

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	٣٠٥٥
بتاريخ:	٢٠١٨/٣/١٢

ملف رقم: ١٨٦٤/٤/٨٦



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

السيدة الأستاذة المستشار/ رئيس هيئة النيابة الإدارية

خية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٨٤٠) المؤرخ ١٦ من فبراير سنة ٢٠١٥م الذي وافق السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة على إحالته إلى الجمعية العمومية بشأن طلب الرأى فى مدى قانونية إنشاء النقابات المستقلة للعاملين فى بعض الجهات الإدارية والهيئات العامة، وكذا مدى اختصاص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق مع أعضاء مجالس إدارة هذه النقابات والعاملين بها.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن أحد أعضاء النقابة المستقلة للعاملين بهيئة النقل العام تقدم بشكوى إلى هيئة النيابة الإدارية (نيابة النقل - القسم الأول) يتهم فيها رئيس وأعضاء هذه النقابة بارتكاب مخالفات مالية وإدارية تخص عمل النقابة، وبمناسبة التحقيق فى هذه المخالفات، والمنسوبة لرئيس وأعضاء مجلس إدارة النقابة المستقلة لهيئة النقل العام، طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية للإفادة بالرأى فى التساؤلين أنفى الذكر.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٨ من فبراير عام ٢٠١٨م، الموافق ١٢ من شهر جمادى الآخرة عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١م (الملغى) - والمعدلة عام ٢٠٠٧م - كانت تنص على أن: "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية. وينظم القانون مساهمة النقابات والاتحادات فى تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، وفى رفع مستوى الكفاية بين أعضائها وحماية أموالها. وهى ملزمة بمساءلة أعضائها عن سلوكهم فى ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية،



وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانوناً لأعضائها". وأن المادة (٤) من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ٣٠ من مارس عام ٢٠١١م كانت تنص على أن: "للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين في القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري. ولا يجوز مباشرة أى نشاط سياسى أو قيام أحزاب سياسية على أساس دينى أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل". وأن المادة (٥٢) من دستور عام ٢٠١٢م كانت تنص على أن: "حرية إنشاء النقابات والاتحادات والتعاونيات مكفولة. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتقوم على أساس ديمقراطى، وتمارس نشاطها بحرية، وتشارك فى خدمة المجتمع وفى رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم. ولا يجوز للسلطات حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائى"، وأن المادة (٥٣) منه كانت تنص على أن: "ينظم القانون النقابات المهنية، وإدارتها على أساس ديمقراطى، وتحديد مواردها، وطريقة مساءلة أعضائها عن سلوكهم فى ممارسة نشاطهم المهني وفق مواثيق شرف أخلاقية. ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة مهنية واحدة. ولا يجوز للسلطات حل مجلس إدارتها إلا بحكم قضائى، ولا تفرض عليها الحراسة". وأن الفقرة الثالثة من المادة (١٠) من الدستور المؤقت الصادر بتاريخ ٨ من يوليو ٢٠١٣م كانت تنص على أن: "وللمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب، وذلك على الوجه المبين في القانون". وأن المادة (٧٦) من دستور عام ٢٠١٤م (الحالى) تنص على أن: "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم فى رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم. وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات، ولا يجوز حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائى. ولا يجوز إنشاء أى منها بالهيئات النظامية"، وأن المادة (٧٧) منه تنص على أن: "ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطى، ويكفل استقلالها ويحدد مواردها، وطريقة قيد أعضائها... ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة. ولا يجوز...". وأن المادة (١٥١) منه تنص على أن: "يمثل رئيس الجمهورية الدولة فى علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور... وفى جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور...".

وتبين لها، أن المادة (٢) من الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لعام ١٩٤٨م بشأن الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابى - والتي صدقت عليها جمهورية مصر العربية بتاريخ ١١/٦/١٩٧٥م -



تنص على أن: "العمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أى نوع، الحق فى إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق فى الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق"، وأن المادة (٣) منها تنص على أن: "١- لمنظمات العمال وأصحاب العمل حق وضع دساتيرها وأنظمتها، وانتخاب ممثليها فى حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها. ٢- تمتع السلطات العامة عن أى تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة"، وأن المادة (٨) منها تنص على أن: "١- علي العمال وأصحاب العمل، ومنظمات أولئك وهؤلاء، فى ممارسة الحقوق المنصوص عليها فى هذه الاتفاقية أن يحترموا القانون الوطني، شأنهم فى ذلك شأن غيرهم من الأشخاص والجماعات المنظمة. ٢- لا يجوز للقانون الوطني، ولا للأسلوب الذى يطبق به، انتقاص الضمانات المنصوص عليها فى هذه الاتفاقية"، وأن المادة (١٠) منها تنص على أن: "فى هذه الاتفاقية، يراد بكلمة "منظمة" أية منظمة للعمال أو لأصحاب العمل تستهدف تعزيز مصالح العمال أو أصحاب العمل والدفاع عنها". وأن المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٦/١٢/١٩٦٦م ووقعت عليها جمهورية مصر العربية بتاريخ ٤/٨/١٩٦٧ - ووافق عليها رئيس الجمهورية بقراره رقم (٥٣٦) لسنة ١٩٨١م المنشور بالجريدة الرسمية فى العدد (١٥) فى ١٥ إبريل سنة ١٩٨٢م - تنص على أن: "١- لكل فرد الحق فى حرية المشاركة مع الآخرين بما فى ذلك حق تشكيل النقابات أو الانضمام إليها لحماية مصالحه. ٢- لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها فى القانون والتى تستوجبها، فى مجتمع ديمقراطى، مصالح الأمن الوطنى أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم، ولا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على أعضاء القوات المسلحة والشرطة فى ممارسة هذا الحق. ٣- ليس فى هذه المادة ما يخول للدول الأطراف فى "اتفاق" منظمة العمل الدولية لعام ١٩٤٨ بشأن حرية المشاركة وحماية الحق فى التنظيم (اتخاذ) الإجراءات التشريعية التى من شأنها الإضرار بالضمانات المنصوص عليها فى ذلك الاتفاق أو تطبيق القانون بشكل يؤدى إلى الإضرار بتلك الضمانات".

وتبين للجمعية العمومية أيضاً، أن المادة (١) من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦م - المستبدلة بموجب القانون أرقام (٦٠) لسنة ١٩٧٦م، و(١) لسنة ١٩٨١م، و(١٢) لسنة ١٩٩٥م - تنص على أن: "يقصد بالمصطلحات الآتية مدلولها المحدد قرين كلا منها: ... المنشأة: كل مشروع أو مرفق



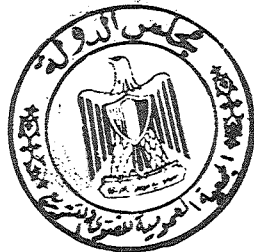
يديره شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص... المنظمة النقابية: أى من المنظمات النقابية المشكلة بالتطبيق لأحكام هذا القانون..."، وأن المادة (٢) منه - والمستبدلة بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥م - تنص على أن: "تسري أحكام هذا القانون على: (أ) العاملين المدنيين في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنة خاصة. (ب) العاملين بشركات القطاع العام. (ج) العاملين بشركات قطاع الأعمال العام والعاملين بالأنشطة الاقتصادية التي يتم إنشاؤها بقانون..."، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "للعامل حرية الانضمام إلى المنظمة النقابية أو الانسحاب منها ويحدد النظام الأساسى للمنظمة النقابية قواعد وإجراءات الانضمام ورفضه، كما ينظم قواعد وإجراءات الانسحاب والبيت فيه"، وأن المادة (٤) منه - والمستبدلة بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥م - تنص على أن: "تثبت الشخصية المعنوية للمنظمة النقابية من تاريخ إيداع أوراق التشكيل المنصوص عليها فى المادة (٦٣) من هذا القانون..."، وأن المادة (٧) منه الواردة تحت عنوان "المنظمات النقابية": الفصل الأول "البيان النقابى وأهدافه" - والمستبدلة بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٨١م - تنص على أن: "يقوم البيان النقابى على شكل هرمى وعلى أساس وحدة الحركة النقابية وتتكون مستوياته من المنظمات النقابية التالية: اللجنة النقابية بالمنشأة أو اللجنة النقابية المهنية. النقابة العامة. الاتحاد العام لنقابات العمال..."، وأن المادة (١٣) منه - الواردة تحت الفصل الثالث بعنوان: النقابة العامة" والمستبدلة بموجب القانونين رقمى (١) لسنة ١٩٨١م، و(١٢) لسنة ١٩٩٥م - تنص على أن: "للعامل والعامل المتدرجين المشتغلين فى مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مرتبطة ببعضها أو مشتركة فى إنتاج واحد، الحق فى تكوين نقابة عامة واحدة على مستوى الجمهورية..."، وأن المادة (٦٣) منه - والمستبدلة بموجب القانون رقم (١) لسنة ١٩٨١م - تنص على أن: "يودع من تختاره هيئة مكتب النقابة العامة أو الاتحاد العام من بين أعضاء مجلس الإدارة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ انتخاب الجمعية العمومية التأسيسية له بالجهة الإدارية المختصة والاتحاد العام لنقابات العمال ثلاث نسخ من الأوراق الآتية:..."، وأن المادة (٣) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨م بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية تنص على أن: "مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتى: (١) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية. (٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون



أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة. (٣) إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها...".

كما تبين لها، أن المادة (١) من قرار مجلس إدارة هيئة النقل العام لمدينة القاهرة رقم (١٩) لسنة ١٩٨٨م بإصدار لائحة شئون العاملين بالهيئة تنص على أن: "يعمل بأحكام لائحة شئون العاملين بهيئة النقل العام لمدينة القاهرة المرفقة وفيما لم يرد بشأنه نص خاص بهذه اللائحة تسرى على هؤلاء العاملين أحكام القوانين التي تطبق على العاملين المدنيين بالدولة". وأن المادة (٢٨) من لائحة شئون العاملين المشار إليها تنص على أن: "...وبالنسبة لأعضاء المنظمات النقابية تحدد كفايتهم بما لا يقل عن مرتبة كفايتهم في السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدساتير والإعلانات الدستورية السابقة على الدستور الحالي، بدءاً من دستور عام ١٩٧١م (الملغى) ناطت بالقانون كفالة حق المواطنين في إنشاء النقابات على إطلاقها على أساس ديمقراطي، ثم جاء الدستور الحالي كافلاً الحق ذاته في المادة (٧٦) منه، دون أن يقصر هذا الحق على العمال وحدهم دون أصحاب الأعمال، نزولاً على عموم النص، ومؤكداً على حرية ممارسة المنظمات النقابية التي يتم إنشاؤها لنشاطها في إطار من الضمانات التي نص عليها، مما يتعين معه لدى وضع التنظيم التشريعي لمباشرة هذا الحق وتلك الحرية تهيئة أفضل السبل التي تتيح ذلك، على الوجه الذي يقرره الدستور، وهو ما يفرض على المشرع الأخذ بالنظام الديمقراطي لدى تنظيمه إنشاء هذه المنظمات، سواء للعمال، أو لأصحاب الأعمال، والنأى بالنصوص التشريعية التي يضعها عن تقرير أي حكم يشتمل على تدخل بأية صورة في شئون إنشاء المنظمات النقابية بما يتعارض والضمانات التي أرساها الدستور في هذا الشأن؛ ذلك أن الغاية الجلية من الأخذ بالنظام الديمقراطي هو منع التدخل باتخاذ أي تدابير يقصد بها الدفع إلى إنشاء منظمات نقابية تخضع لهيمنة أصحاب العمل، أو منظماتهم، أو دعم منظمات عمالية بالمال، أو بغيره من الوسائل بقصد إخضاع هذه المنظمات لسلطان أصحاب العمل، أو منظماتهم. وعلى الجانب الآخر، فإن مفهوم الأخذ بالنظام الديمقراطي في إنشاء تلك المنظمات لا يمكن أن ينصرف بأية حال من الأحوال إلى إطلاق يد الأفراد، والجماعات في إنشاء منظمات نقابية بدون ضابط، مما يؤدي إلى تفتيت التنظيم النقابي، وتصارع المنظمات النقابية مع بعضها، على نحو يعيق أدائها لدورها، وإنما يتعين أن يكون ذلك متوازناً وفقاً للقواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في حدود ما يخولها الدستور من صلاحيات تحقيقاً لمصلحة الوطن، وكفالة الأمن والسلم الاجتماعي، والحرص على استقرار النظام العام، وعدم شيوخ الفوضى بشأنها،



وهو ما يظهر جلياً من العبارة التي استخدمها الدستور (إنشاء النقابات...على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون...)
والذى تسمو أحكامه على القوانين كافة، وكذلك على الاتفاقيات الدولية التى لها قوة القانون.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضاً، أنه ولئن كانت الاتفاقيات الدولية متى استوفت مراحلها الدستورية المقررة يصير لها قوة القانون، وتصبح جزءاً من النظام القانونى المصرى الواجب التطبيق، وتنفذ استثناء من أحكامه، وأن احترام الدولة لتعهداتها الدولية يوجب عليها تنفيذها بحسن نية تنفيذاً كاملاً، إلا أن هذه الاتفاقيات لا ترقى فى سلم تدرج القواعد القانونية إلى مرتبة الدستور الذى يُعد القانون الأساسى للدولة، فليست لها قيمة الدستور وقوته، ومن ثم لا يجوز لها مخالفة أحكامه، أو الخروج عن مقتضياتها، إذ لا تتجاوز مرتبتها - حسبما سبق أن حكمت به المحكمة العليا بجلستها المعقودة بتاريخ ١٩٧٥/٣/١ فى الدعوى رقم (٧) لسنة ٢ القضائية "دستورية" - مرتبة القانون ذاته، ومن ثم فإن صدور قانون وطنى بأحكام تغيروها - بافتراض حدوث ذلك - لا ينال من دستوريته، وأنه حال تعارض نص من نصوص تلك الاتفاقيات مع نص لاحق من نصوص القوانين الوطنية، واستحالة التوفيق بين النصين بما يسمح بإعمال كل منهما فى مجاله، فلا فكاك من استدعاء حكم المادة الثانية من القانون المدنى التى تقضى بأن النص اللاحق ينسخ، أو يعدل النص السابق.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، ومن استعراضها لأحكام قانون النقابات العمالية، أن المشرع فى هذا القانون، استعمالاً منه للسلطة التقديرية الواسعة المخولة له بموجب المادة (٥٦) من دستور عام ١٩٧١م - الذى كان معمولاً به حينئذ - فى تنظيم الحق فى إنشاء النقابات على أساس ديمقراطى أقام البنيان النقابى على شكل هرمى، وعلى أساس وحدة الحركة النقابية بحيث يبدأ البنيان الهرمى باللجنة النقابية العمالية بالمنشأة - طبقاً للتعريف الوارد فى هذا القانون لكلمة منشأة - ثم النقابة العامة، وصولاً إلى الاتحاد العام لنقابات العمال الذى يجوز له تشكيل اتحادات محلية فرعية بالمحافظات لرعاية المصالح، والتنسيق بين اللجان النقابية فيها. وقد حرص المشرع فى هذا القانون على كفالة العديد من الضمانات التى تحمى الحق فى إنشاء التنظيمات النقابية، وحرية ممارسة العمل النقابى، كما حرص على توسيع قاعدة الحركة النقابية على مستوى القاعدة العمالية على النحو الذى نظمته المادتان (٩)، و(١٠) منه، ومنح المشرع فى القانون المذكور المنظمات النقابية المشكلة بالتطبيق لأحكامه الشخصية المعنوية من تاريخ إيداع أوراق تشكيلها مستوفاة الجهة الإدارية المختصة، وهو ما يكشف عن أن المشرع فى هذا القانون لم يغفل مبدأ التعددية إغفالاً مطلقاً، إذ إنه ولئن كان لا يسمح بتعدد المنظمات النقابية من المستوى ذاته (اللجان النقابية) فى المنشأة الواحدة، بحيث يجمع العاملين بها لجنة نقابية واحدة تتعدد بتعدد المنشآت - إعمالاً لما تنص عليه المادة (١) منه - وقد اختار المشرع هذا النهج



حرصاً منه على عدم تفتيت التكوين النقابي مما يؤدي إلى تناقضه واضطرابه في المنشأة الواحدة، ويضعف موارده المالية التي يمكن من خلالها خدمة العاملين بالمنشأة، إلا أنه يقرر تعدد مستويات التنظيم النقابي، حيث تضم اللجان النقابية للعمال المشتغلين في مجموعات مهنية، أو صناعات متماثلة، أو مرتبطة ببعضها، أو مشتركة في إنتاج واحد نقابة عمالية عامة واحدة تلوها، ثم يعلو هذه النقابات العمالية المتعددة الاتحاد العام للعمال. فضلاً عن أن المشرع قد نص صراحة في قانون النقابات العمالية المشار إليه - المواد (٢٥)، و(٢٦)، و(٢٧)، و(٢٨) - على وجوب توفر بعض الضمانات لأعضاء الجمعيات العمومية للنقابات المهنية المشكلة طبقاً لأحكامه، وهو ما لا يطبق على أعضاء النقابات المستقلة.

وغنى عن البيان أن قانون النقابات العمالية المشار إليه حينما اتخذ البنيان الهرمي آنف البيان للتنظيم النقابي في جمهورية مصر العربية كان تحت نظره الأحكام التي قررتها الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨، والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية سالفتي الذكر، وعلى الرغم من ذلك لم يتبع الرأي الذي يذهب في تفسير أحكامهما إلى أنهما يطلقان مبدأ تعدد التنظيمات النقابية العمالية في المنشأة، أو النشاط الواحد، وإنما قدر وضع ضوابط موضوعية تكفل ضبط ممارسة الحق في إنشاء المنظمات النقابية العمالية على أساس ديمقراطي بما يتفق وواقع المجتمع المصري، ومعطيات التجربة التي مر بها في تنظيمه لهذا الحق مرجحاً بذلك الرأي الذي يذهب إلى أن أحكام هاتين الاتفاقيتين لا تفرض مبدأ التعددية فرضاً مطلقاً، وإنما تجيز تنظيمه، بحيث تكون معه الحرية في مباشرة العمل النقابي حرية مسئولة، مع الالتزام بما يفرضه الدستور من موجبات، وما يقرره من ضمانات أساسية في هذا المقام، لضمان الحفاظ على استقرار العمل وانتظامه في المشروعات والأنشطة المختلفة، وهو ما ينعكس إيجاباً على أمن الوطن واستقراره ومصالحه العليا، فلا يطغى عليها، أو يخل بها ممارسة ذلك الحق . ومن ثم اعتنق المشرع لدى وضع ذلك القانون منهجاً معتدلاً في فهم أحكام الاتفاقيتين سالفتي الذكر، أقر فيه منهج تعددية المنظمات النقابية العمالية في الحدود سالفة البيان، وقصر أحكامه المنظمة لإنشاء هذه المنظمات على الحدود التي قدر فيها ملاءمتها في ضوء ما سبق بيانه، وسكت عما عداها سكوتاً يفصح بذاته بما لا يدع مجالاً للشك عن عدم جواز إنشاء منظمات نقابية عمالية مستقلة أخرى بخلاف التي أجازها قانون النقابات العمالية المشار إليه.

واستعرضت الجمعية ما استقر عليه الفقه والقضاء والإفتاء، من أن من أهم أصول تفسير النصوص هو عدم حملها على غير مقاصدها وألا تُفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها، أو يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها بل يلزم الأمر استظهار إرادة المشرع من وراء النصوص بتقصي ماهيتها بلوغاً إلى غاية المقصد،



وحقيقة المراد وذلك بالاستعانة بكل ما يمكّن من ذلك كالمذكرة الإيضاحية للتشريع وأعماله التحضيرية، وهى ضوابط تتعاضد فيما بينها فى إفادة حقيقة القصد. فمن المستقر أن الأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية لأى تشريع إنما هى مما يلقي الضوء على أحكامه عند إعمالها بعد صدوره.

وحيث إن البين من الاطلاع على الأعمال التحضيرية للدستور الحالى أنه جاء بالصفحة (٥٦) بعد تلاوة المادة الخاصة بالنقابات العمالية "السيد الأستاذ/ عبد الفتاح إبراهيم (عضو اللجنة): أتصور أن النص الذى جاء من الخبراء هو أدق وأوضح... نحن ضد التعددية فى القاعدة نحن مع الحرية النقابية لكننا ضد التعددية فى القاعدة... لكن لا يمكن إطلاقاً قبول التعددية فى المنشآت بهذا من الممكن وجود ٢٠٠ نقابة فى جامعة القاهرة، ٥٠٠ نقابة فى الأزهر. كما ذكر الأستاذ/ محمد عبد العزيز (عضو اللجنة): ستجد أكثر الدول دفاعاً عن التعددية النقابية فى القاعدة هى أكثر الدول ظمناً للعمال وهدف ذلك هو تفتيت الحركة النقابية العمالية فى القاعدة... هذه فكرة لا تخدم العمال، التعددية فى الاتحادات، أما فى القواعد السفلى سيؤدى إلى تعارض فيما بينها فى توقيات الانتخاب، وتنظيم الإضرابات وسيعيق ذلك العمل والإنتاج وبالتالي عواقب خطيرة على الاقتصاد وأشارت الدكتورة: عبلة عبد اللطيف (عضو اللجنة) إلى أنه: لا يجوز إطلاقاً أن نتبنى مفهوم التعددية...، وذكر الدكتور محمد أبو الغار (عضو اللجنة): يوجد مصنع به ٥٥٠ عاملاً وفيه ٧ نقابات عمالية وهذا يتسبب فى فوضى غير معقولة، أشار الأستاذ/ محمد سلماوى (المتحدث الرسمى للجنة الخمسين): وطالما أصررنا هنا على أن تكوين النقابات يكون على أساس ديمقراطى إذن لابد أن تكون نقابة واحدة وإذا رأت القاعدة أن إدارة النقابة لا تعبر عنها فبإمكانها أن تغيرها ديمقراطياً وكل دول العالم لها نقابة عمالية واحدة والحركة العمالية قوتها فى أن تكون نقابة واحدة"، ويبين من ذلك أن قصد المشرع الدستورى لم ينصرف إلى السماح بتأسيس أكثر من منظمة نقابية عمالية فى المنشأة الواحدة، وهو ما نص عليه الدستور صراحة بالنسبة إلى إنشاء النقابات المهنية بنصه فى المادة (٧٧) منه على أنه: "ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة".

وهدياً بما تقدم، ولما كان المشرع فى قانون النقابات العمالية المشار إليه لا يعرف ما يسمى باللجان النقابية المستقلة، أو النقابات المستقلة، ولم يجز تأسيسها، وعلى الرغم من ذلك جرى إنشاء بعضها على خلاف الأحكام التى يقرها هذا القانون، مما أدى إلى وجود منظمات نقابية يفتقد إنشاؤها إلى السند القانونى الذى يجيز ذلك، ومن ثم يغدو ما جرى إنشاؤه منها غير مشروع قانوناً، فلا يحق لها التمتع بممارسة أية سلطات، أو منحها أية مكنة من المكنات المنصوص عليها فى قانون النقابات العمالية



وغيره من القوانين للمنظمات النقابية العمالية المشروعة، كما يغدو للسبب ذاته من غير الجائز إنشاء لجان، أو نقابات مستقلة جديدة.

ولا ينال مما سبق بيانه، من أنه لا يجوز طبقاً للدستور والقانون إنشاء لجان، أو نقابات عمالية مستقلة، القول بمخالفة ذلك للالتزامات الدولية الناشئة عن انضمام جمهورية مصر العربية لاتفاقية الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابي، أو الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، إذ إن ذلك مردود بما تنص عليه المادة (٨) من الاتفاقيات الدولية رقم (٧٨) لسنة ١٩٤٨م سالف الذكر، من أن على العمال وأصحاب الأعمال لدى ممارستهم الحق في إنشاء المنظمات النقابية والحق في الانضمام إليها بدون ترخيص سابق أن يحترموا أحكام القانون الوطني، بالإضافة إلى أن هاتين الاتفاقيتين تهدفان إلى حماية الحرية النقابية، وعدم تقويضها من خلال تفتيت المنظمات بتكوين أكثر من منظمة نقابية في الكيان الواحد بما يضعف الحركة النقابية، ويفت من عضدها، ومن ثم فإن تفسير أحكام هاتين الاتفاقيتين على أنهما يوجبان ذلك على إطلاقه، يتصادم والهدف المشار إليه، وتبعاً لذلك تكون الدولة المصرية قد أوفت بموجب دستورها وقانون النقابات العمالية سالف الذكر بتعهداتها الدولية المترتبة على الاتفاقيتين المشار إليهما بشأن كفالة الحق في إنشاء المنظمات النقابية العمالية، فلم تحظر إنشاء هذه المنظمات وإنما أجازت ذلك، وأجازت تعددها على النحو السابق تفصيله، وتركت الحرية في الانضمام لها والخروج منها، وسمحت لها بالحرية في ممارسة نشاطها، ومنحتها الشخصية القانونية التي تمكّنها من ممارسة هذا النشاط، وغير ذلك من الضمانات المقررة.

وهدياً بما تقدم، ولما كان المشرع في قانون النقابات العمالية لا يعرف ما يسمى النقابات المستقلة، وهي تلك التي يتم الزعم بتأسيسها دون أن يتبع في ذلك أحكام هذا القانون، لتزاحم البيان النقابي المنصوص عليه في القانون المذكور في ممارسة أعماله دون مسوغ من القانون، وهو ما يربط نتيجة منطقية تتمثل في عدم مشروعية مثل هذه الكيانات المسماة النقابات المستقلة لافتقارها للأساس القانوني، ومن ثم لا حق لها في التمتع بممارسة أية سلطات، أو منحها أية مكنة من المكنات المقررة لوحدات البيان النقابي الواردة في قانون النقابات العمالية وغيره من القوانين، وهو ما ينطبق على ما يسمى النقابة المستقلة للعاملين بهيئة النقل العام المستطلع الرأي بشأنها، فلا يجوز للجهة الإدارية التعامل معها مالياً، أو إدارياً، أو مساواتها مع النقابات العمالية الخاضعة للاتحاد العام لنقابات عمال مصر، باعتبارها لا تمثل قانوناً للعاملين بهيئة النقل العام، ولا يجوز لهم الانضمام إليها، حيث يمثلهم نقابياً النقابة العامة للعاملين بهيئة النقل العام والتي تم تأسيسها وفقاً لأحكام قانون النقابات العمالية سالف الذكر.



وإذ انتهينا - على النحو المتقدم - إلى عدم جواز إنشاء نقابة مستقلة للعاملين بهيئة النقل العام، ومن ثم فإن عضويتهم في مجلس هذه النقابة، أو العمل بها لا ينتج أثرًا يحول دون خضوعهم للتحقيق طبقًا للأحكام التي يخضع لها العاملون بالهيئة، بحسبانهم من هؤلاء العاملين، بما في ذلك التحقيق معهم بمعرفة هيئة النيابة الإدارية وفقًا لحكم المادة (٣) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨م المشار إليه، وذلك في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها أى منهم.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم جواز إنشاء نقابات مستقلة للعاملين في بعض الجهات الإدارية والهيئات العامة طبقًا لأحكام قانون النقابات العمالية والاتفاقيات الدولية المشار إليهم، ومن بينها هيئة النقل العام لمدينة القاهرة، واختصاص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق مع أعضاء مجالس إدارة هذه النقابات والعاملين بها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تعديرًا في: ٢٠١٨/ ٣ / ١٢

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



رئيس
المكتب التنفيذي

المستشار/
مصطفى السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة