المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع

المجلد ٣، العدد ١، ٢٠٢٢

تحديد سلطة المشرع التقديرية في دولة القانون تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٣٤ لسنة ٣٧ ق الصادر بتاريخ ٦ يوليو ٢٠١٩

معرف الوثيقة الرقمى (DOI) : 10.21608/IJDJL.2021.89327.1105

الصفحات ٨٠ - ٩٢

سامي سراج الدين

مستشار دكتور بمجلس الدولة

المراسلة: سامي سراج الدين، مستشار دكتور بمجلس الدولة.

البريد الإلكتروني: sami_sdn@hotmail.com

تاريخ الإرسال: ١٥ أغسطس ٢٠٢١، **تاريخ القبول:** ٢٦ ديسمبر ٢٠٢١

نسق توثيق المقالة: سامي سراج الدين، تحديد سلطة المشرع التقديرية في دولة القانون - تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٣٤ لسنة ٣٧ ق الصادر بتاريخ ٦ يوليو ٢٠١٩، المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠٢٢، صفحات (٨٠ - ٩٢).

International Journal of Doctrine, Judiciary, and Legislation

Volume 3, Issue 1, 2022

Delimiting the Legislator's Discretionary Power in a State of Law Commentary on the Higher Constitutional Court Ruling n°134 forJudicial Year 37 , Rendered on July 6th, 2019

DOI:10.21608/IJDJL.2021.89327.1105

Pages 80 - 92

Sami Serageldin

Egyptian Council of State

Correspondance: Sami Serageldin, Egyptian Council of State, Egypt.

E-mail: sami_sdn@hotmail.com

Received Date: 16 April 2021**, Accept Date :** 16 July 2021

Citation: Sami Serageldin, Delimiting the Legislator's Discretionary Power in a State of Law Commentary on the Higher Constitutional Court Ruling n°134 forJudicial Year 37 , Rendered on July 6th, 2019, International Journal of Doctrine, Judiciary and Legislation, Volume 3, Issue 1, 2022 (80-92).

الملخص

أكد الحكم محل التعليق على مبدأ قانوني هام، سبق أن أقرته أحكام أخرى للمحكمة الدستورية العليا، وإن كان قليلاً ما يثار في الفقه الدستوري. هذا المبدأ هو ضرورة ارتباط النصوص التشريعية عقلاً بأهدافها، وهو مبدأ دائماً ما تربطه المحكمة الدستورية العليا بمبدأ خضوع الدولة للقانون الذي نصت عليه الدساتير المصرية المتعاقبة بما فيها الدستور الحالي. وقد طبقت المحكمة هذا المبدأ في الحكم الماثل على التوازن بين حقوق العاملين في نصيب من أرباح الشركة كحق دستوري من جهة، وبين تشجيع الاستثمار في الشركات المساهمة كهدف من أهداف التشريع محل الطعن من جهة أخرى. كما تعرضت المحكمة في ردها على دفوع المدعي إلى عدم انطباق الحماية الدستورية للملكية الخاص على نصيب العاملين في أرباح الشركة قبل توزيعها، وناقشت كذلك في حيثياتها مبدأ المساواة أمام القانون، ومدى سلطة المشرع في التمييز بين المراكز القانونية المختلفة. يتناول التعليق الماثل كافة هذه الزوايا بالتحليل، مع التركيز على محاولة تفسير مبدأ ضرورة ارتباط النصوص التشريعية بأهدافها من خلال الحالة المطروحة في الحكم الماثل، ومحاولة فهم العلاقة بين هذا المبدأ وبين المبدأ الدستوري الذي ينص على خضوع الدولة للقانون.

الكلمات المفتاحية: دستور، تشريع، سيادة القانون، الارتباط بالأهداف.

Abstract

The present ruling has confirmed an important doctrine, which was set by the Higher Constitutional Court's precedents, but which is rarely discussed by scholarly work. This doctrine is the necessity of consistency between the legislative text and its own goals. The court always links this doctrine to a general constitutional principle, which prescribes that the state shall be governed by law; this constitutional principle was expressed by the consecutive Egyptian constitutions. The court has applied this doctrine - in the present case - on the equilibrium between the employees' rights to a share of the companies' profit, as a constitutional right, on one hand, and the encouragement of investment in shareholding companies, as a legislative goal on the other hand. The court, while replying to the applicant's arguments, also mentioned the constitutional protection of private property, which it deemed inapplicable to the employees' right in a share of the company's profit before it was distributed. The court has also discussed the principle of equality before the law, and the extent to which the legislator could validly distinguish between different legal positions with regard to this principle.

The present commentary analyzes all the above-mentioned points, while stressing on the interpretation of the above-mentioned doctrine, mainly through the present case, as well the link between this doctrine and the constitutional principle which dictates that the state shall be governed by law.

key words: Constitution, legislation, rule of law, logical connection with legislation goals.

مقدمة:

لا شك أن مبدأ خضوع الدولة للقانون، أو ما يعرف ب»سيادة القانون»، هو من أهم المباديء الدستورية في الغالب الأعم من دول العالم. ولهذا المبدأ أوجه عدة، وتكشف المحكمة الدستورية العليا في الحكم الماثل عن أحد هذه الوجوه والتي قليلاً ما يتناولها الفقهاء والمحللون.

وتتلخص وقائع الدعوى الماثلة في أن المدعي قد أقام دعواه أمام محكمة أسيوط الابتدائية طالباً إلزام الشركة المدعى عليها بأن تؤدي له حصته في نسبة ١٠٪ من الأرباح السنوية التي حققها الشركة في السنوات ٢٠٠٦-٢٠٠٨، مع ما يترتب عليها من الفوائد القانونية. وقال المدعي شرحاُ لدعواه أنه من العاملين بالشركة المدعى عليها وأنه قد تقرر عدم صرف أرباح للعاملين عن السنوات المشار إليها. وقضت المحكمة بجلسة ٢٠١٥/١/٣١ برفض الدعوى على سند من أن المادتين (٤١) و(٤٤) من قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ لا تنشئان حقاُ للعاملين في الأرباح السنوية للعاملين إلا من تاريخ صدور قرار من الجمعية العمومية بتوزيع الأرباح، وأنه لم يصدر مثل هذا القرار عن السنوات المشار إليها، بل صدر قراراً من الجمعية بترحيل الأرباح لسنوات تالية. ولم يلق الحكم قبولاً لدى المدعي، وبناء على ذلك قام بالطعن عليه بالاستئناف أمام محكمة استئناف أسيوط طالباً الحكم بإلغاء قضاء محكمة أول درجة والحكم له مجدداً بطلباته. وأثناء نظر الاستئناف، دفع الحاضر عن المدعي بعدم دستورية المادتين (٤١) و(٤٤) من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار إليه، وصرحت له المحكمة اتخاذ إجراءات الطعن بعدم دستورية هاتين المادتين.

وقد أثار المدعي عدة دفوع أمام المحكمة الدستورية العليا هي

أولاً: إخلالها بالحماية الدستورية للعاملين المقررة بالمادة (٤٢) من الدستور القائم بتعليقها تقرير نصيب العاملين من الأرباح وصرفه على صدور قرار من الجمعية العمومية للشركة،

ثانياً: التعدي على حق الملكية الخاصة المنصوص عليه في المواد (٣٣) و(٣٥) و(٤٢) من الدستور، وذلك بحرمان العاملين من نصيبهم في الأرباح السنوية.

ثالثاً: الإخلال بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادتين (٤) و(٥٣) من الدستور، وذلك بتخويل الجمعية العمومية للشركة المساهمة سلطة تقديرية مطلقة بشأن توزيع الأرباح على العاملين دون أن يكون لها ذات الحق بشأن المساهمين وهو ما يشكل إخلالاً للمساواة بين الفئتين.

وقد رفضت المحكمة كل هذه الدفوع، واستندت في ردها عن الدفع الأول إلى مبدأ خضوع الدولة للقانون المنصوص عليه في المادة (٩٤) من الدستور؛ وبشكل أخص أكدت المحكمة على أن سلطة المشرع التقديرية تجد حدها في ضرورة ارتباط نصوص التشريعات عقلاً بأهدافها. وتطبيقاً لذلك، فإنه إذا كان الغرض الرئيسي من إنشاء الشركات المساهمة هو جذب المدخرات من أجل إنشاء الكيانات الاقتصادية الكبرى دعماً للاقتصاد وزيادة للإنتاج، وإذا كان على المشرع أن يحدد نسبة للعاملين من أرباح الشركات إعمالاً للمادة (٤٢) من الدستور، فإنه يتعين كذلك على المشرع أن يقيم توازناً بين تقرير نصيب للعاملين على النحو سالف البيان، وبين الغرض

الأساسي من التشريع - وهو تشجيع المستثمرين على ادخار أموالهم في الشركات المساهمة من أجل النهوض بالاقتصاد القومي - وهو ما لا يستقيم دون أن يكون لهم الكلمة الأولى والأخيرة في تصريف أمور الشركة عن طريق الجمعية العمومية؛ ولولا هذا التوازن لكان نص التشريع المشار إليه غير مرتبط منطقياً بأهدافه، وهو ما يخل بمبدأ خضوع الدولة للقانون على النحو سالف البيان.

أما بشأن الدفع الثاني، فقد ردت المحكمة بأن الحماية الدستورية للملكية لا تكون إلا للملكية التي تم اكتسابها بالفعل وليس لحق الملكية المحتمل.

وأخيراً، ذكرت المحكمة في ردها على الدفع الثالث بأن المراكز القانونية التي يتعلق بها مبدأ المساواة أمام القانون هي التي تتحد في العناصر التي تكون كل منها والتي اعتد بها المشرع مرتباً عليها آثاراً قانونية، فلا يقوم المركز القانوني إلا بتضاممها؛ ولما كان المشرع في النص الماثل قد قدر أن الأرباح التي تحققها الشركات المساهمة لم تكن لتتحقق إلا بتضافر رأس المال الذي يقدمه المساهمين مع الجهد البشري الذي يقوم به العاملون بالشركة، وإذا كفل التشريع حق كل من العاملين والمساهمين في نسبة من الأرباح السنوية، فإن النص المطعون عليه لا يكون قد خالف مبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور.

وبذلك فإن الحكم الماثل قد انطوى على ثلاثة مسائل قانونية:

الأولى: عما إذا كان الدستور يفرض على المشرع وجود ارتباط عقلي بين نص التشريع وأهدافه، من عدمه.

الثانية: عن مدى انطباق الحماية الدستورية للملكية الخاصة على حقوق العمال في نصيب من الأرباح التي تصرفها الشركات.

الثالثة: عن مدى سلطة المشرع في التمييز بين مراكز قانونية مختلفة في ظل مبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور.

وبناء على ذلك، فإننا سوف نتناول الحكم الماثل بالتعليق، أولاً من حيث تأكيده على تمتع المشرع بسلطة تقديرية وإقراره لحد من حدود هذه السلطة يتمثل في ضرورة وجود ارتباط عقلي بين نص التشريع وأهدافه؛ وثانياً من حيث تطبيق هذا المبدأ على التوازن بين حقوق العاملين من جهة وتشجيع الاستثمار من جهة أخرى، وثالثاً من حيث السلطة التي أقرها للمشرع في التمييز بين المراكز القانونية المختلفة في ظل مبدأ المساواة.

أولا: التأكيد على سلطة المشرع التقديرية وحدودها:

لم يحمل الحكم الماثل جديداً في هذا الشق، بل أنه كرر مبدئا مستقراً في أحكام المحكمة الدستورية العليا مفاده أن المشرع يتمتع بسلطة تقديرية تجد حدها في ضرورة «ارتباط التشريعات بأهدافها»(١)؛ كما أن الحكم قد أكد على العلاقة ما بين «ارتباط التشريعات بأهدافها» من جهة، و»دولة القانون» من جهة أخرى (٢).

١- التأكيد على مبدأ مستقر في أحكام المحكمة الدستورية العليا:

ينطوي المبدأ الذي أكد عليه الحكم الماثل في الواقع على شقين، هما قاعدة وقيد على هذه القاعدة (أ)، حيث

أن القاعدة هي سلطة المشرع التقديرية (ب)، والقيد هو ضرورة ارتباط التشريع بأهدافه (ج).

أ- التأكيد على القاعدة والقيد الذي يلحق بها:

وتوجز المحكمة الدستورية هذه القاعدة المستقرة في عبارة رصينة: " الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - أنها سلطة تقديرية، ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها، وتكون تخوما لها لا يجوز اقتحامها أو تخطيها. وكان الدستور إذ يعهد بتنظيم موضوع معين إلى السلطة التشريعية، فإن ما تقره من القواعد القانونية بصدده، لا يجوز أن ينال من الحق محل الحماية الدستورية، سواء بالنقض أو الانتقاص، ذلك أن إهدار الحقوق التي كفلها الدستور أو تهميشها، يعد عدوانا على مجالاتها الحيوية التي لا تتنفس إلا من خلالها، بما مؤداه أن تباشر السلطة التشريعية اختصاصاتها التقديرية - وفيما خلا القيود التي يفرضها الدستور عليها - بعيدا عن الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الدستورية العليا، فلا يجوز لها أن تزن بمعاييرها الذاتية السياسة التي انتهجها المشرع في موضوع معين، ولا أن تناقشها، أو تخوض في ملاءمة تطبيقها عملا، ولا أن تنتحل للنص المطعون فيه أهدافا غير التي رمى المشرع إلى بلوغها، ولا أن تقيم خيارتها محل عمل السلطة التشريعية، بل يكفيها أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها تلك، مستلهمة في ذلك أغراضا يقتضيها الصالح العام في شأن الموضوع محل التنظيم التشريعي، وأن تكون وسائلها إلى تحقيق الأغراض التي حددتها، مرتبطة عقلا بها."

أما بشأن ما يرد عليها من قيد، فإن المحكمة تصيغه في جملة متكررة في سوابقها القضائية: «أن الأصل في النصوص التشريعية هو ارتباطها عقلا بأهدافها، باعتبار أن أي تنظيم تشريعي ليس مقصودا لذاته، وإنما هو مجرد وسيلة لتحقيق تلك الأهداف. ومن ثم، يتعين دوما استظهار ما إذا كان النص التشريعي المطعون فيه يلتزم إطارا منطقيا للدائرة التي يعمل فيها، كافلا من خلالها تناغم الأغراض التي يستهدفها، أو متهادماً مع مقاصده، أو مجاوزا لها، ومناهضا بالتالي لمبدأ خضوع الدولة للقانون.»

وهو ما يستتبع بالضرورة أن نبحث في مفهوم سلطة المشرع التقديرية وفقاً للمحكمة الدستورية العليا، وكذلك في المقصود بضرورة ارتباط التشريعات بأهدافها.

ب- سلطة المشرع التقديرية :

تمتع المشرع بسلطة تقديرية واسعة هو أمر طبيعي في الدولة الحديثة، حيث يأبى مبدأ الفصل بين السلطات أن تصبح المحكمة الدستورية رقيباً على المشرع في كل مناحي الصياغة التشريعية أو أن تحل محله في هذه الوظيفة. ومن جهة أخرى، فإن عملية الإنتاج التشريعي لا تشمل جوانب فنية قانونية فحسب، بل أنها تنطوي على جوانب أخرى كثيرة، منها اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية، وهي كلها اعتبارات بمنأى عن الميزان القضائي للمحكمة الدستورية العليا.

ويتضح من الحكم الماثل أن المحكمة الدستورية قد عرفت نطاق السلطة التقديرية للمشرع بمفهوم المخالفة، فقد حظرت المحكمة على نفسها – في إعمالها للرقابة الدستورية على التشريعات – أن تزن بمعاييرها الذاتية السياسة التي انتهجها المشرع في موضوع معين، أو أن تخوض في ملاءمة تطبيقها عملاً، أو أن تنتحل

للنص المطعون فيه أهدافاً غير التي رمي المشرع إلى بلوغها، أو أن تقيم خياراتها محل عمل السلطة التشريعية.

والمحكمة الدستورية بذلك تكون قد حددت السلطة التقديرية للمشرع بأربع أبعاد:

- البعد الأول هو «السياسة» التي ينتهجها المشرع، والسياسة التشريعية هو كل ما يتعلق بالاستراتيجية أو الخيارات الرئيسية التي يتبناها المشرع لعلاج مشكلة معينة أو لتوجيه المجتمع في اتجاه معين، كاختيار تطبيق العقوبات الجنائية أم الاكتفاء بالمسئولية المدنية، ومدى ترتيب آثار إدارية على مخالفة القاعدة القانونية من عدمه، والاكتفاء بتطبيق القواعد العامة في قوانين أخرى بشأن بعض الأمور أم إقرار قواعد خاصة لها، الخ....

- البعد الثاني هو مدى ملاءمة التطبيق العملي للسياسة التشريعية. ولا شك أن هذا التعبير فضفاض ويشمل أمور عدة، ومنها ملاءمة التوقيت الذي يصدر فيه التشريع ومدى صلاحيته للأحوال الاجتماعية والسياسية[١].

- البعد الثالث هو البواعث الباطنة للتشريع، بمعنى ألا تنتحل المحكمة الدستورية للنص المطعون فيه أهدافاً غير التي رمي المشرع إلى بلوغها، بمعنى عدم افتراض وجود أسباب غير مشروعة دستورياً للقانون - ما لم تستشف بشكل واضح وصريح أو شبه صريح من نصوصه – كأن يقصد بالتشريع تمييز فئة معينة في المجتمع على أخرى على سبيل المثال. فالبواعث الباطنية على إصدار التشريع هو أمر يخرج عن نطاق رقابة المحكمة الدستورية، فليس لها إلا أن تأخذ بظاهر النصوص. ويتفق الغالب الأعم من الفقه مع هذه المبدأ[٢]، وإن كان البعض يرى ضرورة خوض المحكمة الدستورية في البحث عن صحة البواعث الحقيقة للمشرع قياساً على الرقابة القضائية على صحة العقد[٣].

- أما البعد الرابع فهو الحلول التي يقيمها المشرع، فلا يجوز للمحكمة أن تفاضل بينها وبين حلول أخرى، كأن تختار عقوبة أخف أو أشد لجريمة محددة، أو تختار تعريف مصطلح ما بشكل مختلف، أو أن تختار الحظر الكلي بدلاً من التقييد، أو العكس.

ويتفق الحكم الماثل جزئياً مع أحكام قديمة للمحكمة الدستورية العليا أكدت فيه على أن «ملاءمة التشريع والبواعث على إصداره تعتبر من إطلاقات السلطة التشريعية وتخرج بالتالي من رقابة المحكمة الدستورية. إلا أنها في الحكم الماثل أضافت – في مفهومها للسلطة التقديرية للمشرع – معايير السياسة التشريعية، والحلول التي ينتهجها المشرع.

وقد وضعت المحكمة، من جهة أخرى، ثلاث قيود على هذه السلطة التقديرية

وأول هذه القيود هو بطبيعية الحال الحقوق والضمانات التي نص عليها الدستور، وهو ما يمثل صميم الرقابة الدستورية على التشريعات، كعدم جواز المساس بحرية التنقل أو حرية الرأي والتعبير أو حق الملكية إلا

[١] رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٠، ص. ١٥٣-١٥٤.
[٢] المرجع السابق، ص. ١٥٥.
[٣] د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، رسالة دكتوراه بجامعة القاهرة، ١٩٨٩، ص. ٥٣٥ وما بعدها، في المرجع السابق، ص. ١٦١.

في الحدود التي نظمها الدستور، وكذلك عدم جواز توقيع عقوبة جنائية إلا بحكم قضائي، أو محاكمة شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، الخ...

والقيد الثاني هو أن يستهدف المشرع « أغراضا يقتضيها الصالح العام". ولا شك أن تعريف الصالح العام هو تعريف واسع مطاط، يحتمل معاني كثيرة مختلفة ويصعب تحديد محتواه بشكل دقيق. ولم تفصح المحكمة للأسف في هذا الحكم - ولا في أحكام أخرى على حد عملنا – عن مفهوم «الصالح العام» الذي يتعين على المشرع دائماً أن يقصده. إلا أن الغالب هو أن يكون الغرض من هذا القيد الفضفاض هو حظر الانحراف باستعمال السلطة قياساً على ما يسير عليه القضاء الإداري بشأن حالات إلغاء القرارات الإدارية. بمعنى آخر، هو وسيلة لإلغاء النصوص التشريعية التي تهدف بشكل واضح إلى إعلاء مصالح خاصة لأشخاص أو مؤسسات بعينها، أو للانتقام أو النيل من أشخاص أو فئات محددة على سبيل الحصر. ونرى من جانبنا أنه كان يتعين على المحكمة أن توضح على وجه الدقة ما تقصده بهذا التعبير، لاسيما وأنها قد حظرت - في ذات الفقرة – على نفسها أن تخوض في بواعث المشرع، وذلك درءاً لأي إساءة لتفسير الحكم قد توحي بوجود تناقض في المعنى بين العبارتين.

أما عن القيد الثالث، فهو ضرورة ارتباط التشريعات بأهدافها، وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل.

ج- ارتباط التشريعات عقلاً بأهدافها:

ذهبت المحكمة في ذلك إلى " أن الأصل في النصوص التشريعية هو ارتباطها عقلا بأهدافها، باعتبار أن أي تنظيم تشريعي ليس مقصودا لذاته، وإنما هو مجرد وسيلة لتحقيق تلك الأهداف. ومن ثم، يتعين دوما استظهار ما إذا كان النص التشريعي المطعون فيه يلتزم إطارا منطقيا للدائرة التي يعمل فيها، كافلا من خلالها تناغم الأغراض التي يستهدفها، أو متهادمًا مع مقاصده، أو مجاوزا لها، ومناهضا بالتالي لمبدأ خضوع الدولة للقانون المنصوص عليه في المادة (٩٤) من الدستور."

وبمعنى آخر، فإنه، إذا كان لا يجوز للمحكمة الدستورية أن تتصدى للبواعث التي من أجلها صدر التشريع - مادامت هذه البواعث لم تخرج عن مفهوم الصالح العام على النحو السالف بيانه - وكان عليها كذلك أن تمتنع عن مناقشة اختيار المشرع لآليات أو أدوات قانونية محددة من أجل تحقيق هذه الأهداف، فإنه على المحكمة الدستورية – على الجانب الآخر – أن تفرض رقابتها على مدى التوافق أو الترابط المنطقي بين هذه الأهداف التي أعلنها المشرع وبين الآليات أو الأدوات القانونية التي أقرها. هو إذاً ليس تقييماً للنص التشريعي استناداً إلى معايير خارجية، بل هو رقابة على مدى الاتساق consistency ما بين المكونات الذاتية للتشريع. وفي هذا الشأن، سبق للمحكمة الدستورية أن قضت ببطلان المادة (٤٨) من قانون العقوبات، حيث ورد بها نص خاص بتجريم اتفاق الإرادة ما بين شخصين أو أكثر على ارتكاب جريمة دون البدء في تنفيذها وتحديد العقوبة لهذا الفعل بذات العقوبة للجريمة المتفق على تنفيذها، لما في ذلك من تناقض مع السياسة التشريعية التي يتبناها قانون العقوبات والتي ترمي إلى تجريم الشروع في الجريمة؛ حيث عرف المشرع «الشروع» في نص آخر، باعتباره البدء في تنفيذ فعل بقصد ارتكاب جناية أو جنحة إذا أوقف أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها؛ ومن ثم كان مجرد العزم علي ارتكاب الجريمة أو الأعمال التحضيرية لذلك لا يعتبر شروعا وفقاً للسياسية التشريعية التي انتهجها المشرع[٤].

[٤] يراجع في ذلك حكمها في الدعوى رقم ١١٤ لسنة ٢١ ق – جلسة ٢٠٠١/٦/٢.

ولما كانت المحكمة الدستورية قد درجت على أن تستند في أحكامها دائماً – في رقابتها على النصوص التشريعية –على نص من نصوص الدستور، فقد ربطت المحكمة، في الحكم الماثل وفي الأحكام السابقة المشار إليها، بين مبدأ ضرورة ارتباط التشريعات بأهدافها وبين مبدأ خضوع الدولة للقانون المنصوص عليه في المادة (٩٤) من الدستور؛ والعلاقة بين المبدأين غير بديهية، وتستحق منا البحث تفصيلاً.

د- الربط بين ضرورة ارتباط التشريعات بأهدافها وبين دولة القانون:

تقتضي منا فكرة «خضوع الدول للقانون» بداية إلى شيء من التوضيح. ففي العالم الحديث، لا يوجد دولة ليس بها قانون تحت أي شكل من الأشكال، سواء كان ذلك في صورة قانون مكتوب، أو سوابق قضائية، أو عرف يحمل قوة القانون. إلا أن خضوع الدولة للقانون، أو مبدأ سيادة القانون، كما يطلق عليه الفقه الأنجلوساكسوني، يحمل في حقيقته معنيين، معنى ضيق ومعنى واسع. ففي المعنى الواسع، تعني سيادة القانون قدرة النظام القانوني على حماية الملكية وتفعيل القوة الإلزامية للعقود. أما في المعنى الضيق، فإن سيادة القانون هي قيام النظام القانوني على قواعد عامة، ومعلنة، وواضحة، ومستقرة، وذات أثر فوي أو مستقبلي؛ وبشكل أعم، فهي قدرة النظام القانوني على القيام بدوره مع تقليل الضرر الذي قد يسببه القانون للحريات والكرامة الإنسانية[٥] .

ولا شك أن المحكمة الدستورية قد أخذت – في حكمها الماثل، وفي سوابقها القضائية سالفة الذكر – بالمعنى الضيق لسيادة القانون، والذي يقوم على عدة أركان؛ وقد وضع الفقيه الأمريكي الشهير Lon. L.Fuller[٦] ثمانية أركان أساسية لسيادة القانون، منها عدم قيام تعارض بين القواعد القانونية المختلفة[٧]. إلا أن المحكمة الدستورية تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك. فتحت مظلة خضوع الدولة للقانون، تؤكد المحكمة على ضرورة عدم وجود تعارض بين القواعد القانونية التي يحتوي عليها التشريع من جهة، وبين أهداف التشريع من جهة أخرى. فهي في ذلك لا تكتفي بنبذ التعارض بين القواعد القانونية - كالحظر والإباحة والتقييد وإقرار العقوبات أو الجزاءات المدنية أو الإدارية أو الإجرائية – بعضها البعض، بل أنها تشترط عدم وجود تعارض ما بين أهداف التشريع (الاجتماعية أو الاقتصادية أو الأخلاقية أو الأمنية، الخ....). وبين ما يحتويه من قواعد. وفي ذلك قال أحد الفقهاء أن « التناسب بين سيادة القانون وبين متطلبات واحتياجات المجتمع هو المعيار الرئيسي لكفاءة التنظيم القانوني وقدرته على تحقيق أهدافه»[٨].

ونرى أن اتجاه المحكمة الدستورية في ذلك هو اتجاه محمود، لما فيه من رقابة على توافر الحد الأدنى من التوافق ما بين القانون كأداة تشريعية وبين الأهداف التي يعلنها البرلمان للمجتمع باعتبارها القبلة التي يمارس من أجلها سلطته التشريعية. إلا أنه يتعين على المحكمة، في إطار إعمال رقابتها على هذا النحو، أن تستند إلى الأهداف المعلنة للتشريع فحسب (والتي يمكن تحديدها مثلاً عن طريق المذكرة الإيضاحية للقانون) ، دون أن تفترض من تلقاء نفسها أهدافاً أخرى تقيس عليها مدى توافق القواعد القانونية محل الطعن من عدمه، وذلك

[5]M. Loughlin, “The Apotheosis of the Rule of Law”, The Political Quarterly, Oxford,n°89, 2018., p.659-666.” ,

[6]Lon Luvois Fuller في الفترة من 1926 وحتىHarvard و Duke وOregonهو فقيه قانوني أمريكي وأستاذ فلسفة قانون في جامعات في العصر الحديث.The Rule of Law1978. وهو أحد رواد إعادة إحياء فكرة سيادة القانون

[7]Dr. Kirsiten Rundle, Fuller’s Internal Morality of Law”, Philosophy Compass 11/9 (2016): 499–506.

[8]Mykhailo M. KHOMENKO, Anatoliy V. KOSTRUBA, Oleksii O. KOT, “Rules of Law and Rights-Terminating Legal Facts in the Mechanism of Legal Regulation”, Journal of Advanced Research in Law and Economics, Volume IX, Issue 8(38), Winter 2019, p. 2638-2642 .

حتى لا تتدخل المحكمة في بواعث التشريع، على النحو الذي سلف بيانه.

وإذا كان القيد الوارد على السلطة التقديرية للمشرع، والذي أثارته المحكمة في الحكم الماثل، قد وردا مراراً في أحكام سابقة للمحكمة الدستورية العليا، فإن هذا الحكم قد طبق هذه القاعدة بشكل أخص على التوازن بين حقوق العاملين وتشجيع الاستثمار.

ثانياً: تطبيق المبدأ القانوني المستقر على التوازن بين حقوق العاملين وبين تشجيع الاستثمار:

تناول الحكم مبدأ ضرورة ارتباط التشريع بأهدافه في تقرير حق الجمعية العمومية في صرف أرباح العاملين (أ)، كما أكد على أن حماية حق الملكية مقصورة على الملكية التي تم اكتسابها بالفعل دوناً عن الحقوق محتملة الكسب، ومن ثم رفض تطبيق هذه الحماية على ما ادعاه المدعي من حق العاملين في الأرباح التي لم تصرفها الشركة (ب).

أ- مبدأ ضرورة ارتباط التشريع بأهدافه وتقرير حق الجمعية العمومية في صرف أرباح العاملين:

لم يكن الحكم مفصلاً بما يكفي بشأن انطباق مبدأ ضرورة ارتباط التشريعات عقلاً بأهدافها على الحالة الماثلة، وهي تخص إقرار حق الجمعية العمومية في تقدير النسبة المقررة للعاملين من أرباح الشركة. وقد ذهب الحكم بداية إلى أن الشركات المساهمة تعد «من الشركات الخاصة، التي يتكون رأسمالها من جملة الأسهم التي يمتلكها المؤسسون والمساهمون فيها، وهي الأجدر على جذب المدخرات لإنشاء الكيانات الاقتصادية الكبرى، وتعد عاملاً فاعلاً في الاقتصاد القومي. ويهدف المساهمون من خلال استثمار أموالهم فيها إلى تحقيق الأرباح،....». كما أضاف الحكم إلى أن المشرع جعل من الجمعية العمومية «السلطة العليا في الشركة» وأن «قرارها في شأن توزيع الأرباح السنوية التي تحققها الشركة من عدمه، ينصرف حكمها إلى كل من المساهمين والعاملين فيها، وليس لفريق منهم دون الآخر.» ثم ينتهي بناء على ذلك إلى أن «التنظيم الذي قرره المشرع على هذا النحو قد التزم إطاراً منطقياً لما هدف إليه، كافلاً من خلاله تناسب الوسيلة التي فرضها مع الغرض الذي استهدفه وسعى إلى تحقيقه.» المعنى الذي يقصده في الحكم – في أغلب الظن - هو أنه إذا كان الغرض من إنشاء الشركات المساهمة هو منح الفرصة لأصحاب رأس المال لاستثمار مدخراتهم في الحصول على أرباح، فإنه من المنطقي أن يكون لهم – ممثلين في الجمعية العمومية - الكلمة الأولى والأخيرة في هذا الكيان الذي أنشئ خصيصاً من أجل استغلال أموالهم؛ ومهو ما يستتبعه بالضرورة أن يكون من حق الجمعية العمومية أن تقرر نسبة الأرباح التي تصرفها للعاملين، وأن يكتفي المشرع بإلزامها بالحد الأدنى (١٠٪ من الأرباح) والحد الأقصى لما يجوز صرفه للعاملين. ومن ثم تكون الوسائل التي أقرها القانون (تمكين الجمعية العمومية من تحديد نسبة أرباح العاملين، مع الالتزام بحد أدنى وحد أقصى) مرتبط منطقياً بالهدف الذي ابتغاه القانون (تمكين المساهمين من استثمار أموالهم). ولكن يلاحظ في هذا الشأن أن المحكمة لم تفصح عن المصدر أو الأساس الذي استندت إليه في تحديد أهداف المشرع، واكتفت بالاستنباط المنطقي لهذه الأهداف من الغالب الأعم الذي جري عليه العمل في السواد الأعظم من دول العالم. ونرى من جانبنا، أنه إذا كانت أهداف المشرع في الحالة الماثلة سهلة الاستنباط بما لا يدع مجالاً كبيراً للخلاف حولها، إلا أن الأصوب هو أن تفصح المحكمة عن المصدر أو الأساس الذي عولت عليه لاستجلاء نية المشرع – على النحو الذي سلف بيانه – مادامت هذه الأهداف قد تلعب دوراً

في تقييم مدى سلامة التشريع من الناحية الدستورية من عدمه؛ لاسيما وأنه قد توجد حالات أخرى يدق فيها تحديد هذه الأهداف ويثور بشأنها الخلاف.

وقد أكد الحكم الماثل في هذا الشأن على مبدأ آخر جديد وهام، هو أن الملكية التي تستحق الحماية الدستورية هي الملكية التي قامت بالفعل دوناً عن الملكية التي يحتمل اكتسابها، وأن حماية الملكية الخاصة من ثم لا تصلح سنداً للطعن على الآلية التي تبناها المشرع لصرف الأرباح للعاملين بالشركة.

ب- عدم جواز الدفع بحماية الملكية الخاصة للطعن في آلية صرف أرباح العاملين بالشركة:

في ذلك ذهبت المحكمة إلى أن حق العاملين في نسبة من أرباح الشركة لا ينشأ إلا من تاريخ قرار الجمعية العمومية باعتماد الأرباح والمصادقة على الميزانية، ومن ثم فإن حقهم في هذه الأرباح لا يغدو إلا أن يكن «حق احتمالي لا يبلغ مرتبة الحق الكامل»، ومن ثم يخرج من عباءة الحماية الدستورية المقررة لحق الملكية.

ومسلك المحكمة الدستورية في ذلك ليس إلا تطبيقاُ للمبادئ العامة للقانون، حيث أن الحق يتميز – وفقاً للنظرية الحديثة التي تبناها الفقيه دبان – بعنصري الاستئثار والتسلط، بمعنى انفراد شخص بقيمة ما أو شيء ما، واعتراف القانون له بقدرته على ممارسة سلطة على هذا الشيء أو هذه القيمة[٩]. والحق بذلك يدور وجوداً وعدماً مع توافر الاستئثار أو الانفراد بقيمة أو شيء محدد كدين بقيمة معينة في ذمة شخص معين أو كحق ملكية على عقار محدد المعالم والأوصاف، فإذا لم يتوافر هذا العنصر– تماماً مثلما كان الأمر في الحالة الماثلة، حيث لم يدخل أي جزء من الأرباح بعد في ذمة العاملين بالشركة - انتفى وجود الحق من الأساس وانتفى من ثم مقتضى حمايته الدستورية.

وقد ردت المحكمة كذلك على الدفع الذي أثاره المدعي بشأن مخالفة النص المطعون عليه لمبدأ المساواة أمام القانون.

ثالثا: تحديد سلطة المشرع في التمييز بين المراكز القانونية المختلفة:

ذهبت المحكمة في حكمها الماثل إلى أن مبدأ المساواة يحظر على المشرع «التمييز بين المراكز القانونية التي تتحدد وفق شروط موضوعية يتكافأ المواطنون من خلالها أمام القانون»، وأضافت المحكمة في تعريفها لمبدأ المساواة الذي يحميه الدستور بأنه ينصب على المراكز القانونية التي «تتحد في العناصر التي تكون كل منها – لا باعتبارها عناصر واقعية لم يدخلها المشرع في اعتباره – بوصفها عناصر اعتد بها، مرتباً عليها أثراً قانونياً محدداً، فلا يقوم هذا المركز إلا بتضاممها، بعد أن غدا وجوده مترابطاً بها، فلا تنشأ أصلاً إلا بثبوتها».

ونرى أن مربط الفرس في تفسير مبدأ المساواة هو تفسير كلمة «موضوعية» التي وصفت بها المحكمة الشروط التي يمكن من خلالها للمشرع تعريف المراكز القانونية المتكافئة – والتي لم يعيرها الحكم الماثل حقها من الشرح والتفصيل. فلا شك أن أغلبية التشريعات تنطوي على شكل من أشكال المغايرة في القواعد القانونية بين فئات مختلفة، فلا تُخضع جميع فئات المجتمع إلى ذات القواعد بشكل متطابق. فبعض الأحكام القانونية - على سبيل المثال – تخاطب الموظفين العموميين دوناً عن العاملين بالقطاع الخاص، وبعض الأحكام الخاصة

[٩] د. عبد القادر الفار، مبادئ القانون – النظرية العامة للحق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع – المكتبة القانونية عمان، ١٩٩٩، ص.١٣٣.

بالأسرة تخاطب الرجال دوناً عن النساء أو العكس، والتشريعات الاجتماعية قد تخاطب فئات عمرية محددة، الخ.... ولأن القانون بطبيعته هو قاعدة عامة مجردة، فإن أي تمييز يجريه المشرع بين الفئات المختلفة إنما يتم حتماً على أسس عامة مجردة. إلا أن التجريد لا يعني في حد ذاته الموضوعية في مفهوم المحكمة الدستورية، وإلا ما كان لمبدأ المساواة معنى كمبدأ دستوري تتخذه المحكمة معياراً من معايير تقدير دستورية النص التشريعي من عدمه.

والواقع أنه لا يمكن فهم مبدأ المساواة إلا بالرجوع إلى الغاية التي يبتغيها المشرع، وذلك على النحو الذي بينته المحكمة الدستورية في حكم سابق لها، حيث انتهت إلى أن مؤدى هذا المبدأ هو "أن الحماية المتكافئة أمام القانون التي اعتد الدستور بها لا تتناول القانون من مفهوم مجرد، وإنما بالنظر إلى أن القانون تعبير عن سياسة محددة أنشأتها أوضاع لها مشكلاتها, وأنه تغيا بالنصوص التي تضمنها تحقيق أغراض بذواتها من خلال الوسائل التي حددها»[١٠]. بمعنى آخر، فإن التمييز بين المراكز القانونية التي يحددها المشرع، والتي بناء عليها يقرر قواعد قانونية مغايرة لأصحاب كل مركز من هذه المراكز، إنما يجب أن يستند إلى معايير ترتبط عقلاً بالأهداف التي أقرت من أجلها القاعدة القانونية. فإذا نص القانون مثلاً على إقرار أعانة اجتماعية معينة بهدف محاربة الفقر في المجتمع، فإنه يجوز للمشرع في هذه الحالة تمييز المراكز القانونية وفقاً للحالة المادية للمخاطبين بأحكامه، ولكن لا يجوز له أن يقيم هذا التمييز على أساس الإقليم الجغرافي الذي ينتمون إليه أو إلى الديانة. وإذا كان الهدف من التشريع هو دعم صناعات محددة لأسباب اقتصادية، فيجوز للمشرع أن يقلل من الضرائب أو الجمارك على أصحاب هذه الصناعات دون غيرهم، لكنه لا يجوز له التمييز في المعاملة الضريبية في هذه الحالة على أساس عدد العاملين بالمصنع، وهكذا.

وتفسير مبدأ المساواة على هذا النحو يجعله مرتبط ارتباطاً مباشراً بالمبدأ الذي أثارته المحكمة الدستورية أيضاَ في هذا الحكم، وهو ضرورة ارتباط التشريع عقلاً بأهدافه، حيث أنه يحظر على المشرع أن يقيم تمييزاً بين المراكز القانونية المختلفة إلا على أسس ترتبط عقلاً بالأهداف التي يبتغيها من النص التشريعي.

الخلاصة

لم يشكل حكم المحكمة الدستورية العليا محل التعليق اتجاهاً مختلفاً للمحكمة، أو خرقاً لمبادئ مستقرة في قضاءها، لكنه جاء ليشكل إضافة صغيرة في البناء الذي سبق وأرسته المحكمة بشأن ضرورة ارتباط النصوص التشريعية عقلاً بأهدافها، باعتبار ذلك من قوائم دولة القانون، وطبقت هذا المبدأ في الحالة الماثلة على التوازن الذي أقامه المشرع بين حقوق المساهمين في الشركات المساهمة وحقوق العمال في أرباح هذه الشركات. كما رفضت المحكمة الدفع الذي أبداه المدعي من أن حرمان العاملين من نصيبهم في أرباح الشركة هو خرق للحماية الدستورية للملكية الخاصة، باعتبار أن حقوق العاملين في أرباح الشركات ليست إلا حقاً محتملاً ولا ترقى إلى مرتبة الحق الكامل الجدير بالحماية الدستورية. كما انتهى الحكم إلى عدم مخالفة النص المطعون عليه لمبدأ المساواة، وإن جاء تعريفه لمبدأ المساواة مقتضباً.

ونحن إذ نؤيد المحكمة في تأكيدها على مبدأ ضرورة ارتباط التشريعات عقلاُ بأهدافها، وعلى إسناد هذا المبدأ القضائي إلى المبدأ الدستوري المتمثل في خضوع الدولة للقانون، كما نؤيدها في تطبيقها هذا المبدأ العام

[١٠] انظر على سبيل المثال حكمها في الطعن رقم ٢٥٩ لسنة ٢٥ ق دستورية – جلسة ٢٠٠٥/٦/١٢ مكتب فني ١١ رقم الجزء ٢ رقم الصفحة ١٨٨٥

على الحالة الماثلة؛ فإننا نرى ضرورة أن تحدد المحكمة المصدر الذي تستند إليه في تحديد أهداف التشريع منعاً لاتساع رقعة الرقابة الدستورية إلى أبعد من مداها الطبيعي المقرر لها. ومن جهة أخرى، فإذا لم يكن الحكم الماثل وافياً في تفسيره لمبدأ المساواة أمام القانون، فإن السوابق القضائية للمحكمة تقدم لنا شرحاً لهذا المبدأ الهام والأساسي، مفاده أن التمييز بين المراكز القانونية لا يكون إلا بمعايير تقتضيها الأهداف التي من أجلها سن التشريع.