بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ:	٩٠٩
بتاريخ:	٢٣ /١٠/ ٢٠١٦

ملف رقم : ٤٧ / ١ / ٣٠٢

السيد الدكتور / وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتاب السيد الدكتور وزير مرافق مياه الشرب و الصرف الصحى رقم (بدون) المؤرخ ٢٠١٢/٨/٢٦ بشأن الطلب المقدم من الكيان المسمى (اللجنة النقابية المستقلة للعاملين بشركة مياه الشرب بالقاهرة الكبرى) لتوفير مقر لها وإعطائها صورة من القرارات التي تصدر عن الشركة ،وحضور اجتماعات مجلس الإدارة عملا بحكم المادة (٢١) من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم(٢٠٣) لسنة ١٩٩١.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق _ أنه ورد إلى شركة مياه الشرب بالقاهرة الكبرى كتاب رئيس الاتحاد المصري للنقابات المستقلة المؤرخ ٢٠١٢/٤/٤ ، متضمنًا الإشارة إلى أنه لدى الشركة نقابة للعاملين تحت مسمى النقابة المستقلة للعاملين بشركة مياه الشرب بالقاهرة الكبرى ،وأنها أودعت أوراقها بوزارة القوى العاملة والهجرة بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٣ طبقًا لاتفاقية العمل الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ بشأن الحريات النقابية وحماية حق التنظيم ،والتي صدقت عليها مصر وأصبحت جزءًا لا يتجزأ من التشريع الوطني طبقًا لحكم المادة (١٥١) من الدستور المصري ، وطلب في ختام كتابه سالف الذكر التعامل مع اللجنة النقابية المستقلة للعاملين بشركة مياه الشرب بالقاهرة الكبرى إداريًا وقانونيًا وماليًا وتوفير مقر مناسب للجنة المذكورة وإعطائها صورة من القرارات التي تصدر عن الشركة، وإزاء ذلك تطلبون الإفادة بالرأي.

وقد ورد كتاب السيد المهندس وزير الإسكان و المرافق و المجتمعات العمرانية رقم (١٣٤٤) بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٢ بطلب استمرار الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى بحث الموضوع ،وموافاته بما ينتهى إليه الرأى فى هذا الشأن .

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٥ من سبتمبر عام ٢٠١٦ م الموافق ٣ من ذي الحجة عام ١٤٣٧ هـ ؛ فتبين لها أن المادة (٧٦) من الدستور 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" ، 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.... "٠

كما استبان 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 أنه: "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"، وتنص المادة (٣) من الاتفاقية 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"،وتنص المادة (٨) من الاتفاقية 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" ، وتنص المادة (١٠) منها على أنه: "في هذه الاتفاقية، يراد بكلمة "منظمة" أية منظمة للعمال أو لأصحاب العمل تستهدف تعزيز مصالح العمال أو أصحاب العمل والدفاع عنها"، وأن 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. ، ..."، وتنص المادة (٤) منه على أن: "تثبت الشخصية المعنوية للمنظمة النقابية من تاريخ إيداع أوراق التشكيل المنصوص عليها في المادة " ٦٣" من هذا القانون....." ،وتنص المادة (٧) من القانون ذاته الواردة تحت عنوان " المنظمات النقابية : الفصل الأول – البنيان النقابي وأهدافه– 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. .."،وتنص المادة (١٣) من القانون ذاته – الواردة تحت الفصل الثالث بعنوان النقابة العامة–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 ...."،وتنص المادة (٦٣) منه 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 المختصه والاتحاد العام لنقابات العمال ثلاث نسخ من الأوراق الاتية : – ...."، كما تنص المادة (٢٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦/ ١٢/ ١٩٦٦ 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 – على أنه: "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".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم ـ وعلى ما جرى به إفتاؤها ـ أن الاتفاقية الدولية متى استوفت مراحلها الدستورية المقررة تكون جزءًا من القانون المصرى الواجب التطبيق باعتبارها قانونًا مصريًا، و أن احترام الدولة لتعهداتها الدولية يوجب عليها تنفيذها بحسن نية تنفيذًا كاملاً، والإخلال بهذا الالتزام يعدُّ عملاً غير مشروع يرتب مسئوليتها الدولية .

كما استظهرت أن الدستور كفل الحق فى إنشاء النقابات العمالية على أساس ديمقراطى ،وقرر لهذه النقابات العمالية الشخصية الاعتبارية ومنحها الحرية فى ممارسة نشاطها ،إلا أن هذا الحق وتلك الحرية لا يتأبيان على التنظيم التشريعى شأن أي حق من الحقوق متى كان هذا التنظيم دائرًا فى الحدود التى تهيئ أفضل السبل لممارستهما على الوجه الذى يبتغيه المشرع الدستورى .

وحيث إن المشرع الدستوري قد حرص على الأخذ بالنظام الديموقراطي في تنظيم النقابات العمالية إنما يكون قد وضع قيدًا على السلطة التشريعية وهى بصدد تنظيم هذا الحق مؤداه أن تنأى النصوص التشريعية عن أية قاعدة تمثل تدخلا في شئون التنظيمات النقابية سواء بصورة مباشرة ،أو من خلال وكلائها ،أو أعضائها. ذلك أن الغاية الجلية من الأخذ بالنظام الديمقراطي هو منع التدخل باتخاذ أي تدابير يقصد بها الدفع إلى إنشاء منظمات عمالية 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.

و البين أن مفهوم الأخذ بالنظام الديموقراطي في إنشاء النقابات لا يمكن ان ينصرف بأية حال من الأحوال إلى إطلاق يد الأفراد والجماعات في إنشاء النقابات العمالية دون ضابط ، وإنما يتعين أن يكون ذلك وفقًا للقواعد القانونية الصادرة عن السلطات المختصة في حدود ما يخولها الدستور والقانون وبما يحقق مصلحة الوطن وكفالة الأمن والسلم الاجتماعى وحرصا على استقرار النظام العام، وعدم شيوع الفوضى بشأنها، وهو ما يظهر جليا من العبارة التى استخدمها المشرع الدستورى (إنشاء النقابات ..على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون ...) فالمشرع الدستورى أحال إلى القانون لوضع ضوابط هذا الحق .

وحيث إن من أهم أصول تفسير النصوص هو عدم حمل النصوص 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 .

و حيث 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 السفلي سيؤدي إلى تعارض فيما بينها في

توقيات الانتخاب وتنظيم الإضرابات وسيعيق ذلك العمل والإنتاج وبالتالي عواقب خطيرة على الاقتصاد وأشارت الدكتورة : عبلة عبد اللطيف(عضو اللجنة) إلى أنه : لا يجوز إطلاقا ان نتبنى مفهوم التعددية ..." وذكر الدكتور محمد أبو الغار (عضو اللجنة) : يوجد مصنع به ٥٥٠ عامل 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 إن إدارة النقابة لا تعبر عنها فبإمكانها أن تغيرها ديمقراطيا وكل دول العالم لها نقابة عمالية واحدة والحركة العمالية قوتها في أن تكون نقابة واحدة".

وهو ما يؤكد أن قصد المشرع الدستورى لم ينصرف إلى السماح بتأسيس أكثر من لجنة نقابية عمالية فى المنشأة الواحدة .

ولاحظت الجمعية العمومية أن المشرع فى قانون النقابات العمالية أقام البنيان النقابى على شكل هرمى ،وعلى أساس وحدة الحركة النقابية بحيث يبدأ البنيان الهرمى باللجنة النقابية العمالية بالمنشأة ـ طبقًا للتعريف الوارد فى هذا القانون لكلمة منشأة ـ أو اللجنة النقابية المهنية ، ثم النقابة العامة ،وصولا إلى الاتحاد العام لنقابات العمال ، ومنح المشرع فى القانون المذكور المنظمات النقابية المشكلة بالتطبيق لأحكامه الشخصية المعنوية من تاريخ إيداع أوراق تشكيلها مستوفاة الجهة الإدارية المختصة .

وهو ما يتضح معه بصورة جلية أن المشرع فى قانون النقابات العمالية لا يعترف بتعددية اللجان النقابية العمالية بالمنشأة الواحدة ،حيث إن عبارات المشرع في هذا القانون واضحة بعدم السماح بذلك .

دون أن ينال من ذلك الزعم بمخالفة ما تقدم للالتزامات الدولية الناشئة عن انضمام جمهورية مصر العربية لاتفاقية الحرية النقابية و حماية الحق فى التنظيم النقابى ،أو الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية ، حيث إن هاتين الاتفاقيتين تهدفان إلى عدم تقويض الحرية النقابية ،و يجب تفسير نصوصهما فى ضوء هذا المفهوم دون تعسف فى التفسير بحيث يتصور بسماح أحكامهما بتكوين أكثر من لجنة نقابية عمالية فى المنشأة الواحدة بما يضعف الحركة النقابية ،و يفت من عضدها بالمخالفة لهدف الاتفاقية ،و قد كفل الدستور المصرى و القانون الحق فى إنشاء اللجان النقابية على أساس ديمقراطي ،و منحها الشخصية الاعتبارية مادامت تأسست وفقًا لأحكام القانون ،وتمارس هذه اللجان نشاطها النقابى فى إطار القانون بحرية ،ومن ثمّ تكون الدولة المصرية قد أوفت بتعهداتها الدولية المترتبة على الاتفاقيتين المشار إليهما فلم تحظر إنشاء اللجان النقابية ،و تركت الحرية فى الانضمام لها و

الخروج منها و سمحت لها بالحرية فى ممارسة نشاطها و منحتها الشخصية القانونية التى تمكنها من ممارسة هذا النشاط .

و هديًا بما تقدم و لما كان المشرع فى قانون النقابات العمالية لا يعرف ما يسمى النقابات المستقلة ،وهى تلك التى يتم الزعم بتأسيسها دون أن يتبع فى ذلك أحكام هذا القانون ، لتزاحم البنيان النقابى المنصوص عليه فى القانون المذكور فى ممارسة أعماله دون مسوغ من القانون و هو ما يرتب نتيجة منطقية ؛وهى عدم مشروعية مثل هذه الكيانات المسماة النقابات المستقلة لافتقارها للأساس القانونى ،و من ثمّ لا حق لها فى التمتع بممارسة أية سلطات ،أو منحها أية مكنة من المكنات المقررة لوحدات البنيان التعاونى الواردة بقانون النقابات العمالية و غيره من القوانين ،وهو ما ينطبق على ما يسمى النقابة المستقلة للعاملين بشركة مياه الشرب بالقاهرة الكبرى المستطلع الرأى بشأنها .

لـذلـك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية كل من الكيانات المسماة باللجان العمالية المستقلة ،والنقابات العمالية المستقلة ،والاتحادات العمالية المستقلة ،وذلك على التفصيل المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: / /٢٠١٦

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة