



الهيئة المستقلة
لحقوق الإنسان
ديوان المظالم

ورقة موقف رقم 1

حول

«اتفاق أطراف الانتاج الثلاثة خلال حالة الطوارئ»

مقدمة:

حركة المواطنين من ضمنها منع وصول المواطنين لمراكز المدن من القرى والبلدات والمخيمات، وإلزام المواطنين بالبقاء في بيوتهم، وإغلاق المنشآت العامة والخاصة غير الحيوية.

استتبع هذه القرارات والتعليمات والإجراءات تعطيل عمل مؤسسات القطاع العام التي أصبح معظمها يعمل بالحد الأدنى، وكذلك تعطيل شبه كامل لمنشآت القطاع الخاص بكافة تصنيفاتها الكبيرة منها والمتوسطة والصغيرة، باستثناء بعض المنشآت والقطاعات التي سُمح لها بالعمل ضمن تعليمات صادرة عن جهات الاختصاص الحكومية، مثل محلات بيع المواد التموينية، والصيديات.

بيانات واحصائيات

جاءت جائحة كورونا في وقت تعاني فيه السلطة الفلسطينية من ضائقة مالية ليست بجديدة، حيث بلغ العجز في موازنة العام 2019، قرابة مليار و200 ألف دولار، انخفض إلى قرابة 700 مليون دولار بعد حصول السلطة الفلسطينية على مساعدات مالية، مع العلم أنه ولغاية الآن لم يتم إقرار موازنة العام 2020، حيث أنه ومن المتوقع وفي حال

سابقاً لإعلان منظمة الصحة العالمية بتاريخ 11 آذار 2020، باعتبار فايروس كورونا أصبح «جائحة» أي أنه وباء متفشي عالمياً، أصدر الرئيس الفلسطيني في الخامس من آذار 2020، مرسوماً رئاسياً بإعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي الفلسطينية لمدة (30) يوماً لمواجهة خطر فايروس الكورونا ومنع تفشيه¹، وتلا ذلك مباشرة إصدار رئيس الوزراء الفلسطيني مجموعة من القرارات منها حظر التنقل بين المحافظات إلا للضرورة القصوى، وتعطيل دوام المؤسسات التعليمية طيلة فترة حالة الطوارئ.

وبناء على المرسوم الرئاسي وقرارات مجلس الوزراء الفلسطيني، أصدر المحافظون جملة من القرارات حفاظاً على السلامة العامة، منها إغلاق المقاهي والمطاعم، وصلالات الأفراح والمناسبات، ومحلات الحلاقة والتجميل، والاماكن السياحية والترفيهية. ولزيد من الاحتياطات اللازمة لمواجهة تفشي فايروس كورونا أصدر رئيس الوزراء بتاريخ 22 آذار 2020 قراراً اشتمل على قيود إضافية على

1 المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي الفلسطينية لمدة شهر 2020، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 5 آذار 2020.

والاستمرار أمام أي أحداث استثنائية وطارئة تعصف به، الأمر الذي ينعكس على قدرة الحكومة على الإيفاء بالتزاماتها في حماية ودعم الفئات الاجتماعية الأكثر ضعفاً وهشاشة، وينعكس أيضاً على أرباب العمل والعاملين على السواء. في الوقت ذاته لا يمكن أن نتغاضى عن وجود نسبة لا تتجاوز الربع من المنشآت الاقتصادية التي برغم تضررها تستطيع الاستمرار وتحقيق الأرباح، ومنح العاملين حقوقهم الواردة في قانون العمل، خاصة الحق في الأجر.

اتفاق أطراف الإنتاج الثلاثة

بتاريخ 16 آذار 2020، أعلن عن اتفاق ثلاثي بين وزارة العمل، والمجلس التشريعي للقطاع الخاص، والنقابات العمالية، تحت عنوان «اتفاق أطراف الإنتاج الثلاثة خلال حالة الطوارئ»، مستندا هذا الاتفاق إلى المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ، وإلى القرارات الحكومية التي تبعتها لمواجهة انتشار فيروس كورونا، في سبيل الحد من الآثار الاقتصادية المحتملة، لإعلان حالة الطوارئ وتعطل شبه كامل للحياة العامة، وتسري أحكام هذا الاتفاق، وفق البند السابع منه، طيلة فترة شهري آذار ونيسان من العام 2020.

الزم البند الأول من الاتفاق أصحاب العمل بقرار وزير العمل بشأن دوام العاملات الأمهات⁵، والزم البند الثاني من الاتفاق الثلاثي أصحاب العمل الذين تضرروا من الأزمة أو من توقفت أو قلصت أعمالهم بدفع الأجر عن شهري آذار ونيسان بنسبة 50% من الأجر، بما لا يقل عن (1000) شيكل على أن يدفع المبلغ المتبقي بعد انتهاء الأزمة، والزم البند الثالث المنشآت التي لم تتأثر بالأزمة واستمر عملها كالمعتاد بدفع الأجر حسب الأصول، وبحسب البند الخامس فإن أي اتفاق بين أصحاب العمل والعاملين خارج هذا الاتفاق وبما لا يتعارض مع القانون سيتم احترامه من قبل الأطراف كافة.

ويقضي البنود الرابع والسادس من الاتفاق بتشكيل لجنة مشتركة من قبل الأطراف الثلاثة لمتابعة وعلاج كافة القضايا المتعلقة بالآثار الناتجة عن حالة الطوارئ، والعمل على إنشاء صندوق طوارئ لمعالجة

5 تعليمات وزير العمل رقم (50) لسنة 2020، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2020/3/10.

استمرت الأوضاع الحالية على ما هي عليه حتى بداية شهر تموز 2020 أن يصل العجز المالي للسلطة الفلسطينية إلى قرابة مليار و400 ألف دولار².

بينت نتائج التعداد العام للمنشآت للعام 2017 أن عدد المنشآت العاملة في القطاع الخاص (القطاع الخاص الوطني، والخاص الأجنبي) في فلسطين بلغ (140.728) منشأة، تشكل ما نسبته 91.5%، ويبلغ عدد العاملين في تلك المنشآت (444,034) من الجنسين، بواقع (342,733) ذكراً، و (82,119) انثى، يتوزعون بواقع (309.796) عامل وعاملة في الضفة الغربية و (134.238) في قطاع غزة.

كما كشفت نتائج التعداد بالاعتبار لحجم العمالة أن 88.6% من المنشآت العاملة في فلسطين هي منشآت صغيرة يعمل بها من (1-4) عاملين، وأن 7.4% من المنشآت عدد العاملين بها من (5-9) عاملين. وتبين البيانات أيضاً أن 88.1% من المنشآت هي مملوكة لشخص واحد³، وهي في غالبيتها منشآت صغيرة أو متناهية الصغر. وتشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أيضاً أن 51% من المستخدمين بأجر في القطاع الخاص يعملون دون عقود عمل، وأن 31% من المستخدمين بأجر في القطاع الخاص يتقاضون أجراً شهرياً أقل من الحد الأدنى للأجور⁴.

وبلغ معدل الأجر اليومي الحقيقي للمستخدمين بأجر في القطاع الخاص في فلسطين حوالي 71 شاقلاً في العام 2017؛ حيث بلغ الأجر الحقيقي في قطاع غزة حوالي 44 شاقلاً. بالمقابل بلغ الأجر الحقيقي حوالي 84 شاقلاً في الضفة الغربية. من جانب آخر، ويبلغ عدد المستخدمين المنتسبين لنقابات عمالية/ مهنية في العام 2017 ما نسبته 17.4% من حجم العمالة، بنسبة 12.4% في الضفة الغربية و 29.6% في قطاع غزة.

تكشف المعطيات السابقة إجمالاً عن هشاشة الاقتصاد الفلسطيني، وسوق العمل في التصدي

2 هذه البيانات أخذت خلال مقابلة هاتفية مع الخبير الاقتصادي، الدكتور نصر عبد الكريم بتاريخ 2020/04/06.

3 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018. التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017، النتائج النهائية - تقرير المنشآت. رام الله - فلسطين.

4 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة للربع الرابع 2019، دورة تشرين الأول - كانون الأول (2019).

تلك الآثار بما يشمل تعويض صاحب العمل والعمال في المنشآت التي انهار مركزها المالي كاملاً.

تحليل بنود الاتفاق

جاء هذا الاتفاق بناء على رغبة الأطراف الثلاثة وتوافقهم على وجوب التوصل الى اتفاق وسطي تشاركي لتقاسم الأعباء على طريفي الإنتاج فقط، دون ان يكون هناك مساهمة للدولة في تحمل وزر بعض هذه الأعباء، وذلك في ظل غياب منظومة الضمان الاجتماعي التي تتيح للحكومة تعويض المتضررين والعاطلين عن العمل في حالة الظروف الاستثنائية، دون ان يلقي بمسؤوليتهم كاملة على ارباب العمل فقط.

أتى هذا الاتفاق لاحقا لقرار وزارة العمل الصادر بتاريخ 10 آذار بوجوب التزام ارباب العمل بتطبيق أحكام المادة (38) من قانون العمل الفلسطيني النافذ، التي تلزم أصحاب العمل بدفع أجور المستخدمين لديهم كاملةً طوال فترة التعتل ولمدة لا تتجاوز الشهرين⁶. وعلى الرغم من اصدار وزارة العمل لهذا القرار، الا انه تم الإعلان عن «اتفاق أطراف الإنتاج الثلاثة خلال حالة الطوارئ»، وبالتالي فإن هذا الاتفاق يكون قد خالف، وفق ما ورد في البند الثاني منه، قرار وزارة العمل بوجوب تطبيق أحكام المادة رقم (38) من قانون العمل الفلسطيني.

كما تم توقيع هذا الاتفاق في ظل غياب تشريع فلسطيني ينظم علاقات العمل في حالة الظروف الاستثنائية (الظروف الطارئة) التي فرضتها حالة الطوارئ المعلنة، او ما يعرف بـ «وقف العقد» في تشريعات مقارنة. حيث يستحق العامل في الظروف العادية اجره ارتباطا بقيامه بمهامه، أو تواجده في مكان العمل وعدم قيامه بالعمل لأسباب تتعلق بالمنشأة ذاتها، وإن تغيب العامل عن العمل، دون أسباب موجبة

6 تنص المادة رقم (38) من قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000م على: «1- لا ينتهي عقد العمل في حالة صدور قرار إداري أو قضائي بإغلاق المنشأة أو بإيقاف نشاطها مؤقتاً لمدة لا تزيد على شهرين، وعلى صاحب العمل الاستمرار في دفع أجور عماله طيلة فترة الإغلاق أو الإيقاف المؤقت مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون والمتعلقة بفترة التجربة. 2- ينقضي الالتزام المذكور في الفقرة (1) أعلاه بعد مدة الشهرين وعلى صاحب العمل أن يدفع لعماله زيادة على ما سبق ذكره مكافأة نهاية الخدمة كما نصت عليها أحكام هذا القانون».

بالقانون، يعني حرمانه من الأجر، وهذا يكون في ظل الظروف العادية، ولكن في ظل حالة الظروف الاستثنائية التي فرضتها حالة الطوارئ فإن تغيب العامل عن مكان العمل يكون خارج إرادته، وقيام صاحب المنشأة بإغلاقها يكون أيضاً خارج إرادته، وهذا الامر الاستثنائي يوجب قراءة مقصد هاتين المادتين من منظور يراعي الأحكام المدنية العامة المعمول بها في فلسطين والواردة في مجلة الأحكام العدلية.

تنص مجلة الاحكام العدلية على العديد من القواعد الفقهية التي من الممكن الاستفادة منها في التوصل لرأي بشأن الالتزامات التعاقدية في حالة الظروف الاستثنائية الخارجة عن إرادة المتعاقدين كمبدأ «المشقة تجلب التيسير»، و«لا ضرر ولا ضرار»، و «الضرر يُدفع بقدر الإمكان»، وبالاسترشاد بنص المادة (205) من القانون المدني الأردني⁷، التي تقضي بأن تتم الموازنة في دفع الضرر بين أصحاب العلاقة التعاقدية، وفي هذه الحالة بين صاحب العمل والعامل-، الناتج عن الظروف الاستثنائية الحالية التي كان من المستحيل توقعها وترتب على حدوثها أن أصبح تنفيذ بعض الالتزامات التعاقدية مستحيلاً أو مرهقاً ويسبب لأحد أصحاب العلاقة التعاقدية خسارة فادحة.

خاتمة: استنتاجات وتوصيات

راجعت الهيئة بنود «اتفاق أطراف الإنتاج الثلاثة خلال حالة الطوارئ» ومع أخذها بعين الاعتبار أنه وقع في ظروف استثنائية، ولمدة محددة بشهرين، فإنها تتظر بيجابية إلى بعض بنود هذا الاتفاق من حيث أنه، وبشكل عام، راعي مصلحة العامل وصاحب العمل في ظل غياب تشريع ينظم شكل العلاقة بينهما في الظروف الاستثنائية، ومع ذلك ترى الهيئة أن بعض ما جاء في بنوده قد يثير عددا من الإشكاليات وبخاصة تلك المتعلقة بـ:

7 تنص المادة رقم (205) من القانون المدني الأردني رقم (43) لعام 1976، على «إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها ان تنفيذ الالتزام التعاقدية وان لم يصبح مستحيلاً، صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للمحكمة تبعاً للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين ان ترد للالتزام المرهق الى الحد المعقول ان اقتضت العدالة ذلك. ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك.»

1. مخالفة البند الثاني منه لقرار وزارة العمل الصادر بتاريخ 10 آذار بوجوب التزام ارباب العمل بتطبيق أحكام المادة (38) من قانون العمل الفلسطيني النافذ، التي تلزم أصحاب العمل بدفع أجور المستخدمين لديها كاملةً طوال فترة التعطل ولمدة لا تتجاوز الشهرين.
 2. خلوه من الحديث عن كيفية التعامل مع فئات العمال الأكثر هشاشة، وبخاصة فئة عمال وعاملات المياومة.
 3. خلوه من تحديد سقف زمني لقيام صاحب العمل بدفع المبلغ المتبقي في ذمته لصالح العامل.
 4. خلوه من تحديد آلية لكيفية قيام صاحب العمل بدفع المبلغ المتبقي في ذمته لصالح العامل.
 5. خلوه من توصيف آلية عمل اللجنة المشتركة لمعالجة الآثار الناتجة عن حالة الطوارئ، ومدى إلزامية قراراتها من طرف الشركاء الاجتماعيين وكيفية تقديم الشكاوى لها.
 6. خلوه من تحديد سقف زمني لإنشاء صندوق الطوارئ، ومن هي الجهة و/أو الجهات التي ستقوم برفد هذا الصندوق بالأموال اللازمة لتعويض أصحاب العمل والعمال في المنشآت التي انهار مركزها المالي كاملاً، ونسبة هذا التعويض من رأس مال المنشأة المتضررة.
 7. وضع كافة المنشآت الاقتصادية في سلة واحدة، وذلك بالرغم من التفاوت الواضح بينها من حيث مستوى وحجم العمالة، والقوة الرأسمالية لبعضها الآخر.
- وبناء على ما سبق، وانطلاقاً من التزامات دولة فلسطين بضرورة توفير الحماية الاجتماعية للعاملين الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صادقت عليه دولة فلسطين في العام 2014، وبموجب التوصيات العديدة لمنظمة العمل الدولية بمسؤولية الدول عن توفير اغطية حماية و ضمانات اجتماعية لشريحة العمال، حفظاً لكرامتهم واستمرار لقمة عيشهم، والى حين ذلك فان الهيئة ترحب بالاتفاق المذكور وتوصي

الأطراف الموقعة عليه بالتالي:

أولاً: تحديد سقف زمني وآلية لكيفية قيام صاحب العمل بدفع المبلغ المتبقي في ذمته لصالح العامل.

ثانياً: وضع آلية عمل واضحة للجنة المشتركة لمعالجة الآثار الناتجة عن حالة الطوارئ، وتحديد كيفية إلزام الجهات ذات العلاقة بالقرارات الصادرة عن هذه اللجنة.

ثالثاً: تحديد سقف زمني لإنشاء صندوق الطوارئ، ومن هي الجهة و/أو الجهات التي ستقوم برفد هذا الصندوق بالأموال اللازمة لتعويض أصحاب العمل والعمال في المنشآت التي انهار مركزها المالي كاملاً، ونسبة هذا التعويض من رأس مال المنشأة المتضررة.

رابعاً: توسيع شبكات الحماية الاجتماعية، والاسراع بعقد شراكات حقيقة بين الحكومة ومؤسسات القطاع الخاص، بحيث يساهم مع الحكومة بتوفير الامن الغذائي للأفراد المتضررين من استمرار هذه الحالة الاستثنائية.

خامساً: إعادة فتح الاتفاق في سبيل معالجة الإشكاليات الواردة فيه من حيث:

1. إزالة الإشكالية القانونية المتعلقة بالبند الثاني من الاتفاق لمخالفته الصريحة لقرار وزارة العمل القاضي بإلزام أصحاب العمل بدفع أجرة شهرين للعمال استناداً إلى المادة (38) من قانون العمل النافذ، وبعد انقضاء فترة الشهرين يمكن البحث عن ترتيبات تضمن حقوق العمال دون اجحاف بحقوق اصحاب العمل.
2. توسيع دائرة النقاش حول الاتفاق ليشمل ليس فقط الشركاء الاجتماعيين الموقعين عليه بل أيضاً أصحاب العلاقة والمصلحة سواء من مؤسسات المجتمع المدني أو من الجهات الحكومية مثل وزارة المالية ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الاقتصاد الوطني وصندوق الاستثمار الفلسطيني باعتباره صندوق سيادي له أن يساهم في حل بعض الإشكاليات ذات العلاقة بالتمويل والتشغيل.