مجلس الدولة
هيئة مفوضي الدولة
مفوضو محكمة القضاء الإداري
الدائرة الثانية (أفراد)

بسم الله الرحمن الرحيم

تقرير مفوض الدولة

في الدعوى رقم ٣٨٣٩ لسنة ٦٣ قضائية

المُقامة من

هشام فتحي مصلحي الهلالي

ضـــد

نقيب الصحفيين (بصفته)

الوقـائـع

أقام المدعي دعواه الماثلة بصحيفة موقعة من المدعي موقعة من محام مقبول أمام هذه المحكمة أودعت قلم الكتاب يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٠٨/١١/٤ طلب في ختامها الحكم:

أولاً: قبول الدعوى شكلاً.

ثانياً: بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرارين المتضمنين الإمتناع عن منح الطالب إعانة شهرية وعدم إيجاد فرصة عمل له كصحفي عملاً بقانون نقابة الصحفيين مع ما يترتب على ذلك من آثار أهمها صرف الإعانة وإيجاد فرصة عمل للمدعي بجريدة من الجرائد.

ثالثاً: وفي الموضوع بإلغاء القرارين المطعون فيهما مع ما يترتب على ذلك من آثار مع إلزام النقابة المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وذكر المدعي شرحا لدعواه أنه عضو بنقابة الصحفيين منذ ١٩٩٨/١٢/٥ وقد إلتحق بالعمل بجريدة آفاق عربية كصحفي ، إلا إنه ولأسباب سياسية تجاه الجريدة تم وقفها منذ ٢٠٠٦/٣/٧ ، ولما كان العمل بهذه الجريدة هو مصدر رزق المدعي الوحيد ، وكان قانون النقابة يلزمها بالسعي لإيجاد عمل لأعضاء النقابة المتعطلين أو تعويضهم تعويضاً يكفل لهم الحياة الكريمة ، فقد تقدم المدعي بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٩ بطلب للنقابة للحصول على حقه في الإعانة والعمل إلا إنها امتنعت دون جدوى ، وإذ ينعى المدعى مخالفة القرار المطعون فيه لأحكام القانون ، الأمر الذي حدا به إلى إقامة دعواه الماثلة بطلباته آنفة البيان.

وجرى نظر الشق العاجل من الدعوى أمام المحكمة ، فبجلسة ٢٠٠٩/١/١٨ قدم الحاضر عن المدعي – بالتوكيل الرسمي العام ٢٥١٤/ب لسنة ٢٠٠٨ – حافظة مستندات طويت على صورة ضوئية من الطلب المقدم للمدعى عليه بصفته للحصول على عمل بديل في أحد الجرائد القومية ، وكذا صورة ضوئية من الطلب المقدم من المدعي لصندوق المعاشات الخاص بالنقابة لصرف معاش ، كما قدم بجلسة ٢٠٠٩/٣/٢٩ حافظة مستندات طويت على المستند المعلى بغلافها ، وصحيفة معلنة ، كما قدم بجلسة ٢٠٠٩/٦/٧ حافظة مستندات طويت على صورة ضوئية من عقد العمل المبرم بين المدعي وحزب الأحرار للعمل بالصحف التابعة للحزب ، كما قدم الحاضر عن النقابة المدعى عليها مذكرة بدفاعه ، وبذات الجلسة قررت المحكمة إحالة الدعوى لهيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في شقيها ، وقد وردت إلينا الدعوى لإعداد تقرير مفوض الدولة فيها .

الرأى القانوني

بعد الإطلاع على الأوراق والمستندات.

ومن حيث أن المدعي يهدف بدعواه – وفقاً للتكييف القانوني الصحيح لطلباته – إلى طلب الحكم بقبولها شكلاً ، وبوقف تنفيذ وإلغاء قرار نقابة الصحفيين السلبي بالإمتناع عن إتخاذ إجراءات توفير عمل للمدعي أو صرف إعانة شهرية له كصحفي عضو بالنقابة متعطل عن العمل ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

ومن حيث إنه عن شكل الدعوى ، ولما كانت الدعوى الماثلة من دعاوى إلغاء القرارات الإدارية السلبية التي لا تتقيد بمواعيد وإجراءات دعوى الإلغاء المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وإذ تعد الدعوى الماثلة من الدعاوى المستثناة من العرض على لجان التوفيق في بعض المنازعات بموجب المادة (١١) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ لإقتران طلب الإلغاء بطلب لوقف التنفيذ ، وإذ استوفت الدعوى سائر أوضاعها الشكلية الأخرى المتطلبة قانوناً ، فإنها تغدو مقبولة شكلاً .

ومن حيث إن بحث موضوع الدعوى يغني – بحسب الأصل – عن بحث الشق العاجل فيها .

ومن حيث إنه عن موضوع الدعوى ، فإن المادة (٨) من دستور جمهورية مصر العربية والنافذ اعتباراً من ٢٠١٢/١٢/٢٥ والمنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٥١ مكرر ب بذات التاريخ تنص على أن " تكفل الدولة ..... ، وتعمل على تحقيق حد الكفاية لجميع المواطنين ، دون تمييز ".

كما تنص المادة (٥٢) منه على أن " حرية إنشاء النقابات والإتحادات والتعاونيات مكفولة . وتكون لها الشخصية الإعتبارية ، وتقوم على أساس ديمقراطي ، وتمارس نشاطها بحرية ، وتشارك في خدمة المجتمع وفي رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم . ..... ".

كما تنص المادة (٥٣) منه على أن " ينظم القانون النقابات المهنية ، وإدارتها على أساس ديموقراطي ، وتحديد مواردها ، وطريقة مساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني وفق مواثيق شرف أخلاقية..... ".

وتنص المادة (٦٤) منه على أن " العمل حق وواجب وشرف لكل مواطن ، تكفله الدولة على أساس مبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص ..... .

وتكفل الدولة حق كل عامل في الأجر العادل والأجازات ، ..... ".

وتنص المادة (٦٦) منه على أن " تكفل الدولة خدمات التأمين الإجتماعي . ولكل مواطن الحق في الضمان الإجتماعي؛ إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه أو أسرته، في **حالات العجز عن العمل أو البطالة** أو الشيخوخة، وبما يضمن لهم **حد الكفاية** ".

ومن حيث إن المادة (٢٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة لأمم المتحدة بالقرار رقم ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ تنص على أن " ١. لكل شخص حق العمل، وفى حرية اختيار عمله، وفى شروط عمل عادلة ومرضية وفى الحماية من البطالة.

٢. لجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجر متساو على العمل المتساوي.

٣. لكل فرد يعمل حق في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية، وتستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية.

٤. لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

كما تنص المادة (٢٥) منه على أن " ١. لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفى لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه ".

ومن حيث إن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د - ٢١) المؤرخ في ١٦ ديسمبر ١٩٩٦ والنافذ إعتباراً من ٣ يناير ١٩٧٦ ، طبقا للمادة ٢٧ منه والذي وقعت عليه مصر بتاريخ ١٩٦٧/٨/٤ وصدقت عليه بتاريخ ١٤ يناير ١٩٨٢ ، ينص في المادة (٦) تنص على أن " ١- تعترف الدول الاطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له امكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق ".

كما تنص المادة (٧) منه على أن " تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص:

أ- مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى:

١- أجرا منصفا، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصا تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجرا يساوي أجر الرجل لدى تساوي العمل؛

٢ - عيشا كريما لهم ولأسرهم طبقا لأحكام هذا العهد؛ ..... ".

وتنص المادة (٨) منه على أن " ١- تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

أ - حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز أخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم؛

وتنص المادة (٩) على أن " تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية ".

ومن حيث إن المادة الثالثة من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بإنشاء نقابة الصحفيين تنص على أن " تستهدف النقابة :

(أ) ..... .

(ب) العمل على الارتفاع بمستوى المهنة والمحافظة على كرامتها والذود عن حقوقها والدفاع عن مصالحها.

(ج) ضمان حرية الصحفيين في أداء رسالتهم وكفالة حقوقهم ، والعمل على صيانة هذه الحقوق في حالات الفصل والمرض والتعطل والعجز.

(د) السعي لإيجاد عمل لأعضاء النقابة المتعطلين وتشغيلهم أو تعويضهم تعويضا يكفل لهم حياة كريمة.

..... ".

ومن حيث إن المقرر فى قضاء **المحكمة الدستورية العليا** أن " البين من أحكام الدستور بما يحقق تكاملها ويكفل عدم إنعزال بعضها عن بعض فى إطار الوحدة العضوية التى تجمعها وتصون ترابطها ، أنه فى مجال حق العمل والتأمين الاجتماعى ، كفل الدستور أمرين: أولهما إن العمل، ليس ترفاً يمكن النزول عنه ، ولا هو منحه من الدولة تبسطها أو تقبضها وفق مشيئتها لتحدد على ضوئها من يتمتعون بها أو يمنعون عنها. ولا هو إكراه للعامل على عمل لا يقبل عليه باختياره ، أو يقع التمييز فيه بينه وبين غيره لاعتبار لا يتعلق بقيمة العمل أو غير ذلك من الشروط الموضوعية التى تتصل بالأوضاع التى يجب أن يمارس فيها، وسواء انعكس هذا التمييز فى شكل آثار اقتصادية أم كان مرهقا لبيئة العمل ذاتها مثيرا لنوازع عدائية فيما بين العاملين فيها objectively hostile to work environment ذلك أن مواد الدستور **تنظم العمل بوصفه حقا لكل مواطن لايجوز إهداره أو تقييده بما يعطل جوهره**، وواجباً يلتزم بمسئولية كمال أدائه، وشرفا يرنو إليه أملا. وهو باعتباره كذلك، ولأهميته فى تقدم الجماعة وإشباع احتياجاتها، ولصلته الوثيقة كذلك بالحق فى التنمية بمختلف جوانبها، ولضمان تحقيق الإنسان لذاته ولحرياته الآساسية، وكذلك لإعمال ما يتكامل معها من الحقوق ، توليه الدولة اهتمامها وتزيل العوائق من طريقه وفقاً لإمكاناتها ، ولايجوز بالتالى أن يتدخل المشرع ليعطل حق العمل ..... ".

(حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم ٣ لسنة ١٦ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٥/٣/٤ – مشار إليه لدى الموسوعة الدستورية المصرية – المستشار/ رجب عبد الحكيم سليم – الجزء الأول – ص ٤٣٠)

كما أستقر قضاؤها على أن " الدستور حرص على دعم التأمين الاجتماعى حين ناط بالدولة مد خدماتها فى هذا المجال إلى المواطنين بجميع فئاتهم فى الحدود التى يبينها القانون ، **من خلال تقرير ما يعينهم على مواجهة بطالتهم** أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم ، ذلك أن مظلة التأمين الاجتماعى هى التى تكفل بمداها واقعاً أفضل يؤمن المواطن فى غده ، و**تكفل له الحد الأدنى من المعاملة الإنسانية التي لا تمتهن فيها آدميته ، والتى توفر لحريته الشخصية متطلباتها ولضمانة الحق فى الحياة أهم روافدها** ، بما يكفل انتماءه للجماعة التى يعيش فى محيطها ، ويصون مقوماتها ".

حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم ٢٩ لسنة ١٥ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٧/٥/٣ ، وحكمها في القضية رقم ٢٨٦ لسنة ٢٥ ق. دستورية – جلسة ٢٠٠٥/٣/١٣ مشار إليهما لدى مؤلف مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً – ط ٢٠٠٩ –ص ٢٦٧)

ومن حيث إن مفاد ما تقدم من نصوص أن المشرع الدستوري قرر حماية حق العمل بإعتباره حق وواجب وشرف لكل مواطن ، لا يجوز إهداره أو تقييده أو تعطيله أو الإنتقاص منه بإعتباره وسيلة مشروعة للحصول على أجر مناسب يكفل له توفير الحياة الكريمة لشخصه ولمن يعول ، وأوجب على الدولة أن تسعى لتوفيره وتزيل العوائق من طريقه في ضوء إمكانياتها ، واتساقاً مع نفس النهج ، وإنطلاقاً من مبدأ الحرية النقابية ، كفل المشرع لكل عامل الحق في إختيار النقابة التي يطمئن في الإنضمام إليها والبقاء فيها أو إنهاء عضويته منها وفقاً لإرادته ، كما ألزم الدولة بكفالة خدمات التأمين الإجتماعي بإعتبارها أساساً للحق في الضمان الإجتماعي وذلك في حالات العجز

والمرض والبطالة والشيخوخة ، وهذا كله جاءت به المواثيق الدولية وأهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية الصادر عن الأمم المتحدة .

ولما كانت نصوص الدستور تشكل في مجملها كلاً لا يتجزأ تجمعها وحدة عضوية تحقق تكاملها وترابطها وصولاً لتحقيق الغايات التي ابتغاها المشرع الدستوري ، وقد جاء من أهم هذه الغايات تحقيق حد الكفاية لجميع المواطنين ، و"**حد الكفاية**" هو الحد الذي يكفي معيشة الفرد من ومن يعول من الحاجات الأساسية والحاجية والتحسينية التي اعتاد أفراد المجتمع على الاحتياج إليها دون إسراف أو تقتير أي توفير مستوى لائق للمعيشة, مع مراعاة الظروف التي يعيشها المجتمع على المستوى العام سعة وضيقاً وهو ما يختلف عن "**حد الكفاف**" وهو الذي يقتصر على سدّ الضّروريّات القصوى من مطعمٍ ومسكنٍ وملبسٍ التي تكفل الحياة أي توفير حد أدنى للمعيشة ، وعلى ذلك يتعين أن تهدف نصوص الدستور إلى تحقيق حد الكفاية بإعتباره من مقومات المجتمع الذي جاء هذا الدستور لتنظيمه ، ويتعين تفسير هذه النصوص في ضوء ذلك .

ولما كان السبيل لضمان حد الكفاية هو المال والذي يتأتى بأحد طريقين **أولاهما** أن يكون أجراً مقابل عمل ، **وثانيهما** أن يكون إعانة تمنحها الدولة عند تعذر وجود هذا العمل سواء لعجز أو مرض أو شيخوخة أو بطالة ، والدولة تلتزم بتوفير أحد هذين الأمرين وإلتزامها هذا يأتي متفرعاً من إلتزامها بتحقيق حد الكفاية لجميع المواطنين وهو الإلتزام الذي تضمنه صراحة نص المادة (٨) من الدستور المشار إليه .

وفي ضوء ما تقدم من مبادئ فإن ما تضمنه قانون نقابة الصحفيين رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ في مادته الثالثة الفقرة (د) من أن النقابة تستهدف السعي لإيجاد عمل لأعضاء النقابة المتعطلين وتشغيلهم أو تعويضهم تعويضا يكفل لهم حياة كريمة ليس مجرد هدف سامي تسعى النقابة إلى تحقيقه وإنما هو إلتزام يقع على عاتقها بإعتبارها الجهة المسئولة عن مصالح الصحفيين وحقوقهم ، وهو كذا ليس إلتزام ببذل عناية ، وإنما هو إلتزام بتحقيق نتيجة مفادها السعي لدى الجرائد والمجلات وغيرها من أصحاب الأعمال في مجال الصحافة لتوفير عمل ملائم لأعضائها المتعطلين ، بإعتبار أن هذا العمل هو وسيلة الحصول على الأجر الذي يوفر الحياة الكريمة للفرد أو يصل به إلى حد الكفاية ، أو بالسعي لدى الدولة وأصحاب الأعمال وغيرهم لتوفير الموارد المالية لمنحهم تعويضاً نقدياً يكفل لهم هذه الحياة الكريمة ، ويكون تحقيق ما سبق عن طريق وضع القواعد والضوابط والإجراءات اللازمة للوصول لهذه النتيجة ، وإمتناعها عن ذلك يعد قراراً سلبياً غير مشروع .

ومن حيث إنه تأسيساً على ما تقدم ، ولما كان الثابت من الأوراق أن المدعي عضو بنقابة الصحفيين منذ تاريخ ١٩٩٨/١٢/٥ وكان يعمل رئيس تحرير جريدة آفاق عربية التابعة لحزب الأحرار بناء على عقد العمل المبرم بينه وبين الحزب بتاريخ ١٩٩٥/٧/١ ، وبتوقف الجريدة عن العمل اعتباراً من ١٩٩٨/٣/٧ أضحى المدعي بلا عمل يقتات منه ، فتقدم بطلبين للنقابة مؤرخين ٢٠٠٨/٤/١٩ لتقوم النقابة ونفاذاً لنص المادة ٣ فقرة د المشار إليها بتوفير عمل في إحدى الجرائد القومية وصرف إعانة شهرية له وتعويضه عن فترة التعطل ، إلا إن النقابة امتنعت عن الرد عليه ، ولما كانت النقابة المدعى عليها في معرض ردها على الدعوى الماثلة لم تنكر على المدعي حقه في الحصول على فرصة عمل وإنما تذرعت بعدم قدرتها المادية على صرف تعويض أو إعانة وانها ليست صاحبة عمل حتى توفر عمل مناسب لأعضائها المتعطلين ، ولما كان المقرر حسبما أوضحنا سلفاً أن إلتزام النقابة في هذا الشأن يتمثل في قيامها بوضع القواعد والضوابط وإتخاذ الإجراءات اللازمة للسعي لدى الدولة وأصحاب الأعمال في المجال

الصحفي لتوفير عمل لأعضائها من الصحفيين المتعطلين ومنهم المدعي ، أو توفير الموارد المالية لمنحهم إعانات شهرية لحين الحصول على عمل ، وإذ خلت أوراق الدعوى ومستنداتها كما خلت اللائحة الداخلية للنقابة من ثمة ما يفيد قيام النقابة بوضع هذا النظام لتوفير العمل للأعضاء المتعطلين أو منحهم تعويض عن بطالتهم لحين الحصول على عمل فإن ذلك يعد إمتناعاً عن تنفيذ إلتزام أوجبه الدستور والقانون وهو ما يشكل قرار إداري سلبي غير مشروع ، ويتعين التقرير بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار .

ولا يفوتنا في هذا المقام أن نشير إلى أن بإمكان نقابة الصحفيين ، وهي نقابة عريقة متغلغلة في التاريخ المصري المعاصر ، أن تسعى لدى المؤسسات الصحفية ، وخصوصاً في ظل ما نصت عليه المادة (١٥) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة من أنه " لمجلس نقابة الصحفيين عقد إتفاقات عمل جماعية مع أصحاب الصحف ووكالات الأنباء والصحف العربية والأجنبية تتضمن شروطا أفضل للصحفي. وتكون نقابة الصحفيين طرفا في العقود التي تبرم وفقا لأحكام ..... الفقرة الأولى من هذه المادة " ، لتوفير فرص عمل عن طريق الإتفاق على نسبة معينة من العاملين بكل مؤسسة قائمة ونسبة أكبر من المؤسسات المنشئة حديثاً تخصص لأعضاء نقابة الصحفيين ، وكذا السعي لدى المجلس الأعلى للصحافة في ظل إلتزامه بموجب المادة (٩/٧٠) من قانون تنظيم الصحافة المشار إليه بـ " حماية العمل الصحفي وكفالة حقوق الصحفيين وضمان أدائهم واجباتهم، وذلك كله على الوجه المبين في القانون " بالإسهام في توفير الإعتمادات المالية اللازمة لصرف تعويضات مناسبة للصحفيين المتعطلين عن العمل ، وكذا مطالبة الدولة والسعي لديها لتوفير إعتمادات مالية مناسبة لتحقيق ذات الغرض وصولاً منها للوفاء بإلتزاماتها تجاه أعضائها من الصحفيين المتعطلين عن العمل .

ومن حيث أنه من أصابه الخسر في الدعوى يُلزم بمصاريفها ، عملاً بنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

فلهذه الأسباب

نرى الحكم/ بقبول الدعوى شكلاً ، وفي الموضوع بإلغاء قرار نقابة الصحفيين السلبي بالإمتناع عن إتخاذ إجراءات توفير عمل للمدعي أو صرف إعانة شهرية له كصحفي عضو بالنقابة متعطل عن العمل ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وإلزام النقابة المدعى عليها المصروفات .

المقرر
النائب/ وائل فرحات عبد العظيم
مارس ٢٠١٣

مفوض الدولة ورئيس الدائرة
المستشار/ أحمد سعد البرعي
نائب رئيس مجلس الدولة