بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٨٩٥
بتاريخ :	٩ /١٢/ ٢٠١٢

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٨٦ / ٦ / ٦٨١

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الصحة

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥١٩) بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة بشأن طلب الإفادة بالرأى، حول مدى مشروعية قرار الجمعية العمومية لنقابة الأطباء بالإضراب الجزئي المفتوح للأطباء العاملين بالمنشآت التابعة لوزارة الصحة، وبيان الجهة التى يلتزم الطبيب بتنفيذ أوامرها (جهة العمل أم النقابة) ومدى سلطة كل جهة فى إحالة الطبيب إلى التحقيق والمساءلة التأديبية.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من كتاب طلب الرأى والأوراق المرفقة به – أن الجمعية العمومية الطارئة لنقابة الأطباء والمنعقدة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢١ قررت الإضراب الجزئي المفتوح ابتداء من ٢٠١٢/١٠/١ للأطباء العاملين بوزارة الصحة مع السماح لهم بالعمل خارج منشآتها وإحالة المخالفين لهذا القرار إلى التحقيق من قبل النقابة، وذلك بغرض الضغط على الوزارة للاستجابة لمطالبهم الخاصة بالكادر وغيره.

وقد أرسل السيد الدكتور/ أمين عام النقابة الكتاب المؤرخ ٢٠١٢/٩/٢٣ إلى السيد الدكتور/ مساعد الوزير للطب العلاجى مرفقاً به صورة قرار الجمعية المشار إليه، طالباً عدم إحالة أى طبيب للتحقيق أو توقيع عقوبة عليه بسبب الاشتراك فى الإضراب.

وقد تدارست وزارة الصحة الموضوع؛ فتبين لها أن الأطباء العاملين بالمستشفيات والمراكز الطبية والوحدات الصحية التابعة للقطاع الصحى، هم من المخاطبين بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٨ الذى يوجب عليهم أداء العمل المنوط بهم بدقة وأمانة، وتخصيص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات الوظيفة، وحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه فى الوقت المناسب، والمحافظة على مواعيد العمل والتعاون مع الزملاء وتنفيذ ما يصدر من أوامر بدقة وأمانة.

كما تبين للوزارة أن القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ بإنشاء نقابة الأطباء أنه خلا من نص يخول الجمعية العمومية للنقابة الحق فى دعوة الأطباء إلى الإضراب كوسيلة للمطالبة بالحقوق، وفى ذات الوقت فإن الإضراب

فى المرافق العامة – وفقاً لقانون العقوبات – جريمة جنائية معاقباً عليها بالحبس والغرامة، سواء فى ذلك القائمين بالإضراب أو المحرضين عليه.

وفى ختام طلب الرأي أكدت الوزارة أنها حريصة على رعاية مصالح الأطباء وعدم الدخول في منازعات معهم وفى ذات الوقت فإن الإضراب سيحول بينها وبين أداء وظيفتها في رعاية المرضي.

وقد أرفق بكتاب طلب الرأي صورة كتاب الأمين العام لنقابة الأطباء المؤرخ ٢٠١٢/٩/٢٣ الموجه إلى مساعد وزير الصحة للطب العلاجى والمتضمن إخطاره بتوصيات الجمعية العمومية الطارئة للنقابة وإحاطته بأنه لا يجوز تحويل أى طبيب للتحقيق أو توقيع عقوبة عليه بسبب الاشتراك فى الإضراب، وصورة من توصيات الجمعية العمومية الطارئة للنقابة العامة للأطباء والتى عقدت يوم الجمعة الموافق ٢٠١٢/٩/٢١ وحضرها ما يقرب من ألف ومائتي طبيب والتى قررت: ١- بدء إضراب جزئى مفتوح اعتباراً من ٢٠١٢/١٠/١، ولا يشمل الأطباء العاملين فى الطوارئ والاستقبال والرعاية المركزة والغسيل الكلوى والحضانات وكل الخدمات التى يسبب انقطاعها تهديداً لحياة المرضى، مع تعليق الإضراب فى يوم الخميس من كل أسبوع لصرف الأدوية لمرضى الحالات المزمنة. ٢- قصر الإضراب على الأطباء العاملين بوزارة الصحة. ٣- السماح لهم بالاستمرار في العمل خارج منشآت وزارة الصحة. ٤- إحالة المخالفين لقرارات الجمعية العمومية للتحقيق بما لا يخالف القانون والدستور، وصورة من كتاب الأمين العام للنقابة المؤرخ ٢٠١٢/٩/٢٤ الموجه إلى/ مدير مستشفى المنيرة العام المتضمن الإشارة إلى توصيات النقابة والإحاطة بأنه لا يجوز تحويل أى طبيب للتحقيق أو توقيع عقوبة عليه بسبب اشتراكه فى الإضراب لأن مواد القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المشار إليه تلزم الأطباء بتنفيذ قرارات جمعيتهم العمومية وعقاب من يخالف ذلك منهم، وصورة من كتاب أمين عام النقابة رقم (٢٠٦) بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٣ الموجه إلى مساعد وزير الصحة لشئون التأمين الصحى والذى تضمن طلب حضوره إلى مقر النقابة وذلك للتحقيق معه فيما نسب إليه من إدلائه بتصريحات إعلامية تخالف قرارات الجمعية العمومية الطارئة للأطباء حيث أفادت هذه التصريحات تقديم الشكر للأطباء الذين لم يشاركوا فى الإضراب وفضلوا مصلحة الوطن والمرضى على مصالحهم الشخصية، وتضمن هذا الكتاب أن هذه التصريحات إن صحت فإن فيها إهانة للأطباء الذين اضربوا تنفيذاً لقرارات الجمعية العمومية كما أن بها محاولة للوقيعة بين الأطباء المضربين والأطباء غير المضربين، وصورة من بروتوكول إدارة الإضراب الذى تضمن:-

- بدء الإضراب اعتبارا من ٢٠١٢/١٠/١ واستمراره يوميا حتى تستجيب الدولة لمطالب الأطباء بإصدار قانون الكادر ونشره بالجريدة الرسمية وتطبيقه وكذلك إصدار جدول زمنى واضح بزيادة موازنة الصحة إلى (١٥%) على مدى ثلاث سنوات وإصدار قانون بتغليظ عقوبة الاعتداء على المنشآت الصحية والعاملين بها.

سريان الاضراب:- على جميع المستشفيات والمراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة (مستشفيات تعليمية وعامة ومركزية ومؤسسة علاجية ومستشفيات أمانة المراكز المتخصصة والتأمين الصحى وجميع المراكز والوحدات الصحية) وعلى جميع الخدمات الطبية غير الطارئة مثل العيادات الخارجية والعمليات غير الطارئة وما يماثلها.

عدم سريان الاضراب:- على المستشفيات الجامعية ومستشفيات القوات المسلحة والشرطة، وعلى جميع الخدمات الطبية العاجلة بكافة أنواعها مثل(الطوارىء والعمليات الطارئة والغسيل الكلوى والرعاية المركزة والحروق والحضانات والأورام والحميات والأمراض النفسية وأي خدمة طبية طارئة أخرى)، وعلى التطعيمات أو على استخراج شهادات الميلاد أو الوفيات أو ما شابه ذلك.

- السماح بصرف العلاج الشهرى لمرضى الأمراض المزمنة يوم الخميس فقط من كل أسبوع .
- تقديم جميع الخدمات الطبية الطارئة مجانا بدون تحصيل أى مقابل تحت أى مسمى.
- حضور الأطباء إلى أماكن عملهم والتوقيع فى دفاتر الحضور.
- تكثيف تواجد الأطباء بأقسام الطوارئ على أن يتواجد أخصائى من كل قسم فى قسم الطوارئ خلال الفترة الصباحية حتى لاتزيد أعباء العمل على أطباء الطوارئ.
- توزيع بيان على المرضى لتوضيح أهداف الإضراب وإنه لمصلحة المريض ويتم تجنب أية مشاحنات معهم.
- توجيه المرضى المحتاجين لخدمات غير عاجلة للمستشفيات الجامعية.
- تحديد منسق أو أكثر للإضراب بكل محافظة تكون مهمته متابعة الإضراب بجميع المستشفيات والتواصل مع منسقى الإضراب بالمستشفيات ومع اللجنة العامة للإضراب. وتحديد منسق أو أكثر للإضراب فى كل مستشفى وتكون مهمته التدخل لحل أية مشكلة والتواصل مع منسق المحافظة.
- كتابة شكوى للنقابة الفرعية وأخرى للجنة العامة للإضراب ضد أى طبيب يقوم بالعمل فى غير حالات الطوارئ وضد أى مدير يهدد الأطباء المضربين عن العمل وتقديمها لمنسق الإضراب حتى يتم تحويله للتحقيق والمحاكمة التأديبية.

وصورة من منشور نقابة الأطباء الموجه للمواطنين - بمبررات الإضراب وأن الأطباء قرروا الإضراب اعتباراً من أول أكتوبر حتي تنفذ الدولة وعودها بالإنفاق علي الصحة، وأنهم لا يريدون أن يفقد أي مريض حياته بسبب الإضراب ولذلك قرروا استمرار العمل بأقسام الطوارئ والعناية المركزة والغسيل الكلوي والحضانات مجانا بجميع المستشفيات، وأن الإضراب سيشمل فقط العيادات الخارجية والخدمات غير العاجلة في جميع المستشفيات التابعة لوزارة الصحة، مع استمرار العلاج الشهري على أن

يصرف يوم الخميس فقط من كل أسبوع و استمرار العمل بصورة كاملة بجميع المستشفيات الجامعية وللمواطن اللجوء إليها اعتباراً من أول أكتوبر لتلقي جميع الخدمات غير العاجلة مثل العيادات الخارجية وصرف الدواء.

ونفيد بأن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢١ من نوفمبر سنة ٢٠١٢م الموافق ٧ من المحرم عام ١٤٣٤ هـ فاستعرضت أحكام دستور جمهورية مصر العربية الصادر في الحادى عشر من سبتمبر سنة ١٩٧١ الذي تنص المادة (٥٦) منه 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، وفى رفع مستوى الكفاية بين أعضائها وحماية أموالها. وهى ملزمة بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانوناً لأعضائها". وتنص المادة (١٥١) منه على أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضى الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها". وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس سنة ٢٠١١ الذي تنص المادة (٤) منه على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والإتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين في القانون....".

كما استعرضت أحكام القانون المدني الذي تنص المادة (٢) منه على أنه "لا يجوز إلغاء نص تشريعى إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذى سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع". وتنص المادة (٤) منه على أن "من استعمل حقه استعمالا مشروعا لا يكون مسئولا عما ينشأ عن ذلك من ضرر". وتنص المادة (٥) من ذات القانون على أن "يكون استعمال الحق غير مشروع فى الأحوال الآتية: (أ) إذا لم يقصد به سوى الإضرار بالغير. (ب) إذا كانت المصالح التى يرمى إلى تحقيقها قليلة الأهمية، بحيث لا تتناسب البتة مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها.(ج) إذا كانت المصالح التى يرمى إلى تحقيقها غير مشروعة".

وأحكام قانون العقوبات الذي تنص المادة (١٢٤) منه على أن "إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة وبغرامة لا تزيد عن مائة جنيه....."، وتنص المادة (١٢٤/أ) منه على أن "يعاقب بضعف العقوبات المقررة بالمادة (١٢٤) كل من اشترك بطريق التحريض في ارتكاب جريمة من الجرائم المبينة بها.

ويعاقب بالعقوبات المقررة بالفقرة الأولى من المادة المذكورة كل من حرض أو شجع موظفاً أو مستخدماً عمومياً أو موظفين أو مستخدمين عموميين بأية طريقة كانت على ترك العمل أو الامتناع عن تأدية واجب من واجبات الوظيفة إذا لم يترتب على تحريضه أو تشجيعه أية نتيجة.....".

واستعرضت أحكام القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء والمعدل بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الذي تنص المادة (٢) منه على أن "تهدف النقابة إلى تحقيق ما يلى: (أ) تجنيد طاقات الأطباء ليؤدوا رسالة الطب من أجل حل المشاكل الصحية للشعب بحيث تصبح الرعاية الصحية للشعب وقاية وعلاجاً حقاً مكفولاً لكل مواطن.....". وتنص المادة (٧) منه على أنه "على كل من قيد في الجدول العام للأطباء أن يؤدي قبل مزاولته المهنة اليمين المنصوص عليها في لائحة آداب المهنة .....". وتنص المادة (١٦) منه على أن "تختص الجمعية العمومية بما يأتي: ..... (٤) النظر في اللائحة الداخلية ولائحة آداب وتقاليد المهنة وما تراه من تعديلات فيهما. (٥) مناقشة السياسة الصحية والمشاركة في الدراسات الخاصة بوضع وتعديل القوانين واللوائح والمشروعات الخاصة بمهنة الطب وسياسة التعليم الطبي وتطوير مناهجه والتدريب الفني للأطباء على المستوى العام للجمهورية وإبداء الرأي في كل ما تقدم.....". وتنص المادة (٢٨) منه على أن "يختص مجلس النقابة بما يأتي: ..... (٢) تنفيذ قرارات الجمعية العمومية. (٣) إعداد لائحة آداب المهنة واللوائح الأخرى واقتراح ما يرى إدخاله عليها من تعديلات وعرضها على الجمعية العمومية للتصديق عليها، ثم تصدر بقرار من وزير الصحة..... (١١) تنظيم مزاولة المهنة بما يكفل رفع مستواها وعدالة التوزيع وذلك وفق ما تحدده اللائحة الداخلية ولائحة آداب المهنة..... (١٣) الاتصال بالجهات الحكومية والمؤسسات والهيئات العامة والأفراد فيما يتعلق بشئون النقابة أو بتنفيذ هذا القانون .....".وتنص المادة (٥١) منه على أن "يحاكم أمام الهيئة التأديبية كل عضو أخل بأحكام هذا القانون أو بآداب المهنة وتقاليدها أو أمتنع عن تنفيذ قرارات الجمعية العمومية أو مجلس النقابة ..... أو أرتكب أمور مخلة بشرف المهنة أو تحط من قدرها أو أهمل في عمل يتصل بمهنته". وتنص المادة (٧٤) على أنه " على الأطباء أن ينفذوا قرارات الجمعية العمومية و مجلس النقابة والقواعد الواردة فى لائحة آداب المهنة".

كما استعرضت أحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذي تنص المادة (١) منه على أنه "يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على: ١- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها ....." . وتنص المادة (٢) منه على أنه "في تطبيق أحكام هذا القانون ..... يقصد: ١- بالوحدة: (أ) كل وزارة أو مصلحة ..... ٢- بالسلطة المختصة: (أ) الوزير المختص. (ب) المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية .....". وتنص المادة (٧٦) منه على أن"الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها. ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه:- ١- أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته

٢- أن يحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه في الوقت المناسب. ٣- أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب. ٤- المحافظة على مواعيد العمل واتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب أو التأخير عن المواعيد. ٥-..... ٦-.....٧- أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة. ٨- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته".وتنص المادة (٧٨) من ذات القانون على أن "كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً....".

وأحكام الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٦٦/١٢/١٦ والتي وقعت عليها مصر بتاريخ ١٩٦٧/٨/٤ وتم التصديق عليها بتاريخ ١٩٨١/١٢/٩ والصادر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣٧ لسنة ١٩٨١ المنشور بالجريدة الرسمية العدد (١٤) بتاريخ ١٩٨٢/٤/٨ والتى تنص في المادة (٨) منها على أن "١- تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل: .... (ج) حق النقابات في العمل بحرية دون أن تخضع لأية قيود سوى ما ينص عليه في القانون مما يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطى لصالح الأمن الوطنى أو النظام العام أو من أجل حماية الآخرين وحرياتهم. (د) الحق في الإضراب على أن يمارس طبقاً لقوانين القطر المختص. ٢- لا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على ممارسة هذه الحقوق بواسطة أعضاء القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة الحكومية. ٣- ليس في هذه المادة ما يخول الدول الأطراف في اتفاق منظمة العمل الدولية لعام ١٩٤٨ والخاص بحرية المشاركة وحماية الحق في التنظيم اتخاذ الإجراءات التشريعية التي من شأنها الإضرار بالضمانات المنصوص عليها في ذلك الاتفاق أو تطبيق القانون بشكل يؤدى إلى الإضرار بتلك الضمانات". وتنص المادة (١٢) من ذات الاتفاقية على أن "١- تقر الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بحق كل فرد في المجتمع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية. ٢- تشمل الخطوات التي تتخذها الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية للوصول إلى تحقيق كلى لهذا الحق ما هو ضرورى من أجل: (أ) العمل على خفض نسبة الوفيات في المواليد وفى وفيات الأطفال ومن أجل التنمية الصحية للطفل.... (د) خلق ظروف من شأنها أن تؤمن الخدمات الطبية والعناية الطبية في حالة المرض".

وأحكام قانون العمل رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ الذي تنص المادة (٤) منه على أن "لا تسرى أحكام هذا القانون على: (أ) العاملين بأجهزة الدولة بما فى ذلك وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة. (ب) ..... (ج) ..... وذلك ما لم يرد نص على خلاف ذلك." وتنص المادة (١٩٢) منه على أنه "للعمال حق الإضراب السلمى ويكون إعلانه وتنظيمه من خلال منظماتهم النقابية دفاعاً عن مصالحهم المهنية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك فى الحدود وطبقاً للضوابط والإجراءات المقررة فى هذا القانون.

وفى حالة اعتزام عمال المنشأة ذات اللجنة النقابية الإضراب فى الأحوال التى يجيزها هذا القانون، يجب على اللجنة النقابية – بعد موافقة مجلس إدارة النقابة العامة المعنية بأغلبية ثلثى عدد أعضائه – إخطار كل من صاحب العمل والجهة الإدارية المختصة قبل التاريخ المحدد للإضراب بعشرة أيام على الأقل وذلك بكتاب مسجل بعلم الوصول.

فإذا لم يكن بالمنشأة لجنة نقابية يكون الإخطار باعتزام العمال الإضراب للنقابة العامة المعنية، وعلى الأخيرة بعد موافقة مجلس إدارتها بالأغلبية المنصوص عليها فى الفقرة السابقة القيام بالأخطار المشار إليه.

وفى جميع الأحوال يتعين أن يتضمن الإخطار الأسباب الدافعة للإضراب، والمدة الزمنية المحددة له".

وتنص المادة (١٩٣) منه على أن "يحظر على العمال الإضراب أو إعلانه بواسطة منظماتهم النقابية بقصد تعديل اتفاقية العمل الجماعية أثناء مدة سريانها وكذلك خلال جميع مراحل وإجراءات الوساطة والتحكيم".

وتنص المادة (١٩٤) منه على أن "يحظر الإضراب أو الدعوة إليه فى المنشآت الاستراتيجية أو الحيوية التى يترتب على توقف العمل فيها الإخلال بالأمن القومى أو بالخدمات الأساسية التى تقدمها للمواطنين.

ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد هذه المنشآت". وتنص المادة (١٩٥) من ذات القانون على أنه "يترتب على الإضراب المشار إليه فى المادة (١٩٢) من هذا القانون احتساب مدته إجازة للعامل بدون أجر".

وأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١١٨٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن تحديد المنشآت الحيوية أو الاستراتيجية التى يحظر فيها الإضراب عن العمل (والذي أشار فى ديباجته إلى الدستور و قانون العمل) حيث تنص المادة الأولى منه على أن "يحظر الإضراب عن العمل أو الدعوة إليه فى المنشآت الحيوية أو الاستراتيجية التى يؤدى توقف العمل بها إلى إضطراب فى الحياة اليومية لجمهور المواطنين أو الإخلال بالأمن القومى والخدمات الأساسية التى تقدم للمواطنين وتعتبر من قبيل هذه المنشآت ما يلى: منشآت الأمن القومي والإنتاج الحربى. المستشفيات والمراكز الطبية والصيدليات. المخابز. وسائل النقل الجماعى للركاب (النقل البرى والبحرى والجوى). وسائل نقل البضائع. منشآت الدفاع المدنى. منشآت مياه الشرب والكهرباء والغاز والصرف الصحى. منشآت الاتصالات. منشآت الموانى والمنائر والمطارات. العاملون فى المؤسسات التعليمية".

واستعرضت أخيرا لائحة آداب مهنة الطب المعتمدة بقرار الجمعية العمومية للنقابة والصادرة بقرار وزير الصحة والسكان رقم (٢٣٨) لسنة ٢٠٠٣ – المرفق صورتها بالأوراق- التي تنص المادة (١) منها على أنه "يجب على كل طبيب قبل مزاولة المهنة أن يؤدي القسم التالي أمام نقيب الأطباء أو من ينوب عنه. (أقسم بالله العظيم أن أراقب الله في مهنتي، وأن أصون حياة الإنسان في كافة أدوارها في كل الظروف والأحوال باذلاً وسعي في استنقاذها من الهلاك والمرض والألم والقلق، وأن أحفظ للناس كرامتهم وأستر عورتهم وأكتم سرهم، وأن أكون على الدوام من وسائل رحمة الله باذلاً رعايتي الطبية للقريب والبعيد، وللصالح والخاطيء والصديق والعدو، وأن أثابر على طلب العلم وأسخره لنفع الإنسان لا لأذاه، وأن أوقر من علمني وأعلم من يصغرني، وأكون أخاً لكل زميل في المهنة الطبية متعاونيين على البر والتقوى

وأن تكون حياتي مصداق إيماني في سري وعلانيتي نقية مما يشينها تجاه الله ورسوله والمؤمنين، والله على ما أقوله شهيد). وتنص المادة (٢) منها على أن "يلتزم الطبيب في موقع عمله الوظيفي أو الخاص بأن يكون عمله خالصاً لمرضاة الله وخدمة المجتمع الذي يعيش فيه بكل إمكانياته وطاقاته في ظروف السلم والحرب وفي جميع الأحوال". وتنص المادة (٣) منها على أنه "على الطبيب أن يكون قدوة حسنة في المجتمع بالالتزام بالمباديء والمثل العليا أميناً على حقوق المواطنين في الحصول على الرعاية الصحية الواجبة، منزهاً عن الاستغلال بجميع صوره لمرضاه أو زملائه أو تلاميذه". وتنص المادة (٢٠) منها على أنه "على الطبيب أن يبذل كل ما في وسعه لعلاج مرضاه وأن يعمل على تخفيف آلامهم وأن يحسن معاملتهم وأن يساوى بينهم في الرعاية دون تمييز".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، وعلى ما جرى عليه إفتاؤها، أن دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١خول لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات وأوجب إبلاغ مجلس الشعب بهذه الاتفاقيات بعد إبرامها كما أوجب نشرها وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً ؛ فإذا استوفت الاتفاقيات الدولية مراحلها الدستورية يكون لها قوة القانون وتصبح نصوصها واجبة التطبيق وتعد أحكامها بهذه المثابة نصوصاً خاصة واجبة الإعمال فى نطاقها حتى فيما تخرج عليه فى هذا الشأن من أحكام القوانين والتشريعات الأخرى المعمول بها تطبيقاً للقاعدة الأصولية التى تقضى بأن الخاص يقيد العام؛ وخصوصية نصوص الاتفاقيات الدولية فى معانيها ومدلولاتها، وفى طريقة وضعها، و بالتالى فهي ليست قانوناً، وإنما لها قوة القانون، وهو ما نص عليه المشرع الدستورى صراحة، فلا تلغى أو تعدل إلا بذات طريقة وضعها وبالتالى فإنه لا يجوز تعديل أحكام الاتفاقيات الدولية بموجب قوانين داخلية.

ولما كان ما تقدم وكانت جمهورية مصر العربية وقعت على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتاريخ ١٩٦٧/٨/٤ وصدقت عليها بتاريخ ١٩٨١/١٢/٩ ونشرت بالجريدة الرسمية بالعدد رقم (١٤) بتاريخ ١٩٨٢/٤/٨، ومنذ هذا التاريخ صار لهذه الاتفاقية وما تضمنته من أحكام قوة القانون طبقاً لحكم المادة (١٥١) من دستور ١٩٧١ وقد اعترفت هذه الاتفاقية فى المادة (٨/١/د) منها بالحق فى الإضراب عن العمل على أن تتم ممارسته طبقاً لقانون كل دولة.

وحيث إن الإضراب هو التوقف الإرادي عن العمل باتفاق بعض أو كل العاملين للمطالبة بتنفيذ أمور تتعلق بالعمل محددة سلفا يرفض رب العمل تحقيقها، و يمارسه العاملون سلميا وفقا للإرادة الحرة لكل منهم، بغير عنف أو إكراه على غيرهم من العاملين أو احتلال لأماكن العمل، و يفترض فيه عدم الإضرار بالغير أو تعريضه للخطر أو المساس بالمصلحة العامة أو النظام العام.

وحيث إن الحق فى الإضراب عن العمل أضحى بمقتضى أحكام الاتفاقية المشار إليها مكفولاً لكافة العاملين سواء من كان منهم يعمل بأجهزة الدولة أو بالقطاع الخاص إلا أن ممارسة هذا الحق تكون وفقاً لقوانين كل دولة وحيث إن نص الاتفاقية المقرر لهذا الحق هو نص خاص فى دلالته وفي طريقة العقوبات لاحق على نص الفقرة الأولى من المادة (١٢٤)، وما ارتبط بحكمها من المادة (١٢٤/ أ) من قانون

التي تجرم ترك الموظفين العموميين أو المستخدمين لعملهم أو امتناعهم عن تأديته بغية تحقيق غرض مشترك أو التحريض على القيام بذلك؛ وكذلك لاحق على قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الذي يبين من نصوصه السالف ذكرها أنه لم يعترف بالإضراب كحق مقرر للعاملين، وبالتالى يكون نص المادة (٨/١/د) من الاتفاقية المذكورة ناسخاً للنصوص القانونية السابقة عليه التى تتعارض معه طبقاً لحكم المادة (٢) من القانون المدنى.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المشرع المصري قد نهض إلى تنظيم ممارسة الحق في الإضراب للخاضعين لأحكام قانون العمل رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ في المواد من (١٩٢) إلى (١٩٥) من هذا القانون، حيث حظر في المادة (١٩٤) منه الإضراب أو الدعوة إليه في المنشآت الاستراتيجية أو الحيوية التي يترتب على توقف العمل فيها الإخلال بالأمن القومي أو بالخدمات الأساسية التي تقدمها للمواطنين، وفوض رئيس مجلس الوزراء في تحديد هذه المنشآت. وأصدر الأخير قراره رقم (١١٨٥) لسنة ٢٠٠٣ استناداً لنص المادة (١٩٤) المشار إليها مُحدداً في المادة الأولى منه هذه المنشآت، ومن بينها المستشفيات والمراكز الطبية والصيدليات. و أيا ما كان الأمر بشأن مشروعية هذا القرار فإنه من البديهي ألا يسري على الموظفين العموميين إعمالاً لصريح نص المادة (٤) من قانون العمل المشار إليه و التي استثنت صراحة العاملين بأجهزة الدولة بما في ذلك وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة من الخضوع لأحكام هذا القانون ما لم يرد نص يقرر سريان أحكام هذا القانون على هؤلاء.

وحيث إن المشرع المصري لم ينظم ممارسة الحق في الإضراب بالنسبة للموظفين العموميين الأمر الذي تهيب معه الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بالمشرع التدخل لتنظيم ممارسة هذا الحق لما له من آثار خطيرة على انتظام سير المرافق العامة بالدولة لاسيما و أن الفقرة الثانية من المادة (٨) من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشار إليها أجازت للمشرع، في الدول التى صدقت على الاتفاقية، فرض قيود على ممارسة الحقوق المنصوص عليها بالفقرة الأولى من المادة (٨)، ومن بينها الحق في الإضراب، بالنسبة لطوائف معينة من العاملين (أعضاء القوات المسلحة والشرطة والإدارة الحكومية)، ويجمع بين هذه الطوائف قاسم مشترك هو تبعيتهم لمرافق عامة يتعين كفالة استمرارها وانتظامها لارتباطها بخدمات حيوية وحاجات أساسية للجماعة.

وخلاصة ذلك أنه يجوز للمشرع المصري في مجال تنظيمه لممارسة الحق في الإضراب فرض قيود عامة على هذه الممارسة في إطار المادة (٨/١/د) من الاتفاقية المشار إليها، ويجوز له فرض قيود خاصة على ممارسة هذا الحق بواسطة طوائف بذاتها في إطار الفقرة الثانية من ذات المادة، وذلك استناداً لما وُسِد إليه من سلطة تنظيم الحقوق كافة، وتقييد الحريات على إطلاقها، وفقاً لما يجريه من موازنة بين كفالة ممارسة الحقوق والحريات في حدودها القصوى واعتبارات المصلحة العليا للمجتمع، والتي هي في حقيقتها موازنة بين المنافع والأضرار، ومنع للضرر قبل وقوعه، تلك الموازنة تبرر فرض قيود على ممارسة الحقوق والحريات؛ فتتحقق مصالح الأفراد بالقدر اللازم لحفظ مصالح الجماعة.

وترتيباً على ما تقدم يجوز للمشرع وهو بصدد وضع القيود العامة على ممارسة الحق في الإضراب أن يفرض لممارسته إطاراً من الضمانات التي تحول دون المساس بحقوق الأفراد أو الجماعة، أو أن يحظر أنواعاً معينة منه متى قَدَّر أنها تخل إخلالاً جسيماً بحقوق الغير، أو كان الضرر الناجم عنها غير متناسب مع المصلحة التي تقرر الحق من أجل تحقيقها. كما يكون للمشرع أن يفرض قيوداً خاصة أكثر صرامة على ممارسة هذا الحق بالنسبة للطوائف المذكورة بالفقرة الثانية من المادة (٨) من الاتفاقية المذكورة فيحرمهم جميعاً أو بعض فئات منهم من ممارسة هذا الحق، دائماً أو خلال أوقات معينة، ولا يمكن أن يتم ذلك ضمنا بل يجب أن تكون إرادة المشرع في خصوصه واضحة جلية، لا تقبل تأويلاً ولا اختلافاً، حيث إن جواز تقييد ممارسة الحق في الإضراب بالنسبة لهذه الطوائف يفيد بالضرورة تمتعهم بأصل الحق فيه، فلا يجوز استلابه منهم أو تقييده بغير نص تشريعي صريح.

وحيث إن عدم تنظيم المشرع للحق في الإضراب بالنسبة للموظفين العموميين ليس من مؤداه القول بحظر إضرابهم عن العمل مطلقاً، أو إرجاء ممارستهم لهذا الحق لحين إصدار المشرع قانوناً ينظم ممارستهم لهذا الحق، مهما استطال الأمد، إذ أن هذا القول يفضي إلى العصف بأصل الحق ومصادرته كلياً، كما أنه ليس من مؤداه أيضاً ترك ممارسة الحق في الإضراب بالنسبة لهم طليقاً من كل قيد ذلك أن الاعتراف بالحق في الإضراب، في غيبة مثل هذا التنظيم التشريعي، لا يمكن أن يؤدي إلى استبعاد كافة القيود التي يجب أن يكون هذا الحق محلاً لها، شأن أي حق آخر، حتي يمكن تجنب استعماله تعسفاً، أو بالمخالفة لمقتضيات النظام العام.

وحيث إن الحق في الإضراب، كغيره من الحقوق، يمكن أن يمارس بصورة غير مشروعة وفقا لحكم المادة (٥) من القانون المدني إذا لم يقصد به سوى الإضرار بالغير، أو إذا كانت المصالح التى يرمى إلى تحقيقها قليلة الأهمية، بحيث لا تتناسب البتة مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها ،أو إذا كانت المصالح التى يرمى إلى تحقيقها غير مشروعة، فنظرية التعسف في استعمال الحق لها من العموم ما يجعلها تنبسط على جميع نواحى القانون، فقد استلهم المشرع ضوابط استعمال الحقوق من مبادئ الشريعة الإسلامية التى تقوم على أنه لا ضرر ولا ضرار وأن درء المفاسد مقدم على جلب المنافع و أن الضرر الأشد يدفع بالضرر الأخف، إذ لا يكفى أن يلتزم صاحب الحق أياً كان نوع هذا الحق أو مصدره بالحدود الموضوعية له بل عليه فضلا عن ذلك أن يستعمل حقه فى تحقيق مصلحة مشروعة فكل الحقوق مهما تنوعت أو اتسعت مقيدة بشرط يرد عليها كافة هو ألا يتعسف صاحب الحق فى استعماله فيستهدف به غاية لا يقره عليها القانون أو يلحق بغيره ضرراً لا يتناسب البتة مع ما يدعيه من مصلحة.

واستعرضت الجمعية العمومية المعايير التشريعية والفقهية و القضائية لنظرية التعسف فى استعمال الحق، وتنحصر في ثلاثة معايير رئيسة هى نية الإضرار، والوظيفة الاجتماعية للحق، والموازنة بين المصالح. ويخلص منها أنه يُقَدَر وجود التعسف عندما تكون ممارسة الحق فقط بنية الإضرار ويُستَظهر هذا من غياب أي مصلحة لصاحب الحق فى استعماله على نحو يلحق ضرراً بمصالح الغير، أو عندما يختار من بين

عديدة ممكنة لاستعمال الحق أكثرها إضرارا بمصالح الغير أو بالمصلحة العامة أو عندما يستعمله لتحقيق مصلحة غير مشروعة. ويكون هناك تعسف أيضا إذا حاد صاحب الحق فى استعماله عن الوظيفة الاجتماعية للحق وهى الوظيفة التى استهدف المشرع تحقيقها من تقرير الحق و تسمو فيها المصلحة العامة على المصلحة الفردية لصاحب الحق و لكن دون أن تهدرها. كما يستخلص التعسف أيضا من عدم التناسب الظاهر بين مصلحة صاحب الحق والضرر الواقع على مصلحة الغير أو الجماعة و لو لم توجد نية الإضرار، وذلك عندما يكون استعمال الحق من شأنه جر نفع على صاحبه ولكنه يلحق بالغير أو بالجماعة ضرراً مبالغاً فيه. فيبدو معيار الوظيفة الاجتماعية للحق وكأنه متضمن في داخله معيار الموازنة بين المصالح. فيكون هناك تعسف كلما كانت المصلحة الاجتماعية التي يلحقها الضرر نتيجة ممارسة حق معترفاً به قانوناً أكثر أهمية من المصلحة التي تترتب على عدم تقييد هذا الحق، وفي مثل هذه الأحوال يجب التدخل لإعادة التوازن بين المصالح المتعارضة بفرض قيود على ممارسة الحق صوناً لمصالح أولى بالرعاية، وذلك باعتبار أن الحقوق لم تتقرر إلا لتنظيم العلاقات بين الأفراد، ومن ثم لا تقيد إلا بالقدر اللازم لجعل العيش في جماعة ممكناً ودون النيل من جوهر الحق ذاته.

وتؤكد الجمعية العمومية أن كفالة سير المرافق العامة وتلبية حاجات المتعاملين معها إنما تتصل اتصالاً وثيقاً بالنظام العام وبالمصلحة العليا للمجتمع، وأن إباحة ممارسة الموظف العام لحقه في الإضراب على إطلاقه دونما قيود تحد من غلوائه تنطوي على تعارض مع مقتضيات استمرار سير المرافق العامة، ومن ثم تخالف النظام العام. وأنه في ظل الفراغ التشريعي القائم في شأن تنظيم ممارسة حق الإضراب للموظفين العموميين، فإنه يتعين كفالة حق الموظف في الإضراب دون أن يغل ذلك يد الجهة الإدارية في فرض قيود على ممارسته؛ لتحول دون ممارسته تعسفاً ولتضمن استمرار سير المرفق العام وانتظام العمل فيه بما لا يخل بحاجات المتعاملين معه والحفاظ على النظام العام، و بشرط ألا تنال هذه القيود من أصل الحق فى الإضراب فتعصف به، وأن تتسم بالمعقولية والتناسب مع طبيعة الحق والغرض منه، فيكون للوزير المختص وللمحافظ المختص والقائمين على المرافق العامة وأجهزتها، بما لهم من سلطة إدارتها والإشراف عليها، ووجوب كفالة استمرارها وانتظامها، إصدار اللوائح التنظيمية التي تنظم ممارسة حق الإضراب في المرافق والمنشآت الداخلة في نطاق اختصاصهم، تحت رقابة القضاء، بما يتفق مع إمكانيات كل مرفق على حدة، وحاجات المتعاملين معه، وظروف الزمان والمكان؛ لضمان عدم انقطاع الخدمة بالمرفق أو اضطرابها على نحو غير معقول أو الإضرار بمصالح المتعاملين معه، بحيث يكون للقائم على إدارة المرفق تحديد العدد اللازم حضوره من الموظفين أثناء الإضراب واستدعاؤهم بالاسم ووضع جدول لتوزيع العمل عليهم، ويكون له في حالات الضرورة والاستعجال استدعاؤهم جميعاً لتسيير العمل بالمرفق، بحيث تنعقد المسئولية التأديبية لمن يخالف هذه اللوائح التنظيمية، ما دامت لا تنطوي على مصادرة للحق في الإضراب.

وتنوه الجمعية العمومية إلى أنه ثمة فارق في خصوص تقييد ممارسة الحق في الإضراب بين المرافق العامة التي تقدم خدمات حيوية للمواطنين وغيرها من المرافق، فالأولى هي المرافق التي تهدف

إلى توفير خدمات للأفراد مما يترتب على حرمانهم منها خطورة على الحياة أو الأمن أو الصحة أو المقومات الأساسية للحياة، ولو تم إسناد إدارة هذه المرافق لأشخاص القانون الخاص، وهذه المرافق تفرض على ممارسة الإضراب فيها قيوداً أكثر صرامة من تلك التي تفرض على غيرها من المرافق قد تصل أحياناً إلى حد الحظر التام. وفي كل الأحوال، سواء بالنسبة للمرافق العامة التي تقدم خدمات حيوية أو ما عداها من المرافق، فإنه يجب فرض حد أدنى من التشغيل في المرفق أثناء الإضراب، يختلف من حالة لأخرى حسب ظروف كل مرفق، بغرض كفالة استمرار سيره بانتظام.

واستبان للجمعية العمومية أنه فى خصوص ممارسة حق الإضراب في مرفق الصحة، فإنه يجب ألا يشكل اعتداء أو انتهاكاً لحقوق أساسية أجمع عليها المجتمع الدولى وتمت حمايتها بالمواثيق الدولية والقوانين الداخلية، وأجملها قسم الطبيب المنصوص عليه بالمادة (١) من لائحة آداب مهنة الطب الصادرة بقرار وزير الصحة والسكان رقم (٢٣٨) لسنة ٢٠٠٣، وهي: أولاً: الحق في الحياة، المنصوص عليه فى الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية التي صدقت عليها مصر بتاريخ ١٩٨١/١٢/٩ وصدر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم (٥٣٦) لسنة ١٩٨١، حيث تنص المادة (١/٦) منها على أن" لكل إنسان الحق الطبيعي في الحياة ويحمي القانون هذا الحق، ولا يجوز حرمان أي فرد من حياته بشكل تعسفي"، وبناء عليه لا تجوز ممارسة أي حق من شأنه المساس بالحق فى الحياة، فالقوانين مهمتها الأساسية هي صون الحقوق والقيم الأساسية في المجتمع وعلى رأسها الحق في الحياة. ثانيا: الحق في العلاج، وبمقتضاه تضمن الدولة لكل شخص مريض الحق في الحصول على العلاج المناسب أياً كان دخله وتلتزم جميع المنشآت الطبية والعاملون بها بوضع كافة إمكانياتهم؛ لتلبية حاجة من يطلب الخدمة الطبية ويستحقها من المرضى. ثالثا: الحق في الكرامة الإنسانية، وهذا الحق يؤكد ليس فقط على حق الإنسان في الحياة ولكن على حقه في أن يحيا هذه الحياة بكرامة، ويقتضي ذلك كفالة حقه في ألا يتألم، فالطبيب يجب عليه أن يسخر كل إمكانياته؛ لتخفيف آلام المريض، حسبما تفصح عن ذلك عبارات القسم، وأي امتناع عن تخفيف آلام المريض هو اعتداء سافر على كرامة الإنسان التي هي الحق الأم الذي يتفرع عنه كافة حقوق الإنسان الأخرى. رابعا: ألا يشكل الإضراب جريمة عدم مساعدة شخص في خطر.

كما أن المادة (١٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهى ذات الاتفاقية التى اعترفت بالحق فى الإضراب، اعترفت بحق كل فرد في المجتمع فى التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية؛ وإعمالاً لذلك ألزمت الدول الأطراف في الاتفاقية باتخاذ الخطوات الضرورية من أجل العمل على خفض نسبة الوفيات في المواليد وفى وفيات الأطفال والتنمية الصحية للطفل، والوقاية من الأمراض المعدية و المتفشية و المهنية و معالجتها و حصرها؛ وخلق ظروف من شأنها أن تؤمن الخدمات الطبية والعناية الطبية في حالة المرض، الأمر الذي يبين معه وجود ثمة تعارض بين الاعتراف بالحق في الإضراب وإباحة ممارسته في المستشفيات والمنشآت التي تقدم الخدمات الطبية

دون قيود وبين حق أفراد المجتمع في التمتع بأعلى مستوى من الصحة عن طريق قيام الدولة بكفالة سبل الوقاية والعلاج لمواطنيها في حالة المرض وفقا لنص الاتفاقية المشار إليها.

ومن حيث إنه لما كان ما تقدم فإنه يتعين التوفيق والموازنة بين كفالة حق الموظفين العموميين العاملين بمرفق الصحة في الإضراب عن العمل من جهة، وحق المواطنين في العلاج والصحة واستمرار سير المرفق العام من جهة أخرى، وهذه الموازنة لا تتأتى إلا بفرض حد أدنى للتشغيل في المستشفيات والمنشآت الطبية أثناء الإضراب تضمن عدم انقطاع خدمات الوقاية والفحص والعلاج والإقامة بها صوناً لصحة وأمن المتعاملين معها وحفاظا على كرامتهم الإنسانية دون أن تصادر الحق في الإضراب أو تفرغه من مضمونه، وتقع مسئولية وضع هذا الحد الأدني على عاتق المسئول عن إدارة كل منشأة طبية، فإذا ما أضرت ممارسة حق الإضراب بالغير وحالت دون تمتعهم بهذه الحقوق أو أدت إلى اضطراب المرفق العام كانت ممارسته تعسفية ومن ثم غير مشروعة.

وتؤكد الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع على أن تقدير وجود التعسف فى ممارسة الحق في الإضراب بالنسبة للعاملين بالمرافق العامة إنما يكون بالنظر إلى النتائج المترتبة على ممارسة الحق في الإضراب بطريقة معينة لا بالنظر إلى معقولية،أومشروعية المطالب التى من أجل تحقيقها أضرب العاملون أو قابليتها للتنفيذ.

واستبان للجمعية العمومية، في الحالة المعروضة، أن الجمعية العمومية الطارئة لنقابة الأطباء المنعقدة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢١ قررت عمل إضراب جزئي مفتوح يبدأ من ٢٠١٢/١٠/١ ولا ينتهي إلا باستجابة الدولة لمطالب الأطباء بشأن الكادر، وإصدار جدول زمني لزيادة موازنة الصحة، وإصدار قانون بتغليظ عقوبة الاعتداء على المنشآت الصحية والعاملين بها، وحددت النطاق المكاني والنوعي للإضراب.

وأنه لتحديد ما إذا كانت ممارسة حق الإضراب في حدود التنظيم الموضوع من النقابة تنطوي على تعسف من عدمه فإنه يتعين استظهار وجود أو غياب اختلال في الموازنة الواجب توافرها بين المصلحة المبتغاة من ممارسة الحق والمصلحة التي من شأن تلك الممارسة الإضرار بها.

ومن حيث إن النقابة كان رائدها عند تحديد النطاق النوعى للإضراب هو عدم المساس بالخدمات التى يسبب انقطاعها تهديداً لحياة المرضى – حسبما ورد بتوصيات الجمعية العمومية – وهى الخدمات الطارئة والعاجلة بكافة أنواعها مثل: (الطوارئ والعمليات الطارئة والغسيل الكلوى والرعاية المركزة والحروق والحضانات والأورام والحميات والأمراض النفسية)، ودون أن تكترث بتنظيم تقديم الرعاية الطبية اللائقة فى غير الحالات المذكورة و التى تترتب فيها الوفاة على عدم مداركة المريض بالعلاج، ودون أن تكترث بمهمة الطب الوقائي الملتزم بها الطبيب طبقا لحكم المادة (٢) من القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء والمعدل بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ التى تلزم النقابة بتجنيد طاقات الأطباء ليؤدوا رسالة الطب من أجل حل المشاكل الصحية للشعب بحيث تصبح الرعاية الصحية للشعب وقاية وعلاجاً حقاً مكفولاً لكل مواطن، و لما كان هذا الحد من تقديم الخدمة الطبية الذى ارتضته النقابة

أثناء الإضراب لا يتجاوز الالتزام بالمساعدة الذى تفرضه مبادئ الأخلاق على كل إنسان – وليس على طبيب أقسم على إنقاذ حياة الغير من المرض والألم – تجاه من كان عُرضة للهلاك وكانت مساعدته ممكنة، والذى يقرر القانون عقوبات جنائية على النكول عنه.

ومن حيث إن التفرقة بين الحالات العاجلة التى لا يشملها الإضراب وغيرها من الحالات هو أمر يشوبه استحالة منطقية، إذ أنه لابد من الفحص الإكلينيكي ابتداءً وأحيانا عمل الفحوصات الطبية اللازمة للتشخيص لتحديد مدى خطورة الحالة وما إذا كانت عاجلة من عدمه طالما لم تكن الحالة المرضية ظاهرة الخطورة، فضلاً عن أن الحالة الطبية غير الحرجة قد تتحول إلى حالة حرجة إذ لم يتم مداركة المريض بالرعاية الواجبة؛ ويضاف إلي ما تقدم أن سريان الإضراب على جميع الخدمات الطبية غير الطارئة مثل العيادات الخارجية والعمليات غير الطارئة وما يماثل ذلك يؤدي إلي انقطاع كامل لخدمات طبية بعينها طيلة فترة الإضراب المفتوح وهو ما سوف يضطر كل المرضي إلي التوجه إلي أقسام الطوارئ مما يحرم المريض الذي توصف – بحق – حالته بالطارئة من الرعاية الطبية الواجب حصوله عليها لمزاحمة غيره له ممن لا توصف حالتهم بذلك في أقسام الطوارئ؛ فضلا عن أن ذلك يؤدي إلي ارتباك العمل بأقسام الطوارئ نتيجة زيادة المترددين على هذه الأقسام – حتى لو تم تكثيف وجود الأطباء في هذه الأقسام– وهو ما يؤثر سلبا على استقرار الحالة الأمنية بالمنشآت الطبية وسلامتها، والتى تعاني خللاً واضحا أساسا.

ومن حيث إن النقابة بتحديدها النطاق المكانى لهذا الإضراب بكافة المستشفيات والمراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة على مستوى الجمهورية ودون أن تأخذ فى اعتبارها مدى توافر بدائل لتقديم الخدمة الطبية فى المراكز والقرى والنجوع التى تخلو غالباً من مستشفيات جامعية أو مستشفيات خاصة، بما مؤداه حرمان المقيمين بهذه المناطق من الحق فى العلاج مطلقا مما يعرض حياتهم للخطر؛ فضلا عما يسببه الإضراب بكافة المستشفيات والمراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة من ارتباك شديد في عمل وأداء المستشفيات غير المنطبق عليها قرار الإضراب من جراء الإقبال الزائد عليها من المرضي الذين حُرموا من الحصول على الخدمة الطبية بالمستشفيات و المراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة؛ ليزاحموا بذلك من كان يحصل على الخدمة الطبية ابتداء بالمستشفيات غير المنطبق عليها قرار الإضراب.

ومن حيث إن النقابة قد قصرت صرف العلاج الشهرى لمرضى الأمراض المزمنة على يوم واحد فقط فى الأسبوع، وكلفتهم عناء التوجه إلى المستشفيات الجامعية إذا ما أرادوا صرف الأدوية فى غير هذا اليوم، ودون مراعاة لقربهم أو بعدهم جغرافياً عنها، ودون النظر إلى ما إذا كانت حالتهم الصحية تسمح بهذا الانتقال الذى قد يكون سفراً للمقيمين بالمناطق النائية أو التى لا توجد بها مستشفيات جامعية.

ومن حيث إن النقابة تسمح لأعضائها بالعمل خارج منشآت وزارة الصحة، ومن بينها المستشفيات والمنشآت الطبية بالقطاع الخاص، وقد كان أولى بها أن تشملها– وحدها– بالإضراب ليتوجه المواطنون ومن بينهم أصحاب القرار في هذه البلاد، إلى مستشفيات وزارة الصحة؛ ليقفوا على مستوى الخدمة

الطبية المتدنية التى تُقَدَّم بها حسبما يُلمح إلى ذلك الإعلان الصادر من النقابة الموجه إلى المواطنين بشأن الإضراب، إلا أنها قد أبت إلا أن تزيد الفقراء الذين لا يملكون سبيلاً لولوج أبواب المستشفيات الخاصة عناء القهر على عناء المرض فتحرمهم من العلاج الرخيص، أو تجعل من نفاذهم إليه أمراً بالغ الصعوبة، نتيجة للإضراب، بحيث يظل الفقراء هم الذين يعانون وحدهم من قرار الإضراب فيتحملون بمفردهم تبعات تدنى خدمة المرفق فى غير أيام الإضراب وفى أثنائها.

ومن حيث إن الإضراب على التحديد سالف الذكر لنطاقه النوعى والمكانى لا يحده سقف زمنى ولا تتخلله فترات توقف، ويكون من شأن استمراره على هذا النحو أن يعرض حياة المرضى لخطر محقق، إذ أن الإضراب فى المرافق الحيوية مثل مرفق الصحة، وفقا للتشريعات المقارنة، يدور حكمه بين الحظر المطلق والإباحة مع فرض حد أدنى من توفير الخدمة فى المرفق، والمقصود بالخدمة التى يتعين توفيرها هى الخدمة الطبية التى يطلبها المتعامل مع المرفق لا تلك التى يقرر القائمون بالإضراب منحه إياها، باعتبار أن رفض تقديم الخدمة الطبية يمس الحق فى العلاج وفى الكرامة الإنسانية.

ومن حيث إنه متى كان ما تقدم فإن التنظيم الذى وضعته النقابة لممارسة حق الإضراب على النحو السالف بيانه لا يحقق التوازن المطلوب بين المصلحة المبتغاة من تقرير حق الإضراب، وهى تحسين ظروف العمل، والمصالح التى من شأن ممارسة هذا الحق الإضرار بها، وتتمثل فى الحقوق الأساسية للجماعة فى الحياة والعلاج و الكرامة الإنسانية و استمرار سير المرافق العامة، الأمر الذى تكون معه ممارسة حق الإضراب على هذا النحو قد جاوزت الحدود المشروعة واتسمت بالتعسف.

ولا يفوت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي و التشريع في هذا المقام أن تهيب بالدولة سرعة بحث مدى إمكانية الاستجابة للمطالب المشروعة للأطباء العاملين بوزارة الصحة في ضوء إمكانياتها حتي لو تم هذا الأمر على مراحل زمنية متتابعة.

ومن ناحية أخري فإن إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوي و التشريع مستقر على أن تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة، وهى مرافق عامة، تدخل فى صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على الصالح العام والمرافق العامة. فإذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم أقدر عليه مع تخويلهم نصيب من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها فى الإشراف والرقابة؛ تحقيقاً للصالح العام فإن ذلك لا يُغير من التكييف القانونى لهذه المهن بوصفها مرافق عامة تستهدف النفع العام، وبالتالي فإن النقابات المهنية، ومنها نقابة الأطباء، وفقاً للتكييف القانونى السليم، تُعد من أشخاص القانون العام ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون، أو بمرسوم، أو بأداة تشريعية أخرى، وأغراضها، وأهدافها، ذات نفع عام؛ فهي تستهدف أساساً كفالة حسن سير وأداء الخدمات التى يقوم بها أعضاؤها للمواطنين، ورعاية حقوق هؤلاء الأعضاء فى أداء مهمتهم وتنظيمها، فاشتراك الأعضاء فى نقابتهم أمر حتمى ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مزاولة مهنتهم ولا يجوز لغيرهم مزاولتها.

وحيث إن من مقتضي التكييف القانوني لنقابة الأطباء- كغيرها من النقابات المهنية- كأحد أشخاص القانون العام القائمين على المرافق العامة؛ أن تكون رعايتها لأعضائها في حدود المصلحة العامة التى من المفترض أن تسهر عليها كافة مؤسسات الدولة؛ وهي منهم؛ فهى تستهدف أساساً – طبقا للقانون – كفالة حسن سير وأداء الخدمات التى يقوم بها أعضاؤها للمواطنين لا تعطيل تقديم هذه الخدمات وتعويق سير المرافق العامة، وبالتالي فإن قرار الجمعية العمومية الطارئة لنقابة الأطباء بعمل إضراب جزئى مفتوح للأطباء العاملين بالمنشآت التابعة لوزارة الصحة، وتنظيمه على النحو السالف بيانه، يكون غير مشروع لمخالفته للطبيعة القانونية للنقابات المهنية و مقتضيات هذه الطبيعة و لقانون إنشائها.

وحيث إنه فيما يتعلق ببيان الجهة التى يلتزم الطبيب بتنفيذ أوامرها فيما يتعلق بقرار الإضراب وما إذا كانت جهة العمل أم النقابة، ومدى سلطة كل جهة فى مساءلة الطبيب تأديبياً.

فإن المشرع في المادة (٧٤) من القانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ ألزم الأطباء أن ينفذوا قرارات الجمعية العمومية ومجلس النقابة والقواعد الواردة فى لائحة آداب المهنة، وأوجب في المادة (٥١) من ذات القانون محاكمة كل عضو أخل بأحكام هذا القانون أو بآداب المهنة وتقاليدها أو امتنع عن تنفيذ قرارات الجمعية العمومية أو مجلس النقابة أمام الهيئة التأديبية بالنقابة، إلا أن ذلك يفترض بداهة أن تكون قرارات الجمعية العمومية متفقة مع أحكام القانون المنظم لعلاقة هؤلاء بالنقابة فضلا عن اتساقها مع باقي التشريعات في الدولة، ومتفقة مع الطبيعة القانونية للنقابات المهنية. وبالتالي فلا يجوز إلزام الأطباء بقرار صادر من الجمعية العمومية للنقابة بالمخالفة للقانون، ولا يجوز من ثم للنقابة مساءلتهم تأديبيا عن عدم تنفيذه، لاسيما وأن مساءلة النقابة المهنية لأعضائها تأديبيا لابد أن تكون فى مسألة تتصل بسلوكهم فى ممارسة المهنة على النحو المستفاد من صياغة المادة (٥٦) من دستور ١٩٧١ التى جري نصها على أن "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، ... وهى ملزمة بمساءلة أعضائها عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية، .."، وكما يستفاد من صياغة المادة (٥١) من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة الأطباء والمعدل بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ التى يجري نصها على أن "يحاكم أمام الهيئة التأديبية كل عضو أخل بأحكام هذا القانون أو بآداب المهنة وتقاليدها أو امتنع عن تنفيذ قرارات الجمعية العمومية أو مجلس النقابة ..... أو ارتكب أموراً مخلة بشرف المهنة أو تحط من قدرها أو أهمل في عمل يتصل بمهنته" فقرارات الجمعية العمومية للنقابة ومجلس النقابة التى يعاقب تأديبيا الممتنع عن تنفيذها لابد وأن تتعلق بالأداء المهني للطبيب وممارسته لهذه المهنة بالطرق العلمية المقررة.

ويضاف إلي ما تقدم أن الحق فى الإضراب، يتصل بصورة وثيقة بحرية الرأي و التعبير، فلا يمكن إلا أن يكون لصيقاً بشخصية الإنسان، ولا أن يُمارس إلا وفقا لحريته الشخصية، فلا يُحرم منه جبراً أو يُكرَه على ممارسته قصراً، إذ أن مسلك العامل فى هذا الشأن يجب أن يكون نابعاً عن إرادة سليمة لا إكراه فيها، فإذا ما ألزمت نقابة الأطباء أعضاءها بتنفيذ قرار الإضراب وإلا تعرضوا

التأديبية وفقاً لنص المادة (٥١) المشار إليها كان هذا في حقيقته إكراهاً لهم على ممارسة الحق، يصادر حرياتهم فى الرأى والتعبير وحقهم فى العمل المشمولين بالحماية الدستورية. ومن ثم لا يجوز إلزام الأطباء فى الحالة المعروضة بتنفيذ قرار الجمعية العمومية للنقابة بعمل الإضراب سيما أنه غير مشروع على النحو المذكور آنفاً.

كما استبان للجمعية العمومية – أخيراً- أن الأطباء الذين امتثلوا لقرار الجمعية العمومية للنقابة ما قاموا بذلك إلا توهما بأن هذا القرار تملك الجمعية العمومية غير العادية للنقابة إصداره وأنه مشروع قانونا وأنهم يلتزمون بتنفيذه نزولا على حكم المادة (٧٤) من قانون نقابة الأطباء وخشيتهم من المساءلة التأديبية عن عدم تنفيذه طبقا لحكم المادة (٥١) من القانون سالف الذكر، مما يتوافر معه فى شأنهم حسن النية بما يمتنع معه مساءلتهم تأديبياً بمعرفة جهات عملهم، إلا أنه اعتباراً من تاريخ اتصال علمهم بصحيح حكم القانون فى شأن مشروعية هذا القرار والذي كشف عنه هذا الإفتاء تزول عنهم قرينة حسن النية، ويحق لجهة عملهم إذا ما استمروا في تنفيذه أن تتخذ حيالهم إجراءات المساءلة التأديبية المقررة قانوناً.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: الاعتراف بالإضراب كحق كفلته الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، ووقعت عليها جمهورية مصر العربية، وتم التصديق عليها بتاريخ ١٩٨١/١٢/٩.

ثانياً: إزاء حالة الفراغ التشريعي في شأن تنظيم ممارسة الحق في الإضراب للموظفين العموميين فإن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تهيب بالمشرع التدخل لتنظيم ممارسة هذا الحق بالنسبة لهم طبقاً لأحكام الاتفاقية المنوه عنها لاسيما في المرافق العامة التي تقدم خدمات حيوية للمواطنين.

ثالثاً: وجوب ممارسة الحق في الإضراب طبقا لأحكام هذه الاتفاقية لاسيما بالنسبة للعاملين بالمرافق العامة دون تعسف، وبمراعاة مقتضيات النظام العام والاحتياجات الأساسية للدولة ولمواطنيها وانتظام سير مرافقها العامة.

رابعاً: وجوب قيام السلطة المختصة في المرافق العامة وبصفة خاصة المرافق التي تقدم خدمات حيوية للمواطنين بوضع القواعد اللازمة لممارسة الحق في الإضراب للعاملين بتلك المرافق تحت رقابة القضاء نزولاً على ضرورات سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

خامساً: مجاوزة قرار الجمعية العمومية الطارئة لنقابة الأطباء في الحالة المعروضة للحدود المشروعة لممارسة حق الإضراب؛ ومخالفته للطبيعة القانونية للنقابات المهنية.

سادساً: عدم جواز إلزام الأطباء بقرار الجمعية العمومية غير العادية للنقابة في الحالة المعروضة، مع عدم الإخلال بحق جهة العمل في مساءلتهم تأديبياً في المستقبل في حالة تجاوز الضوابط المقررة لممارسة الحق في الإضراب طبقاً لما كشف عنه هذا الإفتاء.

وذلك كله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: / /٢٠١٢

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار الدكتور/ حمدي الوكيل

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني

المستشار/

شريف الشاذلي

نائب رئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

أحمد//