

نظرة قانون نقابات العمل في السودان وأثره على هيكل الحركة النقابية

بقلم الدكتور عبد الرحمن الطيب على طه

مقدمة :-

تمثل الحركة النقابية واحده من أهم المؤسسات الاقتصادية في المجتمعات الحديثة . وفي البلدان النامية تلعب الحركة النقابية دورا سياسيا واجتماعيا هاما - زيادة على دورها الاقتصادي - انعكس في مساهمتها الفعالة في الحركة الوطنية وفي عملية البناء والتعمير بعد الاستقلال . وقد كان من الطبيعي أن تصدر الحكومات المختلفة التشريعات التي تحمي التنظيمات العمالية وتنظم شئونها . وتختلف هذه التشريعات باختلاف الانظمة السياسية والاقتصادية ووضع الحركة النقابية في البلد المعين وعلاقتها مع النظام السياسي . فنجد مثلا في معظم البلدان الرأسمالية أن دور قانون النقابات ينحصر في كفل الحماية القانونية للتنظيمات العمالية لتمكينها من القيام بمهامها دون تعويق أو تدخل من أصحاب الأعمال . بينما تهدف قوانين النقابات في معظم البلدان الاشتراكية أو البلدان ذات الاقتصاد الموجه الى التدخل في تحديد هيكل الحركة النقابية وفي ادارة شئونها الداخلية .

وفي هذا البحث سوف نعرض بطريقة موجزة التطورات التي مر بها قانون النقابات في السودان مابين السنين الستات الرئيسية للقوانين الثلاثة التي صدرت منذ عام ١٩٤٨ وهي قانون نقابات العمل والعمال لعام ١٩٤٨ تعديل ١٩٦٦ وقانون نقابات العمل والعمال لعام ١٩٦٠ وقانون نقابات العمل لعام ١٩٧١ ثم نتعرض لأثر هذه القوانين على هيكل الحركة النقابية وبالتالي على مقدرتها في القيام بمهامها بكفاءة ومقدرة .

* قام بترجمة هذا البحث من الانجليزية الاستاذ عادل الطيب على طه الموظف بديوان شئون الخدمة - وزارة الخدمة العامة والاصلاح الاداري .

قانون نقابات العمل والعمال لعام ١٩٤٨ (١)

لقد نشأت الحاجة الى تشريع ينظم ويحكم تكوين النقابات في السودان عقب اعتراف الحكم البريطاني الاستعماري بهيئة شئون العمال كمثل شرعى لعمال السكة الحديد بالسودان وعندما أقدمت الحكومة لأول مرة على وضع قانون للنقابات استعانت بخبير بريطاني في الشئون العمالية من وزارة العمل البريطانية وقد أسهم الخبير البريطاني مع الحكومة في وضع مجموعة من التشريعات العمالية كان من أبرزها وأهمها قانون العمل والعمال ١٩٤٨ .

ولم يكن من الغريب أن يأتي هذا القانون مشابها في نواحي عديدة لقانون النقابات البريطاني لسنة ١٨٧١ والمعدل لسنة ١٨٧٦ وسنة ١٩١٢ . وقد نص هذا القانون على توفير الحماية القانونية للنقابات كما نص ، كسائر القوانين العمالية بالمستعمرات البريطانية ، على وجوب تسجيل النقابات عند مسجل عام للنقابات . وفي هذا النص اختلف قانون سنة ١٩٤٨ عن القانون البريطاني الذي لم يشر أو ينص على وجوب تسجيل النقابات . وبسوجب قانون سنة ١٩٤٨ يتم تسجيل النقابة بعد أن يتقدم ١٠ من أعضائها كحد أدنى بطلب لتسجيلها . ونص قانون سنة ١٩٤٨ أيضا على جواز اندماج أى نقابتى عمل أو أكثر في نقابة واحدة بينما لم ينص على وجوب تسجيل الاتحادات النقابية . وقد اتخذت الحكومات المختلفة من هذه النقطة ذريعة - متى مارأت ذلك يناسب موقفها - لادعاء عدم شرعية اتحاد نقابات عمال السودان بحجة عدم التسجيل .

ومن أهم سمات هذا القانون أنه لم يتدخل بأى شكل من الأشكال في تحديد عدد أو نوعية النقابات التى يمكن للعاملين تنظيمها . وقد ترتب على ذلك أن أتمس هيكل الحركة النقابية بتعدد النقابات وبصغر حجمها إذ أن انشأ العاملون في كل منشأة نقابة خاصة بهم . وفيما يلى تقدم تحليلا لهيكل الحركة النقابية في عام ١٩٦٨ وهو نتاج مباشر لقانون العمل والعمال لعام ١٩٤٨ .

وبالنظر لجدول (١) يتضح لنا أن النقابات الصغيرة الحجم تشكل الجزء الأكبر من العدد الكلى للنقابات في عام ١٩٦٨ إذ نجد أن ٨٨٪ من النقابات

Laws of the Sudan, vol. VIII. Khartoum : Government Printing Press. 1961. (١)

احتوت عضويتها على أقل من ٤٠٠ عضو . وفي نفس العام كانت النقابات المتوسطة الحجم (٤٠١ - ٢٠٠٠) تمثل ٧٦٪ من العدد الكلى للنقابات ، أما النقابات الكبيرة الحجم (أكثر من ٢٠٠٠) فقد كانت تمثل ٤٢٪ .

وجدير بالذكر أنه بالرغم من أن النقابات الصغيرة الحجم كانت تشكل السواد الأعظم بين النقابات ، إلا أن أغلبية العمال المنضوين في تنظيمات نقابية كانوا ينتمون للنقابات الكبيرة الحجم . وعلى سبيل المثال فإن ١٨٣٪ من اجمالى عضوية النقابات كانوا ينتمون بنسبة ٨٨٪ من عدد النقابات الصغيرة الحجم (أقل من ٤٠٠) . بينما ٧٠٪ من عضوية النقابات كانوا ينتمون الى ١٤ نقابة كبيرة الحجم وهذا العدد من النقابات يشكل ٩٢٪ من العدد الكلى للنقابات . بالإضافة الى ذلك نجد أن ٤٢٨٪ من اجمالى عضوية النقابات ينتمون الى ثلاثة نقابات من بينها نقابة السكة الحديد التى انضردت بعضوية قدرها ٢٨٠٠٠ عامل (١٧٤٪) . ان تركز الأغلبية العظمى لعضوية النقابات فى عدد قليل من النقابات الكبيرة الحجم يكشف بجلاء عن الوضع المركزى الهام الذى كانت تشغله هذه النقابات فى الاطار العام للحركة العمالية السودانية .

يوضح جدول (٢) أن المجموعة الكبرى من نقابات العمال فى السودان عام ١٩٦٨ . كانت من نوع النقابات الذى يعرف بنقابة المنشأ . وقد بلغ عدد هذه النقابات ١٤٢ نقابة من جملة عدد نقابات العمال البالغ ٢٠٥ نقابة . ولعل هنالك ثلاثة عوامل أدت الى تفوق هذا النوع من النقابات من حيث العدد . يعزى ذلك أولا الى حقيقة أن التنسية الصناعية فى السودان وفى تلك الفترة كانت فى أطوارها الأولى والباكرة . كما تسببت ندرة الصناعات ذات الحجم الكبير وصعوبة الاتصال فى جعل المصنع المستوى المنطقى والمناسب لتكوين النقابات . ثانياً ، لقد أسهم افتقار القادة النقابيين للخبرة بالإضافة الى أمية جمهرة العمال فى ترجيح كفة النقابات الصغيرة (نقابات المنشأ) فى ميزان التنظيم النقابى . ثالثاً ، موقف أصحاب الاعمال الذين كانوا يفضلون التعامل مع نقابات كونت بالمصنع ومن عمال المصنع وبقياة تركيز من وسطهم .

ولقد انتشرت نقابات المنشأ عبر القطاعين العام والخاص الا أن أغلبية هذه النقابات (٨٨٪) تركزت في القطاع الخاص . ويرجع ذلك الى حقيقة أن القطاع العام يحتوى على وحدات أكبر حجما وأقل عددا من الوحدات بالقطاع الخاص . فنقابة عمال شركة النيل للنسيج بعضوية قدرها ٥٧ عضوا ، ونقابة عمال بلدية الخرطوم بحرى بعضوية قدرها ١٦٠ عضوا يعكسان مثالا مناسباً لهذا النوع من النقابات في السودان .

جدول (٢)

توزيع نقابات العمل حسب النوع والقطاع (١٩٦٨)

القطاع النوع	العدد الكلى	نقابات المنشأة	نقابات صناعية	نقابات صرفية	نقابات موظفين ومهنيين
عام	١٦٩	٥٤	١٢	٦	٩٧
خاص	١٢٦	٨٨	١٠	١٧	٢١
العدد الكلى	٣٠٥	١٤٢	٢٢	٢٣	١١٨

المصدر : مسجل عام النقابات « قائمة النقابات المسجلة »

قانون نقابات العمل والعمال تعديل (١٩٦٠) (٢)

بجىء نظام الفريق عبود عام ١٩٥٨ حلت جميع التنظيمات العمالية وكونت لجنة (٣) لمراجعة القوانين العمالية السارية خاصة قانون العمل والعمال وقانون منازعات العمل . وكان النظام السياسى يهدف الى السيطرة على الحركة النقابية والحد من فعاليتها السياسية وتوجيه نشاطها نحو مشاكل أعضائها الاقتصادية .

وتم تعديل قانون ١٩٤٨ بأصدار قانون نقابات العمل والعمال تعديل (١٩٦٠) . وقد فرض هذا التعديل قيودا عدة على حرية التنظيم النقابى اذ قصر حق تكوين النقابات على العمال وأستثنى الموظفون من التمتع بهذا الحق . كما أرتفع عدد العمال الذين يمكنهم التقدم بطلب لتسجيل نقابة الى خمسين عاملا . كذلك حظر القانون تكوين الاتحادات النقابية .

وإن لم يؤثر هذا التعديل كثيرا على الهيكل العام للحركة النقابية فقد أضعف كثيرا من قوتها بتقليل عدد النقابات المسجلة وعدد الأعضاء المنضوين تحتها . فنجد أن عدد النقابات قد نقص من ١٣٥ فى عام ١٩٥٨ الى ٧١ فى عام ١٩٦٠ ونقص عدد الأعضاء من ٨٦٣٥٥ الى ٦١٩٥٩ (٤) . وبالطبع فقد اختفى

(٢) « قانون نقابات العمل والعمال تعديل (١٩٦٠) » أصدره مكتب الاستعلامات المركزى .

(٣) لجنة عثمان الطيب .

A. E. Ali Taha, "The Sudanese Labour Movement", unpublished

Ph.D. Thesis, University of California, Los Angeles, 1970, p. 146.

اتحاد العمال واختفت نقابات الموظفين والمهنيين اذ نص القانون صراحة على عدم جواز تكوين مثل هذه التنظيمات .

وبقيام ثورة أكتوبر ١٩٦٤ وسقوط نظام الفريق عبود الغى تعديل ١٩٦٠ واستؤنفت العمل مرة أخرى بقانون ١٩٤٨ واستمر العمل به - بعد تعديله في عام ١٩٦٦ ليسمح بقيام وتسجيل الاتحادات - حتى عام ١٩٧١ حيث تم وضع وإصدار قانون نقابات العمال لعام ١٩٧١ .

قانون نقابات العمل لعام ١٩٧١ (٥)

لقد ترتب على إصدار قانون نقابات العمال ١٩٧١ ووضعه موضع التنفيذ في ١٩٧٣ استحداث تغييرات جذرية في هيكل الحركة النقابية السودانية . وفي الفترة التي سبقت إصدار هذا القانون ووضعه موضع التنفيذ كان البيان النقابي كما رأينا يتميز باحتوائه لنقابات صغيرة الحجم ومتفرقة وينقصها الاستقرار اللازم لضمان بقائها وتطورها واثبات فعاليتها .

ولقد عهد قانون نقابات العمل (١٩٧١) بمهمة تحديد القطاعات والصناعات والمهن التي يجوز للعاملين بها تكوين نقابات - مع تحديد عدد ونوع تلك النقابات - للوزير المختص . وقد صدر دليل البيان النقابي في عام ١٩٧٣ وبسوجه تحديد العدد الكلى للنقابات بسبعة وثلاثين نقابة من مختلف المهن والصناعات التي يمكن أن تقوم عليها نقابات عمل . وقد تم التوصل لهذه الصيغة التنظيمية الجديدة بتجميع نقابات العمل التي كانت قائمة في تنظيمات نقابية أكبر على أساس الصناعات والمهن والقطاعات الانتاجية المتشابهة . وقد ميز الدليل بين نقابات القطاع الخاص والقطاع العام من جهة وبين نقابات الموظفين ونقابات العمال من جهة أخرى .

ووفقا للهيكل النقابي الجديد ، يسكن تصنيف النقابات القائمة في أربعة مجموعات . كما يوضح الجدول (٣) فان مجموعة نقابات المهنيين وموظفي الخدمة العامة (٣٩ نقابة) تشكل المجموعة الكبرى من بين المجموعات النقابية ، وتليها مجموعة نقابات العمال بالقطاع العام (٢٤ نقابة) وتأتى في المرتبة

(٥) وزارة الاعلام والثقافة ، قانون نقابات العمل (١٩٧١) ومشروع لوائح تكوين النقابات .

الثالثة مجموعة نقابات العمال بالقطاع الخاص (١٤ نقابة) وفي المرتبة الرابعة نقابات المهنيين والموظفين بالقطاع الخاص (١٠ نقابات) • ويصل العدد الكلى لنقابات المهنيين والموظفين الى ٤٩ نقابة • ويوجد ٢ العدد الكلى للنقابات (٦٣ نقابة) بالقطاع العام مقارنا بأربعة وعشرين (٢٤ نقابة) نقابة بالقطاع الخاص •

الجدول (٣)

توزيع النقابات حسب القطاع والنوع (١٩٧٤)

المجموع	نقابات عمال	نقابات موظفين ومهنيين	النوع القطاع
٦٣	٢٤	٣٩	عام
٢٤	١٤	١٠	خاص
٨٧	٣٨	٤٩	مجموع

المصدر : لائحة البيان النقابى •

لقد كان من الأهداف الرئيسية لقانون نقابات العمال (١٩٧١) خلق تنظيمات نقابية أكبر وبالتالي أكثر استقرارا • وكما يوضح الجدول (٤) فقد طرأ تغيير كبير وملحوظ فى حجم النقابات • ويوضح الجدول أيضا أن النقابات التى تتكون من ٢٠٠ عضوا أو أقل والتى كانت تشكل ٧٥٪ من العدد الكلى للنقابات فى عام ٧١ قد الغيت • كما أن النقابات ذات الحجم المتوسط (١٠٠١ - ١٠٠٠٠) والتى كانت تمثل أكثر من ٩٪ من العدد الكلى للنقابات فى عام ١٩٧١ أصبحت تمثل الآن ما لا يقل عن ٤٦٪ من العدد الكلى للنقابات وقد قفز عدد النقابات الكبيرة (أكثر من ١٠٠٠٠) من ١٪ الى ١٠٪ •

لقد حدد قانون (١٩٧٣) المستويات التنظيمية المختلفة للبيان النقابى • وبموجب ذلك فإن البيان النقابى يتكون من اتحاد النقابات والنقابات والهيئات النقابية التابعة لكل منها والهيئات الفرعية المتفرعة عن كل هيئة نقابية (ان وجدت) ونص القانون على خلق اتحادين للنقابات أحدهما لنقابات

الموظفين على مستوى القطر والثاني لنقابات العمال على مستوى القطر أيضا .
وقد كون حتى الآن اتحاد واحد للنقابات وهو اتحاد نقابات عمال السودان .
وليس للاتحاد أى سلطة مباشرة على النقابات المنضوية تحت مظلة بل تتلخص
وتتخصر مهمته فى علاقته مع هذه النقابات فى تقديم العون اللازم عند نشوء المشاكل
التنظيمية أو النقابية . ويلعب الاتحاد دورا هاما كجماعة ضاغطة منحازة لجانب
النقابات فى وجه الحكومة .

أن الهيئات النقابية والهيئات الفرعية التى تشكل قاعدة البنيان النقابى تعكس
اشكالات دستورية وإدارية هامة . وتنشأ هذه المشاكل بصفة خاصة حينما
تكون النقابة فى الأساس عبارة عن تجمع لنقابات كانت قىل دمجها تتمتع بالاستقلال
التام . كمثلة للعاملين فى منشآت مختلفة . وعلى سبيل المثال نقابة عمال النقل
(قطاع عام) والتى تتكون من نقابة الخطوط البحرية السودانية ونقابة
الخطوط الجوية السودانية ونقابة مؤسسة النقل الوطنية ونقابة البريد
والبرق ونقابة النقل الميكانيكى . فقد كانت هذه النقابات التى يطلق عليها
الآن هيئات نقابية ، نقابات قائمة بذاتها ولها شخصيتها الاعتبارية المستقلة قبل
تطبيق البنيان النقابى الجديد .

جدول (٤) حجم النقابات (١٩٧١ و ١٩٧٤)

١٩٧٤		١٩٧١			
النسبة	العدد	النسبة	العدد	الحجم	
صفر	صفر	٣٧ر٧	١٨٣	٢٠٠ -	٣٠
٢ر٨	١	٨ر٩	٢٢	٤٠٠ -	٢٠١
٥ر٥	٢	٤ر٨	١٢	٦٠٠ -	٤٠١
٥ر٥	٢	٢ر١	٥	١٠٠٠ -	٦٠١
٢٥	٩	٢ر٣	٨	٢٠٠٠ -	١٠٠١
١٤ر١	٥	٢ر٤	٦	٤٠٠٠ -	٢٠٠١
١٦ر٦	٦	٢ر٧	٩	١٠٠٠٠ -	٤٠٠١
١٩ر٤	٧	٤ر	١	٢٠٠٠٠ -	١٠٠٠١
٨ر٣	٣	٤ر	١	٣٠٠٠٠ -	٢٠٠٠١
٢ر٨	١	٤ر	١	٣٠٠٠٠	أكثر من
١٠٠	٣٦	١٠٠	٢٤٨	الجموع	

المصدر : مسجل النقابات

الأمر الذى غالبا ما يدفعها الى مقاومة محاولات النقابة العامة الجديدة لاثبات وتأكيدها سلطتها . فاذا ما نجحت هذه النقابات فى اختيارها لاتجاه مقاومة سلطة النقابة الجديدة وهو أمر محتمل فان مثل هذا الاتجاه كفيل بتعريض فكرة خلق نقابات كبيرة ومستقرة لمخاطر ومصاعب جسيمة . غير أن الموقف يختلف بالنسبة لبعض النقابات . فنقابة عمال السكة الحديد مثلا والتي تكون لجانها المصلحية السابقة هيئاتها النقابية فى التنظيم النقابى الجديد ، لا تواجه أى مشكلة فى ما يتعلق بوضع وظيفة هيئاتها النقابية . ومهما قيل عن هذه المشاكل والمصاعب الا أنها تعتبر مسألة طبيعية فى مرحلة انتقالية كتلك التى يمر بها البنيان النقابى فى الوقت الحاضر فضلا عن أن هذه المشاكل والصعوبات يمكن التغلب عليها وليس هنالك استحالة مطلقة فى هذا الصدد .

ان هيمنة وسيادة النقابات الصغيرة وغير المستقرة فى الفترة التى سبقت تطبيق قانون ١٩٧١ قد حتمت معاناة أغلبية النقابات من مشاكل عدم الكفاءة التنظيمية وضعف الموارد المالية . غير أن بعض النقابات فى نفس الفترة والظروف المسائلة توفرت لها القيادة المترسنة والمقتدرة والادارة الفعالة والموارد المالية الكافية والعضوية النشطة . وأبرز مثال وسط هذه المجموعة الأخيرة نقابة عمال السكة الحديد . وتعزى هذه القوة التنظيمية لنقابة عمال السكة الحديد والنقابات الأخرى المسائلة لكبر حجم هذه النقابات وعراقة خبرتها واستقرار عضويتها .

وبالرغم من أن الوقت لم يحن بعد لتقييم تأثير قانون ١٩٧١ على البنيان النقابى ولكن يبدو من الواضح أن التغييرات التى استحدثها هذا القانون فى البنيان النقابى بالاضافة الى ما نص عليه القانون فى ما يتعلق بديمقراطية العمل النقابى والقيادة والتمويل ستؤدى الى ايجاد الادارة النقابية التى يمكن أن تدير شؤون النقابة بكفاءة وفعالية .

ويلزم قانون ١٩٧١ النقابات بأن يكون لها دستور ويسمى « النظام الأساسى » بل ومضى القانون أبعد من ذلك ليحدد وينص على محتويات النظام الأساسى كشروط اكتساب العضوية وحالات فقدانها وكيفية التمثيل فى المستويات المختلفة للتكوين النقابى واسلوب عمل الأجهزة النقابية المختلفة

كما أعد أمين عام النقابات دستوراً نموذجياً لتسترشد به النقابات الجديدة. بمحض اختيارها - عند صياغة نظامها الأساسي . ويحدد القانون أيضا الدورة النقابية للنقابات والاتحادات بمدة سنتين وينص على تكوين لجان محايدة برئاسة قاضي للإشراف على الانتخابات النقابية. وبلا ريب فإن كل هذه النصوص من شأنها ترسيخ دعائم التقاليد الديمقراطية والتي كانت قائمة سلفا ومازالت لدى عدد من النقابات . وقد نص القانون أيضا على امكانية التفرغ النقابي وبذلك يسهم قانون ١٩٧١ بصورة ايجابية في خلق الادارات النقابية الفعالة . فبسبب هذه النصوص يسمح لعدد من أعضاء اللجنة التنفيذية للنقابة بالتفرغ الكامل لادارة شئونها وبسرور الزمن تسكنت الحركة النقابية السودانية من ايجاد كادر ممتاز من القادة بالرغم من أن النقابات لم يكن مسموحا لها باستخدام ضباط متفرغين لادارة شئون النقابة . والآن وقد مسح للنقابات بالتفرغ الكامل لبعض أعضاء لجانها التنفيذية لادارة شئونها بالإضافة الى الدور النشط والفعال الذي تقوم به مؤسسة الثقافة العمالية في تدريب القيادات النقابية فقد أصبح الطريق ممهدا للتجديد بتنمية القيادات النقابية المتمرسه والمقتدرة .

لقد ظلت الحاجة الى الموارد المالية الكافية تمثل إحدى المعوقات الرئيسية التي واجهت النقابات لزمّن طويل وقد قدم قانون ١٩٧١ الحل الناجز لهذه المشكلة بابتداعه لنظام استقطاع الاشتراكات Check-off لأول مرة في تاريخ الحركة النقابية . وبسبب هذا النظام يلزم القانون صاحب العمل بناء على طلب مكتوب تقدمه اليه اللجنة التنفيذية للنقابة بأن يستقطع من أجر العامل المشترك في النقابة قيمة اشتراكه لصالح النقابة . ولا توجد بيانات ومعلومات تشير الى مدى فعالية هذا النظام غير أن هنالك شواهد تشير الى أن أصحاب العمل قد تجاوزوا مع القانون ويقومون باستقطاع الاشتراكات بانتظام لصالح النقابات مما يؤكد بأن هذا النظام قد ضمن للنقابات مصدرا ثابتا للسوارد المالية الكافية التي تحتاجها في ادارة شئونها .

الخلاصة :-

لقد حاولنا في هذا البحث التعرض بشيء من الإيجاز للتطورات التي طرأت على قانون النقابات في السودان وأثر هذه التطورات على هيكل الحركة النقابية .

وقد اتضح لنا أن قانون ١٩٤٨ لم يتدخل في تحديد شكل التنظيمات النقابية
إلا بتحديد الحد الأدنى للعاملين الذين يحق لهم تكوين النقابات • وكانت نتيجة
ذلك أن نشأت أعداد كبيرة من النقابات صغيرة الحجم ومتفرقة وبنقصها
الاستقرار والفعالية •

وجاء قانون النقابات لعام ١٩٧١ محددًا لنوع النقابات وأعدادها
والقطاعات التي يمكن أن تنشأ فيها وكانت نتيجة ذلك أن تقلص عدد النقابات
وكبر حجمها وصارت أكثر تأهيلاً للنهوض بمهامها وخاصة أن القانون وفر لها
الاستقرار المالي وأباح لها أن تفرغ بعض أعضائها لإدارة شئونها •

وختاماً يتضح بجلاء أن قانون ١٩٧١ قد مهد الطريق لخلق حركة نقابية
فعالة ومقتدرة غير أن الجزم بصحة هذا التقدير أو مجانيته للواقع يبدو في الوقت
الحاضر أمراً سابقاً لأوانه •