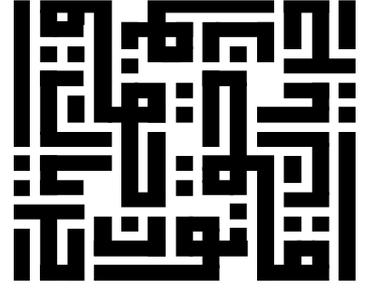


الهيئة الفلسطينية المستقلة  
لحقوق المواطن

The Palestinian  
Independent  
Commission for  
Citizens' Rights



حول

الحقّ في التنظيم النقابي

إعداد

المحامي محمود شاهين

سلسلة مشروع تطوير القوانين (18)

حول

الحقّ في التنظيم النقابي

إعداد

المحامي محمود شاهين

سلسلة مشروع تطوير القوانين (18)

## المحتويات

1	مقدمة
3	الفصل الأول: المعايير الدولية لحرية العمل النقابي
3	أولاً: مفهوم العمل النقابي
5	ثانياً: الحق في تشكيل النقابات
10	ثالثاً: الحق في الإنتساب للنقابات
12	رابعاً: التعددية النقابية
12	خامساً: حرية التنظيم النقابي
16	سادساً: وسائل العمل النقابي
21	الفصل الثاني: واقع العمل النقابي الفلسطيني
21	أولاً: خلل في التقنين
22	ثانياً: غياب الإستقلالية النقابية
25	ثالثاً: مصادرة الحقوق الديمقراطية
26	رابعاً: ضعف البعد المطلي للحركة النقابية
28	خامساً: غياب المصادقية النقابية
31	الفصل الثالث: العمل النقابي في التشريعات الفلسطينية
32	أولاً: الحق في تشكيل النقابات في القانون الفلسطيني
38	ثانياً: الحق في الإنتساب للنقابات
39	ثالثاً: التعددية النقابية
40	رابعاً: حرية تنظيم العمل النقابي
43	خامساً: آليات العمل النقابي
47	خاتمة: إستنتاجات وتوصيات
51	المصادر والمراجع

## الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - نيسان 2004

### عناوين مكاتب الهيئة

غزة

رام الله

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق السادس  
هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972  
2960241  
فاكس: 2987211 - 2 - 972  
ص.ب. 2264

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي  
هاتف: 2836632 - 8 - 972  
2824438  
فاكس: 2845019 - 8 - 972

بيت لحم

ش. المهد - عمارة نزال ط 2  
تلفاكس: 972-2-2750549

نابلس

ش. سفیان - مجمع الأنوار التجاري ط 2  
تلفاكس: 972-9-2335668

E - mail: [piccr@piccr.org](mailto:piccr@piccr.org)

[piccr@palnet.com](mailto:piccr@palnet.com)

[piccr-g@palnet.com](mailto:piccr-g@palnet.com)

Internet: <http://www.piccr.org>

## مقدمة

إرتبطت نشأة العمل النقابي تاريخياً بمعاناة العمال وسعيهم لرفع الظلم عنهم. وهي نشأة مرتبطة بحقوق العمال خصوصاً، وحقوق الإنسان عموماً. ولم تقتصر مطالب العمال على تحسين شروط عملهم وأجورهم، بل إرتبطت أولى مطالبهم بأهداف سياسية كالضغط من أجل سنّ تشريعات تعترف بحق العمال في التنظيم النقابي وتعمم بعض الحقوق على جميع المواطنين على قدم المساواة، كحق الانتخاب والحق في التعليم. وقد حققت النقابات في كثير من أنحاء العالم إنجازات عظيمة على صعيد الحقوق والحريات وبناء وتعزيز الديمقراطية.

لقد نشأ العمل النقابي الفلسطيني في بداية القرن الماضي في ظل ظروف معاناة العمال والمجتمع الفلسطيني في حقبة الإنتداب البريطاني. وعانى العمال الفلسطينيون من القيود المفروضة على حقهم في التنظيم النقابي من قبل سلطات الإنتداب. ثم تمتعوا بوضع أفضل نسبياً في ظل التشريعات الأردنية في الضفة الغربية وفي ظل الحكم المصري في قطاع غزة. ومنذ عام 1967 تعرض الحق في التنظيم النقابي للمصادرة ولممارسات تعسفية من قبل سلطات الإحتلال الإسرائيلي.

بالرغم من الآمال والطموحات منذ بداية عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، لم يتعاف العمل النقابي. فهو يعيش أزمة عميقة ذات أوجه عديدة، تركته في حالة من الركود والفوضى. وتعود هذه

الأزمة إلى مجموعة من العوامل، يتناولها هذا التقرير، مركزاً على البعد التشريعي.

يعرض التقرير في البداية المعايير الدولية للحرية النقابية والحق في التنظيم النقابي. وعلى ضوء هذه المعايير يتم تناول الحرية النقابية والعمل النقابي الفلسطيني على الصعيدين التشريعي والتطبيقي. على الصعيد التطبيقي، يتم عرض إشكاليات العمل النقابي. أما على الصعيد التشريعي، فيتم تناول الحق في تشكيل النقابات والإنتساب لها، التعددية النقابية، وحرية التنظيم النقابي. كما يتم تناول وسائل العمل النقابي التي تشمل الحق في التفاوض الجماعي والحق في الإضراب. كما يوضّح التقرير مدى تطابق التشريعات الفلسطينية مع المعايير الدولية للحرية النقابية. وفي الختام يخلص التقرير إلى مجموعة من الإستنتاجات والتوصيات بخصوص الخطوات التي يتعيّن اتخاذها والضمانات التشريعية التي يتوجب توفيرها لكفالة حرية العمل النقابي.

## الفصل الأول المعايير الدولية لحرية العمل النقابي

أولاً: مفهوم العمل النقابي:

تتبع فكرة التجمعات النقابية من طبيعة علاقات العمل. فهذه العلاقة محكومة بمجموعة من المصالح لكل طرف، ويمكن أن تتعرض هذه المصالح من حين لآخر للتهديد أو الضرر من قبل الطرف الآخر. علاوة على ذلك، هناك مجموعة من التشريعات التي تسنها الدولة لتنظيم جوانب تلك العلاقة، والتي يمكن أن تنتقص من مصالح أحد الطرفين. ويمكن أن تكون الدولة ذاتها صاحب العمل، كما أن الدولة هي الطرف الثاني في عقود الوظيفة العامة، والتي تحكمها تشريعات معينة كقانون الخدمة المدنية. كذلك فإن المهنيين الذين يقدمون خدماتهم مقابل أجر تربطهم مصالح مشتركة تتمثل في الدفاع عن مهنتهم والإرتقاء بها وكفالتها بموجب تشريعات تصدرها الدولة.

ومن هنا، فإن العمال والموظفين العاملين وأصحاب المهن يجدون أنفسهم بحاجة لأن يشكلوا تجمعات منظمة للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم أمام أصحاب العمل وأمام الدولة. فدور هؤلاء العمال والموظفين لا يكون فاعلاً ومؤثراً دون أن تكون لهم تجمعات أو إتحادات تعبر وتدافع عن مصالحهم.

لقد سلّمت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان بأن حقّ العمال في التنظيم النقابي الحر هو الضمانة الوحيدة التي تحول دون أن يكونوا فريسة سهلة أمام الإستغلال. فمن الأمور البديهية أن العامل كفرد لا يستطيع

أن يقف أمام الإدارة أو صاحب العمل. لهذا فإن المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان إعتبرت حق العمال في حرية التنظيم النقابي أحد الحقوق الأساسية للإنسان.

وتتنوع الحقوق والمصالح التي يستهدف العمل النقابي الدفاع عنها أو تحقيقها. ففي مجال العلاقة مع أصحاب العمل، يستهدف العمل النقابي حمل أصحاب العمل على التفاوض مع ممثلي العمال والوصول معهم إلى إتفاقيات جماعية تضمن أجوراً مجزية وشروط عمل معقولة، وربما إشراك العمال في إدارة العمل والإستفادة من الأرباح. وفي مجال العلاقة بالدولة، يستهدف العمل النقابي الدفع بإتجاه سنّ تشريعات تضمن حقوق ومصالح العمال والموظفين العاميين وحرية العمل النقابي لهم، وثمة دور للعمل النقابي في مجال العلاقة بين العمال أنفسهم، حيث يستهدف ترسيخ الوعي والتضامن العمالي، بما يضمن للعمل النقابي مزيداً من القوة في مواجهة أصحاب العمل.

## ثانياً: الحق في تشكيل النقابات:

### 1) الاعتراف بالحق:

كفلت المواثيق الدولية الحق في تشكيل النقابات. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 ينص على أن لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات تحمي مصلحته<sup>1</sup>. وقد أعدت منظمة العمل الدولية العديد من الإتفاقيات التي تقرّ بالحق في تشكيل النقابات وتنظم ذلك، أبرزها الإتفاقية رقم 87 لسنة 1948 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، والتي تنص على حرية العمال وأصحاب الأعمال في تكوين ما يختارونه من منظمات.

كما أكدت على هذا الحق مواثيق دولية أخرى لاحقة مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الصادر عام 1966، والذي ينص على حق كل شخص في تكوين النقابات بالإشتراك مع آخرين<sup>2</sup>، وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام 1966، والذي ينص على حرية كل فرد في تشكيل النقابات والانضمام إليها<sup>3</sup>.

### 2) ضمان الحق في تشكيل النقابات:

لم تكتف الإتفاقيات الدولية بالاعتراف بالحق في تشكيل النقابات، وإنما وضعت مجموعة من الضمانات التي تكفل لكل إنسان ممارسة

---

<sup>1</sup> المادة 23 /4 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

<sup>2</sup> المادة 8/أ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.

<sup>3</sup> المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

هذا الحق. ولا تجيز تلك الإتفاقيات للقانون الوطني ولا للأسلوب الذي يطبق به الإنتقاص من هذه الضمانات<sup>4</sup>.

### أ. إجراءات تشكيل لا تمس بالحق:

ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية على حق كل شخص في تكوين النقابات بالإشتراك مع آخرين. ويحظر العهد على الدولة أن تقوم بفرض قيود على تشكيل النقابات غير القيود التي تنص عليها قواعد منظمة العمل الدولية. كما يحظر إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود إلا إذا تمّ النص على هذه القيود في القانون، وشريطة أن تكون هذه القيود عبارة عن تدابير ضرورية لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحررياتهم، وألا تخالف طبيعة ومتطلبات المجتمع الديمقراطي<sup>5</sup>. وبالنسبة لقواعد منظمة العمل الدولية، هناك ضمانتان في مجال تشكيل النقابات نصت عليهما الإتفاقيات المتعلقة بالحرية النقابية، هما عدم الحاجة إلى الترخيص وعدم جواز تقييد الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للنقابات.

### 1. مبدأ عدم الترخيص:

تكفل إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وبحماية حق التنظيم النقابي الحق في تشكيل النقابات دون ترخيص<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> المادة 2/8 من الإتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لعام 1948.

<sup>5</sup> المادة 1/8/أ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية.

<sup>6</sup> نصت المادة 2 من الإتفاقية رقم 87 على أن "للعامل وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرقن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق".

فالأصل أنه يكفي لتشكيل النقابات إتفاق المؤسسين. وينطبق نفس الشيء على الاتحادات<sup>7</sup>.

ويترتب على مبدأ عدم الحاجة للترخيص عدم جواز فرض نظام لإجراءات تشكيل النقابات يتطلب الحصول على إذن مسبق من السلطات، إذ لا يخضع أمر تشكيلها للسلطة التقديرية للإدارة. كما يتعيّن ألا يضع نظام إجراءات تشكيل النقابات عوائق أو عراقيل أمام تشكيلها، ومن الضروري أن تتسم الإجراءات بالوضوح والسهولة والسرعة.

## 2. عدم جواز تقييد إكتساب النقابات للشخصية الاعتبارية:

لا تجيز إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 وضع شروط على إكتساب النقابات والإتحادات للشخصية القانونية إذا كان من شأن هذه الشروط المس بالحق في تشكيل النقابات والإتحادات أو الإنضمام إليها أو وقفها عن ممارسة عملها أو عن وضع دساتيرها وأنظمتها، أو عن إنتخاب ممثليها، أو عن تنظيم إدارتها ووجوه نشاطها وصياغة برامجها<sup>8</sup>. ويعتبر ذلك إحدى ضمانات الحق في تشكيل النقابات وممارسة العمل النقابي بحرية.

---

<sup>7</sup> تنص المادة 6 من الإتفاقية رقم 87 على أنه "تنطبق أحكام المواد 2 و 3 و 4 من هذه الإتفاقية على اتحادات منظمات العمال وأصحاب العمل وإتحاداتها الحلافية". ويُقصد بالإتحاد الحلافي الإتحاد الذي ينشأ من تحالف إتحادين أو أكثر.

<sup>8</sup> نصت المادة 7 من الإتفاقية رقم 87 لعام 1948 على أنه "لا يجوز إخضاع اكتساب منظمات العمال وأصحاب العمل وإتحاداتها الحلافية للشخصية القانونية لشروط يكون من شأنها الحد من تطبيق أحكام المواد 2 و 3 و 4 من هذه الإتفاقية".

## ب. الحماية من الأعمال التمييزية:

تضمنت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98، والتي إعتدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في تموز 1949، العديد من الضمانات لحماية الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضة الجماعية. كما تضمنت الإتفاقية ضمانة عامة تشمل الحرية النقابية عموماً، بما في ذلك الحق في تشكيل النقابات. فقد نصت على أن "توفر للعمال حماية كافية من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية"<sup>9</sup>. وكفلت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 151 الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الإستخدام في الخدمة العامة، والتي إعتدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية عام 1978، نفس الضمانة فيما يتعلق بالموظفين العاميين<sup>10</sup>.

يترتب على هذه البنود أن توفر الدول الحماية للعمال والموظفين العاميين من أية أعمال من شأنها أن تمس حقهم في تشكيل النقابات، كالفصل من الوظيفة أو العمل، أو عدم الإستخدام، أو فرض العقوبات التأديبية أو غير ذلك من الإجراءات المتعلقة باستخدامهم.

### (3) الفئات التي يجوز تقييد حقها في تشكيل النقابات:

يشمل الحق في تشكيل النقابات جميع الأشخاص من المهنيين وعمال القطاع الخاص عموماً وموظفي القطاع العام. ولم تستثن الموائيق الدولية الخاصة بالحرية النقابية أحداً من ذلك، ولكنها أجازت

---

<sup>9</sup> المادة 1/1 من الإتفاقية رقم 98 الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضة الجماعية لعام 1949.

<sup>10</sup> المادة 1/4 من الإتفاقية رقم 151 الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الإستخدام في الخدمة العامة.

للتشريعات المحلية تقييد ضمانات الحرية النقابية لدى فئات محددة، وذلك لمبررات معينة. ومن الضروري ملاحظة أن تلك القيود، في حال فرضها، يجب أن تنظم بالتشريعات، ولا يجوز بالتالي ترك مسألة تحديدها للسلطة الإدارية.

ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حق كل شخص في تكوين النقابات بالإشتراك مع آخرين. لكنه أجاز إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة وموظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق<sup>11</sup>. وتتص إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 على أن للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه من منظمات<sup>12</sup>. لكنها تركت للقوانين واللوائح الوطنية أن تحدد مدى إنطباق الضمانات المنصوص عليها في هذه الإتفاقية على القوات المسلحة والشرطة<sup>13</sup>.

لقد جاءت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 151 الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الإستخدام في الخدمة العامة بأحكام أكثر تحديداً ووضوحاً. فقد حددت الإتفاقية في البداية نطاق إنطباقها والذي يشمل "جميع الأشخاص الذين تستخدمهم سلطات عامة، إلى المدى الذي لا تنطبق فيه عليهم أحكام أكثر مواتاة في غيرها من إتفاقيات العمل الدولية"<sup>14</sup>. وبعد ذلك حددت الإتفاقية فئتين من الموظفين العاميين يجوز للتشريعات الوطنية أن تضع قيوداً على

---

<sup>11</sup> المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

<sup>12</sup> المادة 2 من الإتفاقية رقم 87.

<sup>13</sup> المادة 1/9 من الإتفاقية رقم 87.

<sup>14</sup> المادة 1/1 من الإتفاقية رقم 151.

حقهم في العمل النقابي عموماً، بما في ذلك حقهم في تشكيل النقابات وفي الإنضمام لها. تضم الفئة الأولى نوعين من الموظفين العاملين: العاملون ذوو المستويات العليا من الوظائف العامة الذين تعتبر وظائفهم في العادة من وظائف رسم السياسات والإدارة التوجيهية، والعاملون الذين تكون مهامهم ذات طبيعة بالغة السرية. أما الفئة الثانية فهي أفراد القوات المسلحة والشرطة<sup>15</sup>.

وهناك ما يبرر السماح بتقييد حق هاتين الفئتين في العمل النقابي. فممارسة النشاط النقابي بحرية تامة من قبل أفراد هاتين الفئتين يمكن أن تؤدي إلى إلحاق ضرر بالصالح العام. مثال ذلك، الضرر الذي يمكن أن يتحقق للأمن العام جراء قيام أفراد القوات المسلحة والشرطة بالإضراب عن العمل.

### ثالثاً: الحق في الإنتساب للنقابات:

تعطي الإتفاقيات الدولية الحق في الإنتساب للنقابات بحرية تامة، ولا يجوز فرض قيود على هذا الحق سوى تلك المنصوص عليها في الإتفاقيات التي أعدتها منظمة العمل الدولية والمواثيق الدولية ذات العلاقة. فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 على أن لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته<sup>16</sup>. وتتص إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 على أن "للعمال وأصحاب العمل .. الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة

<sup>15</sup> المادة 1/ 2-3 من الإتفاقية رقم 151.

<sup>16</sup> المادة 4/23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

المعنية (منظمة العمل الدولية)، الحق في الإنضمام إلى تلك المنظمات ..<sup>17</sup> وينطبق نفس الشيء على الإنضمام لإتحادات منظمات العمال وأصحاب العمل<sup>18</sup>. كما ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حق كل شخص في الإنضمام إلى النقابة التي يختارها، ويحظر على الدولة أن تقوم بفرض قيود على الحق في الإنتساب غير القيود التي تنص عليها قواعد منظمة العمل الدولية. كما يحظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود إلا إذا تم النص عليها في القانون، شريطة أن تكون عبارة عن تدابير ضرورية لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحررياتهم، وألا تخالف هذه التدابير طبيعة ومتطلبات المجتمع الديمقراطي<sup>19</sup>.

وقد تضمنت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 لعام 1949 بعض الضمانات لكفالة الحق في الإنتساب للنقابات بحرية. فقد نصت على توفير الحماية الكاملة للعمال من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية، وعلى وجوب تطبيق هذه الحماية بوجه أخص إزاء الأعمال التي يقصد منها: أ. جعل إستخدام العامل مرهوناً بشرط ألا ينضم إلى نقابة أو أن يتخلى عن عضويته النقابية. ب. فصل العامل أو الإجحاف به بأية طريقة أخرى بسبب عضويته النقابية<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> المادة 2 من الإتفاقية رقم 87.

<sup>18</sup> تنص المادة 6 من الإتفاقية رقم 87 على أنه "تنطبق أحكام المواد 2 و 3 و 4 من هذه الإتفاقية على اتحادات منظمات العمال وأصحاب العمل واتحاداتها الحلافية.

<sup>19</sup> المادة 1/8/1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

<sup>20</sup> المادة 1 من الإتفاقية رقم 98.

## رابعاً: التعددية النقابية:

تعطي الإتفاقيات الدولية العمال وأصحاب العمل والمهنيين والموظفين العاميين الحق في أن يشكلوا أكثر من نقابة واحدة، حتى لو تعلق الأمر بأشخاص من نفس المهنة أو الإقليم أو محل العمل. كما أن لهم الحق في أن يشكلوا إتحاداً أو أكثر يضم أكثر من نقابة. فإتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 تنص على أن "للعمال وأصحاب العمل .. الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات"<sup>21</sup>. كما تنص على أنه "لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق تكوين إتحادات وإتحادات حلافية والإنضمام إليها، كما أن لكل منظمة أو إتحاد أو إتحاد حلافي من هذا النوع حق الإنتساب إلى منظمات دولية للعمال وأصحاب العمل"<sup>22</sup>. وينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية على "حق النقابات في إنشاء إتحادات أو إتحادات حلافية قومية، وحق هذه الإتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الإنضمام إليها"<sup>23</sup>.

## خامساً: حرية التنظيم النقابي:

لقد كفلت الإتفاقيات الدولية للعمال وأصحاب العمل والمهنيين والموظفين العاميين حرية التنظيم النقابي، وأوجبت على الدول إتخاذ جميع التدابير اللازمة والمناسبة لضمان تمكين العمال وأصحاب العمل من ممارسة حق التنظيم النقابي بحرية<sup>24</sup>. ولكن يتعين على

<sup>21</sup> المادة 2 من الإتفاقية رقم 87.

<sup>22</sup> المادة 5 من الإتفاقية رقم 87.

<sup>23</sup> المادة 1/8/ب من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية.

<sup>24</sup> المادة 11 من الإتفاقية رقم 87.

العمال وأصحاب العمل ومنظماتهم عند ممارسة هذا الحق، ومختلف الحقوق الأخرى المتعلقة بالعمل النقابي، أن يحترموا القانون المحلي، شأنهم في ذلك شأن غيرهم من الأشخاص والجماعات المنظمة.

## 1) ضمان إستقلالية العمل النقابي:

أ. تكفل الإتفاقيات الدولية للنقابات والإتحادات الحق في وضع دساتيرها وأنظمتها، وإنتخاب ممثليها في حرية تامة، وكذلك تنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها، ويحظر على السلطات العامة أي تدخل من شأنه أن يحدّ من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة<sup>25</sup>. وعلى ذلك، فإن النقابات والإتحادات النقابية هي صاحبة الحق في تحديد شروط العضوية بها. ولا يجوز للدولة التدخل في تشكيل النقابات أو الإتحادات النقابية أو عضويتها، أو في إنتخاباتها أو أسلوب أو برامج عملها أو إدارة أموالها.

ب. توفر الإتفاقيات الدولية لمنظمات الموظفين العموميين الإستقلال الكلي عن السلطات العامة، كما توفر لها حماية كافية من أي تدخل من أي سلطة عامة. ويُعتبر من أعمال التدخل (بالمعنى المقصود هنا) أية تدابير يُقصد بها الدفع إلى إنشاء منظمات موظفين عموميين تخضع لهيمنة سلطة عامة ما، أو دعم منظمات الموظفين العموميين بالمال أو بغيره من الوسائل بقصد إخضاع هذه المنظمات لهيمنة سلطة عامة<sup>26</sup>.

ج. توفر الإتفاقيات الدولية لمنظمات العمال وأصحاب العمل حماية كافية من أية تصرفات تمثل تدخلاً من بعضها في شؤون بعضها

<sup>25</sup> المادة 3 والمادة 6 من الإتفاقية رقم 87.

<sup>26</sup> المادة 5 من الإتفاقية رقم 151.

الآخر، سواء بصورة مباشرة أو من خلال وكلائها أو أعضائها، وسواء إستهدف هذا التدخل تكوينها أو أسلوب عملها أو إدارتها. وعلى وجه الخصوص، يُعتبر من أعمال التدخل (بالمعنى المقصود هنا) أية تدابير يُقصد بها الدفع إلى إنشاء منظمات عمالية تخضع لهيمنة أصحاب العمل أو منظماتهم، أو دعم منظمات عمالية بالمال أو بغيره من الوسائل بقصد إخضاع هذه المنظمات لسلطان أصحاب العمل أو منظماتهم<sup>27</sup>. كما نصت تلك الإتفاقيات على أن يتم إنشاء أجهزة، إذا دعت الضرورة، بهدف كفالة إحترام حق التنظيم النقابي من التصرفات التي تمثل تدخلا من بعض النقابات في شؤون بعضها الآخر، ومن الأعمال القائمة على أي شكل من أشكال التمييز.

د. لا تخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية<sup>28</sup>.

## (2) ضمانات الحماية والتسهيلات اللازمة لممارسة الأنشطة النقابية:

أ. توفر الإتفاقيات الدولية للعمال حماية كافية من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية. ويجب أن تنطبق هذه الحماية بوجه أخص إزاء الأعمال التي يقصد منها التوصل إلى فصل العامل أو الإجحاف به بأية وسيلة أخرى بسبب إشتراكه في أنشطة نقابية خارج ساعات العمل، أو خلال هذه الساعات بموافقة صاحب العمل<sup>29</sup>. وقد نصت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 على أن يتم إنشاء أجهزة، إذا دعت الضرورة، تكفل

<sup>27</sup> المادة 2 من الإتفاقية رقم 98.

<sup>28</sup> المادة 4 من الإتفاقية رقم 87.

<sup>29</sup> المادة 1 من الإتفاقية رقم 98.

إحترام حق التنظيم النقابي من الأعمال القائمة على أي شكل من أشكال التمييز ومن التصرفات التي تمثل تدخلاً من بعض النقابات في شؤون بعضها الآخر.

ب. تُوفّر لممثلي العمال في المؤسسة أو المنشأة حماية فعالة من أية تدابير يمكن أن تلحق بهم الضرر، بما في ذلك الفصل، ويكون سببها صفتهم أو أنشطتهم كممثلين للعمال، أو عضويتهم النقابية، أو مشاركتهم في أنشطة نقابية، طالما ظلوا في تصرفاتهم يلتزمون بالقوانين أو الإتفاقات الجماعية القائمة أو غيرها من الترتيبات المشتركة المتفق عليها<sup>30</sup>.

ج. يُمنح ممثلو العمال في المؤسسة من التسهيلات ما يسمح لهم بأداء مهامهم بصورة سريعة وفعالة. وتؤخذ في الإعتبار، في هذا الخصوص، خصائص نظام العلاقات الصناعية في البلد وإحتياجات المؤسسة المعنية وحجمها وقدراتها. ولكن لا ينبغي أن يكون في منح هذه التسهيلات ما يضعف فعالية سير العمل في المؤسسة المعنية<sup>31</sup>.

د. يُمنح ممثلو منظمات الموظفين العموميين المعترف بها من التسهيلات ما يكون مناسباً لتمكينهم من أداء مهامهم بصورة سريعة وفعالة، خلال ساعات العمل وخارجها على السواء. ولكن لا ينبغي أن يكون في منح هذه التسهيلات ما يوهن من فعالية سير العمل في الإدارة المعنية أو المرفق المعني. وتحدد طبيعة هذه التسهيلات ونطاقها من خلال آليات التفاوض على أحكام وشروط الإستخدام بين السلطات العامة المعنية ومنظمات الموظفين العموميين، أو من خلال

---

<sup>30</sup> المادة 1 من الإتفاقية رقم 135 الخاصة بتوفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسة لعام 1971.

<sup>31</sup> المادة 2 من الإتفاقية رقم 135.

أية طرائق أخرى من هذا القبيل تتيح لممثلي الموظفين العموميين أن يشاركوا في البت في هذه الشؤون أو بوسائل أخرى مناسبة<sup>32</sup>.

هـ. تُوفّر للعمال والموظفين العموميين الحقوق المدنية والسياسية التي لا غنى عنها لممارستهم الحرية النقابية ممارسة إعتيادية، دون جعل ذلك مرهوناً إلا بالالتزامات الناشئة عن مركزهم وطبيعة وظائفهم<sup>33</sup>.

## سادساً: وسائل العمل النقابي:

تلجأ النقابات لوسائل عديدة في سبيل تحقيق أهدافها، مثل التفاوض الجماعي والإضراب. ويعتبر التفاوض الجماعي والإضراب الوسيلتين البارزتين والهامتين.

### (1) الحق في التفاوض الجماعي:

#### أ. مفهوم التفاوض الجماعي:

يعني التفاوض الجماعي في العمل النقابي أن يقوم ممثلو العمال أو النقابة أو الإتحاد بتمثيل العمال أو المهنيين أو الموظفين العامين في التفاوض مع صاحب أو أصحاب العمل أو الحكومة، بحيث أن أي إتفاق يتم التوصل إليه يكون ملزماً لهم. ينطبق الشيء نفسه على النقابة أو الإتحاد الذي يمثل أصحاب العمل. وقد يتم التفاوض الجماعي على نطاق قطري، وعندئذ تكون الإتفاقية الجماعية ملزمة

<sup>32</sup> المادة 6 من الإتفاقية رقم 151.

<sup>33</sup> المادة 9 من الإتفاقية رقم 151.

على هذا النطاق. وقد يتم التفاوض على نطاق محلي أو إقليمي وعندئذ تكون الإتفاقية الجماعية ملزمة على ذلك النطاق أيضاً.

يعطي الحق في التفاوض الجماعي النقابات قوة تساعد في تحقيق أهدافها، وخاصة ضمان شروط عمل معقولة وبيئة عمل صحية وأمنة. وتضمن الإتفاقيات الجماعية للعامل إحترام حقوقه والإلتزام بها من قبل صاحب العمل بصورة أفضل مما يمكن أن يكون عليه الحال في ظل العقد الفردي بين العامل وصاحب العمل.

**ب. ضمانات الحق في التفاوض الجماعي:**  
تحتوي الإتفاقيات الدولية على ضمانات تهدف إلى كفالة الحق في التفاوض الجماعي والحيلولة دون قيام السلطات العامة بالمس به أو الإنتقاص منه أو إفراغه من مضمونه، وحماية جهود النقابات في مجال التفاوض الجماعي من التأثير والضغط أو التحكم. وتشمل هذه الضمانات ما يلي:

1. حظرت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 على السلطات العامة أي تدخل من شأنه أن يحدّ من الحق في التنظيم النقابي - بما في ذلك الحق في التفاوض الجماعي - أو يحول دون الممارسة المشروعة لهذا الحق<sup>34</sup>.

2. يتوجب على الدولة، حيثما دعت الضرورة إلى ذلك، إتخاذ تدابير بهدف تشجيع وتيسير التفاوض الطوعي بين أصحاب العمل أو منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، بقصد تنظيم أحكام

---

<sup>34</sup> المادة 2/3 من الإتفاقية رقم 87.

وشروط الإستخدام من خلال إتفاقات جماعية<sup>35</sup>. وفي مجال نقابات الموظفين العاميين، يتوجب على الدولة، حيثما دعت الضرورة إلى ذلك، إتخاذ تدابير بهدف تشجيع وتيسير التفاوض على أحكام وشروط الإستخدام بين السلطات العامة المعنية ومنظمات الموظفين العموميين.

3. يتعين تسوية المنازعات بين الموظفين العاميين والإدارة العامة بخصوص أحكام وشروط الإستخدام وفقاً لما يناسب الظروف المحلية، من خلال التفاوض بين الأطراف أو من خلال آلية مستقلة ومحايدة، مثل الوساطة والتوفيق والتحكيم، يتم إنشاؤها على نحو يكفل ثقة الطرفين المعنيين<sup>36</sup>.

## (2) الحق في الإضراب:

### أ. مفهوم الإضراب:

يعني الإضراب قيام العمال أو الموظفين العاميين أو أصحاب المهن بالتوقف المؤقت عن العمل بشكل جماعي كوسيلة ضغط تهدف إلى تحقيق أهدافهم. ويمكن أن يتخذ الإضراب أشكالاً أخرى من خلال إتخاذ إجراءات ذات تأثير سلبي على عملية الإنتاج كوسيلة ضغط تهدف إلى تحقيق الأهداف المتوخاة.

وتختلف الأسباب والظروف التي تؤدي للجوء إلى الإضراب، لكن الإضرابات عادة ما يتم اللجوء لها إثر فشل أو تعثر التفاوض الجماعي كوسيلة ضغط على أصحاب العمل أو الدولة.

<sup>35</sup> المادة 4 من الإتفاقية 98.

<sup>36</sup> المادة 8 من الإتفاقية رقم 151.

ب. القيود على الحق في الإضراب:  
الحق في الإضراب ليس مطلقاً، لذا يشترط العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ممارسة الإضراب وفقاً للقوانين المحلية في الدولة<sup>37</sup>. وقد أجاز العهد المذكور إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم للحقوق النقابية، بما في ذلك الحق في الإضراب<sup>38</sup>.

في الواقع، إن صيغة النصوص الواردة في العهد المذكور صيغة عامة، ولا تسعف في تحديد الحالات التي يجوز فيها تقييد الحق في الإضراب. وقد عملت لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية على بناء مجموعة من السوابق حول مسائل مهمة في مجال الحقوق النقابية، من بينها الحالات التي يجوز فيها حظر الإضرابات. وقد أقرت اللجنة بإمكانية تقييد أو حظر الحق في الإضراب في حالتين هما<sup>39</sup>:

الحالة الأولى: إضراب الموظفين الحكوميين الذين يمارسون السلطة بإسم الدولة (رجال القوات المسلحة والشرطة): يعود إتاحة الإمكانية لفرض القيود على حق هذه الفئات في الإضراب وغيره من مظاهر ممارسة العمل النقابي إلى مبررات المصلحة العامة، إذ أن ممارسة الإضراب من قبل هذه الفئات يؤدي إلى إلحاق ضرر بالأمن العام للمجتمع.

<sup>37</sup> المادة 1/8 ج من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

<sup>38</sup> المادة 2/8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

<sup>39</sup> أنطونيو بينالوسا (الأمين العام للمنظمة الدولية لأصحاب العمل)، مقالة بعنوان "لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية تحتفل بعامها الخمسين"، منشورة على:

<http://www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/beirut/infoservices/wow/wow/issue/article.htm>

الحالة الثانية: الإضراب في مجال الخدمات العامة الأساسية فقط. أثارت هذه الحالة مشاكل من حيث مفهوم "الخدمات الأساسية"، إذ ترغب الحكومات في وصف أيّ نوع من الأعمال بأنها "خدمات أساسية"، وذلك بهدف حظر الأنشطة النقابية في هذا المجال، وخاصة الإضراب. وعليه، فقد تمحور جزء من مهام لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية خلال السنوات الخمسين المنصرمة حول وضع لائحة تدريجية بالخدمات الأساسية، وتلك التي لا تعتبر جزءاً منها. وبشكل خاص أوضحت اللجنة أنه يجب عدم منع فئات كثيرة من الموظفين الحكوميين، وتحديدًا المعلمين، من الإضراب<sup>40</sup>. المتداول في البلدان الديمقراطية في هذا الشأن هو وضع بعض القيود على الممارسة الشاملة للإضراب وفرض حد أدنى من الخدمات (Minimum Service) على بعض القطاعات الحساسة حتى لا تصبح حياة وصحة المواطنين وأمنهم ذريعة لمنع ممارسة حق الإضراب<sup>41</sup>. أي أنه في حال إعلان الإضراب في قطاع حساس، كقطاع الصحة مثلاً، لا يجوز التوقف عن تقديم الخدمات الضرورية التي من شأنها الحفاظ على حياة وصحة المواطنين. وتترك صلاحية تحديد مدى قانونية حظر أو تقييد الإضراب في قطاع خدماتي ما إلى القضاء، والذي طور المعايير الدولية بهذا الخصوص.

---

<sup>40</sup> أنطونيو بينالوسا، مرجع سابق.

<sup>41</sup> مؤسسة النهج الديمقراطي، (المغرب)، مقالة بعنوان: "قانون تنظيمي أم قانون تكبيلي للإضراب؟ قراءة نقدية لمشروع القانون التنظيمي للإضراب"، منشورة على:

[http://www.annahjaddimocrati.org/pages/jamahir/kanon\\_idrab.htm](http://www.annahjaddimocrati.org/pages/jamahir/kanon_idrab.htm)

## الفصل الثاني واقع العمل النقابي الفلسطيني

يتناول هذا الفصل واقع العمل النقابي الفلسطيني من خلال عرض سريع لإشكالياته الرئيسية. وتتمثل هذه الإشكاليات في خلل في القواعد التشريعية، وغياب الإستقلالية لدى قيادة الحركة النقابية، ومصادرة الحقوق الديمقراطية. كما أن هناك غياباً للمصداقية لدى هذه الحركة.

### أولاً: خلل في التقنين:

لا يوجد في الضفة الغربية قانون ينظم العمل النقابي. فقد ألغي قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لعام 2000 قانون العمل الأردني رقم 2 لسنة 1965، الذي كان ينظم العمل النقابي للعمال. وبالرغم من أن قانون العمل الفلسطيني يعالج بعض مواضيع النقابات العمالية مثل تسوية النزاعات العمالية والمفاوضة الجماعية والإضراب والغلق (غلق منشأة العمل من قبل صاحبها)، فإنه ترك مسألة تنظيم نقابات العمال لقانون خاص بالنقابات. هذا الوضع خلق فراغاً في الأسس والقواعد التشريعية التي تكفل الحرية النقابية وتنظم العمل النقابي للعمال وأصحاب العمل. يضاف إلى ذلك، غياب قانون ينظم العمل النقابي لغير العمال من موظفين عامين وأصحاب المهن والحرف.

أما في قطاع غزة، فالوضع مختلف، إذ يوجد قانون خاص هو قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954 وتعديلاته، والذي ما زال ساري

المفعول، بإستثناء بعض أحكامه التي عُدلت بواسطة الأحكام الواردة في قانون العمل الفلسطيني. ولكن قانون نقابات العمال المذكور ينظم فقط نقابات العمال دون غيرها<sup>42</sup>.

## ثانياً: غياب الإستقلالية النقابية:

يواجه العمل النقابي الفلسطيني إشكالية أساسية تتمثل في غياب الإستقلالية النقابية، وذلك لنوعين من الأسباب. أولاً، هناك تسلط حزبي على العمل النقابي، وثانياً، هناك سياسة إحتواء للعمل النقابي من قبل السلطة التنفيذية (الحكومة).

### 1. التسلط الحزبي:

يعاني العمل النقابي الفلسطيني من تسلط الأحزاب والحركات السياسية الفلسطينية. فالأحزاب والحركات السياسية الفلسطينية تسيّر العمل النقابي وفق أجندتها السياسية / الحزبية.

في ظل تراجع العمل المسلح في مقاومة الإحتلال الإسرائيلي منذ أواخر السبعينات من القرن الماضي، تزايد إهتمام فصائل المقاومة الفلسطينية بالعمل الجماهيري، بما في ذلك العمل النقابي. وأخذت تلك الفصائل تتنافس فيما بينها في قيادة العمل النقابي. وترتبت على هذا الصراع ظاهرة النقابات الموازية والكتل النقابية، حيث أخذ كل فصيل ينشئ له كتلة تختص بالعمل النقابي<sup>43</sup>، والتي أخذت بدورها تنشيء نقابات، وأحياناً إتحادات، يقودها أعضاء من الفصيل أو مقربون منه.

<sup>42</sup> المادة 3 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>43</sup> هناك عدد من الكتل النقابية: كتلة الشبيبة العمالية، كتلة الوحدة العمالية، الكتلة العمالية التقدمية، جبهة العمل النقابي التقدمية، كتلة الطليعة العمالية، الخ.

هناك اليوم إتحادان عماليان رئيسيان متنافسان، يدعى الأول الإتحاد العام لعمال فلسطين، ويدعى الثاني الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين. تأسس الإتحاد العام لعمال فلسطين في الخارج عام 1965، مستمداً شرعيته من منظمة التحرير الفلسطينية التي قامت بتأسيسه وتعيين قيادته، وذلك ليمثلها في المحافل والأطر العمالية الدولية. فلا تجرى إنتخابات لإختيار قيادته كما لا توجد نقابات أعضاء في الإتحاد. وما يزال أمينه العام على رأس عمله منذ الثمانينات من القرن الماضي.

أما إتحاد نقابات عمال فلسطين، فهو عبارة عن تجمّع لكل من الإتحاد العام لنقابات العمال في الضفة، والذي كان جزءاً من إتحاد نقابات العمال الأردني حتى عام 1972، والإتحاد العام لنقابات العمال في غزة الذي شكل عام 1965.

وهناك عدد من النقابات أعضاء في الإتحاد العام لنقابات العمال في غزة، وقيادته مفرزة من هذه النقابات، لكن لم تجرَ إنتخابات في هذه النقابات منذ عام 1987<sup>44</sup>.

تتولى شؤون الإتحاد العام لنقابات العمال في الضفة قيادة حزبية. فالى جانب الأمين العام الذي ينتمي لحركة "فتح" هناك اللجنة التنفيذية المكونة من أعضاء من الكتل النقابية التابعة للأحزاب، وذلك بموجب إتفاقات "كوتا".

---

<sup>44</sup> مجموعة باحثين، إشكاليات العمل النقابي في فلسطين: أوراق عمل قدمت في مؤتمر نظم بتاريخ 18-19/7/1999، في رام الله (رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، 1999)، ص99.

من ناحية ثانية، فإن المجالس اللوائية وفروع الإتحاد التي شكلت في محافظات الضفة الغربية بموجب إتفاق عام 1994 يديرها أعضاء حزبيون وفق "كوتا" متفق عليها. وبالنتيجة، فإن الإتحاد إستوعب معظم قيادات وكوادر الكتل النقابية<sup>45</sup>.

إن عدم إجراء الإنتخابات للقيادات النقابية، وإستمرار العمل بنظام الكوتا الحزبية، بالإضافة إلى أن هذه القيادات ليست عمالية عموماً، يبيّن أن تبعية هذه القيادات للأحزاب أقوى من إرتباطها بالعمل النقابي. وهكذا، فإن العمل النقابي الفلسطيني أضحي أداة في يد الأحزاب أو الفصائل الفلسطينية.

## 2. إحتواء الحركة النقابية:

تتبع السلطة الوطنية الفلسطينية سياسة إحتواء الحركة النقابية. وتصل هذه السياسة أحياناً إلى حدّ التعامل مع بعض قيادات الحركة النقابية كتابع للسلطة. ومن مظاهر سياسة إحتواء الحركة النقابية منح بعض القادة النقابيين، وبخاصة في الإتحاد العام لعمال فلسطين، مناصب حكومية رفيعة وتقديم الإمتيازات الحكومية لهم كدفع رواتب وإيجار مكاتب.

كذلك مارست السلطة التنفيذية أشكالاً أخرى تتسم بالترهيب أحياناً والتجاهل أحياناً أخرى، وذلك لإحتواء الحركة النقابية. وقد تجلّى ذلك في إجراءات قمع الإضرابات أحياناً، كما حدث في مواجهة المعلمين المضربين في آذار 1997، حيث أستخدمت بحقهم أساليب التهديد والتخويف وإقتحام البيوت والإستدعاء والإعتقال وتوجيه الإهانات،

---

<sup>45</sup> محمود زيادة، مقابلة نشرت في صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 2003/10/30.

إضافة لإحالة بعض المعلمين إلى المجلس التأديبي وإيقافهم عن العمل. كما أن السلطة التنفيذية ترفض تشكيل بعض النقابات، وتتعاطى مع بعضها بينما لا تتعاطى مع البعض الآخر. فهي تتعاطى مثلاً مع إتحاد المعلمين الذي بادر نشطاء حركة "فتح" إلى تشكيله بعد قيام السلطة الفلسطينية، وذلك من خلال الإعراف به وتوفير سبل الدعم له وحل القضايا الفردية التي يتبناها، بينما ترفض السماح بتشكيل نقابة خاصة للمعلمين الحكوميين<sup>46</sup>.

### ثالثاً: مصادرة الحق — وق الديمقراطية:

**1) مصادرة حق العمال في الإلتخاب والترشيح:**  
يمكن تقسيم النقابات الفلسطينية من حيث إحترام الحق في الإلتخاب والترشيح إلى نوعين رئيسيين:

**الأول:** لجان ونقابات تحترم الحق في الإلتخاب والترشيح:  
تجري في هذه اللجان والنقابات إنتخابات دورية يشارك فيها الأعضاء بالإلتخاب والترشح. هذا هو الحال في نقابات كل من شركة الكهرباء ومستشفى المطلع ومستشفى المقاصد والهلال الأحمر وإتحاد العاملين في الجامعات. والجدير ذكره أن هذه النقابات ليس لها علاقة تنظيمية بالإتحادات العمالية.

---

<sup>46</sup> مجموعة باحثين، مرجع سابق، ص ص 47-48، 158، 170 - 173.

الثاني: نقابات وإتحادات تصدر حق العامل في الإنتخاب والترشيح: هذا هو حال السواد الأعظم من النقابات والإتحادات، والتي لا تجري فيها الإنتخابات منذ عقدين تقريباً. فالقيادات غير منتخبة من العمال وإنما معيّنة من الأحزاب السياسية، وهي بصورة عامة شخصيات غير عمالية.

**(2) مصادرة حق العمال في المشاركة في القرارات والسياسات:** بإستثناء بعض النقابات، وهي تلك التي تجري فيها الإنتخابات والتي أشرنا إليها آنفاً، فإن النقابات والإتحادات العمالية تصدر حق العامل في المشاركة في القرارات والسياسات النقابية. ولا توجد في الإتحادات العمالية هيئات مرجعية، كالهيئات العامة والمؤتمرات والمجالس النقابية، والتي يستطيع العمال من خلالها المشاركة في رسم السياسة النقابية أو المشاركة في إتخاذ القرارات الهامة، أو محاسبة القيادات النقابية.

كما أن تلك الإتحادات لا تحتكم إلى أنظمة داخلية إدارية أو مالية واضحة ومعلنة تنظم العلاقات بين هيئات الإتحاد وتمكن من مساءلة القيادة النقابية.

#### **رابعاً: ضعف البعد المطبقي للحركة النقابية:**

من أبرز إشكاليات الحركة النقابية الفلسطينية الضعف الواضح في الغاية المطلوبة لمعظم النقابات والإتحادات. فإنجازات الحركة النقابية على صعيد حماية حقوق ومصالح العمال والموظفين باهتة.

وإذا ما تم إستعراض هموم الطبقة العاملة، فإن من الصعب تسجيل إنجازات حقيقية للحركة النقابية بعمومها. فالعمال يعانون من نسبة بطالة عالية، ومن ظروف عمل سيئة في كثير من الأحيان، ومن انخفاض كبير في أجره العمل، ومن غياب الضمانات الإجتماعية وأنظمة التقاعد والخدمات الثقافية، إضافة إلى مشكلة عمالة الأطفال. كما أن أصحاب المنشآت يقاومون عادة وجود لجان عمالية في منشآتهم، وإن وُجدت يتدخلون فيها. وهناك حالات عديدة تم فيها فصل عمال من أماكن عملهم بسبب نشاطهم النقابي<sup>47</sup>. وعلى سبيل المثال، فإن عدد الإتفاقيات الجماعية منذ قيام السلطة الوطنية محدود جداً. كما أن الإضراب كوسيلة نقابية لضمان حقوق ومصالح العمال ظل مغيباً.

يعود ضعف الغاية المطلوبة للحركة النقابية الفلسطينية إلى عدة عوامل أبرزها ما يلي:

1. كما أشرنا سابقاً، فإن العمل النقابي الفلسطيني يعاني من ظاهرة تسلط الأحزاب السياسية الفلسطينية، والتي تهيمن عليه وتسيّره وفق أجندتها ومصالحها. إن ممارسة الحركة النقابية لعمل سياسي يستهدف تحقيق غاياتها الإقتصادية والإجتماعية والثقافية أمر طبيعي. أما تسخير الحركة النقابية لتحقيق الأغراض السياسية الحزبية فلا يساعد في ترقية مصالح قاعدة هذه الحركة من عمال وموظفين عامين وأصحاب مهن.

2. بُعد قيادات الحركة النقابية عن هموم العمال والفكر النقابي.

---

<sup>47</sup> ربحي قطامش، القانون وحرية التنظيم النقابي (رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، 2000)، ص35.

3. هناك خلافات وصراعات حول المصالح والإميازات الشخصية داخل قيادات الحركة النقابية، مما يستنزف طاقاتها ويحرفها عن خدمة مصالح العمال والموظفين العاميين وأصحاب المهن. ومن الأمثلة على ذلك، الصراع العلني بين قيادتي كل من الإتحاد العام لعمال فلسطين والإتحاد العام لنقابات العمال، والذي وصل إلى حدّ الإتهامات المتبادلة بالفساد<sup>48</sup>. وهناك أيضاً خلافات بين الإتحاد العام لنقابات العمال وبعض فروعها. هذا كله إضافة إلى الخلافات بين الأميين العاميين لإتحادي المعلمين من داخل الأراضي المحتلة وخارجها.

4. غياب آليات المساءلة. فكما أشرنا سابقاً، لا توجد هيئات مرجعية، كالهيئات العمومية والمؤتمرات والمجالس النقابية، وبالتالي لم تجد قيادات الحركة النقابية من يسائلها ويحاسبها على تصرفاتها.

### خامساً: غياب المصداقية النقابية:

ثمة أزمة ثقة بين قيادات الحركة النقابية وقواعدها. ومن مظاهر هذه الأزمة ضعف الإنتساب للنقابات والإتحادات النقابية. تشير المعطيات إلى أن نسبة الإنتساب للنقابات في أوساط العمال قبل قيام السلطة الفلسطينية بلغت 10% فقط من مجموع العمال<sup>49</sup>. هذه النسبة إرتفعت بعد قيام السلطة الفلسطينية، لكن هذا الإرتفاع ظل محدوداً.

---

<sup>48</sup> لتفصيل وافٍ، راجع صحيفة الأيام بتاريخ 2003/8/9.

<sup>49</sup> ربحي قطامش، الطبقة العاملة الفلسطينية في مواجهة الكولونيالية (القدس: مركز الزهراء، 1989)، ص 150.

تعود أزمة الثقة بين قيادات الحركة النقابية وقواعدها إلى هيمنة الأحزاب السياسية على الحركة النقابية، ومصادرة الحقوق الديمقراطية فيها، وفشل القيادات النقابية في تحقيق المكاسب المطلوبة.

ومن الأسباب الأخرى التي ساهمت في أزمة الثقة تلك أن الإتحادات والنقابات لم تتقيد دائماً في تقديمها للخدمات والمساعدات بمبادئ المساواة وعدم التمييز. فهناك أدلة على أن تلك الخدمات والمساعدات قُدمت أحياناً لإعتبارات شخصية أو فئوية حزبية أو عشائرية<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> أنظر صحيفة الأيام بتاريخ 2003/8/9 ، وكذلك مجموعة باحثين، مرجع سابق، ص98.



## الفصل الثالث العمل النقابي في التشريعات الفلسطينية

يعنى هذا الفصل بحرية العمل النقابي في التشريعات الفلسطينية السارية. فيتناول الحق في تشكيل النقابات والانتساب لها، التعددية النقابية، وحرية التنظيم النقابي. كما يتناول وسائل العمل النقابي التي تشمل الحق في التفاوض الجماعي والحق في الإضراب.

يجدر التنويه قبل تناول هذه المواضيع إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني يكفل حرية العمل النقابي، لكنه ترك تنظيم هذه الحرية لقانون عادي يتم سنه لاحقاً. فقد نصّ على أن "التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه .. الحق في الإضراب يمارس في حدود القانون"<sup>51</sup>. كما ينص على أن "للفلسطينيين .. الحقوق الآتية: .. تشكيل النقابات .. وفق القانون .."<sup>52</sup> مع ذلك، فإن القانون الأساسي نصّ على أن "1. حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام 2. تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان"<sup>53</sup>. ويترتب على هذا النص أن القانون الأساسي يفرض على المشرع الفلسطيني أن يكفل في القوانين واللوائح التشريعية الحقوق والحرريات الأساسية، بما فيها حرية العمل النقابي، على ضوء تلك المواثيق.

---

<sup>51</sup> المادة 3/25-4 من القانون الأساسي الفلسطيني.

<sup>52</sup> المادة 26 من القانون الأساسي الفلسطيني.

<sup>53</sup> المادة 10 من القانون الأساسي الفلسطيني.

## أولاً: الحق في تشكيل النقابات في القانون الفلسطيني:

نتناول ضمن هذا الباب ثلاث نقاط هي: كفالة الحق في تشكيل النقابات، وضمانات هذا الحق، ثم الفئات التي يجوز تقييد حقها في تشكيل النقابات.

### 1. كفالة الحق في تشكيل النقابات:

سمح قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة بتشكيل نقابات وفقاً لأحكام القانون<sup>54</sup>، ولكنه لم يتحدث عن الأمر بصيغة "حق" العمال في تشكيل النقابات. وقد جاء قانون العمل الفلسطيني معدلاً لهذا الوضع، حيث نص على حق العمال وأصحاب العمل في تشكيل منظمات نقابية على أساس مهني بهدف رعاية مصالحهم والدفاع عن حقوقهم<sup>55</sup>. بل لقد ذهب قانون العمل الفلسطيني إلى أبعد من ذلك بنصه على كفالة حق موظفي الحكومة والهيئات المحلية في تكوين النقابات، مع العلم بأن هذا القانون لا يختص بتنظيم حقوقهم.

### 2. ضمانات الحق في تشكيل النقابات:

يقتضي الحديث عن ضمانات الحق في تشكيل النقابات في القانون الفلسطيني تناول الأحكام العامة لتأسيس النقابات، إجراءات تأسيسها، شخصيتها الاعتبارية، والحماية من الأعمال التمييزية التي تمس الحق في تشكيل النقابات.

<sup>54</sup> المادة 2 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>55</sup> المادة 5 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

(أ) أحكام عامة تخص تشكيل النقابات:  
تضع التشريعات الفلسطينية بعض القيود العامة على حق العمال في تشكيل النقابات، تتمثل في شرط المهنة أو الحرفة الواحدة وشرط العدد في العمال المؤسسين.

### 1. شرط المهنة أو الحرفة الواحدة:

يشترط قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة في العمال الذين يكونون نقابة لهم أن تجمعهم مهنة أو صناعة أو حرفة واحدة يشتغلون بها أو مهن أو صناعات أو حرف متماثلة أو مرتبط بعضها ببعض أو تشترك في إنتاج واحد<sup>56</sup>. وكان قانون العمل الأردني، الذي كان سارياً في الضفة الغربية وألغي بعد صدور قانون العمل الفلسطيني، ينص على شرط مشابه، حيث يشترط أن يكون العمال يشتغلون في مهنة واحدة أو في مؤسسة واحدة<sup>57</sup>.

في الواقع، إن شرط المهنة أو الحرفة الواحدة قيد على الحق في تشكيل النقابات بحرية، والذي كفلته المعايير الدولية. فالأساس الذي يُعتمد في تأسيس النقابة، سواء كان المهنة أو الحرفة الواحدة أو المنشأة أو المؤسسة الواحدة أو المنطقة الجغرافية الواحدة، هو أمر يخضع لحرية العمال والموظفين العاميين والمهنيين والحرفيين. فهم وحدهم الذين يقررون فيه حسبما تتطلبه مصالحهم. ثم إن الوضع الفلسطيني الخاص الذي يتسم بصعوبة الترابط بين العمال من مدن مختلفة وقلة عدد العمال من المهنة الواحدة أو في المنشأة الواحدة يتطلب تخفيف أو إلغاء القيود من هذا النوع. مثل هذا الشرط قد يؤدي في بعض الحالات إلى حرمان بعض العمال من تشكيل نقابة

<sup>56</sup> المادة 5 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>57</sup> المادة 2/69 من القانون المعدل لقانون العمل لسنة 1966.

خاصة بهم. لهذا نؤكد على ضرورة أن يبتعد المشرع الفلسطيني عند سنه قانونا للنقابات عن شرط المهنة أو الحرفة الواحدة.

## 2. شرط العدد في العمال المؤسسين:

يشترط قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة حداً أدنى في عدد العمال المؤسسين للنقابة، هو خمسة وعشرين عاملاً في حالة تشكيل نقابة تضم عمالاً من منشأة واحدة، وخمسين عاملاً فيما عدا ذلك<sup>58</sup>. وكان قانون العمل الأردني الملغى ينص على شرط مشابه، حيث إشتراط أن يكون عدد العمال المؤسسين للنقابة عشرون عاملاً على الأقل<sup>59</sup>. وبالرغم من أن هذا الشرط لا يضع عقبة حقيقية أمام العمل النقابي، إلا أنه تضيق لا داعي له على حق العمال في تشكيل النقابات بحرية، خاصة في ظل الوضع الفلسطيني الخاص الذي يتسم بصعوبة الترابط بين العمال من مدن مختلفة وقلة عددهم ضمن المهنة الواحدة أو المنشأة الواحدة. وهذا ما يدعو إلى إلغاء هذا الشرط في أي قانون فلسطيني للنقابات.

## ب) إجراءات تأسيس النقابات:

يستعمل قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة مصطلح "التسجيل" لتأسيس النقابات. ولكن القيود التي يفرضها على عملية "التسجيل" تجعل منها عملية ترخيص. فالقانون يوجب تعيين "مسجل لنقابات العمال"<sup>60</sup>، ويوجب على السلطة الإدارية المختصة أن تسجل النقابة بعد التثبت من مراعاة مؤسسيها الأحكام المتعلقة بالتسجيل طبقاً لقانون نقابات العمال، وأن تصدر شهادة تسجيل مختومة للنقابة. ولكن

<sup>58</sup> المادة 5 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>59</sup> المادة 2/69 من القانون المعدل لقانون العمل لسنة 1966.

<sup>60</sup> المادة 4 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

القانون يشترط قبل القيام بعملية التسجيل هذه وجود تصديق من الحاكم الإداري العام<sup>61</sup>. ويخوّل القانون الحاكم الإداري العام صلاحية واسعة في رفض التصديق على تسجيل أي نقابة لأي من أسباب ثلاثة نصّ عليها القانون. هذه الأسباب هي: أ. أن مقدمي الطلب لتسجيل النقابة غير مصرّح لهم قانوناً بتقديم طلب التسجيل، ب. أن أي هدف من أهداف النقابة غير مشروع، ج. أن الطلب لا يتفق وأحكام قانون نقابات العمال<sup>62</sup>.

إن تبني مبدأ الترخيص في قانون نقابات العمال من جهة، ومنح السلطة الإدارية صلاحية رفض التصديق على تسجيل النقابة من جهة ثانية، وترك الأمور لتقدير مثل هذه السلطة من جهة ثالثة، كلها قيود مشدّدة على الحق في تشكيل النقابات والحرية النقابية. هذه القيود تشكل انتهاكاً للضمانات التي كفلتها إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87، والتي تنص على الحق في تشكيل النقابات دون ترخيص، أي دون إذن مسبق من السلطات.

لهذا نوّكد على ضرورة أن يتم تبني نظام الإعلام أو الإيداع بنص واضح وصريح في أي قانون فلسطيني للنقابات. فهذا النظام، والذي يتفق مع المعايير الدولية، يخفف من تعقيدات تشكيل النقابات، كما يتيح للنقابات ممارسة عملها بمجرد القيام بتسليم الوثائق للجهة المعنية.

---

<sup>61</sup> المادة 11 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>62</sup> المادة 12 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

### ج) الشخصية الاعتبارية:

ينص قانون النقابات الساري في قطاع غزة على إكتساب النقابة الشخصية القانونية<sup>63</sup>، لكنه يحظر عليها ممارسة نشاطها إلى حين قيام الجمعية العمومية التأسيسية بإنتخاب مجلس إدارة وقيام هذا المجلس بتسليم مجموعة من الأوراق الثبوتية للسلطة الإدارية<sup>64</sup>. ومن ناحية أخرى، فإن هذا القانون يحرم النقابة بشكل مطلق من الدخول في مضاربات مالية أو تجارية، ويحظر عليها بغير موافقة الحاكم الإداري العام قبول الهبات والوصايا أو توظيف أموالها في أعمال مالية أو تجارية أو صناعية أو في إقتناء أوراق مالية<sup>65</sup>. يضع هذا القانون بذلك شروطاً وقيوداً إنتقاصية على إكتساب النقابات للشخصية القانونية من شأنها المس بالحق في تشكيل النقابات وممارستها لنشاطاتها، خلافاً لإتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 التي تحظر وضع شروط على إكتساب النقابات للشخصية القانونية، إذا كان من شأن ذلك المس بالحق في تشكيل النقابات أو الإنضمام لها.

### د) الحماية من الأعمال التمييزية:

يخلو قانون نقابات العمال من أية ضمانات توفر للعمال الحماية من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم، كالفصل من الوظيفة أو العمل أو عدم الإستخدام أو فرض العقوبات التأديبية، والتي تستهدف المساس بحقهم في تشكيل النقابات وفي ممارسة العمل النقابي بحرية عموماً. ومن هنا، من الضروري لأي قانون فلسطيني للنقابات أن يكفل للمواطن مثل هذه الحماية، والتي نصت عليها إتفاقية منظمة

<sup>63</sup> المادة 17 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>64</sup> المادة 10 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>65</sup> المادة 18 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

العمل الدولية رقم 98 الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضة الجماعية.

### 3. الفئات التي يجوز تقييد حقها في تشكيل نقابات:

كان قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة يحرم بعض فئات المواطنين من الحق في تشكيل النقابات ومن الحرية النقابية. وتشمل هذه الفئات كلاً من "موظفي ومستخدمي الحكومة والمجالس البلدية والقروية الداخلين في الهيئة وعمال القوات العسكرية الدائمين"، وكذلك "الوكلاء المفوضين الذين يمثلون أصحاب الأعمال في ممارسة سلطاتهم"<sup>66</sup>. هذا الوضع مخالف للمعايير الدولية التي تجيز وضع قيود على ضمانات الحرية النقابية لفئات محددة من الموظفين العاميين، وليس حرمانهم كلياً من الحرية النقابية. لكن قانون العمل الفلسطيني لعام 2000 عالج هذا الوضع حينما نص على الحق في تشكيل النقابات لجميع العمال وأصحاب العمل وموظفي الحكومة والهيئات المحلية<sup>67</sup>، مسائراً توجه القانون الأساسي الذي كفل الحق في التنظيم النقابي<sup>68</sup>، وجعل حقوق الإنسان وحرياته ملزمة وواجبة الاحترام وأوجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تعمل دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان<sup>69</sup>. مع ذلك يتعين في أي قانون فلسطيني للنقابات يتم سنه لاحقاً أن يتم النص بشكل واضح على كفالة الحق في تشكيل النقابات لكافة المواطنين، مبيناً القيود المعقولة على حرية العمل النقابي لفئات الموظفين العاميين، وكما حددتها الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة.

<sup>66</sup> المادة 3 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>67</sup> المادتين 2، 5 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

<sup>68</sup> المادة 3/25-4 من القانون الأساسي الفلسطيني.

<sup>69</sup> المادة 10 من القانون الأساسي الفلسطيني.

## ثانياً: الحق في الإنتساب للنقابات:

قانون نقابات العمال الساري في غزة يحظر على العامل الإنضمام إلى أكثر من نقابة واحدة<sup>70</sup>. وهذا القيد على حرية الإنضمام للنقابات لا تجيزه المعايير الدولية للحرية النقابية. فما الحكمة من منع عامل حرفي في شركة ما من الإنضمام للنقابة التي تمثل عمال تلك الشركة ومن الإنضمام في نفس الوقت للنقابة التي تمثل الحرفة التي يمارسها؟

كما يخلو قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة من أية ضمانات توفر للعمال الحماية من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم قد تستهدف الإنتقاص من حقهم في الإنتساب للنقابات، كذلك الضمانات التي نصت عليها كل من إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضات الجماعية وإتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 151 الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الإستخدام في الخدمة العامة. فقد نصت الإتفاقيتان الدوليتان على توفير الحماية للعمال والموظفين العاملين من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية، وتتنطبق هذه الحماية بوجه أخص على الأعمال التي يقصد منها: (أ) جعل إستخدام العامل مرهوناً بشرط ألا ينضم إلى نقابة أو أن يتخلى عن عضويته النقابية، و(ب) فصل العامل أو الإجحاف به بأية وسيلة أخرى بسبب عضويته النقابية.

جدير بالمشرع الفلسطيني أن ينص على هذه الحماية في أي قانون للنقابات يتم سنه لاحقاً.

<sup>70</sup> المادة 5/ج من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

## ثالثاً: التعددية النقابية:

يحظر قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة التعددية النقابية، إذ لا يجيز تكوين أكثر من نقابة واحدة لعمال أو مستخدمي المنشأة الواحدة، كما لا يجيز تكوين أكثر من نقابة مهنية واحدة في البلد الواحد لعمال المهنة أو الصناعة أو الحرفة الواحدة<sup>71</sup>. وهكذا فإن القانون إذن لا يعترف بشرعية التعددية النقابية، مع أنها حق كفلته الإتفاقيات الدولية للعمال وأصحاب العمل والمهنيين والموظفين العاميين الذين لهم أن يشكلوا أكثر من نقابة واحدة.

من هنا، يتعيّن على المشرّع الفلسطيني عند سنّ قانون للنقابات أن يكفل بشكل صريح وواضح الحقّ في التعددية النقابية. فالتعددية النقابية هي حق للمواطنين، عمالاً كانوا أو موظفين عاميين أو مهنيين، ويجب أن يُعترف بهذا الحق على مستوى التشريع الوطني.

لقد كفل قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة لنقابات العمال الحق في تشكيل إتحاد فيما بينها<sup>72</sup>، لكنه تحدث عن تشكيل إتحاد واحد فقط. ويخلو هذا القانون من النص على أية ضمانات لكفالة الحرية النقابية في ظل التعددية من خلال حظر تدخل النقابات في شؤون بعضها البعض، وهي ضمانة نصت عليها إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضة الجماعية. فقد نصت هذه الإتفاقية على أن توفر لمنظمات العمال وأصحاب العمل حماية كافية من أية تصرفات تمثل تدخلاً من

<sup>71</sup> المادة 5/ب من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>72</sup> المادة 1 من قرار بقانون رقم 14 لسنة 1965، منشور في الوقائع الفلسطينية، عدد خاص بتاريخ 20 مايو 1965.

بعضها في شؤون بعضها الآخر سواء بصورة مباشرة أو من خلال وكلائها أو أعضائها، وسواء إستهدف هذا التدخل تكوينها أو أسلوب عملها أو إدارتها<sup>73</sup>. وهذه ضمانة هامة لكفالة الحرية النقابية في ظل التعددية يجدر النص عليها لدى سنّ قانون فلسطيني للنقابات.

## رابعاً: حرية تنظيم العمل النقابي:

### 1. الإستقلالية في العمل النقابي:

للإستقلالية في العمل النقابي شروط و ضمانات من بينها:

أ. حق النقابات في وضع دساتيرها وأنظمتها، وإنتخاب ممثليها، وتنظيم إدارتها، وصياغة برامجها، وعدم جواز تدخل أي سلطة عامة في ذلك.

لم ينص قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة على إستقلالية النقابات، وإن تضمن بعض الأحكام التي تعطي النقابات قدراً من تلك الإستقلالية. فالقانون المذكور يفرض على النقابات تشكيلاً معيناً يتمثل في مجلس الإدارة والجمعية العمومية، ويقيد النقابة من حيث عدد أعضاء مجلس الإدارة ومدة العضوية وشروطها<sup>74</sup>. كما أن القانون يضع بعض القيود على أوجه نشاط النقابات، حيث يحظر عليها توظيف أموالها في أعمال مالية أو تجارية أو صناعية أو في إقتناء أوراق مالية إلا بموافقة السلطة الإدارية المختصة، كما يحظر على

---

<sup>73</sup> المادة 1/2 من الإتفاقية رقم 98 الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضة الجماعية . كما نصت هذه الإتفاقية على أن تنشأ أجهزة توافق الظروف المحلية للدولة، إذا دعت الضرورة، وذلك بهدف كفالة احترام حق التنظيم النقابي من التصرفات التي تمثل تدخلاً من بعض النقابات في شؤون بعضها الآخر ومن الأعمال التمييزية.

<sup>74</sup> المادة 5-8 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

النقابات الدخول في مضاربات مالية أو تجارية أو الإشتغال بالمسائل الدينية أو السياسية<sup>75</sup>. كما يفرض القانون على كل نقابة أن تقوم قبل موعد كل إجتماع للجمعية العمومية بسبعة أيام على الأقل بإرسال إخطار إلى مسجل النقابات وصورة عنه لمدير الشؤون الداخلية والأمن العام<sup>76</sup>.

إن إستقلالية النقابات هي مبدأ عام يتعين النص عليه في مقدمة أي قانون فلسطيني للنقابات، وأن تبنى على أساسه جميع النصوص التي تنظم العمل النقابي. ويتعين أن ينص هذا القانون بشكل خاص على حق النقابات في وضع دساتيرها وأنظمتها، وتنظيم إدارتها وأوجه نشاطها، وصياغة برامجها، وإنتخاب ممثليها.

تجدر الإشارة إلى أحد جوانب إستقلالية نقابات الموظفين العموميين عن السلطات العامة والتي أولته إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 151 بالإهتمام، حيث حظرت أية تدابير يقصد بها الدفع إلى إنشاء منظمات موظفين عموميين تخضع لهيمنة سلطة عامة ما، أو دعم منظمات الموظفين العموميين بالمال أو بغيره من الوسائل بقصد إخضاع هذه المنظمات لهيمنة سلطة عامة، معتبرة ذلك من صور التدخل في النقابات<sup>77</sup>. إن النص على مثل هذه الضمانة في قانون فلسطيني للنقابات أمر في غاية الأهمية على ضوء سياسة الإحتواء التي تمارسها السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه الحركة النقابية.

---

<sup>75</sup> المادة 18 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>76</sup> المادة 25 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

<sup>77</sup> المادة 5 من الإتفاقية رقم 151.

ب. عدم خضوع النقابات لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية:

هذه الضمانة مهمة لحماية العمل النقابي من الوقوع تحت تأثير أو سيطرة السلطات الإدارية في الدولة. لم يكفل قانون نقابات العمال النافذ في قطاع غزة للنقابات هذه الضمانة، فقد حوّل "الحاكم الإداري العام" الصلاحية في أن يلغي على الفور تسجيل أي نقابة حين يقتنع بأن النقابة قد حادت أو انحرفت عن أهدافها المشروعة<sup>78</sup>.

إن تخويل القضاء صلاحية حلّ النقابة، وحظر مصادرة أموال النقابات أو إغلاق أو تفتيش مقراتها أو مراكزها أو فروعها إلا بحكم قضائي، هي ضمانات هامة يتعين على المشرع الفلسطيني أن يكفلها للنقابات. فهذه الضمانات تعزّز إستقلال النقابات وتوفر لها الحماية من الوقوع تحت تأثير السلطات الإدارية.

2. الضمانات والتسهيلات اللازمة لتمكين العمال وممثليهم من ممارسة الأنشطة النقابية:

لا ينص قانون نقابات العمال على أية حماية للعمال أو ممثليهم من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية، أو على أية تسهيلات لممثلي العمال تمكنهم من القيام بالأنشطة النقابية. ومن هنا، من الضروري أن يكفل المشرع الفلسطيني عند سنّ قانون للنقابات تلك الضمانات والتسهيلات اللازمة لتمكين العمال وممثليهم من ممارسة الأنشطة النقابية، والتي أكدت عليها الإتفاقيات الدولية الخاصة بالعمل النقابي.

---

<sup>78</sup> المادة 14 من قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.

## خامساً: آليات العمل النقابي:

### 1. الحق في التفاوض الجماعي:

تضمن قانون العمل بعض الأحكام فيما يخص الحق في التفاوض الجماعي تتلخص فيما يلي:

أ. ينص قانون العمل على حماية الحق في التفاوض الجماعي، حيث يقضى بأن تجري المفاوضة الجماعية بحرية ودون ضغط أو تأثير<sup>79</sup>.

ب. يتضمن قانون العمل بعض الأحكام التي تهدف إلى تيسير استخدام التفاوض الجماعي بين نقابات العمال أو ممثليهم ونقابات أصحاب العمل أو ممثليهم، وعقد اتفاقيات جماعية في مجال تنظيم أحكام وشروط الإستخدام. من ذلك أنه أوجب على الجهات ذات العلاقة تقديم المعلومات والبيانات المطلوبة بناء على طلب أي من طرفي المفاوضة الجماعية<sup>80</sup>.

ج. كما وضع آلية لتسوية النزاعات الجماعية من خلال التوفيق والتحكيم<sup>81</sup>. لكن التشريعات الفلسطينية لا تكفل للموظفين العاميين آلية مماثلة لتسوية منازعاتهم مع الإدارة العامة بخصوص أحكام وشروط الإستخدام. لهذا يتعيّن على المشرع الفلسطيني عند سنّ قانون للنقابات أن يكفل للموظفين العاميين آلية تسوية محايدة، والتي تعتبر ضماناً هامة نصت عليها المعايير الدولية<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> المادة 50 من قانون العمل الفلسطيني.

<sup>80</sup> المادة 52 من قانون العمل الفلسطيني.

<sup>81</sup> المواد 60-65 من قانون العمل الفلسطيني.

<sup>82</sup> المادة 8 من الإتفاقية رقم 151.

د. كما أن قانون العمل يضع بعض القيود التنظيمية على حق التفاوض الجماعي. فعلى مستوى المنشأة، تجري المفاوضة الجماعية بين صاحب العمل أو إدارة المنشأة وممثلي العمال فيها فقط، ولا يجوز للنقابة بالتالي أن تتفاوض مع صاحب المنشأة في هذه الحالة. وعلى مستوى نشاط اقتصادي معين تجري المفاوضة بين ممثلي أصحاب العمل في هذا النشاط وبين النقابة العمالية ذات العلاقة. وعلى المستوى الوطني تجري المفاوضة بين إتحاد أصحاب العمل وبين إتحاد نقابات العمال<sup>83</sup>. إن تحديد قانون العمل لمستويات التفاوض الجماعي يفترض نمطاً معيناً من البنين النقابي، يتمثل في وجود ممثلي عمال على مستوى المنشأة ونقابة على مستوى نشاط إقتصادي معين وإتحاد نقابات على المستوى الوطني. لكن تبني وتكريس هذا النمط من البنين النقابي لا ينسجم مع حرية التنظيم النقابي أو مع الحق في التعددية النقابية، لهذا نرى بأن تلغى هذه الأحكام من قانون العمل.

## 2. الحق في الإضراب:

كفل قانون العمل الفلسطيني الحق في الإضراب، لكن قيده ببعض الشروط. ويجدر التذكير هنا أن تلك الشروط صيغت لتتطبق على نقابات العمال دون غيرها من النقابات.

### أ. التنبيه بالإضراب:

أشترط قانون العمل لكي يكون الإضراب قانونياً أن يتم توجيه تنبيه كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب إلى الطرف الآخر وإلى وزارة العمل، موضحاً أسباب الإضراب<sup>84</sup>. هذا الشرط معقول

<sup>83</sup> المادة 53 من قانون العمل الفلسطيني.

<sup>84</sup> المادة 1/67 من قانون العمل الفلسطيني.

ومبرّر في إعتقادي. فمن حق كل طرف من أطراف العملية الإنتاجية أن يعرف أن الطرف الآخر مقدم على إجراء خطير كالإضراب أو غلق منشأة العمل.

ب. التوقيع على التنبيه:

يشترط قانون العمل لقانونية الإضراب (أو الغلق) أن يُوقع التنبيه الكتابي أكثر من 50% من العاملين في المنشأة (أكثر من 50% من أعضاء مجلس الإدارة في حال الغلق)<sup>85</sup>. قد يبدو هذا الشرط للوهلة الأولى بأنه يستهدف ضمان قرار ديمقراطي لعموم العمال في المنشأة ومراعاة مصالحهم العامة، إلا أنه يضع بالفعل عقبة جدية أمام ممارسة الإضراب. فهو، أولاً، لا يعترف بتفويض العمال للنقابة أو لممثليهم المنتخبين، ويعود ليطالب تفويضاً جديداً من العمال. وثانياً، فإن القانون وفقاً لهذا الشرط لا يعترف بوجود مصلحة في الإضراب إلا مع وجود هذا التفويض الجديد وبهذه الأغلبية. ثالثاً، ما ضرورة حصول قرار الإضراب على توقيع الأغلبية، ما دام العمال غير الموافقين على الإضراب غير ملزمين به؟ خامساً، من المفروض أن يكون بإمكان العمال أو الموظفين العاملين ممارسة الإضراب بإجراءات سهلة وسريعة، وشرط الحصول على أغلبية عمال المنشأة قد يتطلب وقتاً طويلاً، وقد يكون مهمة صعبة في بعض الحالات، خاصةً إذا كان عدد العمال أو الموظفين في المنشأة أو المؤسسة كبيراً، فما بالك إذا كانوا موزعين في مواقع ومناطق مختلفة؟ لهذا كله فإن الشرط الوارد في قانون العمل يميل إلى محاباة أصحاب العمل والدولة (في حالة العاملين في القطاع العام) من خلال وضع عقبة حقيقية أمام إعلان الإضراب.

<sup>85</sup> المادة 3/67 من قانون العمل.

ج. مهلة إنتظار قبل بدء الإضراب:  
يشترط قانون العمل الفلسطيني أن يُوجَّه التنبيه الكتابي الموقع قبل مدة من بدء الإضراب. وتبلغ هذه المدة أسبوعين في حالة الإضراب في القطاع الخاص، وأربعة أسابيع في حالة الإضراب في المرافق العامة<sup>86</sup>. في إعتقادي إن هذه المدد طويلة، خاصة فيما يتعلق بالقطاع العام، ومن مخاطرها إفراغ الإضراب من أي قوة، خاصة وأن هذه المدة حتى تكون كافية لصاحب العمل لجلب عمال يسيرون العمل، بحيث يصبح في مركز أقوى في عملية الضغط المتبادل مع العمال. لهذا يتعين، برأينا، أن يتم تعديل تلك المدد في قانون العمل بحيث تصبح أياماً معدودة.

د. عدم ترافق الإضراب مع إجراءات النظر في النزاع الجماعي:  
يشترط قانون العمل لكي يكون الإضراب (أو الغلق) قانونياً، ألا يتم أثناء إجراءات النظر في النزاع الجماعي، وأن يتوقف إذا عرض على جهة الإختصاص. ويقصد بإجراءات النظر في النزاع الجماعي أو عرضه على جهة الإختصاص طرق تسوية النزاعات العمالية الجماعية التي نص عليها قانون العمل، بما في ذلك اللجوء للقضاء. ومع أهمية أن يُعطى لطرق التسوية دور قبل اللجوء للإضراب، إلا أنه من الضروري أن يؤخذ بالحسبان من قبل الجهة التي تتولى تسوية النزاع ألا يُتاح للطرف الآخر إستغلال طرق التسوية كوسيلة لكسب الوقت وإفشال الإضراب (أو الغلق). ويعتبر تحديد مدد قصوى لبعض طرق التسوية ضماناً هامة في هذا المجال.

---

<sup>86</sup> المادة 1/67-2 من قانون العمل الفلسطيني.

## الخاتمة: إستنتاجات وتوصيات

### أ. إستنتاجات:

بالرغم من الآمال والطموحات منذ بداية عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، لم يتعاف العمل النقابي الفلسطيني من المحنة التي عانى منها عبر حقبات تاريخية سياسية مختلفة.

على الصعيد التشريعي، هناك غياب للضمانات التشريعية للحرية النقابية. نتيجة الخلل في عملية تحديث وتوحيد التشريعات الفلسطينية، تم إلغاء القواعد القانونية التي كانت تنظم حرية العمل النقابي العمالي في الضفة الغربية قبل إعتقاد بديل لها. وهذا الأمر ترك النقابات والعمل النقابي يفتقران إلى الأسس والقواعد والضمانات التشريعية، مع العلم بأن القواعد الملغاة لم تكن تكفل حرية العمل النقابي بمستوى مقبول، وكانت تقتصر على العمال دون غيرهم. أما في قطاع غزة، فهناك قواعد تنظم حرية العمل النقابي، لكنها تقتصر على العمال فقط. كما أنها تنتهك الكثير من الحقوق والحريات النقابية التي كفلتها المعايير الدولية، وتفتقر إلى الضمانات التشريعية الكافية.

على الصعيد التطبيقي، يتضح بأن العمل النقابي عموماً يعاني من إشكاليات حقيقية. تفتقد الحركة النقابية للإستقلالية، ليس فحسب من جانب السلطة، وإنما أيضاً من جانب الأحزاب السياسية. فالسلطة الفلسطينية تتبع سياسة إحتواء للحركة النقابية، بوسائل تتراوح بين كسب ولاء القيادات النقابية عبر المناصب والإمتيازات وبين إستخدام وسائل التخويف والإكراه. وهناك غياب لمفهوم العضوية النقابية

القائمة على الحقوق والواجبات، سواء على صعيد عضوية النقابية أو العضوية في الإتحادات النقابية. أضف إلى ذلك، فقد تمت مصادرة الحقوق الديمقراطية، من ترشح وإنتخاب ومشاركة في إتخاذ القرارات وصنع السياسات النقابية ومساءلة القادة. وهكذا، فإن القيادات النقابية والنقابات لا تفتقد إستقلالها وتمثيلها فحسب، بل ثقة العمال أيضاً. نتيجة لذلك، لا يحظى العمل النقابي بكثير من المصداقية. ويثير كل ذلك تساؤلات جدية حول وجود نقابات وإتحادات نقابية حقيقية وحول وجود وعمل وعمل نقابي مهني وفعّال.

## ب. توصيات:

يحتاج العمل النقابي الفلسطيني للخروج من أزمتة إلى تضافر جهود مختلفة واتخاذ إجراءات عديدة. غير أن ثمة خطوتين مفصليتين في تصحيح وضع العمل النقابي لأبد من تحقيقهما، تكمن الأولى في إيجاد قانون موحد يكفل حرية العمل النقابي. أما الثانية فتكمن في إيجاد نقابات وإتحادات نقابية قائمة على أسس سليمة، وذلك من خلال تأسيس النقابات وفق هذا القانون وإجراء الإنتخابات فيها وفق الأسس الديمقراطية.

## أولاً: سنّ قانون موحد يكفل حرية العمل النقابي:

1. من الضروري الإسراع في سنّ قانون ينظم العمل النقابي لكل من العمال والموظفين العامين وأصحاب المهن والحرف، وذلك لسدّ الفراغ التشريعي الحالي.

2. بالرغم من الحاجة للسرعة في سنّ قانون للنقابات، من الضروري الحرص على أن يكفل هذا القانون حرية العمل النقابي وفق المعايير الدولية المنصوص عليها في المواثيق الدولية، بإعتبار أن القانون الأساسي الفلسطيني جعل حقوق الإنسان وحياته ملزمة قانوناً.

3. بناءً على القراءة المتأنية لكلّ من قانون نقابات العمال الساري في قطاع غزة وقانون العمل الفلسطيني لعام 2000 على ضوء المعايير الدولية للحريات النقابية وواقع العمل النقابي الفلسطيني، نوّكد على التالي:

أ. من الضروري عدم فرض قيود على إجراءات تأسيس العمل النقابي كقيد المهنة أو الحرفة الواحدة، وكفالة الحق في تأسيس النقابات دون ترخيص مسبق. ولتحقيق ذلك، لا بد من تبني نظام الإيداع بشكل واضح وصريح، وعدم إعطاء الإدارة العامة صلاحية تقديرية برفض تأسيس النقابات.

ب. ضرورة تبني الضمانات التي توفر الحماية للعمال والموظفين العاملين من أية أعمال تمييزية على صعيد إستخدامهم، وكما نصت على ذلك إتفاقيات منظمة العمل الدولية.

ج. كفالة الحق في تشكيل النقابات والإنضمام لها لجميع المواطنين، بما فيهم أفراد الأجهزة الأمنية، مع العلم أن المعايير الدولية تجيز فقط فرض قيود على الحرية النقابية لهذه الفئات، وليس حرمانها كلياً من التمتع بهذا الحق.

د. التعددية النقابية حق للمواطنين، عمالاً كانوا أو موظفين عامين أو مهنيين، لذا يتعيّن كفالتها على المستوى التشريعي بنص صريح.  
ثانياً: إعادة تشكيل النقابات على أسس سليمة:

لضمان تحقيق ذلك، لا بدّ من توفر أمرين أساسيين إلى جانب سنّ قانون للنقابات:

الأول: من الضروري أن تتوقف هيمنة الأحزاب الفلسطينية على الحركة النقابية. مثل هذه الهيمنة تضر بالعمل النقابي وبمصالح الحركة النقابية، من عمال وموظفين عامين ومهنيين وحرفيين.

الثاني: يتعين على السلطة الفلسطينية، وبالتحديد السلطة التنفيذية أن تعمل على ضمان إستقلالية الحركة النقابية بحيث تتوقف عن سياسة التدخل والإحتواء، وكذلك التوقف عن التمييز في التعاطي مع النقابات، وأن تلتزم بالحقوق والحريات التي كفلها القانون الأساسي الفلسطيني للمواطنين جميعاً.

## المصادر والمراجع

### المصادر:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
4. الإتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، والتي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في تموز 1948.
5. الإتفاقية رقم 98 الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضات الجماعية، والتي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في تموز 1949.
6. الإتفاقية رقم 135 الخاصة بتوفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسة، والتي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في حزيران 1971.
7. الإتفاقية رقم 151 الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الإستخدام في الخدمة العامة، والتي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في حزيران 1978.
8. القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002.
9. قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.
10. قانون نقابات العمال رقم 331 لسنة 1954.
11. قرار بقانون رقم 14 لسنة 1965، منشور في الوقائع الفلسطينية، عدد خاص بتاريخ 20 مايو 1965.



## المراجع:

1. مجموعة باحثين، إشكاليات العمل النقابي في فلسطين: أوراق عمل، قدمت في المؤتمر الذي نظمه مركز الديمقراطية وحقوق العاملين بتاريخ 18-19/7/1999 (رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، 1999).
2. ربحي قطامش، الطبقة العاملة الفلسطينية في مواجهة الكولونيالية (القدس: مركز الزهراء، 1989).
3. ربحي قطامش، القانون وحرية التنظيم النقابي (رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، 2000).
4. جمال البناء، مقال بعنوان "مطلبنا الأول هو الحرية"، منشور على الإنترنت: <http://www.islamiccall.org/Hurriyya2.htm>
5. أنطونيو بينيالوسا (الأمين العام للمنظمة الدولية لأصحاب العمل)، مقالة بعنوان "لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية تحتفل بعامها الخمسين"، منشورة على الإنترنت: <http://www.ilo.org/public/arabic/region/arpro/beirut/infoservices/wow/wow2002-03/issue44/article1.htm>
6. صحيفة الحياة الجديدة بتاريخ 2003/10/30.
7. صحيفة الأيام بتاريخ 2003/8/9.

