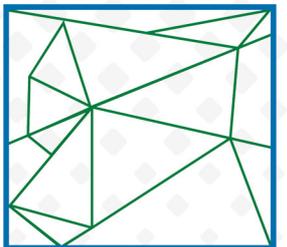


# سوريا: مسودة قانون للنقابات المهنية يفقدها الاستقلالية ويكرس هيمنة السلطة التنفيذية عليها



آب/أغسطس 2022

سوريون  
من أجل  
الحقيقة  
والعدالة  
Syrians  
For Truth  
& Justice



## سوريا: مسودة قانون للنقابات المهنية يفقدها الاستقلالية ويكرس هيمنة السلطة التنفيذية عليها

إنّ "مشروع القانون الموحد" الجديد يخالف المبدأ الدستوري الوارد في المادة العاشرة من دستور 2012 والذي ينصّ على استقلالية النقابات والحق في ممارستها الرقابة الشعبية دون أي تبعية للسلطة التنفيذية

بتاريخ 5 تموز/يوليو 2022، وزّعت الحكومة السورية (رئاسة مجلس الوزراء) [نسخة](#) عن "مشروع الصك التشريعي الموحد للنقابات المهنية"، والذي تمّ إعداده بحسب "الرئاسة" من قبل لجنة مشتركة (لم يتم الكشف عن ماهيتها والأعضاء الذين شاركوا فيها) أنشأت بموجب قرار حمل الرقم (1489) وصدر بتاريخ 5 أيلول/سبتمبر 2021.

وقد طلبت رئاسة الوزراء من "الأمين العام المساعد" في حزب البعث العربي الاشتراكي، بالاطلاع على المسودة وتعميمها على مختلف النقابات المهنية في سوريا (نقابة المحامين - الأطباء - الصيادلة ..إلخ). وتقديم الملاحظات خلال 5 أيام عمل.

وبتاريخ 7 تموز/يوليو 2022، تمّ توجيه كتاب رسمي من قبل رئيس مكتب المنظمات الشعبية والنقابات المهنية المركزي في حزب البعث العربي الاشتراكي (المهندسة هدى الحمصي) إلى نقابات تابعة لحزب البعث، من أجل الاطلاع على نسخة المشروع المذكور وإبداء الرأي خلال المدّة المحددة.

وقد تضمن بريد رئاسة الوزراء الأسباب الموجبة التي دفعت الحكومة السورية لإعداده، حيث بررت الحكومة السورية بأنه و"نظراً لتطور عمل النقابات وأهمية العمل الذي تقوم به على نحو أصبحت رديفة للجهات العامة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين الأمر الذي اقتضى "تأطير" عمل النقابات وتنظيمه وفق أحكام عامة موحدة".

علاوة على ذلك، فقد ذكرت رئاسة مجلس الوزراء بأن الغرض من المشروع هو "توجيه عمل النقابات" بما يحقق المرونة والكفاءة في أداء عملها وإزالة التباين في الاحكام الناظمة لعمل كل النقابات مع الاخذ بالحسبان طبيعة كل مهنة وتوحيد مراجع الطعن(التظلم) بالقرارات الصادرة عن أجهزة النقابة ومجالس التأديب".

## 1. الدستور السوري النافذ رقم 94 لعام 2012، يضمن نظرياً الحد الأدنى من "استقلالية النقابات":

من الناحية النظرية، يعتبر الدستور في سوريا هو القانون الأعلى والأسمى في الدولة والمجتمع ولا يجوز لأي قانون (القواعد القانونية المحلية) أو مشروع قانون أو مسودة قانون (بأن يتعارض مع الدستور الحالي أو أي من أحكامه. فمن المفترض أن تكون جميع القوانين والتشريعات أو مسودات القوانين متوائمة مع مواد الدستور النافذ روحاً ومضموناً.

وبناء عليه فقد ألزمت المادة (154) من [الدستور النافذ لعام 2012](#)، الدولة السورية بتعديل كافة التشريعات الصادرة والنافذة قبل إقرار ذلك الدستور بما يتوافق مع أحكامه على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية.

وعلى الرغم من الإشكاليات القانونية التي يحتويها الدستور الحالي، وبخاصة تلك المتعلقة بفصل السلطات وتكثيفها بحكم الواقع والقانون بيد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) على حساب السلطين التشريعية والقضائية؛ إلا أنه تضمن بعض المبادئ الأساسية التي تسمح للنقابات المهنية باستقلالية هشة ومساحة محدودة بحيث يمكن للنقابات المهنية تمثيل الفئات امام الحكومة السورية.

فقد نصت المادة (10) الواردة ضمن الفصل الأول من الباب الأول منه تحت عنوان "المبادئ الأساسية"، والتي اعتبرت أن مبدأ استقلالية النقابات المهنية هو أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الجمهورية العربية السورية، وذلك بقولها الواضح والصريح:

**"المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون."**

من الناحية القانونية، يعتبر هذا النص الدستوري خطوة متقدمة في إعطاء النقابات المهنية هامش من الحرية بحيث يمكن الاستناد عليها ومحااجة السلطات التنفيذية وأجهزتها في حال تدخلت في اعمالها، وهذا النص كان على عكس المادة (9) من [الدستور السوري السابق](#) الصادر في العام 1973 التي اكتفت بالقول:

**" المنظمات الشعبية والجمعيات التعاونية تنظيمات تضم قوى الشعب العاملة من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أفرادها."**

وبهذا فقد تميّز النصّ الدستوري الجديد الوارد ضمن المادة العاشرة من الدستور الصادر في العام 2012، النافذ حالياً عن النصوص السابقة، بأنه قد أقرّ استقلالية النقابات ومنحها الحقّ في الرقابة الشعبية بلّ وألزم الدولة بضمان ذلك، مما يؤكد ويجزم بأنه وسنداً للنص الجديد الوارد ذكره آنفاً، فإن كافة النقابات وكمبدأً دستوري أساسي ورد ضمن المبادئ الدستورية الأساسية الأخرى التي تقوم عليها الدولة السورية تتمتع بالاستقلالية والحقّ في الرقابة الشعبية دون أية تابعة.

## 2. مشروع القانون الموحد للنقابات (المقترح) يكرّس تبعيتها للسلطات التنفيذية:

يتألف [مشروع القانون](#) من 56 مادة قانونية، وسنجد أن بعض نصوصه تعارضت تماماً مع النص الدستوري الوارد ذكره أعلاه (المادة 10)، بل وعلى العكس فقد نسف المشروع أية استقلالية مهما كانت لأية نقابة وبات أصحاب المهن العلمية والفكرية الحرّة بهيئاتها العامة وتبعيتها المهنية جزءاً من السياسة الحكومية السورية.<sup>1</sup>

من ناحية أولى، ولعلّ أبرز هذه المواد التي كرست هذه التبعية هي المادة (48) من المشروع الموحد والتي فوضت رئيس الوزراء إمكانية حلّ المؤتمر العام أو المجلس أو مجالس الفروع في حالة "انحراف أيّ من هذه الأجهزة عن مهامها وأهدافها"، مما يعني عملياً أن السلطة التنفيذية يمكن أن تفسر هذه النص وتستغله بهدف سلب استقلالية النقابات المتبقية من خلال إدارتها لفروعها وقدرتها على اتّخاذ قرار الحلّ والانتخاب ضمن المؤتمر العام للنقابات.

من ناحية ثانية، فقد تمّ جعل تلك النقابات كأحد الأذرع التنفيذية الإدارية للحكومة السورية من خلال جعل تلك النقابات لا تستطيع إحداث فروع لها من دون قرار الوزير (السلطة التنفيذية) أي جعل النقابيين موظفين رسميين لدى الحكومة والتحكم بألية اتخاذها القرارات المهمة (إحداث فروع) بدليل ما ورد في مشروع القانون في المادة الثانية منه:

<sup>1</sup> لا تحاول هذه المادة التي كتبتها "سوريون من أجل الحقيقة والعدالة" تحليل وتنفيد جميع المواد في مشروع القانون المقترح، لذا ارتأت اختيار بعض المواد الأساسية التي تمس استقلالية النقابات والتي تتعارض مع المادة (10) من الدستور السوري النافذ حالياً.

"تحدث النقابة بقانون، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها مقر مركزي، ويحق لها تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة بهدف تحقيق مهامها، ويجوز إحداث فروع لها في المحافظات بقرار من الوزير بناء على اقتراح المؤتمر العام."

وكان بالإمكان منح هذه الصلاحية للمؤتمر العام ولا سيما إن المادة العاشرة<sup>2</sup> من المشروع قد منحت المؤتمر العام صلاحيات تتعلق بإقرار السياسة العامة للنقابة وإقرار موازنة السنة المالية وغيرها من الصلاحيات التي قد تفوق أهميتها مسألة إحداث فروع للنقابة في المحافظات، حتى إن إحداث فرع جديد يجب أن يكون مدرجاً أصلاً في موازنة السنة المالية التي هي من اختصاص المؤتمر العام.

وتتساءل "سوريون" عن الحل في حال اقتراح المؤتمر العام إنشاء فرع للنقابة في إحدى المحافظات ورفض الوزير إصدار القرار، فهل يكون قراره باتاً وغير قابلاً لأي طريق من طرق الطعن؟ وهو ما سكت عنه مشروع القانون. ثم إذا كان الوزير يملك إحداث فرع للنقابة، فهل يحق له التراجع عن قراره وإلغاء الفرع أو حله مستقبلاً؟

كما ويؤخذ على مشروع قانون النقابات هذا بأنه نصّ في مادته التاسعة والثلاثين بأن مجلس التأديب المركزي، والذي يتألف من مستشار من مجلس الدولة (رئيساً) ومستشار مساعد على الأقل من مجلس الدولة (عضواً) والنقيب أو أحد أعضاء مجلس النقابة (عضواً).

وتتساءل "سوريون" هنا، عن مدى إمكانية أن يكون النقيب عضواً في المجلس المذكور، وقد حددت الفقرة الثانية من المادة ذاتها مهام المجلس بمحاكمة النقيب أو أحد أعضاء المجلس أو رؤساء مجالس الفروع من الناحية التأديبية، فكيف يمكن للشخص الواحد (النقيب) أن يكون خصماً وحكماً في آنٍ واحد؟

وأكثر ما يؤخذ على هذا المشروع ويثير الشبهات حول مزاعم استقلالية النقابات، هو تدخل "حزب البعث العربي الاشتراكي" في توجيه كتاب إلى النقيب لتقديم ملاحظاتهم على المشروع، وذلك بناء على كتاب موجه للحزب من قبل رئاسة مجلس الوزراء، وهذا التدخل يؤكد بأن هذا الحزب لا يزال هو القائد للدولة والمجتمع على الرغم من الإلغاء الشكلي لنص المادة الثامنة من الدستور الحالي.

ومن زاوية القانون الدولي ذي الصلة، تجدر الإشارة إلى أن سوريا قد صادقت على [اتفاقية](#) منظمة العمل الدولية رقم 87 حول الحرية النقابية وحماية حق التنظيم. وتنص المادة الثانية من الاتفاقية بوضوح على الحق دون أي تمييز ودون ترخيص مسبق في تكوين المنظمات [النقابات] والانضمام إليها، والشرط الوحيد لذلك هو التقييد بلوائح تلك المنظمات.

كما تحظر المادة 3(2) من الاتفاقية على السلطات أن تتدخل أي تدخل من شأنه أن يقيد الحق في الحرية الكاملة في تنظيم إدارة ونشاط هذه النقابات. كما التفتت الاتفاقية إلى أن احترام القانون الوطني ونصوصه يجب ألا يعني بأي شكل من الأشكال أن ينطوي هذا القانون في حد ذاته على مساس بالضمانات المنصوص عليها في الاتفاقية، أو أن يطبق بطريقة تمس فيها، وفقاً للمادة 8(2) من الاتفاقية.

ولم تكتفِ الاتفاقية بفرض "التزام سلبي" على الدول بعدم التدخل في الحقوق الواردة فيها، إنما ألزمتها في المادة 11 بأن تتخذ كل التدابير اللازمة والمناسبة لضمان ممارسة الحق في التنظيم بحرية.

<sup>2</sup> ورد خطأ في تسلسل صفحات مسودة المشروع، ففي حين كان من المفترض أن يكون تكلمة بنود المادة العاشرة في الصفحة 8 من ملف الـPDF المنشور، إلا أن تكلمة تلك المواد ورد عملياً في الصفحة 9.

### 3. خاتمة:

من خلال ما تمّ سرده وتبيان بعض نقاط الخلل في مشروع القانون موضوع هذه الورقة، ولا سيما تلك المواد التي تمنح صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية للتحكم بالنقابات وهيكلتها، يتضح لنا إن الغاية الأساسية من المشروع تكمن في فرض السيطرة الفعلية على أعمال النقابات في سوريا من قبل هذه السلطة.

ورغم أنّ هذا التحكم بالنقابات من قبل السلطة التنفيذية في سوريا كان موجود سابقاً، خاصة من خلال تدخل الأجهزة الأمنية وحزب البعث العربي الاشتراكي في تعيين "الانتخاب الشكلي" للنقباء ولأعضاء المجالس ورؤساء الفروع، إلا أنّ جديد هذا المشروع يكمن في تأطير هذه السيطرة قانونياً من خلال توحيد الهياكل التنظيمية لجميع النقابات بقانون واحد.

وترى "سوريون" بأن الرأي القائل بأن إصدار قانون موحد للنقابات المهنية، وإخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للرقابة المالية، والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، سيسدل الستار نهائياً على مسألة إنفاق أموال النقابات بدون رقيب أو حسيب، أي بمعنى آخر فإن الحكومة السورية ستمنع أو ستحدّ من الفساد المالي الموجود بالنقابات المهنية في سوريا، هو رأي يجانب الصواب، وكان من الممكن الأخذ به في حال كانت الحكومة فعلاً راغبة في الحد من الفساد، وهذا لا ينطبق على واقع الحكومة السورية الغارقة في الفساد والإفساد الممنهجين.<sup>3</sup>

ولا يمكن، في ظل الواقع الحالي، الحديث عن إمكانية إحالة المشروع إلى المحكمة الدستورية العليا لإبداء رأيها فيه، لأن إحالة المشروع يجب أن تتم من قبل رئيس الجمهورية،<sup>4</sup> وهذا أمر غير متوقع بالحالة السورية، وعلى فرض تمت الإحالة من قبل الرئيس فلا يتصور من هذه المحكمة التي يتم تعيين أعضائها من قبل رئيس الجمهورية إعطاء رأي مخالف لتوجهات الحكومة السورية، طالما استقلالية المحكمة الدستورية مصادرة بموجب الدستور والقانون رقم 7 الناظم لعملها.

<sup>3</sup> بحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية الخاص بمؤشر مكافحة الفساد لعام 2021، فقد جاءت سوريا في مرتبة متدنية عالمياً، فمن أصل 180 دولة قيمتها التقرير من حيث مكافحة الفساد في القطاع العام فيها، على مقياس من صفر (الأقل فساداً) إلى 100 (الأكثر فساداً)، حلت سوريا على القائمة بالمرتبة 178 عالمياً. والأخيرة على مستوى الدول العربية: <https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2022/01/25/corruption-index-2021-infographic>

<sup>4</sup> المادة 11 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014.





## من نحن؟

سوريون من أجل الحقيقة والعدالة (STJ) منظمة غير حكومية وغير ربحية، تعمل على رصد وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان في سوريا. تم تأسيس المنظمة عام 2015، ومقرها فرنسا منذ عام 2019.

"سوريون" منظمة حقوقية سورية، مستقلة و غير منحازة تعمل في جميع أنحاء سوريا. تقوم شبكتنا من الباحثين/ات الميدانيين/ات برصد انتهاكات حقوق الإنسان التي تحدث على الأرض في سوريا والإبلاغ عنها عبر جمع الأدلة، بينما يقوم فريقنا الدولي من خبراء/ات حقوق الإنسان والمحامين/ات والصحفيين/ات بحفظ الأدلة، فحص الأنماط التي تتخذها الانتهاكات، وتحليل ما ينجم عن هذه الانتهاكات من خرق للقانون السوري المحلي والقوانين الدولية.

نحن ملتزمون بتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها جميع أطراف النزاع السوري، وإيصال أصوات ضحايا الانتهاكات من السوريين، بغض النظر عن العرق، الدين، الانتماء السياسي، الطبقة الاجتماعية، و/أو الجنس. يقوم التزامنا برصد الانتهاكات على فكرة أن التوثيق المهني لحقوق الإنسان الذي يلبي المعايير الدولية هو الخطوة الأولى لكشف الحقيقة وتحقيق العدالة في سوريا.



[WWW.STJ-SY.ORG](http://WWW.STJ-SY.ORG)



[STJ\\_SYRIA\\_ENG](https://twitter.com/STJ_SYRIA_ENG)



[EDITOR@STJ-SY.ORG](mailto:EDITOR@STJ-SY.ORG)