



المعهد المصري للدراسات
EGYPTIAN INSTITUTE FOR STUDIES

اللجنة العليا للإصلاح التشريعي مقصلة التشريع في مصر

عباس قباري

سياسات عامة

١٨ مارس ٢٠٢٢



TURKEY- ISTANBUL

Bahçelievler, Yenibosna Mh 29 Ekim Cad. No: 7 A2 Blok 3. Plaza D: 64
Tel/Fax: +90 212 227 2262 E-Mail: info@eis-eg.org



WWW.EIPSS-EG.ORG

f Eipss.EG t Eis_EG

اللجنة العليا للإصلاح التشريعي: مقصلة التشريع في مصر

عباس قباري

تمهيد

خلت مصر عقب الانقلاب العسكري من المجالس التشريعية، حيث صدر في العام 2013 إعلان دستوري بحل مجلس الشوري⁽¹⁾، لينضم لمجلس الشعب الذي تم حله في منتصف 2012⁽²⁾، واضطر النظام الجديد لإصدار سلسلة من الأعمال التشريعية الاستثنائية في صورة إعلانات دستورية وقرارات جمهورية أو قرارات بقوانين أصدرها كل من عدلي منصور وعبد الفتاح السيسي بالإضافة لقرارات أصدرها رؤساء الحكومات المتتالية.

واتجه النظام لدعم أدوات التقنين الاستثنائية بفكرة اللجان الحكومية المعنية بشئون التشريع، وهي تقليد مصري قديم، فقد شكل نظام عبد الناصر لجنة وزارية للشئون التشريعية عام 1958⁽³⁾ ولجنة عليا لشئون التشريع شكلها نظام مبارك عام 1988⁽⁴⁾ كما شكلت في عهد مرسي لجنة عليا لشئون التشريع تختص بمعاونة الحكومة في مهمتها التشريعية وضبط حركة صدور القرارات، وذلك بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 21 لسنة 2013⁽⁵⁾.

وساير نظام الانقلاب الطريقة التي أنشئت بها هذه اللجان حيث أنشأ لجنة وزارية لشئون التشريع بالقرار رقم 385 لسنة 2014⁽⁶⁾، وفي يونيو 2014، ألغيت اللجنة العليا لشئون التشريع التي أنشأتها حكومة قنديل لتحل محلها اللجنة العليا للإصلاح التشريعي التي شكلها السيسي بالقرار رقم 187 لسنة 2014، وهي اللجنة التي أوكلت لها مهام أكبر واتسعت صلاحياتها في التشريع على غير النسق التي سارت عليه اللجان الوزارية السابقة.

¹ تم حل مجلس الشوري بموجب الإعلان الدستوري الصادر من الرئيس المؤقت عدلي منصور والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 27 مكرر في 6 يوليو 2013

² تم حل مجلس الشعب بموجب حكم المحكمة الدستورية في الدعوي 20 لسنة 34 قضائية والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 24 تابع (أ) في 14 يونيو 2012

³ شكلت بالقرار رقم 167 لسنة 1958

⁴ شكلت بالقرار رقم 439 لسنة 1988 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 45 تابع في 10 نوفمبر 1988

⁵ «قنديل» يبحث مع لجنة «التشريع» قوانين معاقبة رئيس الجمهورية والوزراء - الشروق - <https://cutt.us/ue5VI>

⁶ منشور بالجريدة الرسمية العدد 9 مكرر ج في 5 مارس 2014

تقدم هذه الورقة تعريفاً لتلك اللجنة، وطبيعتها القانونية، ومراحل تشكيلها، وما حدود دورها، وكيف تعمل، وكيف هيمنت على الشأن التشريعي المصري، ثم تجيب أخيراً عن سؤال: هل هي بديل عن المجالس التشريعية والإدارات القانونية بالمؤسسات المختلفة؟

المبحث الأول: الإطار الشكلي للجنة العليا للإصلاح التشريعي

اللجنة العليا للإصلاح التشريعي لجنة أنشئت بقرار جمهوري، تتبع رئيس مجلس الوزراء وبرئاسته، ومنذ نشأتها كانت تابعة فنياً لوزارة الشؤون القانونية ومجلس النواب، وعمل وزيرها المستشار مجدي العجاتي مقررًا لها، ثم انتقلت إلى وزارة العدل عقب إعادة تنظيم وزارة الشؤون القانونية التي أصبحت وزارة شؤون المجالس النيابية فقط وانتقلت التبعية الفنية لوزارة العدل ليصبح وزير العدل مقررًا للجنة⁽⁷⁾ فيما أعلن المستشار عمر مروان، وزير شؤون مجلس النواب وقتها، وبشكل رسمي أن وزارته لا علاقة لها بالتشريع أو بإعداد القوانين⁽⁸⁾.

الفرع الأول: تشكيل اللجنة

مر تشكيل اللجنة بثلاث مراحل متتابعة، الأولى مرحلة إنشائها والتي جاءت وفق القرار الجمهوري رقم 187 لسنة 2014⁽⁹⁾، والمرحلة الثانية تمثلت في تعديل تشكيل اللجنة بضم ممثلين عن وزارتي الدفاع والداخلية بقرار رئيس الجمهورية رقم 256 لسنة 2015⁽¹⁰⁾ ثم ضم ممثل هيئة الرقابة الإدارية لعضوية اللجنة بالقرار رقم 336 لسنة 2015⁽¹¹⁾، ثم جاءت المرحلة الثالثة بإعادة تنظيم اللجنة بالقرار الرئاسي رقم 209 لسنة 2017⁽¹²⁾.

⁷ مصادر: العليا للإصلاح التشريعي تنقل مقرها من الشوري للعدل – اليوم السابع - <https://cutt.us/uiU09>

⁸ "وزارة شؤون مجلس النواب" برؤية جديدة في عهد «مروان».. صلاحياتها التشريعية انتقلت لـ «العدل».. وتلعب دور حلقة الوصل بين الحكومة والبرلمان.. ووكيل تشريعية النواب: الأعباء

كانت كبيرة على "العجاتي" – صدي البلد - <https://cutt.us/NidBZ>

⁹ منشور بالجريدة الرسمية العدد 24 مكرر في 15 يونيو 2014

¹⁰ منشور بالجريدة الرسمية العدد 26 في 25 يونيو 2015

¹¹ ضم ممثل عن «الرقابة الإدارية» لعضوية اللجنة العليا للإصلاح التشريعي <https://cutt.us/RK4Y3>

¹² منشور بالجريدة الرسمية العدد 17 مكرر (ه في 3 مايو 2017)

أولاً: تشكيل اللجنة 2014 :

أسست اللجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وجاءت عضويتها خليط بين وظائف حكومية بموجب الصفة وشخصيات فنية ذات تخصص، كما يلي: وزير شؤون مجلس النواب والعدالة الانتقالية (مقرراً للجنة ويحل محل رئيس الوزراء حال غيابه)، ووزير العدل، ورئيس مجلس الدولة، ومفتي الجمهورية، ووكيل الأزهر، ورئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء، ورئيس قسم التشريع بمجلس الدولة، ومساعد وزير العدل لشئون التشريع، وثلاثة من أساتذة كليات الحقوق بالجامعات يختارهم المجلس الأعلى للجامعات، واثنين من رجال القضاء بدرجة رئيس استئناف أو ما يعادلها يختارهم مجلس القضاء الأعلى، واثنين من المحامين يختارهم مجلس نقابة المحامين، وثلاثة من رجال القانون من الشخصيات العامة يختارهم رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: إعادة تنظيم اللجنة 2017

أعيد تنظيم اللجنة ليتضمن القرار الجديد مجموعة من المتغيرات الشكلية والعددية بالإضافة لتغيرات في طريقة الاختيار والمسئولية، توجت بدور جديد ومطلوبات أوسع من اللجنة، نبينها في الجدولين التاليين للمقارنة:

جدول (1) يوضح الفروق الشكلية والعددية بين التشكيلين

إعادة التنظيم 2017	قرار التأسيس 2014	الجهة
وزير العدل	وزير الشئون القانونية	مقرر اللجنة
رئيس أمانة الشئون التشريعية بمجلس الوزراء	رئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء	ممثل مجلس الوزراء
أربعة	ثلاثة	عدد أعضاء اللجنة من أساتذة كليات الحقوق بالجامعات
خمسة	ثلاثة	عدد أعضاء اللجنة من رجال القانون من الشخصيات العامة

جدول (2) يوضح الفروق في طريقة الاختيار ووجهة الترشيح

جهة الاختيار بقرار 2017	جهة الاختيار بقرار 2014	الجهة
وزير العدل بموافقة مجلس القضاء الأعلى	مجلس القضاء الأعلى	القضاة
عضوين من أعضاء مجلس النقابة	يختارهم مجلس النقابة	المحاميين
وزير التعليم العالي بموافقة المجلس الأعلى للجامعات	المجلس الأعلى للجامعات	أساتذة الحقوق بالجامعة
وزير العدل بموافقة رئيس مجلس الوزراء	رئيس مجلس الوزراء	رجال القانون من الشخصيات العامة

يلاحظ على هذا التشكيل عدة ملاحظات جوهرية كالتالي:

- تغير طريقة الاختيار ينم عن هيمنة حكومية، فاللجنة يقودها وزير العدل (مقرر اللجنة) وأصبح وفق التعديل يرشح معظم أعضائها.
- زيادة أعداد الأعضاء من بعض الجهات الفنية (أساتذة الجامعة - رجال القانون من الشخصيات العامة) ينبئ برغبة في توسع اللجنة في المهام التي تقوم بها واتساعها لاستيعاب الأعباء الملقاة على عاتقها.
- لم يتغير عدد القضاة والمحامين في القرارين.

ثالثاً: تسمية أعضاء اللجنة

تم تسمية اللجنة ثلاث مرات في أعوام 2014 و 2017 و 2020، حسب المدة المقررة للعضوية في كل قرار، في الجدول التالي نوضح أسماء الأعضاء (غير أصحاب الصفة) الواردة في كل تشكيل كما يوضح الشخصيات التي استقرت بعضوية اللجنة لأكثر من مرة:

جدول (3) قرارات تسمية اللجنة

الجهة	التشكيل الأول القرار 1205 لسنة 2014	التشكيل الثاني القرار 1886 لسنة 2017	التشكيل الثالث القرار 2068 لسنة 2020	أهم الملاحظات
القضاء	محمد عيد محمد محجوب (نائب رئيس محكمة النقض) حسن السيد بسيوني (الرئيس بمحكمة استئناف القاهرة)	محمد عيد محمد محجوب أسامة إميل إبراهيم باسليوس (رئيس بمحكمة استئناف القاهرة)	محمد عيد محمد محجوب ماجد جبران بطرس (رئيس الاستئناف بمحكمة استئناف القاهرة)	المستشار محمد عيد محجوب شارك منذ تأسيس اللجنة وتم اختياره في الثلاث تشكيلات
المحامون	سامح محمد عاشور (نقيب المحامين وقتها) صابر محمد عمار (أمين عام مساعد اتحاد المحامين العرب)	سامح محمد عاشور ورداني عبد الرحمن التوني (عضو مجلس نقابة المحامين وقتها)	مجدي ناجي سخي (وكيل نقابة المحامين) عمر جلال حسن هريدي (وكيل نقابة المحامين)	سامح عاشور اختار نفسه في عضوية اللجنة أثناء توليه مسئولية النقيب وغادرها عندما ترك المنصب
أساتذة كليات الحقوق	صلاح الدين فوزي محمد (أستاذ القانون العام بكلية حقوق جامعة المنصورة) أحمد عوض بلال (أستاذ القانون الجنائي بكلية الحقوق جامعة القاهرة) عاطف عبد الحميد حسن (أستاذ القانون المدني بكلية الحقوق جامعة عين شمس)	صلاح الدين فوزي محمد أحمد عوض بلال عاطف عبد الحميد حسن	صلاح الدين فوزي محمد صبري السنوسي أبو العينين (عميد كلية الحقوق جامعة القاهرة) ناجي عبد المؤمن حسن (عميد كلية الحقوق جامعة عين شمس) سليمان عبد المنعم سليمان	تم زيادة العدد لأربعة أعضاء استمرار الدكتور صلاح الدين فوزي في التشكيلات الثلاثة استمرار الدكتور احمد عوض بلال لدورتين استمرار الدكتور عاطف عبد الحميد حسن في عضوية اللجنة لدورتين قبل أن يتم اختياره نائباً

لرئيس الجهاز التنفيذي الدائم للهيئة الوطنية للانتخابات	(أستاذ متفرغ بقسم القانون الجنائي جامعة الإسكندرية)	(أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس)		
تم زيادة العدد لخمسة أعضاء	محمد عبد العزيز الشناوي (نائب رئيس المحكمة الدستورية الأسبق)	جمال طه إسماعيل ندا (الرئيس السابق لمجلس الدولة)	المستشار منصف نجيب سليمان	رجال القانون من الشخصيات العامة
استمرار محمد بهاء أبوشقة في الثلاث دورات	طه عوض غازي (أستاذ فلسفة القانون بكلية الحقوق جامعة عين شمس)	صفوت عبد السلام عوض الله (أستاذ الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق جامعة القاهرة)	المستشار هشام فتحي رجب (نائب رئيس محكمة استئناف القاهرة سابقاً)	
استمر المستشار هشام فتحي رجب لدورتين	فاطمة محمد الرزاز (عميد كلية الحقوق جامعة حلوان)	محمد بهاء الدين أبو شقة	محمد بهاء الدين أبو شقة (المحامي) ومستشار الحملة الانتخابية للسيسي	
مشاركة الدكتور عبدالله مبروك النجار لدورتين	محمد بهاء الدين أبو شقة	محمد بهاء الدين أبو شقة	محمد بهاء الدين أبو شقة (المحامي) ومستشار الحملة الانتخابية للسيسي	
مشاركة الدكتورة فاطمة الرزاز لدورة واحدة غير مكتملة قبل اختيارها نائبا لرئيس المحكمة الدستورية	عبدالله مبروك النجار	عبدالله مبروك النجار (أستاذ القانون المدني بكلية الشريعة والقانون جامعة الأزهر)	صدر قرار لاحق برقم 256 لسنة 2015 بتعديل تشكيل اللجنة وضم ممثل عن القوات المسلحة وتم تعيين	ممثل القوات المسلحة
شارك اللواء ممدوح شاهين منذ تعيينه في 2015 في الثلاث دورات	اللواء ممدوح عبد الهادي شاهين	اللواء ممدوح عبد الهادي شاهين		

			اللواء ممدوح شاهين في 15 يونية 2015	
	اللواء عبد الفتاح محمد سراج مدير الإدارة العامة للشئون القانونية (بوزارة الداخلية)	اللواء سعد محمد احمد سرية (مساعد وزير الداخلية لقطاع الشئون القانونية)	صدر القرار رقم 256 لسنة 2015 بتعديل تشكيل اللجنة وضم ممثل عن وزارة الداخلية وتعيين اللواء على عبد المولي مساعد وزير الداخلية لقطاع الشئون القانونية	ممثل وزارة الداخلية
شارك السيد هشام حسين محمود في الثلاث دورات	هشام حسين محمود	هشام حسين محمود	صدر القرار رقم 336 لسنة 2015 بتعديل تشكيل اللجنة وضم ممثل عن هيئة الرقابة الإدارية وتعيين السيد هشام حسين محمود (وكيل هيئة الرقابة الإدارية)	ممثل هيئة الرقابة الإدارية

وفق هذا الاستعراض للتشكيل خلال الدورات الثلاث نستطيع تبين الفريق الأساسي للجنة من غير ذوي الصفات والذي يضم الأعضاء الذين شاركوا منذ تأسيس اللجنة وحتى اللحظة وهم (المستشار محمد عيد محجوب نائب رئيس محكمة النقض- الدكتور صلاح الدين فوزي أستاذ القانون العام بكلية حقوق جامعة المنصورة – محمد بهاء الدين أبو شقة المحامي والمستشار القانوني لحملة السيسي الانتخابية - اللواء ممدوح شاهين مساعد وزير الدفاع للشئون الدستورية والقضاء العسكري - السيد هشام حسين محمود وكيل هيئة الرقابة الإدارية)

المبحث الثاني: هيمنة اللجنة العليا للإصلاح التشريعي على أدوات التشريع

وصلاحياته

فكرة اللجنة من حيث المبدأ فكرة محمودة، إذ تجمع المتخصصين من الجهات المختلفة الحكومية والقضائية والأكاديمية والنقابية للقيام بمهمة الإعداد التشريعي، وكذا تضم الجهات المعنية بالتنفيذ أو القائمة على إنفاذ القوانين، أو المعنية بالرقابة، فهدف اللجنة هو معاونة الحكومة في مهمة إعداد مشروعات القوانين والقرارات

الرئاسية والحكومية لكي تكون أكثر إحكاماً وأقل كلفة وأبعد عن التناقض والتضاد والتكرار، وهي مهمة جديرة بالاحترام.

لكن بنظرة أشمل وعندما نضع في الحسبان باقي مفردات العملية التشريعية، نجد اللجنة قد هيمنت على مهمة الإعداد التشريعي، ومن ثم قامت بالافتئات على الجهات الدستورية الأصيلة المعنية بتلك المهمة، وهي الجهات التي كلفها الدستور بإعداد التشريعات أو مراجعتها أو الإشراف على صياغتها، سواء كانت جهات برلمانية أو قضائية أو تنفيذية، وهذه الهيمنة من جهة اللجنة تضعنا أمام تخوف كبير، فقد تؤدي تلك الهيمنة لإفساد الوسط التشريعي من حيث تريد إصلاحه وتغيب البنية الوظيفية التشريعية التي صنعها الدستور لتلبية متطلبات عدة، فموجب توزيع العمل والتخصص، يعمل بعض تلك الجهات على التأكد من جودة المنتج التشريعي والاحتياط من التضارب أو التناقض أو التكرار، ويهتم بعضها بالتأكد من مدي اتساقه مع الحقوق والحريات والواجبات التي تغيهاها الدستور، ويراقب بعضها منظومة السلطة في مجموعها حال التنفيذ، كما يصطدم تركيز المهام في يد لجن حكومية بالتوازن الذي صنعه الدستور بين مؤسسات الدولة المختلفة والذي يعمل على ألا تنفرد إحدى هذه المؤسسات بكافة الصلاحيات، أو تستأثر بكل السلطات، أو أن تصنع لنفسها ما يجب أن يصنعه لها غيرها، وهو ما ينسف مبدأ الفصل بين السلطات وسيادة الدستور واستقرار الوظيفة العامة.

في الفروع التالية نستجلي الشواهد حول هذا التخوف، وما إذا كان قائماً بحق أم لا.

الفرع الأول: اختصاصات اللجنة وصلاحياتها

الهدف من إنشاء اللجنة ومهامها:

الهدف المعلن لإنشاء اللجنة يتمثل في مساعدة الحكومة في مهمة إعداد القوانين والقرارات الجمهورية والوزارية كما حدده قرار إنشائها.

لكن باستعراض المهام ننبين أن الأمر أكبر من مجرد معاونة للحكومة في مهمة التشريع ويتعداه للهيمنة الكاملة على أدوات التشريع واختصاصات التقنين واختيار الموضوعات وتحديد أولويات العمل وهو ما قد يتداخل مع مهام البرلمان بغرفتيه.

مهام اللجنة

شمل القرار المنظم لأعمال اللجنة عدة مهام كالتالي:

أولاً: إعداد وبحث ودراسة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء اللازم إصدارها أو تعديلها .

ثانياً: بحث ودراسة ومراجعة مشروعات القوانين الرئيسية بهدف تطوير وتجديد التشريعات وتوحيد وتجميع التشريعات المتجانسة.

ثالثاً: بحث ودراسة الموضوعات التي يري رئيس اللجنة العليا عرضها عليها

هذه هي المهام التي ذكرها القرار الصادر بتأسيس اللجنة في 2014، زاد عليها قرار إعادة تنظيم اللجنة في 2017 مهام أخرى أوسع نطاقاً وأعمق سلطة تتمثل في التالي:

- حيث أعطي للجنة مهمة أكبر تتمثل في (رسم السياسة التشريعية للحكومة، واقتراح إعداد الخطة التشريعية لها بالتنسيق مع الوزارات ذات الصلة)

فبعدما كانت اللجنة تعمل في مهمتها وفق ما تحدده لها الحكومة وتطلبه منها بشكل جزئي تفصيلي، أصبح الأمر برمته خاضعاً لهيمنة اللجنة بشكل كلي إجمالي فاللجنة هي المعنية برسم السياسة التشريعية للحكومة وتعد الخطة التشريعية بالتنسيق مع الوزارات دون دور واضح للحكومة وفق الشكل التقليدي المتعارف عليه في إعداد مشروعات القوانين.

- كما أعطي للجنة مهمة بحث ودراسة ومراجعة مشروعات القوانين الرئيسية والمكملة للدستور، والتي تشمل حزمة من القوانين المؤثرة بشكل كبير، كالقوانين الرئيسية الكبرى (الجنايات- العقوبات – المدني- المرافعات ..) والقوانين المكملة للدستور كقانون المحليات والعدالة الانتقالية ومنع التمييز، وهي قوانين على درجة كبيرة من الأهمية⁽¹³⁾.

13 القوانين المكملة للدستور.. وفض الدورة البرلمانية الحالية – الأهرام - <https://cutt.us/Yc9rc>

اللجان الفرعية

منح القرار اللجنة العليا حق إنشاء لجان فرعية لمعاونتها في المجالات التالية :

- التشريعات الاقتصادية والمالية
- التشريعات الإدارية
- التشريعات الاجتماعية
- التشريعات المتعلقة بالأمن القومي
- تشريعات التقاضي والعدالة
- تشريعات التعليم والبحث العلمي والثقافة
- التشريعات المتعلقة بالعمل والاتحادات والنقابات العمالية
- التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان

ويجوز للجنة تشكيل لجان أخرى لدراسة موضوع بذاته ولها الاستعانة بمن تختارهم من الخبراء والمختصين في مجال التشريع.

ومهام هذه اللجان على درجة كبيرة من الأهمية، وتعد موازية لمهام وتسميات اللجان النوعية بمجلس النواب المقررة بلائحته الداخلية⁽¹⁴⁾ وكذا لجان مجلس الشيوخ المقررة بلائحته الداخلية⁽¹⁵⁾ وهو أحد الشواهد التي تؤكد هيمنة اللجنة على المهمة التشريعية.

صلاحيات اللجنة

اشتمل القرار على مجموعة من الصلاحيات التي تمثل شاهداً آخر للسيطرة على كل ما يخص التشريع:

¹⁴ عددت المادة 37 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم 1 لسنة 2016 اللجان النوعية وعددها 25 لجنة نوعية - الموقع الرسمي للبرلمان -

<https://cutt.us/2XUwa>

15 ننشر التشكيل الكامل للجان مجلس الشيوخ خلال دور الانعقاد الثاني عقب إجراء الانتخابات اليوم - جريدة المال - <https://cutt.us/4COFW>

- العمل على إعداد قاعدة بيانات تشريعية قومية تشمل جميع التشريعات والأدوات التشريعية المصرية القائمة.
- العمل على إنشاء نظام تقييم الأثر التشريعي يعتمد على تحليل وقياس الآثار الاجتماعية والاقتصادية لأي من التشريعات أو القرارات المقترحة ومقارنة أهدافها بمخاطرها وتكلفة إنفاذها.
- التنسيق بين كافة الوزارات والجهات المعنية بشأن توحيد الرؤى حيال التشريعات الحكومية المقترحة.

الأمانة الفنية

منح القرار للجنة صلاحية إنشاء أمانة فنية يشرف عليها مقررها، تشكل من عدد كبير من القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية وأعضاء هيئة التدريس بالإضافة لعدد كافٍ من الموظفين والخبراء المتخصصين. تقوم اللجنة بأعمال متعددة فنية وإدارة وإجرائية أبرزها إعداد المذكرات والأعمال التحضيرية لكل أعمال اللجنة العليا ما يجعلها الجهاز الأهم والأكبر والمتحكم بشكل كبير في عمل اللجنة العليا.

الفرع الثاني: مشروع المقصلة التشريعية

مشروع المقصلة التشريعية، هو مشروع أطلقته اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، لتصنيف التشريعات المصرية تمهيداً لتنقيحها ودمج القوانين المتشعبة دون تكرار أو تعارض بين نصوصها بهدف تقليص عدد التشريعات والقيود التشريعية المتضاربة⁽¹⁶⁾

وتقوم المنهجية الجديدة التي أعدتها الأمانة الفنية للجنة، على ستة محاور رئيسية⁽¹⁷⁾:

1. وضع خطة التشريع السنوية التي تسعى إلى ربط أهداف الإصلاح بالجهاز التنفيذي والإداري للدولة

¹⁶ ترسانة قوانين "الإصلاح التشريعي" عددها في مصر يفوق دول أوروبا تقرير يصنف مصر في المرتبة الرابعة بين 113 دولة في عدم احترام القانون والكوارث التنحصر في بقاء التقاضي والعدالة الناجمة - اليوم السابع <https://cutt.us/ZySEv>

¹⁷ "الإصلاح التشريعي" تضع خطة لعملها في الـ 3 سنوات القادمة.. إطلاق مشروع المقصلة لتنقيح وتطوير 40 ألف قانون.. وإنشاء قسم لقياس الأثر التشريعي.. وقوانين الاستثمار في المرحلة الأولى - اليوم السابع - <https://cutt.us/jYX2L>

2. الحوار المجتمعي والعلمي من خلال موقع اللجنة الإلكتروني

3. التنسيق الدوري مع الجهات الحكومية المعنية من خلال نقاط اتصال

4. المنهجية الجديدة المقترحة، تستهدف الأمانة إنشاء قسم "قياس الأثر التشريعي"

5. إعداد مشروع "المقصلة التشريعية"، لتصنيف التشريعات المصرية وتنقيتها ودمج القوانين المتشابهة داخل تقانين أيسر تصفحاً دون تكرار أو تعارض بين نصوصها بهدف تقليص عدد التشريعات والقيود التشريعية المتضاربة

6. تأكيد اللجنة على أهمية التواصل مع لجان الإصلاح التشريعي في الأنظمة القانونية المقارنة

تم هذه الخطة المتكاملة عن استقلال اللجنة بالقرار التشريعي⁽¹⁸⁾ والهيمنة الكاملة على مدخلاته وحرية الحركة المدعومة من الرئاسة والحكومة⁽¹⁹⁾ حكومياً ومسكوت عنها برلمانياً⁽²⁰⁾

الفرع الثالث: اللجنة وسحب أدوار المؤسسات التشريعية

وفق قرار إعادة تنظيم اللجنة العليا للإصلاح التشريعي تولت اللجنة كامل الاختصاص الحكومي في إعداد مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة للمجالس النيابية، ولم تكتمل بهذه المهمة فحسب بل انتقلت لسحب مهام بعض الجهات المستقرة في العملية التشريعية، أبرز تلك الجهات المعنية بالتشريع يدور الحديث عنها بالبند التالية.

أولاً: اللجنة ومجلس الدولة

لمجلس الدولة اختصاص مستقر منذ نشأته في أربعينيات القرن الماضي⁽²¹⁾ في مراجعة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة قبل عرضها على البرلمان، ثم مراجعة صياغتها بعدما ينتهي البرلمان من إقرارها، وهذه الاختصاصات

18 "الوطن" تنشر مشروعات قوانين لجنة الإصلاح التشريعي الوطن - <https://cutt.us/YRkBm>

19 وزير الشؤون القانونية ومجلس النواب: الرئيس متمسك بوجود لجنة الإصلاح التشريعي في ظل وجود البرلمان - الشروق - <https://cutt.us/BZQN7>

20 صلاح الدين فوزي: لا يوجد تعارض بين لجنة الإصلاح التشريعي والبرلمان - الوطن - <https://cutt.us/Fm90B>

²¹ أنشأ مجلس الدولة بالقانون رقم 112 لسنة 1946 المنشور بالجريدة الرسمية العدد 83 بتاريخ 15 أغسطس 1946

وجوبية بنصوص الدساتير⁽²²⁾ والقوانين المتعاقبة وهو ما أوضحته بجلاء لائحة مجلس الدولة الداخلية التي تم إقرارها في 2011⁽²³⁾ حيث نصت المادة 97 منها على التالي: (على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع على قسم التشريع لمراجعة صياغته ولا يغني عن ذلك القيام بمراجعة مشروعات بمعرفة أي جهة أخرى)

ونصت المادة 101 على (إذا رأت الجهة الإدارية طالبة المراجعة إجراء أي تعديلات على المشروع بعد مراجعته وختمه بخاتم قسم التشريع فعليها أن تعيد أصل المشروع بالكامل إلي القسم حتي يتم إفراغ التعديل في الصيغة القانونية الملاءمة وإعادة ختمه بما يفيد اعتماد القسم للتعديل)

المادتان أوضحتا اختصاصاً وجوبياً لمجلس الدولة في مراجعة مشروعات القوانين.

اختصاص مجلس الدولة في المراجعة

في القرار الأول لإنشاء اللجنة أقر آلية مراجعة مجلس الدولة لمشروعات القوانين التي تفرغ منها اللجنة حيث نصت المادة السادسة من قرار إنشاء اللجنة نسخة 2014 على (تقدم اللجنة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء التي تفرغ من إنجازها إلي مجلس الوزراء لعرضها على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعتها تمهيداً لاتخاذ الخطوات التشريعية اللازمة بشأنها)

إلغاء اختصاص مجلس الدولة بالمراجعة

وفق قرار إعادة التنظيم اللجنة نسخة 2017 أُلغيت اختصاصات مجلس الدولة في المراجعة حيث نصت المادة الثامنة على (تقدم اللجنة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء التي تفرغ من إنجازها إلي مجلس الوزراء تمهيداً لاتخاذ الخطوات التشريعية اللازمة بشأنها) وحذفت جملة (لعرضها على قسم

²² نص دستور 2012 على اختصاص مجلس الدولة بالمراجعة والصياغة بالمادة 174 التي نصت على (مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة يختص دون غيره من جهات القضاء بالفصل في كافة المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه ويتولى الدعاوي والطعون التأديبية والإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه ومراجعة العقود التي تكون الدولة طرفاً فيها).

²³ لائحة مجلس الدولة قرار مجلس الدولة رقم 1 لسنة 2011 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس – الجريدة الرسمية العدد 99 تابع في 2 مايو 2011

التشريع بمجلس الدولة لمراجعتها)، وهذا إفصاح واضح عن الرغبة في استبعاد مجلس الدولة من عملية مراجعة التشريعات، وما يمثله ذلك من خطورة، فقسم التشريع بمجلس الدولة يضم خبرات فنية عالية ودولاب عمل عالي المستوى في التخصص.

ينضم هذا الاستبعاد لإجراء سابق مماثل حيث حرمت تعديلات الدستور في 2019 مجلس الدولة من القيام بمهمة صياغة القوانين⁽²⁴⁾ وأجري البرلمان الحالي تعديلات على لائحته الداخلية حيث ألغي وجوبية عرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة واستعاض عن ذلك باختصاص جوازي لرئيس المجلس في العرض على مجلس الدولة أو إصدار القانون دون العرض وهو ما يعني بشكل أوضح غل يد مجلس الدولة عن مراجعة أو صياغة القوانين قبل إصدارها والاكتفاء بإجراء شكلي بمراجعة مشروعات الحكومة دون مراجعة المنتج النهائي الذي يصدره القانون، والذي كان يضمن عدم التضارب بين التشريعات.

ثانياً: اللجنة ودور مجلسي النواب والشيوخ

مهام كثيرة تتقاطع فيما أعمال اللجنة مع مهام المجالس النيابية، لكن أهمها هنا ما أوكل للجان الفرعية من القيام بإجراء حوار مجتمعي بشأن مشروعات القوانين والقرارات وإعدادها لمشروع نهائي متضمن نتائج الحوار، بالإضافة لما أوكل إليها من تقييم الأثر التشريعي للمشروع المقترح ورفع المشروع في صيغته المقترحة إلى اللجنة العليا لمناقشته.

ومهمتي الحوار المجتمعي وتقييم الأثر التشريعي من الاختصاصات الصميمية لمجلسي النواب والشيوخ.

ثالثاً: اللجنة ودور لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلسي النواب والشيوخ

تضمنت اختصاصات اللجنة تداخلاً مع اختصاص لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب، فاللجنة حسب نص قرارها تختص ببحث ودراسة ومراجعة مشروعات القوانين الرئيسية والمكملة للدستور وتجديد

²⁴ وفق دستور 2012 يقوم مجلس الدولة بمراجعة وصياغة التشريعات حيث نصت المادة 174 منه لي (... ويتولى ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية ... فأصبحت المادة 190 (... ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية ... و ألغت تعديلات 2019 الدستورية من مواد مجلس الدولة اختصاص صياغة مشروعات القوانين وأبقت علي المراجعة فقط وإعمالاً لهذا، أجازي البرلمان الحالي تعديلات علي لائحته الداخلية فيما يخص وجوب عرض مشروعات القوانين علي مجلس الدولة والاستعاضة عن ذلك باختصاص جوازي لرئيس المجلس في العرض علي مجلس الدولة أو إصدار القانون دون العرض.

التشريعات بما يتوافق مع الدستور، وهي ذات اختصاصات لجنة الشئون الدستورية والتشريعية حسب لائحة مجلس النواب الحالية حيث نصت بالمادة 44 منها على اختصاص اللجنة بتطوير القوانين والتشريعات المكملة للدستور، كما نصت لائحة مجلس الشيوخ بالمادة 46 على اختصاصها بأخذ الرأي في القوانين المكملة للدستور والتشريعات المتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، وهو ما يسبب تداخلاً في هذه المسحة بين اللجنة من جهة ولجان مجلس النواب والشيوخ من جهة أخرى، ويبدو من واقع الحال أن لجنة الإصلاح التشريعي قد استأثرت به، فالكم الذي أصدره المجلس خلال دورتيه من 2016 حتى الآن لا ينم عن نقاش متقن أو هادئ داخل البرلمان أو لجانه بقدر ما اقتصر دوره على إصدار القوانين التي أحييت له من الحكومة من نتاج عمل لجنة الإصلاح التشريعي كما سنوضحه في قسم آخر من هذه الدراسة.

رابعاً: اللجنة ووزارة الشئون القانونية والمجالس النيابية

أنشأت اللجنة في ظل حكومة 2014 التي كان ضمن تشكيلها وزارة (الشئون القانونية ومجلس النواب) وكانت تبعية اللجنة الفنية لهذه الوزارة التي تولاها وقتها المستشار مجدي العجاتي رئيس مجلس الدولة الأسبق والذي عمل مقراً لها، لكن الوزارة نفسها قد تغيرت تسميتها ومهمتها في تعديل وزاري لاحق قصر مهمتها وتسميتها على (وزارة المجالس النيابية) التي صرح وزيرها بعدم اختصاص وزارته بالتشريع لتنتقل لجنة الإصلاح التشريعي بعدها لولاية وزارة العدل كما ذكرنا في لمبحث الأول.

وهو ما يعني حلول اللجنة محل اختصاص التشريع الذي كانت تختص به وزارة الشئون القانونية قبل تغيير مهمتها.

خامساً: اللجنة ودور اللجنة الوزارية للشئون التشريعية

أصدرت الحكومة قرار في مطلع عام 2014 قرار وزاري برقم 385 (25) بتشكيل اللجنة الوزارية للشئون التشريعية برئاسة وزير العدل وعضوية وزير شئون مجلس النواب والعدالة الانتقالية ورئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء، وفوض القرار اللجنة في دعوة الوزراء المعنيين عند مناقشة الموضوعات ذات الصلة بنطاق عملهم.

²⁵ منشور بالجريدة الرسمية العدد 9 مكرر (ج في 5 مارس 2014

وهو ذات الاختصاص الممنوح للجنة العليا للإصلاح التشريعي في التنسيق بين الوزارات والجهات المعنية بشأن توحيد الرؤى حيال التشريعات الحكومية المقترحة.

وهذا تداخل واضح بين عمل لجنتين حكوميتين يعملان بذات المهام دون أن تلغي إحداهما الأخرى، فقرار لجنة الإصلاح التشريعي قد ألغي بالفعل بعض اللجان التي تعمل في ذات الاختصاص، إلا أنه لم يشمل بالإلغاء اللجنة الوزارية للشئون التشريعية وهو ما يعني بقائها وقيامها بمهمتها رغم التضاد.

سادساً: اللجنة وإدارة التشريع بوزارة العدل

ورد بتعريف إدارة التشريع بموقع وزارة العدل أنها (تختص إدارة التشريع بوزارة العدل بدراسة وإعداد وصياغة مشروعات القوانين، وإبداء الرأي فيما يرد إليها من اقتراحات وملاحظات على مشروعات القوانين التي تتقدم بها كافة الوزارات والهيئات العامة، كما تختص بتمثيل وزارة العدل في مجلس النواب ومناقشة مشروعات القوانين المعروضة عليه وإبداء وجه الرأي فيها من خلال اللجان التشريعية التي يعد لانعقاد أعمالها وجلساتها بالتنسيق مع رئيس اللجنة، وتلقي كافة المقترحات الواردة من رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس التشريعي والوزارات والهيئات والجهات المعنية بشأن القرارات بقوانين وعرضها على اللجان ذات الصلة) وينطبق وصف الإدارة بهذه الكيفية على أعمال اللجنة وهو ما يعني ازدواج في المهام بين جهتين حكوميتين.

كما ينطبق على أمانة الشئون التشريعية بمجلس الوزراء والتي تعمل على ذات المهام والاختصاصات.

سابعاً: الازدواج الإداري والمالي

الكادر الإداري الذي عينته الدولة لمعاونة اللجنة العليا كادر كبير فبجانب الأعضاء أنشأت أمانة فنية وعدد كبير يعاونها من الموظفين والخبراء والإداريين والسكرتارية، وهذا جهد إداري كبير يستلزم ميزانيات ورواتب ومصروفات، فلجنة ميزانية مالية مستقلة يحددها مجلس الوزراء ضمن ميزانيته وينفرد مقرر اللجنة بسلطة الصرف منها وله تنظيم أعمالها وشئون موظفيها وتحديد مكافآت المنتدبين إليها.

من جانب فهذا تخصص مالي فضفاض تمتلكه اللجنة، كما أنه يحمل ازدواجاً في الصرف لوجود جهات عدة تمارس ذات المهام التشريعية ذكرنا أهمها في هذا المبحث وهذه الجهات فيها كادر وظيفي كبير له خبرات ممتدة كما أن له ميزانيات ضخمة مستقطعة من الجهات المختلفة بالدولة، وهو ما يمثل ازدواجاً إدارياً في الموارد البشرية والمالية.

خلاصة

استحوذت لجنة الإصلاح التشريعي على مهمة التخطيط للتشريع الحكومي، واتضح دورها الكبير في تغيير عدد كبير من التشريعات خلال الفترة من 2014 حتى اليوم، قبل تشكيل البرلمان وخلال انعقاده.

يتضح ذلك من إحصائيات البرلمان التي أصدرها مؤخراً فعلى سبيل المثال أقر البرلمان في دورة 2016 – 2020 عدد يضاهي الـ 900 قانون، بخلاف ما أقره المجلس في بداية انعقاده من الموافقة على اعتماد 342 قرار بقانون أصدرها عدلي منصور والسياسي قبل انعقاد البرلمان⁽²⁶⁾

ويسير برلمان 2021 على نفس وتيرة برلمان 2016 وربما ينافسها، حيث أصدر تقريراً بإنجازاته خلال عام 2021 أعلن فيه عن إصدار 178 قانون والموافقة على 47 اتفاقية⁽²⁷⁾ غير أعمال البرلمان الأخرى من طلبات الإحاطة والأسئلة البرلمانية والاقتراحات، معدل الإصدار خلال الفترة يدعونا للتأمل، فبقليل من العمليات الحسابية وفق الإحصائيات التي أعلنها تقرير مجلس النواب يتضح أن البرلمان يصدر قانون كل 30 دقيق من وقت البرلمان وهو مؤشر خطير ينم عن تسرع غير مبرر في إصدار التشريعات من جهة، ومن جهة أخرى ينم عن جهد خارج أسوار البرلمان تتضح فيه بجلاء أدوار اللجنة العليا للإصلاح التشريعي ولجانها الفرعية المتفرغة لمهمة التشريع خاصة وأن كل القوانين الصادرة هي مشروعات حكومية ولم يتم إقرار أي قانون مقدم من 10% من الأعضاء المقررة بلائحة المجلس، والتقنين الحكومي مهمة حصرية للجنة الإصلاح التشريعي.

نحن إذاً أمام لجنة حكومية النشأة يختص بتخطيط السياق التشريعي وأولوياته وموضوعاته، كما تستأثر بمهام تشريعية تزاحم فيها المجالس الدستورية المختصة بالتشريع، والأجهزة القضائية الراسخة في التقنين، والإدارات

26 مجلس النواب يناقش 342 قرارًا بقانون الأربعاء - المصري اليوم - <https://cutt.us/fYvV8>

27 كشف حساب مجلس النواب.. إقرار 178 قانونًا والموافقة على 47 اتفاقية دولية <https://cutt.us/9VM6V>

القانونية الحكومية المستقرة في الخبرة التشريعية، وتحوز رعاية خاصة من كافة أجهزة الدولة، وتذهب بما تقره من مشروعات للحوار المجتمعي وقياس الأثر التشريعي، فهي لجنة ذات اختصاصات إلهية مقدسة لا يدانها أحد ولا يشرف عليها أحد كما لا يستطيع أن يقف أمام سلطانها أحد، وتتجرأ على القوانين الأساسية كقوانين الإجراءات الجنائية والمرافعات والعقوبات لتستحدث فيها أحكاماً وأوضاع قانونية تترك القوانين وتحقق أجندة مهمة غير مرضية لخبراء القانون والمجتمع على السواء.

