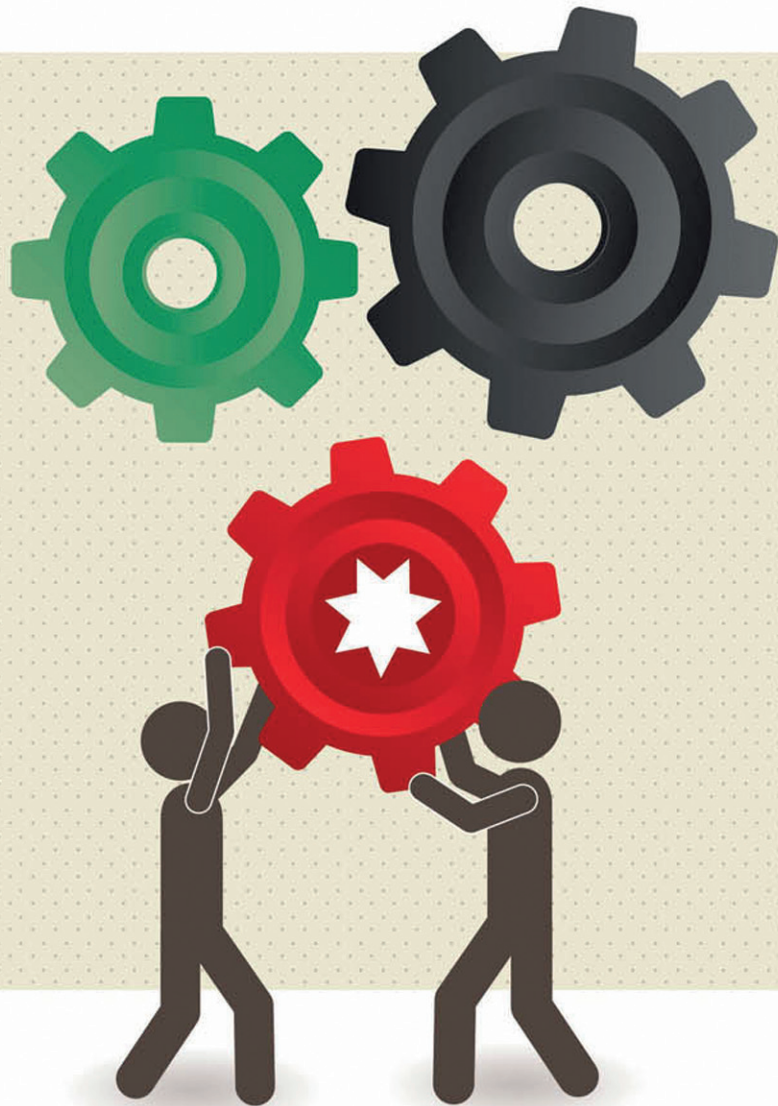


1

## سلسلة أوراق سياسات

”إصلاح التشريع الناظم لتشكيل وعمل النقابات العمالية“



1

سلسلة أوراق سياسات

” إصلاح التشريع الناظم لتشكيل وعمل النقابات العمالية ”

2013

## المقدمة

ومعظم النقابات المكونة له للتدخلات الحكومية في شؤونها الداخلية، إلى تنامي عزلتها عن القواعد العمالية ومؤسسات المجتمع المدني وإضعاف دورها في الدفاع عن مصالح الفئات العمالية. وتمخض عن ذلك، انقسام في الحركة النقابية، وولادة تنظيمات جديدة خارج إطار النقابات القائمة، تحمل مسمى نقابات عمالية مستقلة. وترى النقابات المستقلة في أحكام الدستور واتفاقيات العمل الدولية

مسوغاً لشرعيتها برغم عدم استجابة وزارة العمل لطلب ترخيصها قانونياً.

وتهدف هذه الورقة إلى بلورة الحل المناسب الذي يجمع ما بين إصلاح التشريع الخاص بتنظيم العمل النقابي العمالي بما يكفل احترام الحق في التعددية النقابية وحماية حرية العمل النقابي، وما بين توفير شروط وحدة الحركة النقابية العمالية على

أسس ديمقراطية، بما يؤمن توسيع قواعدها وتفعيل دورها في خدمة جماهيرها العمالية ومصالحهم المعيشية.

تتناول هذه الورقة المعطيات التي أدت إلى الأزمة الراهنة التي تمر بها الحركة النقابية العمالية. وتتمثل هذه الأزمة من ناحية في أحكام قانون العمل الناظمة لتشكيل وعمل النقابات، حيث تتسم هذه الأحكام بكونها غير ديمقراطية وتمنع تأسيس نقابات جديدة حيث تحصرها بسبع عشرة نقابة، وتقيّد عمل وتطور النقابات العمالية القائمة، علاوة على عدم مراعاتها لاتفاقيات العمل الدولية .

ويتمثل الوجه الآخر للأزمة، في أوضاع الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن الذي عمل خلال العقدين الأخيرين على تعديل نظامه الداخلي وأنظمة النقابات الأعضاء في اتجاهات تعزز احتكار القيادة الحالية لتمثيل الحركة النقابية العمالية، وتحد من توسع حجم عضوية النقابات، وتحول العملية الانتخابية إلى عملية شكلية

لدى معظم النقابات الأعضاء، من خلال التجديد للقيادات بأسلوب التزكية وليس التنافس.

ولقد أدت هذه الأوضاع في ظل استجابة الاتحاد

## عرض المشكلة

ناحية أخرى، بتقييد حق الأعضاء بالترشح لعضوية الهيئات الإدارية للنقابات بشروط منها وجوب مرور خمس سنوات على انتساب العامل للنقابة<sup>1</sup>، في حين أن عضوية الهيئة الإدارية تعد ممرراً إجبارياً للحصول على عضوية المجلس المركزي لنقابات العمال (برلمان الحركة النقابية العمالية)، وتالياً

لعضوية المكتب التنفيذي للاتحاد العام (القيادة التنفيذية العليا للاتحاد).

وتتجلى عملية الاحتكار للعمل النقابي أيضاً بدرجة رئيسية من خلال إجراءات تعود للعام 1976. فقد منحت تعديلات أدخلت آنذاك على قانون العمل المؤقت لسنة 1960، وزير العمل حق تصنيف المهن والحرف والصناعات المتماثلة أو المرتبطة بعضها ببعض أو المرتبطة بعضها ببعض أو المشتركة في إنتاج واحد والتي يحق للعاملين فيها

تأليف نقابة عامة واحدة. وترتب على هذا التعديل، حصر عدد النقابات بـ 17 نقابة، وبقي هذا العدد على حاله رغم كل التطور الذي شهدته المملكة

يواجه تطور الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن الذي تأسس العام 1954 مأزقاً ناجماً عن عدم ديمقراطية الأحكام الناظمة لتشكيل هذه النقابات العمالية واتحادها العام في قانون العمل. فقد ساهم هذا الوضع في خلق حالة احتكار على المستوى القيادي باستئثار قيادات معظم النقابات الـ 17

المنضوية تحت مظلة الاتحاد العام بالمناصب القيادية التي لا تخضع عملياً للتداول، ويحتفظ معظم رؤساء النقابات بمناصبهم منذ انتخابهم قبل حوالي عقدين من الزمن عن طريق التزكية وليس الانتخابات التنافسية.

ولقد كرّست قيادة النقابات العمالية واتحادها العام هذا الوضع، وعملت منذ سنوات على إدامته من

خلال تمرير تعديلات على النظام الأساسي للاتحاد العام والنظام الموحد للنقابات العمالية سمحت من ناحية بإطالة أمد الدورة النقابية الانتخابية من سنتين إلى أربع سنوات ثم إلى خمس سنوات، ومن

1 خُفضت إلى سنتين في تعديلات أدخلت على النظام الأساسي للاتحاد العام والنظام الموحد للنقابات العمالية العام 2012.

إلى حراك عمالي باتجاه إنشاء نقابات عمالية جديدة أطلق عليها اسم "مستقلة" للتفريق بينها وبين النقابات "الرسمية" القائمة.

وقد بلغ عدد هذه النقابات الجديدة عشر نقابات، أطلقت في شركتي الفوسفات، والكهرباء الأردنية، وفي قطاعات المطابع، والأدوية، والبلديات، وأمانة عمان الكبرى، والسكك الحديدية، والمهن الهندسية المساعدة، إضافة إلى عمال الزراعة والمياومة. وهناك إلى جانب هذه النقابات لجان تحضيرية تعمل لإطلاق نقاباتها المستقلة في

ثمانية قطاعات أخرى. وشكلت

النقابات العشر اتحاداً

لها عقد مؤتمره

التأسيسي بتاريخ

26 نيسان 2013،

وانتخب هيئات

الاتحاد القيادية.

وتحظى النقابات

المستقلة واتحادها

محلياً باعتراف مجلس

النقباء المهنيين وقطاع

واسع من مؤسسات المجتمع

المدني، كما تتمتع على الصعيد الدولي

باعتراف منظمة العمل الدولي والاتحاد الدولي

للنقابات ومركز التضامن الأمريكي، وعلى الصعيد

الإقليمي باعتراف نقابات عمالية في الكويت

والجزائر.

على امتداد العقود الأربعة الماضية. وقد ترافق مع ذلك في العقدين الأخيرين بدايات تراجع في أعداد العمال المنتسبين للنقابات ثم دخولها في مرحلة مراوحة في المكان، بحيث هبطت أعداد الأعضاء المنتسبين إلى ما دون 10% من مجموع العاملين في القطاع الخاص.

ولم تتوقف عملية الاحتكار للعمل النقابي عند الحدود المشار إليها، بل تعدتها في العام 2008 باتخاذ قرار بإلغاء الفروع القائمة لدى عدد من

النقابات العامة والاستعاضة عنها

بتشكيل لجان نقابية ليس لها

الصلاحيات نفسها،

وهو ما كان من شأنه

تقييد عملية توسيع

القاعدة العمالية،

وتكريس مصادرة

حقوقها النقابية

وفي مقدمتها الحق

بالترشح للمؤتمرات

الدورية للنقابات

والاتحاد العام.

ولقد أدى هذا المنحى الذي

اختطته النقابات العامة لنفسها، في ظل الميول

الحكومية لفرض هيمنتها على الحركة النقابية

العمالية، والإبقاء على الأحكام غير الديمقراطية

الناظمة لتشكيل وعمل النقابات برغم تعارضها مع

المواثيق والعهود الدولية واتفاقيات العمل الدولية،

ولقد

أدى المنحى هذا

الذي اختطته النقابات العامة لنفسها،

في ظل الميول الحكومية لفرض هيمنتها على

الحركة النقابية العمالية، والإبقاء على الأحكام غير

الديمقراطية الناظمة لتشكيل وعمل النقابات برغم تعارضها

مع المواثيق والعهود الدولية واتفاقيات العمل الدولية، إلى

حراك عمالي باتجاه إنشاء نقابات عمالية جديدة

أطلق عليها اسم "مستقلة" للتفريق بينها وبين

النقابات "الرسمية" القائمة.

سياسية واقتصادية واجتماعية لحماية الأمن الاجتماعي وتحقيق التوازن في العلاقة بين مختلف الشركاء الاجتماعيين. ووقع المبادرة المذكورة 61 نائباً ونائبة، أي ما يزيد على نصف أعضاء المجلس السادس عشر الذي حلّ في منتصف ولايته.

كما دعا المركز الوطني لحقوق الإنسان في تقريره لسنة 2011، للسماح بتشكيل نقابات مستقلة جديدة حسب الأصول بالإضافة إلى النقابات الموجودة، ومنحها فرصة لإثبات وجودها. وبحسب التقرير، فإنه لا يوجد ما يمنع في المعايير الدولية من تعددية النقابات للعاملين في المهنة ذاتها.

إن معالجة الاستعصاءات المشار إليها الطبيعي يتطلب اعتماد توجه لإصلاح واقع النقابات العمالية والتشريع الناظم لعملها، بالاستناد إلى جملة مبادئ، أهمها:

- الاعتراف للعمال بحق التعددية النقابية دون تمييز.
- توسيع قاعدة النقابات العمالية بإباحة حق إقامة النقابة على مستوى المنشأة، وليس فقط على مستوى المهنة أو الصناعة، والسماح بإنشاء الفروع النقابية حيثما تجد النقابات حاجة لذلك.
- الاستعاضة عن حق اللجنة الثلاثية بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأليف النقابات أو التي لا يحق لعمالها تأليف نقابات، كأسس ومعايير لتصنيف المهن والصناعات ينص عليها القانون.
- عدم جواز الترشح لمنصب رئيس نقابة عمالية لمن

واستندت هذه النقابات واللجان التحضيرية المستقلة في تشكيلها إلى منظومة تشريعية تتألف من المادتين 16 و23 في الدستور الأردني، وإلى العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اللذين صادق عليهما الأردن، وإلى اتفاقية العمل الدولية رقم (98) التي صادق عليها الأردن، والاتفاقية رقم (87) التي لم يصادق عليها بعد.

وقد أطلقت مجموعة كبيرة من أعضاء مجلس النواب السادس عشر (السابق) مبادرة، دعت الحكومة في الشق الأول منها إلى تقديم مشروع قانون ينظم العمل النقابي العمالي بالاستناد إلى المواد 2/16، و23/و من الدستور والتي تكفل للأردنيين الحق في التنظيم النقابي الحر، ودعت في الشق الثاني منها إلى تعديل قانون العمل بما يتفق والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صادق عليه الاردن العام 2006 وتضمن

حرية التنظيم والتعددية النقابية. وشددت المبادرة على أن الإصلاح النقابي العمالي بات ضرورة

**لحل الأمل بمعالجة مشكلة الحرية النقابية بما يكفل التعددية النقابية وحق العاملين في القطاعين العام والخاص بإنشاء نقاباتهم هو المصادقة على اتفاقية العمل الدولية رقم (87)، وهو الأمر الذي من شأنه تعزيز مناخ الإصلاحات الديمقراطية، وينهي خلاف منظمة العمل الدولية مع الأردن بهذا الخصوص.**

الصمادي، وتوصل الجانبان إلى اتفاق للتعاون لتوحيد جهود الحركة العمالية الأردنية وتنظيم العمل النقابي في المملكة، وفق المبادئ التالية: وحدة الحركة النقابية العمالية، حرية العمل النقابي في القطاعين العام والخاص، ديمقراطية العمل النقابي، توسيع قاعدة العمل النقابي، وتعزيز دور الحركة العمالية الأردنية. واعتمد الاتفاق الآلية التالية لتحقيق أهدافه:

**يستند البديل رقم (1) إلى الاتفاق المعلن بتاريخ 23 أيار 2013 بين الاتحاد العام لنقابات العمال وبين اتحاد النقابات العمالية المستقلة. حيث توصل الجانبان إلى اتفاق للتعاون لتوحيد جهود الحركة العمالية الأردنية وتنظيم العمل النقابي في المملكة، وفق مبادئ محددة.**

■ الطلب من وزير العمل دعوة اللجنة الثلاثية لشؤون العمل للانعقاد لتشكيل لجنة فنية موسعة تضم خبراء محليين ودوليين لإعادة النظر بالتصنيف المهني للنقابات العمالية.

■ هيكله التنظيمي النقابي.

■ وضع مسودة قانون ينظم العمل النقابي في الأردن.

■ الدعوة لعقد مؤتمر وطني يشارك فيه كافة الشركاء الاجتماعيين وبحضور منظمات دولية معنية كمنظمة العمل الدولية والاتحاد الدولي للنقابات وأي منظمة دولية ذات صلة ومنظمات المجتمع المدني وذلك من أجل الخروج بتوصيات تضع أسساً ومبادئ لتحقيق الأهداف السابقة.

شغل هذا المنصب خلال دورتين متتاليتين إلا بعد مرور دورة انتخابية جديدة على الأقل. وعدم جواز الترشح لعضوية الهيئة الإدارية للنقابة العمالية لمن شغل هذا المنصب ثلاث دورات انتخابية متتالية إلا بعد مرور دورة انتخابية جديدة على الأقل.

■ تقليص مدة الدورة النقابية العمالية من خمس سنوات إلى ثلاث سنوات كحد أعلى أسوة بالنقابات المهنية، وفتح باب المشاركة في اجتماعات الهيئات العامة السنوية والانتخابية ومؤتمرات الاتحاد العام أمام القاعدة النقابية.

ولعل الحل الأمثل لمعالجة مشكلة الحرية النقابية بما يكفل التعددية النقابية وحق العاملين في القطاعين العام والخاص بإنشاء نقاباتهم هو المصادقة على اتفاقية العمل الدولية رقم (87)، وهو الأمر الذي من شأنه تعزيز مناخ الإصلاحات الديمقراطية، وينهي خلاف منظمة العمل الدولية مع الأردن بهذا الخصوص.

## 1 البديل رقم

### الاتفاق بين الاتحاد العام واتحاد النقابات

#### المستقلة

يستند هذا البديل إلى الاتفاق المعلن بتاريخ 23 أيار 2013 بين الاتحاد العام لنقابات العمال وبين اتحاد النقابات العمالية المستقلة. فقد عقد الجانبان اجتماعاً ضم رئيس الاتحاد العام مازن المعاينة ورئيس اتحاد النقابات المستقلة عزام

## تتمثل نقطة القوة في هذا البديل في الآتي:

■ الاعتراف الواقعي المتبادل بين طرفي الحركة النقابية، وتجاوز الإنكار الذي قد يمارسه أي طرف للطرف الآخر.

■ تجمع المبادرة طرفي الحركة النقابية العمالية، ما يعني أن ما يتم إقراره بالاستناد إلى هذه المبادرة، فإنه سيتم التوافق حوله، ويمتلك فرصة التنفيذ.

■ تشكل العناوين العامة التي تم الاتفاق عليها، مظلة واسعة يمكن أن تستوعب تطورات جوهرية على صعيد حرية العمل النقابي وديمقراطيته.

■ صدور قرار عن المحكمة الدستورية في تموز 2013 يقضي بأنه يجوز للموظفين في أي وزارة أو مؤسسة حكومية أن ينشئوا نقابة خاصة لهم وإن كانوا تابعين لنظام الخدمة المدنية.

## البديل رقم 2

## إصدار قانون خاص بنقابات العمال

هناك ميل متزايد من قبل الحركة النقابية العمالية للدعوة لإصدار قانون منفصل لنقابات عمال الأردن يشتمل على جميع الأحكام التي تنظم تشكيل وعمل نقابات العمال. ويؤيد هذا التوجه خبراء عديدون باتفاقيات العمل الدولية. وجدير بالذكر أن المملكة الأردنية الهاشمية قد شهدت منذ

النصف الأول من خمسينيات القرن الماضي صدور أول تشريع عمالي بصيغة "قانون نقابات العمال رقم 35 لسنة 1953".

ويتميز هذا التوجه بأنه يجمع كل ما له صلة بحق بقضايا التنظيم النقابي في تشريع واحد خاص بهذا الشأن، ما يساعد على ضمان درجة أعلى من الإنسجام بين أحكام القانون، وسهولة أكبر في تعبئة وتثقيف العمال به. عدا عن كون هذا التوجه يشكل فرصة لمراجعة سائر الأمور المتعلقة بالتنظيم النقابي مرة واحدة، ومراعاة البعد الإصلاحي الذي يكفل للقانون أوسع مدى زمني من الاستقرار التشريعي.

هناك ميل متزايد من قبل الحركة النقابية العمالية للدعوة لإصدار قانون منفصل لنقابات عمال الأردن يشتمل على جميع الأحكام التي تنظم تشكيل وعمل نقابات العمال. ويؤيد هذا التوجه خبراء عديدون باتفاقيات العمل الدولية.

## التوصيات

تدعو هذه الورقة إلى اغتنام فرصة وجود قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010 المعدل لقانون العمل على جدول أعمال لجنة العمل والتنمية الاجتماعية النيابية، من أجل إصدار قانون خاص بالتنظيم النقابي العمالي منفصل عن قانون العمل، على أن يجسد هذا القانون الحق الدستوري بتأليف النقابات، ولا يتعارض مع اتفاقيات العمل الدولية، وفي مقدمتها العهدان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية

رقم (98) التي صادق عليها الأردن، وبخاصة فيما يتعلق باحترام الحق بالتعددية النقابية، ووضع الضوابط العملية لممارسة هذه التعددية حيثما وجدت،

وكذلك ضمان حق إنشاء النقابات على مستوى المنشأة في القطاع الخاص، وفي القطاع العام المدني.

وإذا ما حالت أية ظروف دون تلبية لجنة العمل والتنمية الاجتماعية لهذه المهمة الإصلاحية، فإنه يتعين عندئذ أن يبادر 10 نواب باقتراح قانون خاص بالتنظيم النقابي العمالي، وكسب تأييد العدد اللازم لتأييده في المجلس، مقترناً بتحديد القضايا المحورية التي يتعين أن يشتمل عليها القانون كي تأخذ بها الحكومة لدى صياغة مشروع القانون.

على صعيد آخر، فإن أية تعديلات أو تطويرات على التشريع النقابي العمالي، ينبغي أن تراعي ضرورة الأخذ بالمنظور الإصلاحي الراهن للدولة الأردنية، والذي وجد أحد أبرز تجلياته في التعديلات الدستورية لعام 2011. ولعل هذا يتطلب مراجعة شاملة ذات مضمون إصلاحي للتشريع الخاص بنقابات العمال، والالتزام بمنطوق المادة الدستورية الجديدة رقم (128)، والذي ينص على عدم جواز أن يؤثر القانون الذي يصدر بموجب الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق

أو يمس أساسياتها. ومن نقاط قوة هذا البديل أنه ورد في المبادرات التي أطلقت بخصوص إصلاح التشريع الناظم لتنظيم النقابات وعملها، وبخاصة

المبادرة النيابية الصادرة عن 61 نائباً ونائبة من مجلس النواب السادس عشر، والمبادرة المشتركة الصادرة عن الاتحاد العام لنقابات العمال واتحاد النقابات العمالية المستقلة.

كما أن من نقاط القوة، أن إصدار قانون ديمقراطي خاص بالتنظيم النقابي العمالي أمر ممكن بالاستناد إلى الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن، وفي مقدمتها العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والذي نشر في الجريدة الرسمية العام 2006.

**تدعو هذه الورقة إلى اغتنام فرصة وجود قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010 المعدل لقانون العمل على جدول أعمال لجنة العمل والتنمية الاجتماعية النيابية، من أجل إصدار قانون خاص بالتنظيم النقابي العمالي منفصل عن قانون العمل.**



**Amman Office**

7, Haifa Street, Jabal Al hussein

P.O.Box: 213566 Amman 11121 Jordan

Tel: +962 6 565 1931 / +962 6 565 1932 / +962 6 569 0567

Fax: +962 6 567 4868

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

**Beirut Office**

Hamra St. Mizan Building 6th floor

P.O.Box: 113-6684

Tel: +961 1 750282

Fax: +961 1 750281

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

1

سلسلة أوراق سياسات

”إصلاح التشريع الناظم لتشكيل وعمل النقابات العمالية“

مركز القدس للدراسات السياسية

**Amman Office**

7, Haifa St. Jabal Al-Hussein  
P.O.Box: 213566 Amman 11121  
Tel : +962 6 5651931/2  
Fax : +962 6 567 4868  
amman@alqudscenter.org

**Beirut Office**

Hamra St. Mizan Building  
P.O.Box :113-6684  
Tel : +961 1 750282  
Fax : +961 1 750281  
beirut@alqudscenter.org

[www.alqudscenter.org](http://www.alqudscenter.org)