



جمهورية مصر العربية
وزارة العدل

دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين

المستشار/ ماجد صبحي
رئيس محكمة الاستئناف – قطاع التشريع
وزارة العدل

إشراف
المستشار/ هاني حنا
نائب رئيس محكمة النقض
مساعد وزير العدل للتشريع

برعاية
المستشار/ محمد حسام عبد الرحيم
وزير العدل



جمهورية مصر العربية
وزارة العدل

دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين

المستشار/ ماجد صبحي
رئيس محكمة الاستئناف – قطاع التشريع
وزارة العدل

إشراف
المستشار/ هاني حنا
نائب رئيس محكمة النقض
مساعد وزير العدل للتشريع

برعاية
معالى المستشار/ محمد حسام عبد الرحيم
وزير العدل

الإصدار الأول
يوليو ٢٠١٨

قائمة المحتويات

١٢	تقديم: معالي المستشار وزير العدل
١٤	شكر وتقدير
١٥	تمهيد
١٥	• التشريع بين السياسة والصياغة
١٥	• أهمية الأدلة التشريعية والهدف منها
١٦	• المستفيدون من الدليل التشريعي
١٧	• النهج الذي انتهجناه في وضع هذا الدليل
١٨	١. حق اقتراح القوانين
١٨	١-١ النصوص الدستورية
١٨	١-٢ كيفية تفعيل الحق الدستوري في اقتراح القوانين
١٩	٢. مولد فكرة مشروع القانون
١٩	١-٢ جهات مختلفة وأهداف واحدة
١٩	٢-٢ التوافق الداخلي وأهميته
١٩	١-٢-٢ المقصود بالتوافق الداخلي
١٩	٢-٢-٢ أهمية التوافق الداخلي
٢٠	٣-٢ انتهاج أسلوب المبادرة وفوائده
٢٠	٤-٢ الأجندة التشريعية
٢٠	١-٤-٢ المقصود بالأجندة التشريعية
٢٠	٢-٤-٢ أهمية العمل بالأجندة التشريعية
٢١	٣-٤-٢ مصادر الأجندة التشريعية
٢١	- أحكام الدستور
٢١	- أحكام المحاكم العليا
٢١	- المعاهدات والاتفاقات الدولية
٢٢	- برنامج الحكومة

٢٢	- آراء المواطنين
٢٢	- رؤية الأجهزة التنفيذية
٢٣	٣- مبررات وأهداف مشروع القانون
٢٣	١-٣ علاقة القانون بأهدافه
٢٣	٢-٣ قضاء المحكمة الدستورية العليا
٢٣	٣-٣ المسؤولية عن وجود أهداف واضحة لمشروع القانون
٢٣	٤-٣ أهمية وفائدة الإفصاح عن الأهداف
٢٤	١-٤-٣ كيفية الإفصاح عن الأهداف
٢٤	٢-٤-٣ ضوابط صياغة بيان المبررات والأهداف
٢٤	- استخدام عبارات دقيقة
٢٤	- عرض المتوقع على المدى القصير والمتوسط والطويل
٢٤	- الاستناد إلى الإحصاءات الرسمية
٢٤	- عرض الأهداف المتوقعة على كافة الأصعدة
٢٥	٤. مدى الحاجة لإصدار قانون جديد
٢٥	١-٤ حال البيئة التشريعية في مصر وأثر ذلك
٢٥	٢-٤ إصدار القانون ينبغي أن يكون الخيار الأمثل
٢٥	١-٢-٤ البحث في القوانين السارية
٢٦	٢-٢-٤ خيار التعديل في القوانين السارية
٢٦	٣-٢-٤ خيار استخدام أدوات تشريعية وتنفيذية أدنى من القانون
٢٦	٤-٢-٤ خيار استخدام البدائل غير التشريعية
٢٧	٥. الالتزام بأحكام ومبادئ الدستور
٢٧	١-٥ أهمية الالتزام بأحكام ومبادئ الدستور
٢٧	١-١-٥ الالتزام بأحكام ومبادئ الدستور له وجهان
٢٨	٢-١-٥ التعامل بحرص مع المواد التي تعتبر من ركائز مشروع القانون

٢٨	٢-٥ دور السلطتين التنفيذية والتشريعية
٢٨	٣-٥ الدليل الدستوري
٢٨	١-٣-٥ المقصود بالدليل الدستوري، وفوائده
٢٩	١. التوافق مع الالتزامات الدولية
٢٩	١-٦ النصوص الدستورية
٢٩	٢-٦ مرتبة المعاهدات الدولية في النظام التشريعي المصري
٢٩	٣-٦ أهمية التوافق مع الالتزامات الدولية
٣٠	٤-٦ مسئولية السلطتين التنفيذية والتشريعية
٣٠	٥-٦ الاطلاع على الصك الدولي ذي الصلة بمشروع القانون
٣١	٧. الجوانب المالية لمشروع القانون
٣١	١-٧ المقصود بالجوانب المالية لمشروع القانون
٣٢	٢-٧ أهمية العناية بالجوانب المالية في مشروع القانون
٣٢	١-٢-٧ الدراسة المالية في المشروعات التي تستلزم رصد مخصصات مالية
٣٢	٢-٢-٧ الدراسة المالية في المشروعات التي يتوقع أن تدر أموالاً للخزانة
٣٣	٨. البحث في التشريعات المقارنة
٣٣	١-٨ الحاجة للبحث في التشريعات المقارنة
٣٣	٢-٨ فوائد البحث في التشريعات المقارنة
٣٣	٣-٨ ما يجب مراعاته عند البحث في التشريعات المقارنة
٣٣	١-٣-٨ رسمية المصدر
٣٣	٢-٣-٨ وحدة المبررات والدوافع
٣٤	٣-٣-٨ الخصوصية المصرية
٣٥	٩. البحث في السوابق القضائية
٣٥	١-٩ فائدة البحث في السوابق القضائية
٣٦	١. ضوابط صياغة الأجزاء المختلفة لمشروع القانون
٣٦	١-١ المقصود بأجزاء مشروع القانون
٣٦	٢-١ من يتولى صياغة مشروع القانون بأجزائه المختلفة
٣٦	٣-١ الاسم أو العنوان

٣٦	١-٣-١ أهمية الاسم
٣٦	٢-٣-١ السلبيات الناجمة عن سوء اختيار الاسم
٣٧	٣-٣-١ ضوابط صياغة الاسم
٣٨	٤-٣-١ ما يجب تجنبه عند صياغة الاسم
٣٨	- أمثلة
٣٩	٤-١ الديباجة
٣٩	١-٤-١ المقصود بالديباجة في النظام التشريعي المصري
٣٩	٢-٤-١ أهمية الديباجة
٤٠	٣-٤-١ ضوابط صياغة الديباجة
٤٠	٤-٤-١ ما يجب تجنبه عند صياغة الديباجة
٤١	٥-١ قانون الإصدار
٤١	١-٥-١ المقصود بقانون الإصدار والهدف منه
٤١	٢-٥-١ ضوابط صياغة قانون الإصدار
٤٢	- نموذج توضيحي
٤٤	- أمثلة
٤٤	٦-١ التعريفات
٤٤	١-٦-١ الحاجة للجوء للتعريفات
٤٥	٢-٦-١ القوانين المصرية لا تتبع قاعدة في تسلسل ورود التعريفات
٤٥	٣-٦-١ ضوابط صياغة التعريفات
٤٦	٤-٦-١ ما يجب تجنبه عند صياغة التعريفات
٤٦	- أمثلة
٤٦	٧-١ الأحكام العامة
٤٦	١-٧-١ المقصود بالأحكام العامة وفائدتها
٤٧	٢-٧-١ ضوابط صياغة الأحكام العامة
٤٧	٣-٧-١ ما يجب تجنبه عند صياغة الأحكام العامة
٤٨	- أمثلة
٤٨	٨-١ الصلب أو المتن

- ٤٨ ١-٨-١ المقصود بأحكام الصلب أو المتن
- ٤٨ ٢-٨-١ ما يميز الصلب أو المتن
- ٤٩ ٣-٨-١ سلبيات عدم إيلاء العناية الكافية لصياغة أحكام الصلب
- ٤٩ ٤-٨-١ ضوابط صياغة أحكام الصلب
- ٥٠ ٩-١. العقوبات الجنائية
- ٥٠ ١-٩-١ أهمية وخطورة أحكام العقوبات الجنائية
- ٥١ ٢-٩-١ ضوابط صياغة أحكام العقوبات الجنائية
- ٥١ ٣-٩-١ ما يجب تجنبه عند صياغة أحكام العقوبات الجنائية
- ٥٣ ١-١. النشر وتاريخ بدء العمل
- ٥٣ ١-١-١ النص الدستوري
- ٥٣ ٢-١-١ أهمية النشر، وتاريخ بدء العمل
- ٥٤ ٣-١-١ ضوابط صياغة أحكام النشر، وتاريخ بدء العمل
- ٥٥ ١١-١. خصوصية مشروعات القوانين المعدلة لقوانين سارية
- ٥٥ ١-١١-١ الحاجة للجوء لتعديل القوانين السارية
- ٥٥ ٢-١١-١ أنواع التعديلات في القوانين السارية
- ٥٦ ٣-١١-١ ضوابط صياغة التعديلات
- ٥٧ ١٢-١. ما لا يصح اعتباره من أجزاء مشروع القانون
- ٥٧ ١-١٢-١ الأحكام التمهيدية، والختامية والمتنوعة
- ٥٨ - أمثلة
- ٥٨ ١٣-١. ما يجب مراعاته في صياغة كافة أجزاء مشروع القانون
- ٥٨ . المقصود بما يجب مراعاته في صياغة كافة أجزاء مشروع القانون
- ٥٩ ١-١٣-١ التقسيم الداخلي لمشروع القانون
- ٥٩ - أهمية وفائدة تقسيم المشروع إلى أقسام داخلية معنونة
- ٥٩ - ضوابط صياغة الأقسام الداخلية لمشروع القانون
٦. - أمثلة
٦. ١-١٣-٢ تسلسل ورود مواد مشروع القانون
٦. - أهمية إيلاء العناية لتسلسل ورود المواد
٦. - ضوابط تسلسل ورود المواد

٦١	٣-١٣-١ البناء الداخلي للمادة
٦١	- أهمية العناية بالبناء الداخلي للمادة
٦١	- ضوابط البناء الداخلي للمادة
٦٣	- أمثلة
٦٨	١١ موضوعات ينبغي التعامل معها بحذر عند صياغة مشروع القانون
٦٨	١-١١ المقصود بالموضوعات التي ينبغي التعامل معها بحذر عند صياغة مشروع القانون
٦٨	٢-١١ علاقة مشروع القانون بالقوانين السارية
٦٨	١-٢-١١ المقصود بعلاقة مشروع القانون بالقوانين السارية
٦٨	٢-٢-١١ أهمية ضبط العلاقة بين مشروع القانون والقوانين السارية
٦٨	٣-٢-١١ ضوابط العلاقة بين مشروع القانون والقوانين السارية
٦٩	٤-٢-١١ الأنماط المختلفة للعلاقة بين مشروع القانون والقوانين السارية
	٥-٢-١١ ما يجب تجنبه عند صياغة المواد المبينة للعلاقة بين المشروع والقوانين السارية
٧١	٣-١١ التفويضات التشريعية
٧١	١-٣-١١ المقصود بالتفويضات التشريعية
٧٢	٢-٣-١١ فوائد استخدام التفويضات التشريعية
٧٣	٣-٣-١١ ضوابط استخدام التفويضات التشريعية
٧٣	- أمثلة
٧٦	٤-١١ اختيار جهات الإنفاذ وآلياته
٧٦	١-٤-١١ المقصود بجهات وآليات الإنفاذ
٧٦	٢-٤-١١ أهمية ضمان إنفاذ أحكام مشروع القانون
٧٦	٣-٤-١١ القاعدة في تحديد جهات الإنفاذ وآلياته
٧٦	٤-٤-١١ ضوابط تحديد جهات وآليات إنفاذ أحكام مشروع القانون
٧٨	٥-١١ منح صلاحيات لجهات إنفاذ القانون
٧٨	١-٥-١١ المقصود بمنح صلاحيات لجهات إنفاذ القانون
٧٩	٢-٥-١١ فوائد منح الصلاحيات لجهات الإنفاذ
٧٩	٣-٥-١١ ضرورة استخدام هذا الأسلوب بحرص وحذر

٧٩	١١-٥-٤ ضوابط منح صلاحيات لجهات إنفاذ القانون
٨٠	- أمثلة
٨٠	١١-٦-١ الأعباء الإجرائية
٨٠	١١-٦-١-١ المقصود بالأعباء الإجرائية
٨١	١١-٦-٢ أنواع الأعباء الإجرائية
٨١	١١-٦-٣ الآثار السلبية لزيادة وتعقد النواحي الإجرائية في مشروع القانون
٨١	١١-٦-٤ ضوابط استخدام الأحكام الإجرائية
٨٢	١١-٧ استخدام الجزاءات
٨٢	١١-٧-١ المقصود بالجزاءات، وأنواعها
٨٣	١١-٧-٢ ضوابط استخدام الجزاءات
٨٤	- أمثلة
٨٤	١١-٨ اللجوء للإلغاء
٨٤	١١-٨-١ المقصود بالإلغاء، وأهميته
٨٤	١١-٨-٢ ضوابط صياغة أحكام الإلغاء
٨٥	١١-٩ الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة
٨٥	١١-٩-١ المقصود بالأحكام الحافظة، والأحكام الانتقالية
٨٦	١١-٩-٢ أنواع الأحكام الحافظة
٨٦	١١-٩-٣ أوجه الشبه والاختلاف بين الأحكام الحافظة والانتقالية
٨٦	١١-٩-٤ ضوابط استخدام الأحكام الحافظة والانتقالية
٨٨	- أمثلة
٨٩	١٢ إرسال مشروع القانون إلى مجلس الوزراء
٨٩	١٢-١ وجوب إرسال مشروعات القوانين التي تعدها الوزارات إلى مجلس الوزراء
٨٩	١٢-٢ ما الذي يرسل إلى مجلس الوزراء
٨٩	١٢-٢-١ مشروع القانون في صياغته الأولى
٩٠	١٢-٢-٢ مرفقات مشروع القانون
٩١	١٣ مشروع القانون داخل مجلس الوزراء
٩١	١٣-١ أمانة الشؤون التشريعية بمجلس الوزراء، ودورها المهم

- ٩١ ٢-١٣ التوجيهات التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء
- ٩١ ١-٢-١٣ تأجيل عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء
- ٩٢ ٢-٢-١٣ عرض المشروع مباشرة على جدول أعمال المجلس
- ٩٢ ٣-٢-١٣ إرسال المشروع لوزارة العدل لاستطلاع الرأي
- ٩٢ ٤-٢-١٣ التوجيه بإعداد المشروع في صورته النهائية تمهيداً للعرض على مجلس الوزراء

٩٤ ١٤ مرحلة التشاور، واستطلاع الرأي

- ٩٤ ١-١٤ المقصود بالتشاور، واستطلاع الرأي
- ٩٤ ٢-١٤ أهمية التشاور، واستطلاع الرأي
- ٩٤ ٣-١٤ ضوابط تحديد الفئات والجهات التي يتم التشاور معها
- ٩٤ ١-٣-١٤ ما ورد بتوجيه رئيس مجلس الوزراء
- ٩٥ ٢-٣-١٤ استطلاع رأي كافة الفئات والجهات المعنية
- ٩٥ ٣-٣-١٤ توسيع دائرة التشاور
- ٩٥ ٤-٣-١٤ أهمية رأي وزارة المالية في بعض مشروعات القوانين
- ٩٥ ٥-٣-١٤ الحاجة لاستطلاع رأي جهات الإنقاذ
- ٩٦ ٦-٣-١٤ الحاجة لاستطلاع رأي الخبراء
- ٩٦ ٧-٣-١٤ الحاجة لاستطلاع رأي القضاة
- ٩٦ ٤-١٤ البدء الفعلي لمرحلة التشاور واستطلاع الرأي
- ٩٦ ١-٤-١٤ العمل بطريق اللجان
- ٩٦ - المقصود باللجان
- ٩٦ - مسمى لجان التشاور في النظام التشريعي المصري
- ٩٦ - الحضور في لجان التشاور، والصفات الواجب توافرها
- ٩٧ - آليات العمل بلجان التشاور

٩٩ ١٥ الإرسال الثاني لمشروع القانون إلى مجلس الوزراء

- ٩٩ ١-١٥ أهمية هذه المرحلة
- ٩٩ ٢-١٥ ما الذي يرسل إلى مجلس الوزراء
- ٩٩ ١-٢-١٥ حالة الوصول إلى توافق في لجنة التشاور

- ١٥-٢-٢ حالة وجود خلاف بلجنة التشاور ٩٩
- ١٥-٣ القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء ١٠٠
- ١٥-٣-١ الموافقة على مشروع القانون بالصيغة التي انتهت إليها لجنة التشاور ١٠٠
- ١٥-٣-٢ صدور قرار بإجراء استيفاءات محددة أو مزيد من التشاور ١٠٠
- ١٥-٣-٣ الموافقة بصفة نهائية على المشروع مع تعديلات في الصياغة ١٠٠
- ١٥-٣-٤ إرجاء النظر في مشروع القانون إلى وقت لاحق ١٠٠
- ١٦ إرسال مشروع القانون عقب موافقة مجلس الوزراء عليه إلى مجلس الدولة**
- ١٦-١ النص الدستوري ١٠١
- ١٦-٢ المقصود بإرسال المشروع إلى مجلس الدولة ١٠١
- ١٦-٣ دور مجلس الدولة في هذه المرحلة ١٠١
- ١٦-٤ طبيعة الرأي الذي يبديه مجلس الدولة في المشروع ١٠٢
- ١٦-٥ انتهاء مراجعة مجلس الدولة، وإعادة المشروع إلى مجلس الوزراء ١٠٢
- ١٧ تصرف مجلس الوزراء في هذه المرحلة**
- ١٨ إرسال مشروع القانون من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب**
- ١٨-١ أهمية هذه المرحلة ١٠٤
- ١٨-٢ ما الذي يرسل إلى مجلس النواب ١٠٤
- ١٨-٢-١ المذكرة الإيضاحية، والمقصود منها ١٠٤
- ١٨-٢-٢ أهمية المذكرة الإيضاحية ١٠٥
- ١٨-٢-٣ الطابع الثلاثي للمذكرة الإيضاحية، وما يترتب عليه ١٠٥
- ١٨-٢-٤ ضوابط صياغة المذكرة الإيضاحية ١٠٥
- ١٩ مشروع القانون داخل مجلس النواب**
- ١٩-١ النصوص الدستورية ١٠٧
- ١٩-٢ اختلاف آلية عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة عن تلك المقدمة من أقل من عشر نواب البرلمان ١٠٧
- ١٩-٣ إحالة مشروع القانون للجان النوعية المختصة ١٠٨
- ١٩-٣-١ المقصود باللجان النوعية المختصة ١٠٨
- ١٩-٣-٢ كيفية إحالة مشروع القانون للجنة النوعية المختصة III

III	١٩-٣-٣ من يحضر جلسات اللجان النوعية
III٢	١٩-٣-٤ كيفية تمثيل الحكومة باللجان النوعية، وأهمية ذلك.
III٢	١٩-٣-٥ ما يجب تجنبه عند حضور الحكومة باللجان النوعية
III٣	١٩-٣-٦ آليات العمل داخل اللجان النوعية المختصة
III٤	١٩-٣-٧ إرسال مشروع القانون من اللجان النوعية إلى رئاسة مجلس النواب
III٤	١٩-٤ عرض مشروع القانون على الجلسة العامة لمجلس النواب
III٤	١٩-٤-١ إطالة
	١٩-٤-٢ الحضور بالجلسة العامة، والنسبة المطلوبة للموافقة على مشروعات القوانين
III٥	
III٥	١٩-٤-٣ كيفية مناقشة مشروعات القوانين بالجلسة العامة
III٦	٢. مشروع القانون لدى رئيس الجمهورية
III٦	٢-١ النص الدستوري
III٦	٢-٢ وجوب إرسال مشروع القانون لرئيس الجمهورية
III٦	٢-٣ الدستور لم يحدد موعداً لإرسال مشروع القانون لرئيس الجمهورية
III٧	٢-٤ ضرورة عدم الخلط بين الإصدار، وأي إجراء آخر
III٧	٢-٥ خيارات رئيس الجمهورية بالنسبة لمشروع القانون
III٧	٢-٥-١ الإصدار والأمر بالنشر في الجريدة الرسمية
III٨	٢-٥-٢ اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون
III٨	- الخيارات المتاحة لمجلس النواب في هذه الحالة
III٨	٢-٥-٣ فوات المهلة الدستورية وعدم قيام رئيس الجمهورية بالإصدار
III٩	خاتمة
III٩	قائمة بالمراجع

سبقت مصر العديد من دول العالم في عدة مجالات، ومنها اعداد وصياغة القوانين؛ فقد عرفت البلاد الحياة النيابية، منذ ما يقارب القرنين من الزمان، سابقة بذلك العديد من دول العالم.

فبحلول سنة ١٨٢٤ تم إنشاء "المجلس العالي" الذي شكل النواة الأولى للحياة البرلمانية في البلاد، والذي أدى نجاحه الملحوظ في مناقشة أفكار وسياسات الوالي "محمد علي باشا" إلى إنشاء "مجلس المشورة" في عام ١٨٢٩، مؤلفاً من (١٥٦) عضواً، منهم (٩٩) أتوا بطريق الانتخاب الحر من جميع أنحاء القطر المصري.

وبصدور دستور ١٩٢٣ ظهر أول برلمان قوامه الفصل والتعاون بين السلطات، وتنظيم العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية على أساس مبدأ الرقابة والتوازن.

ومنذ هذا التاريخ، وعلى مدار عشرات السنين، وصولاً إلى الوقت الحاضر، تعاقب على الحياة النيابية المصرية ما يزيد على ثلاثين هيئة برلمانية، أثرت المنظومة التشريعية بمختلف أنواع القوانين التي مثلت عماد التراث التشريعي المصري العريق.

ولما كانت الحاجة لسن القوانين مستمرة لا تتقضي، والظروف تتطور سريعاً؛ مما تعين معه أن تسير المنظومة التشريعية تيار النشاط الإنساني الحديث، في شتى صوره الاجتماعية، والاقتصادية، والعلمية، فلا تتخلف عن الركب السائر.

فقد دأب القائمون على عملية إعداد ومراجعة مشروعات القوانين بقطاع التشريع بوزارة العدل على التأكيد على هذه الحقيقة، ووقر في قناعتهم أن متطلبات العصر الحديث أضحت أخطر وأدق من أن تترك معها عملية إعداد وصياغة مشروعات القوانين للمهارة الشخصية.

وبناء على ذلك، فقد أدركت وزارة العدل أنه قد بات ضرورياً أن تبذل الجهود الخالصة من أجل إعداد مرشد ذي طابع عملي وفني، ينبع من الخبرة المصرية الغنية والمتراكمة، عبر أكثر من قرن من الزمان في مجال التشريع، مع الأخذ بأحدث الأساليب التي تم التوصل إليها في مجال إعداد الأدلة التشريعية على المستوى الدولي.

وقد أسفرت الجهود سائلة الذكر، والتي تم بذلها بغير كلل أو ملل على مدار السنوات الثلاث السابقة، عن الانتهاء من وضع وإعداد أول دليل تشريعي مصري على المستوى الرسمي.

وإنه من دواعي سرورنا أن نقدم اليوم هذا المنتج المتميز لكافة المشتغلين بمنظومة إعداد وصياغة مشروعات القوانين بجمهورية مصر العربية، وخارجها.

وإنه من الأهمية بمكان أن نشير إلى أن هذا الدليل تم إعداده بأيدي مصرية خالصة، وقد راعى من ألفه ووضعه أن يتحلى بالطابع العملي البحت، ليكون مرشداً يصلح تماماً ليعتمد عليه، ويستعين به، كل من له صلة بالمنظومة التشريعية المصرية، سواء أكان من واضعي السياسات التشريعية، أم من محترفي الصياغة التشريعية.

فدليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين يقدم أفضل الممارسات في مختلف جوانب ومراحل إعداد القوانين، بدءاً من مولد فكرة مشروع القانون، ووصولاً إلى إصداره ونشره بالجريدة الرسمية، وذلك بطريقة

واضحة وسلسلة، مدعمة بالأمثلة العملية التوضيحية، كلما تيسر ذلك. وذلك كله، من أجل ضمان الوصول بالمنتج القانوني إلى أعلى درجات الجودة المتفقة مع المعايير والأسس الدولية، وبما يتفق مع الخصوصية المصرية، مما يسهم بقوة في خلق بيئة تشريعية مصرية عصرية، تلعب دوراً محورياً في حماية الحقوق والحريات، وتدعيم الاقتصاد الوطني، وتشجيع الاستثمار الأجنبي أو المحلي، وبناء الدولة الحديثة.

وفي نهاية هذه المقدمة، فإن الشكر واجب لمن أعدّ ووضع هذا الدليل، ولمن أشرف عليه، وأيضاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الأفريقي للتنمية. فقد كان لجهودهم الخالصة، وعملهم الجاد، وقناعتهم بأهمية وجود هذا المنتج، الفضل في اكتمال دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين.

وآمل أن تستمر الجهود متضافرة تحقيقاً لما نصبو ونتطلع إليه من المزيد من التقدم والمكانة الرفيعة للمنظومة التشريعية المصرية العريقة، فيكون هذا الدليل هو النواة أو البنية الأولى التي يتم البناء عليها في المستقبل القريب، ضماناً لتقدم وازدهار بلدنا الحبيب.

وزير العدل

المستشار/ محمد حسام عبد الرحيم

شكر وتقدير

أتقدم بخالص الشكر إلى معالي المستشار/ محمد حسام عبد الرحيم، وزير العدل، وسيادة المستشار / هاني حنا، نائب رئيس محكمة النقض- مساعد وزير العدل للتشريع، وكل السادة الزملاء الأفاضل مستشاري قطاع التشريع، وكذلك منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وجميع السادة الخبراء المحترمين العاملين معها، على إيمانهم الشديد، جميعاً، بأهمية العمل على إعداد أول دليل تشريعي لجمهورية مصر العربية. فقد كان لقناعتهم بقيمة وفائدة العمل الذي نقوم به أثراً كبير في خروج هذا الدليل إلى النور، فهم لم ييخلوا علينا، في أي وقت، بعلمهم وخبرتهم في مجال القانون بصفة عامة والتشريع بصفة خاصة، فلهم خالص الشكر والتقدير.

المستشار / ماجد صبحي

رئيس الاستئناف – قطاع التشريع

وزارة العدل

التشريع بين السياسة والصياغة

القانون هو أحد أهم الأدوات التي تلجأ إليها الحكومات في الديمقراطيات الحديثة من أجل تحويل السياسة العامة للدولة إلى واقع. ويسبق صدور القانون عمل شاق، على درجة عالية من الدقة والحرفية، تشترك فيه السلطان التنفيذي والتشريعية، من خلال الأجهزة التابعة لكل سلطة، والتي تعمل بمنظومة إعداد وصياغة مشروعات القوانين. فيإعداد مشروعات القوانين يمر بمراحل متعددة ومتتالية، تسلم كل منها إلى المرحلة التي تليها، منذ مولد أو بزوغ فكرة مشروع القانون، وحتى إصداره ونشره في الجريدة الرسمية ليطبق على الجميع.

وفي هذا السياق يتعين عدم الخلط بين مرحلة الصياغة التشريعية، وسائر مراحل منظومة التشريع. فصحيح أن الصياغة التشريعية تعد أحد أبرز مراحل منظومة التشريع، إلا أنها ليست المرحلة الوحيدة، بل يسبقها، ويليهما، مراحل شديدة الأهمية.

فمنظومة التشريع تعتمد على جهد وعمل من ينتمون إلى طائفتين أساسيتين، مختلفتين في طبيعة ودور كل منهما. أولى الطائفتين تضم واضعي السياسة التشريعية، وثانيها تضم محترفي الصياغة التشريعية.

وكما يبين من اسم كل طائفة من هاتين الطائفتين، فإن من يضع السياسة التشريعية يكون عادة من المنتمين إلى فئة الساسة كرئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، والوزراء، وأعضاء التكتلات البرلمانية، والأحزاب السياسية. بينما من يحترف الصياغة التشريعية لا يشترط أن يكون من طائفة الساسة، وإن كان لا يوجد ما يحول دون ذلك، ولكنه ينبغي أن يكون من القانونيين ذوي الخبرة والدراية بأصول وقواعد علم الصياغة التشريعية.

ولكل من هاتين الطائفتين دوره المهم في منظومة التشريع. ففي مراحل ما قبل الشروع في عملية الصياغة التشريعية يبرز دور واضع السياسة التشريعية، بينما يختلف الحال عند الشروع في عملية الصياغة، إذ يكون الدور الأبرز لمحترف الصياغة التشريعية. ويتبادل كل من واضع السياسة والصائغ الدور المهم والمؤثر في المراحل التي تلو عملية الصياغة.

وخلاصة القول، أنه طوال المراحل التي تستغرقها عملية إعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين، وسواء أكان الدور الأبرز هو لواضع السياسة أم لمحترف الصياغة، فإن كل منهما يحتاج إلى أن يقوم الآخر بالدور المنوط به على الوجه الأكمل، حتى يتمكن هو من القيام بدوره.

أهمية الأدلة التشريعية والهدف منها

لم يعد بمقدور أية دولة، في ظل التنوع الضخم في مناحي السلوك الإنساني، وتشعبه في العديد من المجالات شديدة التعقيد والتقدم، أن تضمن لمواطنيها جودة ما يصدر فيها من قوانين بغير أن تقوم بإرساء نظام مؤسسي يعتمد آلية علمية على درجة عالية من الدقة من شأنها أن تؤدي لتحقيق هذا الهدف. ذلك أن التحديات التي تواجه العاملين في مجال إعداد مشروعات القوانين، وصياغتها، ومراجعة وضمان جودتها أضحت كبيرة ومتنامية يوماً بعد يوم، كأثر ومردود طبيعي لما أصبحت تتسم به الأنشطة البشرية من تنوع واسع، وتخصص دقيق، على كافة الأصعدة.

وقد انتبهت العديد من الدول المتقدمة إلى هذه الحقيقة، فأدركت أن مهمة من يعمل في هذا المجال أضحت أخطر، وأصعب، وأكبر بكثير، من أن تترك لمهاراته أو خبراته الشخصية، مهما تميزت هذه المهارات وتنوعت تلك الخبرات. ولذلك، قامت العديد من الدول الأوروبية، ومنها على سبيل المثال فرنسا، وألمانيا، وهولندا، وإيرلندا، وكذلك الاتحاد الأوروبي نفسه، بإصدار ما يسمى "الدليل التشريعي"، والذي يعدّ مرشداً لكل من يحترف العمل بمجال إعداد وصياغة القوانين. وقد أقدمت هذه الدول على تلك الخطوة إيماناً منها بأن العمل في هذا المجال الدقيق فائق الأهمية لابد من أن يتسم بالمؤسسية، والنظام العلمي، الذي يقوم على اعتماد آليات محكمة، وواضحة، ومحددة المعالم، تضمن جودة القوانين التي يتم إصدارها، وإلا كانت العواقب سيئة.

وأما على مستوى العالم العربي فإن فكرة الأدلة التشريعية، على شدة أهميتها والحاجة إليها، ما تزال غير معروفة بالنسبة للغالبية العظمى. ومصر من أعرق الدول في إرساء حياة نيابية ديمقراطية، ومن أكثرها خبرة في مجال إعداد مشروعات القوانين، إلا أن الخبرة المصرية المتراكمة والغنيّة في مجال إعداد وصياغة مشروعات القوانين، تلك الخبرة التي نمت واتسعت في ظل تنوع كبير في أنظمة الحكم التي تعاقبت على البلاد، لم تجد من يهتم بدراساتها، وتحليلها، واستنباط ضوابط وقواعد منها.

وعلى قاعدة من هذا النظر، فقد عكفنا منذ أن التحقنا بالعمل كمستشار بقطاع التشريع بوزارة العدل، منذ عدة سنوات وحتى تاريخ كتابة هذه السطور، على فحص وتحليل ودراسة التراث المصري الثري في مجال إعداد وصياغة مشروعات القوانين، ودعّمنا هذا البحث تدعيماً كبيراً تكون لدينا من خبرة على المستوى الشخصي في ذات المجال، وما تكون لدينا من معرفة بعد أن اطلعنا على الأدلة التشريعية التي صدرت على مستوى الاتحاد الأوروبي، بلغتها الأصلية، وكذلك بعض الدول الأوروبية، وصولاً إلى وضع أول دليل رسمي مصري لإعداد وصياغة مشروعات القوانين.

المستفيدون من الدليل التشريعي

هذا الدليل التشريعي موجه إلى كافة من يحترفون العمل بإعداد وصياغة ومراجعة مشروعات القوانين بالدولة، سواء أكانوا من المنتمين إلى السلطة التنفيذية، أم التشريعية، أم القضائية. والغرض منه هو تقديم الضوابط السليمة، أو ما يمكن أن يطلق عليه أفضل الممارسات، في هذا المجال. وهو ذو أهمية كبرى لمن هو في بدايات اتصاله بمنظومة إعداد وصياغة مشروعات القوانين، سواء أكان من أعضاء مجلس النواب، أم من المستشارين الذين يتم ندبهم للعمل بمختلف الوزارات بالحكومة، أو من يندبون بقطاع التشريع بوزارة العدل، أو قسم التشريع بمجلس الدولة، إذ يقدم لكل هؤلاء، ولغيرهم من المعنيين، ما يسهم إسهاماً كبيراً في إبراز ضوابط العمل في هذا المجال شديد الأهمية، وما يتعين الأخذ به وما يتعين اجتنابه، وصولاً إلى ضمان جودة المنتج التشريعي النهائي. وكل هذا جديد لم يسبق تقديمه على المستوى الحكومي من قبل، بل كان الأمر يعتمد على نقل الخبرة من الأقدم للأحدث من غير وجود مرجع أو مادة مدونة تصلح أساساً للرجوع إليها والاستفادة منها كلما تطلب الأمر ذلك.

كما يصلح هذا الدليل كنواة لبدء التفكير في تدريس مادة "الصياغة التشريعية" بالدراسات العليا بكلليات الحقوق بمصر، أسوة ببعض الدول التي انتبهت إلى أهمية هذا الموضوع، كدولة كندا.

النهج الذي انتهجناه في وضع هذا الدليل

تتعدد الطرق التي يتم بها إعداد الأدلة التشريعية، وتختلف، بحسب النهج الذي ينتهجه واضعوها. وقد ارتأينا أن ننتهج طريقة تعتمد على "التسلسل العملي والزمني لمراحل إعداد القوانين بمصر". وبمعنى آخر فقد فضلنا أن نعرض لضوابط وقواعد إعداد وصياغة مشروعات القوانين، بدءاً من تبيان من له الحق في اقتراح القوانين، وكيفية تفعيل هذا الحق، وكيف تولد فكرة مشروع القانون، وكيف يتم عرض الفكرة، وكافة ما يتعين مراعاته من أمور تفرضها السياسة التشريعية، ثم تطرقنا لضوابط وأسس صياغة مختلف أجزاء أو وحدات القانون، وصولاً إلى كيفية التقدم به إلى مجلس الوزراء، ثم مجلس النواب، ثم رئاسة الجمهورية، من أجل إصداره ونشره بالجريدة الرسمية. وقد ارتأينا أن هذا النهج هو الأسهل بالنسبة للقارئ، إذ يراعي عرض كافة جوانب منظومة صناعة القوانين بالطريقة التي تتم بها يومياً في مختلف الأجهزة المنوط بها أداء أدوار محددة في هذه المنظومة بالسلطات الثلاث في جمهورية مصر العربية.

وقد طعمنا الدليل، كلما أمكن لنا ذلك، بالأمثلة العملية من القوانين السارية، معلقين على كل منها بتبيان ما به من إيجابيات أو سلبيات، حتى تكون الصورة أوضح ما يمكن بالنسبة للقارئ.

كما راعينا، في كل أجزاء الدليل، الطابع العملي البحث الذي تتسم به "الأدلة التشريعية"، وذلك بتجنب عرض نظريات فقهية أو أوجه الخلاف في الرأي بين مختلف المدارس التشريعية في العالم. فهذا الدليل قد راعى تقديم المعلومة الواضحة والدقيقة على نحو يجعلها صالحة للاستخدام والتطبيق مباشرة في الواقع العملي.

١-١ النصوص الدستورية

حدد الدستور، في الفصل الأول من الباب الخامس، من لهم الحق في اقتراح القوانين. فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (١٢٢) من الدستور على الآتي: "لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين".

كما أورد الدستور، في معرض تحديده اختصاصات الحكومة، اختصاصها بإعداد مشروعات القوانين، على النحو المنصوص عليه بالبند الرابع من المادة (١٦٧)، تحت الباب المخصص لنظام الحكم.

٢-١-١ كيفية تفعيل الحق الدستوري في اقتراح القوانين

- تختلف الطريقة التي يجري بها تفعيل الحق الدستوري في اقتراح القوانين باختلاف الجهة التي تستخدم هذا الحق. فوزراء الحكومة يتقدمون بمشروعات القوانين التي أعدتها وزاراتهم إلى مجلس الوزراء، تمهيداً للحصول على موافقة الحكومة عليها، ثم إرسالها إلى البرلمان في شكل مشروع قانون مقدم من الحكومة. بينما يتقدم أعضاء مجلس النواب باقتراحات القوانين التي قاموا بإعدادها إلى البرلمان مباشرة.
- ينبي على البند السابق أنه يمكن لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يتقدم منفرداً باقتراح بقانون للبرلمان، إلا أن هذا أمر غير جائز بالنسبة لأي وزير بالحكومة، وذلك لصراحة ما نص عليه الدستور من أن من يتقدم بمشروعات القوانين بالنسبة للحكومة هو "مجلس الوزراء".
- فيما يتعلق بالهيئات والأجهزة والكيانات التي تكون تابعة لإحدى الوزارات، فإنه لا يمكن لأي منها أن يتقدم من تلقاء نفسه باقتراح بقانون إلى مجلس الوزراء، ومن باب أولى إلى البرلمان، بغير ما يكون قد تم عرضه على الوزارة التي تتبعها لتتولى تقرير ما يتم بشأنه.

مولد فكرة مشروع القانون

١-٢ جهات مختلفة وأهداف واحدة

اقتراح القوانين هو حق منحه الدستور لجهات تختلف في طبيعتها وتكوينها، إلا أن جميعها عندما تستخدم هذا الحق إنما تبغي تحقيق أهداف واحدة. هذه الأهداف هي تحويل السياسة العامة للدولة، وبرنامج الحكومة، إلى واقع، وتنفيذ التكاليف التي صدرت من المشرع الدستوري للمشرع العادي، وتلبية الالتزامات الدولية لجمهورية مصر العربية.

٢-٢ التوافق الداخلي وأهميته

١-٢-٢ المقصود بالتوافق الداخلي

يقصد بالتوافق الداخلي بالنسبة لمشروعات القوانين التي تعدها وزارات الحكومة، وجود حاله من التوافق بين الأجهزة ذات الصلة بالوزارة المعنية على كافة ما حواه مشروع القانون المقدم من أحكام، وذلك قبل التقدم به رسمياً إلى مجلس الوزراء. ويقصد بالتوافق الداخلي بالنسبة لأعضاء الائتلاف البرلماني الواحد، وجود حالة من التوافق بين أعضاء الائتلاف على كافة ما حواه مشروع القانون من أحكام، قبل التقدم به إلى رئاسة البرلمان.

٢-٢-٢ أهمية التوافق الداخلي

- التوافق بين الأجهزة ذات الصلة داخل الوزارة الواحدة على كافة ما حواه مشروع القانون المزمع تقديمه من جانب الوزارة إلى مجلس الوزراء يعكس وضوح الفكر، وحسن الإعداد من قبل قيادات الوزارة. وكذلك الحال بالنسبة للتوافق بين أعضاء الائتلاف البرلماني الواحد بمجلس النواب، على كافة ما حواه مشروع القانون المزمع التقدم به باسم الائتلاف إلى رئاسة مجلس النواب.
 - من الطبيعي أن يوجد اختلاف وتباين في الرؤى داخل الوزارة الواحدة، أو الائتلاف البرلماني، بشأن مشروع القانون الذي يجري إعداده، فتبذل الجهود لمحاولة التقريب بين مختلف الآراء ووجهات النظر داخل الكيان الواحد للوصول إلى التوافق "الداخلي".
- في الحالات التي لا تسفر الجهود عن الوصول إلى هذا التوافق، لا يتم التقدم بمشروع القانون لما قد يجلبه هذا من حرج للوزارة عندما تبدأ مرحلة التشاور واستطلاع الرأي مع جهات أو وزارات أخرى حول مشروع القانون المقدم باسمها، أو لأعضاء الائتلاف البرلماني الواحد عند طرح المشروع للمناقشة باللجان النوعية لمجلس النواب، إذ سوف يكون ملحوظاً في الحالتين غياب التوافق الداخلي، ووجود حالة من الانقسام حول مشروع القانون داخل الجهة التي تقدمت به رسمياً.

٣-٢ انتهاج أسلوب المبادرة وفوائده

- العمل بأسلوب المبادرة، في مقابل أسلوب رد الفعل، يعد الأسلوب الأفضل والبيئة المثلى لإعداد وصياغة مشروعات القوانين. فعملية صناعة وإعداد مشروعات القوانين عملية شاقة، ومعقدة، يشترك فيها العديد من الجهات التابعة للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وتتطلب المرور بعدة مراحل مختلفة، منذ مولد فكرة مشروع القانون، وحتى الوصول الى منتج نهائي صالح للإصدار. ولذلك فإن عنصر الوقت، وتحديدًا ضيق الوقت الذي يظهر عادة عند إعداد المشروع كرد فعل لحدث ما، يمكن في أحيان كثيرة أن يمثل تهديدًا وخطرًا جديًا يلقي بظلاله على منظومة صناعة القوانين، ويؤثر بالسلب على جودة المنتج النهائي.
- كلما كان مشروع القانون هو وليد إمساك الجهات المختصة زمام المبادرة بيدها وقيامها بتحديد أولوياتها التشريعية، ثم الشروع في تحويلها من مستوى الأفكار إلى نصوص قانونية مكتوبة، بمنأى عن أية ضغوط من وسائل الإعلام أو الرأي العام، فإن النتيجة تكون جيدة وملبية لتطلعات كافة أطراف المجتمع. ولن يكون الحال كذلك، وعلى النحو المار بيانه إذا كان البدء في إعداد مشروع القانون هو رد فعل من الجهات المختصة بسبب أمور أو أوضاع طارئة أو لمواجهة الضغوط الإعلامية بشأن حدث ما، إذ لا تأخذ مشروعات القوانين التي يتم إعدادها تحت الضغط، وفي ظل ضيق عنصر الوقت، حقها في المرور بكافة المراحل اللازمة لضمان جودة المنتج التشريعي.

٤-٢ الأجندة التشريعية

١-٤-٢ المقصود بالأجندة التشريعية

- ذكرنا في البند السابق أن العمل بأسلوب المبادرة في مقابل أسلوب رد الفعل هو البيئة المثلى لإعداد وصياغة مشروعات القوانين. ويتطلب العمل بأسلوب المبادرة أن تنتهج الوزارات، وكذلك أعضاء مجلس النواب، عند ممارسة حقهم الدستوري في اقتراح القوانين أسلوب "الأجندة التشريعية".
- يقصد بالأجندة التشريعية أن تشرع الحكومة، وكذلك مختلف الائتلافات البرلمانية، في الإعداد المبكر لمشروعات القوانين التي ينتوون التقدم بها فعلياً إلى مجلس النواب في دورته البرلمانية الجديدة، بناء على التزامات دستورية أو دولية أو رؤية سياسية أو حاجة عملية أو اقتصادية... الخ، على النحو الذي سيرد لاحقاً بمصادر الأجندة التشريعية، على أن يتم الانتهاء من هذا العمل قبل بدء الدورة البرلمانية بوقت كاف. وعقب ذلك تقوم كل وزارة في الحكومة، وكل ائتلاف برلماني، بإعداد بيان مكتوب بمحتوى الأجندة التشريعية، حيث ترسل الوزارات أجنداتها التشريعية مصحوبة ببيان محتواها إلى مجلس الوزراء، بينما ترسل الأجندات التشريعية الخاصة بالائتلافات البرلمانية إلى رئاسة مجلس النواب.

٢-٤-٢ أهمية العمل بأسلوب الأجندة التشريعية

- إعداد "الأجندة التشريعية" قبل بدء الدورة البرلمانية له مردود إيجابي على انتظام المنظومة التشريعية برمتها. فالأجندة التشريعية تسمح لمجلس الوزراء بتحديد أولوياته والتخطيط للمستقبل على أساس واقعي دقيق، كما تسمح لرئاسة مجلس النواب بأن تكون على بينة من أمرها بالنسبة لحجم ومحتوى الخريطة التشريعية لدورة برلمانية جديدة قبل البدء فيها.
- تسهم "الأجندة التشريعية" إسهاماً كبيراً في الاستفادة من كل أيام عمل الدورة البرلمانية إلى أقصى قدر

ممکن، إذ إن قيام كل من الحكومة ومجلس النواب بالإعلان عن الأجندة التشريعية لعام مقبل مسبقاً من شأنه إيجاد تنسيق فعّال بين الحكومة والبرلمان على نحو يؤدي إلى تجميع مشروعات القوانين المنظمة لموضوع واحد لبحثها سوياً.

٣-٤-٢ مصادر "الأجندة التشريعية"

محتوى الأجندة التشريعية لا يخترع، وإنما ينبع من المصادر الآتية:

• أحكام الدستور:

نصت المادة (٢٢٤) من الدستور على التزام عام على الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام الدستور، وفي ذلك تكليف واضح للحكومة بإعداد هذه القوانين، تمهيداً للمضي قدماً في إجراءات استصدارها. وبالإضافة إلى هذا التكليف العام، فقد أورد الدستور في العديد من مواده تكليفاً محدداً للمشرع بإصدار قوانين معينة، كالمادة (٢٤١) التي أوجبت إصدار قانون "العدالة الانتقالية"، والمادة (٢٣٩) التي أوجبت إصدار قانون "تنظيم قواعد ندب القضاة"، وغير ذلك من مواد تضمنت تكليفاً للمشرع بإصدار قوانين في مجالات معينة وأجال محددة. ويتعين على كل وزارة وقع التكليف الدستوري في نطاق عملها أن تشرع في إعداد القانون المطلوب، وتضعه في "أجندتها التشريعية".

• أحكام المحاكم العليا، وعلى الأخص منها المحكمة الدستورية:

تعد أحكام المحاكم العليا، وفي مقدمتها المحكمة الدستورية، من أهم مصادر الأجندة التشريعية. فالمحكمة الدستورية العليا تصدر على مدار العام القضائي العديد من الأحكام التي تقضي بعدم دستورية نص أو أكثر من النصوص القانونية السارية. وقد أوضح الدستور أن أحكام المحكمة الدستورية العليا تنشر بالجريدة الرسمية وأنها ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، وأن القانون ينظم ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار. وفي ذلك تكليف واضح للسلطتين التنفيذية والتشريعية بمتابعة ما يصدر عن المحكمة الدستورية العليا من أحكام، وتحديد التدخل التشريعي المناسب في حال القضاء بعدم دستورية نص في قانون، أو قانون برمته، بغية تلافي وجود فراغ تشريعي أو أوضاع أضحت موصومة بعدم الدستورية.

وفي هذا المقام، فإنه من المفيد أن نشير إلى أن محكمة النقض الفرنسية تقوم بإعداد كتاب سنوي يتضمن توصيات كافة دوائر المحكمة في خصوص ما استبان لها من نصوص قانونية أضحت واجبة التعديل بسبب ما ينجم عنها من مشاكل في التطبيق، حيث يتم إرسال هذا الكتاب إلى المعنيين بالتشريع بوزارة العدل، لدراسة ما ورد به. ومن شأن ذلك الإسهام في أن يكون محتوى الأجندة التشريعية نابغاً، في جزء منه، مما أسفر عن التطبيق الفعلي للنصوص القانونية بمختلف المحاكم، مما يجعله يتميز بالاستجابة المباشرة للواقع ويسعى نحو تطبيق القوانين بأفضل الطرق وأكثرها إحكاماً.

• المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تصدق عليها مصر:

عند انضمام مصر إلى إحدى المعاهدات أو الاتفاقات الدولية، وحصول التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، تجرى عملية مراجعة للقوانين الوطنية السارية التي تنظم ذات الموضوع الذي يتناوله الصك الدولي، بغية الوقوف على مدى الحاجة لإدخال تعديلات على قانون أو أكثر من القوانين

السارية، أو التقدم بمشروع قانون جديد بالكامل من أجل أن تتوافق القوانين الوطنية مع الالتزام الدولي الجديد.

• ما ورد ببرنامج الحكومة من بنود وتكليفات:

القانون هو أحد أهم الأدوات التي تستخدمها الحكومات من أجل تحويل ما تتضمنه برامجها من مبادئ وأفكار إلى واقع. ولذلك فإن كافة وزارات الحكومة مدعوة دائماً إلى بحث الكيفية التي يتم بها تنفيذ ما ورد ببرنامج الحكومة من تكليفات، كل وزارة في حدود اختصاصاتها. فإن أسفر بحث الوزارة المعنية عن أن تنفيذ ما ورد بالبرنامج الحكومي من تكليفات وتوجهات يستلزم منها التقدم بمشروعات قوانين، فيجب عليها أن تشرع في إعدادها وأن تضعها في أجندتها التشريعية.

• آراء المواطنين واقتراحاتهم:

ينبغي أن يكون بكل وزارة آلية تسمح بالتواصل مع المواطنين لمنحهم فرصة إبداء آرائهم واقتراحاتهم بشأن تعاملهم مع كافة أجهزة الوزارة في مختلف المناحي. فوجود هذه الآلية يسمح بالوقوف على رد فعل المواطنين تجاه الكيفية التي يجري بها تطبيق القوانين واللوائح عليهم، وبيان ما قد يوجد بها من أوجه قصور أو نقص أو عوار، تمهيداً لعرض ذلك على المتخصصين بكل وزارة للنظر فيما إذا كان يتعين التقدم بمشروعات قوانين، استجابة لما أبداه المواطنون من آراء، من عدمه.

• رؤية الأجهزة التنفيذية:

ينبغي أن توجد قناة تسمح بالتواصل بين قيادات كل وزارة وسائر الأجهزة التابعة لها والمنوط بها إنفاذ أحكام القوانين في الواقع العملي. فأجهزة إنفاذ القانون هي الأقرب للواقع والأجدر على كشف أوجه القصور في التطبيق في التعامل اليومي. والعناية بفتح قنوات اتصال بين هذه الأجهزة وقيادة الوزارة التي تتبعها له مردود إيجابي على تقييم مدى فعالية النصوص القانونية المطبقة، وقدرتها على تحقيق الهدف منها، والوقوف بالتالي على ما يتعين تعديله أو الغاؤه أو استبداله من قوانين سارية.

مبررات وأهداف مشروع القانون

١-٣ علاقة القانون بأهدافه

يتم التقدم بمشروعات القوانين، بغية تحقيق أهداف محددة. فالقانون يجب أن يرتبط عقلاً بالهدف المبتغى منه، لكونه ليس مقصوداً في ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق أهداف بعينها.

٢-٣ قضاء المحكمة الدستورية العليا

قضت المحكمة الدستورية العليا بأن اتصال النص القانوني عقلاً بالغرض منه هو أمر يتحدد بناء عليه مدى دستوريته.

القضية رقم ٦٤ لسنة ١٧ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٨/٢/٧ ج ٨ دستورية ص ١١٠٨ وفي هذا الحكم إشارة واضحة وقوية إلى الأهمية القصوى لأهداف القوانين. فالمحكمة الدستورية العليا اعتبرت، بمفهوم المخالفة، القانون الذي لا تتضح الرابطة بين الغرض المعلن من إصداره، وما يحويه من أحكام، هو قانون موصوم بعدم الدستورية.

٣-٣ المسؤولية عن وجود أهداف واضحة لمشروع القانون

- سواء أكان مشروع القانون منبعه رئيس الجمهورية، أم مجلس الوزراء، أم أعضاء مجلس النواب، فإن الجهة صاحبة اقتراح مشروع القانون هي المسئولة عن ضرورة عرض أهداف ومبررات واضحة ومحددة لمشروعها.
- فيما يتعلق بمشروعات القوانين التي يتم التقدم بها من قبل الوزارات إلى مجلس الوزراء، فإن الوزارة التي تقدمت بالمشروع تكون هي المسئولة عن أهداف ومبررات مشروع القانون طوال مراحل العرض على مجلس الوزراء واستطلاع الرأي والتشاور. فإذا ما قرر المجلس الموافقة على مشروع القانون وإرساله إلى مجلس النواب، أصبحت حينئذ الحكومة برمتها هي المسئولة عن أهداف ومبررات مشروع القانون. وتبقى المسئولية على عاتق الحكومة طوال مراحل مناقشة مشروع القانون داخل مجلس النواب إلى أن يتم إقرار المشروع وإرساله إلى رئيس الجمهورية، فتصبح، حينئذ، كل من الحكومة والسلطة التشريعية مسئولتين عن أهداف ومبررات مشروع القانون.

٤-٣ أهمية وفائدة الإفصاح عن أهداف مشروع القانون

- الإفصاح عن أهداف ومبررات مشروع القانون بطريقة واضحة، وشفافة، يعد عاملاً لازماً من أجل أن يتمكن من يتولون مسئولية الصياغة التشريعية، في كافة مراحلها، من أداء مهمتهم على الوجه الأمثل.
- الإفصاح عن أهداف ومبررات مشروع القانون بوضوح هو أمر لا غنى عنه من أجل تيسير مرور المشروع بكافة مراحل إعدادة، ومراجعته، من مختلف الجهات ذات الصلة بعملية التشريع.

٣-٤-١ كيفية الإفصاح عن المبررات والأهداف

يكون إفصاح الجهة التي تقدمت بمشروع القانون عن المبررات التي دعتها للتقدم به والأهداف المبتغى تحقيقها في الواقع العملي، من خلال بيان مكتوب يطلق عليه "بيان المبررات والأهداف". وفي هذا السياق يتعين عدم الخلط بين بيان المبررات والأهداف والمذكرة الإيضاحية. فبيان المبررات والأهداف يتم إعداده حصرياً من قبل الجهة التي تقدمت بمشروع القانون، بينما المذكرة الإيضاحية قد تشترك أكثر من جهة في إعدادها. وبيان الأهداف والمبررات هو عبارة عن بحث تفصيلي يحوي إحصاءات رسمية، وبحوثاً ميدانية، أجرتها الجهة قبل أن تشرع في صياغة مشروع القانون الذي تتقدم به، بينما المذكرة الإيضاحية لا تتضمن أي بحوث ميدانية أو بيانات إحصائية مفصلة، ويتم إعدادها في مرحلة لاحقة على الانتهاء من الصياغة النهائية لمشروع القانون. وبيان الأهداف والمبررات يتم إعداده ليرفق بالصياغة الأولى لمشروع القانون المقدم من إحدى الوزارات عند التقدم بالمشروع إلى مجلس الوزراء، لكونه موجهاً في المقام الأول إلى مجلس الوزراء، بينما المذكرة الإيضاحية لا يأتي دورها إلا عند الانتهاء من صياغة المشروع في صورته النهائية، وتكون بمثابة خطاب تشريعي وسياسي وتقني موجه، في المقام الأول، إلى مجلس النواب. وسوف نعرض لكل هذا لاحقاً عند تناولنا المذكرة الإيضاحية بالتفصيل في مرحلة إرسال مشروع القانون من الحكومة إلى مجلس النواب.

٣-٤-٢ ضوابط صياغة بيان المبررات والأهداف

- يجب أن تتم صياغة "بيان المبررات والأهداف" بانتقاء عبارات محددة، ومباشرة، ودقيقة، وفارقة. ويجب عدم اللجوء لاستخدام الأسلوب اللغوي الإنشائي أو العبارات الفضفاضة شديدة العمومية عند صياغة بيان المبررات والأهداف.
- يجب عند صياغة بيان المبررات والأهداف أن يتم تناول الأهداف وتقسيمها بالنظر إلى ما هو متوقع تحقيقه منها على المدى الزمني القريب، والمتوسط، والبعيد. ذلك أنه من الطبيعي أن كافة الأهداف المبتغاة من إصدار القانون لا تتحقق جملة واحدة بمجرد صدوره. فمن الأهداف ما يتحقق عقب صدور القانون بفترة قليلة، ومنها ما قد يبدأ تحققه بعد مرور عدة أشهر من تاريخ الصدور، وبعض الأهداف قد يتأخر ويتراخى تحققها إلى فترة طويلة. وتضمن بيان الأهداف والمبررات توقع الجهة التي أعدت المشروع بشأن الوقت اللازم لبلوغ كافة الأهداف المرجوة يعد عنصراً فارقاً في تقييم مجلس الوزراء، ومجلس النواب، لجدوى إصدار القانون وتكلفة وآليات إنفاذه في الواقع.
- يجب أن يستند بيان المبررات والأهداف إلى إحصاءات رسمية، واستطلاعات رأي، تدعم ما ورد به، وتبرر وتعكس نوعية التدخل التشريعي المطلوب، ومداه.
- يجب أن تعكس صياغة بيان المبررات والأهداف سعة أفق الجهة التي أعدت مشروع القانون، ذلك أنه أضحى من النادر أن تقتصر آثار صدور أي قانون على المجال الذي يتناوله بالتنظيم فحسب. فارتباط مناحي النشاط والسلوك الإنساني ببعضها قد أضحي حقيقة بارزة في العصر الحديث أكثر بكثير من العصور الماضية. وينتج عن ذلك أن التدخل تشريعياً بتنظيم أي من مجالات النشاط والسلوك الإنساني يؤثر بالضرورة في سائر المجالات المرتبطة به. ويجب أن يعرض بيان الأهداف والمبررات لكافة المتوقع أن يتحقق من أهداف في سائر المجالات المرتبطة بالمجال موضوع التنظيم بمشروع القانون. وعلى سبيل المثال، فإن مشروع قانون ينظم التأمين الصحي على المواطنين ينبغي ألا يقتصر بيان أهدافه على تقديم رعاية صحية وفق معدلات الجودة العالمية، بل يجب كذلك أن يتطرق لكافة الأهداف المتوقع تحقيقها عند تطبيقه، كالأهداف الاقتصادية المتمثلة في إيجاد فرص عمل جديدة في القطاع الصحي، وكذلك الأهداف الاجتماعية المتمثلة في تحقيق العدالة الاجتماعية والتكافل من خلال ضمان إتاحة فرص العناية الصحية لكافة المواطنين بذات المستوى بغض النظر عن مقدار الملاءة المالية.

١-٤ حال البيئة التشريعية في مصر وأثر ذلك

- تزدهم البيئة التشريعية المصرية بعدد ضخم من القوانين، مما يؤدي في أحيان ليست بالقليلة إلى تضارب وتعارض النصوص القانونية فيما بينها وما ينجم عن ذلك من ظهور صعوبات التطبيق.
- من شأن هذا الوضع أن يؤثر بالسلب على المواطنين، لكونه قد يحدث حالة من عدم اليقين فيما يتعلق بما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات، في ظل صدور عدة قوانين مختلفة متلاحقة تنظم المجال الواحد من مجالات السلوك البشري. فضلاً عما ينجم عن هذا الوضع من آثار سلبية بالنسبة لبيئة ومناخ الاستثمار والأعمال.
- يمتد التأثير السلبي لهذا الوضع إلى القضاة، إذ يفرض عليهم بذل جهد كبير يستغرق ساعات بحث مطولة، من أجل أن يطمئن القاضي إلى أنه قد توصل للنص القانوني الحاكم للمسألة المعروضة عليه.

٢-٤ إصدار القانون ينبغي أن يكون الخيار الأمثل

ينبغي على البند السابق أنه ينبغي وجود حاجة وضرورة واضحتين لمشروع القانون المزمع التقدم به. ويتعين أن تسبق مرحلة التقدم الفعلي بالمشروع مرحلة إجراء دراسات وأبحاث للتأكد من أن سائر الحلول، والخيارات، والبدائل التي يمكن للحكومة أن تلجأ إليها لن تفلح في مواجهة المشكلة بذات النجاعة التي يحققها إصدار قانون.

١-٢-٤ البحث في القوانين السارية

- يجب، ومشروع القانون ما زال مجرد فكرة لم تبلور بعد في صورة مواد قانونية، أن تجرى مراجعة ومسح دقيقين لكافة الأدوات التشريعية السارية ذات الصلة بالمجال المراد تناوله بالتنظيم في المشروع. فالعدد الضخم للأدوات التشريعية الذي تزدهم به البيئة التشريعية المصرية يمكن أن يكون له جانب إيجابي، يتمثل في امتداد الغطاء التشريعي لعدد كبير من المجالات والأنشطة. ويوجد تحد حقيقي مفروض على الجهات التي لها حق اقتراح القوانين، يتمثل في وجوب البحث والاطلاع على كافة الأدوات التشريعية السارية ذات الصلة بالمجال المراد إصدار قانون جديد بشأنه، بغية التيقن من أنها خلت من الأفكار المراد إلbasها ثوب قانون جديد.
- يجب أن يكون مشروع القانون قد أتى بجديد، وليس ترديداً لما تتضمنه بالفعل قوانين أخرى سارية، حتى وإن تم ذلك باللجوء لاستخدام صياغات، أو مسميات، مختلفة عن تلك التي تتضمنها القوانين السارية. فالفكر الذي يقوم عليه مشروع القانون لابد أن يحمل أحكاماً ومعاني جديدة.
- قضت المحكمة الدستورية العليا بأن المشرع يصوغ القوانين ليقرر بموجبها أحكاماً جديدة لمصلحة يقدرها، لا ليؤكد بها على ذات المعاني والأحكام التي تتضمنها نصوص قائمة بالفعل.

القضية رقم ٧٢ لسنة ١٨ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٧/٨/٢ ج ٨ دستورية ص ٧٤٩

٢-٢-٤ خيار التعديل في القوانين السارية

- عند التقدم بمشروع قانون جديد بالكامل، يتعين أن تكون الدراسات والأبحاث التي سبقت التقدم بالمشروع قد استبعدت إمكانية مواجهة المشكلة المطروحة عن طريق إدخال بعض التعديلات على قوانين سارية بالفعل. إذ إنه لو تبين أن إجراء تعديل على قانون أو أكثر من القوانين القائمة يكفي تماماً للوصول للأهداف المنشودة، فينبغي اللجوء لهذا الخيار لما يحققه من مصلحة أكيدة بعدم زيادة ازدحام البيئة التشريعية بقانون جديد.
- يشترط للجوء إلى خيار التعديل في القوانين السارية كبديل عن التقدم بمشروع قانون جديد بالكامل، أن تكون التعديلات المقترحة تتسم بشيء من المحدودية، بمعنى أنه إذا كانت التعديلات ستصبح من الاتساع بحيث تشمل معظم أحكام القانون الساري فسيكون من الأفضل إصدار قانون جديد بالكامل.

٣-٢-٤ خيار استخدام أدوات تشريعية أو تنفيذية أدنى مرتبة من القانون

- يقصد بالأدوات الأدنى مرتبة من القانون كافة القرارات واللوائح ذات الصلة التشريعية التي تصدر عن الحكومة، وكذلك الأدوات التنفيذية كالقرارات الإدارية بمختلف أنواعها.
- ينبغي أن تجرى دراسة وبحث عن مدى جدوى وقدرة الأدوات الأدنى مرتبة من القانون، التشريعية الصلة أو ذات الطابع التنفيذي، على مواجهة المشكلة المطروحة. وينبغي عدم التردد في اللجوء لهذا الخيار طالما تم التأكد من نجاعته، لما في ذلك من فائدة أكيدة تتمثل في الوصول للأهداف المرجوة بغير إضافة قانون جديد على البيئة التشريعية المتخمة بما فيها من قوانين، فضلاً عن كون إجراءات استصدار مثل هذه أدوات أسرع وأقل تكلفة من القانون.

٤-٢-٤ خيار استخدام البدائل غير التشريعية

- يقصد بالبدائل غير التشريعية ما يمكن أن تستخدمه الحكومة من أدوات، أو وسائل، أو آليات، بمنأى عن الخيار التشريعي، لمواجهة وضع ما أو حل مشكلة مطروحة.
- من البدائل غير التشريعية يمكن أن نذكر على سبيل المثال:
 - أ- العمل على زيادة الوعي العام لدى المخاطبين بالقوانين للتأكد من علمهم بوجود الأداة التشريعية، بداءة، ثم فهمهم لأحكامها على نحو صحيح.
 - ب- حث المواطنين على الامتناع عن بعض السلوكيات الخاطئة عن طريق إيجاد محفزات مادية أو معنوية، بدلاً من إصدار قوانين تتضمن جزاءات.
 - ج- إحكام الرقابة على أجهزة إنفاذ القوانين، لضمان قيامها بعملها على الوجه الأمثل.
 - د- تحديث وتغيير أسلوب وطريقة عمل أجهزة إنفاذ القوانين، وتطوير ما لديها من إمكانيات مادية وبشرية وقواعد بيانات.
- ينبغي في جميع الأحوال أن تجرى دراسة وبحث لكافة الخيارات والبدائل غير التشريعية للوقوف على مدى قدرة أي منها على مواجهة المشكلة المطروحة بعيداً عن الخيار التشريعي، والذي يستغرق بطبيعته الكثير من الوقت والجهد والمال. فأحياناً تكون البدائل غير التشريعية قادرة على مواجهة المشكلة المطروحة على نحو أكثر نجاعة وأقل تكلفة من إصدار قانون جديد.

١-٥ أهمية الالتزام بأحكام ومبادئ الدستور عند إعداد مشروع القانون

- الدستور هو القانون الأسمى الذي يجب أن تلتزم الدولة بأحكامه ومبادئه في كافة ما يصدر فيها من قوانين. فاحترام ما نص عليه الدستور والالتزام به هو أمر واجب في كل مراحل العملية التشريعية، بدءاً من نشوء فكرة مشروع القانون وبلورتها، مروراً بمرحلة إعداد وصياغة الأحكام، توطئة للتقدم به إلى مجلس النواب لمناقشته والموافقة عليه، وصولاً إلى إرساله إلى رئيس الجمهورية ليتم إصداره ونشره في الجريدة الرسمية. وذلك كله، حتى لا تكون القوانين الصادرة في الدولة مشوبة بشبهة عدم الالتزام بمبادئ وأحكام الدستور، فتضحي عرضة للقضاء بعدم دستورتها في أي وقت.
- ينبغي أن يكون تحصين أحكام مشروع القانون من خطر القضاء بعدم دستورتها هو الشاغل الأكبر لمعدّي وصانعي القوانين. فالقضاء بعدم الدستورية هو حكم بإعدام النص القانوني، بما يترتب على ذلك من أن الوقت والجهد والمال الذي بذل في مختلف مراحل إعداد وصياغته قد ذهب سدى. فضلاً عن ذلك، فالقضاء بعدم دستورية أحد النصوص يؤدي إلى اضطراب الأوضاع والعلاقات بالمجال الذي كان ينظمه، وما يصاحب ذلك من آثار سلبية تطال المواطنين والحكومة.

١-١-٥ الالتزام بأحكام ومبادئ الدستور له وجهان

احترام أحكام ومبادئ الدستور في عملية التشريع هو التزام له وجهان:

- **أولاً: ما يتعلق بالأوضاع الشكلية:**
وهو ما عبرت عنه المحكمة الدستورية في أحكامها بأن القاعدة القانونية التي لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك.
القضية رقم ٣٦ لسنة ١٨ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٨/١/٣ ج ٨ دستورية ص ١٠٥٤
- **ثانياً: ما يتعلق بالموضوع:**
وهو ما عبرت عنه المحكمة الدستورية العليا في أحكامها بأنه لا يكفي لتقرير دستورية نص تشريعي معين أن يكون من الناحية الإجرائية موافقاً للأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور، بل يتعين فوق هذا أن يكون في محتواه ملتزماً مع قواعد الدستور الموضوعية التي تعكس مضامينها القيم والمثل التي بلورتها الإرادة الشعبية، وكذلك الأسس التي تنتظم الجماعة وضوابط حركتها.
القضية رقم ٢٣ لسنة ١٢ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٣/١/٢ ج ٢/٥ دستورية ص ١٤٥

٢-١-٥ التعامل بحرص مع النصوص التي تعتبر من ركائز مشروع القانون

- في غالب الأحيان يقتصر أثر القضاء بعدم الدستورية على النص الذي كان موضوع دعوى الدستورية. إلا أنه قد يمتد أثر القضاء بعدم دستورية حكم واحد فحسب، حوته إحدى مواد القانون، إلى سائر أحكامه.
- يحدث هذا الأثر شديد الوطأة، بالغ الخطورة، في الحالتين الآتيتين:
 - أ- وجود رابطة بين النص المقضي بعدم دستوريته وسائر الأحكام الواردة بالقانون.
 - ب- إن كان القانون، بغير هذا الحكم، لا يستطيع أن يحقق أهدافه.
- بناء على ما سلف ذكره، ينبغي التعامل بحرص شديد عند إعداد وصياغة النصوص التي تعتبر من الركائز الأساسية اللازمة لتحقيق أهداف مشروع القانون، فتجرى عملية قياس دقيقة لكافة ما حوته من أحكام في ضوء مبادئ الدستور وأحكام المحكمة الدستورية العليا للتيقن من خلوها من أي شبهة عدم دستورية.

٢-٥ دور السلطتين التنفيذية والتشريعية

الالتزام باحترام مشروعات القوانين لأحكام ومبادئ الدستور هو التزام يقع على عاتق السلطتين التنفيذية والتشريعية معاً، وذلك بحسب الدور الذي أناطه الدستور بكل منهما القيام به في مختلف مراحل العملية التشريعية. فالسلطة التنفيذية تلتزم عند إعدادها مشروعات القوانين باحترام كافة ما نص عليه الدستور من مبادئ وأحكام، بينما تلتزم السلطة التشريعية أيضاً بتنفيذ كل النصوص الدستورية الحاكمة لكيفية مناقشة مشروعات القوانين داخل البرلمان، والأغلبية المتطلب أن يحصل عليها القانون حتى تتم الموافقة عليه، والتأكد من خلو الصياغة النهائية له من شبهات عدم الدستورية.

٣-٥ الدليل الدستوري:

١-٣-٥ المقصود بالدليل الدستوري وفوائده

قمنا بإعداد دراسة " تطبيق الكتروني " هو الأول من نوعه وقد أسميناه " الدليل الدستوري " وهو تطبيق سهل الاستخدام يتيح للمستخدم أن يعي كافة المبادئ والأحكام والحقوق والحريات والواجبات التي نص عليها الدستور، معروضة بطريقة جديدة، ومرتبعة ومبوبة ومفهرسة على أساس نوعي نابع من تقسيم الحقوق والواجبات، والفئات والطوائف، والأجهزة والهيئات، والجهات، والمجالات، مع بيان المبادئ الدستورية في كل موضوع، وكذا التزامات الدولة وواجباتها، والإحالات على القانون بأنماطها المختلفة. وقد قمنا بدراسة إعداد هذا التطبيق بعناية فائقة، وسوف يتم منحه، فور وضعه في صورته النهائية، لكافة الوزارات بالحكومة وكذلك مجلس النواب بغرض أن يسهل وييسر إلى حد كبير عملية البحث عن حكم الدستور في موضوع معين إذ بإمكان المستخدم أن يطلب من التطبيق الإلكتروني إجراء المقارنة بين عدة حقوق في علاقتها بفئات معينة ودور الدولة بشأنها. كما سيتم تدعيم التطبيق بمجموعة منتقاة من أحكام المحكمة الدستورية العليا، تسهم إسهاماً كبيراً في تفسير العديد من النصوص الدستورية، بغية أن يتمكن المستخدم، سواء أكان من السلطة التنفيذية أم من البرلمان، أن يتفادى إلى حد كبير شبهات عدم الدستورية عند إعداد وصياغة مشروعات القوانين.

التوافق مع الالتزامات الدولية

١-١ النصوص الدستورية

ورد ذكر المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تنضم إليها مصر في أكثر من موضع بالدستور. فقد تضمن الباب الثالث نص المادة (٩٣) منه التي جاء حكمها كالآتي:

"تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة."

كما نصت المادة (١٥١) الواردة في الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور على الآتي:

"يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور."

٢-١ مرتبة المعاهدات الدولية في النظام التشريعي المصري

يبين من النصين الدستوريين سالف الذكر أن النظام التشريعي المصري يعتبر المعاهدات الدولية التي تنضم إليها مصر ويتم التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية في ذات مرتبة القوانين الوطنية. وذلك على خلاف الحال في دول أخرى، كبعض دول الاتحاد الأوروبي، التي تمنح القوانين الاتحادية الأوروبية مرتبة أعلى من القوانين الوطنية.

٣-١ أهمية التوافق مع الالتزامات الدولية

- فضلاً عما نص عليه الدستور من أن الالتزامات الدولية المصدق عليها في مصر تعتبر في مرتبة القوانين الوطنية، ومن ثم يتعين الالتزام بما ورد بها من مبادئ وأحكام وعدم إصدار قوانين تتعارض معها، فإن العديد من الصكوك الدولية أضحت تتضمن ما يعرف بآلية الاستعراض. ويقصد بذلك أن تقوم كل دولة طرف في الصك الدولي، وبصفة دورية، باستعراض الجهود المبذولة على المستوى الوطني في مجال تنفيذ مبادئ وأحكام هذا الصك. ومن أهم الجهود الوطنية والتي تكون محلاً لعملية الاستعراض هي الجهود المبذولة في المجال التشريعي، سواء تمثلت في قوانين جديدة صدرت تلبية لأحكام الصك الدولي، أو قوانين سارية ألغيت أو عدلت للتوافق مع الالتزامات المتولدة عن هذا الصك.
- من شأن عدم توافق القوانين الوطنية مع مبادئ وأحكام الصكوك الدولية التي انضمت إليها مصر أن يؤدي للظهور بمظهر من لا يلتزم بتعهداته الدولية، وما قد يسببه هذا من حرج للحكومة على الصعيد السياسي الدولي، فضلاً عما قد يؤدي إليه من تقييماً سلبية تعقب عملية استعراض الجهود الوطنية على المستوى الدولي.

٤-٦ مسؤولية السلطتين التنفيذية والتشريعية

يتطلب ضمان توافق القوانين الوطنية مع الالتزامات المتولدة عن المعاهدات والاتفاقات الدولية التي انضمت إليها مصر بذل جهد كبير ومستمر من السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويتم ذلك من خلال التقدم بمشروعات قوانين جديدة على المستوى الوطني، نزولاً على مبادئ وأحكام الصكوك الدولية التي انضمت إليها مصر مؤخراً، وإجراء عملية مراجعة وتنقية مستمرة للقوانين السارية، تعديلاً أو إلغاءً، للحيلولة دون وجود نصوص قانونية وطنية غير متوافقة مع الالتزامات الدولية.

٥-٦ الاطلاع على الصك الدولي ذي الصلة بمشروع القانون

- من الضروري أن يكون تحت بصر الجهة التي تنوي إعداد مشروع قانون كافة الصكوك أو المعاهدات الدولية المنشورة بالجريدة الرسمية المصرية، والتي تتعرض لذات الموضوع الذي يتناوله مشروع القانون محل الإعداد. ويجب الاطلاع على ما ورد بتلك المعاهدات من مبادئ والتزامات، للتأكد من أن كافة ما ورد بمشروع القانون محل الإعداد من أحكام، وفروض، وصياغات، ليس فيه خروج على ما ورد بالصك الدولي ذي الصلة من مبادئ ولا يمثل إخلالاً بأحد الالتزامات التي يتعين على الدول الأعضاء تأديتها.
- في الحالات التي يكون فيها إعداد مشروع القانون هو استجابة للانضمام لأحد الصكوك الدولية فينبغي أن تصاغ مسميات ومصطلحات المشروع على نحو يلتزم، بقدر المستطاع، بالمسميات والمصطلحات التي استخدمها الصك الدولي، حتى وإن كانت غير دارجة في البيئة التشريعية المصرية. ويجب عدم محاولة تغيير تلك المصطلحات أو المسميات بأخرى معروفة في البيئة التشريعية المصرية، وذلك خشية أن يوصف المشروع بأنه لم يلب الالتزام الدولي. وفي هذه الحالة يجدر وضع تعريف لتلك المصطلحات، حتى يمكن للمخاطب أن يعي ما يقصده المشرع.

I-V المقصود بالجوانب المالية لمشروع القانون

لا شك أن الوصول إلى قانون صالح للإصدار هو أمر يتطلب إنفاق المال من الخزنة العامة للدولة. فعملية إعداد القانون تشترك فيها عدة جهات، وتستغرق العديد من المناقشات وجلسات التشاور، وتتطلب الاستماع إلى آراء الخبراء المتخصصين، مع ضرورة توافر بحوث وإحصاءات واستطلاعات رأي أجرتها الجهات المعنية. والمروور بكل هذا يتطلب إنفاق أموال من الخزنة العامة للدولة.

ومع التسليم بالعلاقة الحتمية، السالف بيانها، بين عملية صناعة القوانين وإنفاق أموال من خزنة الدولة، إلا أن هذا ليس المقصود بالجانب المالي لمشروع القانون، وإنما المقصود بالجانب المالي هو الآتي:

- العديد من مشروعات القوانين تتطلب وتستلزم وجود مخصصات مالية كشرط بديهي من أجل تفعيل ما ورد بها من أحكام. ومن مشروعات القوانين التي تنتمي إلى هذه الطائفة يمكن ذكر الآتي على سبيل المثال:

أ- كل مشروعات القوانين التي تنشئ، أو تتضمن إنشاء، كيانات جديدة كالهيئات بأنواعها، والمجالس العليا، والإدارات العامة الجديدة، والمراكز القومية، واللجان القومية، والمحاكم الابتدائية.. الخ، إذ تستلزم هذه النوعية من مشروعات القوانين تخصيص عقارات، وتعيين موظفين وتدريبهم، وشراء أجهزة ومعدات، ووسائل انتقال. الخ

ب- كل المشروعات التي تتضمن زيادة أو تتطلب توسعاً في مسئوليات أو مهام أو أعباء أي من الأجهزة الموجودة بالدولة، إن كان هذا يتطلب تعيين مزيد من العاملين، أو شراء أجهزة ومعدات وآلات، أو تدريب العاملين على أساليب حديثة لأداء العمل ... الخ

ج- كل المشروعات التي تتضمن تمتع بعض الفئات في المجتمع بمزايا مالية أو عينية جديدة لم تكن مقررة من قبل.

- وعلى الجانب الآخر، فهناك العديد من مشروعات القوانين يتوقع منها عقب صدورهم وتطبيقها أن تؤدي إلى زيادة الأموال والإيرادات التي تدخل الخزنة العامة. ومن مشروعات القوانين التي تنتمي لهذه الطائفة يمكن ذكر الآتي على سبيل المثال:

أ- كافة مشروعات القوانين التي تفرض ضرائب أو رسوماً جديدة أو تزيد من مقدار المفروض منها أصلاً.

ب- كافة مشروعات قوانين رفع حدود الغرامات الموجودة بالقوانين السارية، أو فرض غرامات على أفعال تدخل حديثاً دائرة التجريم.

ج- كافة مشروعات القوانين التي تمنح الجهات الحكومية الحق في إعطاء تراخيص ممارسة أنشطة جديدة لم يسبق تناولها بالتنظيم في قوانين سارية.

د- كافة مشروعات القوانين التي تنشئ كيانات اقتصادية تدر ربحاً وأموالاً لخزنة الدولة.

٢-٧ أهمية العناية بالجوانب المالية لمشروع القانون

يجب أن تولي الأهمية لبحث مدى الحاجة لإجراء "دراسة مالية" لمشروع القانون المزمع إعداده. بمعنى أنه يتعين الوقوف على ما إذا كان للجوانب المالية أهمية لا يمكن إغفالها، بالنظر إلى الموضوع الذي تنوي الجهة تنظيمه بمشروع القانون، أم أن تلك الجوانب ليست حاضرة بدرجة كبيرة مما لا يتطلب معه إجراء الدراسة المالية. وتلعب الدراسة المالية دورًا محوريًا شديد الأهمية عند التقدم بمشروع قانون ينتمي للفئة التي يعد الجانب المالي فيها ذا أهمية كبيرة فيها، سواء أكان المشروع مدرجاً ضمن الأجندة التشريعية أم خارجها. ذلك أن قدرة مجلس الوزراء، ومن بعده مجلس النواب، على تقييم الجدوى الآتية لمشروع القانون، في ظل أولويات ومتطلبات كل مرحلة، تتوقف على ما إذا كان قد تم الاعتناء بإجراء دراسة مالية دقيقة وشاملة أرفقت بالمشروع عند التقدم به وعرضه، من عدمه.

١-٢-٧ الدراسة المالية في المشروعات التي تستلزم رصد مخصصات مالية

يجب عند إعداد مشروع قانون ينتمي للطائفة التي تستلزم وجود مخصصات مالية كشرط أساسي لتفعيل ما ورد بها من أحكام أن تقوم الجهة صاحبة فكرة مشروع القانون بإجراء دراسة مالية تحدد مقدار هذه الأموال، والمصدر المتوقع توفيرها منه. ويتعين في هذا الشأن أن يوضع في الحسبان طابع الديمومة أو الاستمرارية. بمعنى أن إنشاء جهاز جديد مثلاً يتطلب دراسة وتحديد المبلغ اللازم من المال من أجل إيجاد مكان للكيان الجديد وتجهيزه باللائز من أجهزة ومكاتب ووسائل انتقال، وموظفين وعاملين.. الخ إلا أنه لا يجب الوقوف بالدراسة المالية عند هذا الحد بل يتعين أيضاً أن تحدد مقدار المخصص المالي السنوي الذي سيحتاجه هذا الجهاز من أجل استمراره في ممارسة مهامه واختصاصاته بنجاح.

٢-٢-٧ الدراسة المالية في المشروعات التي يتوقع أن تدرّ أموالاً

يجب عند إعداد مشروع قانون ينتمي للفئة المتوقع منها جلب إيرادات إضافية للخزانة العامة أن تقوم الجهة صاحبة فكرة مشروع القانون بإجراء دراسة مالية تبين مقدار هذه الإيرادات، والمعدل المتوقع لتدفقها في المدى الزمني القصير والمتوسط والبعيد. فهذه الدراسة لها أهمية كبيرة من عدة نواح. فهي تلفت نظر الجهات المسؤولة عن إعداد الموازنة العامة للدولة لوجود مصدر جديد من مصادر الدخل يتعين أخذه في الاعتبار، مما يمنح تلك الجهات مساحة أكبر من التحرك عند إعداد كافة بنود موازنة الدولة. كما تصلح هذه الدراسة المالية لتكون دافعاً ومحفزاً للجهات المسؤولة بالدولة على إيجاد مخصصات مالية لتفعيل مشروع القانون طالما أنه يتوقع منه عقب صدوره أن يجلب حصيلة مالية تفوق ما تم إنفاقه على تفعيله. وتصلح أيضاً هذه الدراسة كعامل يدفع الحكومة إلى إيلاء عنايتها لتنفيذ مشروع القانون، عقب إصداره، بنجاعة وفعالية للحصول على ما هو متوقع من إيرادات.

البحث في التشريعات المقارنة

١-٨ الحاجة للبحث في التشريعات المقارنة

- أدى تشعب مجالات السلوك البشري، وتنوعها، كأثر لما يشهده العالم من ثورة تكنولوجية، ومعلوماتية، إلى ظهور حاجة قوية لإصدار قوانين تنظم المناحي الجديدة للسلوك البشري، مثل القوانين التي تنظم ما يطلق عليه الفضاء السيبراني، أو قوانين مواجهة جرائم تقنية المعلومات، أو قوانين تنظيم التداول في البورصات عبر شبكة المعلومات... الخ
- ينبنى على ما ورد بالفقرة السابقة أنه في أحيان غير قليلة تجد الجهة صاحبة فكرة مشروع القانون أنها بصدد الخوض في مجال لم يتناوله من قبل المشرع المصري بالتنظيم، الأمر الذي تبرز معه الحاجة للاطلاع على أية أدوات تشريعية تنظم ذات الموضوع، سبق أن أصدرتها دول أخرى على مستواها الوطني، وكذلك أي أدوات تشريعية دولية "قوانين نموذجية- قواعد استرشادية تشريعية"، للوقوف على تجارب من سبقونا في المجال موضوع البحث، والاستهداء بما توصلوا إليه.

٢-٨ فوائد البحث في التشريعات المقارنة

من شأن عملية البحث والإطلاع على الأدوات التشريعية بالدول التي سبق أن نظمت مجالاً يعتبر جديداً على المشرع المصري، وكذلك الصكوك الدولية الصادرة في ذات المجال، أن تقدم خلاصة بحث وجهد سبق أن خاض فيه وبذله مشرعون في دول أخرى أو خبراء على المستوى الدولي، مما يهيئ للمشرع المصري أساساً جيداً ينطلق منه، وينبئه إلى مواطن الأهمية فيه، ويقيه من الوقوع في أخطاء سبق أن وقعت فيها أنظمة تشريعية في دول أخرى عند تصديها لذات الموضوع.

٣-٨ ما يجب مراعاته عند البحث في التشريعات المقارنة

١-٣-٨ رسمية المصدر

يجب عند الاطلاع على التشريعات المقارنة التأكد من أن التشريع المقارن محل الاطلاع هو من مصدر رسمي موثوق منه في الدولة التي أصدرته، أو مصدر رسمي على المستوى الدولي معني بتجميع التشريعات المقارنة، ولا يجب اللجوء في هذا الصدد إلى أية مصادر أخرى لا يمكن التأكد من دقة محتواها.

٢-٣-٨ وحدة المبررات والدوافع

ينبغي التأكد من أن الحاجة التي دعت لإصدار التشريع محل المقارنة في دول أخرى هي ذاتها التي تدعو لإصدارها بالنسبة للمشرع المصري، بمعنى أن الأهداف والمبررات التي دعت المشرع الأجنبي لإصدار القانون هي ذاتها الداعية لإصداره بالنسبة للمشرع الوطني. إذ لو تبين اختلاف هذا الأمر في مصر عن الدولة، أو الدول الأخرى، فسوف ينتفي الداعي للاستهداء بأحكام التشريع المقارن من أساسه.

٣-٣-٨ الخصوصية المصرية

ينبغي مراعاة الاختلافات في النظم القانونية، والقضائية، والاجتماعية، والسياسية، بين الدول. وكذلك الفارق في الإمكانيات المادية، والبشرية، والتكنولوجية، المتاحة في كل دولة. فما قد يصلح وينجح في دولة ما ليس بالضرورة صالحاً بذاته للنجاح في دولة أخرى. الأمر الذي يستوجب على من يعدّ مشروع القانون أن يضع في اعتباره الخصوصية المصرية قبل أن يشرع في اقتباس أحكام بعينها من التشريع المقارن في مشروعه. ولذلك، لا يجب اللجوء إلى النسخ أو النقل المباشر من أحكام القوانين المقارنة، حتى وإن كان النسخ من التشريع المقارن يجعل مهمة من يتولى إعداد مشروع القانون على المستوى الوطني أكثر سهولة، خصوصاً في التشريعات الطويلة.

٩-١ أهمية البحث في السوابق القضائية

يحفل التراث القضائي المصري بالآلاف من الأحكام التي أصدرتها محكمة النقض على مدار عشرات السنوات منذ إنشائها وحتى الآن. وهذا التراث والإرث القضائي الثري يحوي أبحاثاً قانونية رفيعة المستوى، أجرتها دوائر المحكمة بمناسبة ما عرض عليها من طعون، بغية الوصول إلى التفسير الصحيح للنصوص القانونية في مختلف المجالات. ولذلك، فإن قيام من يتولون مهمة إعداد وصياغة مشروعات القوانين بالرجوع إلى أحكام محكمة النقض الصادرة في ذات المجال الذي سيتناوله المشروع محل الإعداد والتنظيم، وكذلك ما صدر من أحكام المحكمة الإدارية العليا، واطلاعهم على ما أرسته المحكمة من مبادئ في هذا الصدد هو أمر عظيم الفائدة. فمحكمة النقض، وقبلما تشرع في تفسير نص القانون، تمدّ وتوسع بحثها ليشمل كافة النصوص ذات الصلة ولو كانت بقوانين أخرى، وتحلل العلاقات القانونية، وتعمل قواعد التفسير والقياس، وتتحرى أحكام ومبادئ الدستور، لتتمكن من الوقوف على إرادة المشرع بدقة. ومن شأن اطلاع معدي وصانعي مشروعات القوانين على كل هذا أن يمنحهم نظرة أكثر شمولية وعمقاً للعديد من الفروض والأحكام التي سيحويها مشروع القانون محل الإعداد، مما يساهم في صياغتها على نحو محكم وفق المنطق القانوني السليم.

ضوابط صياغة الأجزاء المختلفة لمشروع القانون

١٠

١-١. المقصود بأجزاء مشروع القانون

لكل مشروع قانون أجزاء معينة يتشكل منها بنيانه. ومن بين هذه الأجزاء ما هو ضروري ولا غنى عنه في أي مشروع قانون كالاسم أو العنوان، والمتمن أو الصلب. بينما توجد أجزاء أخرى قد لا تكون هناك حاجة لتضمينها في كافة مشروعات القوانين، كالتعريفات أو الأحكام العقابية. وباختلاف نوعية كل جزء من الأجزاء، والوظيفة أو الدور المنوط به أن يؤديه داخل مشروع القانون، تختلف قواعد وأسس صياغته.

٢-١. من يتولى صياغة مشروع القانون بأجزائه المختلفة

الصياغة التشريعية علم له أصوله وقواعده. ومن الضروري توافر الخبرة والإلمام بتلك الأصول والقواعد لدى من يتولى مسؤولية الصياغة. ولا يكفي أن يكون من يتولى مسؤولية صياغة النص القانوني ينتمي إلى فئة القانونيين بل لابد أن يكون من محترفي الصياغة التشريعية، وأن يكون ملماً إلماماً كبيراً بكافة جوانب هذا المجال الحيوي من العلوم القانونية. وقد انتهت العديد من الدول إلى هذه الحقيقة فخصصت معاهد حكومية يتم فيها تدريس "علم الصياغة التشريعية" كفرع مستقل بذاته من أفرع الدراسات القانونية، وقصرت العمل في مجال صياغة القوانين على خريجي هذه المعاهد، كما هو الحال في دولة هولندا. كما توجد دول أخرى أضحت تقوم بتدريس مادة "الصياغة التشريعية" لطلبة الدراسات العليا من خريجي كليات الحقوق، كما هو الحال في كلية الحقوق بجامعة "أوتاوا" بكندا.

٣-١. الاسم أو العنوان

١-٣-١. أهمية الاسم

- بالرغم من أن إسم القانون في النظام التشريعي المصري لا يشتمل عادة سوى على عدد بسيط من الكلمات، إلا أن له أهمية قصوى ترجع إلى كونه، دون سواه، الدال والمعبر عن المنتج الذي يحمله، مما يستلزم أن يتم اختيار كلماته وعباراته بعناية فائقة.

٢-٣-١. السلبات الناجمة عن سوء اختيار الاسم

- عدم إيلاء العناية الكافية لاختيار اسم مشروع القانون يؤدي إلى أن من يطلع عليه، عقب إصدار القانون، لا يتمكن من أن يقف على الموضوع الذي تناوله أحكامه بالتنظيم، بل أحياناً قد يعطيه الاسم أو العنوان انطباعاً خاطئاً في هذا الصدد.
- تتسبب أسماء القوانين التي لا تعبر بدقة عن فحواها في ضياع وقت وجهد كافة الفئات المعنية، بدءاً بالمخاطبين بأحكام تلك القوانين، ومروراً بمختلف الأجهزة الرسمية المعنية بالدولة بما فيها المحاكم

والقضاة، بل والمشرعين أنفسهم، إذ سيتوجب عليهم جميعاً البحث في نصوص عدة قوانين، من أجل العثور على القانون المنظم لموضوع معين، بدلاً من أن يركزوا الوقت والجهد في البحث في دائرة أكثر إحكاماً.

٣-٣-١. ضوابط صياغة الاسم

يراعى الالتزام بالضوابط الآتية:

- إذا لم يكن هناك "قانون إصدار"، وهو ما سيأتي الحديث عنه تفصيلاً في الجزء المخصص لقانون الإصدار، فيجب أن يأتي اسم مشروع القانون تالياً مباشرة لعبارة "مشروع قانون رقم () لسنة ٢٠١٨".
- في حالة وجود "قانون إصدار" فإن الصياغة تختلف إذ تكون دائماً على النحو الآتي:
مشروع قانون رقم () لسنة ٢٠١٨ بإصدار قانون كذا.
- كتابة كلمة "قانون" غير معرفة عند صياغة الاسم، فلا يجب استخدام عبارة "مشروع القانون"، بل تستخدم دائماً عبارة "مشروع قانون".
- فيما يخص السنة ورقم مشروع القانون، فلا تتم كتابتهما فعلياً إلا عند النشر والإصدار. مع الأخذ في الاعتبار أن السنة يقصد منها السنة التي تم فيها النشر بالجريدة الرسمية، والرقم يميز القانون الصادر بالنسبة لباقي القوانين معتمداً على توقيت النشر أيضاً.
- كتابة اسم مشروع القانون في منتصف السطر، ويتم كتابته بذات نوعية الخط المستخدم في كتابة مواد المشروع، مع تمييزه من حيث درجة قتامة لون الحبر.
- صياغة اسم مشروع القانون على نحو يفصح في وضوح تام عن نوع الأداة التشريعية التي يحملها بطريقة لا تقبل أي لبس، بأن يكون مصاغاً بإحدى الطرق الآتية:
مشروع قانون رقم () لسنة ٢٠١٧، أو مشروع قانون رقم () لسنة ٢٠١٧ بإصدار قانون.
- يجب صياغة اسم المشروع بحيث يعكس بشكل وصفي واضح فحوى ما حواه من أحكام، على نحو يمكن من اطلاع عليه أن يعي المجال الذي ينظمه. ويتم ذلك عن طريق اختيار أحد الأسلوبين الآتين:
أ- ذكر كافة الموضوعات الرئيسية التي يتناولها المشروع في الاسم. مع مراعاة أن يتم ذلك بذات ترتيب ورود هذه الموضوعات في المشروع. ومثال ذلك، مشروع قانون تنظيم إعادة الهيكلة والإفلاس والصلح الواقي منه.
- ب- في حال كان وضع كافة رموز الموضوعات التي يتناولها المشروع في الاسم من شأنه أن يؤدي إلى طول العنوان على نحو غير مألوف، فلا يجب أبداً اختيار بعض منها وترك البعض الآخر، لما يؤدي إليه هذا من إعطاء فكرة منقوصة وغير صحيحة عن فحوى مشروع القانون، ويكون الحل الأمثل هنا هو انتقاء عبارة عامة تصلح للتعبير عن كافة رموز الموضوعات. ومثال ذلك، **قانون التنظيم المؤسسي للصحافة والإعلام رقم (٩٢) لسنة ٢٠١٦**

- انتقاء الكلمات التي يتكون منها اسم مشروع القانون من بين الدارج والمعروف والمستقر في البيئة التشريعية المصرية، إذ يتعين أن يخلو الاسم من أية عبارات أو كلمات تغاير ما هو متعارف عليه ومألوف في المجال الذي ينظمه المشروع، وإلا أعطى الاسم انطباعاً خاطئاً أو مبهماً لدى من يطلع

عليه. ولا يستثنى من هذا المعيار سوى حالة ما إذا كانت المغيرة والخروج عن الدارج من الكلمات والتعبيرات مقصوداً لذاته، بسبب التزام دولي يفرض استخدام مسميات أو ألفاظ بعينها، فيجدر التقييد بها، وعدم الخروج عليها.

٤-٣-١. ما يجب تجنبه عند صياغة الاسم

- وجود تطابق، أو تشابه كبير بين إسم المشروع مع إسم أحد القوانين السارية، وذلك منعاً من أن يخلط المخاطبون بينهما فيظنون أنهما قانون واحد.
- وجود تطابق، أو تشابه كبير مع عنوان أحد التقسيمات الداخلية لمشروع القانون، وإلا أعطى هذا انطباعاً بأن باقي التقسيمات بما حوته من أحكام هي من قبيل تحصيل الحاصل الذي لا أهمية له.
- طول الاسم على نحو يعطي انطباعاً لدى المخاطب بأن مشروع القانون معقد وصعب، فيتهيب منه قبلما يطلع على أحكامه. فضلاً عن ذلك، فالاسم الطويل يشكل عقبة كلما دعت الحاجة للإشارة إليه أو الإحالة عليه.

مثال (١)

(القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ في شأن الاستيراد والتصدير).

التعليق على هذا المثال:

- ١- تم استخدام عبارة "في شأن" باسم القانون من غير أن يضيف هذا أي شيء للمعنى، وكان الأولى حذفها. وقد تكرر هذا الأمر على مستوى عناوين الأقسام الداخلية للقانون إذ تمت تسمية الفصل الأول "في شأن الاستيراد" والفصل الثاني "في شأن التصدير".
- ٢- من صاغ القانون تخير اسم الفصلين الأول والثاني فحسب ليشكل منهما الاسم، مع أنه يوجد فصل ثالث خاص بالرقابة على الصادرات والواردات. وكان الأفضل أن يتم تسمية القانون "قانون تنظيم الصادرات والواردات والرقابة عليها" أو "قانون الصادرات والواردات والرقابة عليهما"، أو بدلاً من ذلك يتم اللجوء إلى أسلوب اختيار إسم معبر عما ما يحويه القانون من أحكام بمنأى عن اسم أي من الأقسام الداخلية له.

مثال (٢)

(القانون رقم ٣٦٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن مزاولة مهنة الكيمياء الطبية
والبكتريولوجيا والباثولوجيا وتنظيم معامل التشخيص الطبي
ومعامل الأبحاث العلمية ومعامل المستحضرات الحيوية).

التعليق على هذا المثال:

يلاحظ في هذا المثال أن اسم هذا القانون مكون من (٢٢) كلمة ويعيبه الطول الشديد على نحو لا يتفق مع معايير الجودة.

مثال (٣)

(قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨).

التعليق على هذا المثال:

- ١- الاسم لا يعبر بدقة عن محتوى القانون، لأنه قام بالتركيز فقط على أحد الموضوعات التي ينظمها ألا وهو تنظيم البناء، وأهمل باقي المواضيع الرئيسية وهي التخطيط العمراني، والتنسيق الحضاري، والثروة العقارية.
- ٢- الاسم يشبه إلى حد كبير عنوان أحد التقسيمات الداخلية ألا وهو الباب الثالث "تنظيم أعمال البناء"، وكان الأفضل تخير اسم دال عن فحوى القانون ككل من غير التركيز على موضوع بعينه من الموضوعات الداخلية.

٤-١. الديباجة

٤-١-١ المقصود بالديباجة في النظام التشريعي المصري

الديباجة في النظام التشريعي المصري هي إبراز وذكر مجموعة الأدوات التشريعية ذات الصلة بمشروع القانون الذي يتم إعداده، ويتم ذلك بكتابة كل أداة من هذه الأدوات مقرونة باسمها الرسمي وتاريخ صدورها. وهذا بخلاف ما يعرف بالديباجة في العديد من القوانين في الدول الأوروبية، حيث يعني مصطلح الديباجة في تلك الدول أن المشرع يعرض في صدارة القانون ديباجة يوضح فيها الأهداف التي سوف يحققها القانون في الواقع العملي.

٤-١-٢ أهمية الديباجة

- من المعلوم أن النظام التشريعي المصري لا يعتبر الديباجة جزءًا من أجزاء القانون ولا يفرض نشرها بالجريدة الرسمية مع القانون نفسه، إلا أن ذلك لا ينبغي أن ينعكس على من يتولى صياغة المشروع فلا يولي الديباجة العناية اللازمة.

- الديباجة تعتبر بمثابة " شجرة العائلة " لمشروع القانون، إذ هي تبين أصله وأساسه والقوانين ذات الصلة به، الأمر الذي يجعلها تحتل أهمية قصوى في كل المراحل التي يمر بها المشروع أثناء فترة إعداده ومراجعته. والمعنيون بصياغة ومراجعة مشروعات القوانين يدركون جيداً تلك الأهمية التي تحتلها الديباجة، إذ يؤدي اطلاعهم عليها إلى تكوين قدر جيد من المعلومات عن مشروع القانون برمته. كما تؤدي الديباجة، بالنسبة لهؤلاء، دوراً حيوياً في معاونتهم على تحديد وضبط نمط العلاقة بين المشروع المقدم وغيره من أدوات تشريعية سارية تنظم ذات المجال. ومن شأن هذا كله أن يقي من الوقوع في العديد من الأخطاء من نوعية إصدار قانون يحوي أحكاماً تتعارض مع أخرى موجودة في أداة تشريعية تنظم ذات المجال، أو إصدار قانون يتضمن مجرد ترديد لما هو موجود بالفعل في قانون آخر.

٣-٤-١. ضوابط صياغة الديباجة

نظراً لأهمية الديباجة يتم مراعاة الضوابط الآتية عند صياغتها:

- أن تأتي الديباجة مباشرة بعد وضع اسم مشروع القانون.
- أن تحوي الديباجة اسم الجهة التي تقدمت بمشروع القانون.
- أن تحتوي الديباجة على ذكر الأداة التشريعية التي منحت للجهة المتقدمة بالمشروع الحق في التقدم، ألا وهي الدستور.
- أن تحتوي الديباجة على ما يفيد أن مشروع القانون يقدم إلى الجهة صاحبة الحق في إقرار مشروعات القوانين، إلا وهي مجلس النواب.
- أن تحوي الديباجة الأدوات التشريعية ذات الصلة بمشروع القانون من غير زيادة ولا نقصان.
- ترتيب جميع الأدوات التشريعية المذكورة في الديباجة وفق الأعلى مرتبة فالأدنى مع مراعاة وضع الأقدم فالأحدث داخل كل طائفة منها.
- إن كانت هناك معاهدات دولية صدقت عليها مصر، ونشرت بالجريدة الرسمية، مما تعتبر ذات صلة بمشروع القانون، فيجب ذكرها في الديباجة في ذات مرتبة القوانين، باتباع أسلوب الأقدم أولاً.
- التأكد من أن جميع الأدوات التشريعية الوارد ذكرها بالديباجة قد تم تسميتها باسمها الرسمي الصحيح الوارد بالجريدة الرسمية.
- أن تحوي الديباجة ما يفيد أنه تم أخذ رأي الجهات التي أوجب الدستور أخذ رأيها بالنسبة لمشروع القانون المقدم.
- أن تحوي الديباجة ما يفيد أن مشروع القانون قد عرض على مجلس الدولة، كونه منوطاً به مراجعة وصياغة مشروعات القوانين وفق نص المادة (١٩٠) من الدستور.

٤-٤-١. ما يجب تجنبه عند صياغة الديباجة

- ذكر الرقم وسنة الإصدار قرين القوانين الخمسة الرئيسية، وهي القانون المدني، وقانون المرافعات، وقانون الإثبات، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية. فهذه كلها قوانين رئيسية ومعلومة للكافة، ووضع رقمها وسنة صدورها يعتبر تزييداً لا يضيف شيئاً، وعند استخدامها في الديباجة ينبغي وضعها دائماً في الصدارة، بغض النظر عن تاريخ صدورها.

- ذكر أي قانون بتعديلاته، بل يتم فقط ذكر اسم ورقم القانون الأصلي والامتناع عن ذكر أسماء وأرقام التعديلات التي قد تكون طرأت عليه، إذ يشار للقانون دوماً بمسماه ورقمه الأصليين فحسب.
- وضع أية قوانين أو أدوات تشريعية ملغاة بالديباجة.
- تضمين الديباجة لأية أدوات تشريعية أدنى في المرتبة من مرتبة الأداة التي يحويها المشروع المقدم، ولا يعتبر في هذا السياق قرار رئيس الجمهورية بقانون من قبيل الأدوات التشريعية الأدنى مرتبة.
- النص في الديباجة على أنه تم أخذ رأي أية جهات أوجبت قوانين إنشائها أن يتم أخذ رأيها في مشروعات قوانين معينة، إذ أن ما يذكر في الديباجة هو ما أوجبه الدستور فحسب.
- تضمين الديباجة ما لا يعتبر من ضمن الأدوات التشريعية ومثال ذلك أن يرد في الديباجة عبارة "بعد الإطلاع على المذكرة المقدمة من الوزير (س)" أو عبارة "بعد الإطلاع على ما عرضه وزير كذا" إذ إن هذا لا يعد من ضمن الأدوات التشريعية.

٥-١- قانون الإصدار

١-٥-١- المقصود بقانون الإصدار، والهدف منه

- يعتبر "قانون الإصدار" بمثابة شهادة ميلاد أو هوية رسمية لأي مشروع قانون. فقانون الإصدار يحوي أحكاماً فاصلة فارقة، على درجة شديدة من الأهمية، مما يجدر معه تجميعها في موضع واحد متصداً أحكام القانون الموضوعي نفسه، فيسهم ذلك إسهاماً كبيراً في تنبيه ولفت نظر المطلع على محتواها للملاحم الأساسية للمشروع "المرافق" حتى يكون على بينة من أمره.
- ينبنى على البند السابق أنه يفضل دائماً صياغة قانون إصدار يسبق أحكام القانون الموضوعي، ولا يستثنى من ذلك سوى مشروعات القوانين التي تجري تعديلات محدودة على قوانين سارية، إذ ينتفي الداعي في هذه الطائفة من مشروعات القوانين لتنبيه المخاطب لشيء بخلاف فحوى التعديل ذاته.

٢-٥-١- ضوابط صياغة قانون الإصدار

- يراعى عند صياغة أحكام قانون الإصدار ومواده أن يتضمن كل أو بعض الأحكام الآتية:
 - أ- نطاق سريان القانون بأنواعه سواء من حيث الأشخاص أو المكان أو الزمان أو العقود أو الأسواق...
 - ب- أحكام الإلغاء الصريح. وسوف يتم تناولها تفصيلاً في الدليل.
 - ج- الأحكام الانتقالية. وسوف يتم تناولها تفصيلاً في الدليل.
 - د- الأحكام الحافظة. وسوف يتم تناولها تفصيلاً في الدليل.
 - هـ- الأحكام التي تحمل التفويضات التشريعية، وتحديدًا تلك التي تحدد المفوض إليه والزمن الذي يتعين عليه أن يصدر خلاله الأداة التشريعية الفرعية.

و- أحكام نقل تبعية العاملين بجهاز أو كيان لم يعد قائماً ليتم إلحاقهم بجهاز أو كيان جديد أنشأه المشروع.

ز- أحكام موجهة للمحاكم بخصوص التوجيه بما يتخذ حيال ما عسى أن يكون متداولاً أمامها من دعاوى تتعلق بالقانون المرافق.

ح- أحكام النشر في الجريدة الرسمية وتحديد تاريخ بدء العمل بالقانون.

وقد يقتضي الأمر وضع كافة الأحكام السابقة في قانون الإصدار أو قد يرى أنه لا حاجة سوى إلى بعض منها فحسب، وذلك بحسب ما يتناوله القانون المرافق من مواضيع.

- يراعى ألا يتم وضع نوعيات أخرى من الأحكام بخلاف المشار إليها في البند السابق بقانون الإصدار، إذ إن قانون الإصدار لا يتسع سوى لهذه الأحكام، وما عدا ذلك ينتمي إلى نوعيات أخرى من الأحكام، بحسب ما سيأتي ذكره تفصيلاً بالفصول القادمة من هذا الباب.
- يجب دائماً أن تتم كتابة مواد قانون الإصدار بالحروف وليس بالأرقام، تمييزاً لها عن مواد القانون المرافق الموضوعي.
- الموضع الصحيح لكتابة أرقام مواد قانون الإصدار باستخدام الحروف هو في منتصف السطر، وذلك تمييزاً لها عن أرقام مواد القانون المرافق التي تكتب في أول السطر.
- يتم وضع كلمة " المادة " مقرونة برقمها المكتوب بالحروف بين قوسين، تمييزاً لها عن مواد القانون الموضوعي الذي لا يتم فيها وضع كلمة " مادة " داخل قوسين حيث يكتفى بوضع رقم المادة بالأرقام فقط بين القوسين.
- يجب دائماً عند الإشارة إلى القانون الموضوعي في مواد الإصدار أن يسمى باسم " القانون المرافق ".
- يراعى أن مادة النشر وتاريخ بدء العمل تستعمل لفظ " هذا القانون " في إشارة إلى قانون الإصدار، لأنه هو الذي ينشر ويكون له رقم، بخلاف القانون المرافق الذي ينشر بدون رقم، اكتفاء برقم قانون الإصدار.
- يجب بعد الانتهاء من صياغة آخر مواد قانون الإصدار وهي مادة النشر وتاريخ بدء العمل، أن يتم كتابة اسم مشروع القانون في بداية صفحة تالية جديدة وعلى ألا يكتب معه رقمه أو سنته أو لفظ " مشروع " وإنما قانون كذا مباشرة.

١-٣-٥ نموذج توضيحي لقانون الإصدار

مشروع قانون رقم () لسنة ٢٠١٧

بإصدار قانون

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى القانون . . .

وعلى القانون . . . ،

وبعد العرض على مجلس الدولة،

قرر

مشروع القانون الآتي نصه يقدم إلى مجلس النواب

(المادة الأولى)

.....

(المادة الثانية)

.....

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لنشره.

رئيس الجمهورية

قانون

مادة (١):

...

مادة (٢):

(مثال)

قانون إصدار قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ تمت صياغته على النحو الآتي:

القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الجمارك

رئيس الجمهورية،

بعد الاطلاع على . .

أصدر القانون الآتي

مادة ١- يعمل بأحكام . . .

مادة ٢- يبطل العمل بأحكام . . .

مادة ٣ - ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية. .

قانون الجمارك

مادة ١ -

مادة ٢-

التعليق على هذا المثال

يبين من المثال السابق عدم اتباع الأصول التشريعية في صياغة "قانون الإصدار" إذ تمت كتابة أرقام مواده بذات أسلوب ترقيم مواد القانون الموضوعي، الا وهو كتابتها بالأرقام. بينما الأسلوب الصحيح هو كتابة أرقام مواد "قانون الإصدار" بالحروف لتمييزها عن مواد القانون المرافق. كذلك تم وضع المادة برقمها على يمين السطر من غير استخدام أقواس في قانون الإصدار، بينما الأسلوب الصحيح هو وضعها في منتصف السطر داخل قوسين.

٦-١. التعريفات

١-٦-١. الحاجة للجوء للتعريفات

تستخدم التعريفات، إن كان لها داع، بغرض ضبط وتحديد ما يقصده مشروع القانون من كلمة أو مصطلح استخدم في مواده، فيحول دون قيام مستخدمي القانون بفهم وتفسير المقصود منها كل حسب وجهة نظره وخبرته، مما يؤدي إلى عدم الانتظام في تطبيقه بذات المعنى على كافة المخاطبين.

٢-١-١ القوانين المصرية لا تتبع قاعدة في تسلسل ورود التعريفات

القوانين المصرية لا تتبع قاعدة أو منهجاً موضوعياً في تسلسل ورود التعريفات في المادة المخصصة لها بمشروع القانون، وهو أمر يؤثر بالسلب على المخاطب بأحكام القانون، خصوصاً في حالة وجود عدد ضخم من المصطلحات المعروفة، إذ يصعب عليه مهمة البحث داخلها على المعنى الذي يريد الوصول إليه دون أن يضطر إلى الاطلاع عليها جميعاً.

٣-١-١ ضوابط صياغة التعريفات

- القاعدة العامة هي وضع التعريفات في صدارة مشروع القانون بعد الدياجة مباشرة ويفضل دائماً تخصيص مادة مستقلة للتعريفات فقط تأخذ رقم (مادة ١) من المشروع.
- يتم اللجوء للتعريفات تحقيقاً لواحد أو أكثر من الأغراض الآتية:
 - أ- اختصار مصطلح أو مسمى يتكرر في أكثر من موضع، فيتم التعبير عنه بعدد قليل من الكلمات، أو بكلمة واحدة، تذكر في التعريف.
 - ب- توضيح معنى مصطلح أو كلمة ذات طابع تقني أو فني.
 - ج- استخدام كلمة أو مصطلح غير فني أو تقني، مما يفهمه من يجيد القراءة، على نحو يضيق من معناه المعروف، فيقصره على بعض منه فحسب.
 - د- استخدام كلمة أو مصطلح غير فني أو تقني، مما يفهمه من يجيد القراءة، على نحو يوسع من معناه المعروف، ليشمل ما هو أكثر منه.
- ويجب إلا يتم اللجوء للتعريف في حال عدم انطباق أي ضابط من الضوابط الأربعة المذكورة في البند السابق وإلا أدى هذا إلى الغموض وعدم فهم من يطلع عليه لسبب الإتيان به.
- يجب الاطلاع على كافة القوانين السارية ذات الصلة بالمشروع المقدم، حسبما وردت بالدياجة، بغية الامتناع عن وضع تعريف مغاير في معناه لكلمة أو مصطلح سبق تعريفهما في تلك القوانين على نحو مخالف، اللهم إلا إن كان ذلك مقصوداً لمبرر واضح.
- يجب أن يكون ترتيب ورود التعريفات في المادة الخاصة بها في مشروع القانون وفق إحدى القاعدتين الموضوعيتين الآتيتين:
 - أ- قاعدة التسلسل الأبجدي.
 - ب- قاعدة أسبقية ورود الكلمة أو المصطلح المعرف في مواد المشروع.
- ولصائغ المشروع حرية إتباع أي من القاعدتين، إلا أنه يراعى أن يفصح عن نوعية القاعدة التي اتبعها في صدارة مادة التعريفات حتى يعلم المخاطب بها. ويكون ذلك بوضع إحدى العبارتين الآتيتين:
 - " المصطلحات الآتي بيانها مرتبة وفق التسلسل الأبجدي، ويقصد بكل منها المعنى المبين قرينه"
 - " المصطلحات الآتي بيانها مرتبة وفق أسبقية ورودها بالقانون، ويقصد بكل منها المعنى المبين قرينه"
- يراعى أنه بالنسبة لمشروعات القوانين شديدة الطول التي تتضمن العديد من الأقسام الداخلية، قد تتطلب اعتبارات الوضوح والسهولة أن يتم وضع مادة تعريفات في بداية قسم أو أكثر من تلك الأقسام لتعريف ما ورد بهذا القسم من كلمات أو مصطلحات لن تتردد في موضع آخر من المشروع. وذلك بدلاً من وضع كافة التعريفات عند بداية المشروع، حالة أن البعض منها لن يرد ذكر لمرادفه إلا في فصول متأخرة في الترتيب.

٤-٦-١. ما يجب تجنبه عند صياغة التعريفات

- ترديد ذات التعريفات السابق إيرادها بقوانين أخرى سارية من غير وجود تغيير بها. فهذا الأسلوب من شأنه أن يجعل المخاطب يعتقد أن التعريف الوارد بالمشروع قد أتي بجديد، بينما الحال ليس كذلك. وفي هذه الحالة يكفي بصياغة عبارة تحيل إلى التعريفات الواردة بالقانون الآخر الساري.
- وضع تعريف لكلمة أو مصطلح في الجزء المخصص للتعريفات، حالة أنه استخدم مرة واحدة فقط في مواد المشروع، وفي هذه الحالة يتم التعريف داخل المادة التي ورد بها الكلمة أو المصطلح، إذ إن هذا هو الأسهل، والأكثر وضوحاً بالنسبة للمخاطب.
- وضع تعريفات في مواد قانون الإصدار، حيث أنه غير مخصص لهذا.
- لا يجوز أن يحيل التعريف سوى على تعريف، فلا يحيل على حكم وارد في ذات مشروع القانون، أو في قانون من القوانين السارية، حالة أن الحكم المحال عليه لا يتضمن تعريفاً.
- دمج أكثر من تعريف في عبارة واحدة، كأن يقال يقصد بالمحكمة المختصة كذا، ويقصد بإدارة الإفلاس كذا.
- أن تتضمن التعريفات أيه أحكام موضوعية، إذ إن مكان تلك النوعية من الأحكام هو مواد صلب أو متن المشروع، وليس التعريفات.
- استخدام عبارة " ما لم يدل سياق النص على غير ذلك " في مستهل مادة التعريفات، لأنها سوف تؤدي إلى أن المخاطبين بأحكام المشروع يفهمون أحكامه بصورة مختلفة، كل على قدر مستواه في اللغة العربية وأدبياتها، وهو أمر يؤدي إلى حدوث مشكلات في التطبيق.
- اللجوء لاستخدام التعريفات بكثرة من غير وجود ضرورة، وكذا تعريف ما هو معروف بالضرورة حتى لا يبدو مشروع القانون وكأنه يظن في المخاطبين الجهل.

(مثال ١)

نصت (المادة الثانية) من مواد إصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ على الآتي:
"يقصد بالسلطة المختصة في تنفيذ أحكام القانون المرافق، الوزير... الخ"

التعليق على هذا المثال:

يلاحظ في هذا المثال أن موضع ورود التعريف لا يتفق ومعايير جودة القوانين، إذ إن قانون الإصدار غير مخصص لوضع تعريفات ويجب وضع التعريفات في القانون المرافق نفسه وتأتي كمادة أولى فيه.

٧-١. الأحكام العامة

١-٧-١. المقصود بالأحكام العامة وفائدتها

- يقصد بالأحكام العامة مجموعة الأحكام التي يتعين مراعاتها دائماً في كل الحالات بدون استثناء. فالحكم

العام، أو الأحكام العامة، هي مجموعة من الأحكام يريد مشروع القانون أن يلفت نظر المخاطبين إلى أنه ينبغي أن يضعوها في الاعتبار مع قراءة كل مادة من مواد المشروع، بغض النظر عن نوع الحكم الموجود بالمادة. ومعنى آخر هي أحكام "حاضرة دائماً في كل مواد المشروع من أوله إلى آخره".

- تبدي أهمية الأحكام العامة في أنها تساعد من يقرأ مشروع القانون مساعدة كبيرة ليعي إطار الحكم الموضوعي لكل مادة ونطاق تطبيقه، من غير أن يضطر إلى التساؤل عما إذا كان الحكم المتعلق بكذا أو كذا ينطبق في خصوصية المادة التي يقوم بالاطلاع عليها أم لا.
- قد يجد الصائغ حاجة للجوء إلى استخدام الأحكام العامة في أكثر من موضع داخل مشروع القانون، وتظهر هذه الحاجة في مشروعات القوانين التي تتسم بالطول، وكثرة التقسيمات الداخلية. ففي مثل هذه النوعية من مشروعات القوانين قد تقتضي اعتبارات الوضوح والدقة ألا يقتصر وضع أحكام عامة على صدارة المشروع فحسب، بل أيضاً في بداية تقسيم أو أكثر من التقسيمات الداخلية. وفي هذه الحالة ينبغي أن تكون الأحكام العامة على مستوى أحد التقسيمات الداخلية "حاضرة دائماً في كل مادة من مواد هذا التقسيم" فحسب، بينما هي ليست كذلك بالنسبة لمواد المشروع ككل.

٢-٧-١. ضوابط صياغة الأحكام العامة

- يجب قبل إطلاق وصف الأحكام العامة على مادة أو أكثر بمشروع القانون أن يتم التيقن من أن محتواها يتوافق مع تعريف هذه النوعية من الأحكام. فمحتوى هذه النوعية من الأحكام ينبغي ألا يكون متعلقاً بفرض بذاته من الفروض التي حواها مشروع القانون، بل بالأحرى أن يحوي ما يراد به أن يكون حاضراً، ومأخوذاً في الاعتبار دائماً، في كل الأحوال من قبل المخاطب.
- يجب دائماً عند صياغة أحكام عامة أن يتم وضعها بموضع متقدم من مشروع القانون، أو من القسم الذي يراد وضعها فيه، إذ يسهل هذا على المخاطب فهم مشروع القانون ويساعده على استحضارها عند قراءة باقي الأحكام.
- إن كان مشروع القانون يحوي تعريفات، وكذلك أحكاماً عامة تنطبق في جميع الأحوال، فيراعى أن تأتي الأحكام العامة في المواد التالية مباشرة لمادة التعريفات. فإن لم تكن هناك تعريفات فيراعى تصدير المشروع بالأحكام العامة.

٣-٧-١. ما يجب تجنبه عند صياغة الأحكام العامة

- يجب عدم وضع الأحكام العامة التي تنطبق في جميع الأحوال في نهاية مشروع القانون، أو في موضع متأخر به، إذ إن هذا يجعلها تفقد كل قيمة أو فائدة بالنسبة للمخاطب. وكذلك الحال بالنسبة للأحكام العامة المنطبقة على أحد التقسيمات الداخلية فحسب، إذ يجب أيضاً تجنب وضعها في نهاية التقسيم الداخلي، أو في موضع متأخر منه.

(مثال ١)

القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ في شأن الاستيراد والتصدير جعل الأحكام العامة في آخر فصل من فصوله برقم الفصل الرابع، حالة أنه وضع في هذا الفصل أحكاماً تطبق دائماً في جميع الحالات بدون استثناء، ومنها ما نصت عليه المادة ١٥ من عدم جواز رفع الدعوى الجنائية إلا بناء على طلب كتابي من وزير التجارة، وكذا ما نصت عليه المادة ١٤ من ذات الفصل من وضع الحدود المالية القصوى لرسوم فحص الصادرات والواردات. وكان من الأجدر وضع هذه الأحكام في مقدمة القانون وليس في آخره حتى تحقق الهدف منها في تنبيه ولفت نظر المخاطبين ليضعوا فحواها في اعتبارهم عند اطلاعهم على كل مادة من مواد القانون.

(مثال ٢)

القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٨٩ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات جعل الأحكام العامة في آخر باب من أبوابه برقم الباب الرابع، حالة أن كافة ما ورد به من أحكام هي من النوعية التي تطبق دائماً في جميع الحالات بدون استثناء، ومن ذلك على سبيل المثال المادة (٣٦) التي نصت على أن يكون التعاقد في حدود الاحتياجات الفعلية الضرورية للأنشطة المقررة، والمادة (٣٧) التي منعت تجزئة محل العقود التي يحكمها هذا القانون بقصد التحايل، والمادة (٤١) التي أنشأت بوزارة المالية مكتباً لمتابعة التعاقدات الحكومية.

٨-١. الصلب أو المتن

٨-١-١ المقصود بالصلب أو المتن

- أحكام الصلب، أو ما يطلق عليه أحياناً أحكام المتن، هي الأحكام المخصصة لحمل الفكر الرئيسي في مشروع القانون، بعدما يتم ترجمته وصياغته في صورة قواعد قانونية تحوي حقوقاً والتزامات. وصحيح أن كل أحكام القانون تعكس الفكر الرئيسي فيه، كما تتضمن ما يخص حقوق المخاطبين والتزاماتهم، ولكن ليس بالقدر الذي يتضمنه عادة الجزء المخصص لمواد الصلب.
- من الطبيعي أن تختلف، إلى حد كبير، فحوى أحكام صلب المشروع بحسب اختلاف المجال الذي ينظمه. إلا أن هذا لا يؤثر على الطبيعة المميزة لتلك الأحكام، على النحو المشار إليه آنفاً.

٨-١-٢ ما يميز أحكام الصلب أو المتن

عطفاً على ما ورد بالفقرة السابقة، فإن أهم ما يميز تلك النوعية من الأحكام هي أنها تعد الوعاء الرئيسي المخصص لبيان حقوق والتزامات المخاطبين في أي مشروع قانون.

ولما كان أهم ما يعني المخاطبين بأحكام أي قانون هو ما يمنحه لهم من حقوق ومزايا، وكذلك ما يحملهم به من التزامات وواجبات، فإن أحكام الحقوق والالتزامات تعتبر جوهر أي مشروع قانون وعماده، ولا ينافيها في هذه المرتبة أي نوعية أخرى من نوعيات الأحكام.

٣-٨-١. سلبيات عدم إيلاء العناية الكافية لصياغة أحكام الصلب

يتعين صياغة مواد الصلب أو المتن، بما تحويه من قواعد تبين حقوق المخاطبين والتزاماتهم، بدقة ومهارة وحرفية شديدة ضماناً لتحليلها بأعلى درجات الوضوح. ويؤدي عدم إيلاء الإهتمام والعناية الواجبتين للمواد التي تحوي الفروض والأحكام المنظمة لحقوق المخاطبين والتزاماتهم أن يجعلهم يواجهون الصعوبات عند محاولة استخدامهم هذه الأحكام في معاملاتهم اليومية، فيعزف البعض منهم عن اللجوء للطريق القانوني، ويحاولون نيل حقوقهم، وإثبات أداء التزاماتهم، بطرق أخرى.

٤-٨-١. ضوابط صياغة أحكام الصلب

يراعى عند صياغة احكام الصلب أو المتن ما يأتي:

- أن تخلو صياغة أحكام الحقوق والالتزامات من استخدام الأفعال المبنية للمجهول، وذلك منعاً من حدوث أي لبس لدى المخاطبين بالحكم. ويستثنى من هذه القاعدة الحالات التي يكون فيها المخاطب بالحكم معلوماً بالضرورة كأن يقال مثلاً "ويحكم في الدعوى على وجه الاستعجال" إذ إنه مفهوم من هذه العبارة أن المخاطب هو المحكمة دون سواها، وكذلك إذا كان المخاطب بالفعل المبني للمجهول هو الناس كافة، بدون تمييز، كأن يقال، مثلاً، "يحظر قيادة السيارات بدون الحصول على ترخيص".
- عند تحديد الحقوق والالتزامات يتم تخير وانتقاء الكلمات الدالة، والدارجة، والمألوفة، بالنسبة للبيئة التشريعية المصرية. وعلى سبيل المثال، فإنه في مواد الحقوق تستخدم عادة الكلمات الآتية:

■ للمخاطب.

■ لكل مخاطب.

■ يحق للمخاطب.

■ من حق المخاطب.

■ يجوز للمخاطب.

وبالنسبة لمواد الالتزامات تستخدم عادة الكلمات الآتية:

■ على المخاطب.

■ يلتزم المخاطب.

■ يجب على المخاطب.

■ يتعين على المخاطب.

- انتقاء كلمات وعبارات تكشف بجلاء ماهية الحق الممنوح للمخاطب، أو الالتزام المفروض عليه، مع مراعاة استخدام عبارات قصيرة نسبياً، وكلمات مباشرة محددة المعنى مما لا تقبل تأويلاً. كما يراعى أن تكون الكلمات والعبارات المستخدمة تحوي في ذاتها الدلالة الكافية لبيان ماهية الحق الممنوح للمخاطب أو الالتزام المفروض عليه.

- إبراز الحالات التي تؤهل المخاطب لنيل حقه، وتلك التي تجعل التزامه واجب الأداء، ذلك أنه في أحيان غير قليلة يكون مجرد تحديد النص لما للمخاطبين من حقوق، وما عليهم من التزامات، لا يكفي حتى يتمكن هؤلاء من نيل الحق أو أداء الالتزام.

- يستثنى من الضابط المبين بالبند السابق الحالات التي يكون فيها الحق ممنوحاً لكافة المخاطبين أياً كانت مراكزهم أو أوضاعهم القانونية، وكذلك أن يكون الالتزام مفروضاً عليهم جميعاً، بغض النظر عن المركز القانوني لكل منهم.
- العناية بتحديد وبيان الطريق أو السبيل الإجرائي الذي يجب على المخاطبين بالحكم سلوكه من أجل الحصول على الحق أو تأدية الالتزام. إذ إن مجرد بيان الحق أو الالتزام، من غير ما يرسم مشروع القانون السبيل الإجرائي المتعين سلوكه للحصول على الأول وتأدية الثاني، يجعل من الحق أو الالتزام أمراً نظرياً لا سبيل لتفعيله في الواقع. ويستثنى من ذلك الحالات التي يحصل فيها المخاطب على الحق بدون سلوك أي سبيل إجرائي، كالحق في إبرام كافة التصرّفات لمن بلغ ٢١ سنة عاقلاً رشيداً.
- القاعدة العامة فيما يتعلق بأحكام الحقوق والالتزامات هي وجوب تحليها بالكفاية الذاتية. بمعنى أنه يراعى عدم استخدام أسلوب الإحالة على مواد داخل نفس مشروع القانون، فيما يعرف بالإحالة الداخلية، أو الإحالة على مواد موجودة بقانون آخر، فيما يعرف بالإحالة الخارجية، عند صياغة أحكام الحقوق أو الالتزامات. فاللجوء لاستخدام أسلوب الإحالة في هذه النوعية من الأحكام قد يؤدي إلى تشتيت المخاطب، فيوقعه في خطأ عند محاولته تحديد الموضع المنصوص فيه على الحق أو الالتزام.
- أما إذا كانت ضرورات حسن الصياغة وعدم التكرار تتطلب الإحالة نظراً للحديث عن ذات الحق أو الالتزام في عدة مواد في المشروع، فينبغي مراعاة الإحالة بطريقة صحيحة باتّباع الآتي:
 - أ - التأكد من أن الحق أو الالتزام المحال عليه هو بذاته الحق أو الالتزام المقصود في المادة المحيلة.
 - ب - يتم ذكر المادة أو المواد المحال عليها بأرقامها. وعند استخدام الإحالة الخارجية ينبغي أيضاً التأكد من ذكر اسم ورقم القانون المحال عليه بوضوح، فضلاً عن ذكر أرقام المواد المحال عليها فيه.
- عدم استخدام أسلوب التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية بتفويضها في تحديد ما للمخاطبين من حقوق، أو ما عليهم من التزامات، أو السبيل الإجرائي المتعين أن يسلكه المخاطب لنيل حقه أو تأدية التزامه. فتحديد الحقوق والالتزامات، والسبيل الإجرائي لأي من هذين الأمرين هو صميم عمل المشرع وجوهره، ولا يصح أن يفوض السلطة التنفيذية في ذلك وإلا سيكون هذا بمثابة تخليه عن دوره. ولكن لا يوجد ما يمنع من أن يتم تفويض السلطة التنفيذية في تحديد التفاصيل الإدارية للسبيل الإجرائي، بعدما تكون مواد المشروع قد سبق وأبانت، وذلك منعاً من أن يطول المشروع إلى حد غير ملائم إن هو تضمن التفاصيل الإدارية .

٩-١. العقوبات الجنائية

١-٩-١. أهمية وخطورة أحكام العقوبات الجنائية

- يميل التنظيم التشريعي المصري إلى استخدام العقوبات الجنائية في العديد من القوانين. بمعنى أن التراث التشريعي المصري يبرز فيه حرص المشرع على وضع جزاء جنائي كنتيجة تترتب عند مخالفة محظورات القوانين أو الإتيان بما نهت عنه من سلوك، وذلك بغية ضمان التزام المخاطبين باتّباع أحكام القانون.

- تعتبر الأحكام العقابية بما تتضمنه، في الغالب الأعم من الحالات، من عقوبات سالبة للحرية من أخطر أنواع الأحكام في أي مشروع قانون، كونها تفرض على الحرية الشخصية أشد القيود أثراً.
- عطفاً على ما سلف عرضه بالبندين السابقين، فإن هذا الدليل يعتبر أحكام العقوبات الجنائية من ضمن الأجزاء الرئيسية لمشروعات القوانين، على خلاف الحال بالنسبة للعديد من الأدلة التشريعية على المستوى المقارن، ويورد في الآتي ضوابط صياغة هذه النوعية من الأحكام شديدة الخطورة والأهمية. وتجدر الإشارة إلى أن الدليل سوف يتناول لاحقاً ضوابط صياغة الجزاءات بصفة عامة كالجزاءات الإدارية والتأديبية والمدنية.

٢-٩-١ ضوابط صياغة أحكام العقوبات الجنائية

- في الغالب الأعم من الحالات يكون الموضوع السليم للنصوص العقابية في نهاية مشروع القانون، أي في الفصل الأخير منه، إلا أنه في بعض الأحيان يلجأ الصائغ إلى وضع النصوص العقابية داخل مواد الصلب أو المتن بأن ترد مباشرة عقب النهي عن إتيان فعل معين أو الالتزام بأداء واجب أو القيام بعمل، فيذكر في ذات السياق عقوبة من لم يمثل للنهي أو تخلف عن أداء الواجب أو العمل. ويلاحظ أن اللجوء لهذا الأسلوب عادة ما يكون مفضلاً لدى الصائغين في حالة تعدد الالتزامات أو النواهي على مستوى المادة الواحدة بالقانون، مع وجود عدة مواد تحوي التزامات ونواهي مختلفة. ففي مثل هذا الفرض يكون من الأفضل إيراد العقوبة على كل فعل مخالف داخل ذات المادة، بدلاً من وضع العقوبات كلها في نهاية القانون، ثم الاضطرار للجوء إلى أسلوب "الإحالة الداخلية" على "البند" المختلفة داخل المواد التي تحوي النواهي أو الالتزامات، الأمر الذي يضطر معه المخاطب إلى البحث في أكثر من موضع داخل مشروع القانون للوقوف على الفعل المجرم وما قرر له من عقاب.
- يجب عند وضع الأحكام العقابية أن تتم صياغة الأفعال المجرمة على نحو ضيق محكم. فلا يجب أن تكون الصياغة فضفاضة في بيانها الفعل المنهي عنه، كما لا يجب أن يشوبها إبهام، أو إجمال، أو تمييع، أو تداخل مع صور أفعال مشروعة. ومن ثم يتعين صياغة الأحكام العقابية بأعلى درجات الحرفية والدقة على النحو الذي يضمن أن تكون جليّة، ومحددة وقاطعة، بما يسمح للمخاطب بها أن يعي ما جرّمته من أفعال من غير حاجة لإعمال تقديره الشخصي، ويتيح للقاضي استخلاص أركان الجرم المقترف، خاصة الركن المادي.
- يجب في صياغة الحكم العقابي أن يكون الحد الأدنى للعقوبة، أيّاً ما كان نوعها، يسمح بتحقيق هدفها الأساسي ألا وهو الردع بشقية العام والخاص. بمعنى أنه يتعين عند وضع الأحكام العقابية أن يؤخذ في الاعتبار أن بعض القضاة يقضون بالحدود الدنيا للعقوبات. ومن ثم يجب الحرص على أن تكون العقوبة، في حدها الأدنى، كافية تماماً لتحقيق الردع. ولا ينبغي الاطمئنان إلى أن العقوبة رادعة اعتماداً على أن حدها الأقصى غليظ شديد. إذ إن هذا الحد الأقصى قد لا يحكم به في العديد من الحالات.
- عند الحاجة لصياغة حكماً عقابياً يؤثم فعلاً أو أفعالاً إن ارتكبت في زمان أو مكان معينين، يجب إيلاء العناية بتحديد هذا الزمان أو ذلك المكان على نحو شديد الدقة، بما ينفي أي جهالة بشأنهما.
- عند صياغة أحكام عقابية تؤثم أفعالاً "غير عمدية" يتم الاستهداء دائماً بمعيّار ما ينبغي أن يكون عليه سلوك "الرجل العادي أو الرجل المعتاد". فالرجل العادي ملتزم "بقدر معقول من التحوط". وينبغي على ذلك أنه عند إعداد مثل هذا نص عقابي يجب، بداءة، حصر كافة صور السلوك التي تمثل انحرافاً ظاهراً عن "التزام الرجل المعتاد بقدر معقول من التحوط"، ثم يتم إفراغ كافة صور هذا السلوك في شكل "جرائم غير عمدية".

- يجب دائماً مراعاة مبدأ "التفريد" ألا يكون الحكم العقابي يحوي عقوبة واحدة لا تسمح للقاضي بإعمال سلطته التقديرية، بل يجب عليه تطبيقها في جميع حالات الإدانة، سواء أكانت عقوبة مقيدة للحرية أم عقوبة غرامة. فلا يجب النص مثلاً على أن العقوبة هي السجن خمس سنوات، فحسب، أو أن العقوبة هي الغرامة ألف جنيه. بل يجب دائماً مراعاة أن يسمح النص للقاضي بممارسة "سلطته في التدرج" بالعقوبة وفق جسامه الفعل، مراعاة لحقيقة أن مرتكبي الأمور المنهي عنها لا ينتمون جميعاً إلى نمط واحد من المجرمين.
- بالنسبة للجناح التي تتميز بشيء من الخطورة وتتطلب أخذها بالشدة المناسبة، كجناح السرقات أو الاعتداء على شعائر الأديان مثلاً، يجب دائماً وضع حد أدنى لعقوبة الحبس المقررة لها. إذ بغير هذا فإن القاعدة العامة في قانون العقوبات ستطبق تلقائياً بما يسمح للقاضي بالنزول بمدة الحبس إلى ٢٤ ساعة، وهو ما يجعل العقوبة تفقد أهم أهدافها ألا وهو الردع بشقيه العام والخاص. ونفس الأمر يتعين أخذه في الاعتبار عند صياغة أحكام عقابية للجنايات الخطيرة، مع مراعاة أن القاعدة العامة في الحد الأدنى لعقوبة السجن المقررة للجنايات هي أنه لا يقل عن ثلاث سنوات.
- يجب عند وضع الأحكام العقابية للجناح بحث ما إن كان الشروع متصوراً فيها من عدمه، فإن كان متصوراً فيجب صياغة نص للمعاقبة عليه. وبغير هذا سوف تطبق القاعدة العامة في قانون العقوبات بأنه لا عقاب على الشروع في الجناح ما لم ينص على ذلك صراحة.
- عند وضع حكم عقابي على الشروع يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن القاعدة العامة في قانون العقوبات هي أن عقوبة الشروع أقل من عقوبة الجريمة التامة ما لم ينص على غير ذلك. بمعنى أنه يتعين عند الرغبة في جعل العقاب على الشروع هو ذاته عقاب الجريمة التامة وجود مبرر قوي يتم إبرازه في "المذكرة الإيضاحية" لمشروع القانون، وإلا تعرض هذا الحكم لشبهة عدم دستورية منبعها مخالفته لمبدأ ضرورة تناسب شدة العقوبة مع مقدار الجرم في غير غلو.
- يجب في صياغة الأحكام العقابية المتضمنة لعقوبة الغرامة أن يتم دائماً النص على حدّين أدنى وأقصى لها. إذ إن الاكتفاء بوضع حد أدنى فحسب يجعل النص مشوباً بشبهة عدم دستورية منبعها تعارضه مع مبدأ "شرعية الجرائم والعقوبات"، نظراً لكون مثل هذا النص يجعل المخاطب به لا يعرف تحديداً مقدار ما عسى أن يحكم به عليه من "غرامة مالية"، فتصبح العقوبة غير محددة ولا معروفة سلفاً للكافة. بينما عدم وضع حدّ أدنى لها يجعل من الممكن للقاضي أن ينزل بها إلى مبلغ ضئيل قد لا يتحقق معه الردع المبتغى.
- يفضل عند وضع أحكام عقابية تتضمن غرامات ألا يجاوز الحد الأقصى لها عشرة أضعاف الحد الأدنى حتى لا توصم بعدم التناسب بين حديها الأدنى والأقصى.

٣-٩-١. ما يجب تجنبه عند صياغة أحكام العقوبات الجنائية

- يجب عدم اللجوء لأحكام التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بأحكام التجريم والعقاب، اللهم إلا إن توافرت أسباب أو ظروف تضطر من صاغ النص للجوء لهذا الطريق. وفي هذه الحالة يتعين حصر التفويض التشريعي في بعض جوانب التجريم والعقاب فحسب، بعدما يكون الصائغ قد وضع بنفسه في صلب مشروع القانون الحدود والشروط التي يمكن للسلطة التنفيذية التحرك في إطارها في هذا الصدد. وبغير هذا يكون المشرع قد تنازل عن سلطته في تحديد الجرائم والعقوبات للسلطة التنفيذية مما يعرض النص لشبهة عدم الدستورية.

- يجب ألا تكون العقوبة المقيدة للحرية ممعنة في القسوة، فالجزاء يجب أن يتناسب مع الفعل المؤثر. ويرتبط هذا المعيار ارتباطاً وثيقاً بالحق الدستوري في الحرية الشخصية، وما يتفرع عنه من ضرورة عدم المساس بهذه الحرية إلا بالقدر اللازم لتحقيق الهدف المبتغى من العقوبة. فالردع، بشقيه، لا ينبع في المقام الأول من شدة العقوبة بقدر ما ينبع من قدرة الدولة على توقيعها على جميع الجناة، فلا يفلت منهم سوى القلة القليلة، وأن يكون توقيع توقيع العقاب لا يفصل بينه وبين ارتكاب الجريمة زمن طويل.
- يجب عدم اللجوء لاستخدام "القرائن القانونية" لإثبات وقوع الجريمة عند صياغة نصوص التجريم والعقاب، لأن هذا يغلّ يد المحكمة عن التحقق من قيام "أركان الجريمة" وبالتالي يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما يعرض النص لشبهة عدم الدستورية.
- يجب عدم صياغة حكم عقابي يمنع القاضي من استخدام سلطته في وقف تنفيذ العقوبة. فسلطة القاضي في وقف تنفيذ العقوبة تعتبر فرعاً من "تفريدها". ولا يصح أن تحرم النصوص العقابية القاضي من هذه السلطة بأي حال من الأحوال، وإلا تعرض مثل هذا النص لشبهة عدم الدستورية.
- يجب عدم صياغة حكم عقابي في الجنايات يحول بين القاضي وحقه في أن يشمل المتهم "بالرأفة" والنزول بالعقوبة عن الحد الأدنى المقرر لها إذا ما اقتضت الأحوال التي وقعت فيها الجريمة أو ظروف المتهم ذلك. فحق القاضي في "استعمال الرأفة" في الجنايات هو من الحقوق الأصلية التي منحها قانون العقوبات المصري للمحاكم والقضاة مراعاة لحقيقة أن المتهمين وإن ارتكبوا ذات الجريمة إلا أن ذلك لا يعني أنهم ينتمون لذات النمط.

١-١. النشر وتاريخ بدء العمل

١-١.١. النص الدستوري

نصت الفقرة الأولى من المادة ٢٢٥ من الدستور على الآتي:

"تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر".

فالدستور أرسى مبدأ عاماً في تحديد تاريخ بدء العمل بأي قانون يصدره رئيس الجمهورية. هذا المبدأ الدستوري يجد أساساً له في قاعدة ألا يعذر أحد بجهله بالقانون.

١-١.٢. أهمية النشر وتاريخ بدء العمل

- نشر القانون بالجريدة الرسمية هو الإجراء الدستوري الوحيد الذي يحوّل المشروع إلى قانون ملزم للكافة. فالنشر هو القرينة على علم الكافة به، وهي قرينة غير قابلة لإثبات العكس. وأما تاريخ بدء العمل فهو وإن كان يرتبط بالنشر ولا ينفصل عنه إلا أنه يختلف عنه في كونه يحدد للكافة التاريخ الذي سيبدأ فيه السريان الفعلي للقانون. وبمعنى آخر فالقانون بمجرد نشره بالجريدة الرسمية ينتقل من مجرد كونه مشروعاً إلى صيرورته قانوناً من قوانين الدولة، تصح الإشارة إليه في ديباجة أي قانون آخر، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أنه نافذ. فالنفاذ لا يكون إلا من اليوم المحدد لذلك على النحو المبين بمادة النشر.

- النص الدستوري السالف الإشارة إليه وإن لم يكن ملزماً للمشرع في جزئية تحديد مدة تاريخ بدء العمل بالقانون بثلاثين يوماً، إلا أن ذلك لا يعني إهماله. فالمشرع الدستوري ارتأى أن مدة الثلاثين يوماً هي فترة معقولة تسمح باحترام قاعدة ألا يعذر أحد بجهله بالقانون، وتمنح الوقت الكافي ليعلم المخاطبون بصدور القانون، بدءاً، ثم يكون لديهم فرصة للتعرف على أحكامه قبل أن يبدأ تطبيقها الملزم لهم.
- للمشرع كامل الحرية في جعل تاريخ العمل بأحكام القانون الجديد أقل من ثلاثين يوماً من يوم النشر، أو أكثر، شريطة وجود ما يبرر ذلك في الحالتين، والا اتسم الأمر بعشوائية لا تخضع لقاعدة.

٣-١-١. ضوابط صياغة أحكام النشر وتاريخ بدء العمل

- الموضوع الصحيح لحكم النشر وتحديد تاريخ بدء العمل هو آخر مادة في قانون الإصدار، إن كان يوجد قانون إصدار، أو آخر مادة في مشروع القانون نفسه إن لم يكن هناك قانون إصدار.
- يراعى وجود مبرر عند صياغة حكم تحديد تاريخ بدء العمل بالقانون بما يخالف قاعدة الثلاثين يوماً التي نص عليها الدستور. كأن يكون الأمر متعلقاً بمشروع قانون يدرأ خطراً داهماً وشيك الوقوع قد يهدد الصحة العامة أو يقضي على نوع معين من المحاصيل الزراعية مثلاً، مما يبرر جعل تاريخ بدء العمل به أقل من الثلاثين يوماً. أو على العكس من ذلك كأن يكون مشروع القانون قد نص على إنشاء أجهزة معينة لن يمكن البدء في تفعيلها إلا عقب إيجاد مكان مناسب لها، مما يبرر أن يكون تاريخ بدء العمل به أكثر من الثلاثين يوماً.
- يراعى ألا يتضمن مشروع القانون تواريخ بدء عمل مختلفة لحكم أو أكثر منه عن تاريخ بدء العمل بسائر الأحكام، إذ إن ذلك يعني أنه تم التقدم بمشروع قانون حالة أن الظروف لا تسمح بتنفيذ كل أحكامه، فضلاً عن أن هذا الوضع يمكن أن يؤدي لأن يضحى وقت تطبيق كل أحكام القانون غير مقطوع به على وجه اليقين، إذ قد يتم مد العمل له المرة تلو الأخرى، وهو ما سيؤثر على تطبيق سائر الأحكام بفعالية لكون القانون كله وحدة واحدة.
- يراعى ألا يتضمن مشروع القانون تواريخ بدء عمل مختلفة لكامل أحكامه، بمعنى النص على أنه يطبق كله على أماكن معينة في تاريخ وأماكن أخرى في تواريخ لاحقة، أو يطبق كله على فئات معينة في تاريخ وفئات أخرى في تواريخ لاحقة. إذ إن مثل هذا الأسلوب محفوف بالمخاطر من ناحية شبهات عدم الدستورية وسيماً ما يتعلق بمبدأ تساوي المواطنين جميعاً أمام القانون في الحقوق والواجبات، خصوصاً الواجبات التي تعتبر من أوامر أو نواهي القوانين العقابية.
- يجب عدم ترك أمر تحديد تاريخ بدء العمل بالقوانين الجديدة للسلطة التنفيذية من خلال قرارات تصدرها، إذ إن هذا اختصاص أصيل للسلطة التشريعية لا يجوز التنازل عنه أو التفويض فيه.
- يجب عدم تحديد تاريخ بدء العمل بالقانون بيوم معين بذاته، بل دائماً وفي جميع الأحوال يتم ربط تاريخ بدء العمل بتاريخ النشر في الجريدة الرسمية. بمعنى أنه يتعين تجنب استخدام الصيغة الآتية في مادة النشر:

"ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتباراً من يوم الثالث من شهر أكتوبر ٢٠١٧"

ذلك أنه لا يمكن للجهة التي أعدت المشروع، ولا حتى لمجلس النواب من بعدها، العلم مسبقاً باليوم الذي سيتم نشره فيه بالجريدة الرسمية.

- يفضل عدم النص على تحديد تاريخ بدء العمل من اليوم التالي للنشر طالما أن اللائحة التنفيذية للمشروع والأدوات التشريعية الفرعية الأخرى المرتبطة به لن تكون قد صدرت بعد. وفي مثل هذه الحالات يتم وضع تاريخ بدء عمل بعيد نسبياً، مع ضرورة النص في المشروع على أنه يتعين على السلطة التنفيذية إصدار اللائحة التنفيذية والقرارات الأخرى اللازمة في مهلة زمنية تنتهي قبل التاريخ الذي تم وضعه لبدء العمل بأحكام المشروع.

II-1. خصوصية مشروعات القوانين المعدلة لقوانين سارية

II-1-1. الحاجة للجوء لتعديل القوانين السارية

- كثيراً ما تظهر الحاجة لإدخال تعديلات على القوانين السارية نظراً لما قد يسفر عنه تطبيقها من وجود ثغرات يتعين سدها، أو لظهور مستجدات لم تكن موجودة وقت أن صيغ القانون، أو لغرض ضبط صياغة بعض العبارات التي أدى عدم وضوحها إلى مشاكل في التطبيق، أو لانضمام مصر إلى إحدى المعاهدات الدولية التي تتطلب إلغاء نص أو أكثر من الموجود بالقوانين السارية... الخ.
- يجب أن يؤخذ في الاعتبار ضرورة منح الفرصة الكافية لأي قانون قبل اللجوء إلى إدخال التعديلات عليه. وبمعنى آخر فإن أي قانون يحتاج إلى وقت حتى يمكن قياس مدى قدرته على تحقيق أهدافه في الواقع، مما يستلزم عدم التعجل باللجوء إلى خيار تعديل أحد القوانين، عقب صدوره بفترة قليلة، بمقولة أنه قاصر عن تحقيق غاياته. وفي ظل عدم وجود آلية رسمية ناجعة تسمح بنشر الوعي بما يصدر من قوانين وما تتضمنه من أحكام على مستوى المجتمع ككل، فإن النتيجة تكون أن غالبية القوانين تحتاج لمرور فترة غير قليلة من تاريخ إصدارها حتى يمكن تقييم مدى نجاحها في تحقيق أهدافها.

II-1-2. أنواع التعديلات في القوانين السارية

- تنقسم فئات أو أنواع التعديلات التي يمكن أن يحويها أي مشروع قانون تعديل إلى:
 - تعديل بالإضافة.
 - تعديل بالاستبدال.
 - تعديل بالحذف أو بالإلغاء.
- المقصود بالتعديل بالإضافة هو أنه لن يتم حذف أو تغيير أي لفظ أو كلمة واردة بالقانون الساري، وإنما ستجرى إضافة كلمة، أو عبارة، أو فقرة، أو مادة، أو قسم جديد.
- المقصود بالتعديل بالحذف أو الإلغاء أنه سيجرى حذف لكلمة أو عبارة أو مادة... إلخ من غير إضافة حكم جديد أو استبدال صياغة بأخرى، بالمعنى الضيق للمصطلحين.
- المقصود بالتعديل بالاستبدال أنه ستجرى تغييرات في الصياغات الموجودة في القانون الساري، وذلك باستبدال صياغة جديدة بالصياغة القائمة، سواء كان ذلك على مستوى كلمة، أو عبارة، أو فقرة، ... الخ.
- يمكن أن يقتصر مشروع القانون على نوع واحد من التعديلات، أو نوعين، أو يضم الثلاثة أنواع، وذلك بحسب الهدف منه.

٣-١١-١. ضوابط صياغة التعديلات

- تتعدد الأسباب الداعية للتعديل وتنوع، إلا أن ضوابط صياغة هذه النوعية من مشروعات القوانين تبقى واحدة لا تتغير بتغير الحاجة أو الداعي للتعديل، وهي على النحو الآتي:
- يجب دائماً أن يكون عنوان المشروع مصاغاً كالاتي:
مشروع قانون رقم () لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم () لسنة .
- يجب عدم الإشارة في العنوان إلى أية تعديلات طرأت من قبل على القانون المزمع تعديله، بل يذكر اسمه ورقمه الأصليان فقط، إذ لو تم تضمين كل مشروع قانون بالتعديل أرقام قوانين التعديلات السابقة فسوف يكون عنوان مشروع القانون طويلاً بشكل مبهم ومنقّر يصعب معه الإحالة أو الإشارة إليه عند الحاجة.
- يفضل عدم إعداد مشروع قانون واحد بتعديل أحكام أكثر من قانون كأن يقدم مشروع بتعديل بعض أحكام القانون رقم () لسنة ٢٠٠٠، والقانون رقم () لسنة ٢٠٠٠، بل يخصص كل مشروع لتعديل أحكام قانون واحد فحسب.
- يجب دائماً كتابة مواد مشروع القانون بالحروف وليس بالأرقام، شأنها في ذلك شأن مواد قانون الإصدار، فتكتب (المادة الأولى)، (المادة الثانية)، وذلك تمييزاً لها عن المواد التي سيدخل عليها التعديل لأن تلك الأخيرة تكون في الغالب مكتوبة بالأرقام، طالما أنها ليست ضمن مواد قانون إصدار.
- يجب بعد كتابة عبارة (المادة الأولى) أن يتم مباشرة الإفصاح عن التعديل ونوعه، ثم يتبع ذلك كتابة عبارة " وذلك على النحو الآتي: "، ثم يؤخذ سطر جديد يتم تصديره بالمادة التي تم عليها التعديل في صياغتها الجديدة.
- شأنه شأن مشروعات القوانين الجديدة، ينبغي أن يتضمن مشروع القانون بالتعديل ديباجه تكتب بذات الطريقة المشار إليها في هذا الدليل، فضلاً عن حكم الإصدار والنشر وتاريخ بدء العمل.
- إن تعددت أنواع التعديلات، ما بين حذف وإضافة واستبدال في مشروع القانون المقدم بتعديل بعض أحكام قانون سار، فيجب تخصيص مادة مستقلة بالمشروع لكل نوع أو فئة من أنواع التعديلات. فتخصص (المادة الأولى) مثلاً للتعديل بالاستبدال، ثم تخصص مادة أخرى (المادة الثانية) للنوع أو الفئة الأخرى من التعديلات.. الخ. ولا يتم المزج أو الخلط بين نوعين من التعديلات مختلفين في ذات المادة، فلا يجب استخدام الصياغة الآتية:
"(المادة الأولى): تستبدل عبارة كذا الواردة بالمادة كذا بالعبارة كذا، وتحذف الفقرة كذا من المادة كذا."
ذلك أن مثل هذا الأسلوب يؤدي لإرهاق المخاطب في فهم سياق التعديل المقصود.
- يستثنى من وجوب تخصيص مادة مستقلة لكل نوع من أنواع التعديلات حالة ما إن كان أكثر من نوع أو فئة من التعديلات سيجري إدخالها على مادة واحدة فقط في القانون الساري، إذ هنا يكون من الأفضل ذكرها كلها في ذات المادة، وإلا كان في ذلك تشتيت للمخاطب.
- فيما عدا حالات التعديل بالحذف الكامل لفقرة أو مادة، أو فصل، أو أكثر، فإنه يجب عدم الاكتفاء بالإفصاح عن نوع التعديل فحسب وإنما لابد من أن يتبع ذلك، وكما أوضحنا سلفاً، بعبارة " وذلك

على النحو الآتي " ثم تكتب المادة في صيغتها الجديدة المعدلة، حتى يمكن للمخاطب أن يفهم السياق الذي أجري فيه التعديل ويرى أمامه النص الجديد الذي سيسري عليه.

- يجب في مشروعات القوانين بالتعديل بالإضافة أن تتم كتابة لفظ " مكرراً " مباشرة بعد المادة، أو المواد، أو القسم، أو الأقسام، الجديدة فيقال (مادة ٣) مكرراً أو (الفصل الأول مكرراً)، وذلك حتى لا يؤدي التعديل إلى تغيير ترقيم كافة أحكام القانون الساري، مما ينجم عنه مشاكل كبيرة في التطبيق خصوصاً في حالة وجود إحالات داخلية في القانون الساري.
- يستثنى من الضابط السابق حالة ما إذا كانت المادة، أو المواد، أو القسم، أو الأقسام المضافة ستوضع في نهاية مواد القانون الساري، إذ في هذه الحالة يتم ترقيمها بالرقم المسلسل التالي لآخر رقم موجود بالقانون الساري.
- يجب عند إدخال تعديل بإضافة مواد تالية لمواد سبق إضافتها في مشروع قانون بالتعديل صدر من قبل، أن يتم صياغة رقم المادة التي ستضاف بكتابة لفظ مكرراً أولاً، أو مكرراً / ثانياً.
- يجب في مشروعات القوانين بالتعديل بالاستبدال أن يدخل حرف الباء على المبدول أو المتروك وليس العكس. فتكون الصياغة دائماً كالتالي:
"تستبدل المادة الآتية بالمادة رقم () ."

١٢-١. ما لا يصح اعتباره من أجزاء مشروع القانون

١-١٢-١ الأحكام التمهيدية – الأحكام الختامية – الأحكام المتنوعة

- من الأخطاء الشائعة في الصياغة التشريعية أن يتم تخصيص فصل في نهاية مشروع القانون تحت عنوان "الأحكام الختامية". ذلك أنه لا يوجد نوع من أنواع الأحكام القانونية يمكن أن يوصف بأنه "حكم ختامي". وبمعنى آخر فإن وصف أحكام قانونية بأنها "ختامية" هو وصف يعتمد ليس على شيء سوى على موضع ورود تلك الأحكام في مشروع القانون، لكنه لا يدل أبداً على فحوى أو محتوى هذه الأحكام. وليس كذلك الحال بالنسبة لسائر أنواع الأحكام التي تناولها الدليل في هذا الباب إذ إن جميعها لها مسمى نابع من محتواها وليس موضعها في مشروع القانون، كأحكام التعريفات، أو أحكام الإصدار، أو الأحكام العامة، أو الأحكام العقابية، أو أحكام النشر والسريان...الخ.
- ينطبق ذات الحال المبين بالبند السابق على تسمية أحد أجزاء مشروع القانون بالأحكام التمهيدية لا لسبب سوى كونها تأتي في صدارة أحكام مشروع القانون. فالقانون كله وحدة واحدة ولا يتم التمهيد لأحكامه بأحكام، بل تتم صياغتها مباشرة. وفي الغالب الأعم من الحالات تكون الأحكام التي تم تسميتها بالأحكام التمهيدية هي من النوعية التي تنتمي للأحكام العامة.
- بالنسبة لما يرد ببعض القوانين من مسمى "أحكام متنوعة" فهو، على ندرته، أمر لا يجب اللجوء لاستخدامه لأنه يكشف عن عدم الدراية بالأجزاء الأساسية التي يتكون منها القانون. ذلك أن أي مادة من مواد مشروع القانون لن يخرج فحواها عما يمكن إدراجه تحت جزء من الأجزاء المختلفة لمشروع القانون على نحو المار عرضه في الدليل، وبخلاف ذلك لا يوجد نوعيات أخرى من الأحكام.

(مثال)

تم وضع باب أخير في القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون تنظيم الاتصالات وتمت تسميته "أحكام ختامية" وقد حوى هذا الباب مادة وحيدة هي المادة (٨٧) ونصها الآتي:
"لا تسري أحكام المواد (٥ بند ٨، ٢١، ٢٤، ٣٩، ٤٠، ٤٢، ٤٣، ٤٤ فقرة أولى، ٤٨، ٥١ فقرة أولى، ٥٣، ٥٩) من هذا القانون على القوات المسلحة وأجهزة الأمن القومي وشركات الهيئة القومية للإنتاج الحربي بالنسبة لأجهزة الاتصالات التي تتعلق بمتطلبات الأمن القومي.
كما لا تسري أحكام المادة (٥٩) من هذا القانون على إتحاد الإذاعة والتليفزيون والمادتين (٥١، ٥٣) من هذا القانون على خدمات الإغاثة والطوارئ وغيرها من الخدمات التي تقدمها الهيئات الخدمية بالدولة."

التعليق على هذا المثال:

يتضح من هذا المثال أن المادة التي تم وضعها تحت عنوان "أحكام ختامية" إنما تحوي حكماً على درجة كبيرة من الأهمية ينتمي إلى نوعية أحكام نطاق سريان القانون، مما كان يجدر معه وضعه في قانون الإصدار للفت نظر المخاطبين إلى المواد التي سوف يستثنى من تطبيقها بعض أجهزة الدولة. والمشرع في المثال السابق ترك هذا الحكم الهام ليأتي متأخراً في نهاية القانون، فضلاً عن وضعه تحت عنوان لا يعبر أو يدل عن فحواه في شيء.

١-١٣ ما يجب مراعاته في صياغة كافة أجزاء مشروع القانون

• المقصود بما يجب مراعاته في صياغة كافة أجزاء مشروع القانون

- القوانين لا تشرع من أجل أن يعلم أحكامها ويعيها القانونيون فحسب، وإنما تشرع من أجل تنظيم حياة كل المواطنين، مما لازمه أن يتمكن كل من يجيد القراءة من فهمها، واستخدامها، بسهولة في معاملاته اليومية للحصول على حقوقه أو تأدية التزاماته.
- بقدر ما كان القانون يتسم بالوضوح وسهولة الفهم بالنسبة للمواطن العادي، بقدر ما أسهم ذلك إلى حد كبير في ضمان تحقيقه للأغراض التي شرع من أجلها. فالقانون الواضح البسيط يمكن للمواطن استخدامه بسهولة في الحصول على ما هو مقرر له من حقوق، وفي أداء ما هو مفروض عليه من التزامات.
- العوامل الثلاثة الأساسية المؤثرة في جعل أي مشروع قانون يتسم بالوضوح والبساطة فيسهل استخدامه أو على العكس يشوبه الغموض والتعقيد فيصعب استخدامه، هي الآتية:
 - تقسيم مشروع القانون إلى أقسام داخلية معنونة.
 - تسلسل وترتيب ورود الأحكام الذي يتضمنها مشروع القانون وفق المنطق السليم.
 - البناء الداخلي السليم لكل مادة من مواد مشروع القانون.

١-١٣-١ التقسيم الداخلي لمشروع القانون

• أهمية وفائدة تقسيم المشروع إلى أقسام داخلية معنونة

يحقق تقسيم مشروع القانون إلى أقسام داخلية معنونة فائدة مزدوجة، سواء بالنسبة لمن صاغه، أو للمخاطبين بأحكامه. فبالنسبة لمن تولى الصياغة، فإن التقسيم إلى أقسام مع الاهتمام بإعطاء عنوان وصفي لكل قسم منها من شأنه أن يساعد إلى حد بعيد في ضبط تسلسل ورود أحكام المشروع بطريقة منطقية سليمة. فالاهتمام بوضع أقسام معنونة من شأنه أن يبرز ويكشف بوضوح للصائغ حالة وجود مادة أو أكثر موضوعة في مكان غير مناسب بالنظر لنوعية الحكم الذي تحويه، لأنه سوف يلحظ بسهولة أنها "نشاز" لا تنتمي للعنوان المختار للقسم التي وردت تحته. وفي هذه الحالة يسهل نقلها إلى موضعها الصحيح تحت العنوان الداخلي الذي تنتمي إليه، وهذا أمر كان سيصعب كشفه في حالة ما إذا كانت مواد المشروع كلها متتالية واحدة تلو الأخرى بدون أقسام معنونة. وأما بالنسبة للمخاطبين بأحكام المشروع، فإن تقسيمه إلى أقسام داخلية معنونة من شأنه أن يسهل عليهم إلى حد كبير الوصول إلى الفرض أو الفروض المطلوب معرفة حكم المشروع فيها من غير أن يضطروا إلى تقليب صفحات المشروع من أوله إلى آخره للوصول إليها.

• ضوابط صياغة الأقسام الداخلية

- يجب تقسيم مشروع القانون إلى أقسام داخلية مع ضرورة إعطاء عنوان لكل قسم. ولا يستثنى من هذا سوى حالات قليلة كمشروعات تعديل أجزاء بعينها من قوانين سارية، أو مشروعات القوانين التي تقل عدد المواد فيها عن ١٠ مواد.
- يجب عند اختيار عناوين الأقسام الداخلية للمشروع، فضلاً عن ما سبق إيرادها في هذا الدليل من معايير تتعلق باختيار عنوان مشروع القانون، ألا تشابه العناوين الداخلية للأقسام مع بعضها البعض على نحو يجعل المخاطب لا يرى فارقاً واضحاً بينها، وإلا فقدت العناوين فائدتها السالف ذكرها بالنسبة للمخاطبين.
- يجب أن يبدأ التقسيم الداخلي لمشروع القانون بمستوى "الفصل" فإن تبين أنه توجد حاجة إلى تقسيم أكثر تفصيلاً فيراعى أن يبدأ التقسيم بمستوى "الباب" الذي يندرج تحته "فصل أو أكثر"، فإن كانت هناك حاجة إلى تفصيل أكثر من ذلك فيتم البدء بمستوى "الكتاب" الذي يندرج تحته باب أو أكثر والذي يندرج تحته فصل أو أكثر.
- يجب عدم البدء بالتقسيمات الكبرى بغير وجود حاجة لتقسيمات أصغر منها، فلا يجب تقسيم المشروع إلى أبواب لا توجد تحتها فصول بل مواد، ولا يجب التقسيم إلى كتب لا يوجد تحتها أبواب بل فصول. كما يراعى أن يتم الثبات على طريقة التقسيم إلى كتب وأبواب وفصول، بمعنى ألا يكون المشروع مقسماً إلى أبواب البعض منها تحته فصول والبعض الآخر تحته المواد مباشرة.
- يجب أن يكون عنوان أي تقسيم داخلي معبراً عما يندرج ضمنه من مواد، بما تناولته من مواضيع، فإن تبين أن إحدى هذه المواد تعتبر دخيلة على القسم أو العنوان الذي أدرجت فيه فيتعين نقلها أسفل العنوان أو القسم الذي تنتمي إليه. وأما إن تكرر هذا الأمر في عدة مواد تحت عنوان واحد فهو دليل على سوء اختيار العنوان نفسه، فيصبح تغييره متعيناً.

- قد يفرض الانصياع لمتطلبات الوضوح وسهولة العرض، خصوصاً في مشروعات القوانين الطويلة كثيفة المواد، أن يتم التدرج بالتقسيم الداخلي لمشروع القانون إلى مرحلة أصغر من "الفصل"، ويتم ذلك بوضع عناوين داخلية لمادة أو أكثر من مواد المشروع الموجودة بأحد الفصول. وفي هذه الحالة يتم وضع العنوان فحسب من غير أن يسبقه تقسيم معين، كالمبحث مثلاً، إذ إن أصغر التقسيمات الداخلية المستقرة والدارجة في مشروعات القوانين هي التقسيم إلى "فصول".

(مثال ١)

الباب الأول من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون تنظيم الاتصالات تمت تسميته "أحكام عامة" مع أنه يحوي نوعين من الأحكام تم تقسيمهما على مادتين، أولهما مادة "تعريفات" وهي مادة مكونة من ٢١ بنداً، وثانيهما مادة أحكام عامة مكونة من أربعة بنود فحسب، مما كان يجدر معه تسمية الباب "تعريفات وأحكام عامة" حتى يكون العنوان معبراً عن المحتوى ودالاً عليه.

١-١٣-٢ تسلسل ورود مواد مشروع القانون

● أهمية إيلاء العناية لتسلسل ورود مواد المشروع

العناية بتسلسل وترتيب ورود مواد وأحكام مشروع القانون هو أمر على درجة كبيرة من الأهمية. وتتوقف، إلى حد كبير، مدى قدرة المخاطب على فهم وتحصيل أحكام مشروع القانون على حسن إيرادها وفق تسلسل منطقي سليم. ومهما بذل الصائغ من مجهود في العناية بالصياغة على مستوى البناء الداخلي لكل مادة على حدة، فإن ذلك لن يكون كافياً لجعل مشروع القانون سهل الفهم، ما لم يسبقه مجهود يبذل في إحكام تسلسل ورود المواد وفق منطق واضح يسهل على المخاطب تلقيه وإدراكه.

● ضوابط تسلسل ورود المواد

- يجب أن يتم تحديد المخاطب، أو المخاطبين، الرئيسيين بأحكام مشروع القانون والوقوف عليهم، إذ يختلف هؤلاء من مشروع إلى آخر بحسب طبيعة الموضوع الذي يتناوله بالتنظيم. فقد يكون المخاطب الرئيسي من أفراد الناس أو قد يكون المنتمون إلى فئة معينة كالجار أو الموظفين الحكوميين، أو فئة ملاك العقارات، أو الفلاحين، كما يحدث كثيراً أن يكون المخاطب الرئيسي في مشروع القانون ليس "شخصاً طبيعياً" بل من "الأشخاص الاعتبارية" العامة أو الخاصة كأحد الأجهزة أو الكيانات، وذلك في الحالات التي يكون مشروع القانون صادراً بإنشاء أو تنظيم عمل هذا الجهاز أو الكيان.
- عقب تحديد المخاطب أو المخاطبين الرئيسيين بأحكام مشروع القانون يفضل أن تأتي الأحكام المتعلقة بهم في صدارة أحكام "صلب أو متن المشروع"، فلا تسبقها أحكام أخرى. فهذا الأسلوب من شأنه أن يسهل على المخاطبين الرئيسيين الوقوف على حقوقهم والتزاماتهم من غير أن يضطروا إلى البحث في كل المواد، وتقليب صفحات المشروع من أوله إلى آخره ليعثروا على ما يعينهم ويهمهم وينطبق عليهم.
- يجب إيلاء العناية لموضع ورود كل مادة في مشروع القانون، إذ يجب أن يكون منضبطاً بالنسبة إلى ما يسبقها أو يليها من مواد وفق المنطق السليم، بمعنى ألا تكون المادة، بالنظر إلى ما حوته

من فروض وأحكام، قد أتت متأخرة عن مواد أخرى، حالة أن منطق وتسلسل الأحداث كما هو متصور حصولها في الواقع كان يقتضي تقديمها، والعكس صحيح.

- يجب أن تكون المواد التي تحمل القاعدة سابقة في الترتيب لتلك التي تبين الاستثناءات منها.
- يتعين عند تناول أحد المواضيع الفرعية داخل المشروع أن يتم الاستمرار في تناوله لحين الانتهاء من كافة فروضه وأحكامه، فلا يقطع هذا السياق الخوض في موضوع فرعي آخر ثم العودة إلى الموضوع الأول.

١-٣-٣ البناء الداخلي للمادة:

● أهمية العناية بالبناء الداخلي للمادة

تعتبر المادة هي النواة أو الوحدة الأساسية في أي مشروع قانون، وينبغي أن تتوافق مع معايير معينة، حتى تصبح واضحة وسهلة الفهم. فالتركيب الداخلي للجمل والعبارات داخل المادة، وعدد كلمات الجملة الواحدة فيها، ومدى طول الفقرات، والحاجة للجوء للتبنيذ وكيفيته، والثبات في استخدام التعبيرات أو المصطلحات... الخ كل هذه أمور يتعين إيلاء العناية الواجبة لها حتى يمكن صياغة المادة القانونية واضحة، وبسيطة، وسهلة الاستخدام.

● ضوابط البناء الداخلي للمادة

- يجب عدم وضع أية كلمات أو عبارات داخل المادة من شأنها أن تجعل من يقرأها يتساءل عن المقصود منها، بغير وجود تعريف لها بذات المادة، أو في الجزء المخصص للتعريفات.
- يجب الالتزام بقاعدة أن "المشرع يقصد ما يقول" وما يتولد عنها من ضرورة الثبات في استخدام المصطلحات، والكلمات، التي تعبر عن معنى واحد في كل مواد مشروع القانون. فيتعين عدم المغايرة في استخدام المصطلحات أو الكلمات عند التعبير عن ذات الأشخاص، أو الأجهزة، أو الإجراءات، أو الالتزامات... الخ. فالتعبير عن ذات المعنى بكلمات مختلفة في مواد المشروع يعطي انطباعاً، مخالفاً للحقيقة، لدى المخاطبين بأن المشروع يقصد أمر مختلف في كل مرة.
- يجب أن يكون لكل مادة دور في تحقيق أهداف القانون بصفة عامة، فلا تحوي حكماً يناقض تلك الأهداف، أو يعتبر دخيلاً عليها أو لا علاقة له بها.
- يجب ألا تكون المادة طويلة، أو معقدة التركيب، على نحو يجعل فهم فحواها أمراً غير ممكن إلا بإعادة قراءتها مرات عديدة.
- القاعدة العامة هي أن تتناول المادة موضوعاً واحداً بفروضه وأحكامه. فإن كان تناول كافة الفروض والأحكام لموضوع المادة سيؤدي إلى ازدياد طولها على نحو يؤدي لعدم إمكانية ربط من يقرأها لكافة ما حوته من فروض يبسر، فيجب تقسيم تناول الموضوع على أكثر من مادة.
- القاعدة العامة هي أن تتناول الفقرة الواحدة فرضاً واحداً بحكمه. فإن كان تناول هذا الفرض بحكمه سيؤدي إلى أن تصبح الفقرة طويلة ومعقدة، فيجب تقسيم تناول الفرض وحكمه على أكثر من فقرة داخل المادة.

■ يجب عدم استخدام علامة الترقيم النقطة (.) داخل إحدى المواد إلا بغرض بدء تناول فرض جديد، وعلى أن يتم دائماً تناول هذا الفرض من أول سطر جديد، ولا يتم الاستمرار في نفس السطر. فإن لم يكن ما سيلي علامة الترقيم (.) هو فرض جديد فيجب أن تستخدم في هذه الحالة علامة الترقيم الفصلة (،) بدلاً من النقطة (.)

■ يجب أن تتم تغطية كافة الفروض المرجح حدوثها في الواقع العملي في إطار الموضوع الذي تتناوله المادة مع وضع حكم القانون لكل فرض منها. بمعنى أنه يراعى ألا تغفل المادة عن تنظيم فروض معينة من المرجح حدوثها في الواقع العملي، فتصبح تلك الفروض بدون حكم قانوني ينظمها ويواجهها، مما يجعل المطلع على النص يتساءل عن سبب صمت المشرع عن تناولها بالقانون.

■ يجب ألا تحتوي المادة سوى على الفروض المتعلقة بالموضوع الذي تتناوله، وما غير ذلك يكون مكانه في موضع آخر.

■ يجب أن يكون تسلسل ورود الفروض والأحكام داخل المادة متبعاً للمنطق السليم، بمعنى ألا يأتي أحد الفروض متأخراً حالة أنه كان الأجدر أن يتم تقديمه أو العكس، والمعياري في ذلك هو تسلسل ورود "الأحداث" كما هو متوقع في الواقع العملي.

■ يجب عدم وجود تكرار في المعنى داخل المادة، كأن تحوي كلمات أو جملات أو فقرات يمكن حذفها تماماً فلا يتأثر المعنى بل يبقى واضحاً. وبنفس المنطق ومن باب أولى يجب ألا تكون المادة برمتها تكراراً لما هو مستفاد من مادة أو مواد أخرى وردت في موضع آخر بالقانون.

■ يجب، بصفة عامة، استخدام الأفعال المبنية للمعلوم ما لم يكن الفاعل معروفاً بالضرورة مما لا يستدعي ذكره في المادة، أو أن الفعل المنصوص عليه بالمادة موجه لكافة الناس بدون استثناء.

■ عند استخدام الجمل الشرطية التي تبدأ بكلمة "إذا" أو عبارة "في حالة" يجب ألا يتأخر وضع جواب الشرط تأخراً يجعل المطلع على النص يحتاج لقراءته عدة مرات، حتى ينجح في ربط جواب الشرط ببداية المادة.

■ يجب عدم اللجوء لاستخدام "البنود"، أو ما يطلق عليه "التبنييد" داخل المادة إلا لغرض التعداد والحصص فحسب، أي ما كان موضوع هذا التعداد أو الحصر، سواء كان تعداد أو حصر لأفعال محظورة، أو لالتزامات، أو لحقوق، أو لمستندات يفرض القانون تقديمها في حالات معينة.

■ كلما كان هناك تعداد أو حصر بالمادة محل الفحص يجب أن يتم البدء بالتبنييد بالأرقام (١ و ٢ و ٣... الخ) وعند الحاجة لحصر وتعداد فرعي فيلجأ إلى الحروف (أبجد هـ و ز) تحت الأرقام، فإن وجدت حاجة لحصر وتعداد أكثر تفصيلاً فيراعى أن يتم بدء التبنييد بكلمات (أولاً وثانياً وثالثاً... الخ) وينبثق منها الأرقام (١ و ٢... الخ) والتي تنبثق منها الحروف (أبجد هـ و ز)، وذلك كالمثال التوضيحي الآتي:

مادة (٣):

..... :

(١) ...

(٢) ...

أو على النحو الآتي:

مادة (٣):

.... :

(١) :

(أ)

(ب)

أو على النحو الآتي:

مادة (٣):

.... :

(أولاً): ... :

(١) :

(أ) :

ويجب عدم استخدام أساليب أخرى عند اللجوء للتبنيذ بخلاف ما تقدم، وضرورة الامتناع عن وضع علامات للتبنيذ مثل (-) أو (.) . الخ إذ أن هذه الطريقة غير منهجية وتؤدي إلى صعوبة في الإحالة إلى أحد هذه البنود.

(مثال ١)

جاء نص المادة (١٠) من قانون الجمارك رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ كالآتي:

"تسري القرارات الجمهورية الصادرة بتعديل التعريفات الجمركية من وقت نفاذها على البضائع التي لم تكن قد أديت عنها الضرائب الجمركية. أما البضائع المعدة للتصدير والتي أديت عنها قبل دخولها كاملة إلى الدائرة الجمركية مبالغ لحساب الضريبة التي كانت تستحق عنها فيخضع الجزء الذي لم يدخل منها للتعريفات النافذة وقت دخوله . وتطبق على البضائع الواردة برسم الوزارات والمصالح وكذلك المؤسسات والهيئات العامة التي يصدر بتحديداتها قرار من وزير الخزانة التعريفات النافذة وقت الترخيص في الإفراج عنها."

التعليق على هذا المثال:

يبين من المثال السابق عدم مراعاة معايير الجودة اللازمة بالنسبة للتكوين الداخلي لمواد القانون، إذ بالرغم من تناول المادة لثلاثة فروض مختلفة، مما كان يتعين معه أفراد فقرة مستقلة تبدأ من سطر جديد لكل منها، إلا أن صائغ النص قد قام باستخدام علامة الترقيم (.) من غير أن يحرص على وضع الفرض الذي يليها في سطر جديد. ونجم عن ذلك أن المادة أضحت، على خلاف الحقيقة، وكأنها تتناول فرضاً واحداً وحكمه.

(مثال ٢)

جاء نص المادة التالية رقم (٥) من ذات القانون المشار اليه سلفاً كالآتي:
"تخضع البضائع التي تدخل أراضي الجمهورية لضرائب الواردات المقررة في التعريفات الجمركية علاوة على الضرائب الأخرى المقررة وذلك إلا ما يستثنى بنص خاص.
أما البضائع التي تخرج من أراضي الجمهورية فلا تخضع للضرائب الجمركية إلا ما ورد بشأنه نص خاص.
وتحصل الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم التي تستحق بمناسبة ورود البضاعة أو تصديرها وفقاً للقوانين والقرارات المنظمة لها."

التعليق على هذا المثال:

يبين من المثال السابق أن من صاغ النص قد أحسن البناء الداخلي للمادة بوضعه كل فرض وحكمه في فقرة مستقلة تبدأ من أول سطر جديد، مما يساهم في إبراز الفروض التي حوتها المادة والفروق بينها.

(مثال ٣)

نصت الفقرة الثانية من المادة (٥٦) القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون الضريبة على الدخل على الآتي:
"وتشمل هذه المبالغ ما يأتي:

- ١- العوائد.
- ٢- الإتاوات عدا . . . الخ
- ٣- مقابل الخدمات.
- ٤- "

بينما نصت المادة (٨٦) من ذات القانون على الآتي:
"على الجهات الملتزمة بتطبيق أحكام الخصم أداء المبالغ المخصوصة . . . ، على أن تتضمن البيانات التالية عن كل فترة ضريبة:
(أ) المبالغ المدفوعة . . .
(ب) الضريبة المستقطعة . . . "

التعليق على هذا المثال:

يتضح من المثال السابق أن من قام بصياغة مواد القانون تغيب عنه قواعد التبنيذ، فتارة يتبعها بطريقة سليمة كما فعل في تبنيده للمادة (٥٦) من القانون، وتارة أخرى لا يحسن هذا كما حدث في تبنيذ المادة (٨٦)، مع أن المادتين في نفس القانون ومن المفترض خضوعهما لذات قواعد التبنيذ إلا أن غياب القاعدة عن صائغ النص جعل التبنيذ يجري بطريقة عشوائية لا تتبع نظاماً واضحاً.

(مثال ٤)

نصت المادة رقم (٥) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بإصدار قانون في شأن البيئة على الآتي:

"يقوم جهاز شئون البيئة يرسم السياسة العامة . . . ، وللجهاز في سبيل تحقيق أهدافه:

- إعداد مشروعات القوانين.
- إعداد الدراسات عن الوضع البيئي.
- وضع المعايير والاشتراطات.
- حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية."

التعليق على هذا المثال:

يتضح من المثال السابق غياب قواعد التبنيذ عن ذهن من قام بصياغة هذه المادة، إذ أن استخدام علامة الشرطة (-) ليس أسلوباً صحيحاً عند اللجوء للتبنيذ، وذلك لصعوبة الإحالة إلى أحد البنود في المادة حالة عدم وجود أرقام، أو حروف "أبجد هوز"، فضلاً عن صعوبة استخدام المخاطبين للمادة عند رغبتهم الاستناد لها أو الإشارة إليها عند كتابتهم مذكرات بشأنها لتقديمها إلى أية جهة مختصة إذ سوف يضطرون إلى القيام بعملية "عدّ على الأصابع" لكافة البنود من أجل معرفة رقم البند المراد استخدامه. وتتجلى هذه الصعوبة على وجه الخصوص إن كانت المادة تحوي بنوداً عديدة، كالمادة التي استخدمناها في المثال، إذ أننا وضعنا أول أربعة بنود منها فحسب لغرض إيصال الفكرة، بينما احتوت المادة في الواقع على ما يزيد على 25 بند جميعها تسبقها علامة الشرطة (-).

(مثال ٥)

نصت المادة ٦٠ من القانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد

على الآتي:

مادة ٦٠:

"يحظر على البنك ما يأتي:

- ١-
- ٢-
- ٣-
- ٤-

٥- التعامل في المنقول أو العقار بالشراء أو البيع أو المقايضة عدا:

(أ) العقار المخصص لإدارة أموال البنك.

(ب) المنقول أو العقار الذي تؤول ملكيته إلى البنك."

التعليق على هذا المثال:

يبين من المثال السابق حسن استخدام الصائغ لقواعد التبنيذ ببدء التبنيذ باستخدام الأرقام، ثم عند الحاجة لتفصيل أكثر تم استخدام الحروف (أبجد هوز).

(مثال ٦)

جاء نص المادة ٩٨ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الجمارك والمستبدلة بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ٢٠٠٢ على النحو الآتي:

"تعفى بصفة مؤقتة من الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المواد الأولية والسلع الوسيطة المستوردة بقصد تصنيعها وكذا مستلزمات إنتاج السلع المصدرة والأصناف المستوردة لأجل إصلاحها أو تكملة صنعها.

ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض وزير المالية والوزير المختص بالتجارة الخارجية، يبين الحالات والشروط والإجراءات التي يتم فيها الإعفاء المؤقت مقابل إيداع تأمين أو ضمان لقيمة الضرائب والرسوم المستحقة والحالات التي لا يتم فيها إيداع التأمين أو الضمان.

كما تعفى هذه المواد والأصناف من القواعد الاستيرادية المنصوص عليها في القوانين الخاصة بالاستيراد.

ويجوز التصرف في المواد والأصناف المذكورة في غير الأغراض التي استوردت من أجلها بعد استيفاء القواعد الاستيرادية وسداد الضرائب والرسوم المستحقة في تاريخ دخول هذه المواد والأصناف إلى البلاد مضافاً إليها ضريبة إضافية بواقع (٢٪) شهرياً من قيمة الضرائب والرسوم المستحقة عن كل شهر تأخير.

وعلى المستورد بإشراف مصلحة الجمارك تقديم جرد سنوي مستوف إليها تبين فيه المواد التي تم التصرف فيها في غير أغراضها ويتم تسوية المبالغ المستحقة عليها طبقاً لأحكام الفقرة السابقة.

وفي غير الأحوال المنصوص عليها في الفقرات السابقة من هذه المادة يستوعب التصرف في تلك المواد والأصناف في غير الأغراض التي استوردت من أجلها دون الرجوع إلى مصلحة الجمارك سداد الضرائب والرسوم المستحقة في تاريخ دخول هذه المواد والأصناف إلى البلاد مضافاً إليها ضعف الضريبة الإضافية المنصوص عليها في هذه المادة.

ويرد التأمين أو الضمان المشار فوراً بنسبة ما تم نقله من المصنوعات والأصناف بمعرفة المستوردين أو عن طريق الغير إلى منطقة حرة أو تصديرها إلى خارج البلاد أو بيعها إلى جهات تتمتع بالإعفاء الكلي من الضرائب والرسوم أو سددت عنها الضرائب والرسوم وفقاً لأحكام هذه المادة وذلك خلال سنتين من تاريخ الإفراج، فإذا أنقضت المدة دون إتمام ذلك أصبحت تلك الضرائب والرسوم واجبة الأداء، ويجوز إطالة هذه المدة لمدة أو لمدد أخرى بما لا يجاوز سنتين بقرار من وزير المالية أو من ينيبه. ويرد ما يوازي قيمة الإعفاء الجزئي من الضرائب والرسوم المستحقة على المنتج النهائي أو الصنف المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة إذا تم البيع لجهات تتمتع بإعفاء جزئي.

ويصدر بالقواعد والإجراءات المنظمة للسماح المؤقت ونظام رد التأمين أو الضمان المشار إليه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض وزير المالية والوزير المختص بالتجارة الخارجية.

التعليق على هذا المثال:

المادة السابقة لا تتفق مع معايير جودة القوانين، وتحديد معايير الوضوح، والبساطة، والبعد عن التعقيد، الواجب مراعاتها فيما يخص التكوين الداخلي لمواد القانون. فأبرز ما يمكن ملاحظته على هذه المادة هو طولها المفرط إذ إن عدد كلماتها تخطى ٤٠٠ كلمة، كما أنها حوت عدداً كبيراً من الفقرات هو ٨ فقرات، وقد تجاوز أحياناً عدد كلمات الجملة الواحدة فيها ١٠٠ كلمة، وهو ما يجعلها مادة معقدة لا تمتاز بالسهولة والبساطة الواجب مراعاتهما في التكوين الداخلي لمواد القانون.

تحليل الإشكاليات الصاغية بالمادة:

- أراد الصائغ أن يغطي معظم الفروض والأحكام المتعلقة بالموضوع الذي تناوله المادة بالتنظيم ألا وهو "السماح المؤقت" في مادة واحدة، بغير أن يراعي ألا تكون المادة طويلة بشكل كبير. وكان من الأفضل تقسيم هذه الفروض والأحكام على أكثر من مادة متتالية طالما أنهما موضوعتان تحت ذات العنوان.
- أسرف الصائغ في استخدام الفقرات داخل المادة حتى وصل عددها إلى 8 فقرات، مما أسهم في جعل البناء الداخلي للمادة معقداً.

الحلول الممكن طرحها كبديل للصياغة التي سببت إشكاليات:

- كان من الممكن مثلاً أن يجعل الصائغ نهاية المادة (٩٨) عند آخر فقرتها الخامسة التي تنص على "ويتم تسوية المبالغ المستحقة عليها طبقاً لأحكام الفقرة السابقة"، ثم يقوم بصياغة مادة أخرى، برقم تال، وتكون بدايتها من الفقرة السادسة وتبدأ بعبارة "في غير الأحوال المنصوص عليها في المادة السابقة... الخ".
- كان من الممكن أيضاً تقسيم ما حوته المادة من فروض وأحكام على ثلاث مواد وذلك عن طريق تخصيص مادة ثالثة لحكمي التفويض التشريعي الواردين بالفقرتين الثانية والأخيرة منها.
- كان يمكن مثلاً دمج فقرة أو أكثر من تلك الفقرات لتصبح فقرة واحدة. فقد كان من الأفضل مثلاً دمج الفقرتين الأولى والثالثة في فقرة واحدة تتحدث عن الإعفاءات عموماً سواء أكان هذا الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية، أم من الخضوع للقواعد الاستيرادية بدلاً من وضع هذا على فقرتين بدون داع. كما كان من الأفضل دمج أحكام التفويض التشريعي الواردة في الفقرتين الثانية والأخيرة في فقرة واحدة تأتي في نهاية المادة ويتم تخصيصها لأحكام التفويض التشريعي، بدلاً من وضعها في فقرتين منفصلتين.

(مثال ٧)

نص البند رقم (٥) من المادة رقم (٥) من القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون تنظيم الاتصالات على الآتي:

- تحديد معايير وضوابط خدمات الاتصالات غير الاقتصادية التي يجب أن توفر لجميع المناطق التي تعاني من نقص فيها، وتحديد الالتزامات التي يتحمل بها مشغلو ومقدمو خدمات الاتصالات غير الاقتصادية طبقاً لأحكام هذا القانون.

التعليق على هذا المثال:

يلاحظ في المثال السابق أن المشرع أتى بمصطلح غير محدد المعنى، ألا وهو "خدمات الاتصالات غير الاقتصادية" بغير ما يوضع تعريفاً بالمقصود منه بالجزء المخصص للتعريفات أو في داخل المادة سالفه الذكر، فأضحى المجال مفتوحاً لمن يطلع عليه في أن يفسره على أكثر من وجه بما يوسع من معناه أو يضيقه بصورة قد لا تتفق وإرادة واضعي النص، حالة أن مادة التعريفات خلت من تعريف لهذا المصطلح. وقد كان الأولى بالقانون أن ييوج بما يقصده من هذا المصطلح ولا يترك ذلك لجهات التنفيذ والمخاطبين يفسرونه كيفما يترأى لهم.

موضوعات ينبغي التعامل معها بحذر عند صياغة مشروع القانون

II

١-١١ المقصود بالموضوعات التي ينبغي التعامل معها بحذر

توجد بعض الجوانب في الصياغة التشريعية تعتبر وثيقة الصلة بمجال السياسة التشريعية، وهي تتطلب من كل من الصائغ وواضع السياسة التشريعية الانتباه إليها وتحديد الاتجاه بشأنها، لما لها من أثر كبير على كيفية تطبيق النص القانوني في الواقع، ولضمان عدم إساءة استخدامه.

٢-١١ علاقة مشروع القانون بالقوانين السارية

١-٢-١١ المقصود بعلاقة مشروع القانون بالقوانين السارية

الغالبية الأعم من مشروعات القوانين التي يتم التقدم بها تتعرض في أحكامها لمجالات سبق للمشرع أن تناولها بالتنظيم، بصورة كلية أو جزئية، في قوانين أخرى سارية بالفعل. ومن النادر أن يتم التقدم بمشروع قانون لا توجد علاقة بينه وبين قانون أو أكثر من القوانين السارية، وعلى الأخص القوانين الرئيسية، وهي القانون المدني، وقانون المرافعات، وقانون الإثبات، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية.

٢-٢-١١ أهمية ضبط العلاقة بين مشروع القانون والقوانين السارية

العلاقة بين أي مشروع قانون جديد يتم التقدم به والقوانين الأخرى السارية تحكمها قواعد بسيطة وسهلة، إلا أن عدم مراعاتها يؤدي إلى مشاكل عملية لا حصر لها تحدث للمخاطبين بأحكام القوانين وتسبب عليهم طريق الحصول على ما هو مقرر لهم فيها من حقوق أو مزايا مشروعة. كما يؤدي عدم مراعاة هذه العلاقة إلى حدوث تضارب في مجالات عمل الجهات المختصة المختلفة والجهات القائمة على تنفيذ أحكام القوانين.

٣-٢-١١ ضوابط العلاقة بين مشروع القانون والقوانين السارية

القاعدة الحاكمة لعلاقة القوانين الجديدة بتلك السارية قد لخصتها المادة (٢) من القانون المدني بما تضمنته من عدم جواز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الدستورية العليا بأن كل تشريع لاحق يعتبر ملغيا للتشريع السابق بالقدر الذي يتحقق فيه التعارض بينهما.

القضيتان رقما ١١٤ و ١١٥ لسنة ٢٤ ق دستورية جلسة ٢٠٠٣/١١/٢

٤-٢-١١ الأنماط المختلفة للعلاقة بين مشروع القانون والقوانين السارية

من الضروري توافر الإلمام والدراية التامين بما إذا كان المجال الذي ينظمه مشروع القانون المقدم، أو أي جزء أو خصوصية فيه مهما كانت صغيرة، قد سبق تناوله بالتنظيم في قانون من القوانين السارية من عدمه.

ونعرض في الآتي للأنماط الرئيسية الأكثر شيوعاً لتلك العلاقة، حسبما أمكن حصرها من التجربة العملية، مع بيان ضوابط كل منها:

النمط الأول:

المشروع المقدم يجد أصلاً وأساساً لبعض أو كل أحكامه في قانون آخر سار. وهذا القانون الساري يعتبر بمثابة القانون العام المنظم للمجال الذي تتناوله أحكام المشروع الجديد. وتتمثل العلاقة بين المشروع المقدم والقانون العام الساري في أن الأول يحوي أحكاماً مستمدة من الثاني وتجد أصلها فيه، ولا تتعارض في أي شيء معه.

وهذا النمط من أنماط العلاقة لا توجد بشأنه أية محاذير ولا يتسبب في أية مشاكل تعوق تنفيذ المشروع المقدم عندما يصبح قانوناً سارياً.

النمط الثاني:

المشروع المقدم يتعارض في أي حكم منه مع قانون آخر سار. وهذا القانون الساري يعتبر بمثابة القانون العام المنظم للمجال الذي تتناوله أحكام المشروع الجديد.

وفي هذه الحالة يجب أن يكون هذا التعارض أمراً مقصوداً بذاته لإحداث أثر معين، بمعنى أنه ليس ناشئاً عن نقص في المعلومة بشأن وجود حكم منظم لذات الفرض في القانون العام، لأنه لو تبين أن الأمر كذلك فسيكون من المتعين الرجوع للنص العام وإعادة بحث نص المشروع المتعارض معه للوصول إلى أيهما يراد التمسك به.

فإن كان التعارض مقصوداً فمن الضروري معرفة ما إذا كان النص المتعارض الذي أتى به المشروع الجديد سيصح اعتباره من قبيل "الخاص الذي يقيد العام" من عدمه. ويتم ذلك عن طريق إجابة السؤال الآتي:

هل بعد سريان الحكم الجديد في المشروع سيبقى هناك مجال لتطبيق الحكم المتعارض في القانون العام على أية حالات أخرى؟

الفرض الأول: الإجابة على السؤال السالف بالإيجاب:

إن كانت الإجابة بالإيجاب فيصح اعتبار الحكم الوارد بالمشروع من قبيل "الخاص الذي يقيد العام".

وفي هذه الحالة يجب أن تكون المبررات التي دفعت المشروع إلى الإتيان بأحكام خاصة تطبق على المخاطبين بالمشروع الجديد وحدهم، حالة أن غير المخاطبين به تطبق عليهم أحكام القانون "العام" الحاكم، هي مبررات واضحة تمام الوضوح وقوية ومشروعة. قد تكون هذه المبررات منطقية بالنظر لنوعية المخاطبين، أو طبيعة السوق أو الأعمال التي ينظمها المشروع الجديد، والتي تجعل من غير الملائم تطبيق القواعد الموجودة بالقانون العام الساري عليهم.

ويجب في هذه الحالة أن ينص المشروع صراحة على أن تلك الأحكام الموجودة بالقانون العام ستظل سارية وحاكمة على كل ما لم يتناوله القانون الجديد من فروض وحالات بالتنظيم، فيؤكد بذلك أنه لم يقصد إلغائها، مما يحول دون قيام المحاكم من تلقاء نفسها بإعمال قواعد النسخ فيها وإحداث فراغ تشريعي.

أما إن لم تكن تلك المبررات موجودة وواضحة وقوية فسوف يتعرض الحكم الوارد بالمشروع الجديد لشبهة عدم دستورية مردها إلى احتمالية مساسه وإخلاله بمبدأ المساواة.

الفرض الثاني: الإجابة على السؤال السالف بالنفي:

إن كانت إجابة السؤال سالف الذكر بالنفي، بمعنى أنه لن يصبح هناك أي مجال لتطبيق الحكم الموجود بالقانون العام بعد صدور مشروع القانون المقدم، فلا يصح هنا اعتبار هذا من حالات " الخاص يقيّد العام " وإنما هي بالأحرى حالة إلغاء بطريق النسخ.

ويجب في هذه الحالة تضمين المشروع نصاً صريحاً يقضي بإلغاء الحكم الموجود بالقانون العام، فيؤكد بذلك حصول الإلغاء ولا يترك هذا الأمر بالغ الأهمية لفطنة المخاطبين وجهات التنفيذ لتفسره كما تشاء، مما قد يؤدي إلى تضارب في تفسير مختلف المخاطبين والجهات لإرادة المشرع إذا ما أستمّر النصاب قائمين.

النمط الثالث:

الحكم أو الأحكام الواردة بالمشروع المقدم تتعارض مع أحكام موجودة بقوانين أخرى سارية بحيث لا يمكن تطبيقهما معاً، وحالة أن القوانين الأخرى السارية لا يستقيم وصفها بأنها قانون عام تناول تنظيم الموضوع بشكل جامع.

وفي هذه الحالة أيضاً يجب أن يكون هذا أمر مقصود بذاته لإحداث أثر معين، بمعنى أنه ليس ناشئاً عن نقص في المعلومة بشأن وجود حكم منظم لذات الفرض في قانون آخر ساري، لأنه لو تبين أن الأمر كذلك فسيكون متعيناً الرجوع إلى النص الساري ونص المشروع وإجراء المقابلة بينهما للتوصل إلى أيهما يراد التمسك به.

وأما إن كان مقصوداً إحداث أثر جديد تريده الجهة مقدمة المشروع، فسوف نكون هنا أمام حالة إلغاء بالنسخ للنصوص المتعارضة الموجودة في قانون أو أكثر من القوانين السارية.

وفي هذه الحالة يجب النص صراحة على الإلغاء للنصوص التي نسخت منعاً من استمرار بقائها وما يؤدي إليه هذا من مشاكل عملية لا حصر لها في التطبيق وإعاقة لعملية استخدام المخاطبين بالقوانين لما ورد بها من أحكام في سهولة ويسر.

النمط الرابع:

الحكم أو الأحكام الواردة بمشروع القانون تنظم مجالاً منظماً بالفعل بقانون سار. وهذا القانون الساري لا يستقيم وصفه بأنه قانون عام. ولا يوجد تعارض أو استعصاء على تطبيق الساري مع نص المشروع، إذ تتكامل أحكامهما في وحدة أو منظومة واضحة.

وهذا النمط من أنماط العلاقة لا توجد بشأنه أية محاذير ولا يتسبب في أية مشاكل تعوق تنفيذ المشروع المقدم عندما يصبح قانوناً سارياً.

النمط الخامس:

الحكم أو الأحكام الواردة بالمشروع المقدم منقولة، بذات صياغتها، من قوانين سارية بالفعل من دون تعديل أي شيء فيها، أو منقولة بذات فحواها مع تغيير في الصياغة فحسب.

ويجب عدم اللجوء لهذا النمط إلا لغرض تجميع الأحكام المتعلقة بموضوع واحد داخل قانون واحد بعدما كانت مشتتة في عدة قوانين.

وفي هذه الحالة يتعين النص صراحة في المشروع الجديد على إلغاء الأحكام المنقولة من القوانين التي كانت موجودة فيها، وإلا أصبح هناك أكثر من قانون يحوي ذات فحوى الأحكام بصياغات مختلفة، أو حتى بذات الصياغة، ما يحدث غموضاً وإبهاماً لدى المخاطبين. فضلاً عن ذلك فإن الإبقاء على مواد تحمل أحكاماً مكررة في عدة قوانين سارية قد يؤدي إلى احتمال فهم المحاكم لإرادة المشرع بطرق مختلفة قد تحملها ما لم تقصده، فضلاً عن زيادة عدد القوانين دون مقتضى.

٥-٢-١١ ما يجب تجنبه عند صياغة المواد المبينة للعلاقة بين مشروع القانون والقوانين السارية

- يتعين الامتناع عن استخدام العبارتين الآتيتين في أي مشروع قانون:

"يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون."

"تطبق الأحكام الواردة بهذا القانون بما لا يتعارض مع القوانين واللوائح السارية."

فالعبرة الأولى تكشف عن عدم الإحاطة، بداءة، بالقوانين ذات الصلة بالمشروع المقدم ومن ثم عدم النجاح في الوقوف على ما قد يكون بها من أحكام تتعارض مع أحكام المشروع. وأما العبارة الثانية فتكشف عدم النجاح في تحديد طبيعة العلاقة بين المشروع الجديد وسائر القوانين ذات الصلة السارية.

- وضع عبارة "يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون" أو عبارة "تطبق أحكام هذا القانون بما لا يتعارض مع ما ورد بقانون كذا في شأن كذا" في أي مشروع قانون هو أمر يلقي مسؤولية وواجباً ثقلين على المخاطبين بأحكام القوانين. إذ سوف يتعين على هؤلاء أن يقوموا بحصر كافة القوانين ذات الصلة بالمشروع الجديد ثم يقوموا بتحديد طبيعة العلاقة بينها وإياه، ثم يعملوا قواعد النسخ أو الإلغاء حتى يتمكنوا من الوقوف على حقوقهم والتزاماتهم، وهو ما يكون قد تم معه نقل عبء البحث والتحري الواقع على من يعدّ مشروع القانون ويصوغه إلى المخاطبين به والقائمين على إنفاذه.

٣-١١ التفويضات التشريعية

١-٣-١١ المقصود بالتفويضات التشريعية

يقصد بأحكام التفويض التشريعي قيام مشروع القانون في مادة أو أكثر منه بتفويض جهة معينة، قد تكون السلطة التنفيذية، أو مجلس إدارة إحدى الجهات أو الكيانات التابعة للدولة، بإصدار أدوات تشريعية فرعية أو ثانوية أدنى مرتبة من القانون. وتأخذ عادة تلك الأدوات التشريعية الفرعية شكل لوائح تنفيذية أو قرارات وزارية أو قرارات صادرة من جهات أو كيانات تابعة للدولة، ويكون الغرض منها تنظيم تفاصيل ذات طابع إداري، أو تقني، أو فني، أو علمي، بحث مما تعتبر لازمة لتنفيذ بعض أحكام مشروع القانون على أرض الواقع.

٢-٣-١١ فوائد استخدام التفويضات التشريعية

كثيراً ما يجد من يعدّ مشروع قانون أنه بحاجة للجوء لتفويض بعض الصلاحيات التشريعية حتى يتمكن من التركيز في عمله على المسائل الأساسية المهمة من غير أن ينشغل بتفصيلات إدارية، أو فنية، أو تقنية، أو علمية.

كذلك فإن من أهم فوائد تفويض الصلاحيات التشريعية هو الحرص على ألا تطول القوانين بشكل غير مستحب إن هي تضمنت كافة التفصيلات الإدارية أو الفنية، لأن ذلك من شأنه أن يؤثر بالسلب على شكل القانون بصفة عامة وعلى ما ينبغي أن يتميز به من سهولة وبساطة في ترتيب المواد والأحكام التي يحويها.

٣-٣-١١ ضوابط استخدام التفويضات التشريعية

- يتم وضع أحكام التفويض التشريعي التي تحدد الجهة المنوط بها التفويض ونوعه وتاريخ الانتهاء منه، في قانون الإصدار لكونها تنتمي لنوعية الأحكام التي يتعين أن يتضمنها قانون الإصدار. فإن لم يكن هناك قانون إصدار فإن أحكام التفويض التشريعي بإصدار الأداة التشريعية الثانوية وتحديد مصدرها وميعاد الانتهاء منها، يصح وضعها في الجزء المخصص للأحكام العامة، وأحياناً يتم وضعها في نهاية مواد مشروع القانون. أما الأحكام التي تحيل على الأدوات التشريعية الثانوية التي سبق التفويض في إصدارها فلا موضع محدد لها بمشروع القانون، إذ يتم استخدامها في أي موضع تظهر فيه الحاجة للجوء إليها.
- يجب عند صياغة حكم تفويض تشريعي التأكد من أن الجهة المراد تفويضها صلاحية إصدار لائحة أو قرار تملك هذا الحق وفق الدستور والقانون.
- يتعين عند النص في حكم التفويض على حق الجهة المفوضة في أن تفوض بدورها جهة أخرى في الصلاحية الممنوحة لها، متى دعت الحاجة لذلك، أن يكون هذا في حدود ما يسمح به الدستور. بمعنى أنه يتعين عند الرغبة في صياغة حكم التفويض على نحو يسمح للجهة المفوضة أن تفوض أخرى التيقن من أن الجهة "الثانية" تملك هي الأخرى الحق في إصدار أدوات تشريعية أدنى من القانون وفق مواد الدستور.
- يجب الأخذ في الاعتبار أنه توجد حالات حدد فيها الدستور من له الحق "الحصري" في إصدار أدوات تشريعية فرعية بعينها مثل ما نصت عليه المادة ١٧١ من الدستور من أن رئيس مجلس الوزراء هو وحده الذي يصدر القرارات الخاصة بإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.
- يجب عدم التفويض في الأمور التي لا يجوز للمشرع أن يفوض فيها غيره، لكونها وثيقة الصلة بولايته التشريعية، ومثال ذلك كل ما يتعلق بالحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في الدستور، وأيضاً كل ما هو وثيق الصلة بتحديد ماهية حقوق والتزامات المخاطبين بالقوانين، كذلك كل ما يتعلق بنطاق سريان القانون من حيث الزمان أو المكان أو الأشخاص، وما يتعلق بتحديد تاريخ بدء العمل بأحكام القانون، إذ أن كل هذه أمور من صميم اختصاص المشرع ولا يصح أن تفوض فيها أي جهة أو سلطة أخرى في الدولة.
- يجب عدم تفويض السلطة التنفيذية في إصدار أدوات تشريعية فرعية تحدد أو تبين مقدار مبالغ مالية تحصل من المخاطبين بأحكام القانون، كالرسوم أو مقابل خدمات أو تراخيص، بغير أن يضع القانون ذاته سقفاً أو حداً أقصى لهذه المبالغ، وحينئذ يمكنه التفويض، مثلاً، في تحديد فئات تلك المبالغ أو حدودها الدنيا أو كيفية تحصيلها على أقساط مثلاً.

- يجب عدم تفويض السلطة التنفيذية في إنشاء ضرائب عامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، أو الإعفاء منها، إذ إن هذا من صميم اختصاصات وعمل المشرع فلا يجوز له أن يتنازل عنه لجهة أخرى، وذلك بصريح نص المادة (٣٨) من الدستور.
- يجب عدم تفويض السلطة التنفيذية في وضع قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على الخزانة العامة، ولا تفويضها في تحديد حالات الاستثناء من شيء من ذلك، ولا تفويضها في تحديد الجهات التي تتولى تطبيق ذلك، عملاً بنص المادة (١٢٨) من الدستور.
- يجب عدم استخدام صيغة " التفويض العام "، بل تستخدم صيغة " التفويض الخاص أو المحدد". ويقصد بالتفويض العام أن يفوض المشرع، في عبارة عامة، السلطة التنفيذية بإصدار كل القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام مشروع القانون من غير أي تحديد لمجالات هذه القرارات ومضمونها. وخطورة التفويض العام أنه قد يؤدي إلى أن من تم تفويضه لا يتقيد في ممارسته للحق الذي فوض فيه بإطار أو ضوابط محددة واضحة، معتمداً على مساحة التحرك الواسعة التي منحه إياها حكم التفويض، فيقوم بوضع قواعد وأسس لمجالات أو حالات أو فروض لم تتجه إرادة المشرع إلى أن يفوضه فيها.
- ينبنى على البند السابق أنه ينبغي دائماً وجود رؤية واضحة عند صياغة حكم التفويض فيما يتعلق بما يريد مشروع القانون تحديداً من السلطة التنفيذية أن تنظمه بالأداة التشريعية الفرعية التي يفوضها فيها.
- يراعى دائماً أن يتضمن النص الذي فوض إحدى الجهات في إصدار أداة تشريعية فرعية مهلة زمنية محددة لتنتهي خلالها من إعداد وصياغة وإصدار تلك الأداة. فالتأخر في إصدار اللائحة التنفيذية، أو القرارات الأخرى التنظيمية يؤدي إلى إعاقة تطبيق القانون بفعالية ونجاعة بسبب عدم وجود تنظيم للتفصيلات الإدارية، أو الفنية، أو العلمية اللازمة لتنفيذ أحكامه.
- يراعى أنه في حالة وجد صائغ النص حاجة لوضع عدة أحكام تفويض تشريعي لأكثر من جهة تابعة للسلطة التنفيذية، كحالة التفويض لأكثر من وزير بإصدار قرارات تنفيذية لازمة لوضع أحكام المشروع موضع التنفيذ، أن يتم النص على أن تصدر تلك القرارات بعد التنسيق بين مختلف الجهات المفوض إليها. والغرض من هذا هو ضمان أن تصدر القرارات التنفيذية المختلفة متكاملة متناغمة مع بعضها البعض في منظومة واضحة المعالم، وأن تحقق أهداف مشروع القانون، فلا تتضارب فيما بينها بما يؤدي إلى تكبد المخاطبين المشقة عند استخدام أحكام المشروع في الحصول على حقوقهم وتأييد التزاماتهم.

مثال (١)

نصت الفقرة الأولى من المادة (١١١) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الجمارك على الآتي:
تخضع البضائع التي تودع في الساحات والمخازن والمستودعات التي تديرها الجمارك لرسوم الخزن والشحالة والتأمين.. الخ
وجاءت الفقرة الأخيرة من ذات المادة على النحو الآتي:
وتحدد بقرار من وزير الخزانة أثمان المطبوعات ومعدل الرسوم عن الخدمات المشار إليها في الفقرتين السابقتين.. الخ."

التعليق على هذا المثال:

يلاحظ على هذه المادة أنها فوضت السلطة التنفيذية تفويضاً كاملاً مطلقاً غير مقيد لإصدار أداة تشريعية فرعية في صورة قرار بتحديد الرسوم وأثمان المطبوعات من غير أن تضع المادة نفسها سقفاً لهذا، سواء بذكر مبلغ معين كحد أقصى أو نسبة مئوية معينة لا يتم تجاوزها.

مثال (٢)

نصت الفقرة الثانية من المادة (٢٣) من القانون رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧ بإصدار قانون الاستثمار على الآتي: "وتستحق الهيئة مقابلاً لما تؤديه للمستثمرين من خدمات فعلية، ويصدر مجلس إدارة الهيئة قراراً بتحديد فئات هذا المقابل والقواعد والشروط والإجراءات المنظمة لتحقيقه."

يلاحظ على هذه المادة أنها فوضت مجلس إدارة الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة تفويضاً كاملاً مطلقاً غير مقيد لإصدار أداة تشريعية فرعية في صورة قرار بتحديد فئات المقابل النقدي لما تؤديه من خدمات للمستثمرين، بغير ما تضع المادة نفسها أية أطر أو معايير موضوعية يتعين على الهيئة الالتزام بها عند إصدار قرارها.

مثال (٣)

نصت المادة رقم (٥) من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ في شأن الاستيراد والتصدير على الآتي: "تحدد بقرار من وزير التجارة:

١-

٢- رسوم القيد والتجديد وتعديل البيانات والصور المستخرجة على ألا تتجاوز:

٥٠ جنيه رسم القيد في سجل المصدرين.

١٥ جنيه رسم تجديد القيد كل ثلاث سنوات.

٥ جنيه رسم تعديل أو تدوين البيانات."

التعليق على هذا المثال:

يبين من المثال السابق أن من صاغ النص أحسن استخدام أحكام التفويض التشريعي بأن نص في صلب القانون على الحدود القصوى لمختلف الرسوم، تاركاً للسلطة التنفيذية تحديد الفئات المختلفة داخل تلك الحدود.

مثال (٤)

نصت المادة رقم (٤٣) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣ بإصدار قانون المرور على الآتي:
"لا يجوز لأحد ممارسة مهنة معلمي قيادة المركبات إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من إدارة المرور المختصة.

ولا يجوز إنشاء أو إدارة مدارس لتعليم قيادة المركبات إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من مدير الإدارة العامة للمرور بناء على عرض إدارة المرور المختصة، وفي حالة المخالفة تغلق المدرسة إدارياً بقرار من مدير الإدارة العامة للمرور إلى أن يستوفي مالك المدرسة أو المسئول عنها إجراءات الترخيص. وتحدد اللائحة التنفيذية شروط منح الترخيص، وتجديده، ونظم التعليم والامتحان."

التعليق على هذا المثال:

يبين من المثال السابق أن من صاغ النص لم يراع ضوابط أحكام التفويض التشريعي وذلك بأن فوض السلطة التنفيذية في تحديد شروط الحصول على بعض الحقوق المنصوص عليها في القانون، ومنها الحق في ممارسة مهنة معلم قيادة مركبات والحق في إنشاء أو إدارة مدارس لتعليم قيادة المركبات. وقد تم هذا التفويض دون أن يفصح نص المشرع عن إرادته، ولو بصورة عامة، أو يضع إطاراً للسلطة التنفيذية لتحرك في حدوده، بل فوضها تفويضاً كاملاً في أن تضع وتحدد هذه الشروط، مع الأخذ في الاعتبار ما لهذين الحقيين من أهمية وخطورة. وقد كان الأفضل أن ينصب التفويض للسلطة التنفيذية على تحديد إجراءات الحصول على الحق في امتحان أي من هاتين المهنتين، بعدما يكون النص نفسه قد أوضح الشروط العامة أو الأساسية للحصول عليه.

مثال (٥)

جاء نص المادة رقم (٤٤) من قانون المرور سالف الذكر كالتالي:

"يشترط للترخيص بمركبات النقل البطيء ما يأتي:

(١) الوفاء بالضرائب والرسوم المقررة في هذا القانون.

(٢) التأمين من المسؤولية المدنية الناشئة عن حوادث المركبة بالنسبة لأنواع المركبات التي يحددها المحافظ المختص بقرار منه.

(٣) استيفاء المركبة شروط الصلاحية للسير بما لا يؤثر على سلامة الطرق وأمن المرور بها والتي يحددها المحافظ المختص لكل نوع منها، كما يحدد الشروط الواجب توافرها في حيوانات الجر. وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات الترخيص وتجديده والجهة التي تتولاه والنماذج اللازمة."

التعليق على هذا المثال:

يبين بوضوح من المثال السابق أن الصائغ أحسن استخدام أحكام التفويض التشريعي بصورة تتفق ومعايير الجودة إذ وضع وصاغ إرادته في شأن الشروط العامة للحصول على الحق في ترخيص مركبة نقل بطيء في صلب مواد القانون ولم يترك ذلك لللائحة، ثم فوض السلطة التنفيذية في تحديد إجراءات الحصول على هذا الحق والجهة المختصة والنماذج...الخ.

٤-١١ اختيار جهات الإنفاذ وآلياته

١-٤-١١ المقصود بجهات وآليات إنفاذ أحكام مشروع القانون

- ليس بمقدور القوانين أن تنفذ ما حوته من أحكام بطريقة ذاتية أو آلية. فالقانون إن هو إلا نص مكتوب على الورق، ويحتاج إلى جهات وأجهزة تتولى مسؤولية إنفاذه، وتطبيق ما ورد به من أحكام على أرض الواقع، وفق آليات محددة وواضحة يرسمها ويحددها لها القانون ذاته.
- لا يمكن وضع جهات إنفاذ أحكام القوانين تحت حصر معين، إذ تختلف باختلاف المجالات التي تتناولها القوانين بالتنظيم. فقد تكون تلك الجهات هي أجهزة الشرطة، أو المحليات، أو أجهزة تابعة لأي وزارة من الوزارات، أو هيئة مستقلة، أو مجلس أعلى. . الخ

٢-٤-١١ أهمية ضمان إنفاذ أحكام مشروع القانون

- من العبارات شائعة الاستخدام في الأوساط القانونية العبارة الآتية:
"توجد قوانين جيدة، إلا أن المشكلة تكمن في كونها غير مفعلة ولا مطبقة كما ينبغي".
وتؤكد الممارسات الجيدة في مجال التشريع عدم صحة هذه المقولة. فالقانون الذي لم يجد طريقه للتفعيل بصورة ناجعة هو، بالضرورة، قانون سيئ. وصفة "السوء" هذه تكون عادة قد لازمتها وهو ما زال في مراحل إعدادة الأولى كمشروع. فالمقدمات تؤدي إلى النتائج، ومشروع القانون الذي لم يول من أعدوه كامل العناية لاختيار جهات إنفاذ أحكامه، ووضع الآليات الواقعية المناسبة والمحكمة لهذا الإنفاذ، سوف يصبح قانوناً سيئاً يتسبب في مشاكل وصعوبات للمخاطبين به عندما يشعرون في استخدام أحكامه.
- القانون الذي لا ينفذ بنجاعة على أرض الواقع يعتبر أحد المعوقات الرئيسية لحصول أي تنمية اقتصادية أو اجتماعية، فضلاً عما يؤدي إليه من تفشي العديد من الظواهر السلبية في المجتمع، وأولها تنامي الشعور العام بالاستهانة بقوانين الدولة.

٣-٤-١١ القاعدة في تحديد جهات الإنفاذ وآلياته

- يجب أن يكون اختيار جهات وآليات إنفاذ أحكام مشروع القانون قد جرى على نحو يضمن تحقق الآتي:
إنفاذ كافة الأحكام، في كل أنحاء البلاد، بنفس درجة النجاعة، في جميع الأوقات.
ويترتب على ذلك ضرورة وجود رؤية واضحة لدى من يعدّ مشروع القانون في شأن جهات إنفاذه، وهو الأمر الذي يختلف بحسب اختلاف المجال الذي يتناوله القانون بالتنظيم.

٤-٤-١١ ضوابط تحديد جهات وآليات إنفاذ أحكام مشروع القانون

- عند إيلاء مسؤولية تنفيذ أحكام مشروع القانون لجهة أو جهات قائمة بالفعل، فإنه من الضروري الوقوف على ما إذا كانت المسؤوليات الجديدة التي سيتم تحميلها لتلك الجهات تعتبر مما يندرج في مهام عملها العادية التي تدرست على أدائها بشكل روتيني، وبما لديها من إمكانيات، أم على العكس سوف تتطلب نوعاً من التأهيل أو التدريب الخاص للعاملين، أو استعدادات لوجيستية جديدة، أو تعيين عدد أكبر من الموظفين. وفي الحالة الثانية يجب التواصل مع من يمثل جهة أو جهات التنفيذ،

في حضور ممثلي الجهة مقترحة القانون، للتباحث في هذا الأمر المهم، والوقوف على مدى الجاهزية للإضطلاع بالمسؤوليات الجديدة.

• إذا أسفر التواصل مع ممثلي جهة أو جهات التنفيذ القائمة بالفعل والتي يوليها مشروع القانون مسؤوليات جديدة، عن أنها لا تستطيع بإمكاناتها الحالية أن تنفذ كل ما أوكله لها المشروع من مسؤوليات، فيمكن اللجوء لبدائل متنوعة مثل إشراك جهات أخرى في تحمل مسؤولية تنفيذ بعض أحكام المشروع، إن كان ذلك ممكناً، أو تضمين أحكام المشروع ما يكفل وجود اعتمادات أو مخصصات مالية تؤول لجهات التنفيذ حتى تتمكن من استخدامها في تحسين قدراتها، أو حذف بعض المسؤوليات الموكلة لجهات التنفيذ إن كان ذلك ممكناً.

• عند إيلاء مسؤولية تنفيذ أحكام مشروع القانون لعدة جهات مختلفة، فيجب مراعاة الآتي:

أ- إسناد مسؤولية واضحة ومحددة في التنفيذ لكل جهة منها. بمعنى أن كل جهة يكون لها دور معروف الحدود والأبعاد وواضح المعالم ولا يتداخل مع أدوار غيرها من الجهات بل يتكامل معها. وبغير ذلك ستشيع ظاهرتا "التنازع السلبي" و"التنازع الإيجابي" لجهات تنفيذ القانون، بما يؤدي إلى أن أحكاماً معينة بمشروع القانون تصبح بدون جهة محددة مسئولة عن تنفيذها، بينما أحكام أخرى تتصارع على تنفيذها عدة جهات.

ب- إيجاد آلية ملزمة وواضحة، في صلب مشروع القانون، للتنسيق بين عمل أجهزة التنفيذ المختلفة بما من شأنه أن يجعلها تعمل سوياً في إطار من التعاون والتكامل وتبادل المعلومات. وبدون وجود مثل هذه آلية في مشروع القانون فإن كل جهة من جهات التنفيذ سوف تعمل في "جزيرة منعزلة" مما يؤدي إلى تعارض القرارات التي تصدرها والإجراءات التي تتخذها مع باقي القرارات والإجراءات الصادرة من سائر جهات التنفيذ. فضلاً عما يؤدي إليه هذا الوضع من غياب رؤية موحدة في خصوص تنفيذ أحكام المشروع ككل لدى كافة جهات التنفيذ، مما سيكون له حتماً تأثير بالغ السوء على نجاعة تنفيذ المشروع في الواقع العملي.

• عند إنشاء جهاز أو كيان جديد ليتولى مسؤولية إنفاذ كل أو بعض أحكام مشروع القانون، وهو أمر ينبع أحياناً من اعتبارات سياسية، فيراعى الآتي:

أ- ضرورة التأكيد، بداءة، من وجود حاجة حقيقية لهذا الجهاز أو الكيان الجديد، بمعنى أن استحداثه يعد ضرورياً لتنفيذ كل أو بعض أحكام المشروع. أما إن تبين أن الدور الموكول إليه تقوم به أصلاً أجهزة قائمة بالفعل، أو سوف يكون من الأجدر أن توكل مواد المشروع هذا الدور إلى أجهزة موجودة بالفعل وتمارس نشاطاً في مجال مقارب أو مشابه للمجال الذي ينظمه المشروع، فيجب في هذه الحالة الاعتماد على الأجهزة القائمة وعدم إنشاء أخرى جديدة بغير داع.

ب- ضرورة النص في صلب مشروع القانون على اختصاصات الجهاز أو الكيان الجديد، وعدم تفويض شيء من ذلك للائحة التنفيذية أو لقرارات وزارية. لأن تفويض السلطة التنفيذية في شيء من ذلك يعني أن المشرع أنشأ كياناً جديداً من غير أن تكون لديه رؤية واضحة بشأن الدور الذي سيوكله له، وهو أمر لا يجب أن يحدث.

ج- ضرورة إجراء مراجعة دقيقة للتشريعات ذات الصلة، بغية التأكيد من عدم تعارض أو تضارب اختصاصات الجهاز أو الكيان الجديد مع اختصاصات أجهزة وكيانات موجودة بالفعل، وتمارس نشاطها في ذات المجال. وفي حال تبين وجود أجهزة أو كيانات تمارس نشاطها في ذات المجال، فإنه يتعين وضع آلية ملزمة في صلب مشروع القانون تضمن التنسيق والتعاون بين الكيان الجديد وتلك الموجودة من قبل.

د- تحديد الصلاحيات المخولة والممنوحة للجهاز أو الكيان الجديد بوضوح في صلب أحكام مشروع القانون. ويراعى في هذا الشأن استخدام كلمات واضحة وذات دلالة قوية، والامتناع عن استخدام العبارات العامة الخالية من أي معنى أو مضمون قانوني، مثل عبارة "وللجهاز أن يقوم بأي عمل من شأنه تحقيق أهدافه" أو "وبالجملة كل تصرف أو عمل من شأنه تحقيق الهدف".

- سواء أولت مواد مشروع القانون مسئولية تنفيذ أحكامه لجهة واحدة أو أكثر، وسواء أكانت تلك الجهة موجودة من قبل أم أنشأها مشروع القانون خصيصاً، فإنه يجب العمل على أن يتضمن المشروع آلية من آليات الرقابة على عمل تلك الجهة أو الجهات. وقد تكون هذه الرقابة رقابة قضائية عن طريق منح الحق للمتعاملين مع الجهاز التنفيذي من المخاطبين بأحكام القانون في التظلم من القرارات التي يصدرها أمام جهة قضائية، كما قد تكون الرقابة غير قضائية، إذ يمكن مثلاً أن ينص المشروع على ضرورة أن تقدم جهة التنفيذ تقارير دورية بوضع و حال تنفيذ أحكام القانون إلى الوزير المختص، أو إلى "مجلس النواب" أو إلى "مجلس المحافظة" التي يمارس بها الجهاز التنفيذي عمله، مع وضع نص يطلب من هذه الجهة أن تبدي رأيها فيما إن كانت ترى أن تنفيذ القانون يسير على نحو مرض أم أنه على خلاف ذلك توجد عقبات يتعين العمل على تذليلها.
- يجب، في جميع الأحوال، صياغة المواد التي تحدد الجهة، أو الجهات، التي ستتولى مسئولية تنفيذ أحكام مشروع القانون بدقة، فتختار الكلمات والعبارات التي تعبر عن هذه الجهات بعناية حتى تكون دالة بذاتها على ماهية تلك الجهات. فمسمى الجهة المنوط بها مسئولية التنفيذ يجب أن يكون مفصلاً عنه في وضوح جلي، وليس مفهوماً ضمناً من سياق أحكام المشروع، أو متروكاً لسائر أجهزة الدولة ليقرر كل منها ما إذا كانت مسئولية تنفيذ كل أو بعض أحكام المشروع مما يدخل في اختصاصاته ونطاق عمله من عدمه.
- يجب، في جميع الأحوال، عدم اللجوء لاستخدام عبارات مبهمة المعنى عند التعبير عن جهات إنفاذ القانون، كالعبارات الآتية:
الجهات المختصة - الجهات المعنية - الأجهزة المعنية - الجهات المسؤولة - الأجهزة الأمنية - الجهات ذات الاختصاص - السلطات المختصة - جهات الأمن القومي - الجهات الإدارية - تتولى أجهزة الدولة المختلفة تنفيذ أحكام هذا القانون كل فيما يخصها.
- يؤدي استخدام العبارات سالفة الذكر إلى تفشي ظواهر شيوع المسئولية عن تنفيذ أحكام القوانين، وعدم وجود جهة محددة بوضوح تتولى تلك المهمة. فضلاً عن حيرة المخاطبين بأحكام القانون في اضطرابهم التردد على عدة جهات مختلفة بغية الوقوف على أي منها تحديداً تختص بتنفيذ هذا الحكم أو ذلك من أحكام القانون.
- إذا دعت الحاجة لعدم التكرار إلى اللجوء لاستخدام العبارات المبينة بالبند الأسبق فيتعين أن يسبق ذلك وضع تعريف للمقصود منها.

o-II منح صلاحيات لجهات إنفاذ القانون

II-o-I المقصود بمنح صلاحيات لجهات إنفاذ القانون

كثيراً ما تحوي القوانين أحكاماً تمنح للجهات القائمة على الإنفاذ صلاحية استثناء المخاطبين من تطبيق بعض الأحكام القانونية عليهم. بمعنى أن مشروع القانون قد يمنح لتلك الجهات صلاحية منح أحد

الحقوق أو المزايا التي يقررها المشروع للمخاطبين، من غير تحقق أو انطباق بعض أو كل الشروط الواجب توافرها للحصول على هذا الحق. أو يمنحها صلاحية استثناء المخاطب من أداء التزام أو واجب معين، بالرغم من تحقق موجبات أداء هذا الواجب أو الالتزام.

ومن ناحية أخرى قد تمنح مشروعات القوانين لجهات التنفيذ صلاحية عدم منح حق أو ميزة معينة للمخاطب، بالرغم من انطباق شروط استحقاقها عليه.

٢-٥-١١ فوائد منح صلاحيات لجهات الإنفاذ

يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب عادة من أجل إعطاء مساحة معقولة، ومحسوبة، من حرية التحرك لجهات إنفاذ القانون، وفق ما يسفر عنه الواقع العملي عند تطبيق أحكام القوانين من ظروف تختلف من حالة لأخرى، الأمر الذي يتطلب عدم تقييد تلك الجهات بأحكام ضيقة أو جامدة تكلفها بالتطبيق الأصم والأعمى لما ورد بالقوانين.

٣-٥-١١ ضرورة استخدام هذا الأسلوب بحرص وحذر

مع التسليم بمعقولية وجدوى، وأحياناً ضرورة، وضع مثل هذه الأحكام في بعض مشروعات القوانين، إلا أنها ينبغي أن تصاغ بحذر شديد، لكونها إن أسيء استخدامها تفتح أبواباً للفساد، وتؤدي لإحساس المخاطبين بأن القوانين لا تطبق بصورة واحدة على الجميع.

٤-٥-١١ ضوابط منح صلاحية لجهات إنفاذ القانون

- يتعين توخي الدقة الشديدة عند صياغة حكم يمنح جهات التنفيذ صلاحية استثناء بعض المخاطبين من تطبيق أحد الأحكام الواردة بمشروع القانون. فالصياغة يجب أن تكون ضيقة، ومحكمة، بحيث ترهن حق جهة التنفيذ في استخدام صلاحيتها بتحقيق وتوافر شروط محددة وواضحة وتتسم بالموضوعية.
- يجب عند صياغة حكم ينتمي لهذه النوعية استخدام عبارات وكلمات دقيقة منتقاة بعناية، والامتناع تماماً عن استخدام عبارات فضفاضة مما تحتمل التأويل، أو تجعل الجهة المسؤولة عن التنفيذ تسرف في استخدام هذه الصلاحية، مثل العبارات الآتية:
"إن رأيت الجهة ذلك لاعتبارات تقدرها" أو "لاعتبارات الصالح العام" أو "حفاظاً على المصالح الاقتصادية".
- يجب أن يكون الحكم الذي منح جهات التنفيذ هذه الصلاحية قد أعطى للمخاطب، في الحالات التي لا يحصل فيها على الحق أو الميزة المقررة له، بالرغم من توافر الشروط فيه، حق التظلم من هذا القرار، مع ضرورة تحديد وبيان الجهة التي تنظر في تظلمه والكيفية التي يتم بها ذلك.
- يتعين أن يوجب النص على جهات التنفيذ إن هي استعملت هذه الصلاحية في أي حال، سواء بمنح الميزة أو الحق أو السماح بعدم أداء الالتزام أو الواجب، أو منع الحصول على الميزة أو الحق، أن يكون قرارها مسبباً ضمناً للشفافية ودرءاً لأي مظنة استعمال للصلاحية المخولة لها في غير محلها.

(مثال ١)

نصت الفقرة الأولى من المادة (١١١) من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الجمارك على الآتي:
"تخضع البضائع التي تودع في الساحات والمخازن والمستودعات التي تديرها الجمارك لرسوم الخزن والشيلة والتأمين.. الخ
وجاء عجز الفقرة الأخيرة من ذات المادة على النحو الآتي:
للووزير أو من ينوبه خفض رسوم الخزن أو الإعفاء منها في الحالات التي يعينها."

التعليق على هذا المثال:

يلاحظ على هذه المادة أنها منحت الوزير صلاحية الاستثناء الكامل من أحد الالتزامات الواقعة على المخاطبين بأحكام القانون ألا وهو سداد طائفة من الرسوم المستحقة للدولة، وقد تم ذلك من غير وضع أية معايير موضوعية على الإطلاق من جانب المشرع تصلح كإطار لاستخدام السلطة التنفيذية هذه الصلاحية.

(مثال ٢)

نصت المادة رقم (٣٠) من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون المناقصات والمزايدات على الآتي:
"يكون بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف، عن طريق مزاييدة علنية عامة أو محلية أو بالمظاريف المغلقة.
ومع ذلك يجوز استثناء، وبقرار مسبب من السلطة المختصة، التعاقد بطريق الممارسة المحدودة فيما يلي:
(١) الأشياء التي يخشى عليها من التلف ببقاء تخزينها.
(٢) حالات الاستعجال الطارئة التي لا تحتمل إتباع إجراءات المزايدة.
(٣) الأصناف التي لم تقدم عنها أية عروض في المزايدات أو التي لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسي.
(٤) الحالات التي لا تجاوز قيمتها السياسية خمسين ألف جنيه."

التعليق على هذا المثال:

يبين من المثال السابق أن الصائغ أحسن استخدام أحكام منح صلاحيات لجهات التنفيذ للاستثناء من بعض أحكام القانون، إذ إنه وضع وبين الشروط الموضوعية المحددة التي يجوز فيها استخدام تلك الصلاحية، كما ألزم الجهة إن هي استخدمتها أن تسبب قرارها في جميع الأحوال.

٦-١١ الأعباء الإجرائية

١-٦-١١ المقصود بالأعباء الإجرائية

غالبية الحقوق أو الميزات التي تمنحها القوانين للمخاطبين بأحكامها، وكذلك الواجبات والالتزامات التي تفرضها عليهم، لا يمكن الحصول على أولها أو تأديتها ثانياً عن إتباع السبيل الإجرائي الذي فرضه القانون، وإلا أدى ذلك إلى عدم الحصول على الحق أو عدم النجاح في تأدية الالتزام على النحو الذي أراده المشرع.

وينبغ مصطلح "الأعباء الإجرائية" من حقيقة لا مرأى فيها، ألا وهي أن أي إجراء يفرضه القانون على المخاطبين بأحكامه إنما يعني، بالضرورة، أنه يطلب منهم ثلاثة أمور:

١- بذل جهد.

٢- تخصيص وقت.

٣- إنفاق مال.

٢-٦-١١ أنواع الأعباء الإجرائية

يمكن تقسيم الأعباء الإجرائية، بحسب طبيعة الجهة التي يتعامل معها المخاطب بأحكام مشروع القانون للحصول على حق أو ميزة أو لتأدية التزام أو واجب مفروضين عليه، إلى أعباء إجرائية ذات طبيعة قضائية وهي كافة إجراءات التقاضي المنصوص عليها في القوانين"، وأعباء إجرائية ذات طبيعة إدارية بحتة ألا وهي كافة الإجراءات الإدارية التي يتعين على المخاطب بأحكام المشروع اتباعها عند تعامله مع كافة كيانات الجهاز الإداري للدولة، بعيداً عن الجهاز القضائي.

٣-٦-١١ الآثار السلبية لزيادة وتعقد النواحي الإجرائية في مشروع القانون

• بسبب ثلاثية (جهد + وقت + مال) السالف الإشارة إليها، ينظر المخاطبون بأحكام القوانين بعين القلق والحذر إلى كل ما يمكن أن يشكل عبئاً إجرائياً جديداً عليهم.

وكلما زادت وتعقدت الإجراءات التي يوجب مشروع القانون على المخاطبين إتباعها، فإنه عندما يصدر ويأخذ صفة الإلزام يتسبب في شيوع الظواهر الآتية:

أ- كثرة الأخطاء الإجرائية من المخاطبين، مما سيحول في كثير من الأحيان دون حصولهم على الحق أو الميزة المقررة لهم، أو دون إمكانية تأدية ما عليهم من التزام أو واجب فرضه القانون على نحو سليم.

ب- لجوء العديد من المخاطبين لمحاولة الحصول على حقوقهم أو الميزات التي قررت لهم في القانون بطرق أخرى بعيدة عن الطريق الإجرائي القانوني.

ج- لجوء العديد من المخاطبين لمحاولة التحايل والتهرب من تأدية الالتزامات أو الواجبات المفروضة عليهم في القانون.

• من شأن الوضع سالف البيان أن يخلق بيئة قانونية صديقة للفساد تشجع عليه بل وقد تدفع المخاطبين بأحكام القانون دفعاً للجوء إليه، وهو أمر أدى إلى أن الاتجاه العالمي في هذا السياق أضحى يناصر التقليل بقدر المستطاع من الأعباء الإجرائية المفروضة على المخاطبين بأحكام القوانين.

٤-٦-١١ ضوابط استخدام الأحكام الإجرائية

• من الضروري عند صياغة المواد التي تتضمن إجراءات يفرضها مشروع القانون على المخاطبين بأحكامه، أن تتوافر المعرفة والدراية الكاملين بما يصح أن يطلق عليه "الثقل الحقيقي أو الواقعي" لكل إجراء. بمعنى أنه قد يفرض النص على المخاطب إجراء واحد فحسب، يبدو أنه بسيط، مثل تقديم مستند شهادة تأدية الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها، إلا أن هذا الإجراء يتطلب منه في الواقع التوجه إلى عدة

جهات حكومية كالجامعة التي تخرج منها، ومصلحة الأحوال المدنية، ورئاسة الجهة التي يعمل بها، والتقدم بطلبات مكتوبة لكل جهة وتدعيم تلك الطلبات بمستند أو أكثر... الخ مع ما يستغرقه هذا من جهد ووقت ومال. ومن ثم يمكن تماماً تصور مدى ثقل العبء الإجرائي الذي يلقيه أي نص على المخاطب به إن كان يلزمه بتقديم عدة مستندات، تصدر من جهات مختلفة، من أجل الحصول على حقوقه، أو إثبات تأديته لالتزاماته.

- إن لم تتوافر الدراية الكافية بالثقل الحقيقي أو الواقعي للإجراء الذي ينوي فرضه على المخاطبين، فيجب عدم التردد في طلب معلومات في هذا الشأن من جهات الاختصاص، وعدم الشروع في صياغة الحكم الإجرائي بشكل نهائي قبلما تتوافر المعلومة الواقعية.

- يجب إجراء عملية قياس لجدوى ومعقولية الإجراء المراد فرضه على المخاطبين بأحكام المشروع. ويتم ذلك من خلال الإجابة على الأسئلة الآتية:

- هل هذا الإجراء ضروري؟
- هل لو تم الاستغناء عن الإجراء كلية سوف يؤدي هذا إلى تطبيق القانون بشكل أقل فعالية؟
- هل يوجد إجراء آخر بذات القانون أو بأدوات تشريعية أخرى سارية تغطي عنه؟
- هل يمكن اختصار الإجراء دون أن يؤثر ذلك على قدرة مشروع القانون على تحقيق أهدافه؟
- هل الوقت المتوقع أن يستغرقه المخاطب لينتهي من الإجراء المفروض عليه معقول، أم أنه يتطلب تفرغاً منه لعدة أيام؟ وهل راعى مشروع القانون ذلك أم أنه يلزم المخاطب بالانتهاء من الإجراء في أجل ضيق غير كاف؟
- هل التكلفة المالية التي من المتوقع أن يتكبدها المخاطب في سعيه لإتمام الإجراء قد تم وضعها في الاعتبار، بحيث تكون متناسبة مع ما سيحصل عليه من حق أو ما هو مطلوب منه أن يؤديه من التزام أم تفوق ذلك؟

وعندما تجري مناقشة أو مداولة جادة في الأسئلة سالفة البيان فيما بين صائغ المشروع، وسائر الجهات المعنية، فإن ذلك يسفر في أحيان غير قليلة عن حذف أو اختصار عدد لا بأس به من الأعباء الإجرائية التي يتضمنها مشروع القانون.

٧-١١ استخدام الجزاءات

١-٧-١١ المقصود بالجزاءات، وأنواعها

- يتم تعريف القانون بأنه "مجموعة من القواعد العامة المجردة، تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، ويترتب على مخالفتها جزاء يوقع جبراً عند الاقتضاء".

ويبين من التعريف سالف الذكر أن أهم ما يميز القانون هو عنصر الجزاء الذي يوقع حال مخالفة أحكامه. وبغير عنصر الجزاء يفقد القانون أهم صفة تميزه، إلا وهي صفة الإلزام، ويصبح مجموعة من الإرشادات أو التوجيهات التي لا يوجد جزاء على عدم إتباعها أو مخالفتها.

- تنقسم الجزاءات التي تتضمنها القوانين إلى أربعة أنواع رئيسية:
 - الجزاءات الجنائية، أو العقوبات بأنواعها.
 - الجزاءات المدنية كالإبطال، أو سقوط الحق، أو الفسخ، أو عدم القبول.. الخ
 - الجزاءات التأديبية التي توقع على العاملين بالقطاع الحكومي أو الخاص كالإنذار، والتنبيه، والخصم ... الخ
 - الجزاءات الإدارية التي أولت القوانين للجهات الإدارية حق توقيعها، كالغلق الإداري للمنشآت المخالفة، وسحب أو إيقاف تراخيص التشغيل، والغرامات التي تجيز القوانين- في حدود معينة - للجهات الإدارية توقيعها على المخالفين.

٢-٧-١١ ضوابط استخدام الجزاءات

- يجب أن يتضمن مشروع القانون الجزاء المناسب، جنائياً كان أم غيره، على مخالفة أحكامه. بمعنى أنه كلما كان هناك حكم يوجب على المخاطبين تأدية التزام معين فإنه ينبغي أن يكون قد وضع جزاء يطبق في حالة عدم تأدية هذا الالتزام، أو تأديته بعد فوات الميعاد المحدد له، أو تأديته بشكل منقوص. وكذلك الحال كلما نهت أحكام المشروع أو منعت المخاطبين من أمر معين فإنه ينبغي وجود جزاء يطبق في حالة إقدامهم على إتيان الأمر الممنوع أو المنهي عنه.
- يجب عند صياغة الأحكام التي تضع الجزاءات على مخالفة أوامر مشروع القانون ونواهيها، وتحديداً في غير حالات الجزاءات التي للمحاكم الحق الحصري في توقيعها، أن يبين النص بجلاء تام الجهة التي منحها حق توقيع الجزاء. وتبدو الأهمية القصوى لهذا الأمر في الحالات التي تكون مسئولية تنفيذ أحكام المشروع موكلة لأكثر من جهة، إذ قد يؤدي عدم النص بدقة على من له حق توقيع جزاء أو آخر إلى الطعن على ما يتم توقيعه من جزاءات، فتقوم المحاكم بإلغائها على سند من توقيعها ممن لا يملك. كما يؤدي عدم النص بدقة ووضوح على الجهة التي تملك توقيع الجزاء المنصوص عليه بأحد أحكام المشروع إلى أن تعتقد كل جهة أن مسئولية توقيع الجزاء هو من اختصاص الجهات الأخرى، مما يؤدي بالفعل لوقف وتجميد العمل بالجزاء المقرر.
- يجب أن يتحلل النص الجزائي الذي يوضع لمواجهة سلوك عمدي خاطيء بالعدالة والإنصاف. ذلك أن تعمد مخالفة أحكام القانون هو، في أصله وجوهره، مسلك إرادي يدل على الرغبة الواعية في عدم الالتزام بالطريق القانوني. وينبغي على ذلك أنه ينبغي التيقن من أن مقومات الالتزام بما حواه مشروع القانون من نواهي ومحظورات متاحة للمخاطبين بأحكامه، فإذا ما اختار بعض المخاطبين تنكّب الطريق القانوني، بالرغم من إتاحة سبل إتباعه، حقّ عليهم الجزاء. ولن يكون الحال كذلك إذا ما كانت مقومات الالتزام بأحكام القانون غير متاحة من الأساس، أو كان المخاطبون بها لا يمكنهم إتباعها إلا ببذل الجهد الجهد، الذي قد لا تقدر عليه غالبيتهم، فيصبحون حينئذ كالمجبرين على الإتيان بالسلوك المخالف.
- فيما يخص الجزاءات الجنائية الطابع أو العقوبات، ومعايير الجودة التي يتعين أن تتوافق معها تشريعاً، فيرجى مراجعة الجزء المخصص لذلك في الدليل تحت عنوان "العقوبات الجنائية" الوارد ضمن تفصيل وحدات مشروع القانون.

(مثال)

أورد القانون رقم ١١٨ لسنة ٢٠٠٨ بإصدار قانون البناء باباً بعنوان "الحفاظ على الثروة العقارية" وخصص الفصل الأول من هذا الباب لتنظيم إتحاد الشاغلين وضّمه ٢١ مادة وضع فيها الالتزامات، والواجبات، التي أوجب على شاغلي العقارات تأديتها بغية الحفاظ على العقارات في حالة جيدة، ومنعها من التردّي. إلا أن القانون لم يورد في أي من أجزائه، بما فيها الباب المخصص للعقوبات، أية جزاءات، من أي نوع، يتم توقيعها عند عدم التزام شاغلي العقارات بما حملهم به من التزامات وواجبات. فأضحى هذا الفصل شديد الأهمية يحوي مجرد قواعد استرشادية قد تتبع في حالات، وفي حالات أخرى يتم الالتفات عنها.

٨-١١ اللجوء للإلغاء الصريح

١-٨-١١ المقصود بالإلغاء الصريح وأهميته

- يقصد بحكم الإلغاء الصريح، للتمييز بينه وبين الإلغاء نسخاً، الحكم الذي يفصح فيه مشروع القانون صراحة عن إرادة الجهة التي تقدمت به في إلغاء أحد القوانين السارية بأكمله، أو إلغاء جزء منه سواء أكان مادة أم فقرة أم فصلاً أم باباً... الخ. وقد يرد الإلغاء على أكثر من قانون بصورة كلية أو جزئية.
- يجوز للأداة التشريعية أن تنص على إلغاء أداة تشريعية في ذات مرتبتها أو في مرتبة أدنى وليس العكس. بمعنى أنه يمكن أن ينص مشروع قانون على إلغاء عدة قرارات صادرة من رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو أية جهات أخرى حكومية، ولكن لا يجوز لأي من تلك الأدوات التشريعية الصادرة من السلطة التنفيذية أن تلغي أي كلمة في أي قانون سار.
- كثيراً ما توجد الحاجة للجوء إلى أحكام الإلغاء الصريح، ويكون ذلك لأسباب متعددة لا تقع تحت حصر، كصدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية مادة أو أكثر من مواد القانون، أو ثبوت عدم تحقيق أحد النصوص للغرض المبتغى منه، أو صدور قانون جديد يتناول بالتنظيم بطريقة شاملة موضوعاً معيناً بعدما كان مبعثراً في عدة نصوص بقوانين مختلفة.. الخ

٢-٨-١١ ضوابط صياغة أحكام الإلغاء

- يجب، بادئ ذي بدء، قبل الشروع في صياغة حكم إلغاء صريح وتضمينه في مشروع القانون أن يتم الاطلاع على الأداة التشريعية التي سينصب عليها الإلغاء. ويراعى أن يتم الاطلاع على تلك الأداة التشريعية بأكملها حتى وإن كان الإلغاء واقعاً على مادة واحدة فيها فحسب.
- الموضوع الأفضل لوضع أحكام الإلغاء الصريح هو في قانون الإصدار، فإن لم يكن هناك قانون إصدار فيراعى أن يتم النص على أحكام الإلغاء في موضع متقدم جداً من المشروع، كأن تأخذ مكانها بين الأحكام العامة مثلاً.
- يجب أن يكون حكم الإلغاء الصريح مصاغاً في عبارة جازمة واضحة لا تقبل تأويلاً وهي عادة تكون "يلغى القانون رقم () لسنة ٢٠١٦، أو تلغى المواد أرقام () و () من القانون رقم () لسنة ٢٠١٦ . . . الخ". ويراعى عدم استخدام عبارات بخلاف ذلك مثل عبارة "يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا

القانون." وذلك للأسباب السالف ذكرها عند الحديث عن علاقة مشروع القانون بالأدوات التشريعية السارية.

- يجب التأكد من أن حكم الإلغاء المراد صياغته لن يؤدي إلى حدوث فراغ تشريعي غير مقصود. هذا الفراغ يرجع عادة إلى إغفال تنظيم أحكام المشروع الجديد لكافة الفروض التي كان يحويها النص الملغي. وهذا الأمر يحدث أكثر ما يكون عند إلغاء قانون سار بالكامل. لذلك يجب توخي أعلى درجات الدقة للتأكد من أن ما تم الغاؤه من نصوص، بكل ما كانت تحويه من فروض أو حالات، قد أعيد تنظيمه في القانون الجديد بغير إغفال لشيء من ذلك. اللهم إلا إن كان هذا مقصوداً لعدم وجود داع لتنظيم فروض معينة كانت موجودة من قبل إلا أنها ستصبح لا وجود لها في التنظيم الجديد.
 - يجب عند الشروع في صياغة حكم الإلغاء أن تولى العناية لبحث ما إذا كانت الأحكام التي سينص على إلغائها من قوانين سارية قد سبق أن تولد عنها أدوات تشريعية أو تنفيذية أخرى، مثل قرارات إنشاء وتشكيل وتحديد اختصاصات لجان أو أجهزة أو وحدات، أو قرارات تولية أشخاص وظائف أو مناصب معينة أو ندبهم للعمل بجهات محددة...الخ.
- وفي حال تبين وجود مثل تلك الأدوات فيجب تضمين مشروع القانون نصاً يفصح فيه عن إرادته واضعيه بالنسبة لتلك القرارات، وما نتج عنها من أوضاع، وإلا ستصبح معلقة في الهواء وليس لها أي سند قانوني. وعادة ما يتم حل هذا الوضع بأن يضع المشروع من ضمن مواده مادة انتقالية، تسري لفترة زمنية يحددها المشروع، تؤكد استمرار هذه الأوضاع وترتيب كافة آثارها القانونية لحين إصدار لوائح أو قرارات ذات صفة تشريعية أو تنفيذية توفق وترتب المجال وفق الأحكام الجديدة.
- يجب عند الشروع في صياغة حكم الإلغاء أن تولى العناية لبحث ما إن كانت الأحكام التي سيقع عليها الإلغاء ترتبط بها أو تحيل عليها أحكام أخرى موجودة بذات التشريع الذي وقع فيه الإلغاء، أو بقوانين أخرى مرتبطة بذات المجال. إذ إنه في هذه الحالة ستصبح الأحكام المحال عليها أو المرتبطة لا محل لها للتطبيق أو معطلة التطبيق بعد صدور المشروع المقدم، أو تصبح متعارضة مع إرادة المشرع الجديدة. ولا ينصح هنا بمواجهة هذا الوضع بوضع العبارة الشهيرة " يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون " وذلك للسالف بيانه من سلبيات تترتب على استخدام هذا التعبير.

٩-١١ الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة

١-٩-١١ المقصود بالأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة

يقصد بالأحكام الانتقالية تلك النوعية من الأحكام التي تهدف إلى ضمان الانتقال السلس للمخاطبين الخاضعين لأحكام معينة موجودة في قانون أو أكثر من القوانين السارية، ليخضعوا إلى أحكام جديدة ستحل محلها بموجب مشروع القانون المقدم.

بينما يقصد بالأحكام الحافظة تلك النوعية من الأحكام التي تهدف إلى تأكيد عدم سريان الأحكام الجديدة الواردة بمشروع القانون على نوعيات أو فئات معينة من المخاطبين بقانون سار، بالرغم من أن هذا القانون الأخير سيلغى، بصفة كلية أو جزئية، ويحل محله أحكام المشروع المقدم.

٢-٩-١١ أنواع الأحكام الحافظة

الأحكام الحافظة نوعان، وذلك على النحو الآتي:

- الأحكام الحافظة المؤقتة. وهي تلك المرهون بقاء أثرها بصدور اللائحة التنفيذية لمشروع القانون، أو بصدور قرارات تنظيمية من الوزير المختص. فمتى صدرت تلك الأدوات التشريعية أوضحت الأحكام الحافظة لا أثر لها.
- الأحكام الحافظة الدائمة. وهي التي يتم استخدامها لتحقيق أحد الغرضين الآتين:
 - التأكيد على عدم سريان أحكام المشروع الجديد على ما تكون من مراكز قانونية قبله، أو ما حرر مثلاً من عقود في ظل القوانين السارية. وفي هذا إعمال للقواعد العامة الواردة في قانون المرافعات والقانون المدني في شأن سريان القانون الجديد من حيث الزمان.
 - إبراز رغبة مشروع القانون في عدم سريان أحكامه على نوعية معينة من المخاطبين، بالرغم من أن هذا يخالف قواعد سريان القانون من حيث الزمان الواردة بقانون المرافعات والقانون المدني. وفي هذه الحالة يعتبر النص الذي حوى الحكم الحافظ من قبيل الخاص الذي يقيد العام. ويتعين عند اللجوء لاستخدام هذه النوعية من الأحكام وجود مبرر واضح وقوي كوجود مصلحة معتبرة قانوناً سوف تهدر أو تتعرض للخطر إن سرى عليها الحكم الجديد الذي أتى به المشروع المقدم. وبغير وجود المبرر الواضح القوي للحالة سالف الذكر فإن النص الذي حوى مثل هذه النوعية من الأحكام الحافظة قد يكون عرضة للطعن عليه بعدم الدستورية، لإخلاله بمبدأ المساواة أمام القانون.

٣-٩-١١ أوجه التشابه والاختلاف بين الأحكام الحافظة والانتقالية

يبين من الفقرات السابقة أن "الأحكام الانتقالية" و"الأحكام الحافظة" يشتركان سوياً في خاصية معينة وهي أنه يتم عادة اللجوء إليهما بمناسبة صدور قانون جديد يحل محل قانون آخر سار أو إجراء تعديل في بعض أحكام قانون سار. ويختلفان في الغرض من كل منهما على النحو المبين تفصيلاً في الفقرات السابقة، كما يختلفان فيما يتعين مع كل منهما على المخاطبين بأحكام المشروع القيام به. فالأحكام الانتقالية تتطلب من المخاطبين القيام بعمل أو أعمال معينة يحددها المشروع من أجل أن يعتبروا قد وفقوا أوضاعهم على الوضع الجديد، وليس كذلك الأمر في الأحكام الحافظة سواء أكانت مؤقتة أم دائمة إذ إنها لا تتطلب من المخاطبين القيام بأي عمل على الإطلاق، فهي أحكام ذاتية التطبيق لا تتطلب أي نشاط إيجابي من قبل المخاطبين.

٤-٩-١١ ضوابط استخدام الأحكام الحافظة الانتقالية

- ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن الحاجة لاستخدام الأحكام الانتقالية أو الحافظة تظهر كثيراً عقب استخدام أحكام الإلغاء الصريح. بمعنى أنه عند النص في مشروع قانون على حكم بإلغاء أحد الأحكام الموجودة بقانون أو أكثر من القوانين السارية، أو من باب أولى إلغاء قانون سار بأكمله، فإنه تكون هناك حاجة في السواد الأعظم من الحالات للجوء للأحكام الانتقالية أو الحافظة، أو كليهما.
- لا تخرج الحاجة لاستعمال الأحكام الحافظة أو الانتقالية عن أربعة فروض، يقوم الدليل بعرضها في الآتي، مع بيان أفضل الممارسات في كل فرض منها:

الفرض الأول:

مشروع القانون سيخضع كافة المخاطبين لأحكام جديدة، بخلاف تلك السارية عليهم. وهنا يجب منحهم فترة انتقالية لتوفيق الأوضاع وصياغة هذا في صورة حكم انتقالي.

الفرض الثاني:

لن يخضع بعض المخاطبين - وهم الذين تكونت مراكزهم قبل صدور المشروع الجديد - لما أتى به مشروع القانون من أحكام، إعمالاً للقواعد العامة في سريان القوانين من حيث الزمان. ومع أن هذا إعمال للقواعد العامة، كما أسلفنا القول، فإنه من المفضل النص على ذلك صراحة بحكم حافظ دائم حتى يكون ذلك واضحاً تمام الوضوح.

الفرض الثالث:

من المفترض، وفق قواعد سريان القوانين من حيث الزمان، أن يخضع المخاطبون جميعهم للحكم الجديد. إلا أن مشروع القانون ارتأى عدم خضوع البعض منهم للأحكام الجديدة، ولو لم يكن قد تكون لهم مراكز قانونية مستقرة، خارجاً بذلك على قواعد سريان القانون من حيث الزمان، مراعاة لمصلحة يرى أنه يتعين عدم المساس بها. وهنا يجب أن يفصح المشروع عن هذه الإرادة بصياغة الحكم الحافظ الدائم على نحو يزيل أي لبس.

الفرض الرابع:

لن يخضع كافة المخاطبين للحكم الجديد إلا بعد مرور مدة معينة يحددها المشروع، بحيث تكون قد صدرت قبلها اللائحة التنفيذية أو أدوات تشريعية فرعية أخرى، وهنا أيضاً يجب صياغة الحكم الحافظ المؤقت حتى لا يكون هناك غموض في مقصد المشروع.

● يراعى عند صياغة الأحكام الانتقالية أن يتم ذلك على نحو يحقق الهدف منها، ألا وهو الانتقال السلس للمخاطبين من الخضوع لحكم قانوني معين إلى الخضوع لحكم قانوني آخر جديد يحل محله. وعبارة "الانتقال السلس" إنما تعني ضرورة التأكد من أن الحكم الانتقالي قد راعى الأمور الآتية:

■ منح مهلة زمنية معقولة وواقعية يقوم فيها المخاطبون بالأحكام الجديدة بعمل ما يلزم لتوفيق أوضاعهم .

■ ضرورة التقليل إلى أقصى قدر ممكن من " العبء الإجرائي " الذي يضعه الحكم الإنتقالي على المخاطبين خلال المرحلة الإنتقالية. بمعنى ألا يثقل كاهلهم بأعباء إجرائية ثقيلة أو مكلفة مطلوبة منهم لتوفيق أوضاعهم، فيعجزون عن القيام بها في الموعد المحدد ويتعرضون للجزاء أو العقاب .

■ تضمين الحكم الإنتقالي ما يعاون المخاطبين على توفيق أوضاعهم كنصوص تيسر لهم الحصول على المستندات الجديدة المطلوبة منهم كأن يكون ذلك مقابل رسوم مخفضة ، أو تيسر لهم الحصول على موافقات أو تصاريح جهات حكومية معينة كأن يكون ذلك يتابع إجراءات مختصرة وفي أماكن قريبة من محال إقامتهم أو أعمالهم . . . الخ

● يراعى عند صياغة الأحكام الحافظة الدائمة أن يتم التأكد من خلوها من شبهة عدم الدستورية. وهذا الأمر لا يثار إلا بالنسبة لحالة الحكم الحافظ الدائم الذي يعتبر من قبيل الحكم الخاص المقيّد

للحكم العام في جزئية سريان القانون من حيث الزمان، إذ يجب وجود مبرر قوي وواضح لهذا وإلا شكل خروجاً على مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في الدستور.

(مثال)

نصت المادة (١٦) من القانون رقم ٩٣ لسنة ٢٠١٥ بشأن إنشاء بعض المحاكم الابتدائية وتعديل مسمى واختصاص بعض المحاكم الابتدائية الأخرى، على الآتي:
"تستمر المحاكم الابتدائية في نظر الدعاوى المتداولة أمامها والتي تدخل في اختصاصها المحلي قبل صدور هذا القانون، وذلك إلى حين الفصل فيها بحكم منه للخصومة."

التعليق على هذا المثال:

هذا النص حوى حكماً حافظاً دائماً، مما يعتبر من قبيل الخاص الذي يقيد الحكم العام الوارد بقانون المرافعات، إذ أن هذا الحكم أعلن به المشرع عن رغبته في عدم سريان ما أتى به القانون الجديد من قواعد على الدعاوى المتداولة أمام المحاكم، لكون ذلك سيؤدي إلى أن العديد منها سيصبح من اختصاص محاكم أخرى مكانياً، فالمشرع أراد الإبقاء على الاختصاص المحلي بالنسبة لتلك الدعاوى على حاله ولا يتأثر بالقانون الجديد، وهو ما يمثل خروجاً على القاعدة العامة المقررة بالمادة رقم (١) من قانون المرافعات. وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون سالف الذكر وجود هذا الحكم الحافظ الدائم الذي يعد من قبيل الخاص الذي يقيد العام بعدم رغبة المشرع في أن يشقّ على المتقاضين وأن يرهقهم إذا ما أحيلت دعواهم إلى محكمة ابتدائية أخرى غير تلك التي اعتادوها منذ أقاموا دعواهم.

إرسال مشروع القانون إلى مجلس الوزراء

١٢

١-١٢ وجوب إرسال مشروعات القوانين التي تعدها الوزارات إلى مجلس الوزراء

نصت المادة (١٢٢) من الدستور على من لهم الحق في التقدم رسمياً باقتراحات بقوانين، فأوضحت أن من يتقدم بمشروعات قوانين الحكومة هو "مجلس الوزراء". وبالتالي فإن من يقرر إرسال مشروع القانون بالفعل إلى السلطة التشريعية هو مجلس الوزراء مجتمعاً. وينبغي على ذلك أنه، وكما أسلفنا القول في معرض الحديث عن لهم الحق في التقدم بمشروعات القوانين، لا يمكن لأي من الوزراء أن يتقدم بمشروع قانون أعدته وزارته إلى مجلس النواب مباشرة من غير أن يسبق ذلك عرضه على مجلس الوزراء لاتخاذ القرار في شأنه. فأى وزير هو عضو بالسلطة التنفيذية، ولا يمكنه أن يتقدم منفرداً بمشروع قانون إلى السلطة التشريعية من غير أن يكون قد سبق إقراره بمعرفة مجلس الوزراء ككل عملاً بصريح نص الدستور.

٢-١٢ ما الذي يرسل إلى مجلس الوزراء

١-٢-١٢ مشروع القانون في صياغته الأولى

- تقدم مشروعات القوانين الواردة من الوزارات المختلفة إلى مجلس الوزراء مصاغة صياغة أولى بوضعها في قالب القانوني المعروف، وكتابتها على شكل مواد قانونية متسلسلة، تحوي فروضاً وأحكاماً متنوعة.
- يتم إطلاق مصطلح "الصياغة الأولى" لتمييز هذه المرحلة المبكرة من مراحل الصياغة التشريعية لمشروع القانون عن باقي مراحل الصياغة شبه النهائية، والنهائية، للمشروع والتي تأتي في مرحلة لاحقة على العرض الأول على مجلس الوزراء.
- يمكن بدلاً من إرسال المشروع لأول مرة إلى مجلس الوزراء مصاغاً في قالب المعروف لمشروعات القوانين، أن تقوم الوزارات بإرسال مجرد رؤية أو تصور تشريعي لم تتم صياغته بعد في قالب القانوني المعروف. ويكون ذلك بغرض استطلاع رأي المجلس بشأن الفكرة في حد ذاتها، ثم المضي قدماً في مراحل إعدادها في شكل مشروع قانون. ويتم اللجوء لهذا الأسلوب في الحالات التي تبرز فيها الحاجة، بالنظر إلى اختلاف أولويات وتوجه الحكومة في كل مرحلة زمنية، إلى معرفة ما إذا كانت مختلف الظروف تسمح بالبداية في إعداد مشروع قانون معين في الوقت الحالي من عدمه.

٢-٢-١٢ مرفقات مشروع القانون

- يجب أن يرفق دائماً بمشروع القانون المقدم إلى مجلس الوزراء "بيان المبررات والأهداف"، وكذا الإحصاءات، واستطلاعات الرأي، وكافة ما أجرته الوزارة التي تتقدم بالمشروع من أبحاث، على النحو السالف الإشارة إليه في هذا الدليل.
- عند إرسال عدة مشروعات قوانين إلى مجلس الوزراء في صورة "أجندة تشريعية" لإحدى الوزارات، فيجب إرفاق مذكرة شاملة توضح ما تتضمنه الأجندة من مشروعات قوانين، وتبين أي من تلك القوانين ترى الجهة التي أعدتها أنه ينبغي أن تكون له الأولوية للنظر، ومبررات ذلك. كحالة ما إذا كانت بعض المشروعات التي تضمنتها "الأجندة" تأتي تلبية لالتزام دستوري بإصدار قانون معين مثلاً، خصوصاً إن كان الدستور قد حدد أجلاً معيناً لصدوره. وكذلك حالة أن من بين مشروعات "الأجندة" ما يعتبر تنفيذاً لالتزام دولي متولد عن انضمام مصر إلى إحدى المعاهدات الدولية حديثاً. وذلك كله حتى تكون الصورة واضحة أمام مجلس الوزراء عند اتخاذ القرار.
- بالنسبة لمشروعات القوانين التي ترسل خارج إطار "الأجندة التشريعية" للوزارة يجب أن يحوي "بيان المبررات والأهداف" سبب عدم تضمين مشروع القانون في "الأجندة التشريعية"، كأن يكون وليد تكليف معين صدر من مجلس الوزراء، أو من رئيس المجلس، أو حتى من رئيس الجمهورية، لمواجهة أوضاع طرأت بعد إعداد الأجندة التشريعية. أو أن تكون الاستجابة لما طرأ من أوضاع هي مبادرة من الوزارة المعنية ذاتها.
- بالنسبة لمشروعات القوانين التي للجانب المالي أهمية واضحة فيها يجب إرفاق "الدراسة المالية" السالف الإشارة إليها في هذا الدليل.

١-١٣ أمانة الشؤون التشريعية بمجلس الوزراء ودورها المهم

- تتولى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتحديدًا أمانة الشؤون التشريعية، عرض مشروعات القوانين الواردة من الوزارات على رئيس مجلس الوزراء ليصدر ما يراه من توجيهات أو تكليفات أو استيفاءات في شأنها قبل إدراجها على جدول أعمال جلسات المجلس، أو ليقرر عرضها على جدول أعمال مجلس الوزراء مباشرة إن رأى صلاحيتها لذلك.
- تضطلع "أمانة الشؤون التشريعية" بمجلس الوزراء بدور بالغ الأهمية يعقب التقدم بمشروع القانون من إحدى الوزارات إلى مجلس الوزراء. فأمانة الشؤون التشريعية تتولى، كما أسلفنا القول، إعداد مذكرة تلخص فيها موضوع المشروع، وتبين جهة وروده، والوقائع التي قد تكون صاحبه عند التقدم به، وكذا محتوى بيان الأهداف والمبررات، والدراسة المالية إن وجدت، ثم تبدي رأيها في هذا كله، وتعرضه على رئيس المجلس ليقرر ما يتبع بشأنه.
- تعد الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتحديدًا أمانة الشؤون التشريعية، هي المصّب الرئيسي الذي تصبّ فيه كافة مشروعات القوانين المرسلة من جميع الوزارات، مما يستوجب أن يتضمن عرضها على رئيس المجلس في شأن أي مشروع قانون مرسل إلى المجلس بيان ما قد يكون مرتبطاً بذات موضوعه من مشروعات قوانين أخرى مقدمة لمجلس الوزراء من إحدى الوزارات.
- تقوم أمانة الشؤون التشريعية بالتنسيق مع وزير شؤون مجلس النواب لمعرفة ما إذا كانت توجد مشروعات قوانين مقدمة في ذات الموضوع من أعضاء البرلمان إلى مجلس النواب. وذلك حتى يمكن لرئيس مجلس الوزراء أن يقرر، وبالتنسيق مع رئاسة مجلس النواب إن لزم الأمر، إمكانية نظر مشروعات القوانين ذات الصلة في آن واحد، بدلاً من النظر فيها فرادى. ويؤدي انتهاج هذه الآلية في العمل إلى الجيلولة دون تشتت وقت وجهد الحكومة، ومجلس النواب، في إعداد عدة مشروعات قوانين تنظم موضوعاً واحداً، بما قد ينجم عن هذا الوضع من صعوبة اختيار أي مشروع قانون هو الأفضل والأصلح، من بين عدة مشروعات جرى إعدادها بمعرفة جهات مختلفة من غير تنسيق.

٢-١٣ التوجيهات التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء بشأن مشروع القانون المعروض

١-٢-١٣ تأجيل عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء

رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة وقد منحه الدستور حق الإشراف على عملها، وتوجيهها في أداء اختصاصاتها. ومن هذا المنطلق فمن حقه أن يقرر تأجيل عرض أي مشروع قانون على مجلس الوزراء إن ارتأى أن الوقت غير ملائم لاعتبارات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية معينة، أو لآية اعتبارات أخرى يقدرها.

٢-٢-١٣ عرض المشروع مباشرة على جدول أعمال المجلس

يمكن لرئيس مجلس الوزراء أن يوجه بعرض مشروع القانون على جدول أعمال مجلس الوزراء لعرضه مباشرة على المجلس بكامل هيئته. وعادة ما يصدر مثل هذا التوجيه في الحالات الخارجة عن " الأجندة التشريعية " والتي تتسم بشيء من العجلة، لمواجهة ظرف معين يحتاج إلى تدخل تشريعي. كما يمكن أن يصدر هذا التوجيه في الحالات التي يكون فيها مشروع القانون المعروض وليد تكليف سابق من رئيس مجلس الوزراء نفسه، أو المجلس بكامل هيئته، لوزارة أو أكثر بإعداد مشروع قانون معين.

٣-٢-١٣ إرسال المشروع لوزارة العدل لاستطلاع الرأي

- يمكن لرئيس مجلس الوزراء أن يوجه بإرسال مشروع القانون إلى وزارة العدل، دون غيرها، لتبدي رأيها في شأنه، حيث يتولى عادة قطاع التشريع بوزارة العدل أداء هذه المهمة. وعادة ما يصدر هذا التكليف من رئيس مجلس الوزراء قبل صدور التوجيه بالموافقة من حيث المبدأ.
- في غالب الحالات ينتهج رئيس مجلس الوزراء هذا النهج في مشروعات القوانين التي تتعلق، في المقام الأول، بالتشريعات ذات الطابع الجنائي، أو تلك التي تتضمن تعديلات في القوانين الرئيسية الخمسة، وذلك لما لوزارة العدل من خبرة في مجال أعمال هذه القوانين، كما ينتهج ذات النهج في الحالات التي يكون لوجهة النظر "التشريعية" أهمية كبرى في مشروع القانون المعروض كحالة الرغبة في التأكد من عدم وجود قوانين سارية تعني عن إصدار القانون الجديد، أو وجود شك في مدى دستورية بعض أحكام المشروع. وتقوم وزارة العدل بدراسة مشروع القانون وإرسال الرد عليه، متضمناً كافة الجوانب الدستورية والتشريعية، إلى رئاسة مجلس الوزراء، حيث يقوم رئيس مجلس الوزراء باتخاذ قراره بالمضي قدماً في إعداد المشروع في صورته النهائية، من عدمه، بعد اطلاعه على رأي وزارة العدل.

٤-٢-١٣ التوجيه بإعداد المشروع في صورته النهائية تمهيداً للعرض على مجلس الوزراء

- صدور توجيه من رئيس مجلس الوزراء بالمضي قدماً في إعداد المشروع للصياغة النهائية تمهيداً للعرض على مجلس الوزراء يمثل الوضع الأكثر شيوعاً في الواقع العملي. ويعني صدور هذا التوجيه أنه توجد موافقة مبدئية من قبل رئيس مجلس الوزراء على مشروع القانون المعروض عليه.
- تعدّ الموافقة من حيث المبدأ على مشروع القانون أمراً فاصلاً وعلى درجة كبيرة من الأهمية، إذ بها يفتح الباب لتتوالى باقي مراحل إعداد مشروع القانون في صورته النهائية، تمهيداً للتقدم به إلى مجلس النواب. فالقرار أو التوجيه بالموافقة والمضي قدماً في إعداد مشروع القانون يعد بمثابة إشارة بدء وتكليف للعديد من الجهات المعنية لتبدأ الانخراط في عمل شاق، ذي طبيعة تشريعية وفنية، يستغرق الكثير من الوقت والجهد من أجل الوصول بمشروع القانون إلى الصيغة النهائية المتوافق عليها. ومن ثم فالقرار بالموافقة المبدئية ينبع دائماً من دراسة وإطلاع متأنين لمشروع القانون وكافة مرفقاته، وخصوصاً بيان الأهداف والمبررات، والدراسة المالية إن وجدت.
- صدور القرار بالموافقة المبدئية يعني أنه تم إعطاء "ضوء أخضر" لعدة أمور أساسية ألا وهي:
 - وضوح أهداف ومبررات التقدم بالمشروع.
 - وجود حاجة لإصدار أداة تشريعية بمرتبة القانون.

- توافق النهج العام لمشروع القانون مع أحكام الدستور.
 - عدم تعارضه مع أي من الالتزامات الدولية لمصر.
 - وجود إمكانية، من حيث المبدأ، لتمويل مشروع القانون إن كان من النوعية التي تتطلب وجود مخصصات مالية.
- ولذلك، ففي الحالات التي يكون فيها أي من الأمور الأساسية سالفة البيان محل شك، يتم التريث في إعطاء الموافقة المبدئية على المشروع ومنح مزيد من الوقت للدراسة، وطلب ردود أو إستيفاءات من الوزارة التي تقدمت به، أو غيرها، حتى يمكن لرئيس مجلس الوزراء، ومجلس الوزراء من بعده، أن يصدر قراره على بيّنة.

١-١٤ المقصود بالتشاور واستطلاع الرأي

عندما يصدر رئيس مجلس الوزراء، أو المجلس نفسه، توجيهه بالموافقة من حيث المبدأ على مشروع القانون والمضي قدماً في إعداداته في صورته النهائية، فإنه عادة ما يتبع هذا بإصدار تكليف للوزارة مقدمة المشروع بإجراء التنسيق اللازم مع سائر الوزارات والطوائف والجهات المعنية وذات الصلة من أجل إعداد المشروع في صورته النهائية. وهذا الإجراء هو الذي يعرف في العديد من الأنظمة التشريعية المقارنة بعملية التشاور واستطلاع الرأي. وفي الغالب الأعم من الحالات تكون وزارة العدل هي العنصر المشترك في كافة مشروعات القوانين التي يجري التنسيق بشأنها، كونها الأجدر على ضبط كافة نواحي الصياغة التشريعية ومراعاة توافق كافة الأحكام مع المبادئ الدستورية، وذلك من خلال قطاع التشريع والذي يعدّ الكيان الفني المتخصص لأداء هذه المهمة.

٢-١٤ أهمية التشاور واستطلاع الرأي

- تعزيز الثقة في مبدأ دولة القانون يستلزم عدم إصدار قوانين بصورة أحادية أو مباغتة، ومن باب أولى عدم إصدار قوانين على نحو يصطدم مع توقعات المخاطبين بها والمعنيين بأحكامها، طالما أن تلك التوقعات مشروعة. فتقبل المجتمع للقوانين، وعدم نفوره منها، وإقباله على تنفيذها، يستلزم أن تتبع تلك القوانين من قناعة وتفهم المخاطبين بها.
- تشاور الجهة مقترحة مشروع القانون مع المخاطبين، والمعنيين، بأحكامه بصورة جادة وحقيقية يعدّ وسيلة فعالة للغاية لضمان نجاح أي قانون في تحقيق أهدافه ومرايمه في الواقع العملي. فالتشاور أو استطلاع الرأي يعتبر من قبيل "جس نبض" المعنيين بأحكام المشروع، مما يمنح الجهة صاحبة فكرة مشروع القانون فرصة حقيقية للوقوف على رأيهم ومواطن اعتراضهم، وتحفظاتهم. وذلك كله يصب في صالح زيادة فرص تقبل مشروع القانون عند إصداره، ويعزز من فرص الاستجابة له، وسهولة تنفيذه على أرض الواقع.

٣-١٤ ضوابط تحديد الجهات والفئات التي يتم التشاور معها

١-٣-١٤ ما ورد بتوجيه رئيس مجلس الوزراء

في بعض الأحيان يكون التوجيه الصادر من رئيس مجلس الوزراء بإعداد المشروع في صيغته النهائية بالتنسيق مع الجهات والطوائف المعنية، متضمناً تحديداً حصرياً لتلك الجهات، وفي هذه الحالة يتعين الالتزام بالجهات التي تضمنها التكليف. وفي أحيان أخرى يكون التوجيه الصادر من رئيس مجلس الوزراء متضمناً تحديداً لبعض تلك الجهات مع منح حرية للوزارة التي تقدمت بمشروع القانون لتضيف إليها أية جهات أو طوائف أخرى ترى أنها ذات صلة. وأخيراً، فقد يصدر التوجيه سالف الذكر بغير تحديد أية جهات، مكتفياً بعبارة "الجهات ذات الصلة" ليكون على الوزارة صاحبة مشروع القانون تحديد واختيار تلك الجهات.

١٤-٣-٢ استطلاع رأي كافة الجهات والفئات المعنية

يجب أن يجري استطلاع رأي لمختلف الجهات والأجهزة العاملة بالدولة المتوقع أن يمس مشروع القانون مجال عملها وممارستها لاختصاصاتها وصلاحياتها، والتشاور مع ممثليها بشأن ما يحويه من أحكام. فمدى نجاح مشروع القانون المقدم في تحقيق أهدافه بسهولة ونجاعة، عقب صيرورته قانوناً، يعود بدرجة كبيرة إلى كونه قد أعد بعد استطلاع رأي تلك الجهات والأجهزة، والتشاور معها من عدمه.

١٤-٣-٣ توسيع دائرة التشاور

يجب العمل دائماً على توسيع دائرة التشاور بحيث لا تقتصر على الأجهزة أو الجهات الرسمية ذات الصلة فحسب، بل يجب أيضاً الوصول إلى كافة الفئات المعنية التي من خارج المستويات الرسمية والحكومية، طالما تمسهم أحكام مشروع القانون. وعلى سبيل المثال، لو كان المشروع المقدم ينظم قطاعاً من القطاعات العاملة في مجال الخدمات الصحية، فلا يكتفى بإستطلاع رأي أجهزة وزارة الصحة فحسب، وإنما يجب الوصول إلى عموم الأطباء من خلال نقاباتهم. وإن كان مشروع القانون يتناول بالتنظيم العلاقات الإجارية فلا يكتفى بإستطلاع رأي أجهزة وزارة الإسكان فحسب، بل يجب الوصول إلى الاتحادات والجمعيات والتكتلات التي تمثل طرفي هذه العلاقة، ألا وهما المالك والمستأجر.

١٤-٣-٤ أهمية رأي وزارة المالية في بعض مشروعات القوانين

تبرز الحاجة لاستطلاع رأي وزارة المالية والتشاور معها في طائفة مشروعات القوانين التي للنواحي المالية أهمية كبيرة فيها. فوزارة المالية هي المسؤولة عن الخزانة العامة التي يتم منها الصرف على كافة أوجه الأنشطة بالدولة، ومن بينها تفعيل ما ورد بالقوانين من أحكام. ووزارة المالية بحكم مسؤوليتها هذه تكون الأجدر على إبداء الرأي في مقدار المخصصات المالية اللازمة لتفعيل أحكام مشروع القانون، ومدى توافر هذه المخصصات في الوقت الحالي والمستقبل، وذلك كله وفق ترتيب الأولويات بحسب توجه ورؤية الحكومة في كل مرحلة.

١٤-٣-٥ الحاجة لاستطلاع رأي جهات الإنفاذ

تبرز الحاجة في بعض مشروعات القوانين لاستطلاع رأي الجهة أو الجهات التي أولاها المشروع مسئولية إنفاذه في الواقع. ويكون ذلك بغية معرفة رأيها في جدوى وواقعية ما أولته لها مواد المشروع من مسئوليات، وما منحت لها من سلطات وصلاحيات، لضمان تنفيذ أحكام القانون بنجاعة وفعالية في الواقع العملي. ونعود هنا لنذكر بما أسلفنا بيانه في معرض حديثنا عن جهات إنفاذ القانون من أنه إذا كان واضحاً أن المسئولية في تنفيذ أحكام مشروع القانون المراد إيلاؤها لجهة، قائمة بالفعل، تعتبر مما يندرج في مهام عملها العادية التي تمرست على آداها بشكل روتيني، وبما لديها من إمكانيات حالية، فلن تكون هناك حاجة للتواصل معها في هذا الشأن. أما إن كان الظاهر أن أداء هذه المسئولية يتطلب، على سبيل المثال، نوعاً من التأهيل أو التدريب الخاص للعاملين أو استعدادات لوجيستية جديدة، أو تعيين عدد أكبر من الموظفين، فينصح في هذه الحالة بالتواصل مع من يمثل جهة أو جهات التنفيذ، في حضور ممثلي الجهة مقترحة القانون، للتباحث في هذا الأمر الحيوي للغاية والوقوف على مدى الجاهزية للإضطلاع بمسئوليات التنفيذ.

١٤-٣-٦ الحاجة لاستطلاع رأي الخبراء

تبرز الحاجة في بعض مشروعات القوانين لاستشارة ما يطلق عليهم وصف "الخبراء" في المجال الذي ينظمه المشروع. وعادة ما تظهر الحاجة لذلك في الموضوعات التي تحتاج إلى رأي أهل التخصص في المجالات ذات الطابع التقني أو العلمي.

١٤-٣-٧ الحاجة لاستطلاع رأي القضاة

تبرز الحاجة في مشروعات القوانين بالتعديل في بعض أحكام القوانين الخمسة الرئيسية، وهي القانون المدني، وقانون المرافعات، وقانون الإثبات، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية، لاستطلاع رأي القضاة العاملين بذات المجال، للاستفادة بما تكون لديهم من خبرة عملية كبيرة، ودراية بأوجه القصور التي تتطلب التدخل بتعديلات تشريعية.

١٤-٤ البدء الفعلي لمرحلة التشاور واستطلاع الرأي:

١٤-٤-١ العمل بطريقة اللجان

• المقصود باللجان

جرى العمل في النظام التشريعي المصري على أن إجراء التشاور واستطلاع الرأي يكون من خلال تشكيل لجنة تضم كافة الجهات والفئات ذات الصلة بمشروع القانون موضوع البحث، حيث تقوم اللجنة بعقد العدد اللازم من الجلسات لعرض كل مواد مشروع القانون على كافة أعضاء اللجنة، ومنح الفرصة لهم للإدلاء بوجهة نظرهم في كل أحكامه، وصولاً للتوافق على الصياغة النهائية له.

• مسمى لجان التشاور في النظام التشريعي المصري

المصطلح الدارج في النظام التشريعي المصري لوصف تلك اللجان هو "لجنة إعداد مشروع قانون كذا" أو "لجنة إعداد ومراجعة مشروع قانون كذا"، وذلك في إشارة واضحة إلى الهدف النهائي من عقد هذه اللجان هو الحصول على المنتج المبتغى، أي مشروع القانون في صياغته الصالحة للعرض على مجلس الوزراء، تمهيداً للتقدم به إلى مجلس النواب.

• الحضور في لجان التشاور، والصفات الواجب توافرها

■ يختلف عدد أعضاء لجنة التشاور تبعاً لمدى اتساع دائرة الجهات والفئات المعنية بمشروع القانون. فتوجد لجان تضم، بالإضافة إلى الجهة مقدمة مشروع القانون، جهة أو طائفة واحدة، بينما لجان أخرى تضم عشر جهات أو طوائف، أو أكثر. ويتم تمثيل الجهة أو الطائفة التي توجه لها الدعوة للحضور بالعدد الذي ترى الجهة لزومه لإيضاح وجهة نظرها في المشروع المقدم. ولا يوجد ما يحول دون تمثيل وزارة أو جهة واحدة بعدد كبير من الأشخاص، طالما أن حضورهم ضروري لعرض رأي الكيان الذي يمثلونه من كافة الجوانب، كأن يكون كل منهم يرأس أحد الأجهزة المعنية بالوزارة أو الجهة المعنية.

■ يجب أن يكون الحاضرون عن مختلف الوزارات أو الجهات بلجان إعداد مشروعات القوانين لديهم تفويض بإبداء رأي الجهة التي يمثلونها في كافة ما يعرض من أمور، فلا يحتاجون إلى

الرجوع لتلك الجهة لاستطلاع رأيها كلما أسفرت المناقشة عن تغيير في الصياغات والأحكام، وإلا أثر هذا بالسلب على قدرة اللجنة على إنجاز العمل المنوط بها في أجل معقول. ولا يستثنى من هذا سوى حالة ما إن أسفرت المناقشات عن طرح أفكار جديدة بحق، تخرج عن الإطار العام والفكر الأساسي الذي حوته نسخة مشروع القانون السابق إرسالها لكافة الجهات المعنية، وكان الحاضر عن الجهة لا يمكنه أن يتخذ فيها قراراً دون الرجوع إلى قياداته.

■ يجب أن يكون الحضور بلجان التشاور ممن يتحلون بصفات سعة الصدر، والقدرة على العمل ضمن مجموعة، والاستعداد لقبول الرأي الآخر، وعدم التشبث بالرأي. فالغرض الذي يبغي جميع أعضاء اللجنة هو تحقيق الصالح العام، والوصول إلى توافق حول مشروع القانون محل البحث، وهو ما يتطلب منهم أن يعملوا كمجموعة واحدة تسعى نحو تحقيق هذا الغرض، خالعين عنهم ثوب مصلحة الجهة التي يمثلونها.

■ لما كان الهدف من انعقاد لجان التشاور هو الحصول على مشروع قانون معدّ في صياغة نهائية، فإنه من الضروري أن يمثل بلجان التشاور عنصر قانوني مختص بصياغة مشروعات القوانين. وعادة ما يكون هذا العنصر القانوني هو أحد مستشاري قطاع التشريع بوزارة العدل، كونهم الأجدر، بحسب خبرتهم الطويلة وطبيعة عملهم، على ضبط كافة الجوانب التشريعية، والدستورية، في مشروع القانون موضوع المناقشة.

● آليات العمل بلجان التشاور

لا توجد مبادئ أو إرشادات مكتوبة تحكم سير العمل بلجان التشاور، ولكن ليس معنى ذلك أنها تعمل على نحو عشوائي، إذ يمكننا القول بوجود نوع من العرف المستقر الذي يتم إتباعه في هذا الخصوص، وإن كان لا يصل إلى مرتبة القاعدة. ويمكن تلخيص مضمون هذا العرف في الآتي:

■ يتم توجيه الدعوة إلى أعضاء اللجنة للحضور في موعد انعقادها من الوزارة أو الجهة التي ستعقد اللجنة في مقرها، وتكون هذه الجهة، عادة، هي التي ستتولى رئاسة اللجنة وإدارة أعمالها.

■ توجه الدعوة لكافة الجهات والفئات التي ستمثل بلجنة التشاور قبل وقت كاف من موعد انعقادها، وتكون الدعوة مصحوبة بصورة من مشروع القانون محل البحث، وكذا مرفقاته من "بيان المبررات والأهداف" و"الدراسة المالية" إن وجدت، وكافة الأبحاث أو الإحصاءات التي تقدمها الجهة مقترحة المشروع. وعادة ما تكون دعوة الحضور مصحوبة بطلب إعداد مذكرة مكتوبة برأي الجهة التي ستحضر في كافة ما تضمنه مشروع القانون من أحكام.

■ إن كان مقر اجتماع اللجنة هو وزارة العدل، وفي الغالب الأعم قطاع التشريع، فإن رئاسة اللجنة تكون لوزير العدل أو مساعد الوزير للتشريع أو أحد السادة مستشاري القطاع. أمّا إن كانت تعقد خارج وزارة العدل فإن الرئاسة تكون، عادة، لمن يمثل الجهة التي تقدمت بمشروع القانون والتي تكون مستضيفة لاجتماعات اللجنة.

■ كما ذكرنا سلفاً فإنه لا توجد قواعد تحكم إدارة جلسات لجان التشاور، الأمر الذي يمنح رئاسة اللجنة قدراً من الحرية تمكنها من إدارة الجلسة، مستندة إلى خبرتها العملية، بما يضمن الاستماع لكافة الآراء. وتتم قراءة مواد مشروع القانون مادة مادة وتصير المناقشة في كل منها، حيث يتيح رئيس الجلسة الكلمة لكل من ممثلي الجهات والفئات الحاضرة ممن لديهم ملاحظات

على الشكل أو المضمون، وتبذل رئاسة اللجنة دائماً الجهود من أجل الوصول إلى توافق بشأن مشروع القانون موضوع التشاور.

- إن أسفرت المناقشات باللجنة عن تغييرات في مشروع القانون المطروح سواء من حيث الشكل أو المضمون، وهو الفرض الأكثر شيوعاً، فيتولى العنصر التشريعي، أي صاحب الخبرة في أسس وقواعد الصياغة التشريعية والذي حضر أو ترأس اجتماع اللجنة، إدخال ما يستوجبه ذلك من تغييرات على بنیان المشروع ككل. بمعنى أن المختص بالصياغات التشريعية يقوم عقب انتهاء كل اجتماع للجنة بإدخال التغييرات التي تم الاتفاق عليها، وصياغتها الصياغة التشريعية المنضبطة، لتكون صالحة للعرض على اللجنة في اجتماعها التالي. ويحدث ذلك بصفة دورية على مستوى كل اجتماع للجنة، حتى يتم الانتهاء من مشروع القانون بالصورة التي توافقت عليها اللجنة، فيكون ذلك إيذاناً بانتهاء أعمال اللجنة، تمهيداً لإرسال المشروع في صياغته الثانية إلى مجلس الوزراء.
- فيما يتعلق بالزمن المخصص للجنة التشاور للانتهاء من عملها فهو أمر مرهون بفحوى التوجيه أو التكليف الصادر من مجلس الوزراء والذي قد يكون حدد لها إطاراً زمنياً يجب خلاله أن تنهي عملها، أو يكون التوجيه قد صدر بغير تحديد لهذا الإطار، مما يعني أن اللجنة ستشرع في عملها، وتعتد الجلسات اللازمة لحين ما تنتهي من المهمة الموكلة اليها.

● ضرورة الاستفادة من وسائل الاتصال الحديثة

يجب على لجان إعداد مشروعات القوانين الاستفادة من وسائل الاتصال الحديثة وما تتيحه من إمكانيات هائلة، فتقوم باستخدام تلك الوسائل من أجل تسهيل عملها، وضماناً للاستفادة من الوقت المتاح لها على أفضل وجه ممكن، فضلاً عما يمكن أن تسهم فيه تلك الوسائل من توسيع نطاق ودائرة التشاور واستطلاع الرأي.

الإرسال الثاني لمشروع القانون إلى مجلس الوزراء

١٥

١-١٥ أهمية هذه المرحلة

تعد هذه المرحلة من أهم مراحل المنظومة التشريعية، فهي بمثابة إعلان بانتهاء مرحلة التشاور وإعداد مشروع القانون في صورته التي أسفرت عنها جلسات لجان التشاور، ليتم عرضها على مجلس الوزراء بكامل هيئته لإصدار قرار نهائي بشأنها.

٢-١٥ ما الذي يرسل إلى مجلس الوزراء

تتوقف مدى قدرة مجلس الوزراء على اتخاذ قرار نهائي بشأن مشروع القانون عن بيئة ووعي على المنتج الذي يتم إرساله إليه من قبل اللجنة عقب انتهاء جلسات لجان التشاور، وهو أمر يختلف في حالة التوافق التام على كافة أحكام المشروع عن حالة وجود خلاف على بعض منها.

١-٢-١٥ حالة الوصول إلى توافق في لجنة التشاور

يرسل إلى مجلس الوزراء مشروع القانون في صيغته النهائية التي تم التوافق عليها، مرفقاً به ما يعرف "بالجدول المقارن". والجدول المقارن عبارة عن جدول مكتوب من عدة خانات، تخصص أولها لمواد القانون في صياغته الأولى وتخصص ثانيها للصياغة النهائية التي انتهت إليها اللجنة بالنسبة لكل مادة، على أن توضع الصياغتان متقابلتين لتسهيل معرفة ما قد يكون طرأ من تغيير على الصياغة في كل مادة. ويتم تخصيص الخانة الأخيرة من الجدول لبيان مبرر التعديل الذي قد يكون طرأ على الصياغة. وعادة ما يتولى المختص بالتشريع صياغة الجدول المقارن، ويمكنه الاستعانة في هذا بمن يمثل الجهة التي أعدت مشروع القانون.

٢-٢-١٥ حالة وجود خلاف بلجنة التشاور

إن أسفرت المناقشات في لجنة التشاور واستطلاع الرأي عن وجود خلاف في الآراء حول بعض مواد مشروع القانون، أو وجود تحفظ على صياغات معينة من قبل بعض أعضاء اللجنة، ولم يمكن التوصل إلى توافق في هذا الخصوص، فيجب إرسال المشروع في الصيغة التي ترتهاها الجهة التي أعدته، مرفقاً به الجدول المقارن. وفي هذه الحالة يتعين تحرير مذكرة يتم تخصيصها لعرض المواد محل الخلاف وسبب عدم إمكانية التوصل إلى توحيد الرأي بشأنها. وقد يتطلب الأمر أيضاً إرسال أصول "محاضر جلسات اللجنة" والمدون بها ما تم من مناقشات وآراء أبدت، لتكون تحت بصر مجلس الوزراء عند عرض مشروع القانون. ويتولى أحد مستشاري قطاع التشريع بوزارة العدل، عادة، صياغة الجدول المقارن والمذكرة سأل في الذكر، ويمكنه الاستعانة في هذا بمن يمثل الجهة التي أعدت مشروع القانون.

٣-١٥ القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء

١-٣-١٥ الموافقة على مشروع القانون بالصيغة التي انتهت إليها لجنة التشاور:

يقوم الوزير، أو الوزراء المعنيون، بعرض مشروع القانون على المجلس ككل في صورته التي تم إعدادها عقب انتهاء مرحلة التشاور، حيث تجرى المناقشة بشأنها من حيث الشكل والمضمون بالنسبة لكافة ما حواه المشروع من أحكام. وفي مشروعات القوانين التي نالت قدرًا كبيرًا من التوافق داخل لجان التشاور فإن قرار المجلس عادة ما يكون الموافقة بصفة نهائية على المشروع بالصيغة المقدم بها من لجنة التشاور مع التكليف بإعداد مذكرته الإيضاحية، وإرساله لمجلس الدولة للمراجعة.

٢-٣-١٥ صدور قرار بإجراء استيفاءات محددة أو مزيد من التشاور:

قد تسفر المناقشات داخل مجلس الوزراء، عن نشوء قناعة بأن المشروع لم يصل بعد لمرحلة الصلاحية لصدور قرار نهائي بشأنه. ولا يمكن عمل حصر بأنواع الاستيفاءات التي قد يتضمنها قرار المجلس في هذه الحالة، فقد تتعلق بتوسيع دائرة التشاور وأخذ الرأي بإدخال جهات أو طوائف جديدة فيها للاستماع لوجهة نظرها، أو قد تنصب على إجراء مزيد من الدراسة حول أحد الموضوعات التي يتناولها مشروع القانون بالتنظيم مع طلب الاستماع إلى رأي جهات بعينها في شأنها.. الخ وفي هذه الحالات تقوم الجهة، أو الجهات، التي صدر التكليف بإجراء الاستيفاء المطلوب لها بتنفيذه وإعادة العرض على مجلس الوزراء ليتخذ ما يراه.

٣-٣-١٥ الموافقة بصفة نهائية على المشروع مع تعديل في الصياغات:

قد تسفر المناقشات داخل مجلس الوزراء عن الموافقة على مشروع القانون ولكن ليس بالصيغة التي قدمت من لجنة إعداد المشروع. فمجلس الوزراء له كامل الحرية في إدخال ما يرى من تعديلات على الشكل أو المضمون في مشروع القانون المعروض، وذلك وفق ما يتبين له بحسب طرح كافة الآراء بالجلسة. وقد يقوم المجلس بصياغة التعديلات التي قرر إدخالها على مشروع القانون بنفسه، أو قد يقرر تكليف وزارة العدل بمفردها، أو بالاشتراك مع وزارة أخرى أو أكثر، بإدخال التعديلات المطلوبة وإعادة العرض في الصورة النهائية، حيث يتعين، في هذه الحالة، الالتزام التام بإدخال التعديلات المطلوبة بذات الصياغة التي وردت بقرار مجلس الوزراء، من غير أي تغيير فيها أو اجتهد بشأنها، ثم إعادة العرض على المجلس بالصيغة الجديدة.

٤-٣-١٥ إرجاء النظر في مشروع القانون إلى وقت لاحق:

قد يصدر مجلس الوزراء قراراً، عقب طرح مشروع القانون المعروض للمناقشة داخل المجلس، بإرجاء النظر فيه إلى وقت لاحق، وذلك إن رجح الرأي بأن توقيت التقدم بمشروع القانون قد أضحى غير مناسب بالنظر إلى أية تغيرات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية يتم أخذها في الاعتبار.

إرسال مشروع القانون عقب موافقة مجلس الوزراء عليه إلى مجلس الدولة:

١-١٦ النص الدستوري

نصت المادة ١٩٠ من الدستور على الآتي:

"مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى."

٢-١٦ المقصود بإرسال المشروع إلى مجلس الدولة

يبين من النص الدستوري سالف الذكر أن الدستور جعل من بين اختصاصات مجلس الدولة مراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية. ويتولى هذه المهمة "قسم التشريع" بمجلس الدولة من خلال مجموعة من مستشاري المجلس ويعاونهم في أداء مهمتهم مكتب فني يتولى إعداد البحوث القانونية المختلفة. كما نصت المادة (١٧٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن مجلس النواب يرسل مشروعات القوانين، بعد الموافقة عليها في مجموعها، وقبل أخذ الرأي النهائي عليها إلى مجلس الدولة، لمراجعتها وصياغتها خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، ويجوز لرئيس مجلس النواب أن يطلب من مجلس الدولة المراجعة والصياغة بطريق الاستعجال، وفق الأحكام المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة.

وما يتم إرساله من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس الدولة هو مشروع القانون مصاغاً صياغة نهائية على النحو الذي قرر مجلس الوزراء الموافقة عليها.

٣-١٦ دور مجلس الدولة في هذه المرحلة

يقوم مجلس الدولة بمراجعة مشروعات القوانين بغية التحقق من مطابقة ما ورد بها من أحكام مع الدستور وكذلك لأغراض ضبط الصياغة بصفة عامة. وينبغي على هذا أنه في العديد من الأحيان يقوم قسم التشريع بمجلس الدولة بإجراء تعديلات في الصياغات بالإضافة أو الحذف أو تبديل موقع مادة أو أكثر بالمشروع المعروض عليه من أجل ضبط صياغتها، أو بغية تفادي ما ارتأى فيه شبهة عدم دستورية.

٤-١٦ طبيعة الرأي الذي يبدیه مجلس الدولة في المشروع:

يقوم قسم التشريع بمجلس الدولة، كما أسلفنا القول، بمراجعة مشروعات القوانين وما قد يتطلبه هذا من قيامه باقتراح التعديل في الصياغات والأحكام بغية التوافق مع الدستور وانضباط الصياغة القانونية. وفي هذه الحالة يرفق قسم التشريع مذكرة برأيه يضمنها مبررات وأسانيد تدخله بالتعديل في مشروع القانون المعروض عليه. وكل ما يبدیه قسم التشريع بمجلس الدولة من ملاحظات على مشروعات القوانين يعتبر من قبيل الرأي الاستشاري غير الملزم للحكومة، أو لمجلس النواب من بعدها. وبمعنى آخر فإنه لا يوجد أثر قانوني يترتب على عدم الأخذ بما أبداه مجلس الدولة من آراء وتعديلات في الصياغات، إلا أن ذلك لا يعني إهمال هذه الآراء والملاحظات، بل تقوم جهات الاختصاص، وأولها قطاع التشريع بوزارة العدل، والجهة التي تقدمت بمشروع القانون بتولي الرد عليها. وكثيراً ما يحدث توافق على العديد من الملاحظات الصياغية والقانونية بين مجلس الدولة والحكومة، كما يحدث أحياناً اختلاف حول بعض من تلك الملاحظات. ونهاية الأمر تكون دائماً بيد مجلس النواب عندما تعرض عليه مشروعات القوانين وملاحظات مجلس الدولة بشأنها، وردود الحكومة عليها، ليقرر المجلس الأخذ بالرأي الذي يراه.

٥-١٦ انتهاء مراجعة مجلس الدولة وإعادة المشروع إلى مجلس الوزراء:

ذكرنا في السابق أن قسم التشريع بمجلس الدولة عندما ينتهي من مراجعة مشروع قانون فإنه يرفق مذكرة مكتوبة برأيه ويضمنها مبررات ما ارتأى إدخاله على المشروع من تعديلات. ويقوم مجلس الدولة بإرسال المشروع في صورته المعروضة عليه، وكذا في صورته المعدلة في حال قيامه بإدخال تعديلات على الأحكام أو الصياغات، مرفقاً به مذكرة قسم التشريع إلى مجلس الوزراء. ويلاحظ في هذا السياق أنه لا يوجد موعد ملزم من الناحية الدستورية أو القانونية يتعين فيه على مجلس الدولة الانتهاء من مراجعة مشروع القانون وإعادته إلى مجلس الوزراء، ويخضع الأمر لاعتبارات الأولويات من حيث الأهمية المعقودة لمشروع القانون المعروض على مجلس الدولة ومدى حجم أو كمّ العمل المنوط بقسم التشريع لإنجازه في مختلف فترات السنة.

تصرف مجلس الوزراء في هذه المرحلة

ذكرنا فيما سبق أن رأي مجلس الدولة وما يبدیه من ملاحظات على مشروعات القوانين هو من قبيل الرأي الاستشاري، ومن ثم فلا يوجد قانوناً ما يلزم مجلس الوزراء بالأخذ برأي مجلس الدولة، إلا أن ما يحدث عملاً هو أن مجلس الوزراء يقوم بإرسال ملاحظات مجلس الدولة إلى قطاع التشريع بوزارة العدل طالباً الرأي القانوني بشأنها. ويمكن أن يتم ذلك بالتنسيق مع الجهة التي تقدمت بمشروع القانون. ويقوم قطاع التشريع بوزارة العدل بإعداد الرأي القانوني، بالتنسيق مع الوزارة التي تقدمت به، ويرسله إلى مجلس الوزراء الذي يكون له القول الفصل في شأن الصياغة النهائية للمشروع، عقب إطلاعه على كافة ما أبدي من آراء وملاحظات قانونية.

إرسال مشروع القانون من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب

١٨

١-١٨ أهمية هذه المرحلة:

إن قيام الحكومة بإرسال مشروع القانون المعد بمعرفتها إلى مجلس النواب يمثّل مرحلة فارقة ومهمة من مراحل إعداد وصياغة مشروعات القوانين. فخروج المشروع من حوزة السلطة التنفيذية ودخوله في حوزة السلطة التشريعية إنما يعني أن الحكومة قد أنهت تماماً عملها فيه، وأن صياغته وما يحمله من أحكام تمثل وجهة نظر الحكومة وتعبّر عنها. وبالتالي فإن قيام الحكومة بهذا الإجراء يعني أنها على استعداد تام للدفاع عن مشروع القانون بالبرلمان، والإجابة على أية استفسارات، أو انتقادات، أو آراء، قد تثار بشأنه من قبل أعضاء مجلس النواب. وسواء تعلقت تلك الاستفسارات أو الانتقادات أو الآراء بأمر دستورية، أو كانت على مستوى السياسات والأهداف والمبررات، أو مدى الحاجة لمشروع القانون المعروض، أو علاقته بالقوانين السارية... الخ فإن إرسال الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب يعني أن لديها الرد المناسب لكافة ما قد يثار بخصوص مشروع القانون الذي قامت بإعداده.

٢-١٨ ما الذي يرسل إلى مجلس النواب

لا ترسل الحكومة مشروعات القوانين إلى مجلس النواب مجردة من أية مرفقات بل يرفق بها، كما أسلفنا القول، كل ما يتعلق بمشروع القانون من أبحاث أو إحصائيات أو آراء خبراء صاحبت عملية إعداده وصياغته. فمجلس النواب له كامل الحق في أن يكون تحت بصره كافة ما يتعلق بمشروع القانون المعروض عليه، حتى يتمكن من أن يصل بشأنه إلى القرار المناسب.

ومن أهم ما ترسله الحكومة لمجلس النواب مع مشروع القانون هو ما يعرف "بالمذكرة الإيضاحية".

١-٢-١٨ المذكرة الإيضاحية، والمقصود منها:

المذكرة الإيضاحية هي عبارة عن بيان، في صورة مكتوبة، موجه من الحكومة إلى السلطة التشريعية في خصوص مشروع القانون المعروض، بغية الإجابة على الثلاثة أسئلة الآتية:

لماذا تتقدم الحكومة بمشروع القانون؟

ما المتوقع تحقيقه بعد إصدار القانون؟

ما الذي أتى به المشروع من أحكام جديدة؟

١٨-٢-٢ أهمية المذكرة الإيضاحية:

ينبغي على البند السابق أن للمذكرة الإيضاحية، في النظام التشريعي المصري، أهمية كبيرة لكونها من الأدوات التي إن أحسن استخدامها تسهم إسهاماً كبيراً في مرور مشروع القانون مروراً سلساً بمجلس النواب، فضلاً عن فائدتها المؤكدة في توضيح إرادة واضع النص. والعديد من أحكام محكمة النقض تستند في تحريها إرادة واضع النص التشريعي إلى ما تم تسطيره بالمذكرات الإيضاحية للقوانين.

١٨-٢-٣ الطابع الثلاثي للمذكرة الإيضاحية وما يترتب عليه:

المذكرة الإيضاحية هي أداة ذات طابع تشريعي، وسياسي، وتقني أو فني. فطابعها التشريعي واضح ومائل بغير حاجة للتدليل على ذلك، في كافة القوانين أياً ما كان المجال الذي تتناوله بالتنظيم، وكذلك الحال بالنسبة للطابع السياسي لما تمثله المذكرة الإيضاحية من تعبير عن إرادة ووجهة نظر الحكومة في التعامل مع الوضع أو المشكلة المطروحة في إطار السياسة التشريعية المتبناة من جانبها، والتي تعد جزءاً لا يتجزأ من سياستها العامة. وأما الطابع التقني للمذكرة الإيضاحية فهو أمر شديد الأهمية كونه يفتح مجالاً واسعاً لبيان وشرح كافة المناحي المتخصصة ذات الطابع الفني البحت في المجال الذي يتناوله المشروع بالتنظيم، سواء كان هذا المجال يتعلق بتكنولوجيا المعلومات أو القطاع الصحي أو القطاع المصرفي أو قطاعات الري أو الزراعة.. الخ

- لا بد أن تعكس صياغة المذكرة الإيضاحية طابعها الثلاثي سالف الذكر، وهو ما يتطلب، في العديد من الحالات، ألا تفرد وزارة واحدة بصياغتها بالكامل، بل تشترك في إعدادها الوزارات التي تمثل الجانب الفني مع تلك التي تمثل الجانب التشريعي، مع الأخذ في الاعتبار أيضاً الجانب السياسي الذي تعبر عنه عادة الوزارة التي تقدمت بمشروع القانون. ويستثنى من ذلك حالة ما إذا تجمعت لدى وزارة واحدة الصفات التي تؤهلها لصياغة كافة جوانب المذكرة الإيضاحية والتعبير عنها بوضوح، ومثال ذلك أن يكون مشروع القانون مقدماً من وزارة العدل ومتعلقاً بالقوانين الخمسة الرئيسية، فيكون من الطبيعي أن تتولى وزارة العدل، منفردة، صياغة مذكرته الإيضاحية.
- يجب أن يبين من المذكرة الإيضاحية الوزارة التي صاغتها، بأن تكون ممهورة بتوقيع الوزير المختص. ولا يوجد ما يحول دون أن تكون المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون ممهورة بتوقيع أكثر من وزير طالما أن هذا يمثل واقع الحال.

١٨-٢-٤ ضوابط صياغة المذكرة الإيضاحية

- يجب أن يتم تصدير المذكرة الإيضاحية بعرض لمبررات التقدم بمشروع القانون. فالغرض الأساسي من المذكرة الإيضاحية هو إقناع السلطة التشريعية بوجود ضرورة لإصدار أداة تشريعية بمرتبة القانون. وينبغي على هذا ضرورة صياغة هذا الجزء من أجزاء المذكرة الإيضاحية بدقة وإحكام، كونه يشكل عماد وأساس المذكرة برمتها.
- يجب أن يبرز الجزء الخاص بمبررات التقدم بمشروع القانون ما إذا كان يأتي تلبية لالتزام دولي، أو انصياعاً لأحكام الدستور، أو لحكم صادر بعدم دستورية مواد قانون أو أكثر من القوانين السارية، لكون هذه الحالات تعدّ من أهم مصادر الأجندة التشريعية على النحو السالف بيانه.

- إن كان الدافع أو المبرر للتقدم بمشروع القانون هو ما أظهرته الإحصائيات الرسمية من أوضاع تقتضي مواجهتها وتنظيمها التقدم بمشروع قانون جديد، فإنه يكتفى بذكر عبارة عامة تدل على ذلك من غير الدخول في تفاصيل وأرقام تلك الإحصائيات. وعادة ما تكون العبارة هي "دلت الإحصاءات الرسمية". وفي هذا السياق، إن لم يكن تحت يد الجهة مقدمة مشروع القانون إحصاءات حقيقية رسمية فإنه لا يجب الإشارة إلى أية إحصاءات بالذاكرة الإيضاحية حتى لا تكون عرضة للطعن في مصداقيتها.
- يتعين أن تبرز المذكرة الإيضاحية أن الخيار التشريعي هو البديل الأفضل للتعامل مع الوضع أو المشكلة المطروحة، وأن اللجوء للخيارات الأخرى كالبدايل غير التشريعية أو إصدار أدوات تشريعية أدنى مرتبة من القانون ليس من شأنها أن تواجه المشكلة بذات النجاعة المرجوة من الخيار التشريعي.
- عقب تصدير المذكرة الإيضاحية بالمبرر الداعي للتقدم بمشروع القانون، يتم الانتقال إلى إبراز العلاقة بين المبرر والهدف من المشروع، وما تضمنته مواده من صياغات وأحكام. فالعلاقة بين الأهداف والمبررات من ناحية وأحكام مشروع القانون، من ناحية أخرى، هي علاقة سببية منطقية. وبمعنى آخر ينبغي أن يكون كل حكم أتي به المشروع يسهم في تحقيق الهدف المبتغى بغير تزيد أو قصور. وينبغي على هذا أنه عند قيام صائغ المذكرة الإيضاحية بالانتقال إلى عرض مواد المشروع وما تضمنته من أحكام فينبغي دائماً أن يبرز ويوضح العلاقة بين الحكم الذي يعرضه والهدف المبتغى من المشروع. فالغرض من التعرض في المذكرة الإيضاحية لكل حكم أتي به مشروع القانون لا يكون بهدف تلخيص لفحوى الحكم، بل بالأحرى الربط بينه والهدف المبتغى من المشروع ككل.
- يتعين عند استعراض أحكام مشروع القانون إبراز الجوانب التشريعية المهمة التي يتعين لفت النظر إليها، مثل حالات النص الخاص الذي يقيد العام، أو أحكام سريان القانون من حيث الزمان والمكان، والأحكام الحافظة والانتقالية، وتلك التي تبين المكنات والاليات الممنوحة لجهات إنفاذ القانون، والتفويضات التشريعية بأنواعها مع تحديد نطاق وإطار كل منها بوضوح، إلى آخر ذلك من أحكام يفترض أن تتعرض لها المذكرة الإيضاحية لتسهيل وتمهد للمطلع على نص القانون فهم واستيعاب إرادة واضعه على نحو سليم.

١٩-١ النصوص الدستورية

نص الدستور في الفصل الأول من الباب الخامس، والمخصص للسلطة التشريعية، على مبادئ وقواعد دستورية تتعلق بعملية إعداد وصياغة مشروعات القوانين، وما يتصل بها من قواعد تحكم عمل مجلس النواب في هذا الصدد، وقبلما نعرض لكيفية تطبيق هذه المبادئ عملاً داخل مجلس النواب فإننا نورد في الآتي فحوى ما تضمنته هذه المواد من أحكام:

المادة (١٠١) نصت في صدرها على أن يتولى مجلس النواب سلطة التشريع.

المادة (١٢١) أوجبت حتى يكون انعقاد المجلس صحيحاً وتكون له سلطة اتخاذ القرارات، أن يحضر أغلبية الأعضاء. وأوضحت أن الموافقة على القوانين تكون بالأغلبية المطلقة للحاضرين، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس. وخصّت " القوانين المكملّة للدستور" بحكم يستلزم للموافقة عليها أن يكون ذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس.

المادة (١٢٢) تعرضت لمن لهم الحق في التقدم للمجلس بمشروعات قوانين وهم رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، وكل عضو في مجلس النواب. وأجرت تفرقة بين مشروع القانون المقدم من الحكومة أو رئيس الجمهورية أو عشر أعضاء المجلس، وبين غير ذلك من الاقتراحات بقوانين، فأوضحت أن الطائفة الأولى، مشروعات القوانين، تحال مباشرة إلى اللجان النوعية بينما تحال الثانية، الاقتراحات بقوانين، إلى اللجنة المختصة بالمقترحات لتجيزه ويوافق المجلس ككل على إجازته. كما نصت هذه المادة على حظر التقدم بمشروع قانون أو اقتراح بقانون سبق أن رفضه المجلس، في نفس دور الانعقاد.

المادة (١٢٤) أوجبت أن تصدر الموازنة العامة للدولة بقانون، وأن يحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها، كما أوجبت أن تصدر بقانون الموافقة على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها.

المادة (١٢٥) أوجبت أن يصدر الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة بقانون.

المادة (١٢٦) منحت رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم حق حضور جلسات مجلس النواب أو إحدى لجانه وإمكانية الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين. وأوجبت المادة على سأل في الذكر الحضور بناء على طلب المجلس. كما أوجبت أن يستمع إليهم كلما طلبوا الكلام وأن يردوا على القضايا موضوع النقاش دون أن يكون لهم صوت محدود عند أخذ الرأي.

١٩-٢ خلاف آلية عرض مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو عشر أعضاء مجلس النواب عن غيرها:

- أجرى الدستور تفرقة بين مشروعات القوانين التي تقدم لمجلس النواب من الحكومة أو عشر أعضاء المجلس على الأقل، وتلك التي يتم تقديمها من نواب لم يبلغ عددهم عشر الأعضاء، فاستلزم،

بمفهوم المخالفة لنص المادة ١٢٢ منه، ضرورة عرض الاقتراحات بقوانين المقدمة من أقل من عشر أعضاء المجلس على اللجنة المختصة بالمقترحات "لجنة الاقتراحات والشكاوى"، حتى تجيزها بدءاً، وتعرضها على المجلس ليقرر الموافقة على تلك الإجازة من عدمه.

- من أهم ما تعنى لجنة "الاقتراحات والشكاوى" ببحثه هو وجود شبهات عدم دستورية في الاقتراح بقانون المقدم إليها من عدمه. فإن تبين للجنة عدم وجود شبهات مخالفة الدستور بالاقتراح المقدم فهي، في غالب الحالات، تجيزه. أمّا إن تبين وجود مثل هذه الشبهات، أو عدم ملاءمة موضوع المشروع بصفة عامة، فاللجنة تنتهي إلى رفض الاقتراح، بقرار يجب أن يكون مسبباً.
- يتعين، في جميع الأحوال، أن ترفع لجنة الاقتراحات تقريراً بما انتهى إليه الرأي في شأن الاقتراح بقانون إلى المجلس ليتخذ ما يترأى له بشأنه، إمّا برفضه أو الموافقة على نظره وإحالته إلى اللجنة النوعية المختصة.
- جعل الدستور مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، أو تلك المقدمة من عشر أعضاء المجلس على الأقل، طليقة من قيد العرض على لجنة "الاقتراحات والشكاوى" إذ يتم إرسالها إلى اللجان النوعية المختصة مباشرة.

٣-١٩ إحالة مشروع القانون إلى اللجان النوعية المختصة

١-٣-١٩ المقصود باللجان النوعية المختصة:

اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب هي ٢٥ لجنة تشكل كل منها من عدد من أعضاء المجلس، يحدده المجلس في بداية كل دور انعقاد عادي، بناء على اقتراح مكتب المجلس، بما يكفل حسن قيام هذه اللجان بعملها ألا وهو معاونته المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية. وتوضع تحت تصرف اللجان النوعية نسخ من القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء، وكذلك القوانين والقرارات واللوائح المنظمة للشئون الداخلية في اختصاص اللجنة.

وفيما يلي نورد حصراً باللجان النوعية المنشأة بمجلس النواب، مع نبذة عن اختصاصات كل منها المتعلقة بالعملية التشريعية وتلك التي لها ظهور في مواد الدستور المتعلقة بالحقوق والحريات والواجبات والحرمان والأدوار المنوطة بالدولة. ويمكن للقارئ للمزيد من التفاصيل في شأن سائر اختصاصات اللجان النوعية مراجعة اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦:

لجنة الشئون الدستورية والتشريعية:

تختص بالشئون الدستورية، وتطوير القوانين بحيث تتفق مع الشريعة الإسلامية وأحكام الدستور، والتشريعات المكملة للدستور وتلك المتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، وتعاون المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية.

لجنة الخطة والموازنة:

تختص بالخطة والموازنة العامة للدولة والموازنات الأخرى، والتشريعات الخاصة بالضرائب والجمارك والرسوم وغيرها من الفرائض والأنظمة المالية.

لجنة الشؤون الاقتصادية:

تختص بالسياسة الاقتصادية ومسائل النقد والائتمان والادخار، والتشريعات والاتفاقات الاقتصادية والتجارية، وسياسة الأجور والأسعار.

لجنة العلاقات الخارجية:

تختص بالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والتشريعات المنظمة للسلكين الدبلوماسي والقنصلي.

لجنة الشؤون العربية:

تختص بالاتفاقات والمعاهدات مع الدول العربية، وشؤون جامعة الدول العربية ومنظماتها.

لجنة الشؤون الإفريقية:

تختص بالاتفاقات والمعاهدات السياسية مع الدول الإفريقية، وشؤون منظمة الاتحاد الإفريقي والكيانات والمنظمات الإفريقية.

لجنة الدفاع والأمن القومي:

تختص بالتشريعات المتعلقة بضباط القوات المسلحة وأفرادها، ومن في حكمهم، وهيئة الشرطة، والطوارئ، والأمن الداخلي ومكافحة الجريمة، والأمن القومي.

لجنة الاقتراحات والشكاوى:

تختص بالاقتراحات بقوانين التي تقدم من أقل من عشر أعضاء المجلس.

لجنة القوى العاملة:

تختص بالتشريعات العمالية، والتشريعات المنظمة للعاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام والتنمية الإدارية، والتشريعات المنظمة للتأمينات الاجتماعية.

لجنة الصناعة:

تختص بالتشريعات الخاصة بالصناعة والقوى المحركة، والجوانب المتعلقة بالصناعة في الملكية الفكرية.

لجنة المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر:

تختص بالتشريعات الخاصة بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.

لجنة الطاقة والبيئة:

تختص بالتشريعات الخاصة بالطاقة والبتروك وشؤون الكهرباء، وكل ما يتعلق بشؤون البيئة، والمحميات الطبيعية.

لجنة الزراعة والري والأمن الغذائي والثروة الحيوانية:

تختص بالتشريعات الخاصة بالزراعة والري والأمن الغذائي والثروة الحيوانية، ما يتعلق بحماية الرقعة الزراعية، ونهر النيل، والنهوض بالريف والفلاحين والعمال الزراعيين والصيادين، والأمن الغذائي، والثروة الحيوانية والثروة السمكية.

لجنة التعليم والبحث العلمي:

تختص بالتعليم بجميع مراحل وأنواعه، والبحث العلمي، والتشريعات الخاصة بالتعليم والبحث العلمي، وتشجيع التعليم الفني، والجامعات والمعاهد والمجامع اللغوية، وأعضاء هيئة التدريس والمعلمون، ومحو الأمية، وما يتعلق بالبحث العلمي في الملكية الفكرية.

لجنة الشؤون الدينية والأوقاف:

تختص بالتشريعات الخاصة بالشؤون الدينية والأوقاف، والمساجد ودور العبادة، والتعليم الأزهري.

لجنة التضامن الاجتماعي والأسرة والأشخاص ذوي الإعاقة:

تختص بالعدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعي، ورعاية الأحداث، والطفولة والأمومة والمرأة المعيلة والمسننة والأشد احتياجاً، وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأقزام، ورعاية المهجرين وأسر المقاتلين وشهداء الوطن ومصابي الثورة والعمليات الأمنية وأزواجهم وأولادهم ووالديهم، والتشريعات الخاصة بالتضامن الاجتماعي والأسرة والأشخاص ذوي الإعاقة.

لجنة الإعلام والثقافة والآثار:

تختص بالإعلام، والصحافة، وشؤون المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، والهيئة الوطنية للصحافة، والهيئة الوطنية للإعلام، وترسيخ مفاهيم عدم التمييز، والحفاظ على الهوية الثقافية المصرية، والخدمات الثقافية، والفنون والآداب، والآثار، والملكية الفكرية، والتشريعات الخاصة بالإعلام والثقافة والآثار.

لجنة السياحة والطيران المدني:

تختص بالتشريعات الخاصة بالسياحة والطيران المدني والنقل الجوي.

لجنة الشؤون الصحية:

تختص بالخدمات الصحية، والتأمين الصحي الشامل، ودور النقاهاة والتأهيل للمجندين ومشوهي الحرب ومصابي الثورة ومصابي العمليات الأمنية، والرعاية الصحية لطلاب المدارس وللمسنين، وتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض، والتشريعات الصحية.

لجنة النقل والمواصلات:

تختص بالنقل البري والبحري والنهري، وقناة السويس، والتشريعات الخاصة بالنقل البري أو النهري أو البحري.

لجنة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات:

تختص بالاتصالات السلكية واللاسلكية، وأمن الفضاء المعلوماتي، والتشريعات الخاصة بالاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير:

تختص بالتعمير الحضري والريفي، والإسكان والتشييد، والتخطيط العمراني، وتطوير العشوائيات، وتشريعات الإسكان والتعمير.

لجنة الإدارة المحلية:

تختص بتشريعات الإدارة المحلية.

لجنة الشباب والرياضة:

تختص بالرياضة، وبرعاية النشء والشباب وتنمية قدراتهم الثقافية والعلمية والنفسية والبدنية والإبداعية.

لجنة حقوق الإنسان:

تختص بالحقوق والحريات، والتشريعات الوطنية والمواثيق الدولية المتصلة بحقوق الإنسان، وما يتعلق بالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتقارير المجلس القومي لحقوق الإنسان، والتشريعات المتعلقة بالعدالة الانتقالية.

٢-٣-١٩ كيفية إحالة مشروع القانون للجنة النوعية المختصة:

- عقب إرسال مشروع القانون ورفقته المذكرة الإيضاحية من رئاسة مجلس الوزراء إلى رئاسة مجلس النواب، يقوم رئيس مجلس النواب بعرضه على المجلس في أول جلسة عامة تعقب وروده حتى يتخذ المجلس قراراً بإحالة المشروع المقدم من الحكومة إلى اللجنة النوعية المختصة لمناقشته.
- يجوز لرئيس مجلس النواب، بدلاً من عرض مشروع القانون على الجلسة العامة عقب وروده، أن يحيله بنفسه إلى اللجنة النوعية المختصة ويخطر المجلس بقراره.
- يجوز لمجلس النواب، باقتراح من رئيسه أو بطلب من الحكومة، أن يحيل مشروع القانون عقب وروده إلى لجنة مشتركة تتكون من مكاتب لجنتين أو أكثر من اللجان النوعية، ويكون ذلك في الحالات التي يتعلق فيها مشروع القانون بمجال اختصاص لجنتين أو أكثر من اللجان النوعية بالمجلس.

٣-٣-١٩ من يحضر جلسات اللجان النوعية:

- يحضر جلسات اللجان النوعية للمجلس أعضاء اللجنة، ويجوز أن يحضر أعضاء أكثر من لجنة في حالة إن كان مشروع القانون محالاً من المجلس إلى لجنتين أو أكثر من اللجان النوعية. ويتعين حتى يصح اجتماع اللجنة أو اللجان النوعية التي أحيل إليها مشروع القانون أن يحضر ثلث عدد أعضاء اللجنة على الأقل.

- فيما عدا الحالات العاجلة، تقوم اللجنة التي أحيل إليها مشروع القانون بإرسال دعوات الحضور إلى ممثلي الحكومة، وسائر الجهات التي ترى دعوتها لحضور مداولات اللجنة في مشروع القانون، قبل موعد الانعقاد بثمانية وأربعين ساعة على الأقل، ويرفق بالدعوة جدول أعمال اللجنة.
- يحق لرئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ونوابهم، ومن يندبون من معاونيهم، الحضور أمام اللجان النوعية بمجلس النواب عند نظر مشروعات القوانين التي تدخل في اختصاصهم، ولا يكون لهم صوت محدود عند إجراء التصويت. كما يجوز لأعضاء الحكومة وغيرهم من شاغلي المناصب والوظائف العامة ومعاونيهم أن يصحبوا معهم الخبراء والمختصين من وزاراتهم أو الأجهزة التي يشرفون عليها لحضور جلسات اللجنة.
- يجوز للجنة أن تدعو، عن طريق رئاسة المجلس، أيًا من القائمين على إدارة أية قطاعات أو أنشطة في المجتمع لسماع رأيهم في مشروع القانون المعروض.

٤-٣-١٩ كيفية تمثيل الحكومة داخل اللجان النوعية وأهمية ذلك

- يتعين أن تمثل الحكومة في اللجان النوعية عند مناقشة مشروعات القوانين بطائفتين أساسيتين، لا تغني إحداهما عن الأخرى. والطائفة الأولى هي طائفة المتخصصين في علم التشريع، ذلك أن مناقشات اللجان النوعية لمشروعات القوانين تتطرق في العديد من الحالات لأمر ذات طابع تشريعي بحت، بغض النظر عن الموضوع الذي يتناوله المشروع محل المناقشة بالتنظيم. وتحتاج الحكومة إلى المتخصصين في مجال علم التشريع ليتمكنوا، بما لديهم من خبرة ودراية، من الدفاع عن مشروع القانون ومواجهة كافة ما قد يوجه له من أعضاء مجلس النواب من مطاعن واعتراضات تنصب على النواحي التشريعية، والنواحي الدستورية.
- وأما الطائفة الثانية التي يتعين أن تمثل باللجان كمثلة للحكومة عند مناقشة مشروعات القوانين فهي ما يمكن أن يطلق عليه "العنصر القوي المتخصص" في المجال الذي يتناوله المشروع بالتنظيم. وتتمثل أهمية حضور العنصر القوي لمناقشات اللجان في كونه هو الذي يمكنه الدفاع عن مشروع القانون من حيث الهدف المبتغى منه ومبررات التقدم به، والأحكام الموضوعية التي حوّاها، وإلى غير ذلك من أمور فنيّة وتقنيّة ينبغي شرحها وتوضيحها في اللجنة النوعية عند مناقشة موضوع المشروع.
- كل طائفة من الطائفتين سالفتي البيان لها دور حيوي وأساسي، وحصري، تضطلع به داخل اللجان النوعية بمجلس النواب. وليس بمقدور أي طائفة منهما أن تؤدي الدور المنوط بالأخرى، فكل منهما لها مجال خبرتها وتخصصها الذي يختلف عن مجال خبرة وتخصص الطائفة الأخرى.

٥-٣-١٩ ما يجب تجنبه عند حضور الحكومة باللجان النوعية

- يعتبر الدستور السلطة التنفيذية وحدة واحدة، بمعنى أن كافة الوزارات بما يندرج تحتها من جهات أو كيانات تعتبر في نظر الدستور كيانًا واحدًا تتشكل منه السلطة التنفيذية. ولذلك، ينبغي أن يعكس حضور ممثلي الحكومة باللجان النوعية لمجلس النواب فكرة الوحدة الواحدة والكيان الواحد، فلا يكون هناك انقسام في الآراء حول أي حكم من أحكام مشروع القانون المقدم، ولا تسبب هذا في حرج للحكومة على المستوى السياسي. ويتعين مراعاة هذا الأمر سواء أكان مشروع القانون مقدماً أصلاً من الحكومة، أو من أعضاء مجلس النواب.

- مشروع القانون المقدم من الحكومة بأكملها لا يصل إلى صيغته النهائية التي تقدم لمجلس النواب إلا بعد صدور قرار من مجلس الوزراء بالكامل بالموافقة عليه، ومن ثم فلا يكون هناك مجال بعد هذا لأية وزارة من الوزارات لإبداء رأي أو توجه أو رؤية تخالف ما قرره المجلس مجتمعاً. وأمّا بالنسبة لمشروعات القوانين أو الاقتراحات المقدمة من أعضاء مجلس النواب فيتم إرسالها عن طريق وزارة شؤون مجلس النواب إلى الوزارات المعنية للإطلاع عليها تمهيداً لإبداء الرأي فيها باللجان النوعية المختصة عندما يحين موعد عرضها عليها. ويجب أن يتم التنسيق بين الوزارات المعنية بمشروع قانون واحد، والوصول إلى رأي موحد بشأنه، يعكس فكرة الوحدة الواحدة والكيان الواحد السالف الإشارة إليهما عند الاستماع إلى رأي الحكومة باللجنة النوعية المختصة.
- ينبغي أن يكون لدى من يمثل الحكومة بجلسات اللجان النوعية لمجلس النواب التفويض الكامل لإبداء رأي الحكومة في أي من الأمور التي تطرح، وتكون لديه الجهوزية والقدرة اللازمة لذلك، فلا يطلب أجلاً للرجوع لوزارته لطلب الرأي، إذ قد لا تستجيب رئاسة اللجنة لهذا الطلب.

١٩-٣-٦ آليات العمل داخل اللجان النوعية المختصة

- يشرف رئيس اللجنة النوعية على أعمالها ويتولى إدارة جلساتها، ويحل محله عند غيابه أكبر الوكيلين سناً، ثم الحاصل على أعلى الأصوات منهما. ويقوم مكتب اللجنة بوضع جدول أعمالها بناء على اقتراح من رئيسها.
- على عكس الجلسات العامة لمجلس النواب، فإن جلسات اللجان النوعية غير علنية.
- لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلث أعضائها، إلا أنه لا يجوز للجنة اتخاذ القرارات إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين. ويعتبر مشروع القانون المعروض على اللجنة مرفوضاً في حالة تساوي الأصوات.
- فيما يتعلق بمشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية فيعتبر رؤساء اللجان النوعية وممثلو الهيئات البرلمانية أعضاء في لجنة الخطة والموازنة فور إحالة مشروعات القوانين الخاصة بالخطة والموازنة والحسابات الختامية من رئيس المجلس إلى لجنة الخطة والموازنة. وتقدم لجنة الخطة والموازنة تقريراً عاماً عن مشروع الخطة ومشروع الموازنة العامة للدولة تتناول فيه ما تستهدفه الخطة من حيث الإنتاج القومي، والاستهلاك العائلي، وحجم الاستثمارات، والصادرات والواردات، والمدخرات المتاحة للاستثمار. كما تقدم اللجنة تقريراً عاماً عن مشروع الموازنة العامة يبين ما أسفر عنه بحثها للبيان المالي السنوي، والموازنات الخاصة بالجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية للقطاع العام. وتقدم اللجنة تقريراً عاماً عن الحساب الختامي للدولة من واقع تقرير الجهاز المركزي للمحاسبة والبيانات التي تقدمها وزارات المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية، ويجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه تقرير وملاحظات الجهاز المركزي للمحاسبة.
- تضمن الدستور أحكاماً بعينها أوجب على من يعدّ مشروعات قوانين الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة أن يتقيد بها، وهي وجوب اشتغال مشروع قانون الموازنة العامة على كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، وعدم جواز تضمين قانون الموازنة العامة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة.

كما أوجب الدستور أن يتم عرض مشروع قانون الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، وأن يتم التصويت عليها باباً بآباً. وكذلك نص الدستور على أنه في حال كانت هناك رغبة، عقب صدور قانون الموازنة العامة، في نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبوابها، أو عند وجود مصروفات جديدة لم ترد بقانون الموازنة، أو تزيد على تقديراتها، فإن ذلك لا بد أن يتم عن طريق تقديم الحكومة بمشروع قانون لهذا الغرض، للحصول على الموافقة عليه، وتصدر تلك الموافقة بقانون.

- فيما يتعلق بمشروعات القوانين الأخرى، بخلاف مشروعات الخطة والموازنة، يعتبر مشروع القانون المقدم من الحكومة أساساً لدراسة اللجنة النوعية إذا تعددت مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين المحالة إليها إذا كانت متفقة من حيث المبدأ، وإلا اعتبر المشروع بقانون أو الاقتراح بقانون المقدم أولاً أساساً لدراسة اللجنة، وتعتبر المشروعات والاقتراحات الأخرى اقتراحات بالتعديل وتقدم اللجنة تقريراً واحداً عنها.
- تكون أولوية الكلام في اجتماعات اللجان النوعية لممثلي الحكومة، ثم لأعضاء اللجنة، ثم لمقدمي الاقتراحات المحالة إليها، ثم للحاضرين اجتماع اللجنة من أعضاء المجلس. ولكل عضو عند نظر مشروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو الإضافة أو التجزئة في مواده.
- لكل لجنة أن تحيل، بموافقة رئيس المجلس، أي مشروع قانون بعد موافقتها عليه، إذا كانت قد أدخلت عليه تعديلات باللجنة، إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية أو مكتبها لضبط صياغته.

١٩-٣-٧ إرسال مشروع القانون من اللجان النوعية إلى رئاسة مجلس النواب

- عقب انتهاء المناقشة في مشروع القانون المعروض على اللجنة بصدر قرار بشأنه، يقوم رئيس اللجنة بتقديم تقرير إلى رئيس المجلس للنظر في إدراجه بجدول أعمال المجلس.
- يتضمن التقرير ما تم من إجراءات، والرأي الذي انتهت إليه اللجنة، والأسباب التي استندت إليها في رأيها، ومجمل الآراء التي أبديت في اجتماعات اللجنة، ويرفق بالتقرير نص مشروع القانون محل التقرير ومذكرته الإيضاحية. كما يجب أن يتضمن التقرير الآراء المخالفة التي تكون قد أبديت من الأعضاء في مشروع القانون محل المناقشة إذا طلب ذلك أصحابها كتابة من رئيس اللجنة.
- يقوم مكتب اللجنة باختيار أحد أعضائها ليكون مقرراً لمشروع القانون، وليبين رأيها فيه أمام المجلس.
- يجب أن يتم توزيع تقرير اللجنة على أعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لنظره بأربع وعشرين ساعة على الأقل، ما لم يقرر مكتب المجلس في الأحوال العاجلة إدراج الموضوع بجدول الأعمال مع الاكتفاء بتلاوة تقرير اللجنة بالجلسة.

١٩-٤ عرض مشروع القانون على الجلسة العامة لمجلس النواب

١٩-٤-١ إحالة

نحيل فيما يتعلق بحضور الحكومة بالجلسة العامة لمجلس النواب، وما يتعين مراعاته عند تمثيلها بالجلسة العامة، وحققها في الكلام ووجوب الاستماع إليها إذا ما طلبت الكلمة، إلى ما سلف ذكره عند الحديث عن التمثيل داخل اللجان النوعية للمجلس تلافياً للتكرار.

١٩-٤-٢ الحضور بالجلسة العامة والنسبة المطلوبة للموافقة على مشروعات القوانين

حتى يكون انعقاد المجلس صحيحاً وتكون له سلطة اتخاذ القرارات، يتعين أن يحضر أغلبية الأعضاء. وتكون الموافقة على مشروعات القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس. وأما بالنسبة للمشروعات بقوانين المكملة للدستور، كتلك المنظمة للحقوق والحريات الدستورية، والانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، فيتعين للموافقة عليها أن يكون ذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس.

١٩-٤-٣ كيفية مناقشة مشروعات القوانين بالجلسة العامة

- فيما يخص عرض مشروعات القوانين المكملة للدستور، أو حالة إذا كان التقرير المرفوع من اللجنة النوعية متضمناً رأياً مخالفاً لرأي الأغلبية، فيتعين تلاوة التقرير بالجلسة العامة للمجلس قبل مناقشة مشروع القانون.
- فيما يخص مشروعات قوانين الخطة والموازنة فلا تنظر أية اقتراحات بالتعديل عليها إلا إذا قدمت كتابة إلى رئيس المجلس قبل جلسة المناقشة بثمان وأربعين ساعة على الأقل. ومكتب المجلس منوط به، بناء على اقتراح رئيس المجلس، وضع القواعد الإجرائية التفصيلية المنظمة لطريقة بحث ومناقشة مشروع الخطة العامة ومشروع الخطة السنوية والموازنة العامة. ويتم التصويت على مشروع الموازنة العامة ومشروعات ربط الحسابات الختامية باباً بآباً، ويتم التصويت على التأشيرات الملحقة بمشروع الموازنة العامة مادة مادة، ثم يتم التصويت على مشروع قانون ربط الموازنة العامة والتأشيرات الملحقة به في مجموعه، وكذلك الحال بالنسبة لمشروع ربط الحسابات الختامية.
- بالنسبة لسائر مشروعات القوانين الأخرى، بخلاف الخطة والموازنة والحساب الختامي، فإن المناقشة بالجلسة العامة للمجلس تجري على أساس مشروع القانون الذي تقدمت به اللجنة النوعية.
- يجب بدء المناقشة بالمبادئ والأسس العامة لمشروع القانون إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، عد ذلك رفضاً له. أما إن تمت الموافقة من حيث المبدأ فينتقل المجلس إلى مناقشة مواد المشروع مادة بعد تلاوة كل منها، وفي نهاية المناقشة بشأن كل مادة على حدة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة في شأنها، يؤخذ الرأي على الاقتراحات بالتعديلات أولاً، بدءاً بأوسعها مدى، وأبعدها عن النص الأصلي للمادة، ثم يؤخذ الرأي على المادة في مجموعها، كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على مشروع القانون في مجموعه.
- يرسل رئيس مجلس النواب مشروع القانون بعد الموافقة عليه في مجموعه إلى مجلس الدولة لمراجعة الصياغة، قبل الموافقة بصفة نهائية على المشروع، تمهيداً لإرساله إلى رئيس الجمهورية.

مشروع القانون لدى رئيس الجمهورية

١-٢. النص الدستوري

أورد الدستور في الفصل الأول من الباب الخامس، والمخصص للسلطة التشريعية، نصاً يتعلق بمشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، حيث نصت المادة ١٢٣ من الدستور على الآتي:

لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.

وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون خلال هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر.

وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر.

٢-٢. وجوب إرسال مشروع قانون إلى رئيس الجمهورية

- يبين من النص الدستوري سالف الذكر أن عملية تحويل المنتج التشريعي من مشروع قانون إلى قانون لا بد من أن تمر بمرحلة العرض على رئيس الجمهورية، كإجراء دستوري واجب العمل به. والنص الدستوري واضح في تفرقه بين المنتج التشريعي الذي يعرض على رئيس الجمهورية بعد إقراره من مجلس النواب، وكونه ما يزال مشروع قانون، وبين المنتج الذي يتم الحصول عليه عقب انتهاء مرحلة العرض والإصدار، وكونه يوصف بالقانون.
- لا تختلف الآلية التي رسمها الدستور لإصدار القوانين باختلاف الجهة التي تقدمت أصلاً بها، سواء أكانت الحكومة أم أعضاء البرلمان، فأأي مشروع قانون بعد الموافقة عليه بصفة نهائية في مجلس النواب لا بد من إرساله إلى رئيس الجمهورية ياتباع ذات الآلية الدستورية.
- السبب في وجوب الإرسال إلى رئيس الجمهورية واضح من النص الدستوري سالف الذكر، فرئيس الجمهورية له الحق في الاعتراض على أي مشروع قانون، وهو ما يستلزم عرض كافة المشروعات عليه ليمارس حقه هذا إن أراد.

٣-٢. الدستور لم يحدد موعداً لإرسال مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية

تجدر الإشارة إلى أن مواد الدستور صمتت عن تحديد أجل معين يتعين فيه إرسال مشروع القانون الذي أقره مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية. ومن ثم فهو أمر لا يمكن القول بخضوعه لقاعدة قانونية إجرائية واضحة.

٤-٢. ضرورة عدم الخلط بين الإصدار وأي إجراء آخر

ما خوله الدستور لرئيس الجمهورية هو حق الإصدار. فدور رئيس الجمهورية، وحقه، الذي خوله له الدستور في العملية التشريعية يتمثل في الإصدار، وهو ما لا ينبغي الخلط بينه وبين الإقرار الذي هو حق دستوري لمجلس النواب، دون غيره. كما لا ينبغي إضفاء طبيعة أخرى على عمل رئيس الجمهورية في هذه المرحلة من مراحل المنظومة التشريعية، كوصفه بالتصديق مثلاً، إذ أن القانون الذي توافق عليه السلطة التشريعية لا يخضع لتصديق أية سلطة أخرى.

٥-٢. خيارات رئيس الجمهورية بالنسبة لمشروع القانون المرسل إليه

١-٥-٢. الإصدار والأمر بالنشر في الجريدة الرسمية

- لم يستخدم النص الدستوري كلمة "موافقة" الرئيس على مشروع القانون وإنما أستخدم لفظ "الإصدار" مباشرة، في دلالة على سبق موافقة الرئيس، طالما أنه قام بالإصدار الفعلي في الأجل المحدد. ولا بد من أن يقوم الدليل على أن الرئيس قد أصدر القانون وهو ما يتم عن طريق كتابة عبارة واضحة تأتي في نهاية قانون الإصدار، أو في نهاية مواد القانون إن لم يكن هناك قانون إصدار تكون مصاغة على النحو الآتي:

"وقد أصدرناه" وذلك في إشارة واضحة على أن صاحب السلطة الدستورية قد أصدر القانون.

- لا بد من ذكر وكتابة تاريخ الإصدار لبيان ما إن كان قد تم في الأجل الدستوري المضروب لرئيس الجمهورية أم لا. كما لا بد أن تتضمن عبارة الإصدار ما يفيد توقيع الرئيس على القانون، والأمر بنشره في الجريدة الرسمية. فالأمر بالنشر يصدر من صاحب حق الإصدار متى أصدر القانون بالفعل. ومع عدم الإخلال بما حواه النص الدستوري سالف الذكر في فقرتيه الثانية والثالثة من حالة "اعتبار مشروع القانون قانوناً بالفعل" وإصداره، فإنه لا يمكن لجهة أخرى بخلاف رئيس الجمهورية أن توجه الأمر للجريدة الرسمية بنشر القانون سوى رئيس الجمهورية.

- بغير تمام إجراء النشر فإن المنتج التشريعي لا يمكن أن يتحول إلى قانون. وقد نص الدستور بوضوح على أن النشر في الجريدة الرسمية لا بد أن يتم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، وهو أمر ينبغي احترامه وعدم مخالفته كونه يتعلق بالأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور، والمتعلقة بإصدار القوانين.

- إن قرر رئيس الجمهورية إصدار مشروع القانون فيجب أن يصدره بالصيغة المرسلة إليه من مجلس النواب. فالدستور لم يمنح الرئيس حق إجراء أي تعديل من أي نوع على نص مشروع القانون المرسل إليه.

- ما يكون محلاً للإصدار، والنشر بالجريدة الرسمية، هو مشروع القانون مجرداً، بغير أيه مرفقات، بما فيها المذكرة الإيضاحية.

٢-٥-٢ اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون

- يحق لرئيس الجمهورية أن يبدي اعتراضه على مشروع القانون وفق نص الدستور سالف البيان.
- لم يشر النص الدستوري إلى طبيعة أو نوعية الاعتراضات التي يمكن أن يبديها رئيس الجمهورية، ولا إلى قالب أو صيغة معينة يتعين إفراغها فيها، ومن ثم فلا يمكن القول بوجود قاعدة معينة في هذا الصدد.
- إن أراد رئيس الجمهورية استخدام حقه الدستوري في الاعتراض فينبغي أن يتم ذلك في حدود القيد الزمني المبين بالنص، وهو مدة ثلاثين يوماً يتم حسابها من اليوم الذي يرسل فيه مجلس النواب للرئيس مشروع القانون بعدما تم إقراره من السلطة التشريعية.
- إذا مارس رئيس الجمهورية حقه في الاعتراض فإنه يجب أن يقوم برد مشروع القانون خلال مدة الثلاثين يوماً إلى مجلس النواب مرفقاً به أسباب الاعتراض.

الخيارات المتاحة لمجلس النواب في هذه الحالة

- يعقد مجلس النواب جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز له أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن.
- يحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعارض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال.
- يتم عرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال، وفق نص المادة (١٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
- عند عرض تقرير اللجنة العامة على المجلس فإنه، أي مجلس النواب، يكون بالخيار ما بين أمرين: إما قبول اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون، فيتم تشكيل لجنة خاصة، بناء على اقتراح رئيس مجلس النواب، لإعادة دراسة مشروع القانون وإدخال ما يلزم من تعديلات عليه، طبقاً لما أسفرت عنه مناقشات المجلس لتقرير اللجنة العامة عن الاعتراض.
- والخيار الثاني المتاح للمجلس هو إقرار مشروع القانون المعارض عليه بأغلبية ثلثي أعضائه، فيعتبر المشروع قانوناً بقوة الدستور، ويكون إصداره ونشره بالجريدة الرسمية واجبين، نزولاً على حكم الدستور.
- في جميع الأحوال، يقوم رئيس مجلس النواب بإخطار رئيس الجمهورية بتقرير عما اتخذته المجلس من قرارات، وما اتبع من إجراءات في شأن الاعتراض على مشروع القانون.

٢-٥-٣ فوات المهلة الدستورية وعدم قيام رئيس الجمهورية بالإصدار

- إذا مرت مهلة الثلاثين يوماً، محتسبة من تاريخ إرسال مجلس النواب مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية، ولم يقر الرئيس باستخدام حقه في الاعتراض على المشروع، كما لم يقرر بإصداره، فإن المشروع يعتبر قانوناً بقوة الدستور، ويكون إصداره ونشره بالجريدة الرسمية واجبين، نزولاً على حكم الدستور.

الخاتمة

العمل في مجال إعداد وصياغة مشروعات القوانين عمل دقيق وشاق، يحتاج إلى إلمام من يحترفه إلماماً كبيراً بقواعد، وضوابط، وأصول علم التشريع. وقد اجتهدنا قدر استطاعتنا لنقدم في "دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين" ما يعين من يحترفون العمل في هذا المجال شديد الأهمية، سواء أكانوا من المنتمين إلى السلطة التنفيذية، أم التشريعية، أم القضائية، فيقدم لهم مجموعة من الضوابط والقواعد الاسترشادية، وأفضل الممارسات، في كافة مراحل إعداد وصياغة مشروعات القوانين.

ولما كانت الفروض والمشاكل العملية التي تواجه من يحترف العمل بإعداد وصياغة مشروعات القوانين شديدة التنوع ولا تقع تحت حصر، فإننا نحسب أن هذا الدليل إن هو إلا اللبنة الأولى، التي لا غني عنها، في سبيل إرساء دعائم نظام مؤسسي يضمن تحلي القوانين بأعلى معايير الجودة المعتمدة على مستوى العالم.

وبناء على ذلك، فإن الباب مفتوح لكل مجتهد لكي يضيف على هذه اللبنة من جهده، وعلمه، وخبرته، فيضيف فروضاً على تلك التي قدمناها في الدليل، ويوسع من المجالات التي تناولناها، مقدماً للقارئ أفضل الممارسات في كل حالة، فتزداد الاستفادة وتترسخ المعلومة.

القاهرة في يوليو ٢٠١٨

المستشار /

ماجد صبحي

رئيس الاستئناف - قطاع التشريع

وزارة العدل

قائمة المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية:

- الدليل الشامل للصياغة التشريعية - السلطة الفلسطينية - جامعة بير زيت - ٢٠١٣
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً - المحكمة الدستورية العليا - ٢٠٠٩

ثانياً: مراجع باللغة الفرنسية:

- Le Guide De Legistique – Edition 3 - La documentation Francaise – Paris 2017

ثالثاً: مراجع باللغة الإنجليزية:

- Joint Practical Guide of the European Parliament 2016 – Legal Service- European Parliament.
- Legislative drafting in the UK – Dr. Anthony Miller – B.I.S April 2011.
- Drafting Guidance of the UK – Office of The Parliamentary Counsel – 2017.
- Regulation Drafting Process – Department of Justice- Canada – 2017.

