

**تشريعات العمل في فلسطين  
الواقع والتطلعات**



دراسات قانونية

# تشريعات العمل في فلسطين الواقعية والتطلعات

باحثون قانونيون

أوراق مقدمة في مؤتمر قانوني

جامعة بيرزيت

١٩٩٥/٧/١ - ٦/٣٠

مركز الحقوق - جامعة بيرزيت

*Une nouvelle législation du travail dans un Etat de droit en construction.  
Chercheurs juridiques*

Avec le soutien de la CFDT, Paris et du Consulat Général de France à Jérusalem.

نشر هذا الكتاب بدعم من الكونفدرالية الفرنسية الديمقراطية للعمل والقنصلية الفرنسية - القدس

الفهرسة في النشر

تشريعات العمل في فلسطين: الواقع والتطلعات/ باحثون قانونيون  
بيرزيت: مركز الحقوق - جامعة بيرزيت، 1997.  
270 ص. - (دراسات قانونية)

1. قوانين وتشريعات العمل - فلسطين I. السلسلة.



جميع الحقوق محفوظة  
مركز الحقوق - جامعة بيرزيت  
بيرزيت - فلسطين، ١٩٩٧

© Law Center - Birzeit University - Palestine 1997

## المقدمة

إنطلاقاً من دور مركز الحقوق في جامعة بيرزيت في المساهمة في تطوير البنية القانونية في فلسطين ، وفي ظل النشاط التشريعي المتوقع، عقد المركز في حزيران ١٩٩٥ مؤتمراً قانونياً دولياً بعنوان « تشريعات العمل في فلسطين: الواقع والتطلعات » بالتنسيق مع الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، وبمشاركة الكونفدرالية الفرنسية الديمقراطية للعمل ودعمها.

وقد نوقش في المؤتمر عدد من الأوراق استعرضت التشريعات سارية المفعول في محافظات غزة والضفة الغربية، ومشروع قانون العمل الفلسطيني. وقدمت مواقف وزارة العمل وأصحاب العمل ونقابات العمال من هذه المشاريع.

وفي سبيل الاستفادة من تجارب الدول الأخرى فقد تم عرض تشريعات العمل للدول المشاركة في المؤتمر كفرنسا ومصر والجزائر. وكذلك ساهم في إغناء التحليل والنقاش بعض الأوراق المتعلقة بالمعايير الدولية وحقوق الإنسان، حتى يكون قانون العمل الفلسطيني عصرياً وديمقراطياً وملئياً لحاجات المجتمع والإقتصاد الفلسطينيين.

كميل منصور

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

6

6

6

# المحتويات

٧		المقدمة
٩	رياض احمد قرضايا	الفصل الاول: تشريعات العمل السارية في محافظات غزة
٢٧	محمد دحلة	الفصل الثاني: دراسة مقارنة للتشريعات السارية في محافظات غزة والضفة الغربية: دراسة مقارنة
٣٥	جان موريس فردييه	الفصل الثالث: معايير العمل الدولية: منابعها ومحتواها
٤٩	دونالد كيد	الفصل الرابع: منظمة العمل الدولية والمعايير الدولية
٥٩	زكريا أبو سنيينة	الفصل الخامس: تشريعات العمل المصرية
٨٣	أنيسة علواش	الفصل السادس: قانون العمل والانتقال نحو اقتصاد السوق: التجربة الجزائرية
٩٩	بيار لاثكوتان	الفصل السابع: نحو مشروع قانون العمل الفلسطيني: التجربة الفرنسية
١٠٩	مرقت رشماوي	الفصل الثامن: تشريعات العمل وحقوق الإنسان
١٢٥	نائل فتوح الحوح	الفصل التاسع: مشروع قانون العمل الفلسطيني
١٤٥	عمر ياسين	الفصل العاشر: المشاريع قيد التداول في فلسطين
١٦١	حسام عبد الرحمن حجاوي	الفصل الحادي عشر: أصحاب العمل وتشريعات العمل في فلسطين: الواقع والتطلعات
١٨٩	شاهر سعد	الفصل الثاني عشر: الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين ومشروع قانون العمل الفلسطيني
١٩٥	هشام عنبتاوي	الفصل الثالث عشر: وزارة العمل ومشروع قانون العمل الفلسطيني: نحو قانون عصري وديمقراطي
٢١٩		ملحق: مشروع قانون العمل الفلسطيني

1

2

3

4

5

6



## الفصل الاول

### تشريعات العمل السارية في محافظات غزة

رياض احمد قرضايا\*

أولاً: نبذة عن نشأة قوانين العمل:

لا شك أن مجتمعاً بلا قانون ينظم تعاملاته يدعه فريسة للقوي يفرض إرادته على من دونه وفق مصالحه، ويخلق مجتمعاً جائراً تتصارع فيه الرغبات والمصالح. ولا شك في أن القانون كي يكون قابلاً لتنفيذ نصوصه وما ورد فيه من قواعد يستلزم أن يكون على قدر من الإلزام والعدالة كي يكون جديراً بالتطبيق والاحترام، والقانون دائماً هو وسيلة الضعيف يلجأ إليه كلما تعرضت مصالحه أو حياته للخطر، ولما تمسك به القوي وكثيراً ما تمرد عليه، لكن قوة أداة تنفيذه وعدالة أحكامه تفرضان تطبيقه على أفراد المجتمع سواءً بسواء.

والعمل سنة الحياة منذ نشأة الخليقة، حيث اتخذت العلاقات الإنسانية في التعامل أشكالاً وأنماطاً دون قيود على الأفراد. والحاجات المتقابلة بين البشر تضع المعايير وتحدد

---

\* محام في محافظة غزة

السلوك والذي يتقبله الأفراد بالتكرار ويصبح ملزماً في جانب معين من جوانب التعامل. لقد كان العامل قبل قيام الثورة الصناعية وقبل تطورها سيد عمله يتمتع بقدر من حرية الاختيار وفق عادات وتقاليد وروابط ذات جذور عميقة متوارثة ولا قيد عليه غير حاجته إلى العمل ومدى توفره. ومع ظهور الآلة ظهرت التناقضات بين مصالح العمال وهذه الآلة التي قلصت توفر العمل مع بقاء الحاجة إليه وازديادها... وكان العداء بين الآلة والإنسان قاسياً حيث ولد صراعاً لا هوادة فيه تحطمت معه تلك العادات والروابط واختلت الجذور، لكن الآلة كانت قد انتصرت وثبت أنها الأقوى وتنامت وكبرت رغم العداء الشديد ضدها.. وأصبح العمال لا خيار لديهم سوى التعايش معها ومحاولة تقليل مضارها والحد منها وقبول أنماط وأشكال جديدة في التعامل.

ومع تطور الثورة الصناعية وكفالة الدولة للحرية الصناعية والتجارية، إزدادت الثروات للدول الصناعية من خلال الأرباح الطائلة التي حققها الصناعيون والتجار وكانت الحصيلة تقدماً صناعياً ومزیداً من الإستثمارات، لكن الأضرار كانت قد لحقت بالعمال أخذت تتفاقم كلما امتدت سيطرة الآلة إلى فرع آخر من فروع العمل لتضييق الخناق على الإنسان، وتولدت مشاكل اجتماعية حادة وظهرت تمردات عمالية مهورة تحت ظروف عمل سيئة تتطوي على إلحاق الظلم والظنك، وتقود إلى الفقر والحرمان لهذه الطبقة، وأصبح لأول مرة للعمل الجماعي معنى بدونه لن يستطيع العامل أن يعيش وفق هذه المتغيرات وتحرك العمال ليفرضوا ولو بالقوة مطالبهم كحد أدنى، مما دفع بالدولة للتخلي عن دورها السلبي تحت تأثير عوامل متشابهة سياسية واقتصادية واجتماعية وقانونية ونقابية، وبدأ تدخلها يأخذ شكلاً قسرياً للحد من الصراعات التي برزت بما يضر بمكانتها ويؤثر على الثروة التي تتألفها، وتخلت عن دور المتفرج إلى التدخل المباشر لتنظيم العلاقة الجديدة بين العمال وأصحاب الآلة... وسبيلها في ذلك وضع القواعد وإعطاؤها قوة الإلزام بتقنينها قانوناً واجب الطاعة. وبذلك شهد النصف الأول من القرن الماضي مولد قواعد قانونية جديدة لفرع جديد من فروع القانون عرف باسم "قانون العمل". وقد مر على هذا الفرع القانوني الجديد بتأثير العوامل المذكورة وتفاعلها وتحولاتها السريعة آنذاك تطور سريع استجابة لهذه المتغيرات، وكان للنضال العمالي في استخدام قوة العمل الجماعية للحصول على حقوقهم أثر كبير في هذا التطور لهذا الفرع من القانون، إضافة إلى عوامل خارجية أخرى ساهمت في جعله فرعاً قانونياً هاماً مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بما طرأ على

المجتمعات من تحولات سياسية واجتماعية واقتصادية وعلى قوة الحركة العمالية التي اتخذت شكلاً نقابياً منظماً حدد مدى نشاطاتها وتأثيرها على الدولة.

وقد كان للدولة دورها الفعال في الحد من الصراع، ومع استمرار تدخلها أصبحت طرفاً لازماً يشكل الثلاثية التي تضع المعايير، وأصبح لكل طرف في هذه الثلاثية دور مستقل ومحدد في أي حوار اقتصادي أو اجتماعي، وأصبحت الثلاثية شرطاً مسبقاً لأي حوار من هذا القبيل ومدعاة للتوصل إلى قواعد مقبولة تنظم العلاقات وفق معايير ومستويات متفق عليها.

ولا شك لدينا أن منظمتي العمل الدولية والعربية قد نشأتا وبرزتا جراء هذه التحولات المتفاعلة لتأخذ دورهما في وضع معايير عمل تحقق العدالة الاجتماعية لتكون للدول مناراً هادياً في بلورة القوانين الوطنية لهذه الدول، فكانت الاتفاقيات والتوصيات، التي تناولت شتى المواضيع والأمور التي تهم العمل والعمال وأصحاب العمل والمجتمع بأسره، ويرضاها ويوافق عليها المجتمع الدولي كحد أدنى لا يجوز تجاوزه مراعاة لحقوق الإنسان في حياة كريمة وعدالة اجتماعية ومساواة بالقدر الذي من شأنه تقليص الفوارق بين الطبقات، وتوفير ظروف عمل تتناسب مع قدرات الإنسان.

ولا شك أن تخلف أي مجتمع عن توفير ظروف عمل إنسانية لمواطنيه من شأنه أن يعرض الاستقرار الاجتماعي للخطر ويؤثر على جهود الأمة بأكملها في تحقيق ذلك ويكون عقبة لدى أمم أخرى في تحقيق استقرارها الاجتماعي نظراً لتشابك العلاقات بين المجتمعات والأمم.

### ثانياً: قانون العمل الفلسطيني، نشأته ومصدره:

قبل ما يزيد على خمسين سنة كان تدخل السلطة الحاكمة في فلسطين فيما يتعلق ببلورة قوانين وطنية هادفة مشكوكاً فيه، فقد كانت تضع القوانين وتصوغها بما يتفق مع مصالحها أولاً ومع مصالح آخرين من ذوي المصلحة في أرض فلسطين... غير أن المجتمع الفلسطيني كان محكوماً بقواعد وقوانين متقدمة آنذاك. وفي مجال العمل والعمال حكمت العلاقات بين العمال وأصحاب العمل تشريعات عامة وتشريعات خاصة تعالج نواحي محددة ذات أهمية. وقد خضع الأفراد في تعاملاتهم خلال حقبة طويلة من الزمن إلى أحكام قانون يجمع بين الآدمي والحيوان والجماد بنصوص تحدد لكل نوع القاعدة التي

يجب عدم مخالفتها، ويخضع فيها الإنسان لأداء خدمة أو إجراء صنعة ((للإجارة)) ويسمى بمقتضاها هذا الإنسان "العامل" أجيراً. والمطلع على نصوص المجلة العدلية (المواد ٥٦٢-٥٨١) يدرك أهمية وجوب ملاحقة المشرع للتطورات الاجتماعية ليخرج من قيد التشريعات المرحلية إلى مسايرة واقع الحياة المتطور المتلاحم مع سنن التطور والتقدم الإنساني ليضع نصوصاً تتلاءم مع المتغيرات الاجتماعية مراعيماً في ذلك ما يحيط بالمجتمع من عوامل مؤثرة داخلية أو خارجية. ومع بقاء هذا القانون العام ساري المفعول في كثير من قواعده ونصوصه واستجابة للظروف الاجتماعية الموكبة فقد صدرت قوانين عديدة بعضها يتعلق بإنشاء دائرة عمل (قانون رقم ٢ لسنة ١٩٤٣) وبعضها يعالج التشغيل خاصة للأحداث (قانون رقم ١٩ لسنة ١٩٤٥) وبعضها اهتم بعض الشيء بتشغيل النساء في مهن محددة (قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٤٥) وصدر القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٤٥ الخاص بوجوب التبليغ عن الحوادث والأمراض المتعلقة بالمهنة، والقانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٤٧ بشأن تعويضات العمال، ومن ثم فقد ركز المشرع على قانون لا زال ساري المفعول ووضع فيه نصوصاً شاملة هو القانون رقم (١١) لسنة ١٩٤٦ الخاص بالعمل في المعامل والمجالات الأخرى. وتتجمد القدرات في المرحلة التالية حتى العام ١٩٦٤ حيث بادر المجلس التشريعي في قطاع غزة لوضع قانون العمل الفلسطيني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٤ وتعديلاته حيث تعدل بقانون رقم ٦٥/١٧ والأمر رقم ٧٦/٥٣٧ في مواضع وفصول محددة.

وقد نشر القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ المذكور بالعدد الاعتيادي من الوقائع الفلسطينية المؤرخ في ١٥ كانون الأول سنة ١٩٦٤، وبقي ساري المفعول بنصوصه وتعديلاته حتى الآن ملغياً بذلك من وقت نشره وتطبيقه كافة القوانين السابقة عليه عدا قانون المعامل. والمتفحص لنصوص هذا القانون يرى بوضوح مدى التشابه التام بين نصوصه ونصوص قانون العمل في الجمهورية العربية المتحدة (جمهورية مصر العربية اليوم) الصادر بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٩١) لسنة ١٩٥٩، والذي جرت عليه تعديلات طفيفة بموجب القرار الجمهوري رقم (٢٢٧) لسنة ١٩٥٩ والقرار الجمهوري بالقانون رقم (١٣٢) لسنة ١٩٦٠، والقرار الجمهوري رقم (٩٤) لسنة ١٩٦٢ قبل أن تأخذه يد المشرع الفلسطيني وتجعل منه مصدراً لقانون العمل الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ الذي لا زال مطبقاً بنصوصه الواردة فيه من يوم اقتباسه وحتى اليوم. ولكي

يفي بالغرض فقد صدرت عشرة قرارات من (١-١٠) عن مدير الشؤون الاجتماعية في العام ١٩٦٥.

ومن منطلق الأمر رقم (٥٥٩) لسنة ١٩٥٧ بإنشاء الإدارة العمالية استناداً إلى قرار رئيس جمهورية مصر رقم (٢٥٣) لسنة ١٩٥٧ وقرار وزير الحربية رقم (٣٨٠) لسنة ١٩٥٧ بالاطلاع على قانون أصول المحاكمات الجزائية (القبض والتحرير) لسنة (١٩٢٤) وتعديلاته، وردت القرارات المذكورة على النحو التالي:

قرار رقم (١) لسنة ١٩٦٥ بتحديد اختصاص مكاتب العمل.  
قرار رقم (٢) لسنة ١٩٦٥ بشأن البيانات التي تتضمنها شهادة قيد العمل.  
قرار رقم (٣) لسنة ١٩٦٥ بشأن نظام الترشيح للاستخدام.  
قرار رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ بشأن الشروط والأوضاع التي تتبع في اثبات تقاضي الأجر.

قرار رقم (٥) لسنة ١٩٦٥ بتحديد الأعياد التي يحق للعامل فيها أن يحصل على إجازة بأجر كامل.

قرار رقم (٦) لسنة ١٩٦٥ بتحديد المحال التي يجوز تشغيل عمالها في أيام الأعياد  
قرار رقم (٧) لسنة ١٩٦٥ بتحديد فئات العمال والصناعات والأعمال التي يجوز تمديد ساعات العمل بالنسبة لها إلى عشر ساعات في اليوم.

قرار رقم (٨) لسنة ١٩٦٥ بتحديد الحالات والأعمال التي يجوز استمرار العمل فيها دون فترة راحة.

قرار رقم (٩) لسنة ١٩٦٥ بتحديد الأعياد والمواسم والمناسبات الأخرى والأعمال الموسمية التي يجوز فيها عدم التقيد بالأحكام المتعلقة بتجديد وتنظيم ساعات العمل في فترات الراحة الأسبوعية.

قرار رقم (١٠) لسنة ١٩٦٥ بتحديد الأعمال التي يجوز تشغيل النساء فيها في الفترة ما بين الساعة الثامنة مساءً والسابعة صباحاً.

وبرغم تناقض بعض نصوص هذه القرارات مع مبدأ الحفاظ على الحدود الدنيا لحقوق العمال والمكتسبات التي حصلت عليها الحركات النقابية من خلال المفاوضات الجماعية والحوار من خلال الثلاثية، وبرغم تناقض هذه القرارات في بعض نصوصها مع المعايير والمستويات التي ناضلت من أجلها منظمتا العمل الدولية والعربية، فإنها إضافة إلى القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ المذكور تعتبر تشريعاً يمكن التعامل معه في فترة محددة وتستوجب، الإلغاء أو التعديل الكثير من النصوص استجابة إلى التحولات الاقتصادية والاجتماعية خلال ثلاثين سنة، خاصة أن مصدر هذا القانون قد جرت عليه تعديلات أدت إلى بلورة قانون عصري يتسم بالمرونة في التطبيق والاستجابة إلى حد معقول لمعايير العمل ومستوياته الواردة في الاتفاقيات الموقع عليها والتوصيات المعتمدة لديها.

#### ثالثاً: تفسيمات القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٤:

يحتوي هذا القانون على ستة أبواب ومذكرة إيضاحية، ويعالج الفصل الأول من الباب الأول تعريفات يحدد فيها فقط التعريف بصاحب العمل والعامل والأجر، مما يشكل قصوراً في هذا الفصل لعدم احتوائه على تعريفات محددة أخرى، أهمها التعريف بإصابات العمل وتحديد بدقتها من حيث المكان والزمان.

ويعالج الفصل الثاني أحكاماً عامة تحدد فيه المادة (٤) عدم سريان القانون برمته على فئتين هما المستخدمون في الحكومة وعمالها، وخدم المنازل ومن في حكمهم. وتتداخل هذه المادة مع نص المادة (٩) الواردة في الفصل الثالث حول عدم سريان حكم المادة على فئات ثلاث أخرى، مع إعطاء مدير الشؤون حق تغيير سريان أو عدم سريان هذا النص على كل أو بعض الأعمال والوظائف والفئات المشار إليها، مما يجعل قرار مدير الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين فوق النص أو معدلاً أو لاغياً له.

وبالإضافة إلى ذلك هناك تناقض في مدى سريان هذا النص (المادة ٤) مع ما ورد في المادة (٦٦) الواردة في الفصل الثاني من الباب الثالث، والتي تشير إلى سريان هذا الفصل "إصابات العمل" على موظفي ومستخدمي الحكومة ومن في حكمهم.

ويعالج الفصل الرابع تنظيم عمل الأجانب بالمادة (١٧) وبه يمنع عمل الأجانب دون ترخيص من الإدارة العمالية بشروط يحددها قرار من مدير الشؤون الاجتماعية

وأمر اللاجئين، ويعالج الباب الثاني عقد العمل الفردي ومن خلاله يعالج أمران أساسيان في قوانين العمل، وهما مكافآت نهاية الخدمة وبدل الإجازات السنوية في مواد متفرقة. ويعالج الفصل الأول من الباب الثالث أحكاماً عامة في أربع مواد تحدد واجب صاحب العمل في تنفيذ هذه التعليمات وعدم عرقلتها والعقوبة على مخالفة أو امتناع صاحب العمل عن تنفيذ ذلك وقد تحددت العقوبة بالمادة (٦٥) منه بالتفصيل، علماً بأن الباب السادس يتعلق بالعقوبات التي رتبها القانون على مخالفة نصوصه.

الفصل الثاني من الباب الثالث يعالج إصابات العمل. وقد إتضح في صدر المادة (٦٦) سريانه على الفئات المحددة فيه والاستثناءات عليها، وإتضح التناقض ما بينه وبين نص المادة (٤) فيما يتعلق بموظفي ومستخدمي الحكومة ومن في حكمهم، وقد تعدلت هذه المادة بالأمر رقم ٧٦/٥٣٧ وبقي هذا التناقض على ما هو عليه. ثم توالى النصوص لتشمل بعضاً من مواضيع يجب معالجتها في فصول منفصلة، كالسجلات والملفات الخاصة بالعمال الواردة ضمن هذا الفصل في المادة (٧٨).

وتعالج المواد (٨٩-٩٣) نشوء العجز والعاهة الجزئية والعاهة المستديمة الجزئية والكلية والوفاة جراء الإصابة، وقد تعدلت هذه المواد عدا المادة (٩١) بالأمر المذكور المنشور بنفس المجموعة، وتغيرت بمقتضى هذا التعديل نسبة المعونة المقدمة للمصاب عند ثبوت العاهة المستديمة أو الوفاة، وكذلك المدة التي تصرف خلالها، كما تعدل مقدار التعويض عن العاهة المستديمة الكلية ليصبح (٣٠٠٠) يوم تدفع على أساس آخر أجر بدلاً من أجر (١٢٠٠) يوم والوفاة (٢٥٠٠) يوم تدفع على أساس آخر أجر بدلاً من أجر (١٠٠٠) يوم. هذه المواد رغم ما طرأ عليها من تعديلات قبل تسع عشرة سنة لا تتفق مع أبسط المعايير المتفق عليها وتلاقي النقد لما تحمله من إجحاف بين. كما تعدلت جداول تقدير درجات العجز الملحق بالمادة (٩٣) إلى الأسوأ فازدادت نسبة التعويضات على الإصابات ضآلة.

الفصل الثالث من الباب الثالث يتعلق بتحديد ساعات العمل. وقد أخذ المشرع بمعيار الحد الأدنى المتفق عليه، ثم خرج عن ذلك باستثناء محدد في المادة (٩٥) لفئات من العمال أو بعض الصناعات، تحددت بقرار مدير الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين رقم (٧) لسنة ١٩٦٥. وحددت المادة (٩٦) أوقات الراحة خلال ساعات العمل وخرج

عليها القرار رقم (٨) لسنة ١٩٦٥ بجواز استمرار العمل دون فترة راحة في حالات محددة.

وحدد المشرع ساعات الراحة اليومية المتتالية المادة (٩٧) وحدد الراحة الأسبوعية المادة (٩٨) ثم خرج عليها بالقرار رقم (٩) لسنة ١٩٦٥. ومع أن هذه القرارات هي قرارات منظمة أوجبت ظروف الواقع والصلاحيات الممنوحة لمدير الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين حق إصدارها، إلا أن القانون - وقد أعطاه هذه الصلاحية - فقد تجاوز بها المبادئ المستقر عليها في الفقه المقارن والمعايير المعتمدة.

الفصل الرابع من الباب الثالث: في تشغيل الأحداث، وفيه تحدد سن العامل "الحدث" والواجبات الملقاه على عاتق رب العمل من حماية للحدث ورعاية له المواد (١٠٣، ١٠٨)، ثم وضع استثناء على هذه القواعد في المادة (١٨٥).

الفصل الخامس في تشغيل النساء: كمبدأ عام وحدد القانون بين النساء والرجال في تطبيق النصوص المنظمة لتشغيل العمال، واختصت هذه الفئة بامتيازات تتفق وطبيعة المرأة في تحديد ساعات العمل، ونوع المهنة التي تعمل فيها، وحقوق المرأة الحامل أثناء العمل، وانقطاعها عنه في فترة الحمل والولادة، كما حدد قيوداً عليها وواجبات على رب العمل تجاهها المواد (١٠٩-١١٨)، ثم وضع استثناء على هذه القواعد المادة (١١٨).

الفصل السادس في تحديد الأجور: عالج المشرع هذا الموضوع الهام في مادتين (١٩٩ و ١٢٠)، وقسر الأمور جميعها على صلاحيات مدير الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين وقراراته. المادة الأولى تتعلق بتشكيل اللجان المشتركة (لجنة ثلاثية لكل مهنة) وحدد اجتماعاتها وواجباتها عند وضع توصياتها. والثانية لعرض هذه التوصيات والمقترحات على مدير الشؤون المذكور لإصدار قرارات بتحديد الحد الأدنى للأجور. "الماخذ على المشروع كثيرة، وليس ثمة مجال لشرحها والتعليق عليها، لكن نقول أن هيمنة طرف الإنتاج الحكومي ظاهرة بشكل لا يتفق والحرية النقابية سواء للعمال أو أرباب العمل ومؤسساتهم".

الباب الرابع: في تسوية المنازعات العمالية: وهذا باب آخر من أبواب هذا القانون رغم أهميته وما قد ينطوي عليه من مبادئ على المستوى القومي كلما تفاقمت المنازعات بين العمال وأرباب العمل. فهو يعالج هذه الأمور في أربع مواد (١٢١-١٢٤) محدداً سريان هذا الباب على منازعات شروط العمل التي تقع بين رب عمل وعماله



(واحد أو أكثر)، وإحالة هذا النزاع للإدارة العمالية بطلب من أحد المتنازعين وما يجب أن تتخذه الإدارة العمالية من إجراءات وإعدادها للتقارير بشأن كل نزاع محال إليها. وفي هذا الباب تصور لوضع قواعد مفصلة يكون للهيئات والمؤسسات دورها في الإدارة العمالية في حل المنازعات، كما أنه يجب أن يحدد الجهة المختصة بحل هذه المنازعات عند عدم التوصل إلى حلها ودياً.

الباب الخامس في تفتيش العمل والضبطية القضائية: وتحدد المواد الثلاث الواردة فيه (١٢٥-١٢٧) واجبات مفتشي العمل في الدخول إلى أماكن العمل وطلب البيانات والإلتزام من أصحاب العمل لتقديم معلومات صادقة وصحيحة ومساعدة السلطة الإدارية للمفتشين في أداء مهامها. وأي تقصير آخر يستلزم وضع ضوابط وصلاحيات والتزامات أكثر فاعلية، ومد هذه الصلاحيات إلى المؤسسات العمالية التي تشكل طرفاً من أطراف الثلاثية.

الباب السادس في العقوبات تفتقر هذه العقوبات إلى عنصر الردع مما يسهل على طرفي الإنتاج (العمال وأرباب العمل) ممارسة المخالفات، كما أن هناك عقوبات وردت في صلب القانون كان يجب أن توضع في هذا الباب.

هذا ملخص التقسيمات الواردة في قانون العمل الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤. وقد اكتفينا بمجرد التعليق عليها وليس الشرح والنقد ووضع النصوص البديلة أو المعدلة أو سد النقص فيه أسوة بالقوانين المعاصرة.

#### رابعاً: القانون وتطبيقاته:

لكي يكون القانون فعالاً ومنتجاً لآثاره ومحققاً لأهدافه التي توخاها المشرع من صياغته وتصديقه من الجهة التي يناط بها هذا الحق، لا بد أن تتفاعل جهود المكلفين بتنفيذ نصوصه، حكومة، وعمالاً، وأصحاب عمل، ومؤسسات عمالية ومؤسسات أرباب أعمال، وقضاء، تفاعلاً يؤدي إلى الإستقرار في التطبيق لتحقيق العدالة الاجتماعية المستوحاة من نصوصه وأهدافه.

١ - الإدارة العمالية ودورها في الرقابة:

الإدارة العمالية بموظفيها المختصين بالتفتيش على مواقع العمل يشكلون سلطة رقابية ويتمتعون بصلاحيات الضبط القضائي في تنفيذ أحكام هذا القانون وما يصدر من قرارات وزارية تنفيذاً له، على أن تتوفر لهم الوسائل الضرورية لتأدية عملهم دون مؤثرات خارجية عليهم أو تهديد يعرقل أعمالهم ويزعزع استقرارهم في عملهم، ويختار هؤلاء المفتشون ممن ليس لهم مصالح مع المؤسسة أو المنشأة التي تخضع لرقابتهم ويتمتعون بقدر كبير من العفة والترفع عن تلقي العطايا والهبات من أصحاب المصانع أو العمال، ويؤدون اليمين والقسم أمام الوزير كي يقوموا بأعمالهم بنزاهة وأمانة وحياد دون أن يتأثروا بأية عوامل خارجية أو مغريات بحيث يحافظون على الأسرار التي يطلعون عليها مهما كان نوعها.

ولهم حقوق في ممارسة أعمالهم تدور ما بين الدخول إلى أماكن دون سابق إنذار وفي أي وقت ليلاً أو نهاراً وبين إجراء التحقيق والاستفسار، والاطلاع على السجلات والدفاتر والوثائق ذات العلاقة بشروط العمل للتأكد من مدى مطابقتها للتشريعات كما يحق لهم أخذ صور أو مستخرجات أو عينات من المواد المستعملة في أية منشأة صناعية بغرض تحليلها لمعرفة مدى ملاءمتها لسلامة العمال بعد إخطار صاحب المنشأة بذلك.

ولهم صلاحية إصدار الأوامر لإزالة نواحي القصور التي يلاحظونها في الآلات والمعدات والأجهزة المستخدمة في المصنع أو المنشأة لضمان السلامة والوقاية، كما أن لهم حق طلب تنفيذ أية إجراءات فورية يرونها لازمة لدرء خطر داهم أو متوقع.

ولهم حق إتخاذ ما يروونه مناسباً من إجراءات بحق المخالفين بما يتراوح ما بين الإرشاد أو التنبيه الفوري بضرورة إزالة المخالفة وتلافيها، أو توجيه الإنذار الخطي بضرورة تداركها وعدم تكرارها، أو تنظيم محضر بضبطها وذلك في الحالات الداعية لذلك تمهيداً لتوقيع العقاب على مرتكب المخالفة.

ويلتزمون بتقديم تقارير سنوية عن أعمال التفتيش، ترسلها المكاتب إلى هيئة التفتيش المركزية أو الوزارة وتوضع في تقرير عام يوضح نشاط مفتش العمل على المصانع والمنشآت خلال هذه المدة وذلك وفق نماذج خاصة.

والقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ الساري المفعول، موضوع البحث، يعالج هذه الأمور في نصوصه الثلاثة (١٢٥-١٢٧) بشكل لا يضبط هذه الصفات في مفتش العمل

أو يتوسع في حقوقهم والتزاماتهم وواجباتهم، الأمر الذي كانت معه الممارسة في دور المفتش مقتصرة على مجرد زيارات ميدانية قليلة أو نادرة وغير مؤثرة. ويقتصر العمل بتلقي بعض الشكاوى العمالية ضد أصحاب العمل وارسال خطابات لبحث الأمر. وعند المراجعة من قبل العامل ينصح العامل بالتوجه إلى القضاء عن طريق أحد المحامين - دور محدود وغير مؤثر يستوجب النظر وإعطاء صلاحيات محددة واضحة وملزمة - والقيام بتحركات ميدانية مستمرة تظهر فيها قوة الإدارة العمالية ومفتشيها في تطبيق الأوامر الصادرة إليهم سواء كان مصدرها القانون أو الأوامر الوزارية المنفذة للقانون.

## ٢ - العمال ودورهم في التعامل مع القانون:

خضع عمال قطاع غزة لمؤثرات قاسية سلبية استمرت تطحن طاقاتهم قرابة ثلاثين سنة، وجردهم من حق التمسك بحقوقهم التي نص عليها القانون وقذفت بهم إلى مواقع عمل يختلف فيها رب العمل من جانب والقانون الواجب التطبيق من جانب آخر. وأصبح اتجاه العامل نفسياً ينساق وراء الكسب السريع الآتي دون البحث عن الحماية. والغالبية منهم يتوجهون إلى إسرائيل بحثاً عن ظروف عمل مواتية، وكثير من هذه الغالبية لا تفكر أن تلجأ إلى العمل المنظم أو إلى التمسك بالحق القانوني والتعاقد بعقود عمل فردية جراء ظروف قاسية فرضتها التفاعلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في زمن الاحتلال. وفي ظل إجراءات التضييق من جانب السلطات آنذاك والصراع للحصول على لقمة العيش انقطعت الصلة بين العامل في المناطق والقانون المطبق إلا على فئة قليلة من العمال الذين يمارسون أعمالهم في مصانع أو منشآت أو مؤسسات وطنية. وحتى هؤلاء لم تكن تربطهم بالقانون أية صلة أو معرفة أو دراية ولم يكن بمقدور الكثير منهم طلب تحرير عقود عمل خطية مع أرباب العمل، بل إنهم كثيراً ما يتركون أعمالهم فجأة متخطين القانون فتضيع حقوقهم أو تتأثر - ولا يتعامل العامل مع القانون طالما كان بحاجة إلى العمل ومستمر فيه يتقاضى الأجر المتفق عليه دون أن يعرف إذا كان يتقاضى الأجر الحقيقي أو الحد الأدنى لأجر مثل هذه المهنة. وكثيراً ما تجد أن عاملين على مستوى واحد من المهارة والخبرة والكفاءة في مهنة واحدة يتقاضيان أجرين مختلفين فلا يحرك المظلوم ساكناً إما خوفاً على ضياع فرصة عمل أو لجهله بحقوقه. وعليه فالصلة بين العامل والقانون منقطعة فهماً وتطبيقاً.

٣ - أرباب العمل ومدى تمسكهم بالتعامل القانوني:

يعتقد الكثيرون أن القانون قيد وأنهم يجب ألا يضعوا القيد في أيديهم طواعية... وقد يكون في مثل هذا القول بعض من الحقيقة، إلا أنه عند تطبيق قانون يتسم بالمساواة والعدالة ويحقق الحماية للمجتمع من التعسف والظلم والحرمان، ويحافظ على الأمن العام والطمأنينة العامة وفق مبدأ "الجميع أمام القانون سواء"، يصبح هذا القول مجرد محاولات للتهرب من المساواة بين الجميع وقانون العمل بالذات توضع قواعده ونصوصه بأشتراف أطراف الإنتاج الثلاثة على قدم المساواة، وهو بمثابة وثيقة أقرها ممثلو الحكومة وأرباب العمل والعمال قبل التصديق عليها لتصبح قانوناً واجب النفاذ، آخذين بعين الاعتبار الموازنة بين المصالح المتصارعة ومحققين أكبر قدر من العدالة الاجتماعية.

لم يكن هناك نصيب للأطراف الثلاثة في إرساء قواعد ونصوص قانون العمل رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤، إذ لم يكن لدى أصحاب العمل رغبة في المناقشة والتصدي، بل أن القدرات القانونية والنقابية، إن لم تكن محدودة فقد كانت معدومة، ولم يكن للعمل النقابي أو المؤسساتي دور يذكر آنذاك. وكان سلوك أرباب العمل في التعامل مع العمال القانونيين سلوكاً شخصياً بحتاً، فثمة نفر قليل منهم يحترم الحقوق العمالية ويلتزم بها بالكيفية التي يتفق عليها أو بالمقارنة بالمثل، والأغلبية إزاء الظروف الاقتصادية والاجتماعية تجد مرتعاً خصباً لمخالفة القانون والتنكر لحقوق العمال خاصة أولئك الذين عملوا منذ الصغر عشرات السنين لدى صاحب عمل واحد، أصبح يشعر أن من حقه ألا يدفع للعمال مكافآت نهاية الخدمة وغيرها من الحقوق لمجرد أنه رباه وعلمه، كما أن هناك أمثلة أخرى لخرق القانون وتضييع حقوق العمال منها: أن يكون لرب عمل عشرة عمال فلا يسجل أكثر من أربعة عمال منهم سواء في الإدارة العمالية أو لدى شركات التأمين بالعدد وليس بالاسم، لدرء الضرر الناجم فقط عن إصابة أحد العمال وليس غير ذلك، مما يعرض هؤلاء العمال العشرة إلى إنكار حقوقهم عند الخلاف عليها، وبالتالي يتفجر الصراع أمام القضاء.

٤ - المؤسسات النقابية (عمالاً وأرباب عمل) والقانون:

بالرغم من أن الحركة النقابية في فلسطين قد ظهرت في عهد الانتداب البريطاني منذ حوالي سبعين عاماً إلا أنها كانت ضعيفة مقطعة الأوصال إزاء المتغيرات السياسية

والثورات والتناحرات وبروز القوى واندثارها، حتى تلاشت بعد استيلاء الصهيونية على فلسطين، عدا قطاع غزة والضفة الغربية اللذين بقيا منفصلين، يقع كلاهما تحت إدارة وسيطرة دولتين عربيتين مختلفتين في نهج الحكم. فكان قطاع غزة في عهد الإدارة المصرية وفي السنوات الأولى يخضع لقوانين وأوامر وقرارات تصدر عن وزارات مختلفة وكان لوزير الحربية دور كبير في إصدار مثل هذه الأوامر والقرارات باعتبار أن المنطقة منطقة حرب ولمدير الشؤون الاجتماعية وأمور اللاجئين دور مماثل باعتبار أن معظم أبناء الشعب في القطاع لاجئون إليه بعد ترك أراضيهم. وفي الثلث الأخير من عام ١٩٦٤ بدأت حركة قانونية إزاء المتغيرات الحتمية المفروضة، فصدر قانون العمل وقانون التنظيم النقابي، وسمح بمقتضى هذين القانونين بإنشاء ست نقابات عمالية، وتجمعت هذه النقابات باتحاد عام سنة ١٩٦٥.

الذي يعنينا من هذا السرد الموجز جدا أن نوضح أن النقابات والمؤسسات النقابية عند وضع القانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤، لم تكن موجودة وقد ظهرت لتجد قانوناً معاصراً لوجودها وعليها التعامل معه بالقدر المتاح، وكان عليها قبل التعامل مع القانون أن توسع تشكيلاتها وتجذب أعضائها إليها وتتسبب أكبر قدر من العمال إليها، واستمر العمل ثلاث سنوات ثم بدأ الإحتلال وتقطعت أوصال الحركة النقابية مرة أخرى.

وعند بذل الجهد من أجل البقاء يتفجر الصراع وتتشعب القدرات وتصبح غير ذات أثر على ما دون ذلك، والحقيقة أن النقابات العمالية واتحادها لم يكن لهم دور مؤثر خلال الخمس عشرة سنة الأولى من عهد الإحتلال. ثم بالتدريج والمثابرة بدأت لجان الإتحاد ولجان بعض النقابات بالاتصال بأرباب العمل في مواقع العمل رغم أن استجابتهم كانت ضئيلة للغاية، وقد كان الهدف من هذا التحرك توعية العمال بحقوقهم القانونية والدفاع عنها، وحقوقهم النقابية في الانضمام إلى التجمعات النقابية، وكذلك لحل بعض المشاكل بين العمال وأرباب العمل وإحالة بعضها إلى القضاء. لا أنكر أن كثيراً من النقابيين حتى الآن ما زالوا يفتقرون إلى الدراية وكيفية التعامل مع القانون لحماية حقوق العمال، وهم غير مؤهلين لعقد أية ندوة أو مؤتمر يبحث في قضايا العمال ومشكلاتهم.

٥ - قانون العمل في التطبيق أمام القضاء:

للمعمال طبقاً للقانون حقوق ليست قابلة للتصرف أمام القضاء لاقتصار أمر التقاضي على الأمور والحقوق المادية المتعلقة بمكافآت نهاية الخدمة وبدل الإجازات عند ترك العامل لعمله لسبب قانوني أو إنهاء عمله من قبل رب العمل لأسباب قانونية أو فصله من عمله تعسفاً في استعمال الحق مع إنكار حقوقه عليه كلياً أو جزئياً، وكذلك الحقوق المادية المتعلقة بإصابات العمل وما يواكبها من إنكار رب العمل لطمس هذه الحقوق أو تقليصها. وعندما تقدم دعوى حقوق عمالية أمام القضاء ترفع طبقاً لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في أصول المحاكمات الحقوقية، وتخضع للاختصاص القيمي، وبذلك نجد أن قضايا عمالية ترفع أمام محاكم الصلح وقضايا عمالية أخرى ترفع أمام المحاكم المركزية في ذات المواضيع. وعندما تنتظر المحكمة المختصة في الدعوى المرفوعة أمامها تتبع الإجراءات الخاصة بالقضايا الحقوقية، وقد تستمر المقاضاة سنوات عديدة شأن غيرها من القضايا الحقوقية، وقد تستمر المقاضاة لحاجة العامل الماسة إلى حقوقه المدعى بها.

وبرغم أن القانون وضع أمام العامل "المدعي" تسهيلات قانونية وقضائية، فإن النظر في الدعوى يجب أن يتم على وجه السرعة باعتبار أن مثل هذه الدعاوى قضايا مستعجلة، الأمر الذي لا مجال له في التطبيق أمام القضاء، فهذا الموضوع بمفرده يحتاج بحثاً متكاملًا يوضح هذه الصعوبات وطرق حلها.

خامساً: تعليقات وتطلعات:

يشوب قانون العمل رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ الساري المفعول حتى الآن بعض النقص، بسبب عدم تطرقه لمواضيع قانونية أساسية رغم أهميتها وضرورة احتواء القانون لها مثل عقد التدريب المهني أو التدرج المهني المتعلق بتشغيل العمال وخاصة الأحداث، عقود العمل الجماعية، المفاوضات الجماعية، والالتزامات الملقاة على عاتق أرباب العمل من وجوب استخدام سجلات وملفات تخص العمال وشؤونهم وأحوالهم وما يطرأ عليها، والإصابات والتعويضات والقيود التي تتم بصدها. ولا شك أن بعضاً من الأمور الهامة مثل مكافأة نهاية الخدمة وبدل الإجازات قد نص عليها القانون لكنها متداخلة في فصول من خلال "عقد العمل الفردي". وهي تستوجب الطرح في فصول منفردة مفصلة، وكذلك

الأمر بالنسبة إلى قواعد الوقاية والسلامة التي تفرد لها القوانين المقارنة فصولاً مفصلة لأهميتها في الحفاظ على سلامة العمال داخل المنشآت والمصانع.

كما أن المشرع أخضع نصوص هذا القانون لقرارات وأوامر وزارية في كثير من الموضوعات الهامة وترك للوزير الصلاحية المطلقة والحرية التامة في إصدارها بما قد يؤدي إلى عدم الاستقرار في تطبيق القواعد القانونية في فترات متباعدة، أهمها "تحديد الحد الأدنى للأجر" وتشكيل اللجنة المنوط بها ذلك، إذ يظهر من تشكيل هذه اللجنة الهيمنة الكاملة لطرف الإنتاج الحكومي الذي يساهم بعدد أكبر من المندوبين فيها، بينما يجب المساواة في التشكيل ما بين أطراف الإنتاج الثلاثة لتأخذ الثلاثية دورها في ترسيخ الاستقرار المادي والنفسي وفقاً لمبادئ العدالة الاجتماعية التي تحرص عليها قوانين العمل وتشريعاته.

ولعل المشرع قد استبعد هذه الموضوعات الهامة بسبب عدم وجود تشكيلات نقابية آنذاك، فلم يكن ثمة مجال للنص عليها على نحو يؤدي إلى ضرورة السماح بالعمل النقابي المحظور أو المقلص آنذاك.

أما التطلعات فهي الآن متواضعة إلى درجة أن عدم الاستجابة إليها في الوقت القريب المنظور يعتبر نقاعساً وعدم اهتمام بالوصول إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وفق المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والنقابية المتنامية.

١ - ضرورة إعادة تنقيح قانون العمل المزمع تطبيقه، وهو المشروع الذي استغرق وضع نصوصه وقتاً وجهداً، ويتطلب إضافة أو تفصيل بعض المواضيع الهامة فيه، وعدم ربط قانون العمل بقانون الضمان الاجتماعي أو أية قوانين أخرى. إذ لا بد أن تكون كافة هذه القوانين جاهزة للتطبيق معاً، وبدون ذلك يصبح الأمر مجرد عبث وضياعاً للجهد والوقت. كما يجب أن يصدر التشريع المتعلق بالتنظيم النقابي حرصاً على معرفة الخطوط التي يجب أن يقف عندها كل طرف من أطراف الإنتاج الثلاثة في مجتمع متنام يبذل الدم والعرق العادة بناء البنية التحتية المتردية.

٢ - ضرورة دعم ممثلي العمال في تجمعاتهم النقابية، ودعم اتحادات أرباب العمل أيًا كان نوعها، وتشكيل لقاءات دورية بين هاتين الفئتين، الأمر الذي قد يؤدي في نهاية المطاف إلى حل معضلات لم تجد لها حلاً حتى الآن وقد يؤدي أيضاً إلى قناعات بضرورة حضور الندوات والمؤتمرات الدولية على قدم المساواة وفق معايير عمل متفاهم عليها.

٣ - وهذا هو المطلب الأهم تشكيل محكمة عمل تنتظر في القضايا العمالية من جميع جوانبها، إذ أن الحقوق العمالية لا تقتصر على طلب المكافآت في نهاية الخدمة أو بدل الإجازات أو الأجر المترصد في ذمة رب العمل أو التعويضات عن الأضرار المادية والمعنوية سواء كانت ناتجة عن إصابة عمل أو أضرار أخرى، بل أن هناك حقوقاً تتعلق بالعامل والعمل ورب العمل، ويتطلب الحصول عليها اللجوء إلى القضاء الذي ينظر في الموضوع. وقد سبق أن ذكرنا أن المحاكم المدنية قد تنتظر الأمر الواحد في محكمتين للاختصاص القيمي وأن المحكمة المختصة في القضايا الإدارية التي يترتب عليها فصل العامل أو المستخدم من عمله تعسفاً، ويود الرجوع إلى عمله، لا بد أن يلجأ إلى محكمة العدل العليا، إن كان لهذا اللجوء سبب أو محل قانوني.

هذه التشعبات إضافة إلى إجراءات في التقاضي أمام المحاكم المدنية الحقوقية التي تسلب العامل المتقاضى حقه في نيل ما يستحق بالسرعة الممكنة، تفقد جانباً هاماً من قانون العمل المتعلق بحقوق العمال المادية والمعنوية، وتفقد للغاية التي توخاها المشرع في حماية العمال وهدم النظرية الحمائية التي تدخلت الدولة على أساسها لتكون من طرفي الإنتاج الأساسيين طرفاً ثالثاً يوازن بين مصلحة هاتين الفئتين ومصلحة المجتمع طبقاً للتحويلات الطارئة عليه.

ولا بد من توحيد القضاء العمالي بتكوين محكمة عمل يلجأ إليها العمال وأرباب العمل أو يلجأ الطرف الثالث إليها ضد أي من طرفي الإنتاج المذكورين بحيث تنتظر في كافة الأمور المتعلقة بالعمال وأرباب العمل وأي أطراف أخرى بتخصص وقدرة وسرعة، ولكي تكون هذه المحكمة قادرة على إضفاء العدالة وترسيخ مبادئها يجب أن يكون لها تشكيل خاص، وأن تحدد أنواع الدعاوى التي ترفع إليها "أي تحديد اختصاصها"، وأن تصدر قراراتها بالقوة الواجبة المدعومة بالتنفيذ الجبري.

- ١- تشكيل محكمة العمل: تتشكل هذه المحكمة من قياديين نقابيين متخصصين ومتخصصين من أرباب العمل ممن تتوفر فيهم القدرات النقابية والقانونية، ومن متخصصين حكوميين ومن مستشارين وقانونيين محايدين وذلك على النحو التالي:
  - أ- قاضيان عن الحكومة يتم اختيارهما وفق قدرات قانونية عالية (عضوان).
  - ب- قاضيان عن العمال يتم اختيارهما وفق قدرات قانونية عالية (عضوان).



ج- قاضيان عن أرباب العمل يتم اختيارهما وفق قدرات قانونية عالية (عضوان).

د- رئيس للمحكمة يتم اختياره من خارج الثلاثية ويتمتع بصفات قانونية وقدرات فقهية في قوانين العمل والعمال وشهرة حيادية ذاتية. بهذا التشكيل تتعقد هذه المحكمة في مقر دائم للنظر في كافة القضايا العمالية، فتحقق العدالة والسرعة في البت وترفع عن كاهل القضاء المدني عبئا ليس باليسير.

٢- الاختصاص: ترفع إليها كافة الدعاوى الحقوقية المادية المتعلقة بطلبات المكافآت والأجور والتعويضات أياً كان نوعها. كما ترفع إليها الدعاوى الحقوقية الأخرى المتعلقة بالحقوق الشخصية كإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالفصل أو النقل أو التخطي في الترقية، ويجب أن يحدد اختصاصها بالدقة المتناهية حتى لا يحدث تداخلات بين اختصاصها واختصاص المحاكم المدنية.

### ٣- القرارات:

- أ- يجب أن تصدر قرارات المحكمة طبقاً للقواعد العامة بالإجماع أو الأغلبية.
- ب- تصدر القرارات بصفة قطعية، أي لا يجوز استئنافها، وهذا سبب تشكيلها من سبعة قضاة.
- ج- تنفذ هذه القرارات عند عدم تنفيذها طواعية بالقوة الجبرية. هذه بعض من تطلعاتنا، وبرغم بساطتها وسهولة تنفيذها، إلا أن الأثر القانوني والاجتماعي المترتب عليها مهم لمجتمعنا.



## الفصل الثاني

# دراسة مقارنة للتشريعات السارية في محافظات غزة والضفة الغربية

محمد دحلة\*

نتطرق في هذه الدراسة المختصرة إلى أهم التشريعات سارية المفعول في الضفة الغربية ومحافظات غزة، ونبحث بعدها أهم العوامل والمتغيرات التي أثرت على صياغة أحكام قوانين العمل في الضفة الغربية ومحافظات غزة في الحقب التاريخية المختلفة. بعد ذلك سنخصص فصلاً عن أهم أوجه الشبه بين تشريعات العمل السارية في الضفة الغربية وتلك السارية في محافظات غزة، وفصلاً آخر عن أهم الاختلافات وأوجه التباين في الوضع القانوني في مجال العمل في الضفة وغزة. وفي نهاية البحث سنتطرق إلى أهم الموضوعات التي أخفق القانون في الضفة الغربية ومحافظات غزة بترتيبها وتنظيمها.

---

\* محام في القدس.

أولاً: التشريعات سارية المفعول:

- إن أهم تشريعات العمل سارية المفعول في محافظات غزة هي كما يلي:
- قانون العمل رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ وبعض الأوامر المصرية مثل أمر رقم (٣٣١) بخصوص نقابات العمل.
  - أمر عسكري رقم (٥٣٦) بشأن تأمين العمال ضد إصابات العمل، وأوامر عسكرية أخرى.

أما في الضفة الغربية فالوضع القانوني كما يلي:

في العام ١٩٥٣ سن المشرع الأردني قانون نقابات العمال رقم (٣٥)، كما سن قانون تعويض العمال رقم (١٧)، ولكن هذين القانونين سرعان ما ألغيا بقانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ الساري المفعول في الضفة الغربية حتى اليوم، والذي يعتبر القانون الأساسي في مجال العمل في الضفة الغربية، وقد عدل هذا القانون بالقانون رقم (٢) لسنة ١٩٦٥ حيث عدل في بعض شؤون العمل دون أحداث تغييرات جوهرية. إضافة للقوانين الأردنية، هناك أوامر عسكرية هامة فيما يختص بهذا المجال وأهمها الأمر رقم (١١٣٣) المنظم لموضوع الإجازة المرضية التي أغفلها القانون الأردني، وكذلك الأمر العسكري الخاص باستصدار رب العمل تأميناً لعماله ضد إصابات العمل.

ثانياً: العوامل والمتغيرات التي أثرت على صياغة أحكام قوانين العمل في فلسطين: هناك عدة عوامل أثرت على جوهر قوانين العمل وعلى أحكامها منها اقتصادية، وسياسية وأخرى إجتماعية.

١- العامل الاقتصادي:

كان المجتمع الفلسطيني - ولم يزل لدرجة كبيرة - مجتمعاً زراعياً وتجارياً، وليس مجتمعاً صناعياً. ولم يبن النظرية الاقتصادية الحديثة بخصوص السوق الحرة وقوانين العرض والطلب (Free Market). وقد أثر هذا الأمر كثيراً على اختيار العديد من نقاط التوازن في العلاقة ما بين العامل ورب العمل، كما شدد على مجموعة الحقوق المعطاة للعامل وعلى قوة ومتانة هذه الحقوق.

وتأكيداً على تأثير العامل الاقتصادي والبنية الزراعية للمجتمع على قوانين العمل، يمكن أن نورد هنا قانون العمل الأردني لسنة ١٩٦٠، والذي حسب تعريفاته لا يسري على الأشخاص المستخدمين في الأعمال الزراعية.

#### ٢ - العامل السياسي:

لم تكن أي من الأنظمة التي تعاقبت على حكم فلسطين ديمقراطية، فجميعها كانت تخشى الحركات العمالية. فقد حظر قانون العمل المصري رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ ساري المفعول في غزة على نقابات العمال الاشتغال في القضايا الدينية والسياسية، كما حظر عليها التحريض على الإضراب أو الاعتصام بأي شكل أو وسيلة أو الوقوف موقفاً عدائياً من الهيئات المعترف بها في المنطقة. الوضع من هذه الناحية مماثل لما يفرضه القانون في الضفة الغربية، والذي يحظر بموجبه على النقابة العمالية أن تشمل بنظامها الداخلي بنداً يسمح للنقابة الاشتغال بالقضايا السياسية أو الدينية.

ومن العوامل السياسية الأخرى التي أثرت على جوهر أحكام القوانين العمالية: رغبة الأنظمة وأجهزة الحكم المتعاقبة في إرضاء أرباب العمل ونيل رضاهم، خاصة في فترة الانتداب، وذلك نظراً لنفوذ هذه الطبقة ومدى تأثيرها السياسي والاقتصادي. علاوة على ذلك يمكن القول أن انشغال النقابات العمالية الفلسطينية بالقضايا السياسية المصيرية والحرب والصراع الفلسطيني-الصهيوني وقضايا الاحتلال الملحة، أدى إلى إغفال هذه النقابات عن المطالبة بالحقوق العمالية المختلفة مما أدى إلى التقليل من دورها في صياغة أحكام قوانين العمال.

#### ٣ - العوامل الاجتماعية:

من أهم العوامل الاجتماعية التي أثرت على قوانين العمل بنية العائلة المترابطة في المجتمع الفلسطيني. فمن منطلق هذا الترابط وضرورة الحفاظ عليه، تنص القوانين السارية في محافظات غزة والضفة الغربية على عدم سرعان تلك القوانين على أفراد العائلة العاملين في مشروعات عائلية. ويفترض ذلك أن الرابطة العائلية أقوى من الرابطة القانونية وأكثر أهمية. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن اقتصادنا الفلسطيني يقوم إلى درجة كبيرة على المشروعات العائلية، فإن هذا يعني استثناء قطاع كبير من المجتمع من أحكام قانون العمل.

وجه آخر لتأثير العوامل الاجتماعية، هو مكانة المرأة في المجتمع ودورها في الحياة الزوجية، وفقاً للرؤية المجتمعية وانعكاس ذلك على صياغة الأحكام في قوانين العمل المختلفة.

وعليه يفترض القانون، في محافظات غزة والضفة الغربية على حد سواء أن مكان المرأة بالأساس هو بيتها مع أولادها. ومن هذا المنطلق يمنح القانون إجازة أمومة للمرأة فقط، ولا يمنح إجازة أبوة مثلاً. ومن نفس المنطلق يحظر تشغيل المرأة في ساعات معينة من اليوم (ساعات الليل)، كما تعطى الحق بالاستقالة والحصول على مكافأة نهائية الخدمة بعد الزواج أو الإنجاب (هذا الحق لا يعطى للرجل..). كما يعطي القانون في محافظات غزة للزوجة الحق بأن تترث زوجها في حالة وفاته بحادث عمل بينما العكس صحيح فقط في حالة كون الزوج عاطلاً عن العمل وتعييله زوجته.

#### ثالثاً: التشريعات في الضفة الغربية ومحافظات غزة: أوجه الشبه:

على الرغم من المقولة التي تقول أن المجال القانوني في فلسطين، هو خليط من قوانين الانتداب الإنجليزية، والقوانين العثمانية، والقوانين الأردنية والمصرية، والأوامر العسكرية، ففي مجال القوانين العمالية، يمكن القول أن أهم التشريعات السارية هي قانون العمل (١٦) لسنة ١٩٦٤ في محافظات غزة، وقانون العمل رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠ في الضفة الغربية مع القانون المعدل رقم ٢ لسنة ١٩٦٥.

بمقارنة هذه التشريعات يمكن الوقوف على أوجه شبه كبيرة بينها، أهمها:

١- مدى تطبيق القانون: القوانين في محافظات غزة وفي الضفة الغربية تنص على أنها تشمل جميع العمال وأصحاب العمل باستثناء موظفي الحكومة ومستخدميها وخدم المنازل ومن في حكمهم وأفراد العائلة والعاملين بمشاريع عائلية.

٢- سمة القانون ملزمة Cogent: القوانين العمالية، في الضفة الغربية ومحافظات غزة تنص على أنها قوانين ملزمة، Cogent بمعنى أن أي عقد عمل يخالف أحكام هذه القوانين يعتبر باطلاً.

٣- أسس وعقد العمل الفردي: عقد العمل الفردي حسب القانون في محافظات غزة وحسب القانون في الضفة الغربية مبني على ثلاثة عناصر رئيسية، أولاً: تعهد العامل بالقيام بالعمل. وثانياً: عنصر الأجر. وثالثاً: عنصر التبعية أي تبعية العامل لرب العمل وقيامه بالعمل تحت سلطته وإشرافه.

٤- النظر في القضايا العمالية على وجه السرعة: القانون في محافظات غزة على غرار القانون في الضفة الغربية ينص على ضرورة النظر في القضايا العمالية على وجه السرعة حفاظاً على الحقوق العمالية.

٥- جهاز إداري يعنى بشؤون الخدمة والاستخدام: القوانين في الضفة الغربية ومحافظات غزة تنص على إقامة جهاز إداري يعنى بشؤون الخدمة والاستخدام ويهتم بتسجيل وتوظيف وتشغيل العاطلين عن العمل.

إضافة لما تقدم، فإن هناك تشابهاً كبيراً في القوانين السارية في محافظات غزة والضفة الغربية فيما يتعلق بحقوق وواجبات المتعاقدين الأساسية، أي حقوق وواجبات صاحب العمل والعامل. والتشابه المذكور من حيث المبادئ العامة، مع بعض الاختلافات في التفاصيل.

وهكذا فإن من واجب رب العمل تزويد العامل بالعمل. وبالمقابل على العامل أن ينفذ التزامه شخصياً، ويتفرغ ويخلص في عمله ويطيع أوامر رب العمل، بالعناية بمواد العمل وحفظ أسرار المهنة.

كذلك يعترف النظامان القانونيان في محافظات غزة والضفة الغربية بحق رب العمل باتخاذ الإجراءات التأديبية ضد العامل من منطلق عنصر تبعية العامل. ومقابل ذلك يضمن القانون في محافظات غزة والضفة الغربية واجب رب العمل لرعاية العامل طبيياً وحمايته من مخاطر العمل بوسائل حذر وحيطة كثيرة يتوجب على رب العمل توفيرها. فيما يلي بعض من الأمثلة التي تبين التشابه في حقوق العمال الأساسية حسب النظام القانوني في الضفة الغربية ومحافظات غزة:

- إنهاء الاستخدام: في الضفة -عدا فترة التدريب- يجب إعطاء إشعار للعامل قبل إنهاء خدماته بشهر للعامل الشهري، وبأسبوع لغيره. في محافظات غزة يعطى العامل الشهري إشعاراً قبل شهر من إنهاء خدماته وخمسة عشر يوماً لغيره.

- طرد دون إشعار: هذا وارد في النظامين والأسباب أو المبررات لمثل هذا الطرد متشابهة في كليهما.

- ترك العامل للعمل دون إشعار: وارد في النظامين وبعض الأسباب متشابهة وبعضها الآخر مختلف. ففي الضفة الغربية يترك العامل عند استخدامه: بعمل يختلف في نوعه اختلافاً عن العمل المتفق عليه بالعقد، وعند تغيير مكان السكن. وفي محافظات غزة يترك العامل إذا لم يقم صاحب العمل بالتزاماته طبقاً لأحكام هذا القانون.

- الحد الأدنى للأجور: القانون يتحدث عن إمكانية تحديد حد أدنى للأجور، ولكن ذلك ليس جبرياً.

- حماية الأجور: هناك تشابه في المبدأ واختلاف في التفاصيل.

- ساعات العمل: ثماني ساعات يومياً مع استثناءات وأحكام بخصوص الاستراحات.

- الساعات الإضافية: الوضع متشابه، ولكن في الضفة الغربية يدفع بدل الساعات الإضافية ١٢٥٪ من الأجر، وفي غزة يدفع ١٢٥٪ عن الساعات الإضافية بالنهار، و ١٥٠٪ عن الساعات الإضافية بالليل.

- إجازات سنوية: يعطي النظامان العامل الحق بالإجازة السنوية، ففي الضفة الغربية يعطى العامل بمؤسسة منتظمة ٣ أسابيع بالسنة. وفي غزة يعطى العامل ١٤ يوماً بالسنة، ولكن العامل أكثر من ٥ سنوات يعطى ٢١ يوم إجازة.

- استخدام الأطفال والنساء: ثمة شبه في النظامين، حيث إن النظامين يوردان قيوداً على الاستخدام في الليل ويحظران استخدام الأطفال دون سن الثانية عشرة (في غزة) ودون سن الثالثة عشرة (في الضفة). هذا الوضع عدل بأمر عسكري وأصبح الحد الأدنى لعمر المستخدمين من الأطفال في غزة وفي الضفة اليوم أربعة عشر عاماً.

كما يتشابه النظامان القانونيان في أمور عمالية أخرى من حيث المبدأ على الرغم من الاختلافات في التفاصيل مثل الحق بمكافأة نهاية الخدمة، وموضوع تعويض العمال عن إصابات العمل.

إذاً يمكن القول أن أوجه التشابه بين النظامين القانونيين في الضفة الغربية ومحافظة غزة في مجال العمل والعمال كثيرة، خاصة فيما يتعلق بالمسائل الأساسية وحقوق وواجبات المتعاقدين الأولية. والاختلاف بالتفاصيل بين النظامين القانونيين لا يؤثر كثيراً على جوهر هذه القوانين، ولا يعني وجود أنظمة قانونية مختلفة من حيث فلسفة التشريع وتاريخه والعوامل التي أثرت على صياغة نقاط التوازن فيه. وعلى الرغم من ذلك نورد فيما يلي بعض نقاط الاختلاف المهمة بين النظامين.

رابعاً: الاختلافات المبدئية الهامة بين النظام في محافظات غزة والنظام في الضفة الغربية:

١- الاتفاقات الجماعية: يشتمل القانون الساري في الضفة الغربية على أحكام مفصلة ترتب أهم المسائل المتعلقة باتفاقات العمل الجماعية. وتنص هذه الأحكام على إمكانية عقد



هذه الاتفاقات وعلى مدى تطبيقها. كما يخلق القانون في الضفة الغربية أجهزة للتوفيق ومحاكم صناعية لتسوية النزاعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقات الجماعية.

وهذا الأمر غير موجود في القانون الساري في غزة.

٢- المؤسسة المنظمة: تسري أحكام كثيرة من القانون الساري في الضفة الغربية على العمال العاملين في مؤسسة منتظمة، فقط هي المؤسسة التي تستخدم ما لا يقل عن خمسة عمال. (يبدو أن السبب لهذا التحديد هو خشية المشرع من إتقال كاهل صاحب العمل الصغير الذي يشغل عاملاً واحداً أو اثنين). وهذا التحديد غير موجود في القانون الساري في غزة.

٣- الإضراب والإغلاق: ينظم القانون في الضفة موضوع الإضراب من جهة العمال وموضوع الإغلاق من قبل صاحب العمل ويورد أحكاماً مختلفة عن ضرورة الإشعار المسبق وغير ذلك. أما القانون في محافظات غزة فلا يتطرق إلى هذا الموضوع، سوى في سياق الحديث عن النقابات العمالية، حيث ينص على أنه لا يجوز للنقابات التحريض على الإضراب أو الاعتصام بأي شكل من الأشكال.

٤- الحق بالتنظيم: يبدو هذا الحق أوسع وامتن حسب القانون في الضفة الغربية منه في محافظات غزة. حيث يحظر القانون الساري في الضفة على صاحب العمل أن يشترط على العامل لتشغيله عدم الانخراط في نقابة عمالية كشرط لعمله، وينص على وجود حصانة بشأن الأعمال النقابية. هذه الأمور لم يرد ذكرها في القانون الساري في محافظات غزة.

٥- تعويض عن فسخ العقد: يعطي القانون الساري في محافظات غزة العامل الحق بالحصول على تعويض عن أي ضرر ينجم عن فسخ العقد من قبل صاحب العمل بالإضافة إلى بدل الإشعار ومكافأة نهاية الخدمة. هذا الأمر لا مثيل له بالقانون الساري في الضفة الغربية.

٦- بدل سفريات: القانون الساري في غزة يعطي العامل الحق بالحصول على بدل بعض مصاريف السفريات للعمل.

٧- عمل الأجانب: القانون الساري في محافظات غزة يرتب موضوع عمل الأجانب، ويحظر عليهم العمل إلا إذا حصلوا على ترخيص.

٨- تعويض إنهاء الخدمة أثناء الاستقالة: فقط القانون الساري في غزة يمنح العامل الحق بالحصول على مكافأة نهاية الخدمة في حالة الاستقالة من العمل.

خامساً: مسائل عمالية لم تنظم قانونياً في محافظات غزة أو في الضفة الغربية: تفنقر التشريعات العمالية السارية في الضفة الغربية ومحافظات غزة إلى تنظيم الكثير من المسائل العمالية المحلية والهامة التي تنظمها تشريعات العمل في الدول الأخرى. وأهم هذه المسائل هي تلك المتعلقة بالضمان الاجتماعي وبحقوق عمالية أخرى مثل التقاعد، وبدل البطالة، التعويض عن إصابات العمل، ومنح للأومة والولادة، الشيخوخة، ضمان حقوق العمال في حال تصفية صاحب العمل أو إفلاسه وغير ذلك.

تنظم هذه الأمور في كثير من الدول بواسطة قوانين ضمان اجتماعي (عامة، أو خاصة بالعمال) تقضي بإقامة مؤسسات تأمين اجتماعي، ويدفع لها العامل حصة مقطوعة من معاشه، ويدفع لها أصحاب العمل أيضاً. وتقوم هذه المؤسسات عادة بضمان الكثير من الحقوق العمالية الاجتماعية التي ذكرت أعلاه.

من ناحية أخرى تفنقر التشريعات السارية لمسألة تكافؤ الفرص وعدم التمييز في القبول للعمل، والترقية والفصل أثناء العمل استناداً للعرق، للدين، وللجنس، وللمكانة الاجتماعية، أو الميول الجنسية وغير ذلك.

ويلاحظ في النظامين القانونيين في الضفة الغربية ومحافظات غزة، أن كليهما يتخذ العقوبة الجنائية كوسيلة لتطبيق القانون وضمان تنفيذ أحكامه. والنظامان المذكوران يفتقران إلى إيجاد آليات قانونية مدنية خاصة في العلاقة ما بين صاحب العمل والعامل، كأن يعطى العامل الحافز للعمل وإقامة الدعاوى للتعويض، بخلاف تقديم الشكوى للشرطة.

## الفصل الثالث

### معايير العمل الدولية: منابعها ومحتواها

جان موريس فردييه\*

- أولاً: مصادر قواعد العمل الدولية متعددة ومتنوعة وتنبثق عن هيئات ذات طبيعة ومستويات مختلفة، وبشكل خاص عن:
- منظمة العمل الدولية: الميثاق والتوصيات.
  - الأمم المتحدة: الشريعة الدولية لحقوق الانسان (١٩٤٨)، الموائيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان (١٩٦٦).
  - المجلس الاوروبي: المعاهدة الدولية لحماية حقوق الإنسان والشريعة الإجتماعية.
  - الإتحاد الاوروبي ومنظمة البلدان الأمريكية، والمنظمات الإقليمية.
  - الإعلان الإفريقي لحقوق الإنسان.
  - المعاهدة العربية حول معايير العمل.
- يتركز هذا البحث على ضوابط منظمة العمل الدولية، ذات البعد العالمي، والتي تتناول علاقات العمل والحماية الإجتماعية، التي تم اعتمادها تدريجياً من الدول الاعضاء

---

\* أستاذ ورئيس جامعي فخري (Jean - Maurice Verdier)

في منظمة العمل الدولية ضمن رؤيا تهدف إلى المساواة في الأحلاف الإجتماعية داخل إطار المنافسة الدولية، والعدالة الإجتماعية، والسلام، والتنمية الإقتصادية والإجتماعية المتوازنة، ومؤازرة التشريعات الوظيفية خلال عملية تطورها.

١- إن عملية إصدار هذه المعايير تمهيدا لتطبيقها عالميا، قد أخذت بعين الإعتبار عدم تجانس المجتمع الدولي والتنوع التاريخي لمختلف البلدان واختلاف الثقافات والعادات فيها، بالإضافة إلى التعاون ضمن مستويات التطور بينها. وهذا يفسر الوجود المتكرر لتقنيات "مرونة" تهدف إلى تسهيل تطبيق هذه الضوابط. ومن هنا نشأ، الإعتماد المتكرر على توصيات صدرت بشكل مواز للمعاهدات، وتميّزت بكونها اختيارية ولكنها ذات متطلبات أكثر. ولعل الحاجة إلى عملية مراجعة لهذه الضوابط إنما تهدف إلى جعلها متوافقة مع تطور الحاجات الآتية وإمكانات التطور المستقبلي.

٢- من الممكن تقسيم مجموع معايير منظمة العمل الدولية (١٧٦ معاهدة و١٨٣ توصية) وفق التصنيفات التالية:

- المعايير المتعلقة بالحقوق الأساسية، والحرية النقابية، والغاء العمل القسري، وعدم التمييز، والمساواة في الوظيفة والمهنة.
- المعايير المتعلقة بالعمل والتوظيف والتدريب.
- المعايير المتعلقة بشروط العمل (الأجر، المدة، الشروط الصحية، السلامة) وبالخدمات الإجتماعية وبالسياسة الإجتماعية.
- الضمان الإجتماعي.
- العلاقات المهنية وإنهاء الخدمة.
- عمل النساء، عمل الاولاد والمتقدمين في السن.
- العمل في البحار، العمل في الزراعة، عمل السكان الأصليين ورجال القبائل.
- عمل الأجانب والمهاجرين.
- ادارة العمل والتفتيش في العمل.
- الإستشارات ثلاثية الأطراف والمتعلقة بهذه المعايير.

هذا، ومن المناسب الإشارة إلى أن عدداً من المبادئ الأساسية التي تضمنتها هذه الضوابط، ملزمة لكل بلد عضو في منظمة العمل الدولية، حتى وإن لم يكن قد صادق على كل المعاهدات المتعلقة بها.

٣- إن المحتوى الحالي لمعايير منظمة العمل الدولية هو ثمرة قيام أجهزة التدقيق التابعة لها، والمكلفة بالتحقق من تطبيق الدول المصادقة على المعاهدات للنصوص الواردة فيها. وبالفعل كانت محكمة العدل الدولية هي الجهة الوحيدة المؤهلة بموجب دستور منظمة العمل الدولية لإعطاء التفسيرات الرسمية والأصيلة للمعاهدات، إلا أنه ينبغي أولاً أن تكون قد احتكمت إليها دولة لم توافق على التفسير المعطى من أجهزة التدقيق، الأمر الذي لم يحدث حتى اليوم.

وطالما أن أجهزة التدقيق ملزمة بتفسير المعاهدات حتى تتمكن من مراقبة تطبيق الدول لها، فإن المحتوى الدقيق لهذه المعايير محدد في التقارير السنوية التي تضعها لجنة الخبراء، وفي "الدراسات الشاملة" التي تلجأ إليها كل سنة، حول موضوع معين والمعاهدات المرتبطة به، كما أن هذا المحتوى محدد في تقارير لجنة الحرية النقابية وفي بيانات اللجنة (الثلاثية) لتطبيق المعايير، في المؤتمر العالمي للعمل.

إن عدد المعايير العالمية لمنظمة العمل الدولية والسارية المفعول، كبير إلى درجة تصعب معه، في حدود هذا البحث، الإحاطة بمحتواها ولو بطريقة موجزة. لذا سنكتفي بتناول بعض الضوابط التي تعتبر أساسية لارتباطها الوثيق والمباشر بحقوق الإنسان، وموضوع التفتيش في العمل أو بالإعفاء من الخدمة، مع الإشارة إلى الطبيعة العشوائية لهذا الخيار، لأن معظم قواعد المنظمة أساسية بالفعل وتتعلق بمشكلات خطيرة. ولفت كاتب هذا البحث النظر إلى أنه بالرغم من توفر الفرصة لوصف محتوى الضوابط المشار إليها بشكل صحيح، فإن رأيه هذا لا يلزم لجنة الخبراء التي هو عضو فيها، ويحتفظ برأيه لنفسه.

### ثانياً: أمثلة لبعض المعايير الأساسية:

١- الحرية النقابية والتفاوض الجماعي: ويشكل هذا المعيار الركن الأساسي للمنظمة، والذي من دونه لا يستطيع المثلث الذي يحدّد هيكلية منظمة العمل الدولية (حكومات، عمال، أرباب عمل) من العمل.

يتعلق الأمر أولاً بمجموعة من المعاهدات، بدءاً من المعاهدة رقم "حول حق التكتّل في المجال الزراعي (١٩٢١)، مروراً بالمعاهدة رقم (١٤١) حول تنظيم العمّال في الأرياف (١٩٧٥)، إلى المعاهدة رقم (١٥١) حول علاقات العمل في الوظيفة العامة (١٩٧٨)، هذا بالإضافة إلى المعاهدات الأساسية رقم (٨) حول الحريات النقابية وحماية الحق النقابي (١٩٤٨)، والمعاهدة رقم (٩٨) حول حق التنظيم والتفاوض الجماعي (١٩٤٩) والمعاهدة رقم (١٣٥) حول ممثلي العمال (١٩٧١).

٢- أما الضمانات الرئيسية، فنبسّطها على النحو التالي:

أ- حق أصحاب العمل والعمّال بمن فيهم موظفو الحكومة، أن يشكّلوا نقابات وينضموا إليها باستثناء القوات المسلحة والشرطة، دون الحاجة إلى موافقة مسبقة. وعليه، لا يمكن للتشريعات الوطنية أن تحجم الحق النقابي إلا إذا تعلّق الأمر بكبار الموظفين العاملين باسم الدولة، أي أولئك الذين يمارسون مسؤوليات إدارية ورقابية عالية والعاملون في مواقع ثقة، وهؤلاء يمثلون عدداً محدوداً جداً. أما بالنسبة لكوادر القطاع الخاص ومدرائه، فيجب أن يكون لهم على الأقل الحق بتشكيل نقاباتهم الخاصة إذا كان القانون يحظر عليهم الإنتساب لنقابات عمالية قائمة. وفي المقابل، ينبغي أن يتمكّن حرس السجون، ورجال الإطفاء، وخدم المنازل وموظفوها، والعمّال الزراعيون، والعاملون في بيوتهم، والعاملون في البحار، من تشكيل نقاباتهم. أضف إلى ذلك، أنّ العمّال في مناطق التصدير الحرّة والتي تكاثرت مؤخراً، يجب أن يتمتعوا، كغيرهم تماماً، بكافة الحقوق النقابية المنصوص عليها في المعاهدات.

أخيراً، إنّ غياب الموافقة المسبقة ينبع من أمرين: أولهما: وجوب عدم حجب الترخيص الذي تفرضه بعض التشريعات، عن إحدى النقابات، وثانيهما: إمكانية الطعن أمام قاض مستقل، بقرار المراجع المختصة في حال امتنعت عن منح الترخيص. كما ينبغي أن تتمتع النقابة بالشخصية القانونية والأهلية الكاملة منذ لحظة إنشائها.

ب- مبدأ التعددية النقابية، حيث يستطيع كل شخص أن يختار النقابة التي يريد الإنتماء إليها. ولعلّ عملية الوحدة النقابية ينبغي أن لا يفرضها القانون، إنما يجب أن تأتي نتيجة لالتزام العمّال وحدهم.

إنّ الحركة النقابية موحّدة في الكثير من بلدان الحرّية النقابية، ولكن ليس بفعل القانون الذي يسمح في الوقت نفسه بإنشاء نقابات متنافسة، بل بإرادة العمّال الوحدوية.

بمعنى آخر، إنّ الوحدانية النقابية التي تفرضها القوانين، تتعارض مع معايير المعاهدات الصريحة.

إنّ لازمة التعدد القانوني هي المساواة في المعاملة بين النقابات المتنافسة التي يجب أن تتمتع بنفس الحقوق. غير أنه من الممكن إخضاع بعض هذه الحقوق، كالحق بإبرام اتفاقات جماعية بشكل خاص، لشرط الصفة التمثيلية، على أن تأخذ النقابات التي لا يتوفر فيها هذا الشرط بعين الاعتبار مصالح المنتسبين إليها في عملية التعاقد.

ج- استقلالية النقابات إزاء الدولة والسلطات العامة؛ وإلى أن يتم تحديد أنظمتها الداخلية وتعيين قياديتها بحرية، فإنّ حلّها لا يكون إلّا قضائياً، أو وفق ما نصّ عليه نظام النقابة، أو بشكل اختياري، ولكنه لا يمكن أن يكون أبداً، ثمرة قرار إداري.

د- حق النقابات في تنظيم إدارتها وشؤونها بحرية، الأمر الذي استندت إليه لجنّتا الخبراء والحرية النقابية للمناداة بحق النقابات في تنظيم الإضرابات والإجتماعات، وحق قياديتها بالتواجد في أماكن العمل والإتصال بإدارة المؤسسة. وبالمقابل، يجب أن تكون للنقابات حرية التصرف بكامل ممتلكاتها المنقولة وغير المنقولة، بالإضافة إلى مراسلاتها واتصالاتها.

أما بالنسبة للحق في الاضراب، فقد اكدت لجنة الحريات النقابية على هذا المبدأ كأحد العناصر الأساسية في الحق النقابي، اما لجنة الخبراء، فقد ذكرت "أنه أحد الوسائل الأساسية المتاحة للعمّال ومنظّماتهم للترويج والدفاع عن مصالحهم الإقتصادية والإجتماعية"، والتي تتعلق ليس فقط بتحقيق أفضل الشروط للعمل والمطالب الجماعية ذات البعد المهني فحسب، إنّما تتضمن أيضاً البحث عن حلول لمشكلات السياسة الإقتصادية والإجتماعية. وتاماً كمبدأ الحرية النقابية، يشكّل الحق في الإضراب توازناً مع حرية القيام بالمشاريع التي كرستها مجموعة كبيرة من التشريعات.

ويستتبع هذا الأمر عدم إمكانية التشريعات قسر الحق بالاضراب على مجال الوظيفة العامة، والموظفين الذين يتباون مراكز سلطة كممثلين للدولة، وعلى قطاع الخدمات الأساسية بالمعنى الضيق للعبارة، أي تلك الخدمات. "التي يؤدي انقطاعها إلى تعريض مجموع الشعب أو قسم منه للخطر في حياته، وأمنه أو صحته. على أن هذه القيود يجب أن تكون محدودة ما أمكن وأن تصاحبها ضمانات تعويضية كإجراءات مصالحة ووساطة تؤدي، في حال فشلها، إلى آلية تحكيم تستقطب ثقة جميع المعنيين.

ولأن التحكيم الإلزامي الذي تنظمه وتفرضه السلطة العامة لا يتطابق وبنود المعاهدة، فقد وجب العمل على وضع إجراءات التحكيم هذه بمشاركة جميع الأطراف المعنيين. فالصيغة القائمة على تأمين الحد الأدنى من الخدمة، والمحصورة بالعمليات الضرورية لتلبية الحاجات الأساسية، هي صيغة مطلوبة يجب أن تتم بالتنسيق مع المنظمات النقابية المعنية، لأنها تبقى أفضل من قرار حاسم يمنع الإضراب.

وبشكل عام فإن الإجراءات المسبقة التي يفرضها القانون قبل البدء بالإضراب، ينبغي ألا تكون معقدة طويلة لدرجة يصبح معه الإضراب مستحيلا عمليا أو يفقد فعاليته، ذلك أن هدف هذه الإجراءات الأساسي هو تسهيل عملية التفاوض.

أخيرا، أشارت لجنة الخبراء إلى أنّ الاعتراف بالحق بالإضراب ينتج عنه، وبشكل طبيعي، استمرار رابطة العمل الخاصة بالمشارك في الاضراب، إذ أنّ فقدان هذا الأخير لعمله يسلب هذا الحق بعده الرئيسي؛ كما أشارت هذه اللجنة إلى أنّ الحق بالإضراب ينبغي ألا يعقبه صرف الاجير عن الخدمة أو تعرضه لأي إجراء من إجراءات التمييز. وفي حالات كهذه، لا يشكل تعويض الأجير (المنتهية خدماته لقاء قيامه بالإضراب) عن العطل والضرر أية عقوبة كافية، إذ يجب أن يتمكن من إعادة الإنخراط في عمله. وعلى التشريعات الوطنية أن تتضمن الإجراءات المناسبة التي تحقق هذه الغاية.

هـ- حق النقابات في تشكيل اتحاداتها أو كونفدراليتها والإنتساب للمنظمات النقابية الدولية.

و- الحماية من كل أشكال التمييز النقابي في علاقات العمل، ومن أعمال التدخل في شؤون النقابات التي يقوم بها أرباب العمل، وفي هذا الإطار (المعاهدة رقم ٩٨ المادة ١)، يحق لجميع العمال التمتع بحماية مناسبة من جميع أشكال التمييز التي تتل من الحرية النقابية في مجالات العمل، سواء أكان هذا التمييز عبر إخضاع العامل مثلا لشروط عدم انتسابه للنقابات أو بتعليق عضويته فيها، أو ممارسة الضغط عليه لطرده منها، أو إلحاق الضرر به بأية وسيلة أخرى بسبب انتسابه أو نشاطه النقابي. المقصود اذن، كل اشكال الأعمال والتدخلات، سواء كانت بنوداً مفروضة في العقود الخاصة أو في عقود العمل الجماعية، أو إجراءات متخذة ضد عدد من العاملين أو أحدهم، لحظة التعيين أو خلال الوظيفة، أو عند إنهاء عقد العمل.



أما بالنسبة لطريقة تنفيذ هذه الحماية، فليس أفضل من الإشارة إلى الدراسة الشاملة لمجموعة لجنة الخبراء (الحرية النقابية والتفاوض الجماعي) الصادرة عام ١٩٩٤، إذ توضح: "أنّ فعالية مضمون التشريعات ترتبط إلى درجة كبيرة بطريقة تنفيذها عملياً، وأشكال التعويض والعقوبات الملحوظة. فالمعايير الإستراتيجية تبقى ناقصة إذا لم تصاحبها إجراءات عملية وسريعة وعقوبات رادعة تكفي لتأمين تطبيقها.

إنّ آلية الحماية الوقائية كالموافقة المسبقة على التفتيش في حال الصرف قد تكون مفيدة في هذا الإطار؛ فالزام ربّ العمل بإثبات أنّ الإجراء الذي اتخذه، له علاقة في الواقع بمسائل أخرى غير نقابية، يشكّل أسلوباً مكملاً لتأمين حماية فعّالة للحق النقابي المضمن بموجب المعاهدة.

والتشريع الذي يسمح عملياً لربّ العمل بإنهاء خدمة أحد العمّال شرط دفع التعويض المنصوص عليه في القانون في حال الفصل التعسفي، يبقى غير كاف في نظر المادة الأولى من المعاهدة، إذا كان السبب الرئيسي لفصل العامل، نشاطه النقابي. وفي المقابل، على التشريع أن يأخذ بعين الاعتبار آلية فعّالة لإصلاح الوضع وإعادة تشغيل العامل المفصول من الخدمة مع تعويضه عن ذلك بأنّ رجعي، ممّا يشكل الدواء الأنجع لأعمال التمييز النقابي.

فكما هي الحال بالنسبة للحق في الإضراب، وهو حق أساسي من حقوق الإنسان، ينبغي ألاّ يقتصر جزاء انتهاكه على مسألة التعويض، إنما يجب أن يشمل إعادة الوضع إلى ما كان عليه سابقاً، وعلى وجه التحديد إعادة العامل إلى وظيفته.

ز - أما في ما يتعلق بالتفاوض الجماعي، فالمعاهدة رقم (٩٨) تتضمن بنوداً تهدف إلى تشجيع المفاوضات والترويج لها بين الشركاء المجتمعيين كافة، وإلى التأكيد على طابعها الحرّ والإرادي. وهذه المعاهدة لا تتناول أوضاع الموظفين الرسميين. ومن الممكن هنا أيضاً، إيجاز فحواها بالعودة إلى ما خلصت إليه الدراسة الشاملة للمجموعة المشار إليها أعلاه، بحيث تؤكد على ما يلي: "من المخالف لمبادئ المعاهدة رقم (٩٨)، أن تستبعد من المفاوضات الجماعية بعض المسائل العائدة بشكل خاص لظروف العمل، وأن تشتت الموافقة المسبقة على عقد جماعي قبل بدء سريانه، أو إتاحة المجال لإلغائه، لانه قد يتعارض مع السياسة الإقتصادية للحكومة، ويجب أن يتمتع جميع الفرقاء الذين يتنازعهم تضارب في المصالح، بمساحة للحوار الجماعي ضمن مهلة زمنية كافية، وذلك

بمساعدة جهات تعمل للوساطة أو المصالحة المستقلة، وتستطيع الحكومة أن تسعى لإقناع الفرقاء أن يأخذوا بعين الإعتبار، خلال عملية التفاوض، وبرضاهم الكامل، الأسباب الرئيسية المتعلقة بالسياسات الإقتصادية والإجتماعية التي يثيرها الحوار. وإذا ما اعتبرت حكومة ما أنه لا يمكن تحديد معدل الاجور بحرية في القطاع الخاص عبر المفاوضات الجماعية، لإعتبارات جوهرية تتعلق بالمصلحة الإقتصادية الوطنية، فإن قيدها مماثلاً ينبغي ألا يلقى إلا بشكل استثنائي، وفي حدود الضرورة، وألا يتعدى فترة زمنية معقولة، على أن تصاحبه ضمانات تهدف إلى حماية المستوى المعيشي للعمال. وكون الأمر متعلقاً بمفاوضات القطاع العام أو شبه العام، فإن تدخلات السلطات تبقى مؤتلفة مع المعاهدة بالدرجة التي تترك فيها حيزاً بارزاً للتفاوض الجماعي. إن إجراءات تحديد ظروف العمل من طرف واحد، ينبغي أن تكون ذات طابع استثنائي، وأن تكون محدودة من حيث الزمان، وأن تتضمن ضمانات للعمال الأكثر تعرضاً للأذى".

ح- تجدر الإشارة إلى أن المعاهدة رقم (١٣٥) حول مندوبي العمل (١٩٧١)، تؤسس لضمانات للحماية وإمكانات للحركة، بشكل يسمح لهؤلاء المندوبين سواء أكانوا معينين من قبل النقابات أو منتخبين بواسطة إجراء المؤسسات، ان يمارسوا سلطتهم التنفيذية. والأمر هو كذلك بالنسبة للمعاهدة رقم (١٥١) المتعلقة بعلاقات العمل في الوظيفة العامة.

ملاحظة أخيرة: إن أجهزة الرقابة في منظمة العمل الدولية، كغيرها من سلطات المنظمة، لا تغفل إبراز أهمية ضمانات الحريات المدنية والسياسية التي من دونها، لن تكون الحرية النقابية حقيقية، وقد تفقد بالتالي أي معنى، حتى لو تم الاعتراف بها وضمانيها رسمياً؛ ومن هذه الحريات: حق الفرد في أمنه، وفي حرية الحركة والتنقل، وفي حرية الإجتماع والتظاهر، وفي حرية الرأي والتعبير...

### ثالثاً: حرية العمل:

وتتمثل قبل كل شيء بإلغاء العمل القسري، الذي ما زال شائعاً جداً، والذي حرّمته كل النصوص الدولية، وخاصة المعاهدتين رقم (٢٩) ١٩٣٠ و (١٠٥) ١٩٥٧، حيث يتوافق مع حماية الاولاد والمراهقين؛ وهذه الحماية لا يتم الإلتزام بها، للأسف، في كثير من البلدان، سواء من ناحية الحد الأدنى لسن الإختراط في العمل، أم من ناحية العمل الليلي أو

الإختبارات الطبية التي نصّت عليها معاهدات عديدة. وقد أدخلت منظمة العمل الدولية مؤخراً هذه الحماية في صلب اولويات عملها.

تناولت المعاهدة رقم (٢٩) بشكل خاص، أشكال العمل القسري التي كانت تتم ممارستها لأغراض إقتصادية في البلاد المستعمرة أو المستقلة، أو قليلة النمو، كما تناولت المعاهدة (١٠٥)، أنظمة العمل القسري المعتمدة لغايات الإخضاع السياسي والإقتصادي. ولم يعد تعريف العمل القسري مقتصرًا فقط على اي عمل أو خدمة تفرض على فرد تحت التهديد بإنزال عقاب معيّن به ودون أن يكون قد تطوّر لأداء هذا العمل أو تلك الخدمة، إنما بات التعريف يشمل أيضا كل عمل إجباري يستعمل كأداة للإخضاع، والتلقين أو العقاب السياسي، أو يستعمل في إطار حشد اليد العاملة لغايات إنماء الإقتصاد، أو لغرض الإنضباط في العمل، أو كعقاب على المشاركة في إضرابات، أو كأحد إجراءات التمييز العنصري أو الإجتماعي أو الديني. ويتناول أيضا إلغاء العمل القسري هذا، الأشغال الشاقة في السجون والخدمة الوطنية الإلزامية.

#### رابعاً: إلغاء التمييز في مجالات الوظيفة، والمهنة، والحماية الإجتماعية:

وفي العديد من الوثائق القانونية الدولية مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية وغيرها، نجد تحريماً لمختلف أشكال التمييز. ولعلّ أكثر النصوص اكتمالاً، المعاهدة رقم (١١١) الصادرة عام ١٩٥٨ عن منظمة العمل الدولية، والتي صادقت عليها مجموعة كبيرة من الدول، وتغطي معظم أسباب التمييز في العمل، كالعرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الإنتماء السياسي، أو الجذور الوطنية أو الأصول الإجتماعية، فنتناول أي تمييز، أو استبعاد أو تفضيل... يؤدي إلى تحكّم أو اختلال في تكافؤ الفرص أو المعاملة. وفي العام ١٩٥١ أتت المعاهدة رقم (١٠٠) لتكمل المعاهدة الاولى، فأرست المساواة في الأجر بين الرجل والمرأة بالنسبة لعمل ذي قيمة متساوية. كما تكملها أيضا مجموعة من المعاهدات غرضها تأمين المساواة في معاملة الأجانب في مجال الضمان الإجتماعي (المعاهدات رقم ١٩، ٤٨، ١١٨، ١٥٧) بالإضافة إلى مجموعة أخرى من المعاهدات التي تتناول كل منها موضوعاً معيناً، والتي تتضمن جميعها بنوداً تؤكد على أن الضمانات المعطاة بموجبها تطبق دون تمييز في الجنسية.

أن مجموع المعاهدات هذه تستبعد اذن، من حيث المبدأ، أي تفضيل للعمال الوطنيين. وأحد أدنى الإشكالات الناتجة عن تطبيق تحريم التمييز بغض النظر عن موضوع العقوبات المناسبة، إثبات حصول التمييز، وبشكل أخص عبء هذا الإثبات الذي يمكنه، في حال إلقائه على عاتق الضحية، أن يشكل عائقاً لا يمكن تخطيه في سبيل الحصول على تعويض عن الضرر اللاحق بها. صحيح أن الضحية قد تتردد بعرض قضيتها أمام الجهات المختصة خوفاً من الإجراءات الانتقامية، إلا أنها غالباً ما تخشى، بالإضافة إلى ذلك من عدم تمكنها من تقديم الأدلة الضرورية، حتى لو اقتصرنا هذه الأدلة على إفادات الشهود الذين قد يخشون بدورهم أن يكونوا عرضة لأي إجراء إنتقامي. من جهة أخرى، غالباً ما يكون التمييز عملاً أو نشاطاً يصعب إثباته خاصة إذا كان غير مباشر. لهذا السبب، عدلت بعض التشريعات في هذا المجال، القواعد الإعتيادية لعبء الإثبات، بأن ألزمت ربّ العمل بإثبات الطابع غير التمييزي لفعله أو لقراره. وتعتقد لجنة الخبراء أنه عند حصول إدعاء من شخص ما بكونه ضحية إجراء تمييزي، على الجهة التي تلقت الشكوى أن تلعب دوراً نشطاً وتمتلك وسائل كافية لمساعدة الضحية، وعلى ربّ العمل أن يبرّر قراره.

وتتناول معاهدات أخرى مسألة العمال المهاجرين حيث تؤكد على مبدأ المساواة في معاملتهم مع المواطنين، كما تضع إجراءات لمساعدتهم وتقديم المعلومات الصحيحة إليهم (الإنتلاق، السفر، الإستقبال، العناية الطبية)، كما تهدف إلى تسهيل التعاون بين أجهزة مختلف الدول، بالإضافة إلى محلية جمع الشمل العائلي (المعاهدة رقم ٩٧ لعام ١٩٤٩، ورقم ١٤٣ لعام ١٩٧٥ بشكل خاص).

#### خامساً: الإدارة والتفتيش في العمل:

إنّ المعايير التي تحكم هذه الجوانب أساسية للغاية: إرادة كفاءة وفعالة مكلفة بالسهر على تطبيق التشريع الإجتماعي. وتتناول المعاهدة رقم (١٥٠) عام ١٩٧٨ لمنظمة العمل الدولية أساليب الإدارة الفعالة. إلا أن المعاهدة الأساسية (رقم ٨١ لعام ١٩٤٨) تتناول التدقيق في العمل في مجالات التجارة والصناعة، كما تتناول التدقيق في تنظيم هذا العمل، وفي الكفاءة، وفي مسؤوليات المفتشين وواجباتهم، وفي أساليب عملهم، وفي شروط استقلاليتهم أثناء ممارستهم لوظائفهم وفي وضعهم. وتتناول معاهدات أخرى العاملين في

البحار، وحقل الزراعة، كما تتناول معاهدة أخرى الإحصائيات المتعلقة بالأجور وساعات العمل. ولا تقتصر الصعوبات على إمكانات المفتشين التي غالباً ما تكون غير كافية لممارستهم مهامهم في المراقبة الضرورية لتطبيق تشريعات العمل داخل المؤسسات، إذ يتوجب عليهم دخولها دون عائق والحصول على كافة الوثائق والمعلومات الضرورية، ولكن هذه الصعوبات تتناول أيضاً حماية هؤلاء المفتشين من الضغوطات أو حتى التهديدات التي قد يتعرضون لها من قبل أرباب العمل أو الهيكلية الإدارية، مما يحتم ضرورة استحداث وضع خاص بهم يؤمن لهم ذاتية معينة أو حتى الإستقلالية الضرورية. كما أنّ هناك صعوبات تتعلق بالتوازن الذي يجب ان يحافظ عليه بين المهام المتشعبة في مجال التفتيش الذي تعدى في كثير من البلدان مسألة تطبيق القانون داخل المؤسسات، وإرشاد أرباب العمل والعمال في ما يتعلق بهذا الأمر، ليشمل اتخاذ الاجراءات الوقائية ضدّ حوادث العمل والأمراض المهنية، والمساهمة في حلّ النزاعات والمشاركة في المفاوضات الجماعية، وحتى إعطاء بعض الأدونات كالإذن بتسريح ممثلي العمال مثلاً. يبقى أن نشير إلى أنّ خطر توسع مهام المراقبة على حساب الوظيفة الأولية الأساسية، أي مراقبة تطبيق تشريعات العمل، يظلّ خطراً قائماً.

### سادسا: الصرف من الخدمة:

هذا الموضوع الأساسي الذي صدر بتوصية عام ١٩٦٣ تمّ تبنيه عام ١٩٨٢ بالمعاهدة رقم (١٥٨) إضافة إلى التوصية رقم (١٦٦) والتي تطبق في كافة فروع النشاط الاقتصادي. وطرح هذا النص عدداً من المتطلبات الأساسية الساعية إلى عدم جعل خسارة الوظيفة مرتبطاً بقرارات إعتباطية غير مبرّرة، والسماح للعمال بأن يقدموا دفاعهم وأن يناووا تعويضاً عن عمليات الصرف التعسفي. ويمكن ايجاز هذه المتطلبات على النحو التالي: راجع الدراسة الشاملة للجنة الخبراء: الحماية ضد الصرف التعسفي، ١٩٩٥.

١- الإصرار على وجود سبب وجيه يبرّر الصرف التعسفي ويكون مرتبطاً بأهلية وسلوك العامل أو مرتكزا إلى ضرورات العمل في المؤسسة. هذا، وتعنى المعاهدة بنزع أي تبرير عن بعض أسباب الصرف من الخدمة. والأمر يتعلق بشكل أساسي بحالات الإنتماء النقابي أو المشاركة في العمل النقابي، أو التمثيل الفعلي للعمال أو محاولة تمثيلهم، أو تقديم

شكوى أو المباشرة بإجراءات قضائية أو اللجوء إلى السلطة الإدارية طعنا بإجراء صادر عن ربّ العمل، أو التغيّب عن العمل خلال إجازة الأمومة، بالإضافة إلى حالات التمييز بسبب العرق، والجنس، والوضع العائلي، والمسؤوليات العائلية، والحمل، والدين، والمعتقد السياسي، والانتماء الوطني أو الإجتماعي، وكلها أسباب تعتبرها المعاهدات الخاصة بالمساواة في المعاملة، تمييزية بمجملها. وتضيف التوصية رقم (١٦٦) إلى هذه اللائحة، العمر، والانتطاع عن العمل بسبب الخدمة العسكرية الإلزامية أو غيرها من ضرورات الخدمة المدنية، أو التغيّب المؤقت عن العمل نتيجة مرض أو حادث.

٢- وتشير المعاهدة رقم (١٥٨) إلى أصول يفترض اتباعها قبل عملية الصرف من الخدمة أو خلالها. ويتعلق الأمر أساسا بحق العامل بعدم صرفه من الخدمة لأسباب مرتبطة بسلوكه أو عمله قبل أن يمنح إمكانية الدفاع عن نفسه ضدّ الإتهامات الموجهة إليه. وإلى ذلك، تؤكد الوصية رقم (١٦٦) على ضرورة توجيه إنذار مناسب يلفت نظر العامل لخطئه أو لعدم كفاءته المهنية، على أن لا يسبق هذا الإنذار قرار الفصل الذي قد يصدر في حال تكرار العامل لفعله. ويوصي النص أيضا بتأكيد حق العامل في نيل المساعدة في دفاعه عن نفسه ضدّ الإتهامات الموجهة إليه، كما يوصي بضرورة إستشارة ربّ العمل لممثلي العمال قبل اتخاذه أي قرار نهائي بالفصل، وبضرورة أن يكون قرار الفصل صادرا بمذكرة خطية. حيث يحق للعامل الحصول على إفادة خطية من ربّ العمل تبين سبب فصله من الخدمة.

وإذا كان الفصل ناجما عن أسباب إقتصادية، تكنولوجية، هيكلية أو ما شابه، فإن المعاهدة تجبر أرباب العمل على تزويد ممثلي العمال، وخلال وقت معقول، بمجموعة من المعلومات تتعلق بأسباب حالات الفصل وعددها، ومهلها، وبفئات العمّال المشمولين بها، كما تفرض إستشارتهم المسبقة ضمن مهلة زمنية مناسبة حول الإجراءات الواجب اتخاذها للحدّ من حجم عمليات الفصل وللتخفيف من أثارها السلبية، وتحديدًا، عبر إلحاق العامل المفصول عن الخدمة بأعمال أو وظائف أخرى. وتذهب التوصية إلى أبعد من ذلك قليلا باتجاه إستشارة ممثلي العمّال حول التغييرات الأساسية التي تطال المؤسسة، وحول تنظيم عمليات الفصل وأولويات إعادة التوظيف بالنسبة لمن فصلوا من الخدمة،

وإجراءات إعادة تدريب العامل لوظيفة أخرى، وإعادة توظيفه في مركز آخر، وإعادة تأهيله.. الخ.

٣- وهناك ترتيبات أخرى تتناول إجراءات الطعن بقرار الفصل من الخدمة. فالمبدأ القائل بحق العامل الموقوف عن الخدمة الطعن بهذا القرار، ينبغي أن يُعلم به العامل، وأن يُعترف له بحقه في ممارسته أمام هيئة حيادية ومستقلة، ويطلب منها أن تصدر حكمها ضمن مهلة معقولة وبتكاليف دنيا حتى لا تثبط عزيمة العامل في المطالبة بحقوقه. كما يجب أن يكون المرجع الصالح للنظر في المسألة مؤهلاً للنظر في أساس الأسباب المدلى بها والتي بني عليها قرار الفصل، وللإحاطة بكافة ظروفه، حتى يتسنى لها تقرير ما إذا كان للفصل ما يبرره.

٤- إن مشكلة عبء الإثبات، في حال لجوء العامل إلى الطعن في قرار الفصل، قد استتبع إيجاد نصوص مختلفة في المعاهدة، فالعامل الذي غالباً ما يكون مجرداً من وسائل الإثبات التي توجد في حوزة ربّ العمل، بات لا يتحمل وحده عبء تقديم البرهان ليثبت أنّ قرار الفصل غير مبرر. ولهذه الغاية، تتيح المعاهدة للقاضي أو للمرجع المختص احتمالين: إما ان يقع عبء إثبات صحة قرار الفصل على عاتق ربّ العمل؛ أو أنّ تكون السلطة المختصة مؤهلة لتشكيل قناعاتها حول أسباب الفصل استناداً إلى عناصر الأدلة المقدمة من الطرفين، والتأكيد، على حال ما إذا كان قرار الفصل قد بني على أسباب تتعلق بضرورات تحسين عمل المؤسسة، وأنّ الفصل قد أتى فعلاً نتيجة لذلك.

٥- للعامل الحق بفترة انذار معقولة ليتمكن من تأمين عمل بديل خلال هذه الفترة، ما عدا في الحالات التي يرتكب فيها خطأ فاحشاً، أو له الحق على الأقل بتعويض اذا كان رب العمل قد اشترط رحيله الفوري. كما تضيف التوصية أنه خلال فترة العمل ضمن مهلة الانذار، يستحق العامل فترات حرة معقولة يستفيد منها في بحثه عن عمل آخر، دون أي خسارة في الأجر، كما له الحق في الحصول من رب العمل على إفادة بالعمل.

٦- واخيراً، للعامل الموقوف عن الخدمة، ووفقاً لظروف تقنية يصعب الإحاطة بتفاصيلها هنا، الحق في الحصول على تعويض نهاية خدمة تحدّد قيمته بالنظر لعناصر مختلفة كالأقدمية أو مستوى الراتب، أو على تقديرات ضمان بطالة أو مساعدات للعاطلين عن العمل، أو غيرها من التقديرات الإجتماعية، أو على مزيج من هذه التعويضات والتقديرات.



## الفصل الرابع

### منظمة العمل الدولية والمعايير الدولية

دونالد كيد\*

#### أولاً: الخلفية:

تشكلت منظمة العمل الدولية في أعقاب الحرب العالمية الأولى، وتم تصميمها بحيث تخدم كجزء مكمل للنظام العالمي الجديد، الذي يسعى إلى تقويم المظالم الاجتماعية التي أدت إلى الحرب. وفي مؤتمر باريس للسلام الذي عقد عام ١٩١٩، وبعد شهرين من توقيع الهدنة، تم تشكيل بعثة حول تشريع العمل الدولي يترأسها رئيس اتحاد العمل الأمريكي صموئيل جومبرز. وأقرت البعثة دستوراً لمنظمة العمل الدولية اعترفت بارتباطها مع رابطة الأمم التي كانت قد شكلت حديثاً، وأصدرت البعثة أيضاً تقريراً تبنته معاهدة فرساي، وبني التقرير على فكرة وجوب قيام سلام دائم من خلال العدالة الاجتماعية.

وبدأت فاتحة دستور منظمة العمل الدولية لعام ١٩١٩ بتعديل لهذه الفكرة، حيث نصت على أنه يمكن تحقيق السلام العالمي والدائم فقط، إذا كان مبنياً على العدالة الاجتماعية. وتم إعادة التأكيد على المبادئ الرئيسية التي بني عليها الدستور في الإعلان

---

\* منظمة العمل الدولية - جنيف (Donald Kidd)

المتعلق بأهداف وأغراض منظمة العمل الدولية وذلك في مؤتمر العمل الدولي الذي عقد عام ١٩٩٤ في فيلادلفيا، وهذه المبادئ هي:

- ١- العمل ليس سلعة.
- ٢- حرية التعبير والاتحاد ضرورية لإحراز التقدم.
- ٣- الفقر في أي مكان يشكل خطراً على الرفاهية في كل مكان.
- ٤- الحرب ضد الحاجة، يجب أن تشن بنشاط منقطع النظير داخل كل أمة، وكذلك من خلال مجهود دولي مستمر ومتفق عليه، يدخل فيه ممثلو العمال والموظفين الذين يتمتعون بمنصب مساو لنظرائهم في الحكومة في نقاش حر وديمقراطي واضعين نصب أعينهم تطوير الرفاه المشترك للجميع.

#### ثانياً: بنية منظمة العمل الدولية:

إن المنحى المتبع في الدستور لبنية منظمة العمل الدولية فريد من نوعه مقارنة مع المنظمات الدولية، لأنه لا يوجد في هيئات صنع القرار ممثلون للحكومة فقط، بل أيضاً للعمال والموظفين. وهذا التركيب الثلاثي يتواجد في الهيئات الرئيسية الثلاث لمنظمة العمل الدولية، وهي مؤتمر العمل الدولي، والهيئة الحاكمة، ومكتب العمل الدولي.

#### ١- مؤتمر العمل الدولي:

إن أعلى الهيئات الثلاث هو مؤتمر العمل الدولي، حيث يجتمع الاثنا عشر عضواً في منظمة العمل الدولية كل عام في شهر حزيران، وعادة ما يكون الاجتماع في جنيف بسويسرا. ولكل دولة، عضو في منظمة العمل الدولية، الحق في اختيار أربعة ممثلين للمؤتمر، أحدهم ممثلاً للعمال، والثاني ممثلاً لأرباب العمل، واثنان يمثلان الحكومة. أما المسؤولية الرئيسية للمؤتمر فهي تحضير وتبني تشريع العمل الدولي وتوصيات ومواثيق العمل الدولي. كما يتولى المؤتمر أيضاً مسؤولية انتخاب الحكومة، وانتخاب ممثلي الهيئة الحاكمة من عمال وأرباب عمل، ويعمل على توفير منتدى لمناقشة قضايا العمل والضمان الاجتماعي وحقوق الإنسان ذات الأهمية العالمية.

٢- الهيئة الحاكمة:

الهيئة الرئيسية الثانية في منظمة العمل الدولية هي الهيئة الحاكمة، حيث تقوم بوضع سياسة منظمة العمل الدولية وبرنامج العمل لمكتب العمل الدولي. وتجتمع الهيئة الحاكمة لمنظمة العمل الدولية إقليمياً. ويرأس مكتب العمل الدولي المدير العام - ميشيل هانسن - حيث قامت بتعيينه الهيئة الحاكمة عام ١٩٨٩.

ثالثاً: قوانين العمل الدولية:

كما ذكر أعلاه، يقوم مؤتمر العمل الدولي بتحضير وتبني موثيق وتوصيات العمل الدولية، التي تشكل مجتمعة قوانين العمل الدولي، التي تعرف الحد الأدنى للمعايير الخاصة بمنظمة العمل الدولية. وتتنوع المعايير بشكل كبير، حيث يهدف بعضها إلى حماية حرية وكرامة العامل من خلال ضمان حق التحالفات، ومنع العمل القسري، والقضاء على التمييز في العمل. ويتعلق بعضها الآخر من القوانين التي تعنى بشؤون العمل الهامة مثل تشجيع التوظيف الكامل، والتدريب المهني وشروط العمل والتوظيف (ساعات العمل، العطل، الأجور) حماية صحة العمال وأمنهم، وإدارة العمل، وعلاقات العمل والضمان الاجتماعي. وقد تنطبق هذه القوانين على كافة العمال، أو على فئات معينة مثل العمال المهاجرين، والملاحين، والنساء أو الشباب.

وقد تم تبني حوالي ١٧٦ ميثاقاً و١٨٣ توصية في الأعوام ما بين ١٩١٩-١٩٩٥. وتشبه الموثيق المعاهدات الدولية ويمكن تقويمها، فحينما تقوم دولة عضو بتقويم ميثاق ما، فإنها تأخذ على عاتقها تطبيق بنوده وشروطه. أما التوصيات فلا تحتاج إلى تقويم. وتقوم الدول بتفصيل الموثيق والتعامل مع المسائل التي لا تتطلب التزامات رسمية. وتهدف أساساً إلى العمل كخطوط مرشدة للسياسة الوطنية في المجالات المعطاة. وفي أعقاب تبني الموثيق والتوصيات من المؤتمر، يجب أن تقوم الدول الأعضاء بتقديمها إلى برلماناتها أو غيرها من السلطات التشريعية المؤهلة. ويبقى لهذه السلطات حرية إقرار تنفيذها أم لا. وقد حصلت موثيق منظمة العمل الدولية الآن على أكثر من ٦٠٠٠ مصادقة من قبل الدول الأعضاء.

١- موائيق حقوق الإنسان الأساسية:

تتعلق كافة نشاطات منظمة العمل الدولية إلى درجة كبيرة بحقوق الإنسان، ولكن هناك مجموعة واحدة من الحقوق الأساسية التي توجه لها المنظمة اهتماماً خاصاً، وهذه هي حرية التحالفات، والحماية ضد العمل القسري، والحماية ضد التمييز بين العمال، والحق في العمل. وفيما يلي بعض الموائيق الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية:

- ميثاق العمل القسري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩):

يهدف إلى القضاء على استخدام العمل القسري أو العمل بالإكراه في كافة أشكاله في أقصر وقت ممكن. ولا ينطبق على فئات العمل الخمس أو الخدمة الإلزامية، ويكون عرضة لشروط وضمائم معينة. وهذه الفئات الخمس هي عبارة عن: خدمات عسكرية إلزامية، التزامات مدنية معينة، عمل السجون، العمل المطلوب في حالات الطوارئ، وخدمات جماعية صغيرة.

- إلغاء ميثاق العمل القسري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥):

يطالب بإلغاء كافة أشكال العمل القسري أو الإلزامي كوسيلة للإخضاع أو التعليم السياسي، وكعقاب ضد حرية التعبير عن الآراء السياسية والأيدولوجية، وكتعبئة قوة العمل من أجل التنمية الاقتصادية، وكنظام للعمل، وكعقاب للمشاركة في الإضرابات، وكوسيلة للتمييز العنصري والاجتماعي والوطني أو الديني.

- حرية التحالف وحماية حقوق تنظيم الميثاق، ١٩٤٨ (رقم ٨٧):

يكفل حق الممارسة الحرة ودون تمييز للعمال وأرباب العمل من أجل المطالبة بالمزيد من المصالح والدفاع عنها دون تدخل من السلطات العامة.

- حق التنظيم وميثاق المساومة الجماعي، ١٩٤٩ (رقم ٩٨):

يركز على حق العمال في التمتع بالحماية اللازمة ضد أعمال التمييز المناهضة للنقابات، خاصة فيما يتعلق بتوفر الحماية اللازمة للعمال ضد رفض توظيفهم بسبب عضويتهم في نقابة عمال، وكذلك ضد أعمال الفصل أو غيرها من التحيزات بداعي عضوية نقابات العمال أو المشاركة في نشاطاتها.

- ميثاق الدفع المتساوي، ١٩٥١ (رقم ١٠٠):

هدف هذا الميثاق هو تركيز الدول الأعضاء ومصادقتهم على أهمية مبدأ الدفع المتساوي للرجل والمرأة للعمل ذي القيمة المتساوية.

- ميثاق التمييز (ميثاق التوظيف والمهن)، ١٩٨١ (رقم ١١١):  
الهدف هو زيادة مساواة الفرص فيما يتعلق بالتوظيف والمهن.

- ميثاق سياسة التوظيف، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢):

يدعو إلى تبني سياسة وطنية من أجل تشجيع التوظيف الكامل، المنتج، وباختيار حر.  
إن الموائيق أعلاه هي موائيق أساسية تتعلق بحقوق الإنسان الأساسية. لكن كما  
ذكر أعلاه فإن مدى تغطية موائيق منظمة العمل الدولية بشكل عام واسعة إلى حد كبير.  
وتتعلق موائيق أخرى بأمور مثل السياسة الاجتماعية، وإدارة العمل، والأجور، والراحة  
الأسبوعية والغياب مدفوع الأجر، والأمن الوظيفي والصحة، الضمان الاجتماعي،  
وتوظيف المرأة، والأطفال والشباب، والعمال المهاجرين.

٢- موائيق هامة أخرى:

ميثاق إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠):

يسعى إلى تأسيس إدارة عمل فاعلة يشترك فيها أرباب العمل والعمال ومنظماتهم.

التفتيش على العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١):

الهدف من هذا الميثاق هو تأمين تنفيذ الشروط القانونية اللازمة لحماية العمال وذلك من  
خلال تفتيش منتظم لأماكن العمل.

ميثاق التشاور الثلاثي (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤):

ينص على وجوب توفر تشاور فعال بين ممثلي الحكومات، وأرباب العمل والعمال حول  
أمور تتعلق بمعايير العمل الدولية.

ميثاق تحديد الحد الأدنى للأجور، ١٩٧٠ (رقم ١٣١):

من أجل الحماية وعدم تدني الأجور بشكل حاد، أخذت الدول الأعضاء على عاتقها تأسيس  
نظام للحد الأدنى للأجور، يغطي كافة الجماعات من محصلي الدخل والذين تنص شروط  
توظيفهم على تغطية رواتبهم بشكل مناسب.

ميثاق الأمن الوظيفي والصحة، ١٩٨١ (رقم ١٥٥):

يطالب بتشكيل سياسة وطنية متماسكة بخصوص الأمن الوظيفي، والصحة الوظيفية وبيئة  
العمل، وكذلك بالنسبة للاتصال والتعاون على كافة المستويات في هذا المجال.

وهناك أكثر من ٣٠ ميثاقاً وتوصية تتعلق بالصحة الوظيفية والأمن، بما في ذلك تلك التي تحمي من المخاطر المحددة مثل المواد السامة، والآلات والوزن الزائد وتلوث الهواء والأصوات والاهتزازات، وتلك التي تحمي نواحي معينة من النشاط مثل صناعة البناء، والمكاتب والتجارة، والبناء وعمل الموانئ.

أما مجالات التوظيف الأخرى فتغطيها المواثيق التالية:

ميثاق الضمان الاجتماعي (معايير الحد الأدنى)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢):

يهدف إلى تأسيس الحد الأدنى من المعايير ذات المرونة الضرورية والتنوع الواسع للظروف القائمة في دول متعددة، وتوفير المخصصات في الفروع الرئيسية من الضمان الاجتماعي (مثل العناية الطبية، مخصصات المرض، الشيخوخة، الإعاقة، ومخصصات الناجين، وإصابات العمل، ومخصصات العاطلين عن العمل، ومخصصات العائلة ومخصصات الولادة). وهناك أكثر من ثلاثين ميثاقاً وتوصية تغطي هذه الفروع المتخصصة من الضمان الاجتماعي.

ميثاق حماية الأمومة ١٩١٩ (رقم ٣):

ينص على معايير الحد الأدنى لإجازة الأمومة، وهو ١٢ أسبوعاً مع الحق في المخصصات النقدية والعناية الطبية.

ميثاق الحد الأدنى للعمر، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨):

يطالب بإلغاء عمل الأطفال، ويضع حداً أدنى لعمر الدخول للوظائف أو العمل لا يقل عن عمر استكمال التعليم الإلزامي (عادة ليس أقل من ١٥ عاماً).

ميثاق الهجرة للتوظيف (منقحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧):

يهدف إلى تقديم المساعدة، والمعلومات، والحماية والمساواة في التعامل للعمال المهاجرين.

رابعاً: إجراءات الإشراف:

١- لجنة الخبراء حول تطبيق المواثيق والتوصيات:

تتطلب كافة مواثيق منظمة العمل الدولية قيام الدولة المصادقة بتبني تشريع من أجل تطوير أهداف المواثيق والتأكد من أن مثل هذا التشريع يتم تطبيقه عملياً. وبمجرد قيامها

بالمصادقة على أي ميثاق فإنه يتوقع من الحكومات أن تقدم تقارير منتظمة إلى منظمة العمل الدولية بخصوص تطبيقها. وتتم دراسة هذه التقارير من قبل لجنة من الخبراء المستقلين، وهي لجنة الخبراء حول تطبيق المواثيق والتوصيات بالإضافة إلى لجنة ثلاثية من مؤتمر العمل الدولي.

ويتم فحص هذه التقارير بدقة ويؤخذ بعين الاعتبار مساعدة الحكومات في التغلب على أي صعوبات قد تصادفها في محاولة تطبيق الميثاق على أرض الواقع. وفيما يتعلق بالتوصيات والمواثيق التي يصادق عليها، قد يطلب إلى الحكومات تقديم تقارير تشير إلى كيفية موامة تشريعاتها وممارساتها الوطنية للمعايير، أو وضع المشكلات التي تعترض التطبيق نصب أعينها. وعادة ما يطلب أن تتطابق هذه التقارير مع معايير معينة وبشكل خاص تلك المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية. ومن أجل الإشراف على التطبيق الملائم للمواثيق، تقوم لجنة الخبراء المعنية بفحص التشريع المقصود، لكنها تأخذ أيضاً بعين الاعتبار، ما أمكن ذلك، الممارسة الحقيقية في الدول الأعضاء لتطبيق الميثاق لا سيما أن مكتب العمل الدولي يفتقر إلى المصادر التي تتيح له إمكانية التفتيش عن كافة الدول الأعضاء من أجل التأكيد على التزامها بالمواثيق عند التطبيق. وتعتمد لجنة الخبراء، وبدرجة كبيرة، على المعلومات من منظمات العمال وأرباب العمل فيما يتعلق بالتقصير في تطبيق المواثيق. ويجب أن تقوم الحكومات المعنية بكافة المعلومات والتقارير التي لم تصل إلى مكتب العمل الدولي بتقديم نسخة منها إلى منظمات العمال وأرباب العمل في الدولة. وهذا يتضمن معلومات تم توصيلها إلى المكتب فيما يختص بالإجراءات المتخذة لتقديم المواثيق والتوصيات إلى السلطات المؤهلة، وتقارير حول تطبيق المواثيق المصادق عليها وتقارير حول المواثيق والتوصيات غير المصادق عليها، ويمكن تقديم الملاحظات من قبل منظمات العمال وأرباب العمل في أي وقت، وليس فقط فيما يتعلق بتقارير الحكومة. وبهذه الطريقة تتوفر الفرصة لدى لجنة الخبراء للحصول على معلومات بشأن الممارسة الحقة المتعلقة بتطبيق المواثيق والتي، بغير ذلك، لن تحصل عليها.

## ٢- لجنة مؤتمر العمل الدولي حول تطبيق المعايير:

قدم التقرير السنوي المكتوب للجنة الخبراء المادة الرئيسية للنقاش من خلال اللجنة الثلاثية التي يعينها مؤتمر العمل الدولي كل عام لفحص تطبيق المواثيق والتوصيات. وتقوم لجنة

المؤتمر باختيار ما تريد من النقاط الواردة في تقرير لجنة الخبراء، والذي يتطلب اهتمامها الخاص. وبخصوص خرق دولة عضو لميثاق قامت بالمصادقة عليه، يتم اختيار حالات معينة للنقاش من قبل اللجنة، ويستجيب ممثل حكومة الدولة المعنية للملاحظات التي تقدمها لجنة الخبراء في تقريرها، وبعد ذلك قد تصدر جماعات العمال وأرباب العمل بالإضافة إلى أفراد من العمال وأرباب العمل وأعضاء من الحكومة تصريحات بخصوص المسألة، موضوع النقاش. وبعد ذلك تقوم اللجنة بصياغة استنتاجات آخذة بعين الاعتبار النقاشات التي جرت.

٣- إجراءات التمثيل تحت بند رقم ٢٤ من الدستور:

بالإضافة إلى إجراءات الإشراف وتنفيذ القوانين العامة يوفر الدستور تحالفات صناعية للعمال بالإضافة إلى الدول الأعضاء، كما لا يألو جهداً في لفت انتباه منظمة العمل الدولية إلى مخالفات عضو من أعضائها. فقد يقدم تحالف صناعي احتجاجاً إلى منظمة العمل الدولية يشير فيه إلى أنه فشل في مراقبة شروط الميثاق الذي صادقت عليه إحدى الدول الأعضاء. وتقوم الهيئة الحاكمة بعد ذلك بإبصال تفاصيل الاحتجاج إلى الدولة العضو، والتي ترد بدورها على الإدعاءات. أما إذا لم تستجب الدولة العضو أو لم يكن تفسيرها مرضياً، فقد تقوم الهيئة الحاكمة بنشر الاحتجاج بالإضافة إلى أي رد للدولة العضو.

٤- إجراءات الشكوى تحت بند ٢٦ من الدستور:

عندما ترغب دولة عضو صادقت على الميثاق في تقديم شكوى ضد دولة عضو أخرى صادقت على نفس الميثاق، يتم اتباع إجراء مختلف حينئذ. حيث أن لدى الهيئة الحاكمة الخيار في إحالة الموضوع حالاً إلى لجنة تحقيق مستقلة، أو القيام بذلك فقط بعد عدم الحصول على رد أو الحصول على رد غير مقنع من الدولة العضو، وقد يتم تمثيل الدولة العضو صاحبة الشأن في مداوات الهيئة الحاكمة فيما يتعلق بقضيتها. وعندما يتم إحالة الشكوى إلى لجنة التحقيق، يجب على الأخيرة أن تقوم بتحضير تقرير بالتوصيات الملائمة. ويرسل التقرير بعد ذلك إلى الهيئة الحاكمة، وإلى المشتكي، وإلى الدولة موضوع النقاش وبعد ذلك يتم نشره. وفي حالة عدم قبول الدولة العضو بما توصلت إليه لجنة التحقيق، فقد تقدم استئنافاً إلى محكمة العدل الدولية التي يكون قرارها فاصلاً. أما إذا



لم تتجح الدولة العضو في الحصول على الاستئناف، وبالتالي لم تقم بتنفيذ توصيات لجنة التحقيق فقد توصي الهيئة الحاكمة للمؤتمر القيام بذلك بشكل مناسب وسريع.

### ٥- لجنة حرية التحالف:

في عام ١٩٠٥ بدأت الهيئة الحاكمة، وبشكل متكرر موحدة جهودها في هذا السياق مع الأمم المتحدة، بالتعامل مع إجراء منفصل للشكاوى التي تزعم قيام الدول الأعضاء بإنهاء الموائيق المتعلقة بحرية التحالف، سواء أقامت الدولة العضو بالمصادقة على الميثاق أم لم تصادق عليه، وهناك هيئتان لتولي هذا الإجراء: لجنة الهيئة الحاكمة حول حرية التحالف وبعثة المصالحة وإيجاد الحقيقة، وفي الأصل كان من المتوقع من لجنة حرية التحالف القيام فقط بإجراء استفسار أولي، وبعد ذلك تحويل الشكاوى الهامة إلى بعثة المصالحة وإيجاد الحقيقة. والأخيرة تشبه في تركيبها وهدفها بعثة التحقيق في الدستور. حيث يتم اختيار ٣ أشخاص للقيام بإجراء شبه قضائي، ويتضمن ذلك فحص الوثائق، والجلسات الشفهية في المحاكم، والقدرة على القيام بتحقيقات في الموقع في الدولة ذات الشأن. ومع تطور الإجراء، عادة ما يقل إحالة الأمور إلى بعثة تقصي الحقائق وبعثة المصالحة. ويتم معالجة معظم الشكاوى من قبل لجنة حرية التحالف. وعندما يتم إحالة أمور إلى بعثة المصالحة وإيجاد الحقائق فإن هدف الإحالة يكون إتاحة الفرصة أمام مراجعة شاملة للإجراءات الوطنية. ويخدم التقرير الناجم كأساس لتقييم وتوجيه التطورات المستقبلية في تلك الدولة.

### خامساً: الخاتمة

إن منحى منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالإشراف، وتنفيذ القوانين، وحل الأمور المتنازع عليها هو فريد من نوعه بين المنظمات الدولية بسبب اتساع التقنيات والإجراءات التي تستخدمها من أجل تحقيق الالتزام بمعاييرها. لقد كانت نتائج هذه الإجراءات إيجابية. فمنذ عام ١٩٦٤، كان هناك ٢٠٧٠ حالة قامت فيها الحكومات باتخاذ إجراءات للقضاء على الاختلافات بين الموائيق التي صادقت عليها وتطبيقاتها. بالإضافة إلى ذلك فإن قرارات اللجنة حول حرية التحالف والتي تريد على الألفين، كانت ذات فائدة في تعريف مدى حقوق نقابات العمال فيما يتعلق بحقهم في التنظيم دون تدخل من السلطات العامة.



## الفصل الخامس

### تشريعات العمل المصرية

زكريا أبو سنيينة\*

#### تمهيد:

إن مساواة العمل بأي سلعة من السلع كان هو الأساس في تنظيم العمل، فالعصر الاقطاعي كان يعتبر العامل الزراعي رقيقاً للأراضي، يملكه صاحب الأرض كما يملك الأرض، وفي الأعمال غير الزراعية كان السائد نظام الطوائف حيث إن الإذن للعمل في حرفة ما أو الترقي فيها يتم بواسطة شيخ الطائفة أو زعيمها باعتباره الشخص المسيطر على كل شؤون الحرفة، وفي ذلك الزمن لم تكن سلعة العمل تتمتع بحرية التداول كغيرها من السلع، فالعامل الزراعي ملتصق بالأرض وملكيته مرتبطة بملكية الأرض وما عليها، وكذلك من يدخل إلى حرفة ما، فالأذن والموجه له هو شيخ الطائفة وليست حرية نفسه في اختيار الحرفة.

---

\* مستشار بمنظمة العمل العربية - جامعة الدول العربية

وإثر الثورة الفرنسية ومجيء النظام الرأسمالي، ومع القضاء على الإقطاع وإلغاء نظام الطوائف، فإن العمل أصبح يخضع لنظام العرض والطلب والمنافسة الحرة، ورغم استمرار النظرة إلى العمل كسلعة مثل باقي السلع، إلا أنه أصبح قابلاً للتداول. ولكنه بعد التطور الذي حصل، ظل من الناحية القانونية كسلعة، يعامل كباقي السلع ويجري تنظيمه تنظيمًا مدنيًا صرفاً يخلو من طابع الحماية الذي تتصف به التشريعات الاجتماعية المعاصرة، فعلاقة العمل في ذلك الوقت كانت تعتبر أحد أنواع الإيجار، وما يصطلح حالياً على تسميته بـ (عقد العمل) كان يسمى آنذاك (إجارة الأشخاص).

ففي مصر كان نظام الطوائف سائداً حتى أواخر القرن التاسع عشر، وكان شيخ الطائفة يملك سلطات واسعة في كل ما يتعلق بالحرفة وتنظيم علاقات العمل فيها، وهو المرجع في تحديد أعراف المهنة، وفي سنة ١٨٩٠ تم إلغاء نظام الطوائف في مصر واعتُرف بحرية الفرد في مزاوله المهنة التي يختارها، وساد مبدأ سلطان الإرادة لتنظيم علاقات العمل، وفي باقي الدول العربية الخاضعة للهيمنة العثمانية كانت أيضاً علاقة العمل كعلاقة الإجارة، إذ إن مجلة الأحكام العدلية نظمت أحكامه كإجارة منافع الأعيان مع مراعاة الاختلاف في طبيعة المأجور متى كان ذلك ضرورياً وقد سمته المجلة (إجارة الأدمي).

ومع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بدأت تتطور النظرة لعلاقة العمل تدريجياً، وبتراكم الإنتقادات للوضع السابق وظلمه وقهره وظهور الأفكار الإصلاحية الإنسانية، تغلب نهج ضرورة تدخل الدولة لتنظيم علاقات العمل، حيث إن ترك العلاقة لحرية العامل وصاحب العمل أمر يخلو من العدالة الحقيقية نظراً لاختلاف المركز الاقتصادي للطرفين وعدم التكافؤ بينهما في المساومة وفرض الشروط العادلة.

وقد أفرزت التطورات سאלفة الذكر الطابع الحالي لعلاقات العمل من خلال:

- تشريعات اجتماعية تنظم كل ما يتعلق بالعمل.
- تنظيم نقابي فعال لطرفي الإنتاج وصولاً من خلاله إلى اعتماد علاقة العمل الجماعية المتكافئة.
- إدارة للعمل تعنى بتنظيم علاقة العمل وتراقب تنفيذ الأحكام المنظمة وتسعى إلى التوفيق بين المصالح المتناقضة لطرفي تلك العلاقة.

وقد جاء تدخل الدولة لتنظيم علاقات العمل في الدول العربية متأخراً نتيجة تأخر الصناعات وظهور النقابات العمالية، ففي الوقت الذي كانت فيه أوروبا قد قطعت شوطاً كبيراً في مسيرة التدخل، كانت أغلب الدول العربية لاتزال تخوض معركتها للتحرر من الاستعمار، وبعض الدول العربية عرفت التشريعات المنظمة لعلاقات العمل في النصف الأول من القرن العشرين مثل العراق ١٩٣٦، وسوريا ١٩٤٦، ولبنان ١٩٤٦ والسعودية ١٩٤٧، والامارات ١٩٨٠، أما مصر فقد بدأت تنظم بعض شروط وظروف العمل من خلال تشريعات جزئية إلى أن أصدرت قانون عقد العمل الفردي سنة ١٩٤٤.

وإثر الطفرة السياسية والاجتماعية في المنظمة العربية في أواخر الخمسينيات وبداية الستينيات، تبلورت طفرة في التشريعات الاجتماعية بصدور قانون العمل الموحد سنة ١٩٥٩ في عهد الوحدة بين مصر وسوريا، حيث شكل هذا القانون مصدراً تشريعياً ثرياً للعديد من الدول العربية.

ورغم التطورات التشريعية على المستوى العربي، إلا أننا نستطيع القول أن مستويات مضامينها متخلفة عن مستويات ومضامين تشريعات أخرى متطورة، وهذا أمر طبيعي جاء انعكاساً لدرجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. ومما أثر في ذلك أيضاً عدم وجود ممارسة فعالة لحقوق النقابية لطرفي الإنتاج، هذا بالإضافة الى الدور المتدني لإدارة العمل العربية وظيفه وكفاءة واهتماماً.

### مقتطفات من تشريعات العمل النافذة في مصر:

تعددت في مصر القوانين التي تحكم علاقات العمل، فمنها ما جاء استمراراً لبنية القانون الموحد رقم (٩١) لسنة ١٩٥٩، ومنها ما جاء ليعالج التطورات الاقتصادية الخاصة بالانفتاح الاقتصادي، ومنها ما يعالج فئات خاصة من العمال. وعليه يمكن القول أن القوانين التي تحكم علاقات العمل في مصر هي:

- قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.
- قانون العاملين في القطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨.
- قانون العمل رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ الذي عدل بالقانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٨٢.
- قانون تشغيل العاملين بالمناجم والمحاجر رقم (٢٧) لسنة ١٩٨١.
- قانون التجارة البحرية والقوانين المكملة الذي ينظم استخدام ضباط السفن وملاحيها.

- القواعد القانونية الخاصة بالعاملين في شركات الانفتاح الاقتصادي التي تناولت الأجور والمشاركة في الإدارة والمشاركة في الأرباح.

وفي ظل هذا التعدد القانوني المنظم لعلاقات العمل، فقد برزت عدة انتقادات وملاحظات منها عدم القدرة على تقريب الفوارق بين قطاعات النشاط المختلفة.

وتمشياً مع موضوع الندوة فإننا سنتناول ما يخصنا من قانون العمل رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ النافذ، ونتطرق إلى الأحكام ذات العلاقة في القوانين الأخرى كلما وجدنا ذلك مناسباً. ويقع هذا القانون في (١٧٥) مادة وضعت في ثمانية أبواب يشمل الباب الأول منها التعاريف والأحكام العامة، والثاني في التدريب والاستخدام، والثالث في علاقات العمل الفردية، والرابع حول علاقات العمل الجماعية والخامس حول السلامة والصحة المهنية والسادس لتنظيم العمل والسابع للتفتيش على العمل والضبطية القضائية، والباب الثامن يشمل العقوبات.

#### نطاق تطبيق قانون العمل من حيث الأشخاص:

اتسع قانون العمل تدريجياً في مجال تطبيقه بحيث امتدت الحماية الخاصة التي يقرها إلى أكبر عدد ممكن من العمال، وقد نصت المادة (٣) منه والمعدلة بالقانون (٣٣) لسنة ١٩٨٢ على أنه لا تسري أحكام هذا القانون على:

- العاملين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة فيما عدا الأحكام الواردة بالباب الخامس من هذا القانون وهي المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية.

- عمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم.

- أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً.

وبهذا فإن القانون حدد الفئات المستثناة، الأمر الذي يعني شموله للفئات الأخرى،

فقد كان القانون القديم يستثني بعض الفئات من نطاق قواعد عقد العمل الفردي وهم العمال العرضيون وعمال البحر وأفراد أسرة صاحب العمل وفي ضوء نص المادة (٣) المشار إليها فقد أصبح القانون ينظم قواعد عقد العمل الفردي للعمال العرضيين، أما أفراد أسرة صاحب العمل فقد استبعدوا ليس فقط من نطاق تطبيق أحكام عقد العمل الفردي وإنما من نطاق تطبيق قانون العمل ككل.

وبالنسبة لعمال البحر فإن عدم النص عليهم ضمن الاستثناءات لا يعني خضوعهم لقانون العمل، وإنما هم يخضعون للقانون الخاص بهم، وكذلك عمال المناجم والمحاجر فهم يخضعون لقانونهم الخاص.

ولكن المشرع استثنى بعض الفئات من نطاق تطبيق بعض فصول قانون العمل، فالمادة (٢٥) استثنى بعض الفئات من نطاق تطبيق الفصل الخاص بتنظيم تشغيل العمال حيث نصت على أن يستثنى من نطاق أحكام هذا الفصل (الفصل خاص بتنظيم تشغيل العمال) ما يلي:

- ١- الأعمال العرضية التي لا يستغرق إنجازها أكثر من شهر.
  - ٢- الوظائف الرئيسية التي يعتبر شاغلوها وكلاء مفوضين عن أصحاب العمل.
- ولوزير الدولة للقوى العاملة أن يصدر قراراً بسريان أحكام هذا الفصل على كل أو بعض الأعمال والوظائف والفئات المشار إليها في البندين السابقين.
- ومع ملاحظة أن قانون العمل يسري على عمال الزراعة، إلا أن المادة (١٤٩) من القانون استثنى عمال الفلاحة البحتة من نطاق تطبيق الفصل الخاص بتشغيل الأحداث، كما استثنى المادة (١٥٩) العاملات في الزراعة البحتة من نطاق تطبيق الفصل الخاص بتشغيل النساء.

وكما يتبين من نص المادة (٣) من القانون، فإنها استثنى عمال الحكومة من نطاق تطبيق قانون العمل، إلا أنها أوضحت أن الاستثناء لا يشمل الباب الخامس من القانون والمتعلق بالسلامة والصحة المهنية، حيث أقرت المادة (١٠٩) من القانون سريان هذا الباب على جميع المنشآت بالقطاع الخاص ووحدات القطاع العام والجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة. ومن الجدير التنويه إليه سريان قانون العمل على العاملين في شركات القطاع العام وإن لم يرد نص في القانون الخاص بهم رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨.

#### علاقات العمل الفردية:

تضمن الباب الخاص بعلاقات العمل الفردية العديد من المواد والأحكام ومنها نصوص مستحدثة ولكنها في مجموعها تستمد أحكامها من المبادئ التي استقرت في القضاء

المصري والعربي، وكذلك في تشريعات الدول العربية التي صدرت منذ بداية السبعينيات والمبادئ العامة التي تضمنتها اتفاقيات العمل العربية.

فقد عرف القانون عقد العمل الفردي، والذي بمقتضاه يتعهد عامل بأن يعمل لدى صاحب العمل وتحت إدارته أو إشرافه لقاء أجر أياً كان نوعه.

وحدد القانون فترة الاختبار في عقد العمل بأن لا تزيد عن ثلاثة أشهر وعدم التعيين تحت الاختبار أكثر من مرة واحدة عند صاحب عمل واحد. وأوجب القانون وضع حد أدنى للأجر ومواعيد أداء الأجور وغيرها من المبالغ المستحقة للعمال نقداً وبالعملة المتداولة قانونياً، وكيفية ومواعيد أداء الأجور وعدم جواز نقل العامل المعين بالأجر الشهري إلى فئة عمال المياومة أو بالأجر الأسبوعي بغير موافقة مكتوبة، ووجوب أداء الأجر في حالة إنتهاء خدمة العامل أو في خلال أسبوع في حالة الاستقالة، وعدم إلزام العامل بشراء أغذية أو سلع من محال معينة أو مما ينتجه صاحب العمل، وعدم جواز الاقتطاع من أجر العامل أكثر من ١٠٪ وفاء للقروض، وعدم جواز الحجز على الأجور المستحقة للعامل في حدود مبلغ معين.

وكذلك أورد القانون مبدأ ضرورة أن يكون عقد العمل ثابتاً بالكتابة تطلعاً منه بانتهاء علاقات العمل الشفهية تدريجياً لصعوبة إثباتها مما أرهق مكاتب العمل والمحاكم العمالية. وأورد القانون كذلك مبدأ ألا تبرأ ذمة صاحب العمل من أجر العامل إلا إذا وقع بما يفيد استلام الأجر.

وبالإضافة إلى ذلك حددت المادة (٤٣) الإجازة السنوية بـ (٢١) يوماً بأجر كامل تضاف إلى شهر متى أمضى العامل في الخدمة عشر سنوات متصلة، كما تكون الإجازة لمدة شهر في السنة لمن تجاوز الخمسين وتقتصر الإجازة السنوية في السنة الأولى من خدمة العامل على خمسة عشر يوماً، ولا تعطى إلا بعد ستة أشهر من تاريخ التحاقه بالعمل، مع جواز زيادة مدة الإجازة بقرار من وزير القوى العاملة بمقدار سبعة أيام في السنة على الأكثر بالنسبة للعمال الذين يعملون في الأعمال الشاقة أو الخطرة أو في المناطق النائية التي يحددها الوزير.

ومما تناوله الباب الخاص بعلاقات العمل الفردية واجبات العاملين وواجبات صاحب العمل، والأسباب التي تؤدي إلى انقضاء علاقة العمل. وفي هذا الصدد لابد من التطرق إلى موضوع فصل العامل باعتباره أخطر ما في علاقة العمل لمساسه بمعيشة



العامل وأسرته، إذ إن المادة (٦١) من قانون العمل أقرت مبدأ عدم جواز فصل العامل إلا إذا ارتكب خطأ جسيماً:

- إذا انتحل العامل شخصية غير صحيحة أو قدم شهادات أو توصيات مزورة.
  - إذا ارتكب خطأ نشأت عنه خسارة مادية جسيمة لصاحب العمل.
  - إخلال العامل بالتزاماته الجهرية المترتبة على عقد العمل.
  - إفشاء أسرار المنشأة.
  - الحكم على العامل نهائياً في جناية أو جنحة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة.
  - السكر البين أو التأثر بالمخدرات أثناء العمل.
  - الاعتداء على صاحب العمل أو المدير المسؤول أو على أحد رؤساء العمل.
- ورغم ما حدده القانون لحالات فصل العامل إلا أن المادة (٦٢) أوجبت على صاحب العمل قبل أن يصدر جزاء الفصل، ان يتقدم بطلب بذلك إلى لجنة ثلاثية (حكومة، عمال، صاحب العمل) يرفق به مذكرة أسباب الفصل، علماً بأن قرار اللجنة استشاري لصاحب العمل، ويمكن العامل من اللجوء إلى القضاء فيما إذا صدر بحقه قرار يعتبره تعسفياً.

#### علاقات العمل الجماعية:

تكتسب موضوعات علاقات العمل الجماعية أهمية متزايدة لما تتضمنه هذه العلاقات من أهمية خاصة، ولما لهذه العلاقات من تأثير ملموس على الروابط الناشئة عن عقد العمل الفردي، أو لما يتوقع لها من تطور كنتيجة للسياسات الاقتصادية الجديدة. وحتى عهدنا الحالي لم تحظ علاقات العمل الجماعية، ومنها عقد العمل الجماعي في الدول النامية ومن بينها مصر، بالاهتمام الخاص، وليس له دور يذكر في تنظيم علاقات العمل وذلك لأسباب متعددة منها:

- عدم وجود تنظيم نقابي قوي.
- حداثة العهد بتنظيم علاقات العمل في الدول النامية، غالباً ما تدفع المشرع إلى التدخل المستمر والتفصيلي في تنظيم علاقات العمل.
- حداثة الصناعات وقلة عدد العمال وقلة وعيهم ووعي أصحاب العمل.

وإضافة إلى تلك الأسباب فقد سادت في مصر فكرة مؤداها أن النظام الاشتراكي هو الذي يتكفل برعاية مصالح العمال.

وقد تناول قانون العمل النافذ علاقات العمل الجماعية من خلال المسارات التالية:

- التشاور والتعاون.

- عقود واتفاقيات العمل الجماعية.

- التسوية الودية والتحكيم في منازعات العمل الجماعية.

- التوقف.

وبالنسبة للتشاور والتعاون أوجب المشرع:

١- تشكيل مجلس استشاري أعلى للعمل برئاسة وزير القوى العاملة ويضم أعضاء بحكم وظائفهم وعدداً متساوياً يمثلون أصحاب الأعمال والعمال. ويتم تشكيل المجلس بقرار من رئيس الجمهورية ويحدد فيه اختصاصاته.

٢- تشكيل لجان استشارية مشتركة في المنشآت التي تستخدم خمسين عاملاً فأكثر، تتكون من ستة أعضاء نصفهم يمثلون المنشآت والنصف الآخر يمثل العمال، وتختص هذه اللجان في المسائل الآتية:

- الاقتراحات الخاصة بتنظيم العمل ورفع مستوى الكفاية الانتاجية.

- تحسين ظروف العمل.

- الإشراف على خطط التدريب المهني.

- العمل على تنظيم العلاقات الاجتماعية بين العمال وأصحاب الأعمال وتهيئة فرص التعاون بينهم بما يحقق مصالحهم المشتركة.

- تقدير المبالغ اللازمة لإصلاح ما أتلفه العامل طبقاً لأحكام القانون.

وبالنسبة لعقود واتفاقيات العمل الجماعية، عرفت المادة (٨٠) من قانون العمل، عقد العمل الجماعي بأنه اتفاق تنظم بمقتضاه شروط العمل وظروفه بين منظمة نقابية أو أكثر وبين صاحب عمل أو أكثر أو ممن يستخدمون عمالاً ينتمون إلى تلك المنظمات أو منظمات أصحاب الأعمال بما يكفل شروطاً أو مزايا أو ظروفاً أفضل.

وما يتضح من هذا التعريف أن طرفي العقد هما: المنظمة النقابية العمالية وصاحب العمل أو منظمته، أما موضوع العقد فهو شروط العمل أو ظروفه للتوصل لمستويات أفضل. وقد تناول القانون سريان عقد العمل الجماعي بحيث يجعله يسري على: - المنظمات النقابية وأصحاب الأعمال أو المنظمات الممثلة لهم أو المنشآت التي تكون طرفاً في العقد.

- المنظمات النقابية وأصحاب الأعمال أو المنظمات الممثلة لهم الذين ينضمون إلى عقد العمل الجماعي بعد إبرامه من أطراف أخرى، حيث أجاز القانون الانضمام إلى العقد بغير موافقة الأطراف الأصليين.

- المنظمات التي تحل محل المنظمات المتعاقدة ومن يحل محل أصحاب الأعمال المتعاقدين.

- العمال المنتمين للمنظمة النقابية التي تكون طرفاً في العقد.

- العمال المنتمين لمنظمة نقابية تكون قد انضمت للعقد بعد إبرامه.

- جميع عمال المنشأة ولو لم يكن بعضهم أعضاء في المنظمة النقابية التي أبرمت العقد، بشرط ألا يقل عدد العمال المنتمين للمنظمة النقابية عن نصف عدد العمال الذين يعملون بالمنشأة وقت إبرام العقد.

- العمال الذين انسحبوا من عضوية المنظمة النقابية قبل انتهاء مدة العقد.

وقد أوجب القانون أن يكون عقد العمل الجماعي مكتوباً وإلا يكون باطلاً، كما أوجب موافقة ثلثي أعضاء مجلس إدارة المنظمة النقابية المتعاقدة عليه، بالإضافة إلى ذلك فإن العقد يكتسب الإلزامية بعد مراجعته وتسجيله لدى الجهة الإدارية المختصة، وقد قضى المشرع ببطلان كل شرط في عقد العمل الجماعي يخالف حكماً من أحكام القانون ما لم يكن هذا الشرط أكثر فائدة للعمال، وكذلك بطلان كل شرط يكون من شأنه الإخلال بالأمن أو الإضرار بمصلحة البلاد الاقتصادية أو يكون مخالفاً لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها أو النظام العام والآداب العامة. وفيما يتعلق بمدة العقد فقد أجاز القانون إبرامه لمدة محددة أو للمدة اللازمة لإتمام مشروع معين على أن تزيد المدة في الحالتين عن ثلاث سنوات، وينتهي هذا العقد بانتهاء مدته أو بالمدة التي يتفق على تجديدها.

وفيما يتعلق بالتسوية الودية والتحكيم في منازعات العمل الجماعية أوضح المشرع أن طرق حل النزاع هي:

١- المفاوضة الجماعية: وهي الوسيلة الأولى عند نشوء النزاع أو الخلاف وتجري كمسعى من قبل طرفي النزاع لعله بشكل ودي.

٢- التسوية: وفي حالة عدم توصل طرفي النزاع إلى حله من خلال المفاوضة الجماعية، أو رفض أحد الطرفين منذ البداية سلوك طريق المفاوضة الجماعية، فقد أجاز المشرع لأحد طرفي النزاع طلب عرضه على اللجان المحلية، وإذا لم تتمكن من حل النزاع في جميع المطالب أو بعضها، يُحال النزاع إلى المجلس المركزي لتسوية المنازعات وتشكل هذه الهيئات بقرار من وزير القوى العاملة.

وفعلاً صدر قرار وزاري بتشكيل هذه الهيئات على النحو التالي:

لجنة محلية في كل محافظة تتكون من مدير مديرية القوى العاملة المختصة رئيساً، ومدير مكتب علاقات العمل المختص، وصاحب العمل أو من ينتدبه، وممثل المنظمة النقابية، ممثل المحافظة.

مجلس مركزي يتكون من وكيل وزارة القوى العاملة رئيساً، ومدير عام الإدارة العاملة للشؤون القانونية، ومدير عام الإدارة العامة لعلاقات العمل، ومدير مديرية القوى العاملة. وصاحب العمل أو من يندبه، وممثل عن المنظمة النقابية، وممثل عن اتحاد أصحاب الأعمال المعني، وممثل عن الاتحاد العام لنقابات العمال.

٣- التحكيم: وفي حالة عدم الوصول إلى حل النزاع من اللجنة المحلية أو المجلس المركزي لتسوية المنازعات، فقد ألزم المشرع إحالة الموضوع إلى هيئة التحكيم المختصة التي يتكوّن كل منها من إحدى دوائر محكمة الاستئناف، ومندوب عن وزارة القوى العاملة، مندوب عن الوزارة المعنية - رئيساً.

ولقد فوض المشرع وزير العدل بالاتفاق مع وزير القوى العاملة بتحديد عدد هيئات التحكيم اللازمة ومقر كل هيئة واختصاصها الجغرافي. وقد كلف رئيس الهيئة بتحديد جلسة للنظر في النزاع وإبلاغ طرفيه بتاريخها.

ويعتبر قرار هيئة التحكيم بمثابة حكم صادر من محكمة الاستئناف قابل للطعن من قبل أحد طرفي النزاع أمام محكمة النقض.

أما بالنسبة لتوقف المنشأة عن العمل كلياً أو جزئياً أو تغيير حجم المنشأة أو نشاطها بما يمس حجم العمالة، فقد حظر المشرع على أصحاب الأعمال اتخاذ مثل هذه القرارات إلا بعد الحصول على موافقة لجنة مختصة للبت في ذلك، ويجري تشكيل هذه اللجنة بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

#### ملاحظات عامة على قوانين العمل النافذة:

أبدى رجال القانون في مصر العديد من الملاحظات على القوانين النافذة بشكل عام وعلى قانون العمل رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ بشكل خاص. ونرى من المفيد إحاطة الندوة علماً ببعضها لعله يجري تفاديها حين النظر في تشريعات العمل في فلسطين:

١- توحيد قانون العمل: كما اتضح سابقاً، فقد تعددت قوانين العمل التي تحكم علاقات العمل مما يترتب عليه جذب القطاع الذي ينطبق عليه قانون يتضمن مزايا أفضل، وجذب كفاءات بشرية أفضل بحيث تترك القطاعات الأخرى في أيد أقل كفاءة. ويؤدي ذلك إلى التفرقة وعدم المساواة بين العاملين في القطاعات المختلفة، لهذه الأسباب وغيرها فقد انتشرت الآراء المنادية بقانون موحد لجميع قطاعات العمل مع إمكانية أن يتضمن نفس القانون بعض الأحكام الاستثنائية الخاصة التي تستلزمها طبيعة بعض الأعمال أو الأشخاص.

٢- يبدو أن إصدار قانون العمل رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ جاء مستعجلاً، فلم يكن هذا القانون بناءً على اقتراح من الحكومة كما يحدث في التشريعات الهامة، وإنما جاء بناءً على اقتراح من أحد أعضاء مجلس الشعب.

ومن جانب آخر فإن الخطوات التي تم إصدار القانون بموجبها، وإن كانت قد استوفت الشكل القانوني لها، لم تستوف في رأي البعض الشكل الاجتماعي بغياب أصحاب المصلحة الحقيقية (المنظمات العمالية وأصحاب الأعمال) عن الأعمال التحضيرية والمفاوضات الفعالة لأحكام هذا القانون قبل إصداره.

٣- النقص في الأحكام الواردة في القانون فيما يتعلق بالتدريب المهني للعمال، جعل وزير القوى العاملة يقوم بتشكيل لجان ثلاثية تختص باقتراح المهن الخاضعة للتدرج، وألزم العامل بأن يعمل باستمرار على تنمية مهاراته وخبراته مهنيًا وثقافيًا، وكذلك حمل قانون النقابات كل نقابة واجب رفع الكفاية المهنية للعمال والارتقاء بمستواهم المهني والفني.

ومن الواضح أن كل ما تقدم من أحكام لا يشكل أساساً كافياً وفعالاً لوضع برنامج التدريب المهني والنهوض به بشكل يتناسب مع الأهمية الكبيرة له.

٤- الاستثناءات شملت الخضوع لبعض أحكام القوانين المنظمة لعلاقات العمل، فاستثيت شركات الانفتاح من خضوعها لأحكام القوانين بتمثيل العاملين في مجلس الإدارة، كذلك استثيت هذه المشروعات من الأحكام الخاصة بالحد الأدنى للأجور، كما استثيت هذه الشركات من الخضوع لأحكام مشاركة العاملين في الأرباح، وبهذا يمكن القول أن العمال في هذه الشركات يخضعون لمجموعة من القواعد تختلف عما يخضع له عمال القطاع العام أو الخاص من أحكام.

وقانون العمل كذلك استثنى بعض الفئات العمالية من نطاق تطبيق بعض أحكامه، فالمادة (٢٥) استثنت بعض الفئات العمالية من نطاق تطبيق الفصل الخاص بتنظيم تشغيل العمال، والمادة (١٤٩) استثنت عمال الفلاحة البحتة من نطاق تطبيق الفصل الخاص بتشغيل الأحداث، والمادة (١٥٩) استثنت العاملات في الزراعة البحتة من نطاق تطبيق الفصل الخاص بتشغيل النساء.

٥- ولم يتطرق قانون العمل بأي إشارة إلى حق الإضراب، ولهذا ارتأى المشرع حرمان العمال من هذا الحق. وما يؤكد ذلك ما أورده المذكرة الإيضاحية بأن المشرع اعتقد أن أحكام القانون كاملة تعطي العامل جميع حقوقه بحيث أصبح لا يحتاج استعمال سلاح الإضراب، وقررت المذكرة أيضاً أن السبب الأساسي للحرمان من هذا الحق هو القانون الخاص بأمن الوطن والمواطن، وأوردت المذكرة أنها اكتفت بترك الأمر إلى القواعد العامة.

#### مشروع قانون العمل الجديد:

منذ مدة لا تقل عن سنتين، يدور في مصر حوار تشريعي واسع حول ضرورة إصدار قانون عمل جديد يواكب التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الحاصلة في مصر، ونستطيع القول أن الحوار قد تحول إلى مشروع قانون عمل جديد ومتكامل وينتظر الخطوات القانونية اللازمة لإصداره.

وقد أبرز القائمون على إعداد المشروع ضرورة استصدار قانون جديد بمبررات

عديدة منها:

١- طبيعة التحولات الاقتصادية وأثرها على علاقات العمل، حيث كان الاتجاه واضحاً نحو الاقتصاد الليبرالي بعد أن كانت مصر تأخذ بالنظام الاشتراكي. فقد كانت الدولة هي المالك الأكبر (القطاع العام)، وكان المشروع العام يدار من جانب الدولة تنفيذاً لخطة الدولة السياسية والاجتماعية. والآن أصبح الاتجاه نحو المشروع الفردي الذي يعمل وفقاً للقوانين الاقتصادية بالعرض والطلب والتشغيل الأمثل للعمال وزيادة الإنتاج بأقل التكاليف.

٢- عدم صلاحية القانون الحالي لمواجهة متطلبات المرحلة المقبلة، فهو غير متوازن من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية، لأن الدولة كانت أكبر صاحب عمل، وكانت قراراتها في مجال العمل تتبع من دوافع سياسية لتحقيق شعبية واسعة، دون مراعاة كاملة للحالة الاقتصادية للمشروع. وقد بررت عدم الصلاحية بالملاحظات التي سبق ذكرها (التعدد، عدم كفاية الأحكام المنظمة للتدريب المهني، عدم التوازن في تنظيم علاقات العمل الجماعية.. الخ).

لكل هذه الأسباب وغيرها، تم وضع مشروع قانون العمل الجديد من (٢٧٠) مادة موزعة على النحو التالي:

**الكتاب الأول: التعاريف والأحكام العامة ويتضمن:**

الباب الأول: التعاريف.

الباب الثاني: أحكام عامة.

**الكتاب الثاني: علاقات العمل الفردية ويتضمن:**

الباب الأول: التشغيل.

الفصل الأول: تنظيم تشغيل العمال في الداخل.

الفصل الثاني: تنظيم إحقاق المصريين بالعمل في الخارج.

الفصل الثالث: تنظيم عمل الأجانب.

الباب الثاني: عقد العمل الفردي.

الباب الثالث: الأجور.

الباب الرابع: الإجازات.

الباب الخامس: واجبات العمال ومساءلتهم:

الفصل الأول: واجبات العمال.

الفصل الثاني: التحقيق مع العمال ومساءلتهم.

الباب السادس: تنظيم العمل:

الفصل الأول: ساعات العمل وفترات الراحة.

الفصل الثاني: تشغيل النساء.

الفصل الثالث: تشغيل الأحداث.

الباب السابع: انقضاء علاقة العمل.

الكتاب الثالث: التوجيه والتدريب المهني ويتضمن:

الباب الأول: تنظيمات التدريب.

الباب الثاني: الترخيص بمزاولة عمليات التدريب المهني.

الباب الثالث: مزاولة عمليات التدريب المهني.

الباب الرابع: قياس مستوى المهارة.

الباب الخامس: التدرج.

الكتاب الرابع: علاقات العمل الجماعية ويتضمن:

الباب الأول: التشاور والتعاون.

الباب الثاني: المفاوضة الجماعية.

الباب الثالث: اتفاقيات العمل الجماعية.

الباب الرابع: التسوية الودية والوساطة والتحكيم في منازعات العمل الجماعية.

الباب الخامس: الإضراب والإغلاق.

الكتاب الخامس: السلامة والصحة المهنية وتأمين بيئة العمل ويتضمن:

الباب الأول: التعاريف ونطاق التطبيق.

الباب الثاني: مواقع العمل والإنشاءات والترخيص.

الباب الثالث: تأمين بيئة العمل.



الباب الرابع: الخدمات الاجتماعية والصحية.

الباب الخامس: التفتيش في مجال السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل.

الباب السادس: تنظيم أجهزة الصحة المهنية بالمنشآت.

الباب السابع: أجهزة البحوث والدراسات والأجهزة الاستشارية.

الكتاب السادس: تفتيش العمل والعقوبات ويتضمن:

الباب الأول: تفتيش العمل والضبطية القضائية.

الباب الثاني: العقوبات.

وبعد عروض عناوين مشروع القانون، والاطلاع على مضامينها من خلال الحوار حولها، فقد استخلص بعض النقاد المؤشرات والتوجهات كمواصفات للمشروع ومنها:

١- تفادي ثغرات التعدد القانوني لتنظيم علاقات العمل، حيث إن المشروع توجه إلى أن يحكم كل علاقات العمل التابع.

٢- تطوير علاقات العمل من خلال ترك تحديد الأجور وبعض شروط العمل للمفاوضات الجماعية و عقود العمل الجماعية التي تبرمها النقابات مع أصحاب الأعمال، وإعطاء صاحب العمل سلطة تنظيمية داخل منشأته تساعده على إدارة المشروع.

٣- الحفاظ على التوازن في العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال مع إبقاء دور الحكومة كطرف ثالث محايد يعنى بالحفاظ على السلام الاجتماعي.

٤- وضع الأحكام الضرورية والمناسبة لتطوير برامج التدريب المهني تجاوباً مع متطلبات المرحلة الاقتصادية والاجتماعية القادمة.

٥- تنظيم علاقات العمل الجماعية بشكل متوازن وتفصيلي في إلقاء الدور الكبير مستقبلاً على عاتق طرفي الإنتاج، لذلك أوضح المشروع بشكل متطور المفاوضات الجماعية وإبرام عقود العمل المشتركة، بالإضافة إلى ما استحدثته من إقرار حق الإضراب للمنظمات النقابية العمالية للدفاع عن مصالح العمال المهنية والاقتصادية والاجتماعية، مع مراعاة الضوابط التي أوردها المشروع.

٦- الاهتمام المتزايد بالموضوعات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية، حيث تضمن المشروع العديد من الأحكام التي تحافظ على سلامة المنشأة من جهة وعلى الصحة المهنية للعمال من جهة أخرى.

ومن جانب آخر، كثرت الكتابات حول سلبيات مشروع قانون العمل الجديد وما تضمنه من تراجمات جوهرية عما تتضمنه التشريعات النافذة. ومن هذه السلبيات ما تناول الصياغة القانونية، ومنها ما تناول المس بحقوق العمال والمكاسب التي حصلوا عليها في القوانين، ومن أبرز ما كتب عن سلبيات المشروع:

١- إلغاء لجان التشاور والتعاون بين العمال وأصحاب العمل، والتي تعتبر وسيلة يتيحها تشريع العمل من أجل تبادل الرأي في كل ما يواجهها من مشاكل في علاقات العمل اليومية تلافياً لتراكم مصادر النزاع أو استفحاله. ومن الطبيعي أن تكون نتيجة الإلغاء تقليص التواجد العمالي في علاقات العمل وحرمان العمال من التعبير عن آرائهم، وفي نفس الوقت إطلاق يد أصحاب العمل داخل منشأتهم.

٢- التعقيد والتقييد في نهج المفاوضات الجماعية، من خلال إعطاء الحق للوزير بالتدخل في تحديد مستوياتها، أو من خلال اشتراط عدم انفراد اللجنة النقابية العامة، أو من خلال إعطاء صاحب العمل الحق باتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات أو قرارات خلال سير المفاوضات إذا دعت إلى ذلك ضرورة عاجلة يقدرها هو دون تدخل من أي طرف آخر. وبالإضافة إلى ذلك فقد أعطى المشروع الجهة الإدارية (من المفروض أن تكون طرفاً ثالثاً محايداً) سلطة رفض قيود الاتفاقيات الجماعية، الأمر الذي لا يتناسب مع مبدأ التوازن المنشود.

٣- إدخال نظام الوساطة بدلاً من التوفيق في علاقات العمل الجماعية، وإطالة مدة وإجراءات التحكيم، مما يهدد القدرة والفعالية في حل المنازعات.

٤- إيراد القيود والإجراءات الطويلة الخاصة بحق العمال في استعمال سلاح الإضراب للدفاع عن مصالحهم. وفي المقابل أطلق المشروع لأصحاب العمل الحق بممارسة حق الغلق.

٥- تسهيل قرار فصل العامل عبر حذف بعض القيود على الفصل، مثل إلغاء استشارة اللجنة الثلاثية قبل إجراء الفصل، واستبدالها بلجنة قضائية يمثل فيها العمال بنسبة واحد من خمسة.

وبشكل يزيد من الإخلال بالتكافؤ والتوازن في علاقات العمل الفردية، فقد أجاز المشروع لصاحب العمل، في الحالات التي يحق له إنهاء عقد العمل لأسباب اقتصادية، أن يعدل من شروط العقد بصفة مؤقتة، وله على الأخص أن يكلف العامل بعمل غير متفق عليه ولو كان يختلف اختلافاً جوهرياً عن عمله الأصلي، كما يمكنه خفض أجر العامل بما لا يقل عن الحد الأدنى للأجور، ولا شك أن ذلك يفتح الباب واسعاً للمس بحقوق العمال.

وبعد العرض الذي قدمناه لملامح ومقتطفات من تشريعات العمل المصرية النافذة ومشروع قانون العمل الجديد وما يكتنفه من تساؤلات حول مدى تطوير وامتداد الحماية الاجتماعية التي يشكلها، لا يسعنا إلا أن نعبر عن القلق لمستقبل الحماية التشريعية في ظل الدعوات للتغيير التشريعي لتواكب التحولات الاقتصادية التي يشهدها العالم وما يبرز فيها من انتصار لاقتصاد السوق وعالمية النظام الاقتصادي ومحاولة إصلاح الاقتصاديات الوطنية، فكل ذلك يقف معاكساً لتدخل الدولة والتي كانت الأساس الذي انطلقت منه التشريعات الاجتماعية وما تمثله من حماية اجتماعية. فالدعوة إلى مراجعة قوانين العمل ليست دعوات غريبة، فقواعد هذه القوانين لم تعرف الاستقرار حيث كانت عرضة للتعديل والتغيير بسرعة خلافاً لفروع القانون الأخرى، ولكن عمليات المراجعة المتعاقبة التي شهدتها التشريعات الاجتماعية تتمثل في تكريسها للحماية الاجتماعية وإقرارها حقوقاً أفضل للعمال وحماية أكبر، غير أنه ما يثير القلق أن المراجعة في الظروف الحالية تنصب على أهم وأبرز مظاهر الحماية التي حققت للعمال، وهي ضمان الوظيفة وضمن الدخل وضمن الأمان الاجتماعي، والإقرار بالحق بالتنظيم والمفاوضة الجماعية والحوار والمشاركة، لكي يسمح لآلية السوق بأن تعمل ذاتياً بعيداً عن القيود القانونية.

وهكذا فإن تنظيم علاقات العمل مر بمراحل متعددة، فالأمر كان متروكاً للعرض والطلب بدون تدخل، وذلك ما أكدت عليه الثورة الفرنسية بابتعاد الدولة عن التدخل في تنظيم علاقة العمل. وبعد ذلك ونتيجة لما أفرزه النهج السابق من مأس، فقد تدخلت الدولة في تنظيم علاقة العمل، ونما التشريع الاجتماعي وتطور حتى شكل حماية اجتماعية فاعلة بقدر أو بآخر.

وها نحن اليوم أمام دعوات جديدة لانسحاب الدولة من السوق وترك تنظيم علاقة العمل لطرفي الإنتاج بدون قيود قانونية، لكن يجب أن ننتقظ لمواجهة المرحلة القادمة لتفادي ما قد ينجم من سلبيات أفرزتها العهود السابقة. ولا شك أن على كافة الأطراف المعنية (الحكومة، أصحاب العمل، العمال) العمل من أجل التنمية الاقتصادية المنشودة، مع وضع الضوابط اللازمة لاستمرار التوازن الاقتصادي محافظة على مسيرة التقدم والاستقرار والسلام الاجتماعي. ولا يفوتنا الإشارة والتنبيه إلى ما يدور في العالم من دعوة الربط بين اتفاقية الجات وحرية التجارة والحقوق الاجتماعية. وتتعلق تلك الدعوة من أن المنافسة الحرة التي تقوم عليها الاتفاقية لا تحقق معناها إلا بالمنافسة الشريفة التي لن تتم فعلاً من خلال ما سمته سياسة الإغراق الاجتماعي.

#### المراجع:

- قانون العمل المصري رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ والقوانين المعدلة والمكملة.
- المذكرة الإيضاحية لاقتراح مشروع قانون العمل المصري.
- شرح قانون العمل المصري د. حسام الدين كامل الأهوائي.
- الوجيز في القانون الاجتماعي المصري د. أحمد حسن البرعي.
- تشريعات العمل في مصر - محاضرة د. أحمد حسن البرعي.
- مستقبل الحماية الاجتماعية للعاملين د. يوسف إلياس.
- اتفاقية الجات ومستويات العمل الدولية أ. سميرة أبو مسلم.
- مشروع قانون العمل المصري الجديد مجلة العمل العدد ٣١١ ٣/١٩٩٥.
- جريدة العربي المصري ٢٠ شباط - ٢٧ شباط ١٩٩٥ مقالات للأستاذ/أمين عز الدين.
- جريدة الأهالي المصرية ٢ أيار ١٩٩٥ تقرير للأستاذ مدحت الزاهد.

## ملحق

### ملاحظات أولية حول الإطار القانوني للتنظيم النقابي الفلسطيني

#### القسم الأول: أفكار للمناقشة

ثمة حقائق تسترعي الاهتمام عند الشروع بوضع قواعد قانونية لتنظيم العمل النقابي من حيث:

- البنيان الداخلي والهيكل التنظيمي.
  - العضوية النقابية.
  - حقوق وواجبات الأعضاء والمنظمات.
  - الموارد المالية.
  - العلاقة الداخلية والعلاقات العربية والدولية والإقليمية.
- وفي ضوء ذلك هناك تساؤلات تثار في هذا المجال لا بد من إجابة واضحة بشأنها:

#### أولاً: المعالجة القانونية:

في مراجعة لأوضاع التنظيمات النقابية وبخاصة في الدول العربية، يلاحظ أن المعالجة القانونية للتنظيم النقابي تأخذ بعدين هما:

- ١- وجود قانون خاص بشأن التنظيم للعمال مستقبلاً من قانون العمل.
  - ٢- وروج الأحكام القانونية الخاصة بنقابات العمال ضمن باب خاص في قانون العمل.
- ولكل رأي اجتهاده الخاص، وربما يذهب البعض إلى أن من المستحسن فصل موضوع التنظيم النقابي وأحكامه القانونية عن قانون العمل، تجاوزاً للصعوبات والإجراءات المطلوبة التي قد تدخل فيها جهات تشريعية عند الحاجة في إجراء أي تعديل في النصوص وفقاً لقناعات الهيئة العامة للمنظمة النقابية (الاتحاد العام)، وهذا ينسجم والمبادئ التي أكدت عليها المعايير العربية والدولية في مجال الحريات النقابية.
- بذات الوقت الذي يجد فيه مناصرو فكرة تضمين الأحكام القانونية الخاصة بالتنظيم النقابي كجزء من قانون العمل، فإن هذا التوجه يحافظ على الاستقرار، ويبعد

الحركة النقابية عن الأهواء التي قد تفرزها الصراعات بين أطراف داخل التنظيم النقابي، وبالتالي فإن إيصال الأمر الى جهة محايدة ربما يكون أكثر فائدة وخدمة لديمومة العمل النقابي واستقراره.

### ثانياً: الشكل التنظيمي:

في البناء النقابي ثمة أشكال عديدة تعالج الكيفية التي تتكون فيها النقابات ومن هم في حكم الانتماء إلى هذه النقابة أو تلك وفقاً لجداول التصنيف المهني لتشكيل النقابات.

لقد اتخذ التنظيم النقابي أكثر من شكل في بناء هيكله الداخلي وفي اعتماد الأسس التي يراها متفقة وطبيعية مهماته وكذلك الظروف المحيطة به وما تفرزه من صيغ تنظيمية تتحكم بعلاقات العمل والانتاج والتي هي الأخرى لها تأثيراتها في اختيار هذا الشكل أو ذاك. وأياً كانت التصنيفات ومهما تعددت المسميات فإن التنظيم النقابي يأخذ في الغالب الأشكال التالية:

- ١- التنظيم القائم على أساس وحدة الانتاج أي نوع الانتاج وأحياناً بتسميات أخرى، ويضم في المادة العاملين في مهنة أو حرفة واحدة، وهذا الشكل له بقاياه وإن كان في طريقه إلى الانحسار بسبب توسع حجم المنشآت والاعتماد في حركة الانتاج على تظافر جهود أكثر من مهنة.
- ٢- التنظيم القائم على أساس تكامل الانتاج بمعنى ضم جميع العاملين في المشروع الواحد مهما كانت مهنتهم في نقابة واحدة.
- ٣- التنظيم الذي يجمع بين كلا الحالتين وبصيغة النقابات العامة كما تسمى في مصر والعراق أو الجامعة الوطنية كما يطلق عليها في تونس أو الاتحاد المهني في سورية وهو في واقع الأمر الصفة الغالبة لمعظم التنظيمات النقابية في الدول العربية.
- ٤- وفي هذا الاطار لا بد مسبقاً من الأخذ بعين الاعتبار ظروف عمال فلسطين وتنظيمهم النقابي، حيث أدت حالة لاضطهاد إلى تواجد كثيف للعمالة الفلسطينية خارج الوطن المحتل وقيام فروع للاتحاد في أكثر من بلد عربي وأجنبي، وبصورة عامة فإن الاتحاد العام لعمال فلسطين في ظل الظروف الراهنة يتكون من ثلاثة تشكيلات رئيسية هي:
  - اتحاد النقابات الفلسطينية في محافظات غزة.
  - اتحاد النقابات الفلسطينية في الضفة الغربية.

- فروع للاتحاد العام في عدد من الدول العربية والأجنبية.  
لقد فرضت مرحلة الكفاح من أجل التحرير وظروف الشتات اسلوباً ومضموناً  
خاصاً للتنظيم النقابي الفلسطيني خارج الوطن، أوسع قاعدة وأكثر نشاطاً وأرسخ جذوراً  
من تلك التي تسمى بالمنظمات المهاجرة، وقدّر أن يستمر هذا الحال وبالتالي فروع الاتحاد  
خارج الوطن إلى فترة ليست بقصيرة. فضلاً عما هو قائم فعلاً في الداخل.

٥- لقد اعتمد التنظيم النقابي الفلسطيني في الخارج صيغة شمولية، بمعنى الانتماء مباشرة  
إلى فرع الاتحاد وبالتالي لم تنشأ نقابات نوعية.

من جانب آخر فإن التنظيم النقابي في الداخل قد اعتمد صيغة النقابة ومن  
مجموع النقابات يصار تشكيل الاتحاد سواء على صعيد محافظات غزة أو الضفة الغربية.  
إلا أنه لم يتبلور بصورة واضحة ودقيقة صيغة (النقابة العامة) أو (الجامعة الوطنية) أو  
(الاتحاد المهني)، الذي يضم جميع النقابات الفرعية من المهنة أو الصناعة الواحدة أو  
للمهن والصناعات والأعمال المتشابهة والمتماثلة والمتكاملة، وربما تفرض الظروف  
الموضوعية القائمة والمحيطية بفلسطين داخلياً وخارجاً استمرار هذه الحالة وبالتالي لا بد  
من التعامل معها بشيء من المرونة والواقعية، بما يتطلب الترتيب مرحلياً في اعداد  
صياغة جديدة ملزمة، قد تفرض تطورات الاحداث أكثر من تعديل، ولهذا يبقى تجميع  
الافكار والتحاور والتعديل الجزئي في إطار الصيغة التي لا تزال معتمدة أفضل وأصوب  
من تشريع قانون جديد للعمل النقابي.

### ثالثاً: العلاقة التنظيمية:

في السياقات العامة للتنظيم النقابي فإن تحديد الصيغة التنظيمية للعلاقة بين  
الوحدات التنظيمية ضمن البنيان النقابي تأخذ الأبعاد الآتية:

١- تنظيم نقابي مركزي، يستند إلى قيادة نقابية مركزية عليا موحدة ومنتخبة، تلتزم  
بتوجيهاتها المنظمات الدنيا، وضمن ضوابط ومهام، بما في ذلك مسؤولياتها عن رسم  
السياسة العامة للحركة النقابية قطرياً وقومياً وإقليمياً ودولياً وغير ذلك من المسؤوليات.

٢- تنظيم نقابي لا مركزي، تتمتع فيه كل وحدة نقابية باستقلالية تامة، وهو ما قد يؤدي  
إلى تقليص دور وفاعلية التنظيم النقابي، في الحركة العامة للمجتمع وتحويلها إلى قوة  
هامشية ويهدر الكثير من الحقوق العمالية، كما قد يستتبع هذا النوع من التنظيم النقابي

إفراز حالة التعددية النقابية، التي مهما قيل عن توافقها مع المبادئ الأساسية للحريات النقابية إلا أنها في ظروف دولة فلسطين على وجه الخصوص ستكون أداة تفتيت وتناحر وتصارع لا مبرر له.

٣- في الواقع الفلسطيني ثمة مؤشرات أساسية تتمثل بنسيج متجانس ومتماسك بإصرار على وحدة التنظيم النقابي الفلسطيني فرغم ما تعرضت إليه الثورة الفلسطينية عبر عمرها المديد من صعوبات داخلية وخارجية وبقدر تعلق الأمر بالاتحاد العام لعمال فلسطين فإنه استطاع الصمود والحفاظ على وحدته والاستمرار في عطائه للثورة وفي الدفاع عن مصالح عماله. ولأن الكيان الوليد لا زال بأمس الحاجة إلى مزيد من الوحدة الوطنية، فإن الأخذ بالخيار الأول (التنظيم النقابي المركزي) أجدى وأنفع وأهم.

ولكن ثمة سؤال يطرح عن الصيغة التي ينبغي اعتمادها وتتوافق مع الوضع. ربما يكون من الأجدى الإبقاء على ذات الصيغة المعتمدة حالياً، أي أن يبقى الاتحاد مستمراً وفقاً للصيغة التنظيمية التي تضم فروع الاتحاد خارج الوطن والمنظمات النقابية في الداخل.

## القسم الثاني

### المبادئ العامة:

هناك مبادئ أساسية استقرت في دنيا النقابات وأصبحت تمثل حقائق لاغنى عنها لأي تنظيم نقابي، تحميها وتعززها اتفاقيات دولية وعربية:

### أولاً: حق التكوين وإجراءات التكوين:

بمعنى هل يخضع تكوين النقابات لشروط مسبقة؟ هل تقتصر إجراءات التكوين على ايداع أوراق تكوينها لدى جهة مختصة؟ هل يتم التكوين دون الحاجة إلى إذن مسبق من جهة إدارية؟ ومن هي الجهة؟ هل للمنظمة النقابية المعنية الحق في المباشرة بوضع نظامها الأساس واللوائح والقواعد المنظمة للعمل؟ أم تستند إلى نموذج استرشادي تضعه جهة معينة؟ هل يتبع قيام النقابة نظام الإعلام، وبالتالي للإدارة حق التأكد من توافر الشروط خلال فترة زمنية؟ أم أنه يتبع نظام الترخيص؟ أم حق الاعتراف بعد التكوين وبالوسائل القانونية؟



ثانياً: حرية ممارسة النشاط:

إلى أي مدى شمول القانون لحرية وممارسة النشاط وما يتفرع عنها من أنشطة:

- حرية عقد الاجتماعات.
- حرية اختيار القيادات.
- حرية وضع النظام الأساسي ولوائح العمل.
- حرية تسيير الشؤون الإدارية والمالية.
- حرية وضع البرامج ووسائل تنفيذ الأهداف.
- حق المفاوضة الجماعية.
- حق الإضراب.
- حق تكوين الاتحادات الوطنية والقومية والإقليمية والدولية والانضمام إليها.

ثالثاً: الحماية من الايقاف والحل:

بمعنى تحديد الجهة المعنية بايقاف المنظمة النقابية أو حلها؟ هل إن هذه المسؤولية مناطة بالأجهزة الداخلية للنقابة؟ أم بواسطة الهيئة النقابية المركزية العليا؟ أم بواسطة سلطة إدارية؟ أم بحكم قضائي؟

رابعاً: حماية العضو النقابي في ممارسة نشاطه النقابي:

بمعنى حدود وسائل الحماية الكافية للعامل بعدم الاضطرار عند تشغيله بالانضمام لنقابة أو التخلي عن عضوية نقابة، أو فصله أو الإضرار به بسبب عضويته النقابية أو مشاركته في النشاط النقابي.

القسم الثالث

المكونات الأساسية:

وفقاً لما يستقر إليه الرأي النهائي سواء باصدار قانون منفصل للتنظيم النقابي، أم تضمين قانون العمل باباً خاصاً بالتنظيم النقابي، ومع الأخذ بالاعتبار الجانب الشكلي في الصياغة لأي من الحالتين فإن المكونات الأساسية للاطار القانوني للتنظيم تفترض أن تأخذ بالآتي:

أولاً: التعاريف:

ويدرج ضمن هذا الباب توضيح القصد وتعريف الكلمات الواردة في سياق المواد (العامل، النقابة، الاتحاد،... الخ).

ثانياً: الأهداف:

تحدد أهداف التنظيم النقابي وفقاً لما هو مناسب لظروف وأوضاع عمال وشعب فلسطين.

ثالثاً: البنيان النقابي:

- اللجنة النقابية.
- النقابة.
- النقابة العامة.
- فرع الاتحاد (خارج الوطن).
- الاتحاد العام.

تحدد لكل من هذه الوحدات كيفية تشكيلها وهيئاتها واختصاصاتها وصلاحياتها ومسؤولياتها واجتماعاتها وصيغها الإدارية والمالية.

رابعاً: العضوية والانتساب.

خامساً: الأحكام المالية.

سادساً: التفرغ النقابي.

سابعاً: أحكام عامة.

## الفصل السادس

# قانون العمل والانتقال نحو اقتصاد السوق التجربة الجزائرية

أنيسة علواش\*

كل التجارب مثيرة للإهتمام، ولكن لا تُعتبر أي واحدة منها نموذجاً. لذلك اخترت أن أعرض التجربة الجزائرية في الانتقال نحو دولة القانون واقتصاد السوق إنطلاقاً من وسائلها الخاصة ونتائجها. ويبدو لي أن هذه هي الوسيلة الوحيدة لتوضيح مدى تعدد المشكلات التي تواجه رجل قانون العمل حينما يُطلب إليه أن يقدم أجوبة دقيقة وتقنية على مسائل ذات أبعاد وعواقب تتجاوز غالباً وبشكل كبير معارفه.

في الجزائر، كما في عدد من الدول التي نالت إستقلالها حديثاً، ساهم إعداد قانون العلاقات المهنية في الإعداد لمشروع أوسع في وقت كانت فيه دولة الأمة هي النموذج الوحيد إن لم يكن النموذج المسيطر.

---

\* أستاذة قانون العمل في جامعة نانثير - باريس

كان المقصود في الواقع، إنشاء نظام قضائي قومي في إطار مشروع مجتمع، على ان يتم من خلاله استنباط طرق للصياغة الإجماعية في حين طبعت الإجراءات الديمقراطية بعلامات من العجز في تشكيل وترجمة إجماع وطني.

من هذا المنظور، ظهر القانون بسرعة كأحد أشكال تدخل السلطة العامة وكأنه الترجمة الرسمية لخيارات التيارات المسيطرة داخل السلطة. وعليه، وإن إتضح أن القانون هو مجموعة معايير، فهو أيضاً خطاب يتكوّن أولاً وقبل كل شيء من حالة موازين القوى الموجودة داخل السلطة. وبالتالي يعتبر القانون سياسياً بشكل مباشر، بمعنى انه من الصعب إعادة تحديد معالم تطوّر قانون العمل الجديد في بلد تقلّد سيادته القومية حديثاً دون النظر إلى مشكلة نظام ووظائف القانون من خلال النظم السياسية التي شرع بإقامتها.

لقد عرفت الجزائر فترتين انتقاليتين متتاليتين تمّ خلالهما بناء ثم تعديل نظامها القضائي<sup>1</sup> ومنه قانون العمل؛ هكذا بدت الأمور، على الأقل من وجهة نظر القانون الوضعي (droit positif). وقد خضعت هذه التغيرات لاستراتيجيات رسمية ورمزية شديدة التفاوت، ولكنها بقيت مشبعة بمضمون مشترك من "الشعبية".

ففي المرحلة الاولى للانتقال نحو الاشتراكية، سيطرت نظرة أدائية وإرادية (volontariste) للقانون، بحيث يخدم القانون التغيرات في العلاقات الإجتماعية. فإدخال الدستور إلى النظام هو المحصلة لعملية وضع المؤسسات الإدارية قيد العمل، ولتحديد قواعد الإدارة السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

إن النص الدستوري لسنة ١٩٧٦ يقرّ المنجزات الإقتصادية والمؤسسية التي حصلت خلال السنوات العشر السابقة، كما وأنه، أي هذا النص، منهجي ويحدد معالم المشروع المقبل الذي من خلاله سوف تستمر الدولة في كونها العنصر الأساسي لإحداث التغيير.

أمّا في المرحلة الإنتقالية الثانية نحو دولة القانون وإقتصاد السوق، فإن القنوات القانونية لإحداث تغييرات في النظام كانت ضيقة جداً. فقد أصبح تبني دستور شرطاً اولياً للتعهد، بشكل لا يقبل التراجع، بالقيام بإصلاحات تقتضيها الطبيعة نفسها للانتقال الجديد.

<sup>1</sup> إن جميع نسق التنظيم الأخرى وخصوصاً تلك المبنية على صلة القرابة والقبلية والنزعة المحلّية قد أدبنت بكل الأحوال من قبل الأيديولوجية الرسمية (الميثاق الوطني) وظلت تابعة لمجالات أخرى، إذ لم يتناولها إلا عدد قليل من الدراسات خصوصاً تلك المتعلقة بعلم الاجتماع.

ففي سنة ١٩٨٩ دارت النقاشات التي تناولت إعادة مراجعة الدستور حول

فكرتين رئيسيتين.

في البداية كان من الضروري تحويل (البرامج لسنة ١٩٧٦) إلى الدستور - القانون؛ بمعنى أن يُعزل القانون عن السياسة وذلك بحذف كل المراجع التي تشير إلى مبادئ الإشتراكية والتغيرات المتعلقة بتصارع القوى السياسية وخيار الشعب ذي السيادة. ومن ثم تبنى قواعد عمل تقوم على ضمان حقوق الإنسان ومبدأ حياد الدولة، حيث أن هذه القواعد هي الوحيدة القادرة على تسهيل ظهور المجتمع المدني. حينئذ يقوم القانون بوظيفة مزدوجة: دور حيادي كونه يستثني من أهدافه التعريف بمشروع المجتمع، وبذلك يستقل القانون مقدماً مبادئ ووضوحه. وثمة دور آخر هو تطبيع قوانين السوق التي يفترض أن يبنى أسسها القانون.

خلال المرحلة الإنتقالية الأولى أخضع الخطاب السياسي -خطاب البناء الوطني- القانون لمقتضياته، فقبل عنه حينئذ بأنه قانون ذو مضمون أيديولوجي. يمكن الإعتقاد إذن بأن ذلك كان تعبيراً عن أسلوب الدولة الجزائرية في بناء ذاتها باللجوء إلى "تأميم" المجتمع. أما في المرحلة الإنتقالية الثانية فيظهر القانون وكأنه مجموعة من التقنيات التي تمثل خطاباً تكنوقراطياً، يقتبس دلائله وتبريراته تارةً من الحس المشترك (sens commun) وتارةً أخرى من الخطاب الإقتصادي العلمي.

وعليه يقدم القانون نفسه كتأكيد لفصل الدولة عن المجتمع المدني وهذه هي الصورة المؤسسة للأنظمة الليبرالية.

إن تشريعات العمل التي تعاقبت حينذاك تترجم هذا التطور بوضوح على الصعيدين الرسمي والجوهري. لقد اجتهدت تشريعات العمل، إنطلاقاً من تمثيل وبناء العلاقة ما بين العمل والفاعلين الإجتماعيين (acteurs sociaux)، في تحديد قواعد مبنية على نبذ فكرة وجود سوق العمل في البداية والتأكيد على ضرورة وجود سوق للعمل فيما بعد.

### علاقات العمل والانتقال من المواطن-العامل إلى العامل-المواطن

حتى بداية السبعينات، وبإستثناء مستخدمي الوظائف العامة الذين خضعوا لنظام العمل الجديد لعام ١٩٦٦، ظل القانون الفرنسي<sup>٢</sup> ساري المفعول. فيما بعد شرع النظام القضائي الجزائري بأخذ مكانته بلمسات متعاقبة، مقتبساً بشكل واسع من القانون الفرنسي ثم أكثر فأكثر من قوانين دول أوروبا الشرقية التي يشكل فيها قانون العلاقات المهنية حجر الزاوية.

إن قانون العمل<sup>٣</sup> الذي يرتبط بوضوح بفكرة المواطنة يعتبر أحد الموضوعات الرئيسية للخطاب الأيديولوجي آنذاك. فالعامل يتحلى بصفة المواطن بشكل كامل عندما يقوم بدور منتج. بالإضافة لذلك فإن المواطن الصالح هو الذي يعمل وبالتالي يعترف له بحقوق أساسية ونوعية في داخل المؤسسة.

في العام ١٩٧١ أطلت الثورات الثلاث: الصناعية والزراعية والثقافية<sup>٤</sup>. وقد تُرجم ذلك على الصعيد القضائي في مجال علاقات العمل بواسطة ميثاق وقانون الإدارة الاشتراكية للمؤسسات، وهما اللذان يحددان. القانون الجديد للمؤسسات العامة المؤقتة أو التي تأسست حديثاً، وكذلك طرائق تمثيل ومشاركة العمال في الإدارة. ويمكن إيجاز فلسفة هذه النصوص، التي طالما حُلت على الشكل التالي:

إن الدولة، بما أنها تمثل العمال وتدير باسمهم الملكية الجماعية<sup>٥</sup>، (الدولة هي التي تمثل هذه الملكية أيضاً) تعتبر المنتج الشرعي والوحيد للمعايير، وهي التي تحدد من هم الفاعلون الإجماعيون (acteurs sociaux) وتضع أسس وضعهم وتنظم علاقاتهم. هكذا يمتلك ممثلو العمال في المؤسسة العامة، بالإضافة إلى حق مراقبة الإدارة الإقتصادية والمالية للمؤسسة، يمتلكون سلطة المشاركة في القرار في المجالات التي تتعلق

<sup>٢</sup> جند قانون ١٩٦٢/١٢/٣١ صلاحية التشريعات الفرنسية مع حذف النصوص التي تمس سيادة الدولة الجزائرية.

<sup>٣</sup> الميثاق القومي لسنة ١٩٧٦ و ١٩٨٦ أحدثت تطورات ملموسة في موقع العمل في المجتمع. فالعمل هو حق وشرف. إذ ينص البند (٥٩) فقرة ٣-١ من دستور سنة ١٩٧٦ على أن "الحق في إقتطاع جزء من الدخل الوطني مرتبط بلزامية العمل".

<sup>٤</sup> "إن الثورة الثقافية والثورة الزراعية والثورة الصناعية والتوازن الإقليمي والإصلاحات الاشتراكية تشكل المحاور الأساسية للصرح الاشتراكي". بند (١٨) من دستور ١٩٧٦.

<sup>٥</sup> من البديهي أنه في المجتمع الاشتراكية تعود ملكية مؤسسات القطاع العام إلى مجموع العمال عبر الدولة التي هي دولة العمال. في ميثاق الإدارة الاشتراكية للمؤسسات لسنة ١٩٧١.

بعلاقات العمل. كما وأنه تتم استشارة العمال في مختلف القرارات التنفيذية والإستراتيجية التي تتعلق بالإدارة الإقتصادية والمالية للمؤسسة، وعليه فهم يتمتعون بحق إعلامهم عن نشاطات المؤسسة.

من جهة أخرى فإن الجمعية العمومية للعمال المنتخبة من مجموع العمال تعتبر هيئة في المؤسسة<sup>1</sup> بنفس الصفة التي يتمتع بها المدير العام أو مجلس الإدارة الذي يشارك فيه ممثلون عن العمال. ولكن قد يحدث خلط ما بين الجمعية العمومية ومجلس نقابة العمال<sup>2</sup>.

أما مدير المؤسسة فهو ممثل الدولة، ويعين من قبل الوزارة المسؤولة عنه. ويمثل مدير المؤسسة في آن واحد، الدولة التي هو مندوب عنها والمؤسسة التي تعتبر مكان التعبير عن المصالح المشتركة للعمال والدولة.

ولكن هذه النصوص طبقت بطريقة متفاوتة. ففي حين أن اللجان الإقتصادية لم تعمل إلا نادراً، إلا أن بعض اللجان كان لها وجود حقيقي مثل لجان الإنضباط التي كان لها رأي ملزم في مسائل التسريح من العمل ولجان شؤون الموظفين والتأهيل المهني التي كانت شريكاً لمديرية الموظفين بما يخص أمور التوظيف وإدارة المواصفات المهنية للعمال واللجان المكلفة بإدارة الشؤون الإجتماعية<sup>3</sup>.

إن محصلة تطبيق هذه النصوص ظلت متناقضة؛ فممارسة الصلاحيات المتعلقة بتنظيم وإدارة علاقات العمل، أظهرت أن العمال استمروا في إعتبار أنفسهم أجراء، وليس منتجين إداريين. وكان أن تشكلت في الوقت نفسه ثقافة سياسية بهذا الشأن، نسميها بلغة اليوم ثقافة المؤسسة، والتي ثبت جدواها حيث أن المشاركة في الإدارة هي عنصر أساسي في خلق وضع جديد للأجراء.

<sup>1</sup> إن القرار رقم ٧٥ الصادر في ٢٩/٤/١٩٧٥ والذي يتناول الوضع النموذجي للمؤسسة الاشتراكية يعدد هيئات المؤسسة على الشكل التالي: المدير العام، مجلس الإدارة، الجمعية العمومية للعمال واللجان المختصة (المكلفة على التوالي بالشؤون الإقتصادية والمالية، الشؤون الاجتماعية والثقافية، شؤون الموظفين والتأهيل المهني، الانضباط وأخيرا لجنة الصحة والأمن، وتتكون اللجنتان الأخيرتان من عدد متساو من الممثلين.

<sup>2</sup> تنتخب الجمعية العمومية من قبل جميع العمال بمن فيهم غير النقابيين.

<sup>3</sup> هذا المجال أساسي حيث أن هدف اللجنة هو تصور وإعداد السياسة الاجتماعية والثقافية التي من شأنها المساهمة في تأمين الرفاهية المادية والثقافية لعمال ومتقاعدي المؤسسة. كما وتهدف إلى تنسيق كل نشاط أو إنجاز من شأنه المساهمة في تحسين الظروف المعيشية المادية والثقافية والاجتماعية للعمال ولعائلاتهم.

من المؤكد أن ممثلي العمال والأجهزة النقابية، قد أدركوا بسرعة كيف يمكن الاستفادة من الإدارة شبه المباشرة لشؤون الموظفين، وظهروا في أعين العمال وكأنهم شركاء حقيقيون في قرارات إدارة المؤسسة فأدركوا أهمية الإلتزام إلى النقابة<sup>٩</sup>. وهكذا بالنسبة لإدارة المؤسسة أصبحت النقابة هي الهيئة المطلوبة لاحترام المساواة واقناع العمال بعدالة القرارات الخاصة بالإدارة الإستراتيجية، وأيضاً وبشكل خاص القرارات التنفيذية المتعلقة بأعمال الإدارة اليومية.

إن الممارسات التي أدت إليها هذا التصور قوّلت بشكل ملموس معالم النقابة وكذلك أرباب العمل في المؤسسات العامة. ففي المؤسسات لم تكن نادرة إستراتيجيات التحالف بين المدراء وممثلي النقابات، التي كانت تهدف إلى عدم تطبيق اوامر الهيئة المركزية أو الإلتفاف عليها.

هذه المكانة التي احتلتها النقابة في داخل المؤسسة تفسّر بلا شك كيف أن القانون، الذي يحدّد أشكال ممارسة الحقوق النقابية، لم يصبح سارياً إلا في عام ١٩٨٨ حيث اكتفى هذا القانون بإقرار الدور الإداري للنقابة، والذي كان قائماً حتى الآن.

وإذا كانت النصوص قد أقرت، منذ العام ١٩٧١، بدور أساسي للنقابة في الدفاع عن حقوق العمال في القطاع الخاص، فإن الحال لم يكن عينه فيما يخص دور النقابة<sup>١٠</sup> في القطاع العام. إن النقابة في القطاع العام منوطة أولاً وقبل كل شيء، بوظيفة حشد وتحريك العمال وبمهمات تريبوية.

وهكذا فإن علاقات العمل الجماعية، وتحديد أشكال تمثيل العمال قد أدت إلى ظهور إنتاج قانوني غزير. في المقابل لم تكن علاقات العمل الفردية منظمة رسمياً إلا من

<sup>٩</sup> لم يكن الإلتزام إلى النقابة إلزامياً في الجزائر لا من وجهة نظر القانون ولا من جهة الواقع.

<sup>١٠</sup> ينص قانون رقم ٨٨-٢٨ الصادر في ١٩/٧/١٩٨٨، والمتعلق بأشكال ممارسة الحقوق النقابية، بنص في البند الثالث منه على أن الإتحاد العام للعمال الجزائريين يساهم في تطبيق نصوص التشريع وتنظيمات العمل السارية المفعول، كما ويسهر خصيصاً على تأمين إحترام حقوق العمال وإتمام واجباتهم.

وينص البند ٤ من هذا القانون على أن دور الإتحاد العام للعمال الجزائريين هو تنظيم وحشد مجموع العمال من أجل التطوير والسهر على الرفع المستمر لمستواهم الاجتماعي والثقافي والسياسي. أن النقابة تستطيع القيام بجميع الأعمال الهادفة لتأمين النقاء مصلحة العمال والمؤسسة وتشجيع تضامنها من أجل تحقيق الأهداف المعلن هنا. بالمقابل تنص المادة (٢٩) من الفقرة الثالثة من القانون نفسه المخصص لأحكام تتعلق بالقطاع الخاص على أن الإتحاد العام للعاملين الجزائريين UGTA يؤمن حماية مصالح العاملين.



خلال القانون المتعلق بالنظام العام للعمال (Statut Général du Travailleur SGT) لعام ١٩٧٨<sup>١١</sup>. شكّل هذا القانون نقطة الانطلاق لتأسيس قانون جديد للعمل يُطبق على جميع قطاعات النشاط الإقتصادي والإداري مهما كانت طبيعتها القضائية، عامة أم خاصة. كما ويطبق على جميع فئات المستخدمين بمن فيهم "الكوادر العليا للأمة"<sup>١٢</sup> و"الكوادر العليا للهيئات المستخدمة"<sup>١٣</sup> والأشخاص الذين يحتلون مناصب رفيعة في الدولة والحزب<sup>١٤</sup>.

في البداية كان هدف هذا القانون الجديد، المبني على منطوق تأسيسي، هو تنسيق أجور العمال عن طريق تنسيق اوضاعهم. ثم سرعان ما تحول هذا القانون إلى مشروع واسع لتوحيد اوضاع العمال وذلك نتيجة عمل مشترك ما بين وزارة العمل والنقابة. لكن أسلوب إدارة هذا المشروع أدى إلى تدخل متشدد من قبل الحكومة محوّلًا الفاعلين (acteurs) إلى عناصر مكفّفة بتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية والتي تنص بالتفصيل على كل أشكال علاقات العمل.

من جهة أخرى، أصبحت سياسة الأجور (أي تحديد المعاشات الأساسية ونظام التعويضات) أصبحت حصراً من اختصاص الحكومة<sup>١٥</sup>. وقد وضعت هذه السياسة على أساس سلم وطني لمناصب العمل، وانطلاقاً من أسلوب وطني اُوحد للتصنيف<sup>١٦</sup>. إن تعميم هذا النظام القضائي، الشبيه بنظام موظفي الدولة، على جميع الأجراء قد منع المرونة في إدارة القوى العاملة. لكنه أدى إلى ضمان العامل لعمله، إلا في حال ارتكابه خطأ فادحاً يؤدي إلى تسريحه. هكذا يستطيع العامل أن يصنع حياته المهنية في داخل المؤسسة.

<sup>١١</sup> القانون رقم ٧٨-١٢ الصادر في ١٩٧٨/٨/٥ والمتعلق بالنظام العام للعمال:

(Statut Général des Travailleurs).

<sup>١٢</sup> ينص البند (١٢٦) من قانون النظام العام للعمال على أنه يوصف بالكوادر العليا للأمة الكوادر الذين يقومون أو قاموا بمسؤوليات عالية في هيئات الحزب والدولة.

<sup>١٣</sup> تعرّف البنود ١٢١، ١٢٢، ١٢٣ من المادة ١١٩ للقانون نفسه أن الكوادر العليا لهيئة أو منظمة مستخدمه هم المستخدمون المعينون في مناصب رفيعة في هذه الهيئة.

<sup>١٤</sup> بند ١٢٤ و ١٢٥ من قانون النظام العام للعمال.

<sup>١٥</sup> إن تحديد الأجور المرتبط بأهداف الخطة الوطنية هو من اختصاص الحكومة ولا يمكن نقل هذه السلطة لصالح هيئات مستخدمه خاصة (بند ١٢٧ من قانون الوضع العام للعمال).

<sup>١٦</sup> ينص المرسوم رقم ٨٢-٣٥٦ الصادر في ١٩٧٠/١١/٢٠ على تحديد الأسلوب الوطني لتصنيف مناصب العمل.

هذا هو الشكل الذي أخذته العلاقات المهنية على المستوى القانوني. وهو النمط الخاص لبناء الدولة الجزائرية. فقد عززت الدولة صورتها كرب عمل وحيد بالرغم من أن القطاع الخاص كان يستخدم قسماً كبيراً من السكان القادرين على العمل<sup>١٧</sup> (Population active).

يظهر جلياً مما سبق أنه لا مكان للإستقلال الذاتي الجماعي في نظام كهذا؛ وبالتالي فالمفاوضات الجماعية غير واردة<sup>١٨</sup>، مثل حق الإضراب. فالنقابة واحدة وهي جزء لا يتجزأ من السلطة، ومنوط بها توسيع عمل الدولة التي تعتبر الممثل الحقيقي والوحيد للعمال.

وإذا كان مسؤولو المؤسسات قد انتقدوا ثقل وتصلب هذا النظام، إلا أنه لم يتم إدخال أية إصلاحات للتخفيف منها، ومن الواضح ان كل محاولة في هذا الإتجاه كانت تصطدم بخطر انهيار النظام الذي كان يعتمد في تماسكه على إنغلاقه وتصلبه.

هذا يفسر بلا شك كيف أن الحكومة مع بدء إطلاق إصلاحات ١٩٨٨، خطت لتعديل قانون النظام العام للعمال والنصوص التي استعملت في تطبيقه، ولكنها -أي الحكومة- قامت بتبني مسار مغاير تماماً.

فقانون آذار ١٩٩٠ المتعلق بعلاقات العمل ينص في أحكامه النهائية على إلغاء غالبية التشريعات والتعديلات السابقة باستثناء قوانين الأعمال الإجتماعية والحماية الإجتماعية<sup>١٩</sup>.

<sup>١٧</sup> حسب الفترات من ٣٥ إلى ٥٠٪ من الأيدي العاملة.

<sup>١٨</sup> حتى ولو كانت هذه المفاوضات خاصة بالقطاع الخاص وفي داخل المؤسسة، وتبعاً للشروط التي حددتها الإتفاقيات الجماعية الخاضعة للوضع النموذجي للقطاع الذي تنتمي إليه المؤسسة، والذي حدّد بواسطة مرسوم، فإن الإتفاقيات الجماعية لم يكن لها وجود في ظل قانون النظام العام للعمال.

<sup>١٩</sup> "ان كل النصوص المناقضة لنص القانون العالي تعتبر لاغية خاصة القرارات رقم ٧١-٧٤ الصادرة في ٧١/١١/٨ والمتعلقة بالإدارة الإستراتيجية للمؤسسات والقرارات ٧٥-٣١ الصادرة في ٢٩/٤/١٩٧٥ والخاصة بشروط العمل في القطاع الخاص، والبنود من ١ إلى ١٧٩ ومن ١٩٩ إلى ٢١٦ من قانون رقم ٧٨-١٢ الصادر في ٥/٨/٧٨ الخاص بالنظام العام للعمال، والقانون رقم ٨١-٣ الصادر في ٢١/٢/٨١ الذي يحدّد المدة القانونية للعمل، والقانون رقم ٨١-٨ الصادر في ٢٧/٦/٨١ المتعلق بالعطل السنوية، والقانون رقم ٨٢-٦ الصادر في ٢٧/٦/٨١ المتعلق بعلاقات العمل الفردية وكذلك مجموع نصوص التعديل التي اتخذت من خلال تطبيقها. (البند ١٥٧) من النظام العام للعمال.

يُحدد هذه التنظيمات الجديدة نطاق جديد لقانون العمل. وهذا ما يطلق عليه في لغة الإصلاحات "تخلي الدولة عن إلتزاماتها" "le désengagements de l'état". لقد تُرجم ذلك بوضع نصوص تشريعية لإعادة تنقيح كل النظام الإقتصادي، وخصوصاً نظام المؤسسات العامة التي ستخضع من الآن فصاعداً للقانون التجاري تطبيقاً لقانون ١٩٨٨. بذلك أصبحت هذه المؤسسات شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محددة. اذن نقلت الدولة حقها في ملكية الأسهم إلى شركات تدير الأموال المنقولة "أموال المشاركة" "le fond de participation".

كان هذا فاتحة لخصخصة "Privatisation" المؤسسات العامة، التي لم تكن ممكنة إلا بعد المراجعة الدستورية لعام ١٩٨٩، حيث وُحد نظام الملكية. لقد تُرجم ذلك، من جهة بالإعتراف بالملكية كحق فردي، ومن جهة أخرى بإختفاء النظام القضائي المتعلق بملكية الدولة. إن المبدأ الأساسي لهذه الإصلاحات كذلك غايتها هو أن تميّز الدولة بامتيازاتها كمالك وامتيازاتها كسلطة عامة.

وفي هذا السياق شكّل تشريع العمل السابق عقبة في طريق وضع الإصلاحات تحيد التنفيذ.

وإذا كان قد انتقد تشريع العمل باسم حاجة المؤسسات إلى تحديد هويتها وباسم الفعالية الإقتصادية، فإن دستور ١٩٨٩ سيسمح، وبشكل جذري، بإعادة النظر في مبادئ واسس هذا التشريع. كما وسيسمح بإقامة نظام سياسي وقضائي يقتضي التمييز بين صفات المواطن وصفات العامل لانهما لم يعودا تابعين لنفس المجال.

إن قانون العمل الجزائري، وعلى صورة قوانين العمل التي وضعت في دول تشهد حالة إنتقالية كدول أوروبا الشرقية ودول الجنوب، قد بين نفسه أي -قانون العمل- حول محور رئيسي هو: تخلي الدولة عن إلتزاماتها.

لقد تُرجم هذا التوجه على الصعيد القاعدي بتقليص حقوق الدولة لصالح قواعد جديدة تمّ التفاوض عليها أو لصالح أعمال تتفّذ بطريقة أحادية الجانب من قبل ربّ العمل.

إن الفراغ الذي نتج من جراء ذلك، ملأه الفاعلون الإجتتماعيون الذين أصبح وضعهم من الآن فصاعداً مبنياً على مقاييس مستقلة عن إرادة الدولة. هكذا وجدت علاقة "التعاقد مع الدولة" لتحل محل هذا الفراغ.

حدث كل ذلك وكأنه يتبع مبدأ "الاولوية المتصلة"، فقد أدى تقليص حق الدولة إلى إدخال الديمقراطية في علاقات العمل، والتي تحققها المشاركة الفعالة لممثلي العمال في تحديد شروط عملهم. وهكذا أصبح "عقد العمل" من الآن فصاعداً، هو الأساس في التعامل لتحديد وضع الأجراء وتحديد سلطة الإدارة التابعة لرب العمل. إن سلطة الإدارة تعتمد بشكل أساسي على حقها في الملكية، لذلك أصبحت محدودة جداً على الصعيد القضائي مقارنة مع ما كانت عليه في الماضي. بالمقابل يعترف القانون بحقوق جماعية للعمال الذين تشغلهم إدارة حازمة.

هذا يعني بأنه تم انقطاع ما بين الماضي والحاضر: ما بين صورة الفاعلين الاجتماعيين الحالية وعلاقتهم والصورة التي كانت مفروضة لهم في السابق. فالفاعلون المشار إليهم هنا ليسوا نفس الفاعلين الذين كانوا في السابق. وكذلك الأمر بالنسبة للقواعد التي يجب أن تنظم علاقاتهم.

يتكوّن هذا القانون الجديد من خمسة قوانين رئيسية<sup>٢٠</sup> تضح الأسس للعلاقات الفردية والجماعية للعمل التعاقدية. لقد شكل ذلك حدثاً مبتكراً إذ أن المجتمع الجزائري لم يعرف حتى الآن سوى عقود التبعية سواء على المستوى السياسي أو في مجال قانون العمل.

إن إعادة تحديد موقف الدولة بهذا الشكل لم يؤثر فقط على علاقات العمل بل أثر أيضاً على علاقات الدولة بالمجتمع بشكل عام.

ففي حين أن الدولة قد تكونت على "تأميم المجتمع"، فإن النظام القضائي الجديد أصبح مبنياً على فصل السياسة عن الإقتصاد وكذلك فصل الدولة عن المجتمع المدني. من جهة أخرى لم تتم الإشارة أبداً للشروط المفترضة ضمناً لهذا القانون الجديد. فسارت

<sup>٢٠</sup> - قانون رقم ٩٠-١١ الصادر في ١٩٩٠/٤/٢١ والمتعلق بعلاقات العمل.

- قانون رقم ٩٠-١٤ الصادر في ١٩٩٠/٦/٢ والمتعلق بأشكال ممارسة الحق النقابي.

- قانون رقم ٢٠-٢٢ الصادر في ١٩٩٠/٢/٦ والمتعلق بالوقاية وحلّ نزاعات العمل الجماعية وممارسة حق

الإضراب.

- قانون رقم ٩٠-٣ المتعلق بتنقيش العمل.

- قانون رقم ٤٠-٤ الصادر في ١٩٩٠/٢/٦ المتعلق بحلّ نزاعات العمل الفردية.

الأمر كما لو أن القانون، الذي أصبح الأداة الرئيسية للتغيير، هو الذي يقرّ القواعد التي تنصّ دلائلها على الاعتراف بالقيم التي سينبناها المجتمع المدني: الفرد وحرية.  
إن هذا التغيير في التطلعات قد طُرح من قبل سلطة سياسية لم تتغير في معالمها الأساسية منذ الإستقلال. والذي حدث هو إن شرعية هذه السلطة قد وُضعت موضع الشك من قبل الفاعلين الإجماعيين، في حين أنه من المفترض أن يكون هؤلاء الفاعلون هم المستفيد الرئيسي من تخلي الدولة عن التزاماتها.  
تعكس هذه الروح حالة القلق السائد حول الأطر الجديدة للنظام العام الإجماعي الجديد.

إن عملية ربط علاقات العمل بالتعاقد وخلق فاعلين إجتماعيين جدد، قد اصطدم من جهة أخرى بوجود الفاعلين السابقين، والذين نشاوا على ثقافة تعتبر أن كل شخص هو بان للأمة. يفهم من ذلك كيف أن هؤلاء الأخيرين سوف يرضون بصعوبة العودة إلى مصالحهم الخاصة والأثنية. لقد استكملت هذه القوانين بمراسيم تشريعية متعلقة بتنظيم وتسيير تفتيش العمل، وكذلك أشكال وتنظيم انتخابات مندوبي العمال، والنظام النوعي لعلاقات العمل الخاص بمدراء المؤسسات، وأيضا أشكال تعويض العاطلين عن العمل والمتقاعدين قبل الأوان.

ربط علاقات العمل بالتعاقد، والبحث عن الفاعلين (acteurs)  
إن قانون العمل الجديد هو قانون التعاقد في العمل وهو الحلقة الرئيسية في علاقة التبعية القضائية للعامل، والذي سيكون المعيار لإعطائه تعريفا ولتحديد مهاراته.  
وتبعاً لهذا القانون، يتمتع العمال بحقوق تميّز بيانات قوانينها ما بين الحقوق الأساسية والحقوق المهنية<sup>٢١</sup>.

<sup>٢١</sup> ينصّ البند الخامس من القانون رقم ٩٠-١١ الصادر في ٢١/٤/١٩٩٠ والخاص بعلاقات العمل، ينص على أن الحقوق مثل الحق النقابي، المفاوضات الجماعية، المشاركة، التأمين الإجتماعي والتقاعد، الصحة والأمن، طلب العمل (médecine du travail) والزراعة المشاركة في الوقاية وحلّ نزاعات العمل وأخيراً حق الإضراب، هي حقوق أساسية ناشئة عن علاقات العمل والمتعلقة بممارسة عمل فعلي. هذه الحقوق الأساسية هي احترام السلامة الجسدية والنفسية للعامل واحترام كرامتهم وحمايتهم. من أي تمييز في تولي أي منصب لا يتناسب مع مهاراتهم واستحقاقهم، وحققهم في التأهيل المهني والترقية في العمل وفي التلقي المنتظم للأجور التي يستحقونها. وأيضا حقهم في الأعمال الإجتماعية وكل المنافع المترتبة والمذكورة في عقد العمل.

ولكن بغياب "قضاء خاص بالعمل" (Jurisprudence)، لا نستطيع القول بأن هذا التمييز يحمل في طياته نتائج قضائية مهمة، لا سيما أن بعض هذه الحقوق كحق المشاركة وحق المفاوضات الجماعية لم تعد مذكورة في الدستور الجديد.

وعليه، فإن الحق النقابي يمارس في إطار جديد هو التعددية النقابية، والحرية النقابية التي تخص المستخدمين<sup>٢٢</sup> أيضاً، وحق العمال في الإضراب.

بما أن الحق النقابي قد أصبح حقاً فردياً فإن ذلك لم يعد متطابقاً مع حق الإتحاد العام للعمال الجزائريين وهو القيام بتنظيم وحشد العمال. هذا ويفرض القانون شروطاً لتمثيل العمال لكي تتم ممارسة الحق النقابي داخل المؤسسة.

وبالفصل ما بين البعد الفردي والبعد الجماعي للحق النقابي، وبجعل المؤسسة هي المكان الأوحى لقياس مدى التمثيل النقابي، وبعدم السماح بتنظيم نقابة وحيدة ممثلة للعمال داخل المؤسسة، لذلك كله فإن القانون يخاطر بفتح الطريق أمام التفتت النقابي، أو تشكيل نقابات داخلية (أي ليس لها امتداد خارج المؤسسة)، أو أكثر من ذلك الغياب التام للنقابة.

يمكن الخطر إذن في تحويل هذا الحق الفردي إلى حق للأجهزة النقابية التي تميل في الفترة الحالية إلى التعدي على الحريات الفردية عندما يكون وضع هذه الحريات في خطر<sup>٢٣</sup>.

إن حق الإضراب الذي كان معترفاً به لعمال القطاع الخاص قد تحول إلى حق لجميع العمال دون إستثناء. فخلال العشرين سنة الماضية، لم يكن هذا الحق ممنوعاً أو معترفاً به لعمال القطاع العام.

هذا وقد جاهد مئات الآلاف من عمال القطاع العام خلال هذه الحقبة لكي يتم الاعتراف بحقوقهم. وكانت معالجة الإضرابات في هذا القطاع تقوم حيناً على القمع

<sup>٢٢</sup> قانون ٩٠-١٤ الصادر في ١٩٩٠/٦/٢ والمتعلق بأشكال ممارسة الحق النقابي ويشتمل على قرارات خاصة بحق العمال في تشكيل النقابة.

<sup>٢٣</sup> وافقت النقابات، باستثناء عدد قليل منها، على إعلام رب العمل بقوائم أسماء المنتسبين إليها وذلك من أجل تقديم الإثبات على مدى تمثيلها للعمال.

المحض وأحيانا على المعالجة السياسية لها<sup>٢٤</sup>. لقد أقرّ القانون الجديد لعام ١٩٩٠، والمتعلق بحلّ نزاعات العمل، أقرّ هذا الحق الدستوري الجديد كما وحدّد أنماط تطبيقه التي ظلّت مقيّدة في عدة نواحٍ: منها تقييد مجال تطبيق هذا القانون بمنع أو تحديد اللجوء إلى الإضراب في قطاعات معنية، وكذلك فرض التقيّد بإجراءات صعبة لا بد من القيام بها قبل الشروع في الإضراب. فمثلاً يمنع هذا القانون بعض موظفي القطاع العام<sup>٢٥</sup> من اللجوء إلى الإضراب.

هؤلاء الموظفون هم الذين يؤدي انقطاعهم عن العمل إلى تعريض حياة أو أمن أو صحة المواطنين للخطر، وأيضاً الذين يؤدي انقطاعهم عن العمل إلى خلق أزمة إقتصادية حادة.

وينص هذا القانون، من جهة أخرى، على الإلتزام في حال الإضراب بتأمين حد أدنى من الخدمات في عدد من القطاعات صدرت فيها قائمة محددة رسمياً ومنها ما حدّد عن طريق الإتفاق. وفي حالات أخرى يتمّ من قبل رب العمل أو السلطة الإدارية المعنية بالأمر وبعد التشاور مع ممثلي العمال، يتمّ تحديد مجالات النشاط التي لا بد من وجود حد أدنى من الخدمة فيها مع تحديد عدد العمال اللازم لتسيير العمل.

ولا يمكن لرأي ممثلي العمال أن يعرقل قرار ربّ العمل، فهو يتمتع بسلطة حقيقية في وقف ممارسة حق أساسي للعمال.

وفي نفس السياق لا يمكن ممارسة حق اللجوء إلى الإضراب. ويتمّ تعليق الإضراب في حال اتفق أطراف النزاع على عرض خلافهم على التحكيم<sup>٢٦</sup>. إلا أن سلطة لجنة التحكيم الوطني ممكن أن تكون ممثله بسلطات إدارية مثل (وزير، والي، رئيس جمعية عمومية شعبية بلدية) وذلك في حالات معينة مثل "استمرار الإضراب أو حين تقتضي ذلك ضرورات إقتصادية وإجتماعية قصوى" (البند ٤٨). والسلطات الإدارية هي

<sup>٢٤</sup> حرّكت بعض الإضرابات الكبيرة أعلى الهيئات السياسية التي أخطرت للتفاوض مع العمال من أجل استئناف العمل.

<sup>٢٥</sup> المقصود هنا رجال القضاء والموظفين الذين تمّ تعيينهم بمرسوم أو الذين يحتلون مناصب خارج البلاد، وأفراد الأمن، والعاملين في الدفاع المدني، وعناصر تشغيل الشبكة الوطنية لنقل المعلومات لتابعين لوزارة الداخلية، وعناصر الجمارك، ومستخدمي الخدمات الخارجية في إدارة السجون.

<sup>٢٦</sup> البند ٢٥ من قانون ٩٠-٢ الصادر في ١٩٩٠/٢/٦ والمتعلق بالوقاية وحلّ نزاعات العمل الجماعية وممارسة حق الإضراب.

الوحيدة المخولة بتقييم أهمية هذه الضرورات. أما على صعيد الإجراءات فينص القانون على شرطين إلزاميين وأوليين لإطلاق حركة الإضراب. أولاً: اللجوء إلى المصالحة. وثانياً: تسليم إشعار بالإضراب قبل بدئه بثمانية أيام على الأقل.

ولكن إجراءات إقرار الإضراب من العمال تعتبر معقدة وصعبة بشكل خاص. هذا ما يقودنا إلى التساؤل إذا كان تطبيق هذه الإجراءات بحذافيرها سيسمح فعلاً للعمال بممارسة حقهم بالتوقف عن العمل؟

فقرار التوقف عن العمل يجب أن يؤخذ في الجمعية العمومية للعمال كما يجب أن يسمح للسلطة الإدارية أو لربّ العمل بان يدلي برأيه، إذا أراد ذلك، في أثناء أعمال الجمعية العمومية. ومن ثم يجب أن يُصادق على القرار المتخذ بالتصويت بالإقتراع السري "وبأغلبية العمال المجتمعين في جمعية عمومية يتكوّن عدد أعضائها على الأقل من صف عدد عمال التجمع المعني بالأمر" (البند ٢٨). وعندما نتبصر حجم المؤسسات العامة (المكونة من وحدات مقسّمة بدورها إلى قطاعات متواجدة في مناطق جغرافية متفرقة، يتضح حينئذ أن هذه الإجراءات الإلزامية صعبة التحقيق.

ينظم التشريع الجديد، من جهة أخرى، حق العمال وممثليهم في المشاركة في إقرار شروط عملهم بتأكيد حقهم بالمشاركة في إدارة المؤسسات، وكذلك بتكريس حقهم في المفاوضات الجماعية. وإذا بدا حق المشاركة وكأنه إستمرارية لما سبق، وأن الشبهة لغوي ليس إلا، فقد يتمّ التخلي عن تطبيق أسلوب المشاركة في القرار الممارس في اطار الإدارة الإستراتيجية للمؤسسات كالمسائل التي تتعلّق بإدارة المستخدمين، ووجود لجنة الانضباط المشتركة، والتمثيل الفردي للعمال.

يدخل النظام الجديد صيغة ثنائية للتمثيل: نقابي ومهني، كما وأنه يميز بين صلاحيات لجنة ممثلي العمال في المؤسسة وصلاحيات لجنة الممثلين النقابيين.

فمن صلاحيات الأولى: حق التمثيل في مجلس الإدارة أو المراقبة في هذا المجلس وإيداء الرأي حول النشاطات الإقتصادية مثل المخططات السنوية ونتائج تنفيذها، وسياسة التأهيل المهني، ومشاريع إعادة البناء الوظيفي، وتحديد القوانين الداخلية، ومعرفة تطوّر الإنتاج، وتطوّر عدد العاملين، ومعدّل الغياب وحوادث العمل.



ومن صلاحيات الثانية: حق المفاوضة وإبرام الإتفاقيات الجماعية. وتعتبر هذه الأخيرة أهم أوجه التحديث في التشريع. إذ فتح المجال للفاعلين الإجماعيين بالمشاركة في وضع القواعد والنظم.

وهكذا فإن المجال المفتوح أمام المفاوضات أصبح واسعاً جداً، فهو يشتمل على تصنيف مناصب العمل والمعاشات، كما ويشتمل على ممارسة الحق النقابي وطرائق حل نزاعات العمل الجماعية، في حين تركت حرية إختيار مستوى المفاوضات للإطراف المعنية.

وإذا كان إدخال حق المفاوضات الجماعية قد شكّل عاملاً أساسياً في التطوع إلى الديمقراطية في علاقات العمل، فإن ضعف الأسس القضائية المختصة بحق المفاوضات الجماعية قد يؤدي إلى منح الأقوى القدرة على ممارسة هذا الحق الأساسي للعمال. كما قد يسمح له -أي للأقوى- بتغيير نطاق القواعد المتفاوض عليها.

ليس هناك في الواقع نصوص تتعلق بإلزامية التفاوض كما ليس هناك مواد تلزم التفاوض. وعندما توقع الإتفاقيات الجماعية لا يوجد إلزام بتحديد مراجعة دورية لها. إذن يمكن لهذه الإتفاقيات أن تكون غير محدودة المدة.

من جهة أخرى، هنالك العديد من العوامل التي قد تؤدي إلى تقليص أهمية ومستوى التفاوض، وتعيدها إلى ما كانت عليه في السابق، حيث كان يعاني المكلفون بالمشاركة في الإجماعات الدورية للجان المشتركة، من صعوبة تحويل القرارات المتخذة في الإجماعات إلى إتفاقيات على مستوى الشركة أو الفروع.

من هذه العوامل نذكر: ضعف تمركز النقابة في القطاع الخاص. وهذا الأمر ليس جديداً، فهذا القطاع، مكوّن بشكل خاص من شركات صغيرة يُحرم عمالها من الاستفادة من عدد من الحقوق بسبب عدم كفاية عدد العمال، إذ يجب ان يكون هناك حد معين لعدد العمال لكي يسمح بممارسة الحقوق.

عامل آخر هو احتمال زيادة عدد الشركات الخاصة نتيجة الخصخصة (Privatisation) وأيضاً غياب الإجراءات التي تسمح بتطور الإتفاقيات الجماعية. قد يعود ذلك إلى نقص الجاهزية التقنية للنقابة المسيطرة للقيام بالمهام الملقاة على عاتقها بسبب الصعوبات التي تعكس الحالة العامة للبلاد، والتي تمنعها من تأسيس هيكل للبحث والتقييم الضرورية لإنجاز مهماتها.

إن المفاوضات الحقيقية التي جرت حتى الآن هي تلك التي قامت بمناسبة النزاعات. هذا وكشفت هذه المفاوضات أن المشكلة الأساسية هي في معرفة ما إذا كان التفاوض يجري "على القواعد أم ضمنها". ومن الظاهر أن هذه المسألة هي التي ستحدد مستقبل الإنتقال.

اذن يمكن أن نضيف اليوم مشكلة تصحيح وضع القانون إلى المشاكل التي كانت معروفة سابقاً ألا وهي فعالية القانون وتطبيق قرارات العدالة.

ويظهر قانون العمل الجزائري الجديد كيف أن القادة لم يتخلوا عن النظرة الإرادية والإدائية للحقوق والقانون. وذلك يقودنا إلى الاعتقاد بأنه في الوضع الحالي. لا يستطيع رجالات القضاء تجاهل المقاربات (approches) الإقتصادية والإجتماعية.

وكيف وإلى أي مدى يستطيع القانون المشاركة في بناء سوق العمل وظهور الفاعلين الإجتماعيين؟ وهل يكفي تعديل تشريع العمل باتجاه ليبرالي لكي تتحوّل علاقات العمل؟ هذه العلاقات المكوّنة من طبقات متعاقبة مشبعة بقيم وتابعة لأنماط عمل صنّع تاريخها خطوة فخطوة، والتي لا تعكس القوانين السارية تطورها هذا إلا بشكل تقريبي وغير واضح.

تعديل تشريع العمل أم إعداد تشريع جديد؟ إن كلاً من هاتين العمليتين له أسبابه ودوافعه. كيف يمكن مفصلة المنطق الإقتصادي مع المنطق الإجتماعي والسياسي وجميع هذه المفاصل في حالة توتر دائم دون السماح بتغلب أحدها على الآخر؟

يبدو أنه في مجال العمل سوف تكون هذه هي المسائل المطروحة أمام الإنتقال

(Transition).

## الفصل السابع

# نحو مشروع قانون العمل الفلسطيني التجربة الفرنسية

### بيار لانكوتان\*

هل يمكن للتجربة الفرنسية في مجال قانون العمل أن تشكل أهمية في سياق إعداد قانون فلسطيني للعمل؟  
للهولة الأولى، الأمر مشكوك فيه. إذ أن كل شيء مختلف إن لم يكن متعارضاً في وضع كل من البلدين. فمن ناحية أولى، هناك قانون للعمل في بلد متقدم امتدّ إعداده رداً من الزمن تعدى القرن<sup>1</sup>، وهو قانون مفصل ومعقد، يفسح المجال أكثر فأكثر للمفاوضات الجماعية، كما يمتلك نظاماً قانونية تساهم بشكل واسع في ضمان تطبيقه. ومن ناحية ثانية، هناك نظام اجتماعي في طور البناء لم يحظ حتى اليوم على استقلالية إقليمية أو معيارية ملزمة وكاملة، وتواجهه معضلات كبيرة في مجال التنمية الاقتصادية، كما أن مؤسساته القضائية تبدو، حينما تعمل، بعيدة عن متناول العمال.

\* أستاذ محاضر في جامعة ستراسبورغ - مسؤول عن الإعداد القانوني في اتحاد العمل الديمقراطي الفرنسي

(Pierre Lanquetin)

<sup>1</sup> قانون النقابات الصادر عام ١٨٨٤.

ومع ذلك، فإن الاختلافات في هذين الوضعين لا تجعل هذه الدراسة مستحيلة من وجهة نظر القانون المقارن، طالما أن المسعى لا يهدف إلى خلق مواجهة مفصلة بين القوانين الوضعية.

إن الإشكالية التي تعيننا هنا هي، مقارنة المبادئ الأساسية التي تشكل المعايير أو مجموعات المعايير التي يراد مقارنتها. والأخذ بعين الاعتبار، الممارسة الاجتماعية لهذه المعايير.

إن إشكالية كهذه ستقودنا على ضوء التجربة الفرنسية إلى التنازل عن مفهوم المعايير الواجب تعزيزها، وإلى صياغة ملاحظات حول بعض المعايير الرئيسية لمشروع القانون بصيغته الحالية، بالمقارنة مع المعايير الفرنسية.

#### أولاً: تصوّر للمعايير الواجب تعزيزها:

هناك نظامان من الاعتبارات يمكنها أن يوجهها الخيارات الواجب اعتمادها خلال إعداد المعايير الجديدة:

- ١- اعتبارات مستمدة من الوقائع وترتبط بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية العامة.
- ٢- اعتبارات تستند إلى القانون وتعلق بالبيئة القانونية والقضائية التي ستفسّر من خلالها هذه المعايير وتنفذ.

#### ١- البحث عن معايير ملائمة للوضع الاقتصادي والاجتماعي:

إن هذا التكيف ضروري حتى يكون تطبيق المعيار فعالاً، إلا أنه ينبغي ألا يفهم وكأنه ينطوي على تخفيض من مستوى حماية العمال. وفي ما يختصّ بكتييف معايير العمل، فقد أظهرت التجربة التاريخية للكثير من الدول أن حجم المؤسسات هو عامل أساسي ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار.

#### التكيف المتعلق بالمؤسسات الصغيرة:

في إحصاء للمؤسسات أجراه المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء، تبين أن القطاع الخاص غير الزراعي (ولا يشمل ذلك منطقة القدس الشرقية)، يحتوي على ٥٦٨٢٠ مؤسسة. ومعظم هذه المؤسسات هي مؤسسات صغيرة، أي أن ٩٠٪ منها تستخدم أقل من

٥ أشخاص، بمن فيهم مالك المؤسسة، و ١٪ فقط، أي ما يمثل ٥٢٧ مؤسسة تستخدم ٢٠ شخصاً أو أكثر<sup>٢</sup>.

وتظهر هذه المعطيات أنّ مشروع القانون يتجه أولاً إلى أن يكون مطبقاً على المؤسسات الصغيرة جداً. كما تبيّن التجربة الفرنسية صعوبات تطبيق معايير للعمل في هذه المؤسسات. ففي مؤسسات مماثلة لا تنتظم إدارة شؤون الموظفين في جهاز ذاتي قادر على التحكم بمعايير متعددة، قد تكون في بعض الأحيان معقدة. وفي ما يتعلق بالمؤسسات الأصغر حجماً، ليس هناك أي تمثيل جماعي للأجراء داخل هذه المؤسسات، ولا يبدو ذلك ممكناً حتى في إطار ضيق كهذا.

لذلك، فإنّ أيّ ضمانات لتطبيق هذه المعايير والتي تنتج بشكل عام عن تمثيل جماعي للعمّال في المؤسسة، تبقى غير موجودة. لذا ينبغي ابتكار أشكال للتمثيل أكثر ملاءمة أو تكيفاً، أو على الأقل ابتكار وسائل للاتصال والتدخل النقابي تسمح لهؤلاء العمّال بأن يرفضوا احترام حقوقهم. وإحدى الصيغ المعتمدة في فرنسا اليوم، هي معاونة الأجير خلال المحادثات الممهّدة لإعفائه من الخدمة، وذلك عبر انتداب شخص من خارج المؤسسة، غالباً ما يكون نقابياً، تطلق عليه النصوص التي تحدّد وضعه تسمية "مستشار الأجير".

#### الحماية الفضلى:

إنّ البحث عن معايير تتكيف وواقع المؤسسات لا يعني التخلي عن البحث عن المستوى الأمثل لحماية العمّال. لكن لأن الموضوع يتعلّق تحديداً بتمثيل العمّال في المؤسسة، فإنّ عملية البحث تفترض بدايةً ألا يكون الحلّ الوحيد هو الحلّ الأضمن والأكثر فعالية. فلئن كان حق جميع العمّال بالتمثيل ينبغي أن يرسخ كمبدأ أساسي، فإن أشكال هذا التمثيل يمكن أن تتنوع. المهم أن نتفادى التأثير بنموذج للعلاقات الاجتماعية، على نحو ما هو قائم بالمؤسسة الصناعية الكبرى، في فرنسا، فننسى الواقع وتنوّع الظروف.

<sup>٢</sup> مكتب العمل الدولي - ١٩٩٥ - تقرير المدير العام.

غير أنّ البحث عن معايير ملائمة يفترض أيضاً طريقاً آخر للتفكير. إنّ تجربة تشريعية تزداد غزارة (كالتّي نعرفها اليوم في فرنسا)، تظهر أنّ تعقيد القانون الناشئ عنها يجعل تطبيقه أمراً مشكوكاً فيه أكثر فأكثر.

## ٢- البيئة القانونية والقضائية:

إنّ عقد العمل، هو رهن ببيئته القانونية والقضائية؛ وستختلف درجة تطبيقه وفقاً لتأثيره بهذه البيئة.

### أ- البيئة القانونية:

في ما يتعلّق بقانون العمل الفرنسي، إنّ كون عقد العمل عقداً مدنياً، يشكّل علاقة أساسية تربطه بالقانون المدني، فالمواد من ١-١٢١ من قانون العمل تؤكد هذا الارتباط عبر تأكيدها على أنّ "عقد العمل يخضع لقواعد القانون العام".

ولهذا الارتباط تأثير قوي على نظام العقوبات (المدنية) التي تلجأ إليها المحاكم في حال عدم احترام رب العمل لموجباته. وبشكل عام إنّ الحكم بتعويض مالي يغلب على الأحكام القاضية بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، أو على تلك التي تفرض تنفيذاً لموجب أداء عمل، فالمادة ١١٤٢ من القانون المدني التي تنصّ على أنّ "أيّ إخلال بموجب أداء عمل ما أو بموجب الامتناع عن عمل ما، يحلّ من قبل المدين بدفعه العطل والضرر"، هي التي تشكّل القاعدة لهذه الاجتهادات. ومن هنا اقتضى تضمين قانون العمل بصراحة، حالات بطلان بعض الأعمال الصادرة عن ربّ العمل، كإقالة الأجراء المضربين (١٩٨٥) كي تتمكن المحاكم من إصدار احكامها باعادة الحال إلى ما كانت عليه.

إنّ جزء إخلال ربّ العمل بموجباته ينبغي، وبشكل ملزم، أن يكون واضحاً كلّ للوضوح، إذ يصحّ القول أنّ تثبت حق دون عقوبة مناسبة هو الإنكار بعينه لهذا الحقّ.

كان من السهل تفهّم تأجيل مسألة تحديد العقوبات الجزائية في مشروع القانون الفلسطيني إلى موعد لاحق، فإنّ غياب المؤشرات المتعلقة بالعقوبات المدنية تبقى مفاجئة وغير متوقعة. إنّ هذا الموضوع، وبكل تأكيد، يستأهل البحث خلال دورة الأعمال المقبلة للجنة الثلاثية.

ب- البيئة القضائية:

إن مشروع قانون العمل الفلسطيني لا يتناول تنظيم محاكم العمل، وإن كانت المادة ٩٩ (وإلى جانب الأقسام المتعلقة بالمحاكم القضائية)، قد أشارت إلى احتمال وجودها.

ويجدر التذكير أن وجود سلطات قضائية متخصصة في وضع العمال للجوء إليها بسهولة، هو عامل مشجّع للتطبيق الفعلي والكامل لقانون العمل.

أما في ما يتعلق بفرنسا، فإن مجالس العمل، كسلطة مختارة ومتساوية التمثيل، تشهد قضايا مهمة لها علاقة بحالات فسخ عقود العمل الحاصلة بشكل أساسي في المؤسسات الصغيرة. إذ إنه بغياب نظام داخلي للتمثيل، وبالتالي للوساطات، يلجأ إجراء تلك المؤسسات لهذه المجالس سعياً لمعاقبة كل إخلال بحقوقهم لدى انتهاء رابطة العمل.

ثانياً: بعض المعايير الرئيسية للمشروع من وجهة نظر مقارنة:

سيتم التركيز في مشروع القانون على أربعة مجالات لمقارنتها مع القانون الفرنسي وهي:

١- الفصل الثاني من القسم الأول المخصص للمبادئ العامة.

٢- الإضراب وإغلاق المصانع.

٣- المفاوضة الجماعية.

٤- العقوبات والإعفاء من الخدمة.

١- المبادئ العامة (المواد ٢ إلى ١٠):

هناك نوعان من الأحكام التي تسترعي الانتباه: الحق في تشكيل النقابات، ومبدأ المساواة.

الحق في تشكيل النقابات:

هذا الحق كرّسه المادة ٨ التي تحال إلى قانون يهدف إلى تنظيمه. وفي ما يتعلق بهذا الموضوع، فإن اختيار الإتجاه الذي ينجو إلى اعتماد نصوص من خارج قانون العمل، ينبغي ألا يمنع تضمينه بعض المبادئ العامة المتعلقة بالحريات والحقوق الأساسية للعمال، ونخص بالذكر: حماية حرية الانتساب النقابي، ومبدأ عدم التمييز في العمل بسبب ممارسة النشاط أو الانتماء النقابي.

مبدأ المساواة:

تؤكد المادة ٢ من هذا المشروع المبدأ "دون تمييز في الجنس والعمر والأصل واللغة أو الدين". وتتساءل هنا: هل تأتلف المساواة دون تمييز في الجنس مع كافة النصوص المتعلقة بتشغيل النساء الوارد ذكرها في الثاني من القسم الخامس للمشروع؟ إن التردد في إعطاء جواب على هذا السؤال استناداً إلى المناظرات التي شهدناها مؤخراً في فرنسا، يبقى مسموحاً بالنسبة إلى بعض هذه النصوص. وهذه النصوص تنقسم إلى فئتين: أحكام متعلقة بالحمل والأمومة (المواد ٧٤ إلى ٧٩)، وأحكام خاصة بظروف التوظيف والعمل.

قد لا تثير المجموعة الأولى من أحكام مشروع القانون هذا نقاشاً من حيث المبدأ، إذ تحتوي جميع تشريعات العمل أحكاماً إيجابية إلى حد ما، خاصة في ما يتعلق بالحمل والأمومة (إجازة الأمومة، الحماية من الإغفاء من الخدمة، ظروف محسنة للعمل خلال هذه الفترة). وبالمقابل، فإن القواعد الخاصة المتعلقة بظروف التوظيف والعمل، وبالتحديد منع توظيف النساء لأداء بعض الأعمال (المادة ٧١)، منع العمل الليلي (المادة ٧٢)، الحق في إجازة من دون راتب للاجتماع بالزوج (المادة ٨٢)، قد تعتبرها التشريعات الأوروبية اليوم متناقضة. ومبدأ عدم التمييز بين الرجال والنساء. وقد استبعدت فرنسا تدريجياً من تشريعاتها هذا النوع من الأحكام تحت تأثير القانون الأوروبي الذي يفرض تطبيقاً صارماً لمبدأ عدم التمييز.<sup>٣</sup>

٢- الإضراب وإغلاق المصانع:

إن النظام القانوني للإضراب قد وُضع في مشروع القانون بطريقة محددة جداً، إذ يفترض الإخطار المسبق قبل ١٥ يوماً من المباشرة بالإضراب (المادة ١٠٣)، ويجب وجود قرار متخذ من ثلثي أعضاء اللجنة النقابية يوافق عليه المجلس النقابي المركزي (المادة ١٠٢). كما يفترض منع الإضراب خلال مراحل المصالحة والتحكيم (المادة ١٠٤) وفيما عدا هذا النظام المقيد، لا يضمن هذا المشروع أية إشارة لما قد يستتبعه الإضراب من نتائج على

<sup>٣</sup> حول العمل الليلي، راجع قرار محكمة العدل الأوروبية بتاريخ ٢٥ تموز ١٩٩١ في قضية ستوكيل. مجموعة دالوز ١٩٩١ - الاجتهادات - ص ٣٣ إلى ٣٥، تعليق هوغلر.



عقد العمل، مما يترك الباب مفتوحاً لجميع التأويلات بما فيها الأكثر سوءاً، كأن يؤدي الإضراب إلى فسخ عقد العمل (تعطف على المادة ٢٨ ج المتعلقة بالنسخ بسبب الإخلال بالموجبات التعاقدية)<sup>٤</sup>.

#### صاحب الحق في الإضراب:

قد يبدو هذا الموضوع نظرياً، لكنه ذو تداعيات على شرعية الإضراب. وبالرغم من أن المادة (١٠١) قد أعطت هذا الحق للعمال، فإن المواد اللاحقة تظهر أن صاحب الحق الفعلي في الإضراب النقابي التي يكون تدخلها ضرورياً لإعلان الإضراب وبدئه. ويعكس ذلك، فمن المحتمل، على قاعدة هذه النصوص، أن يعتبر إضراب ما غير شرعي إذا ما تمّ دون تدخل نقابي، وبالتالي يكون قابلاً لأن يواجه بعقوبات ضدّ المضربين.

وعلى سبيل المقارنة ليس إلّا، فالإضراب في القطاعات العامة في فرنسا هو حق نقابي (وهو يفترض إشعاراً مسبقاً تعطيه النقابة قبل ٥ أيام). وبالمقابل في بقية القطاعات الخاصة، فإن الأجراء يملكون هذا الحق ويمكنهم ممارسته دونما أي تدخل من جانب النقابة.

#### الحق في الإضراب والحق في الإقفال:

يضع مشروع القانون الحق في الإقفال والحق في الإضراب على قدم المساواة. وهذا المفهوم يخالف بشكل جذري التقليد القانوني الفرنسي الذي يعترف بالحق في الإضراب ولكن ليس بالحق في الإقفال (إقفال المؤسسة تجاوباً مع الإضراب). وبالنسبة للمؤسسة فإن شرعية الإقفال فيها تبقى خاضعة لوجود وضع قسري يوازي في مفعوله ظرف القوة القاهرة. وفي حال عدم وجود هذا الطرف، يبقى ربّ العمل مجبراً على تأمين العمل.

<sup>٤</sup> بالنسبة لفرنسا، راجع المادة ١-٥٢١ من قانون العمل.

٣- المفاوضة الجماعية:

يتبنى مشروع القانون عبر مادته (٩٢) مفهوماً للعقد الجماعي هو نفسه الوارد ذكره في القانون الفرنسي، ويسري هذا العقد على جميع العمال نقابيين كانوا أم لا. ويعترف المشروع بثلاثة مستويات للمفاوضة المادة (٨): المؤسسة، قطاع النشاطات والمستوى الوطني (ما بين المهن). ودون شك، ستفقدنا النسبة المرتفعة للمؤسسات الصغيرة إلى إعطاء مركز محدود للاتفاقات المعقودة. ذلك أن مفاوضة على هذا المستوى تفترض سلفاً الاعتراف بالنقابة داخل المؤسسة، وهو موضوع لا يعالجه القانون. إن تعميم التغطية التقليدية للعمال، يمر دون شك كما في كثير من البلدان عبر تطور فعال للمفاوضة على المستوى القطاعي، مما يفترض وجود ممثلين منظمين على هذا المستوى.

٤- العقوبات التأديبية والإعفاء من الخدمة:

لا يتضمن مشروع القانون أي فصل مخصص مباشرة للتأديب، وأي نص فيه لا يؤسس لقانون تأديبي حقيقي. وقد تناولت المادتان (٥٠) و (٥١) هذه المسألة بشكل غير مباشر، من خلال التطرق للنظام الداخلي للمؤسسة، لكن دون أن تكون هناك نصوص تمدد الغرض منه أو طريقه إعداده. على أنه، من ناحية أخرى، يشرع القانون الغرامات كطريقة للعقاب عبر حسم ثلاثة أيام من الراتب كحد أقصى. وفي التشريع الفرنسي، في ما عدا النصوص الخاصة باللوائح الداخلية، يحظر القانون منذ سنوات عديدة الغرامات وغيرها من العقوبات المالية في المواد (٤٢-١٢٢)، وبرر هذا الخطر مادة بالطابع المعيشي للراتب. وفي ما يتعلق بالنظام القانوني للإعفاء من الخدمة، فإن المشروع يبقى غامضاً أو غير مكتمل في نقاط عدة، إذ ليس هناك أية إشارة للإشعار المسبق، أو لتعويضات الإعفاء إلا بشكل عرضي في المادة (٢٩). ومن جهة أخرى، فإن إلزام رب العمل بتقديم عذر مقبول للإعفاء من الخدمة لا يظهر بشكل واضح. وأخيراً، إذا كان حق الأجير الإدلاء برأيه مسبقاً قد أشارت إليه المادة (٥١) في سياق موضوع العقوبات، فإن مشروع القانون لا يتضمن أي حكم أو نص مواز يتناول

الإعفاء من الخدمة، مع العلم أن الحق للعامل باجتماع يسبق عملية الإعفاء، يظهر كحق أساسي يصف باحترام كرامة العمال.

وعام ١٩٧٣، كرس قانون العمل الفرنسي هذا الحق في مبدئه. وقد بات اليوم أكثر شمولية بفضل المادة (١٤-١٢٢) من القانون. وهو يشكل، بالإضافة إلى الإصرار على تقديم سبب حقيقي وجدي للإعفاء من الخدمة، أحد دعائم حماية العمال.

إن هذه الملاحظات لا تهدف إلا إلى إذكاء النقاش المستمر حول مشروع قانون العمل الفلسطيني. فكثير من المسائل التي تم تناول بعضها هنا تستحق عملاً في العمق، يأخذ بعين الاعتبار المكاسب السابقة للتشريعات المطبقة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وأرجو أن تشجع هذه المساهمة، وبمساعدة جامعة بيرزيت، القوى الاجتماعية الفلسطينية على متابعة النقاش الديمقراطي لبناء نظام اجتماعي يكفل للعمال ممارستهم التامة لحديثهم وحقوقهم المبدئية في علاقات العمل.



## الفصل الثامن

### تشريعات العمل وحقوق الإنسان

مرفت رشاوي\*

مقدمة:

تغيرت النظرة لدور القوانين والتشريعات في الفترات المختلفة من التاريخ مع تطور المجتمعات المدنية. لن نتطرق هذه الورقة إلى هذه التطورات، ولكن بعض الملاحظات العامة ضرورية هنا. ويمكننا القول أنه حتى يومنا هذا ما زالت النظرة عامة إلى القانون، فهو ما يزال أداة لتنظيم العلاقات وتحديدها، وإذا تعدى دوره هذا، فمن أجل تطوير بنود لحماية أفراد أو مجموعات أو قطاعات خاصة أو عامة في المجتمع. إلا أن هذه النظرة التقليدية للقانون تغيرت، وأصبح الكثيرون لا يرون في القانون مجرد أداة للحماية، وإنما أداة لتقوية الأفراد، وتطويرهم وتنمية قدراتهم على المساهمة بشكل كبير وفعال في بناء المجتمعات. ومن هنا، أصبح الأفراد ينظرون بإهتمام أكبر إلى القوانين المختلفة.

---

\* باحثة قانونية في مؤسسة الحق - رام الله

قوانين العمل ضمن الإطار العام:

المعايير المتعلقة بالعمل في القانون الدولي هي من أكثر معايير قانون حقوق الإنسان الدولي تطوراً وقد تكون من أقدمها. ومن أسباب ذلك هو أن الدول الوطنية والمجتمعات المختلفة تنظر لقانون العمل نظرة خاصة وبذلك تطورت قوانين العمل المحلية في المناطق المختلفة بشكل كبير بالنظر إلى وجود تشريعات قانونية محلية ودولية مرتبطة بهذا المجال. ويتعامل قانون حقوق الإنسان الدولي مع الحقوق المتعلقة بالعمل من عدة منطلقات يمكن تقسيمها إلى بنود تؤكد على:

- ١- ضرورة التمتع بالحقوق المتعلقة بالعمل على أساس عدم التمييز.
  - ٢- الحق في العمل، بما في ذلك الحق في اختيار العمل والحماية من البطالة والحماية خلال البطالة.
  - ٣- الحقوق خلال العمل بما في ذلك.
    - أ- شروط العمل من ساعات عمل وأجر وإجازات وغيرها.
    - ب- الصحة والسلامة المهنية.
    - ج- شروط عمل خاصة لفئات أو قطاعات إنتاج خاصة.
  - ٤- حقوق من شأنها تطوير وتنمية القطاع الإنتاجي، خاصة فيما يتعلق بالتعليم والتدريب والتدريب المهني.
  - ٥- حقوق جماعية للعمال، خاصة حق التنظيم النقابي والحقوق المرتبطة بذلك من اتفاقات جماعية وتشكيل إتحادات والإضراب، وغيرها.
  - ٦- حقوق خاصة لفئات خاصة من العمال مثل الحقوق المرتبطة بالمرأة العاملة، والأطفال الذين يعملون، والمعوقين، والعمال المتزوجين والعاملات المتزوجات، والعمال والعاملات كبار السن.
- يتضح أن قانون العمل من القوانين الهامة في أي مجتمع حيث يتعلق بقطاع كبير جداً من الناس وله تأثير كبير على تطور المجتمع وتنميته وإحداث التغيير فيه، علاوة على كون الحقوق المكفولة في قوانين العمل حقوقاً فردية وجماعية. ومن الضروري أن يتجاوب قانون العمل مع العوامل المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والتنموية التي تؤثر على علاقات الإنتاج. لذلك، من المهم أن لا يتصف قانون العمل بالجمود، بل يجب أن تكون بنوده مرنة وتسمح بالتطوير والتجاوب مع المستجدات. ومن

هنا أيضاً تأتي أهمية المراجعة المنتظمة لقوانين العمل وأهمية العمل النقابي لتطوير معايير العمل المحلية من خلال اتفاقيات عمل جماعية.

وقانون العمل لا يعمل في فراغ، فهو يعبر بشكل كبير عن الخطة الاقتصادية والتنمية لأي بلد، كما أنه يعبر عن الواقع الإقتصادي-الإنتاجي للبلد والتشكيلة الإجتماعية-الثقافية فيه. فهناك قوانين تركز على القطاع الزراعي، وأخرى على القطاع الصناعي، وهكذا. وللقانون دور كبير في تغيير وتطوير هذا الواقع، فمن خلال بنود القانون التي توفر حماية لقطاعات إنتاج معينة، يمكن لهذه القطاعات أن تتطور وتزدهر أكثر وأسرع من قطاعات أخرى.

وقانون العمل يعتمد كثيراً على قوانين محلية أخرى. فمن البديهي مثلاً أن يكون هناك علاقة وطيدة بين قانون العمل وقانون الضمان الإجتماعي، وقوانين الصحة والتأمين الصحي، ونظام التعليم، وغيرها من القوانين. والحقوق الخاصة بقانون العمل ترتبط بحقوق أخرى مثل التعليم والصحة وغيرها كما سيرد لاحقاً.

ومن هنا، نرى أن قوانين العمل والحقوق العمالية هي من الأمثلة الرئيسية لصعوبة فصل حقوق الإنسان المختلفة بعضها عن بعض، فهي مترابطة ويكمل بعضها بعضاً، الأمر الذي أكدت عليه مؤخراً الإعلانات المختلفة الصادرة عن القمم المختلفة التي عُقدت تحت لواء الأمم المتحدة مثل المؤتمر العالمي الثاني لحقوق الإنسان/فينا ١٩٩٣، وقمة التنمية الإجتماعية/كوبنهاجن ١٩٩٥.

وإنطلاقاً من ذلك، فمن الضروري التأكيد على العلاقة الوطيدة بين العمل والتنمية. والمقصود في التنمية هنا ليس النماء الإقتصادي فحسب وإنما العملية الشاملة التي تسعى لتأمين حاجات الأفراد وتكفل تطورهم الجسدي والفكري والوجداني، أي تأمين الحقوق الإنسانية كاملة. فالتنمية هي عملية يكون الإنسان مركزها وليس الإقتصاد كما هو شائع.

ولقد عبر المعهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية عن هذا الترابط بين العمل والحقوق الأخرى حيث نص في المادة (٦) على أنه:

<sup>١</sup> تبنته الجمعية العمومية للأمم المتحدة في عام ١٩٦٩.

"يجب أن تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدول لأطراف توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، والأخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية إقتصادية وإجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة منتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والإقتصادية الأساسية".

وبذلك، نرى أن للقوانين بشكل عام، وقانون العمل بشكل خاص دوراً أساسياً في تطوير المجتمع وضمان استقراره واستقرار أفراد واستقرار عملية التطور والبناء فيه، خاصة أنه يؤدي إلى استقرار اقتصادي وإجتماعي، وبالتالي إلى استقرار سياسي. فضمان حقوق الإنسان المختلفة يلعب دوراً هاماً في ضمان الأمن والسلم الوطني والدولي، الأمر الذي أكد عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>٢</sup> الذي نصت الفقرة (٣) من ديباجته على أن: " من الأساسي أن تتمتع حقوق الإنسان بحماية النظام القانوني إذا أريد للبشر ألا يضطروا آخر المدى إلى اللياذ بالتمرد على الطغيان والإضطهاد".

#### قانون العمل وحقوق الإنسان الأساسية:

يتضح من السرد السابق أن قانون العمل مرتبط بشكل وثيق بقوانين عديدة. فقد تكون حقوق العمال مرتبطة بكافة حقوق الإنسان المدنية، والسياسية والإجتماعية، والإقتصادية والثقافية. مثلاً، يجب أن يكون قانون العمل نتاجاً لعملية ديمقراطية يشارك فيها أفراد الشعب من خلال ممثلين/ممثلات له في عملية وضع ونقاش مسودات القانون، وهذا هو جانب أساسي من الحقوق المدنية. فلا يمكن أن يقوم نظام ديكتاتوري وقمعي، يستخدم الإعتقال التعسفي والتعذيب بضمن حقوق العمال بشكل متطور، بما في ذلك حق التنظيم النقابي. إذن، هناك ترابط واضح بين العمل والحقوق السياسية. وبداية، لا يمكن للقطاع الإنتاجي السيطرة على المصادر الطبيعية للبلد واستخدامها دون السماح لأفراد المجتمع بحكم أنفسهم بأنفسهم وتحديد مصيرهم ومستقبلهم، الأمر الذي يظهر العلاقة بين العمل وحق تقرير المصير.

<sup>٢</sup> تبنته الجمعية العمومية للأمم المتحدة في عام ١٩٤٩.



لا تهدف هذه الورقة الى التطرق الى الحقوق الأساسية بالعمل والحقوق خلال العمل، مثل الحق في اختيار العمل، والحق في شروط وظروف عمل مناسبة، وغيرها. ستعالج هذه الورقة بعضاً من الحقوق التي من شأنها أن تطور وتنمي القطاع الإنتاجي، والحقوق الجماعية للعمال، والحقوق المتعلقة بفئات خاصة. ولن نتكهن هنا من التطرق الى جميع الحقوق الأساسية التي كفلتها إتفاقيات حقوق الإنسان الدولية وبيان علاقتها مع قوانين العمل. سيتم التركيز هنا فقط على بعض هذه الحقوق الأساسية، والتي تتعلق بشكل مباشر بقوانين العمل. والحقوق والحريات الأساسية هذه هي:

- ١- الحق بالتعليم والتدريب المهني.
- ٢- الحق في الصحة والتأمين الصحي.
- ٣- الحق في الضمان الإجتماعي ومستوى معيشة مناسب.
- ٤- الحق في حرية التجمع والتنظيم النقابي.
- ٥- حقوق المرأة.
- ٦- حقوق الأطفال.
- ٧- حقوق المعوقين.

#### أولاً: الحق بالتعليم والتدريب المهني:

يتضمن هذا الحق العلاقة بين التعليم في المراحل الأولى والعمل. حيث يساهم التعليم في إيجاد قوة عمل مبدعة، مفكرة، خلاقة، تواقّة للإنتاج والتنمية، مما يُعني إنتاج وإقتصاد البلد عامة. وأيضاً للتعليم تأثير على تحضير الطلاب للمشاركة في قوة العمل. مثلاً، هناك ضرورة لتثقيف الطلاب بمبادئ علاقات العمل، ومعايير العمل، وبعض البنود الأساسية في قوانين العمل. وسيؤدي هذا إلى خلق أفراد من أطراف العمل الثلاثة<sup>٣</sup>، مدرّكين للقانون وقادرين على تطبيقه، الأمر الذي قد يكون له تأثير على تقليص نزاعات العمل وربما زيادة فرص العمل المشترك والبناء بين الأطراف الثلاثة. ومن الضروري أيضاً تحضير الطلاب لدخول عالم العمل من خلال تقديم الإستشارة والتوجيه الوظيفي

<sup>٣</sup> أي العمال، اصحاب الأعمال والسلطة.

والجانب الآخر المتعلق في هذا الأمر هو موضوع التأمين الصحي، حيث أنه من الضروري أن يكون هناك نظام للتأمين، طوعي أو إجباري للتأمين، من خلال قانون العمل أو قانون آخر مثل الضمان الإجتماعي. وقد يتم ذلك عبر وجود نظام تأمين صحي وطني شامل تتوفر له المصادر المادية من خلال إقتطاع ضرائب ورسوم من أفراد الشعب. ولكن أحد الشروط المهمة لذلك ضرورة تحقيق الفائدة للأشخاص بشكل مباشر وفردى من هذا النظام وعدم إستخدام الأموال المقتطعة فقط لتطوير شبكة من المستشفيات والعيادات وغيرها، على سبيل المثال.

والجانب الأخير الذي يتعلق بالصحة هو موضوع حوادث وإصابات العمل. فمن الضروري أن يتم وضع سياسة إحتساب تعويضات عن إصابات وحوادث العمل بشكل منصف للعمال المتضررين. ومن الضروري وجود معادلات مدروسة وواضحة في قانون العمل لهذا الغرض. وقد أكدت كل من المواد ٧ (ب) و ١٢ (ب، ج) من العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية على دور الدول في تأمين ظروف عمل تكفل السلامة والصحة، ودورها في تحسين جميع جوانب الصحة الصناعية والوقاية من الأمراض.

ثالثاً: الحق في الضمان الإجتماعي ومستوى معيشة مناسب:

من المعروف أن هناك مركبات عديدة للضمان الإجتماعي، ولذلك، يتم عادة تفصيل الحقوق المتعلقة بالضمان الإجتماعي في قانون خاص وليس من خلال قانون العمل. والحقيقة أن هناك أسباباً عديدة لضرورة فصل قانون الضمان الإجتماعي عن علاقات العمل، ومن بينها أن هناك بنوداً عديدة من الضمان الإجتماعي غير مرتبطة بالعمل فقط ويجب توفيرها للأفراد حتى وإن لم يكونوا عمالاً. ويتم من خلال نظام الضمان الإجتماعي تأمين ظروف حياة أفضل لقطاع كبير جداً من الشعب، خاصة إذا كان يشمل العمال وكل من يعتمد عليهم معيشياً.

ثمة ضرورة للتوافق والإتسجام بين قانون العمل وقانون الضمان الإجتماعي، فكثيراً ما يقوم قانون العمل بإحالة عدد من الحقوق إلى قانون الضمان الإجتماعي. لذلك من الضروري التأكد من تغطية جميع هذه الحقوق في قانون الضمان الإجتماعي، وإلا فسيكون هناك فجوة وفراغ قانوني، ويكون المتضرر الرئيسي من ذلك هو العامل/العاملة

والمعتمدون عليهما. والجانب الآخر هو ضرورة وجود تنسيق متكامل بين نظام الضمان الاجتماعي والعمل، فليس من المعقول أن يكون قانون العمل تقدماً، يمنح الكثير من الحقوق، بينما يكون نظام الضمان الاجتماعي بدائياً، أو بالعكس.

وأخيراً، من المفيد التنويه هنا إلى أن الحقوق التي يكفلها نظام الضمان الاجتماعي هي حقوق فردية، بمعنى أنه من الضروري أن يستفيد العامل/العاملة منها بشكل فردي، خاصة إذا كانت الإقتطاعات تحسم فردياً من أجور العمال. فمثلاً، إذا كان هناك إقتطاع للتأمين ضد البطالة، فمن المفترض أن يستفيد العامل/العاملة من ذلك بالحصول على معاش خلال فترة البطالة.

لقد تطرق القانون الدولي لموضوع الضمان الاجتماعي وربطه بشكل كبير وواضح بالإجراءات لضمان مستوى معيشي مناسب للأفراد، مثلما ورد في المادتين (٧ و ١١) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وهناك العديد من المواد والإتفاقيات والتوصيات لمنظمة العمل الدولية التي تتطرق لموضوع الضمان الاجتماعي<sup>٥</sup> وتؤكد على سبيل المثال الإتفاقيتان (١٠٢ و ١١٨) على ضرورة توفير حماية في المجالات التالية:

- ١- العناية الصحية بالعمال وعائلاتهم والمعتمدين عليهم،
- ٢- الشبخوخة وتوفير ضمانات لعائلات المؤمنين المتوفين، (نظام التقاعد والضمان لعائلاتهم حين الوفاة).
- ٣- إصابات العمل، بما في ذلك تعويضات في حالات العجز الدائم والمؤقت والكامل والجزئي.
- ٤- تأمين ضد البطالة يعطي تأميناً للعمال بنسب مختلفة ولفترات مختلفة.
- ٥- فوائد أمومة للعائلة، بما في ذلك العلاوات والفوائد للأطفال المواليد، ولأعضاء العائلة المشاركين في نظام التأمين.

<sup>٥</sup> انظر/ي مثلا الإتفاقية (١٠٢) لعام ١٩٥٢ حول السياسات العامة، الإتفاقية (١١٨) لعام ١٩٦٢ حول السياسات العامة، الإتفاقية (١٣٠) لعام ١٩٦٩ حول العناية الصحية، الإتفاقية (١٢٨) لعام ١٩٦٧ حول التأمينات للعمال كبار السن، (١٢١) لعام ١٩٦٤ حول تأمينات اصابات العمل، والإتفاقية (٤٤) لعام ١٩٣٤ حول الحماية من البطالة.

رابعاً: حرية التجمع والتنظيم النقابي:

يعتبر هذا الحق أحد حقوق الإنسان الأساسية وأكدت عليه مواد مختلفة من القانون الدولي. وتجدر الإشارة إلى أن كلام من العهدين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والثقافية يشتمل على مادة عن حرية التجمع، وهي من المواد القليلة المشتركة بين العهدين، مما يعني أن هذا الحق له أهمية خاصة وكبيرة، وهو يعتبر حقاً مدنياً كما هو حق اجتماعي واقتصادي.

وهناك معايير واضحة جداً بخصوص هذا الحق، وتطورت ممارستها بها إلى درجة كبيرة حتى أنه يمكن اعتبار هذا الحق حقاً عرفياً متعارفاً عليه وأساسياً وليس مرتبطاً فقط بقانون حقوق الإنسان الدولي التعاقدية.

تؤكد المادة (٨) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنه يحق لكل شخص تكوين النقابات بالإشتراك مع الآخرين، وباختياره، ولا يجوز إخضاع هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون. ويحق للنقابات إقامة إتحادات لها وممارسة نشاطها بحرية. كما يتضمن هذا الحق حق الإضراب وفقاً للقانون ومن الواضح هنا أنه يجب أن تضمن مواد قانون العمل هذه الحقوق الأساسية وأن يكون هناك تعريفاً واضحاً في القانون للقيود التي تفرض بهدف الحد من هذا الحق. ومن الضروري أن ينص القانون بوضوح على عدم قانونية معاقبة شخص من قبل صاحب عمل أو السلطات بسبب نشاطه/ها النقابي أو إنتمائه/ها لنقابة ما.

وتؤكد إتفاقية منظمة العمل الدولية الأساسية رقم (٨٧) لعام ١٩٤٨، التي تعتبر إحدى الإتفاقيات الأساسية، على ضرورة تحديد العلاقة بين النقابات والسلطات وتحديد القيود التي يمكن أن تفرضها السلطات على هذه الحرية. وتنص الإتفاقية على أنه يحق للعمال وأصحاب الأعمال دون أي تمييز إنشاء منظمات يختارونها، ويحق لهذه المنظمات وضع دساتيرها وأنظمتها دون أي تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق ويحول دون ممارستها المشروعة، وليس ثمة شيء يخضع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية، لكن على العمال وأصحاب الأعمال ومنظماتهم إحترام القانون الوطني. وفي نفس الوقت لا يجوز للقانون الوطني ولأجهزة التطبيق أن تنتقص من الضمانات المنصوص عليها في هذه الإتفاقية. وتضيف الإتفاقية رقم (٩٨) لعام ١٩٤٩ أنه يجب ضمان حماية النقابات وأعضائها من أية ممارسات

تتطوي على تمييز بسبب العمل النقابي، وأنه يجب حماية كل منظمات العمال وأصحاب الأعمال من تدخل إحداهما بأعمال الأخرى، وأن تحمي هي نفسها من التدخل التعسفي للسلطات، كما وأنه يجب حماية حق النقابات في المفاوضات الجماعية وفي التوصل لإتفاقيات وعقود جماعية.

ومن المعروف أن هناك خلافات كبيرة تنشأ عادة بخصوص تدخل السلطات بالعمل القانوني للنقابات، وتعتبر مثل هذه الإجراءات عشوائية ومغرضة ولا مبرر لها. لذلك، من الضروري أن يبين قانون العمل بوضوح الحدود التي تمكن السلطة من التدخل في عمل النقابات بما في ذلك تحديد الشروط التي يسمح بها الإطلاع على ملفات النقابات، وإغلاق مقراتها، وسحب أو تعليق ترخيصها، وتحديد عملها وغير ذلك.

### خامساً: حقوق المرأة:

لقد كان المنطلق الذي تعامل به القانون الدولي مع حقوق المرأة المتعلقة بالعمل هو المساواة وعدم التمييز من ناحية، وإيجاد طرق لحماية المرأة من ناحية أخرى. فلقد أكد القانون الدولي على ضرورة المساواة بين الرجل والمرأة في فرص العمل والترقية والتدريب وشروط العمل. وجرى لاحقاً تطور على كيفية تعامل القانون الدولي مع موضوع المساواة حيث كان يتم التأكيد سابقاً على المساواة للعمل المتساوي، غير أنه تطور هذا المفهوم ليؤكد على المساواة بين الأعمال ذات القيمة المتساوية لأنه من الصعب إيجاد شخصين يعملان عملاً متساوياً تماماً، وأن المهم هو قيمة العمل وليس آلية وظروف العمل ذاته، خاصة وأن هناك إختلافاً بين ظروف وشروط عمل الرجال والنساء. وصاحب هذا التوجه إدراك لامكانية بروز نوع ضد المرأة. فبسبب بنية المرأة الفسيولوجية الخاصة، هناك ضرورة لوجود خصوصية في ظروف عمل المرأة كأن تمنح الحق في إجازة ولادة، أو فترة إنقطاع يومية عن العمل للرضاعة، وغير ذلك.

وهنا نرى أن التوجه العام الذي كان موجوداً في القانون الدولي إزاء حماية المرأة خلال العمل، وضعها من العمل في الليل (إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٩ لعام ١٩٤٨، والإتفاقيتان رقم ٤ لعام ١٩١٩، رقم ٤١ لعام ١٩٣٤)، أصبح يعتبر من جانب العديد من الدول تمييزاً ضد المرأة ويمنعها من التمتع بالفرص الكاملة لإختيار العمل والتقدم به، وبالتالي فرص الترقية. وبسبب هذا، تم إقتراح بروتوكول إضافي للإتفاقية

رقم (٩٨) يتم بمقتضاه السماح للمرأة بالعمل ليلاً ضمن شروط معينة. ثم حصل تطور جديد على هذا التوجه أيضاً، بحيث أصبح يسمح للمرأة بالعمل ليلاً، على أن لا يفرض ذلك عليها بدون موافقتها، على أن يرافق هذا التغيير عمل مكثف من قبل السلطات لتسهيل عمل المرأة ليلاً من خلال تأمين المواصلات مثلاً، وإيجاد شبكات حراسة وأمن لتوفير الأمان لها.

وأكد القانون الدولي أيضاً على ضرورة رفع عبء تحمل مسؤولية تربية الأطفال والمنزل عن كاهل المرأة وإشراك الرجل في ذلك. حيث أكدت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (٦٥١) لعام ١٨٩١ على ضرورة إعطاء الفرصة للأب لأخذ إجازة أبوة بحسب قانون العمل، وإيجاد برامج تدريب للأهل المنقطعين عن العمل بسبب المسؤولية العائلية بهدف إعادة إدماجهم من جديد في واقع العمل، وإيجاد شبكات من الحضانات لإعادة المرأة إلى العمل بأسرع وقت ممكن بعد الولادة بدلاً من إنقطاعها تماماً عن العمل. وتؤكد الإتفاقية على ضرورة منع فصل أي من الوالدين عن العمل بسبب الإجازات المأخوذة بحسب القانون لرعاية الأطفال، خاصة إجازة الحمل والولادة للمرأة.

وبعد هذه الإشارة السريعة للتطور الذي حصل على بعض التوجهات في القانون الدولي، خاصة في منظمة العمل الدولية، لا بد من الإشارة إلى بنود إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة<sup>١</sup>، لا سيما وأن هذه الإتفاقية هي والأهم فيما يختص بحماية حقوق المرأة بشكل عام وشامل. فبالإضافة إلى تأكيد الإتفاقية على حقوق المرأة في العمل، أكدت أيضاً على ضرورة منع التمييز ضد المرأة في العمل بسبب الزواج أو الأمومة وعلى حظر الفصل من العمل بسبب الحمل أو إجازة الأمومة. كما وأكدت الإتفاقية في المادة ١١ (ج) على دور الدولة في توفير خدمات إجتماعية مساندة لازمة لتمكين الوالدين من الجمع بين الإلتزامات العائلية والمسؤوليات العامة والمشاركة في الحياة العامة، لا سيما عن طريق إنشاء وتنمية شبكة من مرافق رعاية الأطفال. ثم أكدت الإتفاقية على ضرورة إستعراض التشريعات بشكل دوري في ضوء تطور المعرفة العلمية والتكنولوجية، وتقيحها أو إقائها أو توسيع نطاقها حسب الضرورة (المادة ٢-١١). ولعل ما يميز إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة هو بعض أشكال

<sup>١</sup> تبنتها الجمعية العمومية للأمم المتحدة في ١٩٧٩.

المسؤولية التي تضعها على الدول الأطراف والتي تسعى إلى القضاء على أسباب التمييز من جذورها. فتؤكد الإتفاقية على دور الدولة في تغيير الأنماط الإجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة بهدف تحقيق القضاء على التحيزات والعادات العرفية والممارسات الأخرى القائمة على الإعتقاد بدونية أو علو أي من الجنسين أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة، بما في ذلك ضرورة تغيير مناهج التعليم. كما وتؤكد على دور الدول الأطراف في كفالة الإعتبار باعتبار أن تنشئة الأطفال وتربيتهم مسؤولية مشتركة بين الأبوين (المادة ٥).

وقد أكدت الإتفاقية على ضرورة تبني سياسات التمييز الإيجابي خصوصاً في مجال العمل والتعليم والتدريب المهني لضمان تنمية قدرة المرأة، وأوضحت أنه ليس ثمة تمييز في إتخاذ تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة (المادة ٤).

أخيراً، أكدت الإتفاقية على دور المرأة الريفية في توفير أسباب البقاء إقتصادياً لأسرتها، بما في ذلك عملها في قطاعات الإقتصاد غير النقدية، وأكدت على ضرورة تطبيق أحكام الإتفاقية على المرأة الريفية، وعلى ضرورة إشراكها، في وضع وتنفيذ التخطيط التنموي والإستفادة مباشرة من برامج الضمان الإجتماعي والحصول على جميع أنواع التدريب والتعليم الرسمي وغير الرسمي، وضرورة استفادة المرأة الريفية من برامج الإقراض والملكية والمنح المالية (المادة ١٤).

#### سادساً: حقوق الأطفال:

عمل الأطفال من المواضيع المعقدة ويوجد حياله وجهات نظر متغايرة. يعتقد البعض أن هناك ضرورة لمنع عمل الأطفال تماماً بينما يعتقد آخرون أنه من الصعب منع عمل الأطفال لعدم واقعية هذا التوجه خاصة في ضوء الأوضاع الإقتصادية المتردية التي تعيشها مناطق مختلفة من العالم، فمن المعروف أن هناك العديد من العائلات في العالم التي تعتاش اليوم من عمل أطفالها. ولكن يؤكد هذا التوجه على ضرورة إيجاد قوانين صارمة وواضحة ومحددة تنظم عمل الأطفال بشكل يكفل حماية حقوقهم ويمنع إستغلالهم. ومن المعروف أن عمل الأطفال هو من أكثر قطاعات العمل إستغلالاً بالنظر

لاتخفيض أجورهم، حيث يعملون في ظروف قاسية لعدم معرفتهم بحقوقهم وعدم مطالبتهم بها إن عرفوها بسبب عمرهم وضعفهم الجسدي وخوفهم أيضاً. إذن، هناك ضرورة لوضع معايير واضحة وصارمة لعمل الأطفال. وضمن هذا الإطار، هناك عدة عوامل يجب مراعاتها، خاصة إيجاد توازن بين صحة الطفل، وتعليمه/ها، والعمل.

ويتجه القانون الدولي عامة نحو تقليل ساعات العمل للأطفال وحظر عملهم في الأعمال الخطرة وفي الليل، وإجراء فحص صحي دوري للطفل العامل للتأكد من أهليته/ها صحياً للعمل وعدم تأثير العمل على نموه/ها الجسدي والعقلي. كما وتؤكد المعايير على ضرورة الجمع بين عمل الأطفال والتعليم، خاصة في مرحلة التعليم الإلزامي. إلا أنه لا توجد في القانون الدولي صياغة واضحة لكيفية إجراء هذه التوازنات.

وتؤكد إتفاقية حقوق الطفل على ضرورة حماية الطفل من الإستغلال الإقتصادي ومن أداء أي عمل يمكن أن يكون خطراً أو يمثل إعاقة للتعليم أو ضاراً بصحة ونمو الطفل الجسدي والعقلي والروحي والمعنوي والإجتماعي. كما وتؤكد الاتفاقية أن على الدول إتخاذ التدابير التشريعية والإدارية والإجتماعية والتربوية لتحديد السن الأدنى لعمل الأطفال، ووضع نظام مناسب لساعات العمل وظروفه.

#### سابعاً: حقوق المعوقين:

ربما تكون أهم المشكلات التي تحول دون مشاركة المعوقين في العمل بشكل فعال ومناسب نظرة المجتمع، التي تقلل من قدراتهم في العمل والعطاء الجسدي والفكري، وعادة ما يتركز مجهود الأفراد المحيطين بالمعوقين في حمايتهم بدلا من إعطائهم الفرص الكاملة والكافية. وعندما يشتغل المعوقون حركياً مثلاً، كثيراً ما يتم تشغيلهم بأعمال يدوية نمطية إنتاجية لا تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية وقدراتهم. وبسبب النظرة النمطية غير السليمة للمعوقين، يتم إستبعادهم عن المجتمع والتطورات به. والمشاركة في قطاع العمل هي من أهم الوسائل لإعادة إدماج المعوقين في المجتمع، بالإضافة إلى إعطائهم الفرصة مثلهم مثل باقي أفراد المجتمع بالمشاركة الفعالة في صنع التطور والتنمية فيه. لهذا، تلعب بنود قانون العمل دوراً أساسياً في هذا المجال.



التوجه العام الموجود في قوانين العمل بالعالم هو ضمان تشغيل المعوقين من خلال فرض نظام النسب أو نظام الكوتا quota، حيث يشترط تشغيل نسبة معينة من المعوقين في أماكن العمل التي يعمل بها أكثر من عدد محدد من العمال إلا أن هناك بعض المشكلات التي تعترض هذا التوجه كأن لا يتم ضمان تشغيل المعوقين في بعض القطاعات بشكل كاف لأن هذه القطاعات تكون مؤسسات صغيرة مثل مكاتب الخدمات، المكاتب الهندسية، المحاماة، وغيرها. وحين يتم تشغيل المعوقين في أماكن معينة بحسب نظام النسب، لا يتم تشغيلهم بأعمال تتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم. لذلك، من الضروري أن يقوم قانون العمل بحظر التمييز على أساس الإعاقة. وبالإضافة إلى عدم التمييز، من الضروري حظر فرض شروط للإستخدام لا تتعلق بطبيعة العمل من شأنها إستبعاد قطاعات معينة من التوظيف، مثل أن يشترط في المتقدم/المتقدمة لوظيفة عامل/عاملة إستقبال القدرة على حمل أوزان ثقيلة، الأمر الذي قد يستثني النساء وبعض المعوقين جسدياً.

إضافة إلى ذلك، يجب تبني سياسة التمييز الإيجابي فيما يختص بالمعوقين في توظيفهم وإعطائهم فرص التدريب والتعليم. وهذه السياسة ضرورية لزيادة تدريب وتنمية قدرة المعوقين ليأخذوا فرص التنافس على الوظائف.

### تنفيذ القانون:

لا يمكن للقانون عموماً، وقانون العمل بشكل خاص أن يكون له معنى ما لم يكن هناك طرق فعالة لتطبيقه. فقد يحتوي القانون على نصوص جيدة ويمنح جميع الحقوق، إلا أنها تبقى نصوصاً على الورق بدون فعالية إذا لم تطبق على أرض الواقع. وهناك عدة أطراف لها دور مهم في تطبيق قانون العمل. وفيما يلي بعض الملاحظات السريعة والقصيرة حول ذلك:

بداية، هناك دور مهم لوزارة العمل في تنفيذ القانون، فقوانين العمل كثيراً ما تضع صلاحيات في يد الوزير أو من ينوب عنه أو وزارة العمل، وبذلك، فإن لهم دوراً في سد الثغرات الموجودة في القانون. كما أن للدوائر المختلفة في وزارة العمل دوراً هاماً في تصميم وتنفيذ البرامج التي تحقق بعض الحقوق التي يمنحها القانون، مثل الدور الذي تلعبه دوائر التدريب المهني، والصحة والسلامة المهنية، وغيرها. ومن الضروري

هنا أن يكون هناك تنسيق مستمر بين الدوائر المختلفة في وزارة العمل وأيضاً بين وزارة العمل والوزارات المختلفة، كما أشرنا سابقاً، وذلك لضمان تنفيذ عمل فعال وشامل.

هناك دور أساسي كذلك لمفتشي العمل للتأكد من إحترام مواد القانون في أماكن العمل، ولهم دور في إعلام العمال وأصحاب العمل بالنصوص المختلفة الموجودة بالقانون. ومن الضروري أن يتم إيجاد طرق لضمان عدم التأثير على مفتشي العمل، مثل أن تكون رواتبهم كافية حتى لا يلجأوا للرشوة أو غيرها، مما يؤثر على مصداقيتهم ودورهم في تنفيذ القانون. كما ويجب أن يكون هناك نظام محاسبة واضح وصارم لضمان قيام مفتشي العمل بدورهم بشكل صحيح.

أيضاً، هناك دور مهم للقضاء في البت في قضايا النزاعات العمالية. ومن الضروري ضمان حياد القضاء وإستقلاله عن أية سلطة أخرى، (التشريعية أو التنفيذية)، وعدم التأثير على القضاء من قبل أطراف النزاع. ومن الضروري إعطاء تسهيلات للعمال للوصول للقضاء، كأن يتم إعفاء قضايا العمل مثلاً من رسوم المحاكم، وهكذا.

ويلعب كل من العمال وأصحاب العمل دوراً هاماً في تطبيق القانون. ومن هنا تأتي أهمية إيجاد طرق لزيادة الثقافة بقانون العمل والحقوق الأخرى. وهذا يتطلب جهوداً مشتركة بين النقابات العمالية، ممثلي أصحاب الأعمال، والسلطة، في وضع برامج ودورات تثقيفية لهم.

أخيراً، من الواضح أن قانون العمل نفسه لا يكفي لضمان الحقوق، فهناك تفاصيل كثيرة تتعلق بحياة العمل اليومية وبعلاقات العمل التي لا يتطرق لها القانون. لذلك، هناك أهمية لوضع أنظمة وقرارات وإجراءات من قبل وزارة العمل والوزارات الأخرى كما أشرنا سابقاً. ومن هنا تبرز أهمية دور النقابات العمالية في إيجاد إتفاقيات عمل جماعية من شأنها أن تزيد من حقوق العمال وتسد الثغرات التي قد توجد في قانون العمل، إلى أن يتم إعادة النظر بالقانون مجدداً.

## الفصل التاسع

### مشروع قانون العمل الفلسطيني

#### نائل فتوح الحوح\*

#### نبذة تاريخية:

لم يشرع في فلسطين أي تشريعات عمالية قبل عام ١٩٢٧ سوى تشريعين عماليين سنًا في العهد التركي سنة ١٩٠٩، وهما قانون الجمعيات وقانون الإضراب. وترك التنظيم القانوني لعقد العمل لأحكام الكتاب الثاني من مجلة الأحكام العدلية. ولعل تطور الصناعات الصغيرة والتجارة والزراعة واقترانها بحركة سياسية وعمالية أديا إلى قيام حكومة الإنتداب بسن قانونين هما قانون تعويض العمال لسنة ١٩٢٧ وقانون نقابات العمال لسنة ١٩٤٧.

وما بين عامي ١٩٤٨ و١٩٥٣ وبسبب وحدة الضفتين وانتقال أعداد كبيرة من العمال إلى الضفة الشرقية للعمل، بدأت عملية التأثير بالرغم من محدوديتها على ضرورة تغيير الوضع القانوني، كون هؤلاء العمال من الفنين ومن الذين تمتعوا بحقوق عمالية

\*المستشار القانوني السابق لإتحاد نقابات عمال فلسطين، عضو مشارك في لجنة صياغة مشروع قانون العمل

أثناء عملهم في فلسطين بسبب تمايز القانون المطبق في فلسطين عن نظيره المطبق في الأردن حيث لم يطبق في شرق الأردن قانون تعويض العمال البريطاني. كما أن عمال المملكة وبسبب احتكاكهم الخارجي مع الدول العربية أصبحوا يتطلعون إلى تشريعات العمل في البلاد العربية.

وفي سنة ١٩٥٢ حلت الحكومة نقابات العمال في الضفة الغربية، مما أدى إلى تكاتف عمال الضفتين ومطالبتهم باعتراف الدولة بنقاباتهم، حيث كانت بداية سن تشريع العمل في الأردن بصفتيه سنة ١٩٥٣م. وصدر قانون نقابات العمال رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٣ ومن ثم تلاه قانون تعويض العمال رقم (١٧) لسنة ١٩٥٥ إلى أن صدر قانون العمل رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠م تلاه التعديل رقم (٢) لسنة ١٩٦٥ المعدل للقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠.

#### واقع تطبيق قانون العمل رقم (٢) لسنة ١٩٦٥م:

١- قبل سنة ١٩٦٧:

بالرغم من تميز قانون العمل الأردني عن كثير من القوانين والتشريعات العربية إلا أنه بقي أقل من طموحات وتطلعات الطبقة العاملة الفلسطينية وذلك لاعتبارين أساسيين:-

أ- إن القانون لم يعبر عن طموحات الحركة العمالية الفلسطينية التي كانت على درجة عالية من الوعي الوطني والقانوني في ذلك الوقت.

ب- إن القانون قد عكس الواقع الرأسمالي والعشائري وسيطرة الحكومة على مقاليد الحكم دون أن يأخذ بعين الاعتبار رغبات الطبقة العمالية في ذلك الوقت.

٢- بعد سنة ١٩٦٧:-

بسبب الإحتلال الإسرائيلي لم يطرأ أي تغيير على قانون العمل الأردني المطبق في الضفة الغربية باستثناء تغييرين أساسيين بموجب الأوامر العسكرية، هدف الأول منهما تحديد الحرية النقابية، أما الثاني فقد أوجد نظام التأمين الإلزامي للعمال. ولم يكن هناك أي إمكانية لتعديل هذا القانون حتى تاريخ كتابة هذا البحث.

والحاجة إلى قانون عمل فلسطيني وجدت مع وجود الحركة العمالية الفلسطينية. ولكن لم تتواجد الظروف الملائمة لإصدار مثل هذا القانون بسبب ظروف الإحتلال حتى بدأت الفكرة تأخذ شكل محاولات أخذتها على عاتقها الحركة العمالية بدعم من الحركة

الوطنية، حيث إنطلقت هذه المحاولات مع إنطلاقة الإنتفاضة الفلسطينية عام ١٩٨٧. وشهدت هذه المرحلة إزدهاراً للحركة الوطنية وبالتالي الحركة العمالية، وبدأت محاولات جادة للخروج من أزمة عدم إمكانية إصدار قانون عمل فلسطيني، وذلك من خلال خلق أعراف وإتفاقيات عمل جماعية داخل المؤسسات الفلسطينية، وتطور هذا المفهوم إلى محاولة أوسع من خلال إيجاد إتفاقيات عمل إقليمية في الضفة الغربية وصولاً إلى ميثاق وطني حول العمل والعمال.

وقد تحسست القيادة الفلسطينية المشكلة العمالية وتوج هذا التحسس بكتاب السيد الرئيس عرفات إلى مدير عام منظمة العمل العربية بتاريخ ١٥ آذار ١٩٩٣ طالباً المساعدة في صياغة مشروع قانون عمل فلسطيني.

### البدائيات العملية لمشروع قانون العمل الفلسطيني:

مع كتاب رئيس دولة فلسطين لمدير منظمة العمل العربية بدأت المحاولات الجادة لصياغة مشروع قانون العمل الفلسطيني، حيث بدأ الحوار الجاد داخل الإتحاد العام لنقابات العمال في الأراضي المحتلة وفي تونس ولدى أصحاب العمل ودائرة التنظيم الشعبي في منظمة التحرير الفلسطينية حول خصوصيات وأساسيات وظروف العمل التي يجب توافرها في مشروع قانون العمل الفلسطيني.

وتم اللقاء بين جميع هذه الأطراف بموجب الدعوة التي وُجّهت من قبل منظمة العمل العربية لورشة عمل عقدت في القاهرة من تاريخ ٢٠ أيلول ١٩٩٣ الى ٢٢ أيلول ١٩٩٣، نوقشت خلالها عدة أوراق عمل وتم الإتفاق بين جميع الأطراف على أن يقوم كل طرف بدراسة ورقة عمل منظمة العمل العربية باعتبارها مسودة صياغة للمشروع على أن تتم مناقشة داخلية لدى كل جهة مشتركة حول هذه المسودة حتى يتم لقاء آخر.

وبتاريخ ٣١ أيار ١٩٩٤ ولغاية ٢ حزيران ١٩٩٤، وبناءً على دعوة منظمة العمل العربية وتحت رعاية السيد الرئيس عرفات، عُقدت ورشة عمل أخرى تحت إسم «اجتماع اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة مشروع قانون العمل الفلسطيني»، وقد مثل فيها

كل من:-

- ١- منظمة العمل العربية برئاسة الأستاذ محمد بكر رسول.
- ٢- دائرة التنظيم الشعبي والعمل في منظمة التحرير برئاسة السيد محمد الصباح.

- ٣- الإتحاد العام لعمال فلسطين برئاسة السيد حيدر إبراهيم.
- ٤- ممثل عن غرفة تجارة نابلس ( عن أصحاب العمل ).
- ٥- ممثل عن غرفة تجارة غزة ( عن أصحاب العمل ).
- ٦- المستشار القانوني لإتحاد نقابات العمال في الضفة الغربية.
- ٧- المستشار القانوني لاتحاد نقابات العمال في غزة.

وخرجت اللجنة بمسودة مشروع قانون عمل تم الإتفاق عليها بين الأطراف المعنيين. وبذلك وُلِدَ أول مشروع قانون عمل فلسطيني، وتمت إحالته من قبل اللجنة إلى القيادة الفلسطينية لمتابعة إجراءات إصداره حسب الأصول.

#### المذكرة التوضيحية لمشروع قانون العمل الفلسطيني:

لقد تصادفت الدعوة إلى صياغة مشروع قانون عمل فلسطيني مع بداية التحركات السلمية في المنطقة، مما دفع بقوة إلى سرعة إنجاز هذا المشروع، وفرض هذا الواقع مجموعة من المؤثرات التي يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار لدى صياغة هذا المشروع بالإضافة إلى خصوصية واقع العمل والعمال في فلسطين وكانت أهم هذه المؤثرات:-

١- مراعاة مرحلة التأسيس والبناء للإقتصاد الفلسطيني الوليد وما يتطلبه من توضيحات مشتركة من قبل أصحاب العمل والعمال دون المساس بالحقوق الأساسية للعمال مع المحافظة على مصلحة أصحاب العمل.

٢- المرونة في تطوير الأحكام التي تعالج شروط وظروف العمل، حيث تطرق المشروع إلى تنظيم الجوانب الأساسية في علاقات العمل، وأحال المشروع تنظيم الجوانب الفرعية إلى السلطة التنفيذية بشكل يمكن من التحسين لتلك الشروط والظروف بما يتلاءم مع التطورات الإقتصادية والسياسية المتوقعة وغير المتوقعة.

٣- مراعاة الطبيعة الخاصة لبعض قطاعات العمل مثل القطاع الزراعي.

٤- حمل القانون السلطة التنفيذية أعباء تشريعية مكملة بشكل أوسع، حيث أكد المشروع على المبادئ والحقوق الأساسية وترك تنظيم كثير من التفاصيل للسلطة التنفيذية، وذلك لمواجهة الواقع الجديد الذي يتطلب معالجات سريعة وهو ما تكون السلطة التنفيذية أقدر عليه. ( مثل الصحة والسلامة المهنية ).

٥- وضع قواعد حيوية ومتحركة لمعالجة قضايا الأجور.

- ٦- مراعاة التطور في علاقات العمل وإيلاء أهمية كبيرة لموضوع المفاوضة الجماعية وعقود العمل المشتركة، والتوفيق والتحكيم.
- ٧- الإستئناس بتشريعات العمل في الدول العربية والإلتزام باتفاقيات العمل العربية باعتبار فلسطين جزءا من الوطن العربي وباعتبار أن منظمة التحرير الفلسطينية قامت بالتصديق على العديد من إتفاقيات العمل العربية.
- ٨- الإلتزام بالمعايير الدولية وإتفاقيات منظمة العمل الدولية.
- ٩- الإلتزام بكافة حقوق الإنسان حسب اتفاقية جنيف الرابعة.
- ١٠- مراعاة أحكام الشريعة الإسلامية وعدم التناقض معها.
- ١١- الأخذ بعين الإعتبار بالعلاقة الخاصة بين فلسطين والأردن والإنسياب شبه الكامل بينهما في كافة المجالات.
- ١٢- مراعاة انتشار العمالة الفلسطينية في الشتات.
- ١٣- أقر المشروع الحق الأساسي للعمال بتكوين نقابات لهم وكذلك أصحاب العمل فضلا إصدار قوانين مستقلة لتنظيم هذه التجمعات لتلبي طموحات العمال وأصحاب العمل لتحقيق أهدافهم في الدفاع عن حقوقهم وتعزيز مساهمتهم في التنمية الإقتصادية والإجتماعية.
- ١٤- أحال المشروع تنظيم بعض الحقوق إلى قانون الضمان الإجتماعي ( التأمينات الإجتماعية )، الأمر الذي يتطلب إصدار هذه القوانين في أسرع وقت ممكن.
- ١٥- ترك المشروع تنظيم بعض الفئات العمالية إلى قانون الخدمة المدنية الذي يجب أن يصدر بوقت متزامن مع قانون العمل والضمان الإجتماعي.
- ١٦- مراعاة التوجهات الدولية في مجال التشريعات العمالية وذلك بموجب دراسة أعدها السفير الفلسطيني عدنان التلاوي.
- ١٧- أرجو من الأخوة القراء لمشروع القانون قراءته بروح مستقلة عن أي قانون آخر وذلك لأننا نصوغ قانون عمل جديدا، ولسنا بصدد تعديل قانون قائم. وأخيرا وإن جاز لي قراءة المستقبل، فإني أرى وبحكم الظروف والمستجدات السياسية تراجعاً جزئياً من طرف أو طرفين من أطراف العمل عن مسودة هذا المشروع بحكم تغيير الموقع. وكلني أمل بأن تكون قراءتي غير صحيحة لأن معنى هذا التراجع، تراجع المشروع بشكل كامل وتأخر صدور قانون عمل فلسطيني مستقل في وقت قريب.

مشروع قانون العمل الفلسطيني في نقاط:

الباب الأول: تعريفات وأحكام.

الفصل الأول: تعريفات:

وقد تناول هذا الفصل تعريفا لبعض المصطلحات التي استعملت في المشروع، وهذه المصطلحات قد تكون بحاجة إلى تعديل أو تغيير بما يتناسب مع التسمية السياسية لدى السلطة الفلسطينية، مثل استعمال مصطلح وزير قد يغير إلى حامل حقيبة أو يبقى كما هو... هكذا.

الفصل الثاني:

وقد تضمن أحكاما ومبادئ عامة للقانون يجب مراعاتها عند قراءة هذا المشروع.

الباب الثاني:

الفصل الأول: التشغيل والتدريب والتوجيه المهني.

لقد جاء هذا الفصل في (٦) مواد لوحظ فيها:

- ١- خلق دور لأطراف العمل الثلاثة في اقتراح السياسات العامة للتشغيل والتدريب وإعادة التدريب.
  - ٢- إعطاء السلطة التنفيذية حرية الحركة والعمل في هذا المجال لخصوصية وضع العمالة الفلسطينية وابتعادها عن التأهيل المهني مدة طويلة خلال الإحتلال وضرورة إعادة تدريب جزء كبير منها بما يتناسب ومرحلة البناء الجديدة.
  - ٣- الإهتمام بتدريب المعوقين.
  - ٤- ضرورة وجود نظام حماية المتدرب والمعوق.
  - ٥- مراعاة شؤون العاملين الفلسطينيين في الخارج.
- الفصل الثاني: تشغيل العمال العرب والأجانب.
- وقد عولج في مادة واحدة. وقد لوحظ في هذه المادة:-
- ١- إعطاء السلطة التنفيذية حرية العمل في تطبيق القانون.

\* انظر النص الكامل للمشروع في الملحق صفحة ٢٢٣.



- ٢- تحديد أولوية التشغيل وحماية العامل الفلسطيني أولاً.
- ٣- حماية الدخل القومي الفلسطيني من الهجرة.

#### الباب الثالث: عقد العمل

##### الفصل الأول: تكوين عقد العمل.

وقد راعى هذا الفصل عدة أمور:-

- ١- حرية التعاقد.
- ٢- حرية اختيار العمل.
- ٣- الحماية القانونية للمتدربين على العمل.
- ٤- حماية العامل لدى المتعهد الفرعي.
- ٥- حماية نوع العمل ودرجته.
- ٦- حماية حق اختيار مكان الإقامة ونوعه.

##### الفصل الثاني: إنهاء عقد العمل.

وقد راعى هذا الفصل:-

- ١- حماية حق صاحب العمل بإنهاء عمل العامل في حالات معينة.
- ٢- حماية حق العامل بإنهاء العمل في حالات معينة بما في ذلك حماية حق العامل بمكافأة نهاية الخدمة والحقوق الأخرى.

#### الباب الرابع: شروط وظروف العمل

##### الفصل الأول: ساعات العمل والراحة الأسبوعية.

وقد راعى هذا الفصل:-

- ١- تحديد ساعات العمل اليومية والأسبوعية وتوزيعها بشكل لا يضر بصحة العامل أو بالإنتاج بحجمه القومي.
- ٢- أجاز الإتفاق على العمل ساعات إضافية بموجب شروط خاصة.
- ٣- كفل القانون حق الإجازة الأسبوعية.

الفصل الثاني: الإجازات.

- ١- نظم هذا الفصل نوع إجازات العامل ووقتها مثل الإجازة السنوية، وإجازة الأعياد الدينية والرسمية، إجازة النقابة العمالية، والإجازات الطارئة والمرضية.
- ٢- إعتبر القانون الإجازة السنوية حقا للمجتمع وبالتالي منع التنازل عنها.

الفصل الثالث: الأجور.

- عاجت المواد من المادة ٤٨ وحتى المادة ٦٠ الأجور ووضعت مجموعة من الضوابط والأسس التي تضمن حماية الأجور منها:-
- ١- وضع تعريف شامل وعام للأجور بهدف ضبط التهرب من دفع المكافآت وتعويضات العمال عند إنهاء الخدمة أو إنتهائها.
  - ٢- ضمان نوع الأجور ووقت دفعها.
  - ٣- حماية أجر العامل بمجرد تواجده في مكان العمل وتمكين نفسه في خدمة العمل.
  - ٤- حماية حرية التصرف بالأجر.
  - ٥- إمتياز الأجور وحمايتها من السحبيات والسلفيات والأحكام القضائية وإعتبرها دينا ممتازا.
  - ٦- وضع سياسة ثلاثية التمثيل لضمان عدالة الأجور والحد الأدنى من الأجور.

الفصل الرابع: الصحة والسلامة المهنية

وقد نظم هذا الفصل من خلال مادتين: القواعد العامة للصحة والسلامة المهنية، وترك للحكومة إصدار الأنظمة اللازمة لضمان توفير وحماية السلامة المهنية والصحة العامة. وبذلك حاول القانون الخروج من حدود النص إلى حدود متحركة وقابلة للتغير بشكل أسرع من القانون باعتبار أن السلامة المهنية والصحة من الأمور العلمية المحضة التي يفضل أن يراعى فيها المفهوم الفني أكثر من أن تقيد بنصوص جامدة.

### الباب الخامس: تنظيم عمل الأحداث والنساء

لقد إنطلق مشروع القانون في مواده المنظمة لهذا الفصل من مفهوم عصري لقضية تشغيل النساء والأحداث بحيث اعتبر مفهوما إجتماعيا وليس مفهوما فرديا لقضايا التشغيل وإعتبر أيضا حماية عمل هذه الفئة حماية لحق المجتمع أكثر من كونها حماية للفرد نفسه. الفصل الأول: تنظيم عمل الأحداث.

لقد عالج هذا الفصل تنظيم عمل الأحداث في المواد من المادة ٦٣ وحتى المادة ٧١ بحيث وضع مجموعة من الضوابط العامة لتشغيل الأحداث وترك الأمور التفصيلية للحكومة لضمان تحرك أفضل في الحماية التي هدفها القانون. فقد:-

١- منع تشغيل الأحداث قبل سن ١٤ سنة، وفي الأعمال الصناعية قبل بلوغهم ١٥ سنة، وفي الصناعات الخطرة قبل بلوغهم سن ١٨ سنة، وترك للوزير تحديد ما هي الأعمال الخطرة.

٢- فرض القانون إجراء الكشف الطبي على الأحداث قبل تشغيلهم.

٣- منع تشغيل الأحداث ليلا مع إعطاء الوزير حق الإستثناء، وذلك خروجا على القواعد العامة في التشغيل.

٤- منع تشغيل الأحداث في المناطق النائية والبعيدة عن العمران.

٥- حدد القانون ساعات العمل للأحداث.

### الفصل الثاني: تنظيم عمل النساء.

وقد عالج هذا الفصل تشغيل النساء في المواد من المادة ٧٢ وحتى المادة ٨٦ حيث نصّ على:-

١- حماية المساواة في العمل الواحد والتكافؤ في التشغيل والترقي والأجور.

٢- منح الحماية الإجتماعية للمرأة في التشغيل بمنع عملها ليلا إلا في مهن تحددها الحكومة.

٣- حماية حقوق المرأة الحامل.

٤- حماية حقوق المرأة المرضع.

٥- حماية حقوق الطفل في حضانة والدته له.

٦- حماية حق الأسرة.

الباب السادس: علاقات العمل الجماعية.

لقد أولى مشروع القانون في هذا الباب أهمية خاصة لعلاقات العمل الجماعية بحيث اعتبرها من منطلق حرية التعاقد والتفاوض أساسا ضروريا لتحقيق التوازن الإجتماعي والإقتصادي واعتبرها أيضا ضرورة لتطوير نمو الإقتصاد، فمن خلال هذا التوازن يمكن الخروج من مأزق النصوص القانونية الجامدة إلى مفهوم حيوي متطور لتشريعات العمل يضمن توازنا في المصالح بين أطرافه. وترك هامشا بسيطا للحكومة لمراقبة وتنظيم هذه العلاقة. وأعطى للسلطة القضائية صلاحيات واسعة في الحكم بين أطراف العلاقة لضمان عدم تسلط طرف على آخر.

بعد أن وضع القانون القواعد الأساسية لحماية الطرف الأضعف في هذه العلاقة، حيث اعتبر أن الحقوق التي نص عليها هي الحد الأدنى الذي لا يجوز أن يُعمل بأقل منه. وقد راعى المشروع المعايير الدولية والحقوقية لأطراف العلاقة الجماعية وخاصة العمال.

الفصل الأول: المفاوضة الجماعية.

لقد عولجت المفاوضة الجماعية في المواد من المادة ٨٧ وحتى المادة ٩١ وقد تميز هذا الفصل بالأمور التالية:-

- ١- حدد أسباب المفاوضة الجماعية بأن يكون هدفها تحسين شروط وظروف العمل ورفع الكفاءة الإنتاجية.
- ٢- منع تدخل الحكومة في التأثير على المفاوضة الجماعية.
- ٣- ضمان حق تمثيل الأطراف بحرية في المفاوضة الجماعية.
- ٤- حماية حق توفير المعلومات لأطراف المفاوضة الجماعية ومن قبلهم.
- ٥- توسيع مفهوم أطراف المفاوضة الجماعية إبتداء من المؤسسة الصغيرة وإنهاء بالمستوى الوطني العام.

الفصل الثاني: عقد العمل الجماعي.

أفرد المشروع لهذا الموضوع - موضوع عقد العمل الجماعي - فصلا خاصا باعتباره نتيجة حتمية للمفاوضة الجماعية، وعالجها في المواد من المادة ٩٢ وحتى المادة ٩٧. ووضع مجموعة من القواعد لضمان تنظيم هذا العقد منها:-

- ١- تسجيل العقد لدى الوزارة المختصة [ وزارة العمل ].

- ٢- وضع المشرع حداً أعلى لمدة الإتفاق الجماعي (٣ سنوات).
- ٣- وضع نظام لضمان سرعة الفصل في النزاعات حول عقد العمل الجماعي حين أُلزم المشرع الأطراف الرجوع إلى لجنة التحكيم المحددة بموجب هذا القانون.
- ٤- أعطى للحكومة صلاحية إصدار الأمور التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذ عقد العمل الجماعي وتوسيع المعرفة فيه.

#### الفصل الثالث: التوفيق والتحكيم.

طالما أن النتيجة الثانية للمفاوضة الجماعية هي عدم الإتفاق بين أطراف العلاقة الإنتاجية، فقد أقر المشرع لموضوع التحكيم والتوفيق المواد من المادة ٩٨ وحتى المادة ١٠٣، باعتبار التحكيم والتوفيق مسلكاً ضرورياً في مرحلة التفاوض لحسم النزاعات العمالية وعدم التأثير بشكل سلبي على العملية الإنتاجية.

#### نظم هذه العلاقة:

- ١- أعطى الوزير صلاحية تعيين مندوب للتوفيق والتحكيم وللوساطة بين طرفي النزاع العمالي في حالة إعلانه من قبل أحدهما. وفي حالة فشله خلال أسبوع من تاريخ تعيينه، يشكل الوزير لجنة توفيق بشكل تمثل فيها جميع الأطراف في العلاقة الإنتاجية.
- ٢- وإذا لم تتوصل لجنة التوفيق إلى حل للنزاع، يحال النزاع إلى لجنة التحكيم باتفاق الأطراف، يشكلها الوزير من:-

- أ- قاض يسميه وزير العدل.
- ب- ممثل عن وزارة العمل.
- ج- ممثل عن أصحاب العمل.
- د- ممثل عن نقابة العمال.

وبذلك يكون المشروع قد ترك المجال مفتوحاً لحل النزاعات العمالية بكافة الطرق التي تضمن، وبالسرعة الممكنة، عدم تعطيل العملية الإنتاجية.

- ويلاحظ أن تشكيل لجان التحكيم والتوفيق قد روعي فيها تمثيل جميع أطراف العلاقة الإنتاجية لضمان عدالة القرار لديها أو حيادية الوساطة.
- ٣- أعطى المشروع للجان التحكيم والتوفيق صلاحياتاً قضائية في الإستماع للشهود والمعينة.

٤- وفر القانون للعمال الحصانة ضد أصحاب العمل أثناء نظر النزاع العمالي من قبل لجان التحكيم والتوفيق.

#### الفصل الرابع: الإضراب والاعلاق

لقد عالج مشروع القانون في هذا الفصل حقي الإضراب والإغلاق بالمواد من ١٠٤ - ١٠٧ حيث:

١- اعتبر الإضراب حقاً ووفرت الحماية له باعتباره وسيلة لحماية المصالح الإجتماعية والإقتصادية للعمال وبذلك أعطى مفهوماً واسعاً لسبب اتخاذ القرار بالإضراب.

٢- ومن زاوية أخرى، شدد القانون على ظروف استخدام هذا الحق، بحيث قرنه بشرط موافقة ثلثي اللجنة النقابية وتصديق مجلس النقابة المركزي. ولم يتركه للعامل الفرد أو اللجنة النقابية منفردة.

٣- قرن المشروع أيضاً حق صاحب العمل بالإغلاق بموافقة منظمة العمل التي يتبع لها صاحب العمل.

٤- حظر القانون ممارسة حق الإضراب والإغلاق أثناء فترة النزاع العمالي حماية للمصالح العمالية.

وأسباب هذا التشديد ترجع إلى خطورة قراري الإغلاق والإضراب على الحياة الإقتصادية والإجتماعية.

#### الباب السابع: تفتيش العمل

لقد أولى مشروع القانون أهمية خاصة لموضوع تفتيش العمل، وعالج هذا الموضوع بروح تتلاءم مع المبادئ والمعايير الدولية. ولعل أهم معالم هذه المعالجة:-

١- أعطى القانون للوزير المختص صلاحية تشكيل هيئة عامة للتفتيش من موظفين فنيين ومختصين بمختلف أنواع التفتيش.

وتشكيل الهيئة يعني:-

أ- إن هذه الهيئة مستقلة عن وزارة العمل في موضوع عملها.

ب- إن هذه الهيئة عامة بحيث لا تفرض على صاحب العمل التعامل مع عدة

مؤسسات أو أجهزة للتفتيش على العمل.

ج- وضع المشروع ضوابط تتعلق باختيار المفتش وأدائه لعمله.

د- حماية مصدر معلومات المقتش من الإعلان عنها، حفاظا على السرية ومصدر المعلومات.

ه- أعطى للمفتش صلاحية إبلاغ الجهات المختصة بنتائج مراقبته لتطبيق التشريعات العمالية لضمان سد الثغرات.

ز- أعطى المشرع للمفتش صلاحيات الضبط القضائي.

#### الباب الثامن: العقوبات

لم يرد في هذا الباب أية مواد بسبب ترك هذا الموضوع للسلطة التشريعية لتقديره.

#### خاتمة وملاحظات عامة:

١- إن المتابع لنصوص مشروع القانون، خاصة من فئة العمال، يجد نقصا في تغطية بعض المصالح العمالية. ولتوضيح هذا الأمر، أود أن أذكر بظروف ومبررات صياغة المشروع. حيث أن هذا المشروع لم يحقق مصالح العمال المطلقة، كما أنه لم يحقق مصالح أصحاب العمل المطلقة، وأيضا حد هذا المشروع إلى حد كبير من تسلط الدولة وسلطاتها.

كان هذا المشروع عبارة عن نقطة إلتقاء بين أطراف العملية الإنتاجية، بحيث تنازل كل طرف عن جزء من مصالحه حتى تتحقق عملية التوازن في حماية المجتمع. والآلية الموجودة في صياغة هذا المشروع كفيلة بأن تكشف عيوبه أول، وكفيلة بأن يتم الإلتفاق بين جميع الأطراف على حلها جزئيا أو كليا ومع مرور الزمن. ومع الأخذ بعين الإعتبار أن كل طرف سيجد نفسه هو الخاسر إلا أنه عند قراءة هذا المشروع بشكل مشترك، سنجد أن المصلحة العامة هي المنتصرة في هذه المرحلة وهذه الظروف، خاصة ع كل طرف عندما يناقش هذا المشروع بشكل منفرد سيجد نفسه هو الخاسر عندما يناقش هذا المشروع بشكل منفرد إلا أنه عند قراءة هذا المشروع بشكل مشترك، سنجد أن المصلحة العامة هي المنتصرة في هذه المرحلة وهذه الظروف، خاصة وأن هذا المشروع قد ترك مساحة، ولو ضيقة، للتعاون بين الأطراف الثلاثة مرة بحق المشورة ومرة بحق التوجيه ومرة بحق المشاركة في القرار.

- ٢- بقي للمحاكم العامة صلاحية نظر كافة أنواع القضايا التي يكون أطراف العمل طرفيها. بينما كان يفضل أن تنشأ محاكم متخصصة. وفي مبادرة من الدولة حسب المادة (٧) من المشروع، أضيفت القضايا العمالية من الرسوم وذلك تطبيقاً لحماية حق النقاضي للعمال، حتى لا تكون الرسوم عقبة أمام المطالبة بالحقوق العمالية.
- ٣- حمى المشروع حق التمثيل النقابي للعمال داخل وخارج المؤسسة.
- ٤- إن مشروع القانون هذا هو مشروع قانون عمل مستقل حاول أن يتعامل مع معطيات محلية فلسطينية بحيث أخذ بعين الإعتبار التجربة الفلسطينية كاملة.
- ٥- إن مشروع القانون تعامل مع إقليم فلسطين كاملاً.
- ٦- أخيراً، يلاحظ على مشروع القانون هذا أنه لم يتعرض للتنظيم النقابي، وفضل أن يفرد له قانون خاص.

وعلى الحركة النقابية الفلسطينية بطرفيها ( نقابات العمال ومنظمات أو نقابات أصحاب العمل ) بالإضافة إلى الحكومة أن تجيب على مجموعة كبيرة من الأسئلة حتى يتم الإلتقاء حول مشروع قانون مستقل للتنظيم النقابي في فلسطين.

نرفق بهذا البحث ملاحظات أولية حول الإطار القانوني للتنظيم النقابي أعدها مكتب العمل العربي التابع لمنظمة العمل العربية، قد تكون الشمعة التي تضيء الطريق أمام حوار جاد حول التنظيم النقابي.

#### القسم الأول:

#### أفكار للمناقشة

ثمة حقائق تسترعي الإهتمام عند الشروع بوضع قواعد قانونية لتنظيم العمل النقابي من حيث:

- البنيان الداخلي والهيكل التنظيمي.
- العضوية النقابية.
- حقوق وواجبات الأعضاء والمنظمات.
- الموارد المالية.
- العلاقة الداخلية العربية والدولية والإقليمية.



وفي ضوء ذلك هناك تساؤلات تثار في هذا المجال لا بد من إجابة واضحة

بشأنها:

أولاً: المعالجة القانونية:

في مراجعة لأوضاع التنظيمات النقابية، وبخاصة في الدول العربية، يلاحظ أن المعالجة القانونية للتنظيم النقابي تأخذ بعدين هما:

- ١- وجود قانون خاص بشأن التنظيم النقابي للعمال مستقل عن قانون العمل.
- ٢- ورود الأحكام القانونية الخاصة بنقابات العمال ضمن فصل أو باب خاص في قانون العمل.

ولكل رأى إجهاده الخاص، وربما يذهب البعض إلى أن من المستحسن فصل موضوع التنظيم النقابي وأحكامه القانونية عن قانون العمل، تجاوزاً للصعوبات والإجراءات المطولة التي قد تدخل فيها جهات تشريعية عند الحاجة لإجراء أي تعديل في النصوص وفقاً لقناعات الهيئة العامة للمنظمة النقابية (الإتحاد العام). وهذا ينسجم والمبادئ التي أكدت عليها المعايير العربية والدولية في مجال الحريات النقابية. ويجد مناصرو الخيار الثاني، بأن هذا التوجه يحافظ على الإستقرار، ويبعد الحركة النقابية عن الأهواء التي قد تفرزها ذات الصراعات بين أطراف داخل التنظيم النقابي.

ثانياً: الشكل التنظيمي:

في البناء النقابي ثمة أشكال عديدة تعالج الكيفية التي تتكون منها النقابات ومن هم في حكم الإنتماء إلى هذه النقابة أو تلك وفقاً لجدول التصنيف المهني لتشكيل النقابات.

لقد اتخذ التنظيم النقابي أكثر من شكل في بناء هيكله الداخلي، وفي اعتماد الأسس التي يراها متفقة وطبيعية مهماته وكذلك الظروف المحيطة به وما تفرزه من صيغ تنظيمية تتحكم بعلاقات العمل والإنتاج التي لها تأثيراتها في اختيار هذا الشكل أو ذلك.

واياً كانت التصنيفات والمسميات فإن التنظيم النقابي يأخذ في الغالب الأشكال

التالية:

- ١- التنظيم القائم على أساس وحدة الإنتاج، أي نوع الإنتاج وأحياناً بتسميات أخرى، ويضم في العادة العاملين لمهنة أو حرفة واحدة. وهذا الشكل له بقاياه وإن كان في طريقة

إلى الإنحسار بسبب توسيع حجم المنشآت والإعتماد في حركة الإنتاج على تضافر جهود أكثر من مهنة.

٢- التنظيم القائم على أساس تكامل الإنتاج، بمعنى ضم جميع العاملين في المشروع الواحد مهما كانت مهنتهم في نقابة واحدة.

٣- التنظيم الذي يجمع بين كلا الحالتين وبصيغة النقابات العامة كما تسمى في مصر والعراق، أو الجامعة الوطنية كما يطلق عليها في تونس، أو الإتحاد المهني في سورية، وهو في واقع الأمر الصفة الغالبة لمعظم التنظيمات النقابية في الدول العربية.

٤- وفي هذا الإطار لابد من الأخذ بعين الإعتبار ظروف عمال فلسطين وتنظيمهم النقابي، حيث أدت حالة الإضطهاد إلى تواجد كثيف للعمالة الفلسطينية خارج الوطن المحتل وقيام فروع للإتحاد في أكثر من بلد عربي وأجنبي. وبصورة عامة فإن الإتحاد العام لعمال فلسطين في ظل الظروف الراهنة يتكون من ثلاث تشكيلات رئيسية هي:

- إتحاد النقابات الفلسطينية في قطاع غزة.

- إتحاد النقابات الفلسطينية في الضفة الغربية.

- فروع للإتحاد العام في عدد من الدول العربية والأجنبية.

لقد فرضت مرحلة الكفاح من أجل التحرير وظروف الشتات أسلوباً ومضموناً خاصاً للتنظيم النقابي الفلسطيني خارج الوطن، أوسع قاعدة وأكثر نشاطاً وأرسخ جذوراً من تلك التي تسمى بالمنظمات المهاجرة.

٥- لقد اعتمد التنظيم النقابي الفلسطيني في الخارج صيغة شاملة، بمعنى الإلتزام مباشرة إلى فرع الإتحاد، وبالتالي لم تنشأ نقابات نوعية. من جانب آخر فإن التنظيم النقابي في الداخل قد اعتمد صيغة النقابة. ومن مجموع النقابات يصار إلى تشكيل الإتحاد سواء على صعيد قطاع غزة أو الضفة الغربية. إلا أنه لم تتبلور بصورة واضحة ودقيقة صيغة (النقابة العامة) أو (الجامعة الوطنية) أو (الإتحاد المهني)، الذي يضم جميع النقابات الفرعية في المهنة أو الصناعة الواحدة للمهن والصناعات والأعمال المتشابهة والمتماثلة والمتكاملة. وربما تفرض الظروف الموضوعية القائمة والمحيطية بفلسطين إستمرار هذه الحالة في الداخل والخارج. وبالتالي لا بد من التعامل معها بشيء من المرونة والواقعية، بما يتطلب التريث مرحلياً في إعداد صياغة جديدة ملزمة، قد تفرض تطورات الأحداث

أكثر من تعديل. ولهذا يبقى تجميع الأفكار والتحاور والتعديل الجزئي في إطار الصيغة التي لا تزال معتمدة أفضل وأصوب من تشريع قانون جديد للعمل النقابي.  
ثالثاً: العلاقة التنظيمية:

في السياقات العامة للتنظيم النقابي فإن تحديد الصيغة التنظيمية للعلاقة بين الوحدات التنظيمية ضمن البنيان النقابي تأخذ الأبعاد الآتية:-

١- تنظيم نقابي مركزي، يستند إلى قيادة نقابية مركزية عليا موحدة ومنتخبة، تلتزم بتوجيهاتها المنظمات الدنيا، وضمن ضوابط ومهام، بما في ذلك مسؤولياتها عن رسم السياسة العامة للحركة النقابية قطريا وقوميا وإقليميا ودوليا وغير ذلك من المسؤوليات.

٢- تنظيم نقابي لا مركزي، تتمتع به كل وحدة نقابية باستقلالية تامة، وهو ما قد يؤدي إلى تقليص دور وفاعلية التنظيم النقابي في الحركة العامة للمجتمع وتحويلها إلى قوة هامشية. كما قد يستتبع هذا النوع من التنظيم النقابي إفراز حالة التعددية النقابية، التي مهما قيل عن توافقها مع المبادئ الأساسية للحريات النقابية إلا أنها في ظروف دولة فلسطين على وجه الخصوص ستكون أداة تفتت وتناحر وتصارع لا مبرر له.

٣- في الواقع الفلسطيني ثمة مؤشرات أساسية تتمثل بنسيج متجانس ومتماسك بإصرار على وحدة التنظيم النقابي الفلسطيني. ورغم ما تعرضت اليه الثورة الفلسطينية عبر عمرها المديد من صعوبات داخلية وخارجية فإن الاتحاد العام لعمال فلسطين استطاع الصمود والحفاظ على وحدته والأستمرار في عطائه للثورة وفي الدفاع عن مصالح عماله. ولأن الكيان الوليد ما يزال بحاجة إلى مزيد من الوحدة الوطني، فإن الأخذ بالخيار الأول (التنظيم النقابي المركزي) أجدى وأنفع وأهم.

ولكن ثمة سؤال يطرح عن الصيغة التي ينبغي اعتمادها ومدى توافقها مع الوضع؟

ربما يكون من الأجدى الإبقاء على ذات الصيغة المعتمدة حالياً، أي أن يبقى الإتحاد مستمرا وفقا للصيغة التنظيمية التي تضم فروع الإتحاد خارج الوطن والمنظمات النقابية في الداخل.

القسم الثاني:

المبادئ العامة

هناك مبادئ أساسية استقرت في دنيا النقابات، وأصبحت تمثل حقائق لا غنى لأي تنظيم نقابي عنها، تحميها وتعززها إتفاقيات دولية وعربية:

١- حق التكوين وإجراءات التكوين:

بمعنى هل يخضع تكوين النقابات لشروط مسبقة؟ هل تقتصر إجراءات التكوين على إيداع أوراق تكوينها لدى جهة مختصة؟ هل يتم التكوين دون الحاجة إلى إذن مسبق من جهة إدارية؟ ومن هي الجهة؟ هل للمنظمة النقابية المعنية الحق في المباشرة بوضع نظامها الأساسي واللوائح والقواعد المنظمة للعمل؟ أم تستند إلى نموذج إسترشادي تضعه جهة معينة؟ هل يتبع قيام النقابة نظام الإعلام، وبالتالي للإدارة حق التأكد من توافر الشروط خلال فترة زمنية؟ أم أنه يتبع نظام الترخيص أم حق الإعتراف بعد التكوين والوسائل القانونية؟

٢- حرية ممارسة النشاط:

إلى أي مدى يشمل القانون حرية وممارسة النشاط النقابي وما يتفرع عنهما من أنشطة:

\_\_ حرية عقد الاجتماعات.

\_\_ حرية اختيار القيادات.

\_\_ حرية وضع النظام الأساسي ولوائح العمل.

\_\_ حرية تسيير الشؤون الإدارية والمالية.

\_\_ حرية وضع البرامج ووسائل تنفيذ الأهداف.

\_\_ حق المفاوضة الجماعية.

\_\_ حق الإضراب.

\_\_ حق تكوين الإتحادات الوطنية والقومية والإقليمية والدولية والإلتزام إليها.

٣- الحماية من الإيقاف والحل: أي تحديد الجهة المعنية بإيقاف المنظمة النقابية أو حلها. وهل أن هذه المسؤولية مناطة بالأجهزة الداخلية للنقابة أم بواسطة سلطة إدارية أم بحكم قضائي؟.

٤- حماية العضو النقابي في ممارسة نشاطه النقابي:  
أي توفير وسائل الحماية الكافية للعامل بعدم الإشتراط عند تشغيله بالإنضمام لنقابة أو التخلي عن عضوية نقابة أو فصله أو الإضرار به بسبب عضويته النقابية أو مشاركته في النشاط النقابي.

#### القسم الثالث:

##### المكونات الأساسية

وفقا لما يستقر إليه الرأي النهائي بإصدار قانون منفصل للتنظيم النقابي، أو تضمين قانون العمل بابا أو فصلا خاصا بالتنظيم النقابي. ومع الأخذ بعين الإعتبار الجانب الشكلي في الصياغة لأي من الحالتين، فإن المكونات الأساسية للإطار القانوني للتنظيم النقابي تفترض:

##### أولاً: التعاريف.

ويدرج ضمن هذا الباب أو القسم توضيح القصد والمعنى وتعريف الكلمات الواردة في سياق المواد (العامل، النقابة، الإتحاد، . . . الخ).

##### ثانياً: الأهداف.

تحدد أهداف التنظيم النقابي وفقا لما هو مناسب لظروف وأوضاع عمال وشعب فلسطين.

##### ثالثاً: البنين النقابي.

- اللجنة النقابية.
- النقابة.
- النقابة العامة.
- فرع الإتحاد ( خارج الوطن ).
- الإتحاد العام.

حيث تحدد لكل من هذه الوحدات كيفية تشكيلها وهيئاتها واختصاصاتها وصلاحياتها ومسؤولياتها واجتماعاتها وصيغها الإدارية والمالية.

رابعاً: العضوية والإنتساب.

خامساً: الأحكام المالية.

سادساً: التفرغ النقابي.

سابعاً: أحكام عامة.

## الفصل العاشر

### المشاريع قيد التداول في فلسطين

عمر ياسين\*

#### مقدمة

صدر قانون العمل في الأردن عام ١٩٦٠، وتم تعديله عدة مرات بالقانون المعدل رقم (٢) سنة ١٩٦٥، والقانون المعدل رقم (٢٥) سنة ١٩٧٢، ورقم (٢٧، ٢٨، ٢٩) لسنة ١٩٨٦. كذلك أعلن عن مشروع قانون عمل جديد قد يكون عرض على البرلمان وتم إقراره، إلا أن قانون العمل الساري المفعول في الضفة الغربية هو قانون العمل رقم ٢١ سنة ١٩٦٠، والتعديلات التي أدخلت عليه حتى عام ١٩٦٧، على نحو ينسجم مع القانون الدولي الذي يجعل القوانين المعمول بها عشية الاحتلال سارية، ولا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا بشروط نصت عليها المادة (٤٣) من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٠٧ والتي نظمت مسلك سلطات الاحتلال في الأراضي المحتلة.

وبعد قيام السلطة الوطنية تم وضع مشروعين لقانون عمل فلسطيني، الأول قبل نحو عام والثاني وضع من قبل منظمة العمل العربية وتبنته وزارة العمل الفلسطينية. هذا

---

\* أستاذ قانون تجاري في جامعة بيرزيت

وقد تضمن المشروع الثاني\* نفس النصوص التي تضمنها الأول باستثناء تعديلات بسيطة. وفي هذه الورقة سوف أركز على جوانب من الموضوعات التالية:  
أولاً: الاتفاقيات الجماعية.

ثانياً: تمثيل العمال داخل وخارج المنشأة.  
ثالثاً: النزاعات العمالية.

رابعاً: التدريب المهني كما نص عليه القانون الساري المفعول، ومشروعاً قانون العمل الفلسطيني السابق ذكرهما، وايضاح اقتراحات لحل بعض المشاكل. ونظراً لتشابه النصوص في مشروع قانون العمل الفلسطيني، سأكتفي بالإشارة، عند المقارنة إلى مشروع وزارة العمل مبيناً ما إذا كان هناك خلاف بينه وبين المشروع الأول.

#### أولاً: الاتفاقيات الجماعية

تنص المادة (٢٢) فقرة " أ " من القانون الساري المفعول على ما يلي: "يجوز لأصحاب الأعمال أو جماعات منهم أو منظماتهم أن يبرموا اتفاقيات جماعية مع نقابات العمال.... إلخ".

وتنص المادة (٩٠) فقرة " ١ " على ما يلي: "تعني عبارة نزاع عمال، أي نزاع ينشأ بين صاحب العمل أو أصحاب الأعمال وبين العمال ويكون ذا علاقة بالاستخدام أو عدمه، أو بشروط الاستخدام أو أحوال العمل أو رفض صاحب العمل الدخول بحسن نية في المفاوضة مع نقابة عمال مسجلة".

وينص مشروع القانون الفلسطيني في المادة (٨٨) على ما يلي: "تجري المفاوضة الجماعية بحرية ودون تدخل من أي جهة كانت".

لم يجبر قانون العمل ساري المفعول أطراف علاقة العمل على الدخول في مفاوضات جماعية، وقد ابتدأ نص المادة (٢٢) السابق ذكرها بكلمة يجوز لأصحاب العمل، فالأمر كما هو واضح جوازي، حيث يستطيع صاحب العمل أن يقدر موقفه ويقرر تبعاً له الدخول في المفاوضات ومن ثم عقد اتفاقيات جماعية.

\* أنظر النص الكامل لمشروع القانون في الملحق صفحة ٢٢٣.



من ناحية أخرى فإن المادة (٩٠) من القانون ساري المفعول تجعل من رفض صاحب العمل الدخول بحسن نية في التفاوض مع نقابة عمال مسجلة، نزاعاً عمالياً، وبالتالي يتم حله بوسائل حل النزاعات العمالية الواردة في قانون العمل، وهي التوفيق ثم مجلس التوفيق ثم المحكمة الصناعية. وعبارة المفاوضة مع نقابة عمال مسجلة لا أساس لها، لأن القانون لا يعترف بالنقابة إذا لم تكن مسجلة، فهي تكتسب وجودها وشخصيتها الاعتبارية من قيام سجل النقابات بتسجيلها.

أما بالنسبة لمشروع قانون العمل الفلسطيني فالأمر ليس بحاجة إلى تفسير إذ أن المفاوضات الجماعية يجب أن تجري بحرية دون تدخل من أي جهة كانت. ومع صحة النهج في جعل الاتفاقات الجماعية اختيارية وليست إجبارية، فإن هناك وسائل يمكن اتباعها لتحفيز وإقامة احتكاك دائم بين أصحاب العمل والعمال، مما يؤدي إلى دوام المفاوضة وجعلها أمراً عادياً ومنتظماً بالنسبة لطرفي علاقة العمل "العمال وأصحاب الأعمال".

ومن أهم هذه الأمور اعتماد آلية لتحديد الحد الأدنى للأجور عن طريق لجان يتم الاتفاق بشأنها تشريعياً، وتتألف هذه اللجان من مندوبين عن العمال وعن أصحاب الأعمال، بأعداد متساوية، مع إضافة أشخاص مستقلين.

أما صلاحيات لجان الأجور فيمكن أن تغطي وضع الأجر على أساس القطعة، وعلى أساس الوحدة الزمنية، كما يمكن أن تغطي الأجر في حالة المرض أو في حالة تشويش العمل، بسبب لا يرجع لأحد الطرفين. والقرارات التي تصدرها لجان الأجور تعتبر توصيات ترفع إلى الوزير المختص الذي يصدرها في صورة أوامر يتم تنفيذها.

وفي حالة عدم انصياع صاحب العمل لهذه الأوامر، يمكن توقيع جزاء يتفق عليه مثل الغرامة. وبطبيعة الحال يمكن إعطاء مفتش العمل واجب التأكد من تنفيذ الأوامر المذكورة، واستخدام جميع وسائل التقصي مثل الدخول إلى أماكن العمل واستجواب العمال.

وقد تضمن مشروع قانون العمل الفلسطيني بنوداً تتعلق بقيام مجلس الوزراء، بناء على توصية من الوزير، بتشكيل لجنة من أطراف العمل الثلاثة، تتولى دراسة ووضع سياسة عامة للأجور. ويتضمن النص كيفية تشكيل اللجنة واختصاصها، بحيث تتولى وضع دراسة السياسة العامة للأجور، ووضع الحد الأدنى لها على المستوى الوطني أو المهني أو الجغرافي، مراعية في ذلك الحاجات الضرورية للعامل ومستوى تكاليف

المعيشة. ويمكن هنا الإبقاء على هذه اللجنة باعتبارها لجنة مركزية تقوم بتسيب القرارات التي تصدرها لجان الأجور المذكورة سابقاً إلى الوزير لإصدارها في صورة أوامر، وبالتالي يتم ضمان التنسيق على المستوى الوطني لقرارات لجان الأجور.

والأخذ بنظام لجان الأجور يضمن تحقيق النتائج التالية:-

- ١- ضمان الاتصال المباشر والتفاوض المستمر بين العمال وأصحاب الأعمال، بما في ذلك توطيد وتطوير المفاوضات والاتفاقات الجماعية.
- ٢- إدخال العوامل الاقتصادية على المستوى الوطني والمحلي في الحساب.
- ٣- يمكن اعتبارها طريقة لتدريب وتنقيف الأطراف المعنية في ما يتعلق بالاتفاقات الجماعية.

ثانياً: توسيع نطاق الاتفاق الجماعي:

تنص المادة (٢٣) فقرة ٢، من القانون ساري المفعول على ما يلي: "إذا كان الاتفاق الجماعي يشمل غالبية أصحاب الأعمال والعمال في منطقة معينة، أو في حرفة أو مهنة ما، يجوز لمدير دائرة العمل بناء على طلب من كلا الفريقين أن يمدد تطبيق جميع أحكام الاتفاق أو بعضها على جميع أصحاب الأعمال والعمال في تلك المنطقة أو الحرفة أو المهنة".

وينص مشروع القانون الفلسطيني على أنه: "يجوز لغير أطراف عقد العمل الجماعي من أصحاب الأعمال والنقابات العمالية، الانضمام إليه بناء على اتفاق مكتوب يوقع من طالب الانضمام ويقدم إلى الوزارة المختصة".

إن المعيار الذي جاء به القانون ساري المفعول لتوسيع تطبيق الاتفاقية الجماعية على غير أطرافها هو معيار صعب التطبيق، إذ إنه يجب التقرير أولاً بأن غالبية أصحاب الأعمال والعمال مشمولون في الاتفاقية. فإذا أخذنا بعين الاعتبار أن الاتفاقيات الجماعية عندنا يتم عقدها على مستوى المنشأة، ويكون طرفها من ناحية العمال لجنة عمالية، تمثل العمال في المنشأة، ويوقع إلى جانبها نقابة عمال تعمل في المنطقة، قد يكون لها تواجد في المنشأة وقد لا يكون، فإن إيجاد آلية لتطبيق نص المادة (٢٣) سالف الذكر يكون صعباً.

أما بالنسبة لمشروع القانون الفلسطيني، فإنه جعل توسيع تطبيق الاتفاقية الجماعية على غير أطرافها، باتفاق مكتوب يوقع مع الطرف طالب الانضمام من أصحاب عمل ونقابات عمالية. ولم ينتبه واضعو المشروع إلى مشكلة عدم تواجد نقابة عمال أصلاً، أو وجود تنافس بين نقابات متعددة على تمثيل العمال في نفس المنشأة، ولم تتمكن أي منها من حسم الأمر لصالحها كمثل تفوضي عن العمال المعنيين.

وبالنسبة للاتفاقيات الجماعية فإن من المفضل التفرقة بين نوعين منها:

النوع الأول: ويطلق عليه اتفاقية جماعية عادية أو خاصة.

النوع الثاني: ويطلق عليه اتفاقية جماعية عامة.

ومبررات التفرقة بين النوعين هي:

١- الاتفاقية الجماعية العادية أو الخاصة وهي تعقد لترتيب العلاقة في مصنع واحد أو منشأة واحدة فيكون أطرافها صاحب عمل أو أصحاب عمل، ونقابة عمال أو لجنة عمال منتخبة حسب الأصول، ومع أن اشتراط أن يكون ممثل الطرف العمالي نقابة عمال هو أضمن للعمال حتى تتوافر الندية مع صاحب العمل، إلا أن الوضع عندنا يغلب عليه عدم وجود نقابة عمال في المنشأة الواحدة، أو أن النقابات تتنافس فيما بينها بحيث لا تكسب إحداها صفة الممثل التفاوضي الأكثر تمثيلاً للعمال المعنيين.

أما الاتفاقية الجماعية العامة أو التي يمكن أن يمتد تطبيقها إلى غير الأطراف الذين عقدها، فهي تعقد ما بين صاحب عمل أو منظمة أصحاب أعمال وبين نقابة عمال أو الاتحاد العام لنقابات العمال. وهذا النوع من الاتفاقيات يطبق على مستوى الدولة جميعها أو على جزء منها أو بالنسبة لبعض فروع الاستخدام مثلاً.

٢- يؤكد النص تشريعياً على ضرورة أن تحتوي الاتفاقية العامة على مواضيع بعينها، وبعد ذلك للأطراف الحرية في بحث أي موضوع آخر. أما الاتفاقية الخاصة أو العادية فللأطراف الحرية الكاملة في بحث أي موضوع يريدونه.

٣- بالنسبة للاتفاقية الجماعية العامة فقط، يمكن النص على تواجد لوزير العمل أو من يُنيبه، على أن تكون مهمته أثناء المفاوضات محددة بوضوح، بحيث لا يعمل على فرض الاتفاق، إذا لم يتوصل الأطراف إليه بحريتهم الكاملة.

والنوعان من الاتفاقيات يجب أن يُصاغاً كتابة بطبيعة الحال، ويتم تسجيلهما.

وإذا تم إنشاء محكمة عمل فيفضل أن يكون تسجيل الاتفاقية في محكمة العمل.

أما من حيث مدة الاتفاقيات الجماعية فقد نص قانون العمل ساري المفعول في المادة (٢٣) فقرة "ب" على أن يكون الاتفاق الجماعي لمدة معينة. أما مشروع قانون العمل الفلسطيني فقد نص في المادة (٩٤) على أن يكون عقد العمل الجماعي لمدة لا تتجاوز ٣ سنوات.

إن إيجاب أطراف الاتفاقية الجماعية على تحديد مدة لها أمر غير سليم، إذ إن التقيد بأحكام الاتفاقية يكون مفروضاً على أطرافها طوال تلك المدة، فإذا كان الوضع العام قابلاً للتغيير، وأقصد ظروف وشروط الاستخدام، فإن فرض مدة محددة بهذا الطول النسبي هو تقييد لأطراف الاتفاقية بدون داع. لذلك من الأفضل جعل الاتفاقية الجماعية محددة المدة وغير محددة المدة وفقاً لاتفاق الأطراف، وإذا حددت مدة لها فيجب أن تكون مدة عام واحد فقط قابلة للتجديد، أما إذا كانت غير محددة المدة، فيمكن النص على إعطاء أحد الطرفين الحق في إرسال إخطار للطرف الآخر برغبته في إنهاء الاتفاقية أو تعديلها، وذلك بعد مرور سنة على الأقل، وقبل موعد الإنهاء الذي يريده الطرف المعني بمدة ثلاثة أشهر.

#### التنظيم النقابي:

هناك مسألتان تتعلقان بالتنظيم النقابي سيتم تناولهما وهما: التسجيل والحرية في التنظيم.

#### ١- التسجيل:

ينص القانون ساري المفعول في المادة (٦٩) على أنه لا يمكن اعتبار أي منظمة أنها نقابة بالمعنى المقصود من هذا القانون ما لم تتبع أحكامه المتعلقة بالتسجيل. كذلك تنص المادة (٧٦) من نفس القانون على إضفاء الشخصية الاعتبارية على النقابة بمجرد تشكيلها.

أما مشروع قانون العمل الفلسطيني فلم يتم تناول التنظيم النقابي فيه.

إن نظام التسجيل رغم أنه يؤدي إلى تلافي التنافس بين النقابات، وهذا يعد ميزة في البلدان ذات الحركة النقابية الضعيفة والمبعثرة، إلا أن له مساوئ جوهرية تتمثل في الرقابة الإدارية على الحركة النقابية. فالثمن الذي تدفعه النقابة لقاء تسجيلها هو واجب التقيد بمتطلبات الإدارة، فالنقابة المسجلة يجب أن تبقى المسجل على اطلاع أولاً بأول على أي تغيير يقع في قواعدها ومسؤوليها، إضافة إلى تفحصه لنظام النقابة وتأكده من

كونه غير مخالف لنصوص القانون المتعلقة به، كما هو الحال في نص المادة (٨٨) من القانون ساري المفعول المتعلقة بالكشوف بالنسبة للميزانية العمومية وضرورة إعدادها وفقاً للنموذج المُبين في الأنظمة، وإرسال كشف تدرج فيه جميع التغييرات التي جرت وأي تفاصيل أخرى يراها المسجل ضرورية.

ولتلافي مساوئ التسجيل الإجباري، يمكن هنا طرح بديل له، يكون بطبيعة الحال اختيارياً. ويتمثل البديل في إنشاء دائرة يترأسها موظف مختص يحتفظ بلائحة يتم فيها إدراج النقابات فيها سواء كانت نقابات عمال أو نقابات أصحاب أعمال، وذلك إذا تقدمت مثل هذه النقابات بطلب لإدراج اسمها في اللائحة. عندئذ يُعد نموذج لذلك ويكون على الموظف المسؤول عند النظر في طلب النقابة أن يقرر فيما إذا كانت نقابة العمال أو أصحاب الأعمال مستكملة في الواقع الشروط الأساسية لكونها نقابة، والتأكد أيضاً بأنه لا يؤدي اسم النقابة أو وضعها إلى تضليل الغير، أي لا يتشابه اسمها مع اسم نقابة قائمة. وبمجرد إدراج النقابة في اللائحة، فإن ذلك يكون قرينة على أنها نقابة مستكملة للشروط، ويمكن لمثل هذه النقابة أن تطلب شهادة من الموظف المختص بأن اسمها مدرج في اللائحة. ونتيجة لإدراج اسم النقابة في اللائحة تكتسب مميزات يقررها المشرع ومن أهمها، عدم إعطائها الحق في أن يتم الاعتراف بها كطرف في المفاوضات الجماعية مثلاً إلا إذا حصلت من الموظف المختص على شهادة بأنها مستقلة، وتمثل فعلاً العمال المعنيين. وحتى يتم حصولها على مثل هذه الشهادة يخول الموظف صلاحية تقصي الحقيقة عن النقابة من أي مصدر يراه مناسباً. ويمكن للنقابة المناقسة إذا كان هناك مثل هذه النقابة أن تقدم معلومات إلى الموظف تثبت له فيها أن النقابة طالبة الشهادة هي نقابة غير مستقلة، أي أن النقابة المناقسة يكون لها الاعتراض بطريقة غير مباشرة على النقابة المعنية. وإذا أصدر الموظف رغم ذلك شهادة بأن النقابة مستقلة فلا تستطيع النقابة المناقسة الاعتراض. أما النقابة مقدمة الطلب إذا لم يتم إعطاؤها الشهادة فلها الحق في الاعتراض على قرار الموظف.

ويمكن أيضاً إعطاء النقابة المدرج اسمها في اللائحة ميزات أخرى، وذلك لتشجيع النقابات على التقدم بطلب للموظف المختص لإدراج اسمها، وبذلك يتم تجنب مساوئ تدخل الإدارة في الحركة النقابية أو على الأقل تقليصها إلى الحد الأدنى.

أما بالنسبة للبيانات والوثائق التي يتم تحضيرها لتقديمها إلى الموظف المختص يجب أن لا تشمل جميع ما ورد في المادة (٧٠) من القانون ساري المفعول، وإنما على ما هو ضروري. ويمكن هنا تعداد المتطلبات التالية:

اسم النقابة، مكان الإدارة، المكاتب الرئيسية، أهداف النقابة، الغايات التي ستنتفخ عليها أموال النقابة، استثمار الأموال، ميزانية دورية سنوية للنقابة، طريقة إصدار القواعد وتعديلها والغائها، طريقة حل النقابة، القواعد المتعلقة بالانتخابات، العضوية، الفصل من النقابة، الاجتماعات، وتوزيع الموجودات عند الحل.

## ٢- الحرية في التنظيم وتمثيل العمال:

إن تمثيل العمال يجب أن يتم بالطريقة التي يختارونها هم، فحق العمال في التنظيم هو من الأمور الأولية التي يجب ضمانها وعدم التدخل في شؤونها سواء من قبل أصحاب العمل أم من قبل الدولة، وقد تمثل ذلك في ميثاق رقم (٨٧) لعام ١٩٤٨، الصادر عن منظمة العمل الدولية حيث تنص المادة (٢) منه على أن "للعمال وأصحاب الأعمال دون أي تمييز الحق في إنشاء، أي نقابة من اختيارهم دون إذن مسبق أو الانضمام إليها خاضعين فقط لقواعد النقابة المعنية. ويجب على كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية أن تتخذ الإجراءات الكفيلة والملائمة لضمان ممارسة العمال وأصحاب الأعمال لحقهم في التنظيم".

كذلك حرص الميثاق رقم (٩٨) لسنة ١٩٤٩، على أن ينص على ضرورة تمتع التنظيمات المشار إليها بالحماية من أي تدخل سواء في إنشائها أو قيامها بعملها أو إدارتها، وخاصة حمايتها من الأعمال التي ترمي إلى تشجيع إنشاء منظمات عمال خاضعة لهيمنة أصحاب الأعمال أو منظماتهم.

وقد نصت المادة (٦٩) فقرة ٢ من القانون ساري المفعول على أنه يجوز لعشرين عاملاً أو أكثر يشتغلون في مهنة واحدة أو في مؤسسة واحدة بعد أن يضعوا نظاماً داخلياً لهم تُدرج فيه أسماؤهم أن يقدموا طلباً إلى المسجل لتسجيلهم كنقابة عمال بمقتضى أحكام هذا القانون..... الخ".

وقد عدلت هذه المادة بمقتضى القانون المعدل رقم (٢٥) لسنة ١٩٧٢، حيث رفعت الحد الأدنى لعدد العمال الذين يحق لهم تكوين نقابة من عشرين عاملاً إلى

ثلاثين، وبطبيعة الحال فإن النصين يخالفان روح ونص المادة (٢) من الميثاق رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ المشار إليه أعلاه.

أما مشروع القانون الفلسطيني، فإنه لم يرد فيه أحكام تتناول التنظيم النقابي، ولكن يجب أن يكون خالياً من اشتراط حد أدنى لعدد العمال الذين يريدون تشكيل نقابة.

ويتصل بموضوع حرية التنظيم النقابي عدم جواز فرض ما يسمى بالاحتكار النقابي، فعندما ينص القانون سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على أن يكون هناك نقابة واحدة فقط لمرتبة معينة من العمال، فإن العامل إما أن يجبر على حصر ممارسته لحقوقه النقابية من خلال نقابة واحدة متواجدة أمامه أو يمتنع عن ممارسة هذا الحق. واعتبرت منظمة العمل الدولية أن جميع أشكال الاحتكار النقابي المفروضة بقوة القانون أمر مخالف لحق العمال في إنشاء نقابات والانضمام إليها باختيارهم الحر.

ومن أشكال نص القانون بصورة غير مباشرة على الاحتكار النقابي أن يشترط لتواجد النقابة في المنشأة الاستحواذ على مساندة ما لا يقل عن ٥٠٪ من العمال المعنيين بإنشائها، وإذا كانت المنشآت غالبيتها صغيرة، فإن اشتراط توافر عشرين أو ثلاثين عاملاً لتشكيل النقابة هو في الواقع إقامة احتكار نقابي بالمعنى السابق بيانه، كذلك فإن اشتراط التسجيل لإنشاء النقابة وإعطائها الوجود القانوني قد تستغلها الدولة لإنشاء احتكار نقابي. وقد ذهبت منظمة العمل الدولية إلى أن "النصوص التي تخول رفض تسجيل نقابة عمالية عندما يرى المسجل أن هناك نقابة أخرى مسجلة تمثل بشكل كاف عمال مهنة معينة هو في حقيقته منع العمال من الحق في التنظيم. إذ إنه على الرغم من أن توحيد النقابات وتجنب تعددها في صالح العمال، إلا أنه لا يجوز أن يتم فرض ذلك من قبل الدولة وتدخلها التشريعي".

أما تمثيل العمال داخل مكان العمل، فبطبيعة الحال ما يمثلهم هو النقابة. وإذا لم توجد نقابة، فيمثلهم المفوضون حسب الأصول من العمال المعنيين في المادة (٢١) من القانون ساري المفعول".

والمتبع لتمثيل العمال لدى صاحب العمل في المنشآت عندنا، يكاد يكون الأمر العادي هو قيام لجنة عن عمال المنشأة بالتفاوض مع صاحب العمل. وهذا بطبيعة الحال ناتج إما عن عدم تواجد نقابي في المنشأة أصلاً أو تواجد نقابي غير فعال. حيث تتنافس على تمثيل العمال أكثر من نقابة، ولا تستطيع أي منها حسم الأمر لصالحها كطرف

تفاوضي وحيد عن العمال المعنيين. ولسد هذا النقص يمكن إصدار تشريع يضمن تمثيل العمال داخل المنشأة متضمناً ما يلي:

أ- ضرورة إنشاء مجالس عمال في المنشآت التي تستخدم ما لا يقل عن خمسة أو عشرة عمال مثلاً.

ب- يتم انتخاب أعضاء المجلس من قبل العمال في المنشأة، ولا يشترط في من يتم انتخابه للمجلس أن يكون عضواً في نقابة عمال.

ج- يتم تحديد مدة العضوية في المجلس لمدة سنتين أو ثلاث فقط.

د- عدد أعضاء مجلس العمال يختلف من منشأة إلى أخرى معتمداً على مقدار قوة العمل المتواجدة في المنشأة.

هـ- إذا كانت هناك شركات أو مشروعات تتكون من عدة منشآت، فيمكن في هذه الحالة إنشاء مجلس عمال مركزي لمثل هذه المشروعات.

و- لا يجوز فصل عضو المجلس من عمله قبل مرور سنة على إنهاء عضويته في المجلس.

بالنسبة للعلاقة بين مجالس العمل والنقابات، إذا كان لإحداها أعضاء في المنشأة، فهي علاقة قوية إذا كان للنقابة تمثيل قوي في المنشأة، وبالتالي فهي تستطيع عن طريق أعضائها العمال التأثير في نتائج المجالس العمالية.

أما من حيث اختصاصات المجلس، فإن عليه التأكد من أن جميع القوانين والأنظمة والاتفاقات الجماعية، يتم التقيد بها لمصلحة العمال في المنشأة. كذلك تكون للمجلس صلاحيات فيما يتعلق بالنواحي الاجتماعية وتلك المتعلقة بالأفراد، وله الحق في الاشتراك في تحديد معدل الأجر بالقطعة، وتركيبية الأجر، وساعات العمل، والعمل الإضافي، وفترات الراحة، والتعويض المالي بالنسبة للعمال الذين ينتهي عملهم والبرامج الاجتماعية لمواجهة هذه المرحلة، ومسألة التدريب ووسائل منع الحوادث.

وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق مع صاحب العمل بالنسبة لهذه المسائل، أو إذا وصل الوضع إلى طريق مسدود بينهما في المواضيع التي تكون للمجلس فيها صلاحية التقرير، فإن لكلا الطرفين، (للمجلس ولصاحب العمل) أن يطرح الموضوع أمام لجنة توفيق وتحكيم يتم تشكيلها.



وبالنسبة للمسائل المتعلقة بالأفراد، فإنه يمكن إعطاء المجلس صلاحيات واسعة تتعلق بالحق في تلقي المعلومات، وأن تتم استشارته فيما يتعلق بالتخطيط لقوة العمل، والمعايير التي يتم بموجبها اختيار واستخدام العمال، ونقلهم، وفصلهم وتدريبهم. وفيما يتعلق بالاستخدام والفصل والترقية، وتوزيع العمل، والنقل، فإنه يجب أخذ الموافقة المسبقة للمجلس، فعلى سبيل المثال إذا أراد صاحب العمل أن يستخدم شخصاً من الخارج لملء مركز معين، فإن لمجلس العمل أن يُصر على تعيين أحد العمال الملائمين لملء هذا المركز. كذلك فإن على صاحب العمل استشارة المجلس، إذا أراد فصل عامل وذلك لتبيان أسباب الفصل. وأي فصل يتم دون مثل هذه الاستشارة مخالف للقانون، أما بالنسبة للنزاعات التي لا تجد لها حلاً، فيتم إحالتها إلى محكمة العمل.

#### ثالثاً: تسوية النزاعات العمالية:

عرفت المادة (٩٠) من قانون العمل ساري المفعول نزاع العمل بأنه نزاع ينشأ بين صاحب عمل أو أصحاب عمل وبين العمال. ويكون ذا علاقة بالاستخدام أو عدمه، أو بشروط الاستخدام أو أحوال العمل أو رفض صاحب عمل الدخول بحسن نية في المفاوضات مع نقابة عمال مسجلة.

أما وسائل وإجراءات حل النزاعات العمالية فقد بيّن القانون أنها التوفيق (المادة ٩١)، ومجلس التوفيق (المادة ٩٢) والمحاكم الصناعية (المادة ٩٣).

أما مشروع قانون العمل الفلسطيني، فقد أورد نص المادة (٩٨) كما يلي:

"إذا وقع نزاع عمالي جماعي، يُعيّن الوزير مندوب توفيق يتولى الوساطة بين طرفي النزاع، وعليه أن يبدأ إجراءات الوساطة خلال ٢٤ ساعة من تعيينه. وإذا تعذر إنهاء النزاع خلال أسبوع من بدء الوساطة يُحيله الوزير إلى لجنة التوفيق التي يشكلها من أحد موظفي الوزارة رئيساً، وعضوين يمثل أحدهما صاحب العمل أو أصحاب الأعمال، ويمثل الثاني العمال، ويسمي كل من الطرفين ممثله".

وقد أضيفت كلمة "المنظمة" بين كلمة "الثاني" وبين كلمة "العمال"، فأصبحت الجملة الأخيرة من النص كالتالي "ويمثل الثاني المنظمة العمالية... الخ".

إن إضافة كلمة "المنظمة" غير دقيقة، إذ إن العمال قد يكونون ممثلين من قبل نقابة أي منظمة عمال، وقد لا يكون لهم نقابة تمثلهم، فتمثلهم لجنة عمالية منتخبة كما مر ذكره سابقاً، وبالتالي فإن الإبقاء على النص الأصلي دون الإضافة أدق وأصح.

ومن المقارنة بين النص ساري المفعول وبين نص المشروع الفلسطيني يتبين أن الأخير نص صراحة على أن إجراءات حل النزاع المذكورة هي فقط بالنسبة للنزاعات الجماعية، أي أنه استبعد نزاعات العمل الفردية. أما النص ساري المفعول فإن النصوص المتعلقة بإجراءات حل النزاع لم تبين ما إذا كانت تطبق على النزاعات الجماعية أم تشمل أيضاً النزاعات الفردية. ومحكمة التمييز هي التي استقرت على أن إجراءات حل النزاع المتمثلة في مندوب التوفيق، ومجلس التوفيق، والمحكمة الصناعية، تقتصر على النزاعات الجماعية فقط.

كذلك فإن بداية نص المادة (٩٨) من مشروع القانون الفلسطيني تبدأ بما يلي "إذا وقع نزاع عمالي جماعي يُعين الوزير مندوب توفيق يتولى الوساطة....الخ". يتضح من النص أنه اعتبر التوفيق مرادفاً للوساطة، وبالتالي اعتبرهما وسيلة واحدة لحل النزاع العمالي الجماعي. صحيح أن هناك بعض الدول لا تقيم تفرقة بينهما، إلا أنه بصفة عامة أقيمت التفرقة على أساس درجة المبادرة التي يقدمها مندوب التوفيق والوسيط باعتبارهما طرفاً ثالثاً يسعى لحل النزاع بين الطرفين. فاصطلاح التوفيق وهو بالإنجليزية Conciliation مشتق من الكلمة اللاتينية Concilire التي تعني "الجمع مع بعض"، بينما الوساطة Mediation هي مشتقة من الاصطلاح اللاتيني Mediare التي تعني "احتلال مركز وسط". فالتوفيق إجراء يقوم بمقتضاه طرف ثالث بجمع أطراف النزاع مع بعض، وتشجيعهم على مناقشة خلافاتهم وفي تطوير اقتراحاتهم للحل. أما الوسيط فيقوم بدور أكثر إيجابية في مساعدة الأطراف لإيجاد حل مقبول بحيث يقوم بتقديم اقتراحاته هو للحل.

ويمكن في هذا الصدد إنشاء هيئة استشارية تتولى مسؤولية القيام بأعمال الوساطة والتوفيق، يتم النص عليها وعلى تشكيلها في القانون. وقد يتولى مهمة الوساطة والتوفيق شخص أو مجلس تقوم بتعيينه الهيئة الاستشارية المذكورة، وبالتالي فإن الدولة لا تقوم هي بدور التوفيق والوساطة، ولكنها توفرهما لمن يريدهما. إذ إن تدخل الدولة في حل النزاعات العمالية، يجب حصره في أضيق نطاق ممكن.

### التحكيم:

لم ينص القانون ساري المفعول على التحكيم كوسيلة من وسائل حل النزاع العمالي، لذلك يمكن القول في هذه الحالة بإمكان تطبيق الأحكام المتعلقة بالتحكيم كوسيلة لحل النزاع كما ورد في قانون التحكيم رقم (١٨) لسنة ١٩٥٣، الذي ينص على أن اتفاق التحكيم هو الاتفاق الخطي المتضمن إحالة الخلافات القائمة أو المقبلة على التحكيم سواء أكان اسم المحكم أو المحكمين مذكوراً في الاتفاق أم لم يكن. يتضح من ذلك أن التحكيم وفقاً لهذا القانون هو وسيلة اختيارية تتم بالاتفاق الخطي بين طرفي النزاع.

أما مشروع قانون العمل الفلسطيني فقد نص على التحكيم في المادة (٩٩) كوسيلة لحل النزاع، إلا أن صياغة النص وردت بحيث تدل على أن التحكيم أيضاً هو اختياري وليس إجبارياً. فالنص يذهب إلى أنه "إذا لم تتوصل لجنة التوفيق إلى إنهاء النزاع خلال أسبوع من عرضه عليها يحق لطرفي النزاع الاتفاق على إحالته إلى إحدى لجان التحكيم..... إلخ".

ومع أن التحكيم هو إخضاع النزاع من جانب أطرافه إلى شخص أو مجموعة من الأشخاص الذين هم ليسوا طرفاً في النزاع بهدف الوصول إلى قرار في النزاع المعني، يستند إلى الأدلة التي يقدمها الأطراف، إلا أن التحكيم هو طوعي واختياري. والتحكيم يكون طوعياً ليس فقط في حالة اتفاق الأطراف على إخضاع النزاع للتحكيم، وإنما إذا اتفق على أنه في حالة نشوب نزاع في المستقبل ولم يمكن حله بالوسائل العادية للمفاوضات، فإن المسألة تحال إلى التحكيم بناء على طلب أي من الفريقين، ويتفق الفريقان هنا على أن يتقيدا بقرار التحكيم.

وإلى جانب هذا النوع من التحكيم، وهو التحكيم الطوعي، من المفضل تنظيم التحكيم الإلزامي ويتمثل في إجبار أطراف النزاع إلى اللجوء إلى التحكيم إذا توافرت مبررات ذلك والتحكيم الإلزامي يمكن أن يرد في صورتين:-

١- إذا لم يكن هناك إمكانية لحل النزاع بالوسائل العادية للمفاوضات، فإن المسألة يجب أن تُحال إلى التحكيم المعين بالتشريع بناء على طلب أي من الفريقين للنزاع، وقرار التحكيم يجب الخضوع له من قبل كلا الفريقين.

٢- إذا لم يُحل النزاع بالطرق العادية للمفاوضات، فإن المسألة يجب أن تُحال إلى التحكيم المعين بالتشريع بغض النظر عن رأي الطرفين ويتوجب عليهما قبول قرار التحكيم. من المفضل النص على النوعين من التحكيم الاختياري والإجباري، وتبيان الحالات والظروف التي يتم فيها اللجوء إلى كل منهما.

#### رابعاً: التدريب المهني:

لم يرد في مشروع قانون العمل الفلسطيني نصوص تتعلق بالتدريب المهني، وإنما ورد تنظيم لتشغيل الحدث، فقسّمهم إلى طوائف وفقاً لطبيعة العمل، فجعل القاعدة العامة عدم تشغيل الأحداث في أي عمل قبل بلوغه سن ١٤ عاماً، وفي الأعمال الصناعية قبل بلوغه ١٥ عاماً، وفي الصناعات الخطرة أو الضارة بالصحة التي يحددها الوزير لا يجوز للأحداث العمل قبل بلوغهم سن ١٨ عاماً.

بالنسبة لقانون العمل ساري المفعول، فقد نص في الفصل الرابع على التدريب، وجاءت المادة (١٤)، التي يتكون منها هذا الفصل مقسماً إلى ٧ فقرات، تتعلق بعقود التدريب التي تعقد وقد بينت الفقرة "أ" أن ولي أمر الحدث الذي يتراوح عمره بين ١٣-١٨ عاماً هو الذي يجوز له أن يبرم عقداً كتابياً للتدريب. حيث يتم بمقتضاه وضع الحدث لدى صاحب عمل لكي يدرّبه، أو يجعله يتدرب على مهنة أو حرفة تدريباً منتظماً لمدة يتفق عليها مقدماً، ويجب أن يكون العقد حسب نموذج مُعد سلفاً، ويرسل صاحب العمل إشعاراً به إلى مفتش العمل المختص خلال أسبوع واحد من تاريخ إبرامه. وصاحب العمل المعني يجب أن لا يقل عمره عن ٢١ عاماً وأن لا يكون قد حكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة. ويجوز لوزير الشؤون الاجتماعية أن يحدد عدد المتدربين لدى صاحب العمل، وله منعه من قبول متدربين إذا ثبت إهماله في تدريبهم. وفي نهاية مدة التدريب يقوم صاحب العمل بتسليم المتدرب شهادة تثبت أنه أتم تدريبه المهني.

وإذا كان الهدف من تناول قانون العمل لمسألة التدريب هو خلق عمالة كفؤة من ناحية، وإتاحة المجال للعامل المتدرب اكتساب مهنة يعتمد عليها في اكتساب معيشته، فإن النصوص التي عالجت هذه المسألة في القانون ساري المفعول لا تؤدي الغرض المنشود، ولتحقيق ذلك من المفضل ربط التدريب المهني بالتعليم الصناعي المتعلق بالمهنة التي

- يتدرب العامل عليها. فيجب أن ينص القانون على إقامة مدارس صناعية تدرس فيها مناهج تؤهل العامل أن يجمع بين الدراسة العلمية والتدريب العملي ويجب اتباع ما يلي:-
- ١- إنشاء مدارس ينص عليها القانون، والنص أيضاً على المناهج التي تقوم بتدريسها والمدة التي يجب إكمالها فيها.
  - ٢- منع تشغيل الحدث إلا بعد إنهائه الدراسة في إحدى المدارس الصناعية المنصوص عليها في القانون.
  - ٣- تعيين سن الحدث الذي يجب أن لا يقوم بالعمل لدى أي صاحب عمل إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون كحالة طوارئ مثلاً.
  - ٤- النص على الأعمال التي يجب أن يسبق العمل فيها التخرج من المدارس الصناعية.
  - ٥- النص على عدد المتدربين الذين سيسمح لهم بالتدرب مع الأخذ بعين الاعتبار الأفاق المستقبلية للمهن التي يمارسونها.
  - ٦- النص على الأجر الذي يتلقاه المتدرب أثناء فترة التدريب.
  - ٧- النص على الواجبات الملقاة على عاتق المتدرب وجزاء إخلاله بها.
  - ٨- ويفضل تشكيل مجلس للمتدربين يُعين من قبل وزير العمل، يتكون من ممثلين عن الحكومة وممثلين عن العمال وعن أصحاب الأعمال والمؤسسات التي تهتم بالأحداث. ويكون عمل هذا المجلس اقتراح دراسة المشاكل التي تنجم عن التدريب، واقتراح الحلول لها بما في ذلك مشاريع قوانين بهذا الصدد.



## الفصل الحادي عشر

# موقف أصحاب العمل من تشريعات العمل في فلسطين الواقف والتطلعات

حسام عبد الرحمن حجاوي\*

مقدمة:

يعتبر حق الإنسان في الحصول على وسائل عيشه وإشباع حاجاته الفسيولوجية، ممثلة بالمأكل والملبس والمأوى، من الحقوق الطبيعية والأساسية التي عرضتها الديانات السماوية، وأكدتها الاتفاقات الدولية عبر مجموعة من الثوابت التي تناولت حق العمل باعتباره حقاً أساسياً يجب حمايته والحفاظ عليه.

ولما كانت عناصر الإنتاج تتمثل بالإدارة والعاملين والمواد الخام ورأس المال، فإن قطبي الإنتاج الأبرز والأهم يتمثلان بالعامل وصاحب العمل.

إن معرفة العامل لحقوقه القانونية لا يقل أهمية عن ضرورة معرفته لواجباته تجاه العمل والعاملين معه، وأن سعيه لتحقيق أكبر درجة من الرضا عن المهنة التي يعمل بها لا يقل أهمية عن قيادة العمل التي توجه وتسير خطوط الإنتاج.

---

\* أمين سر غرفة تجارة وصناعة نابلس، رئيس مجلس إدارة الشركة الوطنية لصناعة الكرتون - نابلس

من أجل ذلك فإن أبرز المهام التي تنظم علاقات العمل يجب أن تكون قادرة على تنظيم علاقات العمل بين العاملين ومرؤوسهم، وأصحاب العمل بما ينسجم مع مصلحة العمل ومتطلباته ومصلحة العاملين ومتطلباتهم أيضاً.

وحسب القانون فإن مهمة قوانين العمل المرعية في مختلف دول العالم تتمثل في سعيها من أجل تنسيق وتنظيم العلاقة بين العامل وصاحب العمل. وعلى الرغم من اختلاف اللوائح والقوانين بين دولة وأخرى، فإن هناك معايير دولية أقرتها منظمة العمل الدولية يجري تطبيقها على العمال في سائر أرجاء العالم، وبخاصة تلك الجوانب المتعلقة بحق العامل في التفاوض مع أصحاب العمل.

#### مشكلة الدراسة:

أثارت الدعوة الموجهة للباحث من أجل المشاركة في المؤتمر الذي ينظمه مركز الحقوق والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين بدعم من الكنفدرالية الفرنسية الديمقراطية للعمل في حرم جامعة بيرزيت، اهتمام الباحث في تناول وجهة نظر وموقف أصحاب العمل في فلسطين من تشريعات العمل القائمة والمتوقعة، وذلك من واقع الخبرة والتجربة التي توفرت له عبر أكثر من ثلاثين عاماً من العمل في ملكية وإدارة مؤسسة صناعية في مدينة نابلس، إلى جانب اشتراكه في إدارة عدد من المؤسسات الخيرية التي يعمل بها عدد من العاملين، تنظم علاقات العمل بينهم وبين تلك المؤسسات عقود عمل تستند إلى قوانين العمل المعمول بها.

ويستطيع الباحث أن يؤكد أن قوانين العمل سارية المفعول في الضفة الغربية كانت قد وضعت في أواسط الستينيات من هذا القرن، وبقيت قائمة في الضفة الغربية منذ الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٩٦، وهي التي تتحكم في تنظيم علاقات العمل بين أصحاب العمل والعمال.

لقد تأثرت علاقات العمل في العديد من المؤسسات الخدمائية والاجتماعية والصناعية بالعديد من نزاعات العمل خلال عقود السبعينيات والثمانينيات من هذا القرن. وكان واضحاً أن معظم هذه النزاعات كانت بتأثير جملة من العوامل موزعة على أطراف عناصر الإنتاج وهي: العمال وأصحاب العمل.



وقد أكدت عدة وقائع عاشها الباحث عن قرب بحكم مشاركتة في حل عدد من نزاعات العمل خلال أكثر من عشرين عاماً، أن مجمل أسباب نزاعات العمل تخضع لعدم فهم أطراف عقود العمل بدقة لحثيات القوانين التي تنظم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل. ولعل هذا السبب هو العنصر المباشر في طبيعة المشكلة.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل قوانين العمل المعمول بها في الضفة الغربية اليوم قاصرة عن تحديد الحقوق والواجبات لكل من أصحاب العمل والعمال، أم إن الخلافات في تفسير هذه القوانين هي التي أدت إلى إحداث اختلال في توازن العلاقة بينهما؟.

من أجل ذلك يرى الباحث حاجة إلى إبداء وجهة نظره حول موقف أصحاب العمل من تشريعات العمل في الضفة الغربية، مبيناً الأسباب الكامنة وراء جملة المشكلات التي تعتبر قائمة حتى الآن، والتي سببت نوعاً من الضغوط النفسية لدى أصحاب العمل. كما وجد الباحث أن هناك ضرورة لاستطلاع آراء أصحاب العمل حول موقفهم من تشريعات العمل في فلسطين وتصوراتهم لتطوير علاقات عمل إيجابية بينهم وبين العمال، وذلك على طريق إحداث نقلة نوعية متميزة في مجال التشريعات التي تحتاجها المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الضفة الغربية وقطاع غزة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.

#### أهمية الدراسة:

يرى الباحث أن أهمية الدراسة تتبع من الأهداف الأساسية للمؤتمر الذي ينظمه مركز الحقوق والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين في ظل الظروف السياسية التي نعيشها اليوم، إزاء توالي وتسارع الأحداث التي أخذت تفرض نفسها على أرض الواقع. كما يمكن أن تعكس الدراسة من وجهة نظر أصحاب العمل طبيعة العلاقات العمالية القائمة اليوم وتصوراتهم لتنظيم هذه العلاقة بما يخدم مصلحة العمل ومصلحة العاملين في ذات الوقت، وبما يساهم في تعزيز الإنتاجية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً برضا العاملين عن أعمالهم ومهنتهم.

الهدف من الدراسة:

تهدف الدراسة إلى التعرف على وجهة نظر أصحاب العمل تجاه تشريعات العمل المعمول بها في الضفة الغربية من واقع التجربة الشخصية للباحث، وتفهمه، ومعايشته لعلاقات العمل والنزاعات العمالية التي نشأت في العديد من المؤسسات والمصانع في المنطقة. كما تسعى الدراسة إلى استطلاع آراء أصحاب العمل حول العديد من القضايا المرتبطة بتشريعات العمل، والمعوقات التي تعترض عمليات التنمية الاقتصادية بتأثير الفهم الخاطئ لعلاقات العمل، حسب أصحاب العمل.

تصورات أصحاب العمل كما يراها أحد أرباب العمل من واقع التجربة الشخصية: يود الباحث - باعتباره أحد أصحاب الأعمال القائمة، ويشرف على صناعة تحويلية في موقعي عمل مختلفين يعمل بهما أكثر من ١٥٠ عاملاً من الجنسين - أن يعرض وجهة نظره قبل استعراض الأدبيات المتعلقة بموضوع الدراسة، وقبل تحليل نتائج استطلاع الرأي التي أجراها، حيث يدرك الباحث مدى أهمية وجود التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقة بين العامل وصاحب العمل باعتبارها الركن الأساسي في عملية الإنتاج. ويشير إلى أن الحركة الصناعية تأثرت خلال أكثر من (٢٧) عاماً مضت بظروف الاحتلال الإسرائيلي وسياساته المحيطة بها في المنطقة. ومما زاد من تفاقم المشكلة قيام سلطات الاحتلال الإسرائيلي بإصدار سلسلة من الأوامر العسكرية التي تتعارض ومصالح المواطنين وتطلعاتهم وآمالهم، وكان طبيعياً بالنسبة إلى أصحاب الأعمال أن يرفضوا العمل بهذه الأوامر العسكرية. وإزاء هذا الخلل القانوني فقد ظهرت على الساحة توجهات متعددة في تفسير قانون العمل، واجتهادات في فهمه، مما أحدث هوة عميقة بين العمال وأصحاب العمل، وأوجد حالة من عدم الرضا وعدم الثقة بين الفريقين. فحتى نهاية عام ١٩٨٧، كانت الجهود التوفيقية التي تبذل لحسم نزاعات العمل قابلة للتنفيذ، وتجد آذاناً صاغية من قبل طرفي النزاع، بالإضافة إلى مساهمة نقابات العمال في إحداث توازن في العلاقة بين العمال وأصحاب العمل.

ومع اندلاع الانتفاضة الفلسطينية المباركة وما واكبها من ظروف غير طبيعية، تأثر بها أصحاب العمل والعمال جنباً إلى جنب، وانخفض مستوى التصنيع والإنتاجية إلى ما دون المتوسط، وازدادت كمية الهدر الاقتصادي الناجم عن الإضرابات ومنع التجول

والحصار العسكري المتواصل، واعتقال العديد من أفراد الطبقة العاملة، فكل هذه الاستحقاقات التي خلفتها فعاليات الانتفاضة الفلسطينية خلال أكثر من ثماني سنوات، انعكست آثارها سلباً على العلاقة القائمة بين العمال وأصحاب العمل، وولدت نزاعات عمل جماعية في العديد من الشركات والمصانع والمؤسسات، كان من الواضح أنها في معظمها لا تستند إلى معايير علمية مدروسة، وتقوم على أساس اعتبارات شخصية أو اتجاهات معينة أو تخضع في بعض الأحيان لأسباب محضة بين العمال وأصحاب العمل.

هذه الاستحقاقات شكلت عبئاً إقتصادياً خطيراً تحدثت عنه دراسات اقتصادية عديدة أجريت لبحث انعكاسات الانتفاضة على سوق العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأخذت تزيد من ثقلها ووطأتها على أصحاب العمل، مما زاد في حجم الهوة التي تفصل بين العمال وأصحاب العمل، فسادت أجواء من عدم الثقة بين الفريقين.

وحسب أصحاب العمل، فقد تغيرت أخلاقيات الكثير من العمال، بالاتجاه السلبي، وأخذوا يعاملون رؤساءهم كأعداء ينبغي مقاومتهم وممارسة نضالات عمالية ضدهم تحت طائلة حقوق العمال المشروعة.

ولا أخفي هنا ما يعاني منه معظم أرباب العمل على مستوى الشركات والمؤسسات والدوائر من سلوكيات العاملين معهم وانعكاساتها على مستوى الإنتاج والأداء خلال مداولاتهم وأحاديثهم الخاصة، التي سأحاول بيان مصداقيتها من خلال استعراض آراء أصحاب العمل.

إن ما تشهده الساحة الفلسطينية من تغيرات، بدأت آثارها تتجسد على أرض الواقع، وما تسعى إليه السلطة الوطنية الفلسطينية من رسم سياسات تختص بهوم المواطنين ومشاكلهم، ومحاولاتها الجادة لإحداث نهضة صناعية واقتصادية تنسجم ومتطلبات المرحلة القادمة، كل ذلك يفرض بالضرورة التعاون بين جميع أطراف العملية الإنتاجية من أجل بناء اقتصاد سليم تضمنه أنظمة وقوانين ولوائح توجه هذا الاقتصاد، وتنظم علاقات العمل في مختلف المؤسسات من أجل مواجهة غول البطالة الذي أخذ يداهم المجتمع الفلسطيني على اختلاف مستوياته الاجتماعية والاقتصادية. إذاً كيف يمكن أن يسهم قطاع الأعمال في حل مشكلة البطالة وتوفير مصادر العيش الكريم لقطاعات العمال والخريجين، بعد أن أخذت إسرائيل تمارس شتى الضغوط النفسية والأمنية للحيلولة دون عملهم في الصناعات الإسرائيلية.

من أجل ذلك كله فإن حل مشكلة البطالة يكمن في توفر الأمور التالية:

١- إقامة مناطق صناعية كبيرة على مستوى فلسطين تستوعب كافة الصناعات التي تسمح بها المكونات العامة للدولة.

٢- إيجاد أجواء استثمارية سليمة بعيدة عن مخاطر الفشل والمعوقات المختلفة.

٣- استقطاب رؤوس الأموال الفلسطينية في الخارج لصالح الاقتصاد الوطني. ولا يمكن لهذه المطالب أن تتحقق، وأن تتوفر المناخات الصناعية السليمة لاستيعاب الأعداد الهائلة من العمال العاطلين عن العمل إلا إذا توفرت المقومات التالية:

أ- طاقات إنتاجية وإبداعية خلاقة.

ب- مواكبة النهضة الصناعية العالمية فيما يتعلق بالموصفات والمقاييس التي تدفع باتجاه تسويق الصناعات الوطنية بكفاية واقتدار، والحيلولة دون منافسة السلع والصناعات الأخرى للصناعات الوطنية.

ويود الباحث أن ينوه هنا إلى خطورة عجز صناعاتنا الوطنية عن مضاهاة الصناعات الأخرى في حال بقاء الوضع الحالي على ما هو عليه. وبالتالي لا بد من محاولات جادة لحل مشكلة البطالة التي تدهم حياتنا ووجودنا.

ومن أجل كل ذلك تبرز الحاجة إلى التشريعات وقوانين العمل والقوانين الصناعية الفاعلة التي تستطيع مواكبة النهضة الصناعية والاقتصادية المنشودة.

إن متطلبات المرحلة القادمة تفرض على كل من يعنيه الأمر من قطاع الأعمال وقطاع العمال، والنقابات العمالية، وأصحاب رؤوس الأموال أن يوجهوا عنايتهم نحو تطبيق أنظمة وتشريعات قابلة للتطبيق على أرض الواقع، تكفل لأرباب العمل طموحاتهم واستثماراتهم، وتضمن للعمال حقوقهم الآتية والمستقبلية، وحققهم في العيش الكريم المستقر والأمن.

ويذكر الباحث باهتمام بالغ أهمية العناية بالقوانين والتشريعات القائمة وتحديثها بما ينسجم والمصلحة العليا للفلسطينيين بحيث يمكن خلال المرحلة الانتقالية دراستها وتحليلها وإجراء مسوحات ميدانية خاصة بها.

ومراجعة التشريعات والقوانين يجب أن تتوافق ومصالح الأطراف المعنية، لتحقيق درجة عالية من الرضا والمعنوية للفريقين بحيث يصتار خلال هذه المرحلة إلى إعداد قوانين عمل وتشريعات جديدة تستطيع استيعاب طموحات المستقبل.

إن استقلالنا وبناء دولتنا الفلسطينية العتيدة يتطلبان منا درجة عالية من الجدية والموضوعية في دراسة الواقع بكل ايجابياته وسلبياته، والوقوف عند كل نقطة تعتبر ثغرة يجب جسرها بروية حتى تعطي عملية التحديث والتطوير ثمارها المرجوة.

واستناداً إلى كل ما ذكره الباحث، فإن نهضة اقتصادية متوقعة سوف تشهدها المنطقة باتجاهي التجارة الداخلية والتجارة الخارجية.

فالانفتاح الاقتصادي على العالمين العربي والأجنبي يتطلب بالضرورة أن تكون التشريعات والقوانين قادرة على استيعاب تحديات الحاضر والمستقبل، وتكون مرنة إلى درجة تخدم عمليات التطوير في مختلف جوانب الحياة.

وإذا كان أصحاب العمل هم أحد أركان العملية الإنتاجية، وتتجه الأنظار إليهم من أجل منح الحقوق الكاملة للعاملين، فإن الواجب والمنطق يحتمان كذلك أن تكون الصرخة مدوية من أجل أن تؤكد التشريعات وقوانين العمل على واجبات العامل نحو العمل.

ويعتقد الباحث أن انسجام حقوق العمال مع واجبات أصحاب العمل وحقوق أصحاب العمل مع واجبات العمال سوف يخدم بالضرورة الإنتاجية والأداء إلى درجة النهوض إلى المستوى الرفيع، ويحقق درجة عالية من التوافق النفسي والاجتماعي بين أصحاب العمل والعمال.

وإذا كانت المرحلة السابقة مثلت بسلبياتها مرحلة خاصة من الصراع بين أرباب العمل والعمال فيما عرف بالنضالات العمالية، أوجدتها ظروف خارجه عن إرادة الفريقين، ولعبت مسببات كثيرة في تجسيدها، فإن الباحث يرى أن المرحلة القادمة يجب أن تولي عناية خاصة إلى ترسيخ الثقافة العمالية وتأهيل وتدريب الكوادر العمالية لضمان درجة عالية من الأداء والإنتاجية، مما يحتم على أصحاب العمل أخذ ذلك في حساباتهم من أجل مصلحة الفريقين، وإن نضالاتنا يجب أن تتوحد من أجل نيل حقوقنا المشروعة وتطوير اقتصادنا الفلسطيني وإبعاده عن سياسات الإلحاق والتبعية، ولن يتحقق ذلك أبداً إلا إذا خلصت النوايا واستحكم العقل بدل العواطف.

وعندما يصل العمال وأصحاب العمل إلى خط الوسط في علاقاتهم ويدرك الفريقان أنهما شريكان في معركة البناء، وأن نجاح هذه المعركة أو فشلها يتوقف بالتأكيد على درجة ومستوى تفاعلهم، ودرجة العلاقات الإيجابية بينهم، فإننا سوف نشهد نهضة اقتصادية خلاقة يمكنها مواجهة أعباء المستقبل وتحدياته.

- وإزاء ذلك كله فإن الباحث يجد حاجة إلى تلخيص مطالب أصحاب العمل كما استطاع أن يرصدها من خلال علاقاته الشخصية والمهنية، ومن خلال متابعاته للممارسات والسلوكيات اليومية للعمال وهي على النحو التالي:
- ١- ضرورة الالتزام باللوائح والتعليمات المرعية داخل المؤسسة.
  - ٢- ضرورة القضاء على ظاهرة التغيب غير المأذون.
  - ٣- ضرورة القضاء على ظاهرة انعدام المسؤولية واللامبالاة خلال العمل.
  - ٤- ضرورة معالجة انخفاض الأداء والإنتاجية.
  - ٥- التأكيد على المحافظة على أخلاقيات المهنة في التعامل مع الأجهزة والمعدات والأثاث والأموال داخل المؤسسة التي يعمل بها.
  - ٦- التأكيد على ضرورة ترسيخ الثقافة العمالية لدى العاملين.
  - ٧- التأكيد على أهمية تخفيض نسبة الفاقد في الإنتاج الناجمة عن عدم الإحساس بالمسؤولية و / أو الإهمال المتعمد.
  - ٨- ضرورة التأكيد على أهمية المحافظة على التوازن العادل والمنطقي بين مصلحة العمل ومصلحة العاملين.
  - ٩- التأكيد على أهمية فهم قوانين العمل وتشريعاته من قبل العمال، وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والواجبات.
  - ١٠- عشوائية المطالب العمالية، وعدم اختيار الوقت المناسب ل طرحها على الإدارة.
  - ١١- الأسلوب غير الأخلاقي و/أو غير الحضاري في التعامل مع أصحاب العمل من قبل بعض العمال.
  - ١٢- لا يعطي النظام زيادة سنوية قانونية، وعليه فإن هذه الزيادة يجب أن تخضع لمعايير الثواب والعقاب والإنتاجية والمهارات والالتزام بالقوانين، وروح الإبداع والابتكار لدى العمال.
- إن الأنظمة والقوانين المرعية في الدول المتقدمة تفرض عقوبات متشددة على حالات التسبب والإهمال والاستهتار إذا ما ظهرت في أوساط العمال، وبخاصة فيما يتعلق بتخريب وهدر أموال المؤسسة و/أو الشركة التي يعملون بها.
- كما تركزت تلك التشريعات والقوانين على أهمية احترام الوقت بالاستناد إلى النظريات الإدارية الحديثة (٦،٧) التي تعتبر الوقت عصب الحياة العملية.

ويرى الباحث أن انعدام المسؤولية، وانخفاض الإنتاجية إنما يعودان أن العامل اضطر إلى العمل بسبب سوء أوضاعه المالية التي فرضت عليه الالتحاق بأي عمل لسد حاجاته وحاجات أسرته، أو أن العامل لا يملك درجة علمية تسمح له بمواصلة تعليمه.

هذان العاملان يلعبان دوراً هاماً وخطيراً في أداء العامل وإنتاجيته، وإن معالجة

ذلك تتم على النحو التالي: إنما يكمن في ما يلي:

- ١- فتح مراكز ودورات تدريبية، وتأهيل مهني يوفر للعمال أجواء تعليمية مهنية موجهة.
- ٢- إيجاد آلية خاصة لترسيخ الثقافة العمالية من خلال دورات وندوات وورش عمل تتولاها وزارة العمل، ونقابات العمال، وتهدف إلى تعديل سلوك العمال بالاتجاه الإيجابي الذي يخدم مصالح العمل ومصالحهم في آن واحد.

وإذا كان الحديث يسير باتجاه إيضاح موقف أصحاب العمل فإنني أجد من

الضرورة أن أشير هنا إلى بعض السلبيات التي تتعلق بممارسات أصحاب العمل والتي يمكن تحديدها بما يلي:

- ١- تشكل نظرة الإدارة وأصحاب العمل إلى تحقيق الأرباح السريعة على حساب الاعتبارات الأخرى، أحد المحددات الهامة في نظام العلاقات الصناعية بين أطراف العملية الإنتاجية.

- ٢- تركز فئة من أصحاب العمل على الجوانب السلبية من ممارسات العمال كالإهمال وكثرة الوقت الضائع، وكثرة الغياب، والمطالب العمالية التي لا تتوقف.

- ٣- إهمال بعض أصحاب العمل لمطالب العمال العادلة خاصة فيما يتعلق بظروف العمل والأمان الصناعي (٢، ٢٠).

- ٤- يعتقد بعض أصحاب العمل أن المصالح والاهتمامات الأساسية للعمال وأصحاب العمل تتعارض مع بعضها البعض، إلا أن العكس هو الصحيح، حيث يرى الفكر الإداري والتنظيمي (٣، ٥٥) أن رغبات الفريقين ما هي إلا رغبة واحدة.

- ٥- دلت نتائج أدبيات ودراسات ميدانية عديدة (٤، ٨٦) أن صاحب العمل و/أو المدير العام يمكن أن يكون العامل الأخطر في البيئة السيكولوجية للعامل، باعتباره يمثل قمة الهرم الإداري بالنسبة لعماله، وعليه فإن شخصيته وسلوكه وممارساته تؤثر مباشرة في سلوك العاملين، وبالتالي في معنوياتهم ورضاهم عن أعمالهم.

وقد لاحظ الباحث ذلك كثيراً في معالجاته لكثير من نزاعات العمل بين بعض العمال وأصحاب العمل.

٦- خلصت دراسات عديدة (٤، ٨٨) إلى النتائج التالية:

أ- إن السلوك الاستبدادي لصاحب العمل يؤدي إلى سلوك عدواني من جانب العمال، وهذا ما يفسر زيادة نسبة الفاقد في المواد الخام والإنتاجية.

ب- أسهمت العلاقة الودية الديمقراطية بين صاحب العمل وعماله في تعميق روح التعاون والتفاهم والصداقة فيما بينهم.

ولعل من المفيد القول أن العلاقات النفسية الصحية بين أصحاب العمل والعمال سوف تسهم بالضرورة في معالجة كل السلبيات التي يعاني منها أصحاب العمل، وتلك التي يعاني منها العمال أنفسهم. وتشير التقديرات المتوفرة لدى الباحث من واقع الخبرة العملية إلى أن الممارسات التالية تشجع أجواء من الثقة المتبادلة وتدفع باتجاه رضا عال ومعنويات مرتفعة لدى العاملين:

١- احترام شخصية العمال ومشاعرهم.

٢- التطبيق المرن للوائح والقوانين المعمول بها داخل المؤسسة.

٣- الإرشاد والتوجيه والتشجيع.

٤- منح العاملين فرصاً مناسبة للنمو المهني.

٥- بناء قاعدة عريضة من العلاقات الإنسانية بين رب العمل والعمال، وفيما بين العمال أنفسهم.

٦- توفير ظروف العمل الملائمة.

٧- اتباع نمط قيادي ديمقراطي في العمل.

وفي الوقت الذي يرى فيه الباحث ضرورة توفير التأهيل والتدريب والثقافة العمالية للعمال، فإنه يود التأكيد على ما يلي:

١- لقد أسهمت دراسات علم النفس الاجتماعي (٥، ٥٣) في توضيح العلاقات النفسية والاجتماعية التي تسود قطاع العمل، وتحديد العوامل التي تدفعهم باتجاه إقبالهم على العمل، وانتمائهم له مما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية وزيادة الإنتاجية.



٢- يساعد علم النفس الاجتماعي في فهم سلوك العاملين، وبالتالي توجيه علاقاتهم مع أصحاب العمل والإدارة، كما يساعد في تنظيم هذا التفاعل وقيادته وتوجيهه لمصلحة العمل والعمال في آن واحد.

٣- إن علم النفس الاجتماعي يلعب دوراً هاماً على طريق تحسين قدرات العمال وكفاءاتهم الإنتاجية، وذلك من خلال وضع المعايير الخاصة بتأهيلهم وتدريبهم أثناء العمل.

واستناداً إلى الواقع ومتطلبات المرحلة القادمة، فإن الباحث يعود ويؤكد على أن مسؤولية أصحاب العمل تكمن في تعميق ثقافتهم المهنية من خلال الاشتراك في الندوات والمؤتمرات وورش العمل التي تتناول جوانب العملية الإنتاجية بهدف وضع النقاط على الحروف نحو استخدام علم النفس الاجتماعي في عمليات النهضة الصناعية.

وخلاصة القول أن الباحث يرى أن هناك واجبات ومسؤوليات تقع على عاتق أصحاب العمل، ويجب القيام بها لتنشيط الحركة الصناعية والإنتاجية. وأنهم مسؤولون إزاء تطوير صناعاتهم من خلال التعاون مع الأطراف المعنية: العمال ووزارة العمل ونقابات العمال. من أجل إيجاد آلية عمل مشتركة تحفظ حقوق العمل وحقوق العاملين جنباً إلى جنب.

إن توفير أجواء عمل نقية سليمة بعيدة عن كل المؤثرات السلبية سوف يساعد الجهود المبذولة من أجل زيادة سرعة عجلة الإنتاج، وعليه فإن وزارة العمل الفلسطينية مطالبة اليوم بأن تبادر إلى مراجعة شاملة لقوانين العمل القائمة اليوم، بغية تطويرها والانتقال بها نحو الأفضل لأن أية تشريعات أو قوانين جديدة - حسب رأي الباحث- لن تخدم عمليات التنمية ما لم تستطع التفاعل مع الواقع.

#### دراسة استطلاع الرأي

أراد الباحث تعزيز وجهة نظره باستطلاع آراء أصحاب العمل في منطقة نابلس التي تعيش الأجواء والظروف البيئية والسياسية التي تعيشها المناطق الفلسطينية الأخرى، والتعرف على اتجاهاتهم إزاء عدد من الأمور التي تختص بـ.

١- التشريعات وقوانين العمل المعمول بها.

٢- خدمة علم الاجتماع المهني لعمليات التنمية.

مجتمع الدراسة:

حدد الباحث مجتمع الدراسة في المصانع والمؤسسات الخدمائية والشركات العاملة في مدينة نابلس وعددها (٤٧٥ مصنعاً ومؤسسة)، تستخدم عمالاً وموظفين يخضعون لقوانين العمل سارية المفعول.

عينة الدراسة:

اختار الباحث عينة عشوائية بلغت (٣٥) مصنعاً ومؤسسة بواقع (٨٪) من المجتمع الأصلي، تم تحديدها من خلال سجل التسجيل لدى غرفة تجارة وصناعة نابلس الخاص بأصحاب الصناعات والمؤسسات الصناعية، وكذلك من عدد من المؤسسات والجمعيات والشركات والبنوك العاملة.

أداة الدراسة:

أعد الباحث استبانة تضمنت (١٣) سؤالاً تستطلع آراءهم ووجهات نظرهم بإيجاز إزاء الأمور التالية:

- ١- تشريعات العمل المعمول بها.
  - ٢- المشاكل التي يعاني منها أصحاب العمل بسبب عمالهم.
  - ٣- اتجاهاتهم نحو التشريعات والقوانين الجديدة.
  - ٤- اتجاهاتهم نحو علم الاجتماع المهني في المؤسسات التي يديرونها.
  - ٥- فهمهم للعلاقة المستقبلية مع كل من: وزارة العمل والعمال والنقابات العمالية.
- وقد تضمنت الاستبانة قسماً خاصاً بالمعلومات الديمغرافية عن المستجوبين، وطلب الباحث منهم عدم ذكر أسمائهم وأسماء مصانعهم والمؤسسات التي يملكونها و/أو يديرونها لضمان السرية، والموضوعية، وعدم التحيز في الإجابة. كما اختار الباحث أحد الخريجين الأكاديمين العاطلين عن العمل لتطبيق الاستبانة والحصول على إجابات المستجوبين.

وبعد مراجعة الاستبانات وتحليلها، توصل الباحث إلى مجموعة من الآراء والتطلعات والاتجاهات التي توضح وجهة نظر أصحاب العمل نحو جملة الأمور التي تضمنتها الاستبانة.

تحليل الاستبانة:

القسم الأول:

فيما يلي تحليل للمعلومات الديمغرافية للمستجوبين.

جدول (١)

توزيع عينة الدراسة حسب متغير العمر:

الفئة	التكرار	%
٢٥ - ٣٠ سنة	٥	١٤%
٣١ - ٤٠ سنة	٨	٢٣%
٤١ - ٥٠ سنة	١٠	٢٨,٥%
أكثر من ٥٠ سنة	١٢	٣٤,٥%
المجموع:	٣٥	١٠٠%

جدول (٢)

توزيع عينة الدراسة حسب متغير المستوى التعليمي

الفئة	التكرار	%
دون الثانوية العامة	٥	١٤,٥%
الثانوية العامة	١٨	٥١,٥%
بكالوريوس / ليسانس	١٠	٢٨,٥%
ماجستير	٢	٥,٥%
المجموع:	٣٥	١٠٠%

جدول (٣)

توزيع عينة الدراسة حسب متغير سنوات الخبرة والإشراف:

الفئة	التكرار	%
٢ - ٥ سنوات	٢	٥,٥%
٦ - ١٠ سنوات	٨	٢٣%
١١ - ١٥ سنة	٧	٢٠%
١٦ - ٢٠ سنة	٨	٢٣%
٢١ فأكثر	١٠	٢٨,٥%
المجموع:	٣٥	١٠٠%

جدول (٤)

توزيع عينة الدراسة حسب نوع الصناعة:

الفئة	التكرار	%
غذائية	٣	٨,٦٥%
تحويلية	٧	٢٠%
استهلاكية	٢٠	٥٧%
خدماتية	٣	٨,٦٥%
غير ذلك	٢	٥,٧%
المجموع:	٣٥	١٠٠%

جدول (٥)

توزيع عينة الدراسة حسب متغير الجنس:

الفئة	التكرار	%
عمال ذكور	٨٠٠	٩٥,٣%
عمال إناث	٢٤	٤,٧%
المجموع:	٨٢٤	١٠٠%

ملاحظات حول التوزيعات التكرارية لعينة المستجوبين من أصحاب العمل:

١- يلاحظ من الجدول رقم (١) إن معظم أفراد العينة هم من فئات العمر التي تزيد عن (٤٠) عاماً، وهذا يعني أن المستجوبين لديهم القدرة على التعامل مع الآخرين بالنظر إلى العمر.

٢- وبالنسبة للمستوى التعليمي، فإن الجدول رقم (٢) يشير إلى أن ما نسبته ٢٣ من أصل ٣٥، أي بنسبة ٦٥,٧% هم في مستوى الثانوية العامة فما دون. ولعل ذلك يشير إلى وجود ضعف في المستوى التعليمي لدى أصحاب العمل الأمر الذي يؤكد على أهمية الطرح الذي حدده الباحث في ضرورة تعميق الثقافة المهنية لأصحاب الأعمال، لما لذلك من أثر في تفهم حاجات العاملين الفسيولوجية والنفسية وسبل إشباعها علمياً وعملياً.

٣- أما الجدول رقم (٣) فيؤكد على أن ٢٥ من أصل ٣٥ من أفراد عينة الدراسة هم من ذوي الخبرة في إدارة الأعمال والصناعات. وهم يشكلون ما نسبته ٧١,٥% من مجموع أفراد العينة. وينعكس ذلك إيجابياً على اتجاهات أصحاب العمل نحو القضايا التي طرحتها أسئلة الاستبانة فيما يتعلق باستطلاع آرائهم.

٤- يمثل جدول رقم (٤) المتعلق بأنواع الصناعات توزيعاً منطقياً لأفراد عينة الدراسة حول نوع الصناعات والأعمال التي يمثلها أصحاب العمل من أفراد عينة الدراسة.

٥- وفيما يتعلق بحجم العمالة التي تمثلها عينة الدراسة، فإن الجدول رقم (٥) يشير إلى أن العاملين في المؤسسات التي يمثلها أفراد عينة الدراسة بلغ (٨٢٤) عاملاً وعاملة. ويشير ذلك إلى أن حجم العمالة في هذه المؤسسات هو في المستوى الذي يمكن الاعتماد على

نتائج في تقدير أصحاب العمل للمشكلات التي يعانون منها فيما يتعلق بالعلاقة التنظيمية والمهنية بينهم وبين العمال.

#### القسم الثاني:

تضمن القسم الثاني (١٢) سؤالاً جاءت نتائجها كما يلي:

١- بينت نتائج تحليل البيانات أن ٣٢ من أصل ٣٥ من هذه المؤسسات يطبقون قوانين وتشريعات العمل سارية المفعول مع عمالهم، أي ما نسبته ٩١،٤٪ يديرون أعمالهم ومصانعهم وفق التشريعات والقوانين التي تحكم العلاقة بينهم وبين العمال. إلا أن المشكلة التي أثارها المستجوبون هي وجود ازدواجية بين النظامين الأول والمعدل.

٢- اتضح أن ٣٠ من أصل ٣٥ من المستجوبين، أي ما نسبته ٨٥،٧٪، يرون أن القوانين المعمول بها ملائمة لتنظيم علاقات العمل بين العمال وأصحاب العمل. فيما يرى ٥ منهم، أي ما نسبته ١٤،٣٪، أن هذه القوانين لا تضمن حقوق أصحاب العمل وتتحيز إلى جانب العاملين.

٣- جاءت نتائج الإجابة على السؤال ٣ منسجمة مع السؤال رقم (٢) حيث يرى ٣٠ من أصل ٣٥ من أصحاب العمل، أي ما نسبته ٨٥،٧٪، ان مواطن القوة في هذه التشريعات تكمن في صلاحيتها للعمل برغم مرور أكثر من ثلاثين عاماً على وضعها، وأنها قادرة على تنظيم العلاقة بين الطرفين إلا أنهم أكدوا أن المشكلة الأساسية تكمن في ضرورة وجود سلطة تنفيذية قادرة على تطبيقها وحمايتها.

٤- وحول مواطن الضعف في التشريعات القائمة، أشار ٢٩ من أصل ٣٥، أي ما نسبته ٨٢،٨٪ من أفراد عينة الدراسة، إلى أن التشريعات المعمول بها ينقصها التطوير بما ينسجم والمرحلة القادمة، وبخاصة فيما يتعلق بحقوق العمال وحقوق أصحاب العمل.

٥- أيد (١٤) من أصل (٣٥)، أي ما نسبته ٤٠٪، ضرورة وضع قوانين وتشريعات جديدة تنظم علاقات العمل بين العمال وأصحاب العمل، بينما لم يدعم (٢١)، ويمثلون ما نسبته ٦٠٪ من أفراد العينة فكرة وضع أنظمة وقوانين جديدة في الوقت الراهن. وقد علل هؤلاء إجاباتهم بما يلي: هناك حاجة إلى وضوح الدور ووضوح الرؤية بالنسبة للنشاط الصناعي والاقتصادي في المرحلة القادمة، ويتطلب ذلك حسب المستجوبين

ضرورة العمل حالياً بالأنظمة القائمة وإدخال تعديلات عليها حسب متطلبات المصلحة العامة ومقتضيات المرحلة القادمة.

٦- أما الذين أيدوا فكرة وضع قوانين وتشريعات جديدة اشترط معظمهم أن تكون القوانين والتشريعات مرنة قابلة للتغيير والتطوير خاصة وأن الوضع الاقتصادي السائد حالياً لا يزال ضبابياً.

٧- توصلت الدراسة من خلال الإجابة على السؤال (٧) إلى أن ٢٤ من أصل ٣٥، ما نسبته ٧٧،١٤٪، يؤيدون وجهة نظر علماء النفس القائلة بأن إشباع الحاجات الأساسية للعاملين يؤدي إلى زيادة الإنتاجية، وهم بذلك يدعمون نتائج العديد من الدراسات العربية والأجنبية التي توصلت إلى وجود علاقة دالة ومعبرة بين إشباع الحاجات الأساسية وإنتاجية العاملين وأدائهم.

٨- أما عن الخطوات التي يراها أصحاب العمل الذين أيدوا دور إشباع الحاجات الأساسية في زيادة إنتاجية العاملين، والذين بلغوا (٢٤) من أصل (٣٥)، أي بنسبة ٦٨،٨٪ من أفراد العينة، فقد أشاروا إلى أنهم سوف يولون موضوع الحاجات عناية خاصة واهتماماً معززاً بالحوافز من أجل تعزيز الطاقة الإنتاجية لعمالهم.

٩- اختص السؤال رقم (٩١) بعلم الاجتماع المهني حيث أشارت إجابات أفراد عينة الدراسة، إلى أن الحوافز تلعب دورها في تحقيق رضا العاملين وتؤدي إلى رفع معنوياتهم وتسهم في إشباع حاجاتهم على النحو الذي يوضحه الجدول رقم (٦).

جدول (٦)

توزيع إجابات أفراد عينة الدراسة حول الحوافز:

البيان	التكرار	%
الحوافز الأساسية:		
أ- ان يكون الأجر المدفوع كافياً لضمان حياة كريمة.	٢٩	٨٢,٨%
ب- إطمئنان العامل على عمله واستقراره.	٣١	٨٨,٦%
ج- ظروف العمل (التهوئة، الإضاءة، الأمن الصناعي).	٣٠	٨٥,٧%
د- تخفيف وطأة العمل ودورانه.	٢٧	٧٧,١%
الحوافز الثانوية:		
أ- وجود فرص للتقدم والتقدم أمام العامل.	٢٤	٦٨,٦%
ب- علاقات العمل الشخصية بين العمال.	٢٧	٧٧,١%
ج- الإشراف الإيجابي الموجه.	٢٨	٨٠%
د- اعتراف الإدارة بجهود العمال وعطائهم.	٢٥	٧١,٤%
هـ- نظرة الإدارة تجاه العمال.	٢٥	٧١,٤%
و- العلاقات الإنسانية في العمل والتعامل مع العمال واحترام آرائهم.	٣٠	٨٥,٧%
ز- إشباع حاجات تحقيق الذات والاعتراف والتقدير للعمال.	٢٧	٧٧,١%

وقد اعتبر ٣٠ من أصل ٣٥، أي بنسبة ٨٥,٧٪، أن هذه الحوافز تعتبر بالضرورة معايير لقياس مستوى علاقات العمل بين أصحاب العمل والعمالين. وبرغم تفاوت إجابات أصحاب العمل من أفراد العينة، والذي يعزوه الباحث إلى عدم فهم بعضهم لأهمية هذه الحوافز بسبب غياب الثقافة المهنية، فإن هناك شبه إجماع على ضرورة الاهتمام بهذه الجوانب باعتبارها حقوقاً للعمالين ينبغي ترسيخها في تشريعات العمل المنتظرة.



١٠- وعن الآلية التي يمارسها أصحاب العمل من أجل إحداث توازن منطقي بين مصلحة العمل ومصلحة العاملين، فقد لفت نظر الباحث طبيعة إجابات عينة الدراسة على هذا السؤال. حيث إن ٢٥ من أصل ٣٥ أي بنسبة ٧١،٤٪، أعربوا عن عدم استعدادهم للقيام بأية خطوة إيجابية باتجاه إحداث توازن منطقي بين مصلحة العمل ومصلحة العاملين قبل أن تتوفر الشروط ومناخات العمل التالية:

- وجود سلطة تنفيذية قادرة على تطبيق القانون ومنع الفوضى.  
- تعديل سلوكيات العاملين بالاتجاه الإيجابي، والقضاء على كل الظواهر السلبية التي خلفتها أحداث ووقائع الانتفاضة.

ويرى هؤلاء أنه في حال ضمان ذلك فإنهم على استعداد للتقدم خطوات واثقة باتجاه تطوير وتحديث حقوق العاملين، وتوفير أجواء من الثقة والراحة النفسية لهم.

١١- وبالنسبة لأبرز المشكلات التي يعاني منها أصحاب العمل، فقد دلت نتائج الإجابة على هذا السؤال أن هناك مجموعة من المشكلات جاءت مرتبة حسب أولوياتها كما يلي:

#### جدول (٧)

ترتيب المشكلات حسب الأولويات:

الرقم	المشكلة	التكرار	%
١-	عدم الالتزام بالدوام (بداية ونهاية).	٣٥	١٠٠٪
٢-	عدم ضبط جودة الإنتاج.	٣٢	٩١،٤٪
٣-	عدم الاهتمام بأموال الشركة.	٣١	٨٨،٦٪
٤-	انعدام الثقافة العمالية.	٣١	٨٨،٦٪
٥-	غياب روح الانتماء.	٣٠	٨٥،٧٪
٦-	الممارسات الشاذة لبعض العمال خلال العمل.	٢٣	٦٥،٧٪

١٢- وعن مدى التزام العمال بوقت العمل، فقد أكد جميع المستجوبين أي بنسبة ١٠٠٪، أن العمال لا يلتزمون بوقت العمل المحدد.

١٣- وبالنسبة للسؤال رقم (١٣) الذي أشار إلى طبيعة العلاقة المستقبلية بين أصحاب العمل وبين كل من وزارة العمل والعمال والنقابات العمالية، فقد أكد جميع أفراد عينة الدراسة بأنها في مجملها يجب أن تكون علاقة إيجابية منظمة وقائمة على أساس الاحترام المتبادل والمصلحة المشتركة والفهم السليم والموفق للحقوق الواجبات.

### مناقشات النتائج والتوصيات

#### المناقشة:

لاحظ الباحث عند تحليل إجابات أصحاب العمل الذين شملتهم عينة الدراسة أنهم دونوا مجموعة من الملاحظات العلمية المهمة، والتي لم تشر إليها أسئلة الاستبانة، ووجد من الأهمية إيرادها بإيجاز على النحو التالي:

١- أكد بعض المستجوبين على أهمية إنشاء مركز للمواصفات والمقاييس، وذلك لضمان إنتاجية ذات كفاءة عالية قادرة على مواجهة التنافس الخارجي، الذي يهدد صناعاتنا الوطنية. وأكد هؤلاء على أهمية هذا المشروع في حماية صناعاتنا من الانهيار وعمالنا من خطر البطالة.

٢- أشار البعض إلى ضرورة قيام وزارة العمل الفلسطينية بزيادة العناية والاهتمام بمراكز التدريب والتأهيل المهني، وتفعيلها بحيث تستطيع مواكبة التقدم التكنولوجي في مجال الصناعة مما يوفر عمالاً مهرة وخبراء يسهمون في زيادة الطاقة الإنتاجية لمصانعنا، وبالتالي توفير الأجواء الملائمة لزيادة الحوافز التشجيعية وتخفيف مستوى الفاقد.

٣- ناشد عدد من أصحاب العمل ووزارة العمل والجهات المعنية والنقابات العمالية بضرورة عقد دورات تثقيفية دورية للعمال لترسيخ أخلاقيات المهنة، والثقافة المهنية والعمالية في أوساط العمال.

٤- أشار بعض المستجوبين إلى وجود توجهات سلبية لدى العديد من العمال تجاه أصحاب العمل وأن بعضهم مارس هذه التوجهات ممارسة سلبية ذات طابع تخريبي.

يستطيع الباحث أن يؤكد أن معظم إجابات أفراد عينة الدراسة جاءت منسجمة مع وجهة نظره وفهمه لطبيعة العلاقة القائمة والمستقبلية بين أصحاب العمل والعاملين. كما أكدت نتائج تحليل الإجابات أن نسبة كبيرة من أصحاب العمل يدعمون الرأي القائل

بضرورة عدم وضع قوانين وتشريعات جديدة في الوقت الراهن ريثما تتضح الصورة بالنسبة للحركة الصناعية والاقتصادية في فلسطين. ولعل أبرز المؤشرات التي دلت عليها إجابات أصحاب العمل كانت باتجاه المشكلات التي يعاني منها أصحاب العمل وأثرها في إعاقة الحركة الصناعية والتجارية في المنطقة.

ويؤكد الباحث أن انعكاسات الممارسات اليومية وفعاليات الانتفاضة تركت بصماتها على مختلف الصناعات والأعمال في المنطقة وخلقت أجواء من عدم الثقة بين العمال وأصحاب العمل بالاتجاهين.

#### التوصيات:

أزاء النتائج التي توصلت إليها دراسة استطلاع الرأي والملاحظات المتعلقة بخبرة الباحث ووجهة نظره، فإنه يوصي بما يلي:

#### أولاً: التشريعات والقوانين:

أ- أن تعمل وزارة العمل على تحديد تشريع محدد للعمل، من التشريعات المعمول بها والعمل على تنظيمه وتطويره بالتنسيق مع كل من أصحاب العمل والعمال والنقابات المهنية.

ب- أن تعمل وزارة العمل على وضع آلية تنفيذية للتشريعات والقوانين بما يكفل الحماية اللازمة لحقوق العمال وحقوق أصحاب العمل.

ج- إيجاد آلية للتعاون المشترك من قبل وزارة العمل مع العمال وأصحاب العمل لضمان التطبيق الفاعل للتشريعات والأنظمة واللوائح والقوانين التي تنظم علاقات العمل.

#### ثانياً: العمال:

أ- يوصي الباحث بضرورة العمل على عقد دورات تثقيفية دورية للعمال تتضمن مساقات خاصة بأخلاقيات المهنة، والثقافة العمالية بحيث تشرف وزارة العمل الفلسطينية على عقد هذه الدورات.

ب- زيادة عدد وكفاية مراكز التدريب المهني بحيث تكون قادرة على إحداث نقلة نوعية في مجال تدريب وتأهيل الكوادر الفنية القادرة على استيعاب التكنولوجيا الحديثة في الصناعة.

ج- زيادة درجة الثقة المتبادلة بين العمال وأصحاب العمل من خلال الاجتماعات واللقاءات الدورية بين العمال وأصحاب العمل لما في ذلك من أثر واضح في جسر الهوة بين العمال ورؤسائهم.

ثالثاً: أصحاب العمل: وبالنسبة لأصحاب العمل فإن الباحث يوصي بما يلي:

أ- ضرورة زيادة الثقافة المهنية لدى أصحاب العمل.

ب- تدريب وتأهيل أصحاب العمل على الأساليب الإدارية والقيادية والمهارات التي تخدم عمليات التطوير الإداري والتنظيمي، بما يساعد في زيادة فاعلية الإشراف والإدارة الديمقراطية لمؤسساتهم.

ج- تفهم ظروف العمال وآلامهم وآمالهم والعمل على إشباع حاجاتهم الأساسية التي تسهم

د- حسب علم الاجتماع المهني- في زيادة درجة الأداء والإنتاجية للعمال.

المراجع:

- ١- سعد عبد السلام حسيب  
مشاكل العمل والعمال، (القاهرة: مكتبة النهضة العربية).
- ٢- نبيل كوكاري  
«هل يمكن لإسرائيل أن تستغني عن العمال الفلسطينيين؟» مجلة الرائد الاقتصادي، عدد ٧، ١٩٩٠.
- ٣- تشارلس وايدمان  
العلاقات بين العمال والإدارة (القاهرة: دار الكرنك) ص ١٦٨.
- ٤- زيدان عبد الباقي  
علم الاجتماع المهني أو اجتماعيات العمل (القاهرة: دار الفكر العربي ١٩٨٦).
- ٥- توفيق مرعي، أحمد بلقيس  
الميسر في علم النفس الاجتماعي (عمان: دار الفرقان ١٩٨٢).
- ٦- فرج عبد القادر طه  
علم النفس الصناعي والتنظيمي (القاهرة: دار المعارف ١٩٨٠).
- ٧- كامل أبو جابر وآخرون  
سوق العمل الأردني، (عمان: دار البشير ١٩٩١)

ملحق: نموذج الاستمارة:

القسم الأول

( )	٢٥-٣٠ سنة	١:١	١- العمر
( )	٣١-٤٠ سنة		
( )	٤١-٥٠ سنة		
( )	١٥١ سنة فأكثر		
( )	دون الثانوية العامة	١:٢	٢- المستوى التعليمي
( )	ثانوية عامة	١:٣	
( )	بكالوريوس/ليسانس	٣:٢	
( )	ماجستير	٤:٢	
( )	دكتوراه	٥:٢	
( )	٢-٥ سنوات	١:٣	٣- سنوات الإشراف والخبرة في العمل
( )	٦-١٠ سنوات	٢:٣	
( )	١١-١٥ سنوات	٣:٣	
( )	١٦-٢٠ سنة	٤:٣	
( )	٢١- فأكثر	٥:٣	
( )	ذكور:		٤- عدد العاملين في المصنع
( )	إناث:		
( )	المجموع:		
( )	غذائية	١:٥	٥- نوع الصناعة:
( )	تحويلية	٢:٥	
( )	استهلاكية	٣:٥	

( )	خدماتية	٤:٥
( )	غير ذلك	٥:٥

القسم الثاني:

- ١- هل تطبق قوانين العمل سارية المفعول في مؤسستك؟  
١. نعم ( )  
٢. لا ( )
- ٢- ما رأيك بالقوانين السائدة اليوم؟

٣- ما أوجه القوة التي تراها في القوانين المعمول بها؟

٤- ما أوجه الضعف التي تراها في القوانين المعمول بها؟

٥- هل تؤيد الدعوة إلى وضع قوانين عمل متطورة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية؟

١. نعم ( )  
٢. لا ( )

٦- إذا كانت الإجابة عن سؤال (٥) نعم، ما هو الدور الذي تراه لصاحب العمل في هذه القوانين؟

٧- هل تؤيد وجهة نظر علماء النفس القائلة بأن إشباع الحاجات الأساسية للعاملين يؤدي إلى زيادة الإنتاجية؟

١. نعم ( )  
٢. لا ( )

٨- إذا كانت الإجابة ب (نعم) ما هي الخطوات التي تقوم بها في مصنعك لإشباع حاجات العاملين.

٩- يؤكد الفكر المتعلق بعلم الاجتماع المهني أن حوافز العمل التالية تلعب دوراً هاماً في تحقيق رضا العاملين عن مهنتهم وتؤدي إلى رفع معنوياتهم وتساهم مباشرة في إشباع حاجاتهم.

( ) عند الاختيار الذي تراه مناسباً).

الحوافز الأساسية:

• أن يكون الإجراء المدفوع كافياً لضمان حياة كريمة وموزعاً توزيعاً عادلاً على العمال وفق مهاراتهم.

( )

• اطمئنان العامل على عمله واستقراره فيه.

( )

• ظروف العمل الفيزيائية (التهوية، الإضاءة، الأمن الصناعي).

( )

• تخفيف وطأة العمل ودورانه.

( )

الحوافز الثانوية:

• وجود فرص للتقدم والتقدم أمام العمال.

( )

• علاقات العمل الشخصية بين العمال.

( )

• الإشراف الإيجابي الموجه.

( )



• اعتراف الإدارة بجهود العمال وعطائهم.

( )

• نظرة الإدارة تجاه العمال.

( )

• العلاقات الإنسانية في العمل والتعامل مع العمال واحترام آرائهم.

( )

• إشباع حاجات تحقيق الذات والاعتراف والتقدير للعمال.

( )

إلى أي مدى ترى في هذه البنود محددات تنظم علاقات العمل بينك وبين العاملين معك في مصنعك؟

---

١٠- ما هي الآلية التي تحترمونها لإحداث توازن منطقي بين مصلحة العمل ومصلحة العمال وتوظيفها في خدمة عملية النهضة الاقتصادية.

---

١١- ما هي أبرز المشكلات التي تعاني منها من قبل عمالك ؟ باختصار.

---

١٢- هل يلتزم عمالك/موظفوك جيداً بوقت العمل ؟

---

١٣- كيف تلخص العلاقة المستقبلية مع كل من:-

---

◦ وزارة العمل:

◦ العمال:

◦ النقابات العمالية:

## الفصل الثاني عشر

# الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين ومشروع قانون العمل الفلسطيني

شاهر سعد\*

### الاتحاد العام وقانون العمل الفلسطيني:

من نافل القول أن العمال الفلسطينيين يعيرون بالغ الأهمية للنقاش المتعلق بمسودة مشروع قانون العمل الفلسطيني العتيد. علما أنها المرة الأولى التي يعكف فيها الفلسطينيون على صياغة قانون عمل سيكون له تأثير بالغ على نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والتنمية في المجتمع المدني الديمقراطي، الذي نتطلع إليه كحركة نقابية وعمالية. أن المسودة الحالية لقانون العمل لا يمكن أن تكون المسودة الأخيرة. إذ أن هناك الكثير من القضايا والمواد التي نختلف إزاءها ونرغب بإدخال تعديلات جوهرية عليها مثل: عقد العمل الفردي وأوقات الراحة والإجازات، والإجازات المرضية والتعويضات، وتنظيم النقابات، وإجازات التتقيف والتدريب، وساعات العمل والصحة والسلامة المهنية.. إلخ. إن عدم اكتمال أوتجاهل قضايا كتلك المشار إليها أعلاه لا يتماشى مع معايير العمل الدولية التي تتبناها نحو ١٥٠ دولة.

---

\* الأمين العام للإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين

ونحن في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، لدينا الفرص والإمكانات لتطوير مشروع قانون العمل بحيث يكون منسجماً مع الخصوصية الفلسطينية، ومع تطلعاتنا لدولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة، وملبياً لمتطلبات العضوية في منظمة العمل الدولية.

إننا نتفق مع ما ذكره الوزير حول مراعاة خصوصية الواقع الفلسطيني، وعدم نسخ ما فعله الآخرون، ونضيف إلى ذلك أننا معنيون بالانطلاق من أساس متين، وواسع، لوضع المبادئ العامة من أجل تحسين أوضاع العمال وعائلاتهم وتعزيز فرص انطلاق ونمو الاقتصاد الوطني.

وبالاستناد إلى نقطة الانطلاق هذه فإن الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين الذي وضع في صفوفه العمال المنظمين في نقابات ممثلة في الاتحاد العام يتطلع إلى:

١- سن قانون عمل شامل، وليس مجرد إصدار وثيقة ضيقة تتعامل مع قضايا الحد الأدنى في عالم العمل.

٢- اعتراف السلطة الوطنية الفلسطينية أو الحكومة الفلسطينية أو الدولة الفلسطينية وأرباب العمل بحق انتظام العمال في النقابات، وخوض المفاوضات الجماعية.

٣- وضع نظام عادل لحل النزاعات ومعالجة الشكاوى العمالية، بحيث يشمل على آلية تنفيذ، ويكون للنقابات وأرباب العمل حق التمثيل في هذه النزاعات.

إن اعتراف السلطة/ الحكومة وأرباب العمل بحق العمال بالانتساب إلى النقابات في كل القطاعات الإنتاجية، وتشكيل تنظيمهم النقابي في مواقع العمل بناء على رغبتهم الطوعية، هي قضية هامة ومبدئية من وجهة نظرنا في الاتحاد العام.

وبرأينا يجب أن يتمتع، بهذا الحق، العمال الزراعيون والعاملون في الدوائر المدنية التابعة للسلطة الوطنية، إضافة إلى خدم البيوت، ويطلب أيضاً من أرباب العمل أن يعترفوا بحق العمال بالانتساب إلى النقابات بدون أن يكونوا عرضة لانتقام معين.

وينبغي أن تكون النقابات قادرة على تسجيل نفسها، ومركزة على مبادئ ديمقراطية، ولديها الاستعداد لممارسة الانتخابات، وقابلة لتطبيق نظام المساءلة والمحاسبة من قبل الأعضاء، وأن تكون قادرة على الوصول إلى مصادر المعلومات بكل سهولة ويسر، وتقدم تقارير سنوية لمسجل النقابات.

إن وقوع نزاعات عمل بين العمال ومستخدميه حول شروط وظروف العمل هو ظاهرة موجودة في كل المجتمعات المعاصرة. ومثل هذه الظاهرة موجودة في مجتمعنا الفلسطيني.

لذلك من الضروري إيجاد نظام معين لحل النزاعات على أساس عادل والاعتراف بحق الإضراب والإغلاق. وينبغي الإشارة إلى أنه من المهم أن يتولى مسؤولية المصالحة والتحكيم مجموعة من ممثلي العمال وأرباب العمل من ذوي الخبرة كي يساعدوا على التوصل إلى إبرام اتفاقات مقبولة على الجانبين.

### معايير الصحة والسلامة المهنية في مواقع العمل:

إن توفير وسائل الصحة والسلامة في مواقع العمل يعتبر حجر الزاوية في أي مجتمع عادل وعصري. وينبغي لقانون العمل أن ينص على تشجيع النقابات وأرباب العمل على إدخال معايير واضحة في مشروع قانون العمل.

ولعل الأمر الحيوي في هذا المجال يكمن في توفير المعلومات الحديثة المتعلقة بالآلات والماكينات وأدوات العمل، التي قد تشكل خطورة معينة على العاملين. وفي هذا الصدد ينبغي أن يشير قانون العمل لهذه المسألة من باب تقييدها إلى الحد الأدنى، ومن الضروري برأينا توفير التدريب اللائق على إجراءات الوقاية لما في ذلك من أهمية للدولة والمجتمع على حد سواء.

إن صياغة قانون عمل ليس عملاً يومياً أو شهرياً، فهذه مهمة جديّة لها انعكاسات على مختلف أوجه الحياة. ونرى أن يتضمن هذا القانون نظام تأمين وطنياً لحماية العاملين ممن يتعرضون إلى هبوط مفاجئ في دخلهم، وتعويض العمال عن إصابات عمل قد يتعرضون لها. هناك الكثير من العمال والعاملات الذين سلبوا مثل هذا الحق. وهؤلاء لم يعانون من مضاعفات إصابات العمل فحسب، بل قذف بهم أيضاً إلى زاوية النسيان بدون دعم أو مساندة من المجتمع أو مؤسساته.

وينبغي أن تحرص السلطة/الدولة على إقامة مشروع تأمين وطني شامل، وعلى أرباب العمل الاشتراك فيه. ونحن نتطلع إلى أن يحدد قانون العمل صلاحيات أرباب العمل في مجال توظيف أو طرد العمال بحيث لا يخضع هذا الوضع للأمزجة والرغبات الفردية.

ونعتقد في الاتحاد العام أنه كلما تطورت مهارات عمالنا، كلما كانت عوناً عظيماً لأرباب العمل وتطوير وتممية الاقتصاد الفلسطيني. فقد ثبت أن استخدام أيدٍ عاملة رخيصة، غير ماهرة، هو سياسة قصيرة النظر.

إن سياسة الاتحاد العام حيال الاقتصاد الوطني تركز على حجر الزاوية التالي: "أجر مرتفع لعمالة ماهرة تعتمد على التكنولوجيا". فشحبتنا هو الأكثر تعليماً من بين شعوب المنطقة، وهذه الميزة هي إحدى الجواهر الناصعة في تاريخنا والذخر الغني الذي يمكننا الاعتماد عليه في عملية بناء وترسيخ الاقتصاد الوطني والدولة الوطنية العتيدة.

إن وجود نظام فعال للتدريب المهني سيساعدنا في بناء مجتمع عصري ومزدهر، ومن المهم التأكيد على ضرورة أن يتطرق قانون العمل لحقوق أرباب العمل. فنحن نتفهم تطلعاتهم إلى اقتصاد مستقر ونام حتى يتمكنوا من جني الأرباح، لكن هذا التطلع ينبغي أن لا يكون مفرطاً ولا يركز إلا إلى استثمارات قصيرة المدى.

نحن نريد أن نرى السلطة، وهي تتصرف بمسؤولية باعتبارها رب العمل، بحيث يحظى مستخدموها بحق التنظيم وإبرام اتفاقيات عمل جماعية بدون قيود أسوة بعمال القطاع الخاص.

وبرأينا ينبغي أن يتضمن قانون العمل نظاماً للرفاه الاجتماعي والتأمين الصحي، لأن نظام الرفاه الاجتماعي يمول جزئياً من الضرائب أو المساهمات التي يدفعها العمال، كما أن أنظمة التقاعد ينبغي أن تحمي مساهمات العاملين، ومساهمة أرباب العمل وتجني الفوائد من الاستثمارات.

وينبغي لقانون العمل أن يؤكد على الحقوق الدنيا التي يمكن تطبيقها، وعلى السلطة الفلسطينية أن تستخدم مفتشي عمل مدربين وقادرين على التحقيق وفحص مختلف مجالات الحياة العمالية المشار إليها.

فقانون العمل ومعايير الحد الأدنى يجب أن تراجع بانتظام بحيث تتضمن:

- ١- حداً أدنى لأجر أولئك الذين لا يميلون لاتفاقيات العمل الجماعية.
- ٢- حداً أدنى لساعات عمل أسبوعية عادية، متفق عليها، على أن يكون يوم الجمعة هو يوم العطلة الرسمية.
- ٣- تحديد الإجازات السنوية وأيام العطل العامة وأيام العطل في المناسبات الوطنية والدينية.

- ٤- حداً أدنى لتعويض العمال.
  - ٥- إقامة مشروع للتوفير.
  - ٦- تشجيع التشاور في مواقع العمل للتعامل مع قضايا الصحة والسلامة، وتحسين النجاعة والنوعية الإنتاجية والتدريب.
- ومن جهتنا، فنحن لا نسعى لفرض آرائنا على السلطة أو على أرباب العمل، ونعتقد أن سياستنا تتناسب مع خصوصية المجتمع الفلسطيني، وتتسجم مع المعايير الدولية. وإضافة إلى ذلك نريد من قانون العمل أن يكون حصيلة نقاش وتشاور وحوار جوهري بين الشركاء الاجتماعيين الثلاثة، وهم العمال المنظمون وأرباب العمل المنظمون والسلطة الفلسطينية.

أذن ماذا يريد الاتحاد العام من ندوة بيرزيت "تشريعات العمل في فلسطين" نحن نوصي بما يلي:

- ١- وضع قانون عمل شامل في فلسطين يعالج الموضوعات الأساسية التالية:
  - أ- الاعتراف بالنقابة، وتسجيل النقابات.
  - ب- حل النزاعات العمالية.
  - ج- توفير الصحة والسلامة في مواقع العمل.
  - د- تعويض العاملين.
  - هـ- ضمان الأمن الوظيفي.
  - و- التدريب المهني.
  - ز- الرفاه الاجتماعي.
  - ح- التأمين الصحي.
  - ط- وحقوق أرباب العمل، والحكومة باعتبارها رب العمل.
- ٢- أن يتم تطوير /وضع/ قانون العمل هذا من قبل فريق عمل يضم الشركاء الاجتماعيين، والعمال وأرباب العمل المنظمين، ووزارة العمل.
- ٣- أن يقوم فريق العمل بوضع مسودة حتى الأول من كانون الأول ١٩٩٥.
- ٤- يتم توزيع مسودة قانون العمل على نطاق واسع خلال كانون الأول ١٩٩٥.
- ٥- فريق العمل يجري اجتماعات عامة في كل المناطق في كانون الأول لاستيضاح ردود فعل المعنيين بالأمر.

٦- تقدم التوصية النهائية لفريق العمل إلى الشركاء الاجتماعيين لاتخاذ قرار في حقة بحث أو ورشة عمل تقام في شهر آذار ١٩٩٦، ويستحسن البدء بوضع قانون العمل اعتباراً من ١ تموز ١٩٩٦.

٧- ومن الضروري أن يتم تغطية نفقات أعضاء فريق العمل من قبل السلطة الفلسطينية. إن النقابات، لعبت دوراً أساسياً في الانتفاضة الباسلة، فالنقابات وأعضاؤها جديرون بأن يلعبوا دوراً بناءً كما أشرنا في هذه الورقة التي نرجو أن نتابعها باستمرار. ونأمل أن يتضمن قانون العمل نظاماً خاصاً ينظم عمل السجناء الأمنيين والأسرى المحررين وأقارب الشهداء بحيث يمنحهم أفضلية معينة في الدولة والمؤسسات والشركات ودوائر السلطة. وأذكر هنا أن قانون العمل الإسرائيلي وضع تنظيمياً خاصاً لعمل الجنود المسرحين، وأولئك الذين أصابهم عجز نتيجة للحرب.



## الفصل الثالث عشر

# وزارة العمل ومشروع قانون العمل الفلسطيني نحو قانون عصري وديمقراطي

هشام عنتاوي\*

### مقدمة:

تتيح هذه الندوة فرصة جيدة للتفكير الجماعي بشأن مشروع قانون العمل الفلسطيني، الذي ما يزال مطروحاً لنقاش مستفيض تمهيداً لإقراره في صورته القانونية النهائية، ليشكل إطاراً مرجعياً موحداً ينهي -للمرة الأولى في التاريخ الفلسطيني- تعدد وتناقض تشريعات العمل التي لا تزال سارية المفعول في كل من الضفة الغربية ومحافظات غزة. وتحظى مبادرات كهذه بدعم وتشجيع وزارة العمل الفلسطينية، في وقت تستعد فيه لتسلم كافة السلطات والصلاحيات والمسؤوليات في مجال العمل، وفقاً للاتفاق المبدئي المبرم مع الجانب الإسرائيلي في ٧ حزيران ١٩٩٥. حيث تفتتح اليوم آفاق أرحب أمام الأطراف المعنية في المجتمع، من وزارة عمل، واتحادات عمالية، وأصحاب عمل،

للانخراط المشترك في عملية رسم وتطبيق السياسات العامة المتصلة بتنمية الموارد البشرية، ومعالجة مشكلاتها المباشرة والبعيدة.

إن عملية كهذه تواجه مصاعب لا يمكن التقليل من شأنها، ولكن النجاح فيها متيسر، بل وأكد، فيما إذا أحسنت كافة الأطراف المعنية أداء أدوارها بروح من التعاون والتنسيق الدؤوب على مستوى التخطيط والإدارة في آن واحد. ولا شك أن الكثير في هذا المضممار يتوقف على وضوح الرؤية فيما يخص توحيد وتحديث تشريعات العمل سارية المفعول في الضفة الغربية ومحافظات غزة، ضمن قانون عصري ملائم ومنفتح على التطورات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية في فلسطين.

على أن بلورة رؤية واضحة حيال تشريعات العمل الأكثر ملاءمة في فلسطين، تبدو أمراً متعزراً بدون دراسة شاملة وواقية للواقع الاقتصادي والاجتماعي في الضفة الغربية الغربية ومحافظات غزة، وما ينجم عنه من تأثيرات تلقي بظلال كثيفة على ظروف وخصائص سوق العمل الفلسطينية.

ولهذا الغرض، تهتم هذه الورقة بتسليط الأضواء على ثلاثة محاور رئيسية، كانت، ولا تزال، نصب أعيننا في وزارة العمل، كونها تحمل في طياتها منطلقات أولية لرسم السياسات وتطبيق الخطط، كما هو الحال بالنسب لاقتراح تشريعات العمل الملائمة، وطرحها لأوسع نقاش ممكن قبل الوصول إلى مرحلة إقرارها بصيغتها النهائية. وتنقسم هذه المحاور إلى ثلاثة أقسام:

١- التوقف الموجز أمام خصائص الحالة الاقتصادية والاجتماعية الراهنة في الضفة الغربية ومحافظات غزة وانعكاساتها على العمل والعمالة.

٢- تشريعات العمل السارية في الضفة الغربية ومحافظات غزة، والتشريعات الإسرائيلية ممثلة بالأوامر العسكرية.

ثالثاً: الشوط الذي قطعته وزارة العمل في إقتراح السياسة العامة للعمل، وطرح مشروع قانون العمل الفلسطيني.

## أولاً: قوة العمل - تحديات كبرى

تتمثل السمة الأبرز للاقتصاد الفلسطيني تحت الاحتلال بضعف وتشوه هيكله البنيوي، وتبعيته للاقتصاد الإسرائيلي ومتطلبات نموه، ويسهم في بقاء الاتجاهات السلبية لتطور العملية الإنتاجية في الضفة الغربية ومحافظات غزة، وجود قاعدة اقتصادية ضيقة تتجلى بوضوح في ضيق ومحدودية القاعدة الصناعية المعتمدة بالأساس على المشاريع الصغيرة، وانحسار مستوى إسهام القطاع الزراعي في تشكيل الناتج المحلي، ومحدودية قدرة المنتجات الفلسطينية على الوصول إلى الأسواق العربية والأجنبية. وقد أفضى ذلك إلى الحد من قدرة القطاعات الاقتصادية على استيعاب وتشغيل الأيدي العاملة بشكل يتناسب مع معدل التزايد السريع في حجم قوة العمل الفلسطينية.

فمنذ عام ١٩٨٥، لم يتجاوز معدل إسهام القطاع الصناعي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي في الضفة الغربية ومحافظات غزة نسبة ٨٪ سنوياً. وفي حين يبلغ معدل استيعاب الصناعة للعمالة في الضفة الغربية ما بين ١٦٪ إلى ١٧٪ من إجمالي العاملين فعلياً، فإن هذا المعدل انخفض في محافظات غزة من ١٨٪ من إجمالي العاملين فعلياً في عام ١٩٨٦، إلى ١٣٪ فقط في عام ١٩٩٢. وفي المقابل، لم تصدر السلطات الإسرائيلية خلال عقد كامل (١٩٨٠-١٩٩٠) سوى ما يقارب ٨٠ رخصة فقط لتأسيس وحدات صناعية جديدة في الضفة الغربية ومحافظات غزة، علماً بأن قرابة نصف الوحدات الصناعية القائمة تشغل ما بين واحد إلى أربعة عمال فقط.

كما تراجع قدرة القطاع الزراعي على استيعاب الأيدي العاملة بشكل ملحوظ. فمع حلول نهاية عام ١٩٩٢، استوعبت الزراعة نحو ٢٩٪ من الأيدي العاملة في الضفة الغربية، و ٢١٪ من الأيدي العاملة في محافظات غزة.

وقد أدى تدهور أوضاع القطاعات الإنتاجية إلى حدوث اختلالات وتقلبات مستمرة في سوق العمل الفلسطينية، فضلاً عن تشويه توزيع قوة العمل، التي اتجه نحو ٣٥٪ منها للعمل في الاقتصاد الإسرائيلي، فضلاً عن نسبة تقدر ما بين ١٠-١٥٪ من إجمالي قوة العمل كانت تعمل في البلدان الخليجية قبل نشوب أزمة وحرب الخليج. وليس مثيراً للدهشة، والحال هكذا، أن يؤدي فقد آلاف الفلسطينيين لأعمالهم في دول الخليج، واتباع السلطات الإسرائيلية لنظام التصاريح المشددة، والإغلاق الأمني، وتقليص الاعتماد

على قوة العمل الفلسطينية من الضفة الغربية ومحافظة غزة، إلى الزيادة المتسارعة في معدلات البطالة.

وعلى الرغم من التباين الشديد في المعطيات المتوفرة حول حجم البطالة، إلا أنها تجمع على تفاقم هذه الظاهرة بشكل لم يسبق له مثيل. ففي حين تفيد المعطيات الرسمية الإسرائيلية بأن نسبة البطالة بلغت ١٠٪ في عام ١٩٩١، تشير تقديرات فلسطينية إلى أنها قفزت إلى ٤١٪ في محافظات غزة في عام ١٩٩٣، بينما يقدر البنك الدولي نسبة البطالة في الضفة الغربية ومحافظة غزة بنحو ٢٥٪ في عام ١٩٩٣.

وتشير بعض الإحصاءات الحديثة إلى أن نسبة البطالة تتراوح ما بين ٣٨٪ في الضفة الغربية و ٥٥٪ في محافظات غزة، وخاصة خلال عام ١٩٩٤ والنصف الأول من العام الحالي ١٩٩٥.

وتتزايد خطورة المؤشرات آتفة الذكر لدى أخذ العوامل الديمغرافية بالحسبان. حيث تشير التقديرات إلى أن معدل النمو السكاني في الضفة الغربية ومحافظة غزة وصل إلى ٥٪ سنوياً ما بين أعوام ١٩٩٠ و ١٩٩٣.

ويقدر عدد السكان الذين تبلغ أعمارهم ١٥ عاماً فما فوق نحو ١٠٠،٨٩٤ نسمة، أي ما يعادل ٤٨٪ من إجمالي عدد السكان في الضفة الغربية ومحافظة غزة في عام ١٩٩٣ (بدون القدس). وفي المقابل، وصل حجم قوة العمل في عام نفسه إلى ٣٣٨ ألف عامل (٢١٨ ألف عامل في الضفة الغربية، و ١٢٠ ألف عامل في محافظات غزة)، أي ما يعادل ٣٨٪ من إجمالي عدد السكان البالغين ١٥ عاماً فما فوق. وحسب الإحصاءات الرسمية الإسرائيلية لعام ١٩٩٣، فإن ما يقارب ٢٣٢ ألف عامل من إجمالي القوة العاملة يعملون في الضفة الغربية ومحافظة غزة، بينما يعمل نحو ٨٤ ألف عامل آخر في المشاريع الإسرائيلية، أي ما يعادل ٢٤٪ من إجمالي العاملين الفلسطينيين. وقد اتجهت هذه النسبة نحو مزيد من الانخفاض خلال النصف الأول من العام الحالي ١٩٩٥، بسبب عمليات إغلاق الضفة الغربية ومحافظة غزة وتبني السلطات الإسرائيلية لسياسة تقليص الاعتماد على العمالة الفلسطينية لصالح تزايد الاعتماد على العمالة الأجنبية.

وخلال الأعوام الممتدة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٢، كان معدل العاملين الفلسطينيين في إسرائيل يصل إلى نحو ٣٦٪ من إجمالي قوة العمل في الضفة الغربية ومحافظة

غزة. وفي حين انخفضت هذه النسبة إلى ٢٤٪ في عام ١٩٩٣، فإن نسبة العاملين فعلياً من إجمالي قوة العمل الفلسطينية انخفضت هي الأخرى إلى ١٧٪ من إجمالي عدد السكان في الضفة الغربية ومحافظات غزة (بدون القدس). وكانت هذه النسبة تصل إلى ١٩٪ عام ١٩٨٧، الأمر الذي يعني أن كل عامل فلسطيني تحمّل عبء إعالة ستة أفراد لا يعملون في الضفة الغربية ومحافظات غزة مع نهاية عام ١٩٩٣.

وقد ازداد الأمر سوءاً خلال العام الأخير، مع انضمام الآلاف إلى جيش العاطلين عن العمل، بسبب سياسة الحصار والإغلاق الأمني، التي باتت تشكل سياسة إسرائيلية ثابتة. أما النتيجة السلبية الأخرى المترتبة على ذلك، فتتمثل في تكبيد الاقتصاد الفلسطيني خسائر فادحة تصيب العاملين كما تصيب أيضاً أصحاب العمل في القطاعات الإنتاجية الذين يعتمدون على تصدير قسط من منتجاتهم إلى السوق الإسرائيلية. ويشار في هذا الصدد إلى أن أجور العاملين الفلسطينيين في إسرائيل قد بلغت عام ١٩٩١ نحو ٢٢,٥٪ من إجمالي الدخل القومي الفلسطيني في الضفة الغربية ومحافظات غزة.

وفي تقرير وضعته بعثة خاصة لمنظمة العمل الدولية زارت الأراضي المحتلة في كانون الأول ١٩٩٣، جاء فيه أن السلطة الوطنية الفلسطينية تواجه تحدياً كبيراً فيما يخص خلق فرص عمل جديدة في ظل التنامي المتسارع للقوة العاملة.

فقد قدر حجم قوة العمل في الضفة الغربية ومحافظات غزة في عام ١٩٩٢ بنحو ٤٠٠,٣٣٣ عاملاً، وبمعدل نمو سنوي يناهز ٣,٢٪ خلال الأعوام ١٩٨٦-١٩٩٢. وفي حالة استمرار هذه المعدلات في المنحى ذاته، يتوقع أن يتضاعف حجم قوة العمل مع حلول عام ٢٠١٤، وفي غضون أقل من عقد من الزمان، أي بحلول عام ٢٠٠٢، يمكن أن ينمو حجم قوة العمل بنسبة تقدر بنحو ٤١٪، ليصل عندئذ إلى نحو ٤٧١,٥٠٠ عامل.

وتتطوي هذه التقديرات على دلالات ذات مغزى، حيث تشير إلى أن زهاء ١٢,٥٠٠ عامل جديد سيدخلون سنوياً إلى سوق العمل الفلسطينية للمرة الأولى، ناهيك عن معدلات البطالة المتفاقمة، واحتمالات عودة أعداد متزايدة من قوة العمل في الخارج إلى وطنها في الأعوام القليلة المقبلة، حيث تشير بعض التقديرات إلى إمكانية عودة ما يقارب ٥٠٠ ألف فلسطيني إلى وطنهم حتى عام ٢٠٠٠.

وفي المقابل، يصعب في الظروف الراهنة التنبؤ بحجم الطلب المستقبلي على الأيدي العاملة في سوق العمل المحلية، غير أن الصورة لا تبدو مطمئنة وفقاً للمعدلات

الراهنة لمستوى العرض والطلب في سوق العمل. فخلال الأعوام ١٩٨٦-١٩٩٢، نمت القدرة التشغيلية في الضفة الغربية ومحافظات غزة بمعدل سنوي يقدر بنحو ٣٪، أي نسبة تقل عن معدل نمو قوة العمل (٣، ٢٪). وفي حالة بقاء الاتجاهات الراهنة على حالها، فإن حجم قوة العمل العاملة فعلياً في الضفة الغربية ومحافظات غزة سوف يصل في عام ٢٠٠٢ إلى نحو ٢٨٢ ألف عامل، مقابل نحو ١٩٠ ألف عامل بلا عمل في سوق العمل المحلية.

ويبين ما سبق الأهمية الحاسمة للعمل الحثيث من أجل رفع قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب المزيد من الأيدي العاملة، خصوصاً وأن خطط الاستثمار السنوي في مجال البنية التحتية غير قادرة وحدها على توفير فرص عمل جديدة لعشرات الآلاف من طالبي العمل، حيث يقدر عدد فرص العمل التي سيخلقها الاستثمار في البنية التحتية بنحو ١٥ ألف فرصة جديدة سنوياً، مما يتطلب توجيه قسط هام من الاستثمارات المحلية والخارجية نحو المشاريع الأكثر قدرة على استيعاب الأيدي العاملة، ورفع مستوى دخل الفرد، خاصة وأن تقديرات البنك الدولي تشير إلى أن ١٧٪ من السكان في الضفة الغربية، و٣٢٪ من السكان في محافظات غزة يعيشون تحت خط الفقر.

#### ثانياً: الأوامر العسكرية: تخريب الاقتصاد وسوق العمل

ولا تكتمل الصورة الشاملة للاتجاهات السلبية السائدة في الاقتصاد الوطني وسوق العمل المحلية، بدون النظر إلى السياسات المدمرة التي انتهجتها سلطات الاحتلال على المستوى الاقتصادي، إلى جانب الانتقال إلى تشريعات عمل قادرة على تنظيم العمل وكفالة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية للعاملين الفلسطينيين.

فمن ناحية أولى، ثمة ما يكفي من المؤشرات على مستوى التخريب البنوي الذي أصاب الاقتصاد الفلسطيني تحت الاحتلال، وافتقاره طوال الأعوام الماضية للآليات الكفيلة بتحقيق الثبات والاستقرار لأية اتجاهات نمو ناشئة، كما أسهمت الضغوط المتواصلة التي تعرض لها هذا الاقتصاد بفعل سياسات الاحتلال وتشريعاته المتمثلة بمئات الأوامر العسكرية، بالتقليل إلى حد بعيد من المقدرة على التخطيط لانتهاج سياسات اقتصادية قادرة

الى استيعاب اتجاهات إعادة التكيف في الاقتصاد، ومن ثم إعادة توجيهها لإحداث عملية تغيير هيكلية إيجابية في الاقتصاد الفلسطيني.

فالتدهور الحاد والمتسارع في بعض القطاعات الاقتصادية الرئيسية، كالزراعة، لم تقابله سياسات مبرمجة قادرة على تحفيز ودعم النمو في القطاعات الموازية، الأمر الذي أضفى على الاقتصاد المحلي سمات الإضطراب والركود وعدم الاستقرار، وأدى إلى انخفاض فرص العمل، بل وتوليد آلية طاردة للأيدي العاملة باتجاه سوق العمل الإسرائيلي.

ومن ناحية ثانية، خضع العاملون الفلسطينيون في الأراضي المحتلة وفي إسرائيل، كما هو الحال بالنسبة للنقابات العمالية، وأصحاب العمل، إلى شروط وظروف عمل قاسية في ظل إجراءات الاحتلال وتشريعاته التعسفية الموجهة نحو تكريس تبعية الاقتصاد المحلي للاقتصاد الإسرائيلي المتطور، وتحويل قوة العمل الفلسطينية إلى احتياطي دائم من الأيدي العاملة الرخيصة المتوفرة باستمرار تحت الطلب في سوق العمل الإسرائيلي.

فمنذ عام ١٩٦٧، تولت سلطات الاحتلال سلطة تنظيم ومراقبة النشاط الاقتصادي، والتحكم بكافة جوانب العملية الإنتاجية في الضفة الغربية ومحافظات غزة، من خلال حكومة عسكرية تحولت شكلياً في الأعوام الأخيرة إلى ما يسمى بالإدارة المدنية، التي تحكم وتمارس صلاحياتها عن طريق إصدار الأوامر والمراسيم العسكرية المستمدة من القرارات والتوجيهات السياسية والاقتصادية الشاملة للسلطات الإسرائيلية المركزية. وقد صدرت مئات الأوامر العسكرية التي عنيت مباشرة بمسائل إقتصادية، كالأيدي العاملة والضرائب والجمارك والصناعة والزراعة والتجارة والأرض والمياه والنشاط المصرفي والمال والتأمين والحرف، وغيرها من المجالات.

وقد لاحظت الأمانة العامة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد)، في تقرير أشرفت على إعداده عام ١٩٨٦م، أنه في حين ان بعض هذه الأوامر العسكرية هي صور مكيفة أو معدلة من القوانين الأردنية أو المصرية، التي كانت سارية المفعول حتى عام ١٩٦٧، إلا أن معظمها يمثل لوائح جديدة تعكس اهتمامات السياسة الإسرائيلية.

ويلاحظ أن السياسات والتدابير التي طبقتها سلطات الاحتلال قامت على ثلاثة

افتراضات رئيسة تتمثل بما يلي:

١- كفالة الحد الأدنى من النظام في الشؤون الاقتصادية للأراضي المحتلة دون التزام صريح بتعزيز المصالح الاقتصادية لهذه الأراضي.

٢- ضمان اتساق هذا التنظيم للنشاط الاقتصادي في الأراضي المحتلة مع الأنماط العامة للسياسة والتشريع المتصلين بذلك في إسرائيل.

٣- ضمان عدم تعارض النشاط الاقتصادي في الأراضي المحتلة مع المصالح الاقتصادية الإسرائيلية أو أضراره بها.

أي أن السياسات والتشريعات الإسرائيلية استهدفت بصورة رئيسة التحكم التام بكافة أوجه ومجالات النشاط الاقتصادي الفلسطيني من خلال استراتيجية تملئها المصلحة العليا الشاملة لإسرائيل، وتضمن تحقيق الحد الأقصى الممكن من النهب المنظم والمتواصل للثروات والموارد الطبيعية والبشرية في كل من الضفة الغربية ومحافظات غزة.

لقد خلقت السلطات الإسرائيلية، طوال أعوام الاحتلال الماضية، شبكة " قانونية " واسعة بهدف التحكم بعملية إنتاج البضائع الفلسطينية، فضلاً عن التحكم بحركة انتقال وتوزيع الأيدي العاملة في سوق العمل الفلسطينية والإسرائيلية على حد سواء، وذلك بغية حماية المنتجين الإسرائيليين من المنافسة، والحيلولة دون تولد آليات كفيلة بتحقيق نمو مستقر وثابت متمس بقدر واسع من الاعتماد على الذات في نطاق الاقتصاد الوطني الفلسطيني.

وأكثر من ذلك، فقد حددت الأوامر العسكرية ما الذي يمكن أن ينتجه أو لا ينتجه الفلسطينيون، وما الذي يمكن زراعته وتسويقه. فالأمر العسكري رقم (١١٤٧) الصادر في ٣٠ تموز ١٩٨٥، يحدد نوعية وعدد الأشجار المثمرة ( الفاكهة ) التي يمكن زراعتها، والأمر العسكري رقم (٨١٨) الصادر في ٢٢ كانون الثاني ١٩٨٠ يقيد زراعة الزهور التي يمكن أن تهدد احتكار إسرائيل للزهور المنتجة للتصدير.

وفي المجال الصناعي، ثمة أوامر عسكرية تحدد نوعية وكمية المواد الخام التي يمكن استخدامها في عملية التصنيع، وهناك ٦٠ أمراً عسكرياً تحدد الرسوم الجمركية والضريبية المفروضة على كافة صادرات وواردات الضفة الغربية ومحافظات غزة.



ورغم أن قانون الضريبة الأردني يشكل الأساس للتشريعات الإسرائيلية فيما يخص الضريبة في الضفة الغربية، إلا أن الأوامر العسكرية التي صدرت منذ بداية الاحتلال، والتي يبلغ عددها نحو ٢٠٠ أمر عسكري، قد أفرغت القانون الضريبي الأردني من كافة مضامينه، بحيث زادت قيمة الضرائب التي يدفعها الفلسطينيون لسلطات الاحتلال في عام الواحد عن إجمالي الضرائب التي دفعت للسلطات الأردنية طوال الفترة الممتدة من عام ١٩٤٨ إلى عام ١٩٦٧.

وفي المقابل، لم تلتزم سلطات الاحتلال بالمعايير التي يحددها القانون الدولي فيما يخص جباية الضرائب، وبخاصة لجهة إنفاق كافة العائدات الضريبية على الاستثمار لمصلحة سكان الأراضي المحتلة.

وحسب تقديرات الوزير الإسرائيلي يوسي سريد ( ميرتس )، فقد أنفقت "الإدارة المدنية" مثلاً، نحو ٢٥ مليون دولار على ما تسميه موازنة التطوير في الأراضي المحتلة للعام ١٩٨٧، في حين بلغت عائدات ضريبة الدخل، والجمارك، والقيمة المضافة، والاستقطاعات من أجور العاملين الفلسطينيين، في العام نفسه، نحو ١٧٠ مليون دولار.

وقد أدخلت سلطات الاحتلال تعديلات عديدة على نظام ضريبة الدخل، استهدفت تعظيم الأرباح التي تجنيها من الأراضي المحتلة، فأثقلت كاهل العاملين الفلسطينيين، وتم تعديل قانون ضريبة الدخل الأردني ٤٠ مرة منذ بداية الاحتلال، في حين تم تعديله في الأردن ٤ مرات فقط خلال الفترة ذاتها.

وفي عام ١٩٨٤، كان المواطنون الفلسطينيون يدفعون ما يعادل تسعة أضعاف ما كان يمكن لهم دفعه لو لم يتم تعديل القانون الأردني، رغم أن دخل الفرد في الأراضي المحتلة لم يكن يتعدى ٢٩٪ من دخل الفرد في إسرائيل، و٧٢٪ من دخل الفرد في الأردن.

بل أن إسرائيل لا تعفي ذوي الدخول المتدنية في الضفة الغربية ومحافظات غزة من دفع ضريبة الدخل، كما تفعل مع أمثالهم من الإسرائيليين، حيث تفرض ضريبة الدخل على مواطنين فلسطينيين يبلغ دخلهم الشهري ٣٠ دولاراً فقط.

كما استحدثت السلطات الإسرائيلية فرض ضريبة القيمة المضافة، التي تم تعديل الأمر العسكري الخاص بها ١٨ مرة، وأدت إلى رفع كلفة إنتاج وتسويق المنتجات الفلسطينية، وبالتالي رفع أسعارها، والحد من قدراتها التنافسية. وقد ارتفع معدل ضريبة

القيمة المضافة من ٨٪ عام ١٩٧٦، إلى ١٢٪ عام ١٩٧٨، إلى ١٥٪ عام ١٩٨٨، وإلى ١٨٪ عام ١٩٩١.

أما العامل الفلسطيني في إسرائيل، فانه يدفع نحو ١٦٪ من أجره كضمان وتأمينات اجتماعية ( يدفع أرباب العمل ٨٥،١٠٪ منها، بينما يدفع العامل ٣٥،٥٪ منها) وفي المقابل لا يستفيد العامل الفلسطيني سوى من ثمن ( $\frac{1}{8}$ ) إجمالي حقوق التأمينات التي ينص عليها القانون الإسرائيلي. وتفرض السلطات الإسرائيلية على كل عامل يرغب في العمل في إسرائيل الحصول مسبقاً على تصريح بالعمل من خلال مكتب العمل الحكومي، ويجرم من ذلك أولئك الذين يحملون بطاقات الهوية الخضراء، أي الذين سبق اعتقالهم بتهمة مقاومة الاحتلال.

ومنذ بدء العمل بسياسة الإغلاق، بات مطلوباً من كل رب عمل إسرائيلي التقدم بطلب رسمي للحصول على تصاريح عمل للعاملين الفلسطينيين الذين يرغب باستخدامهم، مع دفع مبلغ يعادل ١٧٩ دولاراً يتم إيداعه ككفالة بنكية عن كل عامل فلسطيني.

وواقع الحال أن الأوامر العسكرية لم تفرغ قانون العمل الأردني رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠، والقانون المعدل لسنة ١٩٦٥، من مضامينهما في الضفة الغربية وحسب، بل أن التشريع المصري حول العمل الذي كان ساري المفعول في محافظات غزة، والمعروف باسم قانون العمل الفلسطيني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤، قد واجه المصير ذاته، حيث كان عرضة لأكثر من ٩٠٠ أمر عسكري استهدفت إدخال تعديلات جوهرية عليه وأفضت إلى نسف مضامينه وبنوده الأساسية.

ولم تقلت الحركة العمالية، ممثلة بالنقابات المختلفة من شتى الإجراءات التعسفية والقمعية الإسرائيلية، ومن الأوامر العسكرية التي استهدفت الحيلولة دون تنظيم الحركة العمالية واضطلاح النقابات بدورها في الدفاع عن مصالح العمال الفلسطينيين.

ولعل الأمر العسكري رقم (٨٢٥)، الصادر في عام ١٩٨٠ لتعديل المادة (٨٣) من قانون العمل الأردني، منح الحاكم العسكري صلاحية إقرار قوائم المرشحين لمكاتب النقابات، وحذف مرشحين من تلك القوائم، كما خوله حق إلغاء نتائج الانتخابات أو إقرارها، الأمر الذي يتناقض بشكل سافر مع المادة (٣) فقرة (٢١) من إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (٨٧) لعام ١٩٨٤، التي صادقت عليها إسرائيل نفسها، والتي تنص على

حرية الاتحاد وحماية حق التنظيم للنقابات، فضلاً عن حق منظمات العمال والموظفين في رسم قوانينها ودساتيرها لاختيار ممثلي العمال بحرية تامة بهدف تنظيم إدارة ونشاطات وبرامج العمال. وعلى السلطات العامة الامتناع عن أي تدخل قد يؤدي إلى تقييد أو عرقلة ممارسة هذا الحق، أما القانون الأردني النافذ في الضفة الغربية فإنه يضع قيوداً وحيداً على أهلية المرشح لمكاتب النقابات، وهو إدانته لسبب أخلاقي أو مسلكي.

### ثالثاً: نحو قانون عمل عصري وديمقراطي

لقد تسلمت وزارة العمل الفلسطينية مهامها، وباشرت أداء دورها بطاقتها التأسيسية في المناطق الخاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية في محافظات غزة وأريحا، في ظل المصاعب والتعقيدات الناشئة عن خصائص وظروف الوضع آنف الذكر، حيث يعاني الاقتصاد الوطني من أزمة هيكلية مزمنة، وتزايد الضغوط على سوق العمل الفلسطينية، وتعاني الحركة العمالية النقابية من الضعف والتشردم وطغيان الهم السياسي على النقابي، وسط تغييب الأوامر العسكرية الإسرائيلية لتشريعات العمل الأردنية والمصرية، التي عفا عليها الزمن هي الأخرى منذ أمد بعيد، ولم تعد تشكل ناعماً ومرجعية في ظل التطورات والتغيرات الكبيرة التي شهدتها سوق العمل الفلسطينية وعلاقات العمل القائمة في الضفة الغربية ومحافظات غزة.

وإزاء ذلك، انخرط الطاقم التأسيسي لوزارة العمل في السعي المكثف لدراسة الخصائص الفريدة للاقتصاد الوطني وسوق العمل المحلية، وتحديد المشكلات الأكثر خطورة في واقع القوة العاملة، وتتبع اتجاهات النمو المستقبلية، بهدف اشتقاق السياسات والبرامج ذات الأولوية في مجال العمل، وبناء الهيكل الوظيفي للوزارة ليتلاءم مع متطلبات تطبيق السياسة العامة، من حيث الماهية والكفاءة والحجم المطلوب، تمهيداً لطرح مشروع قانون العمل الفلسطيني الأول لأوسع نقاش ممكن، وكذا الحال بالنسبة للتشريعات الأخرى ذات الصلة، كمشروع القانون التعاوني الفلسطيني.

ولا يخفى حجم المصاعب والتحديات التي اعترضت، ولا تزال هذه العملية، فمن جهة أولى تفتقر المرحلة الراهنة إلى المقدرة على التنبؤ الجازم بمسار التطورات السياسية والاقتصادية المستقبلية، وبخاصة في ظل احتدام المعركة التفاوضية مع الطرف

الإسرائيلي، والحاجة لقطع شوط طويل وشاق قبل وصول المفاوضات الفلسطينية-الإسرائيلية إلى مرحلة الخوض في ماهية الحل النهائي.

ومن جهة ثانية، سوف يستمر تأثر سوق العمل الفلسطينية لفترة قادمة بعوامل وظروف خارجية، سواء فيما يتصل بانعكاسات السياسات الإسرائيلية، ومدى الالتزام بتطبيق بروتوكول باريس الاقتصادي، أو فيما يتصل بانعكاسات الاستراتيجية التنموية التي تشرف السلطة الوطنية الفلسطينية على تطبيقها على سوق العمل المحلية، أو فيما يتصل بعوامل عديدة أخرى كمعدلات ومستويات واتجاهات الاستثمار، وتطورات ميزان التبادل التجاري مع الأسواق الخارجية، ومعدلات الفائدة، وجدول الأسعار، والأجور، ومعدلات صرف العملات، وغير ذلك.

وحيث إن معظم هذه العوامل لا تزال متحركة، وخاضعة للتقديرات المتباينة، فإن المصاعب تتضاعف فيما يخص وضع سياسات واضحة وصائبة في مجالات العمل المختلفة، كالتشغيل والبطالة والأجور، وغيرها.

وعلى الرغم من ذلك، تمكنت وزارة العمل من اشتقاق السياسة العامة والبرامج التطبيقية، بالانطلاق من إيلاء أهمية خاصة في هذه المرحلة الانتقالية لعدد من المحاور، كطبيعة الدور الذي تؤديه نشاطات كل من القطاعين العام والخاص والعلاقة فيما بينهما، وإقامة الترابط ما بين سياسة التشغيل ومعالجة مشكلة البطالة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، والاهتمام بوضع العناصر الرئيسية للسياسة الملائمة في مجال التخطيط لتنمية الموارد البشرية، والسعي لتحقيق أوسع قدر ممكن من العدالة الاجتماعية والمساواة في ظل التنمية الاقتصادية.

وبالانطلاق من ذلك، أولت وزارة العمل قسطاً من جهودها لاستكمال بناء هيكلها الوظيفي عام الأكثر قدرة على الاستجابة لمتطلبات تنفيذ السياسة العامة في مجال العمل، كما حددت مهماتها واختصاصاتها في نطاق مشروع قانون العمل المقترح، وبضمنها العمل لاقتراح السياسة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية في مجال العمل والتدريب المهني، والعمل على تنفيذها، والإشراف على شؤون العمل والعمال، وممارسة جميع الصلاحيات والمسؤوليات المتعلقة بها في سائر التشريعات. فضلاً عن تنظيم علاقات العمل بهدف توفير الاستقرار، والعمل على زيادة الإنتاج، ومكافحة البطالة والارتقاء

بمستوى التدريب المهني، والعمل على إنشاء مؤسسة عامة للتأمينات الاجتماعية، ووضع المعايير القانونية والتنظيمية والتشريعية لتحديد علاقات العمل، وخاصة علاقات العمل الفردية والجماعية، بما يحقق إيجاد الحق النقابي، والتفاوض الجماعي، والعمل على تسوية منازعات العمل، وغير ذلك.

وقد جاء مشروع قانون العمل الفلسطيني، الذي لا يزال في طور النقاش وإعادة صياغة عدد من بنوده، ليلبي الحاجة لتنظيم وتطوير مختلف الشؤون المتعلقة بالعمل والعمال في فلسطين. وهو إذ يعتبر لدى إقراره أول قانون موحد للعمل، ينهي مرحلة طويلة من تداخل وتناقض تشريعات العمل التي كانت نافذة في الضفة الغربية ومحافظات غزة، فإنه في الوقت ذاته يشكل مرجعية قانونية عصرية وديمقراطية. تستفيد من كل ما هو إيجابي ومناسب للوضع الفلسطيني سواء في قوانين العمل العربية أو الأجنبية.

وفي هذا الإطار، توافقت آراء المشاركين في وضع المشروع الأولي لقانون العمل على الحاجة الملحة لمراعاة اعتبارات عديدة في هذه المرحلة، أهمها صياغة مشروع القانون بالانطلاق من مبادئ وقواعد ثلاث الخصائص الراهنة للواقع الفلسطيني، وتبقى منفتحة على النتائج المحتملة للتطورات الاقتصادية والسياسية المستقبلية.

وتظهر القراءة الأولية لمشروع القانون وجود قدر واسع من المرونة فيما يخص الأحكام التي تعالج شروط وظروف العمل في المرحلة الراهنة، بدون تجاهل الحاجة لتطويرها مستقبلاً تبعاً للتطورات المتوقعة أو حتى غير المتوقعة. ففي حين تطرق مشروع القانون إلى تنظيم الجوانب الأساسية في علاقات العمل، فقد أحال تنظيم الجوانب الفرعية إلى السلطة التنفيذية المعنية، وبما يبقي الباب مفتوحاً أمام إمكانية التطوير والتحسين اللاحق لشروط وظروف العمل، بشكل يتلاءم مع المستجدات المرتقبة وما تقتضيه من معالجات آنية وسريعة يمكن للسلطة التنفيذية القيام بها بصورة واقعية وعاجلة. ويعني ذلك تخويل السلطة التنفيذية (وزارة العمل) صلاحية وضع أنظمة مكملة تنطلق من مراعاة الأحكام والمبادئ والحقوق الأساسية التي سوف ينص عليها القانون لدى إقرار صيغته النهائية. فعلى سبيل المثال، حدد مشروع القانون القواعد الأساسية التي تتوجب مراعاتها فيما يخص التشغيل والتدريب والتوجيه المهني، ولكنه أحال اقتراح

\* انظر النص الكامل لمشروع القانون في الملحق صفحة ٢٢٣.

السياسة العامة في هذا المجال إلى لجنة استشارية تضم ممثلين عن أطراف العمل الثلاثة، كما أنه فوض وزير العمل صلاحية إصدار أنظمة يتم بموجبها تنظيم التدريب وإعادة التدريب والتوجيه المهني وتأهيل المعاقين، وبما يتضمن عقد التدريب المهني، برامج التدريب، وحقوق المتدرب، وكفالة تكافؤ فرص التدريب وحرية الاختيار.

وكذا الحال فيما يخص الصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل، حيث يفوض مشروع القانون وزير العمل بصلاحية إصدار أنظمة معينة لمواجهة التطورات اللاحقة في هذا الميدان، بالانطلاق من الالتزام بعدد من المبادئ والقواعد الأساسية التي حددها مشروع القانون فيما يتعلق بحماية العاملين من مخاطر العمل وبيئته.

وفي الوقت ذاته، أكد مشروع القانون على الحق الأساسي للعمال ولأصحاب العمل في تكوين نقابات ومنظمات ترعى مصالحهم وتدافع عن حقوقهم، وبحيث يتم لاحقاً وضع وإصدار قوانين خاصة بالنقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل، كتشريعات مستقلة تلبى طموحات العمال من جهة، وأصحاب العمل من جهة أخرى، وترمي إلى تحقيق أهدافهم في الدفاع عن حقوقهم وتعزيز مساهمتهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أحال مشروع القانون مسألة تنظيم بعض الحقوق إلى قانون خاص بالتأمينات الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، أو قانون آخر خاص بنظام الخدمة المدنية، بوصفهما تشريعين مكملين لقانون العمل، مع تأكيد الحاجة لوضعهما وإصدارهما في وقت متزامن مع إقرار وصدور قانون العمل الفلسطيني.

أما فيما يخص الباب الخاص بالعقوبات في مشروع القانون، فقد جرى الاتفاق على صياغة مواد وبنوده في المرحلة النهائية من مراحل إعداد قانون العمل، وذلك تبعاً لعدد من الاعتبارات، كما هي الوحدة النقدية التي سوف يجري اعتمادها في فلسطين، والتي سيتم وفقها تحديد عقوبة الغرامة، فضلاً عن إفساح مجال أوسع للتفكير في وزن العقوبة ومدى ملاءمتها للمخالفة من جهة، ومدى ردها لمنع حصول المخالفة من جهة أخرى.

لقد لعبت المرحلة الراهنة ذات الطابع الانتقالي فيما يخص إعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني، وما يترتب عليها من انعكاسات على علاقات العمل وسوق العمل المحلية، دوراً هاماً في صياغة مشروع القانون بصورته الراهنة، التي راعت إلى حد بعيد ما تتطلبه هذه المرحلة من توضيحات مشتركة من قبل العمال وأصحاب العمل في آن واحد،

دون إغفال أهمية التأكيد الواضح، بدون أي لبس قابل للتأويل، على الحقوق الأساسية للعمال، مع المحافظة على المصالح المشروعة لأصحاب العمل، وبما يشجعهم على تطوير منشآتهم ومؤسساتهم الإنتاجية والنهوض بقدرتها على استيعاب المزيد من الأيدي العاملة الفلسطينية.

وبالانطلاق من هذه التوجهات والاعتبارات، جاء المشروع الأولي لقانون العمل الفلسطيني مقسماً إلى سبعة أبواب رئيسة موزعة على النحو التالي حتى الآن:

#### الباب الأول:

ويضم فصلين اثنين، يشمل الأول مجموعة من التعريفات والمصطلحات، بينما يشمل الثاني مجموعة من الأحكام والمبادئ العامة، التي تؤكد على أن العمل وظيفة اجتماعية، وهو حق لكل مواطن وواجب لكل قادر عليه بشروط وفرص وضمانات وحقوق متكافئة، دون تمييز بسبب الجنس، أو السن، أو العرق، أو اللغة، أو الدين، وبحيث تعمل الدولة على توفير فرص العمل لكل مواطن قادر عليه.

#### الباب الثاني:

ويضم فصلين، يعنى الأول منهما بالتشغيل والتدريب والتوجيه المهني وتأهيل المعاقين، بالانطلاق من التأكيد على تشكيل لجنة استشارية، تتكون من أطراف العمل الثلاثة وتختص باقتراح السياسة العامة في هذا المجال، فضلاً عن تحويل وزير العمل صلاحية إصدار أنظمة خاصة بتنظيم التدريب وإعادة التدريب والتوجيه المهني وتأهيل المعاقين، وكذلك تحديد نظام عمل واختصاصات مكاتب العمل والتدريب المهني التي سوف تقيمها وزارة العمل، بالانطلاق من الالتزام بالقواعد الأساسية التي ينص عليها القانون كما ذكر آنفاً.

أما الفصل الثاني فيعنى بمسألة تشغيل العمال العرب والأجانب في فلسطين، حيث يعطي مشروع القانون لوزير العمل صلاحية إصدار نظام خاص يقضي بتنظيم تشغيل العمال العرب والأجانب، مع مراعاة المبادئ المنصوص عليها في القانون.

الباب الثالث:

ويضم ثلاثة فصول، تنكسر بنود الأول منها حول تعريف وتكوين عقد العمل، حيث تم التأكيد على وجوب أن يكون العقد مكتوباً باللغة العربية وموقعاً من العامل وصاحب العمل، سواء كان لمدة محددة، أو غير محددة، أو لإنجاز عمل معين، مع النص على حق العامل في إثبات حقوقه بكافة طرق الإثبات القانونية إذا لم يكن العقد مكتوباً.

ويشار في هذا الصدد إلى أن هذه المادة ذات المرونة العالية، تعتبر من المواد الهامة التي تحتاج لنقاش غني يأخذ بعين الاعتبار حماية حقوق كل من العامل وصاحب العمل. وقد وردت ملاحظات عديدة حولها في ضوء تمايزها الصريح عن المادة رقم (١٥) في قانون العمل الأردني المعدل لسنة ١٩٦٥، التي تنص على أن عقد العمل هو "اتفاق شفهي، أو كتابي، صريح أو ضمني"، علماً بأن ما نص عليه مشروع قانون العمل الفلسطيني بهذا الخصوص يتماشى مع مشروع قانون العمل الأردني الجديد لعام ١٩٩٤، الذي تضمن تطويراً واضحاً ينص على تنظيم عقد العمل باللغة العربية، ويجوز للعامل إثبات حقوقه بجميع طرق الإثبات القانونية إذا لم يحرر العقد كتابة.

ويحدد الفصل الثاني شروط انتهاء عقد العمل الفردي، سواء كان لمدة محددة أو غير محددة، وبما يضمن حقوق العامل. أما الفصل الثالث، فإنه يحدد الحالات والشروط التي تخول صاحب العمل أو العامل حق إنهاء عقد العمل من طرف واحد وبدون إشعار مسبق، مع التأكيد على احتفاظ العامل (وفقاً للشروط المحددة) بحقوقه القانونية وما يترتب له من تعويضات عطل وضرر عند انتهاء الخدمة.

الباب الرابع:

ويضم أربعة فصول، يحدد الأول منها ساعات العمل والراحة الأسبوعية، ويحدد الثاني الإجازات السنوية والمرضية والرسمية دون أي إضرار بحقوق العامل، فيما يعنى الفصل الثالث بتحديد شروط حماية الأجور، والاستقطاعات، والغرامات، مع تحديد آلية تشكيل لجنة خاصة من ممثلي الوزارة والنقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل، على أن تسمى "لجنة الأجور"، وتتولى دراسة ووضع السياسات العامة للأجور، ووضع الحد الأدنى لها على المستوى الجغرافي والمهني، مع مراعاة الحاجات الضرورية للعامل



ومستوى تكاليف المعيشة، وبحيث تجتمع هذه اللجنة مرتين سنوياً لدراسة مدى ملاءمة الأجر لمستوى المعيشة.

أما الفصل الرابع، فإنه يعنى بالقواعد الأساسية الواجب مراعاتها فيما يخص الصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل، مع تفويض وزير العمل بصلاحيته إصدار أنظمة خاصة في هذا المجال كما سبق ذكره.

#### الباب الخامس:

ويضم فصلين، يعنى الأول منهما بتنظيم عمل الأحداث، والتأكيد على حظر تشغيلهم قبل بلوغهم سن الرابعة عشرة، وفي الأعمال الصناعية قبل بلوغهم الخامسة عشرة، وفي الصناعات الخطرة أو الضارة بالصحة التي يحددها وزير العمل قبل بلوغهم الثامنة عشرة.

ويعنى الفصل الثاني بتنظيم عمل النساء بما يضمن للمرأة العاملة حقوقها وحمايتها من الاضطهاد ومساواتها مع الرجل في شروط العمل، مع مراعاة تحقيق التكافؤ بينها وبين الرجل في التشغيل والترقي والأجور والتدريب. كما يحدد الإجازات المرضية التي تعتبر من حق المرأة في حالتها الحمل والوضع، وكذلك إجازات رعاية الأطفال، وإجازات مرافقة الزوج في حالة انتقاله للعمل إلى مكان آخر غير مكان عمله الأصلي. وتراعي مواد هذا الفصل ضمان حقوق المرأة العاملة من جهة، وتشجيع النساء في المجتمع الفلسطيني على دخول سوق العمل المحلية دون الخوف من عواقب الاضطهاد، مع الدعوة في الوقت ذاته إلى تخفيف الأعباء المالية المترتبة على صاحب العمل نتيجة لتطبيق الأحكام الواردة في هذا الفصل.

#### الباب السادس:

ويضم أربعة فصول على قدر كبير من الأهمية، حيث تتركز أحكامها وموادها على الجوانب المختلفة لعلاقات العمل الجماعية، والسبيل الأمثل لتنظيمها وفقاً لخصوصية الوضع الفلسطيني.

ويعنى الفصل الأول بمسألة المفاوضات الجماعية، وهي الحوار الذي يجري بين ممثلين عن نقابة العمال، وصاحب العمل أو ممثل عنه، أو أكثر من صاحب عمل واحد،

أو ممثلين عن أصحاب العمل في مهنة واحدة أو منطقة جغرافية واحدة، بهدف حسم النزاع الجماعي، أو تحسين شروط وظروف العمل، أو رفع الكفاءة الإنتاجية، وغيرها من الأمور التي تهم طرفي الإنتاج.

وحسب الأحكام المقترحة في هذا الفصل، تجري المفاوضات الجماعية بحرية، على أن يعين (كتابة) كل طرف من طرفي المفاوضات الجماعية ممثلين عنه، دون أن يكون لأي من الطرفين حق الاعتراض على هذا التمثيل، وبحيث يكون عدد ممثلي الطرفين متساوياً. وتتابع وزارة العمل المراحل المختلفة للمفاوضة الجماعية بدءاً من تأمين كل ما يلزم لطرفي المفاوضات من أجل تيسير عملية إجرائها على أسس سليمة، كما يلتزم أصحاب العمل بتقديم المعلومات التي تساعد النقابات على المباشرة في المفاوضات الجماعية.

كما يحدد هذا الفصل المستويات التي تجري المفاوضات الجماعية في إطارها على النحو التالي:

أ- على مستوى المنشأة، بين صاحب العمل أو إدارة المنشأة، وبين اللجنة النقابية فيها. وفي حالة عدم وجود هذه اللجنة تقوم النقابة ذات العلاقة بعملية المفاوضات.

ب- على مستوى النشاط الاقتصادي بين منظمة أصحاب العمل في هذا النشاط والنقابة العمالية النوعية.

ج- على المستوى الوطني، بين الاتحاد العام للعمال واتحاد أصحاب العمل المختص.

ثم يعالج الفصل الثاني الأحكام المتعلقة بعقد العمل الجماعي، بوصفه اتفاقاً مكتوباً يبرمه طرفاً المفاوضات الجماعية، ويتضمن أحكاماً تتعلق بتحسين شروط وظروف العمل ورفع الكفاءة الإنتاجية، مع ضرورة تسجيل هذا العقد لدى وزارة العمل.

أما الفئات التي تسري عليها أحكام عقد العمل الجماعي خلال فترة سريان العمل به، فإنها تتمثل بالعمال الملحقين بخدمة صاحب العمل قبل وبعد سريان العقد، سواء أكانوا أعضاء في النقابة أم لم يكونوا، كذلك أصحاب العمل وخلفاؤهم، بمن فيهم ورثتهم والأشخاص الذين يمكن انتقال المؤسسة إليهم بأية صورة من الصور، أو عند اندماجها

بغيرها. كما يجوز لغير طرفي العقد الجماعي من أصحاب العمل والنقابات العمالية الانضمام إليه، بناء على اتفاق مكتوب يوقع من طالبي الانضمام، ويقدم إلى وزارة العمل. وفي حالة الاختلاف على تفسير أحد نصوص العقد، يحال الأمر إلى لجنة التحكيم المختصة المشار إليها في قانون العمل، بحيث يعتبر قرارها نهائياً.

أما الفصل الثالث، فإنه يحدد قواعد وأحكام التوفيق والتحكيم في حالة وقوع نزاع عمالي جماعي، حيث يتمتع وزير العمل بصلاحيات تعيين مندوب توفيق يتولى عملية إصلاح ذات البين بين طرفي النزاع، على أن يباشر في إجراءات التوفيق خلال (٢٤) ساعة من تعيينه. وفي حالة تعذر إنهاء النزاع خلال أسبوعين من بدء عملية التوفيق، يقوم وزير العمل بإحالة الموضوع إلى مجلس التوفيق، الذي يضم إضافة لممثل عن الوزارة يترأس المجلس، ممثلين آخرين عن طرفي الإنتاج، وتكون مهمته بذل المساعي لإنهاء النزاع.

وفي حالة عدم توصل مجلس التوفيق إلى حل ينهي النزاع خلال أسبوعين من عرضه عليه، يحق لطرفي النزاع الاتفاق على إحالته إلى لجنة تحكيم مختصة ( محكمة صناعية)، يشكلها وزير العمل ويكون القرار الصادر عن هذه اللجنة ( المحكمة الصناعية) ملزماً لجميع الأطراف.

وتحدد أحكام هذا الفصل الحقوق والصلاحيات التي يتمتع بها كل من مجلس التوفيق ولجنة التحكيم أثناء النظر في أي نزاع جماعي، كما تحظر على صاحب العمل تغيير شروط التشغيل السارية أو فصل أي عامل أو معاقبته أثناء النظر في النزاع، بدون إذن من الهيئة التي تبحث في هذا النزاع.

ويعنى الفصل الرابع بمسألة الإضراب كحق للعمال للدفاع عن مصالحهم الاجتماعية والاقتصادية، كما يحدد شروط الإضراب والغلق، مع التشديد على حظر الإضراب من قبل العمال، أو الغلق من قبل أصحاب العمل، أثناء مراحل التوفيق والتحكيم.

#### الباب السابع:

وهو مكرس لتناول الأحكام والقواعد الأساسية المتعلقة بتفتيش العمل، بدءاً من آلية تشكيل هيئة التفتيش من موظفين مؤهلين في وزارة العمل، مروراً باختصاصات مفتش

العمل، وانتهاء بحقوق المفتش والصلاحيات التي تخوله اتخاذ الإجراءات الملزمة بحق المخالفين، على أن تصدر الجهة المختصة في وزارة العمل تعليمات مفصلة، تنظم بموجبها الإجراءات والمتطلبات اللازمة لتنفيذ الأحكام القانونية الخاصة بتفتيش العمل في مجالاته المختلفة.

وفي ختام هذا الاستعراض، يتوجب الإشارة إلى أن مشروع قانون العمل مطروح للنقاش منذ فترة، وقد تلقينا العديد من الملاحظات والاقتراحات التعديلية من الاتحادات النقابية، ومن الغرف التجارية، ومن رجال قانون ومؤسسات أخرى. وستكون جميع هذه الملاحظات والاقتراحات في متناول الجميع، عندما تتم مناقشتها في ورشات عمل خاصة نعمل على عقدها في الضفة الغربية وقطاع غزة، للوصول إلى صياغة أكثر دقة وملاءمة لواقعنا.

#### رابعاً: مشروع القانون التعاوني الفلسطيني

ومن الجدير بالذكر، أن قانون العمل الفلسطيني الذي سيجري إقرار صيغته النهائية في وقت لاحق، سوف يشكل أساساً قانونياً مرجعياً وناظماً للتشريعات والأنظمة الأخرى التي سيتم اشتقاقها وإقرارها في هذه المرحلة، وفي مقدمتها التشريعات المتعلقة بالجمعيات التعاونية، وبالتأمينات الاجتماعية ومؤسسة الضمان الاجتماعي للعاملين، فضلاً عن الأنظمة الخاصة بالتدريب المهني وبالصحة والسلامة المهنية وغير ذلك من مجالات العمل الأخرى.

وفي هذا الإطار، تم إعداد وطرح مسودة اقتراح للقانون التعاوني الفلسطيني من قبل لجنة مختصة شكلت لهذه الغاية. وتتعلق محاور ومواد هذه المسودة من السعي لتنمية وتعزيز روح التعاون والاعتماد الذاتي بين المواطنين من أجل خدمة مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية بتضافر جهودهم.

كما أنها تحدد مبادئ التعاون بوصفها حركة جماهيرية تعتمد الإدارة والرقابة الذاتية، وتسعى إلى النهوض بالمجتمع اقتصادياً واجتماعياً وحضارياً، بالإضافة إلى التأكيد على المبادئ الديمقراطية التي يعتمد عليها التنظيم التعاوني في تأسيسه وإدارته ومراقبته.

وتعالج المسودة المقترحة مسألة الجمعيات المسجلة والعاملة قبل صدور القانون الفلسطيني، وضوابط استمرارها في نشاطها، فضلاً عن قيام دائرة التعاون في وزارة العمل والاتحاد التعاوني العام، الذي سيقوم بموجب قانون التعاون الفلسطيني، بإعادة النظر في تسجيل الجمعيات العاملة بعد ستة أشهر من سريان هذا القانون.

كما تحدد المسودة مهمات وأسس تشكيل الاتحاد التعاوني الفلسطيني العام، وبنك تعاوني لتقديم الخدمات المصرفية وإصدار سندات التتمية والإقراض، بالإضافة للعمل على تأسيس بنك للمعلومات واتحاد تعاوني وطني لتدقيق حسابات الجمعيات التعاونية والشركات والمؤسسات الأخرى.

كما تحدد هذه المسودة أسس تشكيل اتحاد تعاوني نوعي، لتنسيق وترتيب العلاقة بين الجمعيات اللوائية المركزية في فلسطين، فضلاً عن المواد والبنود المتعلقة بشروط تشكيل الجمعيات وعضويتها ومهامها، والأمور المالية والمحاسبية، وإجراءات الإنشاء والدمج والحل والتصفية.

وعلى الرغم من اشتراك نخبة من الرموز البارزة في الحركة التعاونية الفلسطينية في وضع هذه المسودة، وتقديمها في أوائل العام الجاري، إلا أنها لا تزال تشكل مشروعاً أولياً يستحق إطلاق أوسع حالة من النقاش من أجل إغناؤه وتطويره، قبل إقراره من قبل أعلى سلطة تشريعية منتخبة في فلسطين.

#### خامساً: نحو نموذج وطني للضمان الاجتماعي

ولعل من أبرز التشريعات المتعلقة بالعمل والعاملين، التي تستدعي النقاش والتفكير بشكل جماعي خلاق، ذلك المتصل بقانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني الذي لم يسبق أن عرفته فلسطين كنظام مؤسساتي متكامل.

فحتى عام ١٩٦٧ كانت محافظات غزة محرومة من وجود مرجعية قانونية متكاملة لنظام التأمينات الاجتماعية، وخاصة في ظل عدم وجود قانون مصري مختص بالتأمين الاجتماعي.

أما في الضفة الغربية، فقد تعاملت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الأردنية مع قضايا البطالة والإعاقة والشيخوخة والرعاية الصحية، والمسائل المتعلقة بالتعويضات،

بوصفها احتياجات ذات طابع اجتماعي إنساني، ولذلك فقد اقتصر دورها على تقديم هبات من الأغذية والأدوية وفقاً لحالات تجري دراسة أوضاعها كل على حده.

وعلى الرغم من تطور نظام التأمينات الاجتماعية في الأردن بشكل كبير منذ عام ١٩٦٧، وبخاصة منذ أواخر السبعينيات لدى إقرار قانون الضمان الاجتماعي لعام ١٩٧٨، ومن ثم إنشاء مؤسسة الضمان الاجتماعي، غير أن نظام التأمينات الاجتماعية في الضفة الغربية ظل متخلفاً كما كان عليه الحال قبل عام ١٩٦٧، باستثناء بعض التعديلات التي أدخلت بفعل الأوامر العسكرية الإسرائيلية، رقم (٦٦٢)، ورقم (٦٦٣) لعام ١٩٧٦، ودعت المؤسسات التي تشغل أكثر من خمسة عاملين لتوفير خدمات تأمين في مجالي الصحة والإعاقة.

واليوم، يستطيع الشعب الفلسطيني خلق وتطبيق نموذج خاص ومتطور لنظام التأمينات الاجتماعية، يكفل لسائر العاملين ضماناً اجتماعياً مستقبلياً. وتبرز في سياق هذه العملية الحيوية العديد من الأسئلة والقضايا الشائكة، التي تحتاج لمعالجة متأنية وفقاً لخصوصية المجتمع الفلسطيني، مثل الفئات التي سيشمها القانون الفلسطيني للضمان الاجتماعي، وطبيعة خدمات التأمين التي ستكون من حقها، وكيفية معالجة قضايا العاطلين عن العمل من المناضلين المحررين من سجون الاحتلال، وآلية تمويل صناديق الضمان الاجتماعي، ونظام التأمينات الخاص بفئات محددة كالموظفين الحكوميين والعسكريين، الذين يفضل أن يشملهم قانون خاص ومؤسسة منفصلة للضمان الاجتماعي.

ومع أن وزارة العمل تولي اهتماماً خاصاً للسعي في المرحلة المقبلة من أجل صياغة قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني، الذي سيتيح للمرة الأولى ظهور مؤسسة فلسطينية معنية بالتأمينات الاجتماعية وبحماية حقوق العاملين وضمان أمنهم الاجتماعي المستقبلي، غير أن هذه المهمة الحيوية تعتبر مسئولية ملقاة على عاتق كافة الجهات والأطراف المعنية في فلسطين، من ممثلي العمال وأصحاب العمل، وكافة المؤسسات غير الحكومية ذات الصلة بهذا الموضوع.

وثمة حاجة، في ختام هذا الاستعراض الموجز لمشروع قانون العمل الفلسطيني، ولأبرز التشريعات الأخرى التي يجري العمل لإعدادها، للتأكيد مجدداً على أن هذه التشريعات لا تزال في طور المناقشة تمهيداً لإعادة صياغتها بصورة نهائية. الأمر

الذي يشير إلى أهمية المساهمة الواسعة من قبل الخبراء، وممثلي العمال وأصحاب العمل، في النقاش والتفكير الجماعي بشأن مشروع قانون العمل الأنسب، وصولاً إلى إقرار تشريعات عمل فلسطينية متطورة، وديمقراطية، وملائمة لواقع ومستقبل العمل والعمالة في الوطن الفلسطيني.





ملحق

مشروع قانون العمل الفلسطيني  
(تموز ١٩٩٤)

اعداد منظمة العمل العربية



## الباب الأول تعريف وأحكام عامة

### الفصل الأول تعريف

م ١- يقصد بالمصطلحات والعبارات الواردة في هذا القانون المعاني المبينة إزاءها ، مالم تدل القرينة على خلاف ذلك:

الدولة: دولة فلسطين

الوزارة: وزارة العمل

الوزير: وزير العمل

الأمين العام: الأمين العام للوزارة

صاحب العمل: كل شخص طبيعي أو معنوي يستخدم شخصاً أو أكثر مقابل أجر.

**العامل:** كل شخص طبيعي يؤدي عملاً لدى صاحب العمل لقاء أجر ويكون أثناء أدائه العمل تابعاً له وتحت إدارته.

**المعوق:** هو الشخص الذي يعاني من نقص في بعض قدراته الجسدية أو الحسية أو الذهنية، نتيجة مرض أو حادث أو سبب خلقي أو عامل وراثي أدى لعجزه كلياً أو جزئياً عن العمل أو الاستمرار به أو الترقى به، وكذلك أضعف قدرته عن القيام بإحدى الوظائف الأساسية الأخرى في الحياة، ويحتاج الى الرعاية والتأهيل من أجل دمجهم أو إعادة دمجهم في المجتمع.

**العمل:** كل ما يبذله العامل من جهد فكري أو جسماني لقاء أجر، سواء أكان بشكل دائم أم مؤقت أم عرضي أم موسمي.

**العمل المؤقت:** العمل الذي تقتضي طبيعته تنفيذه وإنجازه مدة محددة.

**العمل العرضي:** العمل الذي تستدعيه ضرورات طارئة ولا تزيد مدة إنجازه على ثلاثة أشهر.

**العمل الموسمي:** كل عمل ينفذ وينجز في مواسم محددة من السنة ولا تزيد مدته على ستة أشهر.

**التأهيل:** عملية منظمة ومستمرة مبنية على أسس علمية تهدف إلى الاستفادة من القدرات المتاحة لأي شخص من خلال تنمية قدراته .

**إصابة العامل:** الضرر الجسماني أو النفسي الذي يصيب العامل نتيجة حادث نشأ عن العمل أو أثناء القيام به.

**الليل:** الفترة ما بين السادسة مساءً والسادسة صباحاً.

الأجر الأساسي: ما يدفعه صاحب العمل للعامل لقاء عمله من مقابل نقدي أو عيني يمكن تقييمه بالعملة، ولا تدخل في ذلك العلاوات والبدلات أيا كان نوعها.

الأجر: ويعنى به الأجر الكامل وهو الأجر الأساسي مضافاً إليه العلاوات والبدلات والمنح المستمرة أيا كان نوعها.

الحدث: كل شخص بلغ الرابعة عشرة من عمره ولم يتجاوز الثامنة عشرة.

## الفصل الثاني

### أحكام ومبادئ عامة

م ٢ - العمل وظيفة اجتماعية هدفه تنمية المجتمع وتقدمه وازدهاره وهو حق لكل مواطن وواجب لكل قادر عليه بشروط وفرص وضمانات وحقوق متكافئة دون تمييز بسبب الجنس أو السن أو العرق أو اللغة أو الدين، وتعمل الدولة على توفير فرص العمل لكل مواطن قادر عليه.

م ٣ - تسري أحكام هذا القانون على جميع العمال وأصحاب العمل في دولة فلسطين باستثناء:

- موظفي الحكومة والبلديات والمجالس القروية واستثناء حقهم في تشكيل النقابات العمالية.

- خدم المنازل.

- أفراد أسرة صاحب العمل من الدرجة الأولى.

- من يرد بهم نص خاص في هذا القانون.

م ٤ - يطبق على العمال وأصحاب العمل الأردنيين الذين يعملون في دولة فلسطين، ما يطبق على العمال وأصحاب العمل الفلسطينيين.

م ٥ - يجوز تنظيم علاقات العمل بين بعض فئات العمال وأصحاب العمل، بتطبيق جزء من أحكام هذا القانون، أو استثنائهم من عدد من الأحكام، وذلك نتيجة طبيعة العمل وخصوصيته، وينص على ذلك في المواد ذات العلاقة.

م ٦ - تعتبر السنة في تطبيق أحكام هذا القانون (٣٦٥) يوماً والشهر (٣٠) يوماً، والأسبوع (٧) أيام.

م ٧ - تعفى من الرسوم القضائية الدعاوى العمالية التي ترفع نتيجة نزاع يتعلق بمكافآت نهاية الخدمة أو بالتعويضات عن إصابة العمل أو بفصل العامل فصلاً تعسفياً ولغير ذلك من الدعاوى تحدد الرسوم بقرار من الوزير.

م ٨ - للعمال وأصحاب العمل الحق في تكوين نقابات لترعى مصالحهم وتدافع عن حقوقهم، وفق ما ينظمه قانون النقابات العمالية وقانون منظمات أصحاب العمل.

م ٩ - تعتبر اتفاقية العمل العربية أو الدولية المصادق عليها جزءاً من هذا القانون، وفي حال تعارض النصوص بالاتفاقية لها الأولوية في التطبيق.

م ١٠ - تمثل الأحكام الواردة في هذا القانون الحد الأدنى لحقوق العمال التي لا يجوز التنازل عنها، وحيثما وجد تنظيم خاص لعلاقات العمل ينطبق على العمال أحكام هذا القانون وأحكام التنظيم الخاص أيهما أفضل للعامل.

## الباب الثاني

### الفصل الأول

#### التشغيل والتدريب والتوجيه المهني

- م ١١ - يشكل مجلس الوزراء لجنة استشارية من أطراف الثلاثة تختص باقتراح السياسة العامة للتشغيل والتدريب وإعادة التدريب والتوجيه المهني وتأهيل المعوقين.
- م ١٢ - يصدر الوزير قراراً ينظم بموجبه التوجيه المهني والتدريب وإعادة التدريب وتأهيل المعوقين بما يتضمن:
- عقد التدريب المهني.
  - برامج التدريب.
  - حقوق المتدرب.
  - كفالة تكافؤ فرص التدريب وحرية الاختيار.
- م ١٣ - تنشئ الوزارة مكاتب للعمل والتدريب وإعادة التدريب، توزعها بشكل ملائم بحيث يسهل على أصحاب العمل والعمال الاتصال بها، وتقدم هذه المكاتب خدماتها مجاناً، ويتم تحديد نظام عملها واختصاصاتها بقرار من الوزير.
- م ١٤ - على كل صاحب عمل أن يوافي مكتب العمل كل ستة أشهر ببيان عن عدد العمال لديه ووظائفهم والوظائف الشاغرة لديه.
- م ١٥ - يلتزم صاحب العمل بتشغيل عدد من العمال المعوقين بأعمال تتلاءم مع إعاقاتهم ويتمتع هؤلاء العمال بجميع الحقوق المقررة للعمال الآخرين، وذلك وفق النسب الآتية:



- ١٠٪ من مجموع عدد العاملين في المؤسسة التي يعمل فيها أكثر من ١٠٠ عامل.
  - ٥٪ من مجموع عدد العاملين في المؤسسة التي يعمل فيها أكثر من ٥٠ عاملاً.
- م١٦ - يشكل رئيس الوزراء هيئة من وزارة الخارجية ووزارة العمل واتحاد العمال لمتابعة شؤون العاملين الفلسطينيين في الخارج.

## الفصل الثاني

### تنشغيل العمال العرب والأجانب

- م ١٧ - يصدر الوزير قراراً ينظم بموجبه تشغيل العمال غير الفلسطينيين والأردنيين على أن تراعى فيه المبادئ الآتية:
- ١- التشغيل أولاً للعمال الفلسطينيين، ثم للعمال العرب ثم لغيرهم، مع مراعاة الأحكام الواردة في المادة (٤) من هذا القانون.
  - ٢- حظر التمييز في شروط وظروف العمل بين العمال العاملين على الأراضي الفلسطينية.
  - ٣- إعطاء الحق للعامل غير الفلسطيني بتحويل نسبة من أجره الى بلده الأصلي وفق ما يحدده الوزير.

## الباب الثالث عقد العمل الفردي

### الفصل الأول تكوين العقد

- م ١٨ - عقد العمل هو اتفاق بين صاحب عمل وعامل يلتزم بموجبه العامل بأداء عمل لمصلحة صاحب العمل وتحت إدارته أو إشرافه، ويلتزم فيه صاحب العمل بأداء الأجر المتفق عليه. ويكون عقد العمل لمدة محددة أو غير محددة أو لإتجاز عمل معين.
- م ١٩ - يجب أن يكون عقد العمل مكتوباً باللغة العربية وموقعاً من الطرفين، ويتضمن الشروط الأساسية للعمل وخاصة الأجر ونوع العمل، وتعطى نسخة منه للعامل. وللعامل إثبات حقوقه بكافة طرق الإثبات القانونية إذا لم يكن العقد مكتوباً.
- م ٢٠ - يجوز إبرام عقد العمل بحيث يبدأ بمدة تجريبية لا تتجاوز ثلاثة أشهر، مع مراعاة عدم التكرار لأكثر من مرة واحدة عند صاحب عمل واحد خلال ثلاث سنوات.
- م ٢١ - في حالة إبرام عقد العمل لمدة محددة، واستمر الطرفان في تنفيذه بعد انقضاء مدته لفترتين، اعتبر العقد مجدداً لمدة غير محددة .
- م ٢٢ - إذا نفذ متعهد فرعي العمل بالنيابة عن صاحب العمل الأصلي أو لصالحه يكون الاثنان مسؤولين بالتضامن عن تنفيذ الالتزامات الناشئة عن العقد.

م ٢٣ - لا يلزم العامل بالعمل في مكان غير المكان المتفق عليه في العقد إذا أدى ذلك إلى تغيير مكان إقامته.

م ٢٤ - لا يجوز تكليف العامل بعمل يختلف اختلافاً بيناً عن طبيعة العمل المتفق عليه في عقد العمل، إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك منعاً لوقوع حادث، أو في حالة القوة القاهرة على أن يكون ذلك بصفة مؤقتة.

## الفصل الثاني

### انتهاء عقد العمل الفردي

م ٢٥ - ينتهي عقد العمل في أي من الحالات الآتية:

(أ) إذا اتفق الطرفان على إنهائه.

(ب) إذا انتهت مدة العقد في الأعمال العرضية أو المؤقتة أو الموسمية.

(ج) إذا أراد العامل ترك العمل، شريطة إخطار صاحب العمل خطياً قبل الترك:

- بشهر على الأقل إذا كان عقد العمل غير محدد المدة.

- بأسبوعين على الأقل إذا كان عقد العمل يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً.

(د) إذا توفي العامل أو أصيب بمرض أو عجز أقعده عن العمل، وثبت ذلك بتقرير طبي

صادر عن المرجع الطبي.

(هـ) برغبة أحد الطرفين خلال مدة التجربة.

م ٢٦ - لا ينتهي عقد العمل بسبب وفاة صاحب العمل إلا إذا كان موضوع عقد العمل

يتعلق بشخص صاحب العمل.

م ٢٧ - يبقى عقد العمل نافذاً بغض النظر عن تغيير صاحب العمل بسبب نقل ملكية

المشروع أو بيعه أو انتقاله بطريق الإرث، ويظل صاحب العمل الأصلي والجديد

مسؤولين بالتضامن مدة ستة أشهر عن تنفيذ الالتزامات الناجمة عن العقد ومستحقة الأداء

قبل تاريخ التغيير، وبعد انقضاء ستة أشهر يتحمل صاحب العمل الجديد المسؤولية وحده.

## الباب الثالث إنهاء عقد العمل الفردي

أولاً: إنهاء العقد من قبل صاحب العمل:

م ٢٨ - لصاحب العمل إنهاء عقد العمل من طرف واحد دون إخطار في أي من الحالات الآتية :

- (أ) إذا انتحل العامل شخصية غير شخصيته أو قدم شهادات أو وثائق مزورة.
- (ب) إذا ارتكب العامل خطأ نتيجة إهمال مؤكد نشأت عنه خسارة جسيمة لصاحب العمل بشرط أن يبلغ صاحب العمل الجهات المختصة بالحادث خلال ثمان وأربعين ساعة من وقت علمه بوقوعه.
- (ج) إذا خالف العامل النظام الداخلي للمؤسسة بما في ذلك التعليمات المكتوبة الخاصة بسلامة العمل وصحة العمال، وتكررت المخالفة رغم إنذاره بها.
- (د) إذا تغيب العامل دون سبب مشروع أكثر من ثلاثين يوماً متقطعة خلال السنة الواحدة، أو أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، على أن يسبق إنهاء العقد إنذار كتابي يرسل بالبريد المسجل على عنوانه.
- (هـ) إذا لم يقم العامل بالوفاء بالالتزامات المترتبة عليه بموجب عقد العمل.
- (و) إذا أفشى العامل الأسرار الخاصة بالعمل.
- (ز) إذا أدين العامل بحكم نهائي لارتكابه جنحة أو جناية مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة.
- (ح) إذا وجد العامل أثناء العمل في حالة سكر أو متأثراً بما تعاطاه من مادة مخدرة.

ط) إذا اعتدى العامل على صاحب العمل أو من يمثله أو رئيسه المباشر أو أي عامل أثناء العمل أو بسببه، اعتداء يعاقب عليه القانون.

ثانياً: إنهاء العقد من قبل العامل:

م ٢٩ - يجوز للعامل ان يترك العمل دون إشعار مع احتفاظه بحقوقه القانونية وما يترتب له من تعويضات عطل وضرر عند انتهاء الخدمة، وذلك في أي من الحالات الآتية:  
أ) تشغيله في عمل يختلف في نوعه اختلافاً بيناً عن العمل الذي اتفق على تشغيله فيه بمقتضى عقد العمل، إلا إذا دعت الضرورة الى ذلك، ولمدة مؤقتة منعاً لوقوع حادث أو في حالة القوة القاهرة.

ب) تشغيله بصورة تدعو إلى تغيير مكان إقامته.

ج) نقله إلى عمل آخر في درجة أدنى من العمل الذي اتفق على تشغيله فيه.

د) إذا ثبت بتقرير طبي صادر عن مرجع طبي أن استمراره في العمل من شأنه تهديد صحته.

هـ) إذا اعتدى صاحب العمل أو من يمثله عليه في أثناء العمل، أو بسببه اعتداء ويعاقب عليه القانون.

و) إذا لم يقم صاحب العمل بالوفاء بالتزاماته المحددة في العقد تجاه العامل.

م ٣٠ - يلزم صاحب العمل برد ما أودعه العامل لديه من أوراق أو شهادات أو أدوات.

م ٣١ - على صاحب العمل أن يعطي العامل عند انتهاء خدمته بناء على طلبه شهادة خدمة يذكر فيها اسم العامل ونوع عمله وتاريخ التحاقه بالخدمة وتاريخ انتهاء خدمته.

م ٣٢ - للعامل الحق في مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة يقضيها في العمل، والى حين صدور قانون الضمان الاجتماعي، يراعى فيه أن يتحمل صاحب العمل تقدير الأجر الأساسي، ويتحمل صندوق الضمان الاجتماعي تقدير باقي الأجر، وفي كل الأحوال تحسب التقديرات على الأجر الأخير للعامل.

## الباب الرابع شروط وظروف العمل

### الفصل الأول ساعات العمل والراحة الأسبوعية

- م ٣٢ - لا تزيد ساعات العمل اليومية عن ثماني ساعات، أو ٤٨ ساعة أسبوعياً توزع على ستة أيام.
- م ٣٤ - تتخلل ساعات العمل فترة أو أكثر لتناول الطعام والراحة لا تقل في مجموعها عن ساعة مع مراعاة ألا يعمل العامل أكثر من خمس ساعات متصلة.
- م ٣٥ - يجوز أن يتفق طرفا الإنتاج على ساعات عمل إضافية على أن لا تتجاوز ساعات العمل اليومي في مجموعها عشر ساعات في اليوم أو ستين ساعة في الأسبوع، بحيث لا يتواجد العامل في مكان العمل أكثر من إحدى عشرة ساعة في اليوم. ويعطى العامل أجر ساعة ونصف الساعة عن كل ساعة عمل إضافية نهاراً، وأجر ساعتين، عن كل ساعة عمل إضافية ليلاً.
- م ٣٦ - تخفض ساعات العمل اليومي بما لا تقل عن ساعة واحدة في الأعمال المرهقة أو الخطرة أو الضارة بالصحة، وتحدد هذه الأعمال بقرار من الوزير.
- م ٣٧ - للعامل الحق في راحة أسبوعية مدفوعة الأجر لا تقل عن ٢٤ ساعة متوالية. وبناء على رغبة العامل يجوز تجميعها ومنحها مرة واحدة في الشهر في الأعمال الواقعة في المناطق البعيدة عن العمران أو عن مكان إقامة العامل.



م ٣٨ - يكون يوم الجمعة هو يوم الراحة الأسبوعية، ويجوز الاتفاق بين العامل وصاحب العمل على تحديد يوم آخر للراحة بدلاً عن يوم الجمعة إذا كانت مصلحة العمل تقتضي ذلك.

## الفصل الثاني

### الإجازات

- م ٣٩ - يستحق العامل إجازة سنوية مدفوعة الأجر مدتها ثلاثة أسابيع عن كل سنة من سنوات الخدمة وتزيد أسبوعاً لمن أمضى عشر سنوات في العمل لدى نفس صاحب العمل أو للعاملين في الصناعات الخطرة أو الضارة بالصحة أو في المناطق البعيدة عن العمران.
- م ٤٠ - يجوز تجزئة الإجازة السنوية وفقاً لمقتضيات العمل أو بناء على رغبة العامل ولسنة تالية فقط، على أن يحصل العامل على ستة أيام متوالية منها على الأقل .
- م ٤١ - لا يجوز للعامل التنازل عن الإجازة السنوية حتى وإن كان ذلك مقابل الحصول على أجر عنها، وللعامل في حالة انتهاء علاقة عمله الحصول على الأجر المقابل لمدة الإجازة المستحقة له وفقاً للأجر الأخير.
- م ٤٢ - للعامل الحق في إجازة مدفوعة الأجر في الأعياد الدينية والرسمية المقررة من الجهات المختصة، ولا تحتسب هذه الإجازات من ضمن الإجازة السنوية حتى لو حصلت خلالها.
- م ٤٣ - للعامل الحق في إجازة ثقافية مدفوعة الأجر، مدتها لا تقل عن أربعة عشر يوماً في السنة الواحدة، على أن يجري تنظيمها بقرار من الوزير.
- م ٤٤ - يجوز للعامل الذي أمضى في العمل عند صاحب العمل نفسه أكثر من خمس سنوات، أن يتمتع بإجازة لمدة ٢١ يوماً لأداء فريضة الحج، وتمنح هذه الإجازة لمرة واحدة.

م ٤٥ - يجوز للعامل التغيب عن العمل لسبب عارض لمدة سبعة أيام في السنة، على ألا تتجاوز المدة يومين متتاليين في المرة الواحدة.

م ٤٦ - يستحق العامل إجازة مرضية خلال السنة بأجر كامل لمدة أربعة عشر يوماً، وفي حالة عدم شفائه تطبق عليه بالنسبة للمدة الأخرى الأحكام المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي.

م ٤٧ - يجوز استثناء عمال الزراعة من كل أو بعض أحكام هذا الفصل (الباب) في حالات يحددها قرار وزاري، وذلك بما يحافظ على حقوق العمال من جهة، وسلامة الانتاج الزراعي من جهة أخرى.

## الفصل الثالث

### الأجور

- م ٤٨ - الأجر هو كل ما يتقاضاه العامل مقابل عمله بما فيه العلاوات والمكافآت والمنح المستمرة وغير ذلك من متمات الأجر المستقرة.
- م ٤٩ - تدفع الأجور وغيرها من المبالغ المستحقة للعامل بالنقد المتداول قانوناً وفي أحد أيام العمل ومكانه، مع مراعاة الأحكام الآتية:
- أ) تدفع مرة واحدة في نهاية كل شهر للمعينين بأجر شهري.
- ب) تدفع مرة واحدة في نهاية كل أسبوع للمعينين على أساس العمل بالساعة أو اليوم أو الأسبوع.
- ج) تدفع للمعينين على أساس وحدة الانتاج أو القطعة حسب الاتفاق بين الطرفين، على ألا تتجاوز المدة شهراً واحداً.
- م ٥٠ - للعامل الحق في أجره حتى وإن لم يؤد عملاً لأسباب خارجة عن إرادته. وفي حالة الاستمرار في ذلك لمدة تزيد عن عشرة أيام وكان التوقف جماعياً فعلى طرفي الانتاج، بالتعاون مع وزارة العمل، الشروع في إجراء المفاوضة الجماعية بهدف الاتفاق على نسبة الأجر لفترة التوقف القادمة وفق الظروف المحيطة.
- وينظم قانون الضمان الاجتماعي الأجر في حالات التوقف الجماعي عن العمل ولمدة تزيد عن عشرة أيام، بسبب الظروف القاهرة.
- م ٥١ - للعامل الحرية في التصرف بأجره كما يشاء، ويحظر على صاحب العمل الحد من ذلك بأية طريقة كانت.
- م ٥٢ - لا يجوز حسم أي مبلغ من أجر العامل إلا في الحالات الآتية :

(أ) استرداد ما اقترضه من صاحب العمل بحيث لا يزيد كل قسط يتم استرداده من السلفة على (١٠٪) من الأجر الأساسي.

(ب) الحسميات الواجب إجراؤها بموجب القوانين الأخرى.

(ج) الغرامات التي تفرض على العامل بسبب مخالفته لأحكام النظام الداخلي للمؤسسة، أو لعقد العمل، أو مقابل ما أتلفه من المواد، أو الأدوات الخاصة بسبب إهماله أو خطئه، وذلك وفق الأحكام الخاصة المنصوص عليها في هذا القانون.

(د) كل دين يستوفى تنفيذاً لحكم قضائي.

ويراعي ألا يزيد مجموع ما حسم في الفقرات السابقة عن (١٥٪) من الأجر.

م ٥٣ - مع مراعاة أحكام المادة السابقة، لا يجوز لصاحب العمل اتخاذ أي إجراء تأديبي أو فرض غرامة على العامل عن مخالفة غير منصوص عليها في لائحة الجزاءات المعتمدة من قبل الوزارة، وعليه مراعاة ما يأتي:

(أ) ألا يزيد مقدار الغرامة على العامل عن أجر ثلاثة أيام في الشهر، مع إعطاء الفرصة للعامل لسماع أقواله للدفاع عن نفسه قبل فرض العقوبة عليه، وله حق الاعتراض على العقوبة لدى مفتشى العمل خلال أسبوع واحد من تاريخ تبليغ العقوبة له.

(ب) ألا يتخذ بحق العامل أي إجراء تأديبي أو فرض غرامة عليه عن المخالفات المنصوص عليها في لائحة الجزاءات المعتمدة بعد انقضاء خمسة عشر يوماً على ارتكاب المخالفة.

(ج) أن تسجل الغرامات التي تفرض بمقتضى هذه المادة في سجل خاص يبين فيه اسم العامل ومقدار أجره وأسباب فرض الغرامة عليه، مع تخصيص الغرامات للخدمات الاجتماعية العمالية وفق ما يقرره الوزير.

م ٥٤ - تعتبر الأجور والمبالغ المستحقة للعامل، بموجب أحكام هذا القانون، ديوناً ممتازة تتمتع بأعلى درجات الامتياز على ما عداها من ديون، مع إعطاء دين النفقة الأفضلية بين الديون الأخرى.

م ٥٥ - يوقع العامل على ما يثبت استلامه أجره، موضحاً بالتفاصيل والبنود المكونة له.

م ٥٦ - يشكل مجلس الوزراء بناء على توصية من الوزير لجنة من عدد متساو من ممثلي الحكومة وأصحاب العمل والعمال تسمى "لجنة الأجور".

- م ٥٧ - يعين مجلس الوزراء رئيساً للجنة من بين أعضائها وتتولى المنظمات النقابية لأصحاب العمل والعمال تسمية ممثليها في اللجنة.
- وللجنة الاستعانة بالخبراء والمستشارين والأجهزة المعنية ومن تقتضي الحاجة الاستعانة بهم.
- م ٥٨ - تتولى اللجنة دراسة ووضع السياسات العامة للأجور ووضع الحد الأدنى لها على المستوى الجغرافي والمهني، مراعية في ذلك الحاجات الضرورية للعامل ومستوى تكاليف المعيشة. ويشمل ذلك الحد الأدنى الملائم للاحداث.
- م ٥٩ - تجتمع اللجنة مرتين سنوياً لدراسة مدى ملاءمة الأجور لمستوى المعيشة وتصدر القرار الملائم، مع إمكانية أن تحدد اتفاقيات العمل الجماعية مدة أكثر وبحد أقصى ثلاث سنوات. بالإضافة إلى ذلك يجوز أن تجتمع اللجنة عند الحاجة بناء على طلب من رئيسها أو من ممثلي أصحاب العمل أو من ممثلي العمال في اللجنة.
- م ٦٠ - لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يقل أجر العامل عن الحد الأدنى المقرر.

## الفصل الرابع

### الصحة والسلامة المهنية

- م ٦١ - يصدر الوزير، بعد استشارة الجهات الفنية المختصة، القرارات الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل، مع مراعاة أن تتضمن الآتي:
- حماية العامل من أخطار العمل والآلات ومن أية أضرار صحية، وتوعيته بتلك الأخطار قبل بدء العمل.
  - الاشتراطات اللازمة لتحسين بيئة العمل ووسائل العمل.
  - حماية العمال من أخطار البيئة المجاورة لأماكن العمل، وحماية البيئة من الأخطار التي تنجم عن المنشأة.
  - حماية وسائل الانتاج من إنشاءات وآلات ومواد.
  - تحقيق التلاؤم بين نوع العمل وظروفه.
  - الفحص الطبي بشكل دوري للعمال.
  - توفير الشروط الصحية المناسبة في أماكن العمل.
  - توفير الاسعافات الأولية داخل المنشأة.
  - توفير أدوات الوقاية الشخصية، وتوعية وتدريب العاملين على وسائل السلامة.
  - إصابات العمل والتأمين الإلزامي ضدها والأمراض المهنية والتعويضات العادلة، مع الأخذ بعين الاعتبار الأحكام الواردة في قانون الضمان الاجتماعي.
- م ٦٢ - مع مراعاة أحكام المادة السابقة تصدر المؤسسات التعليمات الخاصة بالصحة والسلامة المهنية، وتعلق هذه التعليمات في أماكن ظاهرة في مقر العمل.

## الباب الخامس تنظيم عمل الأحداث والنساء

### الفصل الأول تنظيم عمل الأحداث

- م ٦٣ - لا يجوز تشغيل الأحداث قبل بلوغهم سن الرابعة عشرة، وفي الأعمال الصناعية قبل بلوغهم الخامسة عشرة، وفي الصناعات الخطرة أو الضارة بالصحة التي يحددها الوزير قبل بلوغهم الثامنة عشرة.
- م ٦٤ - يجري الكشف الطبي على الأحداث قبل التحاقهم بالعمل للتأكد من لياقتهم الصحية، ويعاد الكشف دورياً خلال فترة لا تزيد عن سنة.
- م ٦٥ - لا يجوز تشغيل الأحداث ليلاً فيما عدا الأعمال التي يحددها الوزير.
- م ٦٦ - يحظر تشغيل الأحداث في المناطق النائية والبعيدة عن العمران.
- م ٦٧ - تحدد ساعات العمل اليومي للأحداث الذين تقل أعمارهم عن خمس عشرة سنة بست ساعات، تتخللها فترة أو أكثر للراحة لا تقل مدتها عن ساعة، بحيث لا يعمل الحدث أكثر من أربع ساعات متوالية، ولا يزيد تواجده في مكان العمل عن سبع ساعات.
- م ٦٨ - يحظر تشغيل الأحداث ساعات عمل إضافية، أو تشغيلهم بالانتاج (بالقطعة) أو تحديد أجورهم على أساس الانتاج.
- م ٦٩ - تزيد إجازة الأحداث السنوية عن إجازة العمال الآخرين، عشرة أيام، مع عدم جواز تأجيلها أو تجزئتها.



م ٧٠ - يعلن في أماكن العمل نظام تشغيل الأحداث، وينظم صاحب العمل سجلاً بكل ما يتعلق بهم.

م ٧١ - يستثنى من أحكام هذا الفصل الأحداث الذين يعملون في وسط عائلتهم وتحت إشراف الأسرة، على أن يتم العمل في جميع الأحوال وفق شروط صحية واجتماعية ملائمة.

## الفصل الثاني تنظيم عمل النساء

- م ٧٢ - مع عدم الإخلال بأحكام المواد التالية تتساوى المرأة مع الرجل في شروط العمل دون تمييز في العمل الواحد، كما يراعى تحقيق التكافؤ بينها وبين الرجل في التشغيل والترقي والأجور والتدريب.
- م ٧٣ - يحظر تشغيل النساء في الأعمال الخطرة أو الشاقة أو الضارة بالصحة وتحدد هذه الأعمال بقرار من الوزير.
- م ٧٤ - يحظر تشغيل النساء ليلاً، فيما عدا بعض الأعمال التي يحددها الوزير.
- م ٧٥ - توفر للنساء العاملات وسائل راحة خاصة بهن أثناء العمل، لا سيما مقاعد لجلوسهن، إذا كانت طبيعة العمل وظروفه تتيح ذلك.
- م ٧٦ - لا يجوز تشغيل المرأة ساعات عمل إضافية خلال فترة الحمل وفترة الستة أشهر التالية للولادة.
- م ٧٧ - تخفض ساعات عمل المرأة الحامل، ساعة على الأقل يومياً، بدءاً من الشهر السادس للحمل.
- م ٧٨ - للمرأة العاملة التي مضى على عملها (١٨٠) يوماً الحق في إجازة وضع بأجر كامل لمدة عشرة أسابيع على ألا تقل الفترة التالية للوضع عن ستة أسابيع.
- م ٧٩ - للمرأة العاملة الحق في إجازة مرضية خاصة بدون أجر بسبب المرض الناجم عن العمل والوضع بحد أقصى ثلاثة أشهر ولا تعتبر هذه الإجازة من الإجازات المرضية المقررة قانوناً.

م ٨٠ - لا يجوز فصل المرأة العاملة أثناء حملها أو قيامها بإجازة الوضع، أو أثناء إجازتها المرضية بسبب الحمل أو الوضع، إلا إذا ثبت أنها اشتغلت بعمل آخر خلال الإجازات المذكورة.

م ٨١ - يسمح للمرأة المرضع بفترة أو فترات للرضاعة مدتها ساعة واحدة يومياً، وذلك لمدة سنة ابتداءً من تاريخ عودتها للعمل بعد الوضع، وتعتبر فترات الرضاعة من أوقات العمل.

م ٨٢ - للمرأة العاملة في المؤسسات التي يعمل بها أكثر من ٥٠ عاملاً الحصول على إجازة دون أجر لرعاية طفلها وذلك لمدة لا تتجاوز السنتين.

م ٨٣ - تتعاون المؤسسات التي تستخدم أعداداً كبيرة من النساء والجهات المسؤولة الأخرى ذات العلاقة على إنشاء دار أو تنظيم العلاقة مع دور الحضانه القائمة لرعاية أطفال العاملات.

م ٨٤ - للمرأة العاملة في المؤسسات التي يعمل فيها أكثر من ٥٠ عاملاً الحصول على إجازة دون أجر لمرافقة زوجها في حال انتقاله الى مكان آخر غير مكان عمله الأصلي، وذلك لمدة أقصاها سنتان، وفي حالة عدم ممارستها لعمل آخر.

م ٨٥ - يراعى في قانون التأمينات الاجتماعية تخفيف الأعباء المالية المترتبة على صاحب العمل، نتيجة لتطبيق الأحكام الواردة في هذا الفصل.

م ٨٦ - على صاحب العمل الذي يشغل نساء أن يعلن في مكان ظاهر بمقر العمل عن نظام تشغيل النساء.

## الباب السادس

### علاقات العمل الجماعية

#### الفصل الأول

#### المفاوضة الجماعية

م ٨٧ - المفاوضة الجماعية هي الحوار الذي يجري بين ممثلي عن نقابة العمال، وصاحب العمل أو ممثل عنه، أو أكثر من صاحب عمل واحد أو ممثلين عن أصحاب العمل في مهنة واحدة أو منطقة جغرافية واحدة، بهدف حسم النزاع الجماعي أو تحسين شروط وظروف العمل أو رفع الكفاءة الانتاجية.

م ٨٨ - تجري المفاوضة الجماعية بحرية ودون تدخل من أي جهة كانت.

م ٨٩ - يعين كتابة كل طرف من طرفي المفاوضة الجماعية ممثلين عنه دون أن يكون لأي من الطرفين حق الاعتراض على هذا التمثيل، ويكون عدد ممثلي الطرفين متساوياً.

م ٩٠ - على الجهات ذات العلاقة تقديم المعلومات والبيانات لطرفي المفاوضة الجماعية من أجل تيسير إجراءاتها على أسس سليمة.

وكذلك يقدم أصحاب العمل للنقابات المعلومات التي تساعدهم في مباشرة المفاوضة الجماعية.

م ٩١ - تجري المفاوضة الجماعية:

- على مستوى المنشأة بين صاحب العمل أو إدارة المنشأة وبين اللجنة النقابية في المنشأة، وفي حال عدم وجودها تقوم بالمفاوضة النقابة ذات العلاقة.

- على مستوى النشاط الاقتصادي بين منظمة أصحاب العمل في هذا النشاط والنقابة العمالية النوعية.
- على المستوى الوطني بين الاتحاد العام للعمال واتحاد أصحاب العمل المختص.

## الفصل الثاني عقد العمل الجماعي

- م ٩٢ - عقد العمل الجماعي اتفاق مكتوب يبرمه طرفا المفاوضة الجماعية ويتضمن أحكاماً تتعلق بتحسين شروط وظروف العمل ورفع الكفاءة الانتاجية.
- م ٩٣ - يكتب عقد العمل الجماعي بنسخ كافية تعطى نسخة لكل من طرفي المفاوضة الجماعية مع إيداع نسخة منه لدى الوزارة لتسجيله، ويكون العقد ملزماً من التاريخ المحدد فيه.
- م ٩٤ - يكون عقد العمل الجماعي لمدة معينة لا تتجاوز ثلاث سنوات، وتجري المفاوضات قبل انتهائه بثلاثة أشهر مع مراعاة أن يبقى العقد سارياً إلى أن يتم الاتفاق على عقد جديد.
- م ٩٥ - تسري أحكام عقد العمل الجماعي على:
- العمال الملتحقين بخدمة صاحب العمل قبل وبعد سريان العقد، سواء أكانوا أعضاء في النقابة أم لا .
  - أصحاب العمل وخلفائهم بمن فيهم ورثتهم والأشخاص الذين انتقلت إليهم المؤسسة بأي صورة من الصور أو عند اندماجها بغيرها.
  - يجوز لغير طرفي عقد العمل الجماعي من أصحاب العمل والنقابات العمالية الانضمام إليه بناء على اتفاق مكتوب يوقع من طالبي الانضمام ويقدم إلى الوزارة المختصة.
- م ٩٦ - في حالة الاختلاف على تفسير أحد نصوص العقد يحال الموضوع إلى لجنة التحكيم المختصة والمشار إليها في هذا القانون، ويعتبر قرارها نهائياً.

م ٩٧ - تحدد بتعليمات من الوزير الأمور التنظيمية التكميلية المتعلقة بعقد العمل الجماعي بهدف تسهيل تنفيذه، وتوسيع المعرفة بأحكامه، على ألا تكون الجوانب التنظيمية عقبة أمام البدء في الاستفادة من أحكامه من تاريخ سريانه.

## الفصل الثالث التوفيق والتحكيم

م ٩٨ - إذا وقع نزاع عمالي جماعي يعين الوزير مندوب توفيق يتولى الوساطة بين طرفي النزاع، وعليه أن يبدأ إجراءات الوساطة خلال (٢٤) ساعة من تعيينه.

وإذا تعذر إنهاء النزاع خلال أسبوع من بدء الوساطة يحيله الوزير إلى لجنة التوفيق التي يشكلها من أحد موظفي الوزراء رئيساً، وعضوين يمثل أحدهما صاحب العمل أو أصحاب العمل، ويمثل الثاني المنظمة العمالية ويسمي كل من الطرفين ممثله.

م ٩٩ - إذا لم تتوصل لجنة التوفيق إلى إنهاء النزاع خلال أسبوعين من عرضه عليها يحق لطرفي النزاع الاتفاق على إحالته إلى إحدى لجان التحكيم المختصة جغرافياً التي يشكلها الوزير في المحافظات على النحو الآتي:

- قاض يسميه وزير العدل رئيساً
- ممثل عن الوزارة عضواً
- ممثل عن أصحاب العمل عضواً
- ممثل عن نقابة العمال عضواً

م ١٠٠ - يكون للجنة التوفيق وللجنة التحكيم عند النظر في نزاع عمالي الصلاحية في إحضار أي شخص لسماع أقواله، وسماع الشهود بعد حلفهم اليمين القانونية، وإجراء المعاينة بما في ذلك حق الدخول إلى أي مكان من أماكن العمل يستوجبه النظر في النزاع، ويجوز للجنة أن تنتدب أحد أعضائها للقيام بهذه المهام وكذلك الاستعانة بأهل الخبرة، كما يكون لها حق الاطلاع على جميع المستندات أو أي بيانات تراها ضرورية.



م ١٠١ - لا يجوز لصاحب العمل، خلال النظر في منازعات العمل لدى مندوب التوفيق أو لجنة التوفيق أو لجنة التحكيم، تغيير شروط التشغيل السارية مما يترتب عليه إضرار بالعمال، أو فصل أي عامل أو توقيع جزاء عليه دون إذن من الهيئة التي تبحث النزاع المذكور في هذه المادة.

م ١٠٢ - إذا لم يستأنف قرار لجنة التحكيم خلال ١٥ يوماً يعتبر قراراً قطعياً قابلاً للتنفيذ. وإذا رغب أحد طرفي النزاع في استئناف قرار اللجنة التحكيمية فعليه، خلال أسبوعين من صدور القرار، الالتجاء إلى المحاكم العادية وعليها النظر والبت خلال أسبوعين من تاريخ إيداع طلب الاستئناف، ويعتبر القرار الصادر عنها قراراً نهائياً.

م ١٠٣ - يصدر الوزير التعليمات الخاصة بالجوانب الإدارية والتنظيمية المتعلقة به بمندوب التوفيق أو لجنة التوفيق أو لجنة التحكيم، بما يسهل عملية الإجراءات والإسراع في فض المنازعات.

## الفصل الرابع الإضراب والغلق

- م ١٠٤ - الإضراب حق للعمال للدفاع عن مصالحهم الاجتماعية والاقتصادية.
- م ١٠٥ - يشترط للشروع في الإضراب موافقة ثلثي أعضاء اللجنة النقابية وتصديق مجلس النقابة المركزي ذي العلاقة.
- وكذلك يشترط للشروع في الغلق موافقة من منظمة أصحاب العمل ذات العلاقة.
- م ١٠٦ - تقوم المنظمة العمالية بإبلاغ صاحب العمل والجهة الإدارية المختصة بقرار الإضراب قبل تاريخ تنفيذه بثلاثة أسابيع.
- وكذلك يقوم صاحب العمل بإبلاغ النقابة العمالية والجهة الإدارية المختصة بقرار الغلق قبل تاريخ تنفيذه بثلاثة أسابيع.
- م ١٠٧ - يحظر الإضراب من قبل العمال، أو الغلق من قبل أصحاب العمل أثناء مراحل التوفيق والتحكيم.

## الباب السابع

### تفتيش العمل

م ١٠٨ - يشكل الوزير هيئة لتفتيش العمل من عدد ملائم من الموظفين المؤهلين مهنيًا حسب أنواع التفتيش، ويوفر لهم الوسائل الضرورية لتأدية وظائفهم، ويعملون بدون أي مؤثرات غير مشروعة أو تهديد لمواقعهم واستقرارهم في العمل.

م ١٠٩ - يؤدي مفتشو العمل قبل مباشرة أعمالهم اليمين أمام الوزير بأن يقوموا بأعمالهم بأمانة وحياد ويحافظوا على الأسرار التي يطلعون عليها.

م ١١٠ - يراعي حين اختيار مهمة مفتش العمل ألا تكون له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المؤسسة التي تخضع لإشرافه، ويحظر عليه قبول الهدايا من أصحاب العمل أو العمال في تلك المؤسسة.

م ١١١ - يختص مفتش العمل بما يأتي:

(أ) مراقبة تطبيق تشريعات العمل خاصة ما يتعلق منها بشروط وظروف العمل بكافة الوسائل الممكنة، بما في ذلك استقبال الشكاوى والبلاغات مع حق المفتش عدم إعلان المصادر.

(ب) تزويد أصحاب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات الفنية التي تساعد في تنفيذ الأحكام الواردة في التشريعات العمالية.

(ج) إبلاغ الجهة المختصة بأوجه النقص والثغرات التي يكتشفها حين مراقبة تطبيق التشريعات، بهدف اتخاذ الإجراءات المناسبة لتلافي تلك العيوب والثغرات.

م ١١٢ - يحق لمفتشي العمل الآتي:

(أ) دخول أماكن العمل الخاضعة للتفتيش بحرية تامة أثناء العمل، ودون سابق إنذار، وفي أي وقت ليلاً أو نهاراً. مع وجوب إخطار صاحب العمل أو ممثله عن دخول مكان العمل إلا إذا كان ذلك يسبب أضراراً لتأدية المهمة.

(ب) الاستفسار من صاحب العمل أو العمال على أفراد أو بحضور شهود بشأن فيما يتعلق بتطبيق أحكام تشريعات العمل.

(ج) الاطلاع على السجلات أو الدفاتر أو أية وثائق أخرى خاصة بشروط العمل للتأكد من مطابقتها للتشريعات العمالية، وكذلك للمفتش أخذ صور أو مستخرجات منها.

(د) أخذ عينات من المواد المستعملة لغرض التحليل للتأكد من مدى ملاءمتها لسلامة وصحة العمال، مع إخطار صاحب العمل أو ممثله بذلك .

(هـ) إصدار الأوامر لإزالة نواحي القصور التي يلاحظها في الأجهزة والمعدات المستعملة وفي الأجال التي يحددها لضمان صحة العمال وسلامتهم.

وفي حال وجود خطر داهم، له أن يطلب التنفيذ الفوري للإجراءات التي يراها لازمة لدرء هذا الخطر.

م ١١٣ - لمفتش العمل أن يتخذ الإجراءات الملائم بحق المخالفين وحسب الحالة وأهميتها من بين ما يأتي:

(أ) إسداء النصح لتلافي المخالفة.

(ب) أو توجيه تنبيه شفهي لتلافي المخالفة خلال مدة معينة.

(ج) أو توجيه إنذار خطي لتدارك المخالفة .

(د) أو تنظيم محضر تضبط فيه المخالفات.

م ١١٤ - يقدم مفتش العمل أو مكاتب التفتيش إلى سلطة التفتيش المركزية تقارير دورية سنوية عن نتائج نشاطهم في التفتيش، وتعد هذه التقارير وفق النموذج الذي تقرره السلطة المركزية وهي بدورها تقوم بنشر تقرير عام عن أعمال أقسام التفتيش التابعة لها.

م ١١٥ - تصدر الجهة المختصة تعليمات تنظم بموجبها الإجراءات والمتطلبات اللازمة لتنفيذ الأحكام القانونية الخاصة بالتفتيش.

## الباب الثامن

### العقوبات

- تصاغ مواد هذا الباب في المرحلة النهائية لإعداد القانون للأسباب الآتية:
- اعتماد الوحدة النقدية لفلسطين التي سيتم وفقها تحديد عقوبة الغرامة.
  - ترقيم المواد بشكل نهائي ليتم تحديد العقوبة المناسبة وفقاً لأرقام المواد الواردة في القانون.
  - إعطاء مزيد من الوقت للتفكير في وزن العقوبة ومدى ملاءمتها للمخالفة من جهة، ومدى ردعها لمنع حصول المخالفة من جهة أخرى.

---

## مركز الحقوق

يهدف مركز الحقوق في جامعة بيرزيت وبما يتوافق مع رسالة الجامعة الأكاديمية إلى المساهمة في تحديث البنية القانونية الفلسطينية، وفي بناء القدرات البشرية على كلا المستويين الأكاديمي والمهني. ومن مهام المركز الرئيسية تدريب العاملين في القانون من خلال الحلقات الدراسية وورشات العمل؛ إجراء أبحاث تطبيقية قانونية؛ عقد دورات تعليمية في الحقوق وتقديم برنامج ماجستير في القانون؛ تطوير مكتبة متخصصة ومركز توثيق حديث لرصد النشاطات القانونية والقضائية الفلسطينية الجارية من خلال بنك معلومات قانوني.

---

Law Center, Birzeit University  
P.O.Box 14, Birzeit, Palestine  
Tel: 972-2-998 21 35  
Tel: 972-50- 216 317  
Fax: 972-2-998 21 37  
E-Mail: law@birzeit.edu  
Internet Web Site:  
<http://www.birzeit.edu/law>

مركز الحقوق في جامعة بيرزيت  
ص.ب : ١٤ بيرزيت - فلسطين  
هاتف : ٩٧٢ - ٢ - ٩٩٨ ٢١ ٣٥  
هاتف : ٩٧٢ - ٥٠ - ٢١٦ ٣١٧  
فاكس : ٩٧٢ - ٢ - ٩٩٨ ٢١ ٣٧  
بريد إلكتروني law@birzeit.edu