

## مجلة الشغل وحقوق الإنسان<sup>(1)</sup>

لقد أقرت منظمة الأمم المتحدة سنة 1948 الميثاق العالمي لحقوق الإنسان ليكون مرجعا لكل الدول حتى تعمل على ترسيخه في سياساتها وعلى احترام هذه الحقوق في قوانينها وفي تصرفاتها. وإذا كان منطلق هذه الحقوق هو منطلق واحد وهو ما يُسمى بالحقوق الطبيعية المتأصلة في الإنسان والمتصلة بذاته وكيانه والتي لا تزول ولا تنقطع (Les droits naturels et imprescriptibles de l'homme)، فإن محتوى هذه الحقوق تطور وتنوع وأصبح البعض منها يُنعت بالحقوق السياسية كحرية التفكير، والضمير والمعتقد، وحرية التعبير والاجتماع، والمساواة وحق المشاركة في تسيير ومراقبة الشؤون العامة، وحق تكوين الجمعيات والأحزاب، بينما تسمى حقوق أخرى بالحقوق الاجتماعية.

وتختلف الأنظمة السياسية والاقتصادية اليوم حسب الأهمية التي تعطىها إلى صنف من هذه الحقوق بالنسبة للصنف الآخر، فبينما تمتاز الأنظمة الليبرالية الديمقراطية بتشبهتها بالحقوق السياسية تركز الأنظمة الاشتراكية اهتمامها على الحقوق الاجتماعية التي تحتل المرتبة الأولى في دساتيرها وفي سياساتها الاقتصادية والاجتماعية.

ويمكن تصنيف الحقوق الاجتماعية إلى صنفين، بعضها يتعلق بتأمين الحاجيات الأساسية للمواطن ويُعد بمثابة دين للمواطن على المجتمع من ذلك الحق في الشغل، والتعليم والصحة، بينما يهتم

---

(1) محاضرة ألقاها السيد محمد الناصر رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي على منبر فرع باب

بحر للرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الرنسان يوم الجمعة 26 جانفي 1994.

البعض الآخر بفئات اجتماعية معينة ومن ضمنها الطبقة العاملة. وهذا الصنف من الحقوق الاجتماعية هو الذي يتجسم عادة في التشريع الاجتماعي لكل دولة.

وبالرجوع إلى الميثاق العالمي لحقوق الإنسان، نجد جملة من هذه الحقوق الاجتماعية مفصلة في البنود 23 و24 و25 التي تنص على:

- الحق النقابي
  - الحق في العمل بشروط عادلة مرضية
  - الحق في أجر متساو للعمل وبدون تمييز
  - الحق عند القيام بعمل في أجر عادل مرضي يكفل للعامل ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الانسان.
  - الحق في تأمين المعيشة في حالات البطالة، والمرض والعجز والترمل والشيوخ وغير ذلك من فقدان وسائل العيش في ظروف خارجة عن إرادة الإنسان.
  - الحق في الراحة في أوقات الفراغ وفي تحديد معقول لساعات العمل وفي عطلات دورية بالأجر.
- وانطلاقاً من هذه الحقوق الاجتماعية، سأحاول أن أجيّب في هذا العرض عن سؤالين قد يتبادران للذهن :
- السؤال الأول : وهو محور الجزء الأول من هذا التقرير يتعلّق بمدى تلاؤم التشريع الاجتماعي التونسي مع هذه الحقوق الاجتماعية التي نصّ عليها الميثاق العالمي لحقوق الإنسان.
- أمّا السؤال الثاني : وهو محور الجزء الثاني ويتعلّق بنوعية المشاكل الناجمة عن تجسيم هذه الحقوق وتطبيقها.

## الجزء الأول

### تلاؤم التشريع الإجتماعي مع الحقوق الإجتماعية الأساسية للإنسان

قبل الشروع في الجواب عن السؤال الأول، لا بدّ من التذكير بحقيقتين:

- أولهما : أن مجلة الشغل التي صدرت سنة 1966 لم تكن منطلق التشريع الإجتماعي في تونس، بل اكتفت بإعادة صياغة وترتيب النصوص التشريعية الموجودة، والتي صدر جلّها قبل الاستقلال.

- وثانيهما : أن مجلة الشغل ليست المرجع الوحيد للتشريع الإجتماعي.

- ففي ما يتعلّق بالملاحظة الأولى، نذكر بأن التشريع الإجتماعي عريق في تونس ذلك أن أول قانون نظم ظروف العمل في تونس هو الأمر العلي الصادر سنة 1908 وقد نصّ لأول مرّة عن حقّ العمّال في الراحة الأسبوعية.

ويرجع تاريخ تحديد ساعات العمل بعشر ساعات في اليوم إلى الأمر العلي المؤرّخ في 15 جوان 1910 وقد نصّ نفس القانون على تنظيم عمل النسوة والأطفال، وعلى قواعد حفظ الصّحة والسّلامة المهنية في الورشات الصناعيّة، وأحدث مراقبة شغل، كما حدّد العقوبات عند مخالفة قانون الشغل.

ويعود تاريخ إقرار الحقّ النقابي في تونس إلى الأمر المؤرّخ في 26 نوفمبر 1932 بينما حدّدت ساعات العمل بثمانية ساعات في اليوم بمقتضى الأمر المؤرّخ في 23 جوان 1933.

وأخيراً يجب التذكير بأنّ إصلاحات إجتماعية هامة في ميدان

العمل قد صدرت في أوت 1936. تزامنت مع قيام حكومة الجبهة الشعبية بفرنسا وقد جاءت هذه النصوص بتحديد ساعات العمل الأسبوعي بأربعين ساعة وإقرار الرخصة السنوية الخالصة الأجر وتنظيم المفاوضات الجماعية بين النقابات وأرباب الأعمال لإبرام عقود مشتركة تتعلق بظروف العمل وتحديد الأجور. ويتضح مما سبق أن بعض الحقوق الإجتماعية الأساسية التي نصّ عليها الميثاق العالمي لحقوق الإنسان وقع إقرارها قبل صدور مجلة الشغل.

- وفيما يتعلق بالملاحظة الثانية يجدر التذكير بأن أصول التشريع الاجتماعي في تونس لا تنحصر في النصوص الصادرة عن السلطة التشريعية التونسية بل تشمل كذلك الإتفاقيات الدولية للعمل التي تصبح ملزمة للحكومة التونسية بمجرد المصادقة عليها، ونذكر من بينها الإتفاقية الدولية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية والإتفاقية الدولية رقم 98 المتعلقة بحرية المفاوضات الجماعية وقد صادقت عليهما تونس سنة 1957 وكذلك الإتفاقية رقم 111 المتعلقة بعدم التمييز في العمل والأجور وقد صادقت عليها تونس سنة 1959. هذه الإتفاقيات الدولية، التي تجسّم بعض الحقوق الإجتماعية المنصوص عليها في الميثاق العالمي لحقوق الإنسان هي محلّ اهتمام خاص من قبل أجهزة مختصة في منظمة العمل الدولية، تتابع باستمرار مدى تلاؤم التشريع الاجتماعي التونسي نصّا وتطبيقا مع نظّمها.

المصدر الثالث للتشريع الاجتماعي في تونس هو العقود المشتركة التي تبرم بين الاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والتي تصبح بعد المصادقة عليها من قبل السلطة التنفيذية بمثابة القانون.

وكثيراً ما تحتوي هذه العقود المشتركة على فصول تؤكّد أو توضح محتوى الحقوق الإجتماعية الأساسية مع العلم أنه بمقتضى الفصل 24 من مجلة الشّغل فإنّ العقود المشتركة تنصّ وجوباً على الحرية النقابية وحرية الرّأي.

بعد هذه الملاحظات السريعة لنتساءل إذن عن تلاؤم التشريع الإجتماعي التونسي مع الحقوق الأساسية.

#### 1- الحقّ النقابي :

تعتبر الحرية النقابية من الحريات الأساسية التي أقرّها التشريع التونسي وأكدتها الإتفاقيات الدولية والعقود المشتركة. فالإتفاقية الدولية رقم 87 تؤكّد حقّ العمّال وأصحاب الأعمال في تكوين نقابات والإضمام إليها بدون أيّ استثناء ولا أيّ شروط. وينصّ الفصل 242 من مجلة الشّغل على حقّ تأسيس النقابات بكلّ حرية من طرف كلّ الأشخاص الذين يتعاطون نفس المهنة بينما يعرف الفصل 243 بمهمة النقابات التي تنحصر في الدفاع عن مصالح منخرطيها الإقتصادية والإجتماعية.

وبناء على الفصل 42 من مجلة الشغل الذي يؤكّد على وجوب التّنصيب في العقود المشتركة على الحرية النقابية وحرية الرّأي، فقد أكّد الفصل الخامس من العقد الإطاري المشترك على حرية الإضمام إلى منظمة نقابية، كما وفرّ الضمانات للمسؤولين النقابيين عند القيام بدورهم داخل المؤسسة ومكّنهم بالخصوص من الإتصال عند الحاجة بصاحب المؤسسة.

والملاحظ هنا أنّ الإتفاقية الدولية رقم 87 وكذلك مجلة الشغل قد ضمنت الحقّ النقابي لا للعمّال الأجراء فقط بل لكلّ الأشخاص الذين يتعاطون نفس المهنة بما في ذلك المهن الحرة وأصحاب الأعمال.

2- الحقّ في العمل بشروط مرضيّة، وفي الرّاحة والعطل وفي أجر عادل :

شروط العمل هي موضوع تعاقد حرّ بين العامل وصاحب العمل إلاّ أنّ مجلّة الشّغل أقرّت المستويات الدّنيا والشّروط التي يجب احترامها عند إبرام عقد الشّغل، وحدّدت ساعات العمل اليوميّة والأسبوعيّة، وضمنت الرّاحة الأسبوعيّة والرّاحة السنويّة، وأقرّت الأجر الأدنى، وضبطت كميّة إنهاء عقد الشّغل وإجراءاته.

هذا وقد حسّنت العقود المشتركة القطاعيّة في المستويات الدّنيا المتعلّقة بظروف العمل والأجر الأدنى في كلّ قطاع، وتركت للعقود المشتركة داخل كل مؤسّسة ولعقود الشّغل الفرديّة إمكانيّة تجاوز هذه المستويات إذا اتّفق الطرفان على ذلك.

3- الحقّ في أجر متساو وبدون تمييز :

المساواة وعدم التّمييز بسبب العنصر أو اللّون والجنس، أو اللّغة، أو الرّأي السّياسي أو الأصل الوطني والإجتماعي هي إحدى الحقوق الأساسيّة للإنسان.

وإن لم تنص مجلّة الشّغل على عدم التّمييز في الأجر وفي ظروف العمل فإنّ مصادقة الدّولة التّونسيّة سنة 1959 على الإتفاقيّة الدوليّة رقم 111 المتعلّقة بهذا الموضوع، تتضمّن المبادئ التي من شأنها ضمان عدم التّمييز في التّشريع الإجتماعي التونسي.

وقد نتج عن مصادقة الدّولة التّونسيّة على هذه الإتفاقيّة إلغاء التمييز في الأجر الذي كان موجودا بمقتضى القرار الصّادر في 30 أفريل 1956 والذي يحدّد الأجر الأدنى في الفلاحة للمرأة على أساس 85% من أجر الرّجل. هذا التّمييز وقع إلغاءه بمقتضى القانون الصّادر في 2 جويلية 1968 والذي نصّ على المساواة في الأجر الأدنى

الفلاحي بين الرجل والمرأة.

كما أن العقد الإطاري المشترك تدارك سكوت مجلة الشغل عن مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في ميدان العمل، وأقرّ في فصله 11 هذا المبدأ فأعطى للمرأة والرجل حظوظاً متساوية في تحمّل المسؤوليات داخل المؤسسة الإقتصادية، وفي الترقية المهنية وفي الأجور.

4- الحق في تأمين المعيشة في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة :

هذا الحق تجسّم نسبياً من خلال قانون الضمان الإجتماعي الذي أصبح منذ 1982 يؤمّن الحد الأدنى من الدخل عند فقدان وسائل العيش أو السند العائلي بالنسبة للعمالّ الأجراء والفلاحين والتجار وأصحاب المهن الحرة مع العلم أن نظام التقاعد ينصّ على أن لا تقلّ جارية التقاعد عن ثلثي الأجر الأدنى وكذلك الشأن بالنسبة لجارية الأرامل.

وإذا تضمّن التشريع الإجتماعي تأمين الدخل في حالة المرض والعجز والشيخوخة والترمل، فإنه لم يؤمّن الدخل في حالة البطالة إلا بالنسبة للعمالّ الذين فقدوا عملهم لسبب خارج عن إرادتهم وفي تلك الحالة فقط يمكن للعامل أن يتحصّل على منحة تساوي الأجر الأدنى لمدة أقصاها ثلاثة أشهر.

ويتّضح ممّا سبق أن التشريع الإجتماعي في تونس قد أمّن الحقوق الإجتماعية الأساسية للمواطن، ويعتبر بحق من التشريعات العمالية المتطورة في العالم الثالث.

## الجزء الثالث

### مشاكل تجسيم الحقوق الإجتماعية الأساسية

إن مدى تجسيم الحقوق الإجتماعية الأساسية رهين مستوى التنمية الإقتصادية والإجتماعية لكل مجتمع، فالحق في الشغل والحق في الصحة والحق في التعليم هي حاجات أساسية يمكن تحقيقها بتوفر الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية الملائمة. أما بقية الحقوق الإجتماعية، فإن إقرارها في التشريع الإجتماعي لا يعني أنها مجسمة تجسيما كاملا، وأن تطبيقها لا يثير مشاكل، فمجلة الشغل هي اليوم محل تساؤلات وكثيرة هي الأصوات التي تنادي الآن بمراجعة مجلة الشغل على أن هذه المراجعة تعني بالنسبة للبعض التحسين في مستوى الحماية الإجتماعية وتجسيم أعمق للحقوق الإجتماعية الأساسية بينما يرى البعض الآخر ممن ينادون بمراجعة مجلة الشغل أن الحقوق الموجودة مشطّة ولا تتلاءم مع مقتضيات التصرف المحكم ولا مع الحقوق الإقتصادية لصاحب العمل ولا مع متطلبات التحرر الإقتصادي وبالتالي مع تنمية مواطن الشغل. فالبعض ينادي إذن بتعديل مجلة الشغل على أساس تحسين ظروف العمل ومستوى عيش العمّال وتأمين الشغل القار بينما ينادي البعض الآخر بإجراء التعديل على أساس مزيد من المرونة والحرية في ضبط شروط الانتداب وإنهاء عقد الشغل، والتخفيف من الأعباء الإجتماعية على المؤسسات.

لا شك أن هذه المطالب وتلك تستحق الإهتمام وهي محل درس من طرف السلط المعنية المنكبة حالياً ومنذ مدة على مراجعة مجلة الشغل. ومعنا في هذه القاعة ممثلين عن المنظمات المعنية، منظمة

العمّال ومنظمة أصحاب الأعمال، وستلقى مداخلاتهم مزيداً من الأضواء على موقف كل منظمة من مجلة الشغل، لكن، ريثما نستمع إلى آرائهم وآراء السادة المشاركين، أودّ إبداء بعض الملاحظات في هذا الموضوع.

1- أن المستويات التي جاءت بها مجلة الشغل هي مستويات دُنيا يمكن تجاوزها عن طريق المفاوضات الجماعية وفي نطاق العقود المشتركة.

2- إن إدخال مزيد من المرونة في تطبيق مجلة الشغل يمكن أن يتمّ باتفاق مع إدارة العمل وتفقدية الشغل فيما يتعلق بالأجراء وبدون المساس بروح القانون وبنصّه.

3- إن الفصول المتعلقة في مجلة الشغل بعقد العمل وبشروط الإنتداب والفصل عن العمل تسمح بالإنتداب الوقتي وبتكليف حجم وعدد العمّال حسب مقتضيات الإنتاج.

بقي السؤال الحقيقي الذي تشير إليه المطالبة بمراجعة مجلة الشغل نحو مزيد من المرونة والذي يجب أن يُطرح بصراحة في مثل هذا الجمع وأن يُناقش بكل موضوعية هو الآتي : هل أن إلغاء كل ما يتعلّق بالترسيم في العمل وبتطمين العامل على استقرار عمله واستمرار مورد رزقه من شأنه أن يغيّر في عقلية العامل وفي سلوكه داخل المؤسسة أو إزاء رؤسائه على أساس مزيد الإنتاج والتشبُّث بالعمل والإلتزام والانضباط ؟ هذا هو السؤال الطروح في الواقع فكأنما تحتوي المطالبة بمراجعة مجلة الشغل من طرف البعض في اتجاه مزيد من المرونة والحرية في الإنتداب والفصل عن العمل على نقد ضمني وجوهري مفاده ان إقرار الحقوق الإجتماعية في مجلة الشغل في اتجاه تحسين وضع العامل والرفع من شأنه وإعطائه شيئاً من الطمأنينة على استقرار عمله واستمرار دخله قد غير في سلوكه

وتسبب في تقلص التزامه وانضباطه وإنتاجه.  
هذا ما يتردد ويقال وهذا ما يجب أن نتناوله بالنقاش الموضوعي في هذا اللقاء، وعلى كل المستويات. ذلك أن المطالبة بمراجعة مجلة الشغل في إيجاد مزيد من المرونة تعود في حقيقة الأمر إلى مراجعة جوهرية.  
الموضوع الثاني الذي يجب أن يطرح في هذا اللقاء هو مدى ملاءمة الحقوق الإجتماعية الأساسية مع مقتضيات النظام العام والمصلحة العامة.

وهنا لا بد من التعرّيج على مبدأ ارتباط الحق النقابي بحق الإضراب. فالتشريع الإجتماعي بما في ذلك الإتفاقية الدولية رقم 87 والعقود المشتركة تنص على الحق النقابي ولا تنص صراحة على حق الإضراب، ولكن المعروف والمتداول هو أن الإضراب يُعتبر أداة شرعية للممارسة الحق النقابي في حالة فشل المفاوضات أو المحاولات التوفيقية. وإذا لم تنص مجلة الشغل على حق الإضراب فهي تعترف ضمناً بشرعية الإضراب إذا ما توفرت بعض الشروط، من ذلك ضرورة التنبيه المسبق وموافقة المنظمة النقابية المركزية، واللجوء إلى لجان التصالح قبل القيام بالإضراب.

ويقترن حق الإضراب في التشريع الإجتماعي التونسي بحق الصّد عن العمل (Lockout) الذي يُعتبر كذلك من الوسائل التي قد يلجأ إليها صاحب العمل بنفس الشروط وحسب نفس الإجراءات التي تنطبق على الإضراب.

وقد نصت مجلة الشغل على العقوبات المالية والجسدية التي تُسلط على القائمين بإضراب أو صد عن العمل غير شرعي إلى جانب انفصام عقد الشغل بصفة آلية.

فشرعية الإضراب والصد عن العمل محدودة إذن بالإجراءات

التي نصّت عليها مجلة الشغل احتراماً لمقتضيات النظام العام، كما أنّها محدودة بمقتضى المصلحة العامة، وقد نصّ الفصل 384 على وجوب اللجوء إلى التحكيم في صورة خشية إلحاق ضرر في المصلحة الوطنية عند القيام بإضراب أو صدّ عن العمل.

كما نصّ الفصل 389 من مجلة الشغل على إمكانية اللجوء إلى التسخير بمقتضى أمر كلما خشيت السلطة أن ينال الإضراب أو الصدّ عن العمل من المصالح الحيوية للمجتمع.

والملاحظة هنا أن المشرّع لم يحدد مفهوم المصلحة الوطنية ولا قائمة المصالح الحيوية للمجتمع. بحيث يبقى تقدير هذه المصالح من خصائص السلطة التنفيذية وحدها، التي يبقى لها في آخر الأمر إمكانية إجهاض محاولة الإضراب أو الصدّ عن العمل إما عن طريق التحكيم أو عن طريق التسخير.

ونستنتج ممّا سبق أن التشريع الإجتماعي التونسي أقرّ حقّ الإضراب واعتبره امتداداً للحقّ النقابي ذلك أنّه لا يجوز لغير النقابات القيام بإضراب، ثمّ حدّد ممارسة هذا الحقّ بشروط أخرى وأعطى للسلطة التنفيذية إمكانية التّدخل في كلّ حالات الإضراب، إمّا بإشرافها على اللجان الجهوية للمصالحة، أو بفرض التحكيم واستعمال التسخير عند الإقتضاء.

كلّ ذلك يؤكّد رغبة المشرّع في حثّ الأطراف الإجتماعية على الحوار تفادياً للنتائج السلبية التي تنشأ حتماً من ممارسة حقّ الإضراب، ذلك أنّ الإضراب هو صراع ينتهي عادة بغالب ومغلوب ويخلّف أثارا سيئة في مستوى العلاقات البشرية والإجتماعية إلى جانب الضرر الإقتصادي الذي تتحمّله المجموعة من جرّاء توقيف العمل. وكما «ان أبغض الحلال عند الله الطلاق»، فإنّ اللجوء إلى الإضراب هو من الحقوق التي يتحمّتم ممارستها بتروّي وعند الضرورة القصوى.

وبالرجوع إلى التجربة التعاقدية التي مرتّ بها تونس في السنوات الماضية، يتّضح أن المتضرّر الأوّل من استعمال حقّ الإضراب هو العمل النقابي أولاً وبالذات، ولا أعني من هذا إدانة أيّ طرف من الأطراف الإجتماعية ذلك أن تحليلاً موضوعياً للخلافات المهنية في السنوات الماضية يودّي إلى تحميل مسؤوليّة تدهور الوضع الإجتماعي إلى جميع الأطراف وبدون الدخول في الجزئيات يمكن الإشارة إلى ثلاثة نقائص يتعيّن تداركها لتنقية المناخ الإجتماعي :

1- عدم الإفراط في استعمال حقّ الإضراب واللجوء إليه في الحالات القصوى وعلى أساس المصلحة الجماعية والمشاركة لكلّ العمّال وبعد استشارة القواعد النقابية كلّما أمكن ذلك.

2- تطبيق القانون المتعلّق بالخلافات الجماعية من طرف السّلطة التنفيذية ومعاملة الإضراب كواقع إجتماعي ولا كواقع سياسي.

3- فتح قنوات الحوار والإتصال على مستوى المؤسسة الإقتصادية وتشجيع الحوار في هذا المستوى، مع العلم أنّ المفاوضات الإجتماعية تجري على مستوى قومي، وأنّ المفاوضات التوفيقية عند قيام إضراب تجري على مستوى جهوي، وأنّ أجهزة الحوار على مستوى المؤسسة معطّلة وتحتاج إلى التّعهد والتنشيط والتّطعيم.

وفي هذا الصّد لا بدّ من التذكير بأنّ الإضرابات قد سبقت في التاريخ قيام النقابات، فأوّل الإضرابات التي عرفها التاريخ تعود إل زمن الفراعنة، وفي تونس فإنّ أوّل إضراب سجّل كان سنة 1904 ولذلك فإنّ معاملة الإضراب لا تكون بإدانة العمل النقابي وبمضايقته، بل بمساعدته على ترويض هذه الظاهرة الإجتماعية

القديمة والتحكّم فيها بدون إفراط.  
وغالباً ما تشير ظاهرة الإضرابات إلى غياب قنوات الإتصال  
وفرص الحوار المتواصل بين العرف والعمّال على مستوى المؤسسة.  
فظاهرة الإضرابات تتطلّب مواصلة الجهد على كلّ المستويات لتطعيم  
الإتصال والحوار على مستوى المؤسسة الإقتصادية.

محمد الناصر