بسم الله الرحمن الرحيم

مشروعات

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	١٠٧٢
بتاريخ :	٢٠٠٥/٨/١١

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٥٢٣

السيد الأستاذ الدكتور/ محافظ البحيرة

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ١٢٢١٨ بتاريخ ٢٠٠٤/١١/٩ بشأن طلب الرأى فى مدى مشروعية جهاز رعاية وتشغيل العمال الموسميين والمؤقتين المنشأ بالمحافظة.

وتخلص وقائع الموضوع ــ حسبما يبين من الأوراق ــ فى أن محافظة البحيرة انشأت جهاز رعاية وتشغيل العمال الموسميين والمؤقتين كأحد مشروعاتها الخدمية ذات الطبيعة الخاصة الممولة تمويلاً ذاتياً خارج الموازنة العامة للدولة بهدف رعاية تلك العمالة ومراقبة تشغيلهم لمنع استغلالهم، والحصول على أكبر عائد لهم، وكذلك تدبير احتياجات الشركات العاملة بالمحافظة وغيرها من المحافظات من تلك العمالة فى مجالات إستصلاح واستزراع الأراضى والانتاج الحيوانى، وقد أثير خلاف حول مدى شرعية هذا الجهاز حيث يرى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة عدم مشروعيته على سند من الغاء القرار الجمهورى رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧٦ بانشاء جهاز رعاية وتشغيل العمال الموسميين التابع لوزير الحكم المحلى ــ آنذاك ــ بموجب القرار الجمهورى رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٨١، فضلا عن أن قانون العمل الجديد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ الغى كل حكم يخالف أحكامه وحظر مزاولة عمليات إلحاق المصريين بالعمل بالداخل أوالخارج إلا عن طريق جهات محددة ليس من بينها الجهاز المذكور وأن هذا الجهاز يقوم بتحصيل أموال من العمال نظير تشغيلهم بالمخالفة لقانون العمل المشار إليه؛ فى حين ترى المحافظة أن الجهاز المذكور أنشىء استناداً إلى أحكام قانون الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية وأنه لايتعارض فى عمله مع أحكام قانون العمل المشار إليه. وإزاء هذا الخلاف ونظراً لما يمثله الجهاز من أهمية كبيرة للمحافظة باعتباره أحد موارد صندوق الخدمات وأحد أدوات المحافظة فى محاربة البطالة ورعاية العمالة الموسمية فإنكم تطلبون الرأى فى الموضوع المعروض.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ١٤ من سبتمبر سنة ٢٠٠٥، الموافق ١٠ من شعبان سنة ١٤٢٦هـ ، فتبين لها أن المادة رقم (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أن " تتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التى تتولى إنشائها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية .....". وتنص المادة رقم (٣٧) من ذات القانون على أن " ينشىء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من١ـ ..... ٢ـ أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .....". وان المادة رقم (١) من قانون العمل الموحد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ تنص على أن " يقصد فى تطبيق أحكام هذا القانون بالمصطلحات الآتية المعانى المبينة قرين كل منها :.....(ط) الوزارة المختصة: الوزارة المختصة بشئون القوى العاملة ". وتنص المادة رقم (١٧) من ذات القانون على أن " مع عدم الإخلال بالإتفاقيات الدولية المتعلقة بالتشغيل، تكون مزاولة عمليات إلحاق المصريين بالعمل فى الداخل أو الخارج عن طريق: أ ـ الوزارة المختصـــة. ب ـ الوزارات والهيئات العامة .....".وتنص المادة رقم (٢١) منه على أن " يحظر على الجهات المشار إليها فى المادة (١٧) من هذا القانون تقاضى أى مقابل من العامل نظير إلحاقه بالعمل، ومع ذلك يجوز تقاضى مقابل عن ذلك من صاحب العمل....". وتنص المادة رقم (٢٦) منه على أن " تتولى الوزارة المختصة رسم سياسة ومتابعة تشغيل العمالة غير المنتظمة وعلى الأخص عمال الزراعة الموسميين وعمال البحر وعمال المناجم والمحاجر وعمال المقاولات....." وأن المادة رقم (١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ تنص على أن " تتولى المحافظة تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهنى بما يكفـــل

توفير احتياجاتها من القوى العاملة. وتباشر الوحدات المحلية كل فى حدود اختصاصها الشئون الآتية:

فى مجال تخطيط وتنمية القوى العاملة :ـ

ـ تنفيذ الخطط المتعلقة بتنظيم الاستخدام على أساس مبدأ تكافؤ الفرص.....

ـ إجراء الدراسات الخاصة باحتياجات سوق العمل المحلى من العمالة، وجمع ما يلزم لذلك من بيانات.،..... ـ تكوين اللجان الاستشارية الخاصة برسم سياسة الاستخدام المحلية والتدرج الصناعى والتدريب المهنى، واقتراح تحديد الأجور.

فى مجال رعاية القوى العاملة: ـ

ـ تنفيذ القوانين المتعلقة بالعمل، والقوى العاملة.

ـ تنفيذ الخطط المتعلقة برعاية وحماية القوى العاملة بما يحقق الاستقرار فى علاقات العمل .....ـ تقرير الأعداد اللازمة من العمال الموسميين للعمل بالمشروعات المحلية بالإتفاق مع جهاز العمال الموسميين مع رعايتهم صحياً وإجتماعياً ". وأن المادة رقم (١) من لائحة تنظيم العمل بجهاز رعاية وتشغيل العمال الموسميين والمؤقتين بالمحافظة المعمول بها حالياً والصادرة بقرار محافظ البحيرة رقم ٥٦٨ لسنة ٢٠٠٣ تنص على أن " يعتبر جهاز رعاية وتشغيل العمال الموسميين والمؤقتين مشروعاً من مشروعات محافظة البحيرة الخدمية ذات الطبيعة الخاصة الممولة ذاتياً خارج الموازنة العامة للدولة ويتبع صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، ولا يجوز لجميع الجهات تشغيل العمال المؤقتين والموسميين بجميع فئاتهم إلا عن طريق الجهاز وطبقاً لهذه اللائحة ....".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع فى قانون العمل الموحد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ حظر على غير الجهات المحددة حصراً بالمادة ١٧ منه مزاولة عمليات إلحاق المصريين بالعمل فى الداخل أو الخارج ومن بين هذه الجهات الوزارة المختصة بشئون القوى العاملة وكافة الوزارات والهيئات العامة، وحظر ـ كأصل عام ـ على الجهات المسموح لها بمزاولة هذا النشاط الحصول على أى مقابل من العامل نظير إلحاقه بالعمل، وأناط بالوزارة المختصة بشئون القوى العاملة رسم سياسة ومتابعة تشغيل العمالة غير المنتظمة وعلى الأخص عمال الزراعة الموسميين

وعمال البحر وعمال المناجم والمحاجر وعمال المقاولات، وأن المشرع رغبة منه فى تدعيم وتطوير نظام الإدارة المحلية والتيسير فى إدارة المرافق العامة بما يحقق مفهوم اللامركزية الإدارية منح وحدات الإدارة المحلية سلطة إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة فى دائرتها، وأناط بها استخدام جميع الاختصاصات المخولة للوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها باستثناء المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية المرافق التى تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التى تتولى إنشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية، حيث أناطت بالمحافظة تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهنى بما يكفل توفير احتياجاتها من القوى العاملة، وأناطت بالوحدات المحلية جميعاً كل فى حدود اختصاصها تنفيذ الخطط وتكوين اللجان المتعلقة بتنظيم استخدام العمالة وتقرير الاعداد اللازمة من العمال الموسميين للعمل بالمشروعات المحلية بالإتفاق مع جهاز العمال الموسميين مع رعايتهم صحياً وإجتماعياً وبصفة عامة تنفيذ القوانين المتعلقة بالعمل والقوى العاملة.

كما استظهرت الجمعية العمومية ــ طبقاً لما استقر عليه افتاؤها ــ أن المشرع اجاز لوحدات الإدارة المحلية إنشاء حسابات تابعة لها تتولى تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وذلك وفقاً لخطة معينة يتم اعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة، إلا أنه استبقى ذلك الحساب وتلك المشروعات التى يمولها مندمجين فى كيان المحافظة وشخصيتها اندماجاً تنتفى معه مظنة تمتع أى منها بشخصية معنوية مستقلة، كونها ليست بشركة ولا مؤسسة ولاجمعية، وهذه فحسب من لها أهلية التمتع بالشخصية الإعتبارية المستقلة وفقاً للمادة(٥٢) من القانون المدنى ــ مما تكون معه تلك المشروعات جزءاً لا يتجزأ من كيان المحافظة، وركناً اصيلاً من أركان أجهزتها التى تضطلع من خلالها بأداء مهامها، فيسرى عليها ما يسرى على المحافظات من أحكام ويجرى فى خصوصها ما يجرى على المحافظات من نظم قانونية دون تمييز بينهما.

وحيث أنه لما كان ذلك وكان جهاز تشغيل ورعاية العمال الموسميين والمؤقتين بمحافظة البحيرة ــ وعلى ما جرى به إفتاء الجمعية العمومية بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٥ ــ هو أحد مشروعات محافظة البحيرة الخدمية يمارس مهامه فى إطار الخطة المعتمدة من قبلة المحافظة تنفيذاً للدور المناط بالوحدات المحلية فى الاضطلاع بتنفيذ سياسات القوى العاملـــــة

والتدريب المهنى أذ يقوم على تدبير العمالة الموسمية والمؤقتة اللازمة للشركات العاملة بالمحافظة وغيرها من المحافظات، فإنه وهذه المثابة يتفق وأحكام قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية، ومن ناحية أخرى فإن هذا الجهاز لا يتعارض مع أحكام قانون العمل الموحد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ بإعتبار أن هذا القانون اناط ببعض الجهات ومن بينها الوزارة المختصة بشئون القوى العاملة مزاولة عمليات إلحاق المصريين بالعمل بالداخل والخارج واناط بها أيضاً رسم سياسة تشغيل العمالة غير المنتظمة وعلى الأخص عمال الزراعة الموسميين، وبما أن المحافظات طبقاً للمادة(٢) من قانون نظام الإدارة المحلية تتولى جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح ومن بينها الوزارة المختصة بشئون القوى العاملة، فيكون لها مزاولة عمليات إلحاق المصريين بالعمل بالداخل، إلا أنه يجب عليها أن تتقيد فى تنفيذ ذلك بما تتقيد به الوزارة المختصة ذاتها طبقاً لنص المادة(٢١) من قانون العمل الموحد المشار إليه والتى حظرت ـــ كأصل عام ـــ على الجهات المسموح لها بمزاولة عمليات إلحاق المصريين بالعمل فى الداخل أو الخارج تقاضى أى مقابل من العامل نظير إلحاقه بالعمل.

لـــــــذلـــــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلـــى أن إنشـــاء جهـــاز لرعاية وتشغيل العمال الموسميين والمؤقتين بمحافظة البحيـــرة بإعتبـــاره أحـــد المشاريع الخدمية الممولة من حساب صندوق الخدمات بالمحافظة يتفـــق وأحكـــام قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقـــانون رقـــم ٤٣ لســـنة ١٩٧٩ ولائحتـــه التنفيذية ولايتعارض مع أحكام قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة٢٠٠٣، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته.

تحريراً فى / / ٢٠٠٥

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

جمال السيد

المستشار / جمال السيد كحروج

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

زينب//