي؛ ومن خلال تضحيات ونضال الشعوب وبالخصوص العاملين في مجال المهن، وهذا ما دفع معظم الدول إلى إدراجها في القوانين والتشريعات

المحلية وأصبح التنظيم النقابي ركناً أساسياً ومدخلا لبناء وتطور المجتمع المدني؛ تتمثل طبيعية الأهداف التي تتأسس من أجلها النقابات، بالدفاع عن أعضائها والسعي إلى تحقيق مفهوم الأمن الشامل– لهم بشكل خاص ولأفراد المجتمع والدولة بشكل عام– من خلال تقديم الخدمات وتنفيذ الأنشطة والبرامج التي تعم بالفائدة على الصالح العام.

وعلى اعتبار أن دور النقابات في العراق كغيره من دول العالم ينطلق من المعايير القانونية والمجتمعية، فهي بشخصيتها الاعتبارية المعنوية، وتنظيمها الإداري واختيارها لهيئاتها الإدارية، لا بد أن تحافظ بدرجة عالية على حقوق أعضائها، وبذلك تحقق أهدافها في الجوانب المهنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية بالمشاركة الايجابية في رسم السياسية العامة ومراقبة خطوات التنفيذ لمجمل أهداف الدولة والصالح العام لأفراد المجتمع.

حق التنظيم النقابي؛ يعد حقا قانونيا ذا طبيعة دستورية أصيلة يستند إلى الدستور و القانون الوطنيين؛ و للقانون الدولي و مواثيقه التي حفلت الكثير من نصوصه بذكره و بيان كيفية تنظيمه و تمكين مواطني كل دولة من استيفائه؛ لذا فالمنطق يقضي بأن التنظيم النقابي في المجتمع يجب أن يستند إلى قانون عام يكفل بشكل مبدئي الحق لكل قطاع مجتمعي بالتنظيم النقابي ، و يضع الأسس المرجعية للتنظيم النقابي و الحرية النقابية كذلك، الذي يجب أن يكون حرا مستقلا شفافا ديمقراطيا، يضمن تمثيل القطاع بصورة حقيقية، ويضمن تمثيل افراده بطريقة عادلة، وكل هذه الأسس لا تصدر بنظام يمكن للحكومة أن تبدل فيه ما شاءت بل بقانون دائم يقرّه مجلس النواب.

أولا/ أهمية الدراسة: تتجلى أهمية هذا الموضوع في توضيحها للدور الذي تقوم به النقابات و تأثيره على صنع السياسات العامة؛ في البلد من أجل الدفاع عن المصالح المادية والمعنوية للعمال و للموظفين، و لكل أصحاب المهن المنظمة، ونظرا لندرة الدراسات المتخصصة في مجال النقابات وتدخلها في السياسة العامة. وهو ما دفعني لأن أحاول في هذه الدراسة التعرف على بعض العوامل والمعايير والشروط الداخلية والخارجية لتعزيز الديمقراطية في التنظيم النقابي، وتحليل واقع المنظمات النقابية والكشف عن آليات العمل، وأشكال اتخاذ القرار، وطبيعة العلاقات بين مستويات التنظيم النقابي، وعلاقاتها بالمؤسسات الاجتماعية وأبرز التحديات والمعوقات وتقديم رؤية لتطوير العمل، فضلا عن مساهمتها في رسم السياسة العامة في مجال المهن و تنظيمها.

بعيدا عن الإطالة ولكن الموضوع يحتاج لبحث بعمق أكبر، لذا اعتقد أن التنظيم النقابي يواجه تحديات وصعوبات في غاية التعقيد و الجدية، ويحتاج لخطط وسياسات تساهم في تعزيز دوره ووظيفته ومكانته في المجتمع بما يحقق أهدافه المرجوة وتعزيز قيم ومبادئ الديمقراطية في كل المستويات وصولاً للتحول الديمقراطي في المجتمع ككل، وهذا يمكن تطبيقه بتطوير الاستراتيجية النقابية ووضع خطة عمل للتدخل في معالجة الواقع وتطوير الخدمات النقابية والبرامج النضالية للموظفين و الطبقات الكادحة

ثانيا/ أسباب اختيار الموضوع: على الرغم من الدور الكبير الذي تلعبه التنظيمات النقابية في مسيرة التطور الاجتماعي، وما تمتاز به من طابع تاريخي واقتصادي واجتماعي وحقوقي وثقافي، إلا أن هناك شح وندرة في تناول ودراسة التنظيمات النقابية_ المهنية منها تحديدا، ويعود ذلك لأسباب خارجية تتعلق

بالخطاب السياسي وبتوجهات الباحثين ومراكز الدراسات، وأسباب داخلية تتمثل بالخوف من كشف نقاط ضعف النقابات وتهديد توازنها، مما انعكس على البحوث كماً ونوعاً.

وهو ما دفعنا للكتابة في هذا البحث فضلا عن المحاولة لتقديم بعض الأفكار للمساهمة في تطوير التنظيم النقابي ارتباطاً بالمتغيرات والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على المجتمع، وهو يؤثر ويتأثر بالمتغيرات التي حدثت سواءً في خطط عمله وبرامجه، وبنيته التنظيمية، والهيكلية والادارية، ودوره في التحول الديمقراطي وتعزيز الحريات في المجتمع.

ثالثا/ الاشكالية البحثية: التساؤل الرئيسي/ إنَّ ترك حرية العمل بلا تنظيم و ضبط يؤدي إلى الصدامات و الاضطرابات، و هذا ليس في صالح أحد، كما إنه ليس في صالح الدولة التي أنشأتها الجماعة أصلا من أجل القيام بالمهام _وبشكل منظم التي لا يستطيع مجموع الأفراد القيام بها، و التدخل الحاسم في تنظيم الانشطة و المهن التي تركت للأفراد لكي يؤمنّوها.

إلا أنَّه لا أحد ينكر على الدولة حقها في فرض النظام. لذلك كانت العلاقة بين الحقوق والحريات، وبين التشريعات المنظمة لها، من المسائل المنظمة دستوريا. وعليه يتأكد الحديث عن إمكانية تدخل القاضي الإداري لإرساء قواعد المشروعية في أحد جوانبها، وهي موافقة التشريع للدستور.

فهل يكفي توفر الرقابة القضائية بجانب بعض الضمانات القانونية؟ أم أنَّ الأمر يتعدى ذلك إلى ضرورة توفر ضمانات أخرى، وصولا لإرساء الديمقراطية، وما تحققه من احترام للقانون بصفة عامة؟ ومن ثم سيتضح بأنَّ مجموع هذه الإشكاليات تتداخل و بشكل واضح، فهل من مصلحة الدولة ترك هذه المهن بلا تنظيم؟ أو هل من مصلحتها و مصلحة المجتمع التدخل بشدة في تنظيمها لحد المبالغة مما يوصلنا إلى مرحلة الحرمان مما ينتج عنه ظلم و استبداد لأصحابها؟

التساؤل الفرعي: حتى نستطع الإجابة على هذه الإشكالية نجزئها إلى مجموعة من التساؤلات الفرعية نجملها في الآتي:

١-ما المفاهيم التي يمكن دراستها لفهم طبيعة النقابات المهنية؟

٢-كيف تستطيع النقابات النهوض بالاقتصاد الوطني و بالحالة الاقتصادية للموظفين؟

٣-أين يكمن تأثير النقابات في المجال الاجتماعي ؟

٤-ما العلاقة التي تربط بين النقابات المهنية و الحكومة، و مدى استفادة كل من الطرفين من الآخر؟

٥- هل تعد نقابة الأكاديميين العراقيين من طائفة النقابات المهنية حقا؟ وهل تمتلك الأجهزة النقابية الكافية التي ستؤهلها لتمثيل شريحة مهمة ك شريحة الاكاديميين و تعبر عن طموحاتهم؟

رابعا/ هيكلية الدراسة: سيتم تقسيم البحث على مبحثين؛ الأول سيكون عن التأصيل القانوني لفكرة التنظيم النقابي و ظهور المهن النظامية، بينما الثاني سيخصص للحديث عن نقابة الاكاديميين العراقيين بعد انشاءها بموجب القانون الخاص بها، ك نموذج على النقابات المهنية، وعلى وفق التفصيل الآتي.

المبحث الأول/ التأصيل القانوني لفكرة التنظيم المهني وظهور المهن النظامية:

لا جدال في أنَّ الحق النقابي؛ من أول الحقوق التي تم الاعتراف بها لذوي المهن و تحديدا العمال؛ ثم بعد ذلك للمهن الأخرى في الدولة وصولا إلى الوظيفة العامة، بوصفها مهنة يحترفها الموظفون العموميون ممن يعينون على ملاك الوظيفة الدائم، و هذا الاعتراف ظهر لهم و استقر على يد القضاء الإداري

الوطني، ثم لاحقا تم الاعتراف به للموظفين الدوليين العاملين في المنظمات الدولية، عندما بدأت أسس الوظيفة العامة بالتوطد لموظفي هذه المنظمات و بشكل خاص للمنظمات الحكومية منها.

و شكّل التنظيم النقابي منذ بداياته أحد أهم الأدوات للتحول الديمقراطي؛ برغم ما واجهه من صعوبات وتحديات دفع ثمنها من دماء المناضلين وأصحاب القضايا العادلة، إلا أنه جسّد مدخلاً للمشاركة الاجتماعية بما يحمل من قيم ومبادئ تعزز العمل الاجتماعي والوطني والنضالي، لصالح الفئات الاجتماعية بتنوعها، وخاصة الحركة النقابية العمالية، والتي لعبت دوراً فعالاً ما بعد الثورة الصناعية، وامتدت لكل أنحاء المعمورة لتنظيم الجسم النقابي المطلبي والنضالي للعمال الذي يناضلون من أجل تحقيق العدالة والحماية الاجتماعية، والدفاع عن مصالحهم وتحسين واقعهم للأفضل، وتزامن ذلك مع تطور التشريعات والقوانين الدولية والمحلية حول الحق في التنظيم النقابي وحريته، وخاصة اتفاقيتي العمل الدولية ٨٧ و٩٨، الأمر الذي انعكس على القوانين والتشريعات المحلية لكل دولة، وذلك عزز شرعية التنظيم النقابي ودور وظيفته النضالية والمطلبية لخدمة الأعضاء وتحسين واقعهم.[١] و فيما يلي حديث مفصل عن الأمور المتقدمة كلها، وفق المطالب الآتية:

المطلب الأول/ القانون وتنظيم الحق النقابي لمختلف المهن:

هناك علاقة وثيقة بين الحق النقابي و الديمقراطية؛ إذ يؤشر أنَّ هذا الحق لم تتم ممارسته و الاعتراف به إلا في ظل الأنظمة الديمقراطية التي ظهرت إلى حيز الوجود بعد انتهاء النظم الديكتاتورية في معظم الدول، فقد مورس العمل النقابي في كل الدول تقريبا بعد ذلك، أيا ما كان النظام الذي أتبعته رأسماليا أو اشتراكيا، و حتى في تلك الدول التي انتهجت سبيلا وسطا بينهما أو حتى مخالف لهما.[٢]

كان إنشاء منظمة العمل الدولية ضمن منظومة الأمم المتحدة، ذا أثر واضح في تعزيز و احترام الحق النقابي، هذه المنظمة و بغطائها الأممي عملت على تبني طائفة من الاتفاقيات الدولية ذات القيمة العالية، أكدت فيها على ثبوت هذا الحق للعمال أولا بصفة أساسية، و من ثم للمهن الأخرى بشكل عام، فكانت اتفاقية الحرية النقابية و حماية حق التنظيم النقابي رقم ٨٧ لسنة ١٩٤٨ من أول هذه الاتفاقيات، و وصفت بأنها باكورة أعمال هذه المنظمة العالمية في هذا المجال، إذ أكدت الاتفاقية على المبادئ الأساسية للتنظيم النقابي، و على المبادئ بالغة الأهمية لها، لذا تكون واجبة الاحترام.[٣]

و بمقتضاها بات انشاء النقابات المهنية هذه الأيام من بين أبرز المهام التي تضطلع بها السلطات المختصة في الدولة، رغم حجم الاعباء و الالتزامات الملقاة على عاتق الدول الحديثة، مما جعل المختصين يؤشرون في عدد من الدول وجود تقصير من جانبها في مسألة الوفاء بهذا الالتزام لأصحاب المهن النظامية.[٤]

و بعد إصدار الاعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، و صدور العهدين الدوليين لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٦، و لاسيما العهد الثاني الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية، أصبح الحق النقابي لذوي المهن من الحقوق المحمية و المنظمة بمقتضى القانون الدولي،[٥] و على الدولة المدنية إذن أنْ تتبنى هذه المبادئ و تنص عليها في دساتيرها؛ لأنها باتت لا غنى عنها لحياة مواطنيها من ذوي المهن، و أصبح أي إنتقاص من هذا الحق لأي مهنة من المهن النظامية الرئيسية في المجتمع؛ يعد انتهاكا

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

صارخا لحقوق الإنسان و أمرا غير دستوري بالمرة؛ لكونه لا يتفق مع الشكل الحديث لدولة القانون، حتى لو جاء هذا الانتقاص أو الانتهاك على شكل قانون صدر السلطة التشريعية المختصة داخل الدولة.(٦)

هذا يدفع إلى طرح تساؤلين هنا هو ما أساس تدخل المشرع الوطني و حتى الدولي و سلطته في تنظيم ممارسة الحرية النقابية بصفة عامة؟ و الآخر إلى أي مدى أو حد تكون هذه السلطة؟ للإجابة على الأسئلة هذه سوف أفصل الحديث عنها في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول/ مبدأ الاختصاص التشريعي في تنظيم الحريات وممارسة الأنشطة الخاصة والمهن*:

الفرع الثاني/ نطاق سلطة المشرع العادي في تنظيم الحريات العامة و ممارسة المهن النظامية:-

على السلطة التشريعية مراعاة أحكام الدستور عند توليها مهمة تنظيم الحريات العامة عند سن القوانين الخاصة بكل منها، فمن الطبيعي أنْ تلزم القاعدة الأعلى و الأسمى في الدولة السلطات كافة فيها، عند ممارسة اختصاصاتها الدستورية، و يأتي التزام المشرع بالدستور في المقدمة كون إن التشريعات العادية يراد منها رسم الخطوط العامة لمختلف جوانب الحياة في الدولة من سياسية و اقتصادية و اجتماعية.

و بما أنَّ المشرع العادي يحترم القاعدة الدستورية و يراعيها، ف معنى هذا أنَّ القواعد المنظمة للحريات و الضامنة لها ستكون في مأمن و أكثر حماية من حيث المبدأ ولا يطالها التجاوز أو التعدي، إذ أنَّ المشرع العادي في هذا الفرض؛ يلتزم بالصياغة الدستورية للحق أو الحرية كما هي ولا يتخذ من التخويل المعطى له بتنظيمها ذريعة للتغول أو التقييد أكثر من اللازم، وطبقا لهذا تأخذ القاعدة القانونية العادية الموافقة للدستور مكانها إلى جانب القواعد الدستورية في سلم التدرج القانوني في الدولة، بحيث تعلو على باقي القواعد القانونية التي تكون أدنى منها و تكون بموقع الأساس و الحاكم للأدنى منها.(٧)

وما يعنينا هنا هو فرضية القيود التي قد يوردها المشرع العادي على الحرية من باب تنظيم و توجيه نشاط الأفراد في أثناء ممارستهم لها، وهذا يشمل الأنشطة الخاصة و المهن النظامية، وبما أن المشرع العادي معترف له بالحق في تنظيمها كلها، فإنَّ فرضية ورود قيود فيها واردة جدا، ويتعين التعرف على نطاق سلطة المشرع في فرض مثل هكذا قيود، من خلال النقاط الآتية:

أولا- أسس سلطة المشرع و اختصاصه بتنظيم الحريات العامة و المهن النظامية: إنَّ ترك الحريات مطلقة أمام الأفراد يمارسونها بالطريقة التي تلائمهم، من الطبيعي سيفضي إلى أنواع من الفوضى و الاضطراب المجتمعي، و ينشأ عنه مساس واضح جدا بأسس النظام العام للدولة. لذا فمن هذه الأسس الآتي:

١- الاساس الاجتماعي: صيانة للنظام العام و حماية للمصلحة العامة، هي الغاية الرئيسة وعدم نكران حق الدولة في التدخل لتنظيم ما يدور داخل مجتمعها مادام أن غايتها هي تحقيق المصلحة العامة، ولأن الصالح العام شرط أساسي تتوقف عليه في الواقع أمكانية الفرد في تحقيق مصالحه الذاتية، لأن الفرد لا يعيش بمعزل عن غيره من الأفراد لكونه كائن اجتماعي يعيش في وسط جماعة باتت تحرص على أن تنظم نفسها و أفرادها.(٨)

فإذا كانت مصالح الجماعة شرطا لازما يتوقف عليها إمكانية تمتع الفرد بحقوقه و حرياته الشخصية، فإن مخالفة و مناقضة المصالح الجماعية يعود ضررها و بشكل مباشر على الفرد قبل الجماعة، مما يعني لابد من تحقيق التوازن بين المصالح الفردية بعضها مع بعض من جهة، و بينها و بين المصلحة

الجماعية –العليا– من جهة أخرى على أساس من العدل و الواقعية و الموضوعية، لاسيما وإن دور الدولة الحديثة لم يعد يقتصر على الدور السلبي المتمثل بالحراسة و الدفاع، بل بات يتعداه إلى حد التدخل في مختلف أوجه النشاط و المجالات لحماية مصلحة المجتمع من جانب، و حماية حقوق و حريات الافراد من جانب آخر.(٩)

من هنا يصبح تدخل المشرع لتنظيم الحريات ضرورة تفرضها طبيعة الأشياء و تنظيم المجتمع من أجل تحقيق الرفاهية المشتركة للجماعة التي ستكون منظمة تنظيما قانونيا، و كنتيجة طبيعية لخاصية نسبية الحريات العامة لا إطلاقها شأنها في ذلك شأن جميع العلاقات الاجتماعية الأخرى، فهي نسبية من حيث نظمها و تحتاج دوما لتنظيم و لإعادة نظر في هذا التنظيم كلما جد جديد في العلاقات الاجتماعية، و ما يطمح إليه من تطور و نمو فكري و سياسي و اقتصادي و اجتماعي و قانوني و إداري.(١٠)

٢– الاساس السياسي: يقوم هذا الاساس ليبرر منح الاختصاص بتنظيم الحريات للمشرع العادي، فالحريات العامة الواردة في الدستور أصبح من المفهوم أن النص الدستوري لم يعد كافيا لكفالة صيانتها بشكل تام، و من ثم فالحريات العامة هذه لا يمكن أن تكون معبرا عن الإرادة العامة للشعب مالم تأتي في أطر تتسم بالموضوعية؛ و العمومية و التجريد، هذه الأطر هي القوانين العادية التي ستحمل في طياتها تفصيلات أكثر مما جاء بالنصوص الدستورية.

كما إن المشرع العادي له مركز سياسي يجعل منه أقدر على تحقيق التوافق بين الحريات في إطار النظام العام، و لهذا فقد نص إعلان حقوق الإنسان و المواطن في المادة ٤ منه على إن ممارسة كل إنسان لحقوقه الطبيعية لا حدود لها إلا تلك التي تضمن للآخرين التمتع بنفس الحقوق، و إن هذه الحقوق لا يبنيها إلا القانون.(١١)

فضلا عن أختصاص البرلمان بتنظيم الحريات العامة و المهن النظامية يجد أساسه في أنَّ روح القانون تتماشى و مصلحة الحرية، بينما يؤشر المختصون بأن اللائحة الصادرة عن الإدارة تتماشى مع المصلحة العامة بشكل أساسي.

عليه تفسر ضرورة تدخل المشرع العادي في تنظيم الحريات العامة، بأن هذا التدخل له مسوغ دستوري وهو يتوافق مع مصلحة الحرية ذاتها كي تصبح منضبطة أكثر؛ و إنَّ البرلمان هو المعبر عن إرادة الأمة و بالتالي فإن تدخله ضروري حتى يعد التشريع العادي مسوغا كافيا يسمح للإدارة بإستعمال رخصتها في إصدار التعليمات الضرورية بالنسبة لكل قانون صادر بشأن حرية من الحريات، مادام أنها قد تم ضمانها بالنص الدستوري و القانوني معا.(١٢)

٣– الاساس القانوني: هذا الاساس وضع ليفسر فكرة دسترة الحريات العامة و المهن النظامية، لأنها تعد مرجعيات دستورية بإمتياز، من هنا يوصف كل إعتداء عليها بأنه إعتداء على الدستور الذي يضمنها؛ و النصوص الدستورية معروف أنها تصاغ بصياغات عمومية تظهر بشكل واضح في ما يتعلق بموضوعة الحريات العامة، وهي مصداقا لهذا لا تتضمن تفاصيل شروطها و حدودها التي يجب مراعاتها عند ممارستها_ إلا ما ندر_ ، من هنا كان من اللازم إيجاد تنظيم أدنى من الدستور ذي النصوص العامة، يحوي تنظيما تجد في ظله الحريات و المهن طريقها إلى الممارسة العملية.

سيما و إنَّ العبرة تكون بالتمتع بها على الوجه الأمثل و الأكمل، فالنص الدستوري يمكن أن يظل مجرد وعد غير قابل للتطبيق مالم يوجد التنظيم الآخر لهذه الحريات، و الذي بينه الدستور في أنه يكون من خلال المشرع العادي، ليكون هو العامل الحاسم في أن يضع هذا الوعد الدستوري موضع التنفيذ، هذا هو في واقعه الأساس القانوني لوجود التشريعات العادية الخاصة بالحريات و المهن و الأنشطة الخاصة، لتكون الوسيلة الدستورية لضمان ممارسة الحريات و الانشطة هذه بشكل عملي و بعيدا عن الفوضى و التشظي.(١٣)

هذا ما دفع جانب من الفقه إلى تبني وجهة نظر وجيهة تقر بأنَّ القانون هو الأداة التشريعية الوحيدة التي تنظم الحقوق و الحريات في حدود الإطار الدستوري، من غير تجاوز و تعدي، من هنا جاء الاستقرار القانوني على أنْ يكون الأصل العام هو التنظيم القانوني للحريات من قبل البرلمان، وفي إطار مبدأ الاختصاص التشريعي هذا يبقى تنظيم الحريات العامة هو المجال المحجوز للمشرع العادي يمارس اختصاصه بشأنه على سبيل الإنفراد دونما أي مشاركة فيه من قبل السلطة التنفيذية صاحبة السلطة اللائحية.(١٤)

المحور هنا كما يبدو هو النصوص الدستورية، فهي التي تحول الحريات العامة من مجرد مطالب اجتماعية و اقتصادية إلى حقائق قانونية واقعية، تتمتع بحماية من لدن السلطة بما لها من قوة إجبار فعالة، و الفقه القانوني يعبر عن هذا التحويل بأنه: تحول إلى مكنات اقتضاء و تمتع كاملة يمكن أن يطلق عليها تسمية ((الحقوق العامة))،(١٥) على اعتبار أنها باتت تنطوي على التزام من قبل السلطة العامة التي تضع امكاناتها و أجهزتها.

و لهذا فعلينا أن نحفظ للنص الدستوري هيبته في الاحوال كلها، فإذا حصل أن غاب النص القانوني لعدم تدخل المشرع العادي لتنظيم هذه الحرية او تلك، فإن هذا لا يمنع من الاعتراف بالحرية ولا يعني حرمان الافراد من التمتع بها و ممارستها، ذلك لأنها مكفولة بنص الدستور.(١٦)

ثانيا– طبيعة سلطة المشرع العادي و حدود اختصاصه بتنظيم الأنشطة الخاصة و المهن: إنَّ القانون الصادر عن البرلمان و يكون موضوعه تنظيم الحقوق و الحريات المتعدية و لاسيما المهن و يرسم حدودها، يعد تعبيرا عن موافقة الشعب من خلال برلمانه على أي تنظيم يصدر بشأنها، وهو يعني من جهة أخرى منع تدخل السلطة التنفيذية من تلقاء نفسها و بغير إذن من المشرع العادي في هذا المجال، فعندما يتعلق الأمر ببيان الحدود التي تتم داخلها ممارسة الحريات و المهن، فثمة سلطة واحدة في الدولة هي المختصة أصلا بذلك، ألا وهي "البرلمان".

و تعضيدا لهذا القول فإن المحكمة الدستورية العليا المصرية ترى إن سلطة المشرع العادي في تنظيم الحريات و المهن مطلقة، على أعتبار أن جوهر هذه السلطة هو المفاضلة التي يجريها بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم التشريعي، موازنا بينها و مرجحا بينها لما يراه أنسبها و أحراها لتحقيق الاغراض التي يتوخاها، و أكثرها كفالة لأكثر المصالح وزنا في مجال إنفاذها، وليس ثمة قيد على مباشرة المشرع العادي لهذه المفاضلة و الموازنة، مالم يكن الدستور قد فرض في شأن ممارستها ضوابط محددة و أولويات معينة.(١٧)

و أما تنوع النصوص الدستورية فمن المتوقع ألا يكون تدخل المشرع العادي إزائها متشابها، ف الفقه القانوني يرى إن هناك نصوصا دستورية تقريرية، وهذه يكون التزام البرلمان تجاهها التزاما قانونيا، أي عندما يتدخل لتنظيم الحرية التي تضمنتها فلا يصادر بتنظيمه هذه الحريات، ولا يضيق منها إلا بالقدر اللازم لإزالة التعارض أو التضارب بين الأفراد، وذلك لأن هذه النصوص الدستورية تقر مراكزا قانونية بالنسبة للأفراد يتعين على المشرع احترامها، و أن يكون تدخله بمناسبتها ذا أولوية.

و النوع الآخر من النصوص الدستورية هو أقرب ما يكون إلى الطائفة الأولى، وهذه وضع الدستور فيها أساسا لحرية من الحريات و جعلها بعد ذلك في حدود القانون، هذه النصوص تقرر الحرية للأفراد الذين يستطيعون مزاولتها فورا و من دون الحاجة إلى إذن إضافي أو ترخيص من المشرع العادي.(١٨)

و إلى جانب النوعين السابقين، توجد النصوص الدستورية التوجيهية و التي لا تخرج عن كونها مجرد توجيهات بعينها يكون من المتعين على النظام السياسي القائم في الدولة العمل على تحقيقها و تجسيدها فعليا، أو هي بمثابة برنامج سياسي يتعين على البرلمان أن يحرص على تنفيذه، و من ثم فهي نصوص غير محددة في مضمونها، و هذا النوع فور صدوره لا يستطيع الافراد الاحتجاج بها مباشرة، بل يحتاجون لكي يتمتعوا بما ورد في مضمونها أن يتدخل المشرع العادي و يضعها موضع التنفيذ بتشريعات خاصة بهذا الغرض.

وفي الحالة هذه يكون للأفراد التمسك بما جاء في هذه التشريعات من قواعد تفصيلية لازمة لتنفيذ التوجيهات التي أوردها المشرع الدستوري في هذا النوع من النصوص، واذا ما كان المشرع العادي يتمتع بسلطة تقديرية بصدد اصدار التشريعات اللازمة بخصوص هذه النصوص غير المحددة، فإن عليه في الواقع التزاما قانونيا بأنْ لا يكون تدخله في مواجهتها اعتباطيا أو غير محدد المدة، كما لا يستطيع بطبيعة الحال أن يصدر تشريعا يتضمن مخالفة صريحة لهذه النصوص ذات الصفة التوجيهية.(١٩)

المطلب الثاني/ مدى ارتباط النقابات المهنية بظهور و تطور الأنشطة الخاصة و أثر ذلك على الطبيعة المميزة للنقابات:

ترتبط المنظمات النقابية المهنية بتلك الحريات ذات الأثر المتعدي، وهي الحريات ذات البعد و التأثير الاجتماعي لأنها تتصل بالسلوك الخارجي، حيث إن هذه المهن و الأنشطة طابعها ربحي و يتعامل ممارسوها و محترفوها مع غيرهم من أفراد المجتمع كزبائن أو طالبي انتفاع بخدمة من جهة، و يتعاملون مع السلطات العامة كذلك من جهة أخرى بوصفها جهة تنظيم و جهة منتفعة كذلك.

و لكون إن القوانين لها انعكاسات إيجابية و سلبية على هذه العلاقات التي تنشأ عن وجود هذه المهن و الأفراد الذين يمارسوها لمَا تركت هذه الأنشطة للأفراد لكي يتولوا مسألة اشباعها، فإن هذا التوسع الذي حصل في الحريات الفردية و الأنشطة الخاصة "الربحية"، تطلب أن يكون تدخل الدولة فيها عن طريق القوانين التي تنظم ممارستها، و عن طريق سن و إصدار قوانين تتيح إنشاء نقابات مهنية تأخذ على عاتقها مهمة الاشراف على الجانب التنظيمي و العملي لهذه المهن نيابة عن الدولة، أو كمعاون للدولة في هذا الجانب المهم و الحيوي من جوانب حياة المجتمع، و يعد نشوء هذه المنظمات و النقابات المهنية حاليا الحد الأقصى لما وصل إليه التوسع في مبدأ حرية العمل الخاص للأفراد.(٢٠)

ولما بات وجود هذه التنظيمات ضروريا و مرتبطا ارتباطا وثيقا بمزاولة هذه المهن، فهل انتهت مهمة كل من المشرع العادي و الفرعي عند حد وضع قوانين إنشائها و وضع تعليمات تسهيل تنفيذ هذه القوانين؟ أي بمعنى هل يحصل الاطمئنان على مزاولة هذه المهن بالاكتفاء بما تقدم و بأنه سوف لن يحصل تعارض أو تضارب بين ذوي المهن المتنوعة، أو بينهم و بين المجتمع الذي هم فيه، و بالتالي فلا يحصل أي ضرر؟

وهل النقابات كلها من طبيعة واحدة و صنف واحد في ظل تعدد و تنوع الأنشطة الخاصة؟ و لكي نجيب عما تقدم سوف أتطرق إلى المواضيع هذه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول/ نظام الترخيص لأصحاب المهن النظامية بإنشاء واستحداث النقابات الخاصة بهم:

الحريات القابلة للتنظيم ومنها المهن الخاصة، هي حريات منظمة قانونيا كما سبق تفصيل الكلام فيه، فلا تمارس من قبل محترفيها إلاّ بعد صدور القانون الخاص بها من المشرع العادي، و هذا يشمل ممارسة معظم الأنشطة الاقتصادية الربحية(صناعية، تجارية، ثقافية، و غيرها)، فلا تمارس مباشرة و تلقائيا، و مع ذلك لا يكتفى في كثير من الأحيان بالقانون و حسب، بل تشترط عديد من الدول، تدخل سلطتها التنفيذية بطابعها الإداري، في إصدار ما بات يسمى ب " الرخص الإدارية"، فما هي هذه الرخص و ما الغاية منها و لماذا لا يستطيع ذوو المهن من ممارسة أنشطة مهنتهم من دون صدور هذه التراخيص؟

في الحقيقة لجأ كل من المشرع و من بعده جهة الإدارة إلى مسألة أيجاد المنظمات النقابية لتكون عاملا حاسما في ضبط ممارسة المهن ذات الأهمية الكبرى، فهذه المهن الحساسة و التي لها مساس مباشر ب غايات النظام العام، يشترط قبل ممارستها توافر شروط عدة فضلا عن شرط صدور القانون الخاص بها كما الحال في شرط الترخيص الإداري، هذا التدخل من جانب كل من المشرع العادي و الإدارة في تولي مهمة تنظيم ممارسة المهن في المجتمع، له تأثيراته و انعكاساته على الفرد المعني من جهة تقييد حريته في ممارسة هذه المهنة الا بعد الترخيص له بذلك، كما له أثره على المجتمع ذاته الذي يكون بحاجة إلى هذه المهن و الأنشطة للانتفاع من خدماتها، بما يكفل عدم زيادة ممارسي مهنة ما عن الحاجة الحقيقية للبيئة الاجتماعية التي توجد فيها، لأن لو حصلت هذه الزيادة لأصبحت المنظمات النقابية منظمات لعاطلين عن العمل بدلا من أن تكون منظمات تنظيم عمل المنتسبين لها.

تكشف حقيقة بعض المهن النظامية كالطب و الهندسة و المحاماة و المحاسبة، بأنها تحتاج أكثر من غيرها إلى الضبط و التنظيم لدرء الأخطار الكثيرة التي تنتج عن تركها بلا تنظيم أصلا، و لنا أنْ نتصور أنَّ مهندسا مختصا ب إعداد تصاميم هندسية لأبنية (هندسة الانشاءات)، يمارس هذا العمل وهو لم يحصل على التأهيل العلمي و الاعداد الكافيين لذلك، و ينخرط في اعداد تصاميم لأبنية تنفذ لاحقا على أرض الواقع و هي تحتوي أخطاء تصميمية كارثية أدت إلى وقوعها بعد فترة وجيزة من إنشائها، ليذهب ضحية هذه الاخطاء الكارثية عدد معتبر من الضحايا الأبرياء الذين وضعوا ثقتهم في مصمم أبنية لم يستوفي الشروط المطلوبة لمزاولة مهنته هذه، ولنا في زلزال تركيا الكارثي الأخير عبرة واضحة في المثال الواقعي، إذ انهارت أبنية كثيرة من دون أنْ تكون قد تعرضت مثلا لهزات عنيفة حقيقة.

و على إثر اسناد مهمة التنظيم القانوني لكل من المشرع العادي و للحكومة، تارة عن طريق التكليف الدستوري المباشر للبرلمان أو للحكومة ليسهر رئيسها على تنفيذ القوانين بما يضمن حسن سير المرافق

العامة للدولة، أو بإحالة من المشرع العادي للحكومة لوضع التفصيلات و المسائل الجزئية للقوانين في ضمن ما بات يسمى بـ"اللوائح التنفيذية" تارة أخرى، و من الطبيعي أنْ تتضمن هذه اللوائح فكرة الترخيص الإداري المسبق للمهن النظامية.(٢١)

المهن المقننة أو المنظمة هي في عرف القوانين تلك المهن التي تنظمها قوانين خاصة تحدد زيادة على ذلك الشروط المحتملة لتطبيق القانون المعني أو بعضه عليها، فهي مهن تشمل جميع المهن التي تتوقف ممارستها على امتلاك شهادات أو مؤهلات علمية خاصة تسلمها المؤسسات العلمية التي يخولها القانون ذلك؛ وقد تخرج مهنة التجارة عن طائفة المهن المنظمة لأن مزاولتها ليست قاصرة على أشخاص دون آخرين، فيمكن لأي شخص ممارستها حتى دون متطلبات صعبة.(٢٢)

و يبدو مما تقدم أنَّ هناك خضوعا قانونيا مزدوجا في المهن النظامية، لا يغني فيها خضوع الشخص الراغب في ممارسة المهنة لأحد المتطلبات القانونية دون الخضوع للآخر، فالمشرع يتطلب لممارسة هذه المهن التسجيل في السجل التجاري، و لكن يتعين أن يسبقه حصول الشخص على رخصة أو اعتماد مؤقت تمنحه له الجهة الإدارية المختصة بذلك، وهذا الوضع يشمل المهن التي تشرف عليها و تسيرها النقابات و التنظيمات المهنية، و ذلك عبر سجلها المهني الوطني.

أي إن ممارسة النشاط في واحدة من هذه المهن مشروط في الحصول على ترخيص إداري يحمل طابعا مؤقتا تمنحه جهة الإدارة المختصة، ثم بعد استيفاء الشروط يعقب ذلك التسجيل في السجل المهني الوطني بالنقابة المعنية، و التي عليها واجب التحقق من حصول الشخص طالب التسجيل على الشهادة أو المؤهل العلمي المطلوب مع توفر باقي شروط التسجيل الأخرى كالسن و الجنسية و غيرها، و عليه لن يمارس الشخص المهنة مالم يستوف التسجيلين المشار لهما آنفا.(٢٣)

لهذا نستطيع القول: بأنَّ إخضاع نشاط المهن النظامية إلى نظام التسجيل المزدوج يجعلها تدخل في خانة الأنشطة الاحتكارية بشكل غير مباشر، وهذه تعد حيلة و ذكاء من المشرعين العادي و الفرعي في تكريس هذا النظام الاحتكاري على هذه المهن و الأنشطة، إذ أنه يمنح الإدارة منفذا و ذريعة كافية للتحكم في ممارسة هذه الأنشطة و بالتالي ستتمكن من الحد من حرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية "ذات الهدف الربحي"، و الواقع أن هذه الحيلة ناجحة إلى الآن بيد كل من المشرع و الإدارة معا.(٢٤)

من هنا اعتبر البعض من أنَّ النقابة المهنية قد وجدت من أجل التخفيف من النتائج السلبية للمنافسة و لتحسين شروط و ظروف العمل، فيمكن تبعا لهذا عدِها وسيلة للحصول على القوة، طالما أنها تعمل على هدفين أساسيين الأول يتمثل بتحسين شروط و أوضاع العمل داخل المهنة، و الثاني يتعلق بشروط الاستخدام داخل كل مهنة أو صناعة أو حرفة لضبط الأمور فيها لكي لا تنفلت بما يؤدي إلى أن يدخل المهنة كل من هب و دب من دون أنْ يكون حاصلا و مستوفيا للشروط المطلوبة التي نوهنا عنها كافة.(٢٥)

مصداقا لما تقدم تأتي القوانين العقابية للدول لتقرر عقوبات جنائية مختلفة لكل من يتداخل في ممارسة الوظائف و المهن من دون أنْ يكون عضوا فيها أو منتسبا لها بشكل رسمي حقيقة، أي بمعنى فيما لو قام شخص ما بعمل من أعمال المهن أو الوظائف عن طريق الاحتيال أو تزييف الحقيقة، فإن المشرع الجزائي سيكون له بالمرصاد من باب توفير الحماية لأفراد المهنة و للمجتمع أيضا من باب اولى،

خصوصا بعد أن تشكلت النقابة بالطريق الصحيح و حصلت على الترخيص اللازم بوجودها و مزاولة منتسبيها لأعمالهم.

من أبرز أمثلة التشريعات العقابية العربية هو القانون الجنائي العراقي، إذ أورد المشرع في قانون العقوبات النافذ موقفا أكثر وضوحا في شأن حماية المهن النظامية ممن تسول لهم أنفسهم من أن يندسوا فيها أو يتداخلوا في أعمالها، و من بينها الفقرة ١ من المادة ٢٢٢ منه قدمت دليلا لا لبس فيه على توجه المشرع العراقي في هذا الخصوص، إذ جاء فيها ما نصه: ((١-إذا كان الغرض من التجمهر ارتكاب جناية أو جنحة أو منع تنفيذ القوانين أو الأنظمة أو القرارات أو التأثير على السلطات في أعمالها، أو حرمان شخص من حرية العمل، و كان ذلك التأثير أو الحرمان بالقوة أو التهديد، فكل من دعا إلى هذا التجمهر أو أدار حركته..... يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين و بغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين)).

و هناك أنماط أخرى من العقوبات يسردها المشرع العراقي في هذه المادة، تكون أشد جسامة تبعا لخطورة الأفعال التي يراد التصدي لها، يمكن أن تصل بحسب النص المذكور إلى عقوبة الجناية الشديدة الخطورة، فقال المشرع: ((٣- إذا ارتكب أحد المتجمهرين جريمة تنفيذا للغرض المقصود من التجمهر عوقب جميع من كانوا في التجمهر وقت وقوع الجريمة بالعقوبة المقررة لها في القانون متى كانوا يعلمون بالغرض من التجمهر ويعاقب كذلك من دعا الى التجمهر او ادار حركته بالعقوبة المقررة قانونا لهذه الجريمة ولو لم يكن موجودا في التجمهر وقت وقوعها)).[٢٦]

كما نلاحظ أنَّ المشرع العراقي في ذات القانون و في الفصل الخامس منه تحت عنوان" انتحال الوظائف و الصفات" أورد في المادتين ٢٦٠ و ٢٦١ أحكاما يوفر من خلالها حماية قانونية لكل المهن و الوظائف مدنية كانت أو عسكرية، من أن تكون محلا للاستغلال عن طريق الاحتيال من قبل ضعاف النفوس الذين هم دخلاء على مثل هذه المهن و الوظائف، و واضح إن المشرع يقصد حمايتها من المساس بها أو إعاقة عمل منتسبيها الحقيقيين أو طرح الثقة بها من قبل المتعاملين معها، لهذا جاء في المادة ٢٦٠ ما نصه: (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على ثلاثمائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من انتحل وظيفة من الوظائف العامة او تداخل في وظيفة او خدمة عامة مدنية كانت او عسكرية او اجرى عملا من اعمالها او من مقتضياتها بغير حق وكان ذلك دون صفة رسمية او اذن من جهة مختصة.

ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة عزل او فصل او اوقف عن عمله وعلم بذلك على وجه رسمي اذا استمر في ممارسة اعمال وظيفته او خدمته).

بينما المادة ٢٦١ فقد جاءت لحماية الزي الرسمي أو الكسوة الخاصة بالمهن و الوظائف من ؟أن تكون محلا للاحتيال من قبل المندسين، و كذلك لحماية الأوسمة و النياشين الخاصة بأعضاء المهن و الوظائف المنظمة قانونيا، فقالت: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين: كل من ارتدى علنا وبغير حق زيا رسميا او كسوة يخص بها القانون فئة من الناس، أو كسوة خاصة برتبة أعلى من رتبته وكل من حمل نيشانا أو وساما او شارة او علامة لوظيفة او

انتحل لقبا من الالقاب العلمية او الجامعية او من الالقاب الدينية المعترف بها رسميا، أو رتبة من الرتب العسكرية او صفة نيابية.

ويسري هذا الحكم اذا كان الزي او الوسام او غيرهما مما ذكر اعلاه لدولة اجنبية"،[٢٧] و كل متمعن لا يجد حرجا من أنْ يبدي اعجابه بالإحاطة التشريعية و جمال الصياغة كذلك التي وردت في قانون العقوبات العراقي، و رغم أن المشرع لم يورد في الفصل الخامس منه سوى هاتين المادتين فضلا عن مادة تضمنت حكما اجرائيا ملحقا بها، الا انَ الاحاطة واضحة و قصد المشرع بتوفير الحماية واضح، رغم ما يمكن أن نسجله من ملاحظات على قلة مبلغ الغرامة الذي لم يطاله التعديل رغم تغير الاوضاع الاقتصادية في البلد بشكل كبير و تدهور قيمة العملة المحلية حاليا.

كما كان للمشرع الجزائري إشارات واضحة للتصدي لمثل هذه الحالات، و في التشريع العقابي أيضا، إذ أورد نص المادة ٢٤٣ التي بينت أن: ((كل من استعمل لقبا متصلا بمهنة منظمة قانونا أو شهادة رسمية أو صفة حددت السلطة العمومية شروط منحها، أو ادعى لنفسه شيئا من ذلك بغير أن يستوفي الشروط المفروضة لحملها، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين و بغرامة من ٥٠٠ إلى ٥٠٠٠ دينار جزائري أو بإحدى هاتين العقوبتين)).[٢٨]

و كنت أفضل لو أن المشرع الجزائري لم يضع حدا أدنى لعقوبة الحبس المقررة لهذه الجريمة الخطيرة، و الافضل لو كان المشرع قد اقتصر على عقوبة السنتين حبس، و الأمر نفسه يسري على عقوبة الغرامة لو كانت بحد واحد أعلى أفضل، لتكون رادعا قويا في مواجهة انتحال صفة مهنة من المهن المنظمة أو إنتحال صفة الوظيفة و العمل فيها دون واقع حقيقي، مما يدل على أن المشرع الجزائي العراقي كان موفقا اكثر في صياغة المواد التي تم ذكرها في أعلاه.

أما المشرع الفرنسي لما أدخل مفهوم المهن النظامية لأول مرة في قانون العقوبات الفرنسي الصادر عام ١٩٢٤ تنبه للحالة محل البحث خصوصا بعد إضافة الفقرة الثانية للمادة ٢٥٩ من القانون رغبة كذلك في قطع الطريق أمام كل من يريد أن يعبث بحياة المهن و التأثير عليها و على عمل منتسبيها، ف نصت المادة بقولها: ((يعاقب بعقوبة جنحة كل من استعمل صفة لمهنة منظمة دون توفره على الشروط اللازمة))، و من النص هذا يتضح أن المشرع العقابي الفرنسي وفر الحماية للمهنة المنظمة و جعل عقوبة من ينتحل صفة عضو في مهنة هي عقوبة الجنحة و حسنا فعل بهذا من دون ذكر حدود للعقوبة أدنى و أعلى، و الباحث يفضل لو شمل المشرع عقوبة الغرامة كعقوبة تكميلية أو ربما بديلة لعقوبة الجنحة على أن يحدد مقدارها بوضوح، و لكن عندما أدخل التعديل على القانون هذا امتدت الحماية لتشمل جميع المهن و خصوصا فيما يتعلق بحمل اللقب الخاص بالمهنة من دون مسوغ قانوني أو حق أو شهادة علمية في التخصص.[٢٩]

و بذات الهدف و الغاية نص المشرع العقابي السوري في قانون العقوبات الصادر عام ١٩٤٩ على عقوبات أعتبرها المشرع رادعة من وجهة نظره لمن ينتحل أو يتداخل مع عمل مهنة نظامية دون وجه حق، فقررت المادة ٣٨٣ بأن: ((من زاول دون حق مهنة خاضعة لنظام قانوني عوقب بالحبس ستة أشهر على الأكثر و بغرامة من مائة إلى مائتي ليرة))، و طبيعي أن بعد تدهور عملة البلد " الليرة السورية" مؤخرا فلن تكون الغرامة الواردة في هذه المادة رادعة كفاية، لذا لابد من التصدي لتعديلها، كما

KUFA STUDIES CENTER JOURNAL
UNIVERSITY OF KUFA
مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة
KSCJ OPEN ACCESS
ISSN (P) : 1993-7016
ISSN (E) : 2708-728X
www.journal.uokufa.edu.iq

أرى أن عقوبة الحبس التي حددت بستة أشهر على الأكثر ليست رادعة كفاية كذلك، و ربما كانت تعد كذلك وقت تشريعها، أما الآن فلا اوافق المشرع السوري على ابقائها على ما هي عليه في النص اعلاه.[٣٠]

لذا فالمهن النظامية لا يمكن أن تمارس بصورة اعتباطية أو عبثية؛ بل لابد من ضبط ممارستها و قصرها على محترفيها فقط ممن استوفوا كل الشروط القانونية و اللائحية المطلوبة، و لهذا فكل النصوص القانونية المتقدم ذكرها كان الهدف منها التأكيد على الخضوع القانوني المزدوج لهذه النقابات و لشرط الترخيص الإداري المسبق، و نتيجة لذلك يتوعد المشرع العقابي بالعقاب الرادع لكل من تسول له نفسه من الآخرين ممن لا ينتسب لها بشكل قانوني صحيح، أو يتداخل في أعمالها بطريق الاحتيال، سيما بعد تأسيس و تشكيل النقابة على وفق النصوص القانونية المتعددة.[٣١]

الفرع الثاني/ الطبيعة المميزة للنقابات المهنية و حقيقة وجود تقسيمات لها:-

إن من بين أهم ما يثيره موضوع الطبيعة القانونية للنقابات المهنية و تمييزها عما قد يتشابه معها من تنظيمات أخرى، هو ضبط مفهوم هذه النقابات إذ يوجد اختلاف حول التسمية التي تطلق عليها، علما إن الباحث في الأسطر المتقدمة درج على استعمال تسمية " النقابات المهنية" و لم يضمها إلى نقابات العمال و لم يقصد ذلك مطلقا، مع إيمان الباحث بأن النقابات العمالية أقدم أنواع النقابات ظهورا، و تعد الأصل التاريخي لكل النقابات المهنية التي تلتها في الظهور، و مع هذا كان موقف البحث الفصل بينهما و التركيز على النقابات التي قامت كل منها على مهنة معتبرة من المهن المعترف بها في كل المجتمعات المدنية اليوم.

و لهذا لابد من الوقوف على المصطلح المستعمل لتسميتها، بما أنها كلها تسمى نقابات ك (نقابة المحامين، نقابة العمال)، فمن حيث المصطلح المستعمل و كتسمية لها، بادئ ذي بدء حري بنا أن نقوم بتحديد المقصود ب المنظمة أو "النقابة" المهنية تعريفا بعد معرفة المقابل لها باللغة الفرنسية، إذ أن الواضح وجود لبس حول الترجمة الصحيحة لمصطلح نقابة مهنية أو "نقابة المهن الحرة"،[٣٢] حتى بعض المشرعين يستعمل لفظ "النقابات المهنية، المنظمات المهنية، والهيئة" للدلالة على معنى واحد بصدد هيئات واحدة.

فالتسمية الفرنسية تختلف؛ إذْ عند الحديث عن النقابات العمالية يطلق عليها تسمية Les syndicats des travailleurs ، و عندما يتحدث المشرع عن النقابات المهنية يستعمل مصطلح Syndicats de professions، وهي موضوع دراستنا هذه؛[٣٣] مما قد يؤدي إلى الخلط بين النظامين في أحيان كثيرة ويعد لفظ "المنظمة المهنية" أفضل و أدق من وجهة نظر بعض الباحثين، للتعبير عن المقصود بالتنظيم سواء بالنسبة للمهنة أو لمحيطها القانوني أو لطبيعتها القانونية، و لا أشاطره هذا الاعتقاد بل أرى من وجهة نظري أن مصطلح المنظمة المهنية مرادف لمصطلح "النقابة المهنية"، و لكن عندما نشاء الدقة أكثر لابد حتما من إستخدام مصطلح ((النقابة المهنية))، لذلك أجد أن التسمية و الاستخدام الفرنسيين عن النقابات المهنية أصح الاستخدامات و أقربها إلى الواقع القانوني و العملي لهذه التنظيمات المستحدثة المهمة.

وهناك رأي في الفقه القانوني العربي يذهب إلى أن: "مصطلح النقابة المهنية يقابله بالفرنسية Syndicat، بينما يقابل مصطلح نقابة المهن الحرة (المنظمة المهنية) بالفرنسية Les orders professionnels" ، ويذهب إلى أن الفرق بينهما هو النقابات المهنية تنظيمات اختيارية، بينما نقابات المهن الحرة (أي المنظمات المهنية) تنظيمات إجبارية.[٣٤]

كما بادر البعض إلى تعريفها بالقول بأنها : (مجموعة من الأشخاص تنظمهم وحدة المهنة أو تماثلها، وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتمكينا لها من رعاية المصلحة المشتركة الخاصة بأرباب المهنة أو المهن المتقاربة والدفاع عنها)[٣٥]، و عرفها أيضا الدكتور "طعيمة الجرف" على أنها: ((مجموعة من الأفراد ذوي مصلحة مهنية مشتركة، يمنحهم القانون الاستقلال في إدارة شؤونهم المهنية والإشراف عليها عن طريق هيئة منتخبة من بينهم، تملك إجبار جميع الأفراد المنضمين إلى المهنة على الانضمام إلى هذا التنظيم، كما تملك فرض الرسوم عليهم ووضع اللوائح العامة الملزمة بالإضافة إلى سلطتها في توقيع الجزاءات التأديبية)).[٣٦]

والتعريف الأخير هو أفضل التعريفات التي أوردناها لأحاطته بكل شيء تحدثنا عنه إلى الآن عن النقابات المهنية، كما يمثل جل ما يريد الباحث قوله عن هذه المنظمات المهنية، الواضح من كل هذه المحاولات الفقهية هو غياب تعريف جامع مانع للمنظمة (أو النقابة) المهنية من طرف المشرعين، الأمر الذي فسح المجال أمام الفقه القانوني للمجيء بمساهمات عديدة منها ما لا نؤيده، و منها ما أبدينا تأييدنا له، مع إن الباحث يؤمن بأنَّ ليس من وظيفة المشرعين إيراد تعاريف ل المصطلحات القانونية، و لكن أمام الأهمية القصوى للنقابات المهنية في حياة المجتمعات داخلية و دولية، كنت أود لو أن المشرعين تنبهوا لهذا الأمر و ضبطوا ما يعنيه مصطلح النقابة المهنية حتى في التشريعات المختلفة لأنواع النقابات المهنية.[٣٧]

أولا– طبيعة النقابات المهنية:– المهن النظامية هي "تلك المهن التي يتدخل المشرع ويقوم بتنظيمها "، أي أنها تلك المهن المشمولة بالتنظيم والتقنين من طرف المشرع نظرا لحيويتها وأهميتها الخاصة من حيث ممارستها كنشاط خاص، مثل المهن المتعلقة بالصحة، القانون، والمهن التقنية، أو تلك المتعلقة بالإطار الثقافي كنقابات المعلمين و الاكاديميين.

ولهذا فهي تتوافر على خصيصة وإمكانية تأسيسها في شكل منظمات مهنية أو في شكل تعاونيات؛ حتى يتمكن الأفراد الذين يريدون مزاولة المهنة وممارستها من أصحاب الاختصاص من المهنيين الممارسين، بالتسجيل في جدول هذه المنظمات والانتساب إليها من أجل اكتساب مهارات ممارستها؛ و هي في الوقت ذاته تتمتع كذلك بامتيازات السلطة العامة من حيث احتوائها على جهاز، تمثيلي وسلطة تنظيمية وتأديبية لفرض عقوبات كـ(التوقيف والشطب النهائي...الخ)، على الأعضاء المخالفين لأحكامها القانونية المتعددة.

ثم منذ أنْ عرف العالم أجمع ظهور هذه النقابات المهنية التي تتكفل بإدارة نشاط طائفة من الأفراد من حيث تنظيم ومراقبة مزاولة المهن الحرة التي يمارسها هؤلاء، أو تأديب المنتمين إليها، يمكننا القول أنَّ وجود وظهور هذه التنظيمات المهنية أصبح يعد مظهرا من أهم مظاهر الإدارة الحديثة.[٣٨] ثم بعد ما أناطت لها الدولة ممارسة اختصاصها الأصيل في هذا الميدان، و احتفاظ أجهزة الدولة المعنية بحق

الإشراف والرقابة عليها تحقيقا للمصلحة العامة، الأمر الذي أحدث ثورة على مستوى العديد من المفاهيم القانونية، خاصة الإدارية منها.

كما إن مهمة إدارة نشاط التنظيم المهني من قبل أبناء المهنة قد أثر على وظائف الدولة التي أصبحت تتدخل أكثر فأكثر في مجال التشريع.[٣٩] وهو ما أثار إشكالية أكثر بعد إعتبارها نوعا من أنواع المرافق العامة في الدولة التي تقوم على إدارة نشاط عام معتبر من النشاطات التي كان الأصل أن يكون للدولة حصرا. لذا لابد أنء نسأل هل تعد مرافق عامة فعلا؟ وهل تتوفر على عناصر المؤسسة العامة لاعتبارها كذلك؟ وما هي الطبيعة القانونية للنشاطات والأعمال الصادرة عنها؟ وفي ظل هذه الإشكاليات وأمام سكوت المشرع عن بيان الوصف القانوني لهذه المنظمات المهنية سواء في القانون العراقي أو المقارن، سيما مع النص على منحها الشخصية المعنوية [٤٠]، وهو الأمر الذي كان لا مفر منه.

وهو ما جعلها مسألة أصبحت محل اجتهاد بين أيدي الفقه والقضاء الإداريين، و بعدها حسمها القضاء الإداري– الفرنسي تحديدا– بأن أعتبرها مرافق عامة مهنية تقوم على نشاط عام و تسعى لتحقيق مصلحة عامة.[٤١]، و فيما يلي أهم الخصائص التي تبين الطبيعة المتميزة لهذه النقابات:–

١-إن هذه النقابات المهنية تتمتع في صدد القيام بمهامها ببعض وسائل القانون العام، بحيث أباح لها المشرع استعمالها كوسيلة تعينها على حسن القيام بما أوكل إليها من نشاط؛ فثبت بصددها إن التنظيم النقابي يدار بشكل مركزي في اتخاذ القرارات، وفي التنسيق بين الهيئات والبنى النقابية وعمليات الاتصال والتواصل، وإدارة البرامج والأنشطة والخطط والفعاليات.

٢-إن أعضائها منتخبين من قبل أفراد المهنة أنفسهم، فهم ليسوا موظفين عموميين تعينهم الدولة أو مؤسساتها.[٤٢]

٣-إن النشاط الذي تقوم عليه كل منها؛ إنما تجتمع له صفات نشاط المرفق العام فعلا.[٤٣]

وفي ظل هذا الإطار يقول الفقيه فالين: أنه أيا ما كان الأمر فإن حكم Bouguen يشير بوضوح إلى وجود أشخاص قانونية إلى جانب الاشخاص الاقليمية و الهيئات العامة و تعد من أشخاص القانون العام هي النقابات المهنية؛ من خلال هذا المفهوم نلاحظ أن هناك تركيز واضح على عنصرين هامين هما: النشاط

المهني و الشخصية المعنوية أو الاعتبارية، التي يتمتع بها التنظيم المشرف على هذا النشاط أو المهنة، لتمارس بهذه المثابة وهذه الصفة اختصاصات وصلاحيات قانونية متتالية ومختلفة بذات الوقت، إن هذه الشخصية الاعتبارية العامة تكفل تسيير مرفق عام وأداء خدمة عامة، حيث تحكم تصرفاتها قواعد القانون العام، كون النشاط الذي تؤديه هو مماثل للنشاط العام الذي تؤديه مؤسسات عامة تابعة للدولة.[٤٤]

ثانيا–تقسيمات النقابات المهنية:– وجود النقابات والاعتراف بحق التمثيل النقابي لأصحاب المهن، يعد مظهرا من مظاهر الديمقراطية كرسه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٣ منه، وكذلك معظم الدساتير في مختلف الدول من بينها دستور العراق لعام ٢٠٠٥، و الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨. وهو ما حدا بمشرع القانون الفرنسي للأخذ بمبدأ التعددية النقابية، إذ أجاز لعدد من العمال تكوين نقابة خاصة بهم على الرغم من اتحادهم في مزاولة نفس الحرفة أو العمل أو الوظيفة وأباح للنقابات العمالية أن تتحد فيما بينها مكونة أتحادا نقابيا كبيرا للعمال.[٤٥]

في العراق و في العهد الجديد بعد عام ٢٠٠٣، وتكريس العمل بمبدأ التعددية الحزبية، كرس تطبيقا لها مبدأ التعددية النقابية ليتوسع مفهوم الحق النقابي من حق الانخراط في النقابة الموجودة؛ إلى حق تكوين وإنشاء التنظيمات النقابية الجديدة بكل حرية و استقلالية بدون أي ضغوطات أو تدخل أو تأثير من جانب السلطة العامة، ممثلة بالسلطة التنفيذية، إلا فيما يتعلق ب الترخيص الإداري المسبق كما نوهت عنه آنفا.

أما فيما يتعلق بالمنظمات أو النقابات المهنية فإنَّ المشرع الفرنسي قد أخضع تكوينها لمبدأ "تعدد المنظمات أو النقابات المهنية" بتعدد المهن التي أخضعت للتنظيم؛ كما أعطى القانون لبعض هذه المنظمات أو النقابات المهنية الحق في أن يمثلوا المهنة على المستوى المحلي فقط، أو على المستوى الإقليمي فقط أو كلاهما معا فنقابة الأطباء في فرنسا –على سبيل المثال– تحظى بحق تمثيل المهنة على المستوى الوطني فقط.

ولا يستطيع عضو من المنظمة المهنية بصرف النظر عن مستوى تمثيلها للمهنة؛ أنْ ينضم لأكثر من منظمة "نقابة"، ولا يبيح القانون وجود أكثر من منظمة –نقابة– خاصة بأصحاب المهن الحرة على مستوى جغرافي واحد، فإذا ما كانت هناك نقابة للمحاسبين في فرنسا في مدينة باريس مثلا، فلا يجوز إنشاء أخرى لذات المهنة في باريس، وهذا كله نابع من مبدأ وحدة المنظمة (أو المؤسسة) المهنية والذي يقصد به عدم إيجاد أكثر من منظمة أو نقابة عامة مهنية بالنسبة للمهنة الواحدة في المكان الواحد والذي تخضع له المنظمات المهنية؛ دون النقابات العمالية التي تخضع لمبدأ التعدد، لكون أن المشرع الفرنسي و مشرعين من دول شمال افريقيا سمحت للنقابات العمالية بالتعدد الكمي بالنسبة لمكان واحد و بحسب تعدد فئات العمال.[٤٦]

ومنه نستنتج أنه لا يمكن إيجاد أكثر من منظمة أو نقابة مهنية بالنسبة للمهنة الواحدة في المكان الواحد، على عكس ما هو معترف به للنقابات العمالية التي تخضع لمبدأ التعدد في المكان الواحد بالنسبة للفئة العمالية الواحدة، مثلما هو الحال في فرنسا و العراق و الجزائر و مصر، مع ضرورة الاشارة إلى أن هناك من يرى ب إنطباق مبدأ وحدة التنظيم النقابي حتى على النقابات العمالية ولا يحبذ تعددها و ينادي بوحدة النقابات المهنية أيضا.[٤٧]

على الرغم من إشتراك جميع المهن الحرة في قيمتها المهنية في المجتمع، إلا أنها تختلف من حيث النظام القانوني الذي يحكم كلا منها؛ وينظم ممارستها بحسب المهنة التي تحتوى النشاط المختار، لهذا طرحت تقسيمات عدة للمنظمات أو النقابات المهنية منها تقسيمها إلى:–

التقسيم الأول/ إذ يقسمها البعض تقسيما بسيطا اعتمادا على التمييز بين مصطلحي النقابات السالف بيانه، فيقسمها إلى (نقابات مهنية، نقابات عمالية)،

ويرى بأن: النقابات المهنية هي تضم أعضاء المهن ذات الطابع الخاص كالأطباء و المعلمين و المهندسين و المحامين و غيرهم من الذين يتم تأهيلهم تأهيلا جامعيا، أو من هم في مستواهم، و يتم تأسيس هذه النقابات بموجب قانون ينظم عملها، و تكون لها الشخصية المعنوية، و تمارس نشاطها و عملها على وفق السياسة العامة للدولة.

بينما نقابات العمال من وجهة نظره هي: جمعية لأفراد يمارسون مهنة معينة، و يؤدون عملا تابعا أو مأجورا و تهدف إلى تمثيل أعضائها و حماية مصالحهم و تحسين أحوالهم المختلفة.[٤٨] و لا يؤيد الباحث

المفهوم الأخير لنقابات العمال، فهي و إنْ جاز فيها التعدد حسب أصناف العمال، إلا أنها تؤسس كذلك بمقتضى قانون، و تتمتع بالشخصية المعنوية، و لها بعض السلطات في مواجهة أعضائها، و لكن لا يشترط للإنضمام إلى عضويتها أن يكون طالب الانضمام قد حصل على تأهيل علمي معين، او شهادة جامعية أو ما يعادلها.(٤٩)

أما التقسيم الثاني للنقابات المهنية، هو ذلك التقسيم الذي يرى فيها أنها تتكون من مجاميع تكون على الآتي:

المجموعة الأولى: مهن منظمة قانونا بتدخل من الدولة و منها: ١-المهن الطبية و تشمل الطب العام و طب الاسنان و الصيدلة و العلاج الطبيعي، ٢-المهن القانونية مثل المحاماة و التوثيق و الحقوقيين، ٣-المهن التقنية و المتعلقة بالاطار المعيشي مثل الهندسة المعمارية و المدنية و المحاسبين و الخبراء المدققين.

المجموعة الثانية: مهن منظمة ذاتيا بدون تدخل من الدولة، و هذه تشمل: ١-مهن بناء على شهادة و تسجيل في قائمة معينة أو الحصول على اعتماد، يسميها البعض بالمهن شبه الطبية كالممرضين و فاحصي البصر و تأهيل العظام، ٢-مهن دون استلزام الحصول على شهادة أو اعتماد مثل مهن النشاط الثقافي و الرياضي(٥٠)، و لا نتفق مع النوع الأخير و الذي و إنْ كان موجودا، إلا أننا لا يمكن أنْ ندخله ضمن أصناف المهن التي بصدد دراستها في هذا البحث.

ويمكن كذلك تقسيم النقابات ومنظّمات المجتمع المدني من حيث جهة التمويل وحجم المصروفات إلى خمس مجموعات رئيسيّة هي:

المجموعة الأولى:- هي تلك المنظّمات ذات الطابع الخيري التي تتلقّى تمويلها من المؤسّسات الدينيّة أو الأحزاب السياسيّة بشكل أساس، بحيث تستفيد هذه الجهات السياسيّة من الطابع الدعائي الذي توفّره منظّمات المجتمع المدني التابعة لها أو المتعاونة معها لا سيّما في فترات الانتخابات.(٥١)

المجموعة الثانية:- هي المنظّمات التي تتميّز بطابعها الاحتجاجي والمناهض للحكومة. وقد قامت هذه المنظّمات بتنظيم عشرات التظاهرات، غالبيتها بعد أحداث الربيع العربي في العام ٢٠١٠. وتميّزت بعض هذه التظاهرات بضبابيّة الموضوع والشعارات مثل تظاهرات ٢٥ شباط/فبراير ٢٠١١. وقد أشّر بعضها إلى مدى انسلاخ هذه المنظّمات وبُعدها عن هموم الشارع العراقي، مثل تلك التي خرجت لتأييد الانقلاب العسكري ضدّ الرئيس المصري محمد مرسي في ٣٠ حزيران/يونيو الماضي. لكن البعض من تلك التظاهرات كانت مطلبيّة وشديدة التنظيم والوضوح والتأثير، مثل تلك التي خرجت في ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٣ وطالبت بإلغاء امتيازات النوّاب ورواتبهم التقاعديّة. ولا تبحث مثل هذه المنظّمات الاحتجاجيّة عن تمويل كبير ما دام نشاطها يقتصر على الحضور في الشارع أو على صفحات مواقع التواصل الاجتماعي.

المجموعة الثالثة:- المنظّمات التي يمكن تسميتها بمنظّمات "الصالونات" المهتمة بحضور الملتقيات النخبويّة وبالمشاركة في المؤتمرات والندوات ولقاءات وسائل الإعلام، من دون أن يعكس ذلك بالضرورة مدى تجذّرها في المجتمع العراقي أو تمثيلها شرائح حقيقيّة من العراقيّين. ويبدو أن مثل هذه المنظّمات المتمرّسة في التعامل مع المنظمات الدولية وسفارات الدول الغربية، كانت الحصيلة الأبرز للمساعدات

الأميركيّة التي حظيت بها النقابات ومنظّمات المجتمع المدني خلال فترة تواجد القوات الأجنبية في العراق.

المجموعة الرابعة:- هي في الغالب تلك النقابات التي تعمل بقوانين أقرت قبل ٢٠٠٣، بقوانين منفردة عديدة لكل نقابة (مثل نقابة الصحافيين والأطباء والمهندسين وذوي المهن الطبية والعمال وغيرها)، وهي تتلقى أموالها وحضورها بموجب القانون وضمن الموازنات الرسمية للدولة، فضلاً عن الاشتراكات والخدمات التي تقدمها للمنتمين.

وكان لارتباط النقابات بالتمويل الحكومي، وعلاقتها المشروطة بمؤسسات الدولة، دور مهم في عدم اهتمام النقابات بالشأن العام، بل انسياقها وراء الإرادة السياسية في السلطة. وظهر ذلك جلياً في كل الاحتجاجات التي حدثت بعد عام ٢٠٠٣ تقريباً، إذ غابت عنها النقابات الرسمية.[٥٢]

المجموعة الخامسة:- و هي الأخيرة من منظمات المجتمع المدني، فهي تلك التي تسعى إلى تقديم خدمات محددة مستفيدة من التمويل الذاتي أو من خلال التبرعات، حيث غالباً ما تكون هذه المنظمات صغيرة الحجم ونوعية التأثير. وقد بلغ عدد النقابات والمنظمات غير الحكومية في العراق بحسب الإحصائيات الرسمية ٢١٩٢ منظمة مسجلة بموجب قانون المنظمات غير الحكومية النافذ حتى مطلع شباط عام ٢٠١٥ تخصصت في أنواع المهن و الحرف فضلا عن قضايا التنمية و الاغاثة و الثقافة و حقوق الانسان و الاعلام و التعليم و الشباب و غيرها.

المبحث الثاني/ نقابة الاكاديميين العراقيين كنموذج على نقابات الموظفين:

بخصوص العراق؛ فإنه بعد تأسيس الدولة العراقية مطلع العشرينيات من القرن الماضي، صدرت مع بداية الحكم الملكي، واستناداً إلى قوانين عثمانية سابقة وتقاليد دستورية متبعة في الدول الأخرى، قرارات من الحكومة بتأسيس مجموعة من النقابات والجمعيات والنوادي، منها نقابة المحامين ١٩١٨، الجمعية الطبية العراقية ١٩٢١، جمعية العمال ١٩٢٨، جمعية تعاون الحلاقين ١٩٢٩، وجمعية أصحاب الصنائع في العام ذاته، ونصّ دستور المملكة العراقية الصادر عام ١٩٢٥ وفي المادة (١٢) منه على الاعتراف بحرية العراقيين في إبداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام إليها ضمن حدود القانون. أما في الدساتير اللاحقة مثل دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠، فقد نصت المادة ٢٦ منه على كفالة حرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل القانونية وعلى أسس وطنية، بما يحقق أغراض الدستور من وراء تأسيسها[٥٣]؛ ولابد من الإشارة إلى أنَّ النقابات بوصفها تجمعات مهنية، فقد عرف عنها تقليديا بأنها تتبع قوانين منفصلة في الواقع التشريعي العراقي.[٥٤]

وبعد التغيير السياسي عام ٢٠٠٣ ظهرت الحاجة إلى تشريع جديد ينظم منظمات المجتمع المدني التي جاءت أحياناً بوصفها فكرة موازية لفكرة النقابات من حيث الانتماء المهني (حالة النقابة الوطنية للصحافيين على سبيل المثال لا الحصر). وكانت ميزة قانون المنظمات غير الحكومية أنه شمل كل المنظمات؛ على عكس حالة النقابات التي حظيت بقانون لكل منها تم تشريعه طوال التاريخ التشريعي للدولة العراقية، واعتنى دستور ٢٠٠٥ ضمن المادة ٢٢ الفقرة ثالثا منه أيضاً بكفالة الدولة لحق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية والانضمام إليها.[٥٥]

و السؤال الذي لابد من طرحه هنا، هل ساهمت منظمة العمل الدولية في وضع اتفاقية دولية تضمن حق الموظف العام في تأسيس و الانضمام للنقابات المهنية؟ سيما و إنها فعلت ذلك مع العمال بمقتضى الاتفاقية الدولية لحماية الحرية النقابية للعمال لعام ١٩٤٨؟

الجواب نقول نعم؛ فقد أظهرت الحاجة بعد تطور الوظيفة العامة على المستويين الداخلي و الدولي، ضرورة منح الموظفين في القطاع العام حقهم في التنظيم النقابي و بشكل مستقل عن نقابات العمال[٥٦]، كي تكون هذه النقابات أداة لحماية و تطوير الحقوق المشروعة لشريحة الموظفين العموميين، لهذا توجه المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولي و بناء على دعوة مجلس مكتب العمل الدولي التابع للمنظمة، إلى تبني و وضع الاتفاقية الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي لعام ١٩٧٨ و حملت الرقم ١٥١ و دخلت حيز النفاذ في شباط من عام ١٩٨١،[٥٧] جاء فيها:

الديباجة: وإذ يضع في اعتباره أحكام اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لعام ١٩٤٨، واتفاقية حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية لعام ١٩٤٩، والاتفاقية والتوصية الخاصتين بممثلي العمال لعام ١٩٧١، وإذ يعيد إلى الذاكرة أن اتفاقية حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية لعام ١٩٤٩ لا تشمل بعض فئات الموظفين العموميين، وإنّ الاتفاقية والتوصية الخاصتين بممثلي العمال لعام ١٩٧١ تنطبق علي ممثلي العمال في المؤسسة؛ وإذ يلحظ التوسع الكبير في أنشطة الخدمة العامة في بلدان كثيرة، والحاجة إلى قيام علاقات عمل سليمة بين السلطات العامة ومنظمات الموظفين العموميين.....وإذ يضع في اعتباره المشاكل الخاصة التي تواجه علي صعيد نطاق أي صك دولي وعل صعيد التعاريف التي يؤخذ بها لأغراض مثل هذا الصك، بسبب الفوارق بين أساليب الاستخدام الخاصة والعامة، وكذلك بسبب مصاعب التفسير التي نشأت بصدد تطبيق المناسب من أحكام اتفاقية حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية لعام ١٩٤٩ على موظفي الخدمة العامة، كما يضع في حسبانه ما أبدته الأجهزة الرقابية في مكتب العمل الدولي في مناسبات عديدة من ملاحظات تشير إلى أن بعض الحكومات قد طبقت تلك الأحكام بطريقة تستبعد فئات واسعة من الموظفين العموميين من نطاق تطبيق الاتفاقية المذكورة، قرر أنْ.....

الباب الأول: النطاق والتعاريف

((المادة ١/ ١. تنطبق هذه الاتفاقية علي جميع الأشخاص الذين تستخدمهم سلطات عامة، إلى المدى الذي لا تنطبق فيه عليهم أحكام أكثر مؤاتاة في غيرها من اتفاقيات العمل الدولية.

٢- تحدد القوانين أو اللوائح الوطنية، مدى انطباق الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، على العاملين ذوي المستويات العليا الذين تعتبر وظائفهم في العادة من وظائف رسم السياسات والإدارة التوجيهية، أو على العاملين الذين تكون مهامهم ذات طبيعة بالغة السرية.

المادة٢ / لأغراض هذه الاتفاقية، يراد بمصطلح "الموظف العمومي" أي شخص تشمله الاتفاقية طبقا للمادة ١ منها.

المادة ٣/ لأغراض هذه الاتفاقية، يراد بمصطلح "منظمة موظفين عموميين" أية منظمة، أيا كان تشكيلها، يكون غرضها تعزيز مصالح الموظفين العموميين والدفاع عنها)).[٥٨]

و هنا علينا أنْ ندرس نقابة الأكاديميين العراقيين بشيء من التفصيل لكي نتحقق من مدى مراعاة المشرع العادي العراقي لأحكام الاتفاقية اعلاه؟ و هل جسد تشكيلها كل الأهداف المرجوة المشار لها فيها؟

المطلب الاول/ تشكيل واختصاصات نقابة الاكاديميين العراقيين:

لتشكيل النقابة لابد من تأسيسها على وفق نص الدستور و القانون، و أنْ تحمل الشخصية المعنوية بعد الاعتراف القانوني لها بذلك، إذ يترتب على التأسيس القانوني لها الاعتراف بها كشخص معنوي قادر على التعبير عن إرادته و تحمل الالتزامات و التمتع بالحقوق، و أخيرا لابد من توافر شروط معينة بأعضائها المؤسسين إنْ توافرت فيهم يجيز لهم القانون حينها التقدم بطلب تأسيسها.

أما التشكيل فيتطلب تحقق مجموعة من الشروط الموضوعية و الشكلية، و إن كان التشكيل لأي نقابة يعتمد في أغلبه على النصوص و الاحكام الشكلية؛ إلا أن الاحكام الموضوعية مطلوبة و ضرورية، فهناك عند التشكيل ضرورة لوضع نظام داخلي للنقابة يتضمن الاحكام التفصيلية الخاصة بعملها و عمل أجهزتها و أعضائها، كما لابد من تهيئة لوثائق التأسيس المطلوبة ليتم تقديمها مع طلب التأسيس، و تودع لدى الجهة المختصة بمنح رخصة تأسيسها لتزاول العمل.

وهنا قد يتساءل البعض عن هل يعد التأسيس و التشكيل للنقابة اجراء واحدا و يؤديان معنى واحدا؟ و من هي الجهة المختصة بهذا التأسيس هل هي السلطة التشريعية أم التنفيذية؟ أي هل إن الإشكالية في الأداة القانونية التي تتحقق بها عملية إنشاء المنظمات المهنية و تنظيم عملها وحتى إنهاؤها وإلغائها، هل هي القانون الذي يسنه البرلمان، أم هل يجوز أنْ تكون هذه الأداة القانونية؛ مرسوما أو نظاما يصدر عن السلطة التنفيذية في الدولة؟

طبيعي سنقول أن التأسيس سيختلف عن التشكيل، فالتأسيس هو الأول و هو الأوسع في المفهوم و المضمون، و تختلف الأدوات التأسيسية للنقابات المهنية من دولة لأخرى، ف أغلب الدول تعطي صلاحية التأسيس لمجالسها التمثيلية (البرلمانات)،[٥٩] و الاخرى تعطي هذا الحق للسلطة التنفيذية عن طريق إصدار أنظمة بذلك، وقد تحدثت عن هذا فيما سبق.

بينما التشكيل يتعلق بالمكونات الداخلية لكل نقابة، وهذه المكونات بالتأكيد سيتضمنها و يشير لها القانون الخاص بتأسيسها" أي في داخل الأداة القانونية الخاصة بها"، و عليه فنحن هنا نتحدث عن التشكيل و ليس التأسيس، أي نتحدث عن مرحلة لاحقة لصدور الأداة القانونية بالتأسيس.

و للإيضاح يقصد بتأسيس المنظمة المهنية: "تدخل السلطة المختصة دستوريا لإنشاء مرفق عام جديد واختيار أسلوب المنظمة أو النقابة المهنية كأسلوب لإدارته، أو تعديل إدارة مرفق عام قائم واستبداله بأسلوب المنظمة المهنية بعد تقدير وجود المصلحة الجدية الحقيقية لتي تبرر هذا التدخل بالإنشاء و التعديل".[٦٠]

ولغرض الاحاطة بالموضوع و لكون الحديث مخصص عن نقابة الأكاديميين العراقيين، نقسم المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الاول تشكيل نقابة الأكاديميين، وفي الفرع الثاني اهداف نقابة الأكاديميين العراقيين و على وفق ما يلي من تفصيلات.

الفرع الاول/ تشكيل نقابة الاكاديميين العراقيين:

يعرف البعض النقابة المهنية بالقول: (المؤسسة التي تضم العناصر من الذين ينتمون لمهنة معينة، كنقابة الأطباء و المهندسين و المحامين و غيرها، و تسعى إلى تقديم بعض الامتيازات و الخدمات لأعضائها، و هي المختصة بوضع الشروط لمن يرغب في اكتساب عضويتها)،[٦١] و لا يمكن للنقابة من تقديم هذه الخدمات و الامتيازات من دون وجود الأجهزة الداخلية التي بوساطتها سوف تتمكن من تحقيق كل الغايات هذه و ترجمة أهدافها إلى واقع ملموس.

والملاحظ إنَّ مختلف هذه التنظيمات المهنية تتمتع ببنيات تنظيمية متشابهة في كثير من خصائصها، بل قد تكون متطابقة في غالب الأحوال؛ إذ تتميز بطابع تسلسلي من حيث هذه البنية، بحيث كل نقابة مهنية إلا وتنظم على شكل هرم من الهيئات والمجالس تتدرج بين مستوى محلي ومستوى وطني، إذ تمارس كل منظمة اختصاصاتها بواسطة مجالس محلية ومجلس وطني واحد، فضلا عن مجلس أعلى في بعض الأحوال، كما هو في العراق و دول عربية عدة، ف الهياكل التنظيمية الداخلية للنقابات تقوم على ظاهرة تعدد المجالس فيها، و التي بطبيعة الحال ستتفاوت من حيث القوة و الصلاحيات و الأدوار المؤثرة.[٦٢]

وهو ما سنتحدث عنه هنا، إذ تتكون النقابة محل البحث من اقسام ثلاثة؛ وهم الهيئة العامة والمؤتمر العام ومجلس النقابة، فضلا عن أنَّ هناك اهداف تضطلع بها النقابة لحفظ حقوق الاكاديميين وحرياتهم؛ مما يعني أنَّ نقابة الاكاديميين العراقيين وحسب المادة الثامنة من قانون تأسيسها رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، تتكون من التشكيلات الآتية:

أولا–الهيئة العامة: يعد التشكيل الاول للنقابة، تحدثت عنها الفقرة ثالثا من المادة الأولى من القانون بالقول: " الهيأة العامة: مجموع أعضاء النقابة المسددين لالتزاماتهم المالية بموجب هذا القانون".[٦٣] و لنا أنْ نتساءل عن ماهية هذه الالتزامات المالية الواجب تسديدها؟ و هنا نجيب نقول هي تشمل رسم الانتساب و الاشتراك في عضوية النقابة، و رسوم تجديد الانتساب و باقي الاشتراكات الأخرى.[٦٤]

وعليه تتكون الهيأة عادة من جميع المسجلين في سجل النقابة ممن سددوا كافة الالتزامات المالية التي بحقهم؛ ومهمتها تكمن في انتخاب أعضاء المؤتمر العام والذي يعد التشكيل الثاني للنقابة، و بسبب من ضخامة عدد أعضائها جرت العادة أنها تجتمع مرة واحدة كل سنة برئاسة النقيب أو نائبه في دورة عادية. و بطبيعة الحال يمكن أنْ تجتمع في دورة استثنائية بطلب من النقيب أو عدد من الأعضاء يحدد حسب القانون، إذا ما وجد ما يقتضي لعقد مثل هذه الجلسة الاستثنائية، و لا تعرض على الهيأة العامة للمناقشة سوى المسائل ذات الطابع المهني و القانوني فائقة الأهمية.[٦٥]

والملاحظ على القانون أنه لا يتحدث كثيرا عن الهيأة العامة واختصاصاتها و آلية عملها، و يركز المشرع جل اهتمامه على المؤتمر العام الذي قلنا إنه التشكيل الثاني في النقابة، كما يتحدث عن مجلس النقابة و صلاحياته، و يبدو غريبا موقف المشرع هذا، إذ كان من المفضل الحديث في صلب القانون عن هذا التشكيل فائق الأهمية، و لا يترك الحديث عنه للنظام الداخلي الذي سيصدر لاحقا عن مجلس النقابة.

ويعتقد الباحث إنَّ هذه الهيأة العامة و سكوت المشرع عن تبيان صلاحياتها و مركزها القانوني، يعود إلى عدم فهم المشرع العادي بدقة لتشكيلات نقابة الأكاديميين، و هو ما يلاحظ على التخبط الذي وقع فيه المشرع في نصوص هذا القانون عند الحديث مفصلا عن صلاحيات و مركز التشكيلات الأخرى الأدنى

من الهيأة العامة، و يكفي أنْ نلقي نظرة فاحصة على نصوص المواد التي تحدثت عن المؤتمر العام لكي نصدق الاستنتاج أعلاه.

ثانيا–المؤتمر العام: تحدث عنه المشرع في الفقرة ثانيا من المادة الثامنة كونه التشكيل الثاني في النقابة؛ و تتولى الهيأة العامة انتخاب أعضاء المؤتمر العام، إنَّ عدد ممثلي المؤتمر العام في كل محافظة يكون بصور تتناسب مع عدد منتسبي المعاهد والجامعات في ذات المحافظة و تحدد هذه بتعليمات.[٦٦]

ولابد من الحديث والتساؤل عن التشكيل الأول للمؤتمر العام للنقابة في بدء تأسيسها، و عندما لا تكون الهيأة العامة قد تشكلت بعد؟ فكيف سيتم تشكيله في هذه الحالة؟ و هنا تحدثت الفقرة أولا من المادة ٢٧ من القانون عن حل هذه المسألة بالقول: لوزير التعليم العالي و البحث العلمي مهمة تشكيل لجنة مكونة من خمس اكاديميين من خمس جامعات مختلفة؛ وبصورة مؤقتة لعقد مؤتمر مركز للاكاديميين لانتخاب المؤتمر العام الاول للنقابة؛ وتُحلْ هذه اللجنة و تنتهي اعمالها عند إعلان نتائج انتخاب المؤتمر العام الأول، و يتولى المؤتمر المنتخب إدارة انتخاب مجلس إدارة النقابة و النقيب و نائبه و بإشراف قضائي.[٦٧]

ولا يجد الباحث من حرج من تأييد نص هذه الفقرة، سيما أنها عالجت مسألة في غاية الأهمية، و في وقت حرج و مهم للنقابة وهو بدء صدور قانون تأسيسها، وهو وقت لم يكن أحد قد انتمى للنقابة و قيد في سجلاتها، و ذلك لعدم وجود الأجهزة التي تشرف على ذلك من أجهزة النقابة، و الحل أعلاه يراه الباحث حل ذكي لأن المشرع فيه قد تنبه لهذه المسألة الدقيقة من حياة النقابة، و عالجها بحل مرضٍ و نزيه في الوقت نفسه، و ذلك لمًا أشترط أنْ يكون كل هذا يجري بإشراف قضائي.

و تأكيدا لكلامنا هذا ما علينا إلا أنْ نشير إلى حكم الفقرة ثانيا من المادة ذاتها التي قالت: (تفوض هذه اللجنة بأعمال لجنة الانتخاب، و تتمح الامتيازات كافة التي تخولها بإجراءات انتخاب المؤتمر العام الأول، و يراعى في تشكيلها أنْ يكون أعضائها من غير المرشحين للمؤتمر العام)، و لكن الملحوظة الوحيدة التي يمكن تسجيلها على نص المادة ٢٧ أعلاه التي أشارت إلى تشكيل اللجنة التي تتولى مهمة انتخاب المؤتمر العام الأول للنقابة، هي السؤال عن المعايير التي على أساسها سيختار السيد وزير التعليم العالي و البحث العلمي هؤلاء الأعضاء الخمسة؟ و الجامعات الخمس التي سيتم اختيارهم منها؟ هل حكومية فقط أم حكومية و أهلية؟ إذْ الجامعات في العراق تنقسم إلى حكومية و أهلية كل منها تشكل و تحكم بقانون مختلف.[٦٨]

ويعقد المؤتمر العام جلساته بصورتين: صورة الجلسات العادية والصورة الاستثنائية، فبالنسبة إلى عقد جلسات بصورة عادية فتكون ضمن النصف الاول من شهر آذار من كل سنة، و ذلك للنظر في الأمور المدرجة في جدول أعماله، وهنا تبلغ الدعوة لحضور هذه الجلسة للجميع في المركز الرئيسي للنقابة و في الفروع التابعة لها في المحافظات و الأقاليم [٦٩]، ولا يعقد الاجتماع إلا بحضور أغلبية معينة، إذ يجب أنْ يكون الحضور بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء النقابة[٧٠].

وقد يتبادر إلى الذهن تساؤل مفاده، في حال لم تتوفر الاغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، هل سيعقد المؤتمر العام اجتماعه العادي؟ بالرجوع إلى المادة الحادية عشر ببندها الثاني، نجدها قد اقرت في حال عدم توفر الاغلبية المطلقة لعقد الاجتماع الأول، تعاد الدعوة ثانية للأعضاء، و يعقد المؤتمر مرة أخرى

الاجتماع خلال مدة (١٥) يوم من تاريخ موعد الاجتماع الاول [٧١]، و في جميع الأحوال يعقد المؤتمر اجتماعه مهما بلغ عدد الاعضاء الحاضرين، و هذا بحد ذاته تنظيم جيد يحسب للمشرع العادي الذي تنبه لهذه المسألة التنظيمية المهمة.

والجدير بالذكر إنَّ اتخاذ القرارات في المؤتمر العام يتم بالأغلبية البسيطة لعدد الاعضاء الحاضرين، و عند تحقق حالة تتساوى فيها الاصوات؛ يرجح الجهة التي صوّت معها الرئيس، إلا أنَّ المشرع العادي قد استثنى بعض القرارات من الاغلبية البسيطة وجعلها تؤخذ بأغلبية ثلثي عدد الاعضاء الحاضرين؛ وهذه القرارات تكون مختصة بتعديل قانون النقابة أو إضافة الانظمة والتعليمات التي تصدر بموجب هذا القانون[٧٢].

وفي حال عقد المؤتمر العام للنقابة جلسته بصورة استثنائية، في حال اراد البحث في الامور ذا أهمية أو ذا صبغة عاجلة، فلا بد أنْ يكون ذلك بطلب مقدم من قبل مجلس النقابة أو طلب مقدم من خمسين عضواً من أعضاء النقابة؛ شريطة أن يكونوا مسجلين في سجل العضوية الخاص بالنقابة؛ أو بناء على طلب من خمس مجالس نقابة فرعية على الاقل، و ذلك لمناقشة أمور هامة محددة في جدول الاجتماع الخاص بهذه الجلسة، و لأغراض تركيز المناقشات في هذا الاجتماع على الأمور المحددة، منع القانون مناقشة أية أمور أخرى لم تذكر في جدول أعمال الجلسة الاستثنائية[٧٣].

عندما لا يتحقق نصاب الاجماع لعقد الجلسة الاستثنائية في بعض الأحيان بعد مرور المدة التي حددها القانون بساعة واحدة، فيتم حينها عقد الاجتماع في الاسبوع الذي يلي تاريخ عقد الجلسة الاستثنائية في اليوم والوقت المحددين، ويعد النصاب القانوني متوافرا في الاجتماع الثاني، مهما كان عدد الحاضرين.[٧٤]

ثالثا– مجلس النقابة: وهو آخر تشكيل من تشكيلات النقابة المهنية، مجلس النقابة في كل نقابة، هو ذا طابع تنفيذي أكثر منه تشريعي، و من الضروري أنْ يتمتع أعضاء المجالس التنفيذية هذه بالمصداقية والنزاهة والكفاءة والخبرات المهنية اللازمة؛ والقدرة على الالتزام بالأنظمة و التعليمات الصادرة من الجهات المختصة، بما في ذلك الاجهزة العليا في النقابة المعنية، و من المهم أنْ يتوفر فيهم القدرة على تكريس كل الوقت " إنْ أمكنْ" للعمل النقابي؛ ويقع على عاتق هذا المجلس أعباء ضخمة إزاء النقابة كشخص معنوي، و إزاء باقي زملاءهم من الأعضاء أينما كان موقعهم.[٧٥]

ويتألف هذا المجلس في نقابة الاكاديميين، من نقيب ونائبه وتسعة أعضاء يتم انتخابهم من قبل المؤتمر العام من بين أعضائه و بالاقتراع السري المباشر، و هنا نسأل كيف سيجري الانتخاب الأول لمجلس النقابة في بدء تأسيسها؟ للإجابة نشير لأحكام القانون المتعلقة بهذا الخصوص، و لا سيما المادتين ١٥ و ١٦ منه، إذ على المؤتمر العام في اجتماعه العادي الذي يعقده لهذا الغرض بعد التئامه لأول مرة، أنْ يسمي لجنة بـ(لجنة الانتخابات المركزية)، تتكون من خمسة أعضاء ممن لهم الحق في الانتخاب، و لا تقل الخدمة الجامعية لأي منهم عن ١٠ سنوات جامعية فعلية، لغرض الاشراف على انتخاب التشكيلات المختلفة للنقابة و منها مجلس النقابة.

و تختار هذه اللجنة من بين أعضائها رئيسا لها، و تواصل أداء عملها طوال مدة الانتخابات و لحين اعلان النتائج و تصديقها، ولها في سبيل أداء عملها أنْ تستعين بباقي أعضاء هيئات النقابة المختلفة

شريطة أن لا يكونوا من المرشحين للانتخابات، و ينتخب المؤتمر العام النقيب و نائبه و أعضاء مجلس النقابة بالاقتراع السري المباشر و في وقت واحد و على ورقة مستقلة و صندوق مستقل لكل منهم، و تختم أوراق الانتخاب بختم النقابة و توقع كل ورقة انتخاب بتوقيع رئيس لجنة الانتخابات المركزية، و إلّا عدّت باطلة [٧٦]؛ وتتم عملية الانتخاب بحضور قاض يتم ترشيحه من قبل مجلس القضاء الأعلى للغرض هذا([٧٧]).

إنَّ احتواء كل نقابة مهنية على تنظيم هيكلي ذي بنية متسلسلة، يضم أجهزة تضم هي بداخل تكوينها أعضاء منتخبين من أبناء المهنة نفسها، هو أمر سوف يضمن سير عمل كل نقابة مهنية بيسر و سهولة من الناحية العملية؛ و كل منظمة مهنية تسعى من وراء البنية التسلسلية لها إلى تكوين سلطة هرمية، بحيث تكون الأجهزة العليا في قمة الهرم، و تستحوذ تبعا لهذا على جل الصلاحيات المهمة، و تكون الأجهزة الأدنى ذات صلاحيات أقل و تخضع في أعمالها و إصدار قراراتها لإشراف و رقابة الأجهزة الأعلى منها، مما يعني أنَّ قرارات هذه الأجهزة تخضع للطعن فيها أمام الأجهزة الاعلى، وهو أمر محمود تفاديا للشطط في ممارسة العمل و اتخاذ القرارات.[٧٨]

وهذا الكلام يتضح بمجرد أن نيمن النظر صوب نصوص قانون نقابة الأكاديميين محل البحث، والتي تعلقت ب بالشروط الواجب توافرها في من يرشح لمنصب نقيب الأكاديميين و نائبه، و كيفية اختيارهم.

فيشترط في من يكون نقيبا أو نائبا للنقيب، جملة شروط حددتها الفقرة (أولا من م ١٤ من القانون)، و هي الآتي: ١-أنْ لا يشغل منصب مدير عام فما فوق، و مازال في الوظيفة العامة.

٢-أنْ لا تقل مدة خدمته الجامعية الفعلية عن عشر سنوات، و يحمل شهادة الدكتوراه إذا كان مرشحا لمركز النقيب أو نائبه، و أنْ لا تقل تلك المدة عن خمس سنوات، إذا كان مرشحا لعضوية مجلس النقابة.

٣-أنْ يكون عراقيا حاملا للجنسية العراقية وفقا للقانون، و يستوي أنْ تكون أصلية أو مكتسبة سواء للنقيب أو نائبه أو حتى لأعضاء مجلس النقابة الآخرين، إذا ما توافر الشرطين أعلاه، و يتساوى في هذا الذكور و الإناث من أعضاء مجلس النقابة.[٧٩]

و يعد فائزا بعضوية مجلس النقابة من يحصل على أكثر الأصوات من بين المرشحين، أما منصب النقيب و نائبه ف إذا لم يحصل المرشح لمنصب النقيب على الاغلبية البسيطة في الاقتراع الأول، يفوز بالمنصب من يحصل على أعلى الأصوات من بين المرشحين في الجلسة نفسها و بعد إجراء جولة انتخاب ثانية [٨٠]، وتكون مدة ولاية مجلس النقابة اربع سنوات يتم احتسابها من تاريخ اول اجتماع يعقده المجلس، ويكون اجتماع مجلس النقابة مرة كل اسبوعين على الاقل، و هذا يدلل على الطابع التنفيذي الصرف لهذا المجلس، و لهذا ف إنَّ المشرع العراقي في قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، لم يحدد وقت الاجتماع واعطى الصلاحية في ذلك إلى النقيب، وفي حال غياب الاخير تصار الصلاحية في عقد الاجتماع إلى نائبه([٨١]).

و بما أنَّ الحديث هنا عن مجلس مهم، لذا فقد خصه القانون بصلاحيات، و عن صلاحيات مجلس النقابة فهي عديدة و متنوعة، ذكرتها تفصيلا المادة ١٩ من القانون و هي كالآتي:-

١- النظر في طلبات تسجيل الأكاديميين، و اتخاذ القرارات بقبولها أو رفضها.

٢- إعداد الموازنة السنوية للنقابة، و الحسابات الختامية و عرضها على المؤتمر العام.

٣- دعوة المؤتمر العام لعقد الاجتماعات العادية و الاستثنائية.

٤- تسمية ممثلي النقابة في المجالس و الهيئات و اللجان و النشاطات التي تشارك فيها النقابة.

٥- إصدار المطبوعات و النشرات ذات العلاقة بالعمل الاكاديمي.

٦- تعيين الموظفين و العمال و التعاقد مع الغير لأغراض تسيير العمل النقابي.

٧- إدارة شؤون النقابة وفقا لأحكام القانون.(٨٢)

٨- أية أمور يرتئي المؤتمر العام طرحها على المجلس لمناقشتها و اتخاذ الاجراء اللازم بصددها.

و لأهمية مركز النقيب و دوره، عقدت له رئاسة المجلس و إدارة اجتماعاته، و هو يمثل النقابة أمام القضاء أو الجهات الخرى، أو من يمثله، كما إن له تخويل بعض صلاحياته ل نائب النقيب، و هذا الخير يمارسها في حدود هذا التفويض، كما إنه يحل محل النقيب عند غيابه أو تعذر القيام بأعماله لأي سبب.(٨٣)

الفرع الثاني/ اهداف النقابة:

لفهم موضوع أهداف النقابات المهنية، لابد من أنْ نقول و كما ثبت معنا، بأنها هيئات مهنية ذات نفع عام، و بالمدلول المادي(الذي يطلق على النشاط أو العمل الذي يمارسه المرفق تحقيقا للمصلحة العامة) نجده ينطبق على هذه النقابات المهنية، لذلك فهي تعد من قبيل المرافق العامة بمدلولها المادي، فهي مرفق عام مهني بدليل أن مهمتها لا تتعلق فقط بالدفاع عن المصالح المهنية بل تتعدى ذلك إلى مجال تنظيم ومراقبة المهنة قصد تحقيق الصالح العام، عن طريق تقديم خدمات عامة للأفراد، ومن طائفة الخدمات التي لا يمكن لهم الاستغناء عنها، وهي تدخل في صميم اختصاصات الدولة، إلا أنها "الدولة" أولت الأمر لأبناء المهنة المنتمين لها، والمنتخبين لإدارتها وتسيير شؤونها، لأن الدولة أدركت حقيقة قدرة هؤلاء على تسير أمورهم وتحقيق الخدمة العامة للجميع.(٨٤)

و كذلك من أجل التخفيف عن كاهل الدولة لكي تتفرغ لتأدية مهام أخرى لمواطنيها، و هذه إذا أهم أهداف كل نقابة مهنية موجودة اليوم في الواقع القانوني و المهني، فهي مؤسسات نفعية تسعى لمنفعة أبناء المجتمع في حدود اختصاص المهنة التي تديرها، و تشبع تبعا لذلك خدمة عامة نيابة عن الدولة التي آمنت بضرورة ترك هكذا خدمات عامة لأصحبا المهن المنظمة ليتولوا اشباعها باستمرار.

و بشكل عام كل حركة نقابية أصبح لها نقابة تمثلها، لها مجموعة من الاهداف المطلبية و الأهداف السياسية تسعى لتجسيدها خلال حياتها، و منها:

أولا- الاهداف المطلبية: و تتمثل في

١- سعي النقابة للدفاع عن حق العمل و الحصول على عمل لائق لكل منتسبيها، و حماية اعمالهم القائمة مادامت وفق القانون.

٢- المشاركة الفعلية ل الأعضاء في تسيير النقابة و تحقيق المشروع التنموي و الاقتصادي لها.

٣- تحسين أداء الاعضاء و المنتسبين عن طريق التأهيل عبر "التمهين"، و البعثات الاكاديمية.

٤- توفير التأمين العادل للأعضاء و التعويض في حالة العطل و التقاعد.

٥- السعي لتحسين الحد الأدنى من الأجر مقارنة بالمستوى المعاشي و بما يخدم حماية القدرة الشرائية لكل الأعضاء.

٦- الدفاع عن الامتيازات الاجتماعية من الخدمات الاجتماعية الأخرى و الترفيهية و الثقافية.

٧- التعويض عن البطالة و حماية الأعضاء عن كل الأزمات الاقتصادية.[٨٥]

ثانيا- الأهداف السياسية: و تسعى كل نقابة مهنية للعمل على تحقيقها، و يمكن أنْ تتمثل بالآتي:

١- منع استغلال النساء و الاطفال و الأجانب و ذلك بتطبيق أنظمة عمل لأعضاء المهن تتطابق مع الأنظمة المعتمدة دوليا.

٢- الاعلام و النشر للمعلومات التي تخص الاعضاء و محيط العمل من باب تحقيق التوعية و التثقيف لكل أعضائها.

٣- المشاركة في المفاوضات مع الحكومة و الجهات المعنية بما يضمن الوصول لتحسين ظروف و أوضاع العمل داخل المهنة.

٤- تقديم تسهيلات للمنتسبين لتطوير العمل النقابي الخاص بهم، بما يحقق نموا أكبر في انخراط كل منتسبي المهنة داخل عضوية نقابتهم.[٨٦]

و فيما يتعلق ب نقابة الأكاديميين العراقيين محل البحث؛ ف لسنوات طويلة لم نرَ أي تنظيم قانوني خاص للدفاع عن حقوق الاكاديميين من التدريسيين في الجامعات و المعاهد الفنية العراقية ولا حتى انصاف لحقوقهم، إلا إنَّه بصدور قانون نقابة المعلمين في الجمهورية العراقية رقم (٧) لسنة ١٩٨٩، أجاز للاكاديميين العراقيين اعضاء هيئات التدريس في الجامعات و المعاهد الانتماء إلى هذه النقابة، إذ اطلقت عليهم تسمية (معلمي الجامعات)[٨٧] . و بإصدار قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، والذي يعد بمثابة الضوء في نهاية النفق، والذي وضعه المشرع القانوني لحماية وحفظ حقوق الاكاديميين، واصبحت نقابة الاكاديميين ذا شخصية معنوية متمتعة بالاستقلال الاداري والمالي[٨٨].

وتكمن اهداف النقابة[٨٩] في الارتقاء بمهنة التعليم العالي والبحث العلمي والمحافظة على الآداب والتقاليد المتصلة بهذه المهنة الجليلة، مع ايجاد سبل التعاون ما بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي واي جهة ذات صلة للنهوض بمهام النقابة، تشجيع الدراسات والبحوث والنشاطات والمؤتمرات التعليمية وعقد الدورات والندوات لرفع المستوى العلمي والمهني لتدريسيي الجامعات والمعاهد العراقية.

هذا بالإضافة إلى عقد دورات وندوات والحث على اقامة مؤتمرات ونشاطات تعليمية، وتعزيز مكانة الاكاديميين في المجتمع، وتهدف النقابة ايضاً الى النهوض بأعضاء النقابة على كافة الاصعدة سواء كانت الثقافية أو الاقتصادية أو الاجتماعية والمهنية. ولتوفير المساعدة والرعاية الصحية للأعضاء واسرهم ، تؤسس النقابة صندوقاً للتكافل الاجتماعي وذلك في حالات العجز أو الوفاة[٩٠].

ولو يمنا وجهنا شطر الاسباب الموجبة لقانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، نجد أنَّ المشرع فيه قد نص على إنَّ من أهم الاسباب التي أدَّت إلى تشريع القانون هو الاهتمام بالملاك الاكاديمي والتدريسي، وانشاء نقابات أو مجالس للاهتمام بشؤون الاكاديميين وحفظ كرامتهم وحماية حقوقهم وتعزيز اخلاقيات المهنة.

ورغم الخطوة الناجعة التي أدَّتْ إلى تشريع قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، إلا انه قد اعتراه نقص تشريعي واضح في طيات نصوصه، إذ إنَّ المشرع القانوني قد اغفل اعطاء الحق للنقابة للدفاع عن اعضائها امام الدوائر التحقيقية و اللجان الانضباطية التي تشكل بحقهم في المؤسسات

التي يعملون فيها، بخلاف ما جاء به قانون نقابة المعلمين رقم (٧) لسنة ١٩٨٩، و فيه اعطى هذا القانون الحق للنقابة في الدفاع عن اعضائها، إذ نصت المادة (٢٧) منه على: (تمارس النقابة حق التقاضي والدفاع عن أعضائها في الوزارات والمؤسسات التعليمية طبقا لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة ولها ممثل عنها في لجان الانضباط في تلك الوزارات والمؤسسات فيما يتعلق بالقضايا المحالة إلى تلك اللجان الخاصة بأعضائها).[٩١]

المطلب الثاني/ صحة عضوية أعضاء النقابة:

تماشيا مع ما ورد في الاتفاقيات الدولية المعنية بالإشارة للحق النقابي، لم يتضمن التشريع النقابي العراقي قواعد قانونية لتنظيم إدارة النقابة، مواكبا في ذلك ما يقتضيه مبدأ حرية تسيير و إدارة النقابة المهنية؛ باستثناء بعض المواد التي تضمنت الشروط الواجب توافرها في من يتولى مهمة الإدارة في النقابة كما بينا، أو البيانات التي تحتويها الوثائق واجبة الايداع عند التأسيس و صدور الشهادة الخاصة بذلك..... الخ، وهذا يعني إنً حرية الإدارة و التسيير أمر معترف به وهو متروك لحسن تقدير المنظمة النقابية في حد ذاتها، من خلال وضع قانونها الاساس الخاص؛ و ربما حتى لائحتها الخاصة بها أو "نظامها الداخلي"، و التي قد لا تستمد من القوانين النقابية الأخرى بل قد تستمد من المبادئ العامة للقانون أو من اللوائح النقابية المقارنة.[٩٢]

و لهذا حدد قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، الشروط الواجب توفرها في عضو النقابة وهي تمحورت في قسمين شروط عامة وأخرى خاصة، وقد حدد القانون ايضاً حالات انتهاء عضوية النقابة، و السؤال هنا من المختص بالبت في صحة توافر شروط عضوية النقابة المهنية؟ هل هي أجهزة النقابة الداخلية التي يحددها قانون انشاؤها؟ أم هي جهة خارجية عن النقابة، كأن يكون القضاء الإداري أو جهة الإدارة العامة؟

ولتسليط الضوء على كل ذلك و الاجابة عليه، سنتولى تقسيم هذا المطلب على فرعين، يخصص المطلب الأول لبيان الشروط العامة والخاصة لعضوية النقابة، في حين سيخصص الفرع الثاني لبيان حالات انتهاء العضوية.

الفرع الاول/ الشروط العامة والخاصة لعضوية النقابة:

أولا– الشروط العامة: أوضح قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، شروطا عامة يجب توفرها في عضو النقابة، وذلك في المادة الرابعة منه، وكما موضحاً في الآتي:

١.الجنسية: تعرف الجنسية هي الرابطة السياسية والقانونية بين الفرد والدولة، بمقتضاها يتم التمييز بين المواطنين و الأجانب داخل الدولة، ويترتب عليها مجموعة من الالتزامات والحقوق المتبادلة(٩٣).

واشترط قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، فيمن يرغب في عضوية النقابة أنْ يكون متمتعاً بالجنسية العراقية [٩٤]، وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجده قد عدَّ العراقي كل من ولد لأب أو أم عراقية وذلك في المادة (١٨/ ثانياً) منه، إذ نصت على (يعدّ عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لأمٍ عراقية، وينظم ذلك بقانون).[٩٥]

وجاء هذا الشرط بصورة مطلقة ولم يقيده بقيد، وهو أمر طبيعي فهذه النقابات وطنية و بالتالي ينضم لها و يديروها الوطنيين فقط ممن يحملون جنسية بلدهم الأصلية؛ ومع ذلك يكفي لمن يحمل الجنسية العراقية وإنْ كانت مكتسبة، الحق في الاشتراك بعضوية النقابة([٩٦]).

ولكن القانون استثنى من احكام هذه الفقرة فيما يخص الاكاديمي غير العراقي، فالأخير من حقه الانتماء إلى لنقابة الأكاديميين العراقيين، شريطة أنْ يكون منتسباً إلى إحدى الجامعات أو المعاهد العراقية، وأنْ لا يكون قد حصل على منصب عضو في المؤتمر العام وتنطبق عليه الشروط الاخرى من ذات المادة رابعا منه([٩٧]).

و لا أجد أنَّ المشرع العراقي قد كان موفقا في النص الأخير فيما يخص الاكاديمي من غير العراقيين[٩٨]، و استثنائه من شرط الجنسية العراقية أصلية كانت أو مكتسبة، لأنَّ العراقي الاكاديمي لا يتلقى هكذا معاملة في الدول الأجنبية، كما إن من الخطورة بمكان إدخال الأجانب إلى عضوية هكذا نقابات و هي قد ثبت الرأي بشأنها، أنها تعد من أشخاص القانون العام، ولها سلطات واسعة في مواجهة أعضائها و المنتسبين، و هي تطبق القانون العراقي عليهم حصرا، و ا لأكاديمي الاجنبي هنا قد يحتج بقانون دولته الأجنبية، و يطلب تطبيقه عليه سيما إذا كان يخلق له وضعا أفضل من ما هو موجود في القانون العراقي، و هنا تثور إشكالية تنازع القوانين و العراق و نقابة الأكاديميين في غنى عنها، لذا آمل بالمشرع العراقي أنْ ينتبه لنص هذه المادة و يشمله بالتعديل بالأخذ بنظر الاعتبار ما ذكرناه آنفا.

٢.المؤهل العلمي: اشترط قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، أنْ يكون عضو النقابة حاصلاً على شهادة الماجستير أو شهادة الدكتوراه او ما يعادل هذه الشهادات، سواء كان قد حصل عليها من جامعات أو معاهد عراقية أو غير عراقية، فالنص ورد بصيغة الاطلاق كذلك، و لكنه حدد الشهادة المطلوبة بوضوح و هي الماجستير أو الدكتوراه، لأنَّ حملة هذه الشهادات حصرا هم من يحق لهم الحصول على الألقاب العلمية فيها، و يصبحوا أعضاء في الهيأة التدريسية حسب القانون[٩٩]، و بالتالي يمكن أن ينطبق عليهم وصف الأكاديمي الذي يتحدث عنه القانون؛ وتكمن اهمية هذا الشرط بأنَّ الشهادة الجامعية تضفي لحاملها القدرة على مسايرة التطورات العلمية في مجال اختصاصهم.

و باعتبار أنَّ نجاح أي مؤسسة بغض النظر عن طبيعتها ونوعها تعتمد وبصورة اساسية على مدى كفاءة العنصر البشري الذي يتولى إدارتها([١٠٠])، فضلا عن إنَّ الشهادة الجامعية تعد اللبنة الاولى في الحصول على الكفاءة المطلوبة لشغل عضوية النقابة و مظهرا دالا عليها دلالة واضحة، إذ تخلق لأصحابها شخصيات لهم القدرة على النهوض بالواقع الاكاديمي في العراق وتطويره.

اما الشهادة التي تعادل الشهادة الجامعية، فلا بد من الرجوع إلى القوانين والانظمة والتعليمات التي تصدر من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المتعلقة بهذا المضمار للتعرف عليها.

٣. عدم المحكومية وحسن السمعة: بينت المادة الرابعة بفقرتها الثالثة من القانون على إنَّه: (غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف، وأنْ لا تكون خدمته في أي وظيفة أو مهنة سابقة قد انتهت أو انقطعت لأسباب مخلة بالأمانة أو النزاهة أو الاخلاق).

وبذلك يشترط فيمن يترشح لعضوية النقابة أنْ لا يكون طالب الإنتماء قد حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف، وصدر حكم قضائي فيه، وسواء كانت هذه الجريمة جناية أو جنحة لأن النص جاء مطلقاً،

والمطلق يجري على اطلاقه ما لم ينص على خلاف ذلك، وفي حال الادانة يحرم الشخص من الانتماء لعضوية النقابة.

وأقرَ القانون بأنَّ على من ينتمي إلى عضوية النقابة و في أي هيأة من هيئاتها، أنْ يكون مستمراً في وظيفته شريطة أنْ لا تكون هذه الخدمة قد انتهت او انقطعت بسبب أمور داخلة ضمن دائرة الاخلاق والنزاهة والامانة. إنَّ السمعة الحسنة والسيرة الحميدة هي من الصفات التي يتحلى بها الفرد فهي تكون لصيقة بسلوكه وسيرته ومكونات شخصيته، والقول بغير ذلك يضر بشكل عام بالمصلحة العامة(١٠١).

ويتعارض ويتنافى بما تقتضي الاخلاق العامة وشرف المهنة، وتعرف النزاهة على إنه تجرد الفرد من اداء عمله عن الاغراض الشخصية، وضرورة تغليب المصلحة العامة عن المصلحة الخاصة(١٠٢).

وبالرجوع إلى قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، نجده قد نص في المادة (٦/٢١) على الجرائم المخلة بالشرف، وقد اشار اليها بالمثال لا الحصر ومن هذه الجرائم هي السرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض. ويفهم مما تقدم ذكره، إنَّ المشرع القانوني في هذه الفقرة قد اراد التلازم الحتمي ما بين شرط عدم المحكومية وما بين شرط حسن السمعة(١٠٣).

٤.تدريسي في معاهد أو جامعات عراقية: إنَّ الشرط الاخير من شروط العامة لعضوية النقابة، هو أنْ يكون عضو النقابة تدريسياً في احدى المعاهد أو الجامعات العراقية حكومية كانت أم أهلية شريطة أن تكون الجامعة أو المعهد الذي ينتمي اليه التدريسي معترفاً بهما من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ولا يجوز للتدريسي في معاهد أو جامعات غير عراقية من الانتماء إلى النقابة.

ثانيا– الشروط الخاصة: أما هذه الشروط، منها متعلقة بالنقيب ونائبه واعضاء مجلس النقابة؛ فقد اشترط قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، في المادة (١٤) على عدة شروط وبالتفصيل الاتي: ابتداءً على النقيب ونائبه وعضو مجلس النقابة أنْ يكونوا مستمرين في اداء وظائفهم شريطة أن لا يشغل احداً منهم منصب مدير عام فما فوق، فبالنسبة إلى النقيب ونائبه يجب أن يكون كلا منهم قد زاول خدمته الجامعية مدة لا تزيد عن عشر سنوات، أما بقية اعضاء مجلس النقابة، فمدة خدمته الجامعية يجب أنْ لا تزيد عن خمس سنوات، ويكون كل من النقيب ونائبه وأعضاء المجلس حاصلين على شهادة الدكتوراه.(١٠٤).

وفي بعض الحالات يخلو منصب كل من النقيب ونائبه، وفي هذه الفرضية يتولى اكبر اعضاء المجلس سناً اعمال النقيب، ومن ثم ينتخب المجلس من بين أعضائه نائباً له، وهذه الفرضية تكون في حال كانت المدة المتبقية لمجلس النقابة حوالي ستة اشهر، وفي غير هذه الحالة يدعو المؤتمر العام إلى اجتماع خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً لانتخاب النقيب ونائبه و بالآلية المنصوص عليها في القانون(١٠٥).

الفرع الثاني/ حالات انتهاء العضوية:

إن الموظف الأكاديمي حر من حيث الأصل في الانضمام للنقابة من عدمه، و لكنه إذا ما أراد ممارسة مهنة نظامية عليه أنْ ينتمي لأحدى النقابات المهنية القائمة ممن يجيد مهنتها و يتقنها كحرفة له، و تبعا لحرية الانضمام، له حرية الانسحاب من العضوية كذلك متى شاء وكل هذا يعد متوافقا مع المعايير الدولية المعتمدة بشان الحق النقابي و تمتع موظفي الدولة به.(١٠٦)

كما إنَّ النقابة ذاتها غير ملزمة بالإبقاء على عضو أو منتسب لديها، إذا ما خالف واجباته المحددة بموجب قانون و أنظمة النقابة الناظمة لها، فهي ملزمة هنا بالتصدي لكذا عضو أو منتسب بالإجراءات الانضباطية و التأديبية في مواجهته؛ و التي قد تصل إلى حد طرده من عضوية النقابة و الغاء تسجيل انتسابه لها، و حرمانه تبعا لهذا من ممارسة الأنشطة المتصلة بهذه المهنة.

تبعا لهذا فقد حددت المادة السابعة من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، في بندها الأول حالات انتهاء عضوية الاكاديمي في النقابة، وأول هذه الحالات هي الوفاة، ف بوفاة الاكاديمي تنتهي العلاقة أو الرابطة بينه وبين النقابة، إذ تعد هذه الحالة سبباً طبيعياً لانتهاء العضوية.

اما الحالة الثانية، فقد تمثلت في فقدان احد شروط العضوية، أي في حال فقد الاكاديمي احدى الشروط المذكورة في المادة الرابعة من القانون تعد سبباً لانتهاء العضوية. اما الحالة الثالثة فتنتهي فيها العضوية عندما يتخلف الاكاديمي عن الايفاء بالالتزامات المحددة خلال مدة لا تزيد عن سنة وفقاً لقانون النقابة، فللجهة المختصة إنهاء عضويته.

اما الحالة الاخيرة، فهي حالة انسحاب الاكاديمي العراقي من النقابة وذلك من خلال تقديمه لطلب يفيد بالانسحاب و بشكل صريح، وكان الاجدر بالمشرع العراقي أنْ يجعل الانسحاب من تاريخ قبول الطلب من قبل الجهة المختصة وليس من تاريخ تقديم الطلب.[١٠٧]

الخاتمة:

بعد الانتهاء من بحث موضوع الحرية النقابية للموظف العام في العراق بين النصوص القانونية و الواقع العملي: نقابة الاكاديميين العراقيين نموذجا؛ لابد من تسجيل طائفة الاستنتاجات التي تم التوصل لها مع ذكر مجموعة من المقترحات لمعالجة مشكلة البحث و كالآتي.

أولا– الاستنتاجات:

١– إنَّ النقابات المهنية تكون عملية ونشطة في أدائها، وايجابية في مخرجاتها، عند توظيفها لمجمل الأهداف التي قامت من أجلها، وعند التعاطي بنهج مبني على أسس الديمقراطية بين أعضاءها وفيما بينها من جهة، ومع مختلف مؤسسات الدولة وقطاعات المجتمع من جهة أخرى؛ و هذا هو أهم الاستنتاجات.

٢– مبدأ الدولة القانونية الذي يحكم أنشطة كل سلطات الدولة؛ هدف واضعوه إلى إخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، وحينها لا يمكن لهذه الأخيرة لمواصلة عملها في حماية الحريات إلا أن تتمتع بحماية لنفسها في مواجهة سلطة التنفيذ في الدولة بإداراتها المختلفة؛ وتلك نتيجة منطقية للاحتمال الأكبر في مساس الإدارة بحقوق وحريات المواطنين، وعلى العكس من ذلك تماما، حينما يحتمل مساس التشريع العادي بالحقوق والحريات.

٣– إنَّ مبدأ الدولة القانونية، يبقى عاجزا على مواجهة ذلك، وعليه فإنَّ موضوع الحقوق والحريات تجاوز ذلك القصور في الحماية، في مواجهة كل احتمالات المساس به؛ ويقتضي الأمر حينذاك ضرورة تفاوت آليات الحماية باختلاف وسائل التدخل تجاه الحقوق والحريات من دستورية و قانونية، و الحرية النقابية من ضمن هذه الحريات التي ستحظى بالحماية.

٤- النقابات المهنية غدت واقعا دستوريا و قانونيا بعد كل من الاعتراف الدستوري و القانوني بها كما أسلفنا في متن البحث، و يتعين احترام المنظمات المهنية كلها من قبل سلطات الدولة و من كل المعنيين سواء تنظيمات المجتمع أو حتى النقابيين أنفسهم، وهو ما يتطلب بطبيعة الحال احترام الأجهزة النقابية المختصة وتمكينها من ممارسة مهماتها وتقديم جميع التسهيلات اللازمة لذلك، والسماح كذلك للموظف الذي يحمل مسؤولية نقابية، من القيام بنشاطه النقابي أثناء أوقات العمل الرسمي، من دون أنْ يؤثر ذلك على أي من حقوقه المالية و الوظيفية.

٥- نقابة الأكاديميين العراقيين التي أنشئت بالقانون رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧ قد جاءت تتويجا لنضال طويل قاده أكاديميو العراق في مختلف أنحائه، للوصول لهذه الغاية النبيلة لتجسيد و حماية الحق الدستوري في التنظيم النقابي لأفراد كل مهنة نافعة للمجتمع و لا غنى له عنها.

كونها أصبحت تمثل شريحة اجتماعية من أهم شرائح المجتمع قاطبة، إنْ لم تكن أكثرها أهمية، ف ضمت هذه النقابة في عضويتها كل ذوي الكفاءات العلمية من علماء و باحثي العراق في مختلف التخصصات الاكاديمية المعترف بها على المستوى العالمي.

٦- إنَّ العراق بتشريعه للقانون رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧ يكون قد اعترف بشكل رسمي لشريحة من شرائح الموظفين فيه، بحقهم في قيام نقابتهم المهنية الخاصة بهم، و التي ستعنى بالدفاع عن حقوقهم المشروعة وفق الدستور و القوانين و الأنظمة النافذة.

و هي خطوة أخرى من مجموعة خطوات كان المشرع العراقي قد اعترف بمقتضاها لطوائف أخرى من الموظفين العموميين بالحق النقابي، و ما نقابة المعلمين و نقابة الأطباء و المهندسين و غيرها إلا تجسيد لهذا كله.

ثانيا- التوصيات: لابد لنا من وضع جملة من المقترحات لكل من المشرع الدستوري و العادي حول موضوع البحث، و التي نتوقع أنْ تكون مجدية في معالجة الاشكاليات التي ابتدأنا بها بحثنا المتواضع هذا:

١- نقترح على المشرع الدستوري الموقر عند التصدي لتعديل دستور عام ٢٠٠٥، أن يورد نصوصا خاصة بالتنظيم النقابي بجعله حقا ليس فقط لمنتسبي مهنة ما، بل لكل شريحة من شرائح موظفي الدولة، القائمة منها و التي يمكن أنْ تستحدثها الدولة في المستقبل، لمواجهة تطور احتياجات المجتمع العراقي العامة، و التي ستفرزها تطورات حركة هذا المجتمع في مستقبله.

٢- الاعتراف في صلب الدستور على أنَّ الحق النقابي حق أصيل لا يجوز تعطيله أو تقييده أو الانتقاص منه، مهما كانت الأسباب، و بأن النقابات المهنية مؤسسات ديمقراطية حاكمة للمهن النظامية المعروفة في العراق، و يقع على الدولة واجب دعمها بكل السبل و توفير أقصى الحماية لها و لأعضائها كافة.

٣- نقترح على المشرع العادي أنْ يتصدى لتعديل الفقرة رابعا من المادة ٢١ من القانون رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧ لتكون بالصيغة الآتية: رابعا-المنح التي تقررها لها الدولة سنويا، بعد إدراجها من قبل الحكومة في مشروع قانون الموازنة العامة، و بما يتفق مع احتياجاتها الفعلية لمساعدتها على تحقيق أهدافها الواردة في هذا القانون.

٤- نقترح على المشرع العادي تعديل المادة ٢٦ من القانون لتكون بالصيغة الآتية: يجوز لغير العراقي (الأجنبي) أنْ يحصل على الانتماء للنقابة و ينال عضويتها استثناء من أحكام الفقرة أولا من المادة ٤ من هذا القانون، و بالشروط و الضوابط الآتية:

أ-أن تتوافر الشروط المنصوص عليها في الفقرات أولا، ثانيا، ثالثا، من المادة ٤ من هذا القانون.

ب-أنْ تكون دولته تعترف للأكاديمي العراقي بالانتماء للنقابات فيها و على وفق مبدأ المعاملة بالمثل المعترف به وفق النصوص و الاعراف الدبلوماسية الدولية.

ج-أنْ لا يحصل على عضوية المؤتمر العام و مجلس النقابة، إلا في حال حصوله على الجنسية العراقية وفق القانون.

٥- النص على أنَّ نقابة الاكاديميين هي واحدة في العراق، وهي وحدها المخولة بتمثيلهم و الدفاع عن حقوقهم في الداخل و الخارج أمام الكافة و بصدد كافة المناسبات و الوقائع، ولا يمنع ذلك من تأسيس نقابة أكاديميين أو تدريسيين في إقليم كردستان العراق أو إقليم ينشا مستقبلا، على أن ترتبط مباشرة ب نقابة الأكاديميين العراقيين و تنسق معها بصدد الأمور كافة.

٦- النص في القانون على أنَّ نقابة الأكاديميين العراقيين ليست بديلا عن منظمات المجتمع المدني ولا الأحزاب السياسية العراقية، و يحق لكل أكاديمي عضوا في النقابة أو منتسبا لها، أنْ يحصل على عضوية أي من منظمات المجتمع المدني المعترف بها رسميا في العراق و كذلك الأحزاب السياسية فيه، إذا ما كان ذلك لا يؤثر على نشاطه و عمله النقابي.

الهوامش:

١() هذا المعنى مماثل تقريبا لما ورد في حكم الدستورية العليا المصرية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية، منشور على الرابط http://hrlibrary.umn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-6-Y15.html الزيارة في ٢٦-٢-٢٠٢٣.

٢() ينظر حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة(الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة)، المؤسسة الوطنية للكتاب و ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤، ص ٣٢٠- ٣٢١.

٣() من جملة المبادئ الأساسية هذه مبدأ امتلاك النقابات كافة الحق في وضع أنظمتها الأساسية و لوائحها الإدارية، و انتخاب اعضاء مجالسها و ممثليها بكل حرية، و حقها في إدارة و تنظيم شؤونها بنفسها، مما يعني أنَّ النقابة المهنية هي مؤسسة ديمقراطية، تحكم نفسها بواسطة نفسها.

للمزيد ينظر: د. نايف أحمد ضاحي، أثر إنضمام العراق لأتفاقية الحرية النقابية و حماية حق التنظيم في اصلاح النظام التشريعي للحريات النقابية، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لعام ٢٠١٨، ص ١٩٥.

٤() إذ نصت المادة الثانية من الاتفاقية على: " للعمال ولأصحاب العمل، دون أي تمييز، الحق، دون ترخيص سابق في تكوين منظمات يختارونها...".

والملاحظ على نص المادة أنها وردت بصياغة عامة ومطلقة، تستبعد أي تمييز على أساس المهنة سواء، كانت تابعة لقطاع خاص، أو وظيفة عامة، وتؤكد على عدم خضوع إنشاء النقابات للسلطة التقديرية للإدارة، إلا أن هذا لا يعني إنَّ إنشاؤها لا يمر بإجراءات بعينها، ينظر نص المادة ٢ من الاتفاقية على موقع مكتبة حقوق الانسان بجامعة مينوسوتا، و على الرابط http://hrlibrary.umn.edu./arabic/ilo-087.pdf ، الزيارة في ١٢-٥- ٢٠٢٣.

٥() لقد أشار هذا الاعلان للحق النقابي في المادة ٢٣ منه بالقول: لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين و الانضمام إليها من أجل حماية مصالحه، ينظر عن هذا الاعلان الذي أقر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٧٠٠٠ متاح على الموقع الرسمي للمنظمة الدولية، كذلك ينظر: زينة نقيلو، الحرية النقابية في مجال الوظيفة العمومية: دراسة في ضوء التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، ٢٠٢٠، ص ١٥.

(٦) فإذا ما نص دستور دولة ما على اختصاص السلطة التشريعية بتنظيم حرية من الحريات، كان هذا الاختصاص حصريا بها لتقوم به على وجه يجعل من ممارسة هذه الحرية أكثر يسرا على الأفراد و تعمل على كفالة هذه الممارسة الميسرة و بشكل منظم، من دون الوصول بهذا التنظيم إلى حد تقييد ممارسة الحرية، إلا إذا أحتاج الحال لذلك و بالقدر الضروري, لأن الضرورة تقدر بقدرها كما هو معروف. ينظر بمعنى قريب: عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣٠.

و قد تنبه واضعوا قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ لهذه الحقيقة، و ضمنوه نصا تأكيدا لهذا المعنى إذ نص في المادة ٢٣ منه على أن: ((يجب أن لا يفسر تعداد الحقوق المذكورة آنفا بأنها الحقوق الوحيدة التي يتمتع بها أبناء الشعب العراقي، فهم يتمتعون بكل الحقوق اللائقة بشعب حر له كرامته الانسانية؛ و بضمنها الحقوق المنصوص عليها في المعاهدات و الاتفاقيات الدولية و غيرها من وثائق القانون الدولي التي وقعها العراق أو أنضم اليها، أو غيرها التي تعد ملزمة له وفقا للقانون الدولي.....))، و في هذا النص توجيه للمشرع العادي من أن يقع في المحذور، و يلجأ إلى إصدار تشريع يقيد ممارسة بعض الحقوق بحجة أنها لم ترد صراحة في الوثيقة الدستورية، أو أن يتصدى بتشريع لتقييد حقوق أخرى بحجة عدم الوضوح في تنظيمها دستوريا، أو قد يفهم من الدستور أنه يجيز هكذا تقييد، فعبارة كل الحقوق اللائقة بشعب حر له كرامته الانسانية تأكيد واضح على عدم جواز تجاوز المشرع العادي لحدود وظيفته في تنظيم كل الحقوق الانسانية، بما يكفل تيسير تمتع المواطنين بها و من دون استثناء، مع عدم نسيان ضرورات النظام العام القصوى التي لابد من ان تقدر بقدرها.

ينظر نص المادة ٢٣ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية العراقي لعام ٢٠٠٤، الملف على الإنترانت بصيغة ال pdf

* تم حذف هذا الفرع لتجاوز عدد صفحات البحث الحد المسموح به.

٧() ينظر حبشي لزرق، مصدر سابق، ص ٨٤.

٨() ينظر عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٢٩.

٩() ينظر نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة و النشر، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١١٠.

١٠() عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مصدر سابق، ص ٣٠.

١١() ينظر د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق و الحريات، الجزء الأول، مطابع سجل العرب، مصر، ١٩٨٨، ص١٨٥.

١٢() ينظر عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع.....، مصدر سابق، ص٣٧.

١٣() ف التنصيص على الحريات العامة و المهن النظامية في متن الدستور يعد في حد ذاته "مكسبا قانونيا" للجماعة المنظمة تنظيما قانونيا، هذا التنصيص ينقل حق التمتع بممارسة نشاط معين أو حرية معينة من مجرد أمل أو وعد وارد في أدبيات خطاب سياسي "الدستور" إلى واقع ملموس تترجمه القوانين العادية التي تريدها و تصبوا إليها الجماعة المنظمة، ينظر مأمون مؤدن، الإطار القانوني لنشاط المنظمات.....، مصدر سابق، ص٣٢، و ينظر كذلك عزاوي عبد الرحمن، مصدر سابق، ص٣١.

١٤() ينظر عنه د. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، بحث منشور، مجلة القانون و الاقتصاد للبحوث القانونية و الإقتصادية، العدد ٣ و ٤، لسنة ١٩٧٨، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ٣٥.

١٥() ينظر عنه نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات.....، مصدر سابق، ص ١٤٥.

١٦() ينظر في تفصيل أكثر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص٣٤، و ص٣٥- ٣٧.

١٧() ينظر عن كل هذا د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٦٨ و ما بعدها.

١٨() ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٤، ص ١٩٠- ١٩٣.

١٩() و هنا يلتزم المشرع العادي عند تدخله بسن التشريعات أنْ يلتزم الصياغة الدستورية بحذافيرها ولا يخرج عنها، ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ٣٨- ٣٩.

٢٠() بمعنى قريب ينظر عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية.....، مصدر سابق، ص ٨٢.

٢١() ينظر تفصيلا: محمد الطيب عبد اللطيف، نظام التراخيص و الإخطار في القانون المصري: دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف، مصر، ١٩٥٧، ص ١٣٦- ١٣٧، و عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في .....، مصدر سابقن ص١١٢_ ١١٤.

٢٢() للتأكيد قانون التجارة العراقي رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ كل ما اشترطه لحمل صفة التاجر هو ما جاء بنص المادة ٨ و ٩ منه اللتان حددتا ان التاجر هو من يمارس العمل التجاري حسب ما حدده القانون من أصناف الاعمال التجارية، و أن يكون متمتعا بالأهلية المدنية و التجارية و بالغا سن الرشد و أن يسجل اسمه في السجل التجاري و يمسك الدفاتر التجارية المقررة وفق القانون، و هذا ديدن كل قوانين التجارة في معظم الدول؛ ف لم تشترط توافر المؤهل العلمي مطلقا، ينظر متن القانون اعلاه، المواد ٥ و٨ و٩ منه، الملف على الانترنت و على الرابط www.krg.eregulations.org و كذلك ينظر: د. محمد سعيد، صفة التاجر: مفهومها و شروطها، بحث منشور على الانترنت و على الرابط www.jordan-lawyer.com/2020/10/12 الزيارة في أيلول عام ٢٠٢٣.

٢٣() ينظر عزاوي عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

٢٤() ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ١١٠.

٢٥() ينظر عن نظرية المضامين الإقتصادية في عمل النقابات المهنية: رضا رايس، النقابة و دورها في تنمية وعي الطبقة العمالية:دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة العربي التبسي_ تبسة، ٢٠١٦، ص ٥٩- ٦٠.

٢٦() ينظر نص المادة ٢٢٢ من قانون العقوبات العراقي المعدل النافذ ١١١ لسنة ١٩٦٩ ، متن القانون، إعداد القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩٩- ١٠٠.

٢٧() ينظر الفصل الخامس من قانون العقوبات العراقي لعام ١٩٦٩ و نص المادتين ٢٦٠ و ٢٦١ منه فضلا عن المادة ٢٦٢، متن القانون على الانترنت و على موقع درر العراق: التشريعات و القوانين، و على الرابط http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/20706.html الزيارة في آب ٢٠٢٣.

٢٨() ينظر نص المادة ٢٤٣ من قانون العقوبات الجزائري الصادر ب الأمر رقم ٦٩-٧٤ المؤرخ في ١٦ سبتمبر ١٩٦٩، متن القانون على الانترنت و على موقع ويكي مصدر على الرابط، www.ar.wikisource.org/wiki/قانون العقوبات الجزائري ، الزيارة في أيلول ٢٠٢٣.

٢٩() ينظر عن نص المادة في القانون القديم مشار لها لدى مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ١١٠، و في القانون العقابي الحالي أصبح المشرع الفرنسي أكثر تفصيلا و شمولا، فقد أورد المادة ١٧/٤٣٣ التي خصصت للمهن النظامية فقد بينت العقوبة الجديدة بأنها: " يعاقب على الاستخدام، بدون حق، للقب مرتبط بمهنة تنظمها السلطة العمومية أو شهادة رسمية أو صفة تحدد السلطة العمومية شروط إسنادها، بالسجن لمدة سنة واحدة وغرامة قدرها ١٥.٠٠٠ يورو"، و وردت هذه المادة في ضمن القسم الثامن من القانون تحت عنوان: اغتصاب العلامات المخصصة للسلطة العامة، و قد أورد المشرع لها جميعا حكما ختاميا بالمادة ٤٣٣/ ١٦ بالقول: يُعاقب على الجرائم المنصوص عليها في المواد ٤٣٣-١٤ و٤٣٣-١٥ بالسجن لمدة ثلاث سنوات وغرامة قدرها ٤٥٠٠٠ يورو عندما يكون الغرض منها التحضير أو تسهيل ارتكاب

جريمة أو جنحة))، وهذه التفاتة يحمد عليها المشرع الفرنسي، لأنه تنبه لخطورة أعمال التداخل مع المهن المنظمة و الوظائف العامة كذلك، كونها ترتبط فعلا بالمصالح المعتبرة للمجتمع التي يوليها الدستور و القوانين المختصة عنايته و اهتمامه، ينظر نص المواد المتقدمة من القانون العقابي الفرنسي على الانترنت و على الرابط
https://www.imolin.org/doc/amlid/France_Code_Penal.pdf، الزيارة في أيلول ٢٠٢٣.

٣٠() ينظر نص المادة ٣٨٣ من قانون العقوبات السوري لعام ١٩٤٩ و الصادر بالتشريع ١٤٨، الملف على الانترنت و على الرابط
www.undp-aciac.org/publications/ac/compendium/syria/criminalization-lawenforcement/sy-penal-code.pdf ، الزيارة في ايلول ٢٠٢٣.

٣١() لمزيد من التفصيل ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ١١٢- ١١٣.

٣٢() ينظر قدري محمد محمود، المسؤولية التأديبية للأطباء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٨.

٣٣() لقد ذكرت سابقا نصوصا للتشريع العقابي الفرنسي، و وجدته في النص الأصلي يستخدم مصطلح Syndicats لمًا يتحدث عن النقابات المهنية تحديدا، و لمزيد من التفصيل ينظر عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية.....، مصدر سابق، ص ٤٨٥، و علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٣٨٩.

٣٤() و صاحب هذا الرأي هو د. محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص٩٠، علما أن هذا هو ذاته ما ورد من تعريف لكلا النوعين أعلاه من التنظيمات النقابية في المعجم الذي أصدره مجمع اللغة العربية في القاهرة لعام ١٩٩٩ و الذي سمي ب " معجم القانون"، ينظر عنه مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص١٦٨.

٣٥() وهو رأي د. فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة لأصول النظام الإداري و التنظيم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص٩٤.

٣٦() ينظر د. طعيمه الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص٤٥٠.

٣٧() كما إن الباحث يؤمن بأنه من العسير جدا على المشرعين كذلك من أن يصوغوا قانونا موحدا يضم الأحكام القانونية لكل النقابات المهنية، لأن ذلك يبدو غير منطقي من جهة و لا يحفظ خصوصية كل منظمة مهنية من جهة أخرى، و الحقيقة الثابتة هنا أنه على الرغم من أن جميع المهن الحرة تشترك في قيمتها المهنية في المجتمع، إلا أنها تختلف من حيث النظام القانوني
الذي يحكم كلا منها و ينظم ممارستها بحسب المهنة التي تتضمن النشاط المختار، للمزيد راجع مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص١٦٩- ١٧١.

٣٨() ينظر د. محمد بكر القباني، مصدر سابق، ص ٤٨.

٣٩() ينظر قدري محمد محمود، مصدر سابق، ص٢٢- ٢٤.

٤٠() و هي مرافق عامة مهنية حقا، تتمتع بكل مقومات المرفق العام و ضوابطه، ينظر: عتيقة معاوي، تطور مفهوم المرفق العمومي في ظل تحول دور الدولة، بحث منشور، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف ٢، الجزائر، العدد ١، المجلد ٦، ٢٠٢٠، ص ٥٥.

٤١() ينظر تفصيلا مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص٢١٦- ٢١٩.

(42) Thomas S. Barrows, What Do Unions Do?: A Twenty-year Perspective, Taylor & Francis, Sep 8, 2017, p.68.

٤٣() ينظر المصدر أعلاه نفسه، ص ١٦٣.

٤٤() عن رأي الفقيه فالين اعلاه ينظر محمد جمال عثمان، الترخيص الإداري: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٢، ص ١٩٧.

٤٥() ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ١٩٧.

٤٦() ينظر محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية.....، مصدر سابق، ص٢٠٠.

٤٧() ينظر نادية المومني، الهيئات المهنية بالمغرب، بحث دبلوم عالي في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، ٢٠٠٤، ص ١٧، و بكر القباني، المصدر أعلاه، ص٢٠١.

٤٨() ينظر عن هذا التقسيم: خليل إبراهيم خلف، التنظيم القانوني للحق في العمل النقابي في العراق، بحث مستل منشور، مجلة العلوم القانونية و السياسية، كلية القانون و العلوم السياسية، جامعة ديالى، المجلد ١١، العدد الأول، الجزء الثاني، ٢٠٢٢، ص ٣٦٧.

٤٩() و خير مثال على ذلك قانون التنظيم النقابي للعمال العراقي رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٧ و الذي عرف القابة العمالية في المادة التاسعة منه بالقول: النقابة منظمة عمالية حرة يكفلها النظام الاجتماعي للدولة و لها شخصية معنوية و تتمتع باستقلال مالي و إداري....، مصدر سابق، ص٢.

٥٠() ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ١٤٦– ١٤٧.

٥١() و يسميها البعض ب "النقابات المشاركة في السلطة"، و هي تلك التي لها انتماء إلى حزب حاكم كما كان في الدول الاشتراكية في عهد المد الشيوعي و الأنظمة الشمولية، ينظر للمزيد حورية بن حمزة، مطبوعة بيداغوجية في مقياس سوسيولوجيا الحركات العمالية، طبعة خاصة بالتأهيل الجامعي لمرتبة استاذ محاضر، جامعة الشاذلي بن جديد–الطارف، الجزائر، ٢٠١٧، ص٢١.

٥٢() ينظر عن هذه النوع من تقسيمات النقابات و المنظمات المهنية، علي طاهر الحمود، جدلية العلاقة بين العمل النقابي والاحتجاجات المطلبية في العراق: دراسة حالة "النقابة الوطنية للصحافيين"، مقال منشور على الانترنت و على الرابط

https://www.arab-reform.net/ar/publication/ الزيارة في أيلول ٢٠٢٣.

٥٣() ينظر نص المادة ٢٦ من دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام ١٩٧٠، و قد وردت في الباب الثالث منه و الذي حمل عنوان " الحقوق و الواجبات الأساسية"، الملف على الأنترنت و على الرابط http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/4132.html ، الزيارة في أيلول ٢٠٢٣.

٥٤() ف نقابة المحامين العراقيين تكونت بذرتها الأولى في بدء عهد الاحتلال البريطاني للعراق مطلع القرن العشرين المنصرم، فقد أصدر ناظر العدلية آنذاك المستر إ. بنهام كارتر في تاريخ ١٤ يناير ١٩١٨ نظام المحامين الصادر بموجب البيان المؤرخ في ٢٨ ديسمبر ١٩١٧. وقد نظم "ناظر العدلية" النظام، وصادق عليه الحاكم الملكي العام للعراق السير "بيرسي كوكس"، حسب السلطة التي زودها بموجب البند (٢) من بيان قائد الجيش الصادر في ٢٨ ديسمبر ١٩١٧. ويُسمى هذا النظام نظام المحامين لعام ١٩١٨، و لاحقا بعد قيام الدولة العراقية و في ضل العهد الملكي ناضل المحامون العراقيون من أجل وضع قانون خاص بنقابتهم، ينظم بموجبه عملهم في مهنة المحاماة تنظيما جيدا و جديدا، و لتحكم إدارة شؤونهم بدلا من وزارة العدلية، الأمر الذي أدى و بعد المطالبات العديدة إلى إصدار قانون خاص بهذه المهنة تحت مسمى " قانون نقابة المحامين رقم ٦١ لسنة ١٩٣٣"، و منذ ذلك التاريخ و لحد الان أضحى من يمارس مهنة المحاماة في العراق يسمى ب المحامي بعد أن كان سابقا و في عهد النظام السابق، يسمى "وكيل دعوى". ينظر عن تاريخ نقابة المحامين العراقيين، الرابط

نقابة_المحامين_العراقيين/www.ar.wikipedia.org/wiki ، الزيارة في أيلول ٢٠٢٣.

اما نقابة الأطباء العراقيين ف كانت نشأتها مستقلة كذلك، و نظمت أحكام مزاولة مهنة الطب في العراق بمقتضى نصوص تشريعية مستقلة عن النصوص التي نظمت واقع المهن الأخرى، و في عام ١٩٢٠ و بسبب من المعاناة التي نتجت عن الحرب العالمية الأولى، صمم مجموعة من الأطباء في العراق و كانوا خليطا، عراقيين و أتراك و بريطانيين و أطباء

عرب، صمموا على تشكيل جمعية للأطباء تنظم نشاطهم و تحدد حقوقهم و واجباتهم، و تكللت جهودهم بالنجاح بعد أن شكلوا " الجمعية الطبية البغدادية" ، و كانت هذه النواة لتأسيس نقابة أطباء مستقلة.

لذا في عام ١٩٣٢ طورت الجمعية أعلاه و أصبحت تسمى ب "الجمعية الطبية العراقية"، و كانت الجمعية هذه قد شملت بأحكامها ليس أطباء بغداد فحسب و إنما كل أطباء العراق، و ضل هؤلاء يناضلون و يطالبون مرارا و تكرارا من أجل تأسيس نقابة أطباء حقيقية، و لم يتمكنوا من الوصول إلى هذه الغاية إلا في عام ١٩٥٢ أي في العهد الملكي كذلك، ف شرع مجلس النواب العراقي وقتها و بعد موافقة مجلس الأعيان، قانون خاص بهم سمي ب" قانون نقابة ذوي المهن الطبية"، حمل رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٢، و هاذان القانونان أبرز الدلة على صحة قولنا أعلاه بأن النقابات المهنية في العراق تأسست على وفق قوانين متعددة بحيث كل قانون خاص ب مهنة بعينها، ينظر عن تأسيس قانون نقابة الأطباء في العراق: د. حسن ضاري سبع الدليمي و ضحى نجم عبد، نقابة أطباء العراق و موقفها من الأوضاع الصحية ١٩٥٢– ١٩٦٨، بحث منشور، مجلة القادسية في الآداب و العلوم التربوية، كلية الآداب، جامعة القادسية، العدد الثاني، ٢٠١٩، ص ٣٧– ٣٨.

٥٥() ينظر نص الفقرة ثالثا من المادة ٢٢ من دستور عام ٢٠٠٥، وردت كذلك في الباب الثاني من الفصل الأول من الدستور و في فرع الحقوق الاقتصادية، ما يعني أن الحق النقابي في الأصل هو من الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و هذا هو وزنه و توصيفه في الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الانسان و تحديدا الاتفاقية الثانية لعام ١٩٦٦، الملف على الانترنت و على الرابط www.wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/19516.html ، الزيارة في أيلول ٢٠٢٣.

(56) Development NGOs and labor unions have much to gain from collaborating in the pursuit of a social justice and rights agenda, yet the two sectors have traditionally tended to operate independently of one another.

While NGOs and unions will naturally pursue diverse strategies and tactics, neither sector can afford to go it alone, However, all professional unions were the only ones able to work independently, relying heavily on the efforts and support of their members and affiliates. See Deborah Eade, Alan Leather, Development NGOs and Labor Unions: Terms of engagement, Kumarian Press, 2005, p.224.

٥٧() ينظر: منصور العتوم و مهند صانوري، حرية العمل النقابي في تشريع العمل الإردني بالمقارنة مع المعايير الدولية، بحث منشور، مجلة جامعة النجاح الوطنية للأبحاث (العلوم الإنسانية)، العدد ٦، المجلد ٢٧، ٢٠١٣ ، ص ١٢٧٥.

٥٨() ينظر نصوص المواد من ١–٣ من الاتفاقية الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٨ ، الملف على الانترنت و على الرابط

http://sncid.com/portail/index.php/loisformations/lois/syndicat/385-151.html، الزيارة في أيلول ٢٠٢٣.

٥٩() ف التأسيس أو "الإنشاء" على وفق ما ذكرناه من تفصيل عن النقابات فيما سبق، معناه: الاعتراف بأنّ هناك خدمة عامة تعتبر ذات نفع عام يتطلب الأمر تدخل الدولة لأجل إشباعها عن طريق إنشاء مشروع عام صار يطلق عليه مرفق عمومي.

مما يعني إنّ إنشاء المنظمات المهنية يكون بطريق تدخل السلطة المختصة دستوريا لإنشاء مرفق عام جديد، واختيار أسلوب المنظمة أو النقابة المهنية لإدارته، أو هو تدخل لغرض تعديل إدارة مرفق عام قائم واستبداله بأسلوب المنظمة المهنية، و الباحث يؤيد هذا المفهوم جملة و تفصيلا، لكن أن نضمن وجود رقابة فعالة على السلطة التقديرية للسلطة المختصة بالإنشاء، كي لا تتأخر أكثر من اللازم في إصدار وثيقة التأسيس المطلوبة.

ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ٢٩٣– ٢٩٤.

٦٠() ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ٢٧٤.

٦١() ينظر عن التعريف فتيحة بابا و زينب بن يوسف، النقابات و دورها في صناعة السياسات العامة: الاتحاد العام للعمال الجزائريين نموذج، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، ٢٠٢٠، ص ١٢.

٦٢() ينظر محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية.....، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

٦٣() ينظر الفقرة ثالثا من المادة ١ من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧ منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٤٧ في ١٥-٥- ٢٠١٧، ص ١٨.

٦٤() وقد أشارت لهذا المادة ٢٨ من قانون نقابة الأكاديميين النافذ بالقول: (أولا-تحدد مبالغ الانتساب و الاشتراك للنقابة و التجدد و زيادتها وفقا للظروف الاقتصادية بنظام). ولم يصرح القانون بمن أناط صلاحية إصدار هذا النظام المهم الذي تتوقف على أحكامه تحديد بدء الانتساب للنقابة و انتهائه، وهو نقص ندعو المشرع لضرورة تلافيه بتعديل لاحق، و نأمل من المؤتمر العام أن يشير على السلطة المختصة بالتعديل إلى هذا الأمر و يقترح عليها التعديل المناسب لكي تتبناه في ما ستصدره من تعديل لاحق على القانون.

٦٥() ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ٣٠٩.

٦٦() ينظر نص المادة التاسعة أولا و ثانيا من قانون نقابة الأكاديميين رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧، مصدر سابق، ص٢٢، و لم يوضح المشرع من سيصدر هذه التعليمات، و يبدو أنه يقصد وزير التعليم العالي و البحث العلمي في الحكومة العراقية، و كنت أفضل لو أن المشرع خص بهذه الصلاحية المؤتمر العام نفسه، ولا يترك الأمر مبهما هكذا.

٦٧() ينظر نص الفقرة أولا من المادة ٢٧ من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين، مصدر سابق، ص٢٩.

٦٨() و يبدو أنَّ موضوع الاختيار هذا سيكون تحكميا و يخضع للسلطة التقديرية المطلقة للسيد وزير التعليم العالي، و ذلك بالاستناد إلى عمومية النص المذكور، ينظر: نص الفقرة ثانيا من المادة ٢٧ من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين النافذ، مصدر سابق، ص ٢٩.

٦٩() ينظر نص الفقرة أولا من المادة ١١ من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين، مصدر سابق، ص٢٣.

٧٠() ينظر نص الفقرة ثانيا/ أ من المادة (١١) من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

٧١() ينظر نص الفقرة ثانيا/ ب من المادة ١١ من القانون اعلاه.

٧٢() تنظر المادة ١١ الفقرة ثالثا، من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

٧٣() ينظر نص المادة (١٢/ اولاً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

٧٤() ينظر نص المادة (١٢/ ثالثا)، من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين، مصدر سابق، ص ٢٤.

٧٥() ينظر: أحمد محمد مصطفى، الاستقلالية و الديمقراطية النقابية، مؤسسة فريدريش إيبرت، مصر، ٢٠١٧، ص ٢١.

٧٦() ينظر نص الفقرة ثامنا/ أ من نص المادة ١٦ من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين النافذ.

٧٧() و يعد فائزا بمنصب النقيب من يحصل على الأغلبية البسيطة، أي ٥٠+ ١، من الانتخاب الأول و من أصوات المقترعين الصحيحة، ينظر نص المادتين (١٥ و ١٦) من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

٧٨() ينظر مأمون مؤدن، مصدر سابق، ص ٣٠٧.

٧٩() الشرط الثالث إستنتجه الباحث من مجمل النصوص التي تحدثت عن العضوية سواء في النقابة أو في أي تشكيل من تشكيلاتها، و ينظر نص (١٤/ الفقرة أولا)، من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين، مصدر سابق، ص ٢٤.

٨٠() ينظر الفقرات ثالثا و خامسا من المادة ١٦ من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين النافذ.

٨١() تنظر المادة (١٣/ الفقرة ثانياً و ثالثاً)، من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

٨٢() ينظر تفصيلا عن باقي الصلاحيات: المادة ١٩ من القانون رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧.

٨٣() ينظر نص المادة ٢٠ (أولا، ثانيا و ثالثا) من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين النافذ.

٨٤() و الباحث يؤيد الرأي بأن كل النقابات المهنية التي تقوم على مهن نظامية هي من أشخاص القانون العام و تتمتع بصفة المرفق العام الشهيرة في القانون الإداري، فهي تؤسس بقانون عام و تقوم على مهنة لها صلة بتحقيق النفع العام

للمواطنين كافة، فضلا عن حق اعضائها في احتكار المهنة و عدم دخول من هو خارج عنها إلى داخلها، كما للنقابات سلطات قوية مصدرها القوانين و اللوائح و الانظمة الداخلية في مواجهة أعضائها، من أجل ضبط سلوكهم و تأديبهم إذا اقتضى الأمر، و للمزيد ينظر: د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠١، ص ١٩٦.

٨٥() و مادام أن النقابة من ضمن اهدافها أن تعوض أعضائها عن البطالة و توفر الحماية لهم من الأزمات الاقتصادية، ف لابد من التساؤل عن مصادر تمويل النقابة و إيراداتها، التي يمكن أن تعينها في تحقيق هذه الغاية؟ و هنا نذكر نص المادة ٢١ من قانون النقابة رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧ و التي وردت في الفصل الخامس منه، بعنوان " الأحكام المالية"، و في هذه المادة عددت مصادر موارد النقابة" إيراداتها"، ف قالت: تتكون موارد النقابة مما يأتي: أولا–رسوم الانتماء و الاشتراك، ثانيا–التبرعات و الهبات و الوصايا وفقا للقانون، ثالثا–الريع العائد من استثمار أموال النقابة، رابعا–المنحة التي ترد إليها من الموازنة العامة للدولة.

و بالاشارة للفقرة الرابعة من هذه المادة نتساءل، هل تلزم الدولة بمنح النقابات المهنية و منها النقابة محل البحث منحة مالية لتسيير أعمالها؟ و هل يمكن أن يتكرر ذلك سنويا و عند تشريع كل قانون موازنة عامة في العراق؟ ل الإجابة لابد من أن نذكر أن نص المادة ٦٢ من الدستور التي حوت فقرتان، الاولى خصت مجلس الوزراء العراقي وحده بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره، ف الايرادات و الاعباء المالية تحددها الحكومة و يوافق عليها ممثلو الشعب في البرلمان، بما يسمى سنويا ب "قانون الموازنة العامة"، و المنح التي يمكن أن تقدمها الحكومة للنقابات المهنية هي من طائفة الاعباء المالية التي تختص الحكومة و حدها بتحديدها حسب ما يتوفر لديها من ايرادات يمكن ان تخصصها لهذا الباب.

أما الفقرة ثانيا من المادة قررت لمجلس النواب العراقي الحق في إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، كما وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات، و هنا لا نفقات زائدة مالم يوافق عليها مجلس الوزراء مسبقا حتى لو كان مجلس النواب هو المختص بإقرار الموازنة.

ف المنحة للنقابة عبء مالي إضافي لا ينفذ مالم توافق عليه الحكومة، و بالتالي لن يدرج أي عبء مالي على الحكومة في أي نص قانوني من دون أن يكون للحكومة الرأي النهائي فيه، بالموافقة أو الرفض، فإن وافقت أدرج في القانون، و إن رفضت لا يدرج مهما كانت الغاية من وراء تشريعه، و هذا هو المبدأ، ف الأصل أن لا تصل الحكومة إلى مرحلة العجز في تأمين الانفاق العام ، إذ أن هذا ليس في صالح أحد، حتى النقابات المهنية ذاتها، المهم أن تبقى قدرة الحكومة على تامين الانفاق العام، مادام هي من خططت له و أدرجته في مشروع قانون الموازنة.

و يبدو من الشرح اعلاه ان الفقرة رابعا من المادة ٢١ من القانون ستثير نزاعا بين الحكومة و البرلمان العراقيين، ولا سيما إذا كانت هذه الفقرة المتعلقة بمنحة النقابة قد أوردت في القانون دون ان تكون الحكومة على علم بها و وافقت عليها مسبقا، و بالفعل ثار هكذا خلاف خصوصا و أن السيد وزير المالية في مجلس الوزراء العراقي قد طعن بدستورية هذه الفقرة من المادة المذكورة أمام المحكمة الاتحادية العليا، بحجة ان مجلس النواب أدرجها في متن القانون دون استبيان رأي الحكومة بشأنها، و طلب من المحكمة الحكم بعدم دستوريتها لهذا السبب لمخالفة نص الماد ٦٢ الفقرة ثانيا من الدستور، و قد قبلت المحكمة طلب الحكومة هذا، و سجلت الدعوى لديها على وفق نظامها الداخلي، و أبلغت عريضة الدعوى و مرفقاتها إلى مجلس النواب العراقي و طلبت إجابته تحريريا عليها، و بعد ورود هذه الاجابة التحريرية و دعوة الطرفين للمرافعة، أصدرت المحكمة حكمها في الدعوى المرقمة ١٢٧/اتحادية/إعلام/ ٢٠١٧ و المؤرخ في ٥–٢– ٢٠١٨ و الذي إنتهت فيه إلى الحكم بعدم دستورية الفقرة رابعا من المادة ٢١ من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧، و ذلك لمخالفتها نص الفقرة ثانيا من المادة ٦٢ من الدستور و مخالفة قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢١/ اتحادية عليا/ ٢٠١٥، بالصدد ذاته.

نحن هنا لا نريد الاطالة في التعليق على الحكم المذكور، و لكن فقط نود ان نذكر بان الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ قد تبنى النظام البرلماني في المادة ١ منه كنظام للحكم، و هذا لا يقوم إلا على التعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية و

التنفيذية، و عليه فإن إنفراد مجلس النواب بتشريع قوانين لا يأخذ فيها بنظر الاعتبار رأي الحكومة، و لا يطلب رأيها بصددها و هي ترتب عليها أعباء مالية، يعد خرقا لمبدأ التعاون و التوازن الذي قام عليه النظام البرلماني المعتمد ليس في دستور العراق فحسب، و إنما في العديد من دول العالم المتحضرة، و هذا ما تقتضيه ضرورات الديمقراطية النيابية كذلك.

و يبدو إن قانون نقابة الاكاديميين قد قدم كمقترح قانون من إحدى لجان المجلس المتخصصة؛ و شرع بعيدا عن الحكومة دون انْ تعطي رأيها في بنوده المهمة و منها المادة ٢١ منه، وهو ما أثار حفيظة وزير المالية العراقي ضده مما دفعه إلى الاستعجال في تقديم طعنه الدستوري امام المحكمة بمجرد دخول القانون حيز النفاذ، و العراق وقتها كان يمر بضائقة مالية اصلا، و لكني في الحقيقة احتفظ بتسجيل قناعتي برد الممثل القانوني لرئيس مجلس النواب الذي قدمه للإجابة على عريضة دعوى السيد وزير المالية، و أضيف ماذا ستخسر الدولة العراقية، لو أنها تمول نقابة مهنية كنقابة الاكاديميين العراقيين، تضم نخبة علماء العراق و الساهرين على الجانب العلمي الاكاديمي في كل البلد؟ وهي منحة ترك تقديرها للحكومة و ليست تحكمية أصلا، و لا يبدو من ظاهر النص أنها ستكرر في كل سنة مالية، بل عند بدء تأسيس النقابة فقط، و اكتفي بهذا القول في التعليق على النتيجة التي خلص إليها حكم المحكمة بصدد هذه الدعوى، و التي قلنا بأنها تصدت لأبطالها و عدها غير دستورية.

للمزيد ينظر: حكم المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ١٢٧/ اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٧ في ٥-٢- ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة على الانترنت و على الرابط www.iraqfsc.iq/ethadai.php الزيارة في ايلول عام ٢٠٢٣.

٨٦() لتفصيل أكثر ينظر: حورية بن حمزة، مطبوعة بيداغوجية في مقياس سوسيولوجيا الحركات العمالية، مصدر سابق، ص ١٧- ١٩.

٨٧() إذ نصت المادة(٢/٥) على إنه: (معلمي المدارس والمعاهد والجامعات من غير المحاضرين والموظفين الذين تتوفر فيهم شروط الأهلية للتعليم)، وقد أشار القانون المذكور من مجمل ما أشار إليه من أهداف النقابة هذه تتمثل في: (تهدف النقابة إلى ما يأتي : ١- في المجال القطري :

أ- تعبئة جماهير المعلمين وترسيخ دورهم كقوة من القوى التي تحمي الثورة و مكتسباتها وتسهم في بناء المجتمع الاشتراكي الديمقراطي الموحد، وتعميق الوعي بالقيم والمفاهيم..... في بناء الإنسان العراقي الجديد على أسس من التضحية والفداء في الذود عن الوطن والأمة.

ب- حشد طاقات المعلمين و تعزيز قدراتهم للقيام بدورهم في التنمية القومية بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، و الحرص على قيامهم بواجباتهم) و بما أنَّ القانون تم سنه و تشريعه في العهد البائد لذا من الطبيعي أنْ نجد فيه هكذا عبارات و عموميات، إذ أن هذا النص تحدث عن المعلمين في العراق بصيغة العموم ولم يخصص، فشمل كل المعلمين في المدارس الابتدائية و المتوسطة و الاعدادية "يطلق عليهم تسمية مدرس تمييزا لهم عن معلمات رياض الاطفال و المدارس الابتدائية" و من ثم أشار المشرع لمصطلح "معلمي المعاهد و الجامعات" في النص اعلاه ليشملهم بأحكام هذا القانون، و هي تسمية غير دقيقة ولا تعبر عن حقيقة و واقع الالقاب العلمية في الجامعات و المعاهد في التعليم العالي، كما لا يظهر أي وجه للدقة في شمول الاكاديميين في ضمن نقابة المعلمين، لأنه في كثير من الاحيان يكون النقيب سواء في الفرع الرئيس أو حتى في فروع النقابة في مراكز المحافظات معلما في الابتدائية لا يحمل سوى شهادة معهد معلمين تحصل عليها بعد شهادة المتوسطة ولا تعد معادلة ل شهادة الاعدادية الاكاديمية، و يقوم هكذا نقيب ب إصدار توجيهات و تعليمات لأكاديميين من حملة شهادات عليا و ألقاب علمية في المعاهد و الجامعات.

ولا نقول هذا من باب التعالي أو الانتقاص من أحد _لا سامح الله_ بل من منظور علمي منطقي مبني على أسس و رؤى صحيحة، فلا يعرف معلم الابتدائية أو المتوسطة ظروف العمل و طبيعته الحقيقية في الجامعات، لذلك لا يمكن منطقيا قبول= =شمول أساتذة الجامعات و المعاهد ضمن نقابة المعلمين العراقيين، ف لكلٍ ظروف عمل و بيئة مختلفة بطبيعتها، و إن كان التشابه في الأخير هو في تعليم الأجيال من المتعلمين للعلوم و المعارف، إلا إن اختلاف بيئتي العمل يبقى قائما.

ينظر نص المواد المتقدمة من قانون نقابة المعلمين العراقيين على الانترنت على موقع القوانين و التشريعات العراقية و على الرابط www.wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/11053.html ، الزيارة في ٣٠-٨-٢٠٢٢.

٨٨() إذ نصت المادة(٢/ اولاً) على إنه: (تؤسس بموجب هذا القانون نقابة تسمى "نقابة الاكاديميين العراقيين"، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري،...).

٨٩() تنظر الفقرات من أولا_ رابعا من المادة (٣) من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

٩٠() تنظر الفقرة سابعا من المادة (٣) من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، الملف على الانترنت و على موقع مجلس النواب العراقي و على الرابط www.archive3.parliament.iq/ar ، الزيارة في آب ٢٠٢٢.

٩١() ينظر نص المادة ٢٧ من قانون نقابة المعلمين في الجمهورية العراقية، مصدر سابق الاشارة إليه.

٩٢() ينظر: إيمان ريما سرور ثوابتي، ممارسة الحق النقابي في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٦، ص ١٨٤.

٩٣() د. مازن ليلو راضي، د. حيدر ادهم عبد الهادي، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص١٩٢.

٩٤() ينظر نص المادة ٤ الفقرة أولا، من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين النافذ لعام ٢٠١٧

٩٥() ينظر نص المادة ١٨ الفقرة ثانيا من دستور عام ٢٠٠٥، الملف على الانترنت و على الرابط www.wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/19516.html

٩٦() ينظر: د. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، المكتبة الحيدرية، النجف الأشرف، ٢٠٠٨، ص ٥٣.

٩٧() ينظر نص المادة ٢٦ من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين النافذ لعام ٢٠١٧.

٩٨() من الجدير بذكره أن المادة الرابعة من قانون نقابة الأطباء العراقية رقم ٨١ لسنة ١٩٨٤ قد أشارت إلى قصر عضوية النقابة على العراقيين من الأطباء، و أجازت استثناء قبول الأطباء العرب و الأجانب في عضويتها إذا كانوا موجودين في العراق و يمارسون مهنة الطب و اشترطت لتحقق ذلك اشتراطان، الأول: أن لا يكونوا ممن أنهيت عضويتهم في نقابات دولهم بسبب إساءتهم للمهنة هناك، و الثاني: أن تكون دولهم تعامل العراق بالمثل أي تسمح للأطباء العراقيين بالحصول على عضوية النقابات هناك بعد استيفاء شروط العضوية فيها و بدون عراقيل غير منطقية، و بدون هذين الشرطين، لا يمكن للطبيب الأجنبي من أن يحصل على عضوية النقابة في العراق، و بالتالي لن يتمكن من ممارسة مهنة الطب سواء في إحدى المؤسسات الصحية العراقية، أو بشكل خاص أي بفتح عيادة خاصة له، و هذه الاشارة في قانون نقابة الطباء العراقية هي إشارة إيجابية و تتماشى مع كل المعايير الدولية للعمل النقابي و الأصول الدبلوماسية المرعية ما بين الدول المستقلة.

وهو ما يكشف لنا النقص التشريعي الذي طال نص المادة ٢٦ من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين أعلاه، كما لا أؤيد أن يعمل في هذا الصدد بما ورد من أحكام قانون العمل العراقي رقم ١٧١ لسنة ١٩٦٧ و لا سيما المادة ٣٦ منه التي أجازت لجميع العمال المشمولين بأحكام قانون العمل الادلاء بأصواتهم في أول انتخاب يتم وفقا لأحكام القانون المذكور التي تحدثت عن نقابة العمال، كون أن نقابات العمال تختلف في نواح كثيرة عن النقابات المهنية و تحديدا النقابة التي نحن بصدد الحديث عنها، و لهذا أقول أنه بالنسبة للأجنبي فإن واقعة كونه يدرس في إحدى الجامعات او المعاهد العراقية، غير كافية من وجهة نظري لتعد أساسا لقبوله في عضوية نقابة الأكاديميين العراقيين، مالم تتحقق الشروط التي تحدث عنها قانون نقابة الأطباء العراقية المنوه عنها اعلاه.

لمزيد من التفصيل ينظر: د. أحمد فاضل حسين و خليل إبراهيم خلف، التنظيم القانوني للحق في العمل النقابي....، مصدر سابق، ص ٣٧٠- ٣٧١.

٩٩() ينظر نص المادة ١ / ثالثا من قانون الخدمة الجامعية العراقي المعدل النافذ رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨، و التي نصت على: (ثالثا – يقصد بموظف الخدمة الجامعية ، كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية أو العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ أو أي قانون يحل محله)، الملف على الانترنت و على موقع درر العراق ويكيبيديا أعلاه.

١٠٠() د. علي يوسف الشكري، المصدر أعلاه نفسه، ص٥٤.

١٠١() د. أحمد سليمان عبد الراضي، الحقوق السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٢٢٠.

١٠٢() د. سلوى توفيق بكير، جريمة التربح في اعمال الوظيفة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢٧.

١٠٣() ينظر في ذات المعنى: د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة ١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٩، ص١٩٨.

١٠٤() تنظر المادة(١٤) من قانون نقابة الاكاديميين العراقيين.

١٠٥() تنظر المادة (١٧/ اولاً) من القانون.

١٠٦() ينظر: زينو نقيلو، مصدر سابق، ص ٥٦.

١٠٧() ينظر نص الفقرة أولا من المادة ٧ من قانون نقابة الأكاديميين العراقيين النافذ، مصدر سابق، ص ٢١– ٢٢، إلا أنه يمكن القول بقبول هذا الأمر إذا ما عدنا إلى ما يقتضيه مبدأ الحرية النقابية، الذي يؤكد حرية الشخص في الانضمام إلى نقابة من النقابات المهنية القائمة و حريته في الانسحاب من عضويتها متى رغب بذلك، على أن يشترط عليه في مثل هذه الحالة أن لا يزاول أي عمل من ؟أعمال المهنة التي انسحب منها، إلا بتقديم طلب جديد للنقابة المعنية يفيد برغبته بالعودة للأنضمام مجددا و هو لا يزال يحوز شروط الانضمام التي يتطلبها القانون و النظام الداخلي، وهذا هو الأصل العام، لأنه كما قلنا منذ البدء إنَّ كل المهن أصحبت منظمة و تقوم عليها نقابات نظامية.

المراجع:

أولا– الكتب:

١–حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة)، المؤسسة الوطنية للكتاب و ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤.

٢–حمدي عطية مصطفى عامر، حماية حقوق الانسان و حرياته العامة الأساسية في القانون الوضعي و الفقه الاسلامي: دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٠ .

٣–نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة و النشر، القاهرة، ١٩٦٥.

٤–د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق و الحريات، الجزء الأول، مطابع سجل العرب، مصر، ١٩٨٨.

٥–د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩.

٦–د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٤.

٧–محمد الطيب عبد اللطيف، نظام التراخيص و الإخطار في القانون المصري: دراسة مقارنة، مطبعة دار التأليف، مصر، ١٩٥٧ .

٨–قدري محمد محمود، المسؤولية التأديبية للأطباء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣ .

٩–علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١ .

١٠– د. محمد بكر القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢ .

١١– د. فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة لأصول النظام الإداري و التنظيم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠.

١٢–د. طعيمه الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.

١٣-إيمان ريما سرور ثوابتي، ممارسة الحق النقابي في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٦.

١٤-د. مازن ليلو راضي، د. حيدر ادهم عبد الهادي، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.

١٥-د. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، ط١، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف، ٢٠٠٨.

١٦-د. أحمد سليمان عبد الراضي، الحقوق السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

١٧-د. سلوى توفيق بكير، جريمة التربح في اعمال الوظيفة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

١٨-د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة ١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٩.

١٩-أحمد محمد مصطفى، الاستقلالية و الديمقراطية النقابية، مؤسسة فريدريش إيبرت، مصر، ٢٠١٧.

٢٠-د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠١.

ثانيا/ الرسائل العلمية و البحوث المنشورة:-

١- زينة نقيلو، الحرية النقابية في مجال الوظيفة العمومية: دراسة في ضوء التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، ٢٠٢٠.

٢- عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.

٣- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، ٢٠١٣.

٤- فوزية زعموش، علاقة العمل النقابي بالعمل السياسي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة ١، الجزائر، ٢٠١٢.

٥- مأمون مؤدن، الأساس القانوني لنشاط المنظمات المهنية: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد_ تلمسان، ٢٠١٦.

٦- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عنكون، الجزائر، ٢٠٠٦.

٧- رضا رايس، النقابة ودورها في تنمية وعي الطبقة العمالية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة العربي التبسي_ تبسة، ٢٠١٦.

٨- محمد جمال عثمان، الترخيص الإداري: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ١٩٩٢.

٩- نادية المومني، الهيئات المهنية بالمغرب، بحث دبلوم عالي في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، ٢٠٠٤.

١٠- د. أحمد فاضل حسين و خليل إبراهيم خلف، التنظيم القانوني للحق في العمل النقابي في العراق، بحث مستل منشور، مجلة العلوم القانونية و السياسية، كلية القانون ، جامعة ديالى، المجلد ١١، العدد الأول، الجزء الثاني، ٢٠٢٢.

١١- فتيحة بابا و زينب بن يوسف، النقابات و دورها في صناعة السياسات العامة: الاتحاد العام للعمال الجزائريين نموذج، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، ٢٠٢٠.

١٢- د. حسن ضاري سبع الدليمي و ضحى نجم عبد، نقابة أطباء العراق و موقفها من الأوضاع الصحية ١٩٥٢-١٩٦٨، بحث منشور، مجلة القادسية في الآداب و العلوم التربوية، كلية الآداب، جامعة القادسية، العدد الثاني، ٢٠١٩.

١٣- حورية بن حمزة، مطبوعة بيداغوجية في مقياس سوسيولوجيا الحركات العمالية، طبعة خاصة بالتأهيل الجامعي لمرتبة استاذ محاضر، جامعة الشاذلي بن جديد-الطارف، الجزائر، ٢٠١٧.

١٤- د. نايف أحمد ضاحي، أثر إنضمام العراق لاتفاقية الحرية النقابية و حماية حق التنظيم في اصلاح النظام التشريعي للحريات النقابية، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لعام ٢٠١٨.

١٥- عتيقة معاوي، تطور مفهوم المرفق العمومي في ظل تحول دور الدولة، بحث منشور، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية، كلية الحقوق ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف ٢، الجزائر، العدد ١، المجلد ٦، ٢٠٢٠.

١٦- د. محمد سعيد، صفة التاجر: مفهومها و شروطها، بحث منشور على الانترنت و على الرابط www.jordan-lawyer.com/2020/10/12 الزيارة في أيلول عام ٢٠٢٣.

١٧- منصور العتوم و مهند صانوري، حرية العمل النقابي في تشريع العمل الإردني بالمقارنة مع المعايير الدولية، بحث منشور، مجلة جامعة النجاح الوطنية للأبحاث (العلوم الإنسانية)، العدد ٦، المجلد ٢٧، ٢٠١٣ .

ثالثا/ الدساتير والقوانين:

١- دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠.

٢- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

٣- دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

٤- قانون العقوبات الجزائري الصادر ب الأمر رقم ٦٩-٧٤ المؤرخ في ١٦ سبتمبر ١٩٦٩.

٥- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

٦- قانون التجارة العراقي رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤.

٧- قانون التنظيم النقابي للعمال رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٧.

٨- قانون نقابة الأكاديميين العراقيين رقم ٦١ لسنة ٢٠١٧.

رابعا/ الاتفاقيات الدولية:

١- اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لعام ١٩٤٨.

٢- الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لعام ١٩٦٦.

٣- الاتفاقية الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي و إجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٨.

خامسا/ المراجع الأجنبية:

1- Thomas S. Barrows, What Do Unions Do?: A Twenty-year Perspective, Taylor & Francis, Sep 8, 2017.

2- Deborah Eade, Alan Leather, Development NGOs and Labor Unions: Terms of engagement, Kumarian Press, 2005.