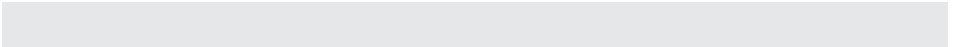


الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم)  
The Independent Commission For Human Rights (ICHR)

## ورقة سياسات حول القرار بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2016

سلسلة أوراق سياسات عامة رقم (1)

أيار 2016



## ورقة سياسات حول القرار بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2016

إعداد: خديجة حسين زهران

تدقيق لغوي: عبد الحكيم أبو جاموس.

تصميم وطباعة: شركة مؤسسة الأيام للطباعة والصحافة والنشر والتوزيع.

### سلسلة أوراق السياسات

تتناول هذه السلسلة مشاريع القوانين والقرارات بقوانين أو القوانين السارية أو مراجعة للسياسات العامة، وتعمل على تسليط الضوء عليها وتحليلها، وذلك من أجل الخروج بتوصيات محددة الى صناع القرار، بغية إجراء تصحيح للتشريعات أو السياسات، وذلك انسجاماً مع مضمون الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والقانون الأساسي الفلسطيني.

حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة (لا تمنع الهيئة من اقتباس أي فقرة من هذا العمل شرط الإشارة إلى المصدر)

رام الله - 2016

## عناوين مكاتب الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان

### "ديوان المظالم" - فلسطين

#### مكتب الجنوب

الخليل - رأس الجورة -  
بجانب دائرة السير - عمارة حريزات - ط1.  
هاتف: + 970 2 2295443  
فاكس: + 970 2 2211120  
بيت لحم - عمارة نزال - ط2 - فوق البنك العربي  
هاتف: + 970 2 2750549  
فاكس: + 970 2 2746885

#### المقر الرئيسي

رام الله - خلف المجلس التشريعي - مقابل مركز  
الثلاسيما "أبو قراط".  
هاتف: + 970 2 2986958 / 2960241  
فاكس: + 970 2 2987211 ص.ب. 2264  
البريد الإلكتروني: [ichr@ichr.ps](mailto:ichr@ichr.ps)  
الصفحة الإلكترونية: [www.ichr.ps](http://www.ichr.ps)

#### مكتب غزة والشمال

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

#### مكتب الوسط

رام الله - رام الله التحتا - مقابل السفارة الألمانية  
- عمارة راحة - ط3.  
هاتف: + 970 2 2989838  
فاكس: + 970 2 2989839

#### مكتب الوسط وجنوب غزة

خانيونس - شارع جمال عبد الناصر -  
عمارة شبيب ط1 - بجوار شركة جوال سابقاً  
هاتف: + 970 8 2060443  
فاكس: + 970 8 2062103

#### مكتب الشمال

نابلس - شارع سفيان - عمارة اللحام - ط1.  
هاتف: + 970 9 2335668  
فاكس: + 970 9 2366408  
طولكرم - قرب مستشفى ثابت ثابت -  
عمارة دعباس - ط3.  
تلفاكس: + 970 9 2687535



## قائمة المحتويات

7	..... المقدمة
9	..... الضمان الاجتماعي وفقاً للمنظور الحقوقي
10	..... العناصر الرئيسية التي ينبغي توافرها في نظم الضمان الاجتماعي وفقاً للمنظور الحقوقي
11	..... مسؤولية الدولة عن توفير الضمان الاجتماعي
12	..... محاولات تشريعية اتّسمت بالتخبُّط
13	..... المحاولة الأخيرة : قرار بقانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي
16	..... تكريس سياسة الأنظمة التكميلية
19	..... القانون أداة لتوفير موارد مالية جديدة
21	..... التماهي مع سيل التشريعات الاقتصادية المحابية لرأس المال
22	..... ضعف الإرادة الحكومية بالالتزام بالاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة
24	..... أزمة الثقة بين الحكومة والمواطنين
26	..... القرار بقانون ومبادئ السياسة التشريعية
29	..... الخلاصة
30	..... التوصيات
31	..... قائمة المراجع



## المقدمة

بدأت الهيئة اهتمامها بموضوع الضمان الاجتماعي، منذ ما يزيد عن سبعة عشر عاماً، من خلال تدخلاتها العديدة لدى صنّاع القرار، بغية حثّهم على تبني منظومة ضمان اجتماعي عادلة، تحقّق مبادئ المساواة في التمتع بالحقوق، وتحافظ على الحياة الكريمة للفلسطينيين. ويأتي إعداد هذه الورقة، استكمالاً لتلك الجهود، بغية الوصول إلى قانون ضمان اجتماعي، منسجم مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، خاصة التي صادقت عليها دولة فلسطين في العام 2014.

ستبحث هذه الورقة القرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (6) للعام 2016، وقد جاء إصدارها متزامناً مع إعلان مجلس الوزراء الفلسطيني إعادة طرح القرار بقانون الضمان الاجتماعي للنقاش المجتمعي، ومع محاولات المجتمع المدني للضغط على السلطة التنفيذية لمواءمة القرار بقانون مع مطالب أصحاب المصلحة، على أرضية الحوار المجتمعي التشاركي، لبناء منظومة ضمان عادلة وشاملة.

ينبع اهتمام الهيئة بموضوع الضمان الاجتماعي، كونه يوفّر مصدر دخل للإنسان، عندما لا يكون قادراً على العمل وكسب الرزق، كما يحدث في حالات العجز التام، أو بعد التقاعد في سن الشيخوخة، أو في فترة البطالة؛ فكلُّ هذه الحالات، هي حالات إنسانية، ويجب على الدولة أن تتكفّل بتقديم كل ما يلزم لصون كرامة مواطنيها، ومنعهم من التسوّل واستجداء الناس. وكونه يُشكّل رافعةً اقتصاديةً قوية، من خلال قدرة مؤسسات الضمان على تحفيز الاقتصاد الوطني بما يلزم، من خلال إقامة المشاريع والاستثمارات، وتشغيل أموال الضمان التي تجمعها من الناس في المشاريع الرابحة، بالإضافة إلى قدرة هذه المؤسسات على خلق فرص العمل المختلفة، وتشغيل العاطلين عن العمل، من خلال المشاريع التي تدخل فيها كشريك أساسي.

تأتي محاولات وضع تشريع خاص بالضمان الاجتماعي، في ظل استمرار سياسات الاحتلال

الإسرائيلي، التي أحدثت تشوّهات واختلالات هيكلية في النظام الاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني، حيث فرض الاحتلال قيوداً عديدة على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي، مما أدى الى نشأة اقتصاد فلسطيني هشّ وضعيف، غير قادر على النمو والتطور، وغير قادر على استيعاب العمالة الفلسطينية المستمرة.

من جهة أخرى، ما زال الانقسام السياسي والمؤسسي مستمراً، الأمر الذي انعكس على وحدة التشريعات، والقدرة على إنفاذها في شطري الوطن، ومدى انتفاع كافة شرائح المجتمع من التشريعات الصادرة عن الجهات ذات العلاقة. إضافة إلى ضعف الموازنات الحكومية التطويرية، وضعف الرقابة الحكومية على الالتزام بقانون العمل وأحكامه.

تهدف هذه الورقة إلى إحداث تغيير في السياسات العامة المتعلقة بالقرار بقانون رقم (6) للضمان الاجتماعي للعام 2016، باتجاه تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية، وتحقيق الانسجام بين مضمون الاتفاقيات الدولية والقرار بقانون الأخير وضمان انتفاع جميع الفلسطينيين من القرار بقانون، في ظل المعطيات الاقتصادية والسياسية السابقة، وذلك من خلال توصيات محددة، قدمتها الورقة بعد مراجعتها وتحليلها لأبرز ملامح السياسات الوطنية المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

في هذه الورقة، ستتم مراجعة المنظور الحقوقي للضمان الاجتماعي، ومسؤولية الدولة عن توفير، وأبرز ملامح السياسات العامة التي عكسها القرار بقانون الأخير، والتوصيات المقترحة من قبل الهيئة.



## الضمان الاجتماعي وفقاً للمنظور الحقوقي

يرجع الإهمال في إنشاء نظم الضمان الاجتماعي القادرة على حماية ما يسمى بالقطاع غير المنظم إلى افتراض أن عدد الفقراء قد تضخم إلى الحد الذي يستحيل معه من الناحية المالية توفير الرعاية لهم جميعاً. ولكن تقرير التنمية البشرية لعام 1991 يؤكد "إن عدم توافر الالتزام السياسي، لا عدم توافر الموارد المالية، هو السبب الحقيقي في تجاهل وضعية البشر".

الضمان الاجتماعي وسيلة، غايتها توفير الأمان للفرد، من الأخطار التي تهدد مصدر رزقه، والحفاظ على الذات الإنسانية، وتنمية قدراتها على العمل، كما تهدف أنظمة الضمان الاجتماعي إلى حماية العنصر البشري وتنمية روح العمل لديه، وذلك عن طريق تحريره من هاجس الخوف على نفسه وعائلته، إذا ما فقد قدرته على العمل، سواء نتيجة للشيخوخة أو العجز، وتعد هذه الغاية من أهم الدعائم الفلسفية للضمان الاجتماعي.

يُعتبر الضمان الاجتماعي من القضايا التي تثير اهتمام معظم الشرائح الاجتماعية في المجتمع

الفلسطيني خصوصاً العاملين؛ حيث يسعون إلى حماية حقوقهم ومكتسباتهم، من خلال تطبيق فاعل لنظام ضمان اجتماعي، أسوة ببعض الدول العربية التي قطعت شوطاً كبيراً في هذا المجال، ذلك أن تطبيق هذا النظام بصورة جيدة، يحقق العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد المجتمع، ويضمن لهم كذلك حياة آمنة ومستقرة، كونه يتيح للعاملين الاستفادة من مزاياه، وأهمها تأمين الحصول على راتب شهري، بعد مضي المدة المحددة قانوناً للخدمة، وبلوغ سن التقاعد، وتأمين الحصول على مكافأة نهاية الخدمة، وتأمين العجز، سواء كان مؤقتاً أم دائماً، وحالات المرض وإعانات الوفاة، وتأمين الشيخوخة، وتأمين التعويض عن إصابات العمل، وتأمين الأمومة للنساء العاملات.

يتلخّص الأساس الفلسفي لتشريع قانون الضمان الاجتماعي في الأهداف التالية، وهي: حماية الطبقة العاملة من الاستغلال والحاجة، والتوزيع العادل للأموال داخل المجتمع، وتنمية الشعور الجمعي، وإيجاد فرص عمل جديدة، وزيادة الإنتاج، واحترام الذات البشرية والحقوق الأساسية للفرد.

تعدّ هذه الورقة، باكورة إنتاج الهيئة لأوراق السياسات، بهدف التأثير في عمل صناع القرار، وإثراء النقاش المتعلق بالسياسات العامة للضمان الاجتماعي. وهي إحدى الأدوات التي لا تهدف إلى تكوين معارف جديدة، إلا بالقدر الذي يؤدي إلى التأثير على صناع القرار، والمساهمة في بناء توجهات المهتمين في هذا المجال.

### العناصر الرئيسية التي ينبغي توافرها في نظم الضمان الاجتماعي وفقاً للمنظور الحقوقي:

- أولاً، الشمول: يجب أن يهدف نظام الضمان الاجتماعي إلى توفير التغطية الشاملة، في جميع حالات الطوارئ، وظروف الحياة التي تهدد قدرة الأشخاص على استتباب الدخل، وقدرتهم على الحفاظ على مستوى معيشي مقبول، ويتضمن ذلك، المعونات في حالات: البطالة، والمرض، والعجز، والحمل والولادة، والشيخوخة وإعالة أطفال الفقراء، ومعونة عيش الكفاف.
- ثانياً، إمكانية الانتفاع: يجب أن ينتفع بالضمان الاجتماعي كل من يحتاج إليه.
- ثالثاً، الكفاية والملاءمة: يجب أن يكون مستوى الإعانات المقدم كافيًا وملائمًا، ويجب أن يكون نوع الإعانات المقدمة ملائمًا لنوع الخطر، أو حالة الطوارئ الناشئة.
- رابعاً، احترام مبدأ المساواة وعدم التمييز: يجب ألا تتضمن برامج الضمان الاجتماعي تمييزاً جائراً ضد أي شخص، على أساس العرق، أو الجنس، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو النسب، أو الوضع الاقتصادي والاجتماعي. ويتضمن ذلك التمييز المباشر، وغير المباشر.
- خامساً، احترام الضمانات الإجرائية: يجب وضع قواعد وإجراءات معقولة ومنصفة، للبت فيمن تنطبق عليهم شروط برامج الضمان الاجتماعي، ومن تنتهي فترة استحقاقهم لمعوناتها، ويجب أن تتاح لكل من يتضرر من قاعدة قانونية، أو من قرار إداري، فرصة اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم يحدد حقوقه ويفصل في الأمر.

### الإطار الدولي للضمان الاجتماعي

شكّل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أساساً لما ورد في المعاهدات الدولية، بخصوص الحق في الضمان الاجتماعي، كما أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تطلب من الدول الأطراف في العهد أن تشمل في التقارير التي تقدمها إليها، معلومات بشأن الفروع التسعة للضمان الاجتماعي الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102.

وألزمت المادة (11.1.11) من اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، التي انضمت إليها دولة فلسطين، الدول الأطراف في الاتفاقية، باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل، لكي تكفل لها على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، نفس الحقوق، وخصوصاً الحق في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات: التقاعد، والبطالة، والمرض، والعجز، والشيخوخة، والقضاء على التمييز ضد المرأة في المناطق الريفية، لكي تكفل لها الاستفادة بصورة مباشرة من برامج الضمان الاجتماعي.

كما تقر اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لسنة 1952 بالفروع التسعة التالية للضمان الاجتماعي: الرعاية الطبية، وإعانة المرض، وإعانة البطالة، وإعانة إصابات العمل، والإعانات العائلية، وإعانة الأمومة، وإعانة العجز، وإعانة الورثة. وتتضمن الاتفاقية تحديد الحد الأدنى لفئات الأشخاص المحميين بالإعانات التي أقرتها، ومضمون تلك الإعانات ومستواها، وحقوق المشمولين بالحماية، وغيرهم من المستفيدين، وبعض المسائل الإدارية ذات الصلة.

### مسؤولية الدولة عن توفير الضمان الاجتماعي

تتوقف التزامات الدولة تجاه الحق في الضمان الاجتماعي، على الصكوك الدولية الملزمة لها، فبموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي صادقت عليه دولة فلسطين مؤخراً؛ ينبغي على الدولة أن تتخذ التدابير التشريعية، إلى جانب التدابير المالية والإدارية والتعليمية والاجتماعية، التي تكفل الأعمال التدريجي للحق في الضمان الجماعي على نحو آمن. ويجب أن تكون هذه التدابير «متعمدة وعملية وموجهة بأقصى قدر من الوضوح، إلى ضمان انتفاع كل فرد يخضع للولاية القضائية للدولة بالحق في الضمان الاجتماعي». ولقياس مقدار التقدم، ينبغي على الهيئات المعنية في الدولة أن تضع خطة عمل، تتميز بالشفافية لتلبية ذلك الحق، ويجب أن تتضمن خطة العمل المذكورة، أهدافاً ومعايير قياسية، ترتبط بجداول زمنية محددة. وحتى إذا تمكنت الدولة من عزو تخلفها عن الوفاء بالتزاماتها الأساسية الدنيا، إلى قلة الموارد المتاحة، فإنها تظل ملزمة برصد مدى تلبية الحق في الضمان الاجتماعي أو عدم تلبية، وباستنباط الاستراتيجيات والبرامج الكفيلة بإعماله. كما أكدت اللجنة في أحد تعليقاتها العامة، على أهمية ضمان توافر الوسائل الملائمة في النظم القانونية الوطنية للانتصاف والمساءلة في

حالات انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، موضحةً أن على الدول واجباً يتمثل في ضمان توفير سبل الانتصاف القانونية، سواء أكانت ذات طابع قضائي أم إداري لجميع المتضررين والمتظلمين، أفراداً أو جماعات، ويجب أن يكون ذلك متيسراً ومعقول التكلفة، ومتوفراً في الوقت المناسب وفعالاً، وتعتبر سبل الانتصاف القانونية الفعالة في النظم القانونية المحلية، أمراً ذا أهمية جوهرية لحماية الحق في الضمان الاجتماعي.

### محاولات تشريعية اتّسمت بالتخبط

شهدت الساحة التشريعية الفلسطينية العديد من المحاولات التي اتسمت بالتخبط، وذلك في معرض بناء نظام ضمان اجتماعي، ففي العام 2003 أقرّ المجلس التشريعي قانون التأمينات الاجتماعية، الذي اشتمل على تأمين مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابة العمل، وتم البدء بإعداد اللوائح التنفيذية لهذا القانون، والشروع في تشكيل صندوق التأمينات، إلا أنه وفي العام 2007، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قراراً بقانون، ألغى فيه هذا القانون.

في العام 2005 تم توحيد أنظمة التقاعد الحكومي، من خلال القانون رقم (7) للعام 2005، وفي العام 2007 تم إصدار قرار بقانون رقم (5) للعام 2007، بحيث أصبح يشمل كافة العاملين في القطاعين الحكومي والخاص، ولكن ما لبث المشرع أن تراجع عن هذه الخطوة في العام 2010، حين أصدر مجلس الوزراء لائحة تنفيذية، عدّلت بموجبها الصفة الإلزامية لانتفاع القطاع الخاص من القانون، وحولتها الى اختيارية<sup>1</sup>. وبتاريخ لاحق، صادق مجلس الوزراء في جلسته التي انعقدت بتاريخ 2014/2/18 على نظام تقاعد القطاع غير الحكومي، المُحال إلى المجلس من قبل وزارة العمل، ولم يكتب لهذا النظام الخروج الى النور<sup>2</sup>.

يوجد حالياً خمسة أنظمة تقاعد، تديرها الهيئة العامة للتقاعد، وهي: نظام التأمين والمعاشات المنبثق عن قانون رقم (8) للعام 1964، ونظام تقاعد قوى الأمن الفلسطيني المنبثق عن القانون

1 قرار مجلس الوزراء رقم (16) لعام 2010م باللائحة التنفيذية بشأن تنظيم انتفاع موظفي الهيئات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص وموظفي وأعضاء النقابات المهنية ومنسببها بأحكام قانون التقاعد العام.

2 خاطبت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان - ديوان المظالم - مجلس الوزراء بشأن عدم قانونية تعديل نص قانون رئيس من خلال لائحة تنفيذية.

رقم (16) لعام 2004، ونظام التقاعد المدني المنبثق عن قانون (34) للعام 1959، ونظام تقاعد الرئيس والوزراء والمحافظين والنواب، ونظام التقاعد الخاص بالموظفين العموميين المنبثق عن القانون رقم (7) للعام 2005.

إلا أنه ومن خلال ما سبق، يتبين غياب وجود رؤية واضحة لتطوير هذه المنظومة، والاقتراب من الارتجالية، واتضح ردود الفعل في صياغة هذه المشاريع، حيث تبين مما سبق، انتقال المشرع من مشروع الى آخر، دون النظر في جدوى إيقاف مشاريع سبق العمل عليها، وسبق وصفها بأنها تحقق الأمن الاجتماعي.

### المحاولة الأخيرة: قرار بقانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي

في العام 2010، صادق مجلس الوزراء على استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية (2011-2013) التي أعدتها وزارة الشؤون الاجتماعية، التي وضعت بشراكة حكومية لقطاع الحماية الاجتماعية (عمل، صحة، تعليم) مع مؤسسات المجتمع المدني العاملة في قطاع الحماية الاجتماعية، مثل شبكة المنظمات الأهلية، والهيئة المستقلة، وعدد من مؤسسات القطاع الخاص، والمؤسسات الدولية المعنية بقطاع الحماية الاجتماعية. اعتمدت هذه الاستراتيجية توسيع التأمينات الاجتماعية وصولاً الى نظام ضمان اجتماعي شامل، وتطوير البنية التشريعية والمؤسسية، والشراكة لتحقيق الحماية. كما عملت وزارة الشؤون الاجتماعية بصفتها رئيساً لقطاع الحماية الاجتماعية، مع مؤسسة «مواطن»، بالاستناد إلى الوثيقة المرجعية التي طرحتها مؤسسة مواطن، على تقديم مذكرة تفسيرية لمجلس الوزراء حول الضمان الاجتماعي في فلسطين، تبنت المبادئ الأساسية التالية:

- أولاً: مبدأ الشراكة والتكافل بين الأطراف الثلاثة: المشترك، والمشغل (القطاع الخاص) والحكومة، من موقع مسؤوليتها ومساهمتها كشريك رئيسي في الصندوق، عن الفئات والعائلات الفقيرة، والفئات المهمشة، وغير المقتردة على دفع مساهمتها.
- ثانياً: التأكيد على مبدأ أن الحكومة هي الضامن الأساسي (لضمان استدامة الصندوق)، عدا عن رقابتها على ادارته، وإعمال القانون والأنظمة واللوائح التنفيذية.
- ثالثاً: ينظم الضمان الاجتماعي بقانون، بما يكفل شمولية التغطية التأمينية، والصحة، والمرض، والأمومة، والشيوخوخة، والعجز والإعاقة، والوفاة والبطالة، والمخصصات العائلية للأسر الفقيرة.

- رابعاً: يعتمد الضمان الاجتماعي مبدأ التدرج في تطبيق المنافع.<sup>3</sup>

في العام 2012، شكل مجلس الوزراء بقرار رقم (01/13/125/م.و.س.ف) لعام 2012 الفريق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي تشكّل بناء على المذكرات التفسيرية المرفوعة من وزارتي الشؤون الاجتماعية والعمل، بهدف تحقيق ضمان اجتماعي، يحقق حماية وعدالة اجتماعية، للشرائح المهتدة والفقيرة والمهمشة خاصة، وبما ينسجم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. اقتصر عمل فريق الضمان الاجتماعي على قطاع العمل فقط، استناداً إلى الرؤية التي تقدمت بها منظمة العمل الدولية ILO ، وتم تتحية القطاعات والشرائح الأخرى، وتجزئة النظام، وكرست فكرة الأنظمة التكميلية وليس التكاملية الشاملة، ودخلت منظمة العمل الدولية في حوار مع وزارة الشؤون الاجتماعية، تحت عنوان أرضية الحماية الاجتماعية للشرائح الأخرى، التي كانت تعمل عليها أصلاً وزارة الشؤون الاجتماعية، كاستحقاق لتطوير برنامج المساعدات النقدية للفئات الأكثر احتياجاً، وهم ذوو الإعاقة، والأسر التي ترأسها نساء (الأيتام)، والمسنون، وأصحاب المرض المزمن، والأطفال، وكانت قد حددت لها قيمة منفعة خاصة، استناداً لطبيعة احتياجها، إلى حين إقرار قانون الضمان الاجتماعي، ليتمكن هؤلاء من أخذ حقوقهم بعدالة، وفقاً للقانون، وليس عبر برنامج المساعدات النقدية، التابع للشؤون الاجتماعية كبرنامج إغاثي<sup>4</sup>.

من جانب آخر، رسمت خطة التنمية الوطنية 2014-2016، توجه الحكومة لتطوير نظام حماية اجتماعي، قائم على الحقوق، أكثر تكاملاً وأكثر شمولية، يقدم الخدمات النوعية والمستدامة، دونما تمييز بين الفئات السكانية، ويعمل على جسر الفجوة التنموية بين المناطق المختلفة. واهتمت الحكومة أن يتمتع هذا النظام بالاستدامة المالية، ويقلل الاعتماد على المساعدات، وأكدت الخطة على أن الأولوية السياساتية في هذا المجال، تتمثل في استكمال بناء أنظمة متكاملة للحماية الاجتماعية، مبنية على الحقوق، وتقدم الخدمات النوعية، التي من شأنها توفير حياة كريمة، لا سيما للفقراء، والمسنين، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأطفال، والشباب، والنساء<sup>5</sup>.

3 الكفري، صالح. وآخرون. نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين. 2010. مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية. رام الله.

4 الكلمة التي ألقها الوزيرة السابقة لوزارة الشؤون الاجتماعية السيدة ماجدة المصري في مؤتمر حملة الضمان الاجتماعي الذي انعقد بتاريخ 2016/4/5 برام الله.

5 خطة التنمية الوطنية 2014-2016. .

لم يتم ترجمة خطة التنمية الوطنية 2014-2016 إلى تشريعات، ولم يكن هناك ترابط بين العمل السياساتي والتشريعي، حيث ما لبث أن أحال مجلس الوزراء في نهاية العام 2015، مشروع قانون للضمان الاجتماعي إلى أعضاء مجلس الوزراء لدراسته وإبداء الملاحظات بشأنه، تمهيداً لاتخاذ المقتضى القانوني بشأنه في جلسة مقبلة، وخلال فترة نقاش المشروع تم منع نسخه من التداول.

قامت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، بعقد جلسة نقاش للمشروع المحال الى رئيس السلطة التنفيذية، بتاريخ 2016/3/14 في مقرها في مدينة رام الله، دُعي إليها ممثلون عن مجلس الوزراء، ووزارة العمل، ورئيس الفريق الوطني للضمان الاجتماعي، لنقاش مشروع القرار بقانون، وتوجيه صناع القرار إلى تطويره بناء على الملاحظات الحقوقية للهيئة<sup>6</sup>.

كما تم توجيه جملة من الملاحظات لمشروع القرار، واعترض العديد من الاتحادات والنقابات والمؤسسات الحقوقية على استبعادها وإقصائها من النقاش والشراكة، حيث أرسلت ورقة موقف بشأن مشروع قانون الضمان الاجتماعي، إلى رئيس الوزراء رامي الحمد الله، قالت فيه «إن قانون الضمان الاجتماعي، ورغم أهميته الكبرى في تحقيق الحماية والعدالة الاجتماعية، إلا أنه لم ينل حقه من النقاش المجتمعي، فهو ليس حكراً على الفريق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي شكّل بقرار مجلس الوزراء رقم (01/13/125/م.و.س.ف) لعام 2012<sup>7</sup>».

لم يلتفت مجلس الوزراء إلى الاعتراضات، ورفع المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية، الذي ما لبث أن أقره وأصدره ديوان الفتوى والتشريع في العدد الممتاز رقم (11) من الوقائع الفلسطينية، كقرا بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2016.

وفي سعي الحكومة للتوصل إلى تفاهم مع مؤسسات المجتمع المدني، اجتمع وزير العمل بتاريخ 2016/4/6، مع ممثلين عن الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وتم تقديم مجموعة من الملاحظات على القرار بقانون، والطلب من وزير العمل بوقف القانون مدة من الزمن، ريثما يتم تعديله. من جانبه، اعتبر الوزير أن القانون يتضمن إيجابية هامة، ويتعذر وقفه لفترة طويلة من الزمن، نتيجة أن هذا القانون يخول السلطة الفلسطينية الحصول على أموال العاملين داخل الخط الأخضر، التي كانت السلطة عاجزة عن تحصيلها من الاحتلال

6 صدر مشروع القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي كقرار بقانون أثناء الترتيب لجلسة النقاش.

7 ورقة موقف صادرة عن عدد من الاتحادات والنقابات نشرت في صحيفة الحدث بتاريخ 2016/2/16.

الإسرائيلي، التي تقارب قيمتها 16 مليار دولار، والتي تكفل انعاش الاقتصاد الفلسطيني<sup>8</sup> وتمكين مؤسسة الضمان الاجتماعي من تحقيق أهدافها.

واصلت الهيئة سعيها للمطالبة بوقف القرار بقانون فترة محددة من الزمن لإعادة نقاشه، حيث خاطبت رئيس السلطة التنفيذية مطالبةً بضرورة وقف القرار بقانون الضمان الاجتماعي مدة عام واحد، وإعادته للنقاش المجتمعي بما ينسجم مع معايير حقوق الإنسان. ونتيجة استمرار الاحتجاجات الشعبية وجهود مؤسسات المجتمع المدني، قام مجلس الوزراء بتشكيل لجنة وزارية تتحاور مع الكتل البرلمانية لتعديل القرار بقانون خلال ستة أسابيع<sup>9</sup>.

### تكريس سياسة الأنظمة التكميلية

يعدّ إصدار القرار بقانون، استكمالاً لسياسة الأنظمة التأمينية التكميلية التي انتهجتها السلطة الوطنية، بحيث يصبح عدد الأنظمة التأمينية ستة أنظمة وهي: نظام التأمين والمعاشات المنبثق عن قانون رقم (8) للعام 1964، الذي ينتفع منه الأشخاص الذين هم أكبر من سن (45) سنة بتاريخ (2006/09/01)، وهم الموظفون المدنيون العاملون في المحافظات الجنوبية، وموظفو عمال البلديات والمجالس القروية في المحافظات الجنوبية، والموظفون المدنيون العاملون في المحافظات الشمالية، الذين تم تعيينهم بعد عام 2000، بموجب قرار الرئيس الراحل الشهيد ياسر عرفات، وموظفو وعمال شركة توزيع الكهرباء في المحافظات الجنوبية<sup>10</sup>. ونظام تقاعد قوى الأمن الفلسطيني، المنبثق عن القانون رقم (16) لعام 2004، الذي ينتفع منه ضباط، وضباط صف، وأفراد قوى الأمن، والموظفون المدنيون العاملون بقوى الأمن، والذين هم أكبر من سن (45) سنة بتاريخ (2006/09/01) من ضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن، والعاملين المدنيين فيها ممن عملوا في منظمة التحرير الفلسطينية، والذين هم أكبر من سن (45) سنة بتاريخ (2006/09/01)<sup>11</sup>.

8 اجتماع مع وزير العمل مأمون أبو شهلا بمقر وزارة العمل في رام الله، بحضور ممثلين عن الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي والهيئة المستقلة للضمان الاجتماعي. بتاريخ 6/4/2016.

9 رسالة الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان - ديوان المظالم - رقم (م.ع/10/2016 بتاريخ 4/4/2016 الموجهة لسيادة الرئيس أبو مازن لوقف العمل بقرار بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2006 .

10 المادة رقم (1) من القانون.

11 المادة رقم (2) من القانون.



ونظام التقاعد المدني، المنبثق عن قانون (34) للعام 1959، الذي ينتفع منه الموظفون المدنيون العاملون في المحافظات الشمالية، الذين تم تعيينهم قبل عام 2000م، والذين هم أكبر من سن (45) سنة بتاريخ (2006/09/01).<sup>12</sup> ونظام تقاعد الرئيس، والوزراء، والمحافظين، والنواب، الذي ينتفع منه الرئيس والوزراء والمحافظون والنواب. ونظام التقاعد للموظفين العموميين، المنبثق عن القانون رقم (5) للعام 2007، الذي ينتفع منه الموظفون المدنيون من أفراد قوى الأمن الفلسطينية، الأقل من سن (45) سنة بتاريخ (2006/09/01) الذين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة، وموظفو منظمة التحرير الفلسطينية الذين يتولون مسؤوليات في الخارج، الذين تدفع رواتبهم من الموازنة العامة، شريطة عدم اشتراكهم في أنظمة تقاعد حكومية أخرى. وموظفو الهيئات المحلية والمؤسسات العامة، وموظفو مؤسسات العمل الأهلي، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والعمال الخاضعون لأحكام قانون العمل، وموظفو وأعضاء النقابات المهنية ومنسبونها، وينظم ذلك بلائحة تصدر من مجلس الوزراء.<sup>13</sup>

ينتفع من القرار بقانون الأخير بصورة إلزامية كافة العاملين في القطاع الخاص، الخاضعين لقانون العمل الفلسطيني، والعاملون الفلسطينيون لدى المنظمات الدولية أو الإقليمية أو الدبلوماسية أو السياسية العاملة في فلسطين، والعاملون والموظفون في الهيئات المحلية، وخدم المنازل، والعمال غير الخاضعين للتقاعد، بموجب قانون التقاعد رقم (7) للعام 2005، أو قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) للعام 2004<sup>14</sup>، والعاملون لحسابهم، وأصحاب العمل والشركاء المنتفعون بصورة اختيارية من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، على أن يؤدي كل منتفع الاشتراكات المحددة عنه وعن رب العمل<sup>15</sup>.

وبهذا خرجت عن إطار شمولية الانتفاع من القانون، الفئات المشمولة ببرامج الحماية الاجتماعية، كتلك الفئات التابعة لبرامج وزارة التنمية الاجتماعية، باعتبارها حالات اجتماعية "فئات فقيرة" تعتمد على برامج المساعدة المؤقتة، وفق الموازنات وبرامج المساعدات الدولية المرصودة، والتي تشمل على "الأشخاص ذوي الإعاقة، والأيتام، والأرامل، والمطلقات، والمهجورات، والمسنين،

12 المادتان رقم (3 و 4) من القانون.

13 المادة رقم (8) من القانون.

14 المادة رقم (4) من القرار بقانون.

15 المادة رقم (9) من القرار بقانون.

وأصحاب الأمراض المزمنة، والأمراض النفسية، شريطة أن يكونوا من محدودى الدخل أو معدوميه“، حيث يتم تقديم مبالغ مالية قليلة لهم، وبطاقة تأمين صحي للعلاج<sup>16</sup>.

وكذلك فئة الأسرى والمحربين، الذين تقوم وزارة شؤون الأسرى والمحربين بتخصيص الرواتب الشهرية لهم، ومنحة الإفراج لمرة واحدة، والغرامات، والكتنين، والتعليم الجامعي للأسير ولأبنائه وزوجته، والتأمين الصحي، وراتب شهري مقطوع للأسرى المحربين، الذين أمضوا في السجن خمس سنوات فأكثر، والدفاع القانوني عنهم، وتقوم الوزارة كذلك بتوفير الدعم والحماية الاجتماعية للأسرى وعائلاتهم، وللأسرى المحربين من خلال دعم إعادة تأهيلهم لتمكينهم من الاندماج في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية<sup>17</sup>.

وكذلك مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى، التي تقوم برعاية أسر الشهداء والجرحى داخل الوطن وخارجه، وتسعى كذلك إلى توفير مستوى عيش كريم لأسرهم، وتقدم لهم مخصصات شهرية وفقاً للنظام المالي الموجود لدى المؤسسة، كما توفر لهم خدمة التأمين الصحي، ومجموعة من الخدمات التعليمية، وفق مخصصات مالية أو عينية شهرية، ضمن الإمكانيات المتاحة لها.

ورغم أن برامج الحماية للفئات المهمشة تهدف لتقديم المساعدات لها، إلا أنها تعني بقاءها في الظروف المعيشية الصعبة نفسها، دون القيام بالتدخلات التنموية التي تهدف إلى بناء قدرات الأسر الفقيرة والمهمشة، من أجل تمكينها لتحسين مستوى معيشتها، وقد أكدت خطة التنمية للأعوام 2014-2016 على أن الحكومة سوف «تعمل على تطوير نظام حماية اجتماعية شامل ومتكامل، وبما يشمل بناء نظام وطني للضمان الاجتماعي، تتجاوز فيه كافة الثغرات التي اعترت برامج المساعدات الاجتماعية القائمة، ويكون قادراً على توفير حياة كريمة ولائقة لأبناء شعبنا دون تمييز، وبشكل خاص للفقراء والمهمشين».

كما تبنى الفريق الوطني لإعداد الاستراتيجية القطاعية للحماية الاجتماعية تعريفاً حقوقياً، مراعيماً لما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواثيق الدولية الأخرى ذات العلاقة، حيث اعتبر الفريق الحماية الاجتماعية أنها: ”لكل إنسان الحق في مستوى من المعيشة، كافٍ للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ومن ضمن ذلك التغذية، والملبس، والمسكن، والعناية الطبية،

16 وزارة التنمية الاجتماعية. برنامج حماية ورعاية الفئات المهمشة. 2016.

17 وزارة شؤون الأسرى والمحربين. خدمات الوزارة. 2016.

والخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات: البطالة، والمرض، والعجز والشيخوخة، وغير ذلك من فقدان وسائل العيش، نتيجة ظروف خارجة عن إرادته<sup>18</sup>.

إن تبني منهج الاغاثة والمعونة، والابتعاد عن المنهج الحقوقي التكاملي، يؤدي إلى استمرار هذه الفئات في تلقي المساعدات، وبقائها في الظروف الصعبة ذاتها، لتتسع دائرة الفقراء المتلقين للمساعدات بشكل أفقي، ودخول منتفعين جدد، الأمر الذي يكشف عن أسئلة مشروعة، حول مفاهيم المساواة بين المنتفعين في تلقي الخدمات، وفرص الوصول إليها، خصوصاً في ظل اعتماد هذه البرامج على المساعدات والمنح المخصصة لها، الأمر الذي يؤدي إلى تذبذب وعدم استدامة هذه المعونات، وانسحاب للمشرع وهو هنا «السلطة التنفيذية» في تحمل أعباء المشاركة في دفع الفاتورة الناتجة عن الحماية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان متصلًا بالتمتية البشرية؛ ففي الأنظمة التأمينية المختلفة، تُساهم الدولة في تغطية نفقات تأمين الفئات المهمشة والمصنفة «كفئات فقيرة» بموجب نظامها الضريبي، أو بالمساهمة المباشرة في الصندوق.

### القانون أداة لتوفير موارد مالية جديدة

تعتمد الموازنة العامة الرئيسية على الضرائب، والرسوم الجمركية على المستوردات، وخاصة من الجانب الإسرائيلي أو من خلالها لتمويل النفقات الجارية، بدلاً من الاعتماد على الإنتاج المحلي، في توليد إيرادات ضريبية جديدة لتمويل الخزينة العامة، وقد ترتب على هذا النهج زيادة تعميق اعتماد الموازنة على الإيرادات الضريبية والجمارك، لمواجهة ضغوط الإنفاق الحكومي الجاري، هذا يعني أن السياسة المالية العامة، وتحت ضغط تمويل الإنفاق الحكومي الجاري، اهتمت بالهدف المالي على حساب الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الإنمائية<sup>19</sup>. وفي ظل تزايد العجز الجاري المطلق، وانخفاض نسبته من الناتج المحلي الإجمالي وتفاقم الدين العام، الذي اقترب من خمسة مليارات في نهاية العام 2011، يُعتبر القرار بقانون أداة جيدة للحصول على ما يقارب 16 مليار دولار تقريباً، كأموال متراكمة لدى الجانب

18 الاستراتيجية القطاعية للحماية الاجتماعية التي صادق عليها مجلس الوزراء في العام 2010.

19 الجعفري والعارضة محمود وناصر. السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة. 2002. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية-ماس- رام الله - فلسطين.

الإسرائيلي منذ السبعينات، لصالح العاملين داخل الخط الأخضر. حيث نصت المادة (15) من القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي في فقرتها الثالثة على: «تتولى المؤسسة مسؤولية تنفيذ جميع الأحكام المتعلقة بالضمان الاجتماعي، الواردة في بروتوكول باريس الاقتصادي لسنة 1994 من قبل منظمة التحرير الفلسطينية»، وبالعودة الى البروتوكول الاقتصادي الموقع في باريس، المتفرع عن الاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية، الموقعة في واشنطن بتاريخ 28 أيلول 1995 نجد أنه قد تطرق إلى موضوع الضمان الاجتماعي، حيث نصت المواد رقم (40،41،42،43) على التزام الجانب الإسرائيلي بتحويل عوائد العمال الفلسطينيين، العاملين داخل الخط الأخضر، المتعلقة بالتقاعد والضمانات الاجتماعية الأخرى، حال وضع القوانين الناضجة، وتأسيس المؤسسة المسؤولة عن ذلك<sup>20</sup>.

وهذا يفسر توتر الحكومة، وراء إنفاذ هذا القانون، والإسراع بإصداره، وعدم استجابتها لإلغائه، والعودة إلى توسيع المشاركة المجتمعية والحوار حوله.

20 البند (40) من البروتوكول ينص على "ستحول إسرائيل شهرياً مؤسسة تأمين معاش التقاعد - والتي ستعمل السلطة الفلسطينية على إنشائها- استقطاعات تأمين التقاعد التي جبيت بعد إنشاء المؤسسة المذكورة أعلاه واكتمال المستندات المذكورة في البند "37". ستجبي هذه الاستقطاعات من أجور الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، ومن مشغليهم حسب المعاملات الواردة في الاتفاقيات الجماعية الإسرائيلية المطبقة، ثلثا التكاليف الإدارية الفعلية لإدارة هذه الاستقطاعات من جانب جهاز الاستخدام الإسرائيلي، سوف تقتطع من المبالغ المحولة ستستخدم المبالغ المحولة لتقديم تأمين التقاعد لهؤلاء العاملين، وستظل إسرائيل ملتزمة بحقوق التقاعد للعاملين الفلسطينيين في إسرائيل، إلى الحد الذي جمعه إسرائيل قبل دخول الفقرة هذه حيز التنفيذ.

والبند (41) عند استلام الاستقطاعات ستتولى السلطة الفلسطينية ومؤسساتها الاجتماعية ذات العلاقة مسؤولية كاملة وفقاً للتشريعات والترتيبات الفلسطينية، عن حقوق التقاعد والضمانات الاجتماعية الأخرى للعاملين الفلسطينيين في إسرائيل، المتركمة من الاستقطاعات المحمولة ذات العلاقة بهذه الحقوق والضمانات، وبالتالي، فإن إسرائيل ومؤسساتها الاجتماعية ذات العلاقة وأرباب العمل الإسرائيليين سوف يتحررون منه، ولن يكونوا ملزمين بأي التزامات ومسؤوليات تتعلق بمطالب شخصية وحقوق ومنافع تتجم عن هذه الاستقطاعات المحولة، أو من أحكام في البنود (39/41-) أعلاه.

البند (42) قبل هذه التحويلات، فإن السلطة الفلسطينية ومؤسساتها ذات العلاقة - حسب الوضع- ستزود إسرائيل بالوثائق المطلوبة لإعطاء صيغة قانونية لالتزاماتهم المذكورة أعلاه، وبما في ذلك إجراءات التطبيق للمبادئ المتفق عليها في البنود (40-42).

## التماهي مع سبل التشريعات الاقتصادية المحابية لرأس المال

أسس القانون الأساسي الفلسطيني للنظام الاقتصادي الحر، حيث نصت المادة رقم (21) على «1. يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين، على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة بقانون»، وبناءً على ذلك، انطلقت كافة الخطط التنموية المتعاقبة، من المبادئ الاقتصادية ذات الطابع الليبرالي، وهي: الاعتماد على نظام السوق، وريادية القطاع الخاص فيه، ومحدودية دور القطاع العام، الذي يقتصر دوره على توفير البيئة المناسبة والمحفزة والمشجعة للاستثمار، والانفتاح على الخارج، والتوجه نحو التصدير<sup>21</sup>.

وقد تمثل هذا التوجه، في العديد من التشريعات التي تستهدف تقوية القطاع الاقتصادي الحر، وتمكينه كقانون رقم (1) للعام 1998 لتشجيع الاستثمار، الذي يعد من بواكير عمل المجلس التشريعي الأول، والذي تم تعديله أكثر من مرة بقرارات بقانون، والقرارات بقوانين المعدلة لضريبة الدخل كقرار بقانون رقم (2) للعام 2008، والقرار بقانون رقم (6) بشأن تعديل قانون الشركات، وقرار بقانون رقم (8) للعام 2008.

ويكشف القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي، عن العديد من تمثّلات هذا التوجه؛ حيث يُدار الضمان الاجتماعي من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي، التي لا يمكن وصفها بأنها مؤسسة عامة، أو مرفق عام حيث إن المؤسسة العامة أو المرفق العام، ينشأ بقانون<sup>22</sup> ولها شروطها الخاصة بها<sup>23</sup>.

كما يدير مؤسسة الضمان الاجتماعي المذكورة، مجلس إدارة يمثل في عضويته عدداً من الوزارات، وممثلين عن أرباب العمل والعمال، ويكون رئيس وأعضاء المجلس، مسؤولين مسؤوليّة تضامنية وفردية، عن أي قرار يتم اتخاذه بسوء نية، ويتعارض مع مسؤوليتهم وفقاً للقانون<sup>24</sup>. بل إن المشرع منح مؤسسة الضمان الاجتماعي وجميع معاملاتها، إعفاءً من كافة الضرائب والرسوم الحكومية، بما فيها رسوم طوابع الواردات، وفق القوانين المعمول فيها<sup>25</sup>.

21 التقرير الوطني حول السياسات الاجتماعية المتكاملة في فلسطين -1994 2008. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

22 نص المادة رقم (1) من القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي.

23 يعتبر لامبارديه ان المرفق العام هو : نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام. موثق في (طلبية، عبد الله. القانون الإداري. الرقابة على أعمال الإدارة. القضاء الإداري. 1997. منشورات جامعة حلب. سوريا).

24 نصوص المواد رقم (18 و19) من القرار بقانون المذكور.

25 نص المادة رقم (14) من القرار بقانون المذكور.

كما تكشف المادة رقم (49) المتعلقة بالموارد المالية للضمان الاجتماعي، عن تماهي المشرّع مع مصالح أرباب العمل، حيث جاءت نسب الاشتراكات الشهرية بواقع (7,5%) يتم اقتطاعها من أجر العامل المؤمن، وبنسبة (8,5%) من أجر المؤمن عليه، يدفعها صاحب العمل، وتشكّل نسبة (8.5%) التي يساهم بها أرباب العمل، بدل مكافأة نهاية الخدمة، وبالتالي فإن أصحاب العمل لن يساهموا إلا بـ 2% من قيمة الراتب التقاعدي، علماً أنهم متساوون مع العمال، في إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، واستثمار أمواله، الأمر الذي ينتج عنه الممول الرئيس للضمان الاجتماعي، وهم العاملون وأموالهم، الأمر الذي يفقد موضوع الضمان الاجتماعي قيمته، كإحدى وسائل الحماية الاجتماعية، ويحوّله إلى عبء على كاهل العمال، ينتقص من حقوقهم.

### ضعف الإرادة الحكومية بالالتزام بالاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة

رغم مصادقة السلطة على العديد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، فإننا نلاحظ عدم وجود تغييرات جوهرية، تكشف عن تعزيزها لمنظومة حقوق الإنسان، بصورة مغايرة لما قبل المصادقة، حيث تكشف توثيقات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عن استمرار حصول الانتهاكات الداخلية بصورها المختلفة، سواء تلك المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية، كالتعذيب والاعتقال التعسفي، أو تلك المتعلقة بعدم المساواة في منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والاستمرار في ارتفاع نسبة البطالة والفقر، واتساع شريحة الفئات المهمشة بشكل أفقي،<sup>26</sup> واتساع فجوة المساواة بشكل عامودي.

في هذا السياق، لا يخلو القرار بقانون من التمييز وفجوة المساواة، بين الفلسطينيين المنتفعين من القانون؛ فقد خالف القرار الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها دولة فلسطين؛ وذلك حينما لم تقم بالتزاماتها، المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في المادة رقم (2 الفقرة 1) منه<sup>27</sup>، واتفاقية القضاء على كافة

26 انظر التقرير السنوي لوضع حقوق الإنسان في فلسطين رقم (21) للعام 2015.

27 تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية. 2. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

أشكال التمييز ضد المرأة، في العديد من موادها وتحديداً المواد رقم (1 و2 و3 و11 و13 من الاتفاقية)، حيث تخلت الدولة عن دورها الكامل في ضمان كفالة تطبيق الضمان الاجتماعي، والإعمال لمبدأ التطبيق التدريجي للحق في التمتع بضمان اجتماعي. كما يكشف القرار بقانون تخلي الدولة عن دورها في وضع التدابير المالية والإدارية، ولعب دور أساسي في توجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية، لتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية، وحماية الشرائح الاجتماعية الأكثر هشاشة، وضمان انسجام أحكام القرار بقانون مع الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها دولة فلسطين.

تضمن القرار بقانون، مخالفة لمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة ذاتها من العهد الفقرة (2) كونه خلق إخلالاً بمبدأ المساواة بين العاملين في القطاع الخاص، وموظفي القطاع العام، حيث يقتضي مبدأ المساواة إخضاع جميع المراكز القانونية المتماثلة لذات المعاملة من حيث الحقوق والالتزامات؛ ويتبدى ذلك من خلال الاختلاف في حجم الاقتطاعات المالية، والاختلاف في المنافع التقاعدية، رغم أنهما يسعيان لتحقيق ذات الهدف والغاية.

كما يميّز القانون بصورة مباشرة، بين شروط انتفاع كل من الرجل والمرأة، من راتب التقاعد بسبب الوفاة، حيث اشترطت المادة رقم (66 الفقرة ز) من القرار بقانون لانتفاع زوج المشتركة من راتب وفاتها، أن يكون عاجزاً عن العمل لأسباب صحية، ويأتي ذلك التمييز ضد الرجل، انسجاماً مع موقف القرار بقانون، بتمييط الأدوار الاجتماعية داخل المجتمع الفلسطيني. ويبرز تكريس التمييز المبني على الجنس، حينما تقيد المادة رقم (92) حصول المرأة على منفعة الأمومة، براتب شهري يعادل متوسط الراتب الشهري، وفقاً للستة أشهر السابقة لولادتها، وذلك انسجاماً مع ما ورد في المادة رقم (103) من قانون العمل الفلسطيني رقم (7) للعام 2000، الذي يشترط عمالة المرأة في المنشأة الاقتصادية مدة لا تقل عن ستة أشهر، لحصولها على إجازة الولادة، متناقضاً في ذلك مع المادة رقم (29) من القانون الأساسي، التي تعتبر أن «رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني».

ينتج عن التمييز السابق انتهاك للمادة رقم (26) من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية، وفق ما ورد في إيضاح للجنة المعنية بحقوق الإنسان في إطار فحصها لما أصبح يُشار إليه باسم «حالات الضمان الهولندية» حينما قررت أن هذه المادة تنطبق على الحقوق الاقتصادية

والاجتماعية؛ فلا «تشترب على أي دولة أن تسن من القوانين، ما ينص على توفير الضمان الاجتماعي، ومع ذلك، فما دام مثل هذا القانون قد صدر في إطار ممارسة السلطة السيادية للدولة، فيجب أن ينسجم نصح ومقتضيات المادة (26) من العهد، التي تنص على ضرورة أعمال مبدأ المساواة والحماية الفعالة من التمييز.

### أزمة الثقة بين الحكومة والمواطنين

من أبرز ما ظهر خلال فترة إقرار القانون، ردود الفعل الشعبية التي تراكمت مع إقراره، حيث كالت العديد من الاتحادات والنقابات شتى الاتهامات للحكومة، واعتبرت أن «الضمان الاجتماعي وصفة من السلطة لسرقة أموال العمال»<sup>28</sup>، وظهر في الاعتصام الذي نظمته حملة قانون الضمان الاجتماعي، العديد من اللافتات والشعارات التي تُشير إلى استغلال السلطة للعمال، وتم الإشارة إلى أسماء عدد من الأشخاص كناهيين لجهود العمال<sup>29</sup>. كما اتهم رئيس الفريق الوطني للضمان الاجتماعي جمهور الاتحادات والنقابات، بعدم قراءة القانون والإطلاع عليه، قبل توجيه الانتقادات والملاحظات التي وردت من قبلهم.

أسست عدة عوامل لموضوع فقدان ثقة المواطنين بواضعي القرار بقانون الضمان الاجتماعي على وجه الخصوص منها: احتكار الحكومة لقراءة المسودة ومنع تداولها تحت طائلة المسؤولية، وإبقاء النقاش داخل حيز الفريق الوطني للضمان الاجتماعي، وعدم إشراك النقابات والاتحادات فيه بصورة فاعلة، على الرغم من أن طبيعة ومضمون القانون تهم معظم شرائح المجتمع الفلسطيني، وتمس بمواردهم الاقتصادية، ومستقبلهم ومستقبل عائلاتهم، جاء بالنسبة إليهم بصورة مفاجئة وسريعة، في سبل التشريعات الأخيرة. ناهيك عن أن شطب المادة القانونية المتعلقة بضمان الدولة للقانون، في ظل وضع سياسي واقتصادي غير مستقر، أدى إلى مخاوف مشروعة حول إمكانية إفلاس الصندوق، وما يتطلب من السلطة القيام بخطوات لزرع الثقة في نفوس الناس.

28 الصفحة الاخبارية الالكترونية " فلسطين الآن، <http://paltimes.net/post> بتاريخ 2016/4/24. وصف رئيس نقابة العاملين في جامعة بيرزيت، سالم دوابة، قانون الضمان الاجتماعي بأنه "زلزال" يستدعي استنفار كل الطاقات لمواجهة . [http://www.wafa.ps/ar\\_page.aspx?id=ry4Jcza689720171052ary4Jc](http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=ry4Jcza689720171052ary4Jc)

29 اللافتات التي صممها حملة قانون الضمان الاجتماعي يوم الاعتصام أمام مجلس الوزراء والتهافتات التي تم ترديدها . تاريخ 2016/5/10



بالإضافة إلى أن أزمة الثقة العميقة بين المواطنين والحكومة لم تكن وليدة الصدفة، بل هي نتاج تراكمات سنوات من الشكوى والمعاناة الحياتية للمواطنين، وعدم وفاء الحكومات بالتزاماتها ووعودها بالحد من الفقر والبطالة، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

في ظل شيوع فقدان الثقة بين المواطنين والحكومة، في موضوع الضمان الاجتماعي، لم يجز الالتفات إلى القضايا الإيجابية التي يتضمنها القرار بقانون، والتي تعتبر تطوراً عما ورد في قانون التقاعد رقم (5) للعام 2007. فعلى صعيد نطاق تطبيق القرار بقانون، فقد اشتمل على التأمينات الاجتماعية التالية: تأمين إصابات العمل، وتأمين الأمومة، وتأمين المرض، والتأمين الصحي، وتأمين البطالة، وتأمين التعويضات العائلية، وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين<sup>30</sup>، في الوقت ذاته، حدّد القرار الإطار الزمني لانتفاع العامل من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل والأمومة، خلال فترة لا تزيد عن سنتين، واعتمد مبدأ التدرّج في باقي مكونات المنافع، بناءً على لوائح تنفيذية تصدر عن مجلس الوزراء.

ينسجم نطاق التطبيق الوارد في هذه المادة، مع ما اشتملت عليه الاتفاقية الدولية رقم (102)، بشأن المستويات الدنيا للأمان الاجتماعي، التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في دورته الخامسة والثلاثين بتاريخ 1952/6/4، ودخلت حيز التنفيذ في 1955/04/27 التي قضت بأن المخاطر الاجتماعية هي: المرض والبطالة، والشيخوخة، وإصابات العمل، والأعباء العائلية، والأمومة، والعجز، والوفاة (حقوق الخلف). ومراعاة منها للتباين في القدرات الاقتصادية للدول الأعضاء، والتفاوت فيما بينها في مستويات ما حققته من تقدم في مجال التأمين الاجتماعي، رأت الاتفاقية بأن تلتزم كل دولة، بالتأمين ضد ثلاثة مخاطر على الأقل، من تلك التي نصت على تغطيتها، على أن يكون من بينها بصورة إلزامية أحد المخاطر التالية: البطالة أو الشيخوخة أو إصابة العمل أو العجز.

كما وسع القرار نطاق الفئات المشمولة بالتطبيق، حيث يشمل العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل الفلسطيني، والعمال غير الخاضعين للتقاعد بموجب قانون التقاعد رقم (7) للعام 2005، أو قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) للعام 2004، والعمال الفلسطينيين لدى المنظمات الدولية أو الإقليمية أو الدبلوماسية أو السياسية العاملة في فلسطين، والعمالين

30 نص المادة رقم (3) من القرار بقانون.

والموظفين في الهيئات المحلية، وخدم المنازل، ومن في حكمهم<sup>31</sup>. كما أُلزم القرار بقانون أرباب العمل بتأمين العمال ضد إصابات العمل، وضمن تأمين الأمومة، الأمر الذي يزيد من فرص تشغيل النساء، وعدم اللجوء إلى فصلهن أثناء مرحلة الولادة.

### القرار بقانون ومبادئ السياسة التشريعية

تقتضي مبادئ السياسة التشريعية عدداً من المبادئ، كي يصبح القرار قابلاً للتطبيق، وسليماً من حيث إمكانية الانتفاع منه، ومن جملة هذه الشروط، أن يأتي سن التشريع اللاحق منسجماً مع التشريعات السابقة، وغير متناقض معها في الحقوق والالتزامات القانونية، وأن يكون نتاج مشاورات ونقاشات مع أصحاب المصلحة والمهتمين، وأن يكون مبنياً على دراسة للبيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي سيتم فيها تطبيقه، وأن تتسم أحكامه ونصوصه بالوضوح، بحيث لا تحتمل التفسير على أكثر من وجه، بشكل يعيق تطبيقها، كما ينبغي توفير المستلزمات الكافية لأدوات الانتصاف مثل المحاكم المختصة للنظر في النزاعات المستقبلية، وأن يتم توفير التهيئة المالية والإدارية والبشرية اللازمة.

تتسم سوق العمل الفلسطينية بارتفاع العمالة غير المنظمة، الأمر الذي يعكس وجود حوالي 33% من المستخدمين بأجر في القطاع الخاص، يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور؛ ويبلغ عددهم (101,600) عامل وعاملة بواقع (50,900) عامل وعاملة في الضفة الغربية، و(50,700) عامل وعاملة في غزة.<sup>32</sup> علماً أن الحد الأدنى للأجور هو (1450 شيكلاً شهرياً). كما أن 80% من المنشآت الاقتصادية هي صغيرة، وعدد كبير منها في القطاع غير الرسمي. هذه المعطيات المختصرة لواقع سوق العمل الفلسطينية، تؤثر إلى الصعوبة في إنفاذ القانون، واقتصار إنفاذه على المؤسسات الكبيرة المنظمة. وذلك لأن القانون اشترط أن يكون احتساب اشتراكات المنتفعين لمن لا يقل راتبهم عن الحد الأدنى للأجور<sup>33</sup>؛ الأمر الذي يترتب على هذا أن يكون بإمكان هيئة الضمان الاجتماعي، القدرة على فرض الحد الأدنى للأجور، لتوفير

31 نص المادة رقم (4) من القرار بقانون.

32 مسح الواقع العمالي في فلسطين للعام 2014 بمناسبة اليوم العالمي للعمال. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

33 المادة رقم (43) من القرار بقانون.

إمكانية الانتفاع بالضمان لجميع العاملين، وهذا ما أكده «أحمد مجدلاني» رئيس الفريق الوطني للضمان الاجتماعي، واعتبر أن الضمان الاجتماعي هو فرصة لإجبار أرباب العمل على الالتزام بالحد الأدنى للأجور<sup>34</sup>. تبدو هذه المسألة غير يقينية في الناظر القريب، وذلك في ظل تعنت أرباب العمل في تنفيذ قرار الحد الأدنى للأجور، الذي تم إقراره من قبل مجلس الوزراء في العام 2012.

وسَّع القانون شمولية حق الانتساب الاختياري، عندما منح الأشخاص العاملين لحسابهم، حق الالتحاق بقانون الضمان الاجتماعي، شريطة أن يغطوا المساهمات الخاصة بهم وبأصحاب العمل، ونظراً لطبيعة الاقتصاد الفلسطيني ذي الطابع غير المهيكّل، فإن الكثير من العاملين في القطاعات غير المهيكّلة، لن يتمكنوا بحكم واقع عملهم من الانضمام إلى القانون. ومن ناحية ثانية، يجب أن يتزامن تطبيق قانون الضمان الاجتماعي مع تطبيق قوانين أخرى، كالحد الأدنى للأجور، الذي ما زال غير مطبق على عشرات آلاف العاملين والعمالات، وبالنظر إلى قدرة وزارة العمل على فرض الالتزام بأحكام قانون العمل النافذ، نجد أنها ما زالت عاجزة عن القيام بدورها في مجال التفتيش على منشآت العمل، نتيجة لعوامل وأسباب تتعلق بالموارد المالية والبشرية، الأمر الذي يقود إلى التساؤل حول الآليات الجديدة التي سيتم استحداثها، للتفتيش على المنشآت الاقتصادية، وإجبار أرباب العمل على الانضمام إلى صندوق الضمان الاجتماعي، في ظل نجاحهم في عدم الالتزام بقانون العمل<sup>35</sup>.

من ناحية أخرى، يهدف هذا القانون إلى توفير المنافع الاجتماعية للمشاركين وعائلاتهم، وتهدف الأنظمة التأمينية وفق المعايير الدولية لحقوق الإنسان، إلى توفير حياة كريمة للأفراد، ولكن من شأن تطبيق المادة رقم (52) من القرار بقانون، والمتعلقة باحتساب الراتب التقاعدي، عدم إمكانية تحقيق القرار بقانون لمبدأ الكفاية واحترام الذات الإنسانية، وعدم قدرة الراتب التقاعدي على تمّنع الأفراد بالحقوق الأساسية، بل وتحويلهم إلى فقراء، ويأتي ذلك نتيجة أن نسبة معامل احتساب الراتب التقاعدي وهو 1,7 متدنٍ جداً، الأمر الذي سيجعل من رواتب المتقاعدين أقل من الحد الأدنى للأجور، بناءً على معدلات الأجور السائدة، كما أن المادة رقم

34 جلسة نقاش حول القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. 14 آذار. 2016.

35 حسين. خديجة. دور مفتشي العمل في حماية الحقوق العمالية. سلسلة تقارير خاصة. الهيئة المستقلة

لحقوق الإنسان. 2009.

(54) من القرار بقانون، تشترط أن لا يقل الراتب التقاعدي عن 51% من الحد الأدنى للأجور، أو قيمة خط الفقر الفردي أيهما أعلى، أي ما قيمته 725 شيكلاً حسب قيمة الحد الأدنى للأجور المعمول به حالياً. كما يقيد القرار بقانون الانتفاع براتب الوفاة الطبيعية، بشرط تسديده (24) اشتراكاً على خلاف قانون التقاعد، الذي لا يورد قيوداً لحصول الورثة على راتب تقاعدي<sup>36</sup>.

وبخصوص آليات الإنصاف، ذكر القرار ضرورة تأسيس محكمة مختصة بالضمان الاجتماعي، ولم يورد أية معلومات عن تشكيلها، أو عن عدد قضااتها، أو درجاتها، ولا عن مسائل الاختصاص، وآلية الطعن بالأحكام الصادرة عنها، وحيث إنه لا يمكن تشكيل المحكمة المذكورة في ظل غياب النصوص الناظمة لما ورد ذكره، فإن آلية الإنصاف في هذا القرار بقانون المتعلقة بمحكمة الضمان الاجتماعي، ستظل معطلة لحين إجراء تعديلات تشريعية بشأن تلك المحكمة.

36 المادة (65) الفقرة (1) من القرار بقانون.

## الخلاصة

من خلال المراجعة السابقة، يتبين أن القرار بقانون رقم (6) للضمان الاجتماعي للعام 2016، هدف الى توفير مظلة تأمينات اجتماعية لفئة محددة بعينها، استكمالاً لسياسة الأنظمة التأمينية التكميلية التي انتهجتها السلطة الوطنية، وابتعد عن الرؤيا الحقوقية المتمثلة بتوفير مظلة ضمان اجتماعي لكافة الشرائح المجتمعية، وخاصة الأكثر هشاشة، كما يأتي تشريعاً في ظل الانقسام السياسي، الأمر الذي يثير أسئلة مشروعة، حول إمكانية انتفاع الفلسطينيين في قطاع غزة من هذه المظلة التأمينية.

انعكست سياسات السلطة التنفيذية بصفتها التشريعية على القرار بقانون الأخير، الأمر الذي كشف عن عجز القرار بقانون عن تحقيق الأهداف التي وضع لأجلها، وذلك ابتداء من مخالفة القرار لمضمون الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها دولة فلسطين، ومخالفته لمبادئ السياسة التشريعية اللازمة لإخراج القرار من حيز النصوص، إلى إطار التطبيق العملي.

إن المهلة الزمنية التي حددها مجلس الوزراء لوضع ملاحظات على القرار بقانون، تعتبر فرصة جيدة لإعادة النقاش المجتمعي، والتواصل مع الشركاء الاجتماعيين، بغية تعديل القرار بقانون للوصول الى مظلة ضمان اجتماعي عادلة ومنسجمة مع معايير حقوق الإنسان، ينتفع منها الفلسطينيون جميعاً، لا سيما أن السلطة التنفيذية ستقدم في تقاريرها الدورية، مدى توفيرها لمنظومة حماية اجتماعية للشرائح الاجتماعية كافة.

## التوصيات

من خلال تتبع محاولات بناء نظام ضمان اجتماعي، ومن خلال الملاحظات العديدة على القرار بقانون الأخير، وفي ظل ازدياد التحديات الاقتصادية، من ارتفاع نسبة البطالة وانتشار الفقر، التي توسع هامش فجوة المساواة بشكلها العامودي، وبهدف إعادة تعزيز الثقة بين المواطن وحكومته؛ فإن الهيئة ترى ضرورة تعديل هذا القرار بقانون، والبدء ببناء نظام وطني شامل، يوفر الحماية الاجتماعية اللائقة بالكرامة الإنسانية لكافة أفراد المجتمع الفلسطيني، وذلك بمشاركة وتوافق كافة اصحاب الشأن والاختصاص، بما يتضمن مساهمة الحكومة بتغطية المنتفعين غير القادرين على دفع الاشتراكات الدورية، كجزء من دور الحكومة في تحمل مسؤولياتها في إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا المجال يمكن للمشرعين العودة إلى وثيقة مبادئ لسياسة الضمان الاجتماعي في فلسطين 2010، واعتبار ما ورد فيها مرتكزات أساسية في سبيل الوصول الى ضمان اجتماعي<sup>37</sup>.

37 اقترحت وثيقة مبادئ لسياسة الضمان الاجتماعي في فلسطين 2010 أن يشتمل قانون الضمان الاجتماعي على: 1. تأمينات إلزامية أساسية تتضمن كلا من: التقاعد، والعجز الكلي والجزئي، والوفاة، وإصابات العمل والبطالة. 2. ومساعدات اجتماعية تتضمن: معونات الشيخوخة (المساعدة الاجتماعية المقدمة لكبار السن الذين ليس لهم دخل تقاعدي) والمعونات الاجتماعية للأسر المعوزة التي لا معيل لها. ورزم إضافية لتحسين مستوى الحياة، وتشمل: المرض، والأمومة وأية تأمينات أخرى تتضمنها الأنظمة الصادرة بهذا الخصوص. ويتم احتساب نسب المستحقات انطلاقاً من مبدأ التكافل الاجتماعي لتأمين العيش الكريم كجزء من حق المواطنة بما يضمن قدرة صناديق الضمان الاجتماعي على البقاء والاستمرارية بحيث تدفع الحكومة عن الشرائح الاجتماعية غير القادرة على الدفع.

كما قدّمت هذه الوثيقة تصوراً حول الجسم الخاص بإدارة الضمان الاجتماعي بحيث يشترط أن يكون من أشخاص القانون العام وأن يمنح الاستقلال المالي والإداري اللازم لممارسة عمله بمهنية، على أن يتضمن هذا الجسم 1. هيئة أمناء للمؤسسة تتولى رسم السياسات، تعتبر بمثابة الهيئة المرجعية العليا للمؤسسة، وتكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية ممثلين عن كافة الأطراف الحكومية والنقابية ذات العلاقة بالإضافة إلى خبراء مستقلين. 2. إدارة تنفيذية متخصصة من ذوي الخبرة والاختصاص والكفاءة تعين من قبل هيئة الأمناء تتولى تنفيذ السياسات التي تقرها هيئة الأمناء والإشراف على عمل المؤسسة وتساندها لجان متخصصة تعين من قبل هيئة الأمناء.

## قائمة المراجع

- الكفري، صالح وآخرون. نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين 2010. مواطن؛ المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - رام الله.
- الجعفري، محمود العارضة، ناصر. السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة 2002. معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية - ماس- رام الله، فلسطين.
- حسين، خديجة. دور مفتشي العمل في حماية الحقوق العمالية 2009. سلسلة تقارير خاصة، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم".
- طلبة، عبد الله. القانون الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري 1997. منشورات جامعة حلب/ سوريا.
- التقرير الوطني حول السياسات الاجتماعية المتكاملة في فلسطين 1994-2008، وزارة التخطيط والتنمية الإدارية.
- مسح الواقع العمالي في فلسطين للعام 2014 بمناسبة اليوم العالمي للعمال. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- وضع حقوق الإنسان في فلسطين. التقرير السنوي رقم (21) للعام 2015 - الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

