باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٢ يونية سنة ٢٠٠١م الموافق العاشر من ربيع الأول سنة ١٤٢٢ هـ .

برئاسة السيد المستشار / محمد ولى الدين جلال ..... رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين / عبد الرحمن نصير والدكتور/ عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور وأنور رشاد العاصى .

وحضور السيد المستشار / محمد خيرى طه عبد المطلب النجار ... رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

اصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٩٥ لسنة ١٩ قضائية « دستورية » .

المقامة من :

السيد/ شعبان عمر موسى عمر .

ضـــد :

١ - السيد رئيس مجلس الوزراء .

٢ - السيد رئيس مجلس إدارة النقابة العامة لأعمال النقل الجوى .

٣ - السيد رئيس مجلس إدارة اللجنة النقابية للعاملين بهيئة ميناء القاهرة الجوى .

الإجـــراءات :

بتاريخ الثامن والعشرين من أكتوبر سنة ١٩٩٧ ، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة ، طالبًا الحكم بعدم دستورية نصوص المواد ٧ (فقرة أولى) و١٣ و٢٥ و٢٦ و٢٧ و٣٠ و٦١ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ ، وكذلك نص المادة الثالثة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بتعديل بعض أحكام قانون النقابات العمالية المشار إليه .

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم برفض الدعوى ، كما قدم المدعى مذكرة صمم فيها على طلباته .

وبعد تحضير الدعوى ، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها .

ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة ، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم .

المحـكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق ، والمداولة .

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٨٢٧ لسنة ١٩٩٧ أمام محكمة العمال الجزئية بالقاهرة ، ضد المدعى عليهما الثانى والثالث ، ابتغاء القضاء بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار المدعى عليه الثانى المتضمن وقف المدعى عن مباشرة نشاطه النقابى وفى الموضوع بإلغائه ، والتعويض عنه بمبلغ خمسين ألف جنيه ، وقال شرحًا لها أن صحيفة الشعب نشرت بتاريخ ١٩٩٧/٢/٤ تحقيقًا تناول مخالفات بميناء القاهرة الجوى ، وإثر ذلك أصدرت اللجنة النقابية للعاملين بالميناء ، بيانًا وقع عليه المدعى بصفته أحد أعضائها شجبت فيه ذلك التحقيق الصحفى ، بيد أن النقابة العامة استدعته للتحقيق أمامها فيما أسند إليه من مخالفات تسئ إلى التنظيم النقابى ؛ ثم أخطرته بوقفه عن ممارسة أى نشاط نقابى حتى انتهاء التحقيق معه ، وبتاريخ ١٩٩٧/٤/١٢ ووجه فى التحقيق بما هو منسوب إليه ، وأبدى دفاعه رداً عليه ، إلا أن النقابة العامة أصدرت قرارها باستمرار إيقافه عن مباشرة

نشاطه النقابى ، وعرض أمره على جمعيتها العمومية فى أول انعقاد لها لاتخاذ قرار فصله من عضوية المنظمة النقابية ، وأثناء نظر تلك الدعوى ، دفع المدعى بعدم دستورية نص المواد ٧ (فقرة أولى) و١٣ و٢٥ و٢٦ و٢٧ و٣٠ و٦١ من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل له ، وبعد تقديرها جدية الدفع ، صرحت محكمة الموضوع للمدعى برفع الدعوى الدستورية ، فأقام الدعوى الماثلة .

وحيث إن المواد المطعون فيها من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ - بعد تعديله بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ - يجرى نصها على النحو التالى :

المادة ٧ (فقرة اولى) - «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 ...» .

المادة ١٣ - «للعمال والعمال المتدرجين المشتغلين فى مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مرتبطة ببعضها أو مشتركة فى إنتاج واحد ، الحق فى تكوين نقابة عامة على مستوى الجمهورية طبقًا للائحة التى يعدها التنظيم النقابى ...» .

المادة ٢٥ - «لايجوزفصل عضو الجمعية العمومية للمنظمة النقابية إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء مجلس إدارة النقابة العامة وذلك فى حالة مخالفته لأحكام هذا القانون أو لوائح الأنظمة الأساسية أو المالية للمنظمات النقابية أو ميثاق الشرف الأخلاقى .

ويتعين قبل عرض أمر فصله على مجلس إدارة النقابة إخطاره كتابة فى محل إقامته بما هو منسوب إليه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول يحدد فيه ميعاد لسماع أقواله وتحقيق دفاعه بعد أسبوعين على الأقل ...» .

المادة ٢٦ - «لمجلس إدارة النقابة العامة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب مجلس إدارة اللجنة النقابية أن يصدر قراراً بأغلبية ثلثى أعضاء مجلس الإدارة بوقف عضو مجلس إدارة اللجنة النقابية عن مباشرة نشاطه النقابى إذا ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون أو لائحة النظام الأساسى أوالمالى أو ميثاق الشرف الأخلاقى ...» .

المادة ٢٧ - «يجب على مجلس إدارة النقابة العامة أو مجلس إدارة الاتحاد العام لنقابات العمال ، حسب الأحوال ، أن يعرض أمر عضو مجلس الإدارة الموقوف طبقًا للمادة السابقة على الجمعية العمومية للنقابة العامة فى أول اجتماع لها بالنسبة لعضو مجلس إدارة اللجنة النقابية أو النقابة العامة ، وعلى الجمعية العمومية للاتحاد العام بالنسبة لعضو مجلس إدارة الاتحاد ، وذلك لاتخاذ ماتراه مناسبًا فى شأنه سواء بسحب الثقة منه أو فصله» .

المادة ٣٠ - «الجمعية العمومية للنقابة العامة أو الاتحاد العام حسب الأحوال هى السلطة العليا التى ترسم سياستها وتشرف على كافة شئونها طبقًا للقواعد والأحكام التى يحددها النظام الأساسى لكل منها بمايلى :

(أ) ..... (ب) ..... (جـ) .....

(د) إصدار قرارات بشأن أعضاء مجالس الإدارة الموقوفين عن مباشرة النشاط النقابى طبقًا لنص المادة (٢٦) من هذا القانون أو بسحب الثقة أو الفصل طبقًا لنص المادة (٢٧) من هذا القانون من كل أو بعض أعضاء مجالس إدارة النظمات النقابية ...» .

المادة ٦١ - «يضع الاتحاد العام لنقابات العمال نظامًا نموذجيًا للمنظمات النقابية المختلفة ...» .

المادة الثالثة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ :

«تلغى المادتان (١٦ و٤٧) من قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦» .

وكانت المادة (١٦) تنص على عدم جواز تكوين أكثر من نقابة عامة لعمال المهن والصناعات التى تضمها مجموعة من المجموعات المحددة فى الجدول المرفق بهذا القانون . أما المادة (٤٧) فكانت تنص على أن تختص الجمعية العمومية للمنظمة النقابية بالنظر فى منح أو سحب الثقة من عضو مجلس إدارتها الموقوف بالتطبيق لأحكام المادة (٢٦) ، فإذا قررت الجمعية العمومية سحب الثقة ورأى مجلس إدارة المنظمة النقابية أن المخالفة التى ارتكبها العضو الموقوف تستوجب فصله من عضويتها اتخذ المجلس بشأنه الإجراءات المنصوص عليها فى المواد (٢٥ و٢٧ و٢٨) من هذا القانون .

وحيث إنه يشترط لقبول الدعوى الدستورية - على ماجرى به قضاء هذه المحكمة - توافر المصلحة فيها ، ومناطها أن يكون الفصل فى المسألة الدستورية لازمًا للفصل فى الطلبات المثارة فى النزاع الموضوعى المرتبطة بهذه المسألة فلا تتعداها ؛ وكان الفصل فى الطعن بالإلغاء على قرار تأديبى صادر فى شأن عضو إحدى المنظمات النقابية ، لايستلزم بطبيعته استجلاء دستورية واحدية الحركة النقابية ، أو حرية الاختيار النقابى من عدمه ، وهما المسألتان اللتان انتظمتهما المادتان ٧ (فقرة أولى) و١٣ من قانون النقابات العمالية المشار إليه ، وكذلك المادة الثالثة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ فيما تضمنته من إلغاء المادة (١٦) من ذلك القانون ، ومن ثم ، فإن الدعوى فى هذا الشق منها تكون غير مقبولة .

وحيث إن هذه المحكمة سبق أن حسمت مسألة دستورية نص المادة (٦١) من قانون النقابات العمالية المطعون فيه بحكمها الصادر بجلسة ١٩٩٨/٢/٧ فى القضية رقم ٧٧ لسنة ١٩ قضائية «دستورية» ، والذى قضى برفض الطعن بعدم دستوريته . وقد نشر هذا الحكم فى الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٩ ؛ لما كان ذلك ؛ وكان مقتضى المادتين (٤٨ و٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، أن يكون لقضاء هذه المحكمة في الدعاوى الدستورية ، حجية مطلقة فى مواجهة الكافة وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة باعتباره قولاً فصلاً لايقبل تأويلاً ولاتعقيبًا من أى جهة كانت ، وهى حجية تحول بذاتها دون المجادلة فيه أو إعادة طرحه عليها من جديد لمراجعته ، فإن الدعوى بالنسبة لهذا النص تكون غير مقبولة كذلك ؛ ويضحى نطاق الدعوى

محصوراً فى نصوص المواد (٢٥ و٢٦ و٢٧ و٣٠) من قانون النقابات العمالية المشار إليه ، وكذلك المادة الثالثة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ ، فيما تضمنته من إلغاء المادة (٤٧) من ذلك القانون .

وحيث إن المدعى ينعى على النصوص الطعينة - فى نطاقها المتقدم - مناقضتها مبدأ الحرية النقابية ، قولاً بأنها تجور على اختصاص الجمعية العمومية للجنة النقابية بمحاسبة أعضائها ، منتهكة بذلك مفهوم الدولة القانونية ، بالمخالفة للمادتين (٥٦ و٦٥) من الدستور .

وحيث إن من المقرر فى قضاء هذه المحكمة ، أن حق العمال فى تكوين تنظيمهم النقابى ، وكذلك حرية النقابات ذاتها فى إدارتها لشئونها ، بما فى ذلك إقرار القواعد التى تنظم من خلالها اجتماعاتها وطرائق عملها وتشكيل أجهزتها الداخلية ، ومساءلتها لأعضائها عما يقع منهم مخالفًا لنظمها ، لاينفصلان عن انتهاجها الديموقراطية أسلوبًا وحيداً ينبسط على نشاطها ويكفل بناء تشكيلاتها وفق الإرادة الحرة للعمال المنضمين إليها ، بغض النظر عن آرائهم ومعتقداتهم أو توجهاتهم ؛ ولايجوز بوجه خاص إرهاق ذلك بقيود تعطل مباشرة النقابات لوظائفها ؛ ولا أن يكون تمتعها بالشخصية الاعتبارية معلقًا على قبولها الحد من ممارستها ؛ ولا أن يكون تأسيسها موقوفًا على إذن من الجهة الإدارية ؛ ولا أن تُحلَّ هذه نفسها محل المنظمة النقابية فيما تراه أكفل لتأمين مصالح أعضائها والنضال من أجلها ، ومن ثم تنحل الحرية النقابية إلى قاعدة أولية فى التنظيم النقابى تمنحها بعض الدول - ومن بينها جمهورية مصر العربية - قيمة دستورية فى ذاتها ؛ لتكفل لكل عامل حق الانضمام إلى المنظمة النقابية التى يطمئن إليها ، وفى انتقاء واحدة أو أكثر من بينها ليكون عضواً فيها ، وكذلك فى أن يعدل عن البقاء فى أى منها منهيًا عضويته بها ، أو أن ينعزل عنها جميعًا إذا شاء .

وحيث إن المجتمع المدنى هو الإطار لكل تنظيم نقابى ، وهو لايكون كذلك إلا إذا كان مفتوحًا لكل الآراء ، قائمًا على ضمان فرص حقيقية لتداولها وتفاعلها ، مقيداً بما يكون منها محققًا لمصلحة مبتغاة ، موازنًا بين حقوق المنتمين إليه وواجباتهم ، نائيًا عما يعد

بالمعايير الموضوعية انحرافًا بالسلطة ؛ مؤمِّنًا مباشرة أعضاء هذا التنظيم لحقوقهم وحرياتهم التى كفلها الدستور ؛ وفى الصدارة منها حرية التعبير ، فلا يكون العمل النقابى إملاءً أو التواءً ؛ بل تراضيًا والتزامًا ، كافلاً للمنظمات النقابية على تعدد مستوياتها ديموقراطية بنيانها وفقًا للدستور والقانون ، فلا يتنصل القائمون على تطبيقها من القواعد التى ارتضوها ضابطًا لأعمالهم ، بل تتم محاسبتهم وفقًا لمعاييرها ، ذلك أن تنظيمًا نقابيًا محدداً نطاقًا على ضوء هذه المفاهيم ، لايستقيم بتنحيتها ، بل يكون التقيد بها - إنفاذاً لمحتواها - ضرورة لامحيص عنها .

وحيث إن المعايير والخصائص التى يقوم عليها التنظيم النقابى ، هى التى قنن الدستور مجمل أحكامها ، بنص المادة (٥٦) منه ؛ الذى يجعل إنشاء النقابات على أساس ديمقراطى ، حقًا يكفله القانون ؛ راعيًا لدورها فى تنفيذ الخطط والبرامج التى ينشدها المجتمع ، مرتقيًا بكفايتها ؛ وماذلك ، إلا اعترافًا من الدستور بأهمية وخطورة المصالح التى تمثلها النقابات ، وعمق اتصالها بالحقوق المقررة قانونًا لأعضائها ، وتوكيداً لضرورة أن يظل التنظيم النقابى تقدميًا فلا ينحاز لمصالح جانبية أو ضيقة ، ولايرتسم نمطًا بيروقراطيًا أو ممالئًا لصالح أرباب الأعمال - على تنوع مشاربهم - أو من يمثلونهم ؛ بل يكون متبنيًا نهجًا مقبولاً من جموع أعضائه ، وميثاق شرف أخلاقيًا نابعًا منهم ، وملزمًا لهم ، يتم على هديه مساءلتهم عما يصدر منهم أثناء ممارستهم أنشطتهم النقابية ، أو بمناسبتها ، من مسالك نابية عنه ، أو خارجة عليه .

وحيث إن المادة (٧) من قانون النقابات العمالية المشار إليه ، تشيد البنيان النقابى على شكل هرمى ، بمراعاة وحدة الحركة النقابية ، وتجعل من النقابة العامة الأصل فى التشكيلات النقابية ، لتتفرع منها اللجان النقابية ، وتقيم الاتحاد العام لنقابات العمال على قمة التنظيم النقابى ، وغايته - عملاً بنص المادة (٨) من هذا القانون - الدفاع عن حقوق أعضائه وحماية مصالحهم وتأمين أوضاعهم وشروط عملهم وتحسينها ، والارتقاء بكفايتهم مهنيًا ، وكذلك بمستوياتهم الصحية والاقتصادية والاجتماعية .

وحيث إن المادتين (٣٢ و٣٣) من قانون النقابات العمالية تدلان على أن كل منظمة نقابية وإن كان لها كيانها الخاص ، إلا أن اتصالها ببعضها يؤكد تكامل بنيانها جميعًا ؛ فالجمعية العمومية للنقابة العامة تتكون من ممثلى اللجان النقابية لمجموعات المهن أو الصناعات التى تضمها هذه النقابة على مستوى الجمهورية ، الذين يتم اختيارهم طبقًا للقواعد والإجراءات التى يصدر بها قرار من الاتحاد العام لنقابات العمال ، بما مؤداه تبادل عضوية مجلس إدارة اللجنة النقابية - وهى قاعدة البنيان النقابى- التمثيل والتأثير فى المنظمة النقابية «الأصل» وهى النقابة العامة .

وحيث إن المواد (٢٥ و٢٦ و٢٧) الطعينة ، قد نظمت المسئولية التأديبية لأعضاء التنظيمات النقابية بمختلف مستوياتها ، فأبانت المخالفات التى يمكن نسبتها إليهم - وتتمثل فى انتهاك أحكام قانون النقابات العمالية ، أو لائحة النظام الأساسى أو المالى أو ميثاق الشرف الأخلاقى - وحددت الجزاء على مقارفتها متدرجًا من وقف عضو مجلس الإدارة ؛ إلى سحب الثقة منه أو فصله ، والأغلبية اللازمة لإصدار أى من هذه القرارات ، والجهة المختصة بإصدارها ، وهى مجلس إدارة النقابة العامة - من تلقاء نفسه ، أو بناء على طلب مجلس إدارة اللجنة النقابية - أو مجلس إدارة الاتحاد العام بنفسه أو بطلب من مجلس إدارة النقابة العامة - بحسب الأحوال ، وكفلت لهؤلاء الأعضاء حق الدفاع عن أنفسهم أثناء التحقيق معهم فيما هو منسوب إليهم ؛ ومفاد ذلك ، أن المساءلة التأديبية التى اشتملت عليها المواد (٢٥ و٢٦ و٢٧) من قانون النقابات العمالية ، لاتخالطها مظنة تدخل من جانب أية جهة أيًا كان وزنها أو صفتها فى المجال المحجوز على وجه التفرد والاستقلال للتنظيمات النقابية ؛ ومن ثم فإن هذه النصوص تغدو لانشوز فيها على مبدأ الحرية النقابية الذى اعتنقه الدستور .

وحيث إن النص فى المادة ٣٠ (د) على اختصاص الجمعية العمومية للنقابة العامة - بحسبانها السلطة العليا التى ترسم سياستها وتشرف على كافة شئونها - بإصدار القرار الذى تراه مناسبًا فى شأن عضو مجلس إدارة اللجنة النقابية الموقوف عن مباشرة النشاط النقابى طبقًا لنص المادة (٢٦) من القانون : سواء بسحب الثقة منه أو بفصله عملاً بالمادة (٢٧)

من القانون ذاته ؛ لاينطوى على شبهة مساس بالأساس الديموقراطى الذى تقوم عليه الحركة النقابية ، لما هو مسلم به من أن الجمعية العمومية صاحبة هذا الاختصاص مشكلة من أعضاء نقابيين من بينهم تمثلو اللجنة النقابية التى ينتمى إليها عضو مجلس الإدارة الموقوف ؛ وبما لايعكس من زاوية دستورية افتئاتًا على اللجنة النقابية ، أو أعضاء جمعيتها العمومية ، أو مجلس إدارتها ، أو قيداً على حريتهم ، أو تهوينًا من الضمانات المكفولة لهم .

وحيث إن مبدأ خضوع الدولة للقانون - محدداً على ضوء الأسس التى يعتبر التسليم بها فى الدول الديموقراطية مفترضًا أوليًا لقيام الدولة القانونية - لايناقضه اعتبار النقابة العامة هى الأصل فى التشكيل النقابى ، ذلك أن مفردات هذا التشكيل لاتمثل فى ذاتها قيمة دستورية يحظر مخالفتها أو الخروج عليها ، بل العبرة دومًا بهيمنة العمال أعضاء التنظيمات النقابية - بسائر مستوياتها - على تسيير شئونها ، وأن تكون قراراتها نابعة من غالبية آراء جمعياتها العمومية ، بناء على تداول حر للآراء ، تقرع فيه الحجة بالحجة ، ولاتداخله وصاية إدارية ، وأن تكون مرجعيتها إلى النظم الأساسية والمواثيق التى تضعها بنفسها لنفسها من خلال الاتحاد العام لنقاباتها ؛ ومن ثم ، فإن اتجاه المشرع بنص المادة الثالثة من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ المعدل لقانون النقابات العمالية ، إلى إلغاء نص المادة (٤٧) منه بما يحجب الجمعية العمومية ومجلس إدارة اللجنة النقابية معًا عن منح أو سحب الثقة من عضو مجلس الإدارة الموقوف ، أو فصله ؛ يغدو متسقًا مع هذا الأصل ، وبما لامخالفة فيه أحكام الدستور .

فلهذه الأسباب :

حكمت المحكمة برفض الدعوى ، وبمصادرة الكفالة ، وألزمت المدعى المصروفات ، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

أمين السر **رئيس المحكمة**