

# Freedom of Association

## حرية التجمع

قواعد سلوكية للنقابات العمالية في مصر

القاهرة - مصر

يوليو ٢٠٠٩

تعتبر الحرية النقابية أحد أوجه الحريات العامة ، وتوجد علاقة وثيقة ودائمة بين تمتع العمال بحقوقهم وحررياتهم النقابية، حيث نشأت علاقات العمل المأجور مع تطور الصناعة، في الوقت الذي لم تكن فيه قواعد أو قوانين تحمي صحة العمال، أو تحدد ساعات عملهم، أو أوقات راحتهم وعطلاتهم مدفوعة الأجر، أو حقهم في إنشاء منظمات جماعية تدافع عن مصالحهم المشتركة. ولكن وبفضل كفاح العمال، قبل أصحاب الأعمال وحكوماتهم هذه الحقوق، وأصبحت حقوقا وحرريات معترف بها ومقرة في الأنظمة المعاصرة. وينظم حق العمال في حرّيتهم النقابية عدة اتفاقيات وعهود دولية ، ولعل أهمها اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي (رقم ٨٧) لسنة ١٩٤٨ التي تتصل بالعلاقة بين العمال ونقاباتهم من ناحية، وبينهم وبين الحكومة من الناحية الأخرى، وتكفل عدد من الحقوق والمبادئ، منها:

- حق العمال في إنشاء ما يختارونه من منظمات والانضمام إليها (المادة ٢).
- حق منظمات العمال في وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثليها، وتنظيم إدارتها وتسيير أنشطتها، وصياغة برامجها، في حرية تامة (المادة ١/٣).
- حماية منظمات العمال من الحل أو وقف العمل (المادة ٤).
- حق منظمات العمال في تكوين اتحادات وتحالفات فيما بينها، والانضمام إليها، والانتساب إلى منظمات دولية عمالية (المادة ٥).
- التزام السلطات العامة بالامتناع عن أي تدخل في نقابات العمال (المادة ٢/٣).
- التزام الدول بتمكين العمال من ممارسة حقوقهم النقابية في حرية تامة (المادة ١١).

كما تضمن هذه الاتفاقية السماح للعمال بتشكيل "الروابط" أو "الجمعيات" أو اللجان" التي تحمي بعض الحقوق العمالية، بخلاف النقابات التي تختص بحقوق وصلاحيات عمالية ونقابية أوسع

• لا تبيح هذه الاتفاقية للحكومات حظر تكوين النقابات أو انضمام أي من العاملين إليها، سواء من موظفي الخدمة المدنية، أو العاملين في المنشآت الإدارية والاقتصادية والخدمية المملوكة للدولة، أو عمال المناطق الاقتصادية الخاصة (الاستثمارية أو الحرة أو الجمركية)، أو في مجالات العمل الأخرى كالزراعة، أو الخدمة المنزلية، أو العمال الوافدين من بلدان أخرى، مع ملاحظة أنه، وبموجب المعايير الدولية، لا يعتبر العاملون في حراسة السجون من أفراد الشرطة المستبعدين من حق تكوين النقابات.

• كما تقر هذه الاتفاقية بحماية القيادات النقابية من العزل، فلا يجوز عزل أو إيقاف القيادات النقابية إلا عن طريق المحاكم وبموجب أحكام ثابتة ونهائية غير قابلة للاستئناف.

وبمراجعة الحالة المصرية ، نجد أن القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته بموجب القانونين رقم (١) لسنة ١٩٨١ ، (١٢) لسنة ١٩٩٥ تفرض نوعاً من الوصاية والإشراف والتدخل من السلطات الإدارية على الحرية النقابية وعلى حق العمال في تشكيل التنظيم النقابي سواء حقها في وضع دساتيرها وأنظمتها وانتخاب ممثليها في حرية ، أو الاستقلال في تنظيم إدارتها وأوجه نشاطها وصياغة برامجها أو حقها في تكوين اتحادات والانضمام إليها ، الأمر الذي ينتقص من الضمانات المنصوص عليها في اتفاقية الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابي رقم ٨٧ لعام ١٩٤٨ ، والتي صادقت عليها مصر عام ١٩٥٧. ويمكن بيان أبرز هذه السلبيات على النحو التالي :

١. أخضع القانون النقابات العمالية لوصاية الوزير المختص وهو وزير القوى العاملة والتدريب والجهة الإدارية ومديرية القوى العاملة التي يقع في دائرة اختصاصه مقر المنظمة النقابية (المادة ١).

٢. سلب التعديل الأخير لقانون النقابات العمالية جميع اختصاصات اللجان النقابية تماماً ومنحها للنقابات العامة واتحاد العمال فمثلاً المادة "٣٦" من القانون قامت بتضييق الخناق حول المتقدمين للترشيح لانتخابات النقابات العمالية فتشترط الفقرة "د" من المادة على المتقدمين الترشيح في المنظمة النقابية الأعلى أو النقابة العامة أن يكون أمضى دورة نقابية سابقة عضواً لمجلس إدارة النقابة الأدنى أي عضواً بمجلس إدارة اللجنة النقابية ، وتعتبر هذه الفقرة سيقاً مسلطاً على رغبة حرية الترشيح ، حيث أصبحت مقتصرة على من يتقدم أن يكون عضواً بمجلس إدارة اللجنة النقابية ، وهذه المادة غير دستورية لكونها تفتقر لمبدأ المساواة بين المتقدمين للترشيح وتضع شروطاً مجحفة .

٣. منحت القرارات الوزارية المنفذة للقانون وزير القوى العاملة سلطات واسعة في التدخل في شئون الحركة العمالية

أ- وزير القوى العاملة هو الذي يحدد بقرار منه فئات العاملين المستثناة من عضوية المنظمات النقابية (قرار وزير القوى العاملة رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٦) .

ب- وزير القوى العاملة هو الذي يحدد شروط وأوضاع التفرغ للقيام بمهام النشاط النقابي ويحدد عدد المتفرغين لصالح المنظمات النقابية وفقاً لعدد المنشأة (قرار وزير القوى العاملة رقم ٣٤٨ لسنة ١٩٨٨) .

ج- وزير القوى العاملة هو الذي يحدد أوجه صرف المبالغ المحكوم بها عن مخالفات أحكام قانون النقابات العمالية (قرار رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧).

د- وزير القوى العاملة يحدد الشروط والأوضاع الواجب توافرها في الدورات الدراسية أو التثقيفية وفي المهام النقابية، ويحدد مدة الدورة وعدد العمال في كل دورة ونسبة العمال الذين لهم حق الإفادة من الدورات الدراسية والمنح المشار إليها (قرار وزير القوى العاملة رقم ٥٩ لسنة ١٩٨٥).

هـ- وزير القوى العاملة هو المختص بإصدار اللائحة المالية للمنظمات النقابية وبموجبها تلتزم المنظمات النقابية في عملها ونشاطها المالي باللائحة (قرار وزير القوى العاملة والتدريب رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٩).

٤. صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته الأخيرة موضحاً المنظمات النقابية المرخص بإنشائها وموضحاً البنيان النقابي وأهدافه وتكون مستوياته وتشكيلاته ومحددات أهدافه ومحددات لكل مستوى بدءاً من اللجان النقابية حتى الاتحاد العام للعمال اختصاصاته التي لا يجوز له الخروج عنها ، بل حظر تكوين أكثر من نقابة عامة لعمال المهن والصناعات ، وبالتالي حرم النقابات العمالية من حقها الأصلي في وضع دساتيرها وبرامجها من خلال جمعياتها العمومية ، الأمر الذي يتعارض مع المادة الثالثة من اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم رقم ٨٧ لسنة ١٩٤٨ التي أكدت حق منظمات العمال في إعداد لوائحها ونظامها وعدم تدخل السلطات العامة في تفويض ممارسة هذا النشاط.

٥. أخذ القانون بنظام الرقابة المالية المزدوجة على المنظمات النقابية بإعطاء الاتحاد العام لنقابات العمال إلى جانب وزارة القوى العاملة والتشغيل والجهاز المركزي للمحاسبات حق الرقابة المالية على المنظمات النقابية (م٦٥).

٦. حظر القانون على أعضاء المنظمات النقابية إنشاء جمعيات أو روابط أو صناديق ادخار أو زمالة وفقاً لأحكام قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة أو أي قانون آخر تباشر نشاطاً تختص أو تقوم به المنظمة النقابية.

انطلاقاً من ذلك ، لا بد من سن مشروع قانون يتوافق مع المعايير الدولية للحرية النقابية، وبالأخص اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي رقم ٨٧ لسنة ١٩٤٨ التي تنظم العلاقة بين العمال ونقاباتهم من ناحية، وبينهم وبين الحكومة من ناحية أخرى ، ولكن قبل ذلك ، ينبغي أولاً وضع مجموعة من القواعد

السلوكية للنقابات العمالية بهدف ممارسة نقابية حرة ديمقراطية وفعالة للمنظمات النقابية في مصر ، وتتضمن تلك القواعد عدة مبادئ أساسية وهي :

### أولاً: حرية المنظمة النقابية

يستند هذا النص إلى مفهوم منظمة العمل الدولية للحرية النقابية المعبر عنه في الاتفاقيات الدولية (ولا سيما رقم ٨٧ ، ٩٨ ، و ١٣٥) وفي الاجتهادات التي أصدرتها المنظمة كالتالي :

- عالمية المفهوم وتناسبه مع التنوع والاختلاف القائمين في مختلف البلدان في العالم،
- قابلية المفهوم للتطبيق عبر معايير محددة تنص عليها الاتفاقيات،
- توفر الاجتهادات من قبل منظمة العمل الدولية (لجنة الحريات النقابية مثلا) حول معنى المفهوم وتطبيقاته.
- إمكانية استخدام المفهوم، بمرجعياته القانونية الدولية، من أجل تعديل التشريعات الوطنية المخالفة.

و تعتمد المنظمة النقابية القواعد السلوكية الكفيلة بممارسة الحرية النقابية وذلك من خلال:

١. الالتزام بالحقوق النقابية المجسدة للحرية النقابية كما نصت عليها الاتفاقيات الدولية وأهمها:

- إطلاق حق العمال في تكوين النقابات و الاتحادات القومية و الإقليمية و الدولية و الانضمام إليها و الانسحاب منها ، بحرية و بدون إذن مسبق ، و بغير أي تمييز على الإطلاق .
- للنقابات بحرية و بدون وصاية ، و من خلال جمعياتها العمومية وضع نظامها الأساسي و لوائحها الداخلية ، و قواعد العمل فيها و تحديد بنينها و مستويات تشكيلاتها و إجراءات انتخاب ممثليها و قياداتها و مندوبيها دون أي تدخل من السلطات الحكومية.
- حق النقابات في تكوين أو الانضمام أو الانسحاب من اتحادات و منظمات مهنية أو صناعية أو جغرافية أو قومية ( على المستوي الوطني ) ، كما لها الحق في تكوين أو الانضمام إلى منظمات أو اتحادات نقابية إقليمية أو دولية .
- للنقابات حق عقد الاجتماعات و المؤتمرات ، و استخدام كافة وسائل العمل الاجماعي السلمي و بالقواعد الديمقراطية من أجل تحقيق مصالح أعضائها ، و لها كامل الحرية في تأدية وظائفها من حيث الإدارة و الأنشطة و البرامج و اختيار السياسات التي تتفق مع مصالح أعضائها بغير تدخل من الحكومة أو أصحاب الأعمال أو الأحزاب أو الهيئات السياسية.

- للنقابات وقياداتها و مندوبيها الحق في الحصانة من العزل و الإيقاف و التوقيف و الحل و الوضع تحت الإشراف إلا بمقتضى حكم قضائي ثابت و نهائي ، كما تتمتع مقار النقابات و اموالها بحصانة المال العام في المسائل الجنائية و لها و في كل مستوياتها و تشكيلاتها الشخصية الاعتبارية الكاملة .
- للنقابات الحق في إبداء آرائها و الإعراب عن وجهات نظرها و التعبير عن أعضائها في كل ما يتعلق بمصالحهم الاقتصادية و الاجتماعية و الشأن الوطني العام و تحسين أحوالهم و معيشتهم و ظروف العمل و كافة القضايا التي تؤثر على حياتهم .
- للنقابات حق تمثيل أعضائها في التفاوض و الاتفاق و العقود و التعبير عنهم ، و تنظيم إعلان الإضراب أو الاعتصام أو التظاهر باسمهم ، كما لها حق التقاضي و التملك باسمهم .
- للنقابات و ممثليهم الحق في الحماية من تعسف أصحاب الاعمال و الاستقلال الكامل عنهم خاصة فيما يتعلق بتكوين النقابات و الانضمام إليها و إدارتها و اختيار قياداتها و ممثليهم في المفاوضات الجماعية ، و حمايتهم من أي تدخل في شئونهم و منظماتهم و توفير الحماية و التسهيلات لقياداتها و ممثليها و مندوبيها بسبب أنشطتهم النقابية .
- حماية النقابات من الحل أو الإيقاف بموجب قرار إداري.
- حق النقابات في توفير الحصانة لمقارها و تأمين مراسلاتها واتصالاتها الهاتفية.
- ٢ . عدم تدخل السلطات العامة أو أي جهة إدارية في الشؤون الداخلية للمنظمات ، واتخاذ جميع القرارات باستقلالية تامة عن أي طرف خارجي .
- ٣ . العمل على المصادقة، من قبل السلطات المعنية، على الاتفاقيات الدولية الخاصة بالحرية النقابية
- ٤ . العمل على تعديل التشريعات الوطنية بما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية الخاصة بالحرية النقابية.
- ٥ . الالتزام بالحرريات والحقوق الفردية والعامة المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين، والعمل على تأمينها وحمايتها كأساس حقوقي للحرريات النقابية.

### ثانياً: ديمقراطية المنظمة النقابية

الديمقراطية في نقابات العمال تعني أن القواعد العمالية ( الأعضاء ) هي صاحبة السلطة و الولاية على التنظيم النقابي من خلال مؤتمرات الجمعيات العمومية التي هي السلطة الأولى و الأعلى في كل منظمة نقابية ، وتملك وحدها حق تقرير شئون النقابة و توجيه أعمالها و مراقبة أدائها و محاسبتها بل لها وحدها إعداد لوائحها و نظمها الأساسية وقواعد أعمالها الإدارية و المالية .

ونجد أن المفهوم الذي نعتمده هنا يستمد عناصره من عدة مصادر: مبادئ الديمقراطية السياسية، الديمقراطية النقابية كما جرى تجسيدها في الأنظمة الداخلية للنقابات، نقد الديمقراطية كما جرى تطبيقها في المنظمات النقابية من منظور المشاركة الفعلية للأعضاء في اتخاذ القرارات، الديمقراطية كآلية لاحترام حقوق الأقليات أو الفئات المهمشة وضمان تمثيلها.

**وتعتمد المنظمة النقابية القواعد السلوكية الكفيلة بإرساء الديمقراطية داخل هياكلها ومن هذه القواعد:**

١. احترام حق الاجتماع لأعضاء النقابات ، و مؤتمرات جمعياتها العمومية ، التي هي السلطة الأعلى في كل تنظيم ، و هي التي تضع نظم وشروط العمل لكل المنظمات النقابية .
٢. توسيع قاعدة الانتساب وزيادة نسبه عبر تنظيم حملات الاستقطاب وغيرها، باعتبار أن نسبة الانتساب هي الأساس الخارجي للديمقراطية التنظيمية: فمع انخفاض نسبة الانتساب تفقد النقابة صفتها التمثيلية للأجراء وتتحوّل الديمقراطية داخل المنظمة الى مجرد لعبة تنظيمية لا تعكس الاتجاهات الحقيقية في أوساط الأجراء الذين تمثلهم النقابة.
٣. إطلاق حق أعضاء النقابات في الترشيح لأي موقع قيادي و في جميع المستويات بلا تمييز ، فشروط العضوية نفسها كافية لحق الترشيح .
٤. تكوين بنية هيكلية ذات تنظيم عامودي وأفقي. عامودياً: جمعية عمومية أو مؤتمرات، مجلس مندوبين أو مجلس مركزي، مجلس تنفيذي. أفقياً: لجان مؤسسات وفروع في المناطق.
٥. إقرار نظام داخلي يضمن المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع الأعضاء.
٦. اعتماد آلية انتخابية تنص على انتخاب الهيئات الدنيا للهيئات العليا عامودياً وأفقياً، مع اعتماد التمثيل النسبي المرتبط بحجم العضوية في مجال تكوين الهيئات والانتخابات، ومع تقليص الهامش بين الحد الأدنى والحد الأقصى للنسبة حتى لا تطغى الهيئات الكبيرة على الهيئات الصغيرة. ويجري الانتخاب بالاقتراع السري، دورياً من قبل الأعضاء ومن بينهم.
٧. تأمين الشروط القانونية والمادية لإجراء انتخابات عادلة ونزيهة من دون تدخل من أي طرف خارجي (ومن بين هذه الأطراف المركزيات النقابية والنقابات الأخرى) والعمل على مراقبة الانتخابات من قبل طرف خارجي مستقل ليس ذات مصلحة.
٨. القضاء هو المختص بالنظر في المخالفات التي ترتكبها المنظمات و الجهاز المركزي للمحاسبات هو المختص بالرقابة المالية .
٩. شمول عملية اتخاذ القرارات كافة اللجان والفروع في إطار احترام العلاقة التراتبية بين الهيئات العامودية ، وعلى أن تجسد القرارات المتخذة إرادة الأكثرية بالنسبة إلى المسائل كافة.

١٠. إطلاع الأعضاء على كافة المسائل والأعمال والنشاطات النقابية من خلال آلية محددة ومقررة من المنظمة، على أن تخضع جميعها إلى مراجعة دورية من قبلهم
١١. اعتماد وتطبيق قواعد لإدارة الاجتماعات والمناقشة واتخاذ القرارات بحسب الأصول المعتمدة في الاجتماعات في المنظمات الديمقراطية.
١٢. اتخاذ التدابير الكفيلة بمنع تحول المنظمة النقابية إلى منظمة أحادية يتولى فيها القرار والإدارة عدد قليل من القيادات، بينما يصبح الأعضاء الباقون خارج إطار اتخاذ القرارات وغير مشاركين. **ومن بين هذه التدابير:**
- توسيع صلاحيات لجان المؤسسات والفروع،
  - تنويع الوظائف النقابية،
  - إنشاء جمعيات (رياضية، ثقافية، واجتماعية) داخل النقابة والحفاظ على حريتها في تنظيم عملها ونشاطها،
  - تأمين الأطر والإمكانات المادية والبشرية اللازمة، لتثقيف وتدريب الأعضاء من أجل خلق الحوافز للمشاركة من جهة، ومن أجل رفع قدراتهم على المشاركة الفعلية من جهة ثانية،
  - ضمان حق قيام معارضة نقابية داخل التنظيم قادرة على استخدام قنوات الاتصال الرسمية وغير الرسمية بالأعضاء،
١٣. معالجة مشكلة عدم مشاركة النساء والشباب (أو فئات أخرى مهمشة لأسباب أثنية، دينية، مذهبية، قومية، جسدية أو غير ذلك) في النقابات، عبر تدبيرين تنظيميين على الأقل:
- اعتماد مبدأ الكوتا في تمثيل هذه الفئات
  - إنشاء لجان خاصة بها وإعطائها الإمكانات والصلاحيات اللازمة للقيام بمهامها.
١٤. إدارة الشؤون النقابية، العامة والمالية، وعلى جميع المستويات التنفيذية بالاستناد إلى مبادئ الحكم الرشيد والرقابة الديمقراطية، في جو من الشفافية وبعيداً من الفساد.

### ثالثاً: فعالية المنظمة النقابية

فعالية المنظمة هي قدرتها على تحقيق أهدافها. و يجري هنا مقارنة فعالية المنظمة على المستوى الوطني لكن في إطار عولمة الاقتصاد وانعكاساتها الاجتماعية والاقتصادية. بسبب تنوع أهداف المنظمة النقابية واختلافها من نقابة إلى أخرى ومن بلد إلى آخر، و عليه سيتم مقارنة الفعالية من خلال قواعد سلوكية عامة تنطبق من حيث المبدأ على التحركات النقابية بالإجمال.

و تعتمد المنظمة النقابية القواعد السلوكية الكفيلة بتمكينها من زيادة فعاليتها وتحقيق أهدافها، ومن بينها:

١. رسم الحدود المهنية، القطاعية والجغرافية للمنظمة بالاستناد إلى البنية المهنية – الاقتصادية واتجاهات تطورها وتوزع اليد العاملة عليها، وكذلك بالاستناد إلى الواقع التنظيمي لأصحاب العمل.
٢. وضع خطة استراتيجية لعدة سنوات، من خلال العملية الديمقراطية في المنظمة، تشمل مطالب المنظمة، أولوياتها وأشكال التحرك من ضمن رؤية طويلة الأمد لتحقيق العدالة الاجتماعية.
٣. اعتماد أشكال التحرك النقابي الكفيلة بتحقيق المطالب العمالية وأهمها المفاوضة الجماعية ووسائل الضغط الديمقراطية المختلفة كالاتصام والإضراب والتظاهر.
٤. إعطاء أهمية أكبر لتنظيم الحملات كشكل من أشكال الضغط لتحقيق المطالب، ولاسيما بعدما تراجعت الدولة عن التدخل عبر اللجان الثلاثية وبعدها انكفأت وتفككت أنظمة المفاوضة الجماعية، كل ذلك في ظل تحكم المؤسسات المالية الدولية ومنظمة التجارة العالمية والشركات المتعددة الجنسيات في رسم السياسات الاقتصادية الاجتماعية في مختلف البلدان.
٥. العمل على بناء النموذج التنظيمي كبديل للنموذج الخدماتي القائم حالياً والعاجز عن الدفاع عن المصالح العمالية في ظل عولمة الاقتصاد وحاجة النقابات إلى التحرك عبر تنظيم الحملات وتعبئة القاعدة وإشراكها في التحركات.
٦. الانخراط الجدي والفاعل في المنظمات الدولية النقابية كشرط ضروري لأي تحرك فاعل على المستوى المحلي في ظل عولمة الاقتصاد وتحكم المؤسسات التجارية والمالية الدولية في اقتصاديات البلدان.
٧. المشاركة بفعالية في مختلف شبكات المجتمع المدني، المحلية والعالمية، ولاسيما تلك العاملة من أجل احترام حقوق الإنسان وحقوق المرأة ومكافحة الفقر والتصدي لسياسات منظمة التجارة العالمية من ضمن رؤية لبناء عولمة بديلة أكثر عدالة للأفراد والشعوب.
٨. العمل على توحيد الأجراء بغض النظر عن انتماءاتهم الأثنية أو القومية أو الدينية أو المذهبية أو السياسية في مواجهة النزعات الأصولية والصراعات الأهلية التي تفكك المجتمعات الوطنية وتهدد مصير الدولة الواحدة، وذلك من خلال رفع لواء حقوق الإنسان والمواطنة والمصالح الاجتماعية الاقتصادية.
٩. الالتزام بالنظام الديمقراطي كإطار سياسي صالح للنضال من أجل العدالة الاجتماعية وتطبيقها.