تقارير اللقاءات والمؤتمرات العلمية

تقرير بشأن مؤتمر جامعة ايكس مارسيليا Aix–Marseille بفرنسا حول «الدستور والحقوق الاجتماعية»

أ. د. يسري العصار
أستاذ القانون العام
كلية القانون الكويتية العالمية

يعقد معهد لويس فافورو Louis Favoreu بجامعة ايكس مرسيليا Aix–Marseille بفرنسا مؤتمراً سنوياً في الأسبوع الأول من شهر سبتمبر من كل عام حول موضوع من موضوعات القضاء الدستوري المقارن[1]. وكان موضوع المؤتمر الذي انعقد هذا العام: «الدستور والحقوق الاجتماعية»، وهذا هو المؤتمر الواحد والثلاثون للمعهد. وقد حضرت هذا المؤتمر مع أساتذة من اثنين وعشرين دولة من قارات العالم المختلفة، قدم كل منا بحثاً حول الحقوق الاجتماعية التي ينص عليها الدستور في بلده، واتجاهات القضاء الدستوري بشأن حماية هذه الحقوق. ودار نقاش جماعي حول الأبحاث المقدمة في المؤتمر.

وتبين من مقارنة الأبحاث المقدمة من المشاركين في المؤتمر أن معظم الدساتير التي صدرت قبل منتصف القرن العشرين اقتصرت على كفالة الحقوق والحريات العامة التقليدية: الشخصية والسياسية والفكرية وبعض الحقوق الاقتصادية، ولم تتضمن إشارة للحقوق الاجتماعية، التي تعتبر ظاهرة حديثة في معظم الدول، حيث إنها نتاج للأفكار السياسية التي ظهرت بعد الحرب العالمية الأولى، والتي تفرض على الدول التزامات إيجابية بكفالة الحقوق والحريات العامة من الناحية الفعلية، وتلزمها بالتدخل في العلاقات القانونية بين الأفراد في المجتمع وتوجيهها بما يحقق

(1) تم إطلاق اسم الأستاذ Louis Favoreu على هذا المعهد تكريماً له وتخليداً لذكراه، لأنه هو الذي أنشأ مركزاً بحثياً متخصصاً في دراسات القضاء الدستوري في جامعة Aix–Marseille، وظل يعقد مؤتمراً سنوياً حول موضوعات هذا القضاء بدء من عام 1984 وحتى وفاته من عدة سنوات، وأنتج عدداً كبيراً من المؤلفات كان لها دور عظيم في تطوير الأبحاث القانونية في مجال القضاء الدستوري المقارن.

العدالة الاجتماعية والتوازن بين المصالح المتعارضة، والإسراع في معدلات التنمية الاقتصادية ورفع مستوى معيشة الأفراد، وتحسين ظروفهم الاجتماعية.

ولكن عدم وجود نصوص في دساتير بعض الدول بشأن الحقوق الاجتماعية لا يعني أن هذه الدول لا تكفل للأفراد هذه الحقوق، لأن التشريعات تكفلت بسد هذا الفراغ ونصت على الحقوق الاجتماعية، مراعاة للتطور، وتطبيقاً للمعاهدات الدولية بشأن حقوق الإنسان، التي انضمت لها الدول المختلفة، والتي تعتبر الحقوق الاجتماعية وفقاً لها مكوناً مهماً من حقوق الإنسان. ومن أهم صور هذه الحقوق: الحماية القانونية للأسرة، الحق في العمل والحقوق المرتبطة به الناشئة عن علاقة العمل، الرعاية الصحية، التأمينات الاجتماعية، الحق في المسكن، التضامن الاجتماعي، وحماية الفئات الضعيفة اقتصاديا.

وقد تم عرض نصوص الدستور الكويتي الصادر في عام 1962 التي كفلت الحماية للحقوق الاجتماعية، والتي وردت في الباب الثاني من الدستور بشأن المقومات الأساسية للمجتمع، والباب الثالث بشأن الحقوق والواجبات العامة. ومن أهم النصوص الواردة في الباب الثاني نص المادة التاسعة بشأن الحماية القانونية للأسرة، والمادة العاشرة بشأن رعاية الدولة للنشء، والمادة الحادية عشرة التي تلزم الدولة بكفالة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة والمرض والعجز عن العمل وخدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية، والمادة الخامسة عشرة بشأن العناية بالصحة العامة، ونص المادة الخامسة والعشرين بشأن كفالة الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية.

ومن النصوص الواردة في الباب الثالث: نص المادة الأربعين بشأن الحق في التعليم العام والمجاني في مراحله الأولى، والتزام الدولة بالعمل على نمو الشباب البدني والخلقي والعقلي، ونص المادة الواحدة والأربعين بشأن التزام الدولة بكفالة حق المواطنين في العمل وفي اختيار نوعه.

وبالإضافة إلى ذلك فقد تضمن الدستور الكويتي مبدأ مهماً يعتبر أساساً لأي حق اجتماعي جديد لم يرد بشأنه نص صريح في الدستور، هو مبدأ العدالة الاجتماعية.

وقد ورد هذا المبدأ في أكثر من موضع في الدستور: في الديباجة، وفي المادة السابعة التي حددت دعامات المجتمع، وفي المادة العشرين التي جعلت العدالة الاجتماعية أساساً للاقتصاد، والمادة الثانية والعشرين التي تلزم المشرع بحماية الفئات الضعيفة اقتصادياً تأسيساً على مبدأ العدالة الاجتماعية، والمادة الرابعة والعشرين التي جعلت العدالة الاجتماعية أساساً للضرائب والتكاليف العامة .

ومن تطبيقات الحماية القضائية للحقوق الاجتماعية في الكويت حكم المحكمة الدستورية الكويتية في القضية رقم 13 لعام 2006 الذي قضت فيه بدستورية القانون الذي قرر رفع بدل السكن للمواطنين الذين تقدموا بطلب من أجل تخصيص قسيمة أرض لهم وإلى حين صدور قرار بتخصيص الأرض لهم، وحكم المحكمة الدستورية في القضية رقم 5 لعام 2008 ، الذي قضت فيه المحكمة بعدم دستورية نص لائحي قصر بدل السكن لأعضاء النيابة وإدارة الفتوى والتشريع على الذكور والمرأة المتزوجة، وحرم منه المرأة غير المتزوجة، على الرغم من انتماء جميع هذه الفئات إلي مركز قانوني واحد.

وفي مصر لم تنص الدساتير الصادرة قبل دستور عام 1956 على الحقوق الاجتماعية، لأن هذه الحقوق تقررت في الدساتير التي صدرت عقب الحرب العالمية الثانية. ويعتبر الدستور الصادر عام 1956 هو أول دستور مصري ينص على جميع الحقوق الاجتماعية. وقد استمر كفالة هذه الحقوق في الدساتير اللاحقة، الصادرة في أعوام 1964 ، 1971 ، 2012 ، 2014 .

ويتميز الدستور المصري الحالي، الصادر عام 2014 ، بأنه أقر جميع الحقوق الاجتماعية المتعارف عليها في القانون المقارن، ووسع من مجالها إلى حد كبير، ومن أهم الحقوق التي نص عليها: الحق في التعليم المجاني، والحق في الرعاية الصحية، والحق في العمل والحقوق المرتبطة به مثل الحقوق النقابية، وحق العاملين في نسبة من أرباح المشروعات التي يعملون فيها، وفي حد أدنى للأجور، والحق في الإضراب السلمي، والحق في التأمينات الاجتماعية، والتضامن الاجتماعي، والحق في المسكن، والحق في مستوى معيشة لائق . كما فرض الدستور على الدولة رعاية المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن، ورعاية الأسرة من الناحية القانونية والاجتماعية.

وفوق ذلك فإن دستور 2014 ألزم الدولة بتخصيص نسبة من موارد الموازنة العامة للإنفاق على بعض الحقوق الاجتماعية لا تقل عن 3% للرعاية الصحية، ولا تقل عن 6% للتعليم (المواد من 18 إلى 21 من الدستور).

ومن ناحية أخرى فإن السياسة الاجتماعية التي تطبقها الحكومات المتعاقبة في مصر من أجل رفع مستوى معيشة الفئات الضعيفة اقتصاديا تمثل نسبة مهمة في الموازنة العامة، حيث تبلغ نسبة الدعم الموجه للمنتجات والخدمات الأساسية (مثل الخبز والوقود والكهرباء والنقل) ربع موارد الموازنة العامة السنوية.

وتمارس المحكمة الدستورية دوراً رائداً في الحماية القضائية للحقوق الاجتماعية، ومن أحكامها في هذا المجال:

- الحكم الصادر بتاريخ 20 يونيو 1994 بعدم دستورية نص المادة الأولى من القانون رقم 1 لسنة 1991 بشأن التأمين الاجتماعي فيما قرره من تخفيض بعض المزايا التأمينية للمتقاعدين، والتي كانت قد تقررت لهم بمقتضى قانون سابق، هو القانون رقم 107 لسنة 1987.
- الحكم الصادر بتاريخ 14 يناير 1995 بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من القانون رقم 79 بشأن التأمين الاجتماعي، فيما قرره من حظر الجمع بين المعاش التقاعدي والأجر الناتج عن العمل الذي يلتحق به المحال للتقاعد.
- الحكم الصادر بتاريخ 5 أغسطس 1995، الذي قضت فيه المحكمة الدستورية برفض الدعوى بعدم دستورية القانون رقم 39 لسنة 1975 بشأن رعاية المعاقين، والذي قرر تخصيص نسبة 5% من الوظائف في الجهات الإدارية، والقطاع العام، والقطاع الخاص للأشخاص ذوي الإعاقة.
- الحكم الصادر بتاريخ 7 يوليو عام 2002، بعدم دستورية القانون رقم 82 لسنة 2000، فيما قرره من إحالة أساتذة الجامعات ومراكز البحوث العامة للتقاعد ممن بلغوا سن السبعين قبل صدور القانون. وأسست المحكمة قضاءها على أن تطبيق المشرع للقاعدة التي تضمنها هذا القانون يهدر مبدأ الأمن القانوني والحقوق المكتسبة بطريق مشروع من قانون سابق هو القانون رقم 49 لسنة 1972.

- الحكم الصادر بتاريخ 11 يونيو 1983 بعدم دستورية القانون رقم 125 لسنة 1981 فيما قرره من حل مجلس نقابة المحامين الذي كان قد تم انتخابه بواسطة عموم المحامين، وتعيين لجنة إدارية مشكلة بقرار من وزير العدل محل المجلس الذي تم حله إلى حين انتخاب مجلس جديد للنقابة، وأسست الحكمة قضاءها على أن هذا القانون أهدر الحرية النقابية التي كفلها الدستور.
- كما أصدرت المحكمة الدستورية المصرية عدداً من الأحكام في مجال الحماية القضائية للحقوق الاجتماعية قررت فيها عدم دستورية بعض النصوص التشريعية التي خالفت مبدأ المساواة بين المواطنين، ومن أمثلة هذه الأحكام:
- الحكم الصادر بتاريخ 2 سبتمبر 1995 بعدم دستورية التمييز غير المبنى على أسباب موضوعية بين الطلاب في المؤسسات التعليمية الذين ينتمون إلى مركز قانوني واحد.
- الحكم الصادر بتاريخ 3 مايو 1997 بعدم دستورية التمييز بين الرجل والمرأة في التعيين في الوظائف.
- الحكم الصادر بتاريخ 4 نوفمبر 2007 بعدم دستورية التمييز بين المؤمن عليهم الذين ينتمون إلي مركز قانوني واحد.

وقد اتضح من خلال عرض المشاركين في المؤتمر لاتجاهات القضاء الدستوري في الأنظمة المقارنة بشأن رقابته على دستورية القوانين المتعلقة بالحقوق الاجتماعية أن القضاء يطبق في هذا المجال المبادئ العامة ذاتها التي يطبقها في رقابته على دستورية القوانين المتعلقة بأنواع الحقوق والحريات العامة الأخرى، سواء كانت حريات شخصية أو فكرية أو سياسية أو اقتصادية. وبعبارة أخرى لا توجد خصوصية تميز الرقابة على دستورية القوانين المتعلقة بالحقوق الاجتماعية. من أمثلة هذه المبادئ العامة:

- يقر القضاء بأن المشرع يتمتع بسلطة تقديرية في تنظيم الحقوق التي نص عليها الدستور. وبناء على هذا يجوز للقانون تحديد الشروط والأوضاع اللازمة لممارسة الأفراد لهذه الحقوق. ولكن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة، فلا

يجوز للمشرع، تحت ذريعة تنظيم الحقوق أن يقرر شروطاً تحكمية أو تعسفية تفرغ الحقوق من مضمونها وتنتقصها من أطرافها، وتجعل ممارسة الأفراد لها مستحيلة أو صعبة أو عسيرة، ففي هذه الحالة يكون المشرع قد تجاوز حدود سلطته التقديرية وأهدر الحق الذي كفله الدستور. ويحكم القضاء في هذه الحالة بعدم دستورية القانون الذي انطوى على هذه المخالفة للدستور.

- تتولى المحكمة الدستورية في الكويت ومصر رقابة دستورية القوانين في ضوء نصوص الدستور المكتوبة، ولا تقضي بعدم دستورية نص تشريعي أو لائحي إلا إذا كان يخالف نصاً صريحاً من نصوص الدستور، ولكن القضاء الدستوري في بعض الدول يوسع من مفهوم القواعد الدستورية التي يراقب دستورية القوانين على هدى منها. ومثال ذلك المجلس الدستوري الفرنسي الذي لا يكتفي برقابة دستورية القوانين في ضوء نصوص الدستور الحالي الصادر عام 1958 وحدها، وإنما يضيف إليها عدداً من المبادئ، هي المبادئ التي أشارت إليها ديباجة الدستور الحالي، وهي: إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عقب الثورة الفرنسية عام 1789، ديباجة الدستور السابق الصادر عام 1946، المبادئ المستنبطة من القوانين الصادرة في ظل الأنظمة الجمهورية الثلاثة التي أعقبت الثورة الفرنسية وحتى عام 1946، والمبادئ الضرورية للعصر الحالي. ويطلق المجلس الدستوري على هذه القواعد والمبادئ مصطلح الكتلة الدستورية (Block de constitutionnalité).

- في الحالة التي يجد فيها القاضي الدستوري أن جميع عبارات النص التشريعي موضوع الدعوى الدستورية تخالف الدستور، فإنه يصدر حكماً بعدم دستورية هذا النص كله، أما إذا كان أحد أجزاء النص فقط هو الذي يخالف الدستور بينما تعتبر باقي أجزاء النص أو عباراته موافقة لأحكام الدستور فإن القاضي يحكم بعدم دستورية الجزء أو العبارة التي تخالف الدستور وحدها، ولكن هذا يتطلب أن يكون للجزء من النص الذي يبقى عليه القاضي معنى وأثر قانوني قائم بذاته، بحيث يكون قابلاً للتطبيق بذاته.

- يمكن أن يحكم القضاء الدستوري بعدم دستورية نص تشريعي فيما تضمنه من قاعدة تخالف الدستور، كما يمكن أن يحكم بعدم دستورية النص فيما أغفله هذا النص من قاعدة كان يتحتم على المشرع أن ينص عليها لأنها واجبة عليه وفقاً للدستور، ويطلق على هذا الوضع الرقابة على دستورية الإغفال التشريعي.

هذه المبادئ قابلة للتطبيق على رقابة دستورية القوانين المتعلقة بالحقوق الاجتماعية وغيرها من الحقوق التي كفلها الدستور.