

حرية تأسيس النقابة بدون ترخيص مسبق

استاذ: سمغوني زكرياء - استاذ بالمركز الجامعي بالنعامة

مقدمة:

إن وجود النقابة هو حق بالنسبة للعامل في القطاع العام و الخاص، حيث لا وجود في هذا المجال إلا لمصالح و حقوق متعارضة، مصالح أصحاب العمل من ناحية و مصالح العمال من ناحية أخرى، و من الطبيعي بل و من الضروري أن يتمكن هؤلاء و أولئك من الدفاع عن مصالحهم بصورة كاملة على قدم المساواة، و النقابة تقدم الوسيلة المناسبة لتحقيق ذلك.

ونكرسنا لحق العمال في الدفاع عن مصالحهم عرف المجتمع الدولي ما يسمى بالحرية النقابية، والتي تعني حرية أفراد كل مهنة في تكوين نقابات تتمتع باستقلال تام بداية من تكوينها و إدارتها حتى انتهاء عضوية العمال بها أو حلها. و يقصد باستقلال نشاط النقابة أن يكون بعيدا عن تأثيرات النظام السائد في الدولة.

وحرصا منها على مبدأ الحرية النقابية خصصت منظمة العمل الدولية لتقريرها و تأييدها و تنظيم أوجهها المتعددة بعض الاتفاقيات و المواثيق الدولية كما أنشئ جهاز خاص ملحق بالهيئة الدولية للرقابة على احترام هذه الحرية في تشريعات و أنظمة الدول المختلفة، كما حرصت هذه المواثيق و الاتفاقيات الدولية على حرية تأسيس النقابة بدون ترخيص مسبق ضمانا منها لمبدأ الحرية النقابية الذي يعد جوهر ممارسة الحق النقابي.

فقبل أن نتكلم على مبدأ الحرية النقابية لا بد بالضرورة التأكيد من حرية تكوين النقابة ككيان له أجهزة تتمتع بالشخصية المعنوية على أساس أنه لا وجود لهذا المبدأ بدون حرية في التكوين بعيدا عن تدخل الدولة أو التأثيرات السياسية المختلفة.

أولا: حرية تكوين النقابة بدون ترخيص مسبق في النظام الدولي

سنعالج في هذا العنصر إجراءات تكوين النقابة، والمبادئ الدولية التي أكدت الحرية النقابية.

أ- إجراءات تكوين النقابة:

إذا كان من المقبول تنظيم إجراءات تكوين النقابة بالإعلان عن ميلادها كشخص معنوي لما يرتبه هذا الميلاد من آثار في حق الغير، فإنه من غير المقبول تعليق تأسيسها على إجراءات صادرة عن السلطة العامة تتعارض مع مبدأ الحرية النقابية. وبرزت هذه الإجراءات المعيبة هو الإجراء المتعلق بإشتراط الحصول على ترخيص مسبق لإنشاء النقابة من السلطات المذكورة، حيث يعتبر هذا الإجراء مقيد للحرية النقابية التي تقوم أساسا على الإرادة المطلقة للمنظمة النقابية و مؤسسيها، و يمكن القول أن مثل هذا الإجراء يعطي الحق فيما بعد لمؤسسات الدولة في التدخل في شؤون النقابة. وقد عرفت الإجراءات المقيدة لحرية تكوين النقابات في مراحلها الأولى ما يسمى "بالطريقة الوقائية" التي تقوم على أساس أن الحق النقابي هو مجرد تنازل من السلطات العامة. وبالتالي كل منظمة نقابية هي رهن للإرادة المطلقة للسلطات العامة لذلك وجب لتكوينها الحصول على ترخيص مسبق وللإدارة الحق في سحب الترخيص في أي وقت وحل النقابة لأي سبب تراه مناسبا⁰.

نظام تسجيل النقابات: تتفق معظم التشريعات على استخدام طريقة التسجيل كوسيلة لإنشاء منظمة نقابية إلا أن إجراءات التسجيل تتفاوت حسب أهميتها حيث يمكن تقسيمها إلى:

نظم التسجيل الإلزامي: مازالت بعض النظم القانونية لا تتصور إمكانية تشكيل جماعة خارج إطار سيطرتها، حيث تبني فكرة أن الاعتراف بالمنظمة النقابية امتياز تمنحه السلطات العامة وفق شروط وقيود يمكن لها العدول عنها في أي وقت.

ويصل الأمر في بعض النظم القانونية إلى جعل التسجيل يقتصر على إرادة السلطة العامة كلية، حيث لا يخضع رفض تلك السلطات للتسجيل لأي نوع من الرقابة⁽²⁾، وفي بعض الدول الأخرى يخضع التسجيل لشروط ترجع إلى نظام البلد السياسي، أو الاقتصادي أو الاجتماعي، وهي طائفة ثالثة يمكن للسلطة القائمة بالتسجيل الحق في فحص الأحكام والموافقة عليها قبل.

التسجيل الاختياري المحض (3) : ويقوم هذا النظام في كل من إسبانيا و البرتغال، حيث يمكن التكلم عن مبدأ حرية التكوين النقابي في بُعد حدوده في مثل هذا النوع من النظم، إذ يعتبر التسجيل عملية اختيارية محضة لا يترتب عليها أي أثر قانوني فعلي، سواء يكون المركز القانوني لكل من المنظمة النقابية التي سجلت نفسها والمنظمة النقابية التي لم تسجل نفسها فهي موجودة به أو بدونه وهي تتمتع بالشخصية القانونية بسببه أو بدونه⁽⁴⁾.

-التسجيل الاختياري المقترن بامتيازات: يطبق نظام التسجيل الاختياري المقترن بامتيازات في بعض النظم القانونية منها الولايات المتحدة و باكستان و أستراليا و هولندا و الهند و اليابان، حيث تكون المنظمات النقابية مخيرة بين التسجيل و بين عدم التسجيل و هي في الحالة الأخيرة تخضع للقانون العادي الذي ينظم الجمعيات بصفة عامة. غير أنها تفضل التسجيل لأنه في هذه الحالة مرتبط بامتيازات بصلاحيات كثيرة وخاصة في مجالات العمل المختلفة وكذلك تتمتع بحق الدفاع عن المهنة أمام القضاء، والذي يشجع الجماعة النقابية على التسجيل في هذه الصورة أنه في كثير من الدول لا تتدخل السلطة العامة لوضع شروط تعسفية لإتمام إجراء التسجيل، فهو إذن إجراء شكلي محض ويتلخص في إيداع بيان النظام الأساسي للجماعة النقابية وقائمة بقياداتها على أن ذلك لا يسلب الإدارة الحق في الاعتراض على الإيداع إذ تبين لها أن إنشاء النقابة مخالف لأحكام القانون⁽⁵⁾.

ب- المبادئ الولية التي أكدت الحرية النقابية: لقد كفل القانون للعمال حرية الاختيار والانضمام للنقابات دون عائق، و لكن يظل بمقدور الإدارة أن تمنع العمال من ممارسة حريتهم النقابية، عن طريق تعقيد الإجراءات الخاصة بتكوين النقابة⁽⁶⁾ وهو ما أكدته نص المادة الثانية من اتفاقية 87 لسنة 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم. ومن جهة أخرى فقد قررت المادة السابعة من نفس الاتفاقية أنه " لا يجوز أن يكون اكتساب منظمات العمال وصحاب الأعمال أو اتحاداتهم العامة الشخصية القانونية خاضعا لشروط من شأنها أن تحد من تطبيق الضمانات الواردة في الاتفاقية"⁽⁷⁾. كما عبرت عنه كذلك المادة الثامنة من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية بتقريرها حق كل شخص في تكوين النقابات أو الانضمام إليها دون قيود أو شروط سوى قواعد المنظمة المعنية.

وهو ما أكدته أيضا الاتفاقية العربية رقم "8" لسنة 1977 و المتعلقة بالحريات و الحقوق النقابية، في مادتها الأولى " لكل من العمال و أصحاب الأعمال ... أن يكونوا دون إذن مسبق، فيما بينهم منظمات .."⁽⁸⁾. ولعل من أول الضمانات التي يجب أن تكفل لمؤسسي المنظمة النقابية هو حقهم في الاجتماع. من أجل تبادل وجهات النظر واتخاذ الإجراءات اللازمة لتكوين منظماتهم النقابية " و الحق في الاجتماع" هو من الحقوق الأساسية للإنسان وأيضا هو حق من الحقوق الأساسية فيما يتعلق بتكوين المنظمات النقابية وهو ما يؤكد الصلة الوثيقة بين الحريات المدنية والحريات النقابية⁽⁹⁾.

تأكيدا لذلك قررت لجنة الحريات النقابية أن " مبدأ الحرية النقابية " قد يتحول إلى كلمات جوفاء إذا كان هناك إلزام على عاتق مؤسسي النقابة بالحصول على إذن مسبق⁽¹⁰⁾ سواء في المراحل الأولى قبل إنشائها أو في مراحل تكوينها أو تمتعها بالشخصية القانونية.

يتصل بإجراءات تأسيس النقابة إجراء يسبق إعلانها و إشهارها و هو الممثل في تحرير لائحة بالنظام الأساسي للنقابة. حيث يوضح أهداف النقابة و نظام العضوية فيها و أجهزتها القيادية ونظمها المالية⁽¹¹⁾ ويعتبر النظام الأساسي بمثابة دستور النقابة و تضعه الجمعية العمومية التأسيسية للمنظمة، ويتعين وضع هذا النظام في وثيقة مكتوبة ليتسنى إيداعه ضمن وثائق تأسيس المنظمة في الجهة المختصة⁽¹²⁾.

ويجب أن يتمتع مؤسسو المنظمة النقابية بحرية تامة في وضع نظامها الأساسي، فلا يجوز أن تملك جهة الإدارة سلطة تقديرية في الموافقة على النظم الأساسية للمنظمات النقابية أو رفضها⁽¹³⁾ وهو أيضا ما نصت عليه المادة 3/1 من الاتفاقية رقم 87 لسنة 1948 على حق المنظمات النقابية في إعداد لوائح النظام الأساسي في حرية تامة.

ولما كانت معالجة التشريعات المختلفة لهذه المسألة متباينة بين اتجاه يعطي حرية كاملة للنقابة في وضع دساتيرها ، وآخر منظم كل مشتملاتها ، وثالث يكتفي بتنظيم جزء منها ، فقد عرضت على لجنة الحرية حالات عديدة ، رخص فيها القانون للسلطة العامة بإمكانية التدخل في حرية النقابة في وضع نظمها الأساسية بما ينطوي على مساس بالضمانات الواردة في الاتفاقية 87.

وقد قررت لجنة الحريات النقابية أن التشريعات التي تتطلب مراعاة النقابات للأحكام الخاصة بها التي حددها القانون لا تمثل في حد ذاتها مخالفة للحرية النقابية وما تكفله من حق للمؤسسين في وضع النظم واللوائح الداخلية، شريطة أن تكون هذه النظم واللوائح خاضعة لموافقة الإدارة التي تملك سلطة تقديرية في الموافقة عليها أو رفضها⁽¹⁴⁾.

عموما فإن رفض الحكومة لأية لوائح أو أنظمة وضعتها النقابات، وهي ملتزمة بالقيود الوارد في المادة الثامنة من الاتفاقية 87 (احترام القوانين) هو أمر يتعارض مع مبادئ الحرية النقابية ويصدق هذا الأمر ليس فقط بالنسبة إلى وضع اللوائح والأنظمة الداخلية بل وأيضا إدخال أي تعديلات عليها، فهو أمر يختص به أعضاء النقابة أنفسهم بكل حرية، وبدون أي تدخل من جانب الإدارة⁽¹⁵⁾.

ثانيا: إجراءات التأسيس في التشريع الجزائري

تتطلب إجراءات تأسيس المنظمات النقابية للعمل في التشريع الجزائري شروط شكلية، وموضوعية، وهي نفس شروط المنظمات العمالية للمستخدمين التي تختلف مع سابقتها فقط في مجال الصلاحيات.

تكوين المنظمات النقابية لشروط الشكل وشروط المضمون :

أ- الشروط الشكلية: وتمثل فيما يلي

تصريح بالتأسيس : لتواجد المنظمة النقابية رسميا وجب على مؤسسيها إيداع قوانينها الأساسية والتصريح بالتأسيس لدى السلطة العمومية المعنية⁽¹⁶⁾ و يوجه إيداع تصريح التأسيس إلى والي الولاية التي يوجد بها مقر المنظمات النقابية ذات الطابع البلدي أو المشترك بين البلديات أو الولاية أما فيما يخص المنظمات النقابية ذات الطابع المشترك بين الولايات أو الوطن فإن التصريح يوجه لدى الوزير المكلف بالعمل⁽¹⁷⁾.

الوثائق المرفقة بإيداع تصريح التأسيس : يجب أن يرفق تصريح التأسيس بملف شتمل على ما يلي :

- قائمة تحمل أسماء وتوقيع الأعضاء المؤسسين وهيئات القيادة والإدارة وكذا حالتهم المدنية ومهنتهم وعناوين مساكنهم⁽¹⁸⁾.

- نسختين مصادق عليها طبق الأصل من القانون الأساسي⁽¹⁹⁾.

- محضر الجمعية العامة التأسيسية.

تسليم وصل تسجيل التصريح : تعتبر المنظمة النقابية قائمة حسب نص الفقرة الثانية من نص المادة الثامنة من قانون 90/14 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي عند استلام مؤسسيها وصل تسجيل تصريح التأسيس من قبل السلطات العمومية المعنية خلال 30 يوما على الأكثر من إيداع الملف بالإضافة إلى استيفاء شكليات الإشهار في جريدة يومية وطنية إعلامية على الأقل على نفقة التنظيم، هذه الإجراءات السهلة ضرورية للتعريف بالمنظمة وتأييد لها تاريخ واضح لتأسيسها⁽²⁰⁾.

ب- الشروط الموضوعية

إذا لم تتوفر الشروط الموضوعية الخاصة بإجراءات التأسيس، يحق للسلطات المعنية رفض تسليم إيداع التسجيل، هنا يمكن التفرقة بين حالتين، الأولى تسليم وصل الإيداع حينها يحق للمنظمة النقابية مزاوله نشاطها بصفة رسمية، أما الحالة الثانية و طبقا للمبادئ العامة في القانون الإداري هو رفع السلطات الإدارية دعوى للقضاء الإداري بغرض حل التنظيم النقابي المصريح له بالتأسيس عن طريق وصل إيداع لمخالفته للقواعد المنصوص عليها في نص المادة 21 من قانون 90/14. إذن فما هي تلك الشروط الخاصة بالمضمون التي يقرها المشرع الجزائري بالنسبة لتأسيس النقابات العمالية:

الصفة المهنية للمنظمة النقابية : يجب على المنظمة النقابية في طريقها إلى التأسيس وتغاديا للإلغاء أن تبين في نظامها الأساسي الدفاع عن المصالح المادية والمعنوية للأجراء من نفس المهنة أو من نفس الفرع وكذلك من نفس القطاع، ووجب المشرع الجزائري أن يكون هدفها قطعاً

والزاما محني بعيدا عن السياسة غير ديني وثقافي إذ أن هذه الصفة الأخيرة تميزها عن باقي الجمعيات الأخرى التي تخضع لقوانين أخرى(21).

محتوى القانون الأساسي :

بغض النظر عن الصفة المهنية للمنظمة النقابية و طبقا لنص المادة 21 من قانون 90-14 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي وجب المشرع الجزائري ضرورة اشتغال قانونها الأساسي تحت طائلة البطلان الأحكام التالية:

هدف التنظيم وتسميته ومقره.

طريقة التنظيم ومجال اختصاصه الإقليمي

فئات الأشخاص والمهن والفروع أو قطاعات النشاط المذكورة في هدفه.

حقوق الأعضاء وواجباتهم وشروط الانخراط والانسحاب أو الإقصاء.

الطريقة الانتخابية لتعيين هيئات القيادة والإدارة وتجديدها وكذلك عضويتها.

القواعد المتعلقة باستدعاء الهيئات المداولة وتسييرها.

قواعد حسابات المنظمة النقابية وإجراءات رقابتها والموافقة عليها.

القواعد التي تحدد إجراءات حل المنظمة النقابية إداريا و القواعد التي تتعلق بأولوية الممتلكات في هذه الحالة.

ج- العقوبة المقررة في حالة الإغفال عن ترتيبات القانون الأساسي : لم يتطرق المشرع الجزائري إلى العقوبة في حالة عدم تبين الأحكام المذكورة في المادة 21 من قانون 90-14. ولأن هذه المسألة لها أهمية خاصة ، فإن التجربة بيئت أن إحدى المنظمات النقابية مارست نشاطها النقابي دون الالتزام بنص المادة السالفة الذكر ، ففي مثل هذه الحالة يمكن لنا تصور وضعين :

1- رفض الوالي أو وزير العمل تسليم وصل الإيداع الخاص بتصريح التأسيس .

2- المنظمة النقابية المراد إنشاؤها ليست لها الشخصية المعنوية و بالتالي لا تكتسب الصفة القانونية.

د- ممارسة النشاط النقابي في غياب وصل إيداع التصريح : نظريا لا يمكن لمنظمة نقابية ممارسة نشاطها إلا بعد إتمام الإجراءات القانونية التي تسمح لها باكتساب الشخصية المعنوية ، لذلك يجب على النقابات احترام كافة الإجراءات المقررة قانونا، شريطة أن لا تصل هذه الإجراءات إلى حد الحصول على إذن مسبق من جهة الإدارة أو منح الإدارة الحق في الاعتراض ووقف نشاط النقابة، لذلك فإن الأحكام التي تفرض على النقابات التسجيل لدى هيئة إدارية مختصة لا تختلف من حيث الأثر عن الإذن المسبق متى كانت للإدارة سلطة تقديرية في إجراء التسجيل أو رفضه لذلك فإن التشريع الذي يمنح لهيئة إدارية سلطة تقديرية في منح الترخيص بإنشاء النقابة أو رفضه يعد مخالفا لمبادئ منظمة العمل الدولية (22)

لذلك نرى أن المشرع الجزائري اعتبر هذا الإجراء الإداري إعلان عن ميلاد منظمة نقابية بصفة رسمية و لم تكن نيته في تقييد مبدأ الحرية النقابية أو اعتباره إذن مسبق لمزاولة نشاط نقابي، إلا أنه في بعض الأحيان يمكن لبعض المنظمات النقابية ممارسة نشاطها دون انتظار تسريح بواسطة وصل الإيداع من طرف السلطات المعنية (الوالي، أو وزير العمل) ففي ظل هذه الظروف يكون اللجوء إلى القضاء صعبا لأن هذه المنظمة ليس لها الشخصية المعنوية التي تسمح لها بكافة التصرفات القانونية. أما بالنسبة للعقوبات الجزائية المنصوص عليها في القانون تخص فقط المنظمات النقابية المنحلة، أما غير موجود قانونيا فلا يمكن لها أن تنحل لتعاقب.

وعلى وجه المقارنة فإن القانون الأساسي النموذجي للجمعيات رقم 90-31 اشترط إجراءات لتأسيس جمعية وردت على سبيل الحصر في المادة 7 من قانون 90/31 و تتمثل هذه الإجراءات في إيداع تصريح التأسيس لدى السلطات العمومية المختصة، و التي تسلم بدورها وصل تسجيل تصريح التأسيس خلال 60 يوما على الأكثر من يوم إيداع الملف، و بعد دراسة مطابقة لأحكام هذا القانون بغض النظر عن إشهار هذه الجمعية.

و إذا رُت السلطة المختصة أن تكون الجمعية يخالف أحكام هذا القانون فيجب أن تخطر الغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليميا خلال 8 أيام على الأكثر قبل انقضاء أجل المنصوص عليه في المادة السابعة من نفس القانون وعلى الغرفة الإدارية أن تفصل في ذلك خلال 30 يوما الموالية للإخطار و إذا لم تخطر الجهة القضائية المذكورة اعتبرت الجمعية مكونة قانونا بعد انقضاء الأجل المقرر لتسليم وصل التسجيل⁽²³⁾. من خلال دراستنا لإجراءات التأسيس في القانون المقارن نرى أن المشرع الجزائري حذو القانون الفرنسي و ذلك بترسيخه لمبادئ الاتفاقيات و المواثيق الدولية التي نادى بالسهر على تطبيق مبدأ الحرية النقابية، و التخفيف من الإجراءات الإدارية المعقدة التي تقف عائقا أمام تأسيس المنظمات النقابية. و على خلاف التشريع الجزائري فإن التشريع المصري أهمل بعض الجوانب الهامة خلال تشريعه لإجراءات التأسيس وذلك بفرض نوع من الإجراءات الإدارية المعقدة التي قد تقيد من حرية النقابات.

المراجع

- (1) د. محمد أحمد إسماعيل، القانون النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 83.
- (2) د. محمد أحمد إسماعيل، المرجع السابق، ص 83.
- (3) المرجع السابق، ص 83.
- (4) المرجع السابق، ص 85.
- (5) د. أحمد حسن البرعي، الوسيط في التشريعات الإجتماعية، علاقات العمل الجماعية، الجزء الثالث، دار النهضة العربية، 2006، ص 158.
- (6) د. رندة محمد صميحة، دروس في علاقات العمل الجماعية، القانون النقابي، اتفاقيات العمل الجماعية، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2008، ص 71.
- (7) د. رندة محمد صميحة، نفس المرجع، ص 81.
- (8) أ. د. أحمد حسن البرعي، المرجع السابق، ص 158.
- (9) أ. د. أحمد حسن البرعي، نفس المرجع، ص 159.
- (10) د. محمد إسماعيل، المرجع السابق، ص 87.
- (1) د. محمد أحمد إسماعيل، القانون النقابي، دار النصر للتوزيع و النشر، فرع جامعة القاهرة، 1993، ص 52.
- (2) د. رندة محمد صميحة، المرجع السابق، ص 71.
- (3) د. محمد أحمد إسماعيل، مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982، ص 87.
- (4) أ. د. أحمد حسن البرعي، د. رامي أحمد البرعي، الوجيز في قانون العمل، القسم الثاني، علاقات العمل الجماعية، دار النهضة العربية، 2006، ص 742.
- (15) أنظر المادة الثامنة من قانون 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي
- (16) أنظر المادة العاشرة من قانون 90-14 .
- (7) قانون رقم 90-14 المعدل و المتمم بالأمر رقم 96-12 الفقرة الأولى من المادة التاسعة، المؤرخ في 12 جوان 1996 الجريدة الرسمية رقم 36 .
- (8) قانون رقم 90-14 المعدل و المتمم بالأمر رقم 96-12 الفقرة الثانية من نفس المادة .
- (19) (389.19 p, DAHAB, droit du travail, Taieb belloula)
- (20) (390 p, DAHAB, droit du travail, Taieb belloula)
- (21) د أحمد حسن برعي، المرجع السابق، ص 175
- (22) أنظر المواد من 2 إلى 50 من قانون 90-31 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للجمعيات المؤرخ في 4 ديسمبر 1990



ISSN 2170-0796