بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٦٧
بتاريخ:	٢٠١٧/١/٩

ملف رقم: ٨٥/١/٨٨

السيد المهندس/ رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للأنفاق

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٧٨٧) المؤرخ ٢٠١٤/٩/١١، الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدنى، بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى عن مشروعية تأسيس النقابة المستقلة للعاملين بالهيئة القومية للأنفاق، ومدى أحقية أى من اللجنة النقابية للعاملين بالهيئة، أم النقابة المستقلة – حال مشروعية تأسيسها – فى عضوية لجنة شئون العاملين بالهيئة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه فى غضون عام ٢٠١٣ تم تشكيل لجنة نقابية للعاملين بالهيئة القومية للأنفاق تابعة للنقابة العامة للعاملين بالهيئة القومية لسكك حديد مصر، وفقًا لأحكام قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦، وتقدم رئيس مجلس إدارتها بطلب لإدخال ممثل لها فى عضوية لجنة شئون العاملين بالهيئة طبقًا لنص المادة الرابعة من لائحة نظام العاملين بالهيئة، وبناء عليه وبتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦ صدر قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة رقم (٣٧١) لسنة ٢٠١٣ بتشكيل لجنة شئون العاملين بالهيئة والتى ضمت ممثلاً للجنة النقابية المذكورة. وبتاريخ ٢٠١٤/٥/٢١ تم إيداع أوراق وإشهار النقابة المستقلة للعاملين بالهيئة القومية للأنفاق بمديرية القوى العاملة والهجرة، بناء على بيان الحريات النقابية الصادر عن وزير القوى العاملة والهجرة السابق، والصادر استنادًا إلى الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩٦٦/١٢/١٦، وصدقت عليهما جمهورية مصر العربية. وبتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٤ تقدم رئيس مجلس إدارة النقابة المستقلة إلى رئيس مجلس إدارة الهيئة بطلب للموافقة على حضور ممثل

مجلس الدولة
مركز المعلومات – الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

للنقابة رئاسته اجتماعات لجنة شئون العاملين، وبمخاطبة كل من الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة للإفادة فى مدى أحقية أى من اللجنة النقابية للعاملين بالهيئة أم النقابة المستقلة فى عضوية لجنة شئون العاملين بالهيئة، ارتأى الاتحاد أحقية اللجنة النقابية للعاملين بالهيئة فى ذلك، وطلب حظر التعامل مع النقابة المستقلة ماليًا أو إداريًا، بينما ارتأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أحقية النقابة المستقلة فى عضوية لجنة شئون العاملين، وإزاء هذا الخلاف طلبتم الرأى القانونى فى الموضوع من إدارة الفتوى المشار إليها، والتى أحالته إلى اللجنة الثالثة من لجان الفتوى بمجلس الدولة؛ فقررت إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لما آنسته فيه من أهمية وعمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٨ من ديسمبر عام ٢٠١٦م ، الموافق ٢٩ 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 معاديًا 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 ديمقراطى حق يكفله القانون. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم فى رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات، ولا يجوز حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، 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..."، وتنص المادة (١٥١) منه على أن: "يمثل رئيس الجمهورية الدولة فى علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقًا لأحكام الدستور...".

وتبين لها أن المادة (٢) من الاتفاقية الدولية رقم (٧٨) لعام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية الحق فى التنظيم النقابى – والتى صدقت عليها جمهورية مصر العربية – تنص على أن: "للعمال 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- تمتنع السلطات العامة عن أى 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، 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) من الاتفاقية ذاتها تنص على أن: "فى 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 التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩٦٦/١٢/١٦ ووقعت عليها جمهورية مصر العربية بتاريخ ٤/ ٨/ ١٩٦٧ – ووافق عليها رئيس الجمهورية بقراره رقم (٥٣٦) لسنة ١٩٨١ المنشور بالجريدة الرسمية فى العدد (١٥) فى ١٥ من إبريل سنة ١٩٨٢ – 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 ديمقراطي، 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

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

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 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: أى 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 فى المادة (٦٣) من هذا القانون..."، وأن المادة (٧) منه الواردة تحت عنوان "المنظمات النقابية: الفصل الأول – البنيان النقابى وأهدافه – تنص 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..."، وأن المادة (١٣) من القانون ذاته – الواردة تحت الفصل الثالث بعنوان النقابة العامة – تنص على أن: "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..."، 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 يومًا من تاريخ انتخاب الجمعية العمومية التأسيسية له بالجهة الإدارية المختصة والاتحاد العام لنقابات العمال ثلاث نسخ من الأوراق الآتية: – ...".

وبالإضافة إلى ما تقدم تبين للجمعية العمومية أن المادة (٤) من لائحة نظام العاملين بالهيئة القومية للأنفاق الصادرة بقرار وزير النقل رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٤ تنص على أن: "تشكل بقرار من رئيس مجلس إدارة الهيئة لجنة رئيسية لشئون العاملين برياسة نائب رئيس مجلس إدارة الهيئة وعضوية ثلاثة على الأقل وخمسة على الأكثر، على أن يكون من بينهم ممثل لنقابة العاملين بالهيئة أو النقابة العامة التى يتبعها العاملون بالهيئة...".

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، ترولا على عموم النص ومؤكدًا على حرية ممارسة المنظمات النقابية

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

التي 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، والنأى 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 الديمقراطى هو منع التدخل باتخاذ أى 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 الديمقراطى فى إنشاء تلك المنظمات لا يمكن أن ينصرف بأية حال من الأحوال إلى إطلاق يد الأفراد والجماعات فى إنشاء منظمات نقابية بدون ضابط، مما يؤدى إلى تفتيت التنظيم النقابى وتصارع المنظمات النقابية مع بعضها، على نحو يعيق أدائها لدورها، وإنما يتعين أن يكون ذلك متوازنًا وفقًا للقواعد القانونية التى تضعها السلطة التشريعية فى 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 عن 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، 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 يلغى أو يعدل النص السابق.

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

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 آنف البيان 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 الرأى 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 المجال، لصيانة الحقوق والحفاظ على استقرار العمل وانتظامه فى المنشآت

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

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 بتقصى ماهيتها بلوغًا 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 يلقى 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 إطلاقا 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 دفاعًا عن التعددية النقابية فى القاعدة هى أكثر الدول ظلما 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 توقيتات الانتخاب، وتنظيم الإضرابات وسيعيق ذلك العمل والإنتاج وبالتالى 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 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 ديمقراطيا وكل دول العالم لها نقابة عمالية واحدة والحركة العمالية تقوانها فى أن تكون نقابة واحدة"، ويبين من ذلك أن قصد المشرع الدستورى لم ينصرف إلى السماح بتأسيس أكثر من

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

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 الذى يجيز ذلك، ومن ثم يغدو ما جرى إنشاؤه منها غير مشروع قانونًا، فلا يحق لها التمتع بممارسة أية سلطات، أو منحها أية مُكنة من المُكنات 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 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 فى 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.

وهديًا بما تقدم، ولما 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 وهو ما يرتب نتيجة منطقية، وهى عدم مشروعية مثل هذه الكيانات المسماة النقابات المستقلة لافتقارها للأساس القانونى، ومن ثمّ لا حق لها فى التمتع بممارسة أية سلطات، أو منحها أية مُكنة من المُكنات المقررة لوحدات البنيان النقابى الواردة فى قانون النقابات العمالية

مجلس الدولة
سكرتارية المعاونات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وغيره من القوانين، وهو ما ينطبق على ما يسمى النقابة المستقلة للعاملين بالهيئة القومية للأنفاق المستطلع الرأى بشأنها، فلا يجوز للجهة الإدارية التعامل معها ماليًا أو إداريًا، باعتبارها لا تمثل قانونًا العاملين بالهيئة ومن ثمَّ تكون العضوية فى لجنة شئون العاملين بالهيئة طبقًا لنص المادة الرابعة من لائحة نظام العاملين بالهيئة – سالفة الذكر – لممثل اللجنة النقابية للعاملين بالهيئة والتى تم تأسيسها وفقًا لأحكام قانون النقابات العمالية وليس لممثل النقابة المستقلة للعاملين بالهيئة ذاتها.

لـذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية تأسيس النقابة المستقلة للعاملين بالهيئة القومية للأنفاق، وعدم جواز تمثيلها فى عضوية لجنة شئون العاملين بالهيئة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٩/ ١/ ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

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

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع