

التنظيمات النقابية المستقلة للموظفين العموميين

بين

الوحدة والتعددية

اعداد الباحث

أحمد سعد محمد حسين

باحث دكتوراة في القانون العام

ملخص:

نشأت في مصر حركة نقابية مستقلة تهدف للاستقلال عن الحركة النقابية الموحدة في الاتحاد العام لنقابات عمال مصر وقام بهذه النشاط الاستقلالي موظفين عموميين، حيث كانت أغلب النقابات المستقلة نقابات لموظفي الحكومة، وعلى مدار أكثر من عشر سنوات كان هناك جدل قانوني وفقهي حول مدى مشروعية تأسيس هذه النقابات، وتباينت الآراء حول قانونية وضعها وبين عدم قانونيته، سواء في ظل القانون السابق أو في ظل القانون الحالي واستندت الآراء المختلفة إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحرية التنظيم النقابي والقوانين الوطنية وآراء الفقهاء والنشطاء النقابيين وآراء قسمة الفتوى والتشريع في مجلس الدولة، وفي هذا البحث أتناول تلك الآراء المختلفة بالعرض والنقد والتحليل متناولا النصوص القانونية سواء في الاتفاقيات الدولية أوفي الدستور المصري أو في التطور التاريخي للقوانين المصرية خاصة قوانين العمل والخدمة المدنية والتنظيمات النقابية، وموقف مجلس الدولة ورأيه في الأمر، وما أدى إليه وجود هذه النقابات من تعددية نقابية بدلا من مبدأ الوحدة النقابية، وظهور مبدأ النقابة الأكثر تمثيلا ومدى العمل به في الواقع المصري في ظل غياب النص عليه.

Independent union organizations for public employees between unity and pluralism

summary:

An independent union movement arose in Egypt, aiming for independence from the unified union movement in the General Federation of Egyptian Unions. This independence activity was carried out by public officials, as most of the independent unions were unions for government employees, and for more than ten years there was a legal and jurisprudential debate about the legality of establishing these unions. These opinions differed about the legality of their status and its illegality, whether under the previous law or under the current law. The different opinions were based on international agreements related to freedom of trade union organization, national laws, the opinions of jurists and union activists, and the opinions of the Fatwa and Legislation Departments in the State Council, and in this research I deal with these different opinions through presentation, criticism and analysis, dealing with legal texts, whether in international agreements, in the Egyptian constitution, or in the historical progression of Egyptian laws, especially labor laws, Government Employee Laws and union organizations, the position of the State Council and its opinion on the matter, and what led to the existence of these unions of union pluralism instead of the principle of union unity. The emergence of the most representative union principle and the extent to which it is applied in the Egyptian reality in the absence of a text on it.

مقدمة:

ظهر في مصر قبل ثورة يناير ٢٠١١ ظاهرة النقابات المستقلة وزادت مع الثورة زيادة كبيرة، وكان الظهور الأول لها من خلال النقابة المستقلة للعاملين بالضرائب العقارية، وهم موظفين عموميين خاضعين لقانون الموظفين المدنيين بالدولة، ثم كان ظهور العديد من النقابات المستقلة للعاملين بأجهزة الدولة المختلفة، وعلى مدى أكثر من عقد دار جدل قانوني وفكري حول وحدة المنظمات النقابية وتعددتها، حيث صاحب ظهور النقابات المستقلة تعدد للنقابات الممثلة للعاملين في المكان الواحد وعرض بعض النقابات للانقسام، وابتدأ بهذه الدراسة وصف هذه الظاهرة والجدل القانوني المثار حولها والاتجاهات التي اتخذتها الدولة المصرية وتطور هذا الموقف، حيث تقبلت وزارة القوى العاملة ممثلة في الوزارة أوراق اعتماد النقابة المستقلة للعاملين بالضرائب العقارية، ويرجع بعض الدارسين ذلك لاستغلال النقابيين لوجود لجنة تفتيش من منظمة العمل الدولية، ثم ظهور إعلان الحريات النقابية والذي كان المرجع الرئيسي في إعلان تأسيس العديد من النقابات المستقلة بعد عام ٢٠١١، ومن ثم تحول موقف الدولة من النقابات المستقلة وصدور قانون جديد للمنظمات النقابية يجرم بعض الأنشطة الخارجة عن حدود العمل النقابي ويضع عقوبات بالحبس والسجن، ثم إلغاء الحبس من القانون والتخفيف من اشتراطات تكوين المنظمات النقابية في تعديل هذا القانون عام ٢٠١٩ على اثر ملاحظات منظمة العمل الدولية الموجهة إلى مصر، وعلى الرغم من ذلك إلا أن هناك بعض الدعوات والآراء حول عدم كفاية التسهيلات الممنوحة بالتعديلات القانونية الأخيرة لذا سأتناولها بالعرض والنقد.

وسأتناول الحرية النقابية للموظف العام وأثر التعددية عليها، فالاعتراف بحق التنظيم النقابي للموظف العام جاء متأخرا مع قانون ١٩٧٦ بعدما كان محظور، ولكن بالرغم من هذا التأخر إلا أن أبرز النقابات المستقلة التي ظهرت في مصر كانت نقابات لموظفي الدولة سواء في أجهزة الدولة الإدارية أو القطاع العام أو قطاع الاعمال العام، وسأطرح بعض الأفكار حول مشكلات التعامل مع التعدد النقابي مثل مع من تتفاوض الدولة وأي نقابة تمثل الموظفين والآراء حولها لا يؤثر العمل النقابي على مبادئ الوظيفة العامة وعلى الأخص مبدأ ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وذلك حتى تضمن الدولة تقديم وظائفها الأساسية، فموظف المرفق العام يقوم على خدمة عامة وليس وظيفة في مقابل أجر، وتعطل المرفق العام يؤدي إلى تضرر المواطنين من عدم أداء الدولة لوظائفها.

أهمية البحث:

تقع أهمية البحث في دراسة وقائع قانونية وهي تنظيم نقابات مستقلة للموظفين العموميين في مصر بين أعوام ٢٠٠٨ و٢٠١٧، وثار جدل فقهي قانوني حول الوقائع القانونية التي قد مورست في تلك الفترة

وما ترتب عليها ونتج عنها، وكان هناك إغفال لكون أغلب هذه النقابات المستقلة إن لم تكن كلها هي نقابات لموظفين عموميين في جهات الدولة وإدارتها المختلفة، مما جعل النقابات القانونية يغيب عنها مسألة النطاق القانوني للحرية النقابية للموظف العام.

هدف البحث

الغرض من هذا البحث هو تحليل تجربة النقابات المستقلة للموظفين العموميين وحرية التكوين والانشاء بشكل مستقل، ودراسة حالة النقابات المستقلة وبحث مدى تطبيق القواعد القانونية عليها، ودراسة قوانين المنظمات العمالية النقابية ومدى سماحها بالاستقلال، وتحليل النصوص القانونية التي تحكم هذه المسألة، بالإضافة إلى الحركات الظرفية التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على هذه المسألة. علاوة على ذلك، سأقوم بتحليل الآثار الناشئة عن محاولة الاعتراف لبعض الكيانات بكونها نقابات سواء ما نجح منها في تكوين نقابات مستقلة أو من أكتفى بتكوين نادي بديلا عن انشاء نقابة، ودراسة التجربة الواقعية لمحاولة بعض الفئات -المحظور عليها العمل النقابي- إنشاء نقابة مستقلة.

مشكلة البحث:

ما هو الإطار القانوني للتنظيم النقابي المستقل للموظفين العموميين؟
ما هي الآراء الفقهية القانونية والعمالية حول استقلال النقابات وتعددتها ووحدتها؟
كيف تكونت النقابات المستقلة في مصر؟
ما هي النماذج التي أنشأت نقابات مستقلة وكيف أنشأتها وماذا حققت؟

فروض البحث

يفترض البحث أن النقابات المستقلة للموظفين العموميين أنشأت في إطار الحراك السياسي في الدولة المصرية، وأنه تأثر بالمتغيرات الدولية وارتبط بالفعاليات الحركية السياسية في مصر، وأن ضغوط الحركة العمالية أثر على الممارسة العملية للحرية النقابية ومن ثم إلغاء القانون القديم وصدر قانون جديد، ثم تعديل القانون لإلغاء العقوبات الواردة فيه.

منهجية البحث

سأقوم باستخدام المنهج الوصفي لرصد الوقائع القانونية المتعلقة بتأسيس النقابات المستقلة للموظفين العموميين، والمنهج التاريخي لمتابعة حركة إنشاء النقابات المستقلة وأثرها على القانون، والمنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية المختلفة سواء اتفاقيات دولية أو التشريعات الوطنية ومراحلها التاريخية لتوضيح مدى مشروعية تأسيس تلك النقابات وحدود ممارستها للحرية النقابية.

خطة البحث

المبحث الأول: المدخل النظري والتعريفات

المبحث الثاني: النصوص القانونية المؤسسة للحرية النقابية

المطلب الأول: النصوص القانونية الدولية للحرية النقابية

المطلب الثاني: الحرية النقابية للموظفين العموميين في التشريع الوطني المصري

المبحث الثالث: النقابات بين الوحدة والتعددية والاستقلال

المطلب الأول: التعددية النقابية أم الوحدة؟

المطلب الثاني: النقابات المستقلة للموظفين العموميين في مصر

المبحث الأول: المدخل النظري والتعريفات

تعريف النقابية العمالية وبيان خصائصها

التعريف في قانون المنظمات النقابية العمالية وحماية حق التنظيم النقابي رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧: المنظمة النقابية العمالية: كل تجمع نقابي عمالي سبق اكتسابه الشخصية الاعتبارية وتشكيله وفقا للقانون، واحتفظ بتلك الشخصية على النحو الوارد بالمادة الثانية من مواد الإصدار، أو يتم تأسيسه واكتسابه الشخصية الاعتبارية وفقا لأحكام هذا القانون. اللجنة النقابية المهنية العمالية: كل تجمع نقابي ينشئه عمال مهنة أو حرفة على مستوى المدينة أو المحافظة.

اللجنة النقابية للمنشأة: التجمع النقابي الذي ينشئه العمال على مستوى المنشأة.

النقابة العامة العمالية: كل تجمع نقابي يتم تشكيله بمعرفة عدد من اللجان النقابية للمنشآت واللجان النقابية المهنية العمالية وفقا لإرادتها سواء كانت على مستوى الخدمات، أو المهن، أو الحرف، أو الصناعات المتماثلة أو المرتبطة ببعضها أو المشتركة في إنتاج واحد، وفقا للمعايير الدولية المطبقة في هذا الشأن.

الاتحاد النقابي: كل تجمع يتم تكوينه من عدد من النقابات العامة على مستوى الدولة.

العمل النقابي: كل نشاط يقوم به العضو النقابي لتحقيق أهداف المنظمة النقابية العمالية.

بينما كان المشرع المصري يترك هذا التعريف للفقهاء، في ظل التشريع السابق قانون النقابات العمالية رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ واكتفى بتحديد أهداف النقابة في المادة الثانية منه، والتي نصت على أن " تستهدف المنظمات النقابية حماية الحقوق المشروعة لأعضائها والدفاع عن مصالحهم وتحسين ظروف وشروط العمل.

وذهب رأي إلى أن المقصود باصطلاح **النقابة العمالية**: تلك المنظمة التي هي الأساس الذي يركز عليه صرح علاقات العمل الجماعية والتي تتكون بطريقة حرة من جماعة من العمال، لتمارس نشاطا مهنيا بقصد الدفاع عن مصالح أعضائها، وتمثيلهم، وترقية أحوالهم، والتعبير عن إرادتهم على الصعيد المهني والوطني بالمنازعة والمساهمة.^(١)

ويستفاد من التعريف السابق للنقابة العمالية عدة **خصائص** للنقابة غاية في الأهمية وهي:
(١) أن المنظمة النقابية جماعة ارادية تتشكل بطريقة حرة، ومستقلة عن أي وصاية أو تبعية تجاه الجماعات الأخرى أو سلطان الدولة.

(٢) أن المنظمة النقابية تتألف من جماعة من العمال، وبغض النظر عن طبيعة علاقة عملهم، تنظيمية لائحتيه أو تعاقدية، مع ملاحظة أن المشرع استثنى بعض الفئات بنصوص صريحة من تكوين النقابات.

(٣) أن المنظمة النقابية تقوم بعدة وظائف لا تقف عند حد الدفاع عن مصالح أعضائها وحماية حقوقهم، بل تتعداه إلى تمثيل هؤلاء أمام الجماعات الأخرى وسلطات الدولة مما يضفي على النقابة أهمية كبيرة في الوقت الراهن.

(٤) أن المنظمة النقابية تستخدم -في سبيل القيام بالمهام المنوطة بها- بعض الأساليب ذات الطابع التنازع مثل الإضراب، وأخرى قد تتسم بطابع تعاوني يؤدي إلى مشاركتها في رسم السياسة الوطنية على الصعيد المهني والاجتماعي والاقتصادي.

(٥) أن المنظمة النقابية تتمتع بالشخصية المعنوية حتى تتمكن من القيام بالدور المنوط بها في تمثيل العمال والدفاع عن مصالحهم.^(٢)

(١) رمضان عبد الله صابر: النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب دراسة في ضوء قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ والقانون المقارن، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

محمد أحمد اسماعيل، مبدأ الحرية النقابية، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة، ١٩٨٢ ص ١٥.
رجب البراوي، علاقات العمال لجماعية دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٦.

(٢) رمضان عبد الله صابر: المرجع السابق.

تعريفات أخرى:

الوحدة النقابية: تعني أن يكون للعمال في مهنة واحدة والعاملين في الصناعات المتشابهة أو المرتبطة نقابة واحدة، بحيث لا يصرح بإنشاء نقابة غيرها في ذات القطاع، تحت لواء اتحاد عام واحد ممثل للعمال.^(٣)

التعددية النقابية: هي حق العمال وأصحاب الأعمال في تكوين أكثر من نقابة في المهنة الواحدة أو الصناعة الواحدة، فيمكن أن توجد في المهنة الواحدة أو الصناعة الواحدة عدة مستويات تنظيمية أو عدة نقابات متنافسة وفي منطقة جغرافية واحدة، على أن يتحقق بين هذه النقابات المساواة القانونية.^(٤)

مفهوم الاستقلالية النقابية

لا يوجد مفهوم معتمد دولياً للاستقلالية النقابية. طرح غسان صليبي التعريف التالي:
"تعتبر المنظمة النقابية مستقلة عندما تكون قادرة على اتخاذ جميع قراراتها وممارسة انشطتها باستقلالية تامة عن أي طرف خارجي ولا سيما الدولة، أصحاب العمل، والأحزاب السياسية. إن قرارات المنظمة النقابية يجب أن تكون تعبيراً حراً عن توجهات الأعضاء، وهذا لا يتم إلا إذا كانت النقابة ديموقراطية. من هنا العلاقة الوثيقة بين مبدأ الاستقلالية ومبدأ الديمقراطية."^(٥)

استقلالية النقابات تنطوي على جوانب مهمة، مثل: (أ) حرية التنظيم داخل النقابة.

(ب) حرية انتخاب ممثلي النقابات.

(ج) حرية التعامل مع الأمور المهنية أو الاقتصادية.

(د) حرية الاتحاد في الانضمام إلى المنظمات الأخرى بما في ذلك المنظمات الدولية.

المبحث الثاني: النصوص القانونية المؤسسة للحرية النقابية

اتناول في هذا المبحث النصوص القانونية الدولية للحرية النقابية ثم النصوص القانونية الوطنية في التشريع الوطني سواء على المستوى الدستوري أو المستوى التشريعي.

^(٣) أحمد حسن البرعي: الحريات النقابية الحريات النقابية ومدى تأثيرها على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، منظمة العمل العربية،

القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٠.

^(٤) رجب البراوي: الوجيز في علاقات العمل الجماعية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.

^(٥) غسان صليبي: لماذا يمانع العرب بالاستقلالية النقابية؟، جريدة النهار اللبنانية، ٤-١-٢٠١٨.

المطلب الأول: النصوص القانونية الدولية للحرية النقابية:

تعد الحرية النقابية من الحقوق الأساسية التي حرصت المنظمات الدولية على إقرارها في مواثيقها واتفاقياتها، وتتمحور النصوص الدولية الواردة في شأن الحرية النقابية في ثلاث مصادر أساسية وهي: الاتفاقيات الصادرة من الأمم المتحدة، والاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية، والاتفاقيات الصادرة عن الهيئات الدولية الإقليمية كمنظمة العمل العربية، والمجلس الأوروبي، والتي نوجز أهمها فيما يلي:

الفرع الأول: المواثيق الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة:

ويأتي في مقدمتها:

١ - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

يعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أهم المواثيق الدولية في شأن الحريات العامة وأشهرها، صدر في ديسمبر ١٩٤٨، وقد نصت المادة ٢٣ منه في فقرتها الرابعة على أن: "لكل شخص الحق في إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه". أن هذا النص ليس له قوة أحكام القانون الوضعي، لكنه يعد من المبادئ الأساسية، التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وله بذلك قوة إلزامية أدبية لا تتكرر. غير أن هذا النص في حد ذاته لم يتناول سوى الحق الفردي للإنسان في إنشاء النقابات والانضمام إليها. ولكنه لم يتعرض لمبدأ استقلال النقابة عن الدولة، ولا يذكر حرية الانسحاب من النقابة.^(١)

٢ - العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

وتناولت الحرية النقابية بشكل أوضح

صدرت هذه الاتفاقية عن منظمة الأمم المتحدة بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٦٦، وقد جاء في المادة (٠٨) منها على ما يلي: "تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تكفل: - حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين، والانضمام إلى النقابة التي يختارها، دون قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، وذلك من أجل تعزيز وحماية مصالحه الاقتصادية والاجتماعية. ولا يجوز إخضاع هذا الحق لأي قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

(١) أحمد حسن البرعي: الوسيط في التشريعات الاجتماعية=النقابات العمالية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١١٠

- حق النقابات في إنشاء اتحادات قومية أو فيدرالية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها.

- حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

- حق الإضراب شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.
لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.

ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة في ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.^(٧)

٣ - الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية

صدرت هذه الاتفاقية بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ في نيويورك، وقد جاء في المادة (٢٢) منها في الفقرة (٠١) بأنه:

"لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه، لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق غير تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق".

يلاحظ أن وضع القيود على ممارسة هذا الحق مشروط أن توضع في القوانين الوطنية بحيث تكون هذه القيود ضرورية في مجتمع ديمقراطي وتكون هذه القيود من أجل غرض الحفاظ على الأمن والسلامة والنظام العام والصحة والآداب العامة وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

٤ - الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

لقد صدرت هذه الاتفاقية عن الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بتاريخ ٢١ ديسمبر ١٩٦٥، لتدخل حيز التنفيذ بتاريخ ٤ يناير ١٩٦٩، وقد تم التأكيد على:
"حق تكوين النقابات والانتماء إليها" في المادة الخامسة من هذه الاتفاقية في فقرة ١٥.

(٧) أحمد حسن البرعي: المرجع السابق ص ١١٢

الفرع الثاني: المواثيق الصادرة عن الهيئات الدولية الإقليمية:

من أهم الاتفاقيات الصادرة في مجال حقوق الإنسان بصفة عامة بما فيها الحق في الحرية النقابية هي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والاتفاقية العربية رقم ٨ للحريات والحقوق النقابية لسنة ١٩٧٧.

١ - الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:

تمت المصادقة على هذه الاتفاقية التي تعد المرجع الأساسي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بتاريخ ٤ نوفمبر ١٩٥٠، ودخلت حيز التنفيذ في ٣ سبتمبر ١٩٥٣. وقد ورد فيها النص على حرية الاجتماع وتكوين النقابات والانضمام إليها في المادة ١١/١ والتي تنص على أنه:

"لكل شخص الحق في حرية الاجتماع السلمي وحرية تكوين الجمعيات وبما فيها الحق في إنشاء نقابات مع الغير والانتساب إلى نقابات لحماية مصالحه...".

والملاحظ في هذه الاتفاقية أنها جعلت النظر في الاعتداءات على الحرية النقابية من اختصاص القضاء؛ وذلك بالسماح برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الأوروبية ضد أي دولة تخرق أحكامها.

٢ - الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان:

وقعت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في سان خوسيه بكوستاريكا في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٩، والتي دخلت حيز التنفيذ سنة ١٩٧٨. تكرر المادة ١٦ منها الحق في التجمع بمختلف أنواعه دون النص صراحة على تجمع معين حيث جاء فيها:

"لكل شخص حق التجمع وتكوين جمعيات مع آخرين بحرية ولغايات إيديولوجية أو دينية أو سياسية أو اقتصادية أو عمالية أو اجتماعية أو ثقافية أو سواها".

كما أكدت هذه الاتفاقية على عدم جواز وضع قيود على ممارسة هذا الحق.

٣ - الاتفاقية العربية رقم (٨) لعام ١٩٧٧ بشأن الحريات والحقوق النقابية

صدرت هذه الاتفاقية عن منظمة العمل العربية في مؤتمر العمل النقابي المنعقد في دورتها السادسة (٦) في مدينة الإسكندرية بجمهورية مصر العربية في مارس ١٩٧٧، وقد كرست الحرية النقابية في موادها نذكر منها المادة (١) التي تنص على أن:

"لكل من العمال وأصحاب الأعمال، أياً كان القطاع الذي يعملون فيه، أن يكونوا دون إذن مسبق، فيما بينهم منظمات، أو ينضموا إليها، لترعى مصالحهم وتدافع عن حقوقهم وتعمل على تحسين حالتهم المادية والاجتماعية، وتمثلهم أمام الجهات المختلفة، وتسهم في رفع الكفاية الإنتاجية، وفي تحقيق الخطط التي تهدف إلى التقدم الاقتصادي والاجتماعي".

تجدر الإشارة إلى أن كل هذه الاتفاقيات والمواثيق الدولية العامة أو الخاصة أشارت كلها إلى مبدأ الاختيار في التكوين والانضمام كميّار وكقرنية على الاعتراف بمبدأ التعددية النقابية؛ ما يعني أن الإقرار بالحرية النقابية في الوظيفة العمومية يدخل ضمن ذلك.^(٨)

الفرع الثالث: الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية:

منظمة العمل الدولية هيئة تابعة لمنظمة الأمم المتحدة أنشئت سنة ١٩١٩، تعد هيئة دولية مستقلة متخصصة لها شخصيتها الاعتبارية الكاملة التي تمكنها من اتخاذ الإجراءات التي تراها ضرورية لتحقيق العدالة الاجتماعية، من خلال توحيد وتنظيم قوانين العمل. ومن أهم الاتفاقيات التي صدرت من طرف هذه المنظمة في شأن الحريات النقابية نذكر:

١ - الاتفاقية رقم ٨٧ الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي

، صدرت هذه الاتفاقية في الجلسة ٣١ للمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في ٠٩ يوليو ١٩٤٨، ودخلت حيز التنفيذ في ٠٤ يوليو ١٩٥٠. من أهم الأحكام الواردة فيها ما جاء في المادة (٢) منها: "للعمال وأصحاب العمل بدون أي تمييز الحق في إنشاء المنظمات التي يختارونها بأنفسهم أو الانضمام إليها بدون حاجة إلى إذن مسبق، ودون الخضوع إلا لقواعد هذه المنظمات فحسب".

كما نصت على أن للمنظمات النقابية الحق في إعداد أنظمتها الأساسية وقواعدها الإدارية وانتخاب ممثليها في حرية تامة، وتنظيم إدارتها وأوجه نشاطها، وصياغة برامجها، كما تمتع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يحد من الحقوق أو يحول دون ممارستها المشروعة، وذلك في المادة الثالثة (٣).

وأيضاً نصت المادة الرابعة (٤) على أنه: "لا يجوز أن تكون منظمات العمل وأصحاب الأعمال عرضة للحل أو لوقوف نشاطها من طرف السلطة الإدارية".

٢ - الاتفاقية رقم ٩٨ لحماية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية

تم التصديق على هذه الاتفاقية بجنيف في الدورة ٣٢ من المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية بتاريخ ٨ يونيو ١٩٤٩، ودخلت حيز النفاذ في ١٨ يوليو ١٩٥١. اهتمت هذه الاتفاقية خاصة بمبدأ الحرية النقابية وحمايتها سواء بمناسبة تشغيل النقابيين أو عند فصلهم، وأن الحماية التي تستهدفها تتناول التصرفات التي ترمي إلى تعليق تشغيل العامل على شرط عدم الانضمام إلى النقابة أو الانسحاب منها أو فصل العامل أو الإضرار بحقوقه بسبب انضمامه للنقابة، أو الاشتراك في أي نشاط نقابي خارج أوقات العمل أو خلالها. وكذا تمتع منظمات العمل أو أصحاب العمل بالحماية المناسبة من تدخل إحداهما في شؤون الأخرى

^(٨)نقيلو زينة: الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة. دراسة في ضوء التشريع الجزائري،

مذكرة مقدمة استكمالاً للأنيليشهادة الماستر تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة ادرار، الجزائر، ٢٠١٩-٢٠٢٠ ص ٢٠

كتأييد منظمات عمالية عن طريق دعمها مالياً بغية التأثير عليها، وهذا حسب ما جاء في موادها الأولى والثانية.

٣ - الاتفاقية الدولية رقم ١٣٥ لسنة ١٩٧١ بشأن توفير الحماية والتسهيلات

لممثلي العمال في المؤسسات

تتعلق هذه الاتفاقية بتوفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات، تم إقرارها من طرف المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في دورته ٥٦ المنعقدة في ٦ يونيو ١٩٧١. تمنح هذه الاتفاقية ممثلي العمال ضمانات واسعة لممارسة الحق النقابي، ومن أهم ما تتضمنه أنها تكرر حق الممثلين النقابيين في التمتع بحماية فعالة ضد كل إجراء من شأنه أن يضر بهم، كتعرضهم للتسريح بسبب انتمائهم النقابي أو نشاطهم النقابي أو كونهم ممثلي العمال شرط احترام القانون والاتفاقات الجماعية أو أي شرط اتفاقي آخر، كما نصت أيضاً على وجوب منح كل التسهيلات الضرورية للممثلين النقابيين لأداء أعمالهم على أكمل وجه.

٤ - الاتفاقية الدولية رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية حق التنظيم النقابي

وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة

نظراً للتفسيرات المختلفة والمتضاربة للاتفاقيات السابقة بشأن تطبيقها من عدمه على موظفي الخدمة العمومية، ما نجم عنه أن بعض الحكومات طبقتها بطريقة تستبعد فئات واسعة من الموظفين العموميين، وحرصاً من منظمة العمل الدولية على التوضيح، وتأكيداً منها على حماية الحرية النقابية للموظفين العموميين، أصدرت اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة رقم ١٥١ الخاصة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في دورته ٦٤ المنعقدة في ٢٧ يونيو ١٩٧٨.

إضافة إلى هذه الاتفاقيات يوجد العديد من الاتفاقيات والتوصيات التي تؤكد على الحق النقابي وحرية الممارسة النقابية، والتي صدرت عن منظمة العمل الدولية.

المطلب الثاني: الحرية النقابية للموظفين العموميين في التشريع الوطني المصري:

الحرية النقابية للموظفين العموميين في مصر

لم يتمتع الموظفون العموميون في مصر بممارسة العمل النقابي الا في وقت متأخر نسبيا،^(٩) ونوضح أولا تطور الحرية النقابي للموظفين ثم الوضع التشريعي الحالي لنقابات الموظفين العموميين في مصر.

الفرع الأول: تطور الحرية النقابية للموظفين العموميين في مصر

لقد تأخر المشرع كثيرا في مصر في الاعتراف بالحق النقابي للموظفين العموميين، ولم تظهر فكرة التجمعات والتكتلات الوظيفية الا بعد اصدار أول قانون لنقابات العمال في سبتمبر ١٩٤٢ وهو القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢. بعد صدور هذا القانون بدأت تظهر بعض التجمعات الوظيفية في شكل اختلفت تسميته من جهة لأخرى. فأحيانا يسمى بالرابطة، وأحيانا يسمى بالاتحاد، وأحيانا يسمى بالجمعية، إلى غير ذلك من مسميات. غير أن الهدف من هذه التجمعات كان الاهتمام بالمصالح المهنية لأعضائها، والاتصال بالسلطات المختصة والجهات المعنية لبحث مطالب الموظفين عملا على تحقيقها. كما أن بعض السلطات كانت تتصل بهذه التجمعات لأخذ رأيها واستشارتها في بعض الأمور الوظيفية. ولكن هذه التجمعات لم ترق لمرتبة النقابات.

وبعد صدور قانون النقابات رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ أصبح محظورا بنص القانون ممارسة العمل النقابي بالنسبة للموظفين العموميين؛ لأن المادة الثانية من هذا القانون نصت على أن: لا يسري على موظفي الحكومة ومستخدمي مجالس المديریات والمجالس البلدية والمحلية والقروية وعمال الجيش والطيران والبحرية والبوليس الدائمين. ويستثنى من ذلك العمال بالمعنى الضيق، وكان يطلق عليهم العمال غير الداخليين في هيئة العمال ومرجع هذه التفرقة أن موظفي الحكومة ومستخدميها تحكمهم قوانين ولوائح ينظم كل شؤونهم وتضع لهم الضمانات العديدة للحصول على حقوقهم، وذلك خلافا للعمال الذين يحتاجون للكثير من الحماية في مواجهة الدولة. فهؤلاء كان يجوز لهم تكوين نقابات عمالية، مثال ذلك عمال بعض الهيئات العامة كعمال الموانئ وبعض الصناعات التابعة للدولة. وهذه النقابات كان لها وضعها خاصا لأن المشرع حرّمها من التدخل بين العمال ورب العمل واستخدام المفاوضات الجماعية، فالدولة لا يمكن أن تعامل معاملة رب العمل في القطاع الخاص.

وحيث صدر القانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ استمر الحظر التشريعي موجودا، إذ قررت المادة الثانية منه، ألا يسري هذا القانون على «موظفي ومستخدمي الحكومة ومجالس المديریات والمجالس البلدية والقروية الداخليين في الهيئة وعمال الجيش والطيران والبحرية والبوليس الدائمين».^(١٠)

^(٩) محمد أنس قاسم جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦

^(١٠) أحمد حسن البرعي: الوسيط في التشريعات الاجتماعية - النقابات العمالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٤٤١

وكذلك الأمر في ظل القانون الخاص بالعمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ الذي نص في المادة ٤ على أن احكامه ومن بينها النقابات لا تطبق على عمال الحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة الا فيما يصدر به قرار جمهوري.^(١١)

وهنا تقدم المشرع فيه خطوة إلى الأمام: فالمادة الرابعة من القانون، استثنت من عدم الخضوع للقانون ما يصدر بقرار جمهوري.

واعتمد أنه لا يجوز تكوين أكثر من نقابة عامة واحدة لعمال ومستخدمي المهنة أو الصناعة الواحدة في الاقليم الواحد. (م ١٦٢ من القانون ١١ لسنة ١٩٥٩)، وقد صدر قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم ١١٦ لسنة ١٩٦٠ محدد المهن والصناعات المتماثلة أو المرتبطة بعضها ببعض أو التي تشترك في إنتاج واحد، مع اعتبار المهن والصناعات المكونة لكل مجموعة من المجموعات المبينة في الجدول المرافق بالقرار المذكور، من المهن أو الصناعات المتماثلة أو المرتبطة بعضها ببعض أو المشتركة في إنتاج واحد، والتي يجوز للمشتغلين فيها تكوين نقابة عامة واحدة تجمعهم وفقا للمادة ١٦٠ من قانون العمل ٩١ لسنة ١٩٥٩.

ويلاحظ أنه إذا لم توجد صناعة أو مهنة تندرج تحت أية مجموعة من المجموعات التي بينها القرار الوزاري، فلعمال هذه الصناعة أو المهنة ان يكونوا نقابة عامة فيما بينهم، ذلك لأن بيان المجموعات بالقرار الوزاري المذكور هو على سبيل المثال لا الحصر.^(١٢)

وصدرت قرارات جمهورية متوالية أحدها القرار رقم ٩١٩ لسنة ١٩٦١ بتاريخ ١٣ يونيو سنة ١٩٦١ بشأن تطبيق أحكام الباب الرابع على عمال المؤسسات العامة فيما عدا عمال المؤسسات والهيئات التابعة لوزارة الحربية. والقرار رقم ١٩٠٠ لسنة ١٩٦٣ في يونيو ١٩٦٢ بشأن التطبيق على عمال الحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة.^(١٣)

ونتيجة لذلك فإن عمال الحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الإدارية المستقلة ليس لهم الحق في تكوين نقابات الا إذا صدر لهم قرار جمهوري بذلك، وأصبحت النقابات المكونة سلفا -تطبيقا للاستثناء الذي كان موجودا في ظل القانون ٨٥ لسنة ١٩٤٢ منحلة بحكم القانون. وقد انتهت محكمة النقض المصرية إلى أن - مصالح عمال هذه النقابات قد أصبحت بصدور قانون العمل الموحد وقوانين التأمين مصالح فردية

^(١١) محمد أنس قاسم جعفر: الموظف العام وممارسة العمال لنقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦

^(١٢) عصمت الهواري، محمود حماد الحسيني: دائرة المعارف العمالية، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٦٤

^(١٣) إبراهيم الغضريفي: تطور تشريع العمل، دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ٣٥٦

لا جماعية وأن ممثل نقابة هيئة قناة السويس قد زالت عنه صفته النقابية. وبالتالي ليس له حق التحدث عن عمال هيئة القناة.

وتحت تأثير انتقاد الفقه لحظر تكوين النقابات للموظفين العموميين، وتمكيننا لهم من ممارسة هذا الحق **بدأ الوضع يتغير تدريجيا** في سنة ١٩٦١، وأصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٩١٩ ونص فيه على تطبيق الباب الرابع من قانون العمل وهو الخاص بالنقابات على عمال المؤسسات العامة باستثناء عمال المؤسسات والهيئات العامة التابعة لوزارة الحربية، وفي سنة ١٩٦٢ صدر قرار جمهوري رقم ١٩٠٠ ونص على تطبيق الأحكام الخاصة بالنقابات على العمال الذين يخضعون لأحكام كادر العمال أو الكادرات العمالية الأخرى الذين يعملون بالحكومة والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الإدارية المستقلة. وحين صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ **ألغيت التفرقة بين الموظفين والعمال**، كما ألغى كادر العمال، وذلك تطبيقا لنص المادة الأولى من قانون إصداره والتي نصت على أن: "يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام المرافقة لهذا القانون وتسري أحكامه على وزارات الحكومة ومصالحها وغيرها من الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري، كما ينظم شؤون العاملين بها سواء من كان ينطبق عليه قانون موظفي الدولة أو كادر العمال". ونصت المادة الثانية على أنه يعتبر عاملا في تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة.

ونتيجة لذلك فتح المجال لانضمام كل العاملين للدولة إلى نقابات العمال دون تفرقة بين الموظفين والعمال، هذه التفرقة التي ألغيت نهائيا بصدور القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤. ولعل السبب الذي حدا بالمشرع إلى الغاء التفرقة بين الموظفين والعمال، وتقرير الحق النقابي للجميع هو تغيير الأيديولوجية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي كانت تسير عليها الدولة من النهج الرأسمالي إلى النهج الاشتراكي. لأنه إذا كان يتصور أن يقتصر الحق النقابي في ظل النظم الرأسمالية على العاملين في القطاع الخاص دون العاملين في القطاع العام والهيئات والمصالح العامة، فإن ذلك غير متصور في ظل النظام الاشتراكي الذي تسيطر الدولة في ظله -على كل وسائل الإنتاج- وتصبح وظيفة الدولة في مجال التخطيط الاقتصادي والاجتماعي والرقابة على تنفيذ الخطة وظيفية هامة مستحدثة. ولا تعتبر النقابات -والحالة هذه- خطرا على نظام الدولة وحسن سير العمل بها إذ تصبح النقابة صاحبة دور مساعد للدولة في مجال وظائفها المتعلقة بالتخطيط والرقابة.

ويلاحظ على الوضع في ظل القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ السالف الإشارة اليه. ويتلخص في أن الوضع النقابي للموظفين عموما كان يكتنفه الغموض، ذلك أنه لم يكن هناك نص صريح على جواز تكوين نقابات وظيفية. ولكن نظرا لأن المشرع ألغى التفرقة بين الموظفين والعمال، وكان العمال الخاضعين لأحكام

كادر العمال يتمتعون بهذا الحق فإن النتيجة المنطقية التي انتهى اليه الفقه هي أن الباب أصبح مفتوحا أمام جميع الموظفين لتكوين نقابات وظيفية. وحين صدر القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ سار على نفس الدرب ولم يتضمن نصا صريحا على جواز تكوين نقابات وظيفية.

واستمر هذا الوضع الغامض سائدا حتى صدور قانون النقابات رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨١، ونص في مادته الثانية على تطبيق أحكامه على العاملين المدنيين بالدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة والعاملين بالقطاع العام. وحدد القانون بعض الفئات التي لا يجوز لها المشاركة في المنظمات النقابية ونظرا لصدور قانون الموظفين ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعد صدور قانون النقابات فقد أقر مبدأ تكوين الموظفين للنقابات الوظيفية واعترف بشرعية النقابات الوظيفية واسند لها بعضا من الاختصاصات. وجعل لها دورا واضحا في لجان شئون العاملين.^(١٤)

لذلك، بعد قانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦، أول القوانين النقابية المصرية، التي تعطى الحق لهذه الفئة بأكملها، في تكوين النقابات والانضمام إليها.

وتجدر الملاحظة، أن نص المادة الثانية من القانون ٣٥/١٩٧٦، كان واضحا في صياغته، إذ قرر سريان أحكامه على «الأشخاص الخاضعين لأحكام كادر عمال الحكومة أو الكادرات العمالية الأخرى»، في هذا المجال، يعني استبعاد العسكريين ورجال الشرطة من مجال تطبيق أحكام القانون، نظرا لتعارض طبيعة التنظيم النقابي ووسائله، مع خضوع هذه الفئات للنظم والأحكام العسكرية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، أن استثناء رجال البوليس والجيش من قانون النقابات، لا يمثل مخالفة لمستويات العمل الدولية. والعاملين بالجهاز الإداري للدولة، هم الذين يعملون في وزارات الحكومة ومصالحها، سواء أكانوا معينين بصفة دائمة أو مؤقتة، مادام قد تم تعيينهم في إحدى الوظائف المبينة في موازنة الوحدة الإدارية التي يعملون بها.

أما العاملين بوحدات الحكم المحلي، فيقصد بهم العاملين في المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، سواء أكانوا من المعينين أصلا بهذه الوحدات، أم نقلوا إليها بعد نقل اختصاصات بعض الوزارات إلى أجهزة الحكم المحلي.

أما العاملين في الهيئات العامة، فيقصد بهم العاملين في الهيئات ذات الشخصية الاعتبارية وتتولى إدارة مرافق عام أو تقوم على مصلحة أو خدمة عامة (ولو كانت الخدمة التي تؤديها ذات طبيعة تجارية) ولها ميزانية مستقلة ملحقة بالجهة الإدارية التي تتبعها.

^(١٤) محمد أنس جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي، المرجع السابق

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يسمح للموظفين العموميين بالانضمام للنقابات العمالية، إلا إذا كانت ذات صلة بأعمالهم، أو الاشتراك معهم في تكوين النقابات فقط. فقد ربط المشرع في قانون النقابات ممارسة الحق في الانضمام للنقابة للموظفين العموميين، وبين عملهم في الأجهزة الفنية والإدارية المشرفة على مجموعات المهن المتماثلة أو المرتبطة: فالمشرع بعد أن عدد في الجدول الملحق بقانون النقابات الأعمال والصناعات المتماثلة أو المرتبطة في مجموعات، ليكون لكل مجموعة منها نقابة، أضاف في كل مجموعة منها العمل في الوزارات والهيئات والمؤسسات والشركات والأجهزة الفنية والإدارية المشرفة على الأعمال السابقة. ومؤدى ذلك أن المشرع في قانون النقابات لم يسمح للموظفين العموميين بتكوين نقابات عمالية مستقلة خاصة بهم. ويلاحظ أن موقف المشرع السابق محل نظر من جانب الفقه حيث يرى البعض ضرورة إزالة القيود أمام الموظفين العموميين في تكوين النقابات العمالية، لأن الاعتراف لهؤلاء الموظفين بالحق النقابي، لا يمكن تصوره، إلا بتقرير حقهم في تكوين نقابة مستقلة، تتولى الدفاع عن مصالحهم المشتركة، ومرد ذلك اختلاف مصالح العمال في شركة للغزل والنسيج أو شركة لصناعة المعادن أو الزجاج وبين الموظفين الإداريين في وزارة الصناعة، حتى يمكن أن يكونوا نقابة عمالية واحدة. وإذا كان العمل على تحسين شروط العمل وظروفه، وإبرام اتفاقيات العمل الجماعية، بعض أوجه النشاط النقابي بنص القانون، تظهر فيه مصلحة العمال في تلك الشركات واضحة، فإن هي مصلحة موظفي هذه الوزارة في هذه الحالة؟ ولكن يبدو أن مسلك المشرع في هذا الصدد، يجد تفسيره في رغبة المشرع في إفقاد النقابات العمالية أصالتها التقليدية، وإضعاف الحركة النقابية، لأن الخلافات الكبيرة بين العمال والموظفين فكرياً واجتماعياً واقتصادياً، يجعل من النقابة مجموعة غير متجانسة، لا تقوم أعضائها مصالح مهنية مشتركة.

ويضاف إلى ما سبق، أن الطريقة التي اتبعها المشرع في جدول المهن المرفق بقانون النقابات بتصنيف المهن والصناعات التي يجوز لها تكوين نقابة، وربط الحق النقابي للموظفين العموميين بكونهم يعملون في الأجهزة الفنية والإدارية المشرفة على تلك المهن والصناعات، أدى إلى وضع غريب وشاذ، وهو إبعاد بعض الفئات من ممارسة الحق النقابي مثل موظفي وزارتي العدل والخارجية، إذ ليس في مجموعات المهن أو الصناعات ما تشرف عليه وزارتا العدل أو الخارجية، غير أنه يرد على ذلك بأنه لا يجوز أن يؤدي التصنيف الحالي لمجموعات المهن أو الصناعات إلى حرمان بعض الفئات من ممارسة الحق النقابي، ذلك أن هذا الحق قد كفله الدستور. كما أجاز المشرع للاتحاد لنقابات العمال، تعديل الجدول الخاص به، مع مراعاة المعايير المتعلقة بتماثل وارتباط المهن والصناعات، وأن المشرع نفسه قد أورد نصاً يقضى بإدخال كل من يعمل في أي مهنة أو صناعة لا تدخل ضمن أي مجموعة من المجموعات السابقة، ضمن مجموعة الخدمات الإدارية والاجتماعية.

وفي رأي أحمد حسن البرعي: انه يجب الاعتراف للموظفين العموميين بالحق في تكوين نقابات عمالية مستقلة، ولا سيما في ظل الاعتراف الدستوري بحق التنظيم النقابي فضلاً عن إلغاء المادة ١٩ التي كانت موجودة في قانون النقابات رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ والتي حذفت بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥.^(١٥)

واستمر الإقرار للموظفين العموميين بالحق في تكوين نقابات في ظل قانون رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ بإصدار قانون المنظمات النقابية العمالية وحماية حق التنظيم النقابي، وقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حيث استمر الإقرار بالحرية النقابية للموظفين العموميين في مصر كما سأتناول بالتفصيل فيما بعد.

^(١٥) أحمد حسن البرعي: مرجع سابق، ص ٤٤٥

الفرع الثاني: النصوص القانونية للحريات النقابية في مصر:

١ - الحرية النقابية في الدستور المصري:

المادة ٥٥ من دستور ١٩٥٦ كانت تنص على أن:

"إنشاء النقابات حق مكفول، وللنقابات شخصية اعتبارية وذلك على الوجه المبين في القانون".

المادة ٥٦ من دستور عام ١٩٧١ كانت تنص على أن:

"إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية. وينظم القانون مساهمة النقابات والاتحادات في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، وفي رفع مستوى الكفاية بين أعضائها وحماية أموالها، وهي ملزمة بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانوناً لأعضائها"،

وأن المادة (٤) من الإعلان الدستوري 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 في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري. ولا يجوز "...،

وأن المادة (٥٢) من دستور عام ٢٠١٢ كانت تنص على أن:

"حرية إنشاء النقابات والاتحادات والتعاونيات مكفولة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، ويقوم على أساس ديمقراطي، وتمارس نشاطها بحرية وتشارك في خدمة المجتمع وفي رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، ولا يجوز للسلطات حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي"،

وأن المادة (٥٣) منه كانت تنص على أن: "ينظم القانون النقابات المهنية، وإدارتها على أساس ديمقراطي، وتحديد مواردها، وطريقة مساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني وفق مواثيق شرف أخلاقية. ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة مهنية واحدة...."

وان 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 في

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) منه تنص على أن:

"ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطي ويكفل استقلالها ويحدد مواردها وطريقة ايد أعضائها... ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة، ولا يجوز ..."،

وتنص المادة (١٥١) منه على أن: "يمثل رئيس الجمهورية الدولية في علاقاتها الخارجية، ويرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقا لأحكام الدستور....." وهي المادة التي تعطي المعاهدات التي صدقت عليها مصر قوة القانون.

٢ - الحرية النقابية للموظف العمومي في التشريع المصري:

المادة (١) من قانون النقابات العمالية (الملغي) الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ تنص على أن:

"يقصد بالمصطلحات الآتية مدلولها المحدد قرين كل منها: ... المنشأة: كل مشروع او 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 الأساسي 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 إبداع أوراق التشكيل المنصوص عليها في المادة (٦٣) من هذا القانون....

وأن المادة (٧) منه الواردة تحت عنوان "المنظمات النقابية: الفصل الأول - البنية النقابية وأهدافه - تنص على أن:

"يقوم البنية 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 بعدوان 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 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 يوماً من تاريخ انتخاب الجمعية العمومية التأسيسية له بالجهة الإدارية المختصة والاتحاد العام لنقابات العمال ثلاث نسخ من الأوراق الآتية: -

قانون المنظمات النقابية العمالية وحماية حق التنظيم النقابي رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ (الساري)

المعدل بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠١٩

ينص قانون رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ بإصدار قانون المنظمات النقابية العمالية وحماية حق التنظيم

النقابي على:

المادة ٢: فيما عدا العاملين بالقوات المسلحة وهيئة الشرطة وغيرهما من الهيئات النظامية، تسري

أحكام هذا القانون على:

١-العاملين المدنيين بوحدة الجهاز الإداري للدولة - من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات

خاصة، ووحدة الإدارة المحلية، والهيئات العامة خدمية كانت أم اقتصادية.

٢-العاملين بشركات القطاع العام، وقطاع الأعمال العام، والعاملين بالأنشطة الاقتصادية التي

يتم إنشاؤها بقانون.

٣-....

المادة ٣: لا تسري أحكام القوانين الخاصة بالاجتماعات العامة على اجتماعات أعضاء المنظمات

النقابية العمالية لممارسة نشاطهم النقابي، متى عقد الاجتماع بمقر التنظيم النقابي أو بإحدى مؤسساته، أو

في أي مكان مناسب آخر.

المادة ٤: للعمال، دون تمييز، الحق في تكوين المنظمات النقابية، ولهم كذلك حرية الانضمام إليها

أو الانسحاب منها، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية، والنظم الأساسية

لهذه المنظمات.

المادة ٥: يحظر إنشاء أو تكوين منظمات نقابية عمالية على أساس ديني، أو عقائدي، أو حزبي، أو عرقي، أو سياسي.

كما يحظر على هذه المنظمات تكوين أي تشكيلات على خلاف أحكام الدستور أو القانون، أو الاشتراك في أي منها.

المادة ٦: يحظر تضمين النظام الأساسي للمنظمة النقابية العمالية، أو لوائحها الداخلية أي قواعد تميز بين أعضائها بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو السن، أو الانتماء السياسي، أو لأي سبب آخر.

ويضع الوزير المختص نماذج لوائح النظام الأساسي، والنظام المالي، والنظام الإداري، للمنظمات النقابية العمالية، يتم الاسترشاد بها.

نص في صدر المادة ١٠ من القانون على أن:

"إنشاء المنظمات النقابية العمالية على أساس ديمقراطي حق يكفله هذا القانون، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ إيداع الأوراق المطلوبة بالجهة الإدارية المختصة، وتمارس نشاطها بحرية اعتباراً من هذا التاريخ، ويكون لكل منها لائحة نظام أساسي يجب نشرها في الوقائع المصرية"

نص في المادة ٦٤ من القانون على أن:

"للمنظمات النقابية الحق في وضع أنظمتها الأساسية، ولوائحها الإدارية والمالية، وفي انتخاب ممثليها بحرية بما يتفق مع أحكام هذا القانون ولها الحق في تنظيم شئونها وإدارة أنشطتها وإعداد برامج عملها، وتمتتع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه أن يقيد هذا الحق أو أن يعوق ممارسته المشروعة.

وفقاً لنصوص المواد ١٨، ١٩، ٢٠ من القانون تثبت الشخصية الاعتبارية للمنظمة النقابية بمجرد إيداع أوراق التأسيس لدى الجهة الإدارية التي لا تملك الرفض، وإنما يكون عليها أن تحرر محضر بإيداع أوراق التأسيس يثبت حدوث واقعة الإيداع، فإذا تبين لها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع الأوراق المنصوص عليها عدم صحة أو استيفاء الأوراق أو الإجراءات اللازمة وجب عليها أن تخطر ممثل اللجنة النقابية بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، فإذا لم تقم المنظمة النقابية بتصحيح الأوراق أو الإجراءات محل الإخطار أو استيفاءها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصوله إليها، كان للجهة الإدارية الاعتراض على إنشاء المنظمة النقابية أمام المحكمة العمالية المختصة.

إيجابيات القانون الجديد ٢٠١٣ لسنة ٢٠١٧

– استعادة المنظمات واللجان النقابية (الشخصية الاعتبارية) التي سحبت منها في السابق لأول مرة

منذ فترة طويلة (٣ اصدار).

- الغاء العضوية الجبرية التي لازمت التنظيم النقابي المصري منذ إنشائه في ٣٠ يناير ١٩٥٧، واقرت (م ٤) من القانون حق الإنشاء والانضمام والانسحاب الاختياري الحر لأول مرة.

- إقرار مبدأ أنه لا يجوز حل النقابة لا بقرار ادارى ولا بحكم قضائي. وإنما يجوز حل مجلس ادارة النقابة بحكم قضائي إذا تبين انحرافه عن أهداف النقابة أو العبث بأموالها.

والسبب أن قرار التكوين والحل للنقابة بيد الجمعية العمومية وحدها صاحبة السلطة العليا فيها. كما اعطى القانون حصانة لعضو مجلس ادارة المنظمة النقابية فلا يجوز وقفه عن العمل في المنشأة التابع لها احتياطيا وتأديبيا أو توقيع عقوبة الفصل عليه إلا بناء على قرار أو حكم صادر من المحكمة المختصة (م ٥٢).

- كما أعطى القانون للنقابة درجة عالية من الحرية والاستقلالية عن الجهة الادارية في وضع لوائح النقابة (دستورها) أي لائحة النظام الأساسي، وكذلك لوائحها المالية والادارية وفق ارادة الجمعية العمومية وحدها (م ٦٤)، كما اعطى للجنة النقابية حق الانضمام لنقابة عامة أو عدم الانضمام، كذلك اعطى للنقابة العامة الحق في الانضمام إلى أي اتحاد من الاتحادات العمالية القائمة او عدم الانضمام لأي منها.. وأقر القانون حق أي مستوى نقابي في الانسحاب من المستوى الاعلى في أي وقت دون عوائق (م ٤ من اللائحة التنفيذية).

- أقر القانون حق النقابات في وضع نظام للرقابة المالية الذاتية على أموال النقابة ضمن لائحة نظامها الأساسي.. بجانب رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات (م ٥٩).

- وأضاف القانون مكسبا آخر: هو حق الأفراد في الانسحاب من النقابة مع احتفاظهم بحقوقهم في صناديق الزمالة أو غيرها من الصناديق المنشأة داخل المنشآت والشركات.

يجب إيضاح أن هذا الأمر كان في السابق سيفاً مسلطاً على رقاب العمال المشتركين في صناديق الزمالة التي تعطى مبالغ كبيرة للعمال عند الخروج من العمل بسبب السن أو العجز أو المرض أو سبب اخر تحدده لوائح الصناديق ... واستغلت النقابات السابقة هذا الأمر في حرمان أي عامل يطلب الانسحاب من النقابة أو تكوين نقابة مستقلة في حرمانه من هذه الميزة التي ساهم فيها بجزء من أجره طوال مدة خدمته (عجز العمال في شركة الحديد والصلب عن تكوين نقابة مستقلة لعدم حرمانهم من مكافأة تعادل ١٤٠ شهراً من آخر أجر) وكذلك في عدد من الشركات الاخرى.^(١٦)

وقد واجه هذا القانون عدد من الانتقادات المختلفة

^(١٦) محمد عبدالسلام: دليل العامل (٥) ما هي النقابة العمالية؟ وشروط تكوينها، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، الطبعة الأولى،

انتقادات الأتحاد الدولي للنقابات TUC في بيان أصدره في ٧ نوفمبر ٢٠١٧

هذا القانون هو انتهاك صارخ للحق الأساسي للعمال في التنظيم، ويعني بشكل فعال أن الأتحاد العام لنقابات عمال مصر الذي تسيطر عليه الحكومة هو المنظمة الوحيدة المسموح لها بالعمل. وأنه سيُحرم العمال من إمكانية الدفاع عن مصالحهم الخاصة والتفاوض بشأن الأجور العادلة وظروف العمل اللائقة. وأنه يمثل تعزيز سيطرة الحكومة على العاملين، ويعني أن أعدادًا ضخمة من العمال المصريين ستقع في براثن الفقر وفي أعمال محفوفة بالمخاطر وخطيرة. ندعو السلطات المصرية إلى سحب مشروع القانون والعمل بدلاً من ذلك على إصدار تشريع يتوافق مع معايير منظمة العمل الدولية".

يُنظر إلى خطوة طرح مشروع القانون على البرلمان هذا الأسبوع على أنها طريقة لاستباق بعثة منظمة العمل الدولية التي من المتوقع أن تزور مصر الأسبوع المقبل. يحظر مشروع القانون النقابات المستقلة من تلقي الدعم الدولي، ويحد من استقلالها المالي، ويفرض شروط أهلية غير مقبولة للانتخاب للجان التنفيذية النقابية، ويتطلب حضور مسؤولين حكوميين أثناء الانتخابات النقابية.....^(١٧)

من انتقادات منصة العدالة الاجتماعية:

حافظ القانون الجديد -في مادتيه الثانية والثالثة- على تشكيل النقابات العمالية المشكّلة من قبل الحكومة المصرية والمحسوبة عليها، مثل الأتحاد العام لنقابات عمال مصر، بينما ألزم النقابات الأخرى (المستقلة) بحلّ نفسها وتوفيق أوضاعها خلال ٦٠ يوماً من العمل بالقانون، على أن تقوم تلك النقابات المستقلة التي بالتقدم مجدداً بأوراق اعتمادها لوزارة القوى العاملة وفقاً -للاشترطات التي حددها القانون الجديد- التي رآها مسؤولو النقابات المستقلة ومراقبون تمهد لدمجها النقابات العمالية التي تسيطر عليها الحكومة، أتت المادتان الثانية والثالثة من القانون ٢١٣ بتمييز واضح للاتحاد العام لنقابات عمال مصر، عن النقابات المستقلة والتي تأسست وأودعت أوراقها لدى القوى العاملة بداية من مارس ٢٠١١ وحتى صدور القانون، حيث فرضت على النقابات المستقلة توفيق أوضاعها في الوقت التي أعفت فيه النقابات التابعة للاتحاد العام من ذلك.

كما حرم القانون العديد من الفئات العمالية من حقها في التنظيم النقابي، بالمخالفة للدستور وكافة الاتفاقيات.

^(١٧) بيان الأتحاد الدولي للنقابات ITUC

<https://www.ituc-csi.org/egypt-new-draft-trade-union-law>

وفي باب العقوبات، فرض القانون على العمال أقصى درجات العقاب -من بين جميع مخالفات القانون- لممارستهم حقهم في التنظيم؛ فالعقاب لممارسة الحق في التنظيم هو الحبس ودفن غرامات مالية باهظة، لم يوضع مثلها لأصحاب الأعمال الذين يرتكبون مخالفات جسيمة في التعدي على الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية، وذلك بالمخالفة للدستور والعهود والاتفاقيات الدولية.

كما ميز القانون بشكل واضح بين الاتحاد العام لنقابات عمال مصر الموالي للنظام، والنقابات المستقلة التي نشأت بعد الثورة، وذلك في مخالفة صريحة للمادة الثانية من الاتفاقية ٩٨ لسنة ١٩٤٩. ويؤسس كل من القانون ولوائحه التنفيذية للإبقاء على قيادات بعينها وصلت لسن التقاعد، كما منحت اللوائح الكثير من الصلاحيات لرئيس النقابة والأمين العام التي يستطيعون من خلالها تسيير اللجنة بعيداً عن الجمعية العمومية ومجلس إدارة النقابة، وذلك بالمخالفة للمادة الثانية من اتفاقية منظمة العمل الدولية ٩٨ لسنة ١٩٤٩.^(١٨)

التعديلات

في شهر يونيو ٢٠١٩، ناقشت لجنة تطبيق المعايير التابعة لمنظمة العمل الدولية عدم الوفاء بشروط الاتفاقية رقم ٨٧ الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي. وعلى وجه التحديد، رأت اللجنة أن الحد الأدنى لعدد العمال المطلوب لتشكيل نقابة في المؤسسة يُعتبر مقيداً لحرية العمال في تشكيل نقابات، حيث أن ٩٠ في المائة من جميع الأنشطة الاقتصادية في البلاد تتم في الشركات الصغيرة والمتوسطة التي يقل عدد العاملين بها عن ٥٠ شخصاً. وقد نوهت اللجنة أيضاً إلى أن شروط العدد الكبير من العمال المطلوب لتكوين نقابات واتحادات عامة يضمن للاتحاد الذي تدعمه الحكومة احتكاراً فعلياً للتمثيل النقابي.

جاءت التعديلات بعد عدد من اللقاءات مع منظمة العمل الدولية والتي كانت استجابة لملاحظات لجنة الخبراء [CEACR] ولجنة المعايير (CSA) بمنظمة العمل الدولية حول القانون المصري عدل البرلمان في شهر أغسطس ٢٠١٩ قانون المنظمات النقابية لعام ٢٠١٧. وقد خفضت التعديلات الحد الأدنى للعدد المطلوب لتكوين لجنة نقابية من ١٥٠ عاملاً إلى ٥٠ عاملاً، كما خفضت العدد المطلوب من اللجان النقابية لتشكيل نقابة عامة من ١٥ لجنة إلى ١٠، والعدد المطلوب من العمال لتشكيل نقابة عامة من ٢٠٠٠٠ إلى ١٥٠٠٠ عامل. كما خفضت التعديلات الجديدة أيضاً عدد النقابات العامة المطلوب لتشكيل اتحاد نقابات عمالية من ١٠ نقابات إلى ٧، وعدد العمال المطلوب لتشكيل اتحاد

^(١٨) منصة العدالة الاجتماعية، بيان قانون النقابات واللوائح التنفيذية لمخالفة الدستور والاتفاقيات الدولية، ٢٥ يونيو ٢٠١٨،

نقابات عمال من ٢٠٠٠٠٠ إلى ١٥٠٠٠٠ عامل. وعلاوة على ذلك، استبدلت التعديلات عقوبة السجن على مخالفات قوانين العمل بغرامات مالية.

أهم مظاهر التعديلات:

- ١ - تخفيض الاعداد المطلوبة لاستيفاء النصاب القانوني لتكوين المنظمات النقابية مواد ١١ - ١٢، مادة ١١ خمسين عاملا بدلا من مائة وخمسين عاملا مادة ١٢: يكون انشاء النقابة العامة من ١٠ لجان نقابية تضم في عضويتها خمس عشرة ألف عامل على الأقل بدلا من خمس عشرة لجنة نقابية تضم في عضويتها عشرين ألف عامل على الأقل يكون انشاء الاتحاد النقابي العمالي من سبع نقابات عامة تضم في عضويتها مائة وخمسون ألف عامل على الأقل بدلا من عشر نقابات عامة تضم في عضويتها مائتي ألف عامل
- ٢- الغاء عقوبة الحبس من مواد ٦٧ و ٦٨ و ٧٦
- ٣- تعديل قيمة الغرامة، التشديد في مادة ٦٧، التخفيض في مادة ٧٦
- ٣- الغاء مواد السجن والحبس من مواد ٦٩ - ٧٠ - ٧٢ - ٧٥

اللائحة التنفيذية للقانون

بتاريخ ١٣ مارس ٢٠١٨ صدر القرار الوزاري رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٨ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المنظمات النقابية العمالية وحماية حق التنظيم النقابي رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧.

المادة ٣ التي تنص على أنه " للعمال - دون تمييز - الحق في تكوين المنظمات النقابية، ولهم كذلك حرية الانضمام إليها، أو الانسحاب منها، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذه اللائحة والنظم الأساسية لهذه المنظمات.

ولا يخل انسحاب العامل من أي منظمة نقابية عمالية بأية حقوق أو مكتسبات مستحقة له بتلك المنظمة، مثل صناديق الادخار، أو الزمالة التي تديرها المنظمة. وتحدد لوائح المنظمة النقابية قواعد الحصول على تلك الحقوق والمكتسبات.

المادة ٧ من اللائحة التنفيذية للقانون على أن "يحظر على الجهة الإدارية أو الوزارة المختصة حل المنظمة النقابية، أو وقف نشاطها، أو تقييد حقها في وضع نظمها الأساسية، أو في انتخاب ممثليها بحرية، أو في تنظيم إدارتها، أو أنشطتها، أو في إعداد برامج عملها".

نصت في المادة ٩ منها على أن "تثبت الشخصية الاعتبارية للمنظمات النقابية العمالية من تاريخ إيداع الأوراق المطلوبة بالجهة الإدارية المختصة أو الوزارة المختصة وتمارس نشاطها بحرية اعتباراً من هذا التاريخ"

أدوار ومهام نقابات الموظفين العموميين في قانون الخدمة المدنية المصري

قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية الصادر في أول نوفمبر سنة ٢٠١٦م
مادة (٣): يُنشأ مجلس للخدمة المدنية بغرض تقديم المقترحات الخاصة بتطوير الخدمة المدنية
وتحسين الخدمات العامة في البلاد، ويقوم على وجه الخصوص بالآتي:

ويشكل مجلس الخدمة المدنية برئاسة رئيس الجهاز وعضوية كل من: ...

- عضو من المنظمات النقابية المنتخبة يختاره الاتحاد العام لنقابات عمال مصر.

مادة (٤): تُشكل في كل وحدة، بقرار من السلطة المختصة، لجنة أو أكثر للموارد البشرية، برئاسة
أحد موظفي الوحدة من شاغلي الوظائف القيادية وعضوية أربعة أعضاء، يكون من بينهم أحد القانونيين،
وأحد المتخصصين في الموارد البشرية من داخل أو خارجها، وأحد أعضاء اللجنة النقابية إن وجدت يختاره
مجلس إدارة اللجنة النقابية.

تقويم الأداء مادة (٢٥): ويقدر تقويم أداء الموظف الذي لم يقم بالعمل فعليًا بالوحدة لمدة ستة
أشهر على الأقل بسبب التجنيد، أو لعضوية أحد المجالس النقابية، ... بمرتبة كفاء حكمًا، فإذا كان
تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز حكمًا.

عضوية لجنة التظلمات من تقارير تقويم الأداء، مادة (٢٦): تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف
بصورة من تقرير تقويم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة. وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر
يومًا من تاريخ إعلانه ... ويكون تظلم باقي الموظفين إلى لجنة تظلمات، تنشأ لهذا الغرض، وتُشكل بقرار
من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن
وُجدت.

مادة (٤٥): تضع السلطة المختصة بالاشتراك مع اللجنة النقابية للوحدة نظامًا للرعاية الاجتماعية
والثقافية والرياضية للموظفين بها، وذلك بمراعاة أحكام التشريعات ذات الصلة.

المبحث الثالث: النقابات بين الوحدة والتعددية والاستقلال:

المطلب الأول: التعددية النقابية أم الوحدة؟

وحدة التنظيم النقابي في مصر: أن المقصود بوحدة التنظيم النقابي هو تشكيل تنظيم نقابي واحد في كل مستوياته - لجنة نقابية واحدة بالمنشأة - ونقابة عامة واحدة للصناعة على المستوى القومي، واتحاد عام واحد يجمع كل النقابات العامة.

بينما التعددية النقابية: تعبر عن وجود عدد من النقابات تمثل العمال سواء على مستوى القاعدة أو في مستويات أعلى.

الفرع الأول: الآراء الفقهية حول الوحدة والتعددية النقابية.

تنقسم الاتجاهات النقابية والقانونية، بالنسبة لمبدأ وحدة التنظيم النقابي أو تعدده، إلى اتجاهين رئيسيين:

اتجاه يرى، أن التعدد النقابي هو الأكثر اتفاقاً مع مبادئ الحرية النقابية، وهو مبدأ جوهرى لا يجوز المساس به، وأن أية محاولة لتقييد هذه الحرية، تمس في الصميم حرية العاملين في تكوين تنظيمهم النقابي. ويأخذ بهذا الاتجاه كل من فرنسا وإيطاليا وبلجيكا والمغرب وتونس، ويرى أصحاب هذا الاتجاه، أن لمبدأ التعدد الكثير من المزايا التي تحقق فاعلية التنظيم النقابي؛ فهو يحمى استقلال التنظيم في مواجهة الدولة، ويكفل التعبير عن معطيات الواقع العمالي واتجاهاته. كما يرى أصحاب هذا الرأي، أن التعدد لا يعني بالضرورة انقسام الحركة العمالية، ذلك أنه مع التعدد لا بد وأن توجد تحالفات حقيقية وواقعية بين كبريات الاتحادات النقابية، وفي المقابل يرى أصحاب هذا الرأي إن وحدة التنظيم النقابي، تؤدي إلى تفشي البيروقراطية ونموها وتسلطها في العمل النقابي، بما يؤدي إلى انعزال القيادات النقابية عن قواعدها.

أن التعدد النقابي يعد أحد أهم المبادئ الجوهرية التي تقوم عليها الحرية النقابية، فحرية العامل في الانضمام ترتبط بحريته في أن يختار النقابة التي توافق أفكاره وميوله، ولن تتأتي هذه الحرية إلا من خلال التعدد النقابي، أما نظام النقابة الواحدة فهو مدعاة للتعسف، حيث تتعدم فيه حرية الاختيار.^(١٩)

كذلك فإن نظام الوحدة النقابية يؤدي إلي التراخي في الدفاع عن المصالح العمالية لافتقاد هذا النظام إلى التنافس على عكس مبدأ التعدد الذي يسمح بالتنافس بين نقابات المهنة الواحدة، فينعكس ذلك

^(١٩) محمد رزق - حدوده قانون العمل مطبوعات روز ليوسف - طبعة ٢٠٠٣، ص ٥٦

محمد أحمد إسماعيل - القانون النقابي بالقاهرة ١٩٩٤ الناشر دار النصر للطباعة، ص

على فاعلية النقابة وحيويتها، فضلاً ذلك فإن نظام النقابة المنفردة يؤدي إلي شيوع الاتجاهات البيروقراطية والتسلط كأسلوب عمل، حيث تأتي القيادة النقابية لمركز القمة وتؤمن للبقاء فيه، وتعتمد إلي تركيز كل الاختصاصات لديها، مما يؤدي لانعزالها عن قاعدتها العريضة، وفقدانها لمصداقيتها في التعبير عن مطالب تلك القاعدة، ومبدأ الوحدة النقابية يؤدي إلى سيطرة الدولة على النقابات بحيث تفقد الحركة النقابية استقلالها إزاء الدولة عكس الوضع في ظل التعدد النقابي.

وتلافياً لما يمكن توجيهه من نقد لمبدأ التعدد النقابي فيما يتعلق بالمساواة بين النقابات المتعددة حيث أن تلك المساواة وإن أمكن تحقيقها من الناحية القانونية فمن المتصور أنه من غير الممكن تحقيقها على كافة الوجوه خاصة إذا ما أردنا البحث عن النقابة التي ستمثل العمال في المفاوضات الجماعية، برزت فكرة النقابة الأكثر تمثيلاً كحل لتلك المأخذ، وذلك بأن تعطي نقابة معينة بعض الامتيازات في مجال الدفاع عن المصالح المهنية، وبخاصة التفاوض الجماعي باسم العمال، ويتأتى اختيار النقابة الأكثر تمثيلاً وفقاً لاعتبارات موضوعية، مثل عدد أعضاء النقابة - كاشتراط توافر حد أدنى من المنضمين إليها، كذلك مدي استقلال النقابة، فضلاً عن أقدمية النقابة، والخبرة التي اكتسبتها كذلك ضرورة انضمامها إلي أحد الاتحادات النقابية المعترف بها.

تلك المعايير الهدف منها أن تصبح النقابة الأكثر تمثيلاً الممثل الحقيقي والفعلي للعمال، وبحيث لا تؤثر الامتيازات التي تحصل عليها النقابة على اختيار العمال للنقابة التي ينتمون إليها.

وانتقل التنظيم النقابي المصري من التعددية النقابية إلى الوحدة النقابية التي اختارها التنظيمات النقابية العمالية، وكان المشرع المصري في القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ يأخذ بمبدأ التعدد النقابي، ثم عمد إلي تقليص مبدأ التعدد تدريجياً في القوانين اللاحقة، بداية من المرسوم بقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥١، إلى أن استبعد التعدد النقابي نهائياً بمقتضى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦، في المادة رقم (٧) من قانون النقابات العمالية التي كانت تنص علي: يقوم البنيان النقابي على شكل هرمي وعلى أساس (وحدة الحركة النقابية) وتتكون مستوياته من المنظمات النقابية التالية....".

ويجب ملاحظة أن هذا القانون اعترف للموظفين المدنيين في الدولة وموظفي الحكومة على مختلف قطاعاتهم -فيما عدا الجيش والشرطة- بالحرية النقابية وتكوين منظمات نقابية، وفي نفس هذا القانون قبل تعديله نص على الوحدة النقابية والهرمية النقابية.

هذا القانون تعرض لانتقاد لجنة الحريات النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية، باعتبارها تفرض مبدأ الوحدة النقابية بقانون، مما حدا بالمشرع إلى التدخل بإقرار حق العمال في تكوين النقابات باختيارهم وإرادتهم وذلك بتعديل المادة السابعة من قانون ١٩٨١. المادة ١٦ من القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦. وذلك

بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥، لتبقى الوحدة النقابية اختيار العمال الحر وفقا لرؤيتهم وما يحقق مصالحهم،^(٢٠) فأصبحت الوحدة النقابية غير مفروضة بقانون وذلك بتعديل بقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ على القانون السابق ٣٥ لسنة ١٩٧٦ حيث أقر التعديل حق العمال في تكوين النقابات باختيارهم وارادتهم مادة ١٦ من القانون لتصبح الوحدة النقابية باختيار العمال، وفي عام ٢٠٠٦ نشأت النقابات المستقلة وفي عام ٢٠١١ انتشرت هذه النقابات بالممارسة العملية بدون التزام بمحددات القانون، ثم جاء القانون الجديد ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ ليخلو من النص التشريعي حول الوحدة النقابية.

فحق العمال في اختيار النقابات التي ينتمون اليها يحفظ للعمال حقهم في انشاء نقابات مستقلة عن الأحزاب السياسية ومستقلا عن سلطة الدولة، وبالتالي تتجنب ظاهرة تسييس العمل النقابي، إلا أن ذلك لا يجب أن يكون مدعاة لتفتيت جهود الوحدة النقابية التي يمكنها بوحدها أن تحقق ما تعجز عنه التعددية النقابية.

والأمر يتوقف على الممارسة العملية على أرض الواقع واستفادة الحركة العمالية من الوحدة أو التعددية النقابية، مع الوضع في الاعتبار أن التعدد النقابي يتطلب مجتمعا له تراث عريق من الخبرة في المجال النقابي، إلى أن وصل لي درجة من الوعي السياسي والنقابي الراقي، بحيث تصبح الديمقراطية النقابية اعداد للديمقراطية السياسية، كذلك فإن الأمر سيتوقف على اختيار العمال وإرادتهم.

أما الاتجاه الآخر فهو يرجح مبدأ وحدة التنظيم النقابي،

وهو الاتجاه الذي تأخذ بل كل دول أوروبا الشرقية وأغلب الدول العربية والأفريقية ودول أمريكا اللاتينية. وهذا الاتجاه يستند إلى أن التنظيم النقابي الواحد هو التجسيد الحي للتضامن العمالي، الذي يعبر عن وحدة الطبقة العاملة في مواجهة صاحب عمل واحد قوى ومنظم، وأن الأهداف النقابية الكبرى هي أهداف واحدة لا تتغير. كما أن الوحدة تحقق زيادة في موارد النقابة، وبالتالي تيسر لها الوفاء بمسئولياتها وأن تطور مهام النقابات المعاصرة وازدياد دورها الاقتصادي والاجتماعي، كل هذا يتطلب أن تكون النقابة متمتعة بحق احتكار فعلى وقانوني. ويرى أصحاب هذا الرأي أن التعدد يقلل من فاعلية الحركة النقابية في مواجهة أصحاب الأعمال، وفي مواجهة الدولة، وأن التفتت النقابي يزرع الفوضى ويثير البلبلة في الوسط النقابي، كما أنه يسمح للأحزاب السياسية أن عن طريق زرع روح المزايدة ثم شيوعها - على النقابات المتعددة، كما أنه يصعب في ظل مبدأ التعدد تحقيق المساواة حيث من الممكن ان تمارس مؤثرات سلبية بين النقابات المتنافسة.

(٢٠) تامر محمد سعفان: المفاوضة الجماعية كآلية نقابية لحل النزاعات الجماعية بين المضمون والحجية

أن إطلاق مبدأ الحرية النقابية ومن ثم الأخذ بالتعددية النقابية قد يؤدي إلى تفتيت جهود العمال، بحيث تصبح النقابات عاجزة عن الدفاع عن مصالح الطبقة العاملة، ويؤكد البعض أن الوحدة النقابية هي السبيل الوحيد والأمثل لمواجهة التكتلات الاقتصادية الكبرى والتي أصبحت الصفة الاقتصادية الغالبة في العالم الآن الكيانات عابرة الحدود، فالتنظيم النقابي الواحد هو القادر علي لم شمل أعضائه، وكيانات وأنظمة لا تعطي الطبقة العاملة الاهتمام الواجب، ورأسمالية تجتاح عالم العمل، كذلك فان تفتيت التنظيم النقابي بإقرار التعددية من شأنه أن يوجد داخل ذلك التنظيم كيانات نقابية صغيرة يسهل السيطرة عليها واستمالتها من أصحاب رأس المال ومن قبل الأحزاب السياسية لتحقيق مأرب بعيدة عن مصالح العمال.

فالتعدد النقابي يقلل من فاعلية الحركة النقابية في مواجهة أصحاب الأعمال، وكذلك الدولة، فالنقابات المتعددة والصغيرة تلجأ في أحيان كثيرة إلى المزايدة على الأهداف المهنية، كذلك فان وحدة الأهداف النقابية تتطلب تنظيم نقابي واحد يمثل التضامن العمالي، كذلك ففي ظل التعددية تختفي المساواة بين النقابات المتنافسة بصورة مجردة، وتستطيع الدولة أن تستفيد من وضعية التعدد عن طريق ممارستها للتمييز بين النقابات، فتعتمد إلى اضطهاد بعضها على حساب الآخر مما يؤثر سلباً على قوة الحركة النقابية.

المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه الحركة العمالية هو الوحدة، وهو سلاحها الأساسي في مواجهة عدوها الطبقي البرجوازية، والرأسمالية التي بطبيعتها تملك وسائل الإنتاج، وبحكم العلاقات الطبقية، وطبيعة أنظمة الحكم القائمة أصبحت مهيمنة على أجهزة الدولة ومؤسساتها، مما جعلها تمتلك كل مقومات التفوق، وتستحوذ على جميع وسائل الاستغلال، وبخاصة رأس المال، ووسائل القمع المختلفة، وبذلك أصبحت موازين القوى تميل لصالحها، وبالتالي لم يعد أمام الطبقة العاملة، والحركة العمالية من سلاح لمواجهة هذا العدو الطبقي سوى وحدتها.

إن أفضل وسيلة لتحقيق وحدة الطبقة العاملة هي وحدة حركتها النقابية، وهي ضرورة لها، إذ بدونها تبقى الحركة النقابية تعاني من عوامل الضعف، التي تجد فيها البرجوازية المحلية ثغرة تنفذ منها لمواصلة هجومها على مصالح الطبقة العاملة، وضرب التنظيم النقابي في مقتل، ووحدة النقابات تحتم بداية أن تكون موحدة للطبقة، بمعنى استيعابها لكل أبناء الطبقة في وعائها دون استثناء أية فئة أو جماعة، فالنقابات العمالية والنضال النقابي واحدة من أهم وسائل النضال المتاحة أمام الطبقة العاملة لتحقيق أهدافها وغاياتها، واستخدام هذه الوسيلة تتطلب أن يكون هذا النضال موحداً من خلال وحدة منظماتها النقابية.^(٢١)

(٢١) خالد وليد عبد الكريم عبد الحق:

ويمكن القول إن الوحدة النقابية انعكاس للميراث الاشتراكي ورؤيته حول وحدة الطبقة العمالية والسعي لتحقيق الأممية العمالية العالمية، بينما التعددية النقابية تمثل الأيدولوجيات الغربية حول الحرية والديمقراطية والرأسمالية.

ومبادئ الحرية النقابية، وفق رأي لجنة الحريات النقابية، في منظمة العمل الدولية، لم تتحاز لرأي، بل قررت، أن «وحدة الحركة النقابية، في حد ذاتها، ليست ضد مبادئ الحرية النقابية، إنما تصير كذلك متى فرضت بقانون».

والعديد من الدول، التي تسمح بالتعدد النقابي قانوناً، عرفت «الوحدة النقابية» بالممارسة العملية، بناء على رغبة الحركة العمالية داخلها: فالتعدد النقابي لا يتطلب تعدد الواقع النقابي ذاته.^(٢٢)

وقد أشارت المعايير الدولية للعمل إلى حرية العمال في تكوين النقابات وفقاً لإرادتهم ، فمن المقبول وفقاً لمستويات العمل الدولية قيام عدة نقابات ، وذلك طواعية ودون إلزام قانوني ، وبغير ضغط من السلطات العامة ، رغبة من العمال في دعم مركزهم في التفاوض الجماعي، أو لمواجهة مشاكل العمال خاصة في ظل التطورات الاقتصادية والتكنولوجية، وعلي الرغم من تلك الإشارة في المستويات الدولية للعمل ، فإنه لا يجب أن يفهم أن منظمة العمل الدولية قصدت أن ، أمراً حتمياً ، بل أنها أرادت أن يكون هناك إمكانية لتنوع وتعدد تجعل التعدد النقابي النقابات وأن تكون متاحة للجميع.^(٢٣)

واتقدم بعرض بعض آراء الخبراء العماليين والقانونيين حول الأمر:

محمد وهب الله^(٢٤):

هناك تصور طبقاً للأطروحات الجديدة حول التعددية، أن يكون هناك أكثر من لجنة نقابية في كل منشأة من ٥٠ عاملاً، ماذا لو تعددت اللجان النقابية ما بين ٦ أو ٧ نقابات داخل المنشأة كيف تستقيم؟ وما هو الصراع المتوقع بين اللجان النقابية داخل المنشأة الواحدة، في حالة تعددها ومن سيتعامل مع صاحب العمل؟

يقولون الأكثر تمثيلاً، ولكن الإجابة أن الصراع سيظل قائماً وسوف تكون هناك شذوذة في المنشأة والهيئة نتيجة تعدد هذه اللجان، سوف تجرى الانتخابات والذين سيفشلون سيشكلون لجاناً نقابية أخرى. ونفترض أن هناك تعددية في المنشأة الواحدة فسوف نجد أن هناك لجنة لكل مجموعة متماثلة سواء في

^(٢٢) أحمد حسن البرعي: المرجع السابق ص ٥٧٥ وما يليها.

^(٢٣) تامر سغان: المرجع السابق.

^(٢٤) الأمين العام لاتحاد عمال مصر

العقيدة أو في التوجهات السياسية أو المهنية وبذلك تنشق وحدة الصف وتتهار الشركات... أن كثرة اللجان النقابية في المنشأة سوف تضر بأصحاب الأعمال والعمال والاقتصاد القومي.^(٢٥)

سامح عاشور^(٢٦): التعددية النقابية تفتت العمل النقابي وتهدد استقرار العمل والإنتاج.

عبدالمعنى الجميل^(٢٧): الأخذ بالتعددية النقابية بالمنشآت فالأمر يحتم أن يتواجد في المنشأة الواحدة أكثر من نقابة تشكل حسب المهنة أو التخصص أو على أسس مذهبية وبعده ٥٠ عاملاً فقط تنشأ نقابة للسائقين وأخرى للمحاسبين وثالثة للمهندسين وكمات واحدة للعتالين ... وخامسة لعمال الميكانيكا وكمات الاداريين ولا مانع بالطبع في هذه الحالة من وجود عدة نقابات للأحزاب السياسية داخل المنشأة الواحدة ، وتصبح المنشأة الانتاجية «ساحة للصراعات» السياسية وطرح القضية بهذا الشكل يطرح بدوره الكثير من الأسئلة المهمة التي تحتاج الى اجابات شافية، اذا كانت التعددية النقابية كفكرة في ظاهرها تعنى الحريات النقابية فهل في مضمونها عند التطبيق -في ظل المتغيرات الرهيبة- لن يكون الأمر أكثر من خدعة تؤدي الى اغتيال التنظيم النقابي وتدمير اقتصاديات المنشآت ؟ أن صاحب العمل لا يستطيع التفاوض مع أكثر من لجنة نقابية.. وما العمل أمام ما يفرزه هذا الوضع من الخلافات والصراعات التي من المرجح أن تنشأ بين العمال وبعضهم البعض وبين العمال وأصحاب العمل؟ وهل يمكن في ظل هذا الصراع والتفتت اجراء مفاوضة جماعية ناجحة أو ابرام أي اتفاقية جماعية محترمة؟ ومن يحمى الكيانات الصغيرة المفتتة من سيطرة الأحزاب عليها؟

واجابتنا على هذه الأسئلة من واقع الخبرة المتراكمة ان علاقات العمل الجماعية في المنشآت سوف تتحول الى فوضى عارمة وهذا ما شاهدناه في الكثير من المنشآت الانتاجية التي تعرضت للخسارة أو الغلق كانت في معظمها نتيجة لفوضى علاقات العمل التي دعي اليها هؤلاء في الفترة الماضية.

رؤية جمال البنا

قدم جمال البنا رؤيته حول التعدد النقابي في عدة مراحل أبرزها مقالات منشورة في جريدة الشعب عام ١٩٩٤، والتي ادخلها في كتابه "نحو تعددية نقابية دون تفتت أو احتكار" وعدة مقالات في جرائد متعددة منها المصري اليوم بنفس العنوان، ثم مرحلة الثورة المصرية عام ٢٠١١، وسأقدم عرض مختصر لرأيه فيما يلي:

^(٢٥)شادية يوسف: النقابات المستقلة ... شرح فيجدار الحركة العمالية، ملف في جريدة الاهرام، 5يناير ٢٠١٥ السنة ١٣٩ العدد

٤٦٧٨١

^(٢٦)نقيب المحامين السابق

^(٢٧)نائبرئيس الاتحاد العام لنقابات عمال مصر

وتعود نقطة الانتقال هذه إلى أن المسؤولين فكروا في اصطناع النموذج الاشتراكي» في السياسة والاقتصاد، وكان لابد أن يتلاءم التنظيم النقابي مع ذلك، فظهرت النقابة العامة الوحيدة، المحكرة، مع ظهور قانون العمل الموحد سنة ١٩٥٩ ومرحلة التحول الاشتراكي. وبعد قرابة أربعين عاما من ممارسة النقابة العامة لوظائفها، اتضح انها تضم كل سوءات الاحتكار وانها عجزت تماما عن تحقيق أي تلاحم ما بين المستويات القيادية والمستويات القاعدية، بل عجزت عن اىصال القنوات والجسور ما بين هذه المستويات بحيث أصبحت حائلا يسد المبادرات الخلاقة وكل ارادات العمال.

وقد عرضت ثلاثة بدائل:

الأول - تأسيس نقابتين في كل صناعة بدلا من نقابة واحدة.. وذلك تحقيقا للمنافسة، وكسرا للاحتكار، ولإيجاد حرية للعمال في الانتقال من نقابة عاجزة أو مستغلة، إلى نقابة أخرى يفترض أنها أحسن من الأخرى.

الثاني - أن تقوم النقابة العامة على أساس الاتحادات المهنية التي تضم نقابات المصانع في صناعة واحدة على مستوى المحافظة. بهذا تكون وحدة التنظيم النقابي هي نقابة المصنع.. ولكن هذه النقابة لا تترك وحيدة، لأنها تنضم إلى الاتحاد المهني في محافظتها الخاص بنقابات المصانع في هذه الصناعة بالذات، وينضم بدوره إلى الاتحادات المماثلة له في المحافظات كلها ليكون النقابة العامة. وبهذا تنتفي المركزية التي تضع كل السلطات في يدها، ويصبح مجلس ادارة النقابة العامة للتخطيط والتنسيق ورسم السياسة العامة. أن تكون وحدة التنظيم في نقابة المصنع، كما في البديل السابق، ولكن تنظم كل نقابات المصانع على اختلاف نوعياتها في اتحاد محلي يمثل كل نقابات المحافظة المعنية، ويصبح هذا الاتحاد هو الذي يتكلم باسم كل العمال في المحافظة، ومن هذه الاتحادات المحلية يتكون الاتحاد العام».

الثالث: أن تكون وحدة التنظيم هي نقابة المصنع، كما في البديل السابق، ولكن تنظم كل نقابات المصانع على اختلاف نوعياتها في اتحاد محلي يمثل كل نقابات المحافظة المعنية. ويصبح هذا الاتحاد هو الذي يتكلم باسم كل العمال في المحافظة، ومن هذه الاتحادات المحلية يتكون "الاتحاد العام".^(٢٨)

واستشهد على رأيه بعدة تقارير عمالية وشهادات، وكتابات، وتقارير، ونصوص من قوانين نقابية، تعالج موضوع التنظيم النقابي، كل واحدة من زاويتها الخاصة، ولكنها جميعا تنتهي بنتيجة واحدة: هي تنظيم نقابي يحقق الحرية والديمقراطية، ويأخذ شكلا يختلف كل الاختلاف عن صورة النقابة الوحيدة المحكرة. من هذه الشهادات: حكم لجنة تطبيق الاتفاقيات والتوصيات بأن النقابة العامة الوحيدة، والتي أطلقت عليها

^(٢٨) جمال البنا: نحو تعددية نقابية دون تفتت أو احتكار، ديار الفكر الإسلامي، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٠-١١

«الاحتكار النقابي» مخالفة لمبدأ الحرية النقابية، وذلك في تقريرها إلى مؤتمر العمل الدولي (الدورة ٨١ يونيو ١٩٩٤).

في كل العالم يقوم تأسيس النقابات على أساس اختياري يحقق "التعددية" التي هي عنصر لازم لكل مجتمع ديمقراطي يعترف بالحرية كقيمة عظمى.... وهكذا فقدت الحركة النقابية حريتها وانطلاقها نتيجة لأخذ البلاد بمبدأ نظام "الاحتكار النقابي" الذي وضعه أصلاً "لينين" للاتحاد السوفيتي، وفي هذا النظام تكون النقابات مثل "السير ناقل القوى" من الحزب "الذي يمثل الدينامو والمحرك" إلى الجماهير وتحدد الدولة عدد النقابات وتفاصيل العمل النقابي، وعندما أخذ الرئيس السادات بمبدأ التعددية الحزبية، كان يجب أن يوائم ذلك الأخذ بالتعددية النقابية، ولكن المسؤولين، وكذلك المجموعة التي تشغل القيادات في الحركة النقابية رأت أن نظام الاحتكار النقابي يمكنهم من الهيمنة على الحركة النقابية كما رأت السلطة أنه يؤمن تبعيتها فأبقوا عليه.^(٢٩)

دعوته إلى وزير القوى العاملة:

إن الخطوة الأولى والحاسمة في إصلاح حال القوى العاملة هي القضاء على نظام الاحتكار النقابي (وهو التعبير الذي أطلقته منظمة العمل الدولية على النظام المصري) الذي شل فاعلية الحركة النقابية وأفقدتها استقلالها وجعلها تبعية للدولة، وإعادة تكوين النقابات على الأساس الأصولي الطبيعي الذي يكفل لها الحرية والاستقلال، والذي بلورته اتفاقية الحرية النقابية لمنظمة العمل الدولية (٨٧ لسنة ١٩٤٨) بحيث يكون من حق العمال تكوين النقابات بمحض إرادتهم دون تدخل من الدولة أو الإدارة. ومصر مصدقة على هذه الاتفاقية.

يقول المستفيدون من النظام القائم إن الحرية النقابية ستؤدي إلى تفتت الحركة النقابية، وإن نظامهم هو الذي يحقق الوحدة النقابية، ولتفنيد هذا الادعاء وضعت كتابي «نحو تعددية نقابية دون تفتت أو احتكار»، عالجت فيه هذه القضية من أبعادها كافة، سواء بكتابات من منظمة العمل الدولية أو من بعض القيادات النقابية المصرية.

إنني أدعو الدكتور أحمد حسن البرعي لأن يقوم بالخطوات الآتية وهو بصدد إعادة تكوين الحركة النقابية:

أولاً: إعلان حل الاتحاد العام القائم باعتباره جزءاً من الحزب الوطني وأداة النظام في تدمير الصناعة الوطنية ولأنه تنظيم غير مشروع يقوم على أساس مخالف لاتفاقية الحرية النقابية لمنظمة العمل الدولية رقم ٨٧ لسنة ١٩٤٨، ومصر مصدقة عليها، وكان يجب عليها أن تأخذ بها، ومراجعة ميزانية ومالية

^(٢٩) جمال البنا: نحو تعددية نقابية دون تفتت أو احتكار، جريدة المصري اليوم، مصر، ٢٤ يناير ٢٠٠٧

الاتحاد والنقابات العامة والثقافة العمالية، وتحويل كل المسؤولين عن كسب غير مشروع إلى النائب العام، سواء كانوا قادة الاتحاد أو قادة النقابات العامة.

ثانياً: إعادة تكوين النقابات العامة على أساس التعددية النقابية، مع الوضع في الاعتبار بعض الحلول التي تؤدي إلى التعددية، وفي الوقت نفسه تحول دون التفتت النقابي، ولو في المرحلة الانتقالية، واقترحناها في كتابنا «نحو تعددية نقابية دون تفتت أو احتكار» مثل تكوين نقابتين عامتين لكل صناعة (وليس نقابة واحدة)، ومثل إحلال الاتحاد المهني محل النقابة العامة، ومثل إحلال الاتحاد المحلى محل النقابة، مع الإبقاء على الحق الأصيل في حرية العمال في تكوين النقابات أو الاستقالة من النقابات دون تدخل من الدولة أو الإدارات ليكون سيفاً مصلتاً على التكوينات النقابية القائمة يحول دون وقوع استغلال أو انحراف أو عجز.

ثالثاً: النهضة بالثقافة العمالية التي كانت قد بدأت بداية حسنة بفضل وجود بعض المفكرين العماليين مثل عبد المغنى سعيد وأمين عزالدين ود. حلمي مراد الذي انتدب لإدارة المؤسسة الثقافية العمالية عام ١٩٦٣، فنهض بعدد الدارسين من ثلاثة آلاف إلى ثلاثين ألفاً واقترح الجامعة العمالية، وكان معهد الدراسات النقابية يضم محاضرين مثل الدكتورة عائشة راتب والدكتور عزالدين فودة والدكتور سليمان الطماوي، وإعادة تكوين الجامعة العمالية لتكون نافذة مفتوحة على الدراسات العمالية والإنسانية للعناصر النابهة من القيادات العمالية، ويمكن أيضاً أن تكون بها شعبة لتدريب «المنظمين النقابيين».^(٣٠)

التعليق على رأي جمال البنا:

يقول جمال البنا في أحد كتبه: "وتمكن أعداء النقابية من التسلل إليها وطعنها بسلاحها نفسه - الحرية- كما حدث في كثير من النقابات الديمقراطية، عندما استطاع بعض الذين لا يؤمنون بالديمقراطية في كثير أو قليل، من التسلل إلى النقابات والسيطرة عليها، ولم يستطع الذين تنبهوا إلى خطورة هؤلاء الغازين وقفهم أو صداهم."^(٣١)

وعند دراسة تاريخ الحركة النقابية الدولية^(٣٢) نرى نشأة الأممية العمالية ورفض المشاركة فيها من الاتحاد الأمريكي للعمال حيث انعكست السياسات الدولية على المنظمات الدولية العمالية وفي ظل النظام

^(٣٠) جمال البنا: مهمة عاجلة تنتظر وزير القوي العاملة، جريدة المصري اليوم العدد ١٤٧٤، ١٦/٣/٢٠١١

<https://www.almasryalyoum.com/news/details/1830544>

^(٣١) جمال البنا: التنظيم والبنيان النقابي، المؤسسة الثقافية العمالية، مصر، ١٩٦٩، ص ١١٥ - ١١٦

^(٣٢) للمزيد حول الحركة النقابية:

جمال البنا: نشأة الحركة النقابية وتطورها، المؤسسة الثقافية العمالية، الطبعة الثانية، ١٩٦٩، ص ١٣٢: ١٤٣

العالمي فيما بعد الحرب العالمية الثانية كان نظام القطبين الاشتراكي والرأسمالي وانعكس ذلك على اتحادات العمال، فانشقت نقابات المعسكر الرأسمالي على الاتحاد الدولي للعمال إثر مشروع مارشال وتكون الاتحاد الدولي الحر عام ١٩٤٩ وهو يمثل التيار الفكري للمعسكر الغربي، وانعكس هذا الانقسام على الأقاليم المختلفة والدول الوطنية، فبدعم الاتحاد الدولي الحر التعددية النقابية بينما يدعم الآخر الوحدة النقابية والاتحاد، وادى ذلك إلى أن منظمة العمل الدولية لم تتحاز إلى أي مبدأ فيهما بل تركت الأمر للاختيار الحر لجموع العمال بشرط الا يتم فرض ذلك بقانون، فلا محل للجوء الى تقارير لجان منظمة العمل الدولية ومؤتمراتها للاستدلال على اتجاهها نحو احد المبدئين دون الآخر، بينما هي تضمن حرية الاختيار بين المبدئين وتحرص على الا يفرض احدهما بنص تشريعي.

ويتضح هذا من أحد تقاريرها^(٣٣): إذ تقرر إحدى الحكومات أنها غير مستعدة للتسامح مع حركة نقابية تمزقها النزعات، وأنها تعترم فرض الوحدة على الحركة كلها، فإن اللجنة توجه الانتباه إلى المادة (٢) من الاتفاقية (٨٧)، فإن هذا النص لم يقصده - بأي طريقة - تأييد فكرة الوحدة النقابية أو التعدد النقابي، وبعبارة أخرى، فإن الاتفاقية، وإن لم ترد فيما يبدو أن تجعل التعدد النقابي التزاما فإنها - على الأقل - تتطلب أن يكون مثل هذا التعدد ممكنا في جميع الحالات، وبالتالي فإن مسلك أي حكومة يتضمن فرض تنظيم نقابي واحد يعد مناقضا للمادة (٣) من الاتفاقية (٨٧).

إن أي وضع يحرم فيه فرد ما من إمكانية الاختيار ما بين النقابات المختلفة بحكم أن التشريع لا يسمح بغير وجود منظمة واحدة في مجال عمله، لا يعد متفقا مع مبادئ الاتفاقية (٨٧) وفي الواقع، فإن مثل هذا النص الذي يوجد بحكم التشريع احتكارا يجب أن يميز عن بنود "الضمان النقابي" من ناحية والحالات التي تشكل فيها النقابات طوعية اتحادا واحدا من ناحية أخرى.

وبمراجعة النقد الذي وجه إلى الاتحادات النقابية المستقلة في مصر سجد اتهامات بتلقي أموال من الاتحاد الدولي الحر والاتصال بمؤسسات خارجية.

رؤية صلاح الانصاري:

النقابة الواحدة والاحتكار النقابي:

عرضت منظمة العمل الدولية وجهة نظرها عن الاحتكار النقابي في واحدة من وثائقها عن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية التي وضعتها لجنة الخبراء في تطبيق الاتفاقيات والتوصيات وألحقت بوثائق الدورة (٨١) لمؤتمر العمل الدولي - جنيف - يونيو ١٩٩٤.

^(٣٣) اللجنة المعايير بمنظمة العمل الدولية، مؤتمر العمال الدولي رقم ١٠٢

عرضت المنظمة تحت عنوان الاحتكار النقابي والتعدد النقابي "أن حق العمال وأصحاب الأعمال في تكوين المنظمات من واقع اختيارهم الخاص يبرز مشكلة الاحتكار النقابي، وتظهر الصعوبة حيث ينص التشريع بشكل مباشر أو غير مباشر على ألا تؤسس سوى نقابة واحدة لفريق من العمال، ومع أن الواضح أن الاتفاقية (٨٧) لسنة ١٩٤٨ الخاصة بالحرية النقابية التي تعد معيارا للحريات النقابية لا تجعل من التعددية التزاما أو واجبا.. فإنها تفرض - على الأقل - إمكانية تحقيق التعددية في كل الحالات.

وهناك فرق رئيسي بين الاحتكار النقابي بمقتضى القانون، وبين أن يقوم بمقتضى التجمع الاختياري لمجموعات من العمال دون ضغط من السلطات العامة أو القانون عليهم لأنهم يريدون على سبيل المثال تدعيم وضعهم التفاوضي وتوحيد جهودهم في مواجهة مشكلات تظهر لهم. ولكن الوحدة النقابية التي تفرض عن طريق القانون بصفة مباشرة أو غير مباشرة تعارض صراحة نصوص الاتفاقية.

وبالرغم من كل ذلك، لم تلق هذه الأفكار مجتمعة أي صدى على المستوى القاعدي للعمال، لا بالسلب ولا بالإيجاب، لأن الحوارات لم تتجاوز حدود النخب النقابية والسياسية ونشطاء الحركة العمالية في المراكز الحقوقية. وهذا يعنى أن هناك فجوة في الاتصال مع العمال في مصانعهم حول قضية على درجة كبيرة من الأهمية. وبالتالي يشكل هذا الأمر ارتياحا لدى رافضي فكرة التعددية. ولا يخلو التنوع في الأفكار والحجج عن تناول الموضوع من زاوية حقوقية وديمقراطية. ولا يجادل أحد فان الحديث عن الديمقراطية يلتصق بمبدأ التعددية وهو الأمر الذي أفرز تعددية نقابية في المغرب وتونس فضلا عن أوروبا وخاصة تجارب ألمانيا وفرنسا.

• التعدد ليس "التعددية":

وتجدر في هذا السياق التفرقة بين التعدد والاختلاف كمفاهيم وبين "التعددية" كمصطلح في علم السياسة الليبرالي السائد في الغرب تحديدا. فالتعدد - كمفهوم - يرادف التنوع والتفاوت والاختلاف، في حين أن "التعددية" كمصطلح له خلفية تاريخية وفلسفية ترتبط بادراك دور الدولة وطبيعة المواطنة، بل وطبيعة الإنسان وصيغ العقد الاجتماعي وقضاياه ونظامه الاقتصادي.

كما أن لهذه التعددية ملامح مؤسسية ثابتة وتقترن بتطور اقتصادي واجتماعي ومناخ ثقافي يهدف إلى إدارة الصراع الاجتماعي دون مرجعية فكرية واحدة تجمع الأفراد والجماعات، رغم أن التعددية تعبر عن شكل الممارسة الليبرالية الديمقراطية الحزبية، والتعددية الحزبية تحديدا هي أحد أنماط التعددية السياسية عامة وليست النمط الأوحد.

والتعددية النقابية من هذا المنطلق هي وسيلة لإدارة الاختلافات وصيانة الحقوق والحريات النقابية وإحدى الأدوات التي تساهم في ضمان المساواة والحرية والتعبير والرقابي على أصحاب الأعمال. ومن هنا

فليست التعددية مدخلا للفرقة والانقسام بل على العكس. فقد حققت التعددية كما أشرنا إلى ألمانيا وفرنسا نجاحات على مستوى المطالب الجوهرية للطبقة العاملة من خلال الحوار الوطني واتخاذ المواقف الموحدة تجاه بعض الأحداث. وقد يبدو أن التعددية توحى بالانقسام إلا أن وحدة المواقف لصالح الطبقة العاملة هو الأمر الحاسم.

• وليست مهمة هذه الورقة الخوض في جدل، لكننا نلاحظ مجملا على منحنى الجدل ما يلي: أن كلا الفريقين - رغم الخلاف - يرتضى الحزبية وتعددتها، لكن المشكلة أن الفريق المؤيد للأحادية النقابية في شكلها وجوهرها الحالي ربط موقفه بالدولة وليس بالمجتمع.

• والحقيقة أن النقابة في مضمونها تقوم على العمل كقيمة وليس على التقارب والتعاون الطبقي أو الوصول لمكانة اجتماعية وسياسية. الجدل السالف كله لا يشتبك مع المضامين لمفهوم التعددية، حيث أن جدل الحرية والتعددية غير منعزلين عن جدل الطبيعة الإنسانية وغير منفصلين عن الحقوق التاريخية للعمال. • فإذا أردنا جدلا فاعلا، فلا بد أن يكون حاضرا فيه أصحاب المصلحة في التعددية وهم العمال.

• فماذا يريد العمال؟ العمال أجابوا من خلال مواقفهم النضالية في حركات الإضرابات الأخيرة. أنهم اتخذوا مواقف نضالية تتناسب مع الشروط والظروف الموضوعية، الاقتصادية والاجتماعية، التي يعيشونها. وبتلك المواقف النضالية المناسبة في الوقت المناسب تعتبر ذات أهمية كبيرة بالنسبة للحركة العمالية.

إن فاعلاقات النضالية هي التي تشكل بيت القصيد لأن العمال الذين يرتبطون بنقابات على أسس غير نضالية سرعان ما يصلون إلى اليأس من النقابة والعمل النقابي وهو ما وصل إليه العمال في احتجاجاتهم الأخيرة. ولأن النقابة التي ترتبط بالعمال على أسس انتهازية وبيروقراطية وتعتبر العمال مجرد وسيلة للاستخدام في خدمة أغراض تبغيها النقابة سرعان ما تتكشف للعمال انتهازيها وتزداد الفجوة بينهم وبالتالي فقدان الثقة فيها.

فنحن أمام مدرستين في العمل النقابي:

١. عمل نقابي انتهازي

٢. عمل نقابي مبدئي

المدرسة الأولى هي مدرسة الوفاق والتعاون الطبقي. والمدرسة الثانية هي مدرسة النضال الطبقي. فيما يخص المدرسة التي تقوم في إطار العمل على تحقيق الوفاق والتعاون الطبقي مع الطبقة المسيطرة، فهذه المدرسة تشكل الإطار الفكري لترويض نضال العمال حتى يظل مجرد عملية تجميلية للنظام وأصحاب الأعمال لا يتجاوز سقف ما تسمح به القواعد المحددة والمتفق عليها سلفا أو السقف المحدد تشريعيا. ولتميرير هذا المفهوم درجت السلطة على ترويج الأفكار الداعية إلى عدم تسييس النقابات، أي إلى

فصل النضال الاقتصادي عن النضال السياسي. وفي الانتخابات العمالية الأخيرة عام ٢٠٠٦ كان التحذير من رفع شعارات دينية أو سياسية في الانتخابات العمالية بقرار وزاري.

كل هذه المفاهيم المشوهة والمغالطات العمدية ساهمت في صياغة مفاهيم نقابية غريبة تجد من يدافع عنها، لأنه مقابل الدفاع عن هذه الأفكار وبثها وترويجها، فإن مردود مواقع في المجالس النيابية والحزب الحاكم، وخلق استقرائية نقابية تحتل التنظيم النقابي بالرغم من الانفصال العضوي بينها وبين العمال.

أما عن مدرسة النضال الطبقي أو النقابة المبدئية: فإن من مهامها تجاوز الفصل بين ما هو اقتصادي وما هو سياسي.

ولكن ماذا يعنى تجاوز الفصل بين ما هو سياسي وما هو اقتصادي في الواقع؟ إن الإشكالية هنا ليست في الفصل بينهما في مواقع العمل (لأن نضالات العمال ضد الاستغلال في مواقع العمل هي ذات طابع سياسي متأصل، ولكنها في الانفصام بين الحياة في مواقع العمل وبين بقية مناحي الحياة التي تتطلب مواقف نضالية وانخراط مع القوى الديمقراطية والسياسية والتي تتلاءم مع الشروط الموضوعية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يعيشها العمال.

ومن المهام الأساسية أيضا، المشاركة في الحملات القومية لمقاومة الاستغلال وبناء جبهة تحالف مع الحركات الاجتماعية الأخرى، وهي بذلك تربط نضالها النقابي اليومي من اجل تحسين شروط الاستغلال بإستراتيجية تحررها من الاستغلال بكافة صوره دون المساس باستقلاليتها وهي مدرسو لا تلتزم الحياد إزاء القضايا الجوهرية للصراع الطبقي، بل تسهم في التصدي لها ومحاولة حلها باعتبارها في ذلك الصراع تربط نضالها الاقتصادي اليومي بالنضال السياسي العام ضد الطبقة المسيطرة.

• أما فيما يتعلق بأن التعددية النقابية تحدث انقسام في صلب الطبقة العاملة، فإن الانقسام الذي سيؤدى لا محال إلى تقسيم صفوف الجماهير في القواعد العمالية إنما تمليه المصلحة الطبقيّة التي تصبح أمامها قضية الوحدة الشكلية والعضوية الدفترية مسألة ثانوية. فلا يمكن أن نتصور مثلا إذا توافرت كل عوامل التعددية ومكوناتها وأهدافها: فهل من الصحيح أن نتمسك بالوحدة على قاعدة الاحتكار للعمل النقابي بالقانون وبغير القانون؟ وهل نتمسك بالوحدة على أرضية البيروقراطية النقابية وقانونها ومواقفها المعادية للعمال بموافقتهم على الخصخصة والمعاش المبكر وتصفية المصانع.. الخ

• إن وحدانية التنظيم النقابي أو التعددية النقابية ليست مسألة اختيار مطلق، بقدر ما هو اختيار محكوم بجملة من الشروط يجب تقديرها بدقة. فالمهم أن تستمر حركة التطور نحو الوحدة النضالية للعمال

في إطار مصالحهم الطبقية من خلال اطر مختلفة تنظم العمال في أشكال يخلقوها ويفرضوها وتكون مشروعيتها ومرجعيتها من الحركة العمالية والنقابية على اتساعها.^(٣٤)

رؤية د/ أحمد البرعي:

حق العمال في تكوين النقابات والانضمام إلى النقابات التي يختارونها.

إن المادة الثانية، من الاتفاقية ٨٧، لم تركز فحسب مبدأ حق العمال «دون تمييز» في تكوين النقابات، بل إليه أضافت، مبدأ آخر، لا يقل أهمية: أن العمال من حقهم تكوين المنظمات النقابية، أو الانضمام إلى منظمة نقابية، بمحض اختيارهم، أي أن الاتفاقية خولتهم حق إنشاء والانضمام إلى النقابات «التي يختارونها»، على حد قول المادة الثانية من الاتفاقية. وهو نفس المبدأ، الذي أكدته المادة ٨/٨ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بإقرارها لـ «حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها».

ومفاد ذلك، أنه لا يجوز تقييد حق تكوين النقابات، على أنشطة أو مهن محددة، كما لا يجوز أيضاً تحديد حق العاملين في مهنة ما، بتكوين نقابة واحدة على مستوى المهنة أو الصناعة، أو على مستوى المهن والصناعات المتماثلة أو المرتبطة.

هذا المبدأ، يثير، أكثر ما يثير، القضية الكبرى التي تواجه الحركات النقابية الوطنية، في كل بلد، ونقصد بها «الوحدة النقابية»، أو التعدد النقابي؟

ونود، بادئ ذي بدء، وقبل الشروع في الإجابة على هذا التساؤل، أن نبين، أن الوصول بالحركة النقابية، إلى «فكرة النقابة الواحدة للمهن أو الصناعات المرتبطة أو المتماثلة»، وإن كان أمراً، قد يضيف على النقابات قوة تستمدّها من وحدتها، بدلاً من الضعف الذي يعترؤها في حالة ما إذا تعددت النقابات «التعدد النقابي»، إلا أن من المتفق عليه، فقهاً، ووفقاً لمستويات العمل الدولية، أن هذه «الوحدة النقابية»، لا يجوز أن تفرض بتشريع، وإلا كان التشريع مخالفاً لمستويات العمل الدولية، ولكن ليس ثمة ما يمنع، أن يستشعر العمال، أهمية الوحدة النقابية، فيقررون الانضمام والتكتل بعضهم إلى بعض، بهدف تحقيق الوحدة النقابية، وليس ثمة ما يمنع من اعتبار ذلك أمراً مشروعاً، طالما كان العمال هم الذين اختاروا الوحدة النقابية».

^(٣٤) صلاح الانصاري محمد: التعددية النقابية والاحتكار النقابي، الحوارالمتمدن-العدد: ٢١٥٢ - ٢٠٠٨ / ١ / ٦

<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=120738>

أيا كان الأمر، فإن حرية الاختيار هذه، تعد من أسس ودعائم الحرية النقابية، وهي تثير العديد من التساؤلات والمشاكل.

فهذا المبدأ يتعلق به، حق العمال في تحديد بنیان وتركيب النقابات، وحقهم في إقامة أكثر من نقابة في أية منشأة، أو مهنة، أو فرع نشاط، وحقهم في إقامة الاتحادات، والاتحادات العامة بكل حرية. وممارسة العمال، لحقهم في الاختيار، يثير بعض المشاكل العملية المتعلقة بفكرة التعددية النقابية، والاحتكارات النقابية وشروط الأمن النقابي، وما قد تلجأ إليه الإدارة بمحاباة بعض النقابات، على حساب البعض الآخر.

ونستعرض فيما يلي، الحلول التي قررتها لجنة الحريات النقابية، في هذا الشأن.

- ففيما يتعلق بالبنیان النقابي، لا بد وأن يترك للعمال كامل حريتهم في تحديد كيفية تكوين النقابة، وتأتي على رأس الصعوبات، التي قد يواجهها العمال، في هذا الصدد، أن يتطلب المشرع الوطني، حداً أدنى مرتفعاً للأعضاء لتكوين النقابة، بحيث يصير الأمر أكثر صعوبة، بالنسبة للعمال، الذين يرغبون في تكوين نقابة جديدة. ومن ناحية أخرى، فإنه لا يتصور، أن يسمح لنفر قليل من العمال، قد لا يتجاوز عدده أصابع اليد الواحدة، بأن ينشئ نقابة. لذلك توصى لجنة الحريات النقابية، في هذه الحالة بـ «تحديد حد أدنى لعدد الأعضاء من أجل تأسيس منظمة أو استمرارها ويجب أن يكون هذا العدد على مستوى معقول بحيث لا يعرقل تكوين المنظمة». حقا، إن تحديد هذا العدد، أمر يتوقف على الظروف الخاصة بكل بلد، ولكن لجنة الحريات النقابية، قررت في هذا الصدد، أن اشتراط عدد خمسين عاملاً لتكوين نقابة أو استمرارها، (وفي حالة أخرى مائة عامل، هو أمر من شأنه عرقلة تكوين النقابة أو يجعله مستحيلاً. لكن اللجنة راعت أيضاً، ضرورة أن العدد المكون للنقابة معقولاً، فقررت أن تحديد الحد الأدنى، لتكوين النقابة، يكون بـ ٢٠ عضواً، أمر معقول.

(١) وفيما يتعلق بالنقابة الواحدة (الاحتكار النقابي)، فإن الآراء التي ارتفعت في الماضي (وفي ظل النظام الاشتراكي)، بضرورة أن يكون للعاملين في مهنة واحدة، والعاملين في الصناعات المتشابهة أو المرتبطة، نقابة واحدة، ولا يصرح بإنشاء نقابة غيرها، تتعارض، بلا شك، مع الفكر الليبرالي الذي بدأ يسود العالم، كما تتعارض مع مبدأ «الاختيار» كما أقرته الاتفاقية ٨٧.

ويدعى أنصار مبدأ «فرض الوحدة النقابية بالقانون»، أن إطلاق مبدأ حرية «الاختيار»، قد يؤدي إلى تعدد النقابات الممثلة للمهنة الواحدة، ومن ثم إلى تفتيت الجهود، بحيث تصبح النقابات عاجزة عن الدفاع عن مصالح الطبقة العاملة، في مواجهة أصحاب الأعمال.

والواقع، أنه مهما كانت وجهة هذه الحجج، ومع تسليمنا بأن الوحدة النقابية، ربما كانت أكثر فعالية لصالح الطبقة العاملة، فإن الأمر يتوقف، كما دلت التجارب، على كيفية حدوث «الوحدة النقابية»، وهل هي نتيجة سياسة حكومية، فرضت قانوناً تلك الوحدة، كما كان الحال في كل البلاد الاشتراكية، أم أن هذه الوحدة، هي «اختيار حر للعمال».

والإجابة على هذا التساؤل، تقتضي منا، زيادة في الإيضاح، أن ننبه، إلى أن الاتفاقية ٨٧ لم يكن من بين مقاصدها على الإطلاق، أن تجعل التعدد النقابي، أمراً حتمياً. ولكنها قصدت، أن تكون مكنة تنوع النقابات، متاحة للعمال. ذلك، كما تبين لجنة الحريات النقابية، أن هناك اختلاف شاسع، بين أن يكون الاحتكار النقابي نتيجة لما يفرضه القانون، وبين أن يحدث هذا الاحتكار، نتيجة الممارسة الفعلية للعمال، واختيارهم - طواعية - توحيد جهودهم في داخل تنظيم واحد.

لذلك، فمن المقبول - وفقاً لمستويات العمل الدولية - قيام عدة نقابات بالتجمع معا طواعية، ودون إلزام قانوني، وبغير ضغط من السلطات العامة، بسبب رغبة عمال هذه النقابات، في دعم مركزهم في التفاوض الجماعي، أو لمواجهة مشاكل ناجمة، في عالم العمل، إثر التطورات الاقتصادية أو التكنولوجية. تأكيدا لهذا المعنى، قررت لجنة الحريات النقابية، المبدأ العام، بقولها «إن اللجنة تؤكد على الأهمية الخاصة التي توليها لحق العمال وأصحاب الأعمال في تكوين النقابات التي يختارونها والتي ينضمون إليها بمحض إرادتهم».

وأن «وجود عدة نقابات تمنح العمال الفرصة في اختيار النقابة الملائمة من حيث المهنة، والعقيدة، والرأي السياسي، لا يمكن أن يكون سبباً، في حرمان باقي العمال، من تكوين نقاباتهم، وتكوين نقابة غير النقابات القائمة، متى قام في اعتقاد العمال، أن تكوين نقابة جديدة، أفضل للدفاع عن مصالحهم المهنية. لذلك، فإن اللجنة إذ تلاحظ، أن من مصلحة العمال بالطبع تجنب «التفتت النقابي، فإن ذلك لا يعني على الإطلاق إمكانية فرض «الوحدة النقابية» على الحركة العمالية عن طريق تدخل الدولة وبواسطة التشريع، مثل هذا التدخل يعد مخالفة صريحة وواضحة لمبدأ الحرية النقابية، وفق ما أرست الاتفاقية ٨٧، وعلى الأخص المادتين ٢،١١ من تلك الاتفاقية.

تطبيقاً لذلك، قررت لجنة الحريات النقابية، أن إعلان دولة عضو بالمنظمة، أنها ليست على استعداد للسماح بتفتيت الحركة النقابية، بين عدة اتجاهات، وأنها على استعداد لفرض «الوحدة» النقابية، هو إعلان مخالف لمبدأ «حرية الاختيار» المقرر بموجب المادة الثانية من الاتفاقية ٨٧.

وعلى الرغم من أن اللجنة، تؤكد أن الاتفاقية، لا تنحاز إلى مبدأ الوحدة النقابية، ولا إلى مبدأ التعدد النقابي. ولكن، إعلان الدولة هذا لا يتفق والمبدأ الذي أقرته الاتفاقية بموجب المادة الثانية.

كذلك، فإن التشريع الذي يفرض تشكياً نقابياً، قائماً على مبدأ «مهنة واحدة - تنظيم نقابي واحد»، يحرم الأفراد من حقهم المشروع في اختيار النقابات التي ينضمون إليها، ويتعارض من ثم، والمادة ٢ من الاتفاقية ٨٧.

ويلاحظ، أن حق العمال في اختيار النقابات التي ينضمون إليها بكل حرية، تبدو أهميته، ليس فقط في أنه يحافظ للعمال على حقهم، في إنشاء نقابات مستقلة عن النقابات القائمة فحسب، بل وأيضاً في إقامة منظماتهم النقابية، بالاستقلال عن الأحزاب السياسية القائمة.

وفي كل الحالات، حتى لو تحققت الوحدة النقابية، بناء على الممارسة، والاختيار الحر للعمال، فإن هذه الحالة لا يجوز أن تكون محل «تقنين»، يتحول بموجب، مبدأ «الوحدة النقابية»، إلى التزام قانوني، لأن في ذلك، إلزام لكل العمال، بالامتناع عن تكوين نقابات جديدة، وفي ذلك إهدار لحرية الاختيار، التي كفلتها الاتفاقية ٨٧.

وقد انتهت لجنة الحريات، إلى تقرير مبدأ عام مؤداه «أن أي إجراء من شأنه حرمان العمال من تكوين أو إعادة تكوين نقابات غير «النقابة الواحدة» التي ألزم المشرع بها العمال، يعد إجراء باطلاً، لمخالفته صريح نصوص الاتفاقية ٨٧»

ورغم وضوح المبدأ، فإن تطبيقه يلقي بعض الصعوبات، بسبب بعض المشاكل التي تثار حول كيفية وضعه موضع التنفيذ: فالاحتكار النقابي، قد لا يكون نتيجة نص صريح في القانون، إنما نتيجة لما قد يعطيه المشرع من سلطة للإدارة، في قبول أو رفض تسجيل النقابات كذلك، فإن حرية «اختيار» النقابات التي يتمتع بها العمال، بموجب الاتفاقية ٨٧، تلقى عند التطبيق بعض الصعوبات، بسبب ما يعرف بـ «الأمن النقابي». وأخيراً، قد تتلشى حرية الاختيار لدى العامل، بسبب المعاملة المتباينة من جانب الإدارة، للنقابات القائمة.

(٢) فرض الوحدة النقابية، عن طريق رفض تسجيل نقابات غير النقابات القائمة:

تلافياً للظهور بمظهر المخالف للمستويات الدولية، قد تلجأ: بعض البلاد، إلى عدم النص صراحة، على مبدأ «الوحدة النقابية» في تشريعها، ولكنها تصل عملاً، إلى فرض هذه الوحدة، حين تعطي الجهة الإدارية المختصة بـ «تسجيل النقابات»، سلطة رفض تسجيل أكثر من نقابة في المهنة الواحدة، واتحاد نقابي واحد على المستوى الوطني كله. حينئذ، تفرض الإدارة «الوحدة النقابية»، عملاً، ويصبح للإدارة سلطة تقديرية واسعة في رفض تسجيل نقابة أخرى، بحجة أنه ليس من صالح العمال تسجيل نقابة جديدة، أو بمدعاة، أن النقابة التي تطلب التسجيل، لا تمثل - من وجهة نظر الإدارة - العمال المعنيين.

بهذه الطريقة، تصل الحكومة - عملاً - إلى نفس النتيجة التي تفرض فيها الوحدة النقابية، بموجب التشريع، وكذلك، فهي أيضاً تتضمن مخالفة لمبدأ «الوحدة النقابية»، وحق العمال في تكوين واختيار نقاباتهم تطبيقاً لذلك، قررت لجنة الحريات النقابية، أن:

- الأحكام التي تمنح الموظف المختص بتسجيل النقابة، سلطة تسجيل النقابة التي كونها العمال، شريطة عدم قيام نقابة أخرى في نفس الصناعة، ونفس المنطقة، وبحيث يكون له حق «رفض التسجيل»، متى كانت هناك نقابة مسجلة لعمال يعملون في نفس الصناعة، وفي نفس المنطقة، هذه الأحكام تتعارض مع صريح نصوص الاتفاقية ٨٧، وعلى الأخص المادة الثانية من الاتفاقية.

لذلك، أوصت اللجنة، إحدى الحكومات الأعضاء بالمنظمة بتعديل تشريعها، لكي ينص صراحة - ودون غموض - إن وجود نقابة قائمة بالفعل، للعاملين في نفس المهنة، أو الاعتراف لإحدى النقابات بأنها الأكثر تمثيلاً، وبحقها في التفاوض نيابة عن هذه الفئة من العمال، كل ذلك، لا يخول الإدارة، حق رفض الطلب الذي تقدم به مؤسسي نقابة، جديدة، حتى لو كان رفض الإدارة، قد برر من جانبها، بأن النقابة الممثلة للعمال في نفس الصناعة أو المهنة، تمثلهم تمثيلاً كافياً. ذلك، أن مثل هذه الحجة، تمنع العمال من تكوين النقابات، والانضمام إليها بمحض اختيارهم.

(٣) حق الاختيار المقرر للعمال قد يجد حداً له فيما يعرف باسم «شرط الأمن النقابي»

إن استقراء أحكام الاتفاقيتين رقمي ٨٧ لسنة ١٩٤٨، ٩٨ لسنة ١٩٤٩، المتعلقة بحرية التنظيم النقابي وحق المفاوضة، والمناقشات التي دارت حولهما، يوضح بجلاء، أن التشريع الوطني، الذي ينص على أن أحداً لن يجبر على الانضمام أو عدم الانضمام إلى نقابة، لا يتعارض مع الأحكام التي تضمنتها الاتفاقيتين.

وفي تفسيرها، لأحكام الاتفاقيتين، تركت لجنة الحريات النقابية، لكل دولة، أن تقرر ما إذا كان تشريعها ينص صراحة على ضمان حق العمال في الانضمام للنقابة، أو أن يقرر عكس ذلك، ضمان حق كل عامل في عدم الانضمام وعدم إخضاعه لضغوط - مثل الحصول على عمل أو الاستمرار فيه - تجعله ينضم إلى النقابة رغماً عن إرادته، وقد تركت اللجنة، للدول الأعضاء، حرية التقرير في هذا الشأن، حتى يمكن لكل دولة، أن توائم بين ظروفها، وبين ما يعرف بشرط «الأمن النقابي».

وتفصيل ذلك، أن الأصل أن يكون «العامل» حراً في الانضمام إلى النقابة، أو عدم الانضمام إليها. ولكن العامل، قد يقع تحت ضغط، بقصد إرغامه على عدم الانضمام للنقابة، من جانب صاحب العمل مثلاً. وقد يحدث العكس، أن يكون العامل مضطراً للانضمام إلى النقابة، بضغط يقع عليه من النقابة نفسها، باعتبار أن احتفاظ الفرد بكامل حريته في الانضمام أو عدم الانضمام إلى النقابة، قد يقف حائلاً

أمام نمو العضوية النقابية ودعم النقابات. لذلك تسعى النقابات، إلى فرض ما يعرف باسم «شرط الأمن النقابي» «Clause de sécurité syndicale» وذلك في الاتفاقيات الجماعية أو قرارات التحكيم، عن طريق جعل عضوية النقابات، أو تحصيل اشتراكات العضوية من العامل عند المنبع، إجبارياً.

وتتخذ بنود شرط «الأمن النقابي»، أشكالاً مختلفة:

- فهناك بند تشترط النقابة بموجبه على صاحب العمل، عدم إلحاق عامل بالمنشأة، وعدم استمراره فيها، إلا إذا كان عضواً بالنقابة (المنشأة المغلقة).

- وقد تترك النقابة لصاحب العمل، حق اختيار عماله، شريطة أن ينضم هؤلاء إلى النقابة، خلال فترة زمنية محددة (المنشأة النقابية).

- وقد لا تصل النقابة، إبان التفاوض، إلى حد طلب فرض العضوية، وتكتفي بالاتفاق مع صاحب العمل على خصم اشتراك النقابة وتحويله إليها من كافة العاملين، بغض النظر عما إذا كانوا أعضاء بالنقابة، أو غير أعضاء.

- وقد تكتفي النقابة، بأن يشترط على صاحب العمل، بعض التميز بالنسبة لأعضائها، كأعطائهم مثلاً الحق في أولوية التشغيل، والحصول على الامتيازات الاجتماعية والثقافية التي تقدمها المنشأة... الخ. إن مثل هذه البنود، تهدف بلا شك، إلى دعم موقف النقابات في مواجهة أصحاب الأعمال، وتعزيز مكانتها بين العمال، والحصول من العمال - أعضاء كانوا أو غير أعضاء - على مساهمات مالية مقابل الأنشطة التي تقدمها لهم النقابات.

ويبدو، أن لجنة الحرية النقابية، في تقييمها لشرط «الأمن النقابي»، والبنود التي تنفرع منه، تميل إلى التفرقة، بين حالة ما إذا كان هذا الشرط (والبنود) قد فرض بموجب تشريع، أو بموجب اتفاق بين النقابات وبين أصحاب العمل.

وتميل اللجنة إلى القول ببطلان الشرط، إذا كان قد فرض بنص تشريعي، إذ يكون الوضع والحال كذلك، مشابهة لحالة الاحتكار النقابي حيث - في الحالتين - يفرض على العامل الانضمام إلى نقابة معينة، أو يجبر على أداء الاشتراك لها، أو يدفع للانتماء إليها بقصد الحصول على عمل. وكل ذلك يتعارض مع حق العمال في تكوين النقابات، والانضمام إليها باختيارهم الحر.

ولكن اللجنة، تميل لقبول مثل هذا الشرط - مع بعض التحفظات - إذا جاء الشرط نتيجة اتفاق بين النقابات وأصحاب الأعمال.

فلقد رفضت اللجنة، استناداً لتقرير لجنة العلاقات المهنية المشكلة بمعرفة مؤتمر العمل الدولي عام

١٩٤٩، بحث الشكاوى المقدمة ضد بعض بنود شرط الأمن النقابي، المدرجة في اتفاقيات عمل جماعية

بين العمال وأصحاب الأعمال، استنادا إلى أن تقرير لجنة العلاقات المهنية المشار إليه، أكد على أن الاتفاقية ٩٨ لسنة ١٩٤٩ (المفاوضة الجماعية)، لا يمكن أن تفسر بنودها على نحو يحرم، أو يسمح بالاتفاق على شرط «الأمن النقابي». خاصة وأن لجنة العلاقات المهنية المشار إليها، قررت صراحة، أن التشريع الذي ينص صراحة على أن: أي فرد لا يجبر على الانضمام، أو عدم الانضمام إلى نقابة، أو البقاء عضوا فيها، لا يمثل هذا النص أي مخالفة للاتفاقيتين ٨٧، ٩٨.

على أن اللجنة، بالرغم من التفرقة التي أقامتها، بين حالة فرض شرط الأمن النقابي بموجب تشريع، وحالة إدراجه في اتفاق بين طرفي علاقة العمل، حرصت على التأكيد، أن شرط الأمن النقابي، أيا كان مصدره، قد يمثل، في بعض الحالات، إهدار لمبدأ حرية العامل في اختيار النقابة التي ينضم إليها، أو البقاء فيها، بمحض إرادته، وعلى الأخص في الحالات الآتية:

- حالة العامل الذي يمكنه قانونا الانضمام إلى النقابة التي يختارها، ولكنه يفرض عليه الانضمام إلى نقابة معينة، إذا رغب في الاحتفاظ بعمله، مثل هذا «الإرغام» يتعارض مع حق العمال في الانضمام إلى النقابة التي يختارونها بأنفسهم.

- الشرط الذي بموجبه، يلتزم العامل بالانضمام إلى نقابة معينة، حتى يمكنه الحصول على عمل في المنشأة، هو شرط مخالف لحرية اختيار العمال لمنظماتهم بكل حرية، خاصة، متى كانت النقابة تضع شروطا مجحفة للانضمام إليها.

- كذلك الأمر، حين يلتزم العمال، بأداء مبلغ الاشتراك إلى النقابة الأكثر تمثيلا، التي تتفاوض باسم جميع العمال، أعضاء كانوا بها، أم غير أعضاء، فإن هذا الشرط في حد ذاته، قد لا يكون مخالفاً لمبادئ الحرية الصناعية، شريطة ألا يكون هذا المبلغ من الضالة، بحيث يشجع العمال على الانسحاب من النقابات المفاوضة، ولا من الجسامة، بحيث يمثل عبئا على العامل، الذي يؤدي اشتراكا نقابياً آخر، للنقابة التي اختارها.

(٤) التمييز بين «الاحتكار النقابي» والنقابة «الأكثر تمثيلا»، «وضغوط الحكومة».

بيننا فيما سبق، موقف لجنة الحريات النقابية، في منظمة العمل الدولية، من «الاحتكار النقابي»، وشرط «الأمن النقابي»، إذا ما تم فرضهما بموجب القانون، واعتبارهما - والحال كذلك - مخالفة صارخة لمبدأ الحرية النقابية.

فالأصل إذن، في مفهوم الحرية النقابية، أن يسمح بتعدد النقابات، حتى يختار العامل، بإرادته الحرة، النقابة التي يريد الانتماء إليها. وحتى يصير اختيار العامل فعالاً، يتعين أن يقترن مبدأ «التعدد النقابي»، بمبدأ آخر، لا يقل أهمية، ألا وهو «مبدأ المساواة بين النقابات المتعددة»، وذلك، حتى تكون إرادة

العامل حره، عند اختياره للنقابة التي يريد الانتماء إليها. ولكن مبدأ المساواة بين النقابات، قد يكون من الصعب احترامه في كل الحالات، وقد تفرض الظروف الخروج عليه، بتمييز بعض النقابات، خاصة في مجال التفاوض الجماعي حين يستلزم الأمر - أمام تعدد النقابات - الاعتراف لإحداها بأنه الأصلح والأقدر على تمثيل كل العمال، بوصفها النقابة الأكثر تمثيلاً. ولكن، إذا كان الاعتراف للنقابة الأكثر تمثيلاً، على أفراد، ببعض الاختصاصات في مجال التفاوض الجماعي، بفعل وجودها الحقيقي بين العمال، لا يتعارض ومبدأ الحرية النقابية، فإن الضغوط التي تمارسها الحكومة، بقصد التأثير على إرادة العمال، عن طريق محاباة بعض النقابات على حساب الأخرى، تعد اعتداء صارخاً على الحرية النقابية.^(٣٥)

• مفهوم النقابة الأكثر تمثيلاً

تحدد الشروط التي يتطلبها القانون، لتكسب المنظمة النقابية الطابع التمثيلي في دول التعدد النقابي، وفقاً لاعتبارات موضوعية، تجعل من النقابة «الممثل الحقيقي للعمال»، مثل شرط أقدمية النقابة، والخبرة التي اكتسبتها، ونسبة العمال المنضمين إليها، واستقلالها استقلالاً تاماً عن صاحب العمل، وانضمامها إلى إحدى الاتحادات النقابية المعترف بها الخ.

وقد انتهت لجنة الحريات النقابية، إلى أنه ليس هناك ما يخالف الاتفاقية ٨٧، إذا ما منحت إحدى النقابات بعض الامتيازات في مجال الدفاع عن المصالح المهنية للعمال في مهنة معينة، وخاصة الاعتراف لها بأنها «النقابة الأكثر تمثيلاً»، التي تملك التفاوض باسم العمال جميعاً طالما أن هذه الامتيازات قد منحت لتلك النقابة، على أساس ما تمتع به من وجود فعلي بين العمال. خاصة وأن المادة الثالثة، من دستور المنظمة في بندها الخامس، كرست فكرة «النقابة الأكثر تمثيلاً»، لذلك، فإن اللجنة ترى، أن التفرقة الواردة في التشريعات الوطنية، بين النقابة الأكثر تمثيلاً وغيرها من النقابات، لا تستوجب في حد ذاتها النقد، شريطة ألا يؤدي هذا التمييز، إلى منح النقابات «الأكثر تمثيلاً» امتيازات تتعدى، تمثيل العمال في المفاوضات الجماعية، ولجوء الحكومة إليها لاستشارتها في علاقات العمل، واختصاص النقابات الأكثر تمثيلاً بتعيين ممثلي النقابات لدى المنظمات الدولية. وبمعنى آخر، فإن هذه التفرقة بين النقابات الأكثر تمثيلاً، وغيرها من النقابات، لا يجوز أن تؤدي إلى حرمان هذه الأخيرة من الوسائل التي تمتع بها كافة النقابات، للدفاع عن المصالح المهنية لأعضائها، ومن حقها في إدارة وتنظيم العمل النقابي، ووضع خطط نشاطها، وفقاً لأحكام الاتفاقية ٨٧.

^(٣٥) أحمد حسن البرعي، رامي أحمد البرعي: الوسيط في التشريعات الاجتماعية. علاقات العمل الجماعية- النقابات العمالية،

لذلك، قررت اللجنة، أن ما جرى عليه العمل، في بعض البلاد، من منح نقابة ما، شهادة بأنها النقابة الأكثر تمثيلاً، في منشأة ما، وبأنها بهذه الصفة، صاحبة الحق في إجراء المفاوضات الجماعية مع الإدارة، لا يتعارض في حد ذاته، مع مبدأ الحرية النقابية، على أن تتوافر في هذه الشهادة الشروط التالية:

- أن يتم منح هذه الشهادة من جهة محايدة.
- أن يتم إسباغ هذه الصفة على النقابة عن طريق التصويت وأن تحصل النقابة على أغلبية الأصوات في المنشأة المعنية.

- منح النقابات، التي لم تحصل على أغلبية الأصوات، لاكتساب صفة «النقابة الأكثر تمثيلاً»، الحق في أن تطلب - بعد فترة معينة - إجراء انتخابات جديدة لتحديد النقابة الأكثر تمثلاً.

وفي كل الأحوال، يتعين تحديد النقابة الأكثر تمثيلاً، وفقاً لمعايير محددة وموضوعية، على نحو يمكن من تحاشي أي محاباة أو تحيز لنقابة على مصلحة نقابة (أو نقابات) أخرى، بحيث لا تؤثر الامتيازات التي تحصل عليها النقابة المعنية، على اختيار العمال للنقابة التي ينتمون إليها. لأن هناك فارق أساسي، بين منح النقابة «الأكثر تمثيلاً» بعض الامتيازات، المنوه عنها أعلاه، بقصد التفاوض باسم العمال، وبين التمييز بين النقابات، بالسلب أو بالإيجاب، بقصد التأثير على اختيار العمال للمنظمة التي يرغبون في الانتماء إليها.

وتتعدد الصور، التي يمكن أن تتخذها محاباة الحكومة لإحدى النقابات، (أو بتعصبها ضد إحدى النقابات)، بقصد الضغط على العمال وحملهم على اختيار منظمة نقابية بعينها: كأن تصدر تصريحات عامة من جانب السلطات، أو تقديم إعانات بطريقة غير عادلة بين النقابات، أو منح بعض النقابات منشآت أو أراضي، لعقد الاجتماعات، أو ممارسة الأنشطة، أو الإعلان رسمياً عن عدم الاعتراف بإحدى النقابات، وأن الحكومة بطريقها إلى حل إحدى الاتحادات النقابية. كل هذه الصور، أدانتها لجنة الحريات النقابية، باعتبارها من صور التمييز بين النقابات، التي تنتافي وحق العمال في اختيار منظماتهم النقابية دون أية ضغوط.^(٣٦)

تعليق الباحث:

ألاحظ هنا أن رأي الدكتور أحمد حسن البرعي مبني على تقارير لجان منظمة العمل الدولية، وإنه استخلص من هذه التقارير المختلفة اتجاهات وراء اللجان التي تحقق في الشكاوى المتنوعة أو تقارير التقصي، ولكن لكل حالة من الحالات التي اعدت عنها تقريرها وضعها الخاص، فتقرير مُعد عن انتهاكات

^(٣٦) أحمد حسن البرعي: المرجع السابق.

تجاه النشاط العمالي في الصين عن شكوى حول "حادث" ساحة تيانانمن في الصين وما صاحبه من وجود موت ضحايا؛ لا يجوز استخلاص نتائج منه على حالات في وقائع مختلفة وبعيدة كل البعد.

لذا فالرجوع إلى أصل الاتفاقية والالتزام بنصوصها والتفسير المعتمد له هو الأولى عن اللجوء إلى التقارير لاستخلاص اتجاهات لجان منظمة العمل الدولية.

ويعود في توضيح الوحدة النقابية في ظل التشريع المصري السابق ويوضح أن اللجنة تترك الخيار مفتوحا للعمال بشرط الا يكون مفروض بقانون.

أثر الوحدة والتعددية النقابية على المفاوضات الجماعية

تشكل الحرية النقابية أحد أهم المؤثرات على المفاوضات الجماعية، كلاهما وجهان لعملة واحدة ، فمبادئ الحرية النقابية تدور والمفاوضة الجماعة وجودا وعدما، فكلما اتسع نطاق الحريات النقابية كلما ازدادت المفاوضات الجماعية والتعددية النقابية ما هما إلا تطبيق لمبدأ الحرية النقابية، وبالضرورة فإن اعتناق أي من المبدأين السابقين له بالغ الأثر على المفاوضات الجماعية، سواء من حيث مدي فاعلية المفاوضات في إيجاد عقود جماعية للعمل تضبط علاقة العمل بين أطرافها بصورة اتفاقية، أو من خلال تأثيرها على مستويات المفاوضات الجماعية.^(٣٧)

فمستويات المفاوضات وبالتبعية الطرف الممثل لكل من الأطراف سيختلف بحسب المبدأ السائد في الحياة النقابية، فإذا ما كنا بصدد مبدأ الوحدة النقابية فلن نجد سوي اتحاد عمالي واحد يضم تحت لوائه عدد من النقابات العامة الممثلة لكل مهنة أو صناعة أو حرفة، وهي الجهات المنوط بها مباشرة المفاوضات الجماعية، يتفرع عنها تنظيم نقابي أدني ممثل في اللجان النقابية داخل المنشآت، وهي جهات لا يمكنها مباشرة المفاوضات مادامت منزوعة الشخصية الاعتبارية.

ويختلف الوضع كثيراً في ظل اعتناق مبدأ التعددية النقابية، حيث يوجد أكثر من اتحاد عام ممثل للعمال، وأكثر من نقابة عامة، فضلا عن العديد من المستويات التنظيمية الدنيا داخل المنشأة الواحدة، الأمر الذي يتيح للعمال حرية الانضمام إلى النقابة التي يرون أنها ستمثل مصالحهم مما يوجد النقابة الأكثر تمثيلا والتي ستمثل العمال وفقا لإرادتهم، الأمر الذي يفعل من المفاوضات الجماعية كآلية لعلاقات عمل اتفاقية.

^(٣٧) تامر محمد سفيان: المفاوضات الجماعية كآلية نقابية لحل النزاعات الجماعية بين المضمون والحجية "دراسة مقارنة"، رسالة

الفرع الثاني: اتجاهات القوانين المصرية بين التعددية والوحدة.

قانون رقم (٣١٩) لسنة ١٩٥٢ والذي كان يبنى التنظيم النقابي على أساس نقابة المنشأة ويسمح بتعدد النقابات داخل المنشأة الواحدة حيث أجاز تكوين تنظيمين نقابيين داخل المنشأة أحدهما للعمال والثاني للموظفين، كما استبدل نظام الإيداع بدلا من شرط التسجيل وحظر الحل الإداري للنقابات، وأعطى للعمال حق تشكيل اتحاد عام للنقابات.

تضمن قانون العمل رقم (٩١) لسنة ١٩٥٩ أحكاما عن النقابات في الباب الرابع، وقام بإلغاء التعددية في التنظيم النقابي وجعله على أساس نقابة واحدة للصناعة أو النشاط الاقتصادي الواحد على مستوى الجمهورية.^(٣٨)

بينما كان قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ في المادة (٧) منه الواردة تحت عنوان "المنظمات النقابية: الفصل الأول - البنية النقابية وأهدافه - تنص على أن: "يقوم البنية النقابية 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..."

المادة (١٣) من القانون ذاته - الواردة تحت الفصل الثالث بعدوان 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 مستوى الجمهورية..."

المشرع في هذا القانون لم يغفل مبدأ التعددية إغفالا مطلقا، إذ إنه ولئن كان لا يسمح بتعدد المنظمات النقابية من المستوى ذاته (اللجان النقابية) في المنشأة الواحدة، بحيث يجمع العاملين بها لجنة نقابية واحدة تتعدد بتعدد المنشآت، إعمالا لما تنص عليه المادة (١) منه، وقد اختار المشرع هذا النهج حرصا منه على عدم تفتيت التكوين النقابي مما يؤدي إلى تناقضه واضطرابه في المنشأة الواحدة، ويضعف موارده المالية التي يمكن من خلالها خدمة العاملين بالمنشأة إلا أنه يقرر تعدد مستويات التنظيم النقابي، حيث تضم اللجان النقابية العمال المشتغلين في مجموعات مهنية، أو صناعات متماثلة، أو مرتبطة ببعضها، أو مشتركة في إنتاج واحد نقابة عمالية عامة واحدة تلوها، ثم يعلو هذه النقابات العمالية المتعددة الاتحاد العام للعمال.

بينما اختلف النص القانوني على الوحدة النقابية في القانون ٢١٣ لسنة ٢٠١٧

الفرع الثالث: فرنسا والتعددية النقابية

^(٣٨) خالد علي: الحرية النقابية بين الأطر التشريعية ومبادئ المحكمة الدستورية والممارسة العملية، مركز هشام مبارك للقانون،

Le plurisme syndical التعددية النقابية

أخذ القانون الفرنسي بمبدأ التعددية النقابية، حيث يجوز لعدد من العمال تكوين نقابة خاصة بهم على الرغم من اتحادهم في مزاولة نفس الحرفة أو العمل وأباح القانون للنقابات العمالية أن تتحد فيما بينها مكونه اتحادا نقابيا.^(٣٩)

تعد فرنسا من الدول الأوروبية التي تعتقد مبدأ التعدد النقابي، حيث تنتشر فيها النقابات الأكثر تمثيلا، والتي تكتسب وضع متميز على مختلف المستويات، فتبرز من خلال إبرام الاتفاقيات الجماعية، كما تختص وحدها في المنشآت المكلفة بإدارة مرفق عام بإعطاء الإخطار النقابي المسبق بالإضراب، كما تشارك على المستوى الوطني في هيئات رسمية عديدة مكلفة بإعداد القواعد التي تحكم علاقات العمل.^(٤٠) وفيما يتعلق بنقابات المهن الحرة فإن القانون قد أعطى لبعض النقابات حق تمثيل المهنة على المستوى المحلي فقط أو على المستوى الاقليمي فقط أو كليهما معا فنقابة الأطباء في فرنسا تحظى بحق تمثيل المهنة على المستوى الوطني، ولا يستطيع عضو النقابة بصرف النظر عن مستوى تمثيلها للمهنة - أن ينضم لأكثر من نقابة ولا يبيح القانون وجود أكثر من نقابة خاصة بأصحاب المهن الحرة على مستوى جغرافي واحد فاذا ما كانت هناك نقابة للمحاسبين في مدينة باريس مثلا فلا يجوز إنشاء نقابة مماثلة في نفس المدينة، وأن كان لأعضاء نقابة المهن الحرة - كلهم أو بعضهم تكوين أو الانضمام لنقابة خاصة بهم على أن تكون تابعة للقانون الخاص وتخضع للقانون الذي ينظم النقابات العمالية من حيث العضوية والتكوين والاختصاصات .

وهناك امتياز يتمتع به عضو نقابة المهن الحرة وهو إمكانية الانضمام كذلك إلى عضوية نقابة من النقابات العمالية أي له الحق في أن يجمع بين عضوية نقابتين في آن واحد كما أن تكون إحدهما نقابته الأصلية والأخرى نقابة عمالية.

فقد يحدث على سبيل المثال - تكوين العمال في مستشفى حكومي لنقابة للعاملين في هذه المستشفى ويستطيع الأطباء أعضاء نقابة الأطباء بطبيعة الحال أن ينضموا لهذه النقابة العمالية والتمتع بمزايا العضوية الكاملة، ولقد تقرر إعطاء هذا الحق لأعضاء نقابات المهن الحرة لمنضمين لنقابات خاصة بهم منذ عام ١٩٤٠.

^(٣٩) عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة: دور النقابات في الحياة الدستورية، مرجع سابق

^(٤٠) تامر محمد سغفان: المفاوضات الجماعية، مرجع سابق.

رجب البراوي: الوجيز في علاقات العمل الجماعية، مرجع سابق

ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسي لأعضاء نقابات المهن الحرة بهذا الحق ويحرم من هذا الحق ذوو نقابات المهن الحرة غير المنضمين لنقابات خاصة بهم.

ويثير هذا الوضع بعض الاشكالات القانونية نظرا لاختلاف طبيعة كل نقابة وكذلك اختصاصاتها وما تملكه من سلطات تجاه أعضائها لاسيما إذا ما انضم بعض من ذوي المهن الحرة إلى نقابة ذي طبيعة عمالية - تضم أعضاء المهن الحرة فقط.

وكان لمجلس الدولة الفرنسي بعض الأحكام في هذا الصدد حيث قضى بأن الصيدلي الذي يفتح صيدلية بعد ميعاد الغلق الذي حددته نقابة صيادلة لم يكن عضوا فيها لا يعتبر مخالفا لواجبات الأمانة والولاء المنصوص عليهما في تشريع الصحة العامة.

ويقرر بعض الفقه وكذلك بعض الأحكام القضائية أنه في حالة التعايش المشترك بين نقابة المهن الحرة Order ونقابة عمالية syndicate فإن الأولى تكون مختصة بالدفاع عن المصالح المعنوية والثانية بالدفاع عن المصالح المادية والاقتصادية. وحتى فيما يتعلق بحق اللجوء إلى القضاء فإن هذا الاتجاه يرى أن نقابة المهن لها أن تلجأ للقضاء للدفاع عن المصالح المعنوية لأعضائها والنقابة العمالية لها أن تدافع عن المصالح المادية.

ولكن هذا الاتجاه الفقهي والقضائي لا يمكن التسليم به - لأنه اصبح مهجورا من ناحية - ومن ناحية أخرى فإن القانون يقرر لكلا النوعين من النقابات حق الدفاع عن المصالح المادية والمعنوية - معا - لأعضائها لاسيما بعد التوسع في موضوع النقابة الذي أتى به قانون ١٩٨٢.

وعموما فإن عضو النقابة العمالية ليس له أن ينضم لنقابة مهن حرة طالما لم تتوافر فيه المؤهلات العلمية أو الفنية التي يتطلبها القانون في عضو النقابة.^(٤١)

تأخذ فرنسا بمبدأ التعددية النقابية وتستخدم مبدأ التنظيم النقابي الأكثر تمثيلا في الوظيفة العامة: "نتج عن حرية تأسيس التنظيمات النقابية في الوظيفة العامة - وفي القطاع الخاص كذلك - إنشاء عدد كبير من النقابات داخل المنشأة أو المؤسسة الواحدة، وكل من هذه النقابات تدافع عن مصالح أعضائها، ولكن إذا ما أرادت الإدارة مخاطبة هذه النقابات أو التفاوض معها بصدد أمر من الأمور، فهل تقوم بمخاطبة كل هذه النقابات؟ وهل تقوم بذلك دفعة واحدة، أم تتباحث مع كل نقابة على حدة؟ إن الأمر بهذه الصورة يبدو بالغ الصعوبة، علاوة على أن هناك تنظيمات نقابية لا تحظى إلا بعضوية عدد قليل من الأعضاء، مما يجعل من غير العدالة أن تتساوى هذه التنظيمات - في إمكانية التفاوض مع الإدارة - جنبا إلى جنب مع غيرها من النقابات ذات العضوية الكبيرة العدد لذلك لزم أن يكون هناك متحدث رسمي باسم

(٤١) عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة: دور النقابات في الحياة الدستورية، ص ٦٦٥

كافة الموظفين النقابيين وأن يتم اختيار هذا المتحدث الرسمي من ضمن التنظيمات النقابية المتعددة الموجودة في الوظيفة العامة.

ولكن على أي أساس يتم اختيار هذا التنظيم النقابي؟ للإجابة على هذا السؤال تم وضع عدة شروط حتى تتوافر لتنظيم نقابي ما الصفة التمثيلية - ويصبح هو التنظيم النقابي الأكثر تمثيلاً، وهذه الشروط تشمل عدد أعضاء التنظيم النقابي. ومدى خبرته وأقدميته، ومقدار ما يجمعه من اشتراكات نقابية وكذلك مقدار ما يحصل عليه ممثلوه في الانتخابات المهنية الخاصة بممثلي الموظفين في اللجان الإدارية متعادلة التمثيل وعدد المقاعد التي يحصل عليها في هذه اللجان نتيجة لذلك.

والتنظيمات النقابية الأكثر تمثيلاً يكون لها العديد من الاختصاصات في مجال الوظيفة العامة، فهي وحدها التي تقدم إخطاراً بالإضراب المزمع القيام به وفقاً للشروط والمواعيد التي يقرها القانون، وكذلك تدخل وحدها مع الحكومة في مفاوضات بصدد العديد من الموضوعات المتعلقة بشؤون الوظيفة وبصفة خاصة تحديد الأجور.

وتقوم هذه التنظيمات الأكثر تمثيلاً باختيار الممثلين النقابيين داخل العديد من المؤسسات الخاصة بالبحث في شؤون الوظيفة العامة، مثل المجلس الأعلى للوظيفة العامة للدولة، والمجلس الأعلى للوظيفة العامة المحلية، والمجلس الأعلى للوظيفة العامة في المجال الاستثنائي..... إلخ.^(٤٢)

^(٤٢) عبداللهحنفي عبدالعزیز خلیفة: دور النقابات في الحياة الدستورية، رسالة دكتوراه في الحقوق جامعة المنوفية ١٩٩٧، ص ٣٨٧

المطلب الثاني: النقابات المستقلة للموظفين العموميين في مصر

النقابة المستقلة للعاملين بالضرائب العقارية نموذجا

مقدمة: كان القانون المصري يتبنى منهج الانتماء إلى هيئة واحدة نقابية تنتمي إلى اتحاد نقابات العمال المصرية - ثم صدر القانون ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ وأغفل النص على الوحدة النقابية - . وقد خرج البعض عليه علناً بإنشاء أول نقابة مستقلة؛ النقابة المستقلة لموظفي الضرائب العقارية. في إثر الإضراب الذي قام به موظفو الضرائب العقارية في عام ٢٠٠٧

ظاهرة النقابات المستقلة ظاهرة نقابية على المستوى العربي، تجلت بوضوح في أربعة بلدان عربية حتى الآن.

في الجزائر تأسست النقابات المستقلة بعد سنة ١٩٩٠ وبشكل قانوني وبعد إصلاحات سياسية في البلد. ومنذ ذلك التاريخ والنقابات المستقلة تتعرض لضغوطات من السلطات السياسية والأمنية. أما في مصر والأردن فقد نمت وتطورت ظاهرة النقابات المستقلة بموازاة الربيع العربي، مع الإشارة إلى أن إنشاء النقابات المستقلة في مصر سبق بحوالي السنتين تاريخ اندلاع الانتفاضات الشعبية. وفي فلسطين، نشأت أيضا نقابات مستقلة، لكن دون رابط وثيق بإصلاحات سياسية أو انتفاضات شعبية نظرا لخصوصية الأوضاع السياسية في فلسطين المحتلة.

من اللافت أنه في البلدان الأربعة تعاملت السلطات في البداية ببعض الليونة النسبية تخللتها انتهاكات شتى ومتقطعة. لكن

بعد تراجع موجة الربيع العربي في كافة البلدان، عادت السلطات لتتشدد قبضتها على النقابات المستقلة، رافضة الاعتراف بحقها بالتنظيم، ساعية إلى منعها من الحركة لا بل من الوجود، عبر شتى الوسائل القانونية والسياسية والأمنية.

ترافقت نشأة النقابات المستقلة مع ثلاث خصائص على الأقل:

-عرفت النقابات المستقلة عن نفسها علة أنها نقابات "مستقلة" مميزة هذه الصفة عن غيرها، وقد سمت نفسها على هذا الأساس. والاستقلالية في مفهوم هذه النقابات هي تجاه طرفين: الدولة والاتحاد النقابي الوطني الرسمي. مما يضيف طابعا تنظيميا وسياسيا على هذه الظاهرة.

-ساهمت هيئات المجتمع المدني في الدفع إلى نشأة هذه النقابات: "دار الخدمات العمالية والنقابية"

في مصر، "مركز

الفينيق" في الأردن و"مركز الديمقراطية وحقوق العاملين" في فلسطين. وقد نسجت النقابات المستقلة

بشكل عام علاقات

تعاون مع هيئات المجتمع المدني، لاسيما تلك العاملة من أجل حقوق الإنسان، على عكس الاتحادات الرسمية المنعزلة كليا عن هذه الهيئات، لا بل المتصادمة معها. -شاركت النقابات المستقلة في انتفاضات الربيع العربي، على عكس الاتحادات الوطنية الرسمية. وقد حملت منذ نشأتها

وإلى جانب المطالب الاجتماعية - الاقتصادية، مطلب الحرية والديمقراطية. وجود دور مميز لموظفي الوظيفة العمومية في مصر والجزائر والأردن وفلسطين.^(٤٣)

الحرية النقابية واستقلال النقابات

الاستقلالية النقابية هي الشرط الأول لممارسة الحريات النقابية التي نصت عليها اتفاقات منظمة العمل الدولية ولا سيما:

مادة رقم ٨٧: "حول الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لسنة ١٩٤٨".

مادة رقم ٩٨: "حول حق التنظيم والمفاوضة الجماعية لسنة ١٩٤٩".

مادة رقم ١٣٥: "بشأن توفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسات لسنة ١٩٧١".^(٤٤) أهم هذه الحريات:

- حقوق العمال أجمعين، من دون أي تمييز أو تفرقة أيًا كان نوعها في تشكيل التنظيمات والانضمام الى تلك التي يختارونها (حق التعددية النقابية) من دون الحاجة الى ترخيص مسبق.
- حق النقابات في وضع الدساتير واللوائح الخاصة بها، وانتخاب ممثليها بكل حرية، وتنظيم إدارتها وأنشطتها وبرامجها من دون أي تدخل من السلطات الحكومية.
- حق النقابات في الانضمام معًا في اتحادات قطاعية أو جغرافية أو وطنية وحق أيٍّ منها في الانضمام الى التنظيمات النقابية الدولية من دون الحاجة الى تصريح مسبق.
- حماية النقابات من الحل أو الإيقاف بموجب قرار إداري.
- حق النقابات في توفير الحصانة لمقرّها وتأمين مراسلاتها واتصالاتها الهاتفية.
- حماية العمال من القرارات والأفعال المناهضة للنقابة في مجال عملهم.

^(٤٣) غسان صليبي: تقرير الحركة النقابية العربية. أفاق بحثية، معهد السياسات بالجامعة الأميركية في بيروت - معهد الصفريل للمجتمع المدني والمواطنة، مارس ٢٠١٧.

غسان صليبي: لماذا يمانع العرب الاستقلالية النقابية؟، جريدة النهار اللبنانية، ٤-١-٢٠١٨

^(٤٤) غسان صليبي: لماذا يمانع العرب الاستقلالية النقابية؟، جريدة النهار اللبنانية، ٤-١-٢٠١٨

- حماية النقابات من أي تدخل من جانب أصحاب الأعمال في عملية تشكيلها وسير عملها وإدارتها.
- حق حماية الأموال والأصول الخاصة بالنقابات ضد أي تدخل من السلطات الحكومية.
- حق النقابات في المفاوضة جماعياً على تنظيم شروط العمل وظروفه وغيرها من القضايا التي تؤثر في حياة أعضائها.
- حق النقابات في ممارسة أنشطتها داخل الشركة وفي مقر العمل.
- حماية الممثلين النقابيين من أي تصرفات يمكن ان تسيء إليهم لقيامهم بأعمال تتفق مع ممارستهم لحقوقهم النقابية.
- حق العمال ونقاباتهم في الاضراب كوسيلة للدفاع عن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الأول: تاريخ الاستقلالية النقابية

طرحت قضية الاستقلالية النقابية بحدة في إطار حدثين تاريخيين: "ميثاق أميان" La charte d'Amien لسنة ١٩٠٦ وانقسام الحركة النقابية الدولية، سنة ١٩٤٩ "ميثاق أميان": اعتمد "ميثاق أميان" في المؤتمر التاسع للكونفدرالية العامة للعمل (CGT) الفرنسية، في تشرين الأول ١٩٠٦. وكان الهدف منه الفصل بين الحركة النقابية والاحزاب السياسية. وكانت الكونفدرالية الفرنسية في حينه، يقودها تيار "النقابية الثورية".

حدّد "الميثاق" هدفين للحركة النقابية: الدفاع عن المطالب اليومية والمباشرة للعمال والتغيير الجذري للنظام الرأسمالي من خلال الاضراب العام والصراع الطبقي وباستقلالية تامة عن الدولة والاحزاب السياسية. وأكد الميثاق حق اعضاء النقابات في الانتماء الى الاحزاب السياسية التي يريدونها من دون العمل على إدخال آرائهم السياسية في النقابات.

لم تكن التيارات النقابية في وقتها تجمع على هذا الموقف، وان كانت في غالبيتها تؤيده. وقد ازداد الخلاف على مضمون "الميثاق" مع انتشار الافكار اللينينية التي أعطت الحزب الشيوعي ("الديموقراطي الاجتماعي" بحسب التسميات السائدة في حينه) دوراً ريادياً في مجال توجيه حركة النقابات، معتبرة ان هذه الأخيرة غير قادرة بآلياتها الخاصة على تغيير النظام الرأسمالي، بل ان نضال النقابات الاقتصادي يؤدي الى انخراطها أكثر في هذا النظام. الموقف اللينيني هذا مناقض للموقف المبدئي لماركس وإنجلز، الذي بقي متفائلاً بالدور التغييرى للنقابات على رغم ملاحظاتها على الشوائب التي يعترى سلوكها، ولا سيما ما يتعلق

بقياداتها وفسادها. وقد تحوّلت هذه الشوائب عند لينين الى ثوابت في السلوك النقابي المنخرط حكماً في النظام الرأسمالي إذا ما اكتفى بالنضال الاقتصادي وافتقر الى النظرية الثورية التي تأتيه من خارجه.^(٤٥) اشكالية الاستقلالية ليست هنا فقط "سياسية" لارتباطها بعلاقة الحركة النقابية بالأحزاب السياسية. انها ايضاً "طبقية" حيث ان استقدام "النظرية الثورية" من الخارج، أي من الحزب الثوري (الشيوعي تحديداً)، يعطي عملياً دوراً ريادياً لقيادة الحزب، المنتمية الى البورجوازية أو البورجوازية الصغيرة بشكل عام. لهذا الموقع الطبقي للقيادة الحزبية، تأثير حتمي في طريقة مقاربتها للنضال اليومي وللنضال السياسي الطويل الأمد للطبقة العاملة. ربما كان الاختلاف في النظرة بين الماركسية اللينينية وتيار "النقابية الثورية" ان هذه الأخيرة تأثرت بالمفكر الاشتراكي برودون (Proudhon) الذي كان عاملاً وواجه صعوبات معيشية في حياته، في حين ان معظم منظري الماركسية اللينينية هم من الطبقة البورجوازية.

انقسام الحركة النقابية الدولية

سنة ١٩٤٩ انسحبت بعض النقابات الاميركية والاوروبية من "الاتحاد العالمي للنقابات" وأسست "الاتحاد الدولي للنقابات الحرة".

وإذا كان التوقيت التاريخي للانسحابات قد جاء في بدايات الحرب الباردة بين الولايات المتحدة الاميركية والاتحاد السوفياتي، وكرّد فعل على ما اعتبر هيمنة هذا الأخير على الاتحاد العالمي للنقابات، فإن النقاش تمحور في حينه حول أهمية استقلالية النقابات تجاه الأطراف الخارجيين ولا سيما الدولة والاحزاب السياسية، وخصوصاً الشيوعية منها. وقد اكتسب هذا النقاش بعداً آخر، مع التحول الذي طرأ على دور النقابات في الانظمة الاشتراكية، حيث اصبحت جزءاً من النظام القائم، وشريكة أساسية في تنفيذ سياساته.

الاتحاد العام لنقابات عمال مصر

منذ تأسيسه في العام ١٩٥٧، كان الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، التنظيم النقابي القانوني الوحيد في مصر. وحظي بوضع رسمي، بموجب القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦. كان الاتحاد أيضاً أداة في يد الدولة، على الرغم من التغييرات الجذرية التي شهدتها السياسة الاقتصادية والاجتماعية منذ خمسينيات القرن الماضي. يعمل جميع أعضاء الاتحاد تقريباً في القطاعين الحكومي أو العام، حيث يستند هيكل الاتحاد على القطاع العام .

نقلا عن: غسان (45) Richard Hyman Marxism and the sociology of trade unionism, Pluto press limited, 1971

ونشأ بخلاف الاتحاد العام لعمال مصر الاتحاديّين النقابيين الجديدين: الاتحاد المصري للنقابات المستقلة ومؤتمر عمال مصر الديمقراطي، وواجهها العديد من الانتقادات مثل العلاقة بمؤسسات خارجية والتمويل الأجنبي وممارسة العمل السياسي.

و يلاحظ ان هذين الاتحاديين وعددا كبيرا من النقابات التابعة لهما تعاني من الضعف في الموارد والقدرات التنظيمية، وغير قادرين على مواجهة مبدأ الأكثر تمثيلاً، ومن أبرز الأسباب أن مصر كانت تتماشى مع مبدأ وحدة العمل النقابي من خمسينيات القرن العشرين وحتى عام ٢٠٠٨ ويمكن القول من ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى ثورة يناير ٢٠١١، بيد أن وجود الاتحاديّين والنقابات التابعة لهما - موظفو الضرائب العقارية، عمال المترو والباصات في القاهرة، المعلمون، عمال الحديد والفولاذ والسيراميك، عمال مرفأ العين السخنة - وضعاً مبدأ التعددية النقابية محل التنفيذ ورفع شعار النقابات المستقلة.^(٤٦)

رأي د/ منصور محمد أحمد في النقابات المستقلة: ولا نعتقد بأن السماح للموظفين بتكوين نقابات مستقلة وخاصة بهم من الأمور التي يمكن أن تؤدي إلى الإضرار بالنظام العام أو الأمن القومي أو تهدد حقوق وحريات الآخرين، فإذا كان يمكن تصور نظام النقابة الواحدة في ظل النظام الاستبدادي والشمولي الذي يسود فيه نظام الحزب الواحد، فلا يمكن تصوره في ظل نظام ديمقراطي يكفل الحقوق والحريات للمواطنين بصفة عامة دون ممارسة ضغوط أو وضع قيود تؤدي إلى إعاقة ممارستها.

نحن نطالب بأن يكون للموظفين العموميين في مصر إمكانية تكوين نقابات مستقلة مثلما هو الوضع في فرنسا، ولا مانع من وجود اتحاد يجمع بين نقابات الموظفين وغيرها من النقابات في القطاعات الأخرى وأن يكون ذلك أيضاً عن طريق الاختيار وليس الإجبار.

حقاً إن الموظفين العموميين في مصر لا يعرفون التنظيم النقابي على ذات النحو في فرنسا ويبرر البعض ذلك، بحق، بتخلف العقلية النقابية أو على نحو أدق بعدم الترخيص للموظفين العموميين في مصر بممارسة الحركة النقابية أو إنشاء منظمات نقابية خاصة بهم.

ولكننا نختلف مع هذا الرأي حين ذكر أن هناك بعض الجمعيات المصغرة التي تضم من الموظفين توجد داخل كل وزارة على حدة لأنه قد يفهم من ذلك أن الموظفين العموميين في مصر ليس لهم، على الأقل من الناحية الدستورية والقانونية، الحق في ممارسة العمل النقابي، إننا نتفق معه في أن التنظيم النقابي في الوظيفة العامة في مصر لم يصل بعد إلى مثيله في القانون الفرنسي، ولكننا لا يمكن أن ننكر إمكانية اشتراك الموظفين العموميين في مصر في تكوين المنظمات النقابية والانضمام إليها.

^(٤٦)المرجع السابق

والغريب أن يذكر هذا الرأي أن النظام العام للموظفين في مصر - وهو قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨- لا يحظر، صراحة أو ضمناً، تشكيل أو تكوين تنظيم نقابي أو منظمات نقابية تضم هؤلاء الموظفين العموميين وتدافع عن مصالحهم، نعم لا يوجد مثل هذا النص في قانون العاملين المدنيين بالدولة، ولكن لا يفهم من ذلك عدم وجود نص صريح يعترف لهؤلاء بإمكانية ممارسة العمل النقابي، حيث أن قانون النقابات العمالية رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ قد اعترف للموظف العام بالحرية النقابية بموجب م ٢ منه.^(٤٧)

الفرع الثاني: النقابات المستقلة في مصر

قبل ثورة يناير ٢٠١١

الحركة التي أدت إلى تشكيل نقابة مستقلة في عام ٢٠٠٧، بدأت عندما شكّل موظفو سلطة الضرائب العقارية لجنة وطنية للإضراب لقيادة حملة منسّقة لدعم مطالبهم من أجل المساواة في الأجور مع موظفي الضرائب الذين توظفهم وزارة المالية بشكل مباشر، وكانت رواتبهم أعلى بكثير. ونشأ التفاوت بسبب عملية إعادة تنظيم بيروقراطية جرت قبل سنوات عدة، ما أدى إلى وجود مجموعة من الكُتّبة الذين يتقاضون أجوراً زهيدة ممّن تستخدمهم السلطات المحلية بموارد أقلّ من الحكومة المركزية. وقد بلغت الحملة ذروتها في احتلال الشارع مدة ١١ يوماً أمام مقر مجلس الوزراء في وسط القاهرة. وصمّم نحو ٨ آلاف من العمال وأسره على البقاء حتى الموافقة على طلب المساواة في الأجور. والمفاجئ أن وزير المالية يوسف بطرس غالي استسلم، وحصل عمال مصلحة الضرائب العقارية على زيادة في الأجور بنسبة ٣٢٥%.^(٤٨)

بناءً على قوة دفع هذا الإنجاز، أمضت لجنة الإضراب العام التالي في تنظيم نقابة مستقلة. وبحلول ديسمبر ٢٠٠٨، انضم أكثر من ٣٠ ألف من حوالي ٥٠ ألفاً من الموظفين الذين تستخدمهم السلطات المحلية في جميع أنحاء مصر إلى النقابة الجديدة. واعترفت وزارة القوى العاملة والهجرة (أي العمل) بشكل غير متوقّع (وفي الواقع، غير قانوني) بالنقابة الجديدة في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، وهي أول نقابة مستقلة عن

^(٤٧) منصور محمد أحمد: الحرية النقابية للموظف العام، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ص ١١٨ - ١١٩

وهو يرد هنا على رأي د/ عبد المنعم محفوظ: الموظفون والحكومة، بين الخضوع والمواجهة، دراسة تحليلية وتأسيسية في

القانون المقارن، ١٩٨٦، دار النهضة العربية، ص ٣٢٢

^(٤٨) شيماء الشرفاوي، محمد العجاتي: النقابات المستقلة حالة مصر ٢٠٠٤ - ٢٠١٥: تجارب بين التطورات السياسية والعوامل

الذاتية، ورقة بحثية في كتاب: النقابات المهنية المستقلة في العالم العربي، تحرير جميل معوض، مبادرة الإصلاح العربي - بيروت،

النظام خلال أكثر من نصف قرن. كما تأسست نقابتان مستقلتان للفنيين في مجال الرعاية الصحية والمعلمين قبل نهاية العام ٢٠١٠.

ففي ٢٠٠٩، مع تأسيس أول نقابة مستقلة للعاملين في مصلحة الضرائب العقارية من قبل العاملين في الدولة في هذا القطاع، استناداً إلى معاهدة منظمة العمل الدولية، والتي ضمنت للعمال الحرية النقابية والحق في التنظيم. بعد ذلك، تأسست ثلاث نقابات أخرى قبل ثورة يناير ٢٠١١، وهي نقابة المعاشات، والعلوم الصحية، والمعلمين. وبالإضافة إلى النقابة الأولى، كانت تلك هي أكبر النقابات المستقلة وأكثرها تأثيراً.^(٤٩)

تم تأسيس أربع نقابات مستقلة في مصر عام ٢٠٠٨ هي: نقابة العاملين بالضرائب العقارية، ونقابة المعلمين، ونقابة الفنيين الصحيين، ونقابة أصحاب المعاشات.^(٥٠)

في ٢١ أبريل ٢٠٠٩، التقى وفد من موظفي ضريبة الأملاك أمام وزارة القوى العاملة والهجرة لتقديم طلب لتأسيس نقابة عمالية مستقلة عن اتحاد نقابات عمال مصر. تضمنت الوثائق المودعة لدى الوزارة توقعيات القبول لـ ٣٠,٠٠٠ من ٤٧,٠٠٠ موظف ضريبة الأملاك. وقبلت الوزيرة عائشة عبد الهادي الوثائق ولم تعارض إنشاء النقابة خلال فترة الثلاثين يوماً التي يمنحها القانون للتعبير عن رفضها. ونتيجة لذلك، أيد الوزير إنشاء أول نقابة عمالية مستقلة في مصر.

ثورة يناير ٢٠١١

عند اندلاع ثورة يناير ٢٠١١ في الخامس والعشرين من الشهر، سارع العمال، على الرغم من عدم قدرتهم على أخذ زمام المبادرة، إلى تعبئة صفوفهم للمشاركة في الإطاحة بحسني مبارك. ويتمثل أحد أهم الأحداث في تشكيل الاتحاد المصري للنقابات المستقلة، أول مؤسسة جديدة تخرج من رحم الثورة. أعلن عن وجود الاتحاد في ٣٠ يناير ٢٠١١، في مؤتمر صحفي عُقد في ميدان التحرير بالقاهرة، بؤرة الحركة الشعبية لإسقاط مبارك. وبما أن تأسيس الاتحاد المصري للنقابات المستقلة كسر احتكار الاتحاد العام لنقابات عمال مصر القانوني للتنظيم النقابي، فقد كان عملاً ثورياً يُصبح فيه الخرق القانوني أساساً لشرعية جديدة.

^(٤٩) شيماء الشراوي، محمد العجاتي: النقابات المستقلة حالة مصر ٢٠٠٤-٢٠١٥، مرجع سابق.

^(٥٠) فاطمة رمضان، عمرو عادل: السلطوية منخفضة التكاليف: نظام السيسي والحركة العمالية في مصر منذ العام

٢٠١٣، مركز مال كوميدل كارينغيل شرق الأوسط، ١٧ سبتمبر ٢٠١٥. <https://carnegie-mec.org/2015/09/17/ar-pub-61311>

أنشأت النقابة العامة المستقلة لعمال الضرائب العقارية والنقابات المستقلة لفنيي الرعاية الصحية والمعلمين، الاتحاد الجديد بدعم من مركز الخدمات النقابية والعمالية، وهي منظمة غير حكومية، تركز على قضايا العمل أنشئت في العام ١٩٩٠. وانضمت إليهم نقابة المتقاعدين التي تأسست مؤخراً وتضم ٨,٥ ملايين عضو، وممثلو عمال النسيج والأدوية والصناعات الكيماوية والحديد والصلب والسيارات من المناطق الصناعية في القاهرة وحلوان والمحلة الكبرى ومدينة العاشر من رمضان ومدينة السادات.

في مطلع فبراير ٢٠١١، عاد العمال إلى وظائفهم. وبعد يومين فقط، دعا الاتحاد المصري للنقابات المستقلة إلى إضراب عام يطالب حسني مبارك بالتناحي عن السلطة. استجاب عشرات الآلاف من العمال - بما في ذلك المستخدمون في أماكن العمل الكبيرة والاستراتيجية مثل هيئة النقل العام بالقاهرة، وهيئة السكك الحديدية، والشركات التابعة لهيئة قناة السويس، والشركة العامة للكهرباء، وغزل المحلة - إلى الدعوة، وشاركوا في حوالي ٦٠ إضراباً واحتجاجاً في الأيام الأخيرة قبل سقوط مبارك في ١١ فبراير. وقد اتخذت واحدة من الخطوات المهمة عندما بدأوا في الاحتجاج، ما أعطى الثورة بُعداً اقتصادياً واجتماعياً إلى جانب المطالب السياسية. وكان الشلل الاقتصادي الناجم عن هذه الموجة من الإضرابات، "واحداً من أهم العوامل التي أدت إلى تسريع قرار مبارك بالرحيل".

في أعقاب نجاح التظاهرات في الإطاحة بحكم مبارك، أعلن وزير القوى العاملة والهجرة أحمد حسن البرعي في أول حكومة بعد الثورة اعترافه بحق العمال في تأسيس نقاباتهم بحرية. كما أصدر قراراً حول الحريات النقابية وقعه الوزير والمدير العام لمنظمة العمل الدولية في مارس ٢٠١١. وبدأت وزارة القوى العاملة بعد هذا في قبول إيداع أوراق النقابات المستقلة لديها، إلا أن ذلك لم يترجم في أي وقت من الأوقات إلى اعتراف كامل بهذه النقابات، وبالتالي لم تتمكن من استكمال بناء قواعدها التنظيمية، ولا حتى من القيام بدورها في الدفاع عن حقوق أعضائها.^(٥١)

المحطة الثالثة: التراجع والانحسار ٢٠١٢-٢٠١٥

بعد رحيل مبارك، واصل العمال الاحتجاج. فقد شارك ما لا يقل عن ١٥٠ ألفاً منهم في ٤٨٩ إضراباً، وغير ذلك من النشاطات خلال فبراير ٢٠١١. واستغل قادة الاتحاد المصري للنقابات المستقلة ونشطاء العمال هذا الزخم للدفاع عن ديمقراطية حقيقية، وليس مجرد تغيير وجه النظام. وهكذا، اجتمع أربعون منهم في فبراير ٢٠١١، وتبنوا إعلان "مطالب العمال في الثورة"، بما في ذلك الحق في تشكيل نقابات مستقلة والحق في الإضراب، وحلّ الاتحاد العام لنقابات عمال مصر.

^(٥١)فاطمة رمضان، عمرو عادلي: المرجع السابق

وواصل النقابيون المستقلون تحرّكهم. وعقد قادة الاتحاد المصري للنقابات المستقلة في مارس ٢٠١١، مؤتمراً بعنوان "ماذا يريد العمال من الثورة؟". وتمت الموافقة في خلال أسبوعين على أحد مطالبهم الرئيسية، وهو إلغاء تعيين المجلس العسكري أمين صندوق الاتحاد العام لنقابات عمال مصر وزيراً مؤقتاً للقوى العاملة والهجرة، واقترحوا بدلاً منه الدكتور أحمد البرعي، وهو أستاذ قانون العمل في جامعة القاهرة الذي كان يدعو صراحة إلى التعددية النقابية. ولذلك، اعترف البرعي بالاتحاد المصري للنقابات المستقلة وعشرات النقابات العمالية المؤسسية المستقلة التي نشأت بعده. وعلى الجانب الآخر جاء ردّ المجلس الأعلى للقوات المسلحة، حاكم البلاد حينها، على موجة الاحتجاجات العمالية والنقابية، بإصدار مرسوم عسكري في ٢٤ مارس ٢٠١١، يتضمّن غرامة تصل إلى ٥٠ ألف جنيه مصري على أي شخص يشارك في أو يشجّع الآخرين على الانضمام إلى اعتصام أو أي نشاط آخر "يمنع أو يؤخّر أو يعطلّ عمل المؤسسات العامة أو السلطات العامة".

وهكذا فقد وجهت السلطة أنظارها نحو الاتحاد المصري للنقابات المستقلة الذي يشكّل مظلة واسعة للنقابات العمالية غير الحكومية. وعملت على وضع هذه النقابات المستقلة من جديد تحت مظلة الاتحاد العام لنقابات عمال مصر الذي تديره الحكومة، وإلى تحجيم توقّعات النقابيين والعمال بالحصول على حقوقهم.

"مع تولي إبراهيم محلب رئاسة الحكومة، ظهر اتجاه الحكومة واضحاً في العودة إلى جعل تمثيل مصالح العمالة مقتصرًا على الاتحاد الحكومي، ونزع أي صفة تمثيلية تم منحها سابقاً للنقابات المستقلة. فتم استبعاد ممثلي النقابات المستقلة تماماً من تشكيل المجلس القومي للأجور، بعد أن كان لهم حق الحضور في عهد حكومة الببلاوي (يوليو ٢٠١٣ – أبريل ٢٠١٤)، بدون منحهم الحق في التصويت. وقد قيل في ذلك الحين أن حضور ممثلي النقابات المستقلة كان بضغوط من وزير القوى العاملة في حكومة الببلاوي والناشط النقابي المستقل كمال أبو عيطة، ومن وزير القوى العاملة الأسبق أحمد حسن البرعي، ما قد يفسّر التوقف عن هذه الممارسة فور استقالة حكومة الببلاوي.

وقد تكرّر هذا الأمر مع مجلس إدارة هيئة التأمينات. ففي عهد حكومة الببلاوي، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٧ لسنة ٢٠١٣ بشأن إعادة تشكيل مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين. وأصبح تمثيل العمال بأربعة أعضاء تختارهم الاتحادات الأكثر تمثيلاً (بعد أن كان من يمثل العمال في القرار رقم ١١٨١ لسنة ٢٠١٢ هو رئيس اتحاد نقابات عمال مصر فقط). وأصبح تمثيل أصحاب المعاشات بأربعة أعضاء تختارهم الكيانات الممثلة لهم. بيد أنه بعد إقالة وزارة الببلاوي، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء إبراهيم محلب رقم ٤٩٥ لسنة ٢٠١٤، بإعادة رئيس الاتحاد كـمـمـثـل وحيد للعمال، وثلاثة ممثلين فقط لأصحاب

المعاشات بدون منح الحق في اختيارهم للكيانات الممثلة لهم (كون الاتحاد العام لا يضم نقابات لأصحاب المعاشات)، على أن يختارهم مجلس إدارة هيئة التأمينات بناء على ترشيح من رئيس المجلس.

صدر قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بالطريقة نفسها ومن دون التشاور مع أي نقابة عمالية، سواء كانت حكومية أو مستقلة. كما أن القانون يضرب عرض الحائط بحق التنظيم بشكل عام، فلم يضع ممثلاً للموظفين في مجلس الخدمة المدنية على المستوى القومي، وكذلك لم يشرك أحد من الموظفين في كيفية التصرف في أموال الجزاءات. كما أنه لم يراعي مسألة التعددية النقابية في الكثير من الوحدات الحكومية سواء فيما يخص لجنة الموارد البشرية في كل وحدة، أو لجنة التظلمات.^(٥٢)

وفي ٢٨ أبريل ٢٠١٥، حظرت المحكمة الإدارية العليا حق العمّال في الإضراب، وأرغمت عدداً كبيراً من المسؤولين العماليين على التقاعد عبر اتّهامهم بالمشاركة في الاحتجاجات. يُشار في هذا السياق إلى أنه كان هناك موجة واسعة من الاحتجاجات العمالية التي شهدتها البلاد بعد رحيل مرسي وتسلم الجيش السلطة، نُظمت بين أغسطس وسبتمبر ٢٠١٥، بالموازاة مع إقرار المسودة الأولى لقانون الخدمة المدنية.^(٥٣) كان القانون السابق يُلزم النقابات بالانضمام إلى اتحاد نقابي واحد هو اتحاد النقابات العمالية المصرية الذي يحد قربه من السلطة من حرية العمل. وكان في وقتها جميع أعضاء المجلس التنفيذي للاتحاد هم أيضاً أعضاء في الحزب الوطني الديمقراطي، الحزب الحاكم. بالإضافة إلى ذلك، يحق لوزارة العمل والهجرة تحديد قواعد الانتخابات النقابية. تستخدم الوزارة هذا الامتياز على نطاق واسع لضمان ولاء القادة النقابيين. وهكذا، خلال الانتخابات النقابية التي غطت الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٩، تم رفض ١٢٠٠٠ مرشح محتمل. الحق في الإضراب، على الرغم من منحه في عام ٢٠٠٣ من خلال قانون العمل الموحد الجديد، لا يزال غير قابل للتطبيق. لكي يتم اعتبار أي إضراب قانونياً، يجب أولاً الموافقة عليه من قبل النقابات الرسمية. وبالتالي يتم رفض الإضرابات في جميع الحالات تقريباً. لذلك، لا يزال الإضراب يعتبر غير قانوني.^(٥٤)

^(٥٢)فاطمة رمضان، عمرو عادلي: السلطوية منخفضة التكاليف: نظام السيسي والحركة العمالية في مصر منذ العام ٢٠١٣، مركز

مالكوم ديل كارينغي للشرق الأوسط، ١٧ سبتمبر ٢٠١٥. <https://carnegie-mec.org/2015/09/17/ar-pub-61311>

^(٥٣)المرجع السابق

^(٥٤)JEAN LACHAPPELLE: CRÉATION D'UN SYNDICAT INDÉPENDANT EN ÉGYPTE:

RÉPERTOIRES, INTERMÉDIATIONS ET PROCESSUS DE MOBILISATION, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL, FÉVRIER 2011

النشاط العمالي وتجربة التعددية

جاء إنشاء اتحاد مستقل في أعقاب حلقة مهمة من التعبئة من جانب موظفي الضريبة العقارية. في ديسمبر ٢٠٠٧، اعتصم أكثر من ٥٠٠٠ موظف في شارع حسين حجازي أمام مجلس الوزراء بوسط القاهرة. لمدة عشرة أيام طالبوا بنقلهم إدارياً إلى وزارة المالية وزيادة الأجور. تم إنشاء معسكر ونصبت الخيام لإعداد الطعام، بينما كان المتظاهرون الذين أحضروا البطانيات ينامون على الأرصفة.

جلب بعض المتظاهرين عائلاتهم إلى المخيم معهم في الشارع، وفي الوقت نفسه استمر الانقطاع عن العمل في مختلف فروع الضرائب العقارية، بسبب الإضراب العام الذي دعا في وقت سابق في أكتوبر. في نهاية النزاع، حصل هؤلاء الموظفون العموميون على زيادات في علاواتهم تعادل زيادة رواتب قدرها ٣٢٥٪، فضلاً عن تحويل تبعيتهم الإدارية إلى وزارة المالية.

في عام ٢٠٠٧ كان موظفو الضريبة العقارية هم المسؤولون الضريبيون الوحيدون غير الملحقين بوزارة المالية. -في الواقع منح مرسوم وزاري لعام ١٩٧٤ المحافظات حق تحصيل هذه الضريبة بأنفسهم- بعد نقلهم إدارياً إلى المحافظات، طبق على هؤلاء الموظفون سلماً للرواتب والترقيات يختلف عن سلم موظفي وزارة المالية، مما جعلهم في وضع مالي أقل بكثير مقارنة بزملائهم.

كان يتراوح راتب الموظف في الضرائب العقارية بين ٢٠٠ و ٤٠٠ جنيه، بينما يتعدى راتب موظفي الضريبة العامة ١٠٠٠ ج، دفع هذا التفاوت في الأجور موظفي الضرائب العقارية إلى النزول إلى الشوارع للاحتجاج في عام ٢٠٠٧.

بناءً على الشبكات التي تم إنشاؤها أثناء الإضراب، شرع موظفو الضرائب العقارية في وقت لاحق في تشكيل نقابة جديدة لتمثيلهم. وتحولت اللجنة العليا للإضراب، التي تشكلت إبان الحشد، إلى نقابة "مستقلة" لموظفي الضرائب العقارية.

كان الغرض من تكوين النقابة هو حماية المكاسب التي تحققت أثناء الإضراب. لكن ما حدث كان له معنى أوسع بكثير. فمن خلال إنشاء نقابة عمالية مستقلة عن اتحاد نقابات العمال المصرية، أصبح موظفو الضرائب العقارية يشككون في النزعة النقابية التي ميزت العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني منذ عهد الرئيس جمال عبد الناصر^(٥٥)

وجدير بالذكر إن كمال أبو عيطة وبعض المؤسسين كانوا لهم نشاطات سياسية سواء في حزب الكرامة الناصري وفي حركة كفاية أو الحركات السياسية الاشتراكية.

^(٥٥) جمال محمد عويضة: ملحمة اعتصام موظفي الضرائب العقارية، مركز الدراسات الاشتراكية، ٢٠٠٨

وذلك يضع مقارنة مع نقابة ظهرت في بولندا عام ١٩٨٠: نقابة التضامن، أول نقابة عمالية مستقلة عن الحزب الشيوعي، والتي لعبت دوراً رئيسياً في إضفاء الطابع الديمقراطي على البلاد. لم يفلت المقارنة من بعض المراقبين، الذين أغريهم أن يروا في ظهور الاتحاد الجديد علامة على استرخاء ديمقراطي طال انتظاره. في الواقع، يبدو أن مصر تجمع شروط ظهور حركة مماثلة.

ان النقابة التي أعلنت نفسها نقابة واقع كانت لا تزال بعيدة عن اكتساب الصفة القانونية. حيث كان ينص قانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بشأن النقابات العمالية على أنه من أجل اكتساب الشخصية الاعتبارية، يجب على أي منظمة نقابية جديدة تقديم طلب عضوية إلى اتحاد نقابات العمال المصرية (بالإضافة إلى طلب الاعتماد لدى الوزارة. وبالتالي فإن إنشاء نقابة عمالية مستقلة أمر مستحيل نظرياً.

خلال عام ٢٠٠٨ شكلت النقابة العمالية لجان نقابية محلية في مختلف المحافظات، حتى في المحافظات التي كانت فيها بالفعل لجنة نقابية (لاتحاد العاملين بالبنوك والتأمينات والاعمال المالية) اللجنة النقابية المعترف بها والتي عارضت الإضرابات مما أدى إلى حدوث نزاعات بين النقابيتين؛ ففي بني سويف على سبيل المثال ظهرت النزاعات بين النقابيين الجدد والقدامى.

وفي صعيد مصر وتحديداً في محافظات أسوان والأقصر وقنا -حيث لا توجد لجان نقابية- واجهت بعض هذه اللجان الجديدة صعوبة في تشكيلها بسبب الضغط الذي عانتها من رؤسائها. تم استجواب الموظفين الذين حاولوا جمع التوقيعات الداعمة لإنشاء النقابة الجديدة ومصادرة أوراق الالتماسات.

في ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٨، انعقدت جمعية عمومية في مقر نقابة الصحفيين بالقاهرة للتصويت على تشكيل اللجنة التنفيذية للنقابة المستقلة، وكذلك اللجان المحلية التي تم تشكيلها في المحافظات. انتخب كمال ابو عيطة في الهيئة العامة للنقابة المستقلة. في هذا الوقت بلغ عدد أعضاء النقابة المشكّلة حديثاً ٢٧٠٠٠ عضو، إلا إنها لم تتمتع بوضع قانوني.

ودخلت "النقابة العامة للعاملين بالبنوك والتأمينات والأعمال المالية" في نزاعات متعددة مع النقابة المستقلة للعاملين بالضرائب العقارية، حيث تقدم ممثلها ببلاغ ضدها -حول عدم مشروعيتها- على أثر صدور قرار من وزير المالية بإنشاء صندوق للخدمات الاجتماعية للعاملين بالضرائب العقارية، وهو القرار الذي اعتبر نقابة الضرائب العقارية ممثلة العمال في الصندوق وهو الذي أزعج اتحاد العمال ونقابة البنوك فمارسا ضغوطاً لإلغاء القرار.^(٥٦)

^(٥٦) جريدة المصري اليوم: بدء التحقيقات مع «أبو عيطة» بسبب نقابة «الضرائب العقارية»، العدد ٩٢١، الأربعاء ٩/٩/٢٠٠٩

وفي عام ٢٠١٠ أعلن رئيس اتحاد عمال مصر "الاتحاد الرسمي" تأسيس النقابة رقم ٢٤ باسم النقابة العامة للعاملين بالمالية والضرائب والجمارك.^(٥٧) وتضم النقابة اللجان النقابية للعاملين بالضرائب العقارية، والجمارك، والمبيعات، وديوان عام وزارة المالية ومديرياتها بالمحافظات والهيئات التابعة لها. وتنازع في شرعيتها مؤسسي نقابة الضرائب العقارية المستقلة وطالبوا بعدم الاعتراف بها، فأصبح هناك تنازع بين النقابتين على تمثيل العمال، وكان يسود وقتها مبدأ الوحدة النقابية في القانون، وعمليا يعتبر النقابة المعلن عنها هي الأكثر تمثيلاً.

الاعتراف الدولي: منظمة العمل الدولية واتحاد نقابات العمال الدولية

عقب انعقاد الجمعية العامة نشرت الصحف خطاب احتجاج كتبه الأمين العام لاتحاد نقابات العمال الدولية (ITUC)، غاي رايدر، لدعم الاتحاد الجديد. تنتقد الرسالة فرض نظام نقابي واحد في مصر. وأكدت أن CSI تتضامن مع النقابة المستقلة لموظفي الضرائب العقارية. وعليه تطالب الحكومة المصرية بتعديل القوانين المقيدة للحريات النقابية ووقف الضغوط التي تمارس على النقابات العمالية المستقلة.

اشار الاتحاد الدولي للنقابات إلى أن قانون النقابات العمالية (القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦) يتعارض مع الالتزامات الدولية التي تعهدت بها مصر فيما يتعلق بالحريات النقابية. وقد تعرض هذا القانون لانتقادات عدة من قبل لجنة الخبراء لتطبيقه لاتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية باعتبارها مخالفة لاتفاقية ٨٧ لسنة ١٩٤٨ حول الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والتي صدقت عليها مصر عام ١٩٥٧.

تنص المواد ٢ و ٧ و ٨-٢ من الاتفاقية رقم ٨٧ على ما يلي:

للعمال وأرباب العمل، دون أي تمييز من أي نوع، الحق -دون إذن مسبق- في إنشاء منظمات من اختيارهم، وكذلك الحق في الانضمام إلى هذه المنظمات، بشرط الامتثال الوحيد لقوانين هذه المنظمات الأخيرة.

لا يجوز أن يخضع اكتساب منظمات العمال وأصحاب العمل واتحاداتهم الشخصية الاعتبارية لشروط مثل التشكيك في تطبيق أحكام المواد ٢ و ٣ و ٤ أعلاه.

لا يجوز أن تخل التشريعات الوطنية أو تطبق بطريقة تمس بالضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية.

تمثلت إستراتيجية مسؤولي نقابة الضرائب العقارية في التصريح بأن المواد المذكورة أعلاه تبطل القانون ٣٥ لعام ١٩٧٦ (لا سيما المادة ٨،٢ التي تضع قيوداً على التشريعات الوطنية). وبالتالي ليس من

^(٥٧) جريدة المال: تأسيس نقابة العاملين بالمالية والضرائب والجمارك الاثنين ١ مارس ٢٠١٠.

الضروري الانضمام إلى الاتحاد ليتم الاعتراف به قانوناً؛ كل ما عليك فعله هو تقديم طلب اعتماد إلى وزارة القوى العاملة. هذا ما فعله الاتحاد المستقل في ٢١ أبريل ٢٠٠٩. وقبلت وزيرة العمل عائشة عبد الهادي طلب تصديق موظفي الضرائب العقارية. بل إنها صرحت: "ليس لدي مصلحة في رفض إنشاء اتحاد مستقل". في الواقع كان لضغوط المنظمات الدولية دوراً مهماً في هذا القرار.

تقديم طلب الاعتماد: دور المراقبين الأجانب

لم يتم اختيار موعد ٢١ أبريل ٢٠٠٩ لتقديم طلب الاعتماد إلى وزارة القوى العاملة بشكل عشوائي. وبالفعل، في ذلك اليوم، التقت بعثة من لجنة الخبراء لتطبيق اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية بعائشة عبد الهادي في مكاتب وزارة القوى العاملة. وتمكنت النقابة، التي علمت أن لجنة الخبراء ستجتمع مع الوزير في ذلك اليوم، من الاستفادة من وجود مراقبين دوليين.

وفي تصريحات لمؤسسي النقابة لأحد الباحثين: قررنا تغيير تاريخ تقديم طلب الاعتماد عندما علمنا أن لجنة الخبراء قادمة. لم نتصل بلجنة الخبراء مباشرة حتى ٢١ أبريل، لكنهم كانوا يعلمون، من خلال منظمات أخرى، أننا سنصل في ذلك الوقت.^(٥٨)

وبذلك تم إنشاء اتصال غير مباشر بين النقابة المستقلة. لذلك كانت اللجنة على علم بأن موظفي الضرائب العقارية كانوا يخططون لتقديم طلب للحصول على شهادة في ذلك اليوم. إن وجود مراقبين أجانب أثناء تقديم الوثائق يفسر جزئياً الموقف التصالحي الذي أبدته الوزيرة تجاه الاتحاد الجديد.

رئيس هيئة الخبراء جاء وبحث مع عائشة عبد الهادي. طلبت أن تتم الأمور وفق المعايير الدولية. لو لم تكن لجنة الخبراء موجودة، لكان من الممكن منعنا من تسليم الوثائق! ثم قيل لنا: "لم تقدم أي شيء... لم تتبع الإجراءات!"^(٥٩)

وبحضور هيئة الخبراء نزلت عائشة عبد الهادي وسط تجمع النقابيين المجتمعين أمام الوزارة. وقبلت الوثائق، معلنة أنها أعجبت بالعمل الذي أنجزته النقابة المستقلة، التي تمكنت من جمع ٢٧ ألف استمارة عضوية وتشكيل ٢٧ لجنة نقابية محلية في المحافظات. كما اثنت على الكفاءة المهنية لأعضائها، مؤكدة أن الملف قد تم إعداده بشكل جيد.

⁽⁵⁸⁾ JEAN LACHAPPELLE: CRÉATION D'UN SYNDICAT INDÉPENDANT EN ÉGYPTÉ: RÉPERTOIRES, INTERMÉDIATIONS ET PROCESSUS DE MOBILISATION, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL, FÉVRIER 2011

^(٥٩) المرجع السابق.

إن اختيار تنسيق تقديم الوثائق لاعتماد الاتحاد مع زيارة لجنة الخبراء لتطبيق الاتفاقيات والتوصيات هو مسألة سياسية، وهي توضح هذه القدرة الأساسية للعمل الجماعي والتي تتمثل في "القدرة على تحديد الفرص واغتنامها.

ومسألة الاستقواء بالخارج سواء منظمات دولية أو غير ذلك يقابل باستهجان كبير من جموع المواطنين المصريين، ويعتبر سبة في وجه من يستخدمه، وقد يعتبره البعض خيانة للوطن، ويعتبر انتهاك للسيادة الوطنية للدولة في ظل المفهوم الكلاسيكي للسيادة، ولكن في ظل نظرية حق التدخل لحماية حقوق الانسان والتي على أساسها يعطى حق الشكوى في المنظمات الدولية للتدخل لحماية الحقوق والحريات، يعتبر جائز.

وسنجد في تقرير منظمة العمل الدولية عام ٢٠١٩ عن الشكوى المقدمة ضد القانون المصري أسفرت عن استعداد الحكومة المصرية لتعديل القانون، بل وقدمت مشروع التعديل للعرض على اللجنة اثناء الحوار معها، وبالفعل عدلت قانون الحرية النقابية والغت منه عقوبات الحبس والسجن، وقللت الحد الأدنى لتكوين اللجان العمالية، استجابة لطلبات منظمة العمل الدولية.

ونجد أن الصبغة السياسية والعمل السياسي مع اليسار المصري جعل النقابات العمالية المستقلة تشق طريقها منذ عام ٢٠٠٦. بقيادة كمال أبو عيطه، العضو السابق المنتخب في اتحاد نقابات عمال مصر وأحد مؤسسي اليسار - تم الاعتراف بجناح الكرامة، الاتحاد المستقل لتحصيل الضرائب العقارية (اتحاد مصلحة الضرائب العقارية)، في أبريل ٢٠٠٩ خلال حضور وفد من منظمة العمل الدولية (ILO) في مصر، وبعد سنوات من التعبئة والإجراءات القانونية. كما أعلن النقابيون اليساريون السابقون، الذين بلغوا سن التقاعد، في أبريل ٢٠٠٩ أنهم أسسوا نقابة للمتقاعدين، مستقلة عن الاتحاد الرسمي.. منذ ذلك الوقت أنشأ فنيو ومعلمو الخدمات الصحية أيضًا نقاباتهم المستقلة، وفي ديسمبر ٢٠١٠ أنشئ الاتحاد المصري لفنيي الصحة، ونقابة المعلمين المستقلين. ولدت هاتان النقابتان في أعقاب التعبئة ضد إصلاحات النظام الأساسي لموظفي الصحة والتعليم الوطني في عام ٢٠٠٧، في حين عارض اتحاد نقابات عمال مصر مطالباهم.

فالتكوين السياسي لهذه النقابات أثر على ممارستها، وأعطى طابع بأن لها ايدولوجية يسارية، لكن المدهش إن الاستقلال النقابي والتعددية النقابية نظريات وليدة الأيدولوجيات الرأسمالية الغربية، بينما الوحدة النقابية وليدة الأيدولوجيات اليسارية الماركسية اللينينة، وذلك يعطي انطباع حول التحول التاريخي لأعضاء المنظمات التروتسكية الغربية نحو اليمين ويبعث حول أسباب الدعم من الاتحاد الدولي الحر لتنظيمات

يسارية منشقة عن التنظيمات القديمة، وهذا ليس محل الدراسة ولكن مجرد إشارة إلى بعض الاتهامات الموجهة لهذه النقابات المستقلة.

"حدث تغير كبير بصدور القانون رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧، حيث أصبحت المنظمات النقابية المستقلة تعمل على تقنين أوضاعها طبقاً للقانون الجديد بعد أن كانت غير شرعية من قبل. القانون يكفل معاملة متساوية لكافة النقابات المنضمة وغير المنضمة إلى الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، وأن الوزارة تعمل على تمثيل النقابات المستقلة رغم أنها الأقل عدداً.^(٦٠) رغم أن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر "الحكومي" هو الأكثر تمثيلاً إلا أن وفد العمال المصري في مؤتمر العمل الدولي يضم منظمات لا تتبع الاتحاد،

منعت الحكومة تنظيم العديد من اللجان المستقلة (على سبيل المثال؛ النقابة العامة للعاملين بالضرائب العقارية، اللجنة النقابية للعاملين بالشركة المصرية للاتصالات، اللجنة النقابية للعاملين في مكتبة الإسكندرية)، ورفضت إنشاء معظم النقابات المستقلة التي تم إنشاؤها بعد إقرار القانون (على سبيل المثال؛ اللجنة النقابية للعاملين في شركة الإسكندرية للملابس الجاهزة، واللجنة النقابية للعاملين في شركة ليونى، والنقابة العامة للعاملين بالإسعاف والمستشفيات) وكذلك رفضت القوانين التي وضعتها النقابات وأجبرت أعضائها على استبدالها بـ "اللوائح" الصادرة عن وزارة القوى العاملة، وذلك خلافاً للضغوط المتكررة التي تواجهها معظم هذه النقابات من مختلف الهيئات الحكومية للانضمام إلى الاتحاد العام لنقابات عمال مصر".^(٦١)

الفرع الثالث: اتجاه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

بمجلس الدولة المصري

الفتوى والتشريع: الفتوى ملف رقم: ٥٨/١/٣٨٤ في تاريخ: ٢٠١٦/١٢/٢١

السيد الأستاذ/ وزير القوى العاملة

تحية طيبة وبعد . . .

^(٦٠) رد مسؤول الحكومة المصرية في نقاشه مع اللجنة في منظمة العمل الدولية حول شكوى عدم اتفاق القانون مع الاتفاقية.

^(٦١) تقرير الانتهاكات "عاملاً استنزاف" الصادر عن دارالخدمات النقابية والعمالية ديسمبر ٢٠١٩.

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

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

ولما كان قيام الوزارة بتلقي وإيداع أوراق تلك المنظمات وتمتعها بالشخصية المعنوية قد أدى إلى

وجود كيانيين من النقابات

أولهما: المنظمات النقابية التي تم إنشاؤها على سند من أحكام قانون النقابات العمالية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦، وثانيهما: المنظمات النقابية المستقلة التي تم تأسيسها استنادا إلى بيان وزير القوى العاملة والهجرة المشار إليه وبعضها من أصحاب الأعمال، وحيث إنه لم يصدر تنظيم قانوني لتلك المنظمات النقابية المستقلة، ولعدم نفاذ أحكام قانون النقابات العمالية رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته على تلك المنظمات، فقد ثار خلاف في الرأي عن مدى قانونية تأسيس النقابات المستقلة، وإزاء ذلك طلبتم الإفادة بالرأي.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ

٣٠ من نوفمبر عام ٢٠١٦م، الموافق ١ من شهر ربيع الأول عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن

المادة ٥٦ من دستور عام ١٩٧١ كانت تنص على أن:

"إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية. وينظم القانون مساهمة النقابات والاتحادات في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، وفي رفع مستوى الكفاية بين أعضائها وحماية أموالها، وهي ملزمة بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، وبالذفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانونا لأعضائها"،

وأن المادة (٤) من الإعلان الدستوري 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 في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري. ولا يجوز "...،

وأن المادة (٥٢) من دستور عام ٢٠١٢ كانت تنص على أن:

"حرية إنشاء النقابات والاتحادات والتعاونيات مكفولة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، ويقوم على أساس ديمقراطي، وتمارس نشاطها بحرية وتشارك في خدمة المجتمع وفي رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، ولا يجوز للسلطات حلها أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي"،

وأن المادة (٥٣) منه كانت تنص على أن: "ينظم القانون النقابات المهنية، وإدارتها على أساس ديمقراطي، وتحديد مواردها، وطريقة مساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني 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 في 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) منه تنص على أن:

"ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطي ويكفل استقلالها ويحدد مواردها وطريقة ايد أعضائها... ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة، ولا يجوز ..."

وتنص المادة (١٥١) منه على أن: "يمثل رئيس الجمهورية الدولية في علاقاتها الخارجية، وببرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً 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- تمتع 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 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 - 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

العامّة 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 أيضا 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 الأساسي 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 إبداع أوراق التشكيل المنصوص عليها في المادة (٦٣) من هذا القانون....

وأن المادة (٧) منه الواردة تحت عنوان "المنظمات النقابية: الفصل الأول - البنية النقابية وأهدافه - تنص على أن:

"يقوم البنية النقابية 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 بعدوان النقابة العامة - تنص على أن:

"للعمال والعمال المتدرجين المشغلين في مجموعات مهنية أو صناعات متماثلة أو مرتبطة ببعضها أو مشتركة في إنتاج واحد، الحق في 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 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 الحالي، بدءاً من دستور عام ١٩٧١ (المغى) ناطت بالقانون كفالة حق المواطنين في إنشاء النقابات على إطلاقها على أساس ديمقراطي، ثم جاء الدستور الحالي كافلاً الحق ذاته في المادة (٧٦) منه، دون أن يقصر هذا الحق على العمال وحدهم دون أصحاب الأعمال، نزولاً على عموم النص ومؤكداً على حرية ممارسة المنظمات النقابية التي يتم إنشاؤها لنشاطها في إطار من الضمانات التي نص عليها، مما يتعين معه لدى وضع التنظيم التشريعي لمباشرة هذا الحق وتلك الحرية تهيئة أفضل السبل التي تتيح ذلك، على الوجه الذي يقرره الدستور، وهو ما يفرض على المشرع الأخذ بالنظام الديمقراطي لدى تنظيمه إنشاء هذه المنظمات، سواء للعمال أو لأصحاب الأعمال والنأي بالنصوص التشريعية التي يضعها عن تقرير أي حكم يشتمل على تدخل بأية صورة في شئون إنشاء المنظمات النقابية بما يتعارض والضمانات التي أرساها الدستور في 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 متوازناً وفقاً للقواعد القانونية التي تصنعها السلطة التشريعية في حدود ما يخولها الدستور من صلاحيات تحقيقاً لمصلحة الوطن، وكفالة الأمن والسلم الاجتماعي، والحرص على استقرار النظام العام، وعدم شيوع الفوضى بشأنها، وهو ما يظهر جلياً من العبارة التي استخدمها الدستور (إنشاء النقابات... على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون...) والذي تسمو أحكامه على القوانين كافة، وكذلك على الاتفاقيات الدولية التي لها قوة القانون.

واستظهرت الجمعية العمومية، مما تقدم أيضاً أنه ولكن كانت الاتفاقيات الدولية متى استوفت مراحلها الدستورية المقررة يصير لها قوة القانون، وتصبح جزءاً من النظام القانوني المصري الواجب التطبيق، وتنفذ استثناء من أحكامه، وأن احترام الدولية لتعهداتها الدولية يوجب عليها تنفيذها بحسن نية تنفيذاً كاملاً إلا أن هذه الاتفاقيات لا ترقى في سلم تدرج القواعد القانونية إلى مرتبة الدستور الذي يعد

القانون الأساسي 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 ٣/١/١٩٧٥ في الدعوى رقم (٧) لسنة ١ في الدستورية - مرتبة القانون ذاته، ومن ثم فإن صدور قانون وطني بأحكام تغييرها - 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 في مجاله، فلا فكاك من استدعاء حكم المادة الثانية من القانون المدني التي تقضي بأن النص اللاحق بنسخ، أو يعدل النص السابق.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، ومن استعراضها لأحكام قانون النقابات العمالية أن المشرع في هذا القانون، استعملاً منه للسلطة التقديرية الواسعة المخولة له بموجب المادة (٥٦) من دستور عام ١٩٧١ الذي كان معمولاً به حينئذ، في تنظيم الحق في إنشاء النقابات على أساس ديمقراطي أقام البنيان النقابي على شكل هرمي، وعلى أساس وحدة الحركة النقابية بحيث يبدأ البنيان الهرمي باللجنة النقابية العمالية بالمنشأة - طبقاً للتعريف الوارد في هذا القانون لكلمة منشأة - ثم النقابة العامة، وصولاً إلى الاتحاد العام لنقابات العمال الذي يجوز له تشكيل اتحادات محلية فرعية بالمحافظات لرعاية المصالح المشتركة والتنسيق بين اللجان النقابية فيها.

وقد حرص المشرع في هذا القانون على كفالة العديد من الضمانات التي تحمي الحق في إنشاء التنظيمات النقابية، وحرية ممارسة العمل النقابي، كما حرص على توسيع قاعدة الحركة النقابية على مستوى القاعدة العمالية على النحو الذي نظمته المادتان (٩)، و(١٠) منه، ومنح المشرع في القانون المذكور المنظمات النقابية المشكلة بالتطبيق لأحكامه الشخصية المعنوية من تاريخ إيداع أوراق تشكيلها مستوفاة الجهة الإدارية المختصة، وهو ما يكشف عن أن المشرع في هذا القانون لم يغفل مبدأ التعددية إغفالاً مطلقاً، إذ إنه ولئن كان لا يسمح بتعدد المنظمات النقابية من المستوى ذاته (اللجان النقابية) في المنشأة الواحدة، بحيث يجمع العاملين بها لجنة نقابية واحدة تتعدد بتعدد المنشآت، إعمالاً لما تنص عليه المادة (١) منه، وقد اختار المشرع هذا النهج حرصاً منه على عدم تفتيت التكوين النقابي مما يؤدي إلى تناقضه واضطرابه في المنشأة الواحدة، ويضعف موارده المالية التي يمكن من خلالها خدمة العاملين بالمنشأة إلا أنه يقرر تعدد مستويات التنظيم النقابي، حيث تضم اللجان النقابية العمال المشتغلين في مجموعات مهنية، أو صناعات متماثلة، أو مرتبطة ببعضها، أو مشتركة في إنتاج واحد نقابة عمالية عامة واحدة تملؤها، ثم يعلو هذه النقابات العمالية المتعددة الاتحاد العام للعمال.

وغني عن البيان أن قانون النقابات العمالية المشار إليه حينما اتخذ البنيان الهرمي المشار إليه للتنظيم النقابي في جمهورية مصر العربية كان تحت نظره الأحكام التي قررتها الاتفاقية الدولية رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨، والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية سالفتي الذكر، وعلى الرغم من ذلك لم يتبع الرأي الذي يذهب في تفسير أحكامهما إلى أنهما يطلقان مبدأ تعدد التنظيمات النقابية العمالية في المنشأة، أو النشاط الواحد، وإنما قدر وضع ضوابط موضوعية تكفل ضبط ممارسة الحق في إنشاء المنظمات النقابية العمالية على أساس ديمقراطي بما يتفق وواقع المجتمع المصري، ومعطيات التجربة التي مر بها في تنظيمه لهذا الحق مرجحا بذلك الرأي الذي يذهب إلى أن أحكام هاتين الاتفاقيتين لا تفرض مبدأ التعددية فرضا مطلقا وإنما تجيز تنظيمه، بحيث تكون معه الحرية في مباشرة العمل النقابي حرية مسئولة، مع الالتزام بما يفرضه الدستور من موجبات وما يقرره من ضمانات أساسية في هذا المقام، لضمان الحفاظ على استقرار العمل وانتظامه في المشروعات والأنشطة المختلفة، وهو ما ينعكس إيجابا على أمن الوطن واستقراره ومصالحه العليا، فلا يطغى عليها أو يخل بها ممارسة ذلك الحق، ومن ثم اعتنق المشرع لدى وضع ذلك القانون منهجا معتدلا في فهم أحكام الاتفاقيتين سالفتي الذكر، أثر فيه منهج تعددية المنظمات النقابية العمالية في الحدود سالفة البيان، وقصر أحكامه المنظمة لإنشاء هذه المنظمات على الحدود التي قدر فيها ملامستها في ضوء ما سبق بيانه، وسكت عما عداها سكونا يفصح بذاته بما لا يدع مجالاً للشك عن عدم جواز إنشاء منظمات نقابية عمالية مستقلة أخرى بخلاف التي 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 والا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها، أو ينول إلى الالتواء بها عن سياقها بل يلزم الأمر استظهار إرادة المشرع من وراء النصوص بتقصي ماهيتها بلوها إلى غاية المقصد وحقيقة المراد وذلك بالاستعانة بكل ما يمكن من ذلك كالمذكرة الإيضاحية للتشريع وأعماله التحضيرية وهي ضوابط تتعارض فيما بينها في إعادة حقيقة القصد، فمن المستقر أن الأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية لأي تشريع إنما هي مما يلقي 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): أنتصور 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 دفاعا عن التعددية النقابية في القاعدة هي أكثر الدول ظلما للعمال وهدف ذلك هو تقنيت الحركة

النقابية العمالية في القاعدة هذه فكرة لا تخدم العمال، التعددية في الاتحادات، أما في القواعد السفلي 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 إطلاقاً أن نتبنى مفهوم التعددية.... وذكر الدكتور محمد أبو الغار (عضو اللجنة): يوجد مصنع به ٥٠٠ 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 لا بد أن تكون نقابة واحدة وإذا رأت القاعدة أن إدارة النقابة لا تعبر عنها فبإمكانها أن تغيرها ديمقراطياً وكل دول العالم لها نقابة عمالية واحدة والحركة العمالية قوتها في أن تكون نقابة واحدة.

وبين من ذلك أن قصد المشرع الدستوري لم ينصرف إلى السماح بتأسيس أكثر من منظمة نقابية عمالية في المنشأة الواحدة، وهو ما نص عليه الدستور صراحة بالنسبة إلى إنشاء النقابات المهنية بنصه في المادة (٧٧) منه على أنه:

"ولا تنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة".

وهذا بما تقدم، ولما كان المشرع في قانون النقابات العمالية المشار إليه لا يعرف ما يسمى باللجان النقابية المستقلة أو النقابات المستقلة ولم يجز تأسيسها، وعلى الرغم من ذلك جرى إنشاء بعضها على خلاف الأحكام التي يقرها هذا القانون، مما أدى إلى وجود منظمات نقابية يفترق إنشاؤها إلى السند القانوني الذي يجيز ذلك، ومن ثم يغدو ما جرى إنشاؤه منها غير مشروع قانوناً، فلا يحق لها التمتع بممارسة أية سلطات أو منحها أية مكنة من المكنات المنصوص عليها بقانون النقابات العمالية وغيره من القوانين المنظمات 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 طبقاً للدستور والقانون إنشاء لجان، أو نقابات عمالية مستقلة القول بمخالفة ذلك للالتزامات الدولية الناشئة عن انضمام جمهورية مصر العربية لاتفاقية الحرية النقابية وحماية الحق في التنظيم النقابي، أو الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية، إذ إن ذلك مردود بما تنص عليه المادة (٨) من الاتفاقيات الدولية رقم (٧٨) لسنة ١٩٤٨ سالف الذكر، من أن على العمال وأصحاب الأعمال لدى ممارستهم الحق في إنشاء المنظمات النقابية والحق في الانضمام إليها بدون ترخيص مسبق أن يحترموا أحكام القانون الوطني، بالإضافة إلى أن هاتين الاتفاقيتين تهدفان إلى حماية الحرية النقابية، وعدم تفويضها من خلال تغتيت المنظمات بتكوين أكثر من منظمة نقابية في الكيان الواحد بما يضعف الحركة النقابية، ويفت من عضدها، ومن ثم فإن تفسير أحكام هاتين الاتفاقيتين على أنهما

يوجب ذلك على إطلاقه، يتصادم والهدف المشار إليه، وتبعاً 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 في الانضمام لها والخروج منها، وسمحت لها بالحرية في ممارسة نشاطها، ومنحتها الشخصية القانونية التي تمكنها من ممارسة هذا النشاط، وغير ذلك من الضمانات المقررة.

ولا يفوت الجمعية العمومية في هذا المقام التنويه إلى أن المشرع المصري قصر تنظيمه للحق في إنشاء المنظمات النقابية على المنظمات النقابية العمالية، وسكت عن تنظيم حق أصحاب الأعمال في تكوين منظماتهم النقابية، على الرغم من أن النصوص الدستورية السابق استعراضها، وبصفة خاصة الدستور الحالي، عند تناولها للحق في إنشاء النقابات أو المنظمات النقابية جاءت الفاظها بصيغة العموم، حسبما سبق ذكره بما يتسع لشمول ذلك الحق لأصحاب الأعمال، وهو ما تردده 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 في تكوين منظماتهم النقابية، ومن ثم لا يجوز العصف بهذا الحق من خلال سكوت المشرع عن تنظيمه، وإنما يجب على المشرع التزاماً بأحكام الدستور ووفاء بالتزاماته الدولية التي تقرها الاتفاقيات المصدق عليها المبادرة إلى وضع ذلك التنظيم، الأمر الذي تهيّب معه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بالمشرع التدخل لتنظيم ممارسة هذا الحق، ولاسيما، وأن الاتفاقيتين المشار إليهما أجازتا للمشرع، في الدول التي 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 وحياتهم، وذلك استناداً إلى ما وسد إلى المشرع من سلطة تنظيم الحقوق كافة، وتقييد الحريات على إطلاقها في الحدود التي يرسمها الدستور، وفقاً لما يجريه من موازنة بين كفالة ممارسة الحقوق والحريات في حدودها القصوى واعتبارات المصلحة العليا للمجتمع.

لذلك: انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية قيام وزارة القوى

العاملة والهجرة بتلقي وإيداع أوراق المنظمات النقابية المستقلة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

تعليق الباحث:

اعتادت فتاوى الجمعية العامة للفتوى والتشريع على إصدار الفتوى السابقة في إجابتها عن الأسئلة أو طلب الفتوى في شأن النقابات المستقلة، مع ملاحظة أن هذه الفتوى صدرت قبل صدور قانون المنظمات النقابية العمالية والحريات النقابية ٢٠١٣ لسنة ٢٠١٧ واستمر الرد بنفس الفتوى القانونية مع تغيير الوقائع في الفتاوى التي صدرت بعد إصدار القانون الجديد.

وفي رأيي أن تناول الفتوى الأعمال التحضيرية للدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ للاستدلال على رفض التعددية هو الباعث الأساسي لعدم ذكر قانون ٢١٣ لسنة ٢٠١٧، حيث اكتفت بمعرفة رأي اللجنة التأسيسية لوضع الدستور ومقصدها في الحرية النقابية، لأن القانون الجديد ليس به مبدأ الوحدة النقابية والبناء الهرمي الموجود في القانون السابق الملغي.

-ملف رقم: ٩٦/١/٨٨ بتاريخ ٢٠١٩/٤/٤ الرد على وزير التجارة والصناعة بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني في مدى قانونية تأسيس النقابة المستقلة للعاملين بالهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات. والتي تأسست بخلاف النقابة العمالية للعاملين بالهيئة التي تم تأسيسها وفقا لأحكام قانون النقابات العمالية.

وانتهت الجمعية العامة لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم قانونية تأسيس النقابة المستقلة للعاملين بالهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات...

-ملف ٢٥٥/١/٥٨ بتاريخ ٢٠١٨/٤/٢ الرد على وزير القوى العاملة والهجرة بشأن طلب الرأي عن مدى خضوع كل من نقابة القوى العاملة المستقلة، والنقابة العامة للعلوم الصحية (نقابة مستقلة) للتفرغ النقابي.

وانتهت الجمعية العامة لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم جواز إنشاء نقابات مستقلة للعاملين في بعض الجهات الإدارية والهيئات العامة طبقا لأحكام قانون النقابات العمالية والاتفاقات الدولية المشار إليهم، ومن بينهم نقابة القوى العاملة المستقلة، والنقابة العامة للعلوم الصحية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

-ملف رقم: (٨٨/١/٨٨) (٤٥٦/١/٥٨) بتاريخ ٢٠١٧/٣/٩ الرد على وزير الطيران المدني بشأن الإفادة بالرأي القانوني عن مشروعية تأسيس النقابة العامة للطيارين المدنيين المصرية، ومدى احقيتها في حالة مشروعية تأسيسها- في: أولاً: مساواتها مع النقابات العمالية الخاضعة للاتحاد العام لنقابات عمال مصر في جميع الحقوق والمزايا. ثانياً: الحق في التفاوض الجماعي باسم الطيارين في الموضوعات التي تخصهم من لوائح وغيرها. ثالثاً: الحق في إنشاء جمعية إسكان تعاوني لأعضاء النقابة من السادة الطيارين

بالمساواة مع النقابات العمالية. رابعاً: مدى احقيتها في التقاضي. خامساً: مدى احقية أعضائها في الانضمام لأكثر من منظمة نقابية.

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية تأسيس النقابة العامة للطيارين المدنيين المصرية، وعدم جواز ممارستها أية سلطات، أو منحها أية مكنة من المكنات المقررة لوحدات البنيان النقابي الواردة بقانون النقابات العمالية وغيره من القوانين، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

**

لذا من استقراء الفتاوى الصادرة من الجمعية العامة لقسمي الفتوى والتشريع، نجد إنها حظرت إنشاء النقابات المستقلة على الموظفين العموميين العاملين في بعض الجهات الإدارية والهيئات العامة؛ سواء قبل إصدار القانون ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ أو بعد إصداره، وكذلك حظرت التعددية النقابية للعاملين في الجهات الإدارية، وذلك على الرغم من استخدامها لفظ العاملين في "بعض" الجهات الإدارية حتى لا يكون الحظر كلي، ولكن لم أجد أي فتوى لإجازة التنظيم النقابي المستقل.

النتائج

- قانون المنظمات النقابية العمالية والحريات النقابية ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ يخلو من التحديد القانوني أو الاجبار على مبدأ الوحدة النقابية، وأن الواقع العملي يجعل مبدأ النقابة الأكثر تمثيلاً هو المبدأ السائد.

- النقابات المستقلة للموظفين العموميين لا يعترف بها من مجلس الدولة ممثلاً في الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وذلك بالاستناد إلى مناقشات اللجنة التأسيسية للدستور.

- لا توجد مشكلة كبيرة في توافق مبدأ الحرية النقابية للموظف العمومي مع المبادئ المتعلقة بالمرفق العام مثل: مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، ومبدأ التدرج الرئاسي، وطبيعة المركز اللائحي للموظف العام، أو الطبيعة الخاصة للعلاقة التعاقدية لعمل الموظف العام، حيث أن حرية التكوين للمنظمات لا تتعارض مع هذه المبادئ ولكن استقرار هذه المبادئ يتعلق بعناصر أخرى مرتبطة بالحرية النقابية مثل الحق في الإضراب العام والذي يتعارض مع مبدأ سير المرفق العام باضطراد وانتظام، وأيضاً قد لا يتوافق مبدأ المفاوضات الجماعية للموظفين العموميين مع الطبيعة اللائحية لعلاقة العمل وطبيعة عمل الموظف العام بكونه يقدم خدمة عامة وطنية وليس مجرد وظيفة مقابل اجر فالوظيفة العامة تكليف بأداء خدمة عامة.

- منظمة العمل الدولية رأّت ألا تتحاز نحو أي من الاتجاهين سواء الوحدة النقابية أو التعددية النقابية ولكنها قررت إن الأمر يكون برغبة الموظفين أو العمال بدون وجود قانون تشريعي يفرض عليهم مبدأ الوحدة النقابية، بحيث يكون في مقدور العمال إنشاء نقاباتهم الخاصة برغبتهم في حال عدم رغبتهم في الانضمام إلى التنظيم النقابي الواحد.

- الممارسة العملية والوقائع القانونية التي أنشأت بها بعض النقابات المستقلة في مصر، وإعلان الحريات النقابية من وزير العمل الذي استمدت منه النقابات المستقلة الأساس القانوني الوطني كونه قرار من وزير العمل المختص، كانت في ظل القانون السابق ٣٥ لسنة ١٩٧٦ تعتبر ممارسات غير مشروعة لمخالفتها القانون، وكان يعتبر قرار الوزير بإعلان الحريات النقابية أيضا غير مشروع لمخالفته القانون، لكن في ظل القانون الحالي ٢١٣ لسنة ٢٠١٧ وتعديله سنة ٢٠١٩ والذي خلى من النص حول اختيار مبدأ الوحدة النقابية والبناء الهرمي للمنظمات النقابية، تعتبر تلك الممارسات مشروعة ولكن مشروطة بالالتزامات منصوص عليها في القانون وتلك الالتزامات أو الشروط متوافقة مع الاتفاقيات الدولية مثل أن يكون عدد المؤسسين في المنشأة ٥٠ عضو، وغيرها من الشروط المطلوبة لتوفيق الأوضاع في ظل القانون الجديد.

- الممارسة العملية وضحت فشل بعض التنظيمات النقابية المستقلة في توفيق أوضاعها ونجاح البعض الآخر والذي أدى نجاحها في توفيق أوضاعها إلى التطبيق العملي لمبدأ النقابة الأكثر تمثيلا، والذي بسببها يعتبر التنظيم النقابي العمالي الراسخ في مصر (الرسمي) هو التنظيم الأكثر تمثيلا، وعلى الرغم من ذلك تظهر في الصورة التنظيمات المستقلة حيث إنها نشطة على المستوى الدولي وتقوم بالاتصال بالمنظمات الدولية للحفاظ على وجودها في الصورة.

- التعديلات على قانون المنظمات العمالية بإلغاء العقوبات السالبة للحرية وتخفيض الأعداد المطلوبة لتأسيس المنظمات النقابية، تعديلات تزيد من اتساع الحرية النقابية وحتى وإن كانت جاءت بناء على متطلبات لجان منظمة العمل الدولية إلا إنها تخفف من الشروط والحدود على الحرية النقابية في كل الأحوال.

التوصيات

- طلب تفسير من المحكمة الدستورية حول مدى صحة افتاء الجمعية العامة لقسمي الفتوى والتشريع بعدم مشروعية النقابات المستقلة اعتمادا على الاعمال التحضيرية للجنة التأسيسية للدستور، وذلك في ظل القانون الجديد والذي يخلو من مبدأ الوحدة النقابية والبناء الهرمي.

- اقتراح المزيد من اجراء دراسة الوقائع القانونية المتعلقة بالنقابات المستقلة وبحث الفروق الفردية في تلك الحالات ومدى نجاحها في توفيق أوضاعها طبقا للقانون الجديد ٢١٣ لسنة ٢٠١٧، وهل أثر توفيق الأوضاع في تحولها من نقابات مستقلة إلى نقابات تابعة.

المراجع

١. إبراهيم الغضريفي: تطور تشريع العمل، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥.
٢. أحمد حسن البرعي: الحريات النقابية الحريات النقابية ومدى تأثيرها بإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، منظمة العمل العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣. أحمد حسن البرعي: الوسيط في التشريعات الاجتماعية- النقابات العمالية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٤. أحمد حسن البرعي، رامي أحمد البرعي: الوسيط في التشريعات الاجتماعية. علاقات العمل الجماعية- النقابات العمالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
٥. تامر محمد سعفان: المفاوضة الجماعية كآلية نقابية لحل النزاعات الجماعية بين المضمون والحجية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٧. ص ٢٥٥
٦. جمال البنا: التنظيم والبنين النقابي، المؤسسة الثقافية العمالية، مصر، ١٩٦٩.
٧. جمال البنا: نحو تعددية نقابية دون تفتت أو احتكار، دار الفكر الإسلامي، القاهرة، ١٩٩٤.
٨. جمال البنا: نشأة الحركة النقابية وتطورها، المؤسسة الثقافية العمالية، الطبعة الثانية، ١٩٦٩.
٩. جمال محمد عويضة: ملحمة اعتصام موظفي الضرائب العقارية، مركز الدراسات الاشتراكية، ٢٠٠٨.
١٠. خالد علي: الحرية النقابية بين الأطر التشريعية ومبادئ المحكمة الدستورية والممارسة العملية، مركز هشام مبارك للقانون، بدون سنة نشر.
١١. خالد وليد عبد الكريم عبد الحق: الوحدة والتعددية النقابية في الحالة الفلسطينية، مجلة جامعة القدس المفتوحة للبحوث الإنسانية والاجتماعية، المجلد/العدد: ٤٠٤
١٢. رجب البراوي: الوجيز في علاقات العمل الجماعية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
١٣. رجب البراوي، علاقات العمل الجماعية دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
١٤. رمضان عبد الله صابر: النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب دراسة في ضوء قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ والقانون المقارن، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٥. شيماء الشرقاوي، محمد العجاتي: النقابات المستقلة حالة مصر ٢٠٠٤ - ٢٠١٥: تجارب بين التطورات السياسية والعوامل الذاتية، ورقة بحثية في كتاب: النقابات المهنية المستقلة في العالم العربي، تحرير جميل معوض، مبادرة الإصلاح العربي - بيروت، ٢٠٢١ - نوفمبر
١٦. عبد الله حنفي عبد العزيز خليفة: دور النقابات في الحياة الدستورية، رسالة دكتوراه في الحقوق جامعة المنوفية ١٩٩٧.
١٧. عصمت الهواري، محمود حماد الحسيني: دائرة المعارف العمالية، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٦٤
١٨. غسان صليبي: تقرير الحركة النقابية العربية. أفاق بحثية، معهد السياسات بالجامعة الأميركية في بيروت - معهد الصفري للمجتمع المدني والمواطنة، مارس ٢٠١٧.
١٩. محمد أحمد إسماعيل: القانون النقابي، دار النصر للطباعة، ١٩٩٤.
٢٠. محمد احمد إسماعيل: مبدأ الحرية النقابية، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة، ١٩٨٢.
٢١. محمد أنس قاسم جعفر: الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦
٢٢. محمد رزق - حدوته قانون العمل . مطبوعات روز ليوسف - طبعة ٢٠٠٣.
٢٣. محمد عبدالسلام: دليل العامل (٥) ما هي النقابة العمالية؟ وشروط تكوينها، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، مايو ٢٠١٨.
٢٤. منصور محمد أحمد: الحرية النقابية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٩٩.
- عبد المنعم محفوظ: الموظفون والحكومة، بين الخضوع والمواجهة، دراسة تحليلية وتأصيلية في القانون المقارن، دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
٢٥. نقيلو زينة: الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة. دراسة في ضوء التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة استكمالاً لنيل شهادة الماستر تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة ادرار، الجزائر، ٢٠١٩ - ٢٠٢٠.

26. JEAN LACHAPPELLE: CRÉATION D'UN SYNDICAT INDÉPENDANT EN ÉGYPTE: RÉPERTOIRES, INTERMÉDIATIONS ET PROCESSUS DE MOBILISATION, UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL, FÉVRIER 2011

27. Richard Hyman Marxism and the sociology of trade unionism, Pluto press limited, 1971

مقالات وتقارير

١. غسان صليبي: لماذا يمانع العرب الاستقلالية النقابية؟، جريدة النهار اللبنانية، ٤-١-٢٠١٨
٢. بيسان الاتحادي - اتحاد العمال الدولي للنقابات ITUC
<https://www.ituc-csi.org/egypt-new-draft-trade-union-law>
٣. منصة العدالة الاجتماعية، بيان | قانون النقابات واللوائح التنفيذية مخالف للدستور والاتفاقيات الدولية، ٢٥ يونيو ٢٠١٨،
٤. شادية يوسف: النقابات المستقلة شرح في جدار الحركة العمالية، ملف في جريدة الاهرام، 5 يناير ٢٠١٥ السنة ١٣٩ العدد ٤٦٧٨١
٥. جمال البنا: نحو تعددية نقابية دون تفتت أو احتكار، جريدة المصري اليوم، مصر، ٢٤ يناير ٢٠٠٧
٦. جمال البنا: مهمة عاجلة تنتظر وزير القوى العاملة، جريدة المصري اليوم العدد ١٤٧٤، ٢٠١١/٣/١٦
<https://www.almasryalyoum.com/news/details/1830544>
٧. صلاح الانصاري محمد: التعددية النقابية والاحتكار النقابي، الحوار المتمدن-العدد: ٢١٥٢ - ٢٠٠٨
٦ / ١ /
<https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=120738>
٨. غسان صليبي: لماذا يمانع العرب الاستقلالية النقابية؟، جريدة النهار اللبنانية، ٤-١-٢٠١٨
٩. فاطمة رمضان، عمرو عادل: السلطوية منخفضة التكاليف: نظام السيسي والحركة العمالية في مصر منذ العام ٢٠١٣، مركز مالكوم ديل كارينغي للشرق الأوسط، ١٧ سبتمبر ٢٠١٥.
<https://carnegie-mec.org/2015/09/17/ar-pub-61311>
١٠. جريدة المصري اليوم: بدء التحقيقات مع «أبو عيطة» بسبب نقابة «الضرائب العقارية»، العدد ٩٢١، الأربعاء ٩/٩/٢٠٠٩
١١. جريدة المال: تأسيس نقابة العاملين بالمالية والضرائب والجمارك، الاثنين ١ مارس ٢٠١٠.
١٢. تقرير الانتهاكات "عام الاستنزاف" الصادر عن دار الخدمات النقابية والعمالية ديسمبر ٢٠١٩.