

**الحق في حرية التنظيم النقابي**

**دراسة حالة: الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة**

سلسلة التقارير الخاصة رقم (111)

الحق في حرية التنظيم النقابي  
دراسة حالة: الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة  
سلسلة تقارير خاصة رقم (111)

إعداد الباحث: أ. طاهر تيسير المصري  
متابعة وإشراف: أ. خديجة زهران، د. عمار الدويك  
تدقيق لغوي: أ. سميح محسن

التصميم والطباعة:  
شركة ثيرد دايمنشن للتصميم والطباعة

© جميع الحقوق محفوظة لـ:

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم»، فلسطين.

ISBN: 978-9950-401-07-5

رام الله - 2021

---

لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو نقله على أي وجه، أو بأي حال، أو بأي طريقة  
إلا بموافقة مسبقة من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم».



الهيئة المستقلة  
لحقوق الإنسان  
ديوان المطالم

سلسلة التقارير  
الخاصة

111

الحق في حرية التنظيم النقابي  
دراسة حالة: الحق في حرية التنظيم النقابي  
في الوظيفة العامة

2021

## عناوين مكاتب الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» - فلسطين

### • المقر الرئيسي

رام الله - خلف المجلس التشريعي - مقابل مركز الثلاثيميا «أبو قراط».  
هاتف: 2986958 / 2960241 2 970 + فاكس: 2987211 2 970 + ص.ب 2264  
البريد الإلكتروني: ichr@ichr.ps الصفحة الإلكترونية: www.ichr.ps

### • مكتب الوسط

رام الله - رام الله التحتا - مقابل السفارة الألمانية - عمارة راحة - ط6  
هاتف: 2989838 2 970 + فاكس: 2989839 2 970 +

### • مكتبا الشمال

نابلس- عمارة شارع سفيان - عمارة اللحام - ط 1  
هاتف: 2335668 9 970 + فاكس: 2366408 9 970 +

طولكرم - قرب مستشفى ثابت ثابت - عمارة دعباس - ط3  
تلفاكس: 2687535 9 970 +

### • مكتبا الجنوب

الخليل- رأس الجورة - بجانب دائرة السير - عمارة حريزات - ط 1  
هاتف: 2295443 2 970 + فاكس: 2211120 2 970 +

بيت لحم - عمارة نزال - ط 2 - فوق البنك العربي  
هاتف: 2750549 2 970 + فاكس: 2746885 2 970 +

### • مكتب غزة والشمال

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك القدس  
هاتف: 2824438 8 970 + فاكس: 2845019 8 970 +

### • مكتب الوسط وجنوب غزة

خانيونس - شارع جمال عبد الناصر - عمارة الحسن ط3 - بجوار عصيرات رمانة 2  
هاتف: 2060443 8 970 + فاكس: 2062103 8 970 +

## المحتويات

7	ملخص تنفيذي.....
9	مقدمة.....
13	<b>المبحث الأول: الحق في حرية التنظيم النقابي.....</b>
13	أولاً: مفهوم الحرية النقابية.....
14	ثانياً: الضمانات الدولية لحرية التنظيم النقابي.....
17	ثالثاً: الضمانات الخاصة بحماية حرية التنظيم النقابي في الخدمة العامة.....
18	رابعاً: الحق في الإضراب.....
21	<b>المبحث الثاني: الحق في حرية التنظيم النقابي في فلسطين.....</b>
21	أولاً: واقع سوق العمل الفلسطيني.....
23	ثانياً: واقع النقابات العامة في فلسطين.....
25	ثالثاً: الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة.....
35	رابعاً: دور القضاء في حماية الحق في التنظيم النقابي.....
39	<b>خاتمة: استنتاجات وتوصيات.....</b>
41	المصادر والمراجع.....



## ملخص تنفيذي

يعد الحق في التنظيم النقابي، أحد حقوق الإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية والقوانين الخاصة بحقوق الإنسان، كما كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 وتعديلاته حرية التنظيم والعمل النقابي. ويرتكز إعمال هذا الحق على ضمان وحماية حرية العمل النقابي والممارسة الفعلية له ضمن ما كفلته المواثيق الدولية ذات العلاقة. ولم يحدد القانون الأساسي فئة معينة يقتصر عليها ممارسة هذا الحق، لذلك فإن العاملين في الوظيفة العمومية، يملكون حقاً دستورياً في ممارسة حرية التنظيم النقابي.

ولغاية الآن لا يوجد في منظومة التشريعات الفلسطينية قانون ينظم العمل النقابي في الضفة الغربية وفي قطاع غزة، وبخاصة في الوظيفة العمومية. وتُرك لقانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، مسألة تنظيم العمل النقابي، بعد أن تم إلغاء قانون العمل الأردني رقم (2) لسنة 1965 الذي كان ينظم العمل النقابي في الضفة الغربية، وإدخال تعديلات على قانون نقابات العمال رقم (331) لسنة 1954، الساري في قطاع غزة، مع ضرورة الإشارة إلى أن هذا القانون ينظم عمل نقابات العمال دون غيرها.

يهدف هذا التقرير إلى توفير المعرفة المتعلقة بواقع التنظيم النقابي بشكل عام، وذلك المتعلق بالوظيفة العمومية بشكل خاص، من خلال دراسة التشريعات ذات الصلة، وآليات إعمال هذا الحق، والوقوف على التحديات والفجوات، وفحص مدى التزام الجهات الرسمية ذات العلاقة بحماية واحترام هذا الحق.

حاول التقرير الإجابة على سؤال حول مدى التزام الجهات الرسمية بحماية الحق في التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية، وما هي أوجه القصور في إعمال هذا الحق، وآليات تعزيز الحق في التنظيم النقابي في الوظيفة العامة.

استند هذا التقرير في منهجيته على الأسلوب الوصفي التحليلي، والأسلوب البحثي الكيفي من خلال تحليل مضمون التشريعات، وإجراء المقابلات المعمّقة مع ذوي العلاقة والاختصاص، واحتوى على مبحثين رئيسيين. يتناول المبحث الأول الحق في حرية التنظيم النقابي من ناحية مفهوم الحرية النقابية، وضماناتها الدولية، ومن ثم الضمانات الدولية الخاصة بحماية حرية التنظيم النقابي في الخدمة العامة، والحق في الإضراب. أما المبحث الثاني فيتناول الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة في فلسطين، وذلك من خلال مراجعة الأطر التشريعية الوطنية الناظمة لحرية التنظيم النقابي، ومعوقات أعمال الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية، ودور القضاء في حماية الحق في التنظيم النقابي.

خرج التقرير باستنتاج مفاده أن غياب قانون خاص ينظم العمل النقابي، ويحمي الحريات النقابية، أدى إلى انتهاكات متعددة للحق في التنظيم النقابي من طرف السلطة التنفيذية، التي فرضت قيوداً كثيرة على ممارسة هذا الحق تخالف قواعد منظمة العمل الدولية التي تكفل حرية التنظيم النقابي مثل ضمان عدم ترخيص النقابات، وضمن عدم وضع شروط من شأنها أن تمس من حق النقابات في اكتساب شخصيتها القانونية.

بالإضافة إلى أن القرار بقانون رقم (11) للعام 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، يضع قيوداً على ممارسة هذا الحق، من خلال الاشتراطات التي وضعها استناداً إلى أحكام المادة (67) من قانون العمل الفلسطيني، والتي لا تتسجم مع طبيعة العمل في القطاع العام، وفي أحكامها أيضاً تقييد دور النقابات في قرار الإضراب، ويرهنه إلى إجراء قد يكون من المستحيل تحقيقه في ظروف عمل القطاع العام، وإذا ما أضفنا اشتراط وقف الإضراب أثناء المفاوضات الجماعية، فإن هذا يقود عملياً إلى تقييد هذا الحق وهدره بدلاً من حمايته.

وبناءً على هذين الاستنتاجين أوصى التقرير بضرورة أن تقوم وزارة العمل، وبشكل فوري، وبالتنسيق الكامل مع شركاء الإنتاج، والمؤسسات الأهلية والشخصيات ذات العلاقة والاختصاص بإنجاز مشروع القرار بقانون الخاص بتنظيم العمل النقابي، بما يتوافق مع المعايير والمبادئ التي وضعتها منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالحق في حرية التنظيم النقابي. وكذلك ضرورة العمل من طرف رئاسة الوزراء ووزارة العمل بتعديل القرار بقانون رقم (11) للعام 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، وهذا يتطلب تعديل نص المادة (67) من قانون العمل الفلسطيني بإزالة اشتراط وقف الإضراب أثناء المفاوضات الجماعية، وأيضاً عدم استثناء أي قطاع من العاملين في الوظيفة العمومية المدنية من ممارسة الحق في الإضراب.



## مقدمة

يعد الحق في التنظيم النقابي، أحد حقوق الإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية والقوانين الخاصة بحقوق الإنسان، ونصت عليها القوانين الوطنية في العديد من دول العالم على اختلاف أنظمتها القانونية والسياسية، وليست فلسطين استثناءً في هذا المجال، حيث كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل حرية التنظيم والعمل النقابي، ويرتكز إعمال هذا الحق، بضمان وحماية حرية العمل النقابي والممارسة الفعلية له ضمن ما كفلته المواثيق الدولية ذات العلاقة. ولم يحدد القانون الأساسي فئة معينة يقتصر عليها ممارسة هذا الحق، لذلك فإن العاملين في الوظيفة العمومية، يملكون حقاً دستورياً في ممارسة حرية التنظيم النقابي.

وتبرز أهمية التنظيم النقابي في حماية الحقوق المشروعة للعاملين والدفاع عن مصالحهم المشتركة، وتحسين ظروف وشروط العمل، والقيام بالأنشطة ذات الطبيعة الاجتماعية والعلمية والرياضية والصحية، بالإضافة إلى تنظيم الجهود العمالية لممارسة كافة الأنشطة المتاحة في القانون كنشر الوعي النقابي بما يكفل تدعيم التنظيم النقابي وتحقيق أهدافه. وممارسة الحق في تنظيم الإضراب عن العمل طبقاً للضوابط التي ينظمها القانون.

ولغاية الآن لا يوجد في منظومة التشريعات الفلسطينية قانون ينظم العمل النقابي في الضفة الغربية، وبخاصة في الوظيفة العمومية. وتُرك لقانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، مسألة تنظيم حرية العمل النقابي، بعد أن تم إلغاء قانون العمل الأردني رقم (2) لسنة 1965، الذي كان ينظم العمل النقابي في الضفة الغربية، والأمر لا يختلف كثيراً في قطاع غزة، حيث أن مسألة التنظيم النقابي يعالجها قانون نقابات العمال رقم (331) لسنة 1954، وتعديلاته الذي لا زال معمولاً به هناك، مع ضرورة الإشارة إلى أن هذا القانون ينظم عمل

نقابات العمال دون غيرها، وأجريت على أحكامه بعض التعديلات بما يتناسب وأحكام قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لعام 2000.

سوف يقتصر هذا التقرير (الحق في حرية التنظيم النقابي: دراسة حالة الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة) على مراجعة واقع الحق في التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية، وفحص مدى إعمال واحترام الجهات الرسمية لهذا الحق، وبخاصة أننا نشهد تصاعداً كبيراً في حركات الإضراب والاحتجاج بهدف تحصيل حقوق نقابية. ويظهر هذا الأمر جلياً في قطاعات حيوية مثل قطاع التربية والتعليم، وقطاع الصحة، ونلاحظ كيف تتعامل السلطة التنفيذية والقضاء، متمثلاً في محكمة العدل العليا، صاحبة الاختصاص، مع هذه الإضرابات في ظل غياب تشريع ينظم ويحمي الحق في التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية، بما فيه الحق في الإضراب.

يهدف هذا التقرير إلى تقييم واقع الحق في التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية، من خلال مراجعة التشريعات ذات الصلة، وتبيان الفجوات إن وجدت، وفحص مدى التزام الجهات الرسمية ذات العلاقة بحماية واحترام هذا الحق، والخروج بتوصيات محددة من شأنها إعمال وحماية الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية.

استند التقرير في منهجيته على الأسلوب الوصفي التحليلي، والأسلوب البحثي الكيفي من خلال مراجعة الأدبيات، وإجراء المقابلات المعمقة مع ذوي العلاقة والاختصاص، محاولاً الإجابة على سؤال حول مدى التزام الجهات الرسمية بإعمال الحق في التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية، وما هي أوجه القصور في إعمال هذا الحق، وما هي الممارسات الفضلى لإعماله<sup>1</sup>.

احتوى التقرير على مبحثين رئيسيين، يتناول المبحث الأول الحق في حرية التنظيم النقابي من ناحية مفهوم الحرية النقابية، وضماداتها الدولية، ومن ثم الضمانات الدولية الخاصة بحماية حرية التنظيم النقابي في الخدمة العامة، والحق في الإضراب. أما المبحث الثاني فيبحث في الحق في حرية التنظيم النقابي في فلسطين، ويعرض ملخصاً عن واقع سوق العمل الفلسطيني، وواقع النقابات العامة في فلسطين، ويتناول واقع الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة من خلال مراجعة الأطر التشريعية ذات العلاقة، ومعوقات إعمال هذا الحق في

1 بتاريخ 2021/11/01، عقدت الهيئة جلسة نقاش لمراجعة المسودة الأخيرة من هذا التقرير، دعت إليها المؤسسات والأفراد ذوي الاختصاص والعلاقة، وقدم المشاركون مداخلات ساهمت في إثراء هذا التقرير وبلورة التوصيات. وأبدى المشاركون تخوفهم بشأن إصدار قرار بقانون للتنظيم النقابي في هذه الفترة التي تتسم بتقييد الحقوق والحريات.

الحق في حرية التنظيم النقابي | دراسة حالة: الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة

الوظيفة العمومية، ودور القضاء في حماية الحق في التنظيم النقابي.

سجلت الهيئة في ختام هذا التقرير مجموعة من الاستنتاجات العامة حول واقع إعمال الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة، وبناءً على هذه الاستنتاجات وضعت الهيئة مجموعة من التوصيات الموجهة إلى الجهات الحكومية ذات الاختصاص والعلاقة.



## المبحث الأول

### الحق في حرية التنظيم النقابي

#### أولاً: مفهوم الحرية النقابية

يعتبر مبدأ الحرية النقابية أساساً مهماً في إعمال وحماية الحق في التنظيم النقابي، لذلك نجد أن منظمة العمل الدولية أكدت، وبشكل واضح، في ديباجة دستورها على ضرورة الاعتراف بمبدأ «الحرية النقابية كوسيلة لتحسن أوضاع العمال ولإقرار السلام»<sup>2</sup>. وتُعرّف اتفاقيات منظمة العمل الدولية في الاتفاقيتين (87 و98) مفهوم الحرية النقابية بأنه<sup>3</sup>:

- حق العمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، والانضمام إليها، وذلك دون إذن مسبق.
- حق هذه المنظمات في صياغة دساتيرها، وأنظمتها، وانتخاب ممثلها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها.
- عدم فرض قيود، من طرف السلطات العامة، من شأنها الحد من اكتساب المنظمات العمالية للشخصية الاعتبارية.

2 دستور منظمة العمل الدولية، ونصوص مختارة، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2021.

3 أنظر الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في 9 تموز/يوليو 1948، في دورته الحادية والثلاثين، تاريخ بدء النفاذ: 4 تموز/يوليو 1950، وفقاً لأحكام المادة (15). وأنظر أيضاً الاتفاقية رقم (98) الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضات الجماعية، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 1 تموز/يوليو 1949، في دورته الثانية والثلاثين، تاريخ بدء النفاذ: 18 تموز/يوليو 1951، وفقاً لأحكام المادة (8).

- حق هذه المنظمات في تكوين اتحادات والانضمام إليها بنفس الحقوق والضمانات، وبالانضمام إلى المنظمات الدولية.
- امتناع السلطات العامة عن أي تدخل في عمل هذه المنظمات من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة.
- عدم خضوع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية.
- حماية العمال الذين يمارسون نشاطهم النقابي، وحقهم في التنظيم النقابي من أي إجراء ينطوي على تمييز في مجال الاستخدام بسبب انتمائهم النقابي.
- حماية المنظمات العمالية ومنظمات أصحاب العمل من الأعمال التي تنطوي على تدخل من قبل بعضها إزاء الأخرى.

ويتطابق تعريف منظمة العمل العربية لمفهوم الحرية النقابية مع التعريف الذي حددته منظمة العمل الدولية، بحيث أكدت الاتفاقية العربية بشأن الحريات والحقوق النقابية على ذات الحقوق التي حددتها منظمة العمل الدولية<sup>4</sup>.

## ثانياً: الضمانات الدولية لحرية التنظيم النقابي

حرية التنظيم النقابي، وفق المعايير الدولية، هي حق من الحقوق المدنية للإنسان، وتشتمل بشكل أساسي على حرية التجمع وحرية التعبير، وحرية الاختيار، وهي حق جماعي يتجلى في حرية تكوين النقابات والمنظمات العمالية، وحرية ممارسة نشاطها دون إذن مسبق من السلطات العامة، وحق فردي يمارسه الفرد من خلال حرية اختياره في الانسحاب لهذا التجمع من عدمه، وحقه في ممارسة نشاطه النقابي بحرية تامة دون تدخل من أحد. وهذا يفرض على الدولة اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها حماية واحترام الحرية النقابية كحق أساسي من حقوق الإنسان يرتبط بشكل عضوي بالحق في التنظيم النقابي، ويؤثر في حماية واحترام حقوق أخرى مثل حرية التجمع وحرية الرأي والتعبير.

4 منظمة العمل العربية، الاتفاقية العربية رقم (8) لعام 1977، بشأن الحريات والحقوق النقابية، التي أقرها المؤتمر العربي المنعقد في دورته السادسة في مدينة الإسكندرية بجمهورية مصر العربية (آذار/مارس 1977).

## 1 . الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، على مبدأ الحرية النقابية، حيث نص على حق كل شخص بالاشتراك مع الآخرين في تشكيل النقابات من أجل حماية مصالحه، مع ضمان حرية العضوية في هذه النقابات من عدمها<sup>5</sup>.

## 2 . العهدان الدوليان

ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق كل شخص في تشكيل النقابات وفي الانضمام إليها، دونما قيد سوى القواعد المنظمة المعنية. ويضمن العهدان المذكوران حق النقابات في إنشاء اتحادات وطنية أو قومية، مع ضمان حق هذه الاتحادات في تكوين منظمات دولية أو الانضمام إليها. كما يضمن العهدان حق النقابات في ممارسة نشاطاتها بحرية. ويحظر العهدان إخضاع ممارسة هذا الحق لأي قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، لصيانة الأمن القومي، دون الإخلال بالضمانات المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948، بشأن الحرية النقابية وحق التنظيم النقابي، مع جواز إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة وموظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

## 3 . ضمانات منظمة العمل الدولية لحرية العمل النقابي

نصت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) على أربع ضمانات أساسية تكفل حرية العمل النقابي وحماية الحق في التنظيم النقابي وهي<sup>6</sup>:

- **ضمان عدم الترخيص:** تكفل هذه الاتفاقية حق الأفراد في تشكيل النقابات، والانضمام إليها دون ترخيص مسبق<sup>7</sup>، بمعنى أن حصول النقابات على شخصيتها الاعتبارية يُبنى على أساس اتفاق المؤسسين على تشكيلها والإعلان عنها فقط، وهذا فيه قيد على السلطات العامة يمنعها من فرض أية إجراءات من شأنها اشتراط حصول النقابات على إذن منها، أو وضع العراقيل الإدارية أو القانونية أمام تشكيلها.

5 أنظر المادتين (20 و23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.

6 أنظر الاتفاقية رقم (87)، منظمة العمل الدولية، مصدر سابق.

7 تنص المادة (2) من الاتفاقية المذكورة على ما يلي: «للعامل وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق».

• **اكتساب الشخصية الاعتبارية:** تمنع هذه الاتفاقية السلطات العامة من وضع شروط على اكتساب النقابات لشخصيتها القانونية من شأنها أن تمس بالحق في حرية التنظيم النقابي، سواءً في التشكيل، أو الانضمام، أو في وضع دساتيرها أو أنظمتها أو لوائحها الداخلية أو برامجها، أو انتخاب ممثليها، أو وقفها عن العمل بقرارات إدارية<sup>8</sup>.

• **حل أو وقف العمل:** لا تسمح هذه الاتفاقية بخضوع منظمات العمال وأصحاب العمل لقرارات الحل أو وقف العمل التي تتخذها سلطة إدارية<sup>9</sup>، بمعنى أن أي قرار بوقف أو بحل المنظمات النقابية يجب أن يتخذ من طرف سلطة قضائية مستقلة ومحيدة.

• **الاستقلالية:** تمنع هذه الاتفاقية اتخاذ أي تدابير يقصد بها الدفع إلى إنشاء منظمات عمالية تخضع لهيمنة أصحاب العمل أو منظماتهم، أو دعم منظمات عمالية بالمال أو بغيره من الوسائل بقصد إخضاع هذه المنظمات لسُلطان أصحاب العمل أو منظماتهم، وضمان حماية كافية للمنظمات العمالية من أية تصرفات أو إجراءات تمثل تدخلاً من بعضها في شؤون بعضها الآخر سواءً بصورة مباشرة أو من خلال وكلائها أو أعضائها، سواءً استهدف هذا التدخل تكوينها أو أسلوب عملها أو إدارتها<sup>10</sup>.

يلاحظ أن المواثيق الدولية ذات العلاقة، وبخاصة اتفاقيات منظمة العمل الدولية، أكدت على حرية العمل النقابي وحمايته، وأنه لا يجوز للقانون الوطني، أو آلية التطبيق، أن تؤدي إلى الانتقاص من ضمانات الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابي. وأكدت أيضاً على أن هذا الحق يشمل جميع الأشخاص بغض النظر عن القطاع الذي يعملون فيه، سواءً أكانوا مستخدمين في القطاع الخاص، أو في القطاع العام، ولم يكن في هذه المواثيق الخاصة بحرية التنظيم النقابي استثناءً لأحد، لكنها سمحت للسلطات المحلية، و فقط من خلال تدابير تشريعية وليست إدارية، تقييد ضمانات حرية التنظيم النقابي لدى فئات بعينها، مثل قوات الأمن والشرطة والعاملين في الخدمة العامة<sup>11</sup>، وهذا ما تم توضيحه بشكل مفصل في الاتفاقية رقم (151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية.

8 تنص المادة (7) من الاتفاقية المذكورة على أنه: «لا يجوز إخضاع اكتساب منظمات العمال وأصحاب العمل واتحاداتها الحلافية للشخصية القانونية لشروط يكون من شأنها الحد من تطبيق أحكام المواد 2 و3 و4 من هذه الاتفاقية».

9 أنظر المادة (4) من الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، مصدر سابق.

10 أنظر المادتين (2 و3) من الاتفاقية رقم (98)، مصدر سابق.

11 أنظر المادة (2/8) من الاتفاقية رقم (87)، مصدر سابق.



## ثالثاً: الضمانات الخاصة بحماية حرية التنظيم النقابي في الخدمة العامة

اعتمدت منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم (151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، وأوردت في أحكامها ضمانات خاصة بموظفي الخدمة العامة تكفل لهم حرية التنظيم النقابي، مستندة في ذلك إلى الاتفاقيات الصادرة عنها، والخاصة بحماية الحق في حرية التنظيم النقابي، مما يعني أن أحكام هذه الاتفاقية ليس فيها ما يخالف الضمانات الأساسية لحرية التنظيم النقابي، بل جاءت لتنظم إعمال وحماية الحق في التنظيم النقابي فيما يخص فئات محددة من العاملين في الخدمة العامة، وما دون ذلك من هذه الفئات من المستخدمين العموميين فلهم الحق في حرية التنظيم النقابي كغيرهم من العمال<sup>12</sup>.

ووفق أحكام هذه الاتفاقية فإن الموظفين العموميين يتمتعون كغيرهم من العمال بالحقوق المدنية والسياسية الضرورية للممارسة العادية لحرية التنظيم النقابي، ولا يخضعون في ذلك إلا للالتزامات الناشئة عن وضعهم وطبيعة وظائفهم، مستثنية من هذا المستخدمين العموميين من ذوي المستويات العليا، أو الذين تكون مهماتهم ذات طبيعة سرية، أو العاملين في القوات المسلحة والشرطة، حيث تحدد القوانين واللوائح الوطنية مدى انطباق أحكام هذه الاتفاقية على هذه الفئات من المستخدمين العموميين.

تعطي أحكام هذه الاتفاقية الموظفين العموميين حماية كافية ضد أعمال التمييز فيما يتعلق باستخدامهم إذ لا تجيز:

- إخضاع الموظف العمومي لشرط عدم الانضمام إلى إحدى منظمات المستخدمين العموميين، أو إجباره على التخلي عن عضويته.
- فصل الموظف العمومي أو الإساءة إليه بسبب عضويته في إحدى المنظمات أو المشاركة في أنشطتها.
- وتضمن أحكام هذه الاتفاقية لمنظمات المستخدمين العموميين التمتع بـ:

- الاستقلال الكامل عن السلطات العامة.

12 الاتفاقية (رقم 151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في 27 حزيران/يونيو 1978، في دورته الرابعة والستين، تاريخ بدء النفاذ: 25 شباط/فبراير 1981، وفقاً لأحكام المادة 11 (2)

- الحماية الكافية عن أي تدخل من جانب سلطة عامة في إنشائها أو سير عملها أو إدارتها.
- اعتبار أي تدخل، من طرف سلطة عامة، يهدف إلى إخضاعها، أو السيطرة عليها عن طريق الدعم المادي أو وغيره مخالفةً واضحةً للقانون.
- التسهيلات المناسبة لممثلي منظمات الموظفين العموميين التي من شأنها ضمان أداء مهامهم بصورة سريعة وفعالة، خلال ساعات العمل وخارجها، بما لا يوهن من فعالية سير العمل في الإدارة المعنية أو المرفق المعني<sup>13</sup>.

## رابعاً: الحق في الإضراب

يعني الإضراب قيام العمال أو الموظفين العموميين أو أصحاب المهن بالتوقف المؤقت عن العمل بشكل جماعي كوسيلة ضغط تهدف إلى تحقيق أهدافهم<sup>14</sup>.

ومن مقتضيات الحق في الإضراب وفقاً للقواعد العامة أن يكون في حدود القانون ووفقاً للضوابط والأحكام المحددة له، وأن لا يكون التوقف عن العمل نتيجة الإضراب لمدة طويلة، بل يكون مؤقتاً ومحدداً، لأن الغاية التي يتوخاها المضربون عن العمل هي تنبيه صاحب القرار إلى مطالبهم، وأن يكون للإضراب طابع القصد في التوقف عن العمل بشكل صريح وواضح ورضائي، لا أن يكون توقفاً مفترضاً أو ضمناً، ولا بد أن تكون ممارسة هذا الحق منسجمة مع تمتع المواطنين بالحقوق الأخرى، فلا يجوز أن يكون الإضراب شالاً تاماً للحياة، وعلى وجه الخصوص إذا كان من قبل المستخدمين في القطاع العام، ولا بد من إعمال مبدأ التوازن بين ممارسة حق الإضراب والتمتع بالحقوق الأخرى كالحق في التعليم والصحة<sup>15</sup>.

يرتبط الحق في الإضراب بشكل وثيق بالحق في التنظيم النقابي، وهما حقان متلازمان لا يمكن عملياً الفصل بينهما فهو نتيجة أساسية للحق في التنظيم النقابي، ويعد الحق في الإضراب من الحقوق التي اعترفت بها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وهو مرتبط أيضاً بالحق في العمل، ويعتبر أداة للوصول إلى شروط عمل لائقة وعادلة ومرضية تضمن للعامل حياة كريمة.

13 أنظر المواد رقم (4 و 5 و 6) من الاتفاقية (رقم 151)، مصدر سابق.

14 المحامي محمود شاهين، حول الحق في التنظيم النقابي، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2004، ص22.

15 معين البرغوثي، وآخرون، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أثر إضراب الموظفين العموميين على القطاعات الحيوية في فلسطين، (المحاكم، والنيابة العامة، التعليم، الصحة، المواصلات، القطاعات الاقتصادية، الأحوال المدنية)، الفترة من نهاية آب - منتصف تشرين الثاني 2006، سلسلة تقارير خاصة (49).

وفي الوقت الذي اعترفت فيه المواثيق الدولية بالحق في الإضراب نجد أنها خلت من نص واضح وصريح يحدد مفهوم ومضمون هذا الحق، باستثناء ما جاء في المادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وما جاء في المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>16</sup>، ويلاحظ أن الصيغة التي أتت بها هذه المواد صيغة عامة، لا يمكن من خلالها تحديد الحالات التي يجوز فيها ممارسة، أو تقييد هذا الحق.

ومن أجل تحديد الحالات التي تميز للسلطات العامة تقييد ممارسة هذا الحق فقد عملت لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية على بناء مجموعة من السوابق حول الحالات التي يجوز فيها حظر الإضراب، وأقرت اللجنة بإمكانية تقييد، أو حظر ممارسة الحق في الإضراب في حالتين هما:

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

**الثانية:** الإضراب في مجال الخدمات العامة الأساسية فقط، فقد أثارت هذه الحالة مشاكل من حيث مفهوم «الخدمات الأساسية»، إذ ترغب الحكومات في وصف أي نوع من الأعمال بأنها «خدمات أساسية»، وذلك بهدف حظر الأنشطة النقابية في هذا المجال، وبخاصة الإضراب، وعليه، فقد تمحور جزء من مهام لجنة الحريات النقابية في منظمة العمل الدولية، حول وضع لائحة تدرجية بالخدمات الأساسية، وتلك التي لا تعتبر جزءاً منها، وبشكل خاص أوضحت اللجنة أنه يجب عدم منع فئات كثيرة من الموظفين الحكوميين، وتحديد المعلمين من الإضراب<sup>17</sup>.

وفي العام 1983 حددت لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية بأن المقصود بالخدمات الأساسية هو التالي: «أن الانقطاع منها سيعرض الحياة والسلامة الشخصية أو صحة كل أو جزء من السكان للخطر». واعتبرت لجنة الخبراء أنه من غير المجدي تحديد قائمة ثابتة من الموظفين الذين يمارسون السلطة باسم الدولة بسبب اختلافات الأوضاع والمسئوليات من دولة

16 تنص المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: «يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم».

17 المحامي محمود شاهين، حول الحق في التنظيم النقابي، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، 2004، ص 23-24.

إلى أخرى، واقترحت حلاً ممكناً للفئات التي تقع بين التعريفين «عدم حظر كامل للإضراب إنما توفير آلية متفق عليها لتقديم حد أدنى من الخدمة من قبل فئة محددة ومحدودة من الموظفين عندما الوقف الكامل والمستمر (لتقديم الخدمة) سيؤدي إلى عواقب وخيمة على الجمهور». وفي حال تم حظر فئة من الفئات من ممارسة الحق في الإضراب، «تتفقان لجنة حرية التنظيم ولجنة الخبراء على حد سواء أنه في حال عدم منح الموظفين العموميين الحق في الإضراب، ينبغي أن يتمتعوا بضمانات كافية لحماية مصالحهم، بما في ذلك أن تكون إجراءات التوفيق والتحكيم نزيهة وسريعة وتضمن مشاركة جميع الأطراف في جميع المراحل وأن تكون قرارات أي تحكيم الزامية لكلا الطرفين وتطبيقها الكامل والفوري»<sup>18</sup>.

---

18 بلال البرغوثي، حالة دراسية: الحق في ممارسة الإضراب في الوظيفة العمومية في التشريعات الفلسطينية، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، (بدون تاريخ).

## المبحث الثاني

### الحق في حرية التنظيم النقابي في فلسطين

#### أولاً: واقع سوق العمل الفلسطيني

يرتبط واقع سوق العمل والعمالة في فلسطين بواقع النظام الاقتصادي، وتشير البيانات الصادرة عن الجهات المختصة إلى وجود العديد من الفجوات والاختلافات على صعيد أنظمة وإدارة التشغيل في سوق العمل، بالإضافة إلى وجود فجوات تمييزية بين الفئات العاملة، في ظل تزايد ارتفاع نسبة البطالة، وتدني الأجور وعدم الالتزام بشروط وظروف العمل والحد الأدنى للأجور. حيث تبرز بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تدني مشاركة النساء في القوى العاملة، حيث بلغت (20.7%) مقابل ما نسبته (71.5%) من الذكور، في حين بلغت معدلات البطالة في فلسطين (25.3%)، بواقع (41.2%) عند الإناث، و(21.3%) عند الذكور. كما تفيد المعطيات بارتفاع نسبة العاملين داخل الخط الأخضر والمستعمرات الإسرائيلية، مما يقتضي اتخاذ التدابير المناسبة لضمان حقوق هذه الفئة. ففي حين بلغ عدد العاملين في فلسطين نحو (955) ألف عامل، بواقع (604) آلاف في الضفة الغربية، و(226) ألفاً في قطاع غزة، وهناك (125) ألفاً يعملون داخل الخط الأخضر وفي المستعمرات، منهم حوالي (690) ألف مستخدم يعملون بأجر في فلسطين، موزعين بواقع (385) ألف مستخدم يعملون في الضفة الغربية، و(187) ألف مستخدم يعملون في قطاع غزة، و(100) ألف مستخدم يعملون داخل الخط الأخضر، و(18) ألفاً يعملون في المستعمرات<sup>19</sup>.

ورغم قيام الحكومة الفلسطينية بتحديد الحد الأدنى للأجور، إلا أنه ما يزال هناك حالة

19 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيان صحفي، الواقع العمالي في فلسطين لعام 2020، بمناسبة اليوم العالمي للعمال (الأول من أيار). 2021/04/29، الرابط [https://www.pcbs.gov.ps/pcbs\\_2012/PressAr.aspx](https://www.pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressAr.aspx)

من عدم الالتزام به، حيث بلغ معدل الأجر اليومي الحقيقي للمستخدمين بأجر في القطاع الخاص حوالي (88) شيكلاً، بواقع (43) شيكلاً في قطاع غزة، و(104) شواكل في الضفة الغربية. وبلغ عدد المستخدمين بأجر في القطاع الخاص الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجر حوالي (87) ألف مستخدم بأجر، منهم (17) ألفاً في الضفة الغربية، مقابل (70) ألف مستخدم بأجر في قطاع غزة، بمعدل أجر شهري لا يتجاوز (662) شيكلاً.

كما لا يجب إغفال الحقوق المالية الأخرى للعاملين، حيث بلغت نسبة المستخدمين بأجر في القطاع الخاص الذين يحصلون على حقوقهم (تمويل التقاعد، مكافأة نهاية الخدمة بالإضافة إلى الإجازات السنوية مدفوعة الأجر، والإجازات المرضية مدفوعة الأجر) حوالي (35%) فقط، في حين بلغ عدد المستخدمين بأجر في القطاع الخاص الذين لديهم عقد عمل دائم حوالي (60) ألف مستخدم بأجر، وحوالي (132) ألف عامل في القطاع الخاص لديهم عقد عمل بشكل مؤقت، مقابل حوالي (180) ألف عامل ليس لديهم عقد عمل، بينما (60%) من النساء العاملات بأجر يحصلن على إجازة أمومة مدفوعة الأجر<sup>20</sup>.

تشير هذه البيانات إلى وجود معضلات جدية وحقيقية في سوق العمل والمردود البشري الهام له، حيث تنخفض نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة للأفراد، في الضفة الغربية أو في قطاع غزة على حدٍ سواء. كما تشير إلى ارتفاع معدلات البطالة بشكل عام، وبخاصة في قطاع غزة، حيث وصلت نسبة البطالة لدى الإناث إلى (64%). كذلك تشير إلى تدني نسبة الأجور للعاملين في القطاع الخاص، حيث أن عدداً كبيراً من العاملين يعملون بأقل من الحد الأدنى للأجور، سواءً اليومي أو الشهري. ويمكن القول بأن معدلات الأجور تعتبر منخفضة مقارنة بمستوى المعيشة ومعدلات الأسعار.

كما تشير البيانات إلى انتشار ظاهرة العقود المؤقتة، والعمل بدون عقد عمل. ومن المعلوم أن عقود العمل تشكل ضماناً رئيسية للعامل في الحصول على حقوقه، وتوضيح شروط وظروف العمل، وأن غياب أو ربط العقد بمدة محددة لا يعطي للعامل أماناً وظيفياً، ولا يحميه من أي إجراء قد يتخذه صاحب العمل بحقه، وهذه السياسة يتبعها ليس فقط أصحاب العمل في القطاع الخاص، بل أيضاً هي ظاهرة موجودة في القطاع الحكومي، حيث أنه، ووفق البيانات الصادرة عن ديوان الموظفين العام، فقد تم تعيين (5079) شخصاً في الوظيفة العامة للعام 2018، منهم (2724) شخصاً تم توظيفهم على بند العقود، الأمر الذي يعني وجود ضرورة ملحة للعمل على حماية حقوق العاملين، سواءً في القطاع العام أو في القطاع الخاص،

20 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، معدل البطالة للأفراد 15 سنة فأكثر حسب المحافظة والجنس، الموقع الإلكتروني، رابط: [https://www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_Rainbow/Documents/unemployment-2020-02a.html](https://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/unemployment-2020-02a.html)

وهذا يكون عبر سد الفراغ التشريعي الحالي فيما يتعلق بحرية التنظيم النقابي من خلال إقرار قانون التنظيم النقابي<sup>21</sup>.

## ثانياً: واقع النقابات العامة في فلسطين

عَرَفَت فلسطين أول تشكيل نقابي في تاريخ 21 آذار/ مارس من العام 1925، حيث سمحت سلطات الانتداب البريطاني بقيام «جمعية العمال العربية الفلسطينية» ومقرها مدينة حيفا<sup>22</sup>، ومراجعة الوثائق الخاصة بالعمل النقابي في فلسطين، نجد أنها جميعاً تجمع على ارتباط العمل النقابي بالعمل الحزبي، ومقاومة الاحتلال، وبذلك اعتبرت هذه الوثائق أن العمل النقابي في فلسطين هو انعكاس للعمل الحزبي، ومما يؤكد هذا الاستنتاج، أنه وبترجع أداء الأحزاب السياسية تراجع دور النقابات والاتحادات في العمل النقابي، ولاحقاً تم تقسيم النقابات إلى حصص على الأحزاب السياسية، وتم عملياً تفرغ النقابات من مفهوم العمل الطوعي والجماهيري نحو التوظيف والتمويل.

تقسم النقابات في فلسطين إلى ثلاثة أجسام رئيسية هي: النقابات العمالية، النقابات المهنية، والروابط. وتختلف النقابات العمالية عن النقابات المهنية من حيث التأسيس والشخصية القانونية، ومن حيث العضوية وشروطها، والتشكيل النقابي، والأهداف الوظيفية<sup>23</sup>.

يوجد الآن في فلسطين العديد من الاتحادات والنقابات العمالية، وهي موزعة بين اتحادات واتحادات فرعية، ونقابات عامة ونقابات فرعية، بالإضافة إلى نقابات منشأة ولجان عمالية. ويوجد في قطاع غزة نقابتان عماليتان، الأولى اتحاد نقابات العمال التابع لمنظمة التحرير والسلطة الوطنية الفلسطينية، وهو امتداد للاتحاد العام لعمال فلسطين. والجسم العمالي الثاني هو الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، الذي بدأ عمله في قطاع غزة عام 2009، ويعمل على تقديم المساعدات المالية لعقود البطالة للعمال، وتوفير التأمين الصحي المجاني. وقد جرى تأسيسه بعد أحداث الانقسام عام 2007. واتخذ هذا الاتحاد شعاراً جديداً وضع عليه مسمى اتحاد نقابات عمال فلسطين، وحدد العام 1965 عاماً لتأسيسه<sup>24</sup>. يوجد في الضفة الغربية أربعة أجسام نقابية عمالية هي:

21 ديوان الموظفين العام، 2020، الخدمة المدنية في أرقام 2018، رام الله - فلسطين.

22 الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الفلسطينية «وفا»، الرابط نبذة تاريخية عن العمل النقابي العمالي | مركز المعلومات الوطني الفلسطيني (wafa.ps)

23 تركز النقابات المهنية على تنظيم المهنة القائمة عليها ودورها في المجتمع، وتمثل مرجعاً أو هيئة استشارية في مجال عملها، كما تؤمن لمنتسبيها نظم تقاعد، مع مرجعية لتحديد أسعار الخدمات التي يقدمها لمنتسبها للمجتمع، وقد يكون الانتساب إليها إجبارياً من أجل مزاوله المهنة، مثال ذلك نقابة المحامين، نقابة المهندسين، نقابة الأطباء، نقابة الصيادلة. أما النقابات العمالية فهدفها الأساسي حماية حقوق العاملين وتحسين شروط وظروف العمل وعقد الاتفاقيات الجماعية، وخوض المفاوضات مع أصحاب العمل، وغيرها من القضايا ذات العلاقة.

24 أبو عياش سائد، سوزان العويوي، «نحو سياسة فاعلة لمعالجة ضعف وتشردم العمل النقابي»، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية - مسارات، حزيران (يونيو) 2020. ورقة منشورة على موقع المركز.

- **الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين على الأراضي الفلسطينية:** ويضم (14) نقابة، ويبلغ عدد أعضاء المؤتمر العام فيه (210) أعضاء، ينتخبون اللجنة التنفيذية البالغ عددها (25) عضوًا، والأمانة العامة، ويعدّ الاتحاد الممثل الرسمي لشريحة العمال أمام الحكومة الفلسطينية، ومعه تعقد الاتفاقات الحكومية لتنظيم عمل العمال. يضم الاتحاد حوالي (350) ألف عامل وعاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، منهم حوالي (40) ألف امرأة<sup>25</sup>.
- **الاتحاد العام لعمال فلسطين:** تأسس الاتحاد في العام 1964 كإحدى المنظمات الشعبية التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، وبقي ممثلًا رسميًا للعمال الفلسطينيين حتى تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>26</sup>، فقد نافسه الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين كمثل للعمال الفلسطينيين أمام الحكومة. استمر الاتحاد العام حتى الأول من تشرين الثاني/نوفمبر 2018، حيث تم توقيع اتفاق الاندماج النهائي بينه وبين الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين على الأراضي الفلسطينية، ليصبح المسمى الجديد «الكونفدرالية العمالية»، إلا أن هذا الجسم النقابي المستحدث لم يشمل فرع الاتحاد في غزة<sup>27</sup>.
- **الاتحاد العام الفلسطيني للنقابات العمالية المستقلة:** تأسس هذا الاتحاد في العام 2007، وعقد مؤتمره الأول في العام 2009، وبدأ العمل بشكل رسمي في العام 2011، وفق منهج قائم على استقلالية الحركة النقابية، وتعزيز العمل النقابي الديمقراطي، والنضال من أجل تحسين ظروف العمل وشروطه وصولاً إلى الحق في العمل اللائق، والحماية والعدالة الاجتماعية للعمال. وضم هذا الاتحاد منظمات وطنية ديمقراطية مستقلة عن الأحزاب والهيكل الرسمية، من النقابات الصناعية العامة والنقابات المغلقة الخاصة بالمؤسسات والمنشآت، وكان له دور بارز في المساهمة بضبط الحراك الاجتماعي، والعمل على تعزيز الحوار الاجتماعي<sup>28</sup>.
- **اتحاد النقابات العمالية الفلسطينية الجديدة:** تأسس هذا الاتحاد في العام 2010، كمنظمة عمالية طوعية جماهيرية ديمقراطية مستقلة ودائمة غير حكومية تعبر عن أهداف وتطلعات الحركة العمالية والأعضاء (العمال) حيث تمثل كافة العمال الفروع واللجان العمالية المنضوية تحت لواء اتحاد النقابات العمالية الفلسطينية الجديدة،

25 موقع وكالة الأنباء الفلسطينية الرسمية (وفا)، الرابط: [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3413](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3413)، تاريخ الدخول 2021/10/04.

26 موقع منظمة التحرير الفلسطينية، الرابط <http://www.plo.ps/category/99/1>، تاريخ الدخول، 2021/10/04.

27 أبو عياش سائد، مصدر سابق.

28 مقابلة مع محمود زيادة، نقابي، كاتب متخصص في الشؤون النقابية، شارك في تأسيس اتحاد النقابات العمالية المستقلة، وشغل منصب أمينه العام، أجريت المقابلة في مدينة رام الله، بتاريخ 2021/09/05.



والذي يضم (28) نقابة عمالية عامة وفرعية، تمثل قرابة (10) آلاف عامل، وتعتمد على العمل التطوعي في إدارتها وقيادتها ونشاطاتها بشكل كامل.<sup>29</sup>

## ثالثاً: الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة

### 1 . الأطر التشريعية الوطنية الناظمة لحرية التنظيم النقابي

يتمثل الإطار التشريعي الوطني الذي يحكم علاقات العمل في القطاع العام الفلسطيني في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 وتعديلاته، قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، وقرار بقانون رقم (11) لسنة 2017 بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية.

وفيما يخص تنظيم علاقات العمل خارج إطار الوظيفة العمومية، فإن قانون العمل رقم (7) لسنة 2000، هو الإطار القانوني الناظم لعلاقات العمل، علماً بأن أمر رقم (331) بإصدار قانون نقابات العمال، وتعديلاته لا يزال نافذاً في قطاع غزة.

### - القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 وتعديلاته

كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003 وتعديلاته حق التنظيم النقابي بما يحقق العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن، وكفل أيضاً، الحق في الإضراب، وضمن حق المواطنين في تشكيل النقابات والاتحادات والمشاركة في الحياة السياسية بشكل عام.<sup>30</sup>

ترك القانون الأساسي المذكور للمشرع وضع حدود ممارسة الحق في التنظيم النقابي، كجزء من الحق في العمل، وفي ذات الأوان، لم يحدد القانون فئة معينة يقتصر عليها ممارسة هذا الحق، لذلك فإن العاملين في الوظيفة العمومية، بشقيها المدني والعسكري، يملكون حق ممارسة حرية التنظيم النقابي بما فيها حقهم في الإضراب، وفق الحدود الناظمة لهذا الحق الذي وضعها المشرع الفلسطيني، وإن كان حق التنظيم النقابي لمنتسبي قوى الأمن هو في الواقع العملي حقاً «نظرياً» لا يمكن لهم ممارسته وفقاً للقوانين الناظمة للعاملين في قوى الأمن الفلسطينية.

29 موقع اتحاد النقابات العمالية الفلسطينية الجديدة، الرابط:

<http://newunion.ps/%d8%a7%d9%84%d9%87%d9%8a%d9%83%d9%84%d9%8a%d8%a9>، تاريخ الدخول 2021/10/05.

30 أنظر المواد رقم (25) و(26) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل للعام 2003.

## - القوانين ذات العلاقة

وهي تلك القوانين الناظمة لعلاقات العمل في القطاع العام وهي: قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته، وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، وقرار بقانون رقم (11) لسنة 2017 بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية. حيث لم تأت هذه القوانين على ذكر الحق في حرية التنظيم النقابي، لا بالسماح ولا بالحظر، حيث خلت هذه التشريعات، من أي نص يشير إلى الحق في حرية التنظيم النقابي، علماً بأنه ولغاية الآن لا يوجد تشريع فلسطيني خاص بالحق في التنظيم النقابي، وتُرك هذا الأمر لينظمه قانون العمل الفلسطيني المعمول به في الضفة الغربية وقطاع غزة.

أفرد قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، العديد من المواد الخاصة بالحق في التنظيم النقابي، فقد نص على حق العمال وأصحاب العمل في تأسيس النقابات على أساس مهني بهدف الحفاظ على مصالحهم، والدفاع عن حقوقهم. كما عزف القانون المفاوضات الجماعية بالحوار الذي يجري بين نقابات العمال أو ممثلين عن العمال وبين أصحاب العمل أو من يمثلهم، بهدف حسم النزاعات العمالية الجماعية وتحسين شروط العمل أو رفع الكفاءة الإنتاجية، على أن تجري هذه المفاوضات بحرية ودون ضغط، وأن يختار العمال من يمثلهم، على مستوى المنشأة، وعلى المستوى الوطني<sup>31</sup>.

اكتفى قانون العمل الفلسطيني بإقرار حق التنظيم النقابي للعاملين بغض النظر عن القطاع الذي يعملون به، دون الدخول في أي تفاصيل أخرى ذات علاقة بطريقة اكتساب النقابة لشخصيتها القانونية، وبحكم أن وزارة العمل الفلسطينية هي صاحبة الاختصاص، قامت لاحقاً بصدور هذا القانون، بوضع محددات عامة بهدف تنظيم هذا الحق، منها:

- إلغاء تسجيل النقابات، الذي كان معتمداً في الوزارة، قبل إقرار قانون العمل الفلسطيني، والاكتماء بإيداع أوراق تسجيل النقابة لدى الوزارة تماشياً مع المعايير التي وضعتها منظمة العمل الدولية.
- التوافق مع الشركاء، على أنه يحق لكل خمسين عاملاً في نفس المهنة أو القطاع أن يتقدموا إلى وزارة العمل بأوراق تسجيل نقابة خاصة بهم.
- اشتراط وجود نظام داخلي مقر من قبل الهيئة العامة لكل نقابة تريد إيداع أوراقها لدى وزارة العمل، وأن يتم نقاشه مع الإدارة العامة لعلاقات العمل، كإدارة مختصة

31 أنظر نص المواد رقم (5، 49، 59) من قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000.

في وزارة العمل لكي تتحقق من وجود خمسة مبادئ عالمية وأساسية هي المساءلة، الشفافية، النزاهة، الحياة الديمقراطية، ودورية الانتخابات<sup>32</sup>.

من ناحية أخرى كفل قانون العمل الفلسطيني حق العمال في الإضراب، وفق الشروط المنصوص عليها، حيث يتم إعلام صاحب العمل ووزارة العمل كتابياً بالشروع في الإضراب قبل أسبوعين مع تحديد أسباب هذا الإجراء، أما إذا كان الإضراب في المرافق العامة فيكون إشعار الجهات ذات العلاقة قبل أربعة أسابيع، مع ضرورة أن يوقع على هذا الإشعار (51%)، على الأقل من العاملين في المنشأة، ويجب وقف الإضراب أثناء النظر في النزاع الجماعي من طرف جهة الاختصاص<sup>33</sup>.

وفي العام 2017، صدر القرار بقانون رقم (11) بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية<sup>34</sup>، حيث أكد هذا القانون على حق موظفي الخدمة المدنية في الإضراب، وأجاز ممارسة هذا الحق وفق الأحكام الواردة في المادة (67) من قانون العمل الفلسطيني<sup>35</sup>.

#### - مشروع قرار بقانون التنظيم النقابي رقم ( ) لسنة 2018

لا يوجد حتى الآن قانون مستقل ناظم للعمل النقابي في فلسطين، إلا أن هناك محاولات من قبل الأطراف ذات العلاقة والاهتمام للاتفاق على مسودة لتنظيم العمل النقابي، وهذا ما حاولت فعله المسودة الأخيرة من مشروع قرار بقانون التنظيم النقابي التي تم الاتفاق عليها بين أطراف الإنتاج الثلاثة (وزارة العمل، أصحاب العمل، والنقابات العمالية) في شهر تموز (يوليو) من العام 2018. ولغاية الآن لا زالت هذه المسودة تنتظر إقرارها كقرار بقانون وفق الصلاحيات الممنوحة للرئيس بحسب القانون الأساسي<sup>36</sup>.

يتكون مشروع قرار بقانون تنظيم العمل النقابي من أربع وأربعين مادة قانونية، اشتملت على تعريفات وأحكام عامة، وطرق تشكيل النقابات وحلها، وعضويتها، وتحالفاتها، وأنظمتها الداخلية وهيكلها، والتزاماتها القانونية، ومواردها المالية، وممارسة الحق في الإضراب، وغيرها من الأحكام التي تنظم ممارسة هذا الحق.

32 مقابلة بلال ذوابة، وكيل مساعد لإدارات العمل، ومدير سابق لعلاقات العمل في وزارة العمل، أحد المشرفين على تأسيس نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، أجريت المقابلة في مدينة رام الله، بتاريخ 2021/09/01.

33 أنظر المواد رقم (66 و67) من قانون العمل الفلسطيني.

34 ألغى القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017 بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، القرار بقانون رقم (5) لسنة 2008م بشأن تنظيم حق ممارسة الإضراب في الخدمة المدنية الذي كان سارياً.

35 أنظر المواد رقم (1 و2) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية.

36 أكد المشاركون في جلسة النقاش التي عقدتها الهيئة، على أهمية ضرورة أن ينص القانون الخاص بالتنظيم النقابي بشكل واضح وصریح على حماية الحريات النقابية استناداً إلى معايير منظمة العمل الدولية، جلسة النقاش، مصدر سابق.

تنص أحكام هذا المشروع على أن أحكامه تسري على جميع العاملين والموظفين في دولة فلسطين، باستثناء أفراد قوات الأمن والشرطة، والعاملين في الوظائف الحكومية من موظفي الفئة العليا، والقضاة وأعضاء النيابة العامة، والوكلاء المفوضين عن أصحاب العمل وأعضاء المجالس الإدارية في المنشآت، وأيضاً لا تسري أحكام هذا القرار بقانون على النقابات المهنية التي تنظمها أحكام قوانين خاصة، وترك هذا المشروع تنظيم ممارسة الحق في الإضراب للقوانين المنظمة لأحكامه وشروطه.

كما نص هذا المشروع بشكل واضح على حق العاملين في القطاع العام على تشكيل منظماتهم النقابية، وفق إجراءات وشروط يحددها نظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء، بما لا يتعارض ولا يمس الحريات النقابية المنصوص عليها في هذا المشروع.<sup>37</sup>

يلاحظ أن المشروع قدم حماية للحق في التنظيم النقابي، الأمر الذي يستوجب على الحكومة الفلسطينية إقراره نتيجة التزامها بمضمون الاتفاقيات الدولية. ويفسر بعض الأشخاص ذوو العلاقة والاختصاص عدم إقرار المشروع لغاية تاريخه برؤية بعض الأطراف النقابية بأن التعددية النقابية تحمل في طياتها خطراً وشرذمة على الحركة النقابية القائمة، في حين ترى أطراف سياسية أن إقرار هذا المشروع يؤدي إلى ضعف سيطرتها على الحركة النقابية.<sup>38</sup>

## 2 . واقع الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية في ظل غياب إطار قانوني

لم ينقطع النشاط النقابي للموظفين العموميين، من خلال الأطر النقابية التي كانت موجودة قبل تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أو من خلال الأطر النقابية التي سُكِّلت لاحقاً، فلم تكن نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، هي الجسم الوحيد الذي سُكِّل من أجل الدفاع عن حقوق منتسبيها في الوظيفة العمومية، فقد سبقتها أجسام نقابية قائمة تضم في عضويتها أعضاء يعملون في الوظيفة العمومية مثل نقابة المهندسين، ونقابة الأطباء، والاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين، وغيرها من النقابات المهنية التي سُكِّلت قبل تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومرجعيتها هي القوانين الخاصة بالمنشأة لها والناظمة لعملها والتي كانت سارية عند تأسيسها، ودخلت هذه النقابات المهنية في مفاوضات جماعية مع السلطة الفلسطينية من أجل الدفاع عن مصالح منتسبيها.

ومن أجل توضيح سياسات الحكومات الفلسطينية المتعاقبة في التعامل مع الحق في حرية التنظيم النقابي للعاملين في الوظيفة العمومية، لا بد من تناول عدد من تجارب التنظيم

37 أنظر المواد رقم (6 و30) من مشروع قرار بقانون تنظيم العمل النقابي، رقم ( ) لسنة 2018، (مراجعة بتاريخ 5-6 تموز (يوليو) 2018، فندق الانتركونتيننتال، عمان - الأردن).

38 مقابلة بلال ذوابة، مصدر سابق.

النقابي داخل الوظيفة العمومية، مثل تجربة نقابة الأطباء - مركز القدس (نقابة الأطباء الفلسطينيين)، والنشاط النقابي للمعلمين، وتجربة نقابة العاملين في الوظيفة العمومية بالنظر لحجم تمثيلية هذه النقابة.

#### - النشاط النقابي لنقابة الأطباء- مركز القدس:

تأسست نقابة الأطباء - مركز القدس عام 1954 إبان الحكم الأردني على الضفة الغربية، وتعمل وفق القانون الأردني ذي العلاقة<sup>39</sup>، وتضم في عضويتها، سواءً في هيئتها العامة أو في مجالس إدارتها، أطباءً يعملون في القطاع الخاص والقطاع الحكومي، ومن ضمن مهامها «جمع كلمة الأطباء والمحافظة على حقوقهم وكرامتهم...، وتأمين الحياة الكريمة للأطباء وعائلاتهم في حالة العوز والشيخوخة»، وتجري انتخابات دورية لمجالسها<sup>40</sup>.

وفي سياق عملها النقابي دخلت نقابة الأطباء في أكثر من مناسبة في خلاف مع السلطة الفلسطينية، - حينما حاولت الذهاب نحو مفاوضات جماعية مع الحكومة لتحصيل حقوق الأطباء العاملين في الوظيفة العامة<sup>41</sup>، أدى في بعض الأحيان إلى استدعاءات وتوقيف، من طرف النيابة العامة، لنقيبيها وعدد من أعضاء مجلسها<sup>42</sup>، أو إلى إلغاء قراراتها بالإضراب من طرف المحكمة المختصة<sup>43</sup>، دون أن تناقش المحكمة مدى دستورية القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، والتي تستند إليه في وقف الإضرابات التي تعلن عنها النقابات المهنية بشكل عام.

#### - النشاط النقابي للمعلمين:

منذ بدايات تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية خاض المعلمون الفلسطينيون (العاملون في القطاع العام) العديد من الإضرابات في سبيل تحقيق مطالبهم، منها ما كان بقيادة الاتحاد

39 تنص المادة رقم (1) من القرار الرئاسي رقم (1) لسنة 1994، الصادر في تونس بتاريخ 1994/05/20، عن ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية على: «يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية قبل تاريخ 1967/06/05، في الأراضي الفلسطينية «الضفة الغربية وقطاع غزة» حتى يتم توحيدها».

40 أنظر المادة رقم (7) من قانون نقابة الأطباء الأردنية لسنة 1972، وتعديلاته.

41 ظهرت قضية مطالبة النقابة بحقوق الأطباء العاملين في الوظيفة العمومية، بشكل واضح، في بداية العام 2013، حين بدأت نقابة الأطباء بفعاليات نقابية، بما فيها استخدام الحق في الإضراب، كوسيلة لتحصيل حقوق منتسبيها العاملين في القطاع العام، واستمرت حتى شهر أيار (مايو) 2021، بين مد وجزر، حتى استطاعت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» التوصل إلى اتفاق بين الطرفين ينهي الخلاف القائم.

42 في شهر أيار (مايو) 2021، قامت النيابة العامة الفلسطينية باحتجاز نقيب الأطباء، وعضوين بمجلس النقابة، عقب استدعائهم على خلفية إضراب جديد أعلنت عنه النقابة، وردت النقابة على هذا الإجراء بالطلب من كافة الأطباء مغادرة جميع المستشفيات الحكومية، ومطالبة العاملين في المستشفيات الأهلية والخاصة بمغادرتها أيضاً، إلا أن النيابة العامة قررت في ذات اليوم إخلاء سبيل نقيب الأطباء، شوقي صبحه، واثنين من أعضاء النقابة، على أن يحضروا امام النيابة العامة في اليوم التالي.

43 ومن أجل وقف الإضراب الذي أعلنت عنه نقابة الأطباء في 24 آذار (مارس) 2021، توجهت الحكومة إلى محكمة النقض بصفحتها الإدارية، التي بدورها، واستناداً إلى القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، أصدرت قرارها بتاريخ 2021/03/25 بوقف إضراب نقابة الأطباء، حيث حمل القرار الرقم: 2021/14، الدعوى الإدارية رقم 2021/51.

العام للمعلمين الفلسطينيين<sup>44</sup>، ومنها ما كان خارج إطار هذا الاتحاد، ومثال ذلك الإضراب الذي أعلن عنه حراك المعلمين في شهر شباط (فبراير) من العام 2016، متجاوزين في ذلك الجسم الذي يمثلهم، وهو الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين، حيث أكد حراك المعلمين في بيان صدر عنه<sup>45</sup> بأن «الأمين العام والأمانة العامة لاتحاد المعلمين لم تعد تمثل المعلمين منذ بداية الحراك». وطالب بإجراء انتخابات نزيهة لهذا الجسم النقابي.

جاء هذا الإضراب على خلفية عدم إيفاء الحكومة بالتزاماتها المترتبة عليها نتيجة الاتفاقيات التي وقعتها سابقاً مع الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين<sup>46</sup>، واشتمل على مجموعة من الفعاليات التي بدأت بشكل تدريجي من الامتناع عن الذهاب إلى المدارس وصولاً إلى المسيرات، والتي كان أضخمها المسيرات التي دعا إليها حراك المعلمين أمام مجلس الوزراء في مدينة رام الله خلال شهر آذار (مارس) 2016.

حاولت الحكومة، ومن خلال تدخل الأجهزة الأمنية، وقف هذا النشاط المطلبي النقابي حيث عملت على منع المعلمين من الوصول إلى أماكن التجمعات السلمية، وكان هذا الأمر واضحاً وجلياً حينما وضعت الأجهزة الأمنية الحواجز على مداخل مدينتي رام الله والبيرة لمنع وصول المعلمين من محافظات الضفة الغربية للمشاركة في الاعتصام المركزي الذي دعا إليه حراك المعلمين. وجرت اعتقالات في صفوف الناشطين من المعلمين، وأيضاً استخدمت دور العبادة في التحريض على هذا الإضراب باعتباره عملاً تخريبياً مناهياً للدين<sup>47</sup>. ومع تدخل

44 - الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين: تأسس الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين عام 1969، كأحد مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية، وهو الجسم النقابي الذي يمثل المعلمين الفلسطينيين، والمدافع عن قضاياهم وحقوقهم.

45 صدرت اللجنة الإعلامية لحراك المعلمين الموحد بتاريخ 2016/03/08، بياناً أوضح فيه مطالبها الآتية والمتمثلة بمجمعتها في: رفع علاوة طبيعة العمل بنسبة مئة بالمئة لجميع العاملين في سلك التربية والتعليم، وتطبيق الاتفاق الذي تم بين الحكومة والاتحاد السابق عام 2013 والتعديل على بعض بنوده مثل: إلغاء أدنى مربوط الدرجة من تاريخ التعيين، وفتح الدرجات لكافة العاملين في سلك التربية والتعليم، وتطبيق علاوة غلاء المعيشة البالغة (2.5%) على أن يتم إدراجها في الراتب الأساسي وأن تدفع بأثر رجعي من تاريخ توقفها والتي تعادل في ذلك الوقت (7.5%) متراكمة وبشكل فوري، ودفع (10%) للإداريين أسوة بالمعلمين على أن تدفع في راتب شهر شباط (فبراير) من ذلك العام، واعتبار كل من يعمل في سلك التربية والتعليم معلماً، واستكمال صرف ما تبقى من علاوة طبيعة عمل (10%) المتفق عليها وبأثر رجعي من تاريخ الاتفاق المبرم في العام 2013 وبشكل فوري. كما أكد البيان على أن الأمين العام والأمانة العامة لاتحاد المعلمين لم تعد تمثل المعلمين منذ بداية الحراك وعليه «ندعو لإجراء انتخابات نزيهة يمارس المعلم حقه بالترشح والانتخاب برعاية مؤسسات تكفل النزاهة، وتطبيق علاوة القدس (علاوة الصمود) والتي أقرها الرمز أبو عمار في 2003 لمديرتي القدس وضواحيها كل حسب منطقته وأن يتم احتساب هذه العلاوة لحملة هوية الضفة في حال التقاعد، وتعديل قانون التقاعد بحيث يكون منصفاً، وعدم المساس بأي معلم مارس حقه بالإضراب لا مادياً ولا معنوياً ولا إدارياً».

46 صدر قرار عن محكمة العدل العليا بتاريخ 2013/12/2، قضى بوقف إضراب المعلمين لمخالفة شروطه للنصوص الواردة في قانون العمل المنظمة له، وفي حينه أصدرت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» بياناً دعت فيه إلى: «ضرورة احترام حرية العمل النقابي، بما في ذلك الحق في الإضراب وفق القانون، الأمر الذي يعني بالضرورة الالتزام بأحكام القانون، وبما يشمل مراعاة كافة النواحي الإجرائية المتعلقة بالدعوة إلى الإضراب.... وضرورة أخذ الحكومة الفلسطينية مطالب المعلمين على محمل الجد وتوفير ظروف عمل مواتية وإعادة النظر في رواتبهم ومستحققاتهم المالية لتمكينهم من القيام بدورهم على أكمل وجه، بحيث يتم رصد نسبة أعلى من الموازنة الحكومية لقطاع التعليم». ودعا البيان «الحكومة واتحاد المعلمين إلى حوار إيجابي ومسؤول لطرح ومناقشة كافة المواضيع ذات الصلة». وأبدت الهيئة استعدادها لرعاية هكذا حوار.

47 أيمن عبد المجيد، ورائنا أبو غبش، الجامعة الأمريكية في بيروت، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، «الحركة العمالية والنقابية والبحث عن العدالة الاجتماعية في فلسطين المحتلة» دراسة حالة، بيروت، تموز/ يوليو 2017.

الرئيس أبو مازن لحل هذه الأزمة تم الوصول إلى اتفاق بين المعلمين والحكومة يعلق فيه المعلمون إضرابهم استجابة لقرارات الرئيس<sup>48</sup>.

### - النشاط النقابي لنقابة العاملين في الوظيفة العمومية:

أعلن رسمياً عن تأسيس نقابة العاملين في الوظيفة العمومية في التاسع من كانون الأول (ديسمبر) من العام 200249، وتم إعداد نظامها الأساسي ونظامها الداخلي، وانتخاب (20) عضواً من أعضاء اللجنة التأسيسية ليكونوا الهيئة الإدارية للنقابة، وتم إيداع الملف الخاص بتشكيل النقابة، والذي يحتوي على النظام الداخلي، وتفاصيل عملية انتخاب أعضاء الهيئة الإدارية لدى وزارة العمل، صاحبة الاختصاص، ولم تحصل النقابة على ردٍّ سلبيٍّ أو إيجابيٍّ من طرف وزارة العمل<sup>50</sup>.

جاء في النظام الأساسي لنقابة العاملين في الوظيفة العمومية بأن عضوية هذه النقابة تتشكل من «العاملين أو المستخدمين أو الموظفين في وزارات الدولة أو في الهيئات والمؤسسات والإدارات والأجهزة المدنية التابعة لها»، وبذلك تكون عضوية هذه النقابة مقصورة على القطاع المدني في الوظيفة العمومية<sup>51</sup>.

عملت نقابة العاملين في ظل غياب قانون خاص بالتنظيم النقابي، عدا عن القرار بقانون رقم (5) لسنة 2008، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية، الذي كان سارياً في حينه، والذي تتعارض مواده مع حرية ممارسة حق الإضراب كأحد أهم ركائز حرية العمل النقابي.

بعد الانقسام الفلسطيني في منتصف شهر حزيران (يونيو) 2007، خاضت نقابة العاملين في الوظيفة العمومية سلسلة من الإضرابات والفعاليات للمطالبة بحقوق العاملين في الوظيفة العمومية، كما عقدت مجموعة من الاتفاقيات الموقعة مع الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، وشاركت النقابات الأخرى، مثل اتحاد المعلمين، ونقابة المهندسين، في إضراباتهم المختلفة، وعلى أثر نشاطاتها ومطالباتها تعرضت النقابة إلى جملة من المضايقات والتهديدات، ولوحقت

48 قرر الرئيس الفلسطيني في حينه، وبالتشاور مع رئيس الحكومة، إتمام تطبيق الاتفاق الموقع بين الحكومة واتحاد المعلمين عام 2013 كاملاً، ومنح المعلمين زيادة طبيعية العمل بنسبة (10%) موزعة بالتساوي مع بداية عامي 2017 و2018، والعمل على دراسة وضع الإداريين وفق الاتفاق الموقع في 2016/02/18، وأن ما تم الاتفاق عليه حول المتأخرات تدفع على أربع دفعات قبل 2016/09/01. كما قرر الرئيس، وبالتشاور مع مفوض عام المنظمات الشعبية، تصحيح أوضاع الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين بالوسائل الديمقراطية، وهو أحد مطالب المعلمين الرئيسة خلال الإضراب.

49 هناك من يقول بأن نقابة العاملين في الوظيفة العمومية تأسست في شهر شباط (فبراير) من العام 2002.

50 معين البرغوثي، وآخرون، مصدر سابق.

51 أنظر المواد رقم (4 و8) من النظام الأساسي لنقابة العاملين في الوظيفة العمومية. (بدون تاريخ).

قياداتها وعلى رأسهم رئيس النقابة بسام زكارنة، حيث تم اعتقاله ومجموعة من أعضاء الهيئة الإدارية، ولاحقاً تمت إحالته للتقاعد المبكر<sup>52</sup>.

في العام 2014، صدر بيان عن ديوان الرئاسة الفلسطينية، يؤكد فيه على توصيات اللجنة الرئاسية بخصوص الوضع القانوني لما يسمى بـ «نقابة العاملين في الوظيفة العمومية»، فقد أصدرت اللجنة في حينه (2012/05/24)، مذكرة قانونية مفادها الآتي: (إن ما يسمى بنقابة العاملين في الوظيفة العمومية، ليست جسماً قانونياً، ولم تنشأ بأي مسوغ قانوني على الإطلاق، وبالتالي لا وجود لها من الناحية القانونية)، وبعد هذا البيان بعدة أيام، وفي جلسته المنعقدة بتاريخ 2014/11/11، اتخذ مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً يحمل الرقم (م.و.ر.ح) 17/24/50، اعتبر فيه نقابة العاملين في الوظيفة العمومية جسماً غير قانوني ولا وجود لها من الناحية القانونية. وقبل هذا القرار، وبتاريخ 2014/11/09، صدر قرار عن مدير عام الإدارة العامة لعلاقات العمل في وزارة العمل يحمل الرقم (6421)، موجه إلى مدير البنك العربي في رام الله، والقاضي بتجميد حساب نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، كما قام جهاز الشرطة، وبناءً على جملة هذه القرارات، بإغلاق مقر النقابة بالشمع الأحمر<sup>53</sup>.

وفي هذا الإطار، أكدت وزارة العمل أن قرار تجميد الحسابات البنكية للنقابة، قرار إداري بحت، له علاقة بعدم تجاوب النقابة مع مراسلات وزارة العمل بضرورة تصويب أوضاعها، حيث ارتكز هذا القرار على مخالفة النقابة في عملها لنظامها الداخلي وقرارات مؤتمرها العام، لذلك فإن قرار الوزارة لا علاقة له بالموضوع السياسي، أو بإغلاق مقر النقابة بالشمع الأحمر<sup>54</sup>.

وبشكل عام، يمكن القول بأن إعمال الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العمومية واجه مجموعة من القيود والمعوقات من أهمها:

### - غياب قانون ينظم الحق في العمل النقابي بشكل عام

من الناحية النظرية، لا يوجد هناك معوقات أو قيود قانونية على ممارسة الحق في التنظيم النقابي، بحكم أن حرية التنظيم النقابي حق من حقوق الإنسان المنصوص عليها في الوثائق الرئيسية لحقوق الإنسان، التي انضمت إليها دولة فلسطين في العام 2014، وبحكم أن القانون الأساسي الفلسطيني أقر بهذا الحق، وأيضاً ما جاء في قانون العمل الفلسطيني رقم (7) للعام

52 أمين عبد المجيد، ورائيا أبو غبش، مصدر سابق.

53 يصف محمود زيادة تجربة النقابة بأنها تجربة مهمة في العمل النقابي حيث استطاع الموظفون العموميون انتزاع حقهم في تشكيل جسم نقابي لهم.

54 مقابلة بلال ذواية، مصدر سابق.



2000، والذي أقرَّ بحق تكوين النقابات، دون الدخول في تفاصيل تتعلق بإجراءات الترخيص، أو بإجراءات اكتسابها لشخصيتها القانونية.

إن غياب قانون خاص يحمي وينظم الحق في العمل النقابي أتاح المجال أمام السلطة التنفيذية، للسيطرة على مفاعيل العمل النقابي، من خلال استخدام هذا الفراغ القانوني لصالح إفشال أي حراك مطلبى يقوم به العاملون في الوظيفة العمومية، سواءً من خلال نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، قبل تجميد نشاطها، أو من خلال النقابات المهنية التي ينتمي لها، شرائح معينة من الموظفين العموميين، مثل نقابة الأطباء، أو نقابة المهندسين، أو الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين، وغيرها.

إن غياب قانون ناظم للحق في التنظيم النقابي، يؤثر بشكل سلبي على استقرار المجتمع، لأن أي مجتمع لا يوجد به حركات مجتمعية هو مجتمع ذاهب باتجاه الفشل، فكما للأحزاب دورها في إحياء المجتمع، فإن الحركات المجتمعية، والتي أساسها النقابات، تشكل رافعة مهمة للمجتمع وأساساً لاستقراره، لأنها توفر حماية للطرف الأضعف في معادلة العمل، وفي هذه الحالة المقصود حماية العامل أو المُستخدم<sup>55</sup>. وفي ذات السياق فإن وجود نقابة للعاملين في الوظيفة العمومية قوية وفاعلة يمكن لها أن تساهم، وفي حدود صلاحياتها، من الحد في انتشار الفساد في الوظيفة العامة، وبخاصة في ظل غياب المجلس التشريعي<sup>56</sup>.

إن تجاهل السلطة التنفيذية لأهمية تنظيم الحق في العمل النقابي، وحماية الحريات النقابية، يعني تجاهلها للديمقراطية، ولحماية حرية التعبير والتجمع السلمي، والمشاركة في الحياة العامة، ولحماية الحق في العمل اللائق والمعيشة الكريمة، ليس فقط للعاملين في الوظيفة العمومية وإنما لجموع العاملين، وبخاصة أن قانون العمل الفلسطيني لا يُطبق فعلياً إلا على (25%) تقريباً من العاملين بأجر في القطاع الخاص والأهلي<sup>57</sup>.

## - ضعف الدور الفاعل لوزارة العمل

يقع الدور الأكبر في حماية الحق في حرية التنظيم النقابي على عاتق وزارة العمل، وهي الوزارة صاحبة الاختصاص، وعملت ضمن اختصاصها على تشجيع تأسيس منظمات نقابية، سواءً في القطاع الخاص أو في القطاع العام، وتشرف على تأسيس النقابات الفرعية لأصحاب الوظيفة العامة على مستوى المحافظات والوزارات. كما أشرفت على تأسيس نقابة العاملين

55 مقابلة بلال ذوابة، مصدر سابق.

56 قُدم هذا الطرح من طرف الأستاذ بلال البرغوثي (مؤسسة أمان) خلال جلسة النقاش التي عقدتها الهيئة، جلسة نقاش مصدر سابق.

57 مقابلة محمود زيادة، مصدر سابق.

في الوظيفة العمومية، ومنذ العام 2007، التزمت الوزارة بالمعايير الدولية فيما يخص حماية الحريات النقابية.

من ناحية أخرى تعتبر وزارة العمل جزءاً من الحكومة، وعملها يحمل أهمية كبيرة، لأنها تدير علاقات العمل بين مئات آلاف العمال وأصحاب العمل، مما يعني أن دورها هام جداً في حماية السلم الأهلي، والحفاظ على حقوق العاملين وحماية حرياتهم.

### تقييد حرية العمل النقابي

من الناحية العملية حصلت نقابة العاملين في الوظيفة العمومية على حقها في تشكيل نقابتها، وحصل أول خلاف بين النقابة وبين الحكومة لدى فشل المفاوضات الجماعية والوصول إلى حلول مرضية للطرفين<sup>58</sup>، الأمر الذي حدا بها إلى الإعلان عن الإضراب في العام 2006.

صدر القرار بقانون رقم (5) للعام 2008<sup>59</sup> بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الخدمة المدنية، حيث أحال تنظيم هذا الحق إلى أحكام المادة (67) من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000، المتعلقة بالإضراب في المرافق العامة على إضراب موظفي الخدمة المدنية، بمعنى أن السلطة التنفيذية قيّدت هذا الحق.

ووفق المعايير الدولية تعتبر أي تقييدات تحول دون ممارسة هذا الحق انتهاكاً واضحاً للحق في المفاوضة الجماعية، لأن أي مفاوضة جماعية يغيب عنها الإقرار الفعلي بالحق في الإضراب ليست ذات جدوى أو تأثير، وبذلك يصبح إقرار الحكومة بالحق في التنظيم النقابي ليس له معنى، وبخاصة في ظل إقرار قانون العمل الفلسطيني مبدأ الفصل التعسفي، والذي عادة ما يتم استخدامه ضد نشاط العمل النقابي في المنشآت، مقابل تعويض مالي منصوص عليه في القانون، الأمر الذي ينعكس في الممارسة العملية من خلال فصل أي نقابي من العمل، مع دفع صاحب العمل تعويضاً مالياً مقابل فصله تعسفاً مقداره أجر شهرين عن كل سنة قضاه في العمل، على ألا يتجاوز التعويض أجره عن مدة سنتين.

جاء القرار بقانون رقم (11) للعام 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، ليؤكد على حق الموظفين العموميين بممارسة حقهم في الإضراب وفق أحكام المادة (67) من قانون العمل الفلسطيني، وأجاز لمجلس الوزراء، أو أي جهة متضررة من الإضراب،

58 مقابلة محمود زيادة، مصدر سابق.

59 تم إلغاء هذا القرار بقانون، مصدر سابق.

للجوء إلى محكمة العدل العليا لوقف الإضراب إذا كان مخالفاً لأحكام القانون، أو أنه يلحق ضرراً جسيماً بالمصلحة العامة. وحظر القانون على منتسبي قوى الأمن، والموظفين غير الإداريين في القطاع الصحي، وموظفي الرئاسة، وموظفي مجلس الوزراء، وموظفي السلك الدبلوماسي، وموظفي هيئة الإذاعة والتلفزيون، والقضاة وأعضاء النيابة العامة من ممارسة حقهم في الإضراب<sup>60</sup>.

وبالرجوع إلى الشروط المنصوص عليها في المادة (67) من قانون العمل الفلسطيني، والمتعلقة بالإضراب في المرافق العامة، فهي تشترط توجيه إشعار خطي مُسبَّب من قبل الطرف المعني بالإضراب، قبل أربعة أسابيع من بدء الإضراب إلى صاحب العمل، أي إلى مجلس الوزراء ووزارة العمل، على أن يكون هذا الإشعار الخطي موقفاً مما لا يقل عن (51%) من عدد العاملين في المنشأة. ولا يجوز الإضراب أثناء إجراءات النظر في النزاع الجماعي، كما يترتب على عرض نزاع العمل الجماعي على جهة الاختصاص وقف الإضراب<sup>61</sup>.

من الواضح أن الشروط المنصوص عليها في المادة المذكورة، تقيّد الحق في الإضراب كجزء رئيسي من الحق في حرية التنظيم النقابي، وبخاصة اشتراط توقيع ما لا يقل عن (51%) من العاملين في المنشأة على الإشعار الخطي، الذي لا ينسجم مع طبيعة العمل في القطاع العام، ويقىّد إلى حد كبير دور النقابات في قرار الإضراب ويبرهنه إلى إجراء قد يكون من المستحيل تحقيقه في ظروف عمل القطاع العام، وإذا ما أضفنا اشتراط وقف الإضراب أثناء المفاوضات الجماعية، فإن هذا يقود عملياً إلى تقييد هذا الحق بدلاً من حمايته<sup>62</sup>.

## رابعاً: دور القضاء في حماية الحق في التنظيم النقابي

تقتضي دولة القانون أن تكون جميع أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية خاضعة لرقابة السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وتعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة الحكومية من أهم صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحياتهم، وهذا ما دفع ممثلي نقابة العاملين في الوظيفة العمومية إلى التوجه للقضاء من أجل الفصل في قرار تجريد عمل النقابة من طرف السلطة التنفيذية.

60 أنظر المواد رقم (1 و3 و4 و6) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017م، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية.

61 أنظر المادة رقم (67) قانون العمل، مصدر سابق.

62 مقابلة محمود زيادة، مصدر سابق

في العام 2015، تقدمت نقابة الموظفين العموميين<sup>63</sup> إلى محكمة العدل العليا للطعن في القرارات التي أدت إلى تجميد عمل النقابة وهي: قرار مجلس الوزراء رقم (50/17/24/م.و/ ر.ح) للعام 2014، والصادر بتاريخ 2014/11/11، والقاضي «وكما جاء فيه» باعتبار نقابة العاملين في الوظيفة العمومية جسماً غير قانوني ولا وجود لها من الناحية القانونية. والبيان الصادر عن ديوان الرئاسة بتاريخ 2014/11/7، وإجراءات جهاز الشرطة المتخذة بحق نقابة العاملين في الوظيفة العمومية والقاضية بإغلاق مقرها بالشمع الأحمر. وقرار مدير عام الإدارة العامة لعلاقات العمل رقم (6421) الموجه بتاريخ 2014/11/9 إلى السيد مدير البنك العربي/ رام الله، والقاضي بتجميد حساب نقابة العاملين في الوظيفة العمومية المدنية.

استندت نقابة العاملين إلى اكتسابها الشخصية القانونية نتيجة اتباعها إجراءات الإيداع وفق القانون، وإشراف وزارة العمل على عقد المؤتمر الثاني، والتي قامت بالمصادقة على وقائع المؤتمر والنظام الداخلي للنقابة، وموافقة الوزارة على فتح حساب بنكي باسم النقابة واعتماد المفوضين بالتوقيع.

رأت المحكمة أن الدعوى أقيمت من قبل المستدعين بصفتهم الشخصية فقط ولم يتم إقامتها من قبل نقابة الموظفين العموميين باعتبارها جسماً اعتبارياً وقانونياً لها ذمة مالية مستقلة. كما لم يتم إقامتها من قبل المفوض بالتوقيع عن النقابة حسب النظام الداخلي لها وعقد التأسيس، كما لم يتم إقامتها من قبل رئيس مجلس الإدارة للنقابة بصفته الوظيفية<sup>64</sup>، ويلاحظ هنا أن المحكمة قد عالجت على نحو موجز مسألة عدم توافر الصفة لمقدمي الطعن. إلا أن المحكمة لم تقم برد الدعوى لهذا السبب، بل اكتفت بالإشارة ضمناً إلى عدم توافر الصفة لمقدمي الدعوى دون الاستناد إليه صراحة كسبب لردّ الدعوى.

أشارت المحكمة صراحة إلى المادة (2/26) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، وتعديلاته<sup>65</sup>، التي تكفل حق المشاركة السياسية، وسببت قرارها بأنه «...لا بد لاستيفاء الشرعية على المستدعين أن تستوفي كامل الإجراءات القانونية لتسجيل النقابة وحصول الموافقة والمصادقة على وجودها وعلى قانون تشكيلها ونشر قانون تشكيلها في الوقائع الفلسطينية وذلك قبل أن تصبح لها الأهلية القانونية... إلخ»، وهنا يمكن الاستدلال بأن المحكمة ضمناً ربطت أعمال هذا الحق بوجود قانون ينظمه.

63 محكمة العدل العليا، رقم: 2015/1، تاريخ صدور القرار 2016/04/11.

64 محكمة العدل العليا، مصدر سابق.

65 تنص المادة (2/26) من القانون الأساسي المعدل على ما يلي: «للفلسطينيين حق المشاركة السياسية أفراداً وجماعاتٍ ولهم على وجه الخصوص الحقوق التالية: تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفق القانون».

من هنا يلاحظ أنّ المحكمة قامت بالاستناد إلى النص الدستوري الذي كفل الحق بإنشاء النقابات كسبب موضوعي لعدم الاعتراف به، ذلك أنها ربطت وجود هذا الحق بوجود قانون ينظمه. وحيث لا يوجد قانون ينظم هذا الحق، فإنّ المحكمة توصلت إلى نتيجة مفادها أنّ هذا الحق لا يمكن ممارسته دون مصادقة الجهات الرسمية عليه. وهي بذلك حولت هذا الحق من حق ملازم للمواطن إلى حق تمنحه السلطة حين ترغب بذلك ولا وجود له إلا في حال اعترافها به<sup>66</sup>.

وفي مراجعة لمجموعة من القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا المتعلقة بالنقابات والنشاط النقابي، فإن قرابة (90%) منها تأتي في صالح السلطة التنفيذية<sup>67</sup>، وتشير في مجملها إلى أنها تقوّض حرية التنظيم النقابي والحق في الإضراب في فلسطين، والمكفولين في القانون الأساسي المعدل، والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان التي انضمت إليها دولة فلسطين بدون تحفظات، ولا سيما العهدين الدوليين، والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية بهذا الخصوص.

- أصدرت محكمة العدل العليا قراراً مؤقتاً بتاريخ 2018/1/31 بإلغاء القرار الصادر عن مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين بتاريخ 2018/1/29 بشأن مقاطعة محكمة الجنايات الكبرى، وقد جاء قرار المحكمة بناءً على طعن تقدم به أحد المحامين، وبعد يومين من تاريخ صدور قرار مجلس النقابة.
- أصدرت محكمة العدل العليا بتاريخ 2017/12/3 قرارها القاضي بوقف الإضراب الذي دعا إليه اتحاد نقابات أساتذة وموظفي الجامعات الفلسطينية لأنه يشكل ضرراً بالمصلحة العامة، علماً أنّ الاتحاد لم يدع إلى أية فعاليات للإضراب بعد قيد الدعوى لدى المحكمة بتاريخ 2017/11/28 بما يوحي بأن محكمة العدل العليا قد بنت قرارها على النوايا.
- أصدرت محكمة العدل العليا قراراً بتاريخ 2011/6/8 بإلغاء الإضراب الذي دعت إليه نقابة الأطباء الفلسطينيين بتاريخ 2011/6/1 بسبب تجاهل وزارة ووزير الصحة لحقوق ومطالب الأطباء العاملين في القطاع الصحي وفقاً لنص البيان الصادر عن نقابة الأطباء بتاريخ 2011/5/29 بهذا الخصوص، وقد أدى قرار المحكمة إلى وقف الإضراب.
- تقدم رئيس مجلس القضاء الأعلى ممثلاً عن المجلس القضائي بطلب إلى محكمة العدل

66 أحمد الأشقر، المفكرة القانونية، مصدر سابق

67 للمزيد حول قرارات محكمة العدل العليا راجع، عمار جاموس، تقرير حول: نجاعة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة «محكمة العدل العليا نموذجاً»، الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون - استقلال، 2015.

العليا لوقف الإضراب الذي أعلنت عنه جمعية نادي القضاة بتاريخ 2017/11/26 على خلفية قيام أحد المكلفين بإنفاذ القانون بالاعتداء على محام داخل محكمة صلح وبداية نابلس، ثم جرى سحب الدعوى مقابل قيام جمعية نادي القضاة بوقف الإضراب، بناءً على مذكرة تفاهم جرت بين الطرفين برعاية نقابة المحامين، تجنباً لصدور قرار بوقف الإضراب ومنعاً من تطور الأمور باتجاه حل جمعية نادي القضاة، وبخاصة بعد توجيه إنذار خطي لها من قبل السلطة التنفيذية.

## خاتمة

### استنتاجات وتوصيات

لا بد من التأكيد على أن حرية التنظيم النقابي واحدة من حقوق الإنسان المكفولة في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي التشريع الوطني، وعلى السلطة التنفيذية أن تعمل على الالتزام بالاحترام، والالتزام بالحماية، والالتزام بالأداء<sup>68</sup>، ويشكل عدم الالتزام بأي من الالتزامات الثلاثة انتهاكاً للحقوق المدنية والسياسية، وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي منها الحق في حرية التنظيم النقابي. وبحكم أن دولة فلسطين انضمت إلى المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان دون تحفظات، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فأصبح لزاماً عليها ليس فقط مواصلة تشريعاتها بما ينسجم مع التزاماتها الدولية، بل أيضاً إنفاذ المعايير الدولية لحقوق الإنسان في أحكام القضاء الوطني.

#### أولاً: الاستنتاجات

1 . غياب قانون خاص ينظم العمل النقابي، ويحمي الحريات النقابية، أدى إلى المساس بالحق في التنظيم النقابي، حيث تم فرض قيود كثيرة على ممارسة هذا الحق تخالف قواعد منظمة العمل الدولية التي تكفل حرية التنظيم النقابي مثل ضمان عدم ترخيص النقابات، وضمن عدم وضع شروط من شأنها أن تمس من حق النقابات في اكتساب شخصيتها القانونية.

68 مبادئ ماسترخت التوجيهية، اعتمدت من قبل مجموعة من خبراء القانون الدولي في ورشة عمل حول مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عقدت هذه الورشة في مدينة ماسترخت الهولندية بتاريخ 22-26 كانون الثاني (يناير) 1997.

2 . يضع القرار بقانون رقم (11) للعام 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية قيوداً على ممارسة هذا الحق، من خلال الاشتراطات التي وضعها استناداً إلى أحكام المادة (67) من قانون العمل الفلسطيني، والتي لا تتسجم مع طبيعة العمل في القطاع العام، وفي أحكامها أيضاً تقييد دور النقابات في قرار الإضراب، ويرهنه إلى إجراء قد يكون من المستحيل تحقيقه في ظروف عمل القطاع العام، وإذا ما أضفنا اشتراط وقف الإضراب أثناء المفاوضات الجماعية، فإن هذا يقود عملياً إلى تقييد هذا الحق وهدره بدلاً من حمايته.

## ثانياً: التوصيات

- 1 . ضرورة قيام وزارة العمل بفتح حوار موسع وبالتنسيق الكامل مع شركاء الإنتاج، والمؤسسات الأهلية والشخصيات ذات العلاقة والاختصاص لإنجاز مشروع القرار بقانون الخاص بتنظيم العمل النقابي، بما يتوافق مع المعايير والمبادئ التي وضعتها منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالحق في حرية التنظيم النقابي، ورفعها إلى مجلس الوزراء لمتابعة إجراءات إقراره.
- 2 . ضرورة العمل من طرف رئاسة الوزراء ووزارة العمل بتعديل القرار بقانون رقم (11) للعام 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية، وهذا يتطلب تعديل نص المادة (67) من قانون العمل الفلسطيني بإزالة اشتراط وقف الإضراب أثناء المفاوضات الجماعية، وأيضاً عدم استثناء أي قطاع من العاملين في الوظيفة العمومية المدنية من ممارسة الحق في الإضراب، بما ينسجم مع المعايير الدولية، وبخاصة المعايير التي وضعتها منظمة العمل الدولية.
- 3 . ضرورة قيام المؤسسات الأهلية ذات العلاقة بالدفع باتجاه التسريع بإقرار قانون تنظيم العمل النقابي، وأيضاً تعديل القرار بقانون رقم (11) للعام 2017، بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية.



## المصادر والمراجع

### المصادر

- القانون الأساسي الفلسطيني للعام 2003 وتعديلاته.
- قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000.
- القرار بقانون رقم (11) لسنة 2017 بشأن تنظيم ممارسة حق الإضراب في الوظيفة العمومية.
- القرار بقانون رقم (5) لسنة 2008م بشأن تنظيم حق ممارسة الإضراب في الخدمة المدنية (مُلغى).
- القرار الرئاسي رقم (1) لسنة 1994، الصادر في تونس بتاريخ 1994/05/20، عن ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.
- قانون نقابة الأطباء الأردنية لسنة 1972، وتعديلاته.
- مشروع قرار بقانون تنظيم العمل النقابي، رقم ( ) لسنة 2018، (مراجعة بتاريخ 5-6 تموز (يوليو) 2018، فندق الانتركونتيننتال، عمان - الأردن).
- النظام الأساسي لنقابة العاملين في الوظيفة العمومية
- وثيقة إعلان الاستقلال الفلسطيني، أقرها المجلس الوطني الفلسطيني في دورته التاسعة عشرة، المنعقدة في الجزائر العاصمة في 1988/11/15.
- محكمة العدل العليا، رقم: 2015/1، تاريخ صدور القرار 2016/04/11.
- دستور منظمة العمل الدولية، ونصوص مختارة، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2021.
- الاتفاقية رقم (87) الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في 9 تموز (يوليو) 1948، في دورته الحادية والثلاثين، تاريخ بدء النفاذ: 4 تموز (يوليو) 1950، وفقا لأحكام المادة (15).
- الاتفاقية رقم (98) الخاصة بتطبيق مبادئ الحق في التنظيم النقابي وفي المفاوضات الجماعية، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 1 تموز (يوليو) 1949، في دورته الثانية والثلاثين، تاريخ بدء النفاذ: 18 تموز (يوليو) 1951، وفقا لأحكام المادة (8).

- منظمة العمل العربية، الاتفاقية العربية رقم (8) لعام 1977، بشأن الحريات والحقوق النقابية، التي أقرها المؤتمر العربي المنعقد في دورته السادسة في مدينة الإسكندرية بجمهورية مصر العربية (آذار/ مارس 1977).
- من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول (ديسمبر) 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول (ديسمبر) 1966، تاريخ بدء النفاذ: 3 كانون الثاني (يناير) 1976، وفقا للمادة (27).
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول (ديسمبر) 1966 تاريخ بدء النفاذ: 23 آذار (مارس) 1976، وفقا لأحكام المادة (49).
- الاتفاقية رقم (151) الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، في 27 حزيران (يونيو) 1978، في دورته الرابعة والستين، تاريخ بدء النفاذ: 25 شباط (فبراير) 1981، وفقا لأحكام المادة 11 (2)
- مبادئ ماسترخت التوجيهية، اعتمدت من قبل مجموعة من خبراء القانون الدولي في ورشة عمل حول مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عقدت هذه الورشة في مدينة ماسترخت الهولندية بتاريخ 22-26 كانون الثاني (يناير) 1997.

## المراجع

- المحامي محمود شاهين، حول الحق في التنظيم النقابي، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، رام الله، 2004. ص 23-24.
- معين البرغوثي، وآخرون، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، أثر إضراب الموظفين العموميين على القطاعات الحيوية في فلسطين، (المحاكم، والنيابة العامة، التعليم، الصحة، المواصلات، القطاعات الاقتصادية، الأحوال المدنية)، الفترة من نهاية آب (أغسطس) - منتصف تشرين الثاني (نوفمبر) 2006، سلسلة تقارير خاصة (49).
- بلال البرغوثي، حالة دراسية: الحق في ممارسة الإضراب في الوظيفة العمومية في التشريعات الفلسطينية، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، (بدون تاريخ).
- أيمن عبد المجيد، وراينا أبو غبش، الجامعة الأمريكية في بيروت، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، «الحركة العمالية والنقابية والبحث عن العدالة الاجتماعية في فلسطين المحتلة» دراسة حالة، بيروت، تموز (يوليو) 2017.
- أحمد الأشقر، رد دعوى نقابة الموظفين العموميين في فلسطين: حين تصير الحماية الدستورية، سبباً لهدر الحق، مقال منشور على موقع المفكرة القانونية، بتاريخ 2016/05/10.

## الحق في حرية التنظيم النقابي | دراسة حالة: الحق في حرية التنظيم النقابي في الوظيفة العامة

- عمار جاموس، تقرير حول: نجاعة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة «محكمة العدل العليا نموذجاً»، الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء وسيادة القانون - استقلال، 2015.
- رشا توفيق عمرانة، إضراب العاملين في القطاع العام المدني والأمني في فلسطين: ما بين الحق والمصلحة العامة.
- مؤسسة الحق، محكمة العدل العليا تقوض حرية العمل النقابي والقضاء ينزف، بيان صحفي، 2018/02/01.
- بيان صادر عن ديوان الرئاسة، حول توصيات اللجنة الرئاسية بخصوص الوضع القانوني لما يسمى بـ «نقابة العاملين في الوظيفة العمومية»، رام الله، 2014/11/07.
- معن ادعيس، معايير العمل الدولية الخاصة بالحرية وحق التنظيم النقابي، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)، ورقة حقائق، 2010.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019، مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي، 2018. رام الله - فلسطين.
- ديوان الموظفين العام، 2020، الخدمة المدنية في أرقام 2018، رام الله- فلسطين.

## المقابلات

- مقابلة بلال ذوابة، وكيل مساعد لإدارات العمل، ومدير سابق لعلاقات العمل في وزارة العمل، أحد المشرفين على تأسيس نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، أجريت المقابلة في مدينة رام الله، بتاريخ 2021/09/01.
- مقابلة مع محمود زيادة، نقابي، كاتب متخصص في الشؤون النقابية، شارك في تأسيس اتحاد النقابات المستقلة في فلسطين عام 2007، وشغل منصب أمينه العام، أجريت المقابلة في مدينة رام الله بتاريخ 2021/09/05.
- مقابلة بسام زكانة، رئيس نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، مقابلة عبر تطبيق (الواتس أب)، بتاريخ 2021/09/01.
- مقابلة أحمد الأشقر، قاضي سابق، ومحامي، وكاتب، رئيس الاتحاد العربي للقضاء، أجريت المقابلة عبر الهاتف، بتاريخ 2021/09/05.

## المواقع الإلكترونية

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، معدل البطالة للأفراد 15 سنة فأكثر حسب المحافظة والجنس، الموقع الإلكتروني، رابط:  
[https://www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_Rainbow/Documents/unemployment-2020-02a.html](https://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/unemployment-2020-02a.html)
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيان صحفي، الواقع العمالي في فلسطين لعام 2020 في اليوم العالمي للعمل (الأول من أيار / مايو)، 2021/04/29. الرابط: [https://www.pcbs.gov.ps/pcbs\\_2012/PressAr.aspx](https://www.pcbs.gov.ps/pcbs_2012/PressAr.aspx)

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «ديوان المظالم» | سلسلة التقارير الخاصة رقم (111)

- موقع وكالة الأنباء الفلسطينية الرسمية (وفا)، الرابط: [https://info.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=3413](https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=3413)
- موقع منظمة التحرير الفلسطينية، الرابط: <http://www.plo.ps/category/99/1>
- موقع اتحاد النقابات العمالية الفلسطينية الجديدة، الرابط:  
<http://newunion.ps/%d8%a7%d9%84%d9%87%d9%8a%d9%83%d9%84%d9%8a%d8%a9>

## منشورات الهيئة

### سلسلة التقارير السنوية

1. التقرير السنوي الأول، شباط 1994 - حزيران 1995، 1995.
2. التقرير السنوي الثاني، 1 تموز 1995 - 31 كانون الأول 1996، 1997.
3. التقرير السنوي الثالث، 1 كانون الثاني 1997 - 31 كانون الأول 1997، 1998.
4. التقرير السنوي الرابع، 1 كانون الثاني 1998 - 31 كانون الأول 1999، 1999.
5. التقرير السنوي الخامس، 1 كانون الثاني 1999 - 31 كانون الأول 1999، 2000.
6. التقرير السنوي السادس، 1 كانون الثاني 2000 - 31 كانون الأول 2000، 2001.
7. التقرير السنوي السابع، 1 كانون الثاني 2001 - 31 كانون الأول 2001، 2002.
8. التقرير السنوي الثامن، 1 كانون الثاني 2002 - 31 كانون الأول 2002، 2003.
9. التقرير السنوي التاسع، 1 كانون الثاني 2003 - 31 كانون الأول 2003، 2004.
10. التقرير السنوي العاشر، 1 كانون الثاني 2004 - 31 كانون الأول 2004، 2005.
11. التقرير السنوي الحادي عشر، 1 كانون الثاني 2005 - 31 كانون الأول 2005، 2006.
12. التقرير السنوي الثاني عشر، 1 كانون الثاني 2006 - 31 كانون الأول 2006، 2007.
13. التقرير السنوي الثالث عشر، 1 كانون الثاني 2007 - 31 كانون الأول 2007، 2008.
14. التقرير السنوي الرابع عشر، 1 كانون الثاني 2008 - 31 كانون الأول 2008، 2009.
15. التقرير السنوي الخامس عشر، 1 كانون الثاني 2009 - 31 كانون الأول 2009، 2010.
16. التقرير السنوي السادس عشر، 1 كانون الثاني 2010 - 31 كانون الأول 2010، 2011.
17. التقرير السنوي السابع عشر، 1 كانون الثاني 2011 - 31 كانون الأول 2011، 2012.
18. التقرير السنوي الثامن عشر، 1 كانون الثاني 2012 - 31 كانون الأول 2012، 2013.
19. التقرير السنوي التاسع عشر، 1 كانون الثاني 2013 - 31 كانون الأول 2013، 2014.
20. التقرير السنوي العشرون، 1 كانون الثاني 2014 - 31 كانون الأول 2014، 2015.
21. التقرير السنوي الواحد والعشرون، 1 كانون الثاني 2015 - 31 كانون الأول 2015، 2016.
22. التقرير السنوي الثاني والعشرون، 1 كانون الثاني 2016 - 31 كانون الأول 2016، 2017.
23. التقرير السنوي الثالث والعشرون، 1 كانون الثاني 2016 - 31 كانون الأول 2017، 2018.
24. التقرير السنوي الرابع والعشرون، 1 كانون الثاني 2018 - 31 كانون الأول 2018، 2019.
25. التقرير السنوي الخامس والعشرون، 1 كانون الثاني 2019 - 31 كانون الأول 2019، 2020.

### سلسلة التقارير القانونية

1. محمود شاهين. تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية، 1998.
2. أريان الفاصد. تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين، 1998.
3. حسين أبو هندو. تقرير حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية "دراسة تحليلية"، 1998.
4. جبريل محمد. دراسة حول فاقدي الهوية، 1998.
5. عمار الدويك. الحركة عبر الحواجز، تقرير حول تقييد حرية حركة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، 1998.
6. قيس جبارين. تقرير حول جنوح الأحداث في التشريعات الفلسطينية، 1998.
7. عيسى أبو شرار (وآخرون). مشروع قانون السلطة القضائية: دراسات وملاحظات نقدية، 1998.

## منشورات الهيئة

8. زياد عريف (وآخرون). قوانين الشرطة في فلسطين: دراسات وملاحظات نقدية، 1998.
9. عزمي الشعيبي (وآخرون). قانون المطبوعات والنشر: "دراسات وملاحظات نقدية"، 1999.
10. محمود شاهين. تقرير حول النيابة العامة الفلسطينية، 1999.
11. Gil Friedman, The Palestinian Draft Basic Law: Prospects and Potentials, 1999.
12. أريان الفاصد. أصوات الصمت: تقرير حول حرية التعبير في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، 1999.
13. عزيز كايد. تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، 1999.
- بيير شلستروم. تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني، 1999.
14. مصطفى مرعي. الحق في جمع شمل وإقامة الأطفال الفلسطينيين، الممارسة الإسرائيلية في ضوء معايير حقوق الإنسان الدولية. 1999.
15. حسين أبو هنود. محاكم العدل العليا الفلسطينية، التطورات والإشكاليات، والأداء في مجال حماية الحقوق والحريات، 1999.
16. أ. د. محمد علوان ود. معتمد مشعشع. حقوق الإنسان في قانوني العقوبات الفلسطيني والأردني، 1999.
17. فراس ملح (وآخرون). الإطار القانوني للضمان الاجتماعي في فلسطين، 1999.
18. أ. د. محمد علوان (وآخرون). حقوق الإنسان في قوانين العقوبات السارية في فلسطين "دراسات وملاحظات نقدية"، 1999.
19. عمار الدويك. عقوبة الإعدام في فلسطين بين التشريعات السارية والمعايير الدولية، 1999.
20. أمينة سلطان. تقرير حول ممارسة التعذيب في التحقيق، 2000.
21. معتز قفيشة. تقرير حول الجنسية الفلسطينية، 2000.
22. مصطفى مرعي. تقرير حول عملية التشريع في فلسطين، الآليات والأهداف والأولويات، 2000.
23. مصطفى مرعي. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، في ضوء المعايير الدولية بشأن الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، 2000.
24. موسى أبو دهيم. تقرير حول تفتيش المساكن، 2000.
25. حسين أبو هنود. تقرير حول نقابة المحامين الفلسطينيين، 2000.
26. عزيز كايد. تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، 2000.
27. جهاد حرب. تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، 2000.
28. أ. د. نضال صبري. الجوانب المالية والقانونية للموازنة الفلسطينية، 2000.
29. عزيز كايد. قراءة في مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت، 2000.
30. فاتن بوليفة. تشغيل الأطفال بين القانون والواقع، 2000.
31. عبد الرحيم طه. تعويض المتضررين مادياً جراء الأعمال العدائية خلال انتفاضة الأقصى، 2001.
32. طارق طوقان. اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، 2001.
33. أ. د. عدنان عمرو. إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، 2001.
34. باسم بشناق. الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)، 2001.
35. داود درعاوي. جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية: مسؤولية إسرائيل الدولية عن الجرائم خلال انتفاضة الأقصى، 2001.
36. زياد عمرو. حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة في التشريعات السارية في فلسطين، 2001.
37. عزيز كايد. السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، 2001.
38. حسين أبو هنود. مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية، 2001.
39. موسى أبو دهيم. التأمينات الاجتماعية، 2001.
40. عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي ترميها السلطة التنفيذية، 2002.
41. لؤي عمر. الأوقاف الإسلامية في الضفة الغربية، 2002.
42. باسم بشناق. الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، 2002.
43. عيسى أبو شرار، محمود شاهين، داود درعاوي. مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، -أوراق وملاحظات نقدية - 2001.
44. مازن سيسام، أيمن بشناق، سعد شحير. دليل المحاكم النظامية في فلسطين - على ضوء صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون الإجراءات الجزائية، 2001.

## منشورات الهيئة

45. معن ادعيس، فاتن بوليفة، ربحي قطامش، رشا عمارنة. حول قانون العمل الفلسطيني الجديد - أوراق عمل - 2002.
46. خالد محمد السباتين. الحماية القانونية للمستهلك، 2002.
47. معن ادعيس. اللوائح التنفيذية للقوانين، 2002.
48. نزار أيوب. القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، 2003.
49. معن ادعيس. المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية - الإشكاليات والحلول، 2003.
50. باسم بشناق. التنظيم الإداري للمحافظات في فلسطين، 2003.
51. ناصر الرئيس، محمود حمّاد، عمار الدويك، محمود شاهين. مشروع قانون العقوبات الفلسطيني - أوراق عمل، 2003.
52. محمود شاهين. حول الحقّ في التنظيم النقابي، 2004.
53. مصطفى عبد الباقي. العدالة الجنائية في مجال الأحداث، الواقع والطموح، 2004.
54. بلال البرغوثي. الحق في الاطلاع، أو (حرية الحصول على المعلومات)، 2004.
55. معين البرغوثي. عقود الامتياز (حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، 2004.
56. معتز قفيشة. تحديد علاقة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بنظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، 2004، باللغتين (العربية والإنجليزية).
57. معن ادعيس. حول صلاحيات جهاز الشرطة، 2004.
58. كلودي بارات. تحليل قانوني للرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية حول بناء الجدار الفاصل في الأراضي الفلسطينية المحتلة. 2004، (باللغتين العربية والإنجليزية).
59. معين البرغوثي. حول المفهوم القانوني للرسم (تحليل للمبادئ الدستورية والسياسات التشريعية)، 2005.
60. د. فتنحي الوحيدي. حول المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية في مشروع القانون الخاص بها، 2005.
61. ثائر أبو بكر. ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، 2005.
62. بهاء الدين السعدي، الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية، 2005.
63. إبراهيم شعبان، أحمد قنديل، معن ادعيس، سامي جبارين، ماجد العاروري. أوراق قانونية، (الانسحاب من قطاع غزة، مراجعة القوانين، والحريات الأكاديمية)، 2006.
64. معين البرغوثي. حول حالة السلطة القضائية ومنظومة العدالة في العام 2005، 2006.
65. أحمد الغول. حرية الرأي والتعبير في المواثيق الدولية والتشريعات المحلية، 2006.
66. معن ادعيس، معين البرغوثي، باسم بشناق، سامي جبارين، أحمد الغول. صلاحيات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالمقارنة مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي (أوراق عمل)، 2006.
67. سامي جبارين. حول استغلال النفوذ الوظيفي، 2006.
68. خديجة حسين نصر. نظم التأمين الصحي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2007.
69. معن شحدة ادعيس. مراجعة قانونية لأحكام التعذيب في النظام القانوني الفلسطيني، 2009.
70. صلاح موسى، ياسر علاونة، مراجعة قانونية لمشروع القانون الصحي الوطني، 2009.
71. آية عمران. النيابة العامة الفلسطينية وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، وقانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، 2009.
72. معن شحدة ادعيس. مراجعة قانونية لعقوبة الإعدام في النظام القانوني الفلسطيني، 2010.
73. ياسر غازي علاونة. المدافعون عن حقوق الإنسان- الضمانات القانونية الدولية والوطنية، 2010.
74. معن شحدة ادعيس. التوازن بين حقوق الملكية الفكرية والحق في الصحة، 2010.
75. غاندي الربيعي. جهاز المخبرات الفلسطيني وفقاً لأحكام القانون، 2010.
76. ياسر غازي علاونة. فلسطين وعضويتها في الأمم المتحدة، 2011.
77. معن شحدة ادعيس. الأخطاء الطبية: نحو حماية قانونية متوازنة لأطراف الأخطاء الطبية، 2012.
78. خديجة حسين نصر. السفاح "قتل الروح"، 2012.
79. ياسر غازي علاونة. الاستحقاقات القانونية المترتبة على حصول فلسطين على دولة مراقب في الأمم المتحدة، 2013.
80. أحمد الأشقر. الحماية القضائية للحقوق والحريات العامة في فلسطين، 2013.

81. غاندي الربيعي. سياسة التجريم والعقاب في فلسطين، 2013.
82. خديجة حسين نصر. تبعات مصادقة دولة فلسطين على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) 1979، 2013.
83. إسلام التميمي. مراجعة حقوقية لحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل اللائق في فلسطين، 2013.
84. معن شحدة دعيس. نحو نظام قانوني شامل للتحقيق الإداري في قضايا الأخطاء الطبية، 2014.
85. معن شحدة دعيس. العلاقة بين حقوق الإنسان والفساد، 2016.
86. معن شحدة ادعيس. حقوق الأشخاص المنتفعين بخدمات الصحة النفسية في فلسطين، 2017.
87. معن شحدة ادعيس. إعفاء منتجي منتجات كوفيد - 19 من المسؤولية القانونية عن أضرار منتجاتهم، 2021.

## سلسلة تقارير خاصة

1. لا لعدالة الشارع، تقرير خاص حول قضايا محالة إلى محاكم أمن الدولة والمحاكم العسكرية بسبب ضغط الرأي العام، 2000.
2. السكن المشترك، مشاكل وحلول مقترحة، 2000.
3. الاعتقال السياسي من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2000، 2000.
4. الجاهزية الطبية الفلسطينية لحالات الطوارئ، 2000.
5. الدفاع المدني الفلسطيني في ظل الانتفاضة، المضمون والتشكيل والأداء، 2001.
6. الجاهزية المجتمعية لتأهيل معوقى الانتفاضة، 2001.
7. أداء المحاكم النظامية الفلسطينية خلال انتفاضة الأقصى، 2001.
8. التأثيرات الصحية والبيئية الناتجة عن التلوث بالنفايات الصلبة والمياه العادمة في الأراضي الفلسطينية، 2001.
9. السلامة العامة على الطرق الفلسطينية، 2001.
10. حول التحقيق والتشريع - حالات الوفاة في السجون ومراكز التوقيف الفلسطينية، 2001.
11. تدمير المنازل والمنشآت الخاصة من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي خلال انتفاضة الأقصى، الفترة من 2000/9/28 - 2001/8/31، 2001.
12. الأخطاء الطبية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2002.
13. سوء استخدام السلاح من قبل العاملين في الأجهزة الأمنية الفلسطينية خلال العام 2001، 2002.
14. ظاهرة أخذ القانون باليد - أحداث رام الله بتاريخ 2002/1/31، 2002.
15. تشكيل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية - بين القانون والممارسة، 2002.
16. تبعات الاعتداءات الإسرائيلية على السجون ومراكز التوقيف الفلسطينية، 2002.
17. لجان إدارة والإشراف على الانتخابات العامة، 2002.
18. معاناة الفلسطينيين على معبري الكرامة ورفع، 2002.
19. التصرف بأراضي الدولة وإدارتها بين القانون والممارسة، 2003.
20. حول تباين أسعار المياه في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2003.
21. حول توزيع المساعدات على المتضررين جراء الاعتداءات الإسرائيلية (حالة محافظتي جنين ورفع)، 2003.
22. تلفزيون فلسطين وقناة فلسطين الفضائية - الإدارة، التمويل، والسياسات البرنامجية، 2003.
23. Creeping Annexation - The Israeli Separation Wall and its Impact on the West Bank, June 2003
24. حول إشغال المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، 2003.
25. حول تعيين الموظفين في الهيئات المحلية (الأسس، الإجراءات، جهات الاختصاص)، 2003.
26. حول ضريبة الأملك في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية - قطاع غزة، إشكاليات وحلول، 2003.
27. حول معاناة مرضى الفشل الكلوي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2003.



## منشورات الهيئة

28. حول بؤس الرقابة على المستحضرات الصيدلانية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2004.
29. حول أزمة مياه الشرب في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2004.
30. حول الاختفاء القسري في أعقاب الاعتقال أو الاختطاف في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2004، باللغتين (العربية والإنجليزية).
31. حول تباين أسعار الكهرباء في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2004.
32. حول إساءة معاملة الموقوفين في نظارات المباحث الجنائية في محافظات شمال الضفة الغربية، 2004.
33. حول دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة، 2004.
34. حول تحويلات العلاج إلى خارج المؤسسات الطبية الحكومية، 2004.
35. حول انتخابات الهيئات المحلية بالضفة الغربية بتاريخ 2004/12/23، 2004، باللغتين (العربية والإنجليزية).
36. حول عملية انتخابات رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية التي جرت بتاريخ 2005/1/9، 2005.
37. حول جاهزية مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية، 2005.
38. حول أداء اللجنة العليا للانتخابات المحلية المرحلة الثانية من انتخابات الهيئات المحلية الفلسطينية بتاريخ 2005/5/5، 2005.
39. قطاع الزراعة الفلسطيني خلال انتفاضة الأقصى (الأضرار، المساعدات ومعايير تقديمها)، 2005.
40. البيئة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية (حالة دراسية: محافظة بيت لحم)، 2005.
41. إدارة انتخاب الهيئات المحلية في المرحلة الثالثة بتاريخ 2005/9/29، 2005.
42. تقرير حول الانتخابات الفلسطينية في العام 2005 (الانتخابات الرئاسية، الانتخابات المحلية، انتخابات مجلس نقابة المحامين)، 2005.
43. حول حالة الانفلات الأمني وضعف سيادة القانون في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، 2005.
44. حول عملية الانتخابات التشريعية الثانية التي جرت في تاريخ 2006/1/25، 2006.
45. بعد مرور عام على الإخلاء الإسرائيلي لقطاع غزة، الآثار القانونية للإخلاء، إدارة الأراضي المخلاة، المناطق المهمشة، 2006.
46. معن دعيس، غاندي ربعي، نجاح صبح، إسلام التميمي، وليد الشيخ، صلاح عبد العاطي، ياسر علاونة، حسن حلاسة، خلود نجم. حقوق الطفل - الحق في الحماية، 2006.
47. بهاء السعدي. حقوق المعوقين في المجتمع الفلسطيني، 2006.
48. ياسر علاونة. المسؤولية القانونية عن اقتحام سلطات الاحتلال الإسرائيلي لسجن أريحا المركزي واختطاف المعتقلين السياسيين بتاريخ 2006/3/14، 2006.
49. معين البرغوثي، نجاح صبح، إسلام التميمي، مأمون عتيبي، علاء نزال. أثر إضراب الموظفين العموميين على القطاعات الحيوية في فلسطين، 2006.
50. عائشة أحمد. الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الإنسان الفلسطيني خلال العام 2006، وأثرها على أداء السلطة الوطنية الفلسطينية، 2007.
51. معن دعيس، أحمد الغول، مأمون عتيبي، إسلام التميمي. أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج للعام 1427 هـ/ 2006م، 2007.
52. انتهاكات حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية على ضوء عمليات الاقتتال التي اندلعت في قطاع غزة منذ تاريخ 2007/6/7، 2007.
53. قطاع غزة بعد الاقتتال: الحريات والحقوق في غياب سلطة القانون، 2007.
54. الاعتقالات في الضفة الغربية في أعقاب الإعلان عن حالة الطوارئ بتاريخ 2007/6/14، 2007، باللغتين العربية والإنجليزية.
55. الاعتداء على الجمعيات الخيرية خلال حالة الطوارئ (6/14 - 2007/7/13)، 2007.
56. حول بدء موسم الحج للعام 1428 هـ في قطاع غزة، 2007.
57. الأوضاع الصحية في قطاع غزة في شهر آب 2007، 2007.
58. الاعتقالات خارج نطاق القانون في قطاع غزة، 2007.
59. حول الحريات الإعلامية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة من 6/15 - 2007/11/30، 2007.

## منشورات الهيئة

60. الحق في العمل وتولي الوظيفة العامة (قضية إنهاء عقود التشغيل المؤقت)، (قضية وقف عقود توظيف وتعيينات في الوظيفة العمومية)، 2007.
61. يوسف وراسنة. حول أداء هيئة الحج والعمرة في موسم الحج للعام 1428هـ/2007م، 2008.
62. عائشة أحمد. حول أثر الانتهاكات الإسرائيلية في العام 2007 على قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية في حماية حقوق الإنسان، 2008.
63. معن دعيس، أحمد الغول، عائشة أحمد، وليد الشيخ. حول واقع الحق في الصحة في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية، 2008.
64. غاندي ربيعي. حول احتجاز المدنيين لدى الأجهزة الأمنية الفلسطينية بقرار من هيئة القضاء العسكري، 2008.
65. صلاح موسى، ياسر علاونة. حول واقع الحريات الإعلامية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2008، 2008.
66. صلاح موسى، ياسر علاونة. حول واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2008، 2008.
67. عائشة أحمد. أثر الانتهاكات الإسرائيلية في العام 2008 على قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على حماية حقوق الإنسان، 2009.
68. العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة - جرائم حرب وعقوبات جماعية غير مسبوقه في ظل صمت عربي ودولي فاضح، 2009.
69. صلاح موسى، آية عمران، وديانا بشير. حول واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2009، 2009.
70. حازم هنية. الحق في السكن وإعادة الإعمار في قطاع غزة، 2010.
71. ياسر غازي علاونة. حول واقع المستشفيات الحكومية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2009.
72. خديجة حسين. دور مفتشي العمل في حماية الحقوق العمالية، 2009.
73. ياسر غازي علاونة. إعدام خارج نطاق القانون، 2010.
74. عائشة أحمد. أثر الانتهاكات الإسرائيلية على قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على حماية حقوق الإنسان، 2010.
75. غاندي ربيعي. فلسطينيون بلا عدالة، 2011.
76. ياسر غازي علاونة. الحق في التجمع السلمي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، 2012.
77. غاندي ربيعي. ضمانات النساء في خلافهن مع القانون في فلسطين، 2011.
78. حازم هنية. وفيات الإنفاق- حقوق ضائعة، 2012.
79. معن شحده دعيس. الانتخابات المحلية في العام 2012، 2013.
80. حازم هنية. جاهزية الدفاع المدني في قطاع غزة، الدور والأداء، 2012.
81. إسلام التميمي، وحازم هنية. حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل اللائق في فلسطين (دراسة ميدانية)، 2013.
82. حازم هنية. الأطفال العاملون، أيادٍ صغيرة، وحقوق مهدورة، 2014.
83. عائشة أحمد. السياسات والقيود الإسرائيلية في المناطق المصنفة "ج" والحقوق الأساسية للمواطن الفلسطيني "الحياة على الهامش"، 2014.
84. روان فرحات. الحماية الاجتماعية، برنامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية، 2015.
85. عائشة أحمد. السياسات الإسرائيلية في المناطق المصنفة "ج" ... معوقات التنمية فيها وتدخلات الحكومة الفلسطينية في مواجهتها "خطط وتحديات"، 2016.
86. عمار جاموس. تنظيم دور الحضانه والرقابة عليها، 2016.
87. حازم هنية، أوضاع النزليات في مراكز الإصلاح والتأهيل في فلسطين، 2017.
88. عائشة أحمد. المؤسسات العاملة في مجال رصد وتوثيق الانتهاكات الإسرائيلية واستخدام الآليات الدولية لحقوق الإنسان، 2017.
89. طاهر المصري. الحق في التعليم والأزمة المالية في الجامعات الفلسطينية العامة، 2017.
90. حازم هنية. تدخل الشرطة العسكرية في حل النزاعات المالية في قطاع غزة، 2017.
91. معن ادعيس. الرقابة على الانتخابات المحلية، 2017.
92. أ. حازم هنية. أ. عمار جاموس. أ. طاهر المصري. أ. معن ادعيس. تحليل الموازنة العامة للعام من منظور حقوق الإنسان 2017.
93. معن ادعيس، قائمة أحكام الإعدام في فلسطين (1995-2018)

## منشورات الهيئة

94. حازم هنية. تقرير تحليلي حول أحكام عقوبة الإعدام الصادرة في قطاع غزة (2014-2017).
95. أ. حازم هنية. أ. عمار جاموس. أ. طاهر المصري. أ. معن ادعيس. تحليل الموازنة العامة للعام من منظور حقوق الإنسان 2018.
96. أ. معن ادعيس، كبار السن بين مظلة الحقوق ومطرقة الإهمال 2018.
97. أ. عائشة أحمد، التلوث البيئي بفعل المناطق الصناعية ومكبات النفايات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة "منطقة سلفيت نموذجاً"، 2019.
98. د. علياء العسالي، تحليل محتوى الكتب المدرسية (اللغة العربية، الرياضيات، التربية الإسلامية، التنشئة الوطنية والاجتماعية، العلوم والحياة) للصفوف من الأول حتى التاسع الأساسية 2018/2019 في ضوء مدى حساسيتها للنوع الاجتماعي، 2019.
99. أ. معن ادعيس، نحو استراتيجية وطنية شاملة للسلامة على الطرق في فلسطين، 2019.
100. د. عبد الكريم أيوب، تحليل محتوى الكتب المدرسية (اللغة العربية، العلوم والحياة) للصفوف من الأول حتى التاسع الأساسية 2019 من منظور حقوق الإنسان، 2019.
101. أ. حازم هنية، الوفيات الناتجة عن عدم اتباع معايير السلامة والصحة المهنية في بيئة العمل، تقرير تحليلي (2014-2018)، 2019.
102. أ. عمار جاموس، الإصلاح العشائري من منظور حقوقي وقيمي دستوري، 2019.
103. أ. عائشة أحمد، سياسات ومخططات سلطات الاحتلال الإسرائيلي وأثرها على إعمال الحق في التعليم في القدس المحتلة، 2019.
104. أ. طاهر المصري، حقوق المنتسبات لقوى الأمن الفلسطينية: المساواة وعدم التمييز، 2019.
105. أ. أحمد الغول، إساءة معاملة وتعذيب الأطفال في نزاع مع القانون، تقرير تحليلي من واقع شكاوى انتهاك الحق في السلامة الجسدية في الاعوام (2016-2018)، 2020.
106. أ. معن شحدة دعيس، جاهزية دولة فلسطين لإعمال الحق في الصحة أثناء جائحة كورونا (COVID-19) من منظور حقوقي، 2020.
107. أ. عائشة أحمد، الأسرى الفلسطينيون المرضى في سجون الاحتلال الإسرائيلي «سياسات الاحتلال تجاههم والتدخلات الفلسطينية بحقهم»، 2020.
108. أ. عمار ياسر جاموس، الاحتجاز على ذمة المحافظ، 2020.
109. أ. طاهر المصري، إعمال الحق في التعليم العام خلال جائحة كورونا في فلسطين، 2020.
110. أ.د. محمد حاج يحيى، السياسات والإجراءات المتبعة لمنع التحرش الجنسي في أماكن العمل في القطاع العام في دولة فلسطين (دراسة استكشافية)، 2021.

## سلسلة تقارير تقصي الحقائق

1. نتائج تقصي حقائق حادث مقتل الشاب حسام أبو عطية في مدينة رام الله بتاريخ 2006/6/13، 2006.
2. التحقيق في وفاة المواطنة منال صيدم بتاريخ 2006/9/21 بعد إجراء عملية تنظيفات لها في أحد المستشفيات، 2007.
3. تقصي حقائق حول حادثة انفجار محطة النبالي للوقود بتاريخ 2007/2/8، 2007.
4. تقصي حقائق حول حادثة اختطاف ومقتل المواطن عزت رشيد حسن، 2007.
5. تقصي حقائق حول أحداث جامعة النجاح الوطنية بتاريخ 2007/7/24، 2007.
6. تقصي حقائق حول وفاة المواطن مجد عبد العزيز البرغوثي في مقر تحقيق المخابرات العامة/رام الله بتاريخ 2008/2/22، 2008.
7. تقصي حقائق حول وفاة المواطن عز مصطفى الشافعي بتاريخ 2008/1/15، 2008.
8. تقصي حقائق حول الأحداث التي وقعت في قلقيلية بتاريخ 2009/5/30 و2009/6/4، 2009.

## منشورات الهيئة

9. تقصي حقائق حول حادثة غرق الطفلين دراغمة ومكاوي في برك سليمان بمدينة بيت لحم خلال شهر نيسان من العام 2009، 2009.
10. تقصي حقائق حول وفاة المواطن نهاد الدباكة أثناء احتجازه لدى جهاز الأمن الداخلي، 2010.
11. تقصي حقائق حول وفاة المواطن أسامة منصور في مقر الاستخبارات العسكرية، 2013.
12. تقصي حقائق حول الأحداث التي وقعت في مدينة نابلس خلال شهر آب من العام 2016، 2017.
13. تقصي حقائق بشأن الأحداث التي وقعت في حي الأمريكية شمال غزة بتاريخ 4 نيسان 2017.
14. تقصي حقائق حول حادثة وفاة المواطن وليد الدهيني في مركز شرطة رفح بقطاع غزة 2018.
15. تقصي حقائق حول وفاة المواطن محمود الحملاوي في مركز إصلاح وتأهيل رام الله 2019.
16. تقصي حقائق حول وفاة الشقيقين عمار وضياء الديك بتاريخ 2020/6/14، 2020.

## سلسلة أدلة تدريبية

1. غاندي الربيعي. دليل الإجراءات الجزائية، 2010.
2. غاندي الربيعي. دليل العدالة الجنائية للأحداث وفق القواعد الدولية والقوانين الوطنية، 2010.
3. صلاح عبد العاطي ويلي مرعي. دليل المدرب لدورات تدريبية متخصصة في مناهضة عقوبة الإعدام، 2011.
4. غاندي ربيعي. دليل رصد ضمانات المحاكمة العادلة وفق القواعد الدولية والقوانين الوطنية في فلسطين، 2012.

## سلسلة أوراق سياسات عامة

1. خديجة حسين. ورقة سياسات حول القرار بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2016، 2016.

## سلسلة تقارير الظل

1. دائرة الرقابة على السياسات والتشريعات الوطنية. تقرير الظل المقدم للجنة الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة بخصوص التقرير الاولي لدولة فلسطين. يوليو. 2018.

## سلسلة تقارير تقييم أماكن الإحتجاز

1. تقرير تقييم مواءمة مراكز الإصلاح والتأهيل في فلسطين للمعايير الدولية للسجون (مراكز إصلاح وتأهيل الضفة الغربية)، 2019.