بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

| | |
|---|---|
| رقم التبليغ: | ١٢٢٣ |
| بتاريخ: | ٢١/١٢/٢٠١٦ |

ملف رقم: ٣٨٤/١/٥٨

**السيد الأستاذ/ وزير القوى العاملة**

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٩٣) المؤرخ ٢٠١٥/١/٢٠ بشأن مدى قانونية قيام وزارة القوى العاملة والهجرة بتلقى وإيداع أوراق المنظمات النقابية المستقلة والتى تم قبولها بناء على بيان الحريات النقابية الصادر عن وزير القوى العاملة والهجرة عام ٢٠١١ .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه فى غضون عام ٢٠١١ أصدر وزير القوى العاملة والهجرة السابق بيان الحريات النقابية والذى نص على حق العمال فى إنشاء المنظمات النقابية والانضمام إلى المنظمات التى يختارونها، واستقلال تلك المنظمات عن الجهة الإدارية فى وضع لوائح النظام الأساسى لها، والتصرف فى أموالها، واختيار قياداتها، وحقها فى تكوين اتحادات فيما بينها، وتمتعها بالشخصية المعنوية بمجرد إيداع أوراقها بوزارة القوى العاملة والهجرة، وقد جاء بديباجة هذا البيان أنه صدر استنادًا إلى الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٦٦/١٢/١٦، وصدقت عليهما جمهورية مصر العربية، وبناء عليه قامت وزارة القوى العاملة ومديرياتها بتلقى وإيداع أوراق المنظمات النقابية المستقلة.

ولما كان قيام الوزارة بتلقى وإيداع أوراق تلك المنظمات وتمتعها بالشخصية المعنوية قد أدى إلى وجود كيانين من النقابات أولهما: المنظمات النقابية التى تم إنشاؤها على سند من أحكام قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ وثانيهما: المنظمات النقابية المستقلة التى تم تأسيسها استنادًا إلى بيان

وزير القوى العاملة والهجرة المشار إليه وبعضها من أصحاب الأعمال، وحيث إنه لم يصدر تنظيم قانونى لتلك المنظمات النقابية المستقلة، ولعدم نفاذ أحكام قانون النقابات العمالية رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته على تلك المنظمات، فقد ثار خلاف فى الرأى عن مدى قانونية تأسيس النقابات المستقلة، وإزاء ذلك طلبتم الإفادة بالرأى.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٣٠ من نوفمبر عام ٢٠١٦م ، الموافق ١ من شهر ربيع الأول عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥٦) من دستور عام ١٩٧١ 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 قانونًا لأعضائها"، وأن المادة (٤) من الإعلان الدستورى الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ٣٠ من مارس ٢٠١١ كانت تنص على أن: "للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين فى القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سريا أو ذا طابع عسكرى. ولا يجوز..."، وأن المادة (٥٢) من دستور عام ٢٠١٢ 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 المهنى وفق مواثيق شرف أخلاقية . ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة مهنية واحدة...". وأن الفقرة الثالثة من المادة (١٠) من الدستور المؤقت الصادر بتاريخ ٨ من يوليو ٢٠١٣ كانت تنص على أن: "وللمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين فى القانون". وأن المادة (٧٦) من دستور عام ٢٠١٤ تنص على أن: "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم في رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم. وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات، ولا يجوز حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، ولا يجوز إنشاء أي منها بالهيئات النظامية"، وأن المادة (٧٧) تنص

تنص على أن: "ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطي ويكفل استقلالها ويحدد مواردها وطريقة قيد أعضائها... ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة. ولا يجوز..."، وتنص المادة (١٥١) منه على أن: "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقا لأحكام الدستور...".

وتبين لها أن المادة (٢) من الاتفاقية الدولية رقم (٧٨) لعام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابي – والتي صدقت عليها جمهورية مصر العربية – تنص على أن: "للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في 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 في حرية تامة، وتنظيم إدارتها ووجوه نشاطها، وصياغة برامجها. ٢- تمتنع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذه الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروع"، وأن المادة (٨) منها تنص على أن: "١- على العمال وأصحاب العمل، ومنظمات أولئك وهؤلاء، في ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية أن يحترموا القانون الوطني، شأنهم في ذلك شأن غيرهم من الأشخاص والجماعات المنظمة. ٢-لا يجوز للقانون الوطني، ولا للأسلوب الذي يطبق به، انتقاص الضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية"، وأن المادة (١٠) من الاتفاقية ذاتها تنص على أن: "في هذه الاتفاقية، يراد بكلمة "منظمة" أية منظمة للعمال أو لأصحاب العمل تستهدف تعزيز مصالح العمال أو أصحاب العمل والدفاع عنها".

كما تبين لها أن المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٦٦/١٢/١٦ ووقعت عليها جمهورية مصر العربية بتاريخ ٤/ ٨/ ١٩٦٧ – ووافق عليها رئيس الجمهورية بقراره رقم (٥٣٦) لسنة ١٩٨١ المنشور بالجريدة الرسمية في العدد (١٥) في ١٥ من إبريل سنة ١٩٨٢ – تنص على أن: "١- لكل فرد الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك حق تشكيل النقابات أو الانضمام إليها لحماية مصالحه. ٢- لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصالح الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، ولا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على أعضاء القوات المسلحة والشرطة في ممارسة هذا الحق. ٣- ليس في هذه المادة ما يخول للدول الأطراف في "اتفاق" منظمة العمل الدولية لعام ١٩٤٨ بشأن حرية المشاركة وحماية الحق

في التنظيم (اتخاذ) الإجراءات التشريعية التي من شأنها الإضرار بالضمانات المنصوص عليها في ذلك الاتفاق أو تطبيق القانون بشكل يؤدي إلى الإضرار بتلك الضمانات".

وتبين للجمعية العمومية أيضًا أن المادة (١) من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ تنص على أن: "يقصد بالمصطلحات الآتية مدلولها المحدد قرين كل منها: ... المنشأة: كل مشروع أو مرفق يديره شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص، ....، المنظمة النقابية: أي من المنظمات النقابية المشكلة بالتطبيق لأحكام هذا القانون، ..."، 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 والبت فيه"، وأن المادة ( ٤) منه تنص على أن: "تثبت الشخصية المعنوية للمنظمة النقابية من تاريخ إيداع أوراق التشكيل المنصوص عليها في المادة (٦٣) من هذا القانون..."، وأن المادة (٧) منه الواردة تحت عنوان "المنظمات النقابية: الفصل الأول – البنيان النقابي وأهدافه – تنص على أن: "يقوم البنيان النقابي على شكل هرمي 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) من القانون ذاته – الواردة تحت الفصل الثالث بعنوان النقابة العامة – تنص على أن: "للعمال والعمال المتدرجين المشتغلين في مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مرتبطة ببعضها أو مشتركة في إنتاج واحد، الحق في تكوين نقابة عامة واحدة على مستوي الجمهورية..."، وأن المادة (٦٣) منه تنص على أن: "يودع من تختاره هيئة مكتب النقابة العامة أو الاتحاد العام من بين أعضاء مجلس الإدارة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب الجمعية العمومية التأسيسية له بالجهة الإدارية المختصة والاتحاد العام لنقابات العمال ثلاث نسخ من الأوراق الآتية: – ...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدساتير والإعلانات الدستورية السابقة على الدستور الحالى، بدءًا من دستور عام ١٩٧١(الملغى) ناطت بالقانون كفالة حق المواطنين فى إنشاء النقابات على إطلاقها على أساس ديمقراطى، ثم جاء الدستور الحالى كافلاً الحق ذاته فى المادة (٧٦) منه، دون أن يقصر هذا الحق على العمال وحدهم دون أصحاب الأعمال، نزولاً على عموم النص ومؤكدًا على حرية ممارسة المنظمات النقابية التى يتم إنشاؤها لنشاطها فى إطار من الضمانات التى نص عليها، مما يتعين معه لدى وضع التنظيم التشريعى لمباشرة هذا الحق وتلك الحرية تهيئة أفضل السبل التى تتيح ذلك، على الوجه الذى يقرره الدستور، وهو ما يفرض على المشرع الأخذ بالنظام الديمقراطى لدى تنظيمه إنشاء هذه المنظمات، سواء للعمال أو لأصحاب الأعمال،

والنأي بالنصوص التشريعية التى يضعها عن تقرير أى حكم يشتمل على تدخل بأية صورة فى شئون إنشاء المنظمات النقابية بما يتعارض والضمانات التى أرساها الدستور فى 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 على قصد 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 متوازنًا وفقًا للقواعد القانونية التى تصنعها السلطة التشريعية في حدود ما يخولها الدستور من صلاحيات تحقيقًا لمصلحة الوطن، وكفالة الأمن والسلم الاجتماعى، والحرص على استقرار النظام العام، وعدم شيوع الفوضى بشأنها، وهو ما يظهر جليًا من العبارة التى 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 أيضًا أنه ولئن كانت الاتفاقيات الدولية متى استوفت مراحلها الدستورية المقررة يصير لها قوة القانون، وتصبح جزءًا من النظام القانونى المصرى الواجب التطبيق، وتنفذ استثناء من أحكامه، وأن احترام الدولة لتعهداتها الدولية يوجب عليها تنفيذها بحسن نية تنفيذًا كاملاً، إلا أن هذه الاتفاقيات لا ترقى فى سلم تدرج القواعد القانونية إلى مرتبة الدستور الذى يعد القانون الأساسى للدولة، فليست لها قيمة الدستور وقوته ومن ثم لا يجوز لها مخالفة أحكامه، أو الخروج على مقتضياتها، إذ لا تجاوز مرتبتها – حسبما سبق وأن حكمت به المحكمة العليا بجلستها المعقودة بتاريخ ١٩٧٥/٣/١ فى الدعوى رقم (٧) لسنة ٢ ق "دستورية" – مرتبة القانون ذاته، ومن ثمَّ فإن صدور قانون وطنى بأحكام تغايرها – بافتراض حدوث ذلك – لا ينال من دستوريته، وبناء عليه فإنه 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 ١٩٧١ 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 – طبقًا للتعريف الوارد فى هذا القانون لكلمة منشأة – ثم النقابة العامة، وصولا إلى الاتحاد العام لنقابات العمال الذى يجوز له تشكيل اتحادات محلية فرعية بالمحافظات لرعاية المصالح المشتركة 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 مطلقًا، 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 حرصًا منه على عدم تفتيت التكوين النقابى مما يؤدى إلى تناقضه واضطرابه فى المنشأة الواحدة، ويضعف موارده المالية التى يمكن من خلالها خدمة العاملين بالمنشأة إلا أنه يقرر تعدد مستويات التنظيم النقابى، حيث تضم اللجان النقابية للعمال المشتغلين فى مجموعات مهنية، أو صناعات متماثلة، أو مرتبطة ببعضها، أو مشتركة فى إنتاج واحد نقابة عمالية عامة واحدة تعلوها، ثم يعلو هذه النقابات العمالية المتعددة الاتحاد العام للعمال.

وغنى عن البيان أن قانون النقابات العمالية المشار إليه حينما اتخذ البنيان الهرمى المشار إليه للتنظيم النقابى فى جمهورية مصر العربية كان تحت نظره الأحكام التى قررتها الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨، والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية سالفتى الذكر، وعلى الرغم من ذلك لم يتبع الرأى الذى يذهب فى تفسير أحكامهما إلى أنهما يطلقان مبدأ تعدد التنظيمات النقابية العمالية فى المنشأة، أو النشاط الواحد، وإنما قدر وضع ضوابط موضوعية تكفل ضبط ممارسة الحق فى إنشاء المنظمات النقابية العمالية على أساس ديمقراطى بما يتفق وواقع المجتمع المصرى، ومعطيات التجربة التى مر بها فى تنظيمه لهذا الحق مرجحًا بذلك الرأي الذى يذهب إلى أن أحكام هاتين الاتفاقيتين لا تفرض مبدأ التعددية فرضًا مطلقًا وإنما تجيز تنظيمه، بحيث تكون معه الحرية فى مباشرة العمل النقابى حرية مسئولة، مع الالتزام بما يفرضه الدستور من موجبات وما يقرره من ضمانات أساسية فى هذا المقام، لضمان الحفاظ على استقرار العمل وانتظامه فى المشروعات والأنشطة المختلفة، وهو ما ينعكس إيجابًا على أمن الوطن واستقراره ومصالحه العليا، فلا يطغى عليها أو يخل بها ممارسة ذلك الحق . ومن ثم اعتنق المشرع لدى وضع ذلك القانون منهجًا معتدلاً فى فهم أحكام الاتفاقيتين

سالفتى الذكر، أقر فيه منهج تعددية المنظمات النقابية العمالية فى الحدود سالفة البيان، وقصر أحكامه المنظمة لإنشاء هذه المنظمات على الحدود التى قدر فيها ملاءمتها فى ضوء ما سبق بيانه، وسكت عما عداها سكوتًا يفصح بذاته بما لا يدع مجالاً للشك عن عدم جواز إنشاء منظمات نقابية عمالية مستقلة أخرى بخلاف التى 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 يئول إلى الالتواء بها عن سياقها بل يلزم الأمر استظهار إرادة المشرع من وراء النصوص بتقصي ماهيتها بلوغًا إلى غاية المقصد، وحقيقة المراد وذلك بالاستعانة بكل ما يمكّن من ذلك كالمذكرة الإيضاحية للتشريع وأعماله التحضيرية، وهى ضوابط تتعاضد فيما بينها في إفادة حقيقة القصد. فمن المستقر أن الأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية لأي تشريع إنما هي مما يلقى الضوء على أحكامه عند إعمالها بعد صدوره .

وحيث إن البين من الاطلاع على الأعمال التحضيرية للدستور أنه جاء بالصفحة (٥٦) بعد تلاوة المادة الخاصة بالنقابات العمالية "السيد الأستاذ/ عبد الفتاح إبراهيم (عضو اللجنة): أتصور أن النص الذي جاء من الخبراء هو أدق وأوضح... نحن ضد التعددية في القاعدة نحن مع الحرية النقابية لكننا ضد التعددية في القاعدة... لكن لا يمكن إطلاقا قبول التعددية في المنشآت بهذا من الممكن وجود ٢٠٠ نقابة في جامعة القاهرة، ٥٠٠ نقابة في الأزهر. كما ذكر الأستاذ/ محمد عبد العزيز (عضو اللجنة): ستجد أكثر الدول دفاعًا عن التعددية النقابية في القاعدة هى أكثر الدول ظلما للعمال وهدف ذلك هو تفتيت الحركة النقابية العمالية في القاعدة ... هذه فكرة لا تخدم العمال، التعددية في الاتحادات، أما في القواعد السفلى سيؤدي إلى تعارض فيما بينها في توقيتات الانتخاب، وتنظيم الإضرابات وسيعيق ذلك العمل والإنتاج وبالتالي عواقب خطيرة على الاقتصاد وأشارت الدكتورة: عبلة عبد اللطيف (عضو اللجنة) إلى أنه: لا يجوز إطلاقا أن نتبنى مفهوم التعددية...، وذكر الدكتور محمد أبو الغار (عضو اللجنة): يوجد مصنع به ٥٥٠ عاملاً وفيه ٧ نقابات عمالية وهذا يتسبب في فوضى غير معقولة، أشار الأستاذ/ محمد سلماوي (المتحدث الرسمي للجنة الخمسين): وطالما أصررنا هنا على أن تكوين النقابات يكون على أساس ديمقراطي إذن لابد أن تكون نقابة واحدة وإذا رأت القاعدة أن إدارة النقابة لا تعبر عنها فبإمكانها أن تغيرها ديمقراطيا وكل دول العالم لها نقابة عمالية واحدة والحركة العمالية قوتها في 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".

وهديًا بما تقدم، ولما كان المشرع فى قانون النقابات العمالية المشار إليه لا يعرف ما يسمى باللجان النقابية المستقلة أوالنقابات المستقلة ولم يجز تأسيسها، وعلى الرغم من ذلك جرى إنشاء بعضها على خلاف الأحكام التى يقررها هذا القانون، مما أدى إلى وجود منظمات نقابية يفتقد إنشاؤها إلى السند القانونى الذي يجيز ذلك، ومن ثم يغدو ما جرى إنشاؤه منها غير مشروع قانونًا، فلا يحق لها التمتع بممارسة أية سلطات، أو منحها أية مكنة من المكنات المنصوص عليها بقانون 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 طبقًا للدستور والقانون إنشاء لجان، أو نقابات عمالية مستقلة، القول بمخالفة ذلك للالتزامات الدولية الناشئة عن انضمام جمهورية مصر العربية لاتفاقية الحرية النقابية وحماية الحق فى التنظيم النقابى، أو الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، إذ إن ذلك مردود بما تنص عليه المادة (٨) من الاتفاقيات الدولية رقم (٧٨) لسنة ١٩٤٨ سالفة الذكر، من أن على العمال وأصحاب الأعمال لدى ممارستهم الحق فى إنشاء المنظمات النقابية والحق فى الانضمام إليها بدون ترخيص مسبق 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 فى 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، وتبعًا 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 فى الانضمام لها والخروج منها، وسمحت لها بالحرية فى ممارسة نشاطها، ومنحتها الشخصية القانونية التى تمكنها من ممارسة هذا النشاط، وغير ذلك من الضمانات المقررة.

ولا يفوت الجمعية العمومية فى هذا المقام التنويه إلى أن المشرع المصري قصر تنظيمه للحق فى إنشاء المنظمات النقابية على المنظمات النقابية العمالية، وسكت عن تنظيم حق أصحاب الأعمال فى تكوين منظماتهم النقابية، على الرغم من أن النصوص الدستورية السابق استعراضها، وبصفة خاصة الدستور الحالى، عند تناولها للحق فى إنشاء النقابات أو المنظمات النقابية جاءت ألفاظها بصيغة العموم . حسبما سبق ذكره . بما يتسع لشمول ذلك

الحق لأصحاب الأعمال، وهو ما ترديه نصوص المواد (٢)، و( ٣)، و( ٨) من الاتفاقية الدولية رقم (٧٨) لعام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابي، والمادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية من وجوب كفالة حق أصحاب الأعمال فى تكوين منظماتهم النقابية، ومن ثم لا يجوز العصف بهذا الحق من خلال سكوت المشرع عن تنظيمه، وإنما يجب على المشرع التزامًا بأحكام الدستور، ووفاء بالتزاماته الدولية التى تقررها الاتفاقيات المصدق عليها المبادرة إلى وضع ذلك التنظيم، الأمر الذي تهيب معه الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بالمشرع التدخل لتنظيم ممارسة هذا الحق، ولاسيما، وأن الاتفاقيتين المشار إليهما أجازتا للمشرع، في الدول التى صدقت عليهما، ومن بينها جمهورية مصر العربية، وضع القيود على ممارسة هذا الحق والتي تستوجبها مصالح الأمن الوطني، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم، وذلك استنادًا إلى ما وُسِد إلى المشرع من سلطة تنظيم الحقوق كافة، وتقييد الحريات على إطلاقها فى الحدود التى يرسمها الدستور، وفقًا لما يجريه من موازنة بين كفالة ممارسة الحقوق والحريات في حدودها القصوى واعتبارات المصلحة العليا للمجتمع.

## لذلك

**انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية قيام وزارة القوى العاملة والهجرة بتلقى وإيداع أوراق المنظمات النقابية المستقلة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.**

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

**تحريرًا في ٢٠١٦/١٢/٩**

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

**المستشار/**
**يحيى أحمد راغب دكروري**
**النائب الأول لرئيس مجلس الدولة**

رئيس
المكتب الفني

**المستشار/**
**مصطفى حسين السيد أبو حسين**
**نائب رئيس مجلس الدولة**

معتز/