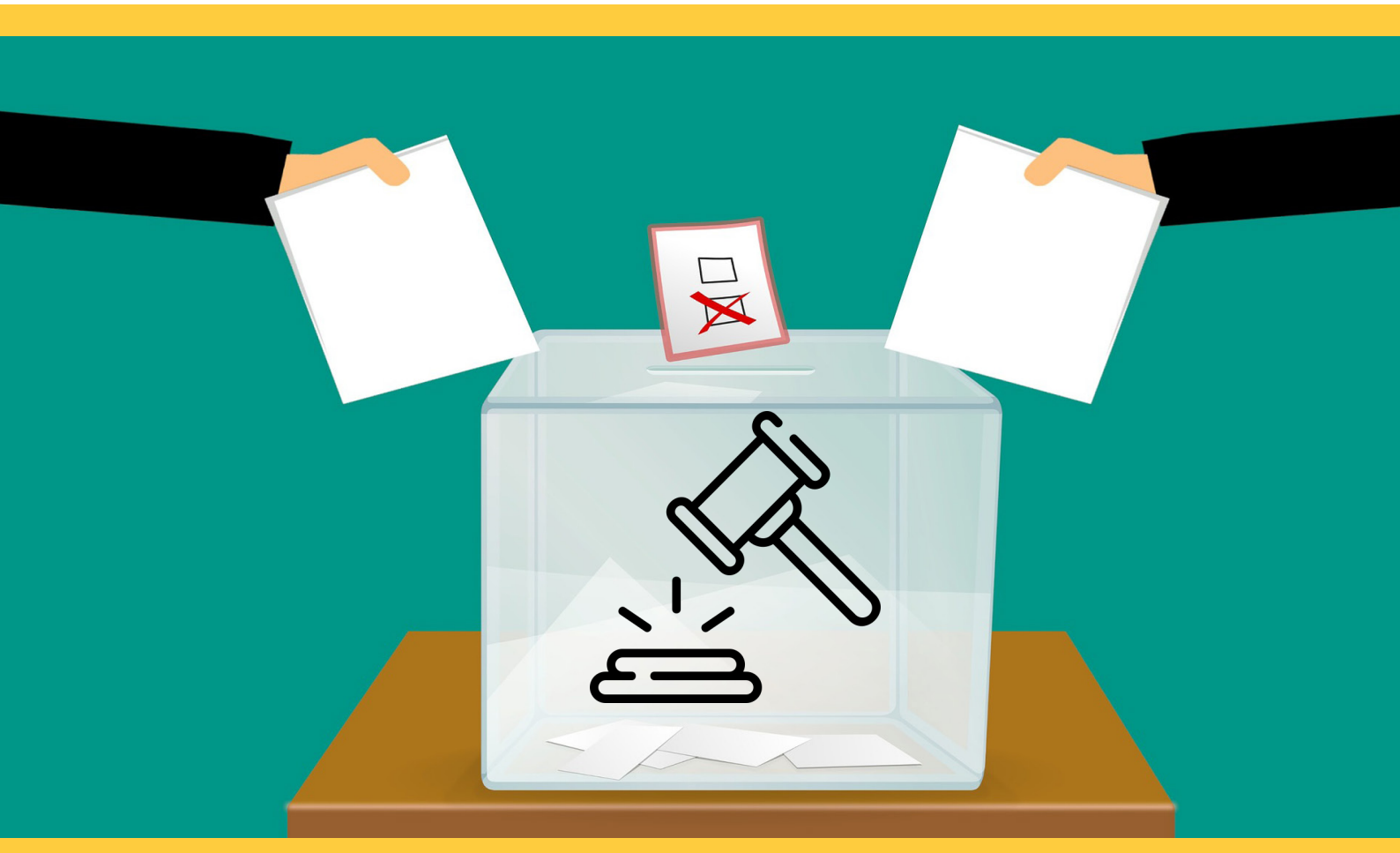
AMAN
Transparency Palestine

تقرير حول

الإطار القانوني والإجرائي الناظم للانتخابات في الاتحادات والنقابات الفلسطينية

سلسلة تقارير رقم 236



2022

AMAN
Transparency Palestine

تقرير حول

الإطار القانوني والإجرائي الناظم للانتخابات في الاتحادات والنقابات الفلسطينية

تشرين ثاني 2022

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. الإطار القانوني والإجرائي الناظم للانتخابات في الاتحادات والنقابات الفلسطينية. رام الله- فلسطين.

إنَّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

فهرس المحتويات

الملخص التنفيذي	5
المقدمة	7
التمهيد: واقع الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية الفلسطينية	8
الإطار التشريعي الناظم لاختيار الأُطُر القيادية في الاتحادات والنقابات	13
الإطار الإجرائي الناظم لاختيار الأُطُر التمثيلية والقيادية في الاتحادات والنقابات	16
التحديات والإشكاليات المتعلقة باختيار الأُطُر القيادية في الاتحادات والنقابات	25
التوصيات	26
المصادر والمراجع	27

الملخص التنفيذي:

تعد النقابات والاتحادات المهنية والشعبية جهات تمثيلية مهمّة للمنتمين إلى مهنة معيّنة أو للفئات والمجموعات القطاعية التي تجمعها مجموعة مصالح مشتركة، حيث تسهم في تنظيم العمل والدفاع عن مصالح أو حقوق أعضائها، وهي في الوقت ذاته تفوّض بعض مسؤوليها لتمثيلها أمام الأطراف الخارجية بشكل عام وأن تكون حلقة الوصل بين منتسبيها وصنّاع القرار في النظام السياسي. ونظراً لأهمية دور مسؤولي هذه الروابط في تشكيل الرأي العام في العديد من الجوانب التي تتعلق بالسياسات العامة، فإنّ النُظُم السياسية تحرص على ضمان موالاتهم، كما تحرص على متابعة أنظمة الوصول إلى مراكز القيادة في هذه الروابط، ومن يصل إلى قيادتها بشكل خاص ومواقفه من حيث الولاء أو المعارضة، وعليه فإنّ بعض النُظُم السياسية تتدخل في شكل ومضمون الإطار القانوني والمؤسسي لهذه الروابط، بقصد التدخل في اختيار ممثليها من جهة وعلاقتها بالنظام الحاكم من جهة أخرى.

يهدف هذا التقرير إلى تعزيز النزاهة السياسية• في النظام السياسي الفلسطيني من خلال معالجة الإشكاليات والتحدّيات التي يمكن أن تشكّل مدخلاً لتدخّل السلطات الحاكمة في اختيار المراكز القيادية في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية والعمالية، وذلك من خلال مراجعة الإطار القانوني والإجرائي الناظم لعملية اختيار الأُطُر القيادية في هذه الاتحادات والنقابات لتحديد المخاطر والتحدّيات والإشكاليات التي قد تطوّع هذه المؤسسات لدعم أو معارضة سياسات تخدم طرفاً محدداً في النظام السياسي الأمر الذي يمسّ بالنزاهة السياسية.

توصّل التقرير إلى مجموعة من التحدّيات والإشكاليات المتعلقة بآليات اختيار الأُطُر القيادية في الاتحادات والنقابات الفلسطينية والتي من أبرزها ضعف الإطار القانوني الناظم للعملية الانتخابية في معظم الاتحادات والنقابات، في ظلّ غياب قانونٍ ناظم لعمل الاتحادات الشعبية وقانون عام للنقابات المهنية، وعدم تضمين العديد من النُظُم الداخلية لها تفصيلاً للأحكام والإجراءات الضرورية الخاصة بالعملية الانتخابية، وهو ما ينعكس على وضوح وشفافية هذه الإجراءات ويؤثر على نزاهتها. وإجراء الانتخابات في معظم الاتحادات الشعبية وبعض النقابات المهنية على مستوى الفروع، بينما تتولى المؤتمرات العامة انتخاب الهيئات التنفيذية العليا وبالتالي فإنّ تأثير العملية الانتخابية الفعلية لا يعكس بالضرورة النتائج النهائية المتعلقة باختيار القيادة العليا خاصة وأنّ الكثير من المؤتمرات العامة للاتحادات والنقابات تضيف إلى عضويتها مجموعات من أعضاء الهيئات والأمانات العامة للسنوات السابقة الذين يكون لهم التأثير الأساسي في اختيار القيادات النقابية العليا، وهو ما قد يفرغ العملية الانتخابية من مضمونها ويمسّ بنزاهتها. إلى جانب عدم التزام العديد من الاتحادات والنقابات بإجراء الانتخابات في مواعيدها الزمنية المحددة، الأمر الذي يمسّ بشرعية تمثيل هذه الأُطُر النقابية لأعضائها ومنتسبيها.

إضافةً إلى وجود بعض الاشتراطات السياسية لقبول العضوية في بعض الاتحادات والنقابات التي تؤدي إلى اقتصار العضوية فيها على الأعضاء من لون سياسي واحد، وهو ما ينعكس بدوره على الناخبين والمرشحين للمناصب القيادية فيها والذين يمثلون ذات اللون السياسي مع استبعاد أيّة توجهات فكرية أو سياسية مغايرة. فضلاً عن ربط شروط الترشّح في المناصب القيادية العليا في بعض الاتحادات والنقابات بقضاء سنوات طويلة في العمل النقابي الأمر الذي لا يتيح إمكانيات التنافس العادل بين الراغبين في الترشّح لهذه المناصب. كما توصل التقرير إلى أنّه يتمّ استخدام بعض الاتحادات والنقابات وانتخاباتها كساحة للصراع والاستقطاب السياسي بين القوى الفلسطينية المتصارعة الأمر الذي يعمّق الولاءات والمصالح الحزبية على حساب العمل النقابي. كما كشف التقرير ضعفَ استقلالية الجهات المشرفة على العملية الانتخابية في بعض النقابات والاتحادات خاصة تلك التي يجري تشكيلها بقرار من الهيئات التنفيذية العليا فيها، حيث تبقى الضمانات المتعلقة بحياديّتها ضعيفة، الأمر الذي قد يمسّ بنزاهة العملية الانتخابية.

كما لا تتضمن العملية الانتخابية في العديد من الاتحادات والنقابات الضمانات المتعلقة بالحقّ في تقديم الاعتراضات والطعون في نتائج الانتخابات وضمانات النظر فيها بحيادية وفعالية. إلى جانب عدم تحديد مدّة زمنية معينة للبقاء في المناصب القيادية في بعض الاتحادات والنقابات، الأمر الذي يتيح بقاء العديد لفترات زمنية طويلة، وهو ما قد يفتح المجال لإقامة الارتباطات والعلاقات المصلحية والشخصية على حساب مصالح الأعضاء، وإفراغ العملية الانتخابية من مضمونها لعدم القدرة على التغيير.

• يُقصد بالنزاهة السياسية (نزاهة الحكم): التزام المسؤولين عن إدارة المراكز والمرافق العامة باتخاذ قراراتهم لغايات تحقيق الصالح العام، وليس لصالح أيّة جهة أخرى (فئة، أو شريحة أو جماعة معارضة أو حاكمة). وتخلق النزاهة السياسية ضوابط إلزامية تمنع استغلال السلطة الممنوحة لأيّ مسؤول سياسي من إقرار تشريعات أو تبنّي سياسات أو اتخاذ إجراءات لصالح الطرف الحاكم أو أحد النخب الموالية، وكذلك لا تتيح لأحدٍ استخدام السلطة الممنوحة لتعيين موالين في المواقع العامة في الدولة على حساب الكفاءة ولا تمنحهم حصانات للإفلات من العقاب.

فضلاً عن اعتماد العملية الانتخابية وعقد مؤتمرات العديد من الاتحادات والنقابات على مصادر تمويل ممثلة بموازنة الصندوق القومي في منظمة التحرير أو موازنة السلطة، الأمر الذي يشكل مدخلاً مهمّاً للتحكّم في هذه العملية العديد من النُظُم الداخلية لها تفصيلاً للأحكام والإجراءات الضرورية الخاصة بالعملية الانتخابية، وهو ما ينعكس على وضوح وشفافية هذه الإجراءات ويؤثر على نزاهتها. وإجراء الانتخابات في معظم الاتحادات الشعبية وبعض النقابات المهنية على مستوى الفروع، بينما تتولى المؤتمرات العامة انتخاب الهيئات التنفيذية العليا وبالتالي فإنّ تأثير العملية الانتخابية الفعلية لا يعكس بالضرورة النتائج النهائية المتعلقة باختيار القيادة العليا خاصة وأنّ الكثير من المؤتمرات العامة للاتحادات والنقابات تضيف إلى عضويتها مجموعات من أعضاء الهيئات والأمانات العامة للسنوات السابقة الذين يكون لهم التأثير الأساسي في اختيار القيادات النقابية العليا، وهو ما قد يفرغ العملية الانتخابية من مضمونها ويمسّ بنزاهتها. إلى جانب عدم التزام العديد من الاتحادات والنقابات بإجراء الانتخابات في مواعيدها الزمنية المحددة، الأمر الذي يمسّ بشرعية تمثيل هذه الأُطُر النقابية لأعضائها ومنتسبيها. إضافة إلى وجود بعض الاشتراطات السياسية لقبول العضوية في بعض الاتحادات والنقابات التي تؤدي إلى اقتصار العضوية فيها على الأعضاء من لون سياسي واحد، وهو ما ينعكس بدوره على الناخبين والمرشحين للمناصب القيادية فيها والذين يمثلون ذات اللون السياسي مع استبعاد أيّة توجهات فكرية أو سياسية مغايرة. فضلاً عن ربط شروط الترشّح في المناصب القيادية العليا في بعض الاتحادات والنقابات بقضاء سنوات طويلة في العمل النقابي الأمر الذي لا يتيح إمكانيات التنافس العادل بين الراغبين في الترشّح لهذه المناصب.

كما توصل التقرير إلى أنّه يتمّ استخدام بعض الاتحادات والنقابات وانتخاباتها كساحة للصراع والاستقطاب السياسي بين القوى الفلسطينية المتصارعة الأمر الذي يعمّق الولاءات والمصالح الحزبية على حساب العمل النقابي. كما كشف التقرير ضعفَ استقلالية الجهات المشرفة على العملية الانتخابية في بعض النقابات والاتحادات خاصة تلك التي يجري تشكيلها بقرار من الهيئات التنفيذية العليا فيها، حيث تبقى الضمانات المتعلقة بحياديّتها ضعيفة، الأمر الذي قد يمسّ بنزاهة العملية الانتخابية. كما لا تتضمن العملية الانتخابية في العديد من الاتحادات والنقابات الضمانات المتعلقة بالحقّ في تقديم الاعتراضات والطعون في نتائج الانتخابات وضمانات النظر فيها بحيادية وفعالية. إلى جانب عدم تحديد مدّة زمنية معينة للبقاء في المناصب القيادية في بعض الاتحادات والنقابات، الأمر الذي يتيح بقاء العديد لفترات زمنية طويلة، وهو ما قد يفتح المجال لإقامة الارتباطات والعلاقات المصلحية والشخصية على حساب مصالح الأعضاء، وإفراغ العملية الانتخابية من مضمونها لعدم القدرة على التغيير. فضلاً عن اعتماد العملية الانتخابية وعقد مؤتمرات العديد من الاتحادات والنقابات على مصادر تمويل ممثلة بموازنة الصندوق القومي في منظمة التحرير أو موازنة السلطة، الأمر الذي يشكل مدخلاً مهمّاً للتحكّم في هذه العملية ونتائجها، بالإضافة إلى إمكانية استخدام المال العام في خدمة بعض المصالح الحزبية والفئوية والشخصية على حساب المصلحة العامة.

وعرضَ التقرير مجموعة من التوصيات لمعالجة الإشكاليات المشار إليها ومن أبرزها الإسراع في إجراء الانتخابات العامة التشريعية والرئاسية وانتخابات المجلس الوطني الفلسطيني باعتباره مدخلاً ضرورياً للإصلاح وتجديد الشرعيات في مختلف الأُطر التمثيلية الأخرى ومنها الاتحادات والنقابات. وضرورة إصدار قانون عام للنقابات ينظم العمل النقابي بما في ذلك إجراءات اختيار الأُطر القيادية فيها بشكل واضح وشفاف، وإقرار قانون خاص بالاتحادات الشعبية لتصويب وضعها، واعتبار الوطن المركز والمقرّ للهيئات الرئيسية والتعامل مع من في الشتات والخارج كفروع. والالتزام من كافة الاتحادات والنقابات بإجراء انتخاباتها بصورة دورية في مواعيدها القانونية، وعدم اللجوء لأساليب المحاصصة أو التعيين كبديل عن الانتخابات في شَغْل المناصب النقابية. وإعادة النظر في الاشتراطات السياسية المتعلقة بعضوية بعض الاتحادات وفتح المجال أمام كلّ التوَجهات السياسية والفكرية للانخراط في هذه الاتحادات لتحقيق التنوع السياسي في عضويتها وفي أُطرها القيادية وللحيلولة دون انقسامها. وإعادة النظر في الاشتراطات المتعلقة بعدد السنوات التي يجب قضاؤها في العمل النقابي كشرط للسماح بالترشح للمناصب القيادية في بعض النقابات والاتحادات كونها تمسّ بشروط المنافسة العادلة، وضرورة تغليب الاتحادات والنقابات للعمل النقابي على الولاء الحزبي بما يحقق المصالح والحقوق النقابية لمنتسبيها. وتحديد مدد البقاء في المناصب القيادية في الاتحادات والنقابات بفترتيْن كحد أقصى خاصة منصب الرئيس أو الأمين العام أو النقيب. وتوفير كافة ضمانات الاستقلالية والحيادية في الجهات التي تتولى الإشراف على انتخابات الاتحادات والنقابات لما لها من انعكاس على شفافية ونزاهة العملية الانتخابية. وكفالة حقّ الاعتراض في كافة مراحل العملية الانتخابية في الاتحادات والنقابات وحقّ الطعن بالنتائج لدى جهات محايدة أو قضائية. وفرض رقابة مشددة على استخدام المال العام أو الموارد العامة لخدمة مصالح انتخابية حزبية أو فئوية أو شخصية في انتخابات الاتحادات والنقابات.

المقدمة:

تشكل النقابات والاتحادات المهنية والشعبية جهات تمثيلية مهمّة للمنتمين إلى مهنة معيّنة أو للفئات والمجموعات القطاعية التي تجمعها مجموعة مصالح مشتركة، حيث تسهم في تنظيم العمل والدفاع عن مصالح أو حقوق أعضائها، وهي في الوقت ذاته تفوّض بعض مسؤوليها لتمثيلها أمام الأطراف الخارجية بشكل عام وأن تكون حلقة الوصل بين منتسبيها وصنّاع القرار في النظام السياسي. ونظراً لأهمية دور مسؤولي هذه الروابط في تشكيل الرأي العام في العديد من الجوانب التي تتعلق بالسياسات العامة، فإنّ النُظُم السياسية تحرص على ضمان موالاتهم، كما تحرص على متابعة أنظمة الوصول إلى مراكز القيادة في هذه الروابط، ومن يصل إلى قيادتها بشكل خاص ومواقفه من حيث الولاء أو المعارضة، وعليه فإنّ بعض النُظُم السياسية تتدخل في شكل ومضمون الإطار القانوني والمؤسسي لهذه الروابط، بقصد التدخل في اختيار ممثليها من جهة وعلاقتها بالنظام الحاكم من جهة أخرى.

ويعتبر الإطار القانوني والإجرائي الناظم لعمل النقابات والاتحادات وآليات اختيار قادتها وممثليها عنصراً مهماً في فاعلية قراراتها التي قد تشكل مساهمة في منظومة الرأي العام.

وفي ظلّ التنافس على السلطة أصبحت الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية والعمالية ساحة إضافية للتنافس بين القوى والفصائل الفلسطينية التي سعت للسيطرة على مجالس إداراتها وتجيير موقف قادتها لخدمة مصالحها الحزبية، ومن هنا تبرز أهمية فحص الإطار القانوني والإجرائي الذي ينظّم عمل هذه المؤسسات ومدى تمثيلها لواقع التعددية الفكرية والاجتماعية في المجتمع الفلسطيني، وقدرتها على التمثيل لمصالح أعضائها بعيداً عن تسخيرها لخدمة النخبة السياسية كموالاة أو معارضة.

يهدف هذا التقرير إلى تعزيز النزاهة السياسية• في النظام السياسي الفلسطيني من خلال معالجة الإشكاليات والتحدّيات التي يمكن أن تشكّل مدخلاً لتدخّل السلطات الحاكمة في اختيار المراكز القيادية في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية والعمالية. الأمر الذي يتطلب مراجعة الإطار القانوني والإجرائي الناظم لعملية اختيار الأُطُر القيادية فيها لتحديد المخاطر والتحديات والإشكاليات التي قد تطوّع هذه المؤسسات لدعم أو معارضة سياسات تخدم طرفاً محدداً في النظام السياسي الأمر الذي يمسّ بالنزاهة السياسية.

ويستند التقرير على المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال جمع وحصر المعلومات ذات العلاقة من مصادرها المختلفة وكذلك الدراسات والتقرير التي أعدت سابقا في هذا الموضوع، ومراجعة الإطار التشريعي والإجرائي المتعلق بآلية اختيار المراكز القيادية في الاتحادات والنقابات الفلسطينية، وفحص واقع المؤشرات المتعلقة بالنزاهة السياسية في اختيار هذه المراكز، وتحليل المعلومات والمعطيات ونتائج المؤشرات.

• يقصد بالنزاهة السياسية (نزاهة الحكم): التزام المسؤولين عن إدارة المراكز والمرافق العامة باتخاذ قراراتهم لغايات تحقيق الصالح العام، وليس لصالح أية جهة أخرى (فئة، شريحة أو جماعة معارضة أو حاكمة). وتخلق النزاهة السياسية ضوابط الزامية تمنع استغلال السلطة الممنوحة لأي مسؤول سياسي من اقرار تشريعات او تبني سياسات او اتخاذ إجراءات لمصالح الطرف الحاكم أو احد النخب الموالية، وكذلك لا تتيح لاحد استخدام السلطة الممنوحة لتعيين موالين في المواقع العامة في الدولة على حساب الكفاءة ولا تمنحهم حصانات للافلات من العقاب.

التمهيد: واقع الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية الفلسطينية:

تتنوع الروابط الشعبية والنقابية في الحالة الفلسطينية من حيث الاختصاص أو المركز والفروع والامتداد الجغرافي أو من حيث البُنى المرجعية، فمنها ما نشأ في أماكن اللجوء خارج فلسطين كجزء من وسائل حشد جهود المواطنين المتنوعين من حيث قطاع العمل ومشاركتهم مع نظرائهم الإقليميين أو في العالم، وارتبطت هذه الأجسام بخلفيات سياسية ذات علاقات خاصة مع الفصائل الفلسطينية المكونة للثورة الفلسطينية المعاصرة بعد عام 1965، وأصبحت هذه الأجسام المُشَكَّلة على أسس وطنية تمثيلية أكثر من كونها نقابية مكوناً عضوياً من مكونات منظمة التحرير الفلسطينية ومؤسساتها، وهي مستمرة في العمل داخل فلسطين وخارجها مثل الاتحاد العام للمرأة والاتحاد العام لطلبة فلسطين واتحاد المعلمين. بوجه عام، يبلغ عدد الاتحادات الشعبية المنضوية تحت إطار المنظمة (13) اتحاداً، ومنها ما انحصر عمله في داخل الأراضي الفلسطينية قبل وبعد نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية مثل نقابة المحامين ونقابة الأطباء ونقابة المهندسين... إلخ، إلى جانب العشرات من الاتحادات والنقابات المهنية والعمالية التي أُسست في ظلّ السلطة الوطنية الفلسطينية وتمثل القطاعات الحياتية وأوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في الأراضي الفلسطينية.

وقد لعبت هذه الاتحادات والأُطُر النقابية دوراً بارزاً في الصراع ضدّ الاحتلال باعتبارها أذرعاً وأدوات عمل وطنية ولأنّ معظم قادتها مؤيدون لفصائل منظمة التحرير الفلسطينية قبل قيام السلطة، وتركّز عمل قادتها في دعم وتعزيز الهوية والرواية الفلسطينية في المحافل والمؤسسات الدولية وتمّ تمثيلهم بنسب محددة بالاستناد إلى قاعدة المحاصصة في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية وبشكل خاص في المجلس الوطني والمجلس المركزي، وبعد قيام السلطة الوطنية وانتقال مركز قيادة الشعب الفلسطيني إلى الوطن، غَلَبَ هذا الدور على أولويات برنامجها المهني والنقابي والدفاع عن مصالح المنتسبين، إضافة إلى دورها الوطني، الأمر الذي عزز من دور قياداتها المحلية ومنافستها للقيادات التاريخية التي نشأت في الشتات.

واستقرت العشرات من الاتحادات والنقابات والروابط الشعبية القائمة حالياً في فلسطين، وهي موزعة بين اتحادات واتحادات فرعية، ونقابات عامة ونقابات فرعية، وتنقسم الأجسام النقابية إلى ثلاث تشكيلات رئيسية هي النقابات العمالية، والنقابات المهنية التي تضمّ منتسبين يحملون شهادات أكاديمية كالأطباء والمحامين والمهندسين وغيرهم، والروابط كرابطة الفنانين والموسيقيين[1].

1 سائد أبو عيّاش، سوزان عويوي، نحو سياسات فاعلة لمعالجة ضعف وتشرذم العمل النقابي، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية- مسارات، 2020.

قام ائتلاف أمان بإعداد دراسة حول الحوكمة والنزاهة والشفافية والمساءلة في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية في فلسطين، وهدفت الدراسة بوجه خاص لتحديد المعيقات والتحديات التي تعتري جوانب التنظيم القانوني، وتأثير ذلك في مجال حوكمة الإدارات العليا والإدارات التنفيذية في تلك الاتحادات والنقابات وجوانب التنظيم الإداري والمالي، والامتثال لمتطلبات معايير وأسس ونظم النزاهة والشفافية والمساءلة، إضافة لمتطلبات التحسين اللازمة لتحصين ووقاية هذه الاتحادات والنقابات ضدّ ما يمكن أن يظهر من مخاطر الفساد. وقامت الدراسة بفحص عينة مكونة من 23 اتحاداً ونقابةً في الضفة الغربية وقطاع غزة.

واشتملت الدراسة على أربعة أقسام، تناول القسم الأول تعريفاً عاماً بالاتحادات والنقابات، وعرض القسم الثاني التشريعات الناظمة لعملها، أما القسم الثالث فتناول البُنية المؤسسية والتنظيمية لها، وعرض القسم الرابع بيئة الشفافية والنزاهة والمساءلة فيها.

وقد أبرزت الدراسة التنوع الكبير في الاتحادات والنقابات سواء من حيث مجال عملها ونطاق أنشطتها الجغرافية أو القطاعية أو الفئوية أو المهنية، أو نوعية العضوية فيها الفردية والمؤسسية ومرجعيتها، والأُطُر القيادية لها ووحداتها التنظيمية والتنفيذية، والإطار القانوني الناظم لعملها الذي يستند أساساً على الأنظمة الأساسية والداخلية لها وبعض القوانين الناظمة لعمل بعض النقابات، وأشارت الدراسة إلى ضعف الموارد المالية لمعظم الاتحادات والنقابات.

وفيما يتعلق بالحوكمة في هذه الاتحادات والنقابات سواء على المستوى التمثيلي أو التنفيذي، أبرزت الدراسة عدم التزام العديد من الاتحادات والنقابات بدورية الانتخابات الهيئات التمثيلية العليا فيها، في حين يوجد التزام لدى معظمها بعقد مجالس إدارتها أو أماناتها العامة، كما تطرقت إلى دور هذه المجالس ومدى اطّلاعها على الأوضاع الداخلية للاتحادات والنقابات. وافتقاد العديد منها لبنية تنفيذية ووجود خلط بين البُنى التمثيلية والبُنى التنفيذية.

وبخصوص جوانب التنظيم المالي والإداري أبرزت الدراسة واقع تقديم التقارير المالية والإدارية ومدى توفر الأنظمة الإدارية والمالية وأنظمة المشتريات وأدلّة الموارد البشرية واعتماد البرامج المحاسبية في هذه الاتحادات والنقابات. وحول بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في الاتحادات والنقابات أظهرت الدراسة تباين مستويات توفّر قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظُم المساءلة في عمل هذه الاتحادات والنقابات. وقدّمت الدراسة مجموعة من التوصيات لمعالجة الإشكاليات والفجوات التي برزت ضمن المحاور المختلفة التي تناولتها الدراسة.

المصدر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2020. الحوكمة والنزاهة والشفافية والمساءلة في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية في فلسطين. رام الله.

وشهد عمل الاتحادات والنقابات تحولاً هاماً مع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، فقد ظهر القطاع العام الذي يتمثل بعشرات آلاف الموظفين، كما تمّ إنشاء عشرات المؤسسات والهيئات الحكومية والأجهزة الأمنية، وقد أثّرت هذه المتغيرات في واقع العمل النقابي ودوره في الحياة العامة، الأمر الذي زاد من محاولات السيطرة عليه، وفي المقابل أُقيمت بعض النقابات خاصة ما سُمّيَ بالنقابات المستقلة لتمثيل مصالح الفئات المختلفة والجديدة في المجتمع الفلسطيني، ويمكن إجمال واقع العمل النقابي سواء قبل قيام السلطة الوطنية أو بعده على النحو التالي:

1. ارتباط العمل النقابي بالعمل السياسي: وهي ظاهرة تاريخية ارتبطت بالعمل النقابي الفلسطيني، فقد أعطت الاتحادات والنقابات العمل النضالي ضدّ الاحتلال وسياساته الأولوية في العمل، الأمر الذي انعكس على دورها النقابي الطبيعي وجعل من النقابات والاتحادات أذرعاً للقوى والفصائل الفلسطينية لمقاومة الاحتلال، وسيطرة القيادات الفصائلية عليها، ومع قيام السلطة الوطنية استمرت سيطرة القوى السياسية والفصائلية على العمل النقابي وأصبح الولاء الحزبي والفصائلي يطغى على الانتماء النقابي ما مسّ باستقلالية بعض الاتحادات والنقابات لتصبح ساحةً للصراع والاستقطاب السياسي، وأصبح نشاطها ومواقفها مرتهنة بمواقف القوى والفصائل[2].

2. أدى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تداخل مواقع القيادات النقابية المسيطرة على مركز قرارها بمراكز إدارات السلطة ومؤسساتها، حيث شغل العديد من قيادات النقابات مراكز إدارية رفيعة في مؤسسات السلطة وأجهزتها بكلّ ما تضمّنه ذلك من امتيازات يتمتّع بها أصحاب المناصب الحكومية العليا، وهو ما أحدث خللاً بين متطلبات الدفاع عن سياسات العمل النقابي ومتطلبات تبنّي السياسات العامة التي قد لا تكون منسجمة في بعض الأحيان[3].

3. ضعف الأداء الديمقراطي: حيث غابت الانتخابات الديمقراطية الدورية لسنوات طويلة في العديد من الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية خاصة مع اعتماد نظام المحاصصة والكوتا الفصائلية كأساس للتمثيل وبديل عن الانتخابات المباشرة في عدد من الاتحادات والنقابات. فقد التزمت الاتحادات الشعبية المنضوية تحت إطار منظّمة التحرير في كثير من الأحيان بمعايير الكوتا الفصائلية والمناطقية أو الجغرافية التي شكلت أساساً مؤثراً لاختيار القيادات النقابية وهيئاتها التنفيذية سواء على المستوى المحلي أو العام[4].

4. الانشقاقات والانقسامات التي أصابت بعض الاتحادات والنقابات وما نتج عنها من ازدواجية وصراع على الشرعية والتمثيل ليس فقط للفئات التي تمثلها، وإنّما أيضاً الصراع على تمثيل هذه الفئات في المؤسسات والهيئات العربية والدولية ذات العلاقة. فقد برزت العديد من الأُطر النقابية الموازية وبشكل ملحوظ بعد الانقسام الفلسطيني الداخلي وسيطرة حركة حماس على قطاع غزة في منتصف عام 2007، فقد أدّى الانقسام السياسي إلى انقسام العديد من الاتحادات والنقابات على أسس سياسية وفصائلية ومناطقية وجغرافية، وأصبح لبعض النقابات أو الاتحادات جسمان منفصلان أحدهما في الضفة والآخر في قطاع غزة[5].

5. ضعف استقلالية مسؤولي مراكز القرار في العديد من الاتحادات والنقابات عن مراكز القرار في الفصائل التي ينتمون إليها. فالاتحادات الشعبية تعتبر نفسها تابعةً لدوائر منظمة التحرير الفلسطينية، وقد أقرّ المجلس الوطني في دورته الرابعة دائرة العمل والتنظيم الشعبي لمتابعة تنفيذ خطط الاتحادات والتنظيمات والهيئات الشعبية، ويشكل أعضاء الدائرة باتحاداتها ونقاباتها نحو 30% من المجلس الوطني[6]، كما مسّ الانقسام الداخلي في منتصف عام 2007 باستقلالية النقابات والعمل النقابي.

---

2 منذر رجب، تاريخ العمل النقابي الفلسطيني، 2017/8/2/https://www.aljazeera.net/blogs.

3 وجيه العيسى، حرية التنظيم والعمل النقابي في فلسطين (محاولة لنظرة نقدية من أجل التغيير)، 2006، ص 9-11، https://khair.ws/library/wp-content/uploads/books/1185.doc.

4 منذر رجب، المصدر نفسه.

5 مجموعة دعم وتطوير مسار المصالحة الفلسطينية، تصوّرات حول إعادة بناء وتوحيد الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية- مسارات، رام الله، 2014، ص 7.

6 واصل أبو يوسف، تقرير دائرة التنظيمات الشعبية، منظمة التحرير الفلسطينية، 2022/2/6.

في إطار صراع السيطرة على هذه النقابات من قبل الفصيلَيْن الأساسيَّيْن فتح وحماس، أصبحت النقابات ساحة للاستقطاب السياسي، وأصبح تصنيفها وفقاً لتبعيتها الفصائلية، وتتعرض للملاحقة من قبل الخصم سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة. فغالباً ما تتمّ إعاقة تسجيلها أو منعها من العمل أو إغلاق مقرّاتها الأمر الذي لم يمس فقط باستقلاليتها وتوظيفها في الصراع السياسي ومحاولات التدخل في اختيار قياداتها، وإنّما أيضاً بالتضييق على حرية العمل النقابي وانتهاك حقوقها وملاحقة أعضائها وتعرّضها للعديد من الانتهاكات الأخرى[7].

ونظراً للعدد الكبير من الاتحادات والنقابات القائمة في الساحة الفلسطينية، ولغرض فحص المؤشرات المتعلقة بآليات اختيار الأُطُر القيادية في هذه الاتحادات والنقابات، فقد تمّ التركيز على عيّنة منها تتمثل في 10 من الاتحاد والنقابات وفقاً للجدول التالي:

جدول رقم (1): عيّنة من الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية

الرقم	اسم الاتحاد/ النقابة	مجال العمل الرئيسي	تاريخ التأسيس والتبعية	نطاق التغطية الجغرافية
1	**الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين**	قطاع التعليم	1969 يتبع منظمة التحرير الفلسطينية	داخل فلسطين وخارجها
2	**الاتحاد العام لطلبة فلسطين**	قطاع الطلاب	1959 يتبع منظمة التحرير الفلسطينية	داخل فلسطين وخارجها
3	**الاتحاد العام لنقابات عمّال فلسطين**[8]	قطاع العمال	1923 يتبع منظمة التحرير الفلسطينية	داخل فلسطين وخارجها
4	**الاتحاد العام للكتّاب والأدباء الفلسطينيين**	مجال الثقافة والأدب	1966 يتبع منظمة التحرير الفلسطينية	داخل فلسطين وخارجها
5	**الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية**	تمثيل النساء والدفاع عن حقوقهن	1965 يتبع منظمة التحرير الفلسطينية	داخل فلسطين وخارجها
6	**نقابة المحامين النظاميين**	مهنة المحاماة	1997 كانت تتبع قبل ذلك لنقابة المحامين الأردنيين وأصبحت مستقلة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية	داخل فلسطين
7	**نقابة المهندسين – مركز القدس**	مهنة الهندسة	منذ 1994 كانت تتبع لنقابة المهندسين الأردنيين التي تأسست عام 1963	داخل فلسطين (الضفة فقط)

7 عدنان أبو عامر، العمل النقابي والإصلاح السياسي العلاقة في الواقع الفلسطيني، https://adnanabuamer.com/post/130. انظر/ي أيضاً، وجيه العيسى، مصدر سابق. وبسام زكارنة، إشكالية العمل النقابي في فلسطين، https://www.sadanews.ps/articles/54450.html. ومجموعة دعم وتطوير مسار المصالحة الفلسطينية، تصورات حول إعادة بناء وتوحيد الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية الفلسطينية، مصدر سابق، ص 23-24.

8 تمّ الاتفاق النهائي على دمج الاتحاد العام لعمال فلسطين والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين في عام 2018، ويتولى الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين المسؤولية عن الفروع والنقابات داخل فلسطين، بينما يتولى الاتحاد العام لعمّال فلسطين مسؤولية التنسيق مع الفروع الخارجية للعمال، مقابلة مع السيد محمد البديري، عضو أمانة عامة ورئيس الدائرة القانونية في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين. والسيد علاء مياسة، أمين سر فرع محافظة رام الله والبيرة في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، بتاريخ 2022/6/5.

8	**نقابة الأطباء – مركز القدس**	مهنة الطب البشري	1954 كانت تتبع نقابة الأطباء الأردنيين	داخل فلسطين (الضفة فقط)
9	**الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية**	الهيئات المحلية	1997 مستقل	داخل فلسطين
10	**اتحاد الغرف التجارية والصناعية الفلسطينية**	الغرف التجارية	1989 مستقل	داخل فلسطين

المصدر: الحوكمة والنزاهة والشفافية والمساءلة في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020، ص 7–13، إضافة إلى تجميع معلومات من الباحث.

وفيما يتعلّق بمواصفات الاتحادات والنقابات المتضمنة في الجدول أعلاه، فإنّ العضوية في معظمها فردية باستثناءٍ الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية واتحاد الغرف التجارية والصناعية، حيث العضوية مؤسسية وينضوي تحت لواء كلٍّ منهما عددٌ من المؤسسات أو النقابات. كما أنّ جزءاً منها اتحادات شعبية تتبع منظمة التحرير الفلسطينية والجزء الآخر نقابات مهنية تصنف بين مستقلة وشبه مستقلة. معظم تلك الاتحادات والنقابات نشأ قبل قيام السلطة الفلسطينية باستثناء نقابتيّ المهندسين والأطباء–مركز القدس، كذلك فإنّ جميع الاتحادات الشعبية التابعة لمنظمة التحرير تعمل داخل فلسطين وخارجها، في حين ينحصر نطاق عمل النقابات المهنية وبعض الاتحادات داخل فلسطين مثل المحامين النظاميين، والهيئات المحلية، والغرف التجارية، وبعضها في الضفة الغربية تحديداً مثل نقابتيّ المهندسين والأطباء.

الإطار التشريعي الناظم لاختيار الأُطُر القيادية في الاتحادات والنقابات:

لا يوجد في الإطار القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية تشريع خاص بتنظيم الاتحادات الشعبية التابعة لها، وبالرغم من نصّ القانون الأساسي الفلسطيني في المادة (26) منه على حقّ الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، وتشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية، إلّا أنّه لم يصدر قانون خاص بتنظيم النقابات والاتحادات في فلسطين رغم كلّ المحاولات التي بُذلَت من أطراف متعددة من أجل ذلك، ووجود عدة مشاريع قوانين في المجلس التشريعي الفلسطيني بهذا الشأن•. وفي المقابل توجد بعض القوانين الناظمة لعمل بعض النقابات المهنية مثل قانون نقابة الأطباء رقم (14) لسنة 1954م، وقانون نقابة أصحاب المهن الهندسية الأردني رقم (18) لسنة 1958، وقانون رقم (3) لسنة 1999م بشأن تنظيم مهنة المحاماة، وقرار بقانون بشأن الغرف التجارية والصناعية لعام 2011، والقرار بقانون بشأن نقابة الصيادلة لعام 2016، والقرار بقانون رقم (21) لسنة 2018 بشأن مقاولي الإنشاءات، إضافة إلى قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 الذي شُكِّلَت بعض النقابات على أساسه كنقابة الصحفيين[9].

وعليه فإنّ تعطّل المجلس التشريعي نتيجةً للانقسام الداخلي ومن ثمّ حلّه في نهاية عام 2018 وعدم منح موضوع النقابات الأولوية في إصدار القرارات بقوانين، حال دون وجود قانون موحّد خاصّ بتنظيم العمل النقابي في فلسطين، ليبقى الإطار القانوني الناظم للعمل النقابي في فلسطين غير مكتمل في ظلّ غياب مثل هذا القانون، وهو ما ينعكس بشكل واضح في العديد من الإشكاليات التي يعاني منها العمل النقابي فيما يتعلق بتسجيل النقابات الجديدة التي تلجأ في الغالب إلى تسجيل ذاتها كجمعية بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 رغم الاختلاف الواضح بين العمل النقابي وعمل الهيئات الأهلية والجمعيات الخيرية سواء من حيث طبيعة العمل أو الأهداف أو حتى البنية التنظيمية والأُطُر التمثيلية، إضافةً إلى الإشكاليات المتعلقة بجهة الاختصاص والتبعيّة التي تتمثل في وزارة الداخلية في الغالب في ظلّ الوضع القائم.

وتستند البنية التنظيمية للاتحادات الشعبية والنقابات المهنية وآليات اختيار الأُطُر القيادية إلى الأنظمة الأساسية والداخلية لها بشكل أساسي، إضافة إلى بعض القوانين الخاصة ببعض الاتحادات أو النقابات التي كانت قائمة قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية أو صدرت بشأنها قوانين أو قرارات بقوانين بعد قيام السلطة عام 1994.

جدول رقم (2): الأساس القانوني لاختيار الأُطُر القيادية في عدد من الاتحادات والنقابات

#	اسم الاتحاد أو النقابة	الأساس القانوني لاختيار الأُطُر القيادية
1	**الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين**	النظام الداخلي
2	**الاتحاد العام لطلبة فلسطين**	دستور الاتحاد + النظام الداخلي
3	**الاتحاد العام للكتاب والأدباء الفلسطينيين**	النظام الأساسي
4	**الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية**	النظام الأساسي
5	**نقابة المحامين النظاميين**	النظام الداخلي + قانون تنظيم مهنة المحاماة
6	**نقابة المهندسين – مركز القدس**	النظام الداخلي + قانون نقابة أصحاب المهن الهندسية
7	**نقابة الأطباء – مركز القدس**	اللائحة الداخلية + قانون نقابة الأطباء
8	**الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين**	دستور + النظام الأساسي
9	**الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية**	النظام الداخلي
10	**اتحاد الغرف التجارية والصناعية الفلسطينية**	نظام الغرف التجارية والصناعية + قانون الغرف التجارية والصناعية

• صدر عن كتلة حماس في المجلس التشريعي في قطاع غزة قانون النقابات رقم (2) لسنة 2013. https://plc.ps/ar/index/plc__law__details/44.

9 الحوكمة والنزاهة والشفافية والمساءلة في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية في فلسطين، المصدر السابق، ص 19.

ووفقاً للأُطُر القانونية للاتحادات الشعبية والنقابات المهنية المشار إليها في الجدول رقم (2) فإنّ الشكل التنظيمي لها يقوم على عدة مستويات محلية وقُطرية وعليا، فعلى المستوى المحلي والقُطري تبرز اللجان والفروع والهيئات الإدارية للفروع ومؤتمرات الفروع الوطنية، وعلى المستويات العليا يبرز المؤتمر العام الذي يمثل أعلى سلطة تشريعية في هذه النقابات والاتحادات ومجالس وسيطة بين المؤتمر العام والأمانة العامة والمكاتب التنفيذية ذات الصفة التنفيذية، انتهاءً برئيس الاتحاد أو الأمين العام للاتحاد أو النقيب.

على سبيل المثال فإنّ النظام الأساسي والنظام الداخلي لاتحاد المعلمين يشير في المادة (14) منه إلى أنّ هيكلية الاتحاد تتكون من الفرع الذي يتشكّل من مجموع المعلمين في المدارس والمؤسسات التعليمية ومكاتب التربية والتعليم في المحافظات والأقطار التي تتواجد فيها تجمعات المعلمين الفلسطينيين، حيث يعتبر كلّ معلم فلسطيني عضواً طبيعياً في الاتحاد. ويتشكل في كلّ فرع مؤتمر الفرع الذي يشكل أعلى سلطة تشريعية على هذا المستوى، تلي ذلك الهيئات التنفيذية ممثلة باللجنة التنفيذية للفرع ولجنة المنطقة ولجنة الدائرة ولجنة الوحدة. وعلى المستويات العليا ووفقاً للمادة (17) من النظام، يبرز المؤتمر العام للاتحاد الذي ينعقد مرة في دورة عادية كلّ أربع سنوات إضافة إلى إمكانية عقد دورات استثنائية وهو السلطة التشريعية العليا في الاتحاد، يليه مجلس الاتحاد وهو هيئة وسيطة بين المؤتمر العام والأمانة العامة، وتتكون الأمانة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية من الأمين العام وعدد من النواب والمساعدين، تنبثق عنها اللجنة التنفيذية من الأمين العام وأمين سرّ وعددٍ من الأعضاء (9 أعضاء).

ولا يختلف الحال في الاتحاد العام لطلبة فلسطين أو الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، ونقابة المهندسين والاتحاد العام للكتّاب والأدباء الفلسطينيين أو نقابة المحامين النظاميين أو نقابة الأطباء، واتحاد الغرف التجارية والصناعية بالمجمل عمّا هو قائم في هيكلية اتحاد المعلمين من حيث الأُطُر التمثيلية ومستوياتها، وهو ما يمكن ملاحظته من خلال الجدول التالي.

جدول رقم (3): الهيكليات والأُطُر القيادية في الاتحادات والنقابات

#	اسم الاتحاد أو النقابة	على المستويات المحلية والقُطرية		على المستويات العليا	
		هيئات عامة	هيئات تنفيذية	هيئات عامة	هيئات تنفيذية
1	**الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين**	مؤتمرات الفروع	اللجنة التنفيذية لجان المناطق والوحدات	المؤتمر العام مجلس الاتحاد	الأمانة العامة اللجنة التنفيذية الأمين العام
2	**الاتحاد العام لطلبة فلسطين**	مؤتمرات الفروع	هيئة إدارية	المؤتمر الوطني المجلس الإداري	هيئة تنفيذية رئيس الاتحاد
3	**الاتحاد العام للكتاب والأدباء الفلسطينيين**	الجمعيات العامة للفروع	أمانات الفروع لجان	المؤتمر العام مجلس الاتحاد	المكتب التنفيذي رئيس الاتحاد وأمين عام الاتحاد
4	**الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية**	مؤتمرات الفروع والروابط	هيئة إدارية لجان محلية ولجان الأحياء ولجان المناطق	المؤتمر العام المجلس الإداري	الأمانة العامة مكتب رئاسة رئيس ونائب ومقررون
5	**نقابة المحامين النظاميين**	الفروع في المحافظات	ممثلو المحافظات	الهيئة العامة	مجلس النقابة النقيب
6	**نقابة المهندسين – مركز القدس**	الفروع والمناطق	هيئة مكتب لجنة الفرع	المؤتمر العام الهيئات العامة للمكاتب والشركات الهندسية	مجلس النقابة مجلس هيئة المكاتب والشركات الهندسية
7	**نقابة الأطباء – مركز القدس**	فروع في المحافظات		جمعية عمومية	مجلس النقابة النقيب

8	**الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية**	الهيئات المحلية	مجلس الهيئة	الهيئة العامة/ ممثلو الهيئات المحلية المنتسبة	الهيئة الإدارية الهيئة التنفيذية للاتحاد رئيس الاتحاد
9	**اتحاد الغرف التجارية والصناعية الفلسطينية**	الغرف التجارية الصناعية لجان تأسيسية	مجالس الغرف رئيس الغرفة	الهيئة العامة لرؤساء الغرف وأعضاء مجالسها الإدارية	مجلس اتحاد رؤساء الغرف رئيس اتحاد الغرف
10	**الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين**	مؤتمرات النقابات القطاعية والفروع		المؤتمر العام المجلس الأعلى	اللجنة التنفيذية الأمانة العامة الأمين العام

المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى التشريعات الناظمة (قوانين، وأنظمة أساسية، وأنظمة داخلية) للاتحادات والنقابات.

الإطار الإجرائي الناظم لاختيار الأُطُر التمثيلية والقيادية في الاتحادات والنقابات:

يتضمّن هذا الجزء مراجعةً للإجراءات الناظمة لعملية اختيار الأُطُر التمثيلية والقيادية في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية الفلسطينية سواء في الإطار القانوني أو في التطبيق العملي لها وذلك من خلال فحص مجموعة من المؤشرات على النحو التالي:

- وجود إطار قانوني معتمد وواضح لاختيار المراكز القيادية.
- دورية الانتخابات.
- أصحاب حقّ الانتخاب والشروط المطلوبة لمنح حقّ الانتخاب والترشّح لهذه المراكز.
- الإجراءات التنظيمية لعملية اختيار المراكز القيادية واضحة وشفافة وتضمن وجود تنافس عادل بين المرشحين.
- وجود فترات زمنية محددة لشَغْل المراكز القيادية بموجب النظام والقانون.
- وجود جهة محايدة تُشرف على عملية اختيار المراكز القيادية لضمان نزاهتها.

جدول رقم (4): آليات اختيار الأُطُر القيادية في الاتحادات والنقابات

الرقم	اسم الاتحاد /النقابة	وجود إطار قانوني واضح لاختيار الأُطُر القيادية	دورية الانتخابات	أصحاب حقّ الاقتراع وشروط الانتخاب والترشّح	وجود إجراءات وجهات محايدة تُشرف على العملية الانتخابية	شَغْلُ المراكز القيادية محدد بفترات زمنية
1	الاتحاد العام للمعلّمين الفلسطينيين.	النظام الداخلي.	نعم، أُجريت آخر انتخابات في عام 2019.	المعلمون المنتسبون للاتحاد ممن سدّدوا الرسوم والاشتراكات. أما شروط الانتخاب فهي مرور سنة على عضوية الاتحاد، و10 سنوات للترشّح لمنصب الأمين العام، و8 سنوات لنائبه، و5 سنوات لعضوية الأمانة العامة.	الانتخاب فردي وسرّي ومباشر على مستوى الفروع، وينتخب المؤتمر العام الأمانة العامة ومجلس الاتحاد. توجد لجنة ثلاثية تشرف على الانتخابات العامة للفروع مشكّلة من الأمانة العامة لا يكون أحدٌ فيها من المرشّحين.	لا يجوز للأمين العام ونائبه البقاء في المنصب لأكثر من دورتيْن متتاليتيْن.
2	الاتحاد العام لطلبة فلسطين.	دستور الاتحاد + النظام الداخلي.	لا، أُجريت آخر انتخابات في عام 1990.	طلاب الجامعات والكليات والمعاهد (طالب منتظم) شرط الانتساب للاتحاد ودفع الاشتراكات. يمكن إعطاء حقّ العضوية العاملة لأيٍّ من أعضاء الهيئة التنفيذية أو مجلس إداري سابق قدّم خدمات للاتحاد.	يتمّ انتخاب ممثلي المؤتمرات القُطرية من وحداتهم بدعوة من الهيئة التنفيذية، وينتخب أعضاء المؤتمرات القُطرية ممثليها في المؤتمر الوطني مع أخذ نسبة عدد الأعضاء في كلّ فرع بالاعتبار. ويتولى المؤتمر الوطني انتخاب المجلس الإداري الذي ينتخب من بين أعضائه هيئة تنفيذية لقيادة الاتحاد.	غير محدد المدة.

3	الاتحاد العام لنقابات عمّال فلسطين.	النظام الأساسي.	تُجرى الانتخابات بشكل دوري في النقابات القطاعية، كما جرى انتخاب رئيس الاتحاد في المؤتمر السادس الذي عُقد في أريحا بتاريخ 27 كانون ثانٍ 2021.	العمال المنتسبون للاتحاد. والشروط هي تسديد الاشتراكات.	تتشكل عضوية المؤتمر العام للاتحاد من مندوبين منتخبين من النقابات العامة التي تتشكل من انتخابات النقابات الفرعية على مستوى المحافظات، مع الأخذ بالاعتبار نسبة ممثلي كلّ فرع إلى عدد أعضائه وبما لا يزيد عن 15 ممثلاً عن أيّ فرع. وقد جرى في عام 2019 تعديل أنظمة انتخابات النقابات الفرعية والعامة باعتماد نظام التمثيل النسبي، وينتخب المؤتمر العام أعضاء المجلس الأعلى والأمين العام والأمناء المساعدين، ويشكّل الأمين العام والأمناء المساعدون الأمانة العامة.	غير محدد المدة
4	الاتحاد العام للكتّاب والأدباء.	النظام الأساسي.	نعم، أُجريت آخر انتخابات عام 2019، ولم تُجرَ الانتخابات بصورة منتظمة.	أيّ كاتب فلسطيني أو عربي يعمل ضمن مؤسسة ثقافية في منظمة التحرير، ومنتسب للاتحاد، وبتسديد رسوم العضوية. لا يجوز لمرشّح المكتب التنفيذي أن يكون عضواً قيادياً في تجمع حزبي أو فصائلي أو عاملاً في جهاز أمني.	يشكل مجموع الأفراد العاملين في فرع معيّن جمعية الفرع، التي تنتخب أمانة الفرع ومندوبي المؤتمر العام. ويتشكل المؤتمر العام من أعضاء أمانة الفروع المنتخبين وأعضاء ممثلين لفروعهم أو مندوبي الاتصال عن كلّ قُطر لا يتوفر فيه نصاب لتشكيل فرع ولا يقلّ عدد أعضائه عن 5 أعضاء. ينتخب أعضاء المؤتمر العام أعضاء مجلس الاتحاد، وينتخب مجلس الاتحاد المجلس التنفيذي من بين أعضائه، وينتخب المجلس التنفيذي رئيس الاتحاد وأمينه العام.	محدد بفترتيْن متتاليتيْن.

5	الاتحاد العام للمرأة.	النظام الأساسي.	لا، أُجريت آخر انتخابات عام 2009.	كل امرأة فلسطينية أو زوجة فلسطيني تجاوزت 18 عاماً. وتتمثل شروط الترشح والانتخاب بالانتساب للاتحاد، وتسديد الرسوم.	تنتخب مندوبات المناطق لمؤتمر الفروع، وينتخب مؤتمر الفروع الهيئة الإدارية ومندوبات المؤتمر العام، ويؤخذ بالاعتبار في عدد المندوبات عدد المنتسبات في كلّ فرع وبما لا يزيد عن 20 عضوةً للفرع. ينتخب المؤتمر العام المجلس الإداري، وينتخب المجلس الإداري أمانة عامة ومكتب رئاسة الاتحاد.	غير محدد المدة.
6	نقابة المحامين النظاميين.	النظام الداخلي + قانون تنظيم مهنة المحاماة.	نعم، أُجريت آخر انتخابات في عام 2022.	المحامون المزاولون. وللانتخاب يشترط تسديد الاشتراكات، ودفع العوائد المستحقة للنقابة، أما شرط الترشّح فهو أن يكون محامياً مزاولاً منذ 5 سنوات، غير محكوم بعقوبة منع مزاولة.	تُجرى انتخابات سرية لاختيار أعضاء مجلس النقابة في دائرتيْن منفصلتيْن في المحافظات الشمالية والجنوبية كلّ عاميْن، تُشرف عليها لجنة انتخابات من 5 أعضاء في كلّ دائرة، إضافة إلى تشكيل لجان فرعية للإشراف على العملية الانتخابية في المراكز الانتخابية التي تجري في نفس اليوم، وينتخب مجلس النقابة من بين أعضائه النقيب ونائبه وأمين السرّ وأمين الصندوق. يتضمن الباب الرابع من النظام الداخلي للنقابة الإجراءات التفصيلية المتعلقة بمجريات العملية الانتخابية من تسجيل الناخبين وحتى الاعتراض على النتائج وإعلان النتائج النهائية.	غير محدد المدة.

7	نقابة المهندسين – مركز القدس.	النظام الداخلي + قانون نقابة أصحاب المهن الهندسية.	نعم، أُجريت آخر انتخابات في عام 2021.	المهندسون المسجلون في سجل الممارسين بعد مضي شهرين على تسجيلهم، والملتزمون بتسديد الرسوم السنوية. أما شروط الترشّح فينبغي تواجد المرشح في منطقة عمله لما لا يقلّ عن 6 أشهر، وأن يكون قد مضى على انتسابه للنقابة 4 سنوات، مع عدم الإدانة من مجلس تأديبي. ويُشترط في كلّ من يرشح نفسه لمنصب من مناصب هيئة مكتب أن يكون قد مضى 12 سنة على انتسابه للنقابة، أما الترشح لمنصب رئيس لجنة فرع أو عضو مجلس فيتطلب انتساباً لمدة 7 سنوات للنقابة.	يُفتح باب الترشّح قبل شهر من إجراء الانتخابات في المراكز المحددة، وينتخب كلّ مهندس في المنطقة المسجّل فيها، وتجري الانتخابات في يوم واحد. يُعدّ مجلس النقابة لكلّ مقترع 3 أوراق لانتخاب هيئة المكتب، ورئيس وأعضاء لجان الفروع ومندوبي المؤتمر العام. يسمي مجلس النقابة لجنة للإشراف على الانتخابات من 3 أعضاء من غير المرشحين، ولجنة للإشراف على الانتخابات على مراكز الاقتراع، يجري فرز الأصوات في مراكز الاقتراع. ويتألف مجلس النقابة المنتخب من النقيب ونائبه، وأمين السر، وأمين الصندوق ورؤساء لجان الفروع في المحافظات.	محدد بدورتين متتاليتين فقط لأيّ منصب في النقابة.
8	نقابة الأطباء – مركز القدس.	اللائحة الداخلية + قانون نقابة الأطباء.	نعم، أُجريت آخر انتخابات في عام 2022.	كلّ طبيب مزاول مسجل في وزارة الصحة أو طبيب مقيم من رعايا دولة أخرى تسمح للطبيب الأردني بمزاولة المهنة على أراضيها. منتسب للنقابة ومسدد لاشتراكاته، ويُشترط في المرشح لمنصب النقيب أن يكون مزاولاً لمدة 7 سنوات ولا يشغل منصباً رسمياً، ويجب أن يكون مرشح مجلس النقابة مزاولاً لمدة 5 سنوات.	تنتخب الهيئة العامة لأعضاء النقابة النقيب ومجلس النقابة بالاقتراع السري، وينتخب مجلس النقابة نائب النقيب وأمين السر وأمين الصندوق.	غير محدد المدة.
9	الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.	النظام الداخلي.	نعم، أُجريت آخر انتخابات في عام 2019.	الهيئات المحلية المنتسبة للاتحاد. والشروط هي تسديد الرسوم والاشتراكات.	تتولى الهيئة العامة انتخاب هيئة إدارية منهم 17 عضواً دائماً يمثلون مدن مراكز المحافظات، وتنتخب الهيئة الإدارية الهيئة التنفيذية للاتحاد التي تنتخب بدورها رئيس الاتحاد ونائب الرئيس وأمين السر وأمين الصندوق.	مدة الهيئة التنفيذية سنتان ولا يجوز انتخاب عضو الهيئة التنفيذية لأكثر من دورتين متتاليتين.

10	اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية.	نظام الغرف التجارية والصناعية + قانون الغرف التجارية والصناعية.	نعم، أُجريت آخر انتخابات في عام 2019، وأصدر وزير الاقتصاد جدولاً بمواعيد انتخابات الغرف التجارية والصناعية خلال الفترة ما بين 1/12/2022 وحتى 27/2/2023.	كلّ شخص يمارس النشاط التجاري أو الصناعي ويعمل في إطار الغرفة، مسجل في السجل التجاري ومنتسب لها ومسدد للرسوم والاشتراكات، ويشترك في عضوية مجلس الغرفة. فيما يشترط أن يكون المرشح مسجلاً في الغرفة لمدة 3 سنوات، وغير مسجل في عضوية مجلس إدارة أخرى، وأن يكون مقيماً في فلسطين.	تُجرى الانتخابات المباشرة والسرية في الغرفة خلال 30 يوماً من انتهاء عضوية مجلس الغرفة السابق أو 6 شهور من صدور قرار الوزير بتشكيل غرفة جديدة، لانتخاب مجلس الغرفة. تتكون الهيئة العامة للاتحاد من رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الغرف المنتخبين، ويتألف مجلس الاتحاد من رؤساء الغرف المنتخبين من غرفهم، وينتخب المجلس من بين أعضائه رئيساً ونائباً للرئيس وأمين سر وأمين صندوق. تشكَّل لجنة مركزية لإدارة انتخابات الغرف من وزير الاقتصاد الوطني تشكل من قاضي استئناف ومنسق شؤون الغرف وأمين عام الاتحاد وموظف فئة عليا من الوزارة و3 أعضاء ممن ليست لهم مصلحة في الانتخابات، وتشكّل لجان فرعية لإدارة الانتخابات في كلّ غرفة. (يتضمن النظام الداخلي للغرف كافة الإجراءات التفصيلية المتعلقة بالعملية الانتخابية).	غير محدد المدة.

المصدر: من تحليل الباحث للإطار القانوني للاتحادات والنقابات التي جرى تناولها في الدراسة والمعلومات التي تمّ جمعها عن انتخاباتها.

يشير الإطار القانوني والواقع الإجرائي لعملية اختيار الأُطُر القيادية في النقابات والاتحادات وكما هو واضح في الجدول أعلاه إلى وجود اختلاف واضح في هذه العملية بين الاتحادات الشعبية من جهة، والنقابات المهنية من جهة أخرى، سواء من حيث إجراءات العملية الانتخابية أو مدى الالتزام بإجراء الانتخابات في المواعيد الزمنية المحددة قانوناً، أو من حيث الشروط المتعلقة بالناخب والمرشح لقيادة هذه الأُطر، وعدالة التنافس بين المرشحين، وجهة الإشراف على العملية الانتخابية ومصادر تمويلها، والتدخلات والضغوط الخارجية الهادفة للتأثير عليها وهو ما ينعكس بدوره على النزاهة السياسية في عملية اختيار الأُطُر القيادية لهذه النقابات والاتحادات، ويمكن إجمال ذلك على النحو الآتي:

أولاً: الإطار القانوني الناظم للعملية الانتخابية:

تستند الاتحادات الشعبية على نظمها الأساسية والداخلية في عملية اختيار الأُطُر القيادية فيها، في حين يتوافر لبعض النقابات المهنية المستقلة وشبه المستقلة إلى جانب النظام الداخلي لها قانونٌ ناظم يتضمن أحكاماً تفصيلية تحدد كافة مراحل وإجراءات العملية الانتخابية، كما هو الحال في نقابة المحامين والمهندسين والأطباء وهو ما ينعكس إيجاباً على العملية الانتخابية ووضوح إجراءاتها ونزاهتها.

ثانياً: دورية وانتظام العملية الانتخابية:

تُجرى العملية الانتخابية بصورة دورية وفي مواعيدها المحددة قانوناً في معظم النقابات المهنية المستقلة وشبه المستقلة، فهي تُجرى كلّ 3 سنوات في نقابة المهندسين وأُجريت آخر انتخابات للنقابة بتاريخ 2021/8/26[10]، وكذلك الحال في نقابة الأطباء التي أُجريت فيها آخر انتخابات بتاريخ 5/20/ 2022[11]، ونقابة المحامين التي أُجريت آخر انتخابات لها بتاريخ 2022/5/15[12]. فيما ترتبط انتخابات اتحاد الهيئات المحلية عادة بقرار من مجلس الوزراء لإجراء انتخابات الهيئات المحلية ومدى التزام مجلس الوزراء بإجراء هذه الانتخابات في مواعيدها، وعموماً يقلّ حجم الضغوط التي يمكن أن تمارس من قبل بعض الجهات لمنع أو تأجيل إجراء الانتخابات في النقابات المهنية في مواعيدها أو السعي لإبقاء الوضع قائماً بما يخدم جهة معينة.

وقد برزت بعض المحاولات لتأجيل إجراء الانتخابات في النقابات والاتحادات من خلال صدور القرار بقانون رقم (9) لسنة 2021[13]، الذي تضمّن النصّ على تأجيل إجراء انتخابات النقابات والاتحادات والمنظّمات الشعبية لمدة 6 شهور، وهو ما اعتبرت بعض الأُطُر النقابية أنّه يأتي لخدمة مصالح بعض الفئات الحزبية وتحديداً حركة فتح لإتاحة الفرصة للحركة لترتيب أوضاعها الداخلية ولتجاوز أيّة آثار انتخابية سلبية من نتائج انتخابات النقابات، وذلك بعد إصدار مرسوم إجراء الانتخابات العامة التي تمّ إلغاؤها لاحقاً، كما اعتبرته مساساً بالعمل النقابي من قبل السلطة التنفيذية[14]. وقد أصدر الرئيس القرار بقانون رقم (17) لسنة 2021 الذي يوقف نفاذ القرار بقانون رقم (9) لسنة 2021 بعد شهرين من صدوره[15].

أمّا في الاتحادات الشعبية وبالرغم من النصّ على إجراء الانتخابات بصورة دورية، إلّا أنّ ذلك لا يتمّ في العديد منها، ففي الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية لم تُجرَ الانتخابات منذ المؤتمر الخامس عام 2009، وفي الاتحاد العام لطلبة فلسطين توقفت الانتخابات منذ المؤتمر العاشر في عام 1990[16]، وتشهد بعض الاتحادات الشعبية الأخرى تأخيراً في مواعيد إجراء الانتخابات، كما هو الحال في اتحاد المعلّمين الذي عقد المؤتمر الخامس له في عام 2013 وعقد المؤتمر السادس في عام 2019 بتأخير سنتين عن الموعد المحدد، وهو ما برره رئيس الاتحاد بأنّه نتج عن وجود إرباك في السلك التربوي بسبب إضرابات المعلمين والاحتجاجات التي وقعت في حينه[17]. ويمكن ملاحظة ذات الأمر في انتخابات اتحاد الكتّاب والأدباء الفلسطينيين حيث يبرز عدم انتظام مؤتمرات الاتحاد، فبعد انقطاع في عقد مؤتمر الاتحاد منذ عام 2009 جرى انتخاب رئيس للاتحاد عام 2018 لمدة عام، وفي عام 2019 تمّ انتخاب الشاعر مراد السوداني رئيساً للاتحاد، وقد برر رئيس الاتحاد عدم الانتظام في عقد مؤتمر الاتحاد بأسباب موضوعية تتمثل بالظروف السياسية وتعدد الجغرافيا التي تنتشر فيها فروع الاتحاد[18].

10 مقابلة مع السيد نادي عليان، مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ 2022/9/7.
11 مقابلة مع الدكتور شوقي صبحة، نقيب الأطباء، بتاريخ 2022/9/6.
12 مقابلة مع الأستاذ أمجد الشلة، عضو مجلس نقابة المحامين، بتاريخ 2022/9/15.
13 الوقائع الفلسطينية، العدد 177، 2021/3/18.
14 تأجيل الانتخابات النقابية الفلسطينية: من المستفيد؟ https://www.alaraby.co.uk/politics/.
15 الوقائع الفلسطينية، العدد 179، 2021/5/26.
16 بكر أبو بكر، الاتحاد العام لطلبة فلسطين والأمل، https://ae.linkedin.com/pulse.
17 مقابلة مع الأستاذ سائد ازريقات، رئيس الاتحاد العام للمعلمين، بتاريخ 2022/9/7.
18 مقابلة مع السيد مراد السوداني، رئيس اتحاد الكتّاب والأدباء الفلسطينيين، 2022/9/14.

وفي هذا المجال يشير الدكتور واصل أبو يوسف رئيس دائرة التنظيمات الشعبية في منظمة التحرير إلى أنّ الدائرة استطاعت على مدى الأعوام الثلاثة الأخيرة عقد بعض مؤتمرات الاتحادات وتجديد شرعيتها كاتحاد الكتّاب والأدباء، واتحاد المعلمين، والاتحاد العام للأشخاص ذوي الإعاقة، والاتحاد العام لعمّال فلسطين والاتحاد العام للاقتصاديين، لافتاً إلى أنّ العمل جارٍ في الدائرة بالتنسيق مع كافة الجهات المعنية لتجديد شرعيات كافة الاتحادات النقابية على الساحة الفلسطينية التي تكلّست منذ سنوات وخرجت عن مسار العملية النقابية[19].

من جهة أخرى توجد بعض الاتحادات مثل اتحاد الهيئات المحلية التي يرتبط تشكيلها بنتائج انتخابات الهيئات المحلية التي يحدد موعدها مجلس الوزراء[20]، واتحاد الغرف التجارية الصناعية الذي يرتبط إجراء انتخاباته بقرار وزير الاقتصاد الوطني، وقد جرى اتخاذ قرارات من قبل هذه الجهات بتأجيل الانتخابات في فترات سابقة أكثر من مرة، وقد قرر وزير الاقتصاد الوطني إجراء انتخابات الغرف التجارية الصناعية مع نهاية عام 2022 وبداية عام 2023.

وعليه يوجد الكثير من التدخلات والعوائق التي تحول دون انتظام العملية الانتخابية لاختيار القيادات النقابية وعلى وجه الخصوص في الاتحادات الشعبية، الأمر الذي يمسّ بالعملية الديمقراطية وبشرعية التمثيل في هذه الاتحادات في ظلّ بقاء بعض القيادات النقابية في مواقعها لسنوات طويلة أو اللجوء إلى آليات غير ديمقراطية لشَغْلِ هذه المواقع القيادية وهو ما يشكل مساساً واضحاً بأسس النزاهة السياسية في هذه العملية.

ثالثاً: عضوية الاتحادات والنقابات وانعكاسها على شروط الاقتراع والترشّح:

تنصّ الأنظمة الداخلية للاتحادات والنقابات على شروط العضوية فيها التي تشكل أساساً لممارسة الأعضاء لحقّهم في الاقتراع والترشّح للمناصب القيادية النقابية، ومن هذه الشروط –إضافة إلى ما يتعلق بضرورة الانتماء للمهنة أو الفئة الاجتماعية التي يمثلها الاتحاد (عمال، معلمون، طلاب، امرأة، كتاب وأدباء، أطباء، محامون وغيرهم) وتقديم طلب انتساب للاتحاد أو النقابة المعنية وقبول الطلب، وتسديد الاشتراكات المالية– الالتزام بالنظام الأساسي أو الداخلي، وتتضمن معظم النُظُم الداخلية للاتحادات الشعبية نصّاً صريحاً يتعلق بتبعيتها لمنظمة التحرير الفلسطينية واعتبارها قاعدة من قواعدها أو ذراعاً من أذرعها. فالنظام الداخلي لاتحاد طلبة فلسطين ينصّ على أنّ الاتحاد منظمة شبابية وذراع من أذرع منظمة التحرير، فيما ينصّ النظام الداخلي لاتحاد المعلمين على التزام الاتحاد بالميثاق الوطني لمنظمة التحرير والنظام الأساسي للمنظمة وقرارات المجلس الوطني في دوراته المتعاقبة، ويؤكد النظام الداخلي للاتحاد العام للمرأة أيضاً على التعهد بالالتزام بالميثاق الوطني الفلسطيني وأهداف الثورة الفلسطينية وبوحدانية تمثيل منظمة التحرير الفلسطينية، وبالمشروع الوطني المتعلق بإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة على حدود الرابع من حزيران عام 1967 وعاصمتها القدس.

وعليه فإنّ العديد من هذه الاشتراطات السياسية النابعة من تبعية الاتحادات الشعبية لمنظمة التحرير الفلسطينية تحصر عضويتها بالتوجه السياسي المتمثل بالقوى الوطنية المنضوية تحت إطار المنظمة، وتستبعد عضوية من يتبنون توجهات سياسية أخرى كأصحاب التوجهات الإسلامية، ومن ثمّ فإنّ حقّ الانتخاب والترشّح في هذه الأُطُر النقابية والاجتماعية محصور بالأشخاص الذين ينتمون للتوجهات الوطنية، وهو ما يفسر بروز بعض الحراكات في صفوفها كنوع من عدم الاعتراف بتمثيلها، ومحاولة خلق أجسام بديلة كما هو الحال في صفوف المعلمين والعمال على سبيل المثال لا الحصر، كما يبرز في هذا المجال الانقسام النقابي وازدواجية الأُطُر النقابية بين الضفة الغربية وقطاع غزة والصراع على شرعية التمثيل بينها، بعد أن قامت حركة حماس بإنشاء العديد من النقابات والاتحادات الموازية في قطاع غزة. وتغيب الاشتراطات السياسية في عضوية معظم الأُطُر النقابية المستقلة أو شبه المستقلة، لذلك يبرز التنوع السياسي بين أصحاب حقّ الاقتراع والترشح فيها، فعلى سبيل المثال يتكون مجلس نقابة المهندسين القائم حالياً من أربع كتل تعبر سياسياً عن دعم الجبهة الشعبية، وحركة فتح وحزب الشعب، وحركة حماس . ويتكون مجلس نقابة المحامين من 15 عضواً متنوعين سياسياً وفكرياً (فتح، واليسار، والتيارات الإسلامية) ، وهذا هو الحال أيضاً في نقابة الأطباء واتحاد الغرف التجارية الصناعية واتحاد الهيئات المحلية الذي تتنوع فيه العضوية بتنوع نتائج انتخابات الهيئات المحلية.

19 واصل أبو يوسف، تقرير دائرة التنظيمات الشعبية، مصدر سابق.
20 مقابلة مع السيد موسى حديد، رئيس اتحاد الهيئات المحلية، بتاريخ 2022/9/14.
21 مقابلة مع السيد نادي عليان، مصدر سابق.
22 مقابلة الأستاذ أمجد الشلة، مصدر سابق.

من جهة أخرى تضع بعض الاتحادات والنقابات شروطاً لأصحاب حقّ الاقتراع في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية وهي تتركز في شرطيْن أساسيّيْن هما أن يكون صاحب حقّ الاقتراع عضواً في الاتحاد أو النقابة، وأن يكون مسدداً للاشتراكات والالتزامات المالية تجاه النقابة أو الاتحاد الذي ينتمي إليه. إلّا أنّ بعض الاتحادات تمنح عضويتها الكاملة لبعض الأشخاص الذين أدّوا خدمات للاتحاد رغم عدم انطباق شروط العضوية كما هو الحال في الاتحاد العام لطلبة فلسطين، ما يفتح المجال للبعض لتولي مناصب قيادية رغم عدم انطباق شروط العضوية عليهم.

وتضع العديد من الاتحادات والنقابات شروطاً على المرشحين للمناصب القيادية إضافة لشروط الناخب تتركز في مجملها على قضاء المرشّح سنوات محددة في إطار العمل النقابي يتراوح بعضها بين 10 و12 عاماً، وقد تشكل مثل هذه الاشتراطات (خاصة تلك التي تتعلق بسنوات طويلة) عائقاً أمام الترشح للمناصب القيادية في الاتحادات والنقابات ومساساً بالتنافس العادل ووسيلة لاستبعاد الخصوم.

رابعاً: طبيعة النظام الانتخابي ومدى توفّر ضمانات التنافس العادل:

تتعدد الإجراءات الانتخابية المتعلقة باختيار الأُطُر القيادية في الاتحادات والنقابات، ففي معظم الاتحادات الشعبية تُجرى انتخابات ممثلي المؤتمرات في المناطق والفروع المختلفة من خلال دعوات الأمانة العامة أو الهيئات التنفيذية، وتتمّ في اجتماعات يحضرها أعضاء الفرع حيث يتمّ انتخاب الهيئات التنفيذية للفروع وممثليها للمؤتمر العام، وتشرف على الانتخابات لجانٌ معينة من الهيئات التنفيذية وتحديداً الأمانات العامة للاتحادات، كما تتولى بعض الوزارات ذات العلاقة مثل وزارة العمل إضافة إلى دائرة التنظيمات الشعبية في منظمة التحرير الإشراف على الانتخابات[23]، فيما تتولى المؤتمرات العامة انتخاب الأمانة العامة للاتحاد ومجلس الاتحاد والأمين العام، كما هو الحال في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين والاتحاد العام لطلبة فلسطين والاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، واتحاد الكتّاب والأدباء، وفي أحيان أخرى تتولى الأمانة العامة مهمة اختيار الأمين العام من بين أعضائها، ويشمل المؤتمر العام في بعض الاتحادات بالإضافة إلى مندوبي الفروع أعضاء الهيئات التنفيذية السابقة، وأعضاء الأمانة العامة السابقة[24]، وهو ما قد يفتح المجال لتأثير هؤلاء على نتائج انتخاب الأُطُر القيادية بشكل ملحوظ ويفسر بقاء بعض القيادات النقابية في مواقعها لفترات طويلة وهو ما يمسّ بالنزاهة السياسية للعملية الانتخابية[25].

وفي الكثير من الأحيان يجري توزيع المناصب القيادية في الاتحادات الشعبية في إطار كوتا أو محاصصة بين القوى والفصائل المنضوية تحت إطار منظمة التحرير التي تتشكل معظم عضوية الاتحادات الشعبية من منتسبيها.

ويتضمن النظام أو القانون في معظم النقابات المهنية المستقلة نصوصاً محددة تتعلق بكافة الإجراءات المتعلقة بالنظام الانتخابي والعملية الانتخابية، حيث تحدد مواعيد الانتخابات وفق جدول زمني واضح في كافة الفروع، كما يجري فتح مراكز انتخابية محددة. تشرف على كافة مراحل العملية الانتخابية لجانُ انتخاباتٍ مركزية ومناطقية يتمّ اختيار أعضائها وفق شروط تضمن نزاهة العملية الانتخابية، كما أنّ خطوات تسجيل الناخبيْن والمرشحين وتحديد المراكز الانتخابية والفرز وإعلان النتائج واضحة وحق الاعتراض مكفولٌ بحكم القانون في كلّ مرحلة من هذه المراحل قبل إعلان النتائج النهائية، كما هو الحال في نقابة المحامين والمهندسين، والغرف التجارية الصناعية.

وتنعكس الإجراءات السابقة على التنافس بين المرشحين لعضوية المناصب القيادية في هذه النقابات وتبرز التحالفات والاستقطاب السياسي بين القوى المتنافسة، كما تنعكس هذه الإجراءات على نسب المشاركة في الانتخابات. فعلى سبيل المثال بلغت نسبة المشاركة في آخر انتخابات لنقابة المهندسين نحو 60% من أصحاب حقّ الاقتراع، وزادت عن 50% في نقابة الأطباء، فيما تجاوزت النسبة 90% من أصحاب حقّ الاقتراع في انتخابات نقابة المحامين، ليس هذا فحسب بل إنّ الانتخابات في النقابات المستقلة أصبحت محلّ اهتمام كافة الجهات والأجهزة الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني، ولا يتمّ عادة إبداء الكثير من التحفظات على سير العملية الانتخابية فيها[26]، الأمر الذي يعزز من النزاهة السياسية في هذه العملية.

---

23 مقابلة مع الدكتور واصل أبو يوسف، رئيس دائرة التنظيمات الشعبية في منظمة التحرير الفلسطينية بتاريخ 2022/6/5.

24 مقابلة مع السيد محمد البديري، عضو أمانة عامة ورئيس الدائرة القانونية في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، والسيد علاء مياسة، أمين سر فرع محافظة رام الله والبيرة الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، بتاريخ 2022/6/5.

25 أشار السيد شاهر سعد أمين عام الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين في كتاب رده على التقرير إلى أنّ الأعضاء غير المنتخبين يحضرون المؤتمر العام بصفة مراقب ولا يملكون حقّ التصويت في المؤتمر.

26 مقابلة مع الأستاذ أمجد الشلة، مصدر سابق.

خامساً: فترة البقاء في المناصب القيادية:

يتضمن الإطار القانوني لبعض الاتحادات والنقابات تحديداً لفترة البقاء في المناصب القيادية فيها خاصة منصب الأمين العام أو النقيب أو رئيس الاتحاد، كما هو الحال في الاتحاد العام للمعلمين والاتحاد العام للكتّاب والأدباء ونقابة المهندسين (البقاء في المنصب لدورتيْن متتاليتيْن فقط)، في حين لا يوجد تحديد لفترة البقاء في المناصب القيادية في بعض الاتحادات والنقابات الأخرى، وهو ما أتاح الفرصة لبقاء بعض القيادات النقابية في مناصبها لسنوات طويلة، كما هو الحال في الاتحاد العام لطلبة فلسطين، والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، والاتحاد العام للمرأة.

سادساً: مصادر التمويل:

تشير النظم الداخلية والأساسية للاتحادات الشعبية إلى أنّ من بين مصادر تمويلها ما يخصص لها من موازنات من الصندوق القومي الفلسطيني في منظمة التحرير الفلسطينية وكذلك من موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، كما يشير إلى ذلك الاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين، وتؤثر مصادر التمويل على معظم نشاطات وبرامج هذه الاتحادات، لكون الاشتراكات ومساهمات الأعضاء لا تكفي لتمويلها. ومن بين تأثيرات مصادر التمويل تأثيرها على العملية الانتخابية للأُطُر القيادية فيها، فقد أشارت السيدة انتصار الوزير رئيسة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية إلى أنّ الأسباب المالية هي من بين أسباب عدم عقد المؤتمر العام للاتحاد بصورة دورية[27]، خاصة أنّ ذلك يتطلب استضافة مندوبي المؤتمر من كافة المناطق والأقطار التي تتواجد للاتحادات فروع فيها. ومن جهة أخرى قد تشكل مصادر التمويل سواء من موازنة الصندوق القومي أو موازنة السلطة الوطنية مدخلاً للتحكّم في العملية الانتخابية ونتائجها وليس فقط إجراء الانتخابات أو تأجيلها، فضلاً عن أنّ ذلك يفتح المجال لاستخدام المال العام في خدمة بعض الأطراف على حساب أطراف أخرى ويمسّ بالنزاهة السياسية للعملية الانتخابية.

ومن الواضح في المقابل أنّ الاتحادات المستقلة تعتمد على مصادرها الذاتية القائمة على اشتراكات ومساهمات الأعضاء في تمويل العملية الانتخابية الخاصة باختيار الأُطُر القيادية فيها، الأمر الذي يحدّ من استخدام التمويل كمدخل للتدخل والتأثير على هذه العملية.

27 مقابلة مع السيدة انتصار الوزير، رئيسة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، بتاريخ 2022/9/12.

التحديات والإشكاليات المتعلقة باختيار الأُطر القيادية في الاتحادات والنقابات:

1. ضعف الإطار القانوني الناظم للعملية الانتخابية في الاتحادات والنقابات، خاصة في انتخابات الاتحادات الشعبية وبعض النقابات المهنية التي تفتقد إلى قانون ناظم لعملها. وتستند هذه العملية على النظم الداخلية للاتحادات والنقابات في ظلّ غياب قانون ناظم لعمل الاتحادات الشعبية وقانون عام للنقابات المهنية، حيث لا تتضمن معظم هذه النُظُم تفصيلاً للأحكام والإجراءات الضرورية الخاصة بالعملية الانتخابية، وهو ما ينعكس على وضوح وشفافية هذه الإجراءات ويؤثر على نزاهتها.

2. غالباً ما يتمّ إجراء الانتخابات في معظم الاتحادات الشعبية وبعض النقابات المهنية لانتخاب هيئات تشريعية وتنفيذية ومندوبي المؤتمرات العامة على مستوى الفروع، بينما تتولى المؤتمرات العامة انتخاب الهيئات التنفيذية العليا لها (المجالس الإدارية والأمانات العامة والرؤساء أو الأمناء) والذين هم أصحاب السلطة الفعلية في الاتحادات والنقابات، وبالتالي فإنّ تأثير العملية الانتخابية الفعلية لا يعكس بالضرورة النتائج النهائية المتعلقة باختيار القيادة العليا خاصة وأنّ الكثير من المؤتمرات العامة للاتحادات والنقابات تضيف إلى عضويتها مجموعات كبيرة من أعضاء الهيئات والأمانات العامة للسنوات السابقة الذين يكون لهم التأثير الأساسي في اختيار القيادات النقابية العليا، وهو ما قد يفرغ العملية الانتخابية من مضمونها ويمسّ بنزاهتها.

3. عدم التزام العديد من الاتحادات والنقابات بإجراء الانتخابات في مواعيدها الزمنية المحددة، ويبرز ذلك بوضوح في العديد من الاتحادات الشعبية، التي غالباً ما تلجأ إلى التعيين أو الإكوتا والمحاصصة أو بقاء القيادات النقابية في مواقعها رغم انتهاء المدد الزمنية المحددة لشَغْل المناصب النقابية كحلٍ بديل لإجراء الانتخابات، الأمر الذي يمسّ بشرعية تمثيل هذه الأُطر النقابية لأعضائها ومنتسبيها.

4. وجود بعض الاشتراطات السياسية لقبول العضوية في بعض الاتحادات والنقابات خاصة الاتحادات الشعبية التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، والتي تؤدي إلى اقتصار العضوية فيها على الأعضاء من توجّه سياسي واحد، ما ينعكس بدوره على الناخبين والمرشّحين للمناصب القيادية فيها والذين يمثلون ذات اللون السياسي واستبعاد أيّة توجهات فكرية أو سياسية مغايرة.

5. ربط شروط الترشّح للمناصب القيادية في بعض الاتحادات والنقابات خاصة منصب رئيس الاتحاد أو الأمين العام بقضاء سنوات طويلة (تصل في بعض الأحيان إلى 10–12 سنة) في العمل النقابي وشَغْل مناصب نقابية أخرى، الأمر الذي لا يتيح إمكانيات التنافس العادل بين الراغبين في الترشّح لهذه المناصب.

6. استخدام بعض الاتحادات والنقابات وانتخاباتها كساحة للصراع والاستقطاب السياسي بين القوى الفلسطينية المتصارعة (فتح وحماس)، الأمر الذي يعمّق الولاءات والمصالح الحزبية على حساب العمل النقابي، وينتج في النهاية ازدواجية وانقسامات في الاتحادات والنقابات موازية للانقسامات السياسية والجغرافية القائمة.

7. ضعف استقلالية الجهات المشرفة على العملية الانتخابية في بعض النقابات والاتحادات خاصة تلك التي يجري تشكيلها بقرار من الهيئات التنفيذية العليا في الاتحادات والنقابات، حيث تبقى الضمانات المتعلقة بحياديتها ضعيفة، الأمر الذي قد يمسّ بنزاهة العملية الانتخابية.

8. لا تتضمن العملية الانتخابية في العديد من الاتحادات والنقابات الضمانات المتعلقة بالحقّ في تقديم الاعتراضات والطعون بنتائج الانتخابات وضمانات النظر فيها بحيادية وفعالية.

9. عدم تحديد مدة زمنية معينة للبقاء في المناصب القيادية خاصة منصب النقيب أو رئيس الاتحاد أو الأمين العام للاتحاد في بعض الاتحادات والنقابات، الأمر الذي يتيح بقاء العديد منهم لفترات زمنية طويلة وصلت 38 سنة في إحدى الحالات، وقد يفتح المجال لإقامة الارتباطات والعلاقات المصلحية والشخصية على حساب مصالح الأعضاء، وإفراغ العملية الانتخابية من مضمونها لعدم القدرة على التغيير.

10. تعتمد العملية الانتخابية وعقد مؤتمرات العديد من الاتحادات والنقابات خاصة الاتحادات الشعبية التابعة لمنظمة التحرير على مصادر تمويل تتمثل بموازنة الصندوق القومي الفلسطيني في منظمة التحرير أو موازنة السلطة، الأمر الذي يشكّل مدخلاً للتحكم في هذه العملية ونتائجها، فضلاً عن إمكانية استخدام المال العام في خدمة بعض المصالح الحزبية والفئوية والشخصية على حساب المصلحة العامة.

التوصيات:

إنّ إجراء انتخابات الاتحادات والنقابات الفلسطينية وضمان نزاهتها يتطلب بداية إجراء الانتخابات العامة التشريعية والرئاسية وانتخابات المجلس الوطني في إطار منظمة التحرير الفلسطينية، فالإسراع في إجراء الانتخابات العامة يُعدُّ مدخلاً ضرورياً للإصلاح وتجديد الشرعيات في مختلف الأُطر التمثيلية الأخرى ومنها الاتحادات والنقابات، ولتعزيز النزاهة في انتخابات النقابات والاتحادات يمكن تقديم التوصيات التالية:

1. ضرورة إصدار قانون عام للنقابات ينظّم العمل النقابي، بما في ذلك إجراءات اختيار الأُطُر القيادية فيها بشكل واضح وشفاف، مع إعادة النظر في الأنظمة الداخلية القائمة للاتحادات والنقابات بما يضمن الخصوصية فيها ويؤكد على نزاهة وشفافية الانتخابات.

2. أهمية قيام دائرة التنظيمات الشعبية في منظمة التحرير بإعداد مسودة قانون خاص بالاتحادات الشعبية وإقراره وفق الأصول، بحيث يتمّ تصويب وضع جميع المنظمات الشعبية لتعمل بموجب قانون دولة فلسطين واعتبار الوطن المركز والمقرّ للهيئات الرئيسية والتعامل مع من في الشتات والخارج كفروع، مع توفير الضمانات الضرورية لاختيار الأُطُر القيادية فيها بنزاهة وشفافية.

3. التزام كافة الاتحادات والنقابات بإجراء انتخاباتها بصورة دورية وفي مواعيدها الزمنية المحددة في أُطُرها القانونية، وعدم اللجوء لأساليب المحاصصة أو التعيين كبديل عن الانتخابات في شَغْلِ المناصب النقابية.

4. إعادة النظر في الاشتراطات السياسية المتعلقة بعضوية بعض الاتحادات، وفتح المجال أمام كلّ التوجهات السياسية والفكرية للانخراط في هذه الاتحادات لتحقيق التنوع السياسي في عضويتها وفي أُطُرها القيادية وللحيلولة دون انقسامها.

5. ضرورة تغليب الاتحادات والنقابات للعمل النقابي على الولاء الحزبي بما يحقق المصالح والحقوق النقابية لمنتسبيها.

6. إعادة النظر في الاشتراطات المتعلقة بعدد السنوات التي يجب قضاؤها في العمل النقابي كشرط للسماح بالترشّح للمناصب القيادية في بعض النقابات والاتحادات كونها تمسّ بشروط المنافسة العادلة.

7. تحديد مدد البقاء في المناصب القيادية في الاتحادات والنقابات بفترتيْن متتاليتيْن كحدٍ أقصى خاصة منصب الرئيس أو الأمين العام أو النقيب.

8. أهمية توفّر كافة ضمانات الاستقلالية والحيادية في الجهات التي تتولى الإشراف على انتخابات الاتحادات والنقابات لما لها من انعكاس على شفافية ونزاهة العملية الانتخابية.

9. كفالة حقّ الاعتراض في كافة مراحل العملية الانتخابية في الاتحادات والنقابات وحقّ الطعن بالنتائج لدى جهات محايدة أو قضائية.

10. فرض رقابة مشددة على استخدام المال العام أو الموارد العامة لخدمة مصالح انتخابية حزبية أو فئوية أو شخصية في انتخابات الاتحادات والنقابات.

المصادر والمراجع:

1. التشريعات:

- قانون تنظيم مهنة المحاماة.
- قانون نقابة أصحاب المهن الهندسية.
- قانون نقابة الأطباء.
- قانون الغرف التجارية والصناعية.
- النظام الداخلي للاتحاد العام للمعلمين الفلسطينيين.
- دستور الاتحاد العام لطلبة فلسطين ونظامه الداخلي.
- النظام الأساسي للاتحاد العام للكتّاب والأدباء الفلسطينيين.
- النظام الأساسي للاتحاد العام للمرأة الفلسطينية.
- النظام الداخلي لنقابة المحامين النظاميين.
- النظام الداخلي لنقابة المهندسين- مركز القدس.
- اللائحة الداخلية لنقابة الأطباء- مركز القدس.
- النظام الأساسي للاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين.
- النظام الأساسي للاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.
- نظام الغرف التجارية والصناعية.
- الوقائع الفلسطينية، العدد 177، 2021/3/18.
- الوقائع الفلسطينية، العدد 179، 2021/5/26.

2. تقارير ومقالات

- الحوكمة والنزاهة والشفافية والمساءلة في الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020.
- بكر أبو بكر، الاتحاد العام لطلبة فلسطين والأمل، https://ae.linkedin.com/pulse.
- بسام زكارنة، إشكالية العمل النقابي في فلسطين، https://www.sadanews.ps/articles/54450.html.
- تأجيل الانتخابات النقابية الفلسطينية: من المستفيد؟ https://www.alaraby.co.uk/politics.
- عدنان أبو عامر، العمل النقابي والإصلاح السياسي العلاقة في الواقع الفلسطيني، https://adnanabuamer.com/post/130.
- سائد أبو عياش، سوزان عويوي، نحو سياسات فاعلة لمعالجة ضعف وتشرذم العمل النقابي، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية- مسارات، 2020.
- منذر رجب، تاريخ العمل النقابي الفلسطيني، https://www.aljazeera.net/blogs/2017/8/2.
- مجموعة دعم وتطوير مسار المصالحة الفلسطينية، تصورات حول إعادة بناء وتوحيد الاتحادات الشعبية والنقابات المهنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية- مسارات، رام الله، 2014.
- واصل أبو يوسف، تقرير دائرة التنظيمات الشعبية، منظمة التحرير الفلسطينية، 2022/2/6.
- وجيه العيسى، حرية التنظيم والعمل النقابي في فلسطين (محاولة لنظرة نقدية من أجل التغيير)، 2006. https://khair.ws/library/wp-content/uploads/books/1185.doc.

3. المقابلات

- مقابلة مع الدكتور واصل أبو يوسف، رئيس دائرة التنظيمات الشعبية في منظمة التحرير الفلسطينية، بتاريخ 2022/6/5.
- مقابلة مع السيد محمد البديري عضو أمانة عامة ورئيس الدائرة القانونية في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، بتاريخ 2022/6/5.
- مقابلة مع الدكتور شوقي صبحة، نقيب الأطباء، بتاريخ 2022/9/6.
- مقابلة مع الأستاذ سائد ازريقات، رئيس الاتحاد العام للمعلمين، بتاريخ 2022/9/7
- مقابلة مع السيد نادي عليان، مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ 2022/9/7.
- مقابلة مع السيدة انتصار الوزير، رئيسة الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية، بتاريخ 2022/9/12.
- مقابلة مع السيد مراد السوداني، رئيس اتحاد الكتّاب والأدباء الفلسطينيين، 2022/9/13.
- مقابلة مع السيد موسى حديد، رئيس اتحاد الهيئات المحلية، بتاريخ 2022/9/14.
- مقابلة مع الأستاذ أمجد الشلة، عضو مجلس نقابة المحامين، بتاريخ 2022/9/15.

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات والنرويج ولوكسمبورغ هولندا/UNDP