جامعة عمان العربية للدراسات العليا

كلية الدراسات القانونية

قسم القانون العام

دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن

The Role of Professional Associations in Boosting Democracy in Jordan

إعداد :

عمر محمد الإبراهيم الخطايبة

إشراف :

الأستاذ الدكتور محمد سليم الغزوي

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات منح درجة دكتوراة الفلسفة في القانون العام

تخصص قانون دستوري

عمان – الأردن

حزيران٢٠١٠

بـسم الله الرحمن الرحيم

" و قل ربِ زدني علماً "

القرآن الكريم - سورة طه - آية رقم (١١٤)

صدق الله العظيم

بسم الله الرحمن الرحيم

تفويض

افوض انا عمر محمد الابراهيم الخطايبه جامعة عمان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخة اطروحتي هذه المعنونه بعنوان "دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الاردن" للمكتبات والمؤسسات او الهيئات عند طلبها .

عمر محمد الابراهيم الخطايبه

قرار لجنة المناقشة :

بتاريخ ٢٠١٠/٦/١ نوقشت اطروحة الدكتوراة المعنونة ب :

"دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الاردن"والمقدمة من الباحث عمر محمد الابراهيم الخطايبه وقررت لجنة المناقشة اجازة الاطروحة واعتبار الباحث ناجحا .

أعضاء لجنة المناقشة:		التوقيع
الاستاذ الدكتور نعمان الخطيب	رئيسا	
الاستاذ الدكتور محمد الغزوي	مشرفا وعضوا	
الاستاذ الدكتور كريم كشاكش	عضوا	
الدكتور احمد ابو شنب	عضوا	

الشكر والتقدير

لله الشكر من قبل ومن بعد،،،

إن واجب الوفاء والعرفان يفرض عليّ أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان إلى ذلك الإنسان الذي وافق على الإشراف على رسالتي هذه ، ومنحني الوقت والجهد والخبرة ، وما ضنّ عليّ بأيّة معلومة ، منذ اختيار عنوان هذه الأطروحة وحتى صدورها إلى حيّز الوجود بهذا الشكل المتواضع ، لتثري المكتبة القانونية ولو بالقليل، فإنني أشكر أستاذي ومعلمي الأستاذ الدكتور محمد سليم الغزوي الاكرم

كما وأتقدم بالشكر والعرفان إلى

الأستاذ الدكتور نعمان الخطيب

والأستاذ الدكتور كريم كشاكش

والأستاذ الدكتور احمد ابو شنب

لقبولهم مناقشة هذه الأطروحة وما سيترتب عليها من سد النقص ما أمكن في المعلومات التي ستؤول على الجميع بالنفع.

وأخيراً أشكر كل من قدم لي يد العون والمساعدة في إنجاز هذه الرسالة وإبرازها إلى حيّز الوجود ولو بكلمة طيبة واخص بالشكر الاستاذ الدكتور حسن ابو عيد لمراجعة هذه الاطروحة لغويا ونحويا .

إهداء

إلى من سهرت الليالي لتطمئن علي ، داعيةً الله أن أصل إلى أعلى مراتب الحياة ...والدتي الغالية

إلى روح والدي رحمه الله وأسكنه فسيح جناته

الى اخوأني واخواتي

إلى الكوكب الذي أنار دربي .....إبني زيد

تقديراً وعرفاناً

قائمة المحتويات

الشكر والتقدير ..... هـ

إهداء ..... و

قائمة المحتويات ..... ز

Abstract ..... ك

المقدمة ١

الفصل الأول : النقابات المهنية والمجتمع المدني ٥

المحور الأول : النقابات المهنية : ٥

البند الأول : ماهية النقابات المهنية ٦

النقطة الأولى: تعريف النقابات المهنية ٦

النقطة الثانية : الطبيعة القانونية للنقابات المهنية ٨

البند الثاني : الدستور والنقابات المهنية ١١

النقطة الأولى : موقف الدساتير الأردنية من النقابات المهنية ١١

النقطة الثانية : حق تأليف النقابات في الدستور الحالي ١٢

المحور الثاني : الضوابط التي يتعين على النقابات المهنية التقيد بها ١٤

البند الأول : البيئة القانونية المحيطة بعمل النقابات المهنية ١٤

النقطه الأولى : شروط الإنتساب إلى النقابات المهنية في الاردن ١٤

النقطه الثانية : الخصائص المؤسسية للنقابات المهنية ١٥

البند الثاني : النقابات المهنية والتنظيمات المشابهة لها ١٩

النقطه الأولى : النقابات المهنية والنقابات العمالية ١٩

النقطه الثانية : النقابات المهنية والأحزاب السياسية ٢١

الفصل الثاني : النقابات المهنية والديمقراطية ٢٣

المحور الأول : العمل السياسي ٢٤

البند الأول : دور النقابات المهنية في الظروف العادية ٢٥

النقطه الاولى : جماعات الضغط ٢٥

النقطه الثانية : تكوين الرأي العام ٢٩

البند الثاني : دور النقابات المهنية في الظروف الاستثنائية ٣٠

النقطه الأولى : النقابات المهنية والأحكام العرفية ٣١
النقطه الثانية : موقف الفقه والقضاء من العمل السياسي للنقابات المهنية ٣٣
المحور الثاني : الدور الثقافي للنقابات المهنية ٣٦
البندالاول : دور النقابات المهنية في الحياة اليومية ٣٧
النقطه الأولى : النقابات المهنية والوظيفة العامة ٣٧
النقطه الثانية : النقابات المهنية والتنمية ٣٩
البند الثاني : واقع النقابات المهنية ٤٢
النقطه الأولى : تعاظم دور النقابات ٤٢
النقطه الثانية : التحديات التي تواجه النقابات المهنية ٤٤
الفصل الثالث : ضمانات العمل النقابي ٤٨
المحور الأول : الضمانات المحلية ٤٩
البند الاول : الضمانات الدستورية ٥٠
النقطة الأولى : دولة القانون ٥٠
النقطة الثانية : الفصل بين السلطات ٥٢
البند الثاني : الضمانات القضائية ٥٤
النقطة الأولى : الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية ٥٥
النقطه الثانية : الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية ٥٦
المحور الثاني : ضمانات حماية النقابات المهنية على المستويين الدولي والاقليمي ٥٩
البند الأول : الضمانات الدولية ٥٩
النقطه الأولى : الاتفاقيات الدولية ٦٠
النقطة الثانية : وسائل الحماية الدولية ٦٣
البند الثاني : الضمانات الإقليمية ٦٦
النقطه الاولى : الاتفاقيات العربية ٦٦
النقطه الثانية : دور المنظمات غير الحكومية في حماية حقوق الإنسان ٦٨
الخاتمة ٧١
قائمة المصادر والمراجع ٧٦

دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية في الأردن

عمر محمد الإبراهيم الخطايبة

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد سليم غزوي

نتيجة للتطور والتنمية السياسية التي مر بها الأردن كان التوجه نحو الديمقراطية أمرا لابد منه وعليه انتشرت في الأردن العديد من المؤسسات التي مارست العملية الديمقراطية ، وتأتي النقابات المهنية على رأس تلك المؤسسات، لما تمتاز به من قدرة على المشاركة السياسية والتكيف القيادي والاستقلال والموفور المالي والتخصص .

ومن ثم تهدف هذه الدراسة إلى بيان مدى كفاية النصوص التشريعية في العمل النقابي وضمان عملها بما ينعكس بالإيجاب على تكريس الديمقراطية وانتشارها،

وقد تناول الباحث في الفصل الأول التعريف بالنقابات المهنية والمجتمع المدني وماهية النقابات المهنية والطبيعة القانونية لها ، وموقف الدساتير الأردنية من النقابات المهنية ، وحق تأليف النقابات وتشكيلها في الدستور الحالي وأنها شكلت بالاستناد الى نص المادة ٢/١٦ من الدستور الأردني بموجب قوانين خاصة والضوابط التي يتعين على النقابات المهنية التقيد بها،والبيئة القانونية المحيطة بالعمل النقابي وشروط الانتساب للنقابات المهنية وهي السن والمؤهل والجنسية وحسن السيرة والسلوك .وتم التطرق في هذا الفصل الى الخصائص المؤسسية التي تتمتع بها النقابات وهي: الاستقلال المالي والإداري وحق التقاضي ووجود ممثل لها

والموطن المستقل وتحمل الالتزامات، والتنظيمات المشابهة لها كالنقابات العمالية والأحزاب السياسية .

كما تطرق الباحث في الفصل الثاني من هذه الدراسة إلى النقابات المهنية والديمقراطية ، والنقابات المهنية والعمل السياسي ودورها في الظروف العادية كجماعة ضغط وتكوين الرأي العام و ودورها في الظروف الاستثنائية وخاصة أثناء

الأحكام العرفية التي مر بها الأردن وموقف الفقه والقضاء من العمل السياسي، ودور النقابات المهنية في الحياة اليومية من خلال التعرف عليها في الوظيفة والتنمية ، وواقع النقابات المهنية وتعاظم دورها والتحديات التي تواجهها.

كما تم التطرق في الفصل الثالث من هذه الدراسة الى ضمانات العمل النقابي وبخاصة الضمانات المحلية المتمثلة بالضمانات الدستورية كدولة القانون والفصل بين السلطات والضمانات القضائية المتمثلة بالرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية والتنفيذية ، وضمانات حماية النقابات المهنية على المستويين الدولي والإقليمي مثل الاتفاقيات الدولية والوسائل المتبعة والناجمة عن تلك الاتفاقيات ، كما تم التطرق الى الضمانات الإقليمية المتمثلة بالاتفاقيات العربية ودور المنظمات غير الحكومية في الحماية .

وقد انتهت هذه الدراسة إلى عدد من التوصيات والتي من أهمها :

ضرورة تطوير التشريعات المتعلقة بالنقابات المهنية لعدم كفاية التشريعات الحالية في حماية عمل النقابات المهنية بما يتفق مع الأنظمة الديمقراطية ، وتفعيل تلك النصوص وتكريسها لإضفاء المزيد من الحماية للنقابات وإقرار الشروط اللازمة لتأكيد ضمانات الحماية.

The Role of the Professional Associations in Boosting Democracy in Jordan

Omar Mohamed Al-Ibrahim Al-Khataybeh

Supervisor

Prof. Muhammad Salim Gazawi

Abstract

As a result of the progress and political development in Jordan, the path towards democracy and its spread was inevitable in Jordan. Among many institutions which have practiced the democratic process are the Professional Associationsbecause they practice leadership, independence, financial support and specialization.

This study aims to identify the adequacy of legislation in union work and ensure that its work is reflected positively to enrich democracy and its spread.

In chapter (1) the researcher discussed the Professional civil society, the legal nature of unions , the position of the Jordanian constitutions towards the right of authorship in the current Constitution, the control on the Professional association comply with, the legal environment surrounding the work of the Professional membership, terms of its institutional characteristics, and similar organizations such as the Professional Political parties.

The researcher discussed in chapter II of this study the professional associations and democracy, the Professional and political action and their role in normal circumstances as a pressure group, and the formation of public opinion, its role in exceptional circumstances, especially during the martial law in Jordan, the position of the judiciary and jurisprudence of political action, the role of the Professional associations in everyday life by identifying.

those in employment and development, the reality of the Professional and its growing role and challenges faced.

Chapter III of this study discussed the authorities of the Professional local work represented by constitutional rules of state law and the separation of powers and judicial authorities, judicial control, acts of legislative and executive authorities, ensuring the protection of the professional associations at the regional and international conventions and as the procedures followed, as a result of those conventions, and as discussed in the regional safeguards agreements of Arab countries and the role of NGOs in protection.

This study has provided a number of recommendations which include:

-The development of legislation as a result of lack of existing legislation to protect the work so as to conform with democratic systems. .

-Activation of these texts and commitment to give more protection to the Professional associations and to establish the conditions necessary to ensure their protection. .

المقدمة

تتنوع نظم الحكم الديمقراطي بما يعكس الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية التي ينفرد بها كل مجتمع. فالديمقراطية ترتكز على مبادئ أساسية وليست على ممارسات موحدة .

إن المواطنين في ظل الديمقراطية لا يتمتعون بالحقوق فحسب، بل إن عليهم حقوق وواجبات المشاركة في النظام السياسي الذي يحمي بدوره حقوقهم وحرياتهم ، فالنظم الديمقراطية تدرك أن إحدى مهامها الأساسية هي حماية حقوق الإنسان الأساسية مثل حرية التعبير وحق المساواة أمام القانون وإتاحة الفرصة للتنظيم والمشاركة بصورة كاملة في الحياة السياسية والإقتصادية والثقافية للمجتمع .

إن الحديث عن التطور الديمقراطي في مجتمع أو تحديثه لا يمكن أن يتم بدون تناول الدور الذي يمكن أن تقوم به منظمات غير الحكومية ومؤسسات وجمعيات تمارس نشاطا يعلي من قيم المبادرة والعمل الجماعي، سواء أكان هذا النشاط يسعى إلى تحمل مسؤولية أكبر في إدارة شؤون فئات بعينها من المجتمع ،أم يستهدف ممارسة الضغوط على السلطة لتحقيق مصالح بعينها لهذه الفئات.

كما لا يمكن الحديث عن دور المجتمع المدني بدون تفعيل مؤسساته الرئيسة مثل الجمعيات الأهلية والنقابات المهنية وغيرها من المؤسسات التي تتسم بالاستقلال عن الإشراف المباشر للدولة ، ويميزها إلى جانب هذا الاستقلال تنظيمها التلقائي وروح المبادرة الفردية والجماعية والعمل التطوعي والإعلاء من قيم مجتمع التضامن عبر شبكة واسعة من هذه المؤسسات .

فمنذ نشأة النقابات المهنية تخوض وهي تخوض حركة التغيير اليمقراطي في الأردن ، وهنا تزداد أهميتها لما يمكن أن تقوم به من دور في تفعيل مشاركة عدد أكبر من المواطنين والمنتسبين إليها في تقرير مصائرهم والتفاعل مع السياسات التي تؤثر في معيشتهم سواء بمواجهة تلك السياسات التي تنال من حرياتهم وأوضاعهم الاجتماعية أو الدفع بسلسلة أخرى من السياسات التي يمكن أن تؤثر إيجابا على حياتهم وعلى المجتمع ، وهذا التفعيل هو الضمانة الوحيدة كي لا تكون السلطة التنفيذية والتشريعية هما الطرفان الفاعلان في عملية التغيير الديمقراطي وما يتبع ذلك من محاولات لتفريغ التغيير المنشود من محتواه .

وعلى الصعيد الوطني تعتبر نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي من المراحل السياسية الحافلة بالأحداث على صعيد الاهتمامات الداخلية للمجتمع الأردني قاطبة، والمتعلقة بأساليب الممارسات السياسية للنظام السياسي، وسبل تطوير هذه الممارسات بما يتلاءم مع مفهوم الديمقراطية من ممارسة السلطة وتكريس للحقوق والحريات .

حيث بدأ النظام السياسي الأردني بالتوجه الحقيقي والفعال نحو تكريس الديمقراطية ،فأتاح النظام للمواطن ومؤسسات المجتمع المشاركة بحرية في اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم ومستقبلهم وعملهم ،ولأجل تحقيق هذه الغاية قامت السلطات باتخاذ قرارات مصيرية ساعية للمضي قدما نحو الديمقراطية فألغت الأحكام العرفية وقانون الدفاع عام ١٩٩٢ ، وصدرت العديد من القوانين والأنظمة والتشريعات المنظمة للعمل السياسي مثل قانون الأحزاب لعام ١٩٩٢ وقانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

إن الفترة التي مر بها الأردن قبل الانفراج السياسي عام ١٩٨٩والتحول نحو الديمقراطية أدت إلى إحداث فراغ سياسي كبير ،هذا الفراغ كان يلزم ملؤه من خلال السماح للمؤسسات السياسية وأفراد المجتمع الذين لم تمسهم الأحكام العرفية من الاسهام والمشاركة في مناقشة القضايا ذات الاهتمامات العامة التي تهم المجتمع بأسره لهذا أفرزت تلك الحقبة النقابات المهنية على الساحة الأردنية .

إن عمل النقابات المهنية لم يأت من فراغ فنتيجة لأهميتها والدور الذي تقوم به تم إقرار التشريعات النقابية التي تحدد كيفية عملها ،كما كفل الدستور الأردني الحماية لها .

وبالرغم من صدور تشريعات كثيرة تقرر العديد من الحقوق والحريات النقابية ،إلا أننا يجب ألا نقف عند حد النص المكتوب ، بل لا بد لنا من استجلاء الواقع المطبق عمليا ، وبغض النظر عن أسباب تجاوز السلطة لقواعد الدستور والنصوص القانونية التي تقرر الحريات والحقوق النقابية لسبب أو لآخر تلجأ السلطة لتقييد العمل النقابي زاعمة حماية النظام العام .

هذا التجاوز قد لا يصدر عن السلطة بل يمكن حدوثه من النقابات المهنية نفسها التي تتعسف في استعمال حقها ، محاولة تغيير طبيعتها كتنظيم مهني في المقام الأول مما قد ينجم عنه أحيانا أن تضيع الحقيقة وسط الاتهامات المتبادلة بين السلطة من ناحية والنقابات من ناحية أخرى ولا يوجد أمامنا في هذه الحالة إلا استقراء التجارب وعرض الوقائع لإستبيان الحقيقة.

إن أكثر ما يواجه النقابات المهنية من تغيير طبيعتها كما تزعم السلطة هو ممارستها للسياسة وإقامة علاقة مع الاحزاب السياسية وابتعادها عن العمل المهني الذي أنشئت من أجله مما قد يؤدي إلى إضعاف الحركة النقابية بشكل عام .

وبهذا الصدد تعتبر مشكلة العمل السياسي للنقابات من المسائل الشائكة والحساسة للغاية ، ونظرا لما تتسم به علاقة النقابات المهنية بالسياسة من غياب الشفافية من جانب النقابات ومحاولة إخفاء فحوى هذه العلاقة وملابساتها ،الأمر الذي أدى بالحكومة الى اعتبار هذا النشاط يحد من التنمية السياسية المتمثلة في نمو الأحزاب .

لقد رأى الباحث أن يتطرق إلى دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية وذلك من خلال التصور التالي لهذه الدراسة :

أولا : مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في بيان الجوانب التشريعية لقوانين النقابات المهنية وهل هذه التشريعات تعطي دورا للنقابات المهنية لتمارس دورا ديمقراطيا ،وبيان أوجه قصور هذه التشريعات ،وهل يمكن للنقابات أن تمارس هذا الدور بموجب تشريعاتها ،وهل كان لغياب الأحزاب السياسية في الأردن لمدة طويلة ،وضعف تلك الأحزاب في الحياة السياسية بعد إقرار قانون الأحزاب السياسية لعام ١٩٩٢ أثر على دور النقابات المهنية لملء هذا الفراغ ، وما نتج عن ذلك من جدل دستوري وقانوني وسياسي.

فإن الغرض من هذه الدراسة هو تحديد أثر ودور النقابات المهنية كإحدى مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز تطبيق الديمقراطية في الأردن.

وتم تحديد عناصر المشكلة على النحو التالي:

عناصر مشكلة الدراسة

خطت النقابات المهنية خطوة هامة في مجال نشر القيم الديمقراطية والاهتمام بحقوق المواطن وحرياته ولعبت دورا إنمائيا وثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ، وتحاول الدراسة الحالية الإجابة عن الاسئلة التالية :

هل منح المشرع الأردني النقابات المهنية الحق في ممارسة عملها بما يسهم في تعزيز الديمقراطية ؟

هل تستطيع النقابات المهنية العمل في الظروف العادية والاستثنائية بما يعزز الديمقراطية؟

هل تتمتع النقابات المهنية بضمانات محلية ودولية لحماية عملها ؟

ثانيا: فرضيات الدراسة

تتاثر النقابات المهنية في عملها بالظروف العامة المحيطة بالدولة ، فهي تتاثر بنوع الثقافة السياسية السائدة والأوضاع الفعلية التي تمر بها البلاد والتطور الديمقراطي ، مما ينعكس على الخلفية الفكرية التي تتكون لدى المواطن ومدى استعداده للتعاون معها .

وتتمثل الفرضيات في تلك الإجابات المتوقعة على عناصر مشكلة الدراسة بشكل عام ، حيث جاءت هذه الفرضيات بعدد تلك الأسئلة مما حتم إفراد فصل مستقل لكل فرضية على حده ، وتتمثل هذة الفرضيات بالآتي :

الفرضية الأولى:

بالرجوع الى التشريع الأردني سنجد بأنة أجاز لكافة مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات والنقابات العمل مما ينعكس بالإيجاب على تحقيق الديمقراطية .

الفرضية الثانية:

بالاستناد إلى النصوص التشريعية الأردنية لا يوجد ما يمنع من عمل النقابات المهنية أثناء الظروف العادية في حين يتوقف عملها في الظروف الاستثنائية على طبيعة القرارات التي تصدرعن السلطات المختصة .

الفرضية الثالثة:

على الرغم من الحماية والضمانات المنصوص عليها في التشريع الأردني ، إلا أنها أقل مما تضمنته اتفاقيات دولية .

ثالثا : محددات الدراسة

يعتبر موضوع النقابات المهنية والدور الذي تقوم به من مواضيع الساعة ونتيجة لأهميته تم وضع العديد من التشريعات المتعلقة به وتتعلق بحقوق الإنسان وحريته في تأليف الجمعيات والنقابات ، ومن ثم قيام الافراد بعملهم باعتبارهم يعيشون في المجتمع لهم كافة الحقوق والحريات إلا أن الفهم الخطأ وتعسف السلطة أحيانا ساعد في ازدياد الحاجة إلى مزيد من الحماية

وعليه لابد من تحديد الآتي:

سيتم التطرق إلى موقف الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ من النقابات المهنية ومن الحقوق والحريات التي تتعلق بالمهنيين بصفتهم مواطنين لهم حقوق وحريات من جانب الدستور.

سيتم تناول موضوع النقابات المهنية في التشريعات الأردنية وفقا للتشريعات النافذة دون التوقف عند كل جزئية منفردة فستتم دراسة ما يتعلق بالموضوع بشيء من التفصيل واستبعاد ما يخرج عن موضوع الدراسة .

سيتم تناول موضوع النقابات المهنية من خلال مقارنتها مع بعض التنظيمات المشابهة لها واستبعاد التنظيمات الأخرى .

سيتم التطرق إلى المعاهدات الدولية والإقليمية المتعلقة بالنقابات المهنية والمهنيين فقط دون التطرق إلى باقي الحقوق التي يتمتع بها الإنسان بصفته الشخصية .

سنتطرق إلى موقف القوانين الوضعية في التشريع الأردني دون أن نقوم بإجراء مقارنة لذات الموضوع مع دول ذات أنظمة سياسية متشابهة

رابعا : منهج الدراسة

اعتمد الباحث في دراسته المنهج التحليلي حيث استخدم الباحث هذا الأسلوب لتحليل النصوص التشريعية في الأردن مع التركيز على ما توصلت إليه الاتفاقيات الدولية المختلفة في هذا الموضوع .

كما اعتمد الباحث المنهج الوصفي ، حيث استخدم هذا المنهج لبيان النصوص والاجتهادات التي تناولت هذا الموضوع في التشريع الأردني ، ولما كان موضوع هذه الدراسة عن دور النقابات المهنية في تعزيز الديمقراطية فقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول حيث سنتناول في الفصل الأول منها النقابات المهنية والمجتمع المدني و تعريف النقابات المهنية والطبيعة القانونية لها وموقف الدساتير الأردنية منها كما سيتم التطرق إلى الضوابط التي يتعين على النقابات المهنية التقيد بها والبيئة القانونية المحيطة بعملها وشروط الانتساب إلى النقابات المهنية والنقابات المهنية والتنظيمات المشابهة بها . أما الفصل الثاني من هذه الدراسة والمعنون بالنقابات المهنية والديمقراطية فسيتم تناول العمل السياسي للنقابات المهنية ودورها في الظروف العادية كجماعات ضغط وتكوين الرأي العام ودورها في الظروف الاستثنائية وموقف الفقه والقضاء من العمل السياسي و دورها في الحياة اليومية وفي الوظيفة العامة والتنمية وواقعها الراهن . أما الفصل الثالث من هذه الرسالة والذي يقع تحت مسمى ضمانات العمل النقابي سيتم التطرق إلى الضمانات المحلية و للضمانات الدولية ثم بعد ذلك إلى خاتمة هذه الدراسة وبعض التوصيات .

وبعد التقديم لهذه الرسالة سنقوم بدراسة فصولها مفصلة على النحو الاتي:

الفصل الأول : النقابات المهنية والمجتمع المدني

ألقت مجموعة التحولات السياسية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين مجموعة من التحولات السياسية في شتى دول العالم على إختلاف أنظمتها الحاكمة أضحت بموجبه السيادة فيه لحكم الديمقراطية التي تكرس مبادئ حقوق الإنسان والمشاركة الفاعلة في الحياة السياسية من قبل المواطنين ، وتدعيم دور مؤسسات المجتمع المدني ومن ضمنها النقابات المهنية .

لذلك شرعت الدول في إعادة بناء أنظمتها السياسية فاسحة المجال أمام المزيد من الحريات لكافة التيارات السياسية للتعبير عن آرائها والمشاركة في الحياة السياسية فكانت النقابات المهنية من ضمن الكيانات التي مارست دورا هاما في هذا الإطار، وإيمانا من معظم دول العالم بأهمية النقابات المهنية ضمنت دساتيرها هذا الحق النقابي وأصدرت التشريعات التي تحدد دور النقابة، إلا أن هذه التشريعات متفاوتة في تحديد مقدار هذا الدور والسبب في ذلك يعود إلى كل دولة ونظامها السياسي، وبالرغم من هذا التفاوت هناك قاسم مشترك بينهم هو اشتمال الدساتير على نصوص تقرر الحق النقابي وتكفل له الحماية الدستورية، وتحيل هذه الدساتير في شأن تنظيم العمل النقابي إلى القوانين الخاصة والتي تصدر تطبيقا لها (Meny(yves) 1989) ،

وللتعرف على النقابات المهنية بشيء من التفصيل سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المحاور التالية :

المحور الأول : النقابات المهنية

المحور الثاني: الضوابط التي يتعين على النقابات المهنية التقيد بها

المحور الأول : النقابات المهنية :

حفلت الحياة السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية بالعديد من مؤسسات المجتمع المدني التي تمارس العملية الديمقراطية، وتاتي النقابات المهنية في مقدمتها حيث إنها مارست دورا في شتى مجالات الحياة سواء أكانت سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية ، ومرد ذلك إلى كونها تضم قطاعا واسعا من النخب الأردنية وتعتبر أكثر تنظيما ونشاطا إضافة إلى أنها الأقدم والأعرق من بين مؤسسات المجتمع المدني المختلفة .

ولذلك كله تعتبر النقابات المهنية من أهم مؤسسات المجتمع المدني في الأردن، حيث إنها مارست قواعد الديمقراطية التي تستحق الإشادة (الرشواني ، منار محمد، ٢٠٠٤، ص٩)

الأمر الذي يدعونا إلى دراسة هذا المحور في البندين التاليين:

البند الأول : ماهية النقابات المهنية

البند الثاني : الدستور والنقابات المهنية

البند الأول : ماهية النقابات المهنية

لعل من نافلة القول عدم وجود تعريف جامع مانع لمفهوم النقابات المهنية – داخليا وخارجيا- وذلك لإختلاف الجانب المنظور منه إليها سواء من المنظور القانوني أو المنظور الاجتماعي، وحتى يتسنى لنا وضع مفهوم مناسب للنقابات المهنية لابد من تقسيم هذا البند إلى النقطتين التاليين:

النقطةالأول: تعريف النقابات المهنية

النقطة الثانية : الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

النقطة الأولى: تعريف النقابات المهنية

النقابة في اللغة : (ابن منظور ، جمال الدين ، لسان العرب ، ص ٧٦٥ – ٧٧٠) من الفعل نقب ، والنقب هو الثقب في أي شيء ويقال نقبته النكبة أي أصابته فبلغت منه ، والنقيب :هو عريف القوم وهو شاهد عليهم وهو الرئيس الأكبر، والنقاب : وهو العالم في الأمور، كثير البحث عن الأشياء الفطن شديد الدخول فيها .

أما التعريفات التي قيلت بشأن تحديد ماهية النقابات المهنية، فإنها قد اقتصرت على تعريف جانب معين مع إغفال الجانب الآخر، وذلك لعدم

وجود حدود واضحة بالنسبة للمهنة لأن النظام المهني يدخل في نطاق العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية (حمايل ، عمر خريوش ،٢٠٠٠، ص٣٤) وعليه فقد اختلف تعريف النقابات المهنية باختلاف الجهة المنظور إليها والمعيار المستخدم في التعريف.

أولا : المعيار القانوني: يقصد بالنقابات المهنية وفقا لهذا المعيار" منظمات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبعض سلطات القانون العام ، وتتكون من جميع أبناء المهنة الذين ينضمون إليها في الأغلب وتستهدف تنظيم إدارة المرافق العامة المهنية ، وتمثيل أبناء المهنة لدى السلطات العامة وتدار بوساطة أبناء المهنة أنفسهم عن طريق مجالس يختارون أعضاءها من بينهم (القباني ، محمد بكر، ١٩٦٢، ص ٤٧).

ووفقا للتعريف السابق تعتبر النقابات المهنية منظمات عامة لكونها تستهدف مصلحة عامة، حيث إنه على من يريد أن يمارس المهنة الانضمام إليها ودفع الرسوم المالية المحددة عليه، وعند إخلال أي عضو من أعضائها بالواجبات الواقعة عليه يحق للنقابة أن تقوم بتوقيع العقوبة المنصوص عليها بقوانينها المنشئة والمنظمة لعملها .

ثانيا: المعيار الاجتماعي

يرى البعض (الصمد ، رياض، ١٩٨٧ :٦ -٧) ،أن النقابات هي مؤسسات اجتماعية خاصة، ولكن لا يعني هذا فصل دورها السياسي عن دورها الاجتماعي، فلا يوجد ما يمنع من دمج الدورين معا، ويتحقق دورها الإجتماعي من خلال المحافظة على حقوق الأعضاء المنتمين إليها ، في حين يتحقق الدور السياسي بالضغط على الدولة في رسم السياسة العامة

أما اعتبارها من المؤسسات الخاصة فيتجلى من خلال الأهداف " الاهتمام بالمصلحة المشتركة" بالإضافة إلى مصلحة الأعضاء الذين تمثلهم.

ووفقا لهذا المعيار تعرف النقابات المهنية أيضا (عبد الباقي ، زيدان ، ص ٢١٠) بأنها " منظمة اجتماعية توفر الأمان لأعضائها

وتوفر لهم الفرص لتنمية قواهم وقدراتهم واستعداداتهم ومهاراتهم وأفكارهم وأوضاعهم الاجتماعية، وهي وسيلة جماعية لرفع الروح المعنوية بين أعضائها.

ثالثا: معيار المصلحة والضغط

بالاستناد إلى هذا المعيار تصنف النقابات المهنية كجماعة مصالح تهدف إلى الدفاع عن مصالح أعضائها، وفي الوقت ذاته تقوم بتقديم الخدمات العامة للمجتمع، فقد عرفتها الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية بأنها " جماعة خاصة للدفاع عن مصالح مشتركة لأعضائها ".

وقد استخدم التعريف من قبل بعض المفكرين لتحديد النظم المهنية والتطوعية ، في حين استخدمه البعض للدفاع عن المصالح والاهتمامات القطاعية على حساب المصالح العامة .

(Suis ,david(ed), 1968, p.447)

في حين عرفتها الموسوعة السياسية بأنها" جمعية تشكل لأغراض المساومة الجماعية بشأن شروط الاستخدام ولرعاية مصالح أعضائها الإقتصادية والاجتماعية عن طريق الضغط على الحكومات والهيئات التشريعية ، والالتجاء إلى العمل السياسي في بعض من الحالات المعينة" (الكيالي ، عبد الوهاب ، ١٩٩٠، ص٦٠٤) .

وعرفها العض: (عبد الكريم ،رجب ،٢٠٠٨ ،ص٣٠)كل جماعه منظمة ومستمرة لاصحاب مهنة معينه تهدف الى الدفاع عن مصالح اعضائها وتحسين مستواهم الثقافي والاجتماعي والاقتصادي .

وقد عرفها البعض الآخر بأنها" مجتمعات على أساس انتماء أعضائها إلى تخصص معين فيفترض الحصول على مستوى ثقافي معين في أغلب الأحيان، ويرتبط بتخصص أكاديمي من نوع معين كالمحاماة والطب وغيرها وهذه التجمعات تقف حلقة وصل بين من يمارس المهنة وبين الدولة وهي تمثل نوعا من أنواع التوازن بين السلطة الحاكمة ومصالح المهنة ومزاولي تلك المهنة، وتعبر النقابات عن التصور السياسي لعلاقة الحاكم بالمحكوم، وتفترض علاقة تفاعل بين قوى ثلاث بالتأثير والتأثر وهي النقابة والدولة والمواطن المنتمي إليها والذي يتعامل معها

وبرأينا أنها " كيان شعبي ديمقراطي يتألف من مجموعة الأعضاء العاملين بمهنة واحدة يجمعهم تنظيم نقابي موحد يسهم الجميع في صياغة برامجه وتحديد مطالب الجماعة المهنية بصورة فعالة وإبداء الرأي أو التعبير عنه، في المواقف الوطنية الكبرى ، وفق تنظيم محدد يحفظ إستقلالها ووحدة صفوفها."وهذا التعريف يجمع بين المعايير السالفة ويتضمن عناصر المعيار القانوني.

النقطة الثانية : الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

ثار خلاف فقهي حول الطبيعة القانونية للنقابات المهنية ، حيث انقسم الفقهاء إلى أكثر من رأي بهذا الصدد على النحو التالي:

الرأي الأول :

يرى أصحاب هذا الرأي أن النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام يدير مرفقا عاما مهنيا ولكنه لا يتمتع بصفة المؤسسة العامة (فهمي ، مصطفي أبو زيد ، ١٩٩٢، ص٢٢٧) .

الرأي الثاني :

يرى أن النقابات المهنية تتمتع بكافة خصائص المؤسسات العامة، إذ يستند إلى أصل نشأتها وسلطات القانون العام التي تتمتع بها وإدارتها لأحد المرافق العامة وصفتها العمومية ووجود رقابة إدارية عليها (الطماوي، سليمان ، ١٩٨٥، ص٨٤).

الرأي الثالث :

يرى أن النقابات المهنية والتي تدير مرفقا عاما تعتبر مؤسسة عامة جديدة لها طابع خاص، ولا يجوز تطبيق أي من القانون العام أو الخاص عليها، وإنما يجب أن يطبق عليها قانون خاص جديد يسمى القانون المهني (Berton (jean): 1957,p.100).

وللوقوف على الطبيعة القانونية للنقابات المهنية لا بد من تعريف المؤسسات العامه وبيان خصائصها وأركانها وفيما اذا كانت تتفق مع الطبيعه القانونية للنقابات المهنية ام لا

لعل من نافلة القول بداية أنه لا يوجد تعريف محدد لمفهوم المؤسسات العامة ، حيث اختلف الفقهاء في تعريفها فتارة تعرف بأنها " منظمة تملكها السلطات العامة المركزية أو المحلية بنسبة ٥٠% أو أكثر" (أندريا ، بوم، ١٩٨٥، ص١٣٢) .

وتعرف بأنها " مشروع إقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن إدارتها التقليدية بهدف إشباع حاجات ومصالح عامة (اسماعيل ، خميس ، ١٩٨٧، ص١٤-١٥٩) .

وعرفت بأنها " الوعاء الذي تلتقي فيه الحرية الإقتصادية والكفاية الانتاجية مع المسؤولية العامة (حمور، ميرغني ، ١٩٨٣، ص٣٦) .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية عرف الديوان الخاص بتفسير القوانين بالقرار رقم ١٨لسنة ١٩٦٨تاريخ ١٩٦٨/٦/٣٠ المؤسسة العامة بأنها "شخص إداري أنشئ بقانون خاص لممارسة نشاط مالي أو صناعي أو تجاري أو زراعي وله استقلال مالي وتعتبر حقوقه وأمواله مستقلة عن حقوق وأموال الدولة (الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية العدد٢١٠٩تاريخ ١٩٦٨/٧/١٦، ص١٠٩٣).

وفي وقت لاحق عرفها الديوان الخاص بتفسير القوانين بالقرار رقم ٧ لسنة١٩٩٠ بأنها " المصالح الإدارية التي أنشئت بموجب قانون ، ولها شخصيتها المعنوية واستقلالها المالي والإداري وتهدف إلى تحقيق غايات عامة."(الجريدة الرسمية ،١٩٩٠، ص٥٠٩). وهنا يتبين لنا من التعريفات السابقة بأن المؤسسات العامة هي نمط مستحدث في الإدارة وأسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وبصفتها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري اللامركزي. وتقوم المؤسسات العامة على ثلاثة أركان وهي :

أولا : الشخصية المعنوية

إن الاعتراف للمؤسسات العامة بالشخصية المعنوية يجعلها تتمتع باستقلال قانوني يميزها عن الإدارة المركزية ، ويعترف بمصالحها الخاصة التي تمارسها ولها موظفوها المستقلون وماليتها الخاصة بها وحقها في التقاضي باسمها، ولها من الحقوق مثل ما عليها من الالتزامات ويترتب

على منح الشخصية المعنوية للمؤسسات العامة نتائج عديده من أهمها (خطار، علي ، ١٩٩٠، ص٦٣-٦٤) .

الاستقلال المالي والإداري

ممثل للمؤسسة العامة

الموطن المستقل

الحق في التقاضي

تحمل الالتزامات

ثانيا : التخصص

يحدد القانون المنشئ للمؤسسة العامة الغرض الذي أنشئت لأجل تحقيقه ويجب أن يقتصر نشاط المؤسسة العامة على خدمة ذلك الغرض، إلا أن هنالك من يرى بأنه يجب أن لا يفسر مبدأ التخصص تفسيرا ضيقا حتى يجعل نشاطها مقتصرا على ممارسة نشاط واحد ، بل يمكن للمؤسسة العامة أن تقوم ببعض الأعمال التي من شأنها خدمة الغرض والتي أنشئت من أجل تحقيقه حتى يسهل لها جلب بعض الإيرادات لتغطية التكاليف المتزايدة التي تتطلبها قيامها بعملها (جميل ، قاسم، وزيتون ، ١٩٨١، ص١٨)

ثالثا :اشراف ورقابة السلطة المركزية

يعتبر عدم التبعية المطلقة إلى السلطة المركزية من الأسس التي تقوم عليها المؤسسات العامة ، ومن أجل سلامة ذلك الإستقلال أو تجنب مساوئه ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة ، وضعت المؤسسات العامة تحت إشراف ورقابة تسمى " الرقابة الإدارية" أو " الوصاية الإدارية" ، فالمؤسسات العامة تتمتع بدرجة الإستقلال ، إلا أنها تبقى أداة من أدوات التنفيذ المباشر للسياسة العامة للدولة .

يتضح من تعريف الموسسات العامه وتوضيح خصائصها وأركانها أنها تختلف عن النقابات المهنية لما تتمتع به النقابات من استقلال عن رقابة السلطة المركزية ومن عدم تبعية مستخدميها للسلطة المركزية بل يتبع مستخدموها إلى سلطة النقيب وتطبق عليهم التعليمات الداخلية للمستخدمين داخل النقابة وراتبهم من ميزانية النقابة

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن النقابات المهنية ليست من أشخاص القانون العام او من المؤسسات العامة (قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٢/٨٣ فصل ٢٠٠٢/١٠/٧)وقرار محكمة العدل العليا ٢٠٠٩/١٠٠ فصل ٢٠٠٩/٤/٢٩ الذي اعتبر نقابة الاطباء من اسخاص القانون الخاص وان قراراتها لا يطعن بها الا اذا ورد نص خاص على ذلك في قانون النقابة .

بل اعتبرت محكمة العدل العليا نقابة أطباء الأسنان في قرارها رقم ٢٠٠٤/١٣٧فصل٢٠٠٤/٦/٨ من أشخاص القانون الخاص وليست سلطة إدارية أو مؤسسة عامه او من أشخاص القانون العام .

برأينا فإننا نؤيد الرأي الثالث الذي يرى بأن يطبق على النقابات المهنية قانون خاص يسمى بالقانون المهني ، ذلك لأن النتائج المترتبه على تمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية ووجود إستقلال بالرغم من خضوعه إلى الرقابة الإدارية - يقصد بالرقابة الإدارية: هي الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة على نفسها أي مراقبة الإدارة لنفسها بنفسها سواء كانت تلقائية أو بناء على تظلم. منقول عن ، بسيوني عبدالله ، عبد الغني ، بيروت ، ١٩٩٩، ص٧٥ .

من خلال التدرج الرقابي في الهرم الإداري والمتمثل في رقابة النقيب على أعمال من أصدر العمل أو التصرف ليتأكد من مشروعيته وهذا النقيب يخضع إلى رقابة الوزير المختص الأمر الذي سيؤثر على الإستقلالية من خلال حل أو التهديد بحل النقابة إذا ما أصر النقيب على رأيه.

كما أن وجود الذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للدولة غير متحقق فعلا فديوان المحاسبة كان له على سبيل المثال الحق وفقا لنص المادة (٤/ج) من قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨لسنة ١٩٥٢والمعدل بالقانون رقم ١٨لسنة٢٠٠٧ بالرقابة على الجمعيات والهيئات الإجتماعية والنقابات الى ان تم الغاؤه. أما إذا أخذنا بفكرة المؤسسة العامة فإن النتائج المترتبة على ذلك لا تستقيم مع النقابات المهنية؛ وذلك لأن السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بالموافقة على ميزانية الدولة ، ومنها ميزانية المؤسسات العامة وبالتالي تغطي الدولة خسائرها المحتملة (كنعان ، نواف ، ٢٠٠٠، ص٣٥٢) ، وهذا غير متحقق من خلال الميزانية الخاصة بالنقابات التي تقرها هيئاتها العامة والمنفصلة عن ميزانية الدولة ، كما أن من بين المقومات الأساسية للمؤسسة العامة يتمثل في كونها جزءا من الجهاز الإداري للدولة ، وبالتالي تخضع في نظامها الإداري إلى الأنظمة التي تحكم أجهزة الدولة من حيث إعتبار أن موظفيها موظفون عموميون (كنعان ، نواف ، ٢٠٠٠، ص١٣٩) وهذا لا يستقيم أيضا مع إعتبار أن المستخدمين الذين يعملون في النقابات المهنية مستخدمون عموميون بل هم مستخدمون عاديون في النقابة ولصالحها.

البند الثاني : الدستور والنقابات المهنية

إن الدستور عندما يحدد علاقة السلطات ببعضها من ناحية وعلاقة السلطة بالفرد من ناحية أخرى، إنما يحدد طبيعة ومدى الحرية وكيفية تقريرها وضمان تنفيذها فهي في مجملها عبارة عن مرتكزات أساسية تتضمن ما فيه مصلحة الوطن والمواطن وحقوقه الأساسية (الخطيب ، نعمان ، ٢٠٠١ ، ص٣) ، وعليه نقسم هذا البند على النحو التالي:

النقطة الأولى : موقف الدساتير الأردنية من النقابات المهنية

النقطة الثانية : حق التأليف في الدستور الحالي .

النقطة الأولى : موقف الدساتير الأردنية من النقابات المهنية

تعتبر النقابات المهنية شكلا من أشكال التنظيم الإجتماعي، حيث ارتبط تكوينها بالتطور الإقتصادي ووعي الأفراد لمصالحهم.

وبالرجوع إلى أول دستور لإمارة شرق الأردن والذي سمي بالقانون الأساسي لشرق الأردن الذي صدر بتاريخ ١٩٢٨/٤/١٦ والمنشور على الجريدة الرسمية رقم ١٨٨ تاريخ ١٩٢٨/٤/١٩ نجد بأنه صيغ في (٧٢) مادة واشتمل الفصل الأول منه في المواد من (٤-١٥) على بيان حقوق الشعب الأردني وحرياته والمساواة أمام القانون ونص على الحرية الشخصية وحرية الرأي وعلى حق الأردنيين في تكوين الجمعيات وتأليف الأحزاب . وعليه عرفت الإمارة التنظيمات الحزبية منذ تأسيسها (ربيع ، حامد ، ص١٣٤).

إلا أنه لم يكن للنقابات المهنية دور يذكر في تلك الحقبة واستمرالأمر كذلك حتى الحرب العالمية الثانية حيث شهدت تلك الفترة تطورات عديدة في مجالات إجتماعية عدة، ولعل أهم تلك التطورات ظهور أول تجمع نقابي حيث تأسست" نقابة الأطباء والصيادلة" في الأول من كانون الثاني لعام ١٩٤٤ (الموسى ، سليمان ، ١٩٩٠، ص٢٥٠) .

وبرأينا إن عدم إنتشار النقابات المهنية بشكل واسع في ظل القانون الأساسي يعود إلى الأسباب التالية :

أولا : إن الدولة الأردنية دولة حديثة النشأة وذلك لأنها تأسست في ١٩٢١/٤/١١ حيث كانت قبل ذلك جزءا من سوريا والتي كانت تخضع إلى حكم الدولة العثمانية لمدة أربعة قرون ونصف.

ثانيا: كان سكان إمارة شرق الأردن ينقسمون إلى فئتين الأولى : القرويين الذين يعملون بالزراعة، والثانية البدو الذين لا يستقرون في مكان واحد، فالشكل السائد للتنظيم الإجتماعي هو الرابطة العشائرية أما المهنيون فكانوا قليلي العدد .

ثالثا: وجود عدد من التنظيمات الحزبية حتى نهاية العشرينات من القرن الماضي ، (الموسى ، سليمان ، ١٩٩٠، ص٢٢٦_ص٢٢٧) .

حيث كانت هذه الأخيرة تقوم على تنظيم الإدارة ومباشرة العمل السياسي والعمل بجانب الأمير عبد الله في تحمل المسؤولية ومقاومة الإحتلال الفرنسي والبريطاني من داخل الأراضي الأردنية.

رابعا : طبيعة الاقتصاد الأردني كانت أقرب إلى الاقتصاد الذاتي والاكتفائي ونتيجة للتطورات التي شهدتها البلاد في أعقاب الحرب العالمية الثانية وما رافقها من إنتهاء الإنتداب البريطاني رسميا على الأردن وإعتراف الحكومة البريطانية بإستقلال الأردن بموجب المعاهدة الأردنية البريطانية بتاريخ ١٩٤٦/٥/٢٥ وكان من الضروري وضع دستور جديد للبلاد ، وهذا ما تحقق عام ١٩٤٦ إلا أن هذا الدستور لم ينص على إنشاء النقابات المهنية بل أبقى على حق الأردنيين في تكوين الجمعيات .

إن النقابات المهنية بدأت تولد مع بداية الهجرة الفلسطينية إلى الأردن عام ١٩٤٨ نتيجة للأعداد الكبيرة من المهنيين من هؤلاء المهاجرين ، وعليه شكلت النقابات المهنية في الأردن مستندة إلى قوانين خاصة أقرها مجلس الأمة الأردني وتم صدورها بإرادة ملكية فنشأت في ظل دستور عام ١٩٤٦ نقابة المحامين الأردنيين عام ١٩٥٠.

النقطة الثانية : حق تأليف النقابات في الدستور الحالي

يعتبر حق تأليف النقابات المهنية بشكل عام من أكبر الضمانات لمطالبة الأشخاص بحقوقهم وتحسين حالاتهم مع التزام هذه النقابات بمساءلة أعضائها عن أي خطأ مهني ، وبالرغم أن الدستور الحالي لم ينص صراحة على إنشاء النقابات المهنية ، إلا أن البعض يرى بأن الحكومات السابقة قد استندت في تأسيس النقابات المهنية إلى نص المادة (٢٣) من الدستور والتي تنص "العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للاردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به ٢-تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادئ الاتية :

أ-اعطاء العامل أجرا يتناسب مع كمية عمله وكيفيته .

ب-تحديد ساعات العمل الاسبوعيه ومنح العمال أيام راحة اسبوعيه وسنوية مع الأجر .

ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئه عن العمل.

د-تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث .

هـ-خضوع المعامل إلى القواعد .

و-تنظيم نقابي حر ضمن حدود القوانين.

والتي إنبثقت عنها قوانين خاصة لكل نقابة (حمزة ، زيد ، عمان ، ٢٠٠٠، ص١٣٢-١٣٣) .

في حين يرى بعض الفقهاء (الحموري، محمد ، ٢٠٠٣، ص٥٦وما بعدها) بأن إصطلاح جمعية أو نقابة في الفقه الدستوري الأردني يعبر عنه بكلمة واحدة هي "Associations" وقد تضمنت النسخة الإنجليزية للدستور البلجيكي في صياغاته ومراجعاته المختلفة عبر السنين هذا الإصطلاح بذات مدلوله ومضمونه الدستور الإنجليزي، حيث نصت المادة (٢٧) من الدستور البلجيكي القائم الآن على مايلي:

" Belgians have the right to enter in to associations and partisan ships"

وترجمة هذا النص هي " للبلجيكيين حق تكوين الجمعيات /النقابات " وعندما أخذ المصريون دستورهم عام ١٩٢٣ عن الدستور البلجيكي مثل الأردن وترجموا كلمة "Associations " الواردة في المادة (٢١) من دستورهم المتطابقة بحروفها مع نص المادة (٢٧) من الدستور البلجيكي بكلمة "جمعيات" وأخذنا نحن هذه الترجمة عنهم، إلا أن المادة (٢١) من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ التي تتضمن كلمة "جمعيات " شكلت الأساس الدستوري لإنشاء النقابات في مصر ،إنطلاقا من إصطلاح "جمعيات" التي يدخل فيها بالضرورة النقابات أيضا، وقد نص الدستور الأردني في المادة (١/١٦) منه على أن" للاردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون"وأضافت الفقرة الثانية " للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعه ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف الدستور) وهذه المادة مأخوذة بحروفها من المادة (٢٧) من الدستور البلجيكي.

إن كلمة" Associations" الواردة في الدستور البلجيكي وفي دساتير الدول ذات النظام البرلماني الذي ينتمي إليه دستورنا، بل وحتى دساتير الدول ذات النظام الرئاسي أيضا تعني جمعيات أو نقابات .

ونحن نرى أن المشرع الدستوري لايعبث حينما يضع نصا فإنه يقصده بعينه ولا اجتهاد في مورد النص حتى لو أن المشرع الدستوري اطلع على نص دساتير أخرى فهو حر بما يأخذه منها من نصوص وعبارات وما يستبعده ،ومما لاشك فيه فإنه عند صياغة الدستور الأردني عام ١٩٥٢لم تكن النقابات قد انتشرت في ذلك الحين ،وإن الدستور قصد إطلاق لفظ الجمعيات على النقابات المهنية خاصة وإن أساس مسمى أغلب النقابات في تلك الحقبة جمعيات بل لايزال يطلق على جمعية المحاسبين القانونيين اسم جمعية رغم ان البعض يصنفها من النقابات المهنية ،وبهذا فإنه لامجال للأخذ بالمصدر التاريخي طالما أن نص المادة ٢/١٦ واضح ولا اجتهاد في مورد النص.

وبرأينا أن النقابات المهنية قد أنشئت بالإستناد إلى نص المادة (٢/١٦) والتي تنص " للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ...) وليس بالإستناد الى نص المادة (٢/٢٣/و) والتي تنص على " تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون" لأن النقابات المهنية في النهاية هي جمعيات مهنية وفقا لنص المادة (٢/١٦) من الدستور في حين أن نص المادة (٢/٢٣/و) ينطبق على النقابات العمالية وليس المهنية .

وعليه حبذا لو تم تعديل المادة (٢/١٦) من الدستور بإضافة فقرة النقابات المهنية بحيث يصبح " للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والنقابات المهنية والأحزاب السياسية " وذلك لأن عدم التحديد الصريح من شأنه أن يشكل تهديدا لعملها خاصة مع إمكانية لجوء الحكومة إلى حل النقابات المهنية وذلك بالإستناد إلى قوانينها الداخلية التي أعطت الحق للحكومة بحل النقابات المهنية فإضافة حق تشكيل النقابات ضمن المادة يعطي مزيدا" من الحماية ويرفع اللبس الحاصل من ان النقابات جمعيات ام لا .

المحور الثاني : الضوابط التي يتعين على النقابات المهنية التقيد بها

إن الأصل أن تدير الدولة المرافق العامة ، ولكن قد تخرج الدولة عن هذا الأصل وتسند إدارة مرفق من المرافق العامة إلى هيئة معينة لتقدم على إدارة هذا المرفق وتحت إشرافها .

و تسند الدولة إلى هيئة معينة لإدارة ما يعرف باسم النقابات المهنية ، فهذه الأخيرة تقوم بإدارة مرفق عام مهني أو نقابي يضم في ثناياه أبناء مهنة واحدة ، وبما يترتب على هذه الإدارة من إمتيازات السلطة العامة (القباني، محمد بكر،١٩٦٢، ص ١١٠) ،

وعليه نقسم هذا المحور إلى البندين التاليين:

البند الأول : البيئة القانونية المحيطة بعمل النقابات المهنية

البند الثاني : النقابات المهنية والتنظيمات المشابهة لها .

البند الأول : البيئة القانونية المحيطة بعمل النقابات المهنية

يعهد للنقابات المهنية بموجب القانون ادارة وتنظيم المرفق المهني أو النقابي عوضا عن الدولة صاحبة الإختصاص الأصيل بإدرة المرافق العامة، الأمر الذي يترتب عليه تمتع النقابات المهنية بسلطات تأديبية ومالية تجاه أعضائها وتصدر قرارات تتمتع بصفة القرارات الإدارية فيما نص عليه القانون، و تتمتع بسلطات تشريعية عندما تشارك في وضع القواعد المنظمة للمهنة .

وللتعرف على البيئة القانونية المحيطة بالعمل النقابي سنقسم هذا البند إلى الآتي:

النقطه الأول : شروط الإنتساب إلى النقابات المهنية في الأردن.

النقطه الثانية : الخصائص المؤسسية للنقابات المهنيه.

النقطه الأولى : شروط الإنتساب إلى النقابات المهنية في الاردن

يحدد قانون كل نقابة شروط الإنتساب إليها ، وإن من أكثر الشروط التي يستحق أن نتوقف عندها هو شرط الجنسية الأردنية ، فهل من الضروري أن تمضي فترة من الزمن على التجنس كما هو الحال في الوظيفة العامة أو للتقدم إلى النيابة من أجل الإنتساب إلى النقابة ؟ وهل يحق لغير الأردني الإنتساب إلى النقابات المهنية الأردنية لمزاولة المهنة ؟

إن الإجابة عن هذا السؤال يتمثل في أن صاحب الجنسية الأردنية حتى ولو كان إكتسابه لها بالتجنس ودون أن تنقضي فترة محدودة على تجنسه يمكن له أن ينتسب إلى النقابة ، إلا أنه وبالرجوع إلى المادة٨/١/أمن قانون نقابة المحامين الأردنيين نجد أنها قد إشترطت في من يطلب تسجيله في سجل المحامين أن يكون متمتعا بالجنسية الأردنية منذ عشر سنوات على الأقل مالم يكن طالب التسجيل متمتعا بجنسية إحدى الدول العربية قبل حصوله على الجنسية الأردنية وحينئذ لا يجوز أن تقل مدة تمتعه بالجنسيتين معا عن عشر سنوات

برأينا أن اشتراط مدة عشر سنوات أو أية مدة غير مبرر. ويلاحظ في هذا الصدد بأن بعض النقابات المهنية لا تجيز للاجنبي أن يزاول هذه المهنة مثل نقابة المحامين فيما تجيز بعض النقابات لمن يسمح للأردني بممارسة المهنه في دولهم الحق في ممارسة المهنة في الأردن شريطة أخذ موافقة مجلس الوزراء مثل نقابة الأطباء والصيادلة شريطة المعاملة بالمثل المادة (٨/ج/٣،٤) من قانون نقابة الأطباء الأردنية رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢، والمادة (٧/أ) من قانون نقابة الصيادلة رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢،والمادة (١٢/أ/٤) من قانون نقابة المهندسين رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، والمادة (٦/ج) من قانون الجيولوجين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢- .

إلا أن بعض النقابات المهنية لا تجيز مثل هذا الشرط على الإطلاق فنقابة المحامين لا تجيز لأي محام أجنبي التسجيل في سجل المحامين النظاميين على خلاف قانون نقابة الصيادلة بموجب المادة (٧/أ) و قانون نقابة الأطباء بموجب المادة (٨/ج/٤) وقانون نقابة المهندسين الأردنيين بموجب المادة (١٢/ب) ، فحبذا لو تم السماح لأي مهني في الإنتساب ومزاولة المهنة دون النظر إلى جنسيته شريطة المعاملة بالمثل، وعدم السماح لحملة الجنسية الإسرائيلية بالإنتساب إلى أية نقابة. إن توافرالشروط مجتمعة للإنتساب إلى النقابة ـ كالتحصيل العلمي والجنسية وحسن السير والسلوك وإنقضاء فترة محددة للتدريب لتلك المهنة ـ لا يعني تحديدا بأحقية طالب الإنتساب في الإنتساب بشكل آلي إلى النقابة، بل يبقى الحق في قبول طلب الإنتساب أورفضه لمجلس النقابة، حيث يتم ذلك بقرار يتخذه المجلس بالأغلبية عن طريق الإقتراع السري، وذلك خلال مدة معينة وفقا لكل قانون على حدة من تاريخ تقديم طلب الإنتساب ، فإذا كان القرار إيجابيا انتهى الأمر وأعتبر صاحب الطلب منتسبا إلى النقابة ، أما إذا تم رفض الطلب فيحق لصاحب هذا الطلب الإعتراض على ذلك أمام الجهة المحددة قانونا - إن الطعن بقرار الرفض يكون أمام محكمة العدل العليا بموجب نصوص قوانين النقابات المهنية ويستثنى منها قانون نقابة المهندسين حيث نصت المادة (١٢/ب) منه أن الإعتراض يقدم أمام الوزيرالمختص - ، ويترتب على ذلك بأن القانون أعطى لمجلس النقابة سلطة قبول أو رفض طلب الإنتساب كما يحق للمجلس أن يفصل العضو إذا إرتكب عملا يعتبر مخالفة وفقا لقانون نقابته أو أخل بنظامها الداخلي أو إمتنع عن دفع رسوم الإشتراك، وبالمقابل يحق للعضو الإعتراض على قرار الفصل أمام محكمة العدل العليا، ويحق له تقديم طلب بنقل إسمه من سجل الأعضاء المزاولين ليصار من غير المزاولين وقت ما شاء.

النقطه الثانية : الخصائص المؤسسية للنقابات المهنية

بالرغم من تعدد القوانين المنظمة لكل نقابة في الأردن، إلا أنها تتشابه في خصائصها والتي تتمثل في الآتي : (حمايل ، عمر خريوش ، ص٥٩ وما بعدها)

أولا: التكيف القيادي والوظيفي

لا تختلف النقابات المهنية الأردنية من حيث تركيبة القيادة النقابية، حيث تتكون من نقيب ونائب له ومجلس يضم في ثناياه أعضاء يتراوح عددهم بين ستة أعضاء إلى إثني عشر عضوا لكل نقابة - على سبيل المثال المادة(٢٧) من قانون نقابة الأطباء والمادة (٢٤) من قانون نقابة الممرضين والممرضات والقابلات القانونية والمادة (١٨) من قانون نقابة الجيولوجيين والمادة (٣٣/أ) من قانون نقابة الصيادلة والمادة (٨٦) من قانون نقابة المحامين النظاميين - ويتجلى التكيف القيادي للنقابات المهنية في قدرتها على تغيير أشخاص قيادتها فمتوسط نصيب القيادي لا يتعدى دورتين، حيث تنص قوانين النقابات المهنية على عدم جواز الترشيح لمنصب النقيب لأكثرمن دورتين متتاليتين، وذلك على فرض حصول مرشح ما على منصب النقيب بحيث يمتنع عليه الترشح مرة أخرى إلا بعد إنقضاء دورة واحدة على إنتهاء مدة الدورة السابقة.

كما يتجلى التكيف القيادي في قدرة أي نقابة على تغييرالإتجاه السياسي لأشخاص قيادتها ، وذلك من خلال عدم إعادة إنتخاب أعضاء المجلس أو النقيب ذوي إتجاهات سياسية معينة .

وهنا برأينا أنه يتعين إضافة نص إلى القوانين المتعلقة بالنقابات المهنية على ضرورة أن يكون إتخاذ أي قرار سياسي سواء تعلق بموضوع داخلي أو دولي بناء على أغلبية عدد حضور الهيئة العامة للنقابة ، بحيث لا يكون مثل هذه القرارات صادرا عن النقيب أو أعضاء المجلس، فيتم تحديد موعد لإجتماع الهيئة العامة ويتم التصويت على هذا القرار؛لأن القرارات السياسية تمس المراكز القانونية لأعضاء الهيئة العامة وبالتالي لا يجوز تعميم أي رأي للمجلس على أعضاء الهيئة العامة إلا بالتصويت اوالإجماع.

أما فيما يتعلق بالتكيف الوظيفي فنجد بأن النصوص القانونية للنقابات تسمح لكل منها بأن تمارس الوظائف المهنية كتطويرالمهنة والدفاع عن مصالح أعضائها وتأمين الحياة الكريمة لهم، كما تسمح لهم في الوقت ذاته بممارسة النشاطات السياسية بالرغم من عدم ورود نص صريح أو ضمني بهذا الموضوع ، ونستثني من هذا الأمر نقابة المحامين والصحفيين التي يقع على عاتقها الدفاع عن الحقوق والحريات العامة ، فالقوانين الداخلية لكل نقابة تجيز تشكيل المجالس واللجان الفرعية المختلفة للمساعدة على تحقيق أهداف المجلس، بل إن النظام الداخلي لنقابة المهندسين والأطباء- المادة (٤٠/أ) من النظام الداخلي لنقابة المهندسين ، والمادة (١٤) من النظام الداخلي لنقابة الأطباء -أجازت للمجلس تعيين لجان فرعية ووضع التعليمات الخاصة بتسجيلها وأعمالها وواجباتها، فتم تشكيل لجان مقاومة التطبيع في نقابتي الأطباء والمهندسين حيث تمارس هذه اللجان وظائف غير مهنية.

ثانيا : الإستقلال

حتى يتسنى لأية نقابة العمل والإبتعاد عن أية مؤثرات أو تبعية تعيق عملها ، كان لزاما عليها إيجاد الإستقلال بالمفهوم الواسع ، ولهذا تتمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية ولها بهذه الصفة الحق في إمتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقق غاياتها وأهدافها والتصرف بها على أي وجه قانوني، وعليه تمتاز النقابات المهنية بما يلي:

أولا": الإستقلال المالي

إن موارد النقابات المهنية المالية بشكل عام من - المادة (٦٧/أ/٣) من قانون نقابة الأطباء والمادة(٥٠/١/د) من قانون نقابة الجيولوجيين والمادة (٧١/أ/٣) من قانون نقابة الصيادلة والمادة (١٠٢/أ/٦) من قانون نقابة المحاميين النظاميين والمادة (٨٥/أ/٣) من قانون نقابة المهندسين - الاتي :

رسوم تسجيل الأعضاء .

الاشتراكات السنوية .

ريع إستثمار أموالها .

التبرعات والهبات.

وهنا تتشابه النقابات المهنية بشكل عام في مصادر مواردها المالية، وتضع القوانين الداخلية للنقابات قيودا على تلقي الدعم المالي الخارجي، فلا يجوز لأي مجلس قبول أي تبرعات من أية جهة خارجية إلا بموافقة مجلس الوزراء المسبقة

برأينا نؤيد ماتم ذكرة ونضيف بأنة يشترط موافقة مجلس الوزراء المسبقة، بتعديل تلك الفقرة من حيث إشتراط موافقة ثلثي الهيئة العامة على قبول التبرعات قبل عرضها على مجلس الوزراء للحصول على الموافقة من عدمها ،وبهذا يكون هنالك إستقلال في عملها دون أن تكون سلاحا بيد جهة ما تؤثر في عملها.

ثانيا: الإستقلال عن الحكومة

يتجلى استقلال النقابات المهنية عن الحكومة في التالي :

أولا: تم إنشاء النقابات المهنية بموجب قوانين وليس بموجب أنظمة ،الأمر الذي يساعدها على حرية العمل.

ثانيا: بموجب تلك القوانين للنقابات الحرية في تنظيم شؤونها الداخلية، فالهيئة العامة لأية نقابة هي من تقوم بإعداد مشاريع القوانين والأنظمة الخاصة بالنقابة وإقرارها بما يتلاءم وحاجات أعضائها ويرفعها النقيب إلى مجلس الوزراء للسير بها وفق المراحل الدستورية لإقرار القوانين والأنظمة فلكل نقابة قانونها ونظامها الخاص بها ،وبالرجوع إلى تلك القوانين والأنظمة يتبين بأن إختيار النقيب وأعضاء مجلس النقابة يتم بالإنتخاب دونتدخل من جانب الحكومة لإختيار الأشخاص الذين تريدهم، كما أن مجلس النقابة هو الذي يقوم بتعيين الموظفين لإدارة أعمال النقابة والرواتب التي يراها تتفق مع كفاءاتهم ، ومجلس النقابة هو المهيمن على أموال النقابة ومن وظائفه تحصيل الأموال وحفظها والتصرف بها بعد الحصول على قرار من المجلس وتوقيع النقيب وأمين الصندوق.

ثالثا : يحق للنقابة محاكمة أي عضو أو إحالته إلى المجلس التأديبي أو توقيفه عن العمل أو شطبه من سجل النقابة إذا أخل بواجباته المهنية خلافا لقانون نقابته أو أي نظام يصدر بمقتضى ذلك القانون أو عند إرتكابه خطأ مهنيا أو تجاوز حقوقه أو قصر بالتزاماته أو رفض التقيد بقرارات المجلس أو قدم على عمل مس شرف المهنة أو تصرف تصرفا حط من قدرها، وعلى مجلس التأديب أن يتبع في التحقيق والمحاكمة الطرق التي تضمن حقوق الدفاع وتؤمن له العدالة، وقرارات مجلس التأديب تخضع إلى رقابة محكمة العدل العليا وفقا لقانون بعض النقابات خلال ثلاثين يوما من تاريخ العلم - المادة (٥٩) قانون نقابة الأطباء والمادة (٣/٧٢) قانون نقابة المحامين والمادة (٧٦/د) قانون نقابة المهندسين . واعتبرت المادة(٦٧) قانون نقابة الصيادلة قرارات مجلس التأديب في نقابة الصيادلة نهائية وغير قابلة للطعن، وقرارات مجلس التأديب في نقابة الجيولوجيين قابلة للاستئناف وفقا للمادة (٣٩) من قانون نقابة الجيولوجيين - .

كما يتجلى الإستقلال في أن قوانين النقابات المهنية ألزمت النيابة العامة أن تخطر النقابة التي ينتمي إليها العضو عند الشروع في التحقيق معه في أي شكوى تقدم ضده أو في أي قضية تعرض للتحقيق من أجلها وللنقيب أو من ينتدبه حضور مراحل التحقيق - المادة (٧٣) من قانون نقابة الأطباء- وبالرغم من هذا الإستقلال الذي تتمتع به النقابات إلا أنه وبتاريخ ١٩٧٢/٥/٦ - الجريدة الرسمية الأعداد ٢،٣،٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٥/٦ المواد (٧٥) و(٧٦) من قانون نقابة الأطباء والمواد(١٠٧) و (١٠٨) من قانون نقابة المحامين والمواد (٩٨)و(٩٩) من قانون نقابة المهندسين - جرى تعديل أجاز بموجبه لمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير حل مجلس النقابة لمقتضيات الأمن والسلامة العامة وتعيين لجنة مؤلفه من عدة أشخاص من ذوي الإختصاص برئاسة الوزير الذي تتبع له النقابة على أن تمارس هذه اللجنه كافة صلاحيات مجلس النقابة، ويكون قرار مجلس الوزراء قطعيا (غير قابل للطعن) وبموجب المادتين (٦١) و (٦٢) من القانون المؤقت رقم (١) لسنة ١٩٨٣ تم حل مجلس نقابة الصحفيين سنة ١٩٨٤ وعينت لجنة شكلها وزير الإعلام للإعداد لإنتخابات الهيئة العامة للنقابة

وبرأينا مما سبق إن إدخال نص يجيز للوزير المختص حل مجلس النقابة يعتبر نصا يحد من النشاط او العمل النقابي ويتنافى مع الديمقراطية؛ ذلك لأن التنسيب بالحل يكون من قبل شخص واحد ألا وهو الوزير وإن كانت تخضع إلى تقدير مجلس الوزراء، كما أن من شأن مثل هذا النص التأثير على عمل النقابات كونها مهددة إذا ما أرادت أن تتجاوز قرارات السلطة التنفيذية، فكان الأجدر بالمشرع عند وضع مثل هذا النص أن يترك تقدير الحل إلى ثلثي أعضاء الهيئة العامة أو جعل الحق للهيئة العامة بإجراء انتخابات مبكرة إذا ما تقاعس مجلس النقابة عن القيام بأعماله ووفقا لصالح الأعضاء أوألحق الضرر بالنقابة .

ثالثا : التجانس الداخلي

تمتاز النقابات المهنية بوجود آليات ولجان مستقلة تعمل على حل الخلافات الداخلية وذلك لمعاقبة الأعضاء الذين لا يلتزمون بقرارات الهيئة العامة ومجلس النقابة وذلك من خلال المجلس التأديبي- المواد (٤٥ـ ٦٢) من قانون نقابة الأطباء والمواد (٣٢ـ ٤٣) من قانون نقابة الجيولوجيين والمواد(٥٥ـ ٦٩) من قانون نقابة الصيادلة والمواد (٣٦ـ ٧٥) من قانون نقابة المحامين والمواد (٧١ـ٨٢) من قانون نقابة المهندسين - فكل مهني يخل بواجباته المهنية خلافا لأحكام القانون أو عند ارتكابه خطأ مهنيا أو تجاوز حقوقه أو قصر بالتزاماته أو قام بعمل مس شرف مهنته أو حط من قدرها عرض نفسه لإجراءات تأديبية أمام ذلك المجلس.

رابعا : التعقيد التنظيمي

تتكون النقابات المهنية من بنى تنظيمية متشابهة في كثير من خصائصها ، فهنالك الهيئة العامة والتي تتألف من الأعضاء المسجلين في سجل النقابة التابعين لها المزاولين وغير المزاولين والذين أدوا الرسوم السنوية والإلتزامات المالية المستحقة قبل موعد اجتماع الهيئة العامة، وعادة ما يتحدد الموعد بثلاثين يوما على الأقل ، وتختص الهيئة بانتخاب النقيب وأعضاء مجلس النقابة والتصديق على الحساب الختامي للسنة المالية الماضية وإقرار الميزانية السنوية التي يقدمها المجلس والنظر في كافة الشؤون التي تتعلق بالمهنة ، وللهيئة العامة أن تضع نظاما داخليا للنقابة بموافقة الوزير المختص ويشمل شؤون التقاعد والتأمين الصحي والضمان الإجتماعي وتحديد رسوم التسجيل والرسوم السنوية لمزاولة المهنة ، وتجتمع الهيئة العامة للنقابة اجتماعا عاديا كل سنة في الوقت الذي يحدده النظام الداخلي ـ م(٤/٩٣) نقابة محامين، م(١٤/٣٥) قانون نقابة الاطباء، م(٤٢/هـ) نقابة المهندسين.

كما يوجد لكل نقابة مجلس خاص بها يتولى شؤون النقابة يؤلف من نقيب وعدد معين من الأعضاء تنتخبهم الهيئة العامة ، وتكون مدة دورة المجلس سنتين ، ويحدد النظام الداخلي طريقة الدعوة لإجتماع المجلس العادية والإستثنائية وكافة الأمور التي تساعد المجلس على تنظيم أعماله وممارسة صلاحياته وواجباته ،وينتخب المجلس في أول اجتماع له من بين أعضائه نائبا للنقيب وأمينا للسر ومساعدا له وأمينا للصندوق ومساعدا له ، ويعين المجلس أعضاء اللجان التي يراها لمساعدته في تنظيم أعماله، ويحدد النظام الداخلي توزيع الأعمال بين الأعضاء وطريقة إشراف أمين السر على الشؤون الإدارية وإشراف أمين الصندوق على الشؤون المالية والمفوضين بالتوقيع عن المجلس في الأمور المالية . ويشكل في كل نقابة مجلس تأديبي من النقيب أو نائبه رئيسا وعضوية عدد معين من الأعضاء وفقا لشروط كل نقابه، وتنتهي مدة كل مجلس بانتهاء مدة المجلس الذي شكله وينظر في القضايا المحالة إليه والمخالفات المحددة وفقا لمواد القانون المنظم لعمله، ويتبع مجلس التأديب في التحقيق ومحاكمة الأعضاء الطرق التي تضمن حقوق الدفاع وتؤمن العدالة له ، ويصدر الحكم عن مجلس التأديب مسببا وبأكثرية الأصوات ويكون هذا القرار قابلا للطعن أمام محكمة العدل العليا.

كما تمتاز النقابات المهنية بتعدد وتنوع لجانها المتخصصة بالأنشطة السياسية والثقافية- على سبيل المثال مادة (٤٣) من النظام الداخلي لنقابة المهندسين وتعديلاته رقم (٥٧) لسنة ١٩٧٣، م(١٨/ب) من النظام الداخلي لنقابة الصيادلة وتعديلاته رقم (٤٥) لسنة ١٩٧٤ وتنقسم اللجان العاملة فيها إلى ثلاثة مستويات :

١-اللجان المشتركة مع القوى والفعاليات السياسية .

٢-اللجان المشتركة مع النقابات المهنية الأخرى " كمجلس النقباء" علما بأنه لايوجد نص يحكم تشكيل مجلس النقباء وانما اسس بقرار من مجالس النقابات.

وبرأينا ان اللجان المشار اليها بالبندين ١و٢ هما لجان انشئت بقرارات مجالس النقابات ولا يوجد لها اي سند قانوني الا انه ايضا لايوجد اي نص يمنع من انشائها .

٣-لجان النقابة نفسها أي تلك اللجان الخاصة بها بشكل منفرد.

كما يتجلى التجانس الداخلي للنقابات المهنية في صعوبة وجود اختلاف بين أعضاء مجالس النقابات حول القضايا الوطنية كالدفاع عن الحريات العامة وحقوق الإنسان والقضايا المهنية للنقابة

البند الثاني : النقابات المهنية والتنظيمات المشابهة لها

قد يبدو للبعض أن النقابات المهنية تتشابه مع بعض التنظيمات كالأحزاب أو النقابات العمالية بحيث ينتج لبسا عن هذا المفهوم الخطأ ،إلا أنه في الحقيقة يوجد تباين واضح بين النقابات المهنية وتلك التنظيمات.

الأمر الذي يدعونا إلى تقسيم هذا البند إلى النقطتين التاليتين:

النقطه الأولى : النقابات المهنية والنقابات العمالية

النقطة الثانية : النقابات المهنية و الأحزاب السياسية

النقطه الأولى : النقابات المهنية والنقابات العمالية

تتشابه النقابات المهنية والعمالية من حيث اطلاق مصطلح نقابة عليهما-مع تمييز كل منهما بمصطلح مهنيه او عمالية - ،إلا أن هنالك بعض الفروق بينهما تكمن في التالي :

أولا : طريقة التكوين

تتكون النقابات العمالية بالاختيار الحر لأعضاء يشتركون في حرفة أو صناعة واحدة ،حيث تنشأ تلك النقابة بإرادة الأفراد الحرة ، وتمنح النقابة الشخصية المعنوية بمجرد ايداع الأوراق لدى السلطات المختصة وتصبح لها الشخصية المعنوية، فوفقا للمادة (١٠٢/أ) من قانون العمل لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته يقدم طلب تأسيس أي نقابة للعمال أو نقابة أصحاب العمل موقعا من قبل المؤسسين إلى مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل في وزارة العمل مرفقا الأوراق المطلوبة وفقا للقانون.

ويترتب على مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل أن يصدر قراره بشأن تسجيل أي نقابة أو نقابة أصحاب العمل خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب ، فإذا وافق على الطلب أصدر شهادة بتسجيل النقابة ،وإذا قرر رفض الطلب فللمؤسسين الطعن في قراره لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ القرار .

أما فيما يتعلق بالنقابات المهنية لكونها تقوم بإدارة مرفق عام فإن الأمر يتطلب تدخل القانون في إنشائها، (Berton (jean).op.cit.p23) الأمر الذي يستلزم إصدار تشريع خاص من السلطة التشريعية لينظم كل مهنة على حدة.

ثانيا: الإنضمام إلى النقابة

إن الإنضمام إلى النقابات العمالية والإنسحاب منها اختياري ، فالقانون يكفل للعامل الحق في الإنضمام من عدمه ، دون أن يترتب على الإنضمام أوالإنسحاب أية أثار قانونية معينة، فالإنتساب حتى يتحقق للعامل ما عليه سوى أن يقدم طلبا للنقابة التابع لها مع تزكية إثنين من أعضاء النقابة القدماء مع دفع رسم الإنتساب (الحوراني ، هاني وأبو رمان ، حسين ،٢٠٠٤، ص٩١) .

أما العضوية في النقابات المهنية فهي إجبارية، أي أن القانون يتطلب توافر شروط معينة لانتساب العضو فيها، بحيث لا يستطيع من يحمل هذه المؤهلات ممارسة مهنتة إلا بعضويته لهذه النقابة، فالعضو يمارس عضويته بعد قيده في جداول الأعضاء المزاولين لهذه المهنة.

ثالثا: الوظائف و الاختصاص

يدير النقابة المهنية مجلس إدارة منتخب من أعضائها، كما تملك النقابات المهنية العديد من الصلاحيات مثل إعداد وترتيب جداول القيد ووضع التشريعات الداخلية الخاصة بها (الجرف ، طعيمه ،١٩٧٨، ص٣٨٢) ، واصدار القرارات التي تنظم العمل بها وتبين واجبات وحقوق الأعضاء كما تملك النقابات المهنية سلطة تأديب أعضائها إذا ما صدرعنهم ما يخل بقواعد الشرف والأخلاق الواجب اتباعها (القباني ، محمد بكر ، ص٢٦٩) .

في حين لا تستطيع النقابات العمالية محاسبة أعضائها لأنها تهدف إلى حماية مصالحهم المادية فقط .

رابعا: تعتبر النقابات المهنية تجمعات لأصحاب شهادات علمية واحدة معينة، في حين تعتبر النقابات العمالية هي تجمعات لأصحاب مهن معينة أغلب من ينتمي إليها العمال ، ولا يشترط حصولهم على مستوى علمي معين .

وبرأينا أن النقابات المهنية في الأردن أقدم من النقابات العمالية من حيث الإعتراف القانوني بها، حيث أنشئت نقابة الصيادلة والأطباء عام ١٩٤٤ونقابة المحامين عام ١٩٥٠ في حين لم تعرف الأردن حركة نقابية عمالية قبل مطلع ١٩٥٤ حيث صدر قانون نقابات العمال رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٣.

النقطه الثانية : النقابات المهنية والأحزاب السياسية

يقصد بالأحزاب السياسية كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الأردنيين وفقا للدستور وأحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة العامة وتحقيق أهداف تتعلق بالشؤون السياسية والإقتصادية والإجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية (المادة (٣/أ) من قانون الأحزاب الأردني رقم (١٩) لسنة٢٠٠٧) .

وعليه يوجد ثلاثة معايير يمكن من خلالها تمييز الحزب عن غيره من الجمعيات والتكتلات التي تتعلق بالحياة السياسية والتي تتمثل في الآتي :

أولا : معيار التنظيم

وفقا لهذا المعيار يفترض أن يكون الحزب تنظيما مركبا، وهذا ما يميزه عن غيره من التكتلات الأخرى ذات الميول السياسية ، فالحزب يجب أن يمتاز بكونه كيانا ثابتا هذا الكيان الذي لا يتغير بتغير الأشخاص ، فالحزب لا يعدو أن يكون مجرد تعبير عن أراء قادته ، وفي الوقت ذاته يجب أن يكون للحزب تشكيله من التنظيمات الداخلية المنتشرة جغرافيا وذلك بغية الحصول على أكبر عدد ممكن لجذب الأصوات إلية.

ثانيا: معيار الغاية

يسعى أي حزب إلى الحصول على أصوات من الناخبين ليتسنى له الوصول إلى السلطة وممارستها لذلك يمتاز عن جمعيات الضغط مثل النقابات المهنية حيث لا يجب أن تمارس الضغط للوصول إلى السلطة فالنقابات بغية تحقيقها لأهدافها تمارس ضغوطا على العديد من القوى الموجودة على الساحة الاجتماعية ، فهي تضغط على الدولة وعلى الأحزاب السياسية وعلى الرأي العام في سبيل الإنتصار لأهدافها ، بحيث تسعى إلى التأثير على السلطة دون الوصول إليها فهدفها الحقيقي هو الدفاع عن مصلحة أعضائها فهي تسعى إلى تحقيق أفضل الظروف الخاصة بالعمل وحماية أعضائها والإرتقاء بمستواهم المادي والإجتماعي والمهني .

ثالثا: معيار المذهب

وفقا لهذا المعيار يفترض أن يعتنق أعضاء الحزب فكرا سياسيا واحدا، بحيث يكون له أيدولوجية خاصة به، إلا أنه من الناحية العملية لا يوجد ما يمنع من وجود اتجاهات سياسية متفاوته يعتنقها أعضاء الحزب الواحد من حيث المرونة والشدة بحيث يختلف أعضاء الحزب الواحد في تفسيرها .

فقد عرف الفقيهان الفرنسيان(عبد الكريم ،رجب حسن ،الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الاحزاب الساسية ، ٢٠٠٨)"فرانسواجونديك،وتران فان منييه"الحزب بقولهما:كل تنظيم يستحوذ على كوادر حزبية موزعه في داخل اقاليم الدولة ،وهي كوادر محترفة للسياسة هدفها صالح المجتمع ،كما أن هذه الكوادر تضع نصب عينيها الوصول إلى السلطة منفردة ،او بالانضمام الى التنظيمات الأخرى (ذات الاتجاه السياسي الواحد)او على الاقل -في حال عجزها عن تحقيق هذه الغاية -التأثير في السلطة القائمة او التأثير في قراراتها" لذا فقد عرف البعض الحزب بأنه :(الطماوي، سليمان ،النظام النيابي في مصر -طبعه ١٩٩٠ ،الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية ١٩٩٣ ،ص٢٠١)):جماعه متحده من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي

فوفقا لهذا المعيار يستلزم إنصياع الأعضاء إلى الخط السياسي للحزب وضرورة الالتزام به وإلا تعرضوا لفقد عضويتهم وفقا للقواعد الداخلية للحزب ، ويعتبر هذا المعيار هو أكثر خاصية تميز الحزب عن النقابات المهنية التي تعتبر تجمعات مفتوحة لأشخاص يعتنقون مذاهب مختلفة وذلك كون إنضمامهم للنقابة جاء على أساس مهني .

مما سبق ذكره يتبين لنا الآتي :

إن الفرق بين الحزب والنقابة من حيث العمل السياسي يكمن في أن الحزب هو كيان فكري يجتمع أعضاؤه حول فكر بعينه يسعى لأن تطبق أفكاره في مجتمعه عن طريق الوصول إلى الحكم منفردا أو مؤتلفا مع غيره ، وهذا ما يحدث في البلدان التي إستقرت إجتماعيا ودستوريا ، أما النقابة فهي هيئة إعتبارية شكلت لترعى مهنة بعينها ويحمل أعضاؤها أفكارا مختلفة قد تصل إلى حد التناقض، وهكذا فإنه لا توجد لها أفكار تريد تطبيقها في المجتمع ولا طموح لها بأن تطبق أفكارا معينة حتى على منتسبيها إلا في حدود ثوابت الأمة والتي يفترض أن يؤمن بها منتسبو النقابة في شتى ميولهم الفكرية بحكم أنهم أبناء للأمة وليس لأنهم منتسبو إلى نقابة معينة . ومن هنا لابد من بيان الفرق بين من يعمل في السياسة بهدف الوصول إلى مركز في الدولة وبين من يبدي رأيا في قضية عامة سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية الأمر الذي هو حق لكل مواطن لا بل واجب عليه. وبالتالي فإن غياب العمل السياسي والنشاط الحزبي يؤدي إلى تعزيز دور النقابات المهنية ويعطيها تأثيرا كبيرا في ظروف بعينها ، في حين لا يمكن أن يرتقي هذا التأثير إلى مرتبة العمل الحزبي ويبقى في إطار إبداء الرأي بمشاكل الوطن من باب الاسهام في الإصلاح.

برأينا إن وجود مسيسين في النقابات المهنية وبغض النظر عن مشاربهم وميولهم السياسية لا يعتبر نقطة سوداء في جبين النقابات أو وصمة عار أو حتى سلبية ، بل على العكس من ذلك فهي نقطة بيضاء وإيجابية ، لأنه يفترض أن يكون التفكير السياسي وهموم المواطنين والمنتسبين إلى النقابات أرقى أنواع التفكير والعمل الجاد لتحقيق تطلعات الرأي العام لكونه تفكيرا جماعيا للأمة بأسرها ـ وإن كان هنالك بعض المعارضين ـ لكونه يفكر بالفرد بإعتباره جزءا لا يتجزأ من الأمة التي تعتبر في نهاية الأمر مصدرا" للسلطات

الفصل الثاني : النقابات المهنية والديمقراطية

إن مصطلح الديمقراطية واسع ويحتوي على العديد من الأنماط الفرعية ، فهي ليست مفهوما جامدا أو نموذجا واحدا يولد منذ البداية كاملا بل هي مسيرة تحول طويلة ومستمرة على صعيد الفكر والتطبيق العملي ، كما أنها ليست مصطلحا علميا يمكن تعريفه تعريفا واحدا أو دقيقا لا يقبل المناقشة والشك، بل هي مجرد تعبير لغوي مائع يتغير مضمونه بتغير المتحدث والظروف وأي إنسان يمكن أن يلمس فيما إذا كان المجتمع الذي يعيش فيه ديمقراطيا أم لا؟(مسعد، نفين عبد المنعم "وآخرون " ، ١٩٩٠، ص٥٩ نقلا عن خريوش، محمد صفي الدين.)

فالديمقراطية طريقة في إدارة السلطة وانتقالها وحسم الصراعات بين المطالبين بالحصول على هذه السلطة أو الوصول إليها دون اللجوء إلى أسلوب العنت أو استخدام القوة ، وتهدف إلى التوافق بين ترتيب السلطة وحقوق الإنسان وحرياته وتحقيق مشاركة بينهما في إطار الدولة مع حكم الشعب لنفسه بنفسه.

إن بناء الديمقراطية يقوم على عدة أركان بعضها ذو طابع مؤسسي ممثل بالمجالس النيابية والأحزاب السياسية المرخصة ، وبعضها منهجي يعكسه الالتزام الدستوري والحرية المسؤولة والحوار والإيمان بأن الحقيقة لا تحتكرها أو تتفرد بها جهة دون غيرها ، وبعضها الآخر سلوكي يظهر في احترام الرأي الآخر والإقبال على المشاركة واحترام القوانين ، وما ينظم هذه الأركان في صرح واحد هو توفر النية الحسنة لدى ممارسي الديمقراطية وهم يتصدون لخدمة المجتمع وحماية الوطن ، (جرادات ، صالح ،٢٠٠٢، ص٣٩) .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية كان التوجه نحو الديمقراطية وتحديد مسارها ضرورة من ضرورات التطور والتنمية السياسية ووسيلة لإحتواء المتغيرات المستجدة على الساحة الأردنية والعالمية ، فقد استوجب هذا التوجه تثبيت دعائم العمل السياسي وتكريسه وإقامة الأصول والقواعد السياسية ، حيث جرى تفعيل العديد من النصوص الدستورية والإنتقال بها من مرحلة التعطيل والتجمد إلى مرحلة التطبيق والتنفيذ ، إلا أن الحديث عن الديمقراطية لا يمكن أن يتم بدون تناول الدور الذي يمكن أن تقوم به منظمات غير حكومية تمارس نشاطا يعلي من قيم المبادرة والعمل الجماعي، سواء أكان هذا النشاط يسعى إلى تحمل مسؤولية أكبر في إدارة شؤون فئات بعينها من المجتمع ، أم يستهدف ممارسة الضغوط على السلطة لتحقيق مصالح بعينها لهذه الفئات ، كما لا يمكن الحديث عن دور المجتمع المدني بدون تفعيل مؤسساته الرئيسه والتي تأتي في مقدمتها النقابات المهنية التي يجمعها الإستقلال عن الإشراف المباشر للدولة ويميزها إلى جانب هذا الإستقلال تنظيمها التلقائي وروح المبادرة الفردية والجماعية ، وعليه ومتى قويت تلك النقابات وتدعمت فإنها تسهم في تثبيت الديمقراطية كنظام حكم فالنقابات المهنية هي الأرضية التي ترتكز عليها الصيغة الديمقراطية في الأردن بقيمها ومؤسساتها وعلاقاتها، ويميل فيها الفرد كما الجماعة إلى تنظيم معين وقواعد معينة فهي إطار للمواطنة والحريات والقانون وبشيءمن التفصيل عن النقابات المهنية وعلاقتها بالديمقراطية سيتم تقسيم هذا الفصل على النحو الآتي:

المحور الأول : العمل السياسي

المحور الثاني : العمل الوظيفي.

المحور الأول : العمل السياسي

تحظى أنشطة النقابات المهنية باهتمام كبير في المجتمع والرأي العام ، حيث تمارس عملية تأهيل وتدقيق وتوعية المجتمع من جهة ، والتاثير في السياسات الحكومية للحصول على المكاسب المخطط لها في مجمل إهتماماتها من جهة أخرى .

وبذلك فإن هذه الأنشطة تكون وساطة فاعلة بين الفرد والحكومة التي عادة ما تكون منشغلة في الاهتمامات السياسية العليا والدولية والشؤون الاستراتيجية عن تفاصيل ودقائق حياة المجتمع ومتطلباته ، فعبرهذه الحكومات تنشط النقابات المهنية لتكون الرأي العام في إطار النهج الديمقراطي من خلال النقاش الحر ونشر الأفكار وإقامة المؤتمرات والندوات العامة ، وطرح مشروعات التعاون الفكري في ممارسة الخلاف والتوافق وتقريب وجهات النظر لتمكين الحكومة من اتخاذ القرارات الملائمة لجهة مصلحة الفرد والمجتمع فالنسيج الاجتماعي المتنوع من الأفراد والمصالح يستوجب من المنظومة السياسية الدستورية أن تضمن سماع أصواتهم واحترام أرآئهم (www.annabaa.org/ nbahome/nba84) ، لأن الديمقراطية الحقيقية لاتكون الا من خلال الدور الذي تمارسه مؤسسات الدولة الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني ومنها النقابات المهنية كقنوات وسيطة لتسهيل المشاركة السياسية ، مما يدل على أن هنالك علاقة بين الديمقراطية والنقابات المهنية مؤداها أنه متى ترسخت أسس الديمقراطية تدعمت مؤسسات المجتمع المدني والتي تأتي باعلى هرمها النقابات المهنية ومتى ما انحسرت الديمقراطية تراجعت هذه المؤسسات ، فالمعركة من أجل تطوير المجتمع المدني وتحريره هي في الوقت نفسه معركة من أجل ترسيخ الديمقراطية وفي المقابل فإن أي تطوير للنظام الديمقراطي بشكل عام لابد أن ينعكس ايجابيا على ذلك القطاع ، (حرب ، اسامة الغزالي ٢٠٠١، ص٢٧٣) .

وبالرغم من الدور الديمقراطي الذي تلعبه النقابات المهنية على هذا الصعيد ، إلا أن الدور الأساسي لها سيظل دورا" مهنيا" يهدف إلى الإرتقاء المهني لأعضائها ومصالحهم، أما الدور السياسي فيأتي في المقام الثاني أو الثالث ، لأن الخلل الموجود بالنقابات سببه الأساسي عدم قيام الأحزاب السياسية بدورها ، حيث أن هذا الدور الذي تلعبه النقابات لا يغني عن الأحزاب ولا يستطيع أي منا بتسميته بدور حزبي، فالاحزاب تهدف من هذا الدور التركيز على قضايا التوافق العام في عملية الاصلاح وديمقراطية سياسية، واحترام حقوق الانسان ،وتداول سلمي للسلطة ودعم القضايا العربية العادلة.

ولفهم اوسع حول هذا الموضوع سيتم تقسيم هذاالمحور إلى بندين كالتالي:

البند الأول : دور النقابات المهنية في الظروف العادية

البند الثاني : دورالنقابات المهنية في الظروف الاستثنائية

البند الأول : دور النقابات المهنية في الظروف العادية

مارست النقابات المهنية دورا مهما في عملية التحول الديمقراطي الذي شهدته الأردن ، حيث تشكل النقابات المهنية منطلقا طبيعيا لنشاطات وطنية وتمثل هما عاما كحماية الوطن ومقاومة التطبيع وتكريس الدور الديمقراطي... إلخ ، فالدعم الذي تقدمه النقابات للدولة يشكل دعما للنظام والدولة وإن اختلفت في التفاصيل والسياسات مع الحكومات ، فهي إن عارضت الحكومات لا تعارض نظام الدولة ، فلقد استطاعت النقابات المهنية أن تعبر عن مواقف قطاعات عديدة في الدولة ، وذلك لقدرتها على الاتصال بالحكومة والبرلمان من خلال اللقاءات الشخصية مع المسؤولين أو مراسلتهم ، وأثبتت قدرتها على إيصال المطالب الجماهيرية إلى مفردات النظام السياسي ومفاصل صنع القرار، وبناءا" عليه سيتم التطرق إلى أسلوب النقابات المهنية في تكريس الديمقراطية وتعزيزها في الظروف العادية في نقطتين :

النقطه الاولى : جماعات الضغط

لقد أدى التطور الحديث للديمقراطية إلى ظهور نوع من الجماعات المعبرة عن اختلاف المصالح والآراء بالإضافة إلى الأحزاب وهو ما يعرف بجماعات الضغط ، وتضم هذه الجماعات فئات معينة من الشعب لها مصالح متقاربة تدافع عنها وتحل مشكلاتها كجماعات وأفراد ، (الشاعر ، رمزي طه ، ٢٠٠٥، ص٩٧٩)

وتعتبر جماعات الضغط من أركان الديمقراطية حالها حال الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني الديمقراطي في الأنظمة الديمقراطية ، فأي جماعة بحاجة إلى الضغط ليحقيق اهدافها ومصالحها والتعبير عن ثوابتها ، وتقع جماعات الضغط في الأنظمة السياسية الديمقراطية ما بين الحكومة والبرلمان ومؤسسات المجتمع المدني ، وتحديدا بعد الحكومة والبرلمان وقبل مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب ، فهي تنظيم وتأثير فوق مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب ودون الحكومة والبرلمان .

فالشعب بعد أن يختار ممثليه في البرلمان عبر الانتخابات لا يتركهم يتصرفون وحدهم كما يرون حتى الانتخابات القادمة ، بل تتم متابعة أولئك والضغط عليهم عبر جماعات الضغط ، ولجماعات الضغط أنواع كثيرة وتمثل النقابات المهنية جزءا منها حيث تعرف باسم الجماعات المهنية ذات المصلحة ، وبالرغم من التعريفات الكثيرة التي قيلت بشأن جماعات الضغط حيث تؤكد على أنها جماعات ذات أصول عرقية واحدة أو قريبة من بعضها تجمعهم وجهات نظر سياسية واحدة أو متقاربة من بعضها ، وهي مؤسسات طوعية في أغلب الأحيان ، (كشاكش ، كريم ،١٩٩٢، ص١٤٣ وما بعدها)

هذه التعريفات تقترب بشكل معين من تعريف الحزب السياسي لأنها تعنى فيما تعنيه وجود مجموعة من الأفراد ضمن إطار تنظيمي معين على أساس مبادئ محددة وتنطوي تحت لواء المصالح المشتركة ، لأجل تحقيق أهداف متفق عليها في سياق الأطر القانونية للدولة ، وبالرغم من هذا التشابه إلا أن هنالك فوارق عديده بينهم تتمثل في الآتي : (الشاعر ، رمزي طه ، المرجع السابق، ص٩٨١-٩٨٢) . يسعى الحزب إلى السلطة ومحاولة الاستئثار بها وعدم سعي الجماعة بهذا الاتجاه ، حيث إن الجماعة تسعى للضغط على السلطة التي يمسك بها الحزب في حال استلامه لها.

الهدف: إن جماعات الضغط ذات هدف محدد إذ تحاول كسب موضوع معين كإصدار قانون لصالحها حيث تمكنت نقابة المحامين من الضغط على الحكومة ومجلس النواب لإصدار قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٩ قانون معدل للقانون المعدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة بإضافة الفقرة (٣) من المادة الثانية بمنع الشفعة في الأموال المشتراة للنقابات المهنية أو العمالية لغايات استخدامها لإقامة مشروع سكني عليها لمنفعة منتسبيها بموافقة مجلس الوزراء - وهو ما أطلق عليه اسم قانون أرض ناعور العائدة إلى نقابة المحامين -.(الجريدة الرسمية ،عدد ٤٩٧٩ صفحة ٤٣٦٤ تاريخ ٢٠٠٩/٩/١) كما تمكنت نقابة المحامين من الضغط على الحكومة ومجلس النواب لإصدار قانون رقم(١٩) لسنة ٢٠٠٩ قانون معدل لقانون أصول المحاكمات الجزائية بإلغاء نص المادة (١/١٦٨) من القانون الاصلي والاستعاضة عنها بالنص التالي " باستثناء جلسة تلاوة التهمة على المشتكى عليه وسؤاله عنها والجلسة المخصصة لإعطاء إفادته الدفاعية يجوز للمشتكى عليه في دعاوى الجنح أن ينيب عنه وكيلا من المحامين لحضور المحاكمة بدلا عنه مالم تقرر المحكمة أن حضوره بالذات ضروري لتحقيق العدالة "(الجريدة الرسمية عدد ٤٩٧٩ تاريخ ٢٠٠٩/٩/١ صفحة ٤٣٦٩) أومخاطبة رأس الدولة للحصول على مكاسب تخص أعضاءها ومثال ذلك حصول نقابة الصحفيين والصحفيين على إرادة ملكية بعدم جواز توقيف الصحفيين في قضايا المطبوعات والنشر ، وتخصيص أرض للصحفيين ،أو إلغاء قانون يضر بمصالح أعضائها كما حدث بإقرار مجلس النواب إزالة صفة الاستعجال عن مشروع قانون النقابات المهنية لسنة ٢٠٠٥ نتيجة ضغط النقابات المهنية بعدم إقرار هذا القانون (مناقشات مجلس النواب ، محضر الجلسة الثامنة لمجلس النواب المنعقدة في تاريخ ٢٠٠٥/٥/١٣ صفحة ٢٢-٦٠) ومن ثم قامت حكومة نادر الذهبي بسحب مشروع قانون النقابات المهنية لعام ٢٠٠٥ ، أما الحزب فإن أهدافه عديده وبرامجه الحزبية تتناول جميع الموضوعات المتعلقة بالمسائل العامة للدولة .

ويكمن دور جماعات الضغط من حيث اعتبارها قوة إعتراض وقوة إقتراح في نفس الوقت وبالتالي فهي تمكن العديد من الأفراد من الدفاع عن مصالحهم وكذلك الكثير من الفئات الإجتماعية ، لذا فهي تقدم معلومات مهمة للحكام لإتخاذ قرارات وثيقة وصائبة وملائمة وأكثر واقعية في القطاع المعني ، فهي لها دور وسطي بين الحكام والحكومة ومن ثم تمثل قناة يمارس من خلالها المواطنون سيادتهم وحياتهم الديمقراطية ، وهنالك عدة عوامل تحكم الدور الفعال للجماعات الضاغطة وهي العامل المالي ، وعامل كثرة الأعضاء ، وعامل حسن التنظيم والقدرة على الإنتشار عبر الوطن ، وعليه فالجماعات الضاغطة هي فعاليات شبه سياسية تدخل ضمن حركة ومسارات الفعل التغييري والمؤثر في المجتمع المدني الذي بدوره تؤثر طبيعة الحركة الحياتية في المجتمع الذي تسوده أسس وقواعد وقيم ديمقراطية ، حيث تعمل على ترسيخ مرتكزات الديمقراطية .

والجماعات الضاغطة تؤثر في العمل السياسي للدولة دون ممارسته ، حيث تؤثر في كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، (كشاكش، كريم ، ص١٥٥ وما بعدها) فيمكن التأثير على البرلمان عن طريق التأثير على أعضاء البرلمان لكسب التأييد لمشروع قانون عن طريق التحدث إليهم والعضو الذي يرفض التعاون معهم فإنه لن يلقى مساندة عندما يعاود ترشيح نفسه في الإنتخابات القادمة ، كما تؤثر تلك الجماعات على السلطة التنفيذية من خلال إقتراح مشاريع القوانين هو الأصل الذي ينبثق عنه التشريع .

إن هذه الجماعات ضرورية في الوقت الحاضر لتقوية المعارضة وتسهيل وسيلة التعبير عن الرأي الآخر ، فالمواطنون داخلها أكثر رقابة على المسؤولين في الحكومة من المواطنين الذين لا يشملهم تنظيم معين ، كما أن عملية الضغط وسيلة لإطلاع أعضاء المجلس النيابي على حاجات المواطنين التي يصعب التعرف عليها عن طريق الأحزاب لضعفها وحداثة نشأتها ، والتي تمثل أيضا مصالح متشعبة لجميع فئات المجتمع ، بل أن السلطة الحاكمة يهمها الوقوف على الآراء المعارضة والصادرة من النقابات المهنية بوصفها جماعات مهنية ذات المصلحة ، لأن ذلك يساعد على رسم سياسة تتفق ومصلحة الجماعة كلها ، الأمر الذي يعتبر أن تلك النقابات بمثابة مجالس معاونه للسلطتين التشريعية والتنفيذية ، إذ يتحقق عن طريقها التمثيل المهني بالإضافة إلى التمثيل الجغرافي الذي يحققه المجلس النيابي ، (الشاعر ، رمزي طه ، ١٩٧٩، ص١١٢-١١٣) .

وإزاء هذا التأثير والعمل الذي تقوم به النقابات تعالت أصوات البعض للمطالبة بوقف تدخل النقابات المهنية في الشؤون السياسية والعمل السياسي لكونها تقوم بعمل الأحزاب ، وهنا يمكننا الإجابة عن هذه الأصوات بالقول بداية :

إن الأعمال التي تقوم بها النقابات المهنية تأتي في مقدمتها أعمال مهنية بحته ، حيث تهدف فيما تهدف إليه أولا اهتمام بالعمل على الشؤون المهنية للأعضاء ، وأما الأعمال التي تقوم بها فهي لا تحل محل الأحزاب وخاصة أن الحياة الحزبية في الأردن كانت مهمشة لأكثر من نصف قرن ، فالحياة الحزبية حديثة العمل ، كما أن الأعمال السياسية تهم مصلحة مئات الألوف من أبناء الوطن والمهنة ، وعليه لا تقوم النقابات المهنية مقام الأحزاب للأسباب التالية :

أولا : لقد أيدت لجنة النقابات المهنية ومؤسسات المجتمع المدني المنبثقة عن الهيئة الوطنية مفهوم الأردن أولا في توجهاتها المتعلقة بالعمل السياسي للنقابات المهنية بقولها: لقد توافقت اللجنة على

"أن النقابات بوصفها تمثل قطاعات إجتماعية مهمه لا يمكن عزلها عن الهم العام ، ولكن اهتمامها في هذا المجال يجب أن لا يتجاوز الدور المباشر الخاص بالعمل السياسي للأحزاب ، وذلك أن الجسم المهني يمثل سائر ألوان الطيف السياسي والإجتماعي ،وعلى الهيئات المسؤولة أن تعكس الإجماع الوطني او التوافق العام ، وأن لا تقوم بأي أعمال أو مبادرات خلافية تمثل اتجاها دون آخر ،ولا يجوز إطلاقا تجيير عمل النقابات لمصلحة طرف أو لون سياسي بعينه"

ثانيا : إن العديد من الحكومات الأردنية المتعاقبة حرصت على ممارسة النقابات المهنية الدور السياسي على أرض الواقع ، فخلال أزمة الخليج عام ١٩٩٠/١٩٩١،أسهم موقف النقابات المهنية في إحجام الأردن عن الدخول في التحالف الدولي ضد العراق إثر احتلاله للكويت في الثاني من آب عام ١٩٩٠ من خلال الضغط على الحكومة وتعبئة الرأي العام والمسيرات وجعل من موقف الأردن موقفا يفضل حلا سياسيا للأزمة مما تسبب في أزمة في العلاقات بين الأردن والولايات المتحدة ودول الخليج ، حيث تمت معاقبة الأردن من خلال مقاطعته دبلوماسيا وترحيل مئات الألوف من الأسر الأردنية عن أراضيها إلى الأردن.

ثالثا : يقصد بالدور السياسي هو المطالبة بتداول السلطة أو توزير المهنيين بصفتهم ممثلين عن النقابات المهنية أو المطالبة ب "كوتا" في إحدى المجالس ، وهذا ما لا تسعى النقابات المهنية الوصول إليه بل تهتم بالشأن العام والهم الوطني الذي يهم غالبية المواطنين ويلقى إجماعا عليه في القضايا العامة

رابعا : إن الحكومة الأردنية تعي أهمية الدور السياسي الذي تقوم به لأن إفراز أعضاء مجالس النقابات يتم من خلال انتخابات داخلية ، وهذه الانتخابات تكون وسيلة لقياس نفوذ القوى السياسية المختلفة ، (Lauribrand , ,1995,p.167) والتي تعبر عن مواقف واحدة من أهم شرائح المجتمع.

إن النقابات المهنية بوصفها جماعة ضغط تؤدي وظيفة حيوية في الصورة الشاملة للدولة الديمقراطية، فهي صوت قطاع كبير من الأمة ، كما توفر وسيلة للتعبير عن المصالح الخاصة

وإن كانت تتعلق بالشأن العام مسألة ضرورية ولا تتعارض مع الديمقراطية ، ومن ثم تهدد الديمقراطية وإقرار سيادة الأقوى ، ولذا فإن الحل الأمثل هو السماح لها بممارسة نشاطها في التعبيرعن المصالح المختلفة ، ولكن يتعين إخضاع هذا النشاط إلى تنظيم بحيث يتم النشاط علانية وفي إطارات محددة يبينها القانون(سعاد ، الشرقاوي ،١٩٧٦، ص٢٤٨) .

ونحن برأينا عدم اخضاع النقابات إلى أي تنظيم لنشاطاتها ،ذلك إنها الأقدر على تقدير الموقف ومراعاة القانون وفي حال خروجها على القانون فإن هنالك ضوابط قررها القانون.

إضافة إلى أن النقابات المهنية باعتبارها جماعة ضغط لها الحق في استخدام أساليب الضغط التي تراها مناسبة لتحقيق مطالبها وأن تمارس الضغط على السلطة بهدف تحقيق مصالحها ومصالح أعضائها وليس مصلحة حزب أو سلطة مع الخضوع إلى القانون السائد في الدولة .

لمزيد من الإثراء حول الأحزاب وجماعات الضغط انظر لطفا "الخطيب ،نعمان ، ١٩٨٣ص ١٢٣ -١٦٧ "

برأينا أن الديمقراطية تتضمن ممارسة المواطنين لحقوقهم السياسية كأفراد ، ولهذا يجب أن يتمتع الفرد بحرياته المقدسة ، كما أن الجماعات الضاغطة تصبح أكثر فاعلية في تمثيل المصالح عنها لو إقتصر الأمر على الأحزاب فلأعضاء هذه الجماعات دور مهم في التوعية بالاتجاهات العامة ، فالديمقراطية الحقه تسمح للأفراد بالمشاركة في أي مجال يرون أنه يهمهم، حيث إن الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وبموجب المادة (١/١٥) نص على أن " تكفل الدولة حرية الرأي ، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير شريطة أن لا يتجاوز حدود القانون".

ولهذا للنقابات المهنية الحق في ممارسة الأعمال التي تمس حياتهم اليومية ، وعليه فإن جميع الأعمال التي تقوم بها النقابات المهنية والتي لا تدخل في نطاق المهنية ما هي إلا رخصة دستورية أجازها الدستورالأردني لكونها تدخل ضمن نطاق حرية التعبير.

حيث أسهم هذا النشاط الذي مارسته النقابات المهنية بإخراج الحكومة الأردنية من دائرة الضغط الأمريكي والخارجي الكبير على كاهل الحكومة ، بل إن موقف النقابات المهنية تجاه العراق عاد بالكثير من النفع على الأردن ،(رشوان ، منار محمد ، المرجع السابق ، ص٩٥)

النقطه الثانية : تكوين الرأي العام

لقد أدى انتشار الديمقراطية وتكريسها والعمل بها إلى فتح المجال لجميع المواطنين بالتعبير عن أرآئهم في مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها من المسائل ،إلا أنه لا يمكن أن يتكون الرأي العام أو يحقق أكله في أية دولة إلا إذا تحققت بها الحريات الأساسية من شخصية وسياسية وحرية الرأي وحرية الصحافة ، (لقد قيلت تعريفات عديدة بشأن مفهوم الرأي العام ومنها بأنه" موقف جماعة إزاء مشكلة معينة او حدث ما و/أو التعبير عن أرآء الأفراد تجاه القضايا التي تؤثر على مصالحهم العامة والخاصة ." منقول عن بيرم ،عيسى ، ١٩٩٨،ص٧٢) فهذه الحريات هي التي تسمح للرأي العام بأن يتكون ، وقد أصبح للرأي العام في الأردن دور لا يستهان به كأي مجتمع إذ بدأ يحتل مكانا بارزا ومرموقا في كافة دول العالم بغض النظر عن الاختلافات السياسية والنظم الدولية ،(كشاكش ، كريم ، ١٩٩٤، ص٦٢) .

ويلعب الرأي العام دورا أساسيا في تحديد جوانب مهمة في السياسة العامة للدولة ويشكل وسيلة قوية لتوازن الحكم ومنع استبداد القائمين عليه، مع تطبيق مبادئ الديمقراطية وتكريس الحريات العامة بمفهومها الحديث.

فالرأي العام هو تعبير عن موقف غالبية الجماعة تجاه مسالة مبدئية تثير الجدل ومرتبطة بالمصلحة العامة أو تمس قيمة اساسية لهذه الغالبية ، لهذا كان له شأن هام في الدول الديمقراطية حيث يلعب دورا أساسيا لا يمكن لحكومات هذه الدول تجاهله بل هي تعلق أهمية كبرى عليه ، حيث تقوم هذه الدول بمعرفة اتجاهات الراي العام حول مشكلة معينة حتى يتسنى لها تحديد سياستها بما يتفق مع هذا الاتجاه وغالبا ما تتجنب الصدام معه ، لأن السلطة تنبثق عن الأنظمة الديمقراطية من الشعب بوساطة الاقتراع العام وذلك في فترات دورية محددة ، وعليه يمثل الرأي العام وسيلة ضغط مهمة بوجه السلطة وبمواجهة الخروقات الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم أيا كان مصدرها ،(بير م ، عيسى ، ١٩٩٨، ص١٧٣-١٧٤) .

ونتيجة لكون أي مجتمع ومنها المجتمع الأردني يتكون من فئات عدة مختلفة من حيث الأهداف والطموح والمستوى الثقافي نتيجة لإختلاف درجة الوعي الاجتماعية وارتباطهم بالسلطة فكان لا بد من التنظيم ، والحد من الصراع والتمايز في المجتمع ، وإذا كانت الاحزاب تلعب دورا محوريا في هذا الشأن ، لأن الموضوع يقع على عاتقها إلا أن ضعفها وحداثتها أفرد للنقابات المهنية هذا الدور بالاضافة غلى الأحزاب ، لهذا تقوم النقابات المهنية بتزويد أعضائها والجماهير بالمعلومات السياسية العامة ، وتوضيح مشاكلها الاجتماعية وكشف أزمات الحكم واقتراح وسائل حلها بما يتلاءم مع المصلحة العامة.

إن النقابات المهنية الأردنية ومن خلال استقراء أعمالها لا تمارس العمل السياسي المباشر الذي تمارسه السلطة التشريعية والتنفيذية والأحزاب بل هي بعيدة عن ذلك كل البعد فدورها يقتصر على إبداء الرأي في قضايا تهم الشأن الوطني العام الذي يهم غالبية المواطنين ويلقى إجماعا عليه في الكثير من القضايا العامة

وباستعراض القضايا التي تدخل في الشأن الوطني العام التي كانت النقابات المهنية تبدي رأيها فيها :

القضايا القومية منها فلسطين، الانتفاضة ووقوفها ضد حصار العراق وليبيا والسودان وجنوب لبنان .

قضايا التطبيع مع اسرائيل ومقاطعتها اقتصاديا

قضايا الفقر والبطالة .

قضايا حقوق الانسان .

لقد لعب الرأي العام في العصر الحديث دورا لا يستهان به في تشكيل وجه الحياة وحسم الكثير من القضايا في الحقل السياسي والاجتماعي والاقتصادي وغيرها من المجالات الحيوية ، وكان الجانب السياسي أكثر المجالات تأثرا بالرأي العام وتأثيرا به للصلة الوثيقة بين السياسة والسيادة وإرادة الجماعة ، (Cecils.emden; 1956,pp.31-101) .

ويقوم الرأي العام في النظام الدستوري بوظيفة الحكم ، وهذا الحكم يأتي عن طريق مناقشة الرأي والوصول به إلى رأي آخر ملزم فعال ، فالديمقراطية تعتمد اساسا على حرية تكوين الرأي العام وحرية التعبير عنه ،ثم تمكينه من أداء وظائفه في التأثير على تصرفات الحاكمين وسلوك المحكومين، وعليه يلعب الرأي العام دورا أساسيا في النشاط السياسي وفي استمرار هذه الحكومات في مقاعد الحكم وفي مدى هذا الاستمرار ، (الشاعر، رمزي طه ، المرجع السابق ، ص٩٣٦) .

وتسعى مختلف النظم السياسية إلى تدعيم شرعيتها قانونيا وسياسيا من خلال كسب الرأي العام والتحرك وفق ما يفرضه ويساير اتجاهاته الحقيقية ، قانونيا يسعى النظام إلى الحركة وفق قواعد القانون وسياسيا وفق توقعات الجماعة وضميرها العام وهكذا يصبح الرأي العام القوة المحركة . (رشاد ، عبد الغفار ، ١٩٨٤، ص٩٢-٩٣) .

ولا يعني في هذا الصدد أن يكون رأي النقابات المهنية هو الأكثرية بل من الممكن أن يكون هو رأي الأقلية ، إلا أنه يعبر عن أراء طائفة من الافراد لا يستهان بها إذ يمكن أن يصبح راي الاغلبية حيث تعمل الأقلية على كسب الجماهير، وتغزو ميادين جديدة لتظفر بالأغلبية ، كما وتقوم الأقلية بمراقبة سلوك الأغلبية وتعمد إلى تنبيه الجماهير إلى أخطاء الأغلبية وتمنع استبدادها بالرأي .

برأينا إن النقابات المهنية تسهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور وحماية الأفراد وحرياتهم ، وتسهم في إحداث التغيير السلمي والتفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز وتنشئة الأفراد على أصولها وآلياتها ، فهي من المؤسسات الكفيلة بالارتقاء بالفرد وبث الوعي وتعبئة الجهود الفردية والجماهيرية للتأثير في السياسات العامة ، وتعميق مفهوم احترام الدستور وسيادة القانون وتكريس الدور الديمقراطي و أن تمارس الدور السياسي دون أن يكون هدفها تداول السلطة .

البند الثاني : دور النقابات المهنية في الظروف الاستثنائية

كثيرا ما تحدث ظروف استثنائية غير عاديه ـ مثل الحرب أو الكوارث الطبيعية أوانتشار الأوبئة ـ لا تكفي السلطات الممنوحة للإدارة في الظروف العادية لمواجهتها مما يتطلب إعطاءها سلطات اوسع لمواجهة هذه الظروف الإستثنائية.

والظروف الإستثنائية غير العادية تحدث بشكل مفاجئ وبصورة غير متوقعة هذه النظرية التي خلقها القضاء الإداري تضفي بمقتضاها صفة المشروعية على القرارات التي تعد قرارات غير مشروعة فيما لو أصدرتها في الظروف العادية ، (الشطناوي ، علي خطار ، ١٩٩٥، ص١١٤)

وهذا يعني تأكيد حق السلطة التنفيذية في إستخدام سلطات واسعة في أثناء الظروف الطارئة غير العادية ، حتى في حالة عدم وجود نصوص تشريعية تمنحها هذه السلطات أو عند عدم كفاية النصوص القائمة .

وللتعرف على موقف النقابات المهنية في هذه الظروف تجاه الديمقراطية سنقسم هذا البند إلى التالي:

النقطه الأولى : النقابات المهنية والأحكام العرفية

النقطة الثانية : موقف الفقه والقضاء من العمل السياسي

النقطه الأولى : النقابات المهنية والأحكام العرفية

تتحقق الأحكام العرفية أو ما يسمى بحالة الطوارئ عندما تنشأ في دولة ما ظروف خطيرة وعوامل تجعل السلطة التنفيذية فيها عاجزة وغير قادرة على إعادة فرض الأمن والاستقرار، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية وتبعا لذلك تخرج عن حكم الدستور والقوانين العادية الأخرى وتلجأ إلى فرض إجراءات وأوامر وقرارات خطره تكون في الغالب ماسه بحقوق الإنسان الأساسية ، وتكون الغاية من لجوء السلطة إلى إعلان الأحكام العرفية ، لكون القوانين المعمول بها في ظل الظروف الطبيعية ، أصبحت عاجزة عن جعل السلطة قادرة على مواجهة ما استجد من ظروف استثنائية في ظل تلك القوانين.

لقد لعبت النقابات المهنية منذ نشأتها في مطلع الخمسينيات دورا مركزيا للإرتقاء بالنضال الديمقراطي في الأردن ، إلا أن هذا الدور لم يتحقق لها فورا وإن كان بدأ ينمو شيئا فشيئا نتيجة للتطورات السياسية الداخلية والعوامل الإقليمية ، وقد تعزز بمرور الوقت نتيجة لإتساع قاعدتها الاجتماعية ، حيث تحولت إلى ما يشبه الحصن السياسي للفئات الوسطى ذات التكوين المهني العالي والثقافة السياسية المتقدمة إلى واجهة العمل السياسي (الحوراني، هاني ، ٢٠٠٠، ص١٧)

وحيث إن النقابات المهنية قد نشأت في مطلع الخمسينيات فقد شهدت هذه الفترة تطورات اقتصادية ، وازداد عدد الخريجين من المهنيين ، كما واتسمت هذه الفتره بالوعي القومي والتطلعات الوطنية للنخب العربية والأردنية ، ووجود التجمعات الوطنية والأحزاب السياسية بناء على قانون الأحزاب السياسية رقم (١٥) لسنة١٩٥٥ ، إلا أن تلك الأحزاب كانت لها أهداف تدل في مجموعها على عدم الانتماء إلى الدولة فجرى حلها بقرار من مجلس الوزراء في ١٩٥٧/٤/٢٥ وفي ظل الأحكام العرفية ، (الغزوي ، محمد سليم ، ١٩٨٦، ص٩٦) إلا أنه ونتيجة للفراغ الدستوري الذي أحدثته الأحكام العرفية تم تشكيل المجلس الوطني الإستشاري (الغزوي ، محمد سليم ، المرجع نفسه ، ص١٥٧) خلال الفترة ١٩٧٨- ١٩٨٤ حيث كانت مهمته النظر في التشريعات والقوانين التي تقترحها الحكومة، وإسداء المشوره ، ومناقشة السياسة العامة للدولة من خلال تعاونه مع الحكومة ، (الكسواني ، سالم ١٩٨٣، ص٢٦٧وما بعدها) الا أن هذا المجلس لا يعتبر في حقيقة الأمر بديلا عن المؤسسات الدستورية والحياة البرلمانية ، حيث تم تأسيسه بموجب قانون مؤقت لم يستند إلى أساس دستوري ، علما أنه حدد أسلوب تشكيله عن طريق التعيين.

وهذه المرحلة أفرزت دورا هاما للنقابات المهنية على المستوى السياسي بالتلازم مع دورها المهني، فتنامى دورها في تحقيق التعبئه السياسية وتصدرالممارسة الديمقراطية مرتكزة على وجودها الشرعي وقوة قاعدة عضويتها ، الأمر الذي قادها إلى مواجهة الاختلاف في وجهات النظر مع السلطات الحكومية المتعاقبة ، ونتيجة لغياب الديمقراطية وسيادة الأحكام العرفية وفي سعيها إلى تكريس الديمقراطية أثناء فترة الأحكام العرفية تم تكوين الأمانة العامة لتجمع القوى الوطنية والشعبية والتي ضمت ممثلي النقابات المهنية والعمالية والمنظمات الشعبية وقيادات الأحزاب السياسية المنحلة ، كما شاركت النقابات المهنية من خلال التجمع المهني في تشكيل التجمع الوطني العام في الأردن سنة١٩٦٦ ، الذي ضم الزراعيين ونقابة الأطباء ونقابة الصيادلة والشخصيات الوطنية المستقله، (الحوراني، هاني ، المرجع السابق ، ص٢٣) .

هذا التجمع أصدر ميثاقا يتضمن الأسس التي يسعى التجمع إلى تحقيقها ومن أهمها :

إطلاق الحريات العامة وإلغاء جميع التشريعات والقوانين المقيدة لهذه الحريات ولم تكتف النقابات المهنية بهذا الأمر فقط بل قامت بالانضمام إلى الأمانة العامة لتجمع القوى الوطنية الشعبية في ١٩٧٨/٩/٢٠، وفي النصف الأول من أذار لسنة ١٩٧٩تم إقرار وثيقة مبادئ عمل تجمع القوى الشعبية إلتي تكمن أهميتها في أنها كرست طبيعة عمل مشتركة بين النقابات المهنية والقوى السياسية والشعبية الأخرى ، وتضمنت وثيقة المبادئ أهم النقاط في تعزيز الديمقراطية واحترام الدستور،وعودة الحياة السياسية الدستورية لضمان تمثيل حقيقي للشعب واحترام الحريات العامة وسيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف ، (الحوراني، هاني ، ص٣٦ وما بعدها) .

إلا أن الأحداث التي عرفتها المنطقة العربية ولا سيما ذات الصلة الوثيقة بالقضية الفلسطينية والصراع العربي الإسرائيلي أدت إلى إنغماس النقابات المهنية شيئا فشيئا في النشاطات السياسية ،وباتت تمثل إطارا تمثيليا " للإجماع الشعبي" ولمطالب المعارضة، حيث كانت أقرب إلى" الحزب غير المسمى" للطبقة الوسطى ، (الحوراني ، هاني ، المرجع السابق ، ص١٩).

برأينا أن هنالك عدة عوامل تساعد النقابات المهنية في النضال الديمقراطي :

حداثة النقابات المهنية في مطلع الخمسينيات وتأثرها بالنقابات المهنية المصرية نتيجة لكون مصر في تلك الحقبة قائدة النضال العربي التحرري .

إلغاء الأحزاب السياسية وغياب البرلمان وفرض الأحكام العرفية وملاحقة الأحزاب والقوى السياسية الأردنية .

تدفق اللاجئين الفلسطينيين نتيجة لحرب ١٩٤٨وحرب ١٩٦٧ واندماج شرقي الأردن مع الضفة الغربية وما رافقها من إلتحام التجمعات النقابية المهنية المتشكلة سابقا في الضفة الغربية .

إزدياد عدد الخريجين الجامعيين من مختلف التخصصات، حيث كان معظم أعضاء النقابات المهنية من خريجي جامعات مصر وسورية والعراق ولبنان والدول الإشتراكية والقليل منهم كانوا من خريجي أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية

وبالرغم من الدور السياسي الذي قامت به النقابات المهنية نتيجة لحل الأحزاب السياسية إلا أن الحضور المهني لم يكن غائبا عن الساحة، ففي تلك الفترة صدرت أنظمة عديدة تهم أبناء المهنة كأنظمة ممارسة المهن ووضع قواعد الانتخاب من خلال صناديق الإقتراع .

لكل ما سبق ذكره يرى جانب من الفقه إن الخلافات بين الحكومة والنقابات المهنية تتباين بشكل واضح وملموس نتيجة السيطرة الإسلامية عليها،(حمارنه ، مصطفي ، ١٩٩٥، ص٩٢) .

لهذا حاولت الحكومة في إحدى المواجهات إحداث انقلاب أبيض داخل النقابات المهنية وتحديدا نقابة المهندسين ، حيث كانت الحكومة أثناء توقيع اتفاقية السلام الأردنية الاسرائيلية عام ١٩٩٤ تسعى إلى خلق تيار مؤيد للعملية السلمية لشق الصف النقابي ، (جريدة الدستور ، عدد ١٠١٤٧ تاريخ ١٩٩٥/١١/٢٢، ص١و٢٨).

لا شك أن مثل هذه المحاولات الرامية إلى تحجيم دور النقابات يشكل إسهاما آخر في الحد من دور هذا الصرح الكبير في تفعيل حريات الأفراد وحقوقهم ، وهو ما يشكل في النهاية شكلا من أشكال الانتكاسة لعملية التحول الديمقراطي في الأردن.

النقطه الثانية : موقف الفقه والقضاء من العمل السياسي للنقابات المهنية

لعل من نافلة القول إن العمل السياسي للنقابات المهنية في الأردن لم يثر جدلا فقهيا كبيرا ، وذلك لحداثة الحياة الديمقراطية بها ، إذ كانت مغيبة لأكثر من نصف قرن وكان الدور الوحيد للنقابات المهنية على الصعيد السياسي وخاصة بعد حل الأحزاب ، ونظرة الشك التي تنظر بها السلطة إلى النقابات المهنية خاصة بعد إعادة الحياة الديمقراطية وتوقيع اتفاقية السلام .

إن لممارسة العمل السياسي للنقابات المهنية مؤيدين كثرا" في الوطن العربي ، وذلك في مواجهة الاتجاه الرافض لهذه الممارسة والذين بدؤوا بالتلاشي شيئا فشيئا ويستندون إلى الآتي :

أولا : تعتبر النقابات محورا ثابتا لتقابل المصالح الاقتصادية والأهداف الطبقية ، الأمر الذي يفرض على النقابة نوعا من الوظيفة السياسية ، (حنفي ، السيد ،١٩٨٧، ص٣٠)

ثانيا : لا يمكن فصل الحياة المهنية عن الحياة العامة في البلاد وحصر دورها في المجال

المهني فقط، لأن هذا المجال الأخير منعزل عن باقي المجالات الأخرى لا سيما المجالات السياسية ، كما أن النقابات المهنية من حقها ممارسة أي عمل يساعدها على تحقيق أهدافها لأن أي قرار سياسي ينعكس على الحياة الاقتصادية والمهنية (الشرقاوي ، سعاد ، ١٩٨٢، ص١٠٩)

ثالثا : إن النقابات لا تستطيع الابتعاد عن النظام السياسي الذي تعمل في كنفه ومرتبطة به ، الأمر الذي يستلزم ضرورة المشاركة في العمل السياسي وإلا كانت مهددة بالانهيار ، لأنها لن تستطيع الدفاع عن مصالح أعضائها ما لم تواكب التطور السياسي داخل الدولة ، (جعفر ، محمد قاسم ، ١٩٨٦ ، ص٩٧) .

أما فيما يتعلق بموقف القضاء فإنه لم يتم التعرض إلى موضوع العمل السياسي للنقابات المهنية بطريقة تفصيلية عميقة ومباشرة فقد اكتفت محكمة العدل العليا بقرارها رقم ٢٠٠٤/٣٥١ فصل ٢٠٠٤/١٠/٢١بالقول إن لجنة حماية الوطن ومقاومة التطبيع في نقابة المهندسين لم يرد اي نص قانوني يسوغ تشكيلها لأن الأهداف والغايات التي رسمها قانون النقابة تتمثل بمعالجة شؤون المهنة وتنظيم مزاولتهاوالارتقاء بمستواها العلمي والمهني والمحافظة على مبادىء المهنة وأخلاقياتها ونظرا لأن لجنة حماية الوطن ومقاومة التطبيع هي التي أصدرت التوصية لمجلس نقابة المهندسين بعدم دعوة أو تكريم أو طلب رعاية المهندس المستدعي لأي نشاط تقيمه النقابة مخالف للقانون)ومن هذا القرار نستخلص أن القرار قد أعلن عدم قانونية اللجان ذات العلاقة بممارسة العمل السياسي ولم يتطرق الى تفسير العمل بذاته إنه سياسي.

وبعد توقيع اتفاقية السلام الأردنية الإسرائيلية اشتد التوتر بين الحكومات المتعاقبة والنقابات المهنية ، حينما أخذت النقابات المهنية موقفا معاديا للمعاهدة ومقاومة التطبيع مع الصهاينة ، لذلك بدأت الحكومات بالبحث عن طرق مختلفة للحد من الدور السياسي لها ، هذا الدور الذي تبنته النقابات المهنية وخاصة المعارض منه لسياسات الحكومات المتعاقبة أدى إلى قيام بعض الحكومات بالتهديد بحلها وبإعادة النظر في عضويتها الإجبارية مما كان سيرتب عليه سحب جميع العاملين في أجهزة الدولة ،إضافة إلى انفضاض كم واسع من المهنيين الآخرين عن نقاباتهم.

وأدت عودة الحياة البرلمانية في الأردن الى تقليص دور النقابات المهنية في ممارسة العمل السياسي ،كون المجلس النيابي قد باشر اختصاصه الدستوري برقابة الحكومة وبالتعبير عن هموم الوطن والمواطن ، وسرعان ما ظهرت محاولات حكومية لتضيق الخناق على النقابات بعد عام ١٩٨٩ للحد من نشاطها السياسي ، مما أدى إلى تراجع فاعلية النقابات المهنية في الحياة السياسية الأردنية ، وأعلنت الحكومة عن نيتها بتعديل قوانين النقابات لإلغاء إلزامية الانتساب إلى النقابات . ولم يتوقف الأمر على هذا الموقف بل تطور حينما تقدم أحد اعضاء مجلس الأعيان باقتراح توجيه سؤال عام ١٩٩٦ إلى المجلس العالي لتفسير الدستور حول مدى دستورية قوانين النقابات المهنية ، إلا أن رئيس الحكومة آنذاك تصدى الى هذه المحاولة ودافع عن دستورية النقابات المهنية ومن ثم تم سحب اقتراح توجيه استفسار إلى المجلس العالي لتفسير الدستور (الحوراني ، هاني ، أبو رمان ، حسين ، ٢٠٠٤، ص٨٨)

إن التوتر الحقيقي للعلاقة بين النقابات المهنية والحكومة وصل ذروته حينما طلب رئيس الوزراء توجيهاستفسار للديوان الخاص بتفسير القوانين حول مدى سماح نص الفقرة الخامسة / هـ من المادة (٢٨) من قانون نقابة المهندسين وما ماثله من نصوص في قوانين النقابات الأخرى بتشكيل لجان لممارسة العمل السياسي كما هو شأن " لجنة مقاومة التطبيع النقابية ولجنة مقاومة التطبيع في نقابة المهندسين

حيث جاء قرار الديوان " بأن نصوص قانون نقابة المهندسين ونصوص قانون النقابات الأخرى لا تسمح للهيئات العامة للنقابات والمجالس بتشكيل لجنة مقاومة التطبيع ، كما أن تشكيل لجنة مقاومة التطبيع في نقابة المهندسين ليس له أي سند قانوني في نقابة المهندسين رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢، كما أنه ليس لتشكيل لجنة مقاومة التطبيع النقابية أي سند قانوني في أي قانون من قوانين النقابات السارية المفعول،وأن تشكيل لجنة مقاومة التطبيع في نقابة المهندسين لا علاقة لها بتنظيم المهن التي شرعت القوانين النقابية لتنظيمها دون أي سند من هذه القوانين يشكل خروجا على أحكامها وعن الغايات التي شرعت لتحقيقها (قرار تفسيري رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢ قرار بالاجماع تاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٥ المنشور في الجريدة الرسمية عدد(٤٥٧٣) ص٥٨٢٦ تاريخ ١٢/١/ ٢٠٠٢)

إن هذا القرار يتطلب منا التوقف على الآتي :

نص المادة (١٢٣) من الدستور حددت الجهة التي أنيط بها هذا التفسير وهو من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيسا وعضوية أثنين من قضاتها وأحد كبار موظفي الإدارة يعينه مجلس الوزراء،يضاف إليهم عضو من كبار موظفي الوزارة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير ، وتصدر القرارات عن الديوان الخاص بالأغلبية، وصلاحية التفسير هذه لنص أي قانون مقصورة على ما لم تكن المحاكم قد فسرته بموجب طلب من رئيس الوزراء .

إن القرار السابق ذكره قد خالف أحكام المادة (١٢٣) من الدستور للأسباب التالية :

يلاحظ أن الجهة التي طلبت تفسير القانون هي وزارة الداخلية وهي ليست الجهة المعنية وأن الوزارة المعنية التي لها علاقة بالنقابات هي المتصلة معها كوزارة العدل المتعلقة بنقابة المحامين ووزارة الأشغال العامة والإسكان المتعلقة بنقابة المهندسين .

إن الدستور جعل القانون في هذه المملكة ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة وهي :

تقديم المشروع من رئيس الوزراء إلى مجلس الأمة .

موافقة مجلس الأمة على المشروع .

تصديق جلالة الملك عليه.

ولا يمكن أن يعتبر اي عمل من هذه الأعمال الثلاثة بمفردة هو تشريع وإنما التشريع هو ثلاثتهم معا ومجتمعة ، (قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم(١) لسنة ١٩٩٥) .

وبرأينا ان هذا القرار ليس أكثر من وسيلة للضغط على النقابات المهنية للسير بخطى الحكومة وقمع الديمقراطية التي سعت النقابات المهنية إليها .

وصل عدد المفصولين لأسباب سياسية وأمنية من المهنيين وغيرهم قبل عام ١٩٨٩ إلى حوالي (١٢٠٠) شخص ، (صويص ، سليمان ، مجلة الأردن الجديد ، العدد ١٤، ص١٤١-١٤٣) . وأصدرت الحكومة تعليمات عرفية خاصة بموظفي الدولة تجيز من خلالها فصل أي موظف من قبل الحاكم العسكري العام إذا اقتنع بأن نشاط الموظف من شأنه المساس بأمن الدولة الداخلي والخارجي أو النظام السياسي أو دستورها ، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم استطاعته الطعن بهذا القرار ، (المادة الثالثة من تعليمات الإدارة العرفية رقم (٤) لسنة ١٩٧٠) .

كما تم سحب وحجز جوازات سفر عدد من المواطنين من قبل الحكومة ،حيث وصل عدد الجوازات المسحوبة والمحجوزة حوالي (١١٥٤) جوازا قبل عام ١٩٨٩ ، (خريسات ، ابراهيم ، جريدة صوت الشعب عمان ، ١٩٩٣/٤/١٣) . لقد أصبح المهني في ظل الأحكام العرفية والقوانين الاستثنائية يعاقب بسبب انتمائه الفكري وممارسته لحقه في العمل السياسي، فحرم من حرية التعبير عن آرائه وأفكاره ومعتنقداته، حيث حدت تلك الظروف من حرياته العامة وحقوقه الشخصية.

وبرأينا أنه يجب تعديل المادة (١٢٣) من الدستور المتعلقة بالديوان الخاص بتفسير القوانين،إذ لابد من أن يكون لمحكمة العدل العليا دور في هذا الديوان ،حيث لايسعف هذا النص المحكمة بأي دور يذكر، الى أن يتم إنشاء المحكمة الدستورية والتي لها الاختصاص عليها في شأن تفسير القوانين . لم يتخذ موقف الحكومة تجاه النقابات المهنية هذه الصورة فقط بل في محاولة منها للحد من ممارسات الحركة النقابية كانت الحكومة تلجأ إلى منع بعض الندوات السياسية، (شبيلات ، ليث ، بدون سنة طبع، ص١) ومنع إقامة أي نشاط سياسي واقتحام أجهزة الأمن لمجمع النقابات في عمان والزرقاء (التقرير السنوي لنقابة المحامين ١٩٩٣-١٩٩٥ ، ص٣١) والطعن في انتخابات مجلس نقابة المحامين لعام ١٩٩٥م ، (لهذا السبب فإن المحكمة ردت طعن وزارة العدل، مجلة نقابة المحامين، العدد (٣،٤) ، السنة ثلاثة واربعون، ١٩٩٥ ، ص٩٤٨-٩٨٥) .

وبرأينا إن ممارسة النقابات المهنية للعمل السياسي يجب أن يخضع ألى ضوابط فيكون الهدف من ورائه التعبير عن الثوابت القومية والوطنية للأمة باعتبارها مؤسسات تملك حق الرأي والتعبير والدفاع عن مصالح الأمة وخدمة المصالح المهنية دون أن يكون لها ممارسة عمل سياسي محض، و أن لا تدعو أو تعتنق مذهبا سياسيا بطريقة علنية ، وإلا تحولت إلى حزب سياسي وفي الوقت ذاته إحترام الانتماءات السياسية المتباينة لكافة أعضائها ، وأن لا تندمج مع السلطة وتصبح أداة من أدواتها خوفا من ترهيب أو انسياق وراء ترغيب .

المحور الثاني : الدور الثقافي للنقابات المهنية

تقوم مؤسسات الحكم الديمقراطي بدور الوعاء الذي يتم داخله تحويل الديمقراطية من قيمة سياسية عليا الى عملية يجري تنفيذها عبر ممارسات الحكم والتفاعلات السياسية المختلفة .

فعبر هذه المؤسسات تتحول نصوص الدستور الديمقراطي الى حركة سياسية وممارسات وتفاعل تعبر عن جوهر المبادئ التي نص عليها الدستور الديمقراطي .

وبالرغم من الدور السياسي البارز والذي يتمثل في تنمية ثقافة المشاركة بما يدعم قيم التحول الديمقراطي فضلا عن قيامها بدور اساسي في تربية المواطنين وتدريبهم عملياً واكسابهم خبرة الممارسة الديمقراطية ، الا ان دورها الأهم يقوم على تطوير الثقافة الشعبية لدى الناس .

فهي تقوم على إعلاء أهمية تنظيم الجهود الذاتية والمبادرات التطوعية في صياغة تنظيمية خلاقة تؤدي الى الارتقاء بالوعي السياسي وبالثقافة السياسية ، وبما يدفع الناس الى المشاركة الجادة في صناعة القرار السياسي وفي التأثير على سياسات الدولة في مختلف المجالات أو ما يعرف بالسياسات العامة ، وبشئ من التفصيل سيتم تناول هذا الموضوع على النحو التالي :

البند الاول : دور النقابات المهنية في الحياة اليومية

البند الثاني : واقع النقابات المهنية

البندالاول : دور النقابات المهنية في الحياة اليومية

يقصد بالحياة اليومية في هذا الصدد هو التعرف على ما يفعله النقابيون اليوم وأثر هذا العمل على نشر الديمقراطية وتكريسها وتأثير الوظيفة العامة على رأس الحياة اليومية ، وذلك لكونها تستلزم الاختلاط بين المواطنين مع إمكانية وجود الوقت الكافي لذلك ، ولا يقصد بهذه الوظيفة تحديدا الوظيفة العامة بل من الممكن أن تكون الوظيفة خاصة، ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد ففي سبيل إحداث نوع من التغيير في المجتمع الذي يعيش فيه المهني يسعى المهني إلى تغيير اتجاهات الناس وميولهم وهذا التغيير لا يتحقق، إلا من خلال التنمية .

وللتعرف على هذا الموضوع بشيء من التفصيل سيتم تقسيم هذا البند على النحو التالي:

النقطه الأولى : النقابات المهنية والوظيفة العامة

تؤدي الوظيفة العامة دورا هاما نشطا في نشرالديمقراطية والتوعية بها وذلك من خلال الموظفين ، فالموظفون من الممكن أن يكونوا من المهنيين ، والأمر الذي يتسنى لهم ومن خلاله الاحتكاك والاختلاط بغير المهنيين من الموظفين بتوعيتهم ونشر المعلومات التي وصلت إليهم من خلال نقابتهم او قيادتهم بالنقابات .

إلا أنه يجب الاشارة في هذا الصدد إلى أن ليس كل النقابات المهنية تجيز لأعضاء الهيئة العامة من إزدواج العمل ، بحيث ينتسب النقابي إلى النقابة وفي الوقت ذاته يقوم بالعمل في الوظيفة ، في المقابل قيامهم بنشر الثقافة وتوعية الموظفين الآخرين في القضايا الهامة التي تحيط بالوطن والامة ، إلا أن النقابيين بالاضافة إلى الموظفين يمتنع عليهم أي عمل من شأنه إعاقة عمل المرافق العامة التي يأتي على رأسها الإضراب ، وهذه الأخيرة يقصد بها توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم والامتناع عن أدائها لمدة معينة وبصفة مؤقتة دون انصراف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصفة نهائية ، (بسيوني عبد الله ، عبدالغني ، ١٩٩٨، ص٢٣٩) .

والهدف من وراء الإضراب إما أن يكون لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يرونه واقعا عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور، ويعتبر الإضراب أخطر ما يهدد مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، وقد جرم المشرع في غالبية دول العالم الإضراب ، وقد حظرت التشريعات الإضراب في المرافق العامة ، وأجازت اتخاذ الاجراءات الفعالة لمنعه وتوقيع العقوبات على مقترفيه .

وفي الأردن لم يتدخل المشرع لتنظيم الإضراب ، لأن إضراب موظفي المرافق العامة يتعارض مع المبادئ السياسية المقررة في القانون الإداري ، ولهذا لم يتضمن أو ينص عليه قانون العقوبات الأردني ، بل نص على حظر إضراب الموظفين في نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧

وتعديلاته تحت طائلة المسؤولية التاديبية حيث نصت المادة (٦٨/ج) منه بأنه يحظر على الموظف"١- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف ومصالح حزبية او القيام أو الاشتراك في اي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة أو مصالحها أو يضر او يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

والمشرع هنا يجاري في ذلك الفقه والقضاء الإداريين في اعتبار الإضراب وفقا للحالات المعاقبة عليها فعلا غير مشروع لا يبرره مسوغ بالنظر إلى خطورة نتائجه المتعلقة بسير المرافق العامة (كنعان ، نواف ، ٢٠٠٠ ، ص٣٣٩) كما أن من شأن الاضراب المس بسير العمل بالمرافق العامة بانتظام واضطراد والمحافظة على التدرج الرئاسي، حيث من شأن ممارسة هذا العمل الإخلال بالقواعد الخاصة بالوظيفة العامة ، (مصطفى، عبدالمنعم فهمي ، ، ١٩٧٧، ص١٨٦-١٨٨)

ويستند الاتجاه الرافض للإضراب الى الحجج التالية: (مصطفي ، عبد المنعم فهمي ، ١٩٧٧، ص١٨٦-١٨٨ الدماصي ، محمد السيد ١٩٧٢، ص٧٢ وما بعدها ، جعفر ، محمد انس قاسم ، مرجع السابق، ص٨٣ ، عجيله ، عاصم احمد ، دون سنة نشر، ص٢١٦) .

أولا : تعارض الإضراب مع استمرار المرافق العامة .

ثانيا : يتعارض الإضراب مع مبدأ إطاعة المرؤوس لرئيسه .

ثالثا : إن طبيعة العلاقة بين الموظف والوظيفة محددة سلفا عن طريق تحديدها لنظام العمل في غالب الأحيان وكذلك الحال اذا كان التوظيف بطريق التعاقد فإن العقد يحدد واجبات الموظف سلفا .

رابعا : يتمتع الموظفون العموميون بمزايا وحقوق يجب عليهم بالمقابل أن يتحملوا بعضا من القيود مثال منع الإضراب .

خامسا : تنافي الإضراب مع مبدأ حياد الوظيفة العامة .

سادسا : يعتبر الإضراب وسيلة لتخريب اقتصاد الدولة مما قد يؤثر على أدوات الإنتاج .

أما الاتجاه المؤيد للاضراب في المرافق العامة فإنهم يستندون في ذلك إلى الآتي: (محمود ،أحمد شوقي ، ١٩٨٦، ص١٤٥وما بعدها ، جعفر ، محمد أنس قاسم ، المرجع السابق، ص٩١وما بعدها ، عبدالعال ، محمد حسنين ، ١٩٨٣، ص٦٥٧وما بعدها) .

أولا : إن فاعلية الحق النقابي للموظفين لا يتحقق إلا بإقرار حق الإضراب، حيث يعتبر وسيلة اساسية لممارسة الحق النقابي .

ثانيا : نتيجة لتزايد الإسهام النشط للموظفين في تحديد شروط العمل وإدارة المرافق العامة أدت إلى التخلي عن واجب الطاعة الرئاسية جزئيا .

ثالثا : بما أن حق الإضراب في القطاع الخاص مجاز قانونا يجب أن يطبق على القطاع العام حتى لا يكون هنالك تفاوت بين الفئتين .

رابعا : لا يشكل الإضراب نوعا من التمرد او الثورة ،إنما هو وسيلة لحق إبداء الرأي المكفول دستوريا .

خامسا : عندما يقدم الموظفون على الإضراب فإنهم يتوقفون عن الالتزام بالواجبات التي تفرضها

عليهم الوظيفة العامة وأحكامها ، ولكن الدولة تقوم في المقابل بالتوقف عن أداء التزاماتها نحوهم بدفع أجورهم.

ونحن برأينا نؤيد الاتجاه الأول الذي يرى رفض الإضراب في الوظيفة العامة ونضيف على ما تم ذكره من أسباب رفضه أن الاضراب في الوظيفة العامه منعته الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ،هذه المعاهدات وقعت عليها الأردن ، الأمر الذي يعني بسمو المعاهدة على القوانين الداخليةومنها القرار ٢٠٠٧/٤٤٣ فصل ٢٠٠٧/٩/٥-وهذا ما اكدته محكمة التمييز الأردنية بقراراتها -الذي يستلزم معه تجريم الإضراب بالوظيفة العامة .

ومن المعروف أن القواعد القانونية المعمول بها انعكاسا لما يعتنقه نظام هذا البلد من أيدولوجيات، وكذلك طبيعة نظامه الدستوري ونظام الحكم فيه، ومما لا شك فيه أن الديمقراطية لا تتجزأ ، فالنظام الديمقراطي تكون الحقوق الفردية والجماعية مصونة ومكفولة فيه، ويستطيع الأفراد التكتل فيما بينهم وتشكيل تنظيمات خاصة به للدفاع عن مصالحم وحقوقهم ،وذلك باتباع الطرق المشروعه في المجتمع الديمقراطي الحر ،إلا أن النقابات المهنية تلعب دورا ضعيفا في الوظيفة العامة ،وهذا الضعف له أسباب عديدة تتمثل بالآتي: (جعفر ، محمد أنس قاسم س، ١٩٨٦، ص٢٢-٢٥)

انعدام المشاركة النقابية في وضع القواعد القانونية الخاصة بالوظيفة العامة .

عدم وجود نظام ديمقراطي مكتمل الأركان،وحرمان الأفراد والجماعات من الحقوق

والحريات التي لا غنى عنها لممارسة الحق النقابي بصورة طبيعية مثل حق الاجتماع والتعبير عن الرأي .

القيود التشريعية العديدة المفروضة على ممارسة الحقوق النقابية .

البيروقراطية والروتين وعدم التنظيم الإداري الدقيق وافتقاد الكوادر النشيطة الواعية التي تقود العمل النقابي داخل الوظيفة العامة .

البطالة المقنعة وكثرة التشريعات التي تحكم العمل الوظيفي وتداخلها وتعارضها في بعض الأحيان .

تدني الرواتب.

تطبيق مبدأ الطاعة الرئاسية وعدم وجود حوار دوري بين الرؤساء والمرؤوسين مما ينعكس على الموظف حيث يفقده الاستقلال والمبادرة وحماية التصرف.

عدم وجود قواعد قانونية تحمي حرية الموظف في إبداء رأيه واعتناق ما يشاء من المذاهب السياسية

النقطه الثانية : النقابات المهنية والتنمية

لا يمكن لأي شعب مقيد ومحروم من أبسط الحقوق أن يسهم في عملية التنمية وبناء الدولة ،ولا يمكن أن تتحقق التنمية بدون حرية حقيقية ، فالحرية هي الوجه الآخر للتنمية وليس هنالك حرية حقيقية بدون حكم ديمقراطي ،وليس هنالك حكم ديمقراطي بدون مجتمع مدني يأتي على رأسه النقابات المهنية وعليه لا توجد حرية حقيقية بدون حكم ديمقراطي .

لقد شهد العالم- والأردن بشكل خاص -وخاصة في العقدين الاخيرين من القرن الماضي تزايد الاهتمام بمؤسسات المجتمع المدني وخاصة النقابات المهنية ،وذلك لعدم قدرة الدولة وحدها على سد احتياجات المجمتع، وانتشار النظام الديمقراطي والعولمة ،وانهيار النظم السياسية الشمولية والاقتصادية التي شملت غالبية دول العالم الثالث

لقد كان القطاع العام يلعب دورا رئيسا في القيام بالأنشطة المختلفة في المجتمع ، ولكن حاليا بدأقطاع المنظمات غير الحكومية ،والتي تأتي النقابات المهنية على رأسها هي التي تلعب دورا ناشطا في المجتمع وبخاصة في مجال التنمية . إن التنمية عملية تنطوي في أبهى صورها على إحداث نوع من التغيير في المجتمع الذي تتوجه إليه ، هذا التغيير من الممكن أن يكون ماديا يسعى إلى رفع المستوى الاقتصادي للمجتمع ذاتة ، وقد يكون معنويا يستهدف تغيير اتجاهاتهم وميولهم ،فالامر يتعلق إذن بعمليات أهدافها محددة في الزمان والمكان، فمفهوم التنمية يستند إلى الانسان والمجتمع الذي يوجد فيه وذلك في كل النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتمتاز التنمية بالاتي:

الشمول

بحيث تشمل كافة مناحي الحياة في المجتمع سواء السياسية أوالاقتصادية اوالثقافية ، وتشمل جميع المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والقطاعات الأهلية الموجودة فيه ، كما تشمل جميع أفراد هذا المجتمع مهما اختلف جنسهم او ألوانهم أو معتقداتهم.

التكامل

تهتم بجميع الأفراد والجماعات والتجمعات والمجالات المختلفة والمؤسسات الحكومية والأهلية من ناحية تفاعلها مع بعضها بحيث تكون غير متنافرة ولا متناقضة ولا يمنع نمو أحدها نمو الآخر أو عرقلته.

الاستدامة

كونها تسعى دائما إلى الأفضل وتكون قابلة للاستمرار من وجهة نظر اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وبيئية .

إن النقابات المهنية تعتبر ركيزة من ركائز المجتمع المدني وتشكل دورا رئيسا في إطار الحكم الرشيد في أي مجتمع ، أن أي محاولة للنهوض والتقدم سواء على الصعيد الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي لا تكتمل إذا لم يكن لمؤسسات المجتمع المدني دور واضح في الإعداد والتنفيذ وحتى في المتابعة، حيث تكمل مؤسسات المجتمع المدني دور الحكومة وتملأ الفراغ في جهود وتحقيق التنمية ، (دره ، عبد الباري ابراهيم وآخرون ، ٢٠٠٦، بلا دار نشر ، ص٦٣) .

إن النقابات المهنية بصفتها أحد فروع مؤسسات المجتمع المدني يقع عليها الإسهام في تحقيق أهداف تلك المؤسسات إجتماعيا واقتصاديا وسياسيا في ايجاد نوع من الحراك والتغيير في بنى المجتمع لكل أبعاده ،كما أنها تسهم في تحقيق أهداف التنمية البشرية والتي تعني توسيع خيارات الأفراد في المجتمع ، (دره ، عبد الباري ابراهيم وآخرون ، ٢٠٠٦، بلا دار نشر ، ص٧٣) .

إن تحقيق مثل هذه الأهداف لا يمكن أن يتحقق من جانب الحكومات وحدها ، بل يجب أن يوجد نقابات مهنية فعالة ومؤثرة يساندها في عملها تبني الحكومات استراتيجية وطنية لمساندتها وتذليل العقبات أمام عملها ووضع السياسات لمساندتها في التنمية ،وتكريس حقوق الانسان والاتصال بالجماهير واشراكهم بالحوار السياسي وتعزيز روح الديمقراطية للمساعدة في إنجاح مشروعات التنمية اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا، (وديع سكوكو ، ثقافة التنمية وتنمية الثقافه في المجتمع الأمازيغي

وعليه يقع على الحكومة توسيع مشاركة النقابات المهنية في المجالس والهيئات الحكومية وإعادة جسور الثقة بينها وبين الحكومة بشكل يعزز دورها في عملية التنمية ،وإتاحة الفرصة لها للعمل على كافة المستويات الانسانية والاجتماعية والاقتصادية ،وأن تدخل كشريك هام في عملية البناء.

إن هنالك عوامل أساسية للنهوض بالنقابات المهنية حتى تتمكن من الاستمرار والإسهام الفاعل في التنمية تتمثل في :- (شيخاني ، بندار ، ٢٠٠٩ ، ص٧)

تعزيز الديمقراطية وتمتع المواطنين بكامل الحقوق والحريات دون تمييز ،حيث إن قدرة النقابات المهنية على العمل بفاعلية نحو التنمية تزداد مع ازدياد مساحة الديمقراطية .

توفير مستلزمات عمل النقابات المهنية لتمارس دورها الفاعل في تشخيص الظواهر السلبية.

٠٣ الاعتراف رسميا بإشراك النقابات المهنية في اللجان الاستشارية التي تنشئها الدولة بين الحين والاخر في كافة المجالات وفي صنع القرار لتحقيق الديمقراطية وتعزيزها وإسهامها في التنمية من خلال المشاركة المباشرة وغير المباشرة في برامجها .

إن الاصلاح الاقتصادي والسياسي ينبع من المجتمع المدني الديمقراطي ، ويجب على الحكومات مساعدة النقابات المهنية للتحرك ولعب دور فعال في صنع القرارات في المجتمع عن طريق ايجاد شراكة متبادلة في مشاريع مخصصة للاصلاحات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية عبر منح تقدم في هذا الجانب للنقابات المهنية خاصة من خلال الأموال التي تملكها النقابة وصناديق الاستثمار وهي التي تمكن مجلس النقابة من تسيير العمل وإقامة المشروعات وخدمة الأعضاء من خلال إيراداتها والتي تحقق وافرا منها ، (دره ، عبد الباري ابراهيم وآخرون ، ٢٠٠٦، بلا دار نشر ، ص٧٠).

إن تطبيق التنمية في مجتمع عانى أبناؤه الكثير من السنوات التي غابت عنهم الديمقراطية في مراحل طويلة من تاريخه يتطلب إطلاق المواهب وتوفير أجواء ديمقراطية تهم في إنماء روح المثابرة والتسامح فعمل النقابات المهنية يشكل نواة العملية الديمقراطية داخل المجتمع والإسهام في تطوير الوعي بأهمية الديمقراطية وحقوق الإنسان والسعي لدى المجتمع والدولة لتثبيت هذه القيم، فالنقابات المهنية تسهم في التنمية أسهاما حقيقيا ،حيث تبث الوعي التنموي واستقراره وتوظيفة من خلال مشاركة حقيقية فاعلة في العملية التنموية .

وبالرغم من الدور المميز للنقابات المهنية في عملية التنمية إلا أن هنالك عوامل تعيق عملها في مجال التنمية منها عدم وجود تنسيق وتعاون بينها وبين منظمات المجتمع المدني الأخرى و بينها وبين الحكومة من جهة أخرى من خلال الشراكة من حيث يجمع المهتمون بقضايا التطور والتنمية على أن التنمية الحقيقية هي التي تقوم بالاعتماد المتبادل بين المؤسسات الحكومية والمدنية معا، ، فقد أصبح من المسلم به اجتماعيا أهمية الدور الفاعل الذي تلعبه المدنية متمثلة بالاتحادات والنقابات والجمعيات بدفع عملية التنمية لإلى الأمام ،وذلك من خلال إشارتها إلى مواقع الخلل والعمل على تجاوزها لصالح البناء الديمقراطي الحر ، (شيخاني ، بندار ، المرجع السابق ، ص١١)

البند الثاني : واقع النقابات المهنية

شهدت المملكة منذ تأسيسها وحتى الآن تجارب سياسية متعددة ، فمنذ الخمسينيات عرفت التعددية الحزبية من خلال ممارسة العمل الحزبي ،إلا أن هذا الأمر لم يدم طويلا ، حيث مر الأردن والمنطقة بظروف دولية وسياسية إثر احتلال أجزاء من الأرض العربية وعدم التزام التيارات السياسية بأحكام الدستور والقانون مما أدى إلى تعطيل الحياة الديمقراطية وإعلان الأحكام العرفية .

أستأنف الأردن العمل الديمقراطي منذ منتصف الثمانينيات إثر إحداث ومتغيرات جديدة شهدها العالم عززت التوجه نحو الديمقراطية فأتيح للأفراد والمؤسسات المشاركة في اتخاذ ومناقشة القرارات التي تمس حياتهم ومستقبلهم ،وكانت النقابات المهنية وما تزال هي المشاركة الأساسية ورائدة هذا العمل ،الأمر الذي عزز دورها وأظهر أهميتها إلا أن وضع النقابات المهنية الآن يحيق به أخطار عديدة من شأنها إعاقة عملها والمساس بها ،وبهذا البند سيتم تناول أسباب تعاظم دورها والأخطار المحيطة بها.

النقطه الأولى : تعاظم دور النقابات

تعتبر النقابات المهنية ضرورة من ضرورات الديمقراطية ومفهوما أساسيا من مقومات نجاحها وتعد طرفا مكملا للدولة وليس نقيضا او معارضا كما يساء فهمها أحيانا ، فيتخوف رجال الحكم من استكمال مهماتها ونشاطاتها والدور المناط بها لحماية المواطن وعليه تكمن أهميتها في :

أولا : تعتبر آخر معقل مدني للمعارضة في الأردن وسيحول اختفاؤه إلى إفراغ الساحة الوطنية من أية قوى لاعبه ، بحيث يبقى اللاعب الوحيد هو السلطة التنفيذية .

ثانيا : دعم الاقتصاد الوطني ،حيث تمتلك النقابات المهنية صناديق التقاعد وصناديق التأمين الصحي وصناديق التكافل وبرامج القروض والإسكان، وبالتالي أي مساس بالنقابات المهنية او صناديقها سيترتب عليه انهيار قطاعات واسعة مستفيدة منها وانهيار الاستثمارات النقابية ، كما تقوم النقابات المهنية بتأمين منتسبيها بفرص العمل ومحاربة البطالة ،كما تسهم في توزيع المعونات العينية والمادية على الآف الأسر والعائلات الفقيرة ،ودعم الجمعيات الخيرية المحلية، وإغاثة المواطنين الذين يتعرضون للكوارث الطبيعية ،وإنشاء الحدائق العامة والمكتبات ،وتسهم في زيادة مهارة أعضائها مما يمكنهم من تحسين شروط عملهم وزيادة دخولهم.

ثالثا : الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الاضطلاع بمهام مراقبة الأداء الحكومي ومراقبة البرلمانيين ومدى اضطلاعهم بمراقبة السلطة التنفيذية ، حيث تمارس النقابات الرقابة ، شريطة توافر الظروف العامة أي توفر الثقافة السياسية الديمقراطية والحياة السياسية الصحيحة وإعلام حي ،وانتخابات حرة ،ومجتمع مدني فاعل يرتكز على أوضاع اجتماعية واقتصادية مناسبة ،حيث إن عملية التحول الديمقراطي الذي شهده الأردن أعاد الاعتبار إلى السلطة التشريعية ومكنها من تثبيت وجودها كمؤسسة دستورية لها مكانة في النظام السياسي الأردني ، ففي ظل الديمقراطية التي يعيشها الأردن استطاعت النقابات المهنية تفعيل دورها في الرقابة على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية ،كما أسهمت في وضع الأساس لمسيرة الأردن الديمقراطية ، كما أثارت عددا من القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتضع السلطتين أمام مسؤولياتها مما دفعها إلى إصدار قوانين مثل قانون الصحافة لعام ١٩٩٧.

رابعا : تساعد في تنمية اهتمام المواطن بالحياة البرلمانية وثقته بالعمل البرلماني وبالانتخابات ،حيث تسعى إلى تحقيق هذه الغاية عبر وسائل متعددة كالندوات وإصدار الكتيبات التي تهدف إلى تعليم وتوعية أفراد المجتمع بالمطالبة بكافة حقوقهم والانفتاح الديمقراطي الذي يحتاج إلى وعي بمفهوم الديمقراطية ومعانيها ومبادئها والمطالبة بالحقوق السياسية ،هذا الهدف الذي يؤثر على باقي حقوق الإنسان ؛لأنه يعتبر وسيلة لتحقيق الحقوق الأخرى ،كما أنه وسيلة عملية لإنطلاق الفئات المهمشة من إطار الجهل للإسهام الفاعل في الحياة الوطنية من خلال تعزيز فرص المشاركة السياسية أمامها .

خامسا : تعتبر منفسا طبيعيا نخبويا وشعبيا لنشاطات وطنية تمثل هما عاما كحماية الوطن ومقاومة التطبيع مع العدو الصهيوني ودعم الشعوب العربية والإسلامية من مقاومة المحتل الأجنبي وذلك لأن الشارع الأردني بات يعتبر القيادات والوجوه النقابية ذات مصداقية عالية وجماهيرية شعبية تعدت حدود نقابتها ومنتسبيها ، حيث أسهمت النقابات المهنية بشكل فاعل في القضايا العامة، حيث لها مواقف ثابته من كافة المصالح الوطنية والعربية والإسلامية.

سادسا : إفراز قيادات جديدة فتكوين قيادات جديدة تتمتع بموهبة القيادة تبدأ بالأساس داخل مؤسسات المجتمع المدني والتي تأتي على رأسها النقابات المهنية فهي في الحقيقة المخزن الذي لا ينضب للقيادات الجديدة ومصدر متجدد لإمداد المجتمع بها ، حيث تجتذب المواطنين إلى عضويتها وتمكنهم من اكتشاف قدراتهم من خلال النشاط الجماعي وتوفر لهم سبل الممارسة القيادية من خلال المسؤوليات التي توكلها اليهم ، وتقدم لهم الخبرة الضرورية لممارسة هذه المسؤولية .

سابعا : تكوين ثقافة مدنية وديمقراطية

إن بناء مجتمع مدني لا يقوم دون الاعتراف بالحقوق الأساسية للإنسان خاصة حرية الاعتقاد والرأي والتعبير والتجمع والتنظيم ، ومن ثم فإن دور النقابات المهنية في تكوين الثقافة المدنية بهذا المفهوم هو تطوير ودعم للتحول الديمقراطي في نفس الوقت ، ويتأكد دور النقابات أيضا في نشر هذه الثقافة من خلال الحياة الداخلية لمؤسساتها التي ترعى وتنشئ الأعضاء على هذه القيم وتدربهم عليها عمليا من خلال الممارسة اليومية .

فالنقابات المهنية تعتبر الإطار الأمثل لتربية المواطنين لتمثل القيم الديمقراطية في حياتهم اليومية ، وتدربهم عمليا على ممارسة الديمقراطية وإكسابهم خبرة هذه الممارسة من خلال النشاط اليومي لهذه المؤسسات خاصة وإنها تضم في عضويتها عشرات الالاف من المواطنين الذين اجتذبتهم إلى عضويتها لما تقوم به من دور في الدفاع عن مصالحهم أو تقديم خدمات لهم او تحسين أحوالهم معيشتهم.

وتلعب النقابات المهنية دورها التربوي والتدريبي على العملية الديمقراطية من خلال العلاقات الداخلية لها والتي تنظمها قوانينها وأنظمتها أو نظامها الأساسي الذي يحدد موقفهم وواجبات أعضائها .

فالنقابات المهنية تعتبر ركنا من أركان الديمقراطية حيث لا وجود للديمقراطية بلا وجود لمؤسسات المجتمع المدني ، والذي تعتبر النقابات المهنية جزءا لا يتجزأ منها بل هي في مقدمة المؤسسات وأساسه خاصة لضعف الأحزاب السياسية ، فهي تشكل قاعدة النظام السياسي والدستوري الأردني لإرتباطها بالحريات العامة التي تأتي على رأسها حرية التعبير عن الرأي

النقطه الثانية : التحديات التي تواجه النقابات المهنية

لعبت النقابات المهنية دورا أساسيا نحو التحول الديمقراطي في الأردن مما أكسبها ثقة المواطنين، إلا أن هذا التحول صاحبه الكثير من التحديات والمعوقات فبعضها ناجم عن خلل بنيوي فيها والبعض ناجم عن طبيعة العلاقة مع السلطة ، بل ووصل الأمر إلى أن يصبح الدور الذي تقوم به نحو الديمقراطية الذي تسعى للوصول إليه متضاربا مع بعض مؤسسات الدولة ،لأن في التحول الديمقراطي خطرا على مصالحها المرتبطة بجماعات أو أطراف سياسية وتتمثل أهم التحديات التي تواجه النقابات المهنية في الآتي :

أولا : القوانين المؤقتة

نظم الدستور الأردني أحكام القوانين المؤقته حيث نصت المادة (٩٤) منه على أنه" ١- عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد اومنحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقته في الأمور التي تستوجب اتخاذ التدابير الضرورية والتي لا تحتمل التاخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ،ويكون لهذه القوانين المؤقته التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها ،أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها ، على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. ٢- يسري مفعول القوانين المؤقته بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من الدستور."

ذلك أن القوانين المؤقتة تصدر في الوقت الذي يكون فيه مجلس الأمة منحلا أو غير منعقد ،وهي تصدر عن السلطة التنفيذية بغياب السلطة التشريعيه ،والسلطة التنفيذية هي من تقدر حالة الاستعجال او الضرورة لإصدار مثل هذا التشريع ،ويخشى في مثل هذه الظروف أن إلى تعديل قوانين النقابات أو إصدار قوانين مؤقته تمس عمل ونشاطات النقابات خاصة وان القوانين المؤقته تحتاج الى وقت لمناقشتها من قبل مجلس النواب في حال انعقاده .

خاصة وان المادة (٩٤) من الدستور لم تتطلب دعوة مجلس الأمة للانعقاد خلال فترة معينة من صدور القوانين المؤقتة مثلما اشترط الدستور المصري والذي يتطلب دعوة المجلس النيابي للانعقاد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور القوانين .

ويرى البعض بأن الحكمة المتوخاة من ضرورة تحديد فترة دعوة المجلس النيابي للانعقاد حتى لا تبقى هذه التشريعات الاستثنائية معلقة لفترة زمنية قبل عرضها على صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل لكي يقرر مصيرها ، (حافظ ، محمود ، ١٩٨٧،) والدستور الأردني لم ينص صراحة على الجزاء المترتب على عدم عرض تلك القوانين على السلطة التشريعية إلا أنه ومن سياق نص المادة (٩٤) من الدستور يفهم ضمنا بأن أي قانون مؤقت لا يعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع له يعتبر فاقدا لصفة الدستورية ؛لأن السلطة التنفيذية تكون قد خالفت التزامها الدستوري الأمر الذي يترتب عليه انعدام القانون المؤقت من تاريخ أول اجتماع يعقده البرلمان ، لأن قبل ذلك التاريخ يكون القانون المؤقت شرعيا ومن ثم يفقد شرعيته في حالة تأخر عرضه على مجلس الامة ، (الحياري ، عادل ، ١٩٧٢ ، ص٦٧٤)

وفي هذا الصدد نشير إلى أن هنالك العديد من القوانين المؤقتة التي مست استقلالية النقابات المهنية وبحقوق المواطنين وشكلت اعتداء سافرا على الديمقراطية ، فبعد أان كانت الحكومة تسمح للنقابات المهنية بممارسة المظاهر الديمقراطية مع بداية الانفراج السياسي عادت وأصدرت قانونا مؤقتا للاجتماعات العامة بدلا من قانون الاجتماعات العامة رقم (٦٠) لسنة ١٩٥٣ -والقانونين معا اسهما في الحد من نشاط النقابات الديمقرطي - والذي أعطى بموجبه للحاكم الإداري صلاحية منع أي جهة من تنظيم أية مسيرة أو تظاهر ما لم يكن هنالك ترخيص مسبق .

ومن المفارقات في هذا المجال أن الحكومة الأردنية أصدرت أثناء غياب الحياة البرلمانية وفي ظل الأحكام العرفية التي عاشها الأردن وتحديدا من عام ١٩٦٧-١٩٩٢ عددا من القوانين بلغت ١٦٦ قانونا مؤقتا، (محافظة ، علي ، ٢٠٠٠، ص٢٧-٢٨.) في حين أصدرت حكومة السيد علي أبو الراغب في الفترة عام ٢٠٠١-٢٠٠٣عددا من القوانين بلغ ٢١١ قانونا مؤقتا ،والدستور يشترط عرض هذه القوانين على مجلس الامة في اول اجتماع له ،وقدعرضت فعلا ولكن فمتى ستنتهي مناقشة وإقرار تلك القوانين من المجلس ، علما بأن غالبية تلك القوانين ذات طابع مقيد يمس الحريات العامة ولا سيما تلك القوانين المتعلقة بمحاربة الإرهاب ، (www.middel east on line.mht)

ثانيا : ضعف المشاركة في حضور الهيئات العامه للنقابات .

من المعروف أن الجمعية العمومية في النقابات المهنية أو أية مؤسسة مدنية هي أعلى سلطة فيها وهي تضم جميع أعضاء النقابة وتجتمع دوريا مرة كل سنة على الأقل .

وإذا كان النمو في عضوية النقابة يعتبر مؤشرا على قدرتها على اجتذاب أعضاء جدد لها وتهيئتهم للممارسة الديمقراطية ، فإن مستوى مشاركة هؤلاء الأعضاء في اجتماعات الجمعية العمومية يشير إلى مستوى فاعليتهم لأنهم يسهمون من خلال ذلك في تحديد برامج عملها وأولويات نشاطها ويتعلمون من خلال اجتماعات الجمعية كيفية مناقشة القضايا العامة وكيفية إدارة الحوار مع الآخرين والاستماع إلى أرائهم وتحديد القضايا موضوع الاتفاق وصياغة القرارات على أساس هذه القضايا المشتركة وهي جميعا خبرات ضرورية لممارسة الديمقراطية .

كما يتاح للأعضاء من خلال حضور اجتماع الجمعية العمومية مراقبة الأداء ومحاسبة الإدارة على نشاطها وما حققته من إنجازات ويسهمون بذلك في إعلاء شأن قيم الشفافية والمحاسبة في الحياة الداخلية للنقابة وهي قيم أساسية في الممارسة الديمقراطية في المجتمع كله ويساعدهم ذلك على العمل وفق هذه القيم في الحياة العامة للمجتمع ، ويمارس الأعضاء من خلال حضور اجتماعات الجمعية الترشيح لعضوية مجلس النقابة وانتخاب أعضاء المجلس الجديد وبذلك يكتسبون خبرة إدارة العملية الانتخابية وفق آليات ديمقراطية سواء في الترشيح أو التصويت أو الدعاية أوفرز الأصوات وإعلان النتائج وهي صورة مصغرة مما يحدث في الانتخابات البرلمانية فعندما يحرص المهنيون على أن تتم عملية الانتخابات داخل مؤسساتهم المدنية وفق الآليات الديمقراطية فإنهم يحرصون بعد ذلك على توفير العملية الانتخابية للسلطة التشريعية وتكون هذه خطوة أخرى نحو دفع التطور الديمقراطي للمجتمع كله.

ثالثا : التسييس

في ظل هيمنة التوجه السياسي على المدني كانت النقابات المهنية هي المخرج من هذه الأزمة لضمان حيز من المدنية للنقابي بعيدا عن سلطة السياسيين ، وبقيت الأمور بين النقابات ومؤسسات الدولة والأحزاب في علاقة تكاملية إلى أن بدأت تظهر علاقات التداخل بل وأن تطغى مؤسسة على الأخرى في الدولة أثناء الأحكام العرفية وغياب الديمقراطية ، حيث تم استغلال النقابات المهنية من قبل السياسيين لخدمة مصالهم في بعض الأحيان وللتستر على الحكومة في الأحيان الأخرى، وبهذا أصبحت النقابات المهنية عبارة عن وكالات للأحزاب السياسية ، حيث شكلت حلقة وصل بين الحزب والجمهور ،ولكن ما يميز النقابات المهنية في تلك الحقبة من استغلال الاحزاب السياسية جاء في بعض الأحيان للتخفي والتملص من قيود الاحكام العرفية التي تعيق عمل الاحزاب علما بأن النقابات المهنية لم تأل جهدا في خدمة المهنة .

إن قضية التسييس ليست محصورة في الإطار الداخلي للجهات السياسية المختلفة ،بل إنها قد تستغل سياسيا من قبل أطراف خارجية سواء أكانت هذه الاطراف منظمات أم حكومات وفي هذه الحالة قد تكون النقابات المهنية مسيرة من الخارج وخطرا على المصالح العامة في المجتمع .

رابعا : غياب التجانس والتكامل بين أعضائها

هذا السبب ناجم عن وجود صراعات داخلية بين أعضاء النقابة الواحدة ونابع عن أسباب مختلفة، فهنالك صراعات قد تنبع نتيجة للإختلاف حول مصالح شخصية بين أعضائها وقياداتها مما يجعل منها رهينة للقيادات الأقوى لخدمة مصالحها، فكثيرا ما تنشأ الصراعات بين النقابات ولجانها المركزية ،وكثيرا ما تكون هذه الصراعات الشخصية عائقا أمامها مما يشل عملها .

كما قد تكون تلك الصراعات نابعة من أسباب مختلفة كصراعات قائمة على أساس الاختلاف في الرؤى والأساليب ، هذه الصراعات تعتبر إيجابية لأنها تعبر عن حراك فعال داخل النقابة أو النقابات بشكل عام ،لكن يشترط في هذا المضمار أن يكون هنالك أطر قانونية تنظم هذه الاختلافات والصراعات حتى تتحقق مصالح الجميع.

خامسا : الحل أو التهديد بالحل

أجازت قوانين النقابات المهنية لمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير المختص حل مجلس النقابة لمقتضيات الأمن والسلامة العامة، وتعيين لجنة يتم تحديد عددها برئاسة الوزير المختص بممارسة كافة صلاحيات ومهام مجلس النقابة ويكون قرار مجلس الوزراء قطعيا غير قابل للطعن .

إن حل النقابات المهنية سيترتب عليه أن تقع النقابات المهنية تحت سيطرة الحكومة أو أية جهة سلطوية مما سيؤدي إلى إفراغها من أهدافها الأساسية وإلى محاولة فرض تصوراتها وسياساتهاعلى المهنيين والمجتمع بأسره، إن الحل لا يهدف إلى السيطرة على النقابات المهنية فحسب وإنما إلغاء دورها وإلحاق خطابها السياسي بخطابه ،كما أن التلويح بحلها بموجب تلك النصوص بحجة خروجها عن غاياتها وأهدافها المنصوص عليها في أنظمتها أو الدعوة إلى المهنة وبالتالي تعديل قوانينها حتى تمنعها من القيام بأي عمل سياسي، فتلك توجهات غير ديمقراطية وغايتها كتم أي صوت معارض،كما أن من شأنه أن يصيب العملية الديمقراطية في الاردن بالتراجع ؛ لآن هذه الاعمال سوف تمس حرية الرأي والتعبير التي يفترض أن تكفلها الدولة بموجب نصوص الدستور

سادسا : الافتقارا إلى الديمقراطية داخل النقابات

تضع النقابات المهنية نشر الديمقراطية أول أهدافها ،إلا أنها في الوقت ذاته قد لا تطبق مبادئ الديمقراطية في نطاق عملها أحيانا نتيجة استئثار أشخاص بها - علما بأنهم قد انتخبوا - مما يغيب المصداقية عنها أمام الهيئة العامة ،ومن مظاهر غياب الديمقراطية داخلها تولي بعض الشخصيات قيادتها لفترات طويلة مناقضة بذلك مبدأ تكافؤ الفرص ويقوض بالتالي روح الإبداع أو المبادرة الذاتية لدى الأفراد ، وبذلك تكون النقابات المهنية مجرد هياكل مفرغة من مضمونها إذا لم تربط بغايات تسعى إلى تحقيقها بقدر ما تعتبر قيام النقابة كبناء وهيكل فقط هو الغاية،ومن شأن الافتقار إلى الديمقراطية بداخلها إنها تعاني من الضمور في عضويتها ، فأغلبها بلا قواعد شعبية عدا عن الانقسامات والانشقاقات والصراعات التي تحدث داخلها والتي تحد من فاعليتها وتقلص من مصداقيتها لدى الجماهير ، (ابراهيم ، حسنين توفيق ، ١٩٩٢، ص٦٩٠)

لذا تصبح النقابة بحاجة إلى من يعمل على إصلاحها والنهوض بها في الوقت الذي يجب أن تكون فيه هذه النقابة هي من يعمل على إصلاح مؤسسات المجتمع كافة ونشر قيم الديمقراطية برأينا لابد من ضرورة ممارسة الديمقراطية من الداخل وتعديل بعض نصوصها والمتعلقة بانتخاب مجالسها وتقليص عدد الدورات للنقباء وأعضاء المجالس لضمان عدم هيمنة أشخاص على تلك المجالس لضمان نموالنقابات وبلوغها الحجم الذي يسمح لها بالفاعلية ويجنبها مخاطر الانشقاقات والجمود ويجعلها معبره عن المصالح التي تمثلها .

الفصل الثالث : ضمانات العمل النقابي

يقصد بضمانات العمل النقابي تلك الوسائل الدستورية والقانونية والرقابية التي يمكن ممارستها من الناحية التطبيقية لتحمي العمل النقابي بشكل عام والمهنيين بشكل خاص من العبث بها أو خرقها أو التعدي عليها.

هذه الضمانات وإن كان النص عليها يهدف إلى حماية عمل واستمرار النقابات وأعضائها ؛إلا أن الجزء الأكبر منها يهدف إلى حماية حق من حقوق الإنسان التي نصت عليها المواثيق الدولية والقوانين الداخلية، باعتبارهم أعضاء في جماعة يتمتعون بكافة الحقوق والحريات التي يجب صونها والذود عنها ضد أي اعتداء يقع عليها.

إن الحقوق والحريات التي يتمتع بها النقابيون والنقابات لم تقرر وتنشأ بيسر وسهولة ،ولكنها أصبحت على ماهي عليه بعد كفاح مرير قدمته الشعوب من أجلها ، وعندها تعززت تلك الحقوق شيئا فشيئا وتم النص عليها في القوانين الداخلية ، ثم اتسعت فشملت العالم بأسره وظهرت صورة إعلانات ومواثيق دولية.

إن العبرة بمدى تطبيق هذه الحقوق على أرض الواقع والتمتع بها من قبل أصحابها ، وإلا فلا يوجد لها أي جدوى إذا بقيت حبيسة النص النظري . وإن الحديث عن ضمانات حقوق الإنسان التي تكفل الحقوق والحريات الأساسية وكيفية ممارستها يعد من الأمور الهامة والجوهرية بعد أن أقرت وتم الاعتراف بها والنص عليها واعتبار أن لها قيمة قانونية.

إن مبدأ تطبيق حقوق الانسان وحرياته الأساسية لا يكون إلا في مجتمع ديمقراطي ، وعليه فهذه الحقوق لكي تكون مصونة ومكفولة تمارس في مجتمع ديمقراطي وأن على هذا المجتمع إصدار هذه الحقوق في وثائق قانونية ثم تشريع الوسائل الكافية لحمايتها وضمان التطبيق الحسن لها.

إن حقوق النقابات والمهنيين باعتبارها متصلة بحقوق الإنسان وكينونته تمثل فكرة يشترك في تنظيمها وتحديد نطاقها كل من القانون الدستوري الداخلي والدولي ، إذ يتبلور مضمون هذه الفكرة في الحماية بطريقة نظامية لحقوق الإنسان ضد التعسف في ممارسة السلطة الذي قد ترتكبه أجهزة الدولة ، (العناني ابراهيم ، ١٩٩٨، ص٣٦١.).

لهذا حظيت هذه الحقوق برعاية الوثائق الدستورية والتشريعات الوضعية في الأنظمة السياسية المعاصرة ،ومنها النظام الأردني باعتبار أن الانسان هو الغاية والهدف لأي نظام يتمحور حول قاعدة قانونية ،وبالتالي وضعت الضمانات الأساسية التي تكفل للفرد ممارسة هذه الحقوق وتقرير الحماية اللازمة لمواجهة أي اعتداء عليها.

إن الإقرار بحقوق الإنسان وحرياته شيء وتوفير الحماية لممارسة هذه الحقوق شيء آخر، فالنصوص قد لا تجد مجالا للتطبيق أو أن هنالك من يحول دون ممارسة أفراد حقوقهم وحرياتهم، ولهذا استوجب توفير آلية لحماية هذه الحقوق والحريات.

إن هنالك ربطاً بين حرية الانسان والمبدأ الديمقراطي، فالإنسان لن يكون حرا إلا في دولة حرة ، (الياسري سحر مهدي ، ٢٠٠٧، ص١.)

وإذا كان هذا هو مفهوم حقوق المهنيين والنقابات، فمن الطبيعي أن يقال إن هذه الحقوق لا يمكن تصور وجودها إلا بعد قيام المجتمعات السياسية ، (مجذوب ، محمد سعيد ، ص٤٧.)

فإذا كانت الدساتير الداخلية للدول قد تكفلت ببيان حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ،فإن مسألة التعرف على هذه الحقوق والحريات ليست مشكلة، وإنما المشكلة تكمن في انتهاك هذه الحقوق والحريات على ساحة الواقع ،مما يقتضي الأمر إيجاد الضمانات المثالية لحمايتها وضمان عدم انتهاكها ،لهذا لا يمكن إقرار تلك الضمانات إلا في جهاز قانوني محدد ،بحيث يصبح بالإمكان تفحص ماهية تلك الحريات التي تتمتع بها النقابات والمهنيون والضمانات المقررة لها ولو وبشيء

من التفصيل حول هذا الموضوع سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المحورين التاليين :

المحور الأول: الضمانات المحلية

المحور الثاني: الضمانات الدولية

المحور الأول : الضمانات المحلية

الديمقراطية هي وسيلة حكم تمكن الشعب من المشاركة في الحكم ،وكفالة حقوق ألافراد وتحقيق حياة أفضل وحرة كريمة .

وإذا كانت دولة القانون تشكل قمة الضمانات لحريات الإنسان، فإن الديمقراطية تعتبر ضمانة أساسية لدولة القانون، كونها تمثل نوعية نظام الحكم الذي يحدد نمط السلطة في المجتمع وعلاقتها بالحقوق والحريات .

إن النص على حقوق الإنسان وما يتصل بها في التشريعات الداخلية يعد أحد الوسائل التي تؤدي إلى ضمانها والعمل على عدم انتهاكها ، فالنص على هذه الحقوق في الدستور يعني أنها مبادئ دستورية وطنية يجب على كافة السلطات في الدولة احترامها ،لهذا نصت دساتير الدول التي سارت على نهج الديمقراطية مبدأ الفصل بين السلطات ودولة القانون وبناء مجتمع قائم على حماية واحترام حقوق وحريات العامة ، حيث استندت تلك الدساتير على عدة مبادئ قانونية دولية لضمان هذه الحقوق وعدم التجاوز عليها من قبل السلطات العامة .

لقد سار الدستور الأردني على ذات الخطى ونص على مبدأ الفصل بين السلطات حينما أناط السلطة التنفيذية بالحكومة والملك والسلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك والسلطة القضائية للقضاء والملك، كما أقر الدستور مبدأ حماية حقوق وحريات الأفراد، تحت عنوان حقوق الأردنيين وواجباتهم ، (الشطناوي، فيصل ، ١٩٩٨، ص١٤٢) ، في الفصل الثاني من الدستور الأردني وفي المواد (٥-٢٣) ثم نص في صلب الدستور على مبادئ عديدة لضمان احترام تلك الحقوق والحريات ، وعليه سيتم تقسيم هذا المحور إلى البندين التاليين :

البند الاول : الضمانات الدستورية

البند الثاني : الضمانات القضائية

البند الاول : الضمانات الدستورية

القانون هو مجموعة قواعد قانونية ملزمة مجردة تحكم علاقات الأشخاص في المجتمع .

وكل جماعة منها صغر حجمها أو كبر تحتاج إلى القانون ، فلابد أن يكون لأي جماعة سياسية أو ثقافية، او اجتماعية قانون أعلى يحتوي على قواعد تنظم كيفية ممارسة الحكم من قبل الحكام بالإضافة إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد وبيان حقوقهم وواجباتهم ، ويطلق على القانون الأعلى مصطلح القانون الأساسي أو الدستور ، (جعفر ، أنس قاسم ، ١٩٩٩، ص٢٩٩-٣٠١) إن للدستور أهمية بالغة في حياة الدول والشعوب سواء من الناحية القانونية أو من النواحي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية، حيث يقع الدستور في قمة الهرم القانوني للدولة ، وتكمن أهمية الدستور في أنه يتناول أمورا هامة وضرورية في الدولة ، وذلك لأنه يحدد التنظيم السياسي للدولة، ويحتوي على مبادئ يجري تفصيلها على نحو يلزم المشرع العادي بالتقيد بها هذا من جهه ووجود طريق لتطبيق تلك المبادئ بشكل كامل ونزيه من جهه أخرى ، كما أن الدستور الديمقراطي ينص على توفير الضمانات اللازمة لممارسة الحقوق والحريات العامة ، فهو يهتم بتوفير هذه الضمانات قدر عنايته بتحديد اختصاصات السلطات وضبط تصرف الحكام.

لذا تعتبر القواعد الدستورية هي حجر الأساس في البنيان القانوني لأي دولة ، بحيث تتدرج في ظلها بقية القواعد القانونية التي ينظمها الهيكل القانوني داخل الدولة ، الأمرالذي يتطلب تناول أهم المبادئ التي ينظمها الدستور والتي تعتبر ضمانة فاعله للنقابات والمهنيين والعمل النقابي بشكل عام في النقطتين التاليتين:

النقطة الأولى : دولة القانون

يقصد بدولة القانون : الدولة التي يخضع فيها جميع الاشخاص من حكام ومحكومين إلى القانون .

والدولة المقصود بها هنا هي كافة سلطاتها من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، هذا المبدأ الذي يمثل قمة الضمانات الأساسية لحقوق الإنسان وحرياته ، جاء نتيجة لصراع طويل بين الشعوب والسلطات الحاكمة لإجبارهذه الاخيرة على الحد من سلطات الدولة وعلى التنازل عن مظاهر الحكم المطلق

إن دولة القانون شعار سياسي ونظرية دستورية هدفها تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم ، وهذا التنظيم يتم من خلال إيجاد علاقة متوازنة بين طرفي العلاقة ، فالحاكم كأحد طرفي العلاقة وممارس للسلطة يرغب في تغليب ضرورات ممارسة السلطة ، والمحكومين باعتبارهم الطرف الآخر لهذه العلاقة يرغبون في تغليب ضمانات الحقوق والحريات العامة ، ولكن ضرورات ممارسة السلطة تتجلى من خلال التقييد الوارد سياسيا وقانونيا على الحقوق والحريات العامة ، في حين أن هذه الاخيرة تتجلى من خلال التقييد القانوني والسياسي للسلطة، لذلك ومبدئيا فإن دولة القانون بمفهومها الواسع هي التي تقيم التوازن بين ضرورات السلطة وضمانات الحقوق والحريات العامة ، لأن تغليب ضرورات السلطة يؤدي إلى الاستبداد ،وتغليب ضمانات الحقوق والحريات يؤدي إلى الفوضى دله ، سام www.mokarabat.com/s55,ntm وبهذا الصدد ظهر مصطلح "دولة القانون " في نهاية القرن التاسع عشر في ألمانيا من تكوين الوحدة "القومية" في عهد بسمارك.

فدولة القانون دستوريا محورها السيادة للقانون وللمؤسسة الدستورية ، هذه السيادة لا تنجم إلا من خلال آلية سياسية تتجسد في كيفية إسناد السلطة التي يجب أن تكون عن طريق الشعب أي بالديمقراطية فالحكم الديمقراطي هو منطلق وآمال دولة القانون أي هو نوعية الحكم الذي تنشده دولة القانون .

إن القانون هو ظاهره أو مبدأ يعلو السلطات في الدولة ولا يعلو عليه أحد وإن تطبيق هذا المبدا على أرض الواقع هو ما تتميز به الحكومة الدستورية الديمقراطية ، ومن أجل تطبيق هذا المبدأ لابد من وجود ضمانات لإحترامه وتتمثل هذه الضمانات في وجود جزاء على مخالفة أحكام هذا المبدأ .

وأبرز مظاهر هذا المبدا هو مبدأ " سمو الدستور" أي أنه لا يوجد أعلى من الدستور أو يساويه في المرتبة ومن ثم لا يجوز مخالفة أحكامه لذا يطلق على الدستور مصطلح القانون الأساسي تمييزا له عن بقية التشريعات "القوانين والأنظمة ..." فلكون الدستور أعلى مرتبة من التشريعات الأخرى فقد نشأ تبعا لذلك مبدأ سمو الدستور وينقسم هذا السمو إلى قسمين: الخطيب ، نعمان ، المرجع السابق ، ص٥٣١-٥٤٠

أولا: السمو الموضوعي :

ويتحقق هذا السمو من خلال القواعد المتعلقة بشكل الدولة ، ونظام الحكم فيها والسلطات الثلاث ، أي كيفية ممارسة السلطة ومصدرها والعلاقة بين الحكام والشعب إضافة إلى الحقوق والحريات العامة التي يتمتع بها أفراد المجتمع .

ثانيا: السمو الشكلي :

فإنه يتضمن شكل وإجراءات وضع القواعد الدستورية ، وهي طريقة أصعب من وضع القواعد القانونية العادية وكذلك قواعد وطريق تعديل الدستور .

ويترتب على مبدأ سمو الدستور عدة نتائج منها :

أولا : دعم مبدأ المشروعية من خلال إيجاد مرجعية دستورية تنبثق عنها القوانين وتقييد سلطة المشرع في إصدار القوانين .

ثانيا: التأكيد على أن الدستور يحدد الاختصاصات وأنه يقع على عاتق جميع سلطات الدولة أن ترعى اختصاصاتها الدستورية ، فلا يخرج عن إطار اختصاصاتها التي حددها الدستور.

كما ينبثق عن مبدأ دولة القانون مبدأ آخر متصل به وهو مبدأ المشروعية ، (كامل ، نبيله عبد الحليم ، ١٩٩٣، ص١٤) ، وهذا يعني امتثال جميع أفراد المجتمع لحكم القانون ، وبمعنى آخر عدم انتهاك القوانين سواء أكانت من الجهات التشريعية أم التنفيذية وعدم التدخل المباشر ضد ما ينص عليه القانون ، ومن هنا يكون القول أن مبدأ المشروعية يستلزم على أداة التشريع الخضوع إلى أحكام القانون الذي ينظم الدولة ، وعلى أداة التنفيذ ممارسة اختصاصاتها في الحدود التي يرسمها القانون الأسمى الذي يحتكم إليه المجتمع مهما كانت تسميته ، ثم إن مبدأ المشروعية يفرض على الهيئة القضائية تطبيق صحيح للقانون والفصل في كافة المنازعات التي تعرض عليها ، وذلك عن طريق تنظيم طرق الطعن في القوانين المخالفة للدستور أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم أو أمام محكمة أخرى تعلوها في الدرجة

ولكي يتحقق مبدأ المشروعية فإن الامر يقتضي الأخذ بمبدأ " تدرج القانون" ولذلك تلتزم كل قاعدة قانونية بأحكام القاعدة التي تعلوها ، فتكون القواعد الأساسية على قمة الهرم القانوني وتليها القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية ، ثم تليها التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية الممنوحة لها استثناءً ثم يليها القرارات الإدارية .

إن مبدأ المشروعية امتداد لمبدأ دولة القانون ولا يعني أن تخضع السلطة التنفيذية إلى القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية فحسب ، بل تخضع إلى القواعد التي تسنها هي نفسها ، وعلى الرغم من أن هذا المبدأ يحتم عليها التقيد بالقواعد القانونية ، إلا أنه يفرض عليها أيضا أن تنشد في أعمالها المصلحة العامة والنفع العام ، وهذا يلزم أن توضع الحريات العامة وحقوق الإنسان في حمى القانون وحظر وضع أي قيد عليها إلا بموجب نص قانوني ، (بيرم ، عيسي ، المرجع السابق، ص٢٠٣-٢٠٤.)

النقطة الثانية : الفصل بين السلطات

يقصد بهذا المبدأ أن تباشر السلطة التشريعية سن القوانين وأن تقوم السلطة التنفيذية بتطبيقها، والسلطة القضائية ممثلة بالمحاكم بتطبيق القانون على كل ما يطرح أمامها من منازعات بما لا يتعارض مع الدستور، بحيث تستقل كل سلطة من هذه السلطات عن الأخرى في مباشرة اختصاصها.

لقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي" مونتسكيو" الذي كان له الفضل في إبراز هذا المبدأ كأساس لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ، ومنع الاستبداد في السلطة، وإذا كان فضل "مونتسكيو " في ذلك لا ينكر ، إلا أن جذور المبدأ ترجع إلى زمن بعيد وقبل القرن الثامن عشر بقرون عديده ، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات ، إذ أوضح أفلاطون أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها لكي لا تنفرد احداهما بالحكم ، وما قد يؤدي إليه ذلك من وقوع الاضطرابات والثورات للتمرد على هذا الاستبداد ، (شيحا ، ابراهيم عبد العزيز ، عبدالوهاب ، محمد رفعت ، ١٩٩٨، ص٢٨١) .

وإذا كان مفهوم المبدأ يقصد به توزيع سلطات الدولة الثلاث ما بين تشريعية وتنفيذية وقضائية، إلا أن هذا الاستقلال لا يستلزم أن يكون تاما ، فلا يوجد ما يمنع أن يكون هنالك تعاون فيما بينهم، (الطماوي ، سليمان ، ١٩٧٩، ص٤٦٨) .

ويتحقق هذا التعاون من خلال حق السلطة التشريعية بسحب الثقة من الوزراء ، وفي ذات الوقت حق السلطة التنفيذية بحل السلطة التشريعية ، كما يحق للسلطة التنفيذية اقتراح القوانين، وحق التصديق عليها وحق دعوة البرلمان للانعقاد ، وحق سن القوانين المؤقتة علما بأن هذا الحق هو اختصاص أصيل من اختصاصات السلطة التشريعية ، كما يحق للسلطة التنفيذية وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين شريطة عدم مخالفتها للقوانين ، كما يحق لها الدخول للبرلمان والاشتراك في جلساته والمناقشات التي تتم بداخله، وفي الوقت ذاته يحق للبرلمان ان يشكل لجانا من أعضائه للتحقيق في بعض تصرفات السلطة التنفيذية وحق أعضاء البرلمان في توجيه الاستجوابات والاسئلة إلى الوزراء ، (غزوي ، محمد سليم غزوي، ، ٢٠٠٠، ص١٤٦ ، والخطيب ، نعمان ، المرجع السابق ، ص٣٨٠-٣٨٥).

لقد وجد لمبدأ الفصل بين السلطات تفسيرات متعارضة أدت إلى إيجاد طريقين وهما الفصل الشديد ـ فنكون بصدد نظام رئاسي ـ والفصل المرن ـ فنكون حينئذ في ظل نظام برلماني وهذا الأخير ما أخذت به المملكة الأردنية الهاشمية ، كون هذا النظام يقوم على ركيزتين أساسيتين هما ثنائية السلطة التنفيذية والفصل بين السلطات مع ايجاد التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، (عبد الوهاب ، محمد رفعت ٢٠٠٥، ص٣٢٠) ، وعليه اناط الدستور الأردني السلطة التشريعية وفقا للمادة (٢٥) منه بمجلس الأمة والملك وهذا المجلس يتكون من مجلس الأعيان والنواب .

أما مجلس الأعيان فيتألف من رئيس وعدد من الأعضاء لا يتجاوز عددهم نصف عدد مجلس النواب ، في حين يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخابا عاما سريا ومباشرا وفقا لقانون الانتخاب وفقا للمادة (٦٧) من الدستور وبما أن العملية التشريعية تكون من حق السلطة التشريعية فإن الدستور أكد هذا الحق من خلال المادة (٩٥/أ) من الدستوروالتي نصت على أن"يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ، وعليه تكون صلاحية اقتراح القوانين في المجلسين متساوية ، (الحياري ، عادل ، ١٩٧٢، ص٧)

إن مجلس الوزراء في الأردن يتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد او يعهد إليه من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر إلى شخص أو هيئة أخرى وفقا للمادة (٤٥) من الدستور ، إلا أنه يجب الاشارة بهذا الصدد بأن الملك يعتبر مستقلا عن الحكومة والبرلمان أيضا بحيث لا يتحمل أية مسؤولية سياسية ، الأمر الذي يعني بأنه مصون من كل مسؤولية وهذا ما أكدته المادة (٣٠) من الدستور، بحيث تقع المسؤولية على الحكومة والوزراء ولا تعفي أوامر الملك الشفوية والخطية الوزراء من مسؤولياتهم بموجب المادة (٤٩) من الدستور، إن النص على هذا الاستقلال لجلالة الملك في الدستور يعود إلى تأثر النظام الأردني البرلماني بالنظام البرلماني البريطاني، حيث يعتبر هذا النظام هو النموذج التقليدي

للنظم الملكية البرلمانية ، فالملك هو رأس الدولة ويتبوأ المكانة العليا في الدولة ولا يمكن مساءلته أو محاسبته (العدوان ، مصطفى عبد الكريم ٢٠٠١، ص١١٣)

أما السلطة القضائية فتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وفقا للمادة (٢٧) من الدستور والقضاه مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغيرالقانون بموجب المادة (٩٧) من الدستور،كما نصت المادة (١/١٠١) منه على أن "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها " ومؤدى هذا أن للجميع أن يراجعوا المحاكم في كل ما يعرض لهم بمعنى أن لكل نزاع محكمة يتوجب أن تبت فيه، وأنه لا يجوز أن يبقى أي نزاع أو خصومة دون محكمة تختص برؤيته أو يكون من ولايتها كما هو مبين في المادة (١٠٢) من الدستور والتي نصت على أن " تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى المحاكم الدينية أو المحاكم الخاصة بموجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعول" ويأتي المجلس القضائي على قمة هرم السلطة القضائية في المملكة، ويجسد مع مجلس الامة ومجلس الوزراء مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقوم علية المملكة الاردنية الهاشمية

إن مبدا الفصل بين السلطات يحقق مزايا عديدة منها : (الخطيب ، نعمان ، المرجع السابق، ص١٨٤-١٨٦)

صيانة الحرية ومنع الاستبداد والإسهام في تحقيق الدولة القانونية وإتقان كل سلطة لعملها وقيامها به على خير وجه ، كما يحقق في النهاية حسن سير العمل في كافة المجالات الرئيسة في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية .

كما تكمن أهمية مبدا الفصل بين السلطات كضمانة لحماية الحقوق والحريات بشكل عام من خلال بعدين أحدهما سياسي والآخر قانوني، أما البعد السياسي فيتحقق في كون أنه إذا ما تجمعت وظائف الدولة في يد واحدة فإنه حتى ولوقيدت بقواعد محددة في الدستور فلن تكون هنالك أية ضمانه لاحترام هذه القواعد،ولن يقف في سبيل الحاكم شيء إذا استبد بالسلطة ويصدق هذا القول على جميع السلطات ، أما البعد القانوني فيتحقق في أن هذا التوزيع للسلطات سيؤدي تلقائيا إلى وقف اعتداء كل سلطة على اختصاصات الأخرى ، (الطعيمات ، هاني سليمان ، ٢٠٠١، ص٣٤٣-٣٤٤) كما أن هذا المبدأ يؤمن رقابة فاعلة من قبل اي سلطة على الأخرى ويحد من اساءة استعمالها لوظيفتها وعندها يتوفر تطبيق القانون بالطريقة الصحيحة ويحقق استقرار المجتمع وضمان حقوق المواطنين ، (كشاكش ، كريم يوسف ، المرجع السابق، ص٤٠٥)

البند الثاني : الضمانات القضائية

قد يعتبر البعض أن التعسف في استعمال السلطة يصدر عن السلطة التنفيذية لهذا يجب مراقبة أعمالها، إلا أن السلطة التشريعية قد تخطئ أيضا في عملها وتصدر قوانين مخالفة للدستور ، مما يترتب عليه انتهاك لحقوق وحريات الأفراد بوساطة القانون ، وهذا الأخير الذي يفترض أن يعتبر أساسا لضمانة الحقوق والحريات ، (ابو المجد ، أحمد كمال ،١٩٦٠، ص٩-١٠ ، محمد ، أمين عثمان ، ١٩٩٨، ص٨٣٦-٩٣٠) .

لهذا يتطلب الأمر من تحقيق العدالة أن تكون هذه العدالة بقضاء نزيه ومجرد ومستقل عن أية سلطة وأي نفوذ سياسي، ديني، اجتماعي، حيث لا يسمع القاضي سوى صوت القانون وضميره والمنطق السليم ويعيد الحقوق إلى أصحابها .

وتوصف الدولة التي يوجد بها قضاء مستقل بأنها قانونية ، وعندما تكون هنالك دولة قانون تتمتع بقضاء مستقل ، فإن هذا سيترتب عليه ضمان حقوق الإنسان وحمايته ، وتعتبر الضمانات القضائية الضمانات الداخلية التي تؤدي إلى حماية حقوق وحريات الأفراد من خلال قيام القضاء بفض النزاعات التي تنشأ بين النقابات والمهنيين ، وتتنوع الرقابة على أعمال السلطات العامة في النظام الدستوي الأردني إلى نوعين من الرقابة وهما الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية والرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية وبناءً عليه سيتم تناول هاتين الرقابيتن وعلاقتهما بحماية النقابات المهنية على النحو التالي

النقطة الأولى : الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية

قد تصدر السلطة التشريعية في بعض الأحيان تشريعات قد تمس بحقوق الإنسان والنقابات المهنية أو قد تمس بهم ، وبشكل لا يتفق مع أحكام الدستور.

لهذا يلجأ المتضرر إلى القضاء للطعن بهذا التشريع الذي مسه .

ويقصد بالرقابة في هذا الصدد أن يتولى القضاء فحص دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان للتحقق من مدى مطابقتها أو مخالفتها لأحكام الدستور.

وهنا تظهر أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمانة من ضمانات حقوق الإنسان في حال تم انتهاكها من قبل السلطة التشريعية ، وهي من أوفى الضمانات خاصة في وقتنا الحاضر ، وذلك في أعقاب تدخل الدولة في معظم الانشطة الاقتصادية والاجتماعية مما أدى إلى صدور تشريعات متعددة تعارض مبدأ المشروعية المنصوص عليه في الوثائق المنظمة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، وإن الغاية من هذه الرقابة حماية سمو الدستور وإلزام السلطات العامة حدودها الدستورية وعدم تطاولها على حقوق المواطنين وحرياتهم .

كما تتصف هذه الرقابة بالحيدة والاستقلالية وعدم تأثر أعضائها بالأهواء السياسية وللتكوين القانوني الذي يؤهلهم لممارسة دورهم على أكمل وجه، (الخطيب ، نعمان ، المرجع السابق، ص٥٥٥)

لهذا تعد من أهم الوسائل التي تكفل أحترام القواعد الدستورية ونفاذها بما يضمن حماية الحقوق والحريات من انحراف للسلطة التشريعية عند ممارستها لسلطتها،وتعتبر الرقابة القضائية رقابة لاحقة لإصدار القانون المعمول به ،والدستور هو من يحدد الجهات القضائية المختصة التي تمارس هذه الرقابة، وهنالك طريقتان لممارسة هذه الرقابة وهما : الخطيب ، نعمان ، المرجع السابق، ص٥٥٥-٥٦٥، الشاعر رمزي طه ، المرجع السابق، ص٧٠٧ وما بعدها ، شيحا ، ابراهيم عبد العزيز ، ١٩٩٥، ص٧٢٩وما بعدها

أولا: الرقابة عن طريق الدعوى الاصلية

يقصد بها أن يعهد الدستور إلى جهة قضائية واحدة وهي المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا- كل حسب دستوره - بحيث يكون الحق لأي مواطن برفع دعوى أصلية مباشرة أساسها يقوم صاحب العلاقة بمهاجمة القانون الذي يدعي بعدم دستوريته طالبا إلغاءه لمخالفته أحكام الدستور.

ثانيا : الرقابة عن طريق الدفع الفرعي

في هذه الطريقة لا ترفع دعوى أصلية مباشرة بهدف الطعن في إلغاء القانون ، بل إن الطعن يكون بمناسبة دعوى منظورة أمام إحدى هذه المحاكم في هذه الطريقة يستلزم أن يكون هنالك دعوى منظورة أمام إحدى المحاكم مدنية أو جنائية ، ويتطلب الأمر أن يطبق قانون في شأن هذا النزاع ، عندها يقوم الشخص الذي سيطبق عليه القانون بالدفع أمام هذه المحاكم بعدم دستوريته ، وإذا ما تسنى للقاضي التأكد من جدية هذا الدفع لمخالفته للدستور فلا يقوم بإلغاء ذلك القانون بل يمتنع عن تطبيقة في هذا النزاع المنظور أمامه ، بحيث يكون هذا القانون قائما ويجوز لمحكمة أخرى أن تطبقه في نزاع آخر ما لم يدفع بعدم دستوريته ، لهذا تعتبر هذه الطريقة طريقة دفاعية تستهدف استبعاد تطبيق القانون فقط في النزاع المعروض امامها دون إلغائه.

إن طريقة الدفع الفرعي لا تحتاج إلى وجود نص دستوري يستند عليه القاضي لمنع تطبيق أي قانون مخالف للدستور ، وذلك لأنه يجب على القاضي أن يرجح كفة الدستور عند تعارض أي قانون معه ، لأن النص الأعلى يقدم على النص الأدنى عند تعارضهما وذلك تمشيا مع مبدا سمو الدستور .

وأهم ما تتميز به هذه الطريقة أنها لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن طبيعة عمل القاضي عند تعارض قاعدتين قانونيتين يفرض عليه أن يبحث عن القانون الواجب التطبيق مع استبعاد تطبيق غيره ، فمبدأ الفصل بين السلطات يمنع السلطة التشريعية أن تخالف الدستور ، (حلمي ، محمود ، بلا سنة نشر، ص١٢٩.)

وفي الاردن لأن الدستور لم ينص على إنشاء محكمة دستورية فإن القضاء أخذ بالرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي ، حيث أعطت محاكم الدرجة الأولى ومحكمة العدل العليا لنفسها البحث في دستورية القوانين ، (قرار رقم ٩٩/٧٦٥٨ صلح جزاء عمان تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٦و قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٢/٨٧٦ تاريخ ٢٠٠٣/١/٣٠ والمتعلق بقانون المطبوعات والنشر ، مجلة نقابة المحامين لسنة ٤٧ ، ص٤٥وما بعدها) ، وفي أحدث قراراتها أصدرت محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية القرار رقم (٢٠٠٥/٣٣٤٣) هيئة خماسية بتاريخ ٢٠٠٦/٧/٥منشورات مركز عدالة الآتي" حيث إن الاجتهاد القضائي مستقرعلى أنه وفي غياب المحاكم الدستورية فإن المحاكم النظامية بجميع درجاتها صلاحية الاختصاص بفحص دستورية القانون من خلال النظر في الدفوع التي يثيرها المتضرر في الدعوى المنظورة لديها من جراء قانون معين وذلك بالامتناع عن تطبيق القانون وشل أثاره إذا كان مخالفا للدستور."

وبرأينا أنه آن الأوان لإنشاء محكمة دستورية يناط بها مهمة الفصل في القوانين المخالفة لأحكام الدستور ، وذلك بتعديل الدستور والنص على تشكيل محكمة دستورية في الأردن حيث تتوافر الكفاءات القضائية المؤهلة او القابلة للتأهيل في عملهم مما يضمن معه إزالة أي انتهاك أو مساس محتمل بحقوق وحريات الإنسان في الأردن بشكل عام .

النقطه الثانية : الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية

يفترض في الدولة القانونية أن يقوم القضاء على حماية الحقوق والحريات العامة ، والحد من قدرة السلطة العامة من المساس بهذه الحقوق والحريات ، كما يفترض أن هذا القانون يكون مطابقا للدستور ، (الكباش ، خيري أحمد ، ٢٠٠١، ص٩) ، إلا أن الإدارة قد تقدم أحيانا على إساءة استعمال سلطتها وتتعسف بقراراتها ضد الأفراد والمؤسسات عن قصد أو غير قصد.

وبهدف مواجهة تعسف الادارة والحد من صلاحياتها الاستنسابية تلجأ الدولة إلى ممارسة رقابتها على أعمال إدارة بوساطة السلطة القضائية التي تعتبر الحامي الطبيعي للحقوق والحريات ، (بيرم ، عيسى ، المرجع السابق ص٢١٣) .

وتعتبر الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية من الاسس الهامة التي تسعى إلى حماية الحقوق والحريات ، علما بأنه وبهذا الصدد قد تكون الرقابة على أعمال الإدارة من خلال الرقابة الإدارية .

والمتمثلة بمراقبة الإدارة لنفسها بنفسها ويكون ذلك إما بناء على طلب الأفراد ، وإما من تلقاء نفسها وتتمثل هذه الرقابة بالتظلم الولائي والتظلم الرئاسي والتظلم إلى لجنة إدارية خاصة ، (عبدالله ، عبد الغني بسيوني ، ١٩٩٩، بيروت ،ص٧٥-٧٦)

إن السلطة التنفيذية تملك سلطات واسعة في عملها لكونها أكثر احتكاكا من غيرها بالأفراد ، الأمر الذي قد يؤدي في بعض الأحيان إلى اصدار قرارات أو تعليمات أو حتى قوانين مؤقتة من شأنها المساس بحقوق الإنسان وحرياته ، وعند عرض النزاع على قاضي الموضوع التي تكون الإدارة طرفا به يكيف هذه الدعوى وذلك علىأ دعوى إلغاء أو دعوى تعويض أو أن تكون طلبا لتسوية حال ، (أبو العينين ، محمد ماهر ، ٢٠٠٠، ص١٧٠) .

وفيما يتعلق بموضوعنا هنا والمتعلق بالرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية كضمانة داخلية من ضمانات حقوق الإنسان وحرياته سنتناول أهم اختصاصات محكمة العدل العليا والمتعلقة برقابتها على القوانين المؤقته .

وقبل التطرق إلى هذا الموضوع لا بد من الإشارة إلى أن محكمة العدل العليا تمارس اختصاصاتها .

بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وقبل إصدار هذا القانون الدائم أعطت لنفسها الحق في الرقابة على دستورية القوانين بالرغم من أنها كانت ترفض ذلك ، (قرار رقم (٥٤/٥١) مجلة نقابة المحامين عدد(١٠) سنة (٢) ، ص٧٢٦ . قرار رقم (٦٧/٣٥) وقرار رقم (٦٧/٤٤) علما بأن محكمة التمييز كانت تعقد بصفتها محكمة عدل عليا بموجب نص المادة (٩) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة (١٩٥٢) ، حيث أصدرت العديد من القرارات التي مارست بموجبها محكمة العدل العليا هذه الرقابة ، أما بعد صدور قانون محكمة العدل عليا الحالي فإنه يجب الإشارة إلى نقطتين أساسيتين:

أولا : نصت المادة (١١/٩) من القانون الحالي بأن من اختصاصات محكمة العدل العليا" الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى ولو كان محصنا بالقانون الصادر بمقتضاه " وعليه انتهت مرحلة عصيبة من مراحل انتهاك حقوق الإنسان وحرياته ، حيث أصبح لا يوجد قرار محصن باستثناء أعمال السيادة .

ثانيا : القوانين المؤقته حيث أصبحت من اختصاصاتها كونه نصت المادة (٧/٦/٩) والتي تتعلق باختصاصات محكمة العدل العليا " الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو اي نظام يخالف الدستور أو القانون ، والطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور."

إن الظروف الاستثنائية تخول الإدارة التحرر مؤقتا من قواعد المشروعية بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف ، هذا التحرر يصدر من المشرع نفسه كما قد يكون بإذن القضاء إذ لا يوجد قانون ينظم حالة الظروف الاستثنائية ، (الطماوي ، سليمان ، ١٩٧٧، ص١٠٥-١١٧) ، إن قانون محكمة العدل العليا لم يات بجديد سوى التأكيد على حق المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين والرقابة هنا تكون عن طريق أسلوب الدفع الفرعي أو الامتناع ، (أبو حجيله ، علي رشيد ، ٢٠٠٤ ، ص١٥٧) .

وبهذا يتعين على المحاكم النظامية الأخرى التي يدفع بعدم دستورية القوانين المؤقتة أمامها أن توقف الفصل في الدعوى وتحدد موعدا للخصوم لرفع دعوى عدم دستورية القانون المؤقت امام محكمة العدل العليا ، مع الاخذ بعين الاعتبار أن الرقابة على دستورية القوانين تقتصر على القوانين المؤقته فقط وليس القوانين الصادرة عن البرلمان ، فإذا ما تبين لمحكمة العدل بأن القانون المؤقت مخالف للدستور تصدر قرارا بوقف العمل بهذا القانون ،قلا تملك المحكمة إبطالة أو الغاءه، (شطناوي ، علي خطار ، ص٩)

ففي قرار محكمة العدل العليا رقم (١٩٩٧/٢٣٤) هيئة عامة - لقد بسطت محكمة العدل العليا رقابتها على حالة الضرورة أولاستعجال في هذا القرار - أصدرت محكمة العدل العليا بتاريخ ١٩٩٨/١/٢٦ في الدعوى التي اقامها عدد من المؤسسات الصحفية لوقف العمل بقانون المطبوعات والنشر لعام ١٩٩٧ القرار التالي "... إن القول بأنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حالة الضرورة والاستعجال ، بداعي أن تقدير حالة الضرورة اوالاستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود إلى السلطة التنفيذية قول غير سديد لأن المادة(٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا أناطت بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور ، إن نص المادة (٩/أ/٧) من قانون محكمة العدل العليا أخضع القانون المؤقت إلى الرقابة القضائية من حيث مخالفته للدستور، لأن على القضاء أن يراقب توافر الشروط المار ذكرها في حدود الزمن وفي حدود الموضوع ، وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارئ فلا يجوز استعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي ، وعليه وعلى ضوء ما تقدم تجد المحكمة أن القانون المؤقت رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٧ هو قانون مخالف للدستور فتقرر بالاكثرية وقف العمل به."

وفي هذا الصدد قد نرى بأن المجلس العالي لتفسير الدستور هو أحد الجهات المختصة بمراقبة دستورية القوانين، ويجب الإشارة هنا بأن الدستور الأردني قد نص في المادة (٥٧) منه بأن " يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الاعيان رئيسا ومن ثمانية أعضاء ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بالترتيب الأقدمية أيضا."

وللمجلس حق تفسير أحكام الدستور إذا طلب منه ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أوبقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأكثرية المطلقة ،ويكون نافذ المفعول بعد نشره بالجريدة الرسمية.

و نصت المادة (١٢٣) من الدستور على " للديوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرته إذا طلب إليه ذلك رئيس الوزراء ،يؤلف الديوان الخاص من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيسا وعضوية أثنين من قضاتها وأحد كبار موظفي الإداره يعينه مجلس الوزراء يضاف اليهم عضو من كبار موظفي الوزارة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير ، يصدر الديوان الخاص قراراته بالاغلبية، ويكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنشر بالجريدة الرسمية مفعول القانون"

برأينا حبذا لو تم تعديل امادة (١٢٣) من الدستور بإضافة دور لمحكمة العدل العليا وقضاتها بحيث يضم ديوان تفسير القوانين بعضويته رئيس محكمة العدل العليا أو أحد أقدم قضاتها لما يتمتعون به من خبرة في مجال القانون والقضاء الإداري خاصة وأن أغلب طلبات التفسير تتعلق بالقضايا الإدرية.

المحور الثاني : ضمانات حماية النقابات المهنية على المستويين الدولي والاقليمي

لقد اهتمت المجتمعات الإنسانية عبر تاريخها الطويل بموضوع حقوق الإنسان وحرياته ، حيث كان كل مجتمع منفردا يختص بتقرير حقوق الفرد وواحباته في إطار المجتمع الذي يعيش فيه.

إلا أنه ونتيجة لتطور المجتمعات بشكل عام لم تعد تلك الحقوق والحريات حكرا على القوانين الداخلية في الدولة ، وانما أصبحت محل اهتمام المجتمع الدولي المعاصر وصولا إلى مرحلة التكريس والتطبيق داخل الدولة.

ويعود الفضل إلى جهود الامم المتحدة التي صاغت وأقرت العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعددة، حيث بينت تلك الحقوق والحريات وحددت الخط الفاصل بين ما للدولة وما عليها اتجاه المواطنين ، بما يكفل ضمان حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وحماية الأفراد من تعسف السلطة في الدولة.

وعلى الصعيد الإقليمي توجد العديد من الضمانات التي تكفل تلك الحقوق فهنالك العديد من الوثائق القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الاساسية سواء من حيث بيانها لتلك الحقوق والحريات في جوانبها المختلفة أو من حيث كفالة الوسائل والضمانات القانونية اللازمة لحمايتها وتمكين المواطنين من ممارستها ودفع الاعتداء عنها.

كما تلعب المؤسسات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع دورا هاما في تكريس تلك الضمانات ومراقبة كل من تسول له نفسه الاعتداء عليها.

وبشيء من التفصيل حول هذا الموضوع سيتم تقسيم هذا المحور إلى الاتي:

البند الأول : الضمانات الدولية

البند الثاني : الضمانات الإقليمية

البند الأول : الضمانات الدولية

يقصد بها الضمانات المستمدة مما تشير إليه الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الانسان ، ويعود الفضل إلى جهود الأمم المتحدة ليس في إقرار الكثير من هذه الحقوق وترسيخ مفهومها ،وإنما أيضا في العمل على كفالة التمتع بها ، وذلك من خلال الاتفاقيات التي أقرتها ومن خلال إنشاء العديد من الآليات التي تختص بمتابعة تنفيذ التزامات الدول بهذا الشأن ، وبشيء من التفصيل نقسم هذا البند على النحو التالي:

النقطه الأولى : الاتفاقيات الدولية

النقطه الثانية : وسائل الحماية الدولية

النقطه الأولى : الاتفاقيات الدولية

يقصد بالاتفاقيات الدولية أوالمعاهدات هي توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي على إحداث أثار قانونية معينة طبقا لقواعد القانون الدولي ، (علوان ، محمد يوسف ، ٢٠٠٣، ص١١٣)

وتعد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في الوقت الحاضر ذات أهمية كبرى لكونها من أهم مصادر القانون الدولي سواء من الجهة أو الكم ، ناهيك عن أن الجزاء المترتب على اختراق ما تتضمنه اية معاهدة وهو تحقق المسؤولية الدولية ، مما قد ينتج عنه استخدام القوة لضمان تنفيذ الالتزامات الدولية وعدم احترام تلك الدولة من قبل المجتمع الدولي ، (علوان ، محمد يوسف ، ٢٠٠٣، ص٢٦١).

ولعل من نافلة القول بهذا الشأن إن ميثاق الأمم المتحدة ينظر إليه بوصفه اللبنة الأساسية التي كان لها الفضل في إرساء وتكريس حقوق الإنسان بشكل عام، حيث يعتبر الميثاق أول وثيقة دولية اعترفت بحقوق الانسان ، علما بأن ميثاق الأمم المتحدة لم يعرف حقوق الإنسان ،إلا أنه أولاها عناية خاصة في النص عليها في مواضيع متعددة ، (الراوي ، جابر ، ١٩٩٩، ص٥٤).

وفي محاولة منها لوضع الأحكام العامة الواردة في ميثاقها والخاصة بحقوق الإنسان ، ولإزالة أي غموض يمكن أن يحول دون ذلك ، بادرت الامم المتحدة للدعوة إلى ابرام وإصدار العديد من المواثيق والاتفاقيات والإعلانات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان بشكل عام والنقابات المهنية بشكل خاص.

وبهذا الصدد يعتبر كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمد في ١٩٤٨/١٢/١٠ والعهدين الدوليين لحقوق الانسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ والبروتوكولين اللذين إلحقا بهما والصادرين عام ١٩٧٧ هم الشرعية الدوليه لحقوق الإنسان (نصر الدين ، نبيل عبد الرحمن ٢٠٠٦ ص٣١ ، في هذا الصدد صدر هذان العهدان بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدةرقم (٢٢) في ١٩٦٦/١٢/١٦ بدء نفاذه اعتبارا من ١٩٧٦/٣/٢٢) .

حيث ورد النص على الحرية النقابية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (٢٠) منه حيث نصت على " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية." والمادة (٢٢/أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦" لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين ،بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحة."

والمادة (٨/١/أ)" حق كل شخص في تكوين النقابات والاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها دون قيد سوى قواعد المنظمة المعينة..." والمادة (٨/١/ب)" حق النقابات في انشاء اتحادات أو اتحادات حلافية قومية، وحق الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها ." والمادة (٨/١/ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية ودونما قيد غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الامن القومي والنظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم."

والإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا لسنة ١٩٩٨ حيث نصت المادة (١١) منه على أنه" لكل شخص بمفرده وبالاشتراك مع غيره الحق في الممارسة القانونية لحرفته أو مهنته أو حرفتها أو مهنتها.

إن جميع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية العامة أو الاقليمية ملزمة لأطرافها فالمادة (٢٦) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ تنص على أن " كل معاهدة نافذة تكون عادة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية" (خضير ، عبد الكريم علوان ، ١٩٩٧، ص٣٣٧-٣٦٦.) بل أن الدولة تكون عرضه للمساءله في حال تلكؤها عن تنفيذ نصوص المعاهدة بالإستناد إلى المادتين (٢٧) و (٤٦) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ اللتين تنصان على " لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بالقانون الداخلي كسبب لعدم تنفيذ هذه المعاهدة ، ولا يجوز لأي دولة أن تتمسك بأن التعبير عن ارتضائها الالتزام بمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها ، إلا إذا كان إخلالا واضحا بقاعدة ذات أهمية جوهرية من قواعد قانونها الداخل ."

وفي هذا الصدد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية على " تتعهد كل دولة طرف في الاتفاقية الحالية عند غياب النص في الإجراءات التشريعية القائمة أو غيرها من الإجراءات باتخاذ الخطوات اللازمة طبقا لإجراءاتها الدستورية ولنصوص الاتفاقية الحالية من أجل وضع الاجراءات التشريعية أو غيرها اللازمة لتحقيق الحقوق المقررة في الاتفاقية ."

ويترتب على ما تم ذكره أنه يجب على الدول أن تقوم بإدماج المعاهدات، فمن ضمانات حقوق الإنسان على المستوى الدولي هو التزام الدول وتعهدها بإدراج حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في صلب موادها الدستورية والتشريعات الوطنية وهو ما يسمى بضمان الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، حيث يعد اندماج المعاهدات والاتفاقيات الدولية في القوانين الوطنية ضمانة من ضمانات حقوق الإنسان على الصعيد الدولي ، (سرحان ،عبد العزيز محمد ، ١٩٨٨، ص٦٦-٧٥).

وبالرغم من هذا الحق والضمانات التي تتمتع بها النقابات المهنية ، إلا أن هنالك مسألة تستوجب الوقوف عندها ، وهي ما نصت عليه المادة (٨/د) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن " حق الاضراب ، شريطة ممارسته،وفقا للبلد المعني."

فعليه أصبح هناك نصان الأول يبيح الإضراب وهو ما نصت عليه المادة السالفة الذكر ، والثاني يحظر الإضراب وهو ما ورد في نظام الخدمة المدنية الأردني فأي القاعدتين تطبق عند حدوث نزاع قضائي؟

لقد اختلف الفقهاء في هذا الشأن وانقسموا إلى فريقين : (البنا ، جمال ، ص١٨٦ ، أبو الفتوح، محمد هشام ، ١٩٨٦، ص٢٤٥).

الفريق الاول :

يرى بأن أحكام الاتفاقية الدولية السابق ذكرها لا تؤدي تلقائيا إلى إلغاء قواعد القانون التي حرمت الإضراب ، بل يجب أن يتدخل المشرع لإلغاء هذه القواعد بنص تشريعي خاص .

الفريق الثاني :

يرى بأن قواعد القانون الدولي أصبحت تشريعا داخليا بعد التصديق عليها ، فإن القاعدة الفقهية والتي تنص بأن اللاحق ينسخ السابق هوالأولى بالتطبيق ، وعليه لا يوجد ما يمنع من اللجوء إلى الإضراب والقيام به.

وبما أن الاتفاقية الدولية أجازت الإضراب من حيث المبدأ فإنه لا مجال للدولة من القيام بوضع القواعد المنظمة له بما يخالف الاتفاقية الدولية ، لأن هذا سيكون حجة للدول التي تريد أن تتنصل من التزامها بحجة عدم قيام الدولة التي صادقت على هذه الاتفاقية بوضع القواعد المنظمة لممارسة الحق النقابي .

برأينا نحن نؤيد الفريق الثاني الذي يسمح بالإضراب- لغير الموظفين العموميين - ونضيف بأنه وفقا للدستور الأردني فقد أجازت المادة (١٧) منه" للمواطنين حق مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية او فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون" ، وبما أنه لا يوجد ما يمنع من الإضراب إلا ما ورد ذكره بخصوص الموظفين العموميين فإن هذا القيد لا يرد على المنتسبين المهنيين،وعلى الصعيد الوطني نصت المادة (٣٣) من الدستور على أن" المعاهدات أو الاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات أو مساس بحقوق الأردنيين العامة أوالخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ، ولا يجوز بأي حال أن تكون الشروط السرية في المعاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية ."

وبالرغم من أن الدستور الأردني لم يتعرض لمسالة اندماج المعاهدات في النظام القانوني الداخلي، إلا أن الأردن قام بالتصديق على المعاهدة الخاصة بالحقوق الاجتماعية عام ٢٠٠٦ وثم نشرها بالجريدة الرسمية على الصفحتين(٢٢٣٩) و(٢٢٢٧) وعدد رقم ٤٧٦٤ بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥ .

وما مرد ذلك إلا لكون الأردن قد صادق على العديد من الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان ، كما أن القضاء الأردني يطبق المعاهدات الدولية فيما إذا تعارضت مع التشريع الداخلي وهذا ما أخذت به محكمة التمييز الأردنية بقرارها رقم ٩٤/٦٧٧ حينما أعتبرت (ان الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة هي أعلى مرتبة من القوانين النافذه وانها واجبة التطبيق ولو تعارضت نصوصها مع أحكام هذه القوانين وعليه فإن أغفال محكمة الاستئناف تطبيق أتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي واصدارها لقرارها وفقا لقانون تنفيذ الأحكام الأجنبية يجعل قرارها مخالفا للقانون)مجلة نقابة المحامين صفحة ٨١٧سنة ١٩٩٥تكرر المبدأ في القضية التمييزية رقم ٩١/٧٦٨ مجلة نقابة المحامين صفحة ١٢٣٦ سنة ١٩٩٢، و هذا يدل على أن الاردن أخذ بمبدأ سمو المعاهدات الدولية على القواعد القانونية الداخلية ،(علوان ، محمد يوسف ، مرجع السابق، ص٣٢٧).

وقد أخذت محكمة التمييز بصفتها الحقوقية بمبدأ سمو المعاهدة ففي قرارها رقم ٢٠٠٣/٨١٨ فصل ٢٠٠٣/٦/٩ قالت (تسمو مرتبة المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القوانين المحلية ولها اولوية التطبيق عند تعارض احكامها ولا يجوز الاحتجاج باي قانون امام الاتفاقية العربية لعام ١٩٨١ على وقائع هذه الدعوى عند تعارض احكامها مع احكام اي قانون محلي طالما كانت سارية المفعول ولم يتم الغاؤها).تكرر هذا المبدأ في الدعوى التمييزية رقم ٢٠٠١/٨٤٧ فصل ٢٠٠١/٧/٨ والدعوى التمييزية رقم ٢٠٠٣/٣٩٦٥ فصل ٢٠٠٤/٢/٢٩والدعوى التمييزية ٢٠٠٧/٤٤٣ فصل ٢٠٠٧/٩/٥ .

وبراينا حبذا لو تمت إضافة فقرة إلى المادة (٣٣) من الدستور الأردني وتتمثل في أن المعاهدات والاتفاقيات التي تضيف للمواطن حقا لم يكن منصوصا عليها وتحقق رفاهيته وتقدمه تصبح نافذة المفعول بمجرد التوقيع عليها مع استبعاد أية تحفظات قامت بها المملكة عند التطبيق.

النقطة الثانية : وسائل الحماية الدولية

ينسب إلى الأمم المتحدة الفضل الأكبر في اقرار الكثير من حقوق الإنسان وترسيخ مفهومها ، كما يعود إليها الفضل في العمل من أجل كفالة التمتع بها وذلك من خلال إنشاء العديد من اللجان التي انيط بها مهمة متابعة تنفيذ الدول لالتزاماتها بهذا الشأن، وفيما يتعلق بالعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والثقافية والاجتماعية ، فقد اشتملا على إقرار حق النقابات بالتكوين وأحاطاها بالعديد من الضمانات ، حيث اتجهت نية المجتمع الدولي وبشكل صادق إلى وضع جهاز دولي يشرف على تطبيق ما تم ذكره في بنود العهدين ، حيث نصت المادة (٢٨) من القسم الرابع على إنشاء لجنة دولية تسمى "لجنة حقوق الإنسان " وتقوم هذه اللجنة بعملها من خلال نظامين :

أولا: نظام التقارير

حرصا من واضعي الاتفاقيات المعنية بحقوق الإنسان على عدم كفاية الإجراءات المتخذة من جانب الدول الأطراف على تنفيذها وضعوا نصوصا تتضمن بعض الإجراءات لضمان تطبيق تلك، وتتضمن الإتفاقيات الدولية والمعاهدات الخاصة بحقوق الإنسان نصوصا تلزم الدول الأطراف بتقديم تقارير دورية عن الإجراءات التي قام بها أو تنوي القيام بها لأعمال وكفالة احترام تلك الحقوق المعترف بها في الإتفاقيات،كما يهدف نظام التقاريرإلى تسهيل الإشراف على أداء الدولة بما التزمت به بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ،ونظام التقارير تشمله عدة اتفاقيات دولية حيث نصت المادة (١٦) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية لعام ١٩٦٦على " تتعهد الدول الاطراف في هذا العهد بأن تقدم طبقا لأحكام هذا الجزء من العهد تقارير عن التدابير التي تكون قد اتخذتها وعن التقدم المحرز على طريق ضمان احترام الحقوق على أن توجه التقارير إلى الأمين العام للأمم المتحدة الذي بدوره يحيل نسخا منها إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للنظر فيها ، على أنه في حالة شمول التقرير الوارد من الدولة طرف في العهد أو جزء أو أكثر منه على مسألة تدخل في اختصاص إحدى الوكالات المتخصصة ، يحيل الأمين العام للأمم المتحدة نسخا من التقرير إلى الوكالة المختصة أو على الاقل الجزء المختص أو الداخل في اختصاص الوكالة المعنية."

كما نصت المادة (٤٠) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦على " تتعهد الدول الاطراف في هذا العهد بتقديم تقارير عن التدابير التي اتخذتها والتي تمثل إعمالا للحقوق الواردة في العهد الدولي والتقدم الذي تم إحرازه في مجال تمتع الأفراد بهذه الحقوق ،وبتقديم التقرير الأول بعد سنة من دخول العهد حيز التنفيذ أو كلما طلبت لجنة حقوق الإنسان المنبثقة عن العهد ذلك من الدول ..." إن من يتولى زمام التقارير بموجب العهدين هي اللجنة المعنية بحقوق الانسان المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية السياسية فالمواد (٢٨-٣٩) بينت ماهية هذه اللجنة واختصاصاتها ، - في ١٩٨٥/٥/٢٨ صدر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتشكيل هذه اللجنة - عنبتاوي ، منذر ، ١٩٨٩، ص٨٤-٩١)

كما أن هذه اللجنة تتألف من ثمانية عشر عضوا تم انتخابهم بالاقتراع السري من مواطني الدول الأطراف في العهد والمشهود لهم بالمناقب الخلقية الرفيعة ومن ذوي الخبرة في مجال حقوق الإنسان ويعملون بصفتهم الشخصية ، ويراعى في انتخابهم لعضوية اللجنة التوزيع الجغرافي.

ويناط باللجنة دراسة التقارير المقدمة من الدول الأطراف في العهد الدولي للحقوق المدنية السياسية ووضعها وإبداء الملاحظات عليها وثم توجيه هذه التقارير إلى الأمين العام أمم المتحدة الذي يقوم بإرسالها إلى كل من الدول المعنية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بموجب المادة (٤٠) من العهد إن تقديم التقارير يمكن من الرقابة الدولية على تطبيق أحكام تلك الاتفاقيات حيث تتم مناقشة هذه التقارير من قبل اللجان المختصة وبين مندوب الدولة المعنية والوقوف على ما اتبعته الدولة نحو تطبيق أحكام تلك الاتفاقيات والتعرف على الصعوبات التي تحول دون تطبيق بعض الحقوق وإيجاد الحلول المناسبة لها.

وبرأينا إن التقارير تعتبر آلية فعالة للإشراف على أداء الدول الأطراف أي اتفاق دولي ، فإنه ثمة العديد من نقاط الضعف تعتريه والتي تصيبه بالضعف الشديد ، فلا توجد آلية لضمان رفع تلك التقارير سواء في الوقت المحدد أو على الإطلاق ، كما أن الاجهزة المختصة بتلقي هذه التقارير لا تملك سلطة لحمل الدولة على أداء التزاماتها برفع التقارير ، كما أنه ولكون هذه التقارير تعدها الحكومات فعلى الاغلب أن يشتمل هذا التقرير على ما يبرهن على أدائها للالتزاماتها ، فلا يوجد ما يشير إلى اللجوء إلى استخدام القوة أو التدخل الدولي المسلح كإحدى الضمانات الضرورية لكفالة التمتع بالحقوق والحريات المقررة ،

ثانيا : نظام الشكاوى بين الدول

يتمثل هذا النظام في جوهره بأن لكل دولة طرفا في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ فقط أن تعلن في أي وقت باختصاص اللجنة ، - اللجنة المقصود بها هنا هي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي تم ذكرها في المادة (٢٨) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - في استلام ودراسة بلاغات تنطوي على إدعاء دولة طرف بأن دولة طرفا آخر لا تفي بالالتزامات التي يرتبها عليها هذا العهد ، ولا يجوز استلام ودراسة البلاغات المقدمة بموجب هذه المادة إلا إذا صدر عن دولة طرف اعلان تعترف فيه في ما يخصها اختصاص اللجنة وفي الوقت ذاته لا يجوز لهذه اللجنة أن تستلم أي بلاغ يهم دولة طرف لم تصدر الاعلان المذكور - المادة (٤٠) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ - وتتمثل آلية الشكاوى بين الدول وفقا للمادة (٤١) من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على النحو التالي:

عند اكتشاف دولة عضو في العهد أن دولة طرفا أخر انتهكت بنود العهد فإن لها أن تستدعي نظرها في شكوى خطية وعلى الدولة المشتكى عليها أن ترد على هذه الشكوى خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استلامها للشكوى مع الإشارة إلى الإجراءات الداخلية التي قامت باتخاذها لوقف هذا الانتهاك ، فإذا لم يتم التوصل إلى تسوية ترضي كلا الدولتين المشتكية والمشتكى عليها خلال ستة أشهر من تاريخ تلقي الشكوى أن تحيل هذا النزاع إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنبثقة عن هذا العهد ويشترط على اللجنة حتى يتسنى لها النظر في هذا النزاع أن تتأكد من أن جميع طرق التظلم المحلية قد تم اللجوء إليها واستنفذت وعلى اللجنة أن تعرض مساعيها الحميدة بغية الوصولإلى حل ودي قائم على أساس احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية المعترف بها في العهد ، وعلى الدولتين المشتكية والمشتكية أن تزود اللجنة بأي معلومات تحتاج إليها في المسألة المعروضة عليها ، ويحق للدولتين أن تتقدما الملاحظات من خلال مبعوثيها الموفدين في اللجنة

ويجب على اللجنة أن تقدم تقريرها خلال اثني عشر شهرا من تلقيها الإشعار ، فإن توصلت خلال هذه المدة على تسوية النزاع فإن تقريرها يحوي سرد الحقائق مع الحلول المقترحة، أما إذا لم يتم التوصل إلى حل مرض فإن تقرير اللجنة يقتصر على سرد بيان الحقائق ويتم عمل نسخ من التقرير النهائي المرفوع إلى رئيس لجنة حقوق الإنسان للدول الأعضاء ويحق للجنة في حال عدم التوصل إلى حل مرض بين أطراف النزاع أن تقوم بتعيين هيئة للمصالحة والتوثيق ، شريطة موافقة الدول المتنازعة.

حيث تقوم لجنة حقوق الإنسان بتزويد هيئة المصالحة والتوفيق بجميع المعلومات التي تملكها بشأن النزاع ، فتقوم لجنة المصالحة والتوفيق بحل النزاع بالطرق الودية ، فإن حالفها الحظ بذلك رفعت تقريرها الموجز إلى لجنة حقوق الانسان ، أما إذا لم تصل إلى حل يرضي كلا الطرفين تقوم بوضع الدول المتنازعة بحقيقة النزاع وبيان رأيها في الموضوع مع إيجاد الحل السلمي الذي تراه، وعلى الدول الأطراف بعد مرور ثلاثة أشهر من تلقيها تقرير لجنة المصالحة والتوفيق أن تعلم رئيس لجنة حقوق الإنسان بقبول أو رفض توصيات لجنة المصالحة والتوفيق ، (الجندي، غسان ، ، ١٩٨٩، ص١١٣-١١٤).

ثالثا: نظام شكاوى الأفراد :

يعتبر هذا النظام من إحدى الخطوات المهمة والمتقدمة في سبيل تعزيز حقوق الإنسان ، حيث يحق للأفراد أن يدعوا ضد دولهم أمام اللجان الخاصة لحماية حقوق الإنسان.

ومن الاتفاقيات التي أخذت بنظام الشكاوى الفردية العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦حيث نصت المادة الثانية من البروتوكول الملحق بالعهد عام ١٩٧٦ على أنه : "يجوز للافراد الذين يدعون أن أي حق من حقوقهم المذكورة في العهد قد انتهكت والذين يكونون قد استنفذوا جميع طرق التظلم المحلية المتاحة تقديم رسالة كتابية إلى اللجنة لتنظر فيها" ، (الجندي، غسان ، ١٩٨٩، ص١١٨ تم اقرار حق الافراد برفع شكوى أما اللجنة المعنية بحقوق الانسان بناء على قرار(٢٢٠٠) بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٦حيث بدأ مفعول البروتوكول في ١٩٧٦/٣/٢٣).

كما تنص المادة (٥) من هذا البروتوكول بأن تستلم اللجنة تبليغات الأفراد الذين يزعمون بأنهم ضحايا وتم الاعتداء على أي حق من الحقوق المذكورة في الاتفاقية.

واللجنة المقصود بها هنا هي التي تم ذكرها بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وحتى يتسنى للجنة النظر في شكوى الأفراد ودراستها أن يكون الفرد قد استنفد جميع الوسائل القضائية في دولته ، إلا إذا كان تطبيق الحلول قد تأخر لفترة غير معقولة مع عدم طرح الشكوى على هيئة دولية أخرى وعند تنافي الشكوى ومواد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ، فإذا قبلت اللجنة النظر في الشكوى تقوم بإطلاع الدولة المشتكى عليها بمضمونها ، وعليه يجب على الدولة أن تقدم ايضاحات وتفسيرات كتابية خلال شهرين عن الإجراءات التي اتخذتها لإنهاء هذا الانتهاك وفقا للمادة (٤) من البروتوكول الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ، وعلى ضوء الشكوى المقدمة إلى اللجنة والمعلومات التي تلقتها اللجنة تكون وجهة نظرها في هذا الموضوع وترسل وجهة نظرها هذه إلى كل من الدول الأطراف والشخص المعني ، وعلى الرغم من أن هذا كل ما تستطيع أن تفعله اللجنة تجاه الشكوى المقدمة من الفرد إلا أن هذا النظام يعتبر أحد وسائل الرقابة على أعمال الدولة لتنفيذ التزاماتها ، (منصور ، أحمد جاد ، ١٩٩٧، ص٥١).

بالرغم من ان نظامي التقارير والشكاوى غير فعالين في بعض الأحيان إلا أن العديد من الدول تستجيب إلى القرارات والتوصيات الصادرة عن لجنة حقوق الإنسان ،وذلك لأن الدول التي لا تستجيب لتلك القرارات أو التوصيات غالبا ما تظهر أمام الرأي العالمي بأنها قد خرقت الاتفاقيات الدولية التي التزمت بها بإرادتها المنفردة وهذا ما يستنكره الرأي العالمي ، (منصور ، أحمد جاد ، ١٩٩٧، ص١١٠).

وبرأينا فإن النقابات المهنية معنية بتشكيل لجان تملك حق تنظيم تقارير وشكاوى ترفع إلى الجهات الدولية والمحلية للتبليغ عن وقوع انتهاك ضد الأفراد والمؤسسات او النقابات ومن حقها أيضا أن تتظلم ضد النصوص والقوانين التي تتنافى مع الاتفاقيات الدولية.

البند الثاني : الضمانات الإقليمية

تخاطب الاتفاقيات والمواثيق الإقليمية نطاقا إقليميا محددا أو مجموعة جغرافية يجمعها جامع ثقافي متميز.

وتصدر هذه الاتفاقيات لرغبة المجموعات الاقليمية في تأكيد المواثيق العالمية واكسابها طابعا إلزاميا اقليميا أو لتتضمن حقوقا جديدة لم تتضمنها المواثيق العالمية ، بالاضافة إلى رغبة المجموعة الاقليمية في إنشاء آليات للرصد والرقابة من خلال إنشاء لجان حقوق الإنسان، ومحاكم إقليمية تفصل أي انتهاك لتلك الحقوق بقضاء نهائي تلزم فيه الدول الأعضاء لتصحيح تشريعاتها الوطنية المخالفة وتعويض الضحايا.

وعليه لا تعتبر الاتفاقيات الاقليمية متعارضة مع الاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الانسان ، بل إنها مكملة لتلك الحقوق وتفتح أمامها الإمكانات لإنجاز أفضل في شأن حماية الحقوق والحريات ، لا سيما تلك التي لم يستطع المجتمع الدولي التوصل إلى إجماع أو اتفاق حولها حتى الآن وبناء عليه ولفهم أوسع سيتم تناول هذا البند في النقطتين التاليتين :

النقطه الاولى: الاتفاقيات العربية

النقطه الثانية : دور المنظمات غير الحكومية في حماية حقوق الانسان

النقطه الاولى : الاتفاقيات العربية

إن الحديث عن الضمانات الإقليمية لحقوق الإنسان في الوطن العربي سيوقفنا بداية عند جامعة الدول العربية ، حيث تلعب جامعة الدول العربية دورا هاما بوصفها واحدة من أقدم المنظمات الإقليمية التي كرست جهدا كبيرا لحماية حقوق الانسان وحرياته فأصدرت الميثاق العربي لحقوق الانسان لعام ٢٠٠٤ ، ولا يزال يتسع دورها ويتنامى باضطراد.

إن القارئ لميثاق جامعة الدول العربية سيلاحظ بأن هذا الميثاق وغيره من المواثيق التأسيسية ذات الصلة لم تتضمن اي نص فيما يتعلق بمسألة حقوق الانسان ، إلا أنه ما يحمد لجامعة الدول العربية في هذا الشأن لقد سعت جاهدة خلال السنوات التالية لتأسيسها لتصحيح هذا الوضع غير المقبول.

إن جهد الجامعة المبذول لحماية حقوق الانسان وحرياته حقق نتائجه، حيث أفرز هذا الدور صدور الميثاق العربي لحقوق الإنسان ،(الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ٢٠٠٤، عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٦٥٨، تاريخ ٢٠٠٤/٥/١١ ص٢٣٧٤) ، والذي يعتبر من أهم المواثيق الإقليمية في هذا الشأن ويقدم ضمانة هامة لحماية حقوق الإنسان وحرياته في المنطقه حيث نصت المادة (١/٣٤) " بأن لكل شخص الحق في حرية تكوين الجمعيات او النقابات المهنية والانضمام إليها وحرية ممارسة العمل النقابي من اجل حماية مصالحه." كما أنه لا يجوز فرض أي قيد من القيود على ممارسة هذه الحقوق والحريات إلا تلك التي ينص عليها التشريع النافذ ، فيجوز بذلك التشريع أن تشكل تدابير ضرورية لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الاداب العامة أو حماية حقوق الاخرين وحرياتهم وفقا للمادة (٢/٣٤) من الميثاق .

كما ألزمت الفقره (٣) من ذات المادة أن تكفل كل دولة الحق في الاضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ ، حيث تلتزم الدول الأطراف بأن تتخذ طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا الميثاق ما يكون ضروريا لإعمال الحقوق المنصوص عليها من تدابير تشريعية أو غير تشريعية .

وبرأينا أن الميثاق العربي تضمن ما نصت عليه نصوص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ، وهو ما يتعلق بحق تكوين النقابات المهنية والأحزاب كما يلاحظ في هذا أيضا أن الميثاق نص على سمو المعاهدات الدولية على التشريعات الداخلية، حيث نصت المادة (٤٤) من الميثاق على أن تتعهد الدول الأطراف بأن تتخذ طبقا لإجراءاتها الدستورية والأحكام هذا الميثاق ما يكون ضروريا لإعمال الحقوق المنصوص عليها من تدابير تشريعية وغير التشريعية"

وفيما يتعلق بضمان حماية النصوص الوارد ذكرها في الميثاق نجد بأن المادة (٤٧) نصت على ضرورة تقديم الدول الأطراف تقارير بشأن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق ، مع بيان التقدم الذي أحرزته كل دولة لضمان التمتع بالحقوق والحريات ، وبهذا الشأن يتولى الأمين العام لجامعة الدول العربية النظر في التقارير وإحالتها إلى اللجنة المنشاة بموجب هذا الميثاق وفقا للمادة (١/٤٥) منه حيث يجوز لها أن تطلب من الدول الأطراف معلومات إضافية ذات الصلة لتنفيذ الميثاق.

وتدرس اللجنة التقاير التي تقدمها الدول الاطراف وفقا للمادة (٢،٣،٤/٤٨) بحضور من يمثل الدولة المعنية لمناقشة التقرير ، حيث تقوم اللجنة بمناقشة التقرير وتبدي ما لها من ملاحظات وتقدم التوصيات إلى مجلس الجامعة عن طريق الأمين العام ، هذه التقارير التي تصدرها اللجنة وملاحظاتها الختامية وتوصياتها وثائق علنية حيث تعمل اللجنة على نشرها على نطاق واسع.

وبالرغم من النصوص التي شملها الميثاق وما تضمنه من آلية عمل ، إلا أنه لا توجد جزاءات مقررة على مخالفة هذه الأحكام ، كما أن الدول العربية الكبرى كمصر والسعودية لم توقعا على هذا الميثاق ويشهد للأردن بأنها من أوائل الدول العربية الإثنتين والعشرين التي وقعت على هذا الميثاق ، وعلى صعيد الدول الإسلامية فقد صدر إعلان القاهرة لحقوق الانسان في ١٩٩١/٨/٥.

بالرغم من أن هذا الاعلان ذكر بديباجته التاكيد على الاهتمام بحقوق الإنسان وحرياته وحمايتها وحريته في تكوين الجمعيات ، إلا أن هذا الإعلان لم يتطرق إلى النقابات المهنية بشكل محدد، فاننا نرى أنه من واجب النقابات المهنية أن تضطلع بدورها للعمل مع كافة الجهات الرسمية المحلية والعربية لإصدار معاهدات عربية او نصوص تتعلق بحماية حقوق النقابات والنقابيين العرب

النقطه الثانية : دور المنظمات غير الحكومية في حماية حقوق الإنسان

إن النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها بشكل فعال يتطلب انخراط جميع الفاعلين والتنسيق بينهم على المستويين الوطني والإقليمي

إن غاية الدفاع عن حقوق الإنسان من أنبل الغايات الإنسانية ، وليست تلك المهمة قاصرة على هيئات أو مؤسسات بعينها ، فلقد آلت الجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها النقابات المهنيه والمنظمات غير الحكومية ألا تدخر جهدا في المشاركة بكل إمكاناتها في الدفاع عن حقوق الإنسان واحترام الحريات .

ويقصد بالمنظمات غير الحكومية: www.nrp-undp.org/common/researcn2/t8.doc. **مجموعة طوعية او تطوعية لا تستهدف تحقيق الربح ينظمها مواطنون سواء على مستوى محلي أي داخل حدود الدولة، ويتمحور عملها حول مهام معينة، ويديرها أشخاص على مستوى دولي مهتمين بقضايا الاصلاح والدفاع عن حقوق الإنسان.**

إن عناصر المنظمات غير الحكومية تتمثل في الآتي : الفار ، عبد الواحد محمد ، ١٩٩١، ص٤٥٦وما بعدها

أولاً : إنها مجموعات طوعية أو تطوعية من أشخاص مهتمين بقضايا الإصلاح في المجتمع ، مفاد ذلك أن المنظمة غير الحكومية يميزها أنها قائمة على الجهود الشخصية لفئة معينة من الأشخاص الذين يبدون اهتماما بالغا بقضايا الإصلاح وحماية حقوق الإنسان دون انتظار تحقيق أية مكاسب مادية.

ثانياً: تعتمد بشكل أساسي على تمويل ذاتي من أعضائها بالإضافة إلى جمع التبرعات من أشخاص بعيدين عن أي مستوى حكومي ، لذلك تكون موارد المنظمة بعيدة إلى حد كبير عن تمويل الحكومة أو وزارات معينة .

ثالثًا : تتمتع المنظمات غير الحكومية باعتراف من جانب الأمم المتحدة ، حيث نصت المادة (٢٧١) من ميثاق الامم المتحدة "أن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخله في اختصاصه ومن ضمنها حقوق الإنسان ، إذا رأى ذلك ملائما مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع أعضاء الامم المتحدة في الشأن.

إن دور المنظمات غير الحكومية في تعزيز احترام حقوق الإنسان وحمايتها لا ينكره أحد، حيث تستطيع تلك المنظمات من خلال اتصالها بالواقع الاجتماعي أن ترصد حقيقة الوضع في المجتمع من خلال ما تقوم به من دراسات وأبحاث وزيارات ميدانية وعقد الندوات وورش العمل كما تتدخل لدى السلطات المعنية والرأي العام المحلي والدولي ، بهدف وضع حد لهذه الانتهاكات ، فهي تقوم بدور المراقب الحارس الغيور على حقوق المجتمع وأفراده من تصرفات جائرة.

كما تسهم في النضال من أجل توسيع دائرة الحقوق المحمية وتعريفها بدقة ، كما تلعب دوراً هاماً في عملية الإصلاح التشريعي ، حيث تقوم بالتعليق على القوانين التي تتعلق بحقوق الإنسان ، وتتقدم بتوصيات وباقتراح تعديل القوانين التي تحتاج إلى تعديل، وتتمثل آليات عمل المنظمات غير الحكومية في الاتي : (شطناوي ، فيصل ، مرجع السابق ، ص١٩٨-٢١٢).

تقديم المساعدة القانونية في القضايا ذات الصلة بحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية.

إصدار التقارير والدراسات والبيانات لكشف الانتهاكات التي تعرض لها المواطنون.

تنظيم دورات تدريبية وإصدار المطبوعات من أجل تنمية وعي المواطنين بالحقوق المتعلقة بقضاياهم

تكوين شبكات من المتطوعين والمهتمين والنشطاء لدفع العمل الأهلي في مجال حقوق الإنسان.

تنظيم ندوات وعقد ورش عمل لمناقشة القضاياالمتعلقة بأوضاع المواطنين السياسية والاجتماعية والثقافية

إقامة علاقات وطيدة مع المؤسسات المحلية والدوليةالمهتمة بالعمل في مجال التنمية.

تلقي كافة الشكاوى من المواطنين والمتعلقة بانتهاك حقوقهم.

وبرأينا إنه مما لا شك فيه أن عمل المنظمات غير الحكومية في مجال حقوق الإنسان لا ينكره أحد ، ولكن يجب على الجميع أخذ الحيطة والحذر من بعض المنظمات وخاصة تلك التي تكون غاياتها غامضة بالرغم من أنها تهدف إلى حماية حقوق الإنسان فيجب التأكد من جهة التمويل لهذه المنظمات ، لأنه من الممكن أن يكون في نهاية الأمر هدفها ضرب الوحدة الداخلية للدولة او للمحيط الإقليمي أو تأليب الرأي العام العالمي على هذه الدولة أو تلك ، وعلى صعيد المنظمات غير الحكومية التي تلعب دورا هاما في حماية حقوق الإنسان تأتي كل من :

أولا : اتحاد المحامين العرب

حيث يعتبر أقدم المنظمات العربية غير الحكومية تم انشاؤه في عام ١٩٤٤ ، (الرشيدي ، أحمد ، ٢٠٠٣، ص٢١٠-٢١٢) ، وبالرغم من أن هذا الاتحاد يسعى إلى الارتقاء بمهنة المحاماة وتأكيد استقلالها وترسيخ تقاليدها وأخلاقياتها، والتأكيد على مبدأ سيادة حكم القانون على مستوى الوطن العربي ، إلا أن هذا الاتحاد وبعد سنين عمله أثبت أنه أحد القلاع الهامة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في عموم الدول العربية .

وفي محاولة منه لتكريس الحماية لكافة حقوق الانسان وحرياته نظم الاتحاد العديد من المؤتمرات والندوات التي ركزت على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومن بينها ضمان العمل النقابي للمهنيين ، كما توجد هنالك لجان للاتحاد مثل لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان ، وبوصفه منظمة دولية إقليمية عربية غير حكومية يتمتع الاتحاد بالصفة الاستشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة.

ثانيا : المنظمة العربية لحقوق الإنسان :

نشأت هذه المنظمة عام ١٩٨٣(الرشيدي ، أحمد ، ٢٠٠٣، ص٢١٣ وما بعدها) ، بالاتحاد ما بين المثقفين العرب ومع مركز دراسات الوحدة العربية كإطار تنظيمي مؤسسي لأنصار حقوق الإنسان ، وتتضمن أهداف المنظمة احترام وتعزيز حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في الوطن العربي طبقا لما تضمنته نصوص الإعلان العالمي لحقوق إنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ووفقا للمادة (٣) من النظام الاساسي للمنظمة الدفاع عن الأفراد والجماعات الذين تتعرض حقوقهم الإنسانية إلى الانتهاك وفقا للمواد (٤-٩) من النظام الأساسي للمنظمة .

ومن أجل تحقيق غاياتها تقوم المنظمة بإصدار البيانات والنشرات الشهرية لمتابعة مدى احترام هذه الحقوق .

كما تقوم بإصدار تقرير سنوي عن حالة حقوق الإنسان في الوطن العربي وهو يعد مصدرا مهما في التعرف على أوضاع هذه الحقوق في الوطن العربي ، كما تتمتع المنظمة العربية لحقوق الانسان بوضع استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة منذ عام ١٩٨٩.

الخاتمة

تعتبر الدولة هي الوحدة الأساسية التي عن طريقها يمكن تقديم الخدمة للفرد ، لهذا تضع الدولة قراراتها وتصمم برامجها مع تحملها أقصى ما يمكن أن تتحمله من المسؤولية في حدود قدراتها واستعداداتها.

يجب على أفراد الشعب المشاركة في المسؤولية بما يكفل للجميع ضمان شعورهم بوفائهم نحو مسؤولياتهم ، لذلك لا بد لها من أن تكون ديمقراطية . وتمتاز هذه الاخيرة عن غيرها من النظم الاجتماعية الأخرى بأنها تقوم على أساس الحرية واحترام شخصية الفرد والاعتراف بأن له قيمة قي ذاته وتهيئة الفرص أمامه لكي ينمو إلى أقصى حد تؤهله استعداداته . وحتى يتسنى للدولة من إقرار السلام والنظام ولكي يتمكن الشعب من ممارسة النشاط السياسي والاجتماعي والثقافي من خلال العمل المؤسسي بالانخراط في مؤسسات المجتمع المدني كالنقابات والأحزاب وغيرها.

ودولة المؤسسات هي التي تنشأ السلطات فيها وفقا لقواعد قانونية سابقة تحدد كيفية إسناد القاعدة القانونية التي تحدد اختصاصات كل سلطة وحقوق الأفراد، ويقع على عاتق مؤسسات المجتمع المدني تعزيز الديمقراطية وتطورها ،وذلك نتيجة للدور الهام الذي تقوم به في هذا المجال من خلال تأكيد القيم الاساسية للديمقراطية النابعه من طبيعة المجتمع المدني ومنظماته ومن دور وظائفها في المجتمع لتصبح بذلك بمثابة البنية التحتية للديمقراطية كنظام للحياة وأسلوب لتسيير المجتمع .

ولا يمكن تحقيق الديمقراطية السياسية في أي مجتمع ما لم تصبح منظمات المجتمع المدني ديمقراطية بالفعل باعتبارها البنية التحتية للديمقراطية في المجتمع ، بما تضمه من نقابات مهنية وجمعيات أهلية ، حيث توفر هذه المؤسسات في حياتهم الداخلية فرصة كبيرة لتربية ملايين المواطنين ديمقراطيا وتدربهم عمليا لإكتساب الخبرة اللازمة لممارسة الديمقراطية في المجتمع الأكبر لما تتيحه لعضويتها من مجالات واسعة لممارسة التربية الديمقراطية .

والنقابات المهنية ضرورة من ضروريات الديمقراطية ومقوما أساسيا من مقومات نجاحها وتعد طرفا مكملا للسلطات في الدولة وليست نقيضا أو معارضا .

وتكمن أهميتها في الأردن في كونها تلعب دور الوسيط الذي يضبط سلوك الدولة والفرد اتجاه بعضهما بالإضافة إلى خدمة المنتسبين إليها وذلك لغياب الدور الأساسي للأحزاب .

كما تكمن أهميتها بكونها مستقلة عن سيطرة الحكومة ، وذلك لتجنب خطورة الحالة التي ستنتج عنها هذه السيطرة مما يستتبع إفراغها من أهدافها الأساسية وفرض تصوراتها وسياساتها على المجتمع مما ينجم عنه إلغاء دورها وإلحاق خطاباتها بخطابات سياسية ، كما تشكل النقابات المهنية متنفسا طبيعيا نخبويا وشعبيا لنشاطات وطنية تمثل هما عاما كحماية الوطن ومقاومة التطبيع الصهيوني ودعم صمود الشعوب العربية والإسلامية القابعة تحت نيران الاحتلال ، فالنقابات المهنية تسهم بشكل فاعل في القضايا العامة ولها مواقف سياسية ثابتة من كافة المصالح الوطنية والعربية والإسلامية مما يعطيها دعما شعبيا واسعا ، ولا يغيب عن البال الدور الهام الذي تلعبه في عملية التحول الديمقراطي فهي تعتبر مدرسة من مدارس التنشئه السياسية على الديمقراطية

لهذا يمكن القول بأنه لا يوجد إطار أو مؤسسة ذات بعد جماهيري واجتماعي قادرة على الحركة والتأثير في الشارع الأردني مثل النقابات المهنية ، حيث تملك قاعدة عضوية كبيرة جدا وتملك قدرات مالية ضخمة تتركز بشكل خاص في صناديق التقاعد الخاصة بها ، كما أنها تمتاز بطابع وطني حيث تتمسك بقوة ونضال من أجل القضايا الوطنية الأساسية .

فهي تعتبر من أهم قنوات المشاركة الشعبية رغم أنها لا تمارس نشاطا سياسيا مباشرا ولا تسعى إلى الوصول إلى السلطة السياسية ، إلا أن أعضاءها أكثر قطاعات المجتمع استعدادا للانخراط في الأنشطة الديمقراطية السياسية .

وحتى يتسنى لها مزاولة عملها بما يحقق مصالح الجميع كان لازما وضع ضمانات تكفل عملها وتحميها من أي اعتداء يقع عليها أو على منتسبيها ، وبالتالي لا بد من إيجاد الوسائل المناسبة التي من شأنها تمتع المهنيين والنقابات بكافة حقوقهم وحرياتهم الأساسية وضمان عدم انتهاك هذه الحقوق والحريات.

هذه الضمانات وإن كان جزء منها يحظر النقابات المهنية والمنتسبين إليها، إلا أن الجزء الاخر وضع وقرر بالنظر إلى ان هؤلاء المنتسبين هم أفراد في جماعة يتمتعون بكافة حقوق الانسان وحرياته ، إلا أن مسألة التعرف على هذه الحقوق ليست مشكله وإنما تكمن المشكلة في انتهاك هذه الحقوق والحريات.

وفي سبيل ضمان تلك الحقوق والحريات كانت الضمانات الدستورية كفيلة بحفظ وضمان هذه الحقوق من خلال مراقبة التشريعات التي تصدر في هذا المجال حيث تعتبر الضمانات الدستورية هي القواعد التي تمكن الفرد من التمتع بحقوقه المنصوص عليها في الدستور وتحمي هذه الحقوق من الانتهاك بايجاد ضوابط قانونية معينة .

تضمن الدستور الأردني العديد من المبادئ التي تعتبر بحق ضمانة للعمل النقابي منها مبدأ سيادة القانون وسمو الدستور والمشروعية والفصل بين السلطات وحق التقاضي بما يشمل الرقابة القضائية على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لهذا يعتبر الدستور أحد الوسائل التي تؤدي إلى ضمان حقوق الإنسان والعمل على عدم انتهاكها ،إذ إن النص على هذه الحقوق في الدستور يعني أن هذه الحقوق مبادئ دستورية وطنية يجب على كافة السلطات في الدولة احترامها .

ومع إنشاء منظمة الأمم المتحدة التي يشير ميثاقها إلى إيمان الشعوب بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد والحقوق المتساوية للشعوب كبيرها وصغيرها والمساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق ثم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام ١٩٦٦ وهما اللذان يعتبران الأساس بالنسبة لكافة التطورات الدولية اللاحقة فيما يتعلق بموضوع الديمقراطية ودور النقابات المهنية في تعزيزها .

إلا أن التجارب أثبتت أن الجهود الدولية لا تستطيع وحدها القيام بهذا الدور إذ يجب الاعتراف بالخصوصية الثقافية للشعوب مع وجود مقاييس عالمية مشتركة لتحديد هذه الانتهاكات ، وبناء على ذلك أصبحت حماية حقوق الأفراد والنقابات المهنية مسؤولية مشتركة بين المجتمع الدولي ومؤسساته وبين المجتمعات الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني النشطه والرأي العام الواعي والمثقف على المستويين المحلي والدولي .

ولكوننا تطرقنا إلى هذا الموضوع سابقا وخشية منا من تكرار ما ورد سابقا خرجنا بعد هذه الدراسة بعدد متواضع من التوصيات وذلك بهدف منح النقابات المهنية دورا هاما لإكمال مهمتها في تعزيز وتكريس الديمقراطية وتتمثل في الاتي :

في المجال الدستوري :

تعديل الدستور الأردني بحيث تضاف نصوص واضحة تنص على حق إنشاء النقابات المهنية وتخصيصها بهذا المسمى في الدستور بما يواكب التطور السياسي والدستوري والقانوني المصاحب لنشأة وتطور النقابات المهنية في العالم.

تضمين الدستور نصوصا تضمن عدم حل النقابات المهنية أو مجالس إداراتها المنتخبة حفاظا عليها ودعما لها لممارسة نشاطاتها في ظل حماية الدستور وبما يكفل عدم تدخل السلطات أو تغولها عليها .

٣-تضمين الدستور نصا ينشئ بموجبه محكمة دستورية لمراقبة مدى دستورية القوانين بشكل عام ونصوص القوانين المتعلقة بالنقابات المهنية بشكل خاص.

٤-تضمين الدستور نصا يضمن سمو المعاهدات الدولية على التشريعات الداخلية بما لا يفرط بحقوق الاردنيين أو يحمل الخزينة نفقات تكون الدولة في غنى عنها .

٥-حبذا لو تم تعديل المادة (١٢٣) من الدستور بإضافة دور إلى لمحكمة العدل العليا وقضاتها حيث لا بد من أن يكون لها دور في الديوان الخاص لتفسير الدستور والقانون لأنها لا تشارك به بموجب نص الدستور على ضوء استقلال محكمة العدل العليا عن محكمة التمييز بموجب قانونها.

تعديل نص الدستور بحيث يصبح لمحكمة العدل العليا حق إلغاء أي نص في أي تشريع يتعارض مع الدستور أو الاتفاقية الدولية إلى حين إنشاء المحكمة الدستورية.

في مجال القوانين:

تعديل قوانين النقابات المهنية كل على حدة لتواكب التطور التشريعي الحديث والسماح لها بالقيام بدورها المهني والسياسي وفق نظام قانوني واضح يتيح لها التعبير عن مواقفها الوطنية والانسانية في كافة القضايا بشكل سلمي .

تعديل قانون الاجتماعات العامة بحيث تستثنى النقابات المهنية ومجمعاتها ومنتسبوها من تطبيق أحكام ذلك القانون عليها نتيجة لما يتمتع به النقابيون المهنيون من مستوى ثقافي ديمقراطي سلمي وقدرتهم عن التعبير عن أرائهم وفق أحكام القانون دون وصاية أية جهة وهذا الأمر يشكل ظاهرة ديمقراطية حضارية بما في ذلك السماح للنقابيين المهنيين حق الاضراب باعتباره أحد الحقوق الديمقراطية الرئيسه للنقابيين المهنيين وبحكم أنهم الاقدر على الاضراب وفق مقتضيات الظروف .

تضمين نصوص قوانين النقابات المهنية وخاصة المبادئ والأهداف نصوصا توجب على أية جهه تشريعية أخذ رأي النقابات المهنية كل حسب اختصاصة بمشاريع القوانين.

تضمين نصوص قوانين النقابات المهنية نصوصا تتضمن بانعقاد اجتماعات الهيئة العامة للنقابة بأغلبية من حضر بعد إجراء التبليغ بكافة الوسائل المتاحة بما في ذلك الوسائل الحديثة كاستعمال البريد الإلكتروني والرسائل القصيرة وتطبيق اللامركزية في اجتماعات الهيئة العامة والانتخابات وإعطاء دور أكبر للجان في المحافظات .

عدم تدخل القضاء في الولاية التأديبية على أعضائها مع إعطاء حق التاديب ضمانات تحمي المهنيين من تعسف المجلس التأديبي .

عدم إصدار أي قانون أو أنظمة أو تعليمات من شأنها أن تخضع النقابات المهنية إلى ديوان المحاسبة وذلك لمخالفته لنص المادة (١١٩) للدستور التي حددت الغاية من إنشاء ديوان المحاسبة على سبيل الحصر واستنادنا إلى نص القرار ١٩٩١/٥ الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين والذي يؤكد على عدم خضوع هذه النقابات إلى ديوان المحاسبة .

تضمين قوانين النقابات المهنية ما يحافظ عليها ككيان شعبي ديمقراطي يتألف من مجموعة الأعضاء العاملين بمهنة واحدة يجمعهم تنظيم نقابي موحد يسهم الجميع في صياغة برامجه وتحديد مطالب الجماعة المهنية بصورة فعالة وإبداء الرأي أو التعبير عنه، والدخول كطرف في المعارك القومية والوطنية الكبرى ، وفق تنظيم محدد يحفظ استقلالها وقوميتها ووحدة صفوفها بأن يطبق على النقابات المهنية القانون الخاص بكل نقابة ؛ بما يضمن لكل نقابة مهنية الشخصية المعنوية والإستقلال مع خضوعها إلى الرقابة الإدارية .

كما أنه لابد من تعديل النصوص المتعلقة بمجلس النقابة بحيث تمنع ترشح كل من نال منصب النقيب أكثر من دورتين سواء متتاليتين أم متقطعتين، وذات القرار ينطبق على أعضاء مجلس النقابة مع جواز ترشحهم لمنصب النقيب ولا تحسب مدة عضويتهم في مجلس النقابة مع منصب النقيب إذا فاز أحدهم بهذا المنصب على أن يصار الى إطالة مدة دورة النقيب والأعضاء لتصبح اربع سنوات لكل دورة ليتمكن المجلس من إنجاز الأعمال والبرامج الخاصة بالنقابة خلال مدة الدورة.

٩-تعديل نصوص قوانين النقابات المهنية بحيث تمنع قبول الهبات والتبرعات إلا بموافقة مجلس الوزراء وثلثي الهيئة العامة إذا كانت الهبات والتبرعات خارجية وموافقة الهيئة العامة إذا كانت الهبات والتبرعات داخلية وذلك بهدف الحفاظ على وحدة النقابات المهنية تضمين قوانين النقابات نصا يمنع اصدار أي قانون مؤقت يتعلق بالنقابات المهنية سواء من حيث تنظيم عملها المهني أو السياسي أو الحد منه ومنع الوصاية الأجنبية عليها .

في مجال النقابات المهنية وممارساتها:

على النقابات المهنية أن تضع بعين الاعتبار أن وجود مسيسين في النقابات المهنية وبغض النظر عن مشاربهم وميولهم السياسية لا يعتبر نقطة سوداء في جبين النقابات أو وصمة عار أو حتى سلبية ، بل على العكس من ذلك فهي نقطة بيضاء وإيجابية ، لأنه يفترض أن يكون التفكير السياسي وهموم المواطنين والمنتسبين إلى النقابات أرقى أنواع التفكير والعمل الجاد لتحقيق تطلعات الرأي العام لكونه تفكيرا جماعيا للأمة بأسرها ـ وإن كان هنالك بعض المعارضين ـ لكونه يفكر بالفرد بإعتباره جزءا لا يتجزأ من الأمة التي تعتبر في نهاية الأمر مصدرا للسلطات على ألا يعتبر وجود هؤلاء المسيسين وسيلة من وسائل تمزيق الهيئات العامة أو فرض وصاية جهة مسيسه على باقي أعضاء الهيئة العامة

يجب على النقابيين ممارسة حقوقهم الديمقراطية باعتبارهم مواطنين يحق لهم ممارسة حقوقهم السياسية كأفراد وكتجمع نقابي مهني ، ولهذا يجب أن يتمتع الفرد والتجمع النقابي بحرياته المقدسة ، لأن الجماعات الضاغطة تصبح أكثر فعالية في تمثيل المصالح عنها مما لو اقتصر الأمر على الأحزاب فلأعضاء هذه الجماعات دور مهم في التوعية بالاتجاهات العامة ، فالديمقراطية الحقه تسمح للأفراد بالمشاركة في أي مجال يرون أنه يهمهم، حيث إن الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وبموجب المادة (١/١٥) نص على أن " تكفل الدولة حرية الرأي ، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير شريةط أن لا يتجاوز حدود القانون".

ولهذا للنقابات المهنية الحق في ممارسة الأعمال التي تمس حياتهم اليومية ، وعليه فإن جميع الأعمال التي تقوم بها النقابات المهنية والتي لا تدخل في نطاق المهنية ما هي إلا رخصة دستورية أجازها الدستورالأردني لكونها تدخل ضمن نطاق حرية التعبير.

كما إننا نؤيد الاتجاه الذي يسمح بإضراب النقابات المهنية ومنتسبيها- بأستثناء الموظفين أثناء الوظيفة او بما ينعكس عليها- ونضيف بأنه وفقا للدستور الأردني قد أجازت المادة (١٧) منه" للمواطنين حق مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون" ، وبما أنه لا يوجد ما يمنع من الاضراب إلا ما ورد ذكره بخصوص الموظفين العمومين فإن هذا القيد لا يرد على المنتسبين المهنيين،وعلى الصعيد الوطني نصت المادة (٣٣) من الدستور على أن" المعاهدات أو الاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات أو مساس بحقوق الاردنيين.

فإننا نرا تشكل لجان التقارير التي تطلبها المنظمات الدولية من مؤسسات المجتمع المدني وعلى رأسها النقابات المهنية أو أن تكون مؤسسات المجتمع المدني بما فيها النقابات المهنية ممثلة تمثيلا كافيا في لجان التقارير كأحد الضمانات الأساسية لهذه النقابات.

يجب على النقابات المهنية أن تمارس دورها بمتابعة عمل المنظمات غير الحكومية الداخلية والخارجية والإسهام في نشاطاتها لضمان رقابة عمل هذه المنظمات ودرءا لأي خطر قد تسببه هذه المنظمات خاصة وأنها على الأغلب منظمات تضم مهنيين أكفاء وأهدافهم بعيدة المدى فالاطلاع على تجاربهم يمكن النقابات المهنية الإفادة من خبراتهم وبنفس الوقت تجنب المخاطر بعيدة المدى لهذه المنظمات من خلال دعم كفاءة المهنيين وتعبئتهم كلما اقتضى الحال ذلك لتجنب المخاطر السلبية لهذه المنظمات إذ إنه مما لا شك فيه أن عمل المنظمات غير الحكومية في مجال حقوق الانسان لا ينكره أحد ، ولكن يجب على الجميع أخذ الحيطة والحذر من بعض المنظمات وخاصة تلك التي تكون غاياتها غامضة ، بالرغم من أنها تهدف إلى لحماية حقوق الإنسان ويجب التأكد من جهة التمويل لهذه المنظمات ، لأنه من الممكن أن يكون في نهاية الامر هدفها ضرب الوحدة الداخلية للدولة او للمحيط الاقليمي أو تأليب الرأي العام العالمي على هذه الدولة أو تلك ، وعلى صعيد المنظمات غير الحكومية التي تلعب دورا هاما في حماية حقوق الإنسان.

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم.

المراجع العربية :

ابراهيم ، حسنين توفيق ، بناء المجتمع المدني : المؤثرات الكمية والكيفية في المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٩٢.

أبو العنين،محمد ماهر، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة ، ج(١)، دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٠.

أبو الفتوح ،محمد هشام ، الاضراب عن العمل بين التجريم والاباحة حقوق القاهرة،فرع الخرطوم ، ١٩٨٦.

أبو المجد، أحمد كمال، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري ، مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٦٠ .

أبو حجيلة ، على رشيد ، ٢٠٠٤ ، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، الطبعة الأولى، عمان ، مطابع الدستور التجارية .

البنا ،جمال ، الحرية النقابية -الاتحاد الاسلامي الدولي للعمل ،ج(٣) ، بلا دار نشر، بلا سنة نشر.

بيرم، عيسى ، ١٩٩٨، الحريات العامة وحقوق الإنسان، بين النص والواقع، دار المنهل اللبناني، بيروت .

جرادات ،صالح ، في الفكر السياسي والاجتماعي ، دار الكندي ، أربد ،٢٠٠٢.

الجرف ، طعيمة ، القانون الإداري (المبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية) ، دار النهضة العربية ، القاهرة، .

جريدة الدستور ، عدد ١٠١٤٧ تاريخ ١٩٩٥/١١/٢٢.

جعفر ، محمد أنس قاسم ، ١٩٩٩ ، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة .

جعفر، محمد أنس قاسم، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦.

الجندي ، غسان هشام ، ١٩٨٩ ، القانون الدولي لحقوق الإنسان، بدون جهة نشر.

حافظ ، محمود ، ١٩٨٧ ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، بدون دار نشر.

حلمي ، محمود ، نظام الحكم الاسلامي مقارنا بالنظم المعاصرة ،بلاسنة نشر ، بلا دار نشر.

حمارنة، مصطفى، الأردن مشروع المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي ، مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية دار الامين للنشر والتوزيع، القاهرة ، ١٩٩٥.

حنفي، السيد ، الحركات السياسية للطبقة العاملة ، الجامعة العمالية ، ١٩٨٧ .

الحوراني، هاني، نظرة تاريخية على تطور الدور السياسي للنقابات المهنية ١٩٥٠-١٩٨٩ ورقة عمل، دار السندباد للنشر ، ٢٠٠٠.

الحياري ، عادل ، ١٩٧٢ ، القانون الدستوري النظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة ، بدون جهة نشر.

خريسات، ابراهيم ، جريدة صوت الشعب ، عمان ، ١٩٩٣/٤/١٣.

خضير، عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام ، الكتاب الأول ، دار الثقافة العربية للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٩٧.

خطار، علي ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان، ١٩٩٠.

الخطيب ، نعمان ، ١٩٩٩ ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الخطيب، نعمان، ٢٠٠١ ، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، ورقة عمل مقدمة للدورة التدريبية السابعة حول حقوق الإنسان، لأمانة عمان الكبرى، ٢٢ – ٢٣ كانون أول.

خميس اسماعيل ، المؤسسات العامة الإقتصادية في الدول العربية ، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٨٧.

دره ،عبد الباري ابراهيم وآخرون ، دور النقابات والجمعيات المهنية في تنمية الموارد البشرية في الاردن ، ٢٠٠٦، بلا دار نشر.

الراوي ،جابر، حقوق الانسان وحرياته الاساسية في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ، ١٩٩٩.

رشاد ،عبد الغفار، الرأي العام دراسة في النتائج السياسية ، مكتبة نهضة الشرق ، القاهرة،١٩٨٤.

الرشيدي ، أحمد ، حقوق الانسان (دراسة مقارنة في النظرية والتطبيق) ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، ٢٠٠٣.

الزعبي ، خالد ، ١٩٩٣ ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، المركز العربي للخدمات الطلابية .

زيد حمزة ، النقابات المهنية وتحديات التحول الديمقراطي في الأردن ، ورقة عمل ،دار سندباد للنشر ،عمان ، ٢٠٠٠.

سكوكو،وديع ، ثقافة التنمية وتنمية الثقافه في المجتمع الأمازيغي .

السيد ، رشاد عارف يوسف ، ٢٠٠٠ ، مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة الرابعة ، بدون جهة نشر .

الشاعر ،رمزي طه، الايدولوجيات وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ .

الشاعر، رمزي طه ، ٢٠٠٥ ،النظريات العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية ، القاهرة .

شبيلات ،ليث ، الصهيونية المتوسعة ونقص المناعة الاردنية، ورقة عمل ، بدون سنة طبع،

الشرقاوي ، سعاد ، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٦.

الشرقاوي، سعاد ، النظم السياسية في العالم المعاصر، ج(١) ، ط(٢) ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٢.

شطناوي ، علي خطار ، ١٩٩٥ ، القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان .

شطناوي ، فيصل ، ٢٠٠٢ ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان .

الشطناوي ،فيصل، حقوق الانسان وحرياته الاساسية، دار الحامد، عمان، ١٩٩٨.

شيحا ، ابراهيم عبد العزيز، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مكتبةالدار الجامعية ، بيروت، ١٩٩٥.

شيحا، ابراهيم عبد العزيز ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية ،١٩٩٨.

شيخاني ،بندار ، منظمات المجتمع والتنمية ، بلا دار نشر، ٢٠٠٩.

الصمد ، رياض ، المؤسسات الإجتماعية والسياسية في الدول الحديثة (النموذج اللبناني) ، بلا دار نشر، ١٩٧٨.

الطعيمات ، هاني سليمان ، ٢٠٠١، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان.

الطماوي ،سليمان ،النظام النيابي في مصر ، طبعة ١٩٩٠-المجلس الاعلى للثقافة -الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية ،١٩٩٣.

الطماوي ، سليمان ، ١٩٧٩ ، السلطات الثلاث والدساتير العربية والمعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي ، .سليمان، الوجيز في القانون الإداري(دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي، ١٩٨٥.

الطماوي ،سليمان ، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٧.

عبد الباقي ، زيدان ، علم الإجتماع المهني، دار الفكرالعربي، القاهرة ، بلا سنة نشر.

عبد الله ، عبد الغني بسيوني ، ١٩٩١، التنظيم السياسي، أسس التنظيم السياسي، منشأة المعارف ، الإسكندرية .

عبد الله ، عبد الغني بسيوني ، ١٩٩٩ ، القضاء الإداري ومجلس الشورى الدولة اللبنانية، الدار الجامعية، بيروت .

عبد الله ، عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، المجلد (١)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٨.

عبد الكريم ،رجب حسن ،الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الاحزاب السياسية ،٢٠٠٨،دار الكتب القانونية ،مصر.

عبد الوهاب ، محمد رفعت ، ٢٠٠٥ ، الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

عجيلة،عاصم احمد، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة ، عالم الكتب ، دون سنة نشر.

العدوان ، مصطفى عبد الكريم ، ٢٠٠١ ، حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان

علوان ، عبد الكريم ، ٢٠٠٤ ، الوسيط في القانون الدولي العام ، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان .

علوان ، محمد يوسف ، ٢٠٠٣ ، القانون الدولي العام، الطبعة الثالثة ، دار وائل للنشر.

العناني ، ابراهيم ، حقوق الانسان، دراسات حول الوثائق العالمية والاقليمية، المجلد الثاني ،ط(٢)، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٨.

عنبتاوي ،منذر، الشرعية الدولية لحقوق الانسان، كتاب حقوق الانسان، مجلد(٢)، دارالعلم للملايين، بيروت، ط(١) ، ١٩٨٩.

العوضي ، لولوه ، ١٩٩٣، حقوق الطفل في نطاق الأسرة البحرينية ، ندوة الحماية القانونية للطفل في البحرين، من ١٢-١٣ يناير.

الغازي، إبراهيم عبد الكريم ، ١٩٨٨ ،الدولة والنظم السياسية ، دار المتنبي للطباعة والنشر، أبو ظبي .

غزوي ، محمد سليم ، ٢٠٠٠ ، نظرات حول الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان

غزوي ، محمد سليم محمد ، ١٩٨٦ ، الوجيز في أثر الاتجاهات السياسية المعاصرة على حقوق الإنسان ، الطبعة الأولى ، مطبعة فندي ، عمان .

غزوي ، محمد سليم محمد ، ٢٠٠٢ ، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، دراسة في كل من التشريع الأردني والمقارن، بحث مقدم إلى ورشة العمل الإقليمية التي ينظمها المركز الإقليمي للأمن الإنساني في المعهد الدبلوماسي الأردني من ٢٨-٣١ أكتوبر.

غزوي، محمد سليم محمد ، الحريات العامة في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الغربية والماركسية، مطبعة مؤسسة شباب الجامعة، مصر، بدون سنة نشر.

الفار، عبد الواحد محمد، قانون حقوق الانسان في الفكر الوضعي والشريعة الاسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١.

فهمي ،مصطفى أبو زيد ، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري)، الدار الجامعية ، ١٩٩٢.

قاسم جميل وفتحي زيتون، المؤسسات العامة في فرنسا، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، ١٩٨١.

قنديل ، أماني ، ١٩٩٤ ، المجتمع المدني في العالم العربي، دراسة للجمعيات الأهلية العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة .

كامل ، نبيلة عبد الحليم ،١٩٩٣ ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دار النهضة العربية ، القاهرة.

الكسواني، سالم، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، ط(١)، مطبعة الكسواني، ١٩٨٣.

كشاكش ، كريم يوسف ، ١٩٨٧ ، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية .

كنعان ، نواف ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط(٤) ، ٢٠٠٠، دون دار نشر .

كنعان ، نواف ، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط(٤) ، بلا دار نشر، ٢٠٠٠.

الكيالي ،عبد الوهاب، الموسوعة السياسية ،ج(٦)، الموسوعة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٠.

مجذوب ، محمد سعيد ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، بلاسنة نشر ، جروب برس، طرابلس، لبنان.

مجلة نقابة المحاميين الاردنيين.

محمود ، أحمد شوقي ، الحركة النقابية للموظفين العموميين في مصر (دراسة مقارنة)، عالم الكتب ، ١٩٨٦.

منصور، أحمد جاد ، الحماية القضائية لحقوق الانسان ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة، ١٩٩٧.

الموسى ،سليمان ، إمارة شرقي الأردن ، منشورات لجنة تاريخ الأردن ، عمان ، ١٩٩٠.

هاني الحوراني وحسين أبو رمان ، المجتمع المدني والحكم في الأردن ، ج(١)، تطور المجتمع المدني في الأردن وواقعة الأرض، دار السندباد للنشر ، ٢٠٠٤.

هاني الحوراني وحسين أبو رمان، تطوير المجتمع المدني في الأردن وواقعه الراهن، ج(١) ، دار السندباد للنشر، الأردن ـ عمان، ٢٠٠٤.

الدساتير و التشريعات :

الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢

الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية

قانون الأحزاب الأردني رقم (١٩) لسنة٢٠٠٧

قانون الجيولوجين رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

قانون الصحافة لعام ١٩٩٧

قانون العمل لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته

قانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨لسنة ١٩٥٢والمعدل بالقانون رقم ١٨لسنة٢٠٠٧

قانون محكمة العدل العليا رقم "١٢" لسنة ١٩٩٢.

قانون نقابة الأطباء الأردنية رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢،

قانون نقابة الصيادلة رقم (٥١) لسنة ١٩٧٢،

قانون نقابة المحامين الأردنيين النظاميين رقم(١١) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته،

قانون نقابة الممرضين والممرضات والقابلات القانونية

قانون نقابة المهندسين رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته،

قانون نقابات العمال رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٣.

نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته .

الرسائل العلمية :

الخطيب ،نعمان ،الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة ، رسالة دكتوراة ،دار التوفيق النموذجية ،مصر ،١٩٨٣.

سرحان،عبد العزيز محمد، مقدمة لدراسة ضمانات حقوق الانسان ، رسالة دكتوراة ، جامعة عين شمس، القاهرة ، ١٩٨٨.

القباني محمد بكر، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، ١٩٦٢.

الكباش،خيري أحمد، الحماية الجنائية لحقوق الانسان، رسالة دكتوراه ، جامعة الاسكندرية ، ٢٠٠١.

مصطفى،عبد المنعم فهمي، أعمال الادارة وحرية الرأي ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٧٧.

معاجم اللغوية :

جمال الدين بن منظور، لسان العرب، المجلد الأول.

خ- مجموعة الأحكام :

أحكام محكمة التمييز الأردنية.

أحكام محكمة العدل العليا الأردنية.

د- الأبحاث :

أندريا بوم، مؤسسات القطاع العام ، مجلة المؤسسة العامة، مجلد(١) ، العددالأول، ١٩٨٥.

جلال ،محمد نعمان ، جامعة الدول العربية في حقوق الانسان ، سلسلة بحوث سياسية ، العدد(٨٦) لسنة ١٩٩٤.

الجندي،غسان، نظرية التدخل لصالح الانسانية في القانون الدولي العام ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، مجلد(٤٣) ،١٩٨٧.

حرب، اسامة الغزالي، قضايا التنمية السياسية والاصلاح الاجتماعي الواقع والطموح في النظام العربي ... إلى أين ؟ ،سلسلة الحوادث العربية ـ ١٣ ـ عمان ، منتدى الفكر العربي، ٢٠٠١.

الحموري،محمد، أيها المنتفعون من ظلم السياسة هذا هو حكم الدستور في مشروعية النقابات وارتباطها بالديمقراطية والحريات، مجلة نقابة المحامين ، السنة الحادية والخمسون، العددان العاشر والحادي عشر ، ٢٠٠٣.

الدماصي ،محمد السيد، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي ، مقال منشور في مجلة العلوم الادارية العدد الأول، ١٩٧.

ربيع ،حامد ، نظرية القيم السياسية، بحث مقدم لكلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٥.

الرشواني ،منار محمد، مخاض النقابات المهنية في الأردن ، مركز الأمة للدراسات ،٢٠٠٤.

شطناوي، علي خطار، آثار حكم محكمة العدل العليا بعدم دستورية القوانين المؤقته، بحث منشور ، بلا سنة نشر.

صويص، سليمان ، انعكاس مفاهيم قوانين الطوارئ والاحكام العرفية على القوانين العادية في مجال الحريات العامة وحقوق الانسان مثال الأردن ، مجلة الأردن الجديد ، العدد ١٤.

عبد العال ،محمد حسنين ، الحريات السياسية للموظف العام ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، العدد الخاص بمناسبة العيد المئوي لكلية الحقوق، جامعة القاهرة .

كشاكش ، كريم ، ١٩٩٤ ، الرأي العام وأثره في نفاذ القاعدة الدستورية، مجلة أبحاث اليرموك ،المجلد العاشر، العدد الأول.

كشاكش ، كريم ، جماعات الضغط وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة ، بحث منشور، مجلة مؤته للبحوث والدراسات ، المجلد السابع، العدد الخامس، كانون الأول /١٩٩٢.

محافظة،علي، الاردن إلى أين ؟ المستقبل العربي ،لسنة (٢٣) ،العدد ٢٥٦، حزيران –يونيو ٢٠٠٠.

محمد ،أمين عثمان ، الرقابة على دستورية القوانين ، بحث مقدم في مؤتمر العلمي الاول لكلية الحقوق، جامعة حلوان، ١٩٩٨.

مسعد، نفين عبد المنعم "وآخرون " ، التحولات الديمقراطية في الوطن العربي،القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية ، ١٩٩٠.

ميرغنى حمور ، مؤسسات القطاع العام بين تعدد الأنماط وتبيان الأهداف، المجلة العربية للإدارة ، العدد الثالث، ١٩٨٣.

الياسري ،سحر مهدي، الضمانات القانونية لتكريس حقوق الانسان، مجلة الحوار المتمدن، العدد ١٩٨٧، ٢٠٠٧/٧/٢٥.

و- المواقع الإلكترونية :

www.jordanriver.jo

www.annabaa.org/ nbahome/nba84 .

www.iraqihome.com\2008\56htm.

www.minbaralhurriyya.org

www.3almani.org/ spip.php article 4862.

www.azapress.net/news.php

www.middel east on line.mht

www.mokarabat.com/s55,ntm

www.1umn.edu/hamanrts/arab/a004.ntmL

www.nrp-undp.org/common/researcn2/t8.doc.

ز- المراجع باللغة الأجنبية:

1 - Suis ,David(ed), International encyclopedia of the social science, New York : Macmillan and Free Pressco, 1968.

2 - Berton (jean): lesorderes profissionels,these.paris.1957,

3 - Akoun(A)and Balle(F) etautres. dictionnaire de polique librairiela rouse.1979.

4 - Lauribrand ," in the beginning was the state ,"the quest for civil socity in jordan ,"in augustus richard norton ,civil society in the middle east ,vol,(1),e.j.brill,leiden,new york koln,1995

5- Cecils.emden;The people and the constitution, 2nd edition , London: oxford University Press,1956.

6- Meny(yves): texets constitution nelles at documents politiques, montchrestien,1989