بسم الله الرحمن الرحيم

شبكة المعلومـــــات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

﴿ قـــسـم ﴾

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد اعدت دون آية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيداً عن الغبار

في درجة حرارة من 15 – 20 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40 %

To be kept away from dust in dry cool place of
15 – 25c and relative humidity 20-40 %

بعض الوثائق الأصلية تالفة

بالرسالة صفحات

لم ترد بالأصـــل

B
٩٤٠٠

جامعة القاهرة
كلية الحقوق

الحرية النقابية للموظف العام
"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من

١٩٥١٤

منصور محمد أحمد محمد
المدرس المساعد بقسم القانون العام
كلية الحقوق جامعة المنوفية

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

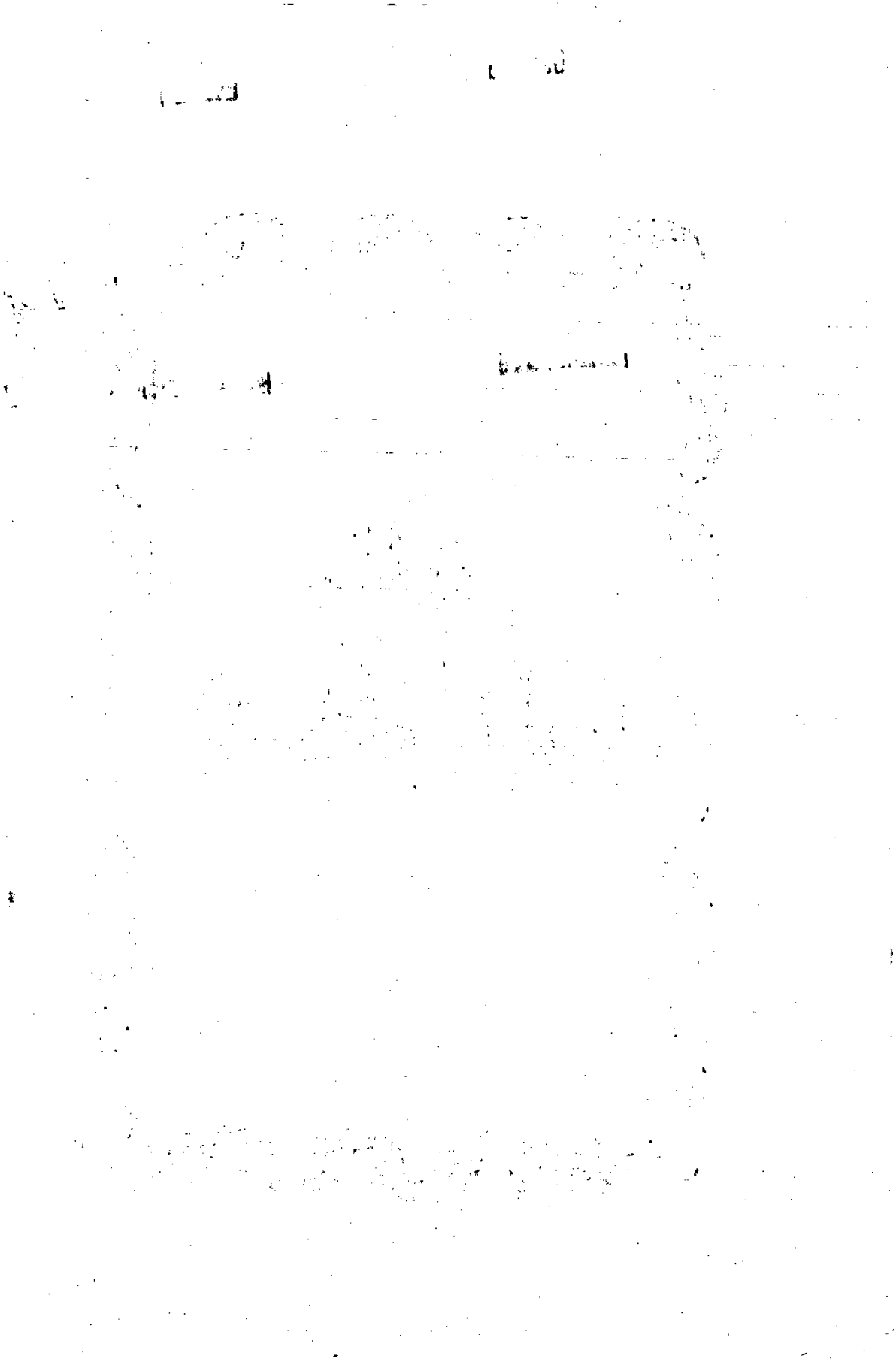
الأستاذ الدكتور / **يحيى الجمل** مشرفاً ورئيساً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

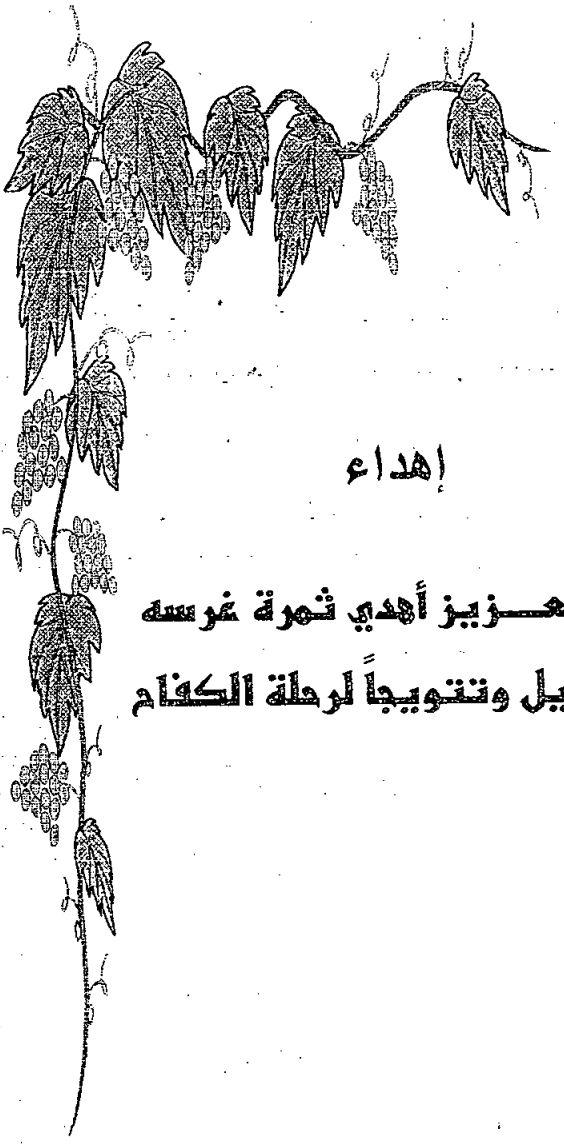
الأستاذ الدكتور / **محمود عاطف البنا** عضواً
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور / **محمد عبدالله نصار** عضواً
عميد معهد الإدارة العمالية بالمؤسسة الثقافية العمالية

١٤٢٠هـ - ١٩٩٩م

بسم الله الرحمن الرحيم
"وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب"
صدق الله العظيم
سورة هود الآية رقم ٨٨





إهداء

إلى والـدي العـــزيز أهدي ثمرة غرسه
عرفاناً بالجميل وتتويجاً لرحلة الكفاح

★★★

لا يسعني في نهاية هذا البحث إلا أن أتقدم بشكري وتقديري لأستاذي الجليل السيد الأستاذ الدكتور / **يحيى الجمل** الذي نهلت من معينه القيم والفضائل إلى جانب العلم والتوجيه فجزاه الله خيراً على ما قدمه إلىّ من نصح وإرشاد طوال فترة إعداد الرسالة .

كما أتقدم بالشكر والتقدير للسيد الأستاذ الدكتور / **René Chiroux** الأستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة Clermont - Ferrand I على ما قدمه إلىّ طوال فترة ابتعاثي في فرنسا .

كما أتقدم بالشكر والتقدير للسيد الأستاذ الدكتور / **أحمد حسن البرعي** والسيد الأستاذ الدكتور / **محمد عبد الله نصار** على قبولهما الاشتراك في مناقشة الرسالة واقتطاعهما جزءاً من وقتهما للاطلاع على الرسالة وإبداء ما يرونه من توجيهات يفتقر إليها كل من هو على طريق البحث العلمي .

مُقدّمة

يقوم النظام القانوني في مصر ، مثل فرنسا ، على مبدأ ازدواجية القانون : القانون العام والقانون الخاص .

وتقوم العلاقات بين الأطراف في مجال القانون العام على أساس عدم المساواة ، والاعتراف للسلطة العامة ، بوصفها صاحبة سلطة وسيادة ، ببعض الامتيازات على أساس أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة ، وهذا على خلاف الوضع في مجال القانون الخاص ، حيث تقوم العلاقات بين الأطراف على أساس من المساواة .(١)

ويترتب على هذا الاختلاف في طبيعة العلاقات بين الأطراف في فرعى القانون ، العام والخاص ، آثار هامة ، منها ما يتعلق بموضوع الحرية النقابية ، لأن النظام النقابي يتأثر بدرجة كبيرة بالوسط المحيط به ، سواء المؤسسي ، أو القانوني ، أو الاجتماعي .

ويرتبط موضوع الاعتراف بالحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة بأكثر من فرع من فروع القانون ، فهو يرتبط بالقانون العام على أساس أن الموظف العام يمثل السلطة العامة ، بالإضافة إلى طبيعة العلاقة التي تربطه بالدولة وهي علاقة ذات طبيعة قانونية ولائحية ، ويرتبط كذلك بقانون العمل من ناحية مفهوم الحرية النقابية ، كما أنه يرتبط أخيراً بالقانون الذي يحكم المرافق

---

(١) Jean Le Gloan , Les syndicats et L'administration : Le Particularisme du syndicalisme dans la fonction publique, Thése pour le doctorat, 1997, Grenoble II, p. 16.

الغـامة من زاوية ضـرورة استمـرار العمل بهذه المرافـق دون توقـف أو انقطاع .(١)

وما أحوج الموظف العام ، وبصفة خاصة في مصر ، إلى الدفاع عـن حقوقه ومصالحه المهنية بصورة تؤدي إلى تحسين أوضاعـه الماديـة ، التـي يؤسف لها في مصر ، وزيادة كفاءته الإنتاجية .

ومن هنا تأتى أهمية الحرية النقابية بالنسبة للموظف العام ، لماذا ؟.

لأنها تعطى الموظف العام الحق في تكوين النقابات وحرية الانضمـام إليها ، كما أنها تعطى هذه النقابات وممثليها من التسهيلات والمزايـا ووسـائل العمل ما يجعلها قادرة على القيام بدورها في الدفـاع عـن حقـوق ومصـالح أعضائها بفاعلية .

ولا شك أن الدفاع عن حقوق ومصالح الموظفيـن المهنيـة بصـورة جماعية عن طريق النقابات يعتبر أفضل من الدفاع عنها بصورة فردية .

أهمية دراسة الموضوع

لدراسة موضوع الحرية النقابية للموظف العام أهمية بالغة مـن نـواح متعددة وذلك على النحو التالي :

أولاً : تتميز دراسة هذا الموضوع بالدقة والحساسية ، نظـراً لوجـود اعتبارات متناقضة تتعلق به ، فمن ناحية تتطلب ممارسة الحرية النقابيـة فـي مجال الوظيفة العامة الاعتراف بالعديد من المزايا والتسهيلات سـواء لنقابـات

---

(١) راجع في نفس المعنى :

Ibid, p. 22.

الموظفين أو لممثليها ، ومن ناحية أخرى ، توجد قواعد ومبادئ تقليدية وراسخة في مجال الوظيفة العامة لا يمكن تجاهلها ، حتى مع الاعتراف بالحرية النقابية في هذا المجال ، نظراً لطبيعة العمل بالوظيفة العامة وطبيعة المصالح التي تقوم المرافق العامة بإشباعها ، ومن هنا تأتى ضرورة إيجاد التوازن بين الأمرين ، مما يجب معه البحث عن كيفية تحقيق ذلك .

ثانياً : أن المشرع المصري لا يعرف حتى الآن فكرة التنظيم النقابي المستقل للموظفين العموميين على أساس اعتناقه لمبدأ وحدة الحركة النقابية ، حيث يشترك الموظفون العموميون في مصر مع غيرهم من عمال القطاعات الأخرى في تكوين المنظمات النقابية ، مما يقتضي معه البحث عن مدى توافق ذلك الوضع مع مبدأ الحرية النقابية المعترف به للموظفين ، وهل يتفق هذا الأمر مع النظم الديمقراطية ؟ ، أم أنه يدخل في إطار النظم الاستبدادية التي لا تعرف إلا نظام النقابة الواحدة ؟ ، وبالتالي تستطيع السلطة السيطرة عليها واحتواءها بسهولة مما يؤثر على هدف التنظيم النقابي وجعله مسانداً للسلطة بدلاً من قيامه بالنضال والكفاح من أجل حقوق ومصالح أعضائه .

ثالثاً : أن المشرع المصري لم يضع حتى الآن نظاماً متميزاً للقواعد التي تنظم ممارسة الحرية النقابية للموظف العام ، حيث يخضع الموظفون العموميون في مصر في ممارستهم للحرية النقابية لنفس القواعد التي يخضع لها عمال القطاعات الأخرى وذلك من خلال قانون النقابات العمالية رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ ، مما يدعو إلى التساؤل الآتي : ألا يجب وضع قواعد متميزة لتنظيم ممارسة الحرية النقابية للموظف العام تراعى ذاتية المبادئ والقواعد التي تحكم سير العمل بالمرافق العامة ؟.

رابعاً : أن المشرع المصري لم يعترف حتى الآن للمنظمات النقابية التي يكونها الموظفون العموميون أو يشاركون في تكوينها بتسهيلات لممارسة الحرية النقابية داخل أماكن العمل بعكس ما فعل المشرع الفرنسي الذي

اعترف بإمكانية ممارسة هذه الحرية داخل هذه الأماكن ، مما يجب معه البحث عن الأسلوب الذي انتهجه المشرع الفرنسي لتحقيق التوازن بين ممارسة هذه الحرية وطبيعة العمل بالمرافق العامة ومدى إمكانية الأخذ به في القانون المصري .

خامساً : أن المشرع المصري لا يعرف حتى الآن نظام المشاركة الفعالة والقوية للمنظمات النقابية للموظفين في تحديد الأوضاع المتعلقة بالوظيفة العامة والموظفين ، مما يدعو إلى البحث عن مدى توافق ذلك الأمر مع الاعتراف بمبدأ الحرية النقابية للموظف العام ، كما يجب البحث كذلك عن كيفية تحقيق التوازن المطلوب بين الاعتراف بهذا الحق لنقابات الموظفين وطبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة من حيث كونها علاقة قانونية ولائحية .

سادساً : أن المشرع المصري لم يضع حتى الآن تنظيماً لممارسة حق الإضراب في الوظيفة العامة ، أحد الأسلحة الرئيسية والهامة التي يجب الاعتراف بها لنقابات الموظفين ، مما يجب معه البحث عن الأسلوب الأمثل لتنظيم ممارسة هذا الحق بصورة تؤدي إلى التوفيق بين الدفاع عن الحقوق والمصالح المهنية للموظفين ، الذي يعتبر الإضراب أحد وسائله ، وطبيعة العمل بالمرافق العامة ، الذي قد يؤدى الإضراب إلى الإضرار به .

سابعاً : إن الوضع المتدني للموظفين العموميين في مصر بصورة يؤسف لها ، من حيث ضعف المرتبات ، وتدنى كل أوضاعه الأخرى تبعاً لذلك ، يؤدى إلى ضرورة وجود نقابات قوية تدافع عن حقوقهم ومصالحهم ، مما ينبغي معه دراسة هذا الموضوع لبيان أوجه الضعف والقصور والقيود التي وضعها المشرع المصري أمام تكوين نقابات الموظفين والانضمام إليها ، أو في ممارستها لعملها ، ومدى توافق ذلك مع مبدأ الحرية النقابية للموظف العام ، ولا يغيب عن البال أن أوضاع الموظفين السيئة تؤدي إلى آثار سيئة فيما يتعلق بالمصلحة العامة للدولة ، حيث تفشت جريمة الرشوة في المصالح والهيئات

الحكومية ، واعتبر الموظف هذه الرشوة حقاً له بديلاً عن ضعف مرتبه ، وتفشت ظاهرة التكاسل عن العمل يقيناً من الموظف بأن هذا القدر من العمل الذي يقوم به هو المقابل الفعلي لقدر المرتب الذي يحصل عليه ، وانصرف عن تنمية قدراته ومهاراته الوظيفية إلى البحث عن تكملة لدخله حتى يستطيع مواجهة أعباء الحياة المتزايدة ، مما يدعو إلى التساؤل عن دور نقابات الموظفين في تحسين أوضاع أعضائها .

نطاق موضوع الدراسة

سوف نتناول من خلال هذا البحث دراسة موضوع الحرية النقابية للموظف العام ، ونعنى بذلك حرية الموظف العام في تكوين النقابات والانضمام إليها بوصفه موظفاً عاماً وليس بوصفه يمارس مهنة معينة ، فهذا يخرج من نطاق موضوع الدراسة ، ويدخل في نطاق دراسة نقابات المهن ، مثل نقابة المهن التعليمية (١) ، ونقابة التجاريين (٢) ، ونقابة المهندسين (٣) ، وغيرها من نقابات المهن الأخرى ، فهذه النقابات يتم الانضمام إليها جبراً من جانب أعضاء هذه المهن بوصفهم يمارسون تلك المهن ، وقد أجبر المشرع المصري الموظف العام على الانضمام لنقابات المهن إذا كان يزاول بحكم وظيفته العمومية مهنة من هذه المهن ، والدليل على ذلك نص م ١٥ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٩ المتعلق بنقابة المهن التعليمية التي تنص على أنه " يحاكم أمام الهيئة التأديبية للنقابة الأعضاء الذين يخالفون أحكام هذا القانون أو ..... ، مع مراعاة أن الأعضاء من العاملين بالحكومة والهيئات والمؤسسات العامة و ..... لا يحاكمون أمام هذه الهيئة إلا فيما يقع منهم بسبب مزاولتهم المهنة خارج أعمال وظيفتهم " ، وهو نفس الحكم الذي

---

(١) منظمة بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٩ .

(٢) منظمة بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ .

(٣) منظمة بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٤ .