

الاطار القانوني لاستقلال العمل النقابي في فلسطين

The Legal Framework for the Independence of Unions Work in Palestine

عبد الملك الريماوي

جامعة القدس

abdelmalik@staff.alquds.edu

محمد يعقوب النوباني*

جامعة القدس

Mnubani09@gmail.com

تاريخ القبول: 2022/06/21

تاريخ المراجعة: 2022/06/20

تاريخ الإبداع: 2021/12/01

ملخص:

يكتسب حق العمل النقابي أهميته من كونه يشكل معياراً موضوعياً لقياس مدى ممارسة الديمقراطية والالتزام بمبادئها، وذلك للارتباط العضوي بين الحق النقابي والحريات العامة والأساسية للإنسان، حيث تنشأ وتشكل النقابات باختلاف أنواعها وفق تنظيم دستوري وقانوني بشكل دائم ومستقل، وقد سار المشرع الفلسطيني على النهج الذي سارت عليها التشريعات الأخرى حيث كفل القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 على تنظيم العمل النقابي وتشكيل النقابات. تكفل الدساتير مبدأ حرية العمل النقابي لكل الأفراد سواء في تشكيل النقابة أو الانضمام إليها بوصفه حق للأفراد ويعود للقانون تنظيم أحكام هذا الحق الذي يُعد أساساً لتنظيم العمل النقابي. التنظيم النقابي والانضمام الى العمل النقابي وتشكيل النقابات يتوجب اقترانهما معاً والنص على حق الانضمام كما هو الحال بالنسبة لحق التشكيل وإنشاء النقابات، حيث اكتفي المشرع الفلسطيني بالإشارة الى ذلك من خلال المادة (25/الفقرة 3) من القانون الاساسي التي تنص على "التنظيم النقابي حق ينظم القانون أحكامه" والمادة (26/ الفقرة 2) "تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والاندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون".

حاول الباحثان من خلال هذه الدراسة البحث على صعيد الاستقلال المالي للعمل النقابي، كما يستوجب البحث في

الاستقلال الاداري للعمل النقابي.

الكلمات المفتاحية: الاستقلال المالي؛ الاستقلال الاداري؛ النقابات؛ العمل النقابي.

Abstract:

The right to union work acquires its importance as it constitutes an objective criterion for measuring the extent to which democracy is practiced, and the extent of adherence to its principles. This is due to the organic link between the union right and the general and fundamental freedoms of man. The creation of all forms of unions is made in accordance with a constitutional and legal regulations in an independent and constant fashion. The Palestinian lawmaker has followed the norms pursued by other legislators as the amended Palestinian

* المؤلف المرسل.

Basic Law of 2003 guaranteed the organization of unions work and the formation of syndicates. Constitutions guarantee the principle of freedom of union work for all individuals, whether in establishing a union or joining it as a right for individuals. Law regulates the provisions of this right, which is the basis for organizing union work.

The right to establishing syndicates and the right to joining them must be intertwined i.e., the right to establish the unions and the right to join them. The Palestinian lawmaker sufficed with referencing this right under Article (25/paragraph 3) of the Basic Law which states “Unions organization is an established right regulated by law”, and under Article 26/ paragraph 2 “The formation of unions, associations, syndicates, federations, leagues, clubs and popular institutions shall be regulated in accordance with the law.”

Through this study, the two researchers tried to research the level of financial independence for union work, while it is necessary to research the administrative independence of union work.

Keywords : Financial Independence ; Administrative Independence; Syndicates; Union Work.

مقدمة:

يعرف العمل النقابي على أنه جسم لإيجاد أرضية للعمل والدفاع عن الحقوق المادية والمعنوية لمجموعة أفراد داخل المجتمع لها ظروف اجتماعية متقاربة، ويعتبر العمل النقابي عملاً مستقلاً عندما تتمتع النقابة بالاستقلال المالي والإداري وتكون قادرة على إتخاذ جميع قراراتها استناداً الى نظام قانوني خاص ووفق الاصول الدستورية والقانونية، وتقوم بممارسة انشطتها باستقلالية تامة ودون تدخل من اي طرف خارجي ولا سيما الدولة، أصحاب العمل، والاحزاب السياسية، وتكون القرارات الصادرة عن الهيئة الادارية للنقابة تعبير حراً عن توجهات الاعضاء المنتميين لها.

يهدف العمل النقابي إلى حماية مصالح الاعضاء والدفاع عن حقوقهم المادية والمعنوية، وتحسين ظروفهم وشروط العمل، والارتقاء بأوضاعهم المعيشية بكرامة وانسانية، أبرز آليات ومظاهر الحماية القانونية التي تحقق الهدف من العمل النقابي تتمحور في بندين، يندرج تحتهما العديد من المقومات التي تسعى إلى تقوية العمل النقابي والحرية النقابية، وهما: الاستقلال المالي للنقابات، والاستقلال الإداري لها فهذان البندان مضمونان بالقانون حيث أن معظم التشريعات نصت على أن تكون الأجسام النقابية مستقلة مالياً وإدارياً حتى تستطيع القيام بنشاطها و تحقيق أهدافها.

أهداف الدراسة:

- 1- البحث عن سبل تعزيز الاستقرار في العمل النقابي.
- 2- تبين قيمة حرية العمل النقابي، وادارتها بدون تدخلات خارجية، والانخراط بها بدون قيود.
- 3- توضيح أهمية مزاولة الأنشطة النقابية وممارسة الحق بالإضراب وفق النظام والقانون بحرية.

أهمية الدراسة: تتمثل أهمية الدراسة من الناحيتين النظرية والعملية:

الأهمية النظرية: أصبح الحديث عن الحق النقابي والقوانين الناظمة له من الضروريات الأساسية بالنسبة لمنظمات العمال وأصحاب العمل في ظل النظام الاقتصادي الدولي الجديد الذي يقوم على تقليص دور الدولة اجتماعياً واقتصادياً.

الأهمية العملية: الاصل تعزيز دور العمل النقابية وأن تتاح لها الفرصة والمساحة والدعم للقيام بدورها الاجتماعي والوطني والنضالي بحرية بما يحقق مصالح الاعضاء ويحقق أهدافها.

منهجية البحث:

اعتمد الباحثان المنهج التحليلي، والمنهج المقارن الذي هو من أهم أدوات البحوث القانونية الاكثر ملائمة لطبيعة الدراسة، والتوصل الى النتائج المتوخاه منه بطريقة كاملة شاملة لمختلف جوانب الدراسة.

الإشكالية:

تكمن إشكالية الدراسة في السؤال عن ما مدى تمتع النقابات بالاستقلال الذاتي على الصعيدين الإداري والمالي في ظل التشريعات والقوانين المعمول بها في فلسطين؟ وللإجابة على إشكالية الدراسة ضمن المحاور الآتية: الاطار القانوني للاستقلال المالي للعمل النقابي (المبحث الأول)، الاطار القانوني للاستقلال الإداري للعمل النقابي (المبحث الثاني)

المبحث الاول: الاطار القانوني للاستقلال المالي للعمل النقابي:

الاستقلال المالي هو حماية لحق النقابات في ممارسة أنشطتها بكل حرية دون تدخل من جانب الدولة حيث لا يكفي امتناع الدولة عن التدخل في الشؤون المالية للنقابات بل الأمر يستلزم الحد من ذلك بأن تتمتع النقابة باستقلال مالي، يكفل لها حرية الحركة، فمن جهة يستتبع حق النقابات وضع لوائح على استقلال النقابات، وأن توضع لوائحها المالية، ومن جهة أخرى فإن اعتماد النقابات على معونات الدولة، أو أية جهات سياسية أخرى (كالأحزاب مثلاً) قد يعصف بحرية النقابات بتوجيه أنشطتها⁽¹⁾. لذلك فإن الأحكام التشريعية الخاصة بتمويل النقابات يجب أن لا تسمح بمنح الإدارة سلطة تقديرية في عمليات تمويل النقابات، ومن قبيل ذلك إلزام المنتسبين للنقابات بدفع اشتراكاتهم إلى هيئة عامة على أن تقوم هذه الأخيرة بتمويل النقابات، ومثل هذه الطريقة "تشكل تهديداً على استقلال النقابات"⁽²⁾ وعليه سيتم تناول المبحث من خلال المقومات التي تدعم الاستقلال المالي لها (المطلب الأول)، إدارة أموال النقابة والرقابة عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مقومات الاستقلال المالي للنقابات:

يعد الاستقلال المالي للنقابات من أهم ركائز العمل النقابي الحر والمستقل، فلا يتصور أن تتبع النقابة مالياً لجهة خارجية، وأن تبقى مستقلة ومحيدة لأن عنصر المال هو المحرك الرئيس لأي عمل، فالعمل النقابي يحتاج إلى تمويل ذاتي يحد من تبعيته مالياً لأية جهة كانت لأن التبعية المالية سواء بالمصادر أو باليات التدخل والرقابة المفرطة، تؤدي حتماً إلى المساس باستقلال الجسم النقابي وتقييد من حرية القائمين عليه خوفاً من قطع مصدر رزقهم أو إغلاق المنبع المالي الذي يمول عملهم لذلك يجب أن تتمتع النقابة باستقلال مالي يتيح لها القيام بنشاطها دون تدخل خارجي يحول دون تحقيق أهدافه.

حتى تستطيع النقابات أن تتمتع باستقلال مالي يتوجب وجود دعائم لتجعل من هذا الاستقلال ممكناً، وفي الحقيقة إن الاستقلال المالي للنقابات يقوم على العديد من الركائز أهمها: الشخصية الاعتبارية للنقابات والأهلية القانونية التي تتيح لها حق التعاقد والتقاضى، والموارد المالية المرتكزة على الاشتراكات التي يدفعها أعضاء النقابة بشكل دوري .

الفرع الأول: الشخصية الاعتبارية للنقابات :

اعترف المشرع الفلسطيني بالشخصية الاعتبارية للنقابات على ضوء الاعتراف بتلك الاجسام القانونية، فترجم تلك الاعترافات في العديد من القوانين كقانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999 حيث أنه في المادة (11) نص على: "تتمتع النقابة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي ويتولى شؤونها مجلس تنتخبه الهيئة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون"⁽³⁾. وقانون نقابة الصحفيين رقم (17) لسنة 1952 لم يخل من النص على تمتع تلك النقابة بالشخصية الاعتبارية⁽⁴⁾.

(1) البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية علاقات العمل الجماعية، الجزء الثالث، الكتاب الأول: النقابات العمالية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص.182.

(2) تقرير صادر عن اللجنة التابعة لمنظمة العمل الدولية المعنية بالحريات النقابية رقم (25) الحالة (242) التقرير رقم (75) الحالة 341 البند 106.

(3) قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999 المادة (11)

(4) قانون نقابة الصحفيين رقم (17) لسنة 1952، المادة رقم (5).

اعترفت العديد من التشريعات بالشخصية الاعتبارية للنقابات، لأن النقابة جسم لا يستطيع تحقيق أهدافه دون التمتع بشخصية قانونية ومعنوية مستقلة ماليا وإداريا تتيح له العمل بحرية ضمن أهدافه وتطلعات أعضائه . تكتسب النقابة الشخصية الاعتبارية بمجرد تأسيسها وتستمر حائزة لها حتى صدور قرار بحلها، ويعد الاعتراف بهذه الشخصية امتداداً لمبدأ حرية العمل النقابي واستقلاله عن الدولة، بعيداً عن مبدأ الحرية النقابية واستقلالها لمطالب أخرى كالاكتفاء بالشخصية الاعتبارية للنقابات، فمن أهم المحطات التي اعترفت بالشخصية الاعتبارية للنقابات الاتفاقية الدولية رقم 87⁽¹⁾، فقد اعتبرت الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للنقابات من المسلمات، فلم تتطرق له ولم تطلب من أعضائها الاعتراف بتلك الشخصية ولكن مضمون المادة (7) من الاتفاقية يفيد بوجود الاعتراف للنقابات بشخصيتها الاعتبارية بطريقة غير مباشرة حيث أن مضمون المادة يمنع الدول الأعضاء أن يضعوا شروطاً تقيد اكتساب الشخصية القانونية للنقابة المادة (2.3.4).

لم تنحصر الإشكالية بالاعتراف بالشخصية الاعتبارية للنقابات، وإنما كانت في الاعتراف بالحرية النقابية، فطالما أن النقابات تتمتع بالحرية النقابية فالشخصية الاعتبارية تلحق هذا الجسم المعترف به ليقوم بإتمام نشاطاته وأهدافه، من خلال شخصية قانونية تسمح له بكسب الحقوق وتحمل الالتزامات. وقد ذكر سابقاً كيف أن النقابات قامت بانتزاع الاعتراف بها، وحرية تكوينها في أكثر من دولة، فالاعتراف بالنقابات وحق التشكيل النقابي في المواثيق الدولية والداستاتير والقوانين الداخلية يؤدي إلى الاعتراف بشخصية قانونية لتستطيع تلك الاجسام القيام بمهامها .

تختلف التشريعات في نظرتها إلى الشخصية المعنوية للنقابات: فبينما تتجه تشريعات الدول الديمقراطية الغربية إلى اعتبار النقابة شخصية معنوية، من أشخاص القانون الخاص في حين نجد أن مشرعي الدول الاشتراكية يعدون النقابات شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام⁽²⁾. أما بالنسبة للتشريع الفلسطيني فلم يكن واضحاً ، فهل تُعد النقابات من أشخاص القانون العام أم القانون الخاص ؟

استند الباحثان إلى قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 والذي يحدد في مادته (33) في فقرتها الثانية صلاحية محكمة العدل العليا ومن بينها اختصاص المحكمة بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية، فمحكمة العدل العليا اختصاصها ينصب في أشخاص القانون العام والسلطة العامة ودخول النقابات من ضمن اختصاصها هذا يعني اتجاه المشرع الفلسطيني لجعلها من أشخاص القانون العام .

يترتب على الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للنقابات العديد من الآثار ومن بينها ترتيب حقوق للنقابة بصفتها شخصية اعتبارية إضافة إلى تكوين أهلية قانونية يترتب عليها أثر، فالاعتراف بأن النقابات هي جسم قانوني يتمتع بالشخصية الاعتبارية يولد الكثير من الحقوق ويوجب الالتزامات على هذا الجسم .

(1) اتفاقية رقم (87) هي اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي حيث عنيت هذه الاتفاقية بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 9 تموز \يوليه 1948 في دورته الحادية والثلاثين ونفذ في تموز يوليه 1950 .
(2) البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية علاقات العمل الجماعية، مرجع سابق، 2006، ص 414.

تناولت الدراسة حقوق النقابات التي تترتب على كونها تتمتع بالشخصية الاعتبارية، حيث أن الشخص الاعتباري له حقوق تثبت بثبوت تلك الشخصية، فالجسم النقابي بدون حقوق يعتبر جسماً مفرغاً ومراً لمن يمثلهم من أشخاص طبيعيين دون وجود استقلال حقيقي للجسم النقابي كشخص اعتباري والقائمين عليه وأعضاء هذا الجسم كأشخاص طبيعيين ينتمون للجسم النقابي ومن أهم تلك الحقوق: اسم النقابة، وموطنها، وجنسيته.

من حق كل نقابة أن تحمل اسماً خاصاً بها حيث يتم اختياره من قبل أعضائها المؤسسين، عند تكوينها ويشترط لاعتماد الاسم أن يوافق على تسمية أعضاء الهيئة التأسيسية، وأن تتضمنه لائحة النظام الأساسي للنقابة، ويمكن بالطبع تغيير هذا الاسم بموافقة الهيئة العمومية للنقابة وفقاً لما تحدده لائحة النظام الأساسي وذلك ليتواءم الاسم الجديد مع التغيرات الطارئة على النطاق الجغرافي، أو المهني الذي تباشر فيه النقابة نشاطها أو يتمشى مع انضمام النقابة لأحد الاتحادات⁽¹⁾.

وعادةً ما تستمد النقابة اسمها من الحرفة أو المهنة التي تمثل أفرادها، فالنقابة التي تضم المحامين تسمى نقابة المحامين وكذلك نقابة الصحفيين، وقد يلحق اسم الدولة باسم النقابة كنقابة المحامين الفلسطينيين، نقابة المهندسين الأردنيين.

يتحدد موطن النقابة بالمكان الذي يوجد فيه مركز إدارة النقابة، والذي تبينه لائحة النظام الأساسي، ويعد هذا الموطن بمثابة المقر الدائم الذي تمارس فيه النقابة مختلف نشاطاتها الاجتماعية وأعمالها القانونية وفيه يتم انعقاد مجلس إدارتها وجمعيتها العمومية واجتماعات اللجان المنبثقة عنها. ولا يترتب على الانتقال المؤقت للجمعية العمومية أو مجلس الإدارة إلى مكان آخر لأسباب عملية (كضيق المكان أو إعداده وتهيئته) تغيير مكان موطن النقابة، فتغير الموطن لا يتم إلا بنقل مركز الإدارة أو نشاطها الاجتماعي أو أعمالها القانونية إلى مقر آخر، ويضمن هذا التعديل في لائحة النظام الأساسي، ويتحتم في هذه الحالة قيام من تختاره هيئة المكتب بإبلاغ الجهة الإدارية المختصة واتحاد العمال بالتغيير الجديد باعتباره من التعديلات الطارئة على النظام الأساسي⁽²⁾.

ونص المادة (8) الفقرة (1) من قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013 الذي تضمن النص على المركز الرئيس للنقابات التي تنشك في فلسطين حيث نصت على ما يلي: "يكون المقر الرئيس للنقابة في العاصمة القدس ويجوز لها إنشاء مقرين مؤقتين في مدينتي غزة ورام الله".

الجنسية لا تقتصر فقط على الشخص الطبيعي، وإنما تلحق الشخص المعنوي أيضاً، فطالما أصبح للشخص المعنوي شخصية معتبرة قانوناً ويلحق بها اسم وموطن، كما هو أعلاه، يترتب أيضاً أن تلحق بها جنسية ينتمي بها لدولة معينة. وتستند الدول عادة في فرض جنسيتها على الشخص المعنوي إلى مكان التأسيس فتثبت للشخص المعنوي جنسية البلد الذي تأسس فيه. فبالتالي فالنقابات تحمل جنسية الدولة التي تأسست بها وتعمل فيها.

الفرع الثاني: الأهلية القانونية للعمل النقابي

(1) البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية علاقات العمل الجماعية، مرجع سابق، 2006، ص 417.

(2) حمائل، عمر، النقابات المهنية الأردنية، خصائصها المؤسسية ودورها السياسي، دار السندباد للنشر، عمان، 2000، ص 128.

تتمتع النقابات مثلها مثل باقي الشخصيات المعنوية بأهلية قانونية إضافة إلى ذمة مالية مستقلة تُمكنها من القيام بالتصرفات اللازمة لمباشرة أوجه نشاطاتها المختلفة، وهي بمقتضى هذه الذمة يمكنها أن تتعاقد باسمها مباشرة، وأن تملك الأموال العقارية والمنقولة، وأن تلجأ للقضاء⁽¹⁾. حيث تتمتع النقابات بأهلية قانونية تتيح لها العديد من الميزات كأى شخص معنوي وهذه الأهلية تتيح لها التعاقد والتملك والتقاضي على النحو التالي:

أ. أهلية التعاقد: للنقابة الحق باعتبارها تتمتع بالشخصية الاعتبارية في أن تبرم جميع العقود اللازمة لإدارتها وتحقيق أغراضها⁽²⁾ وبناء على ذلك تفتح النقابة مورداً مالياً من خلال تعاقداتها التي يسمح لها القانون بالقيام بها وبالتالي تفتح المجال لتتمتع النقابة باستقلال مالي، من خلال فتح مشاريع تخدم أغراضها وتعاملاتها المالية إلا أن بعض التشريعات حدت أكثر من أهلية التعاقد لتقتصر على أمور بسيطة مثل التشريع الكويتي الذي يسمح فقط بأهلية التعاقد في استئجار مكتب أو التعاقد مع موظف ليخدم النقابة⁽³⁾.

ب. أهلية التملك: يمنح للنقابات أهلية التملك بحيث يحق لها التملك في حدود أهدافها وأغراضها ما شاءت من العقارات والمنقولات وهذا أيضاً يعمل على تدعيم الاستقلال المالي للنقابات ويدعم الذمة المالية لها دون التقيد بسلطة عامة أو هيئات خارجية تملك من خلالها، كما اشارت المادة (30) من النظام الداخلي لنقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين "بالإضافة لاختصاصات مجلس النقابة الواردة في القانون، يختص مجلس النقابة وفق أحكام هذا النظام بكل ما يتعلق بمهنة المحاماة بما في ذلك: 1. شراء العقارات باسم النقابة واستئجارها وإدارتها. 2. استثمار أموال النقابة بما يحقق المحافظة على مصالحها..."

ت. أهلية التقاضي: يعد الاعتراف للنقابات بأهلية التقاضي نتيجة حتمية للاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية، فيجوز للنقابة مثلاً أن تطالب القضاء بالاشتراكات المستحقة لها من قبل العمال المنضمين إليها أو بالتعويض الذي تستحقه من شخص ما عن إتلاف أحدثه بمنشأتها أو عن ضرر أدبي لحق بها⁽⁴⁾، بكل من أهلية التعاقد والتملك والتقاضي يتشكل للنقابة جسم قانوني يستطيع تحمل الواجبات وتحصيل الحقوق المترتبة لها في ذمة الآخرين وكل هذا يساعد على دعم الاستقلال المالي لها.

تعد الاشتراكات التي يدفعها المنتسبون للنقابة نظير عضويتهم فيها من أهم موارد النقابة المالية حيث تعتمد عليها النقابة بشكل كبير، وتجعل من النقابة مستقلة مالياً بسبب وجود مورد مالي داخلي تعتمد عليه، وتعد هذه الاشتراكات إجبارية على الأعضاء، وشرطاً لقبول العضوية واستمراريتها، وقد أولت التشريعات أهمية كبيرة لتلك الاشتراكات وضمنت أداءها، وفي حال الامتناع يمكن للنقابة رفع دعوى أمام المحاكم المختصة لتحصيلها. وكذلك الأمر فيما يتعلق بالاستثمارات لأموال النقابة فلا تبقى الأموال المتحصلة من الاشتراكات، والهبات والمنح الممنوحة للنقابة مجمدة، بل تعد ريعاً جديداً لها مما يؤدي إلى تمتعها بقوة مالية وهو الذي يجعل من النقابة جسماً مستقلاً مالياً⁽⁵⁾.

(1). الخطيب، احمد، التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية "دراسة مقارنة" الطبعة الاولى، دار امجد للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص.89.

(2). البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية علاقات العمل الجماعية، مرجع سابق، 2006، ص. 192.

(3). زكي، محمود جمال الدين، قانون العمل الكويتي، الكويت، دار الشمامسة، 1971، ص. 356.

(4). زكي، محمود جمال الدين، قانون العمل الكويتي، المرجع السابق 1971، ص. 357.

(5). فرحان، علي هادي، دور القاضي الاداري في حماية الحرية النقابية، ktab INC 2020.

نظمت القوانين المعنية بتنظيم مهنة أو حرفة أو عمل ما في فلسطين مواردها المالية، مثال ذلك قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999 والذي جاء في مادته السابعة والأربعين: "تتألف موارد النقابة من: أ. رسوم التسجيل ورسوم إعادة التسجيل السنوية المقررة لمزاولة المهنة. ب. رسوم إبراز الوكالات ج. الغرامات والالتزامات المدينة الواجبة في حالة التخلف عن إجراء الوكالات الإلزامية أو التبليغ عنها. د. رسوم الاشتراك في مجلة النقابة وأثمان مطبوعاتها هـ التبرعات والإعانات التي يوافق عليها المجلس. و. إيرادات طوابع النقابة، ورسوم المحاماة التي تحصلها المحاكم".

الموارد المالية هي حجر الأساس للنظام المالي لأية نقابة والذي يحقق بدوره الاستقلال المالي للنقابات حتى تستطيع تحقيق أهدافها بعيداً عن التبعية المالية لجهة حكومية أو غيرها فالاستقلال المالي يحقق استقراراً للنقابة لئلا يتزعزع العمل بعيداً عن سيطرة شبح المال والتمويل.

المطلب الثاني: إدارة أموال النقابة والرقابة عليها:

النقابة لها استقلالها المالي ومواردها التي يجب أن تتمتع هي أيضاً بقدر من الحماية فإدارتها يجب أن تكون بيد النقابة الذي يعتبر امتداد لاستقلالها المالي، فليس المورد المالي المستقل كافياً لحماية أموال النقابة بل يجب أن يكون هناك استقلال أيضاً في إدارة تلك الأموال فماذا عن الرقابة الحكومية لموارد أموال النقابة وإدارتها، فهل يتوقع أن تترك النقابات بلا رقابة بشكل مطلق؟ أم أن هناك عليها رقابة كغيرها من المؤسسات القائمة على أراضي دولة ما؟

في الحقيقة إن لجنة الحريات النقابية قد أبدت رأيها في مسألة التدخل الحكومي بالشؤون المالية للنقابة و فرض رقابة عليها في هذا المجال من جانب (الحكومة) يتعارض ومبدأ الحرية النقابية وخاصة إذا استخدمت الرقابة الحكومية على أموال النقابة للحد من نشاطها أو منعها من القيام بنشاط معين⁽¹⁾.

وعلى الرغم مما قرره اللجنة من أن أموال النقابات بحاجة إلى حماية مناسبة خاصة في السنوات الأولى من ميلاد الحركة النقابية في البلد المعني، إلا أنها قد نهت إلى أن ممارسة هذه الرقابة المناسبة لا يجوز أن تتم على نحو يعوق الحرية النقابية⁽²⁾.

وجوب وجود رقابة على أموال النقابة من حيث مصادرها ومواردها، وكيفية إنفاقها، ولكن أن تكون تلك الرقابة بحدود المعقول، ويكون الهدف منها الرقابة البحثية، وليس عرقلة العمل النقابي والحد من نشاط النقابة، أو كوسيلة ضغط على النقابات، تهدف فقط إلى منع النقابة من القيام بعمل ما عند الحاجة لاستخدام هذه الرقابة كوسيلة ضغط، ففي كل هذه الحالات تتعارض هذه الرقابة ومبدأ الحرية النقابية.

وما ورد في قانون النقابات الذي جاء في بعض نصوصه المتعلقة بالشؤون المالية للنقابات التي تضمنت كيفية إدارة تلك الأموال والرقابة عليها من بينها⁽³⁾.

المادة (31): "تبدأ السنة المالية للنقابة في الأول من شهر كانون الثاني (يناير) وتنتهي في 31 من شهر كانون الأول (ديسمبر) من كل عام".

(1) التقرير الصادر عن لجنة الحريات النقابية رقم 84 الحالة 423 البند 77 و التقرير 85 الحالة 335 البندين 431 و 432.

(2) البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية علاقات العمل الجماعية، مرجع سابق، 2006، ص. 179.

(3) قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013، المادتين (32 . 33).

المادة (33) التي تتضمن إيداع النقود والأوراق المالية الخاصة بالنقابة في مصرف أو أكثر، يقوم بتحديدده مجلس النقابة وعدم جواز التصرف في أموال النقابة إلا بقرار من المجلس إضافة إلى أن أوامر الإيداع والصراف يوقعها النقيب وأمين الصندوق أو من ينوب عنهما بقرار من المجلس وقد تضمنت المادة أيضاً أن النظام الأساسي هو من يحدد المبلغ الذي يجوز الاحتفاظ به في خزانة النقابة.

وجاءت المادة (32) من القانون للتضمن آلية مهمة من آليات الرقابة الداخلية على أموال النقابة حيث توجب على المجلس تقديم الحساب الختامي للسنة المالية السابقة إلى الجمعية العمومية (الهيئة العامة) للتصديق عليه، وعلى المجلس إعداد موازنة سنوية للسنة المالية المقبلة يعرضها على الجمعية العمومية للتصديق عليها.

وهذه الرقابة على أموال النقابة تعد من أفضل طرق الرقابة الذاتية حيث أن المجلس يبقى مسؤولاً أمام الهيئة العامة وملزماً بتقديم الحساب الختامي للسنة السابقة، والموازنة للسنة الجديدة لأعضاء الهيئة العامة والذين بدورهم لهم إسهام كبير في أموال النقابة من خلال الاشتراكات والرسوم التي يدفعونها وبالتالي يكون من مصلحتهم مراقبة آلية صرف تلك الأموال⁽¹⁾.

والمشروع الفلسطيني في المادة (39) الفقرة الثانية نص على عدم جواز مصادرة أموال النقابة أو إغلاقها إغلاقاً نهائياً إلا بناء على حكم قضائي نهائي، فهنا المشروع قد قام بحماية أموال النقابة من تعنت السلطة بحيث لا يجوز مصادرة أموالها إلا بناء على حكم صادر عن الجهة القضائية.

وأخيراً يرى الباحثان أن الاستقلال المالي للنقابات يحقق لها الأمان المالي بمواردها المستقلة ويبقى التخوف من آليات الرقابة والإشراف الخارجي على أموالها بحيث تتجاوز تلك الآليات الهدف الرئيسي منها وهو الرقابة على مشروعية أموال النقابات في بلد ما إلى وسيلة لعرقلة العمل النقابي، فتبقى الرقابة الداخلية أو الذاتية كالمساءلة والمحاسبة هي الأقوى والبعيدة عن التسييس والضغط إلا أن كلا الرقابتين يتوجب وجودهما حتى لا يتم التلاعب بموارد وأموال النقابة خارج أهدافها وسياستها المفروضة.

المبحث الثاني: الإطار القانوني للاستقلال الإداري للعمل النقابي:

تتمتع النقابات باستقلال إداري يتيح لها تحقيق أهدافها، والقيام بنشاطها دون ضغوط، أو إرغامها على الخضوع لجهات معينة، لتبتعد عن روح العمل النقابي وما أنشئت من أجله، وتتبع جهات معينة تقوم بتسييسها وجعلها أداة يمكن التحكم بها بسهولة، لذلك هناك عدة مقومات من خلالها تتمتع النقابة باستقلال إداري، أبرزها في الجزئية الأولى من هذا المطلب، وفي الشق الآخر واقع الاستقلال الإداري للنقابات في فلسطين:

المطلب الأول: مقومات الاستقلال الإداري للنقابات:

(1) إبراهيم، نجوى، تناقضات نقابية حول الرقابة المالية على أموال المنظمات النقابية، 2019، <https://elommal.com/archives/2116>.

تتمتع النقابات بامتيازات القانون العام حتى تتمكن من القيام بواجباتها المرتبطة بالصالح العام وخدمة أعضائها، فتملك سلطة إصدار قرارات إدارية فردية تتعلق بشخص الأعضاء المنتسبين لها، وتملك إصدار قرارات إدارية تنظيمية يلتزم بها جميع الأعضاء بصفاتهم لا بذواتهم⁽¹⁾.

لا يكفي أن يكون للأفراد الحق في تكوين النقابات دون تمييز والانضمام إلى النقابات التي يختارونها، بل لابد لاستكمال قوة الجسم النقابي أن يكون هذا الجسم مستقلاً بالقدر الكافي الذي يحفظ له أهدافه، وعدم تبعيته خلف جهات معينة، سواء كانت سلطوية أم غيرها، ومن أبرز المقومات التي يمكن أن تدعم استقلال النقابات هي حق النقابات في ممارسة نشاطها دون إذن مسبق، ومن ثم الحق في وضع النظم الأساسية واللوائح الداخلية للنقابات من قبل مؤسسها في فقرة ثانية، وأيضاً حق النقابة في اختيار قياداتها على النحو التالي:

يكفل القانون للعمال حرية الاختيار والانضمام للنقابات دون عائق، لكن الإدارة قد يكون بمقدورها عمل واحد هو أن تمنع العمال من ممارسة حرياتهم النقابية عن طريق تعقيد الإجراءات الخاصة بتكوين النقابات أو تعليق تمتعها بالشخصية المعنوية على الحصول على إذن من الجهة الإدارية⁽²⁾.

الفرع الأول: حق النقابة في ممارسة نشاطها دون إذن مسبق:

نصت المواثيق الدولية والاتفاقيات المعنية بالحرية النقابية على كفالة حق التكوين بشكل جيد، حيث أنها نصت وبصراحة على أن الراغبين في تكوين نقابة ليسوا بحاجة إلى إذن مسبق من جهات إدارية للقيام بذلك وقد ورد هذا المضمون بالنص الصريح في اتفاقية (87)⁽³⁾ وأيضاً ما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من مدلول النص الذي منع أي شرط تعسفي أو قيد لا يهدف إلى التنظيم إنما يهدف للحد من الحرية النقابية، فتلك الشروط مرفوضة وباطلة استناداً للقواعد الدولية⁽⁴⁾.

أكد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية عام 1948 وأيدته لجننا العلاقات المهنية والحرية النقابية بأن تنظيم إجراءات تكوين النقابات هي من الأمور الداخلية التي تختص بها التشريعات الوطنية، من أجل ضمان قيام النقابات بنشاطاتها في ظروف طبيعية، غير أن تلك الأحكام التشريعية لا يجوز أن تناقض أو تحد من الضمانات المقررة لممارسة الحرية النقابية وفقاً لأحكام اتفاقية (87)⁽⁵⁾.

(1) خويرة، هياء الدين، قراءة قانونية موجزة بشأن التنظيم القانوني للنقابات المهنية في فلسطين، 2019.

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2019/04/30/491254.html>

(2) البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية لعلاقات العمل الجماعية، مرجع سابق، 2006، ص 158.

(3) تنص المادة (2) من الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي على: للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق".

(4) نصت المادة (8) من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن من حق كل شخص تكوين نقابات بالاشتراك مع الآخرين في الانضمام للنقابة التي يختارونها دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية... ولا يجوز اخضاع هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية.

(5) البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية لعلاقات العمل الجماعية، مرجع سابق، 2006، ص 158.

وقررت لجنة الحريات النقابية أن "مبدأ الحرية النقابية" قد يتحول إلى كلمات جوفاء إذا كان هناك إلزام على عاتق مؤسسي النقابة بالحصول على إذن مسبق من أجل تكوينها سواء كان هذا الأمر قبل إنشاء النقابة وفي المراحل الأولى للإعداد لتكوينها، أو من أجل قيام النقابة وتمتعها بالشخصية المعنوية أو من أجل إصدار نظامها الداخلي ولوائحها .

الفرع الثاني: الحق في وضع النظم الأساسية واللوائح الداخلية:

عنيت أيضاً بالاتفاقيات الدولية بالنص على حق النقابات في وضع نظامها الداخلي دون تدخل من جهات أخرى خارج النقابة ودون العودة لها ومن أبرز النصوص التي نصت بصراحة على ذلك نص المادتين (2 . 3) من الاتفاقية رقم (87) والتي أكدت على حق النقابات في وضع دساتيرها وأنظمتها الداخلية واللوائح المنظمة لعملها حيث جاء نص المادتين على النحو التالي:

المادة (2): للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك- دون أن يترهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية- الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق.

المادة (3)

1. لمنظمات العمال وأصحاب العمل الحق في وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثلها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها.

2. تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة

أشارت المادة الثالثة إلى أن اللجنة التأسيسية للنقابة هم من يستطيعون وضع دستورها ونظامها وأي مساس بهذا الحق من قبل السلطات العامة بتدخلها للحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها يعد باطلاً وممنوعاً على السلطات العامة فعل ذلك.

وهذا لا يمنع من التدخل التنظيمي من قبل القانون بوضع شروط معينة ومعايير للأنظمة الداخلية للنقابات دون أن تكون تلك الشروط والمعايير هدفها المساس بالحرية النقابية، والحد من نشاط النقابات⁽¹⁾، وجعل النقابات خاضعة للسلطات العامة أو تقييدها بها حتى تبقى تحت سيطرتها بطريقة غير مباشرة .

الفرع الثالث: حق النقابة في اختيار قياداتها دون تدخل خارجي:

تؤكد المادة الثالثة من الاتفاقية (87) على حق منظمات العمال في انتخاب ممثلهم بحرية كاملة، وهو ما يقتضي امتناع السلطات الحكومية عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذا الحق أو يعوق الممارسة المشروعة له.

وتبرز المجالات التي يمكن أن تستغلها السلطات العامة في التدخل في الشؤون الداخلية للنقابات وبالذات في موضوع اختيار ممثلي النقابة في مرحلة الإعداد للانتخابات وخلالها، وأيضاً من خلال وضع شروط معينة للمرشحين وهذا ما يتعارض مع الحرية النقابية .

⁽¹⁾ نص المادة الثامنة الفقرة (1) من الاتفاقية الدولية رقم (87) الخاصة بتنظيم النقابي وحرية العمل النقابي. وانظر أيضاً المادة (8/أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافة.

فإن مرحلة الإعداد للانتخابات وتنظيم عملية التصويت والفرز وإعلان النتائج وتشكيل اللجان المشرفة يجب أن تكون بمنأى عن تدخل السلطات الحكومية بأي صورة من الصور، مثل ما تقرره بعض التشريعات من ضرورة إخطار الجهة الإدارية بأسماء المرشحين قبل الموعد المحدد لإجراء الانتخابات بفترة كافية، وحيث يكون للإدارة حق الاعتراض على المرشحين بقبول من تريد واستبعاد من تريد، وتشترط بعض التشريعات حضور ممثلي السلطة العامة لعملية الانتخابات والإشراف عليها، وتنظيمها ومراقبة عملية الاقتراع، بل وأبعد من ذلك اعتماد السلطات العامة لنتائج الانتخابات⁽¹⁾.

وقد أقرت لجنة الحريات النقابية المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية: أن مثل هذه الأعمال، وتدخل السلطة العامة المحدود يؤثر على الحرية النقابية⁽²⁾ ويشكل مساساً بالعمل النقابي، والاستقلال الذي يجب أن تتمتع به تلك الأقسام التي تهدف لحماية أعضائها، وليس لمحاباة السلطة العامة والخوف من تأثير تلك السلطة عليها.

وكذلك الأمر في تدخل السلطة العامة في الشروط الواجب توافرها في مرشحي النقابات، حيث أن بعض التشريعات تشترط إخطار الجهة الإدارية بأسماء المرشحين لقبولها أو رفضها، ووضع شروط للقبول والرفض مثل:

أ. شرط الانتماء للمهنة وفي الحقيقة أن هذا الشرط يبدو طبيعياً ولا مساس به في الحقوق والحريات النقابية، لأن من ينتمون للمهنة هم القادرون على الدفاع عن مهنهم، ومن ينتمي إليها، لذلك كثير ما تتضمن اللوائح الداخلية مثل هذا الشرط، ولكن الشرط لا يقف عند هذا الحد المعقول والمنطقي إنما يشترط مرور فترة من الزمن على المرشح في تلك المهنة وغيرها من الشروط التي تمس بشخص المرشح وبالتالي تتحكم بنوعية وعمر المتقدمين للترشيح.

ب. استبعاد المرشح بسبب الرأي أو التوجه السياسي وهذا ما نراه كثيراً في الدول التي تباعد عن الديمقراطية رغم ورود ذلك في دستورها وقوانينها، فتسعى مثل تلك الحكومات إلى السيطرة على جميع مجالات القيادة في الدولة، سواء كانت مؤسسات حكومية أو أهلية، أو نقابات، فتسعى تلك الأنظمة المستبدة إلى السيطرة على جميع الجهات لتبقى صاحبة الكلمة الأولى وهذا النموذج أكثر ما نراه في الدول العربية.

إضافة إلى أن هناك العديد من الشروط التي قد تضعها الدولة أو السلطة العامة لمرشحي النقابات للسيطرة والتدخل في شؤونها الداخلية، مثل شرط الجنسية أو العقوبة الجنائية والعديد من الشروط المنطقية أحياناً، ولكن بسبب صدورها من جهة سلطوية تعد بحد ذاتها انتهاكاً للحرية النقابية حتى لو كان الشرط منطقياً وهناك شروط تعسفية في مضمونها ومرفوضة، لأنها تسعى للتدخل وليس للتنظيم، فالذي يمنح سلطة التدخل وتنظيم العملية الانتخابية هو القانون، وليس السلطة العامة، وهذا ما أكدته الموائيق الدولية والاتفاقيات.

المطلب الثاني: واقع الاستقلال الإداري للنقابات في فلسطين:

على النقابات أن تتمتع بقدر من الاستقلال الإداري الذي يحجبها عن التدخل بها، وبشؤونها من جهات خارجية، وخاصة الجهات الحكومية، فما واقع الاستقلال الإداري للنقابات في فلسطين؟ وهل تتمتع النقابات بالقدر الكافي من الاستقلال لتحقيق أهدافها؟ والوضع الفلسطيني في الوقت الحالي معقد من ناحيتين، الأولى: الاحتلال الإسرائيلي الذي

(1). البرعي، أحمد حسن، الوسيط في التشريعات الاجتماعية علاقات العمل الجماعية، مرجع سابق، 2006، ص 164.

(2). التقرير رقم (22) الصادر عن لجنة الحريات النقابية الحالة 111 البند 160. التقرير 144 الحالة 723 البند 74.

دام طويلاً. والناحية الأخرى: الانقسام بين شطري الوطن. فهل نحن أمام استقلال حقيقي لل نقابات أم استقلال صوري يتماشي مع الوضع الراهن؟

الفرع الأول: دور الانقسام في ضعف الأداء النقابي

يعاني العمل النقابي في فلسطين من مشكلة التشرذم وضعف الأداء النقابي، ويعود ذلك إلى عوامل مختلفة، كالانقسام الذي ولد أجساماً جديدة لل نقابات العمالية، وزاد من هيمنة الأجنات الحزبية عليها، إلى جانب الظروف القاهرة التي يمر بها العمال الفلسطينيون من حصار وأزمات متتالية، حيث تمارس الحكومة ضغوطات مختلفة على قادة النقابات إلى حد التحكم في سير عملها، وطبيعته⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى مشروع قانون التنظيم النقابي لسنة 2010 يلاحظ أنه لم ينسجم مع عدد من المقومات التي يقوم عليها الاستقلال الإداري لل نقابات وخاصة بعض المواد التي تتيح سلطات واسعة لتدخل الحكومة في هذه الأجسام التي يفترض أن تكون مستقلة وبعيدة عن التحيز لجهات ما، حتى تتمكن من القيام بأعمالها، وما أنشئت من أجله.

وأبرز ما جاء في هذا المشروع الذي يتيح تدخل الحكومة في النقابات، المواد (30 . 37) حيث جاء في المادة (30) 1. يجب إبلاغ الوزارة عن كل اجتماع للهيئة العامة وبجدول أعمالها بالإضافة إلى كافة الوثائق الخاصة بالاجتماع قبل انعقاد الاجتماع بأسبوعين على الأقل، لحضور الاجتماع والإشراف عليه والتأكد من قانونيته.

2. تزويد الوزارة بصورة عن محضر اجتماع الهيئة العامة وكذلك أي تغيير يطرأ على الهيئة الإدارية خلال أسبوعين من تاريخ حدوثهما.

وجاء في المادة (37) أ. يجوز أن يتفرغ عضو أو أكثر من أعضاء الهيئة الإدارية للمنظمة النقابية للقيام بالنشاط النقابي بقرار يصدر عن الإتحاد، وفقاً للشروط التي يحددها نظام خاص بالتفرغ النقابي يصدر عن الوزير بالتنسيق مع الإتحادات.

ب. يحدد النظام الجهة التي تتحمل أجر العامل عن فترة تفرغه.

ج. يستحق عضو الهيئة الإدارية المتفرغ خلال فترة تفرغه أجره كاملاً وجميع المخصصات التي يتقاضاها قبل تفرغه، على أن تتحمل المنظمة النقابية ذلك.

هذا التدخل في الشؤون الداخلية لل نقابات لا يتوقف فقط عند اللوائح والأنظمة والسياسات الداخلية لل نقابة، وإنما يتدخل أيضاً في الانتخابات النقابية، حيث أن هناك هيئات حكومية تشرف على الانتخابات وتقر بنتائجها، غير أن الواقع السياسي يفرض تدخلاً أكبر في ظل الانقسام والحزبية المطلقة فجعل من هذا التدخل يفوق حد الإشراف والمتابعة والإقرار، في حين نظم قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013 الصادر في قطاع غزة العمل النقابي ونص في المادة (18) على أن كل نقابة يكون لها مجلس يتكون من سبع أعضاء على الأقل، ولا يزيد على خمسة عشر عضواً، وقد حدد

(1) أبو عياش، سائد، عويوي، سوزان، ضعف وتشرذم العمل النقابي، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، مسارات، الدورة السادسة 2020/2019.

هذا القانون اختصاص المجلس وصلاحيات النقيب، مما يؤكد أن من يمثل النقابة ويدير أعمالها هو مجلس منتخب من قبل الهيئة العامة فيها⁽¹⁾.

إضافة إلى المادة أن (36) من ذات القانون في الفقرة (1) منها تؤكد على الاستقلال الإداري للنقابة حيث تضمنت تلك المادة طرق حل النقابة، الأولى: وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامها الأساسي، والثانية: بناءً على حكم قضائي نهائي⁽²⁾ والمادة لا تتيح لأية جهة خارجية كانت حل النقابة أو إنهاء وجودها إلا باللجوء للقضاء، الذي بدوره إذا رأى مسوغاً قانونياً لحل النقابة لا تحل إلا بموجبه إصدار حكماً نهائياً بحلها. ولم يتوقف الأمر فقط عند حل النقابة فقد نصت المادة (39) في الفقرة (1) من ذات القانون على أنه: "لا يجوز تفتيش مقر النقابة أو فروعها أو إغلاقها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة" والمادة المذكورة أعلاه أحوالت الاختصاص في إصدار قرار التفتيش أو إغلاق أية نقابة للمحكمة، وبالتالي خلقت تلك المادة أيضاً أماناً إدارياً للجسم النقابي فبتكامل هاتين المادتين (36) في فقرتها (1) و (39) في فقرتها (1) لا يمكن حل أو تفتيش أو إغلاق أية نقابة إلا بالرجوع إلى القضاء.

الفرع الثاني: تبعية بعض النقابات المهنية للنقابات الأردنية

على الرغم من انطلاق الحركة النقابية في فلسطين أولاً ومن ثم وصولها إلى الأردن، إلا أن الارتباط الذي حكم بين الضفة الغربية والضفة الشرقية، والذي بدأ الإعلان عنه في مؤتمر أريحا 1948 وبدأ تنفيذه الحقيقي في عام 1950 من خلال إعلان المملكة الأردنية الهاشمية لإجراء انتخابات جديدة تشمل الضفة الغربية، مع العلم أن العمل الفعلي لتوحيد الضفتين بدأ قبل ذلك التاريخ بمنح الجنسية الأردنية للفلسطينيين، وتعميم استخدام الدينار الأردني كعملة رسمية⁽³⁾، وهذا الارتباط استمر حتى عام 1988 ومن ثم تم فك الارتباط، وعلى الرغم من ذلك الفك ونشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 إلا أن آثار الارتباط بقيت مسيطرة من الناحية التشريعية فبقيت العديد من التشريعات الأردنية سارية إلى يومنا هذا. أما من الناحية النقابية فقد بقيت معظم النقابات المهنية متصلة بالنقابات الأردنية، فلم يستقل منها بعد فك الارتباط إلا القليل كنقابة المحامين الفلسطينيين⁽⁴⁾، ونقابة الصيادلة⁽⁵⁾.

أما بالنسبة للنقابات المهنية التي لا تزال تابعة للأردن، فيوجد مركز للنقابة يعرف بمركز القدس تابع للنقابة المهنية في الأردن، ويتأرجح هذا المركز بين ملامح الاستقلال والتبعية كنقابة أطباء الأسنان ونقابة المهندسين، ولكل منهما خصوصيته وآلية خاصة للتعامل معه تعود لشخصية النقابيين القائدين لتلك النقابات.

فنقابة المهندسين كما هو حال معظم النقابات المهنية الفلسطينية الأخرى قبل الانفكاك عن المملكة الأردنية الهاشمية، نُظمت مهنة الهندسة تحت مظلة نقابة المهندسين الأردنيين التي شكلت مركزين للنقابة مركز في مدينة عمان

(1) نصوص المواد (18.19.20) من قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013.

(2) تنص المادة (36) من قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013 في الفقرة (1) على أنه: "تحل النقابة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامها الأساسي أو وفقاً لحكم قضائي نهائي".

(3) أحمد، حازم مجيد، محمد، بكر عبد المجيد، الأردن والضفة الغربية من الاتحاد حتى فك الارتباط 1950-1988م، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية (مجلة علمية محكمة) المجلد (7) العدد (20) نيسان 2015، 2015، صفحة 189.

(4) استقلت نقابة المحامين الفلسطينيين بموجب قانون رقم (3) لسنة 1999 بشأن تنظيم مهنة المحاماة، وفق ما جاء في المادة (10) من القانون

(5) استقلت نقابة الصيادلة بموجب قرار بقانون رقم (15) لسنة 2016م بشأن نقابة الصيادلة وتعديلاته، حيث نصت المادة (2) من القرار بقانون على الآتي: "يؤلف الصيادلة نقابة تسمى "نقابة صيادلة فلسطين" يكون مركزها القدس ولها أن تفتح فروعاً أخرى".

العاصمة الأردنية ومركز في مدينة القدس عاصمة فلسطين، ولم تستقل النقابة فعلياً حتى بعد الانفكاك عن المملكة الأردنية الهاشمية بعد فك الارتباط، إذ نصت المادة (3) من قانون المهندسين الأردنيين⁽¹⁾ على: "تؤلف في المملكة نقابة للمهندسين تسمى (نقابة المهندسين) ذات مركزين في عمان والقدس، ويحق لها فتح فروع أخرى في كافة مدن المملكة"⁽²⁾. وعلى الرغم من وجود مراكز للنقابات في الضفة الغربية فعلياً إلا أن التشريعات الأردنية المعنية بتنظيم النقابات المهنية لم تشر جميعها لوجود هذا المركز، فعلى سبيل المثال نقابة أطباء الأسنان على الرغم من وجود مقر لها في الضفة الغربية وتمثيل نقابي متفرع عن النقابة الأم بالأردن، إلا أن قانونها وتعديلاته لم يشر لوجود هذا المركز⁽³⁾. ويعود عدم استقلال النقابات ليومنا هذا لوجود حقوق للمنتسبين الفلسطينيين لدى هذه النقابات، واستقلال النقابة المهنية الخاصة بهم يعني إنهاء اتصالهم بالنقابة الأردنية، وبالتالي تحصيل كافة حقوقهم لديها لانتهاء العضوية، الأمر الذي ترفضه النقابات الأردنية، وكل هذا الارتباك وتبعية مجموعة من النقابات المهنية الفلسطينية للنقابات الأردنية أدى إلى ضعف بنية تلك النقابات وزعزعة استقراره، فلا يوجد للنقابي الفلسطيني مجالاً مفتوحاً لتحقيق مطالبه ومطالب المنتسبين معه لذات النقابة في ظل عدم التمثيل الكلي والاستقرار. ورغم ذلك كله إلا أنه ومن وجهة نظر الباحثان لم تنأ النقابات بنفسها عن الطابع السياسي، فأصبحت النقابات في فلسطين تعاني من واقع مرير، بحكم هيمنة الواقع فإن النقابات تنجر إلى الطابع السياسي ويغلب عليها خصوصية البيئة الفلسطينية مما لا يعطيها من الناحية الواقعية الاستقلال الإداري الكافي لجعلها نقابة مستقلة سياسياً.

الخاتمة:

النقابة التي لا تتمتع بالاستقلال هي نقابة مفرغة من أدنى مفهوم للعمل النقابي، وهي نقابة صورية تخدم أجندات خارج الجسم النقابي وتبتعد كل البعد عن الهدف الحقيقي لإنشائها ولا تستطيع تحقيق أي هدف من أهدافها، وذلك لأن النقابة بمجرد تبعيتها إدارياً أو مالياً لجهة ما ستبقى مقيدة بتلك الجهة ولن تستطيع فك ذلك القيد، إلا بالانسلاخ عن الجهة التابعة لها سواء كانت هذه التبعية جزئية أو كلية وسواء كانت بنص القانون أو بالواقع المفروض.

النتائج:

1. كفل القانون الاساسي المعدل لعام 2003 في مواده 25 و26 حق التنظيم النقابي بما يحقق العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والامن، وكفل أيضاً، الحق في الاضراب، وضمن حق المواطنين في تشكيل النقابات والاتحادات والمشاركة في الحياة السياسية بشكل عام.
2. غياب قانون ينظم العمل النقابي لحماية استقلالية وحرية العمل النقابي.

(1) قانون نقابة المهندسين الأردنيين رقم (15) لسنة 1973م.

(2) على خلاف قانون نقابة أصحاب المهن الهندسية رقم (81) لسنة 1958م، التي نصت على مركز في مدينة عمان ولم يشر للقدس، وذلك أن الارتباط لم يكن فعلاً بخصوص النقابات في حينه، على الرغم من أن قادة الحركة النقابية كانت تزحف نحو الأردن في تلك الفترة، وهو ما ساهم بتفعيل الحركة النقابية الأردنية، إلا أن الحركة النقابية الفلسطينية في ذلك الوقت كانت غطاء لمقاومة الاحتلال.

(3) تنص المادة (3) من قانون رقم (11) لسنة 1956م بشأن نقابة أطباء الأسنان على: "تؤلف في المملكة الأردنية الهاشمية نقابة واحدة لأطباء الأسنان الذين يقيمون في المملكة الأردنية ويزاولون عملهم فيها، ويسجلون في سجلها وفقاً لأحكام هذا القانون".

3. تعد سيطرة الأحزاب والفصائل أحد أهم التحديات التي تواجه استقلال النقابات، التي تفرض أجنداتها السياسية على العمل النقابي.

4. حتى تستطيع النقابات القيام بنشاطها بشكل حر ومستقل يجب أن تتمتع باستقلال إداري بعيد عن التبعية لأية جهة كانت، وبالذات الجهات الحكومية، فتقوم بإدارة شؤونها بنفسها إضافة إلى استقلال مالي يهدف إلى إبعاد رقابة النقابة عن التبعية لجهات قد تتحكم بها تحت باب التمويل أو التحكم بمواردها المالية.

5. النقابات هي أجسام قانونية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، من خلالها تتمكن تلك الأجسام من العمل بحرية، ويترتب عليها حقوق للنقابات كسجم قانوني، من اسم وموطن وجنسية إضافة إلى تمتع النقابات بأهلية تخولها التعاقد والتملك، والتقاضى باسمها، وبصفتها نقابة ذات وجود قانوني.

التوصيات:

بناء على ما تقدم يوصي الباحثان بما يأتي :

1. ضرورة قيام المجتمع المدني والمؤسسات الاهلية ذات العلاقة بالدفع باتجاه التسريع في تشريع قانون مستقل لتنظيم عمل النقابات وتبيان صلاحياتها وتحديد مهامها وآليات عمل هيئاتها.
2. على المشرع الاسراع في سن قانون ينظم العمل النقابي بما يكفل لها الضمانات القانونية والحماية الدستورية واستقلال العمل النقابي ويعطيها القدرات المالية والإدارية في تسيير شؤونها وتحقيق أهدافها بما يتوافق مع المعايير والمبادئ التي وضعتها منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالحق في حرية التنظيم النقابي.
3. تكريس مبدأ الحرية النقابية والبعد عن التسييس الحزبي وسيطرته على العمل النقابي.
4. وجعل ضمان استقلالية العمل النقابي بحرية تحت ظل القانون دون تدخل من جهات خارج النقابة وبدون تقيدات او شروط، قد تحرف النقابة عن الغرض والهدف الحقيقي لوجودها.
5. على المشرع أن يضع الخطوط العريضة لتأسيس عمل نقابي محمي بالشكل الكافي دستورياً من حيث حق الانضمام للنقابات، ذلك أن خلو القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 من النص على هذا الحق يفقد الحرية النقابية أحد دعائمها الأساسية.

قائمة المصادر والمراجع:

القوانين

1. قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (3) لسنة 1999
2. قانون نقابة الصحفيين رقم (17) لسنة 1952
3. اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي رقم (87)
4. قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013.
5. الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي
6. العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966

7. قرار بقانون رقم (15) لسنة 2016 بشأن نقابة الصيادلة وتعديلاته

8. قانون نقابة المهندسين الأردنيين رقم (15) لسنة 1973

9. قانون نقابة أصحاب المهن الهندسية رقم (81) لسنة 1958

10. قانون رقم (11) لسنة 1956 بشأن نقابة أطباء الأسنان

الكتب

11. البرعي، أحمد حسن ، الوسيط في التشريعات الاجتماعية علاقات العمل الجماعية، الجزء الثالث، الكتاب الأول: النقابات العمالية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

12. حمائل، عمر النقابات المهنية الاردنية، خصائصها المؤسسية ودورها السياسي، دار السندباد للنشر، عمان، 2000.

13. الخطيب، احمد التكييف القانوني للنقابات والاتحادات المهنية "دراسة مقارنة" الطبعة الاولى، دار امجد للنشر والتوزيع، عمان، 2017.

14. زكي، محمود جمال الدين، قانون العمل الكويتي، الكويت، دار الشمامسة، 1971.

15. فرحان، علي هادي، دور القاضي الاداري في حماية الحرية النقابية، ktab INC، 2020.

المجلات

16. أحمد، حازم مجيد، محمد، بكر عبد المجيد، الأردن والضفة الغربية من الاتحاد حتى فك الارتباط 1950-1988، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، المجلد (7) العدد (20) نيسان 2015.

التقارير

17. تقرير صادر عن اللجنة التابعة لمنظمة العمل الدولية المعنية بالحرية النقابية رقم (25) الحالة (242) التقرير رقم (75) الحالة 341 البند 106.

18. التقرير الصادر عن لجنة الحريات النقابية رقم 84 الحالة 423 البند 77 والتقرير 85 الحالة 335 البندين 431 و 432

19. التقرير رقم (22) الصادر عن لجنة الحريات النقابية الحالة 111 البند 160. التقرير 144 الحالة 723 البند 74

المواقع الالكترونية

20. ابراهيم، نجوي، تناقضات نقابية حول الرقابة المالية علي اموال المنظمات النقابية، 2019،

<https://elommal.com/archives/2116>

21. خويبة، بهاء الدين، قراءة قانونية موجزة بشأن التنظيم القانوني للنقابات المهنية في فلسطين، 2019.

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2019/04/30/491254.html>

22. أبو عياش، سائد، عويوي، سوزان، ضعف وترشذم العمل النقابي، المركز الفلسطيني لبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية، مسارات، الدورة السادسة 2020/2019

<https://www.masarat.ps//files/image/may2020/saedsuzan2020.pdf>