بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٥٤٨
بتاريخ :	٣ / ٨ / ٢٠١٤

ملف رقم : ٨٦ / ٢ / ٣٧٥

السيدة الدكتورة/ وزيرة القوى العاملة والهجرة

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٥٢) المؤرخ ٢٠١٣/١/٥ بشأن مدى جواز قبول وإيداع أوراق النقابة العامة لضباط الشرطة المحالين إلى المعاش وأسرهم، في ضوء أحكام الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابى.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن أحد السادة لواءات الشرطة المحالين إلى المعاش تقدم إلى وزارة القوى العاملة والهجرة بطلب إيداع أوراق النقابة العامة لضباط الشرطة المحالين إلى المعاش وأسرهم مرافقا به النظام الأساس للنقابة المطلوب تأسيسها؛ فاستطلعت الوزارة رأى إدارة الفتوى المختصة بشأن مدى جواز إيداع أوراق تأسيس النقابة المذكورة طبقا لأحكام الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابى، وبتاريخ ٢٠١٢/٧/٨ انتهت إدارة الفتوى إلى عدم جواز تأسيس هذه النقابة.

وإزاء تظلم مقدم الطلب إلى سيادتكم لقبول إيداع أوراق النقابة المشار إليها، فإنكم تطلبون الإفادة بالرأي.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ١٦ من إبريل عام ٢٠١٤ الموافق ١٥ من جمادى الآخرة عام ١٤٣٥هـ؛ فتبين لها أن المادة (٧٦) من دستور جمهورية مصر العربية المعدل الصادر فى ٢٠١٤/١/١٨ 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."، و تنص المادة (٢٠٦) من الدستور ذاته على أن: "الشرطة هيئة مدنية نظامية، فى خدمة الشعب، وولاؤها له .... ".

وتنص المادة (١) من قانون هيئة الشرطة الصادر بالقانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ على أن : "الشرطة هيئة مدنية نظامية بوزارة الداخلية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية...."،وتنص المادة (٢) من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ على أن: "تسرى أحكام هذا القانون على: (أ) العاملين المدنيين فى الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة الحكومية التى لها موازنة خاصة. (ب) العاملين بشركات القطاع العام. (ج) العاملين بشركات قطاع الأعمال العام والعاملين بالأنشطة الاقتصادية التى يتم إنشاؤها بقانون. (د) العاملين بالقطاع الخاص. (هـ) العاملين بالقطاع التعاونى. (و) العاملين بالقطاع الاستثمارى والقطاع المشترك. (ز) عمال الزراعة. (ح) عمال الخدمة المنزلية". وتنص المادة (٤) منه على أن: "تثبت الشخصية المعنوية للمنظمة النقابية من تاريخ إيداع أوراق التشكيل المنصوص عليها فى المادة (٦٣) من هذا القانون بالجهة الإدارية المختصة والنقابة العامة والاتحاد العام لنقابات العمال، وللمنظمة النقابية أن تباشر نشاطها اعتبارا من هذا التاريخ"، وتنص المادة (٧) منه على أن: "يقوم البنيان 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.

ويصدر الاتحاد العام لنقابات العمال قرارا بقواعد وإجراءات تشكيل هذه المنظمات النقابية المشار إليها بالفقرة السابقة وفروعها"، وتنص المادة (١٣) – الواردة تحت الفصل الثالث من القانون ذاته بعنوان "النقابة العامة" – على أنه: "للعمال والعمال 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 طبقاً للائحة التى يعدها التنظيم النقابى ....".

كما تبين لها أن المادة (٢) من الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لعام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابى – والتى صدقت عليها جمهورية مصر العربية – تنص على أنه: "للعمال وأصحاب العمل، دون تمييز من أى نوع، الحق فى إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ولهم كذلك، دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق فى الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق"، وتنص المادة (١٠) منها على أنه: "فى هذه الاتفاقية، يراد بكلمة "منظمة" أية منظمة للعمال أو لأصحاب العمل تستهدف تعزيز مصالح العمال أو أصحاب العمل والدفاع عنها"، كما تنص المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩٦٦/١٢/١٦ ووقعت عليها جمهورية مصر العربية بتاريخ ١٩٦٧/٨/٤ - ووافق عليها رئيس الجمهورية بقراره رقم (٥٣٦) لسنة ١٩٨١ المنشور بالجريدة الرسمية فى العدد (١٥) فى ١٥ إبريل سنة ١٩٨٢- على أنه: "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 وحرياتهم، 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".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أنه اعترافا من الدستور بأهمية وخطورة المصالح التى تمثلها النقابات العمالية وعمق اتصالها بالحقوق المقررة قانونا لأعضائها فقد جعل إنشاءها، على أساس ديمقراطى، حق يكفله القانون، ومراعاة من المشرع لدور المنظمات النقابية فى الدفاع عن حقوق أعضائها وحماية مصالحهم وتأمين أوضاعهم وتحسين شروط عملهم، فقد جعل تكوين التنظيم النقابى تصرفا إراديا حرا، فلا يكون تأسيسه رهينا بإذن من الجهة الإدارية متى تم فى إطار القانون، ولا تتداخل فيه السلطة العامة بل يستقل عنها ليظل بعيدا عن سيطرتها، وشيد المشرع البنيان النقابى على شكل هرمى، بمراعاة وحدة الحركة النقابية، فجعل من النقابة العامة الأصل فى التشكيلات النقابية لتتفرع منها اللجان النقابية، وأقام الاتحاد العام لنقابات العمال على قمة التنظيم النقابى وغايته الدفاع عن حقوق أعضائه وحماية مصالحهم.

واستبان للجمعية العمومية أنه ولئن كفلت الدساتير المتعاقبة وآخرها الدستور المعدل النافذ وكذا التشريع والاتفاقيات الدولية المشار إليها مبدأ الحرية النقابية والحق فى إنشاء وتكوين النقابات فإن هذا الحق وتلك الحرية مقيدان فى ممارستهما – شأن أى حق من الحقوق – بالقيود والأوضاع المقررة قانونا سواء ما ورد منها بالتشريعات الداخلية للدولة أو بالاتفاقيات الدولية النافذة فيها.

واستظهرت الجمعية العمومية من استقرائها لنص المادة (٢) من قانون النقابات العمالية المشار إليه أن ثمة رابطا يجمع بين الأشخاص الذين طبقتْ عليهم هذه المادة أحكام هذا القانون، وهو اتصافهم بوصف "العاملين" أو "العمال" بما مقتضاه عدم نفاذ أحكام هذا القانون على غيرهم ممن تنحسر عنهم هذه الصفة إلا فى الأحوال المقررة فيه .وهو ما تأكد من استقراء نص المادة (١٣) من القانون ذاته حينما كفل فيها المشرع الحق فى تكوين نقابة عامة واحدة على مستوى الجمهورية، للعمال والعمال المتدرجين المشتغلين فى مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مرتبطة ببعضها أو مشتركة فى إنتاج واحد، بما يستخلص منه ضرورة توفر صفة العامل فيمن يكون له الحق فى تكوين أو إنشاء المنظمة النقابية.

وهو عينه ما أكدته الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لعام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابى – والتى صدقت عليها جمهورية مصر العربية – حين نصت فى المادة (٢) منها على حق العمال – وأصحاب العمل كذلك – فى إنشاء ما يختارونه من منظمات، أو الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص سابق.

ودون أن ينال من ذلك ما نصت عليه المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية المشار إليها سلفا حين قررت لكل فرد الحق فى حرية المشاركة مع الآخرين بما فى ذلك حق تشكيل النقابات أو الانضمام إليها لحماية مصالحه، إذ لم تمنع المادة ذاتها القوانين الداخلية للدول الأعضاء فى هذه الاتفاقية من وضع قيود على هذا الحق متى قامت موجبات ذلك على نحو ما ورد بها، وهو ما تحقق بما استلزمه قانون النقابات العمالية المشار إليه من ضرورة توفر وصف "العاملين" فيمن يكون له الحق فى إنشاء النقابة العمالية.

ومتى كان ما تقدم وكان طلب تأسيس النقابة – محل طلب الرأى – مقدم للجهة الإدارية ممن انحسر عنهم وصف "العاملين" لكونهم من ضباط الشرطة المتقاعدين، فإنه من ثم لا يكون متفقا مع صحيح حكم القانون والاتفاقيات الدولية المشار إليها.

ولا يفوت الجمعية العمومية فى هذا المقام أن تشير إلى أن دستور جمهورية مصر العربية النافذ حظر بموجب المادة (٧٦) منه إنشاء النقابات بالهيئات النظامية، ومنها هيئة الشرطة وهي هيئة مدنية نظامية على نحو ما قرره الدستور النافذ والمادة (١) من قانون هيئة الشرطة المشار إليهما سلفا، وبمقتضى هذا الحظر الدستوري – والذي يجب أن يتدخل المشرع ليضمنه قانون النقابات العمالية بصورة واضحة – فإنه من غير الجائز لضباط و أفراد هيئة الشرطة إنشاء أو الانضمام إلى النقابات العمالية.

لـذلـك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم جواز إنشاء نقابة عمالية لضباط الشرطة المتقاعدين وأسرهم طبقا لأحكام قانون النقابات العمالية والاتفاقيات الدولية المشار إليهم، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠١٤/٨/٣

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة
معتز/

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
عصام الدين عبد العزيز جاد الحق
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع