الأهرام

■ ٢ يناير ٢٠٠٣ ■

عفـــوا .. فصناعة التشريـــع مـــازالت فى خطـــر..!!

فى حوار ممتع اجرته صحيفة الاهرام مع الدكتور فتحى سرور نشريوم الثلاثاء الموافق ٣ ديسمبر الماضى فى صفحة كاملة عن «القضايا الاقتصادية التى تفوز بالاغلبية فى اهتمامات الدورة البرلمانية الجديدة وان هذه التشريعات تبدا بالبنوك والاصلاح المصرفى وتحقيق العدالة الضريبية وحماية الثروة العقارية وتنمية المشروعات الصغيرة».. وغيرها.

ويكل الكفاية والخبرة والعلم التى يتمتع بها الدكتور فتحى سرور وجعلته فائزا - بغيرمنافس، فى مجالات كثيرة اشار اليها المحاورون وبحق، فى السياسة والتشريع والاقتصاد فان سؤالا مهما طرحه المحاورون بصراحة وشجاعة عن «سلق القوانين» المقدمة من الحكومة وانه تتم مناقشتها فى استعجال بما يضطر معه المجلس بعدها لاجراء تعديلات كثيرة.. بالاضافة الى الطعن بعدم الدستورية لبعض القوانين.. وكانت اجابة الدكتور سرور على ذلك «بالنفى» لان جميع المشروعات التى تحال الى المجلس تقدم من الحكومة بعد ان تكون قد درستها من جميع الجوانب فى جميع الجهات التابعة لها ومجلس الدولة .. ثم بعد ذلك تتم دراستها فى اللجان ومجلس الشورى ومجلس الشعب ولجان الاستماع وبالتالى فهى تخضع لدراسات متخصصة ووافية، وبالطبع فهى ليست مسلوقة»!!

وليسمح لى الدكتور سرور ان اختلف معه واجيب ذات السؤال الذى طرح عن «سلق القوانين» وكثرة تعديلها .. وان اجيب على ذلك «بنعم» أو «بالايجاب» .. اى ان «مشروعات القوانين» تاتى .. بل وتخرج ايضا «مسلوقة» فهى لاتحظى بالعناية الواجبة .. كماانها لا تعرض على مجلس الدولة، بل واكاد اقرر ان صناعة التشريع صارت فى خطر فالحكومة تاتى بمشروعات القوانين معتمدة على خبرانها بالجهود الذاتية فى مجال التشريع، زاهية بها .. وهى خبرات محدودة وضيقة .. تائهة وسط انشغالاتها التنفيذية الكثيرة، ثم هى لا تذهب بها الى مجلس الدولة .. عمدا.. لاسهوا.. ولا اجد لذلك سببا الا انها تهرب بها خشية الاعتراض عليها او تعديلها.. سواء من حيث الصياغة او المشروعية .. وهى تجاهر بذلك صراحة محتجة بان مخالفة ذلك لايترتب عليه «البطلان» ولقد اشرت إلى ذلك صراحة اكثر من مرة .. وسجلت فى مضابط جلسات مجلس الشورى.. وطالبت بعرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة اولا.. وانكر ان هذا الامر قد انير تحت قبة مجلس الشعب ايضا، وردت الحكومة بان ذلك ليس لازما .. ولايرتب البطلان!!

بل ولقد نبهت الى خطورة ذلك من قبل فى مقال نشر بجريدة الأهرام فى العدد الصادر ٢٣ ديسمبر ٢٠٠١ بمناسبة دعوة الرئيس مبارك فى نوفمبر ٢٠٠١ امام الاجتماع المشترك لمجلسى الشعب والشورى الى الجد والاجتهاد للوصول الى «تشريعات رشيدة» تتمشى بالتأنى .. والتروى، وامثال ما اوصتنا به جمعية الحقانية عام ١٨٣٩ نحو الارتقاء بالتشريع والابتعاد عن الاسراف والحرص على تحرى الاصلاح حيث يجب تجنب الفساد يعيدنا الى ذاكرة التاريخ.

واعود لاؤكد واذكر بان مشروعات القوانين التى تهرب بها الحكومة من عرضها على مجلس الدولة .. كادت تغلق ابواب قسم التشريع بمجلس الدولة امامها، ففى احصاء حديث عن قسم التشريع بمجلس الدولة صدر عام ٢٠٠٢ عن عشر سنوات الاعوام من ١٩٩١ الى ٢٠٠١، فان عدد المشروعات التى تعرض على مجلس الدولة تتناقص كل عام تناقصا ملحوظا فاذا كان ما عرض من قرارات ولوائح تشريعية ومشروعات قوانين منذ عام ١٩٩١ «١٥١٠» فلقد تناقص العدد تدريجيا حتى يونيو ٢٠٠٢ ليصبح «٥٠٠» لائحة وقرارا تشريعيا ومشروع قانون، وبمقارنة ذلك بما عرض على قسم التشريع عام ٦٢/٦١ كان «١٤٧٧» تشريعا، وعام ٦٣/٦٢ بلغ ١٣٤٤ تشريعا!! هكذا يبدو التناقص والتناقض فيما كان يعرض سابقا منذ اربعين عاما وما يعرض حاليا بل وينكرنا ايضا بمناقشات مجلس النواب عام ١٩٤٩ عند مناقشة قانون مجلس الدولة والتى اكدت عرض المشروعات قبل صدورها او احالتها الى المجالس النيابية ورفضت اعتراض وزير العدل وقتئذ وماابداه من اسباب لعدم العرض .. لان لزوم العرض مقصوده دقة التشريع وحسن الصياغة وكمال التنسيق.

ومع ذلك فلقد صار عرفا مخلا ان مشروعات القوانين لاتعرض على قسم التشريع وتجاهر الحكومة بذلك وتباهى .. ولا اعرف لذلك سببا .. مع ان نص المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة يلزم الحكومة بالعرض على قسم التشريع بمجلس الدولة بلغة الوجوب والالزام، وبالاحصاء ايضا فانه فى الفترة من مارس ٩٥ حتى اكتوبر ٩٧ لم يعرض على قسم التشريع بمجلس الدولة سوى ١٠١ مشروع من بين ١٨٥٨ مشروعا صدرت بالفعل اى بنسبة ٩٠٪ لم يعرض على مجلس الدولة!! وفى احصاء جديد لمجلس الدولة - عن قسم التشريع - خلال السنوات الثلاث السابقة حتى اكتوبر ٢٠٠٢ فان نسبة ماعرض على مجلس الدولة لم يتجاوز ٣٪ .. وماعرض لايؤخذ فيه برأى المجلس!! هل هذا معقول!!

كمايذكرنا ذلك ايضا بالتاريخ القديم منذ اكثرمن نصف قرن من الزمان .. اذ سجل الدكتور عبدالرزاق السنهورى فى تقريره عن اعمال مجلس الدولة فى عامه الخامس عالم ١٩٥١ ان عدد المشروعات التى عرضت على مجلس الدولة ٤١٠ مشروعات خلال خمس سنوات وانجز القسم ٩٤٪ منها .. وانه ممايسترعى الانتباه ان وزارة العدل لم ترسل [illegible] الى [illegible] يتمشى مع [illegible] فى العام الماضى عشرة مشروعات وبالرغم من ان التشريعات التى صدرت من هذه الوزارة هذا العام بلغت عددا لايستهان به!! هذا التقرير مسجل ومنشور بمجلة مجلس الدولة «العدد الثالث» ص ٤٥٢ وما بعدها.

وهكذا عادت الحكومة تمارس هوايتها منذ اكثر من نصف قرن من الزمان، مع ان الاوائل من رجال التشريع والقضاء منذ جمعية الحقانية عام ١٨٣٩ اوصونا بالحرص على الارتقاء بالقانون علماولغة .. والارتقاء بالتشريع والابتعاد عن الاسراف فى التعبير والحرص على تحرى الاصلاح واتباع قوة التركيب وبلاغة العبارة ووضوح الالفاظ كما اوصونا ايضابالدقة والبساطة والموضوعية وذلك لا يتاتى الا من الخبراء والعلماء والمتخصصين فى مجال التشريع علما وصياغة .. وان هناك لغة القانون التى يتعين ان تكون محكمة الصنع، ولغة الفقه ولغة القضاء.

ولعل ما عرض على مجلسى الشعب والشورى فى تلك الفترة يشهد بعدم سابقة العرض على مجلس الدولة، وبعدم الدراسة الفنية الواجبة اذ تعد الحكومة المشروعات بنفسها ولنفسها .. تذهب بها على استعجال الى المجالس النيابية .. يستعجلون مناقشتها وبغير صبر.. وتتسابق فى الا يحدث لها تغيير او تعديل لان ذلك يعنى انكارا لكفايتها او حسن صياغتها.. ويدور الصراع .. وتنتصر الاغلبية .. بعدم ادخال اى تعديلات وايضا مانسمع عنه من مشروعات قوانين بالجملة قادمة فى الطريق .. وهى امر ينطوى على خطر عظيم لان التشريع علم .. وصناعة .. او فن وصياغة .. تجمع بين الملاءمة والمشروعية.. وهو امور ينبغى ان تاخذ حقها قبل عرضها على المناقشة بالمجالس النيابية وحتى يطمئن النواب - عند المناقشة - على حالها .. وهو مانبه اليه مجلس الدولة .. وايضا الجمعية العمومية .. وايضا احكام القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا .. نبهت هذه الاحكام الى خطورة الآثار المترتبة عن ذلك من حيث المشروعية وبقة الصياغة وكمال التنسيق.

لهذا فليسمح لنا اساتذنا الدكتور سرور ان نختلف معه فى الراى .. واعلم انه يحرص دوما على سماع الرأى الآخر ولو يخالف رأيه .. فنخالفه الاجابة على ذات السؤال دون ان نختلف معه، ونقول إن صناعة التشريع مازالت فى مكمن الخطر .. ولاتحظى بالعناية الواجبة قبل عرضها على المجالس النيابية، كما ان الحكومة تمتنع عن عرضها على مجلس الدولة عمدا، واذا عرضت البعض منها استثناء ونادرا فانها لاتاخذ بالتعديلات المقترحة .. ثم اذا ما عرضت فالاستعجال دائم .. والمناقشة بالشكل الذى تاخذه والذى تتم به او التصويت عليها لا تفرز تشريعات «رشيدة» او «دقيقة» او «متقنة».. ولنا فى الواقع خيرشاهد.. وعلينا ان نستفيد من السوابق، ولا اظن ان ذلك يرضى عنه استاذنا الدكتور سرور، لان التانى والتدبر والتمهل اثناء مناقشة التشريع وسابقة عرضه على مجلس الدولة امور حتمية وضرورية ومفيدة لانها تحقق دقة التشريع وحسن الصياغة وكمال التنسيق، بل وفضلا عن كل هذه المزايا السابقة فانه يحقق كذلك احاطة الراى العام والناس جميعا بمضمون التشريع واحكام القانون.. وهو وعى صار مفقودا او ضعيفا هذه الايام .. وهو ما دفع المركز القومى للبحوث الاجتماعية الجنائية إلى ان يجرى دراسة او خطة بحث عن «الوعى القانونى فى مصر» ليحقق وعى الناس بحقوقهم واحترام احكام القانون وهى ميزة مهمة وضرورية يحققها ايضا التدبر .. والتانى .. والتمهل فى مناقشة مشروعات القوانين وايضا عند احالتها الى مجلس الدولة .. لهذا فمعذرة اذا عدنامرة اخرى لنقول عفواستاذنا الدكتور!!

د. شوقى السيد
عضو مجلس الشورى وعضو المجلس الاعلى للصحافة

www.ethraadl.com
إثراء المعارف الرقمية