

تطبيق دستور 2014 في مصر: تخطيط تشريعي في ظل غياب البرلمان

منة عمر

2015

مقالات المفكرة القانونية


مبادرة المساحة المشتركة
لتبادل المعرفة وبناء التوافق

منة عمر

باحثة في القانون، من فريق المفكرة القانونية. حائزة على ليسانس حقوق من كل من جامعة القاهرة-مصر، وجامعة السوربون بفرنسا، وعلى ماجستير في القانون الدولي الانساني، ودبلومة في تطبيقات حقوق الانسان من جامعة أس-مارسيليا 3، فرنسا.

المفكرة القانونية

هي جمعية غير حكومية لا تتبغى الربح، حائزة على بيان علم وخبر رقم 2360 بتاريخ 2009-12-22، مقرها في بيروت. تهدف الى نزع الفواصل بين القانون والمجتمع في لبنان خاصة والمنطقة العربية عامة فلا يعود صوغ القانون حكراً على أعيان السلطة ويتاح فهمه ونقده للمواطن العادي ولا يقتصر على القانونيين وحدهم.

مبادرة المساحة المشتركة

تعمل مبادرة المساحة المشتركة على تعزيز ثقافة الحوار المبني على تعزيز ثقافة الحوار المبني على المعرفة عبر تمكين صانعي السياسات العامة والمعنيين والخبراء في لبنان وعلى الصعيدين الاقليمي والدولي، من التوصل الى تفاهات مشتركة حول المسائل الوطنية الرئيسية.

جدول المحتويات

| | |
|----|---|
| 3 | توطئة |
| 4 | مقدمة |
| 6 | 1. منهجية تطبيق الدستور المصري |
| | 1.1 تشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي |
| | 1.2 آليات لجنة الإصلاح التشريعي |
| | 1.3 الأوليات التشريعية للجنة |
| | 1.4 اعداد المشاريع ومناقشتها |
| | خلاصة القسم الأول |
| 13 | 2. خطوات نحو تشريعات تطبيق الدستور |
| | 2.1 قوانين ناقشتها اللجنة العليا للإصلاح التشريعي |
| | 2.2 قوانين نوقشت خارج نطاق اللجنة |
| | خلاصة القسم الثاني |
| 25 | 3. تطبيق الدستور عن طريق المحكمة الدستورية العليا |
| | 3.1 الطعن بعدم دستورية المادتين 8 و 10 من قانون تنظيم التظاهر |
| | 3.2 الطعن بعدم دستورية تعديلات قانون الاستثمار |
| | 3.3 الطعن بعدم دستورية قانون حماية المنشآت العامة |
| 27 | خلاصة |

توطئة

تقوم مبادرة المساحة المشتركة، منذ العام 2013، وبالتعاون مع المفكرة القانونية وشركاء إقليميين ودوليين، بدعم حلقات نقاش وبحث بين خبراء وفاعلين من بلدان عربية مختلفة حول "تحولات الدولة العربية؟" وتداعيتها المختلفة. ويركز هذا العمل التعاوني، من جهة أولى، على التداعيات الحاصلة على المستوى الوطني في سبيل فهم عمليات الإصلاح السياسي والدستوري والقضائي القائمة ومعرفة هوية القوى والأطراف المشاركة والمؤثرة في هذه العمليات وأدوارها. ويتم التركيز، من جهة ثانية، على التداعيات الحاصلة على المستوى الإقليمي لدراسة طبيعة الانقسامات والقوى الفاعلة وميادين المواجهة (عقائدية، سياسية، اقتصادية، مذهبية...) وموازن القوى الجديدة. يهدف هذا الدعم – من خلال تبادل الباحثين والأطراف والفئات المعنية الخبرات والمعرفة – إلى التوصل إلى فهم أعمق لمختلف مسارات التغيير، الداخلية والخارجية، وإلى تطوير الأساليب المعرفية والأدوات والمنهجيات المعتمدة، كما وتنسيق العمل في ما بينها على المستويين الوطني والإقليمي.

أعدت هذه الدراسة حول (تطبيق الدستور/ قانون الإرهاب) في (الأردن/تونس/مصر/المغرب) في سياق حلقات النقاش والبحث حول تطبيق الإصلاحات الدستورية التي نتجت عن التحركات العربية والمسارات التشريعية التي أتبع في اعتماد قوانين جديدة، وتحديداً قوانين مكافحة الإرهاب.

مقدمة

كان من أبرز الأمور التي طالبت بها ثورة 25 يناير 2011 تعديل الدستور المصري. وقد شهد تعديل الدستور تجاذبات عدة بين الأطراف السياسية في مصر. وظهر هذا التجاذب منذ التعديلات التي أدخلها المجلس العسكري على الدستور في مارس 2011، ثم صياغة دستور جديد في عام 2012، واستمر هذا التجاذب حتى المظاهرات التي أدت إلى سقوط الإخوان في يونيو 2013.

ففي مارس 2012، انتخب مجلس الشعب أعضاء اللجنة التأسيسية لصياغة الدستور، ولكن محكمة القضاء الإداري ألغت في 10-4-2012 قرار مجلس الشعب بتشكيل الجمعية التأسيسية الأولى لصياغة الدستور¹. ومن ثم، انتخب مجلس الشعب لجنة جديدة لصياغة الدستور، ووضعت للاستفتاء عليه في ديسمبر 2012. وقد شهد هذا الدستور اعتراضات عديدة من القوى المدنية بخصوص طريقة اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية، والمواد التي تضمنتها.

وبعد تظاهرات 30-6-2013 وسقوط نظام الإخوان، جرى الاتفاق على إدخال تعديلات على دستور 2012.

ونلاحظ أنه خلال أربع سنوات فقط أجريت تعديلات دستورية وأصدر دستوران، وهو ما يعكس أهمية الدستور في مصر بعد الثورة وهو ما يعكس أهمية الدستور في مصر بعد الثورة، وضرورة البحث حول تطبيق هذه الوثيقة على أرض الواقع.

ونذكر في البداية أنه في سبيل تعديل دستور 2012، شكّلت لجنة خبراء مكوّنة من عشرة خبراء قانونيين ودستوريين لاقتراح التعديلات التي ينبغي إدخالها عليه. وبعد انتهاء لجنة الخبراء هذه من عملها، شكّلت "لجنة الخمسين" التي تكوّنت من خمسين عضواً يمثلون مختلف فئات المجتمع المصري، قضت مهمتها بإعداد المشروع النهائي للدستور ليُطرح للاستفتاء الشعبي². وقد حصل جدل حول حدود مهمة اللجنة، وتحديدًا حول ما إن كانت تنحصر فقط بإجراء تعديلات على دستور 2012 أو إن كان نطاق مهمتها يسمح لها بإصدار دستور جديد. وبعد مشاورات قام بها رئيس اللجنة، تمّ الاتفاق على أنه يحق للجنة إصدار دستور جديد³.

¹ راجع دفتوح الشاذلي، "القضاء المصري في فترة ما بعد الثورة (2011-2014) (4): تفاعل أحكام القضاء المصري مع المطالب الثورية"، نشر على الموقع الإلكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 1-4-2014.

² راجع دفتوح الشاذلي، "خواطر حول مهمة وقواعد اختيار لجنة الخمسين لتعديل الدستور المصري"، نشر على الموقع الإلكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 14-8-2013.

³ راجع دفتوح الشاذلي، "اشكاليات على طريق إعداد مشروع الدستور المصري الجديد"، نشر على الموقع الإلكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 12-12-2013.

وقد تمّ الحفاظ على عدد من المبادئ والمواد التي أقرّها دستور 2012، في حين أجريت تعديلات على مواد أخرى، واستُحدثت مواد جديدة، ومن ثمّ تمّ الاستفتاء على دستور جديد وأصدر في بداية عام 2014، وهو الدستور الساري في مصر حتى اللحظة، وستتناول هذه الورقة الخطوات التي اتخذتها الدولة في سبيل تطبيقه.

وتجدر الإشارة إلى أن مصر تعاني من فراغ دستوري منذ الحكم الذي أصدرته المحكمة الدستورية العليا بحلّ مجلس الشعب في فبراير 2012، ثم حلّ مجلس الشورى في يونيو 2013، ويستمر هذا الفراغ حتى تاريخ إجراء هذه الدراسة (يوليو 2015). وعليه، يكون رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور، ومن بعده الرئيس الحالي عبد الفتاح السيسي، قد جمعا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ولذلك نلاحظ أنّ كل القوانين التي صدرت في تلك الفترة والتي تشير إليها هذه الورقة، صدرت بقرارات من رئيس الجمهورية. ومن ناحية أخرى، أُعدّ مشروع قانون انتخابات البرلمان/الانتخابات التشريعية ومشروع قانون تقسيم الدوائر الانتخابية، ولكنّ المحكمة الدستورية العليا حكمت في 1-3-2015 بعدم دستورية إحدى مواد قانون تقسيم الدوائر الانتخابية، فترتّب على ذلك تأجيل الانتخابات لحين صدور القانون المعدّل. وقد أصدر الرئيس عبد الفتاح السيسي في أغسطس 2015 قرارًا بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية تمهيدًا لإجراء الانتخابات. وفتُح باب الترشح للانتخابات في سبتمبر 2015، ويُتوقع إجراء الانتخابات البرلمانية في أكتوبر ونوفمبر من عام 2015.

وفي سبيل صياغة هذه الورقة، تمّ الاعتماد على البيانات والأخبار المنشورة في الصحف المختلفة، والصادرة من رئاسة الوزراء والوزارات المختلفة، بالإضافة إلى البيانات الصادرة من منظمات المجتمع المدني.

وتجدر الإشارة إلى أن غياب موقع رسمي للجنة المخولة بتطبيق الدستور شكّل صعوبة في الحصول على المعلومات، أضف إلى ذلك وجود أكثر من جهة تعمل على تشريع قوانين، كلجنة تعديل الدستور واللجان الفرعية، بالإضافة إلى الوزارات المختلفة وبعض اللجان المنبثقة عنها. سنقسّم هذه الدراسة إلى ثلاثة أقسام، نعرض في القسم الأول المنهجية المتّبعة في تطبيق الدستور، ونعرض في القسم الثاني مشاريع القوانين التي تمّ العمل عليها ويستمر، ومن ثمّ نتناول في القسم الثالث والأخير الآلية غير التشريعية لتطبيق الدستور وهي آلية الدعاوى الدستورية للدفع بعدم دستورية قوانين عدة.

1. منهجية تطبيق الدستور المصري

1.1 تشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي

بعد تولّي الرئيس عبد الفتاح السيسي رئاسة الجمهورية في شهر يونيو 2014، أصدر أول قراراته بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي وذلك في 15-6-2014. وقد ضمتّ اللجنة بموجب هذا القرار رئيس مجلس الوزراء رئيساً، ووزير شؤون مجلس النواب والعدالة الانتقالية، ووزير العدل، ورئيس مجلس الدولة، ومفتي الجمهورية، ووكيل الأزهر، ورئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء، ورئيس قسم التشريع بمجلس الدولة، ومساعد وزير العدل لشؤون التشريع، بالإضافة إلى ثلاثة من أساتذة كليات الحقوق يختارهم المجلس الأعلى للجامعات، واثنين من رجال القضاء بدرجة رئيس استئناف أو ما يعادلها يختارهما مجلس القضاء الأعلى، واثنين من المحامين يختارهما مجلس نقابة المحامين، وثلاثة من رجال القانون من الشخصيات العامة يختارهم رئيس مجلس الوزراء.

ونلاحظ ممّا سبق غلبة الطابع "الحكومي" على هذه اللجنة، فأغلب أعضائها وزراء أو تابعون لوزارات أو معيّنون من مراجع رسمية. وباستثناء ممثلي نقابة المحامين، لا نجد أي إشراك للقوى الاجتماعية غير الرسمية، وبناءً عليه، فهي ليست لجنة قانونية ولا لجنة تشاركية. وهذا الأمر إنما يعكس اتجاه الدولة إلى حصر وضع القوانين ضمن الآليات الرسمية، خاصة إذا تمّ إصدارها بناءً على قرار بقانون من رئيس الجمهورية من دون انتظار انتخاب مجلس النواب الجديد.

وقد حدد القرار المهمات الموكلة إلى اللجنة في ما يلي:

- "إعداد وبحث ودراسة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء اللازم إصدارها أو تعديلها تنفيذاً لأحكام الدستور المعدّل الصادر في 18-1-2014، أو التي تحيلها إليها الوزارات والجهات المختلفة لمراجعتها وتطويرها والتنسيق بينها وبين التشريعات المختلفة لضمان عدم تعددها وقصورها أو تناقضها أو غموضها، والعمل على ضبطها وتوحيدها وتبسيطها ومسايرتها لحاجة المجتمع، وملاءمتها للسياسة العامة للدولة وفلسفتها وأهدافها القومية التي يحددها الدستور.
- بحث ودراسة ومراجعة مشروعات القوانين الرئيسية بهدف تطوير وتجديد التشريعات، وتوحيد وتجميع التشريعات في الموضوعات المتجانسة، بما يتوافق مع الدستور وبراكب حركة المجتمع وتبسيط نظام التقاضي وتيسير إجراءاته وإزالة معوّقاته.

- بحث ودراسة الموضوعات التي يرى رئيس اللجنة العليا عرضها عليها بحكم اتصالها بشؤون التشريع وتقديم التوصيات اللازمة في شأنها".

ونلاحظ ممّا سبق أن اللجنة هي التي تولّت مهمة إعداد مشاريع القوانين التي يجب إصدارها أو تعديلها لتنفيذ مواد الدستور الصادر في 2014، بالإضافة إلى مراجعة التشريعات المصرية، إلى جانب أي موضوع آخر يطرحه رئيس مجلس الوزراء. وقد أشار بعضهم⁴ إلى أن عمل هذه اللجنة يتداخل مع عمل بعض اللجان القائمة مثل لجنة التشريع بمجلس الدولة، وإدارة التشريع بوزارة العدل.

1.2 آليات عمل اللجنة

■ الفترة الزمنية

نصّت المادة السابعة من القرار الصادر بتشكيل اللجنة بأن تنتهي اللجنة من التشريعات العاجلة بصورتها النهائية وتقوم بعرضها على رئيس الجمهورية خلال شهرين من تاريخ العمل بهذا القرار. ولكنّ اللجنة ما تزال منعقدة حتى اللحظة وتقوم بأداء عملها. وقد فسر بعضهم المدة الزمنية التي نصّ عليها القرار الجمهوري بأنها ليست سوى مدة تنظيمية لا تنفيذية. وسواء كان الأجل المنصوص عليه تنظيمياً أو تنفيذياً، فإنه يعكس السرعة المرجوة من اللجنة لمراجعة التشريعات ومناقشتها، وهو ما قد لا يكون مفهوماً، لا سيما مع غياب مجلس النواب في مصر حتى اللحظة واستمرار تأجيل الانتخابات. فهل تمّ اتّجاه بإصدار رئيس الجمهورية جميع التشريعات التي تقوم اللجنة بمناقشتها قبل انتخاب مجلس النواب؟ وهو أمر يشير الدكتور فتحي فكري، أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة، إلى عدم دستوريته، نظراً لأن سلطة التشريع التي يتمتع بها رئيس الجمهورية يجب أن تنحصر فقط بما يشار إليه بـ "لوائح الضرورة"، وهي التشريعات التي لا تصدر إلا إذا كان هناك ضرورة لا تحتمل انتظار البرلمان. وهذا الأمر يعني أن كلّ ما يصدر بـ "قرارات بقوانين" من رئيس الجمهورية دونما ضرورة لإصدارها، معرّض للطعن عليه بعدم الدستورية⁵.

أم أن الاتّجاه هو تجهيز جميع مقترحات مشاريع القوانين وتعديلات القوانين لوضعها على أجندة المجلس القادم فور انعقاده؟ وهو أمر غير منطقي نظراً لعدد التشريعات التي ينبغي بحثها، وهو ما يحتاج إلى مناقشات قد يتجاوز طولها السنوات الخمس التي تشكّل مدة ولاية البرلمان.

⁴ راجع تصريح أفتحي فكري، أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة، خلال استضافته في برنامج "آخر كلام" مع الإعلامي يسري فودة على قناة "أون تي في"، بتاريخ 20-8-2014.

⁵ راجع حلقة برنامج "آخر كلام" بتاريخ 20-8-2014 مع الإعلامي يسري فودة، على قناة "أون تي في".

ونصّ القرار على ضرورة اجتماع اللجنة العليا للإصلاح التشريعي مرة واحدة على الأقل كل أسبوعين بناءً على دعوة رئيسها- وهو رئيس مجلس الوزراء- أي بإجمالي أربعة اجتماعات خلال الشهرين. ويشير هذا الأمر إلى الإبطاء في إنجاز اللجنة مهمتها، وعدم أخذ المهلة المنصوص عليها بعين الاعتبار.

▪ اللجان المساعدة للجنة العليا

إلى جانب ذلك، صدر قرار بتشكيل لجنة فنية من واجباتها اقتراح جدول أعمال اجتماعات اللجنة العليا، وتحضير المواضيع التي تُطرح في جلساتها، ومباشرة الإجراءات اللازمة لتنفيذ قراراتها وتوصياتها ومتابعة تلك القرارات والتوصيات وإعداد الدراسات والأبحاث اللازمة لأعمالها.

كما نصّ قرار التشكيل على استحداث ستّ لجان فرعية هي:

- لجنة التشريعات الاقتصادية،
- لجنة التشريعات الاجتماعية،
- لجنة التشريعات الإدارية،
- لجنة تشريعات الأمن القومي،
- لجنة تشريعات التقاضي والعدالة،
- لجنة تشريعات التعليم.

وبذلك، يكون القرار قد قسمّ التشريعات إلى ستة أقسام تهتم كل لجنة بأحدها. ويُعدّ هذا أمرًا جيدًا، خاصة أن عدد التشريعات المنوط باللجنة مراجعتها ومناقشتها مرتفع، فيكون هذا التقسيم ساهم في تسريع وتيرة عمل اللجنة وفي مناقشة القوانين بصورة أعمق بحيث يُعطى كل قانون حقه من حيث الوقت والنقاش، وساهم في التواصل مع الجهات المعنية بالقانون محل المناقشة. كما نصّ القرار على أنّ بإمكان اللجنة أن تشكّل لجانًا أخرى لدراسة مشروع أو موضوع بذاته، وأجاز لها كذلك الاستعانة بمن تختارهم من الخبراء والمختصين في مجال التشريع.

1.3 الأولويات التشريعية للجنة

- أولويات تشريعية فرضها الدستور

نصّ الدستور في بعض موادّه على ضرورة إصدار بعض القوانين في دور الانعقاد الأول للبرلمان، ومنها قوانين العدالة الانتقالية، وقانون تنظيم بناء وترميم الكنائس. كما نصّ على إصدار مجلس النواب "قانوناً بتنظيم قواعد نذب القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية، بما يضمن إلغاء النذب الكلي والجزئي لغير الجهات القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي أو لإدارة شؤون العدالة أو الإشراف على الانتخابات، وذلك خلال مدة زمنية لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور".

كذلك نص الدستور في المادة 240 منه على ضرورة "توفير الإمكانات المادية والبشرية المتعلقة باستئناف الأحكام الصادرة في الجنايات وذلك خلال عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وينظم القانون ذلك"، وهو ما يعني إجراء تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية.

■ الأولويات التشريعية الفعلية للجنة

ولكن أولويات اللجنة التي أُعلن عنها ليست تلك التي نص عليها الدستور. إذ أُعلن في الصحف المختلفة أن رئيس الجمهورية طلب من اللجنة الإسراع في إنجاز تشريعات الاستثمار وفي مقدمتها قانون الاستثمار الموحد وما يرتبط به من قوانين العمل والشركات والإفلاس وحماية المستهلك، بالإضافة إلى قوانين الأحوال الشخصية والنقابات والإدارة المحلية⁶ وقوانين مكافحة الإرهاب.

وتتضح هذه الأولويات أكثر بالنظر إلى مشاريع القوانين التي وضعتها كل لجنة فرعية على قائمتها لمناقشتها؛ حيث أعلنت لجنة التشريعات الاجتماعية عن قائمة تتضمن 25 قانوناً يحتاج للإصدار أو إلى المراجعة انسجاماً مع مواد الدستور الجديد. ومن أمثلة القوانين الموضوعة على أجندة لجنة التشريعات الاجتماعية: قانون الرعاية الصحية؛ قانون التضامن والتكافل الاجتماعي؛ قانون الجنسية؛ قانون العمل؛ قانون التأمينات الاجتماعية؛ قانون تنظيم وترميم الكنائس؛ قانون المؤسسات الصحافية؛ قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية؛ القوانين الخاصة بالنقابات - سواء العامة أو المهنية - وغيرها من القوانين. والجدير بالذكر أن العديد من هذه القوانين أعدت لها بعض الوزارات أو مؤسسات المجتمع المدني مشاريع قوانين خاصة، ويتمّ التباحث والنقاش بخصوصها منذ فترة، وهو ما يعكس استجابة لجنة التشريعات الاجتماعية لمتطلبات المجتمع عند وضعها الأجندة الخاصة بها.

⁶ راجع "السياسي يطالب الإصلاح التشريعي بسرعة تعديل قوانين الاستثمار"، نشر في جريدة المصري اليوم بتاريخ 9-10-2014.

أما لجنة التشريعات الاقتصادية، فقد أعلن رئيسها⁷ أن قانون حماية المستهلك سيتصدّر أولويات القوانين التي ستطلبها اللجنة من الجهات المعنية، بالإضافة إلى الاتجاه إلى تعديل قانون التجارة وتنظيم الإفلاس.

وحددت لجنة تشريعات الأمن القومي أولوياتها⁸ بقوانين تتعلق بالهجرة غير الشرعية، والإرهاب بجوانبه الإجرائية والموضوعية وما يتضمنه ذلك من تشريع لإدراج الكيانات والجماعات الإرهابية، بالإضافة إلى مراجعة منظومة الإضراب في التشريعات المصرية.

وأعلنت لجنة التشريعات الإدارية في ديسمبر 2014⁹ أنها تقوم بإعداد مشروع قانون الهيئة الوطنية للانتخابات. أما لجنة تشريعات التقاضي والعدالة، فقد أعلنت أنها سوف تُدخل تعديلات على قانون العقوبات في باب المال العام والإضرار به، وذلك في إطار حزمة التشريعات المتعلقة بقانون الاستثمار¹⁰.

ونلاحظ ممّا سبق، أن اهتمام الدولة انصبّ على القوانين الاقتصادية في المقام الأول لجذب الاستثمار وتشجيع المستثمرين، ما يندرج بأن الخطوات التي ستُتخذ بهذا الصدد قد تكون على حساب حقوق المواطنين الاقتصادية.

والجدير بالذكر كذلك أن الرئيس لم يطلب من اللجنة إعادة النظر بقانون التظاهر، رغم أنه كان وما زال محور مطالبات اجتماعية عدة طالبت بوجوب تعديله ومطابقتها للدستور، والتوقف عن حبس الشباب المتظاهر على أساسه. تواصل تجاهل هذا القانون، وفي موازاة ذلك، أوليت قوانين الاستثمار مكانة هامة. بالإضافة إلى ذلك، تمّ الاهتمام بالقوانين الخاصة بمكافحة الإرهاب، وهو الأمر الذي نتج عن الحوادث الإرهابية التي تعرضت لها البلاد بعد 30-6-2013. وكان من الأجر الاهتمام بتطبيق قانون العقوبات الذي يحتوي العديد من المواد الخاصة بمكافحة الإرهاب، بدلاً من إصدار تشريعات جديدة.

1.4 إعداد المشاريع ومناقشتها

⁷ راجع "رئيس التعديلات الاقتصادية: تعديل قانون شركات قطاع الأعمال والتجارة على أجندة اللجنة"، نُشر على الموقع الإلكتروني لجريدة الشروق بتاريخ 17-9-2014.

⁸ راجع "الأمن القومي بالإصلاح التشريعي تحدد الإرهاب والإضراب أولويات عمل"، نُشر على الموقع الإلكتروني لجريدة اليوم السابع بتاريخ 28-9-2014.

⁹ راجع "إدارية الإصلاح التشريعي: الانتهاء من مفضية الانتخابات الأسبوع المقبل"، نُشر على الموقع الإلكتروني للمبتدا بتاريخ 28-12-2014.

¹⁰ راجع "وزير العدالة: تعديلات على جرائم التهرب لتتناسب مع قانون الاستثمار"، نُشر على الموقع الإلكتروني لجريدة الوطن بتاريخ 29-1-2015.

لم ينصّ القرار الجمهوري على آلية واضحة لتتبعها اللجنة في إعداد المشاريع. ويبقى من غير الواضح ما إن كان الأمر محصوراً بمبادرات اللجنة، أو باقتراحات الوزارات المعنية، أم أنه بإمكان المنظمات المدنية أو المؤسسات المعنية التقدم باقتراحات ومشاريع لتعديل القوانين أو إصدارها.

أما عن مناقشة القوانين، فقد نصّ القرار على تولّي اللجان الفرعية إجراء حوار مجتمعي حول مشاريع القوانين والقرارات التي تقوم بمناقشتها، ولكن من دون النصّ على آليات هذا الحوار. وبذلك، تُتركّ للجان الفرعية أن تقرر ما تراه مناسباً بهذا الشأن. أما بالنسبة لنتائج هذا الحوار المجتمعي، فقد نصّ القرار على أن تعدّ اللجنة الفرعية مشروعاً ثانياً يأخذ تلك النتائج بعين الاعتبار، وأن تقدمه في ما بعد إلى اللجنة العليا للإصلاح التشريعي. ومن غير الواضح هنا ما إن كانت تلزم الاستجابة للنتائج التي يتوصل إليها الحوار المجتمعي أم أنّ للجنة العليا اتخاذ القرار الذي ترتئيه.

ويعكس الاحتمال الأول خيار التشارك والتوافق، وأما الاحتمال الثاني، فيجعل من الحوار المجتمعي مجرد "تمثيلية" لإيهام المجتمع بوجود حوار وبأنه يُشرك في صياغة القوانين، خلافاً لواقع الحال. بالإضافة إلى ذلك، نصت المادة الرابعة من القرار على دعوة الوزير المختص أو من ينوب عنه لحضور اجتماع اللجنة العليا عند مناقشة مشروع قانون مقدم من وزارته أو من الوزارة "التي يدخل في اختصاصها أو يتصل بها"، مع إعطائه حق التصويت.

خلاصة القسم الأول

وبناءً على ما تقدّم، فإنّ المنهجية التي أقرتها الدولة لتطبيق الدستور الصادر في عام 2014، هي في ظاهرها جيدة ولكنها تنطوي على عيوب، ويكمن عيبها الأكبر في استبعاد القوى الاجتماعية عن تشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي. ومن شأن النصّ على ضرورة تنظيم اللجان الفرعية لحوارات مجتمعية حول المشاريع والتعديلات القانونية التي تعدّها، إشراك القوى الاجتماعية في العملية التشريعية، ولكن لا بدّ من ضمان أن تكون هذه الحوارات حقيقية وتفاعلية، وأن تستجيب اللجان للنتائج والمتطلبات الناتجة عن الحوارات التي تجريها، وأن تبيّن أسبابها في حال رفض تلك النتائج، وهذه الأمور تتطلّب مراقبة أعمال اللجان الفرعية للتحقق منها.

ولكن تبقى الأولويات التي حددتها اللجنة موضع تساؤل، لا سيما مع إغفال بعض القوانين التي تمّ الاعتراض عليها مثل قانون النظار والتعديلات الأخيرة على قانون الاستثمار¹¹، وهي القوانين التي طُعن عليها بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا.

¹¹ راجع مَنّة عمر، "منع المواطنين من الطعن على عقود الاستثمار: للمستثمر الأولوية في حسابات الحكومة المصرية ولا حياة لمن يعترض"، نُشر على الموقع الإلكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 2014-4-17.

2. خطوات نحو تشريعات تطبيق الدستور

تتناول الدراسة في هذا القسم الأعمال التي قامت بها اللجنة العليا للإصلاح التشريعي واللجان الفرعية في سبيل مناقشة التشريعات التي تؤدي إلى تطبيق الدستور وإصدارها. ونشرت جريدة اليوم السابع بتاريخ 14-1-2015 أن عدد القوانين التي يتعين على مجلس النواب القادم إصدارها لتفعيل دستور 2014- حسب وزارة العدالة الانتقالية وشؤون مجلس النواب- يبلغ 92 قانوناً، وأن اللجنة العليا للإصلاح التشريعي خاطبت الوزارات المختصة والهيئات والأجهزة المختلفة طالبة من كل منها إعداد تصورها ورؤيتها حول مشروعات القوانين التي تدخل في اختصاصها. وسيتناول القسم التالي من الدراسة القوانين التي تمّ العمل عليها في سبيل تطبيق الدستور، سواء من قبل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي ولجانها الفرعية، أو من قبل الوزارات.

2.1 قوانين ناقشتها اللجنة العليا للإصلاح التشريعي

نتناول في هذه الفقرة القوانين التي أعلنت اللجنة العليا للإصلاح التشريعي أو اللجان الفرعية المنبثقة عنها عن مناقشتها أو التباحث بشأنها، وذلك بهدف تقييم عمل اللجنة الفعلي.

■ التشريعات الاجتماعية

أعلنت لجنة التشريعات الاجتماعية كما أوضحنا أعلاه أنها ستناقش ما يقرب من 25 قانوناً، ولكن حتى هذه اللحظة لم تقم اللجنة بمناقشتها جميعاً. وفي ما خصّ قوانين العمل والتنظيم النقابي والقوانين ذات الصلة، تجدر الإشارة أن رئيس الوزراء، إبراهيم محلب، أنشأ في يونيو 2014¹² المجلس الوطني للحوار المجتمعي برئاسة وزيرة القوى العاملة والهجرة وعضوية ستّ وزارات يمثلها رؤساء الإدارات المركزية في هذه الوزارات؛ هذه الوزارات هي التالية: القوى العاملة والهجرة؛ التضامن الاجتماعي؛ التجارة والصناعة والصناعات الصغيرة؛ الزراعة واستصلاح الأراضي؛ التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري؛ التنمية الإدارية، بالإضافة إلى ستة أعضاء يمثلون أصحاب الأعمال والعمال، نصفهم يمثل رؤساء منظمات أصحاب الأعمال المعنية، والنصف الآخر هم من رؤساء اتحادات العمال المعنية.

¹² نُشر على الموقع الإلكتروني لصدى البلد، بتاريخ 23-6-2014، تحت عنوان "محلّب يقرّر إنشاء مجلس وطني للحوار المجتمعي برئاسة عشري وعضوية 6 وزارات".

وقد أسند رئيس الوزراء إلى اللجنة مهمة رسم السياسات القومية لسبل الحوار بين طرفي العملية الإنتاجية، وإيجاد بيئة محفزة على التشاور والمشاركة في إعداد مشروعات القوانين المتعلقة بقوانين العمل والتنظيم النقابي والقوانين ذات الصلة، وإبداء الرأي في اتفاقات العمل الدولية والعربية قبل التوقيع عليها وبناء الثقة وتعزيزها بين شركاء العملية الإنتاجية، وتبني إجراءات لدعم مشاريع اقتصادية تعمل على توفير فرص عمل مناسبة.

ويُطرح السؤال حول أهمية هذا المجلس في ظل وجود اللجنة العليا للإصلاح التشريعي ولجنة التشريعات الاجتماعية المنبثقة عنها؛ أضف إلى ذلك أننا لم نجد أيّ معلومات عن أعمال هذا المجلس ولا عن النتائج التي توصل إليها.

وفي نوفمبر 2014، أُعلن عن مبادرة لجنة التشريعات الاجتماعية إلى مناقشة قانوني العمل والنقابات¹³، وهي القوانين التي يتم تعديلها لتتوافق مع المواد¹³ و¹⁵76 من الدستور.

وقد أعلنت اللجنة أن القانونين قدمتهما وزارة القوى العاملة والهجرة، كما أعلنت عن انضمام وزيرة القوى العاملة والهجرة للاجتماع، ولم تعلن عن حضور ممثل عن المجتمع المدني لهذا الاجتماع. والجدير بالذكر أن قانوني العمل والنقابات شهدا اختلافًا في الرؤية بين الوزارة المختصة- وهي وزارة القوى العاملة والهجرة- والمجتمع المدني.

فقد أعلنت وزارة القوى العاملة والهجرة في أكتوبر 2014 عن طرح مسودة مشروع قانون العمل، وهي المسودة التي اعترض عليها المجتمع المدني لا سيما حملة "نحو قانون عادل للعمل"¹⁶، حيث عملت هذه الحملة على وضع مسودة مشروع قانون موازية، أعلنت عن بعض ملامحها خلال شهر مارس 2015 على صفحتها على الفيسبوك، وأطلقتها خلال مؤتمر صحفي في 2015-3-12.

ونستنتج ممّا سبق، أن قانون العمل ما زال بعيدًا عن مرحلة التوافق بين الوزارة والمجتمع المدني. وتجدر الإشارة إلى عدم وضوح دور اللجنة هنا، لا سيما أن الوزارة أعلنت عن تنظيمها جلسات

¹³ نُشر الخبر على الموقع الإلكتروني "فيتو" بتاريخ 4-11-2014، تحت عنوان "الإصلاح التشريعي تناقش قانون النقابات العمالية".

¹⁴ نصت المادة 13 من الدستور على ما يلي: "تلتزم الدولة بالحفاظ على حقوق العمال، وتعمل على بناء علاقات عمل متوازنة بين طرفي العملية الإنتاجية، وتكفل سبل التفاوض الجماعي، وتعمل على حماية العمال من مخاطر العمل، وتوافر شروط الأمن والسلامة والصحة المهنية، ويحظر فصلهم تعسفيًا، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون."

¹⁵ نصت المادة 76 من الدستور على ما يلي: "إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتساهم في رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع حقوقهم وحماية مصالحهم. وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات، ولا يجوز حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، ولا يجوز إنشاء أي منها بالهيئات النظامية."

¹⁶ هي حملة أنشئت في مارس 2014 بعضوية منظمات من المجتمع المدني ومراكز حقوقية، وأحزاب وقوى سياسية، واتحادات عمالية، بالإضافة إلى شخصيات عامة، وذلك بهدف إقرار قانون عمل يراعي حقوق العمال التي يطالبون بها منذ سنوات، والحقوق التي طالبت بها الثورة، بالإضافة إلى مراعاة اتفاقيات العمل الدولية.

حوار مجتمعي بين العمال وأصحاب الأعمال للتوافق على مواد القانون، كما أعلنت عن خطتها لتنظيم حوار مجتمعي بين الاتحادات والنقابات وأصحاب الأعمال¹⁷، وهو الأمر المخوّل للجنة القيام به وفقاً لقرار إنشائها الصادر من رئاسة الجمهورية. كذلك، لا توجد أيّ معلومات عن دور اللجنة في إجراء حوار بين الوزارة والمجتمع المدني للتوصل إلى توافق حول قانون العمل.

كذلك الأمر بالنسبة لقانون النقابات، وهو القانون الذي اقترح المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية تعديله منذ عام 2012¹⁸، على أن يقرّه المجلس العسكري الحاكم آنذاك، إلا أن المجلس أعرض عن إقراره.

وقد خضع هذا القانون لنقاشات عديدة منذ شهر أبريل 2011، وطُرحت عدة مسودّات منه على مدار السنوات الماضية، مع تبدّل الوزارات ووزراء القوى العاملة.

وقد شهد القانون كذلك محاولات متعددة لإصداره ولكن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر أصر على تأخير إصداره لحين انتخاب مجلس الشعب¹⁹ بسبب الاختلاف حول مواده.

وقد أعلنت وزيرة القوى العاملة في أكتوبر 2014، أن قانون التنظيمات النقابية يخضع للدراسة والمناقشة من قِبَل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي تمهيداً لعرضه على مجلس النواب القادم²⁰. ومؤخراً، أي في يناير 2015، وبسبب وجود ملاحظات على القانون تتعلق بالنقابات المستقلة، أُرجئت مناقشة اللجنة العليا للإصلاح التشريعي له، وذلك لفسح المجال للمزيد من الدراسة والمناقشة له²¹.

أما بخصوص النقابات المهنية المنصوص عليها في المادة 77 من الدستور²²، فقد درست لجنة التشريعات الاجتماعية إدخال تعديلات على قانون المحاماة، لا سيما أن رئيس لجنة التشريعات الاجتماعية، الأستاذ سامح عاشور، هو نقيب المحامين. وعُرض الأمر على اللجنة العليا

¹⁷ راجع الموقع الإلكتروني للأهرام الرقمي، "وزيرة القوى العاملة للأهرام: التوافق على 43 مادة في قانون العمل الجديد"، بتاريخ 22-10-2014.

¹⁸ راجع مشروع القانون الذي تمّ نشره على الموقع الإلكتروني للمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بتاريخ 6-2-2012.

¹⁹ راجع سارة مطر، "عمال مصر يرفضون قانون الحريات النقابية"، نُشر على الموقع الإلكتروني "العربي الجديد" بتاريخ 31-1-2014.

²⁰ نُشر الخبر على الموقع الإلكتروني لجريدة الشروق بتاريخ 30-10-2014.

²¹ راجع "الإصلاح التشريعي تقرّر 9 مشروعات قوانين منها هيئة الانتخابات"، نُشر على الموقع الإلكتروني موقع دوت مصر، بتاريخ 22-1-2015.

²² تنص المادة 77 من الدستور على ما يلي: "ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطي، ويكفل استقلالها ويحدد مواردها، وطريقة قيد أعضائها ومساءلتهم عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني، وفقاً لمواثيق الشرف الأخلاقية والمهنية. ولا تُنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة. ولا يجوز فرض الحراسة عليها أو تدخل الجهات الإدارية في شئونها، كما لا يجوز حلّ مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بها".

للإصلاح التشريعي التي قررت إرجاء مناقشة المشروع لحين عقد جلسة مشتركة بين لجنتي التشريعات الاجتماعية والتقاضي والعدالة لإجراء مزيد من البحث والدراسة²³. كما صرّح رئيس لجنة التشريعات الاجتماعية²⁴، سامح عاشور، أن اللجنة أنجزت تعديلات على بعض قوانين النقابات المهنية، هي كما يلي: قانون نقابة المهندسين، قانون نقابة المهن التعليمية، قانون النقابة العامة للعلاج الطبيعي، قانون نقابة التطبيقيين، قانون المرشدين السياحيين ونقابتهم، قانون نقابة التجاربيين، قانون اتحاد نقابات المهن الطبية، قانون بشأن مزاوله مهنة المحاسبة والمراجعة. كما صرّح أن اللجنة تدرس تعديلات قوانين النقابات الفنية ونقابة الفلاحين.

أشير كذلك إلى أن اللجنة العليا للإصلاح التشريعي ناقشت بعض التشريعات الأخرى التي درستها لجنة التشريعات الاجتماعية، وهي:

- مشروع قرار بقانون لرئيس الجمهورية بشأن صيد الأسماك وتربية الأحياء المائية وتنظيم المزارع السمكية؛

- مشروع قرار رئيس الجمهورية بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي؛

- مشروع قرار رئيس الجمهورية بشأن إصدار قانون الرياضة.

ونلاحظ ممّا سبق أن اللجنة العليا تناقش قوانين من المفترض إصدارها بقرار بقانون من رئيس الجمهورية، وعدم انتظار البرلمان لإصدارها، رغم التصريح السابق لرئيس لجنة التشريعات الاجتماعية أن اللجنة تواصل عملها من أجل إصدار التعديلات الضرورية فقط، وأما التعديلات الشاملة فلن تكون إلا من خلال البرلمان²⁵. ولكن الأخبار الواردة من داخل اللجنة تشير إلى مناقشة "قرارات بقوانين"، وهو ما ليس مفهومًا لا سيما أن هذه القوانين تحتل التأجيل، فهي ليست ضرورية، وهي بحاجة للنقاش.

■ التشريعات الاقتصادية

أعلنت كل من لجنة التشريعات الاقتصادية واللجنة العليا للإصلاح التشريعي عن مناقشة عدد من التشريعات الاقتصادية، وهي التشريعات التي أعطاها رئيس الجمهورية الأولوية.

²³ راجع "الإصلاح التشريعي تقرّ 9 مشروعات قوانين منها هيئة الانتخابات"، نُشر على الموقع الإلكتروني موقع دوت مصر، بتاريخ 22-1-2015.

²⁴ راجع "سامح عاشور: رفعنا 11 مشروع قانون تخص النقابات المهنية للعليا للإصلاح"، نُشر على الموقع الإلكتروني لجريدة اليوم السابع

بتاريخ 4-1-2015.

²⁵ المرجع السابق.

وكما أشرنا في الجزء الأول من هذه الدراسة، فإن قوانين الاستثمار كانت على رأس الأولويات، وعليه تمّ الاهتمام بالقوانين التي لها علاقة بالاستثمار والتي يمكن للسلطة، من خلال تعديلها، تحفيز مناخ الاستثمار، على حدّ قولها.

وعليه، نوقش قانون الشركات ومشروع قانون منظومة الاستثمار ومشروع قانون الكسب غير المشروع ومشروع تعديل قانون غسل الأموال ومشروع قانون اللجنة القومية لاسترداد الأموال والأصول من الخارج²⁶.

كذلك ناقشت اللجنة تعديل أحكام القانون بشأن حماية الاقتصاد القومي من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة في التجارة الدولية، وتعديل بعض أحكام القانون الخاص بالسجل التجاري²⁷. والجدير بالذكر أن هذه القوانين تُعدّ لإصدارها بقرار بقانون من رئيس الجمهورية، فهي أُعطيت الأولوية كما أشرنا آنفًا، وتدّعي الدولة وجود حاجة ماسّة إليها لتشجيع الاستثمار.

وبهذه الحالة، تكون اللجنة العليا للإصلاح التشريعي قد أخذت فعليًا دور البرلمان في مناقشة القوانين والتوافق عليها، وهو ما ليس مقبولًا، لا سيما مع السرعة المتّبعة في صياغة هذه القوانين وإصدارها دون إخضاعها لنقاش مجتمعي حقيقي، على الرغم من أن لهذه القوانين تأثير مباشر على المجتمع وليس فقط على المستثمر، وضرورة إخضاعها للنقاش لضمان تحقيقها التوازن بين أصحاب الأعمال (المستثمرين) من جهة، والعمال والمجتمع من جهة أخرى لحماية حقوق الدولة، وحماية حقوق الشعب في ثرواته وما إلى ذلك.

وقد أصدر رئيس الجمهورية في مارس 2015 قرارات بقوانين لتعديل القوانين الآتية: قانون ضمانات وحوافز الاستثمار؛ قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة؛ قانون الضريبة العامة على المبيعات؛ قانون الضريبة على الدخل.

■ التشريعات الإدارية

ومن أهم القوانين التي درستها لجنة التشريعات الإدارية مشروع قانون الهيئة الوطنية للانتخابات المنصوص عليها في المادتين 208 و209 من الدستور. وقد أُعدّ هذا القانون بمعرفة وزارة العدالة الانتقالية ومجلس النواب ورفّع للجنة العليا للإصلاح التشريعي²⁸. كما درست هذه اللجنة

²⁶ راجع "لجنة الإصلاح التشريعي تناقش 9 مشروعات قوانين السبت"، نُشر على الموقع الإلكتروني لبوابة فينو بتاريخ 24-2-2015.

²⁷ راجع "بدء اجتماع اللجنة العليا للإصلاح التشريعي لمناقشة الهيئة الوطنية للانتخابات"، نُشر على الموقع الإلكتروني لجريدة اليوم السابع بتاريخ 22-2-2015.

²⁸ المرجع السابق.

مشاريع قرارات بقوانين لتعديل بعض أحكام القوانين التالية²⁹: قانون رقم 38 لسنة 1977 بشأن تنظيم الشركات السياحية؛ قانون المرور الصادر بقانون رقم 66 لسنة 1973؛ قانون رقم 186 لسنة 1986 بشأن تنظيم الإعفاءات الجمركية.

بالإضافة الى ذلك، تقدّم محمد فايق، رئيس المجلس القومي لحقوق الإنسان، إلى اللجنة العليا للإصلاح التشريعي بتعديلات على القانون الخاص بإنشاء المجلس، لموافقة القانون الدستور الجديد، فأحال وزير العدالة الانتقالية وشؤون مجلس النواب - وهو مقرر اللجنة - التعديلات المقترحة إلى اللجنة المختصة، أي لجنة التشريعات الإدارية، لدراستها³⁰.

■ تشريعات التعليم

قامت لجنة تشريعات التعليم بالاهتمام بتعديل قانون التعليم وقانون التعليم الفني وقانون التعليم العالي/ قانون تنظيم الجامعات، إذ اقترح إدخال تعديلات على قانون التعليم في أغسطس 2014. نُشرت التعديلات في جريدة الشروق بتاريخ 6-8-2014. وصرّح رئيس اللجنة المختصة بإعداد مقترح القانون النهائي³¹ أن مقترح القانون هذا أعدته مجموعة كبيرة من معلّمي مصر عبر عقد ورشات عمل لتعديل قانون التعليم في معظم المديریات والإدارات التعليمية، وكذلك النقابات والائتلافات والكيانات المختلفة، وأن المقترح أُعد بالاستناد إلى مقترحات جميع ورشات العمل بعد جمعها.

وأعلنت اللجنة في فبراير 2015 بدءها بمناقشة مشروع قانون التعليم الفني³². أما في ما يخص قانون التعليم العالي (تنظيم الجامعات)، فقد شكّلت لجنة لإعداد مشروع قانون التعليم العالي يرأسها وزير التعليم العالي، وتضم في عضويتها عددًا من رؤساء الجامعات³³. والجدير ذكره أن قانون تنظيم الجامعات الحالي عدّل خلال الفترة الماضية دون انتظار البرلمان، فقد أصدر الرئيس عبد الفتاح السيسي قرارًا بقانون في يونيو 2014 لتعديل المادتين 25 و43 من القانون لاستبدال آلية اختيار رؤساء الجامعات وعمداء الكليات واعتماد الانتخاب بدل

²⁹ المرجع السابق.

³⁰ راجع "الإصلاح التشريعي تناقش تعديل قانون المجلس القومي لحقوق الإنسان"، نُشر على الموقع الإلكتروني لفيديو، بتاريخ 16-2-2015.

³¹ راجع "تنشر تطورات رحلة صياغة قانون التعليم الجديد الذي شارك في وضعه معلّمو مصر"، نُشر على الموقع الإلكتروني لصدى البلد

بتاريخ 9-8-2014.

³² نُشر الخبر على الموقع الإلكتروني "فيديو جيت"، بتاريخ 11-2-2015.

³³ راجع "تنشر تفاصيل اجتماع لجنة اعداد مشروع قانون التعليم العالي الجديد"، نُشر على الموقع الإلكتروني "مصرأوي" بتاريخ 18-11-

2014.

التعيين³⁴، ثم أصدر في يناير 2015 قرارًا بقانون لتعديل المادة 110 من القانون لإضافة بعض الأفعال التي تؤدي إلى عزل عضو هيئة التدريس من وظيفته³⁵.

■ تشريعات التقاضي والعدالة

ناقشت لجنة تشريعات التقاضي والعدالة تعديل بعض مواد قانون العقوبات في باب المال العام والإضرار به، بالإضافة إلى قانون الكسب غير المشروع وذلك ضمن حزمة قوانين الاستثمار التي وضعها رئيس الجمهورية على رأس الأولويات.

وفي المقابل، جرت اجتماعات مشتركة بين لجنتي التشريعات الاجتماعية وتشريعات التقاضي والعدالة بهدف التوافق حول عدد من القوانين منها قانون المحاماة وقانون الإدارات القانونية³⁶.

وقد شهدت تشريعات التقاضي والعدالة محاولات لتعديل بعضها دون انتظار البرلمان، وهو ما يُعدّ أمرًا خطيرًا نظرًا لتأثير هذه التشريعات على الحق في المحاكمة العادلة. فعلى سبيل المثال، اقترحت وزارة العدل تعديل المادتين 277 و 288 من قانون الإجراءات الجنائية المتعلقةين بضرورة سماع الشهود في القضايا بما يؤدي إلى إمكانية تغاضي القاضي عن سماع الشهود والحكم بما يراه³⁷. وقد وافقت الحكومة فعلاً على هذه التعديلات وقامت بإحالتها إلى مجلس الدولة، رغم الانتقادات التي وُجّهت لها. ولكن مجلس الدولة رفض مشروع القانون معللاً ذلك بمخالفة مشروع القانون هذا لحق المتهمين ومحاميهم في الدفاع والمحاكمة العادلة المكفولين في الدستور؛ وبالتالي فثمة شبهة في دستورية التعديلات.

كذلك، قام رئيس الجمهورية، في مارس 2015، بإصدار قرار بقانون لتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية في الباب الخاص بالتصالح في قضايا المال العام.

2.2 قوانين نوقشت خارج نطاق اللجنة

ومن جهة أخرى، أعدت بعض الوزارات بعض مشروعات القوانين وناقشتها، وهي القوانين التي سنتناولها في الفقرة أدناه.

³⁴ راجع "السيسي يصدر قرارًا بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم الجامعات"، نُشر على الموقع الإلكتروني لجريدة الشروق بتاريخ 24-6-2014.

³⁵ راجع "عزل عضو هيئة التدريس عند ممارسة العمل الحزبي: أي مستقبل للحياة السياسية في مصر؟"، نُشر على الموقع الإلكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 19-1-2015.

³⁶ نُشر الخبر على الموقع الإلكتروني لجريدة اليوم السابع بتاريخ 30-1-2015.

³⁷ نُشر الخبر على الموقع الإلكتروني لجريدة المصري اليوم بتاريخ 19-2-2015.

■ قانون الجمعيات غير الحكومية

نصّت المادة 75 من الدستور على الآتي: "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها أو حلّها أو حلّ مجلس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويُحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرّياً أو ذات طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".

وقد شهد قانون الجمعيات الأهلية العديد من التجاذبات والاختلافات بين منظمات المجتمع المدني ووزارة التضامن الاجتماعي. وقد بلغت هذه التجاذبات أوجها حين رفضت المنظمات غير الحكومية الحقوقية مشروع القانون الذي أعدته وزارة التضامن الاجتماعي في شهر يوليو 2014³⁸.

وبعد أيام من هذا الرفض، وتحديداً في 13-7-2014، أصدر الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية برنامج الحوار المجتمعي حول مشروع قانون المنظمات غير الحكومية في محافظات مصر المختلفة. وقد أُعلن عن أربع ورشات عمل تضم ممثلين عن محافظات مختلفة، يتبعها لقاء موسّع يُدعى لحضوره جميع ممثلي ورشات العمل الأربع، في النصف الثاني من أغسطس 2014، لمراجعة التوصيات الصادرة عنها ودراستها ومناقشتها، وذلك سعياً للوصول إلى قانون توافقي يهدف إلى تشجيع وتحفيز شأن المنظمات الأهلية³⁹. وقد تمّ الإعلان عن أن هذه الجلسات سوف تركز على نقاش القانون الحالي (رقم 84 لسنة 2002)، والمسوّدة المقترحة من وزارة التضامن الاجتماعي في عام 2012، ومسوّدة اللجنة العليا للعمل الأهلي 2013/2014 ومسوّدة وزارة التضامن الاجتماعي 2014.

ونلاحظ أن مسوّدة مشروع القانون لم تُناقش - كما هو معلّن - حتى الآن لا في اجتماعات اللجنة العليا للإصلاح التشريعي ولا في لجنة التشريعات الاجتماعية. كما أن الحوار المجتمعي الذي أُجري تمّ من خلال التعاون بين وزارة التضامن الاجتماعي والاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية دون حضور المنظمات العاملة في المجال الحقوقي.

³⁸ راجع "مشروع قانون للجمعيات الأهلية يخضعها لسيطرة الحكومة والأجهزة الأمنية"، بيان مشترك بين 29 منظمة حقوقية، صادر بتاريخ 9-2014-7.

³⁹ راجع الصفحة الرسمية للاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية على الفيسبوك، نُشر بتاريخ 13-7-2014.

ومؤخرًا، أعلن وزير العدالة الانتقالية⁴⁰ أن وزارة التضامن الاجتماعي تقوم بإعداد مشروع قانون ينظم عمل الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني، على أن ترسله للجنة العليا للإصلاح التشريعي فور الانتهاء منه، بهدف دراسته ورفعها للبرلمان القادم. كما أشار إلى أن مشروع القانون الجديد للمنظمات يأتي تطبيقًا للتوصية الخاصة بضمان حرية المجتمع المدني، والتي قبلت بها مصر من ضمن التوصيات التي تلقتها خلال جلسة المراجعة الدورية أمام مجلس حقوق الإنسان.

■ قانون إنشاء المفوضية العليا للقضاء على كافة أشكال التمييز

تنص المادة 53 من الدستور المصري على ما يلي: "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين أو العقيدة أو الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي أو لأي سبب آخر. التمييز والحض على الكراهية جريمة يعاقب عليها القانون.

تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض".

وهنا تلزم الإشارة أولاً إلى أن تجريم التمييز كان على رأس المطالب عام 2011، وهو ما دفع المجلس العسكري إلى تعديل قانون العقوبات في أكتوبر 2011⁴¹ بإضافة مادة جديدة للباب الحادي عشر من الكتاب الثاني من القانون نصت على معاقبة "كل من قام بعمل أو الامتناع عن عمل يكون من شأنه إحداث التمييز بين الأفراد أو ضد طائفة من طوائف الناس بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" في حال "ترتب على هذا التمييز إهدار لمبدأ تكافؤ الفرص أو العدالة الاجتماعية أو تكدير للسلم العام"⁴²، وتكون "العقوبة الحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تتجاوز مئة ألف جنيه أو بإحدى

⁴⁰ راجع "اللجنة الاقتصادية بالإصلاح التشريعي تناقش مشروع قانون الشركات"، نُشر على الموقع الإلكتروني للبوابة نيوز بتاريخ 10-3-

2015.

⁴¹ هو المرسوم بقانون رقم 126 لسنة 2011.

⁴² راجع المادة 161 مكرر من قانون العقوبات المصري.

هاتين العقوبتين إذا ارتكبت الجريمة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة من موظف عام أو مستخدم عمومي أو أي إنسان مكلف بخدمة عمومية".

وكانت مسألة أهمية وضع قانون لمكافحة التمييز وإنشاء المفوضية موضوع تباحث على مدار السنوات الأربع الماضية، أي منذ عام 2011 وحتى اليوم، علماً أن دستور 2014 نصَّ صراحةً على ضرورة إنشاء المفوضية، ما يعني أن الأمر أصبح إلزامياً. وقد نشرت جمعية "نظرة للدراسات النسوية" بتاريخ 29-10-2014 مقترح مشروع قانون لـ "مفوضية المساواة ومنع التمييز".

فقد أعدت وزارة العدالة الانتقالية في ديسمبر 2014 مشروع قانون لمكافحة التمييز من أهم معالمه النص على المساواة والتمييز الإيجابي، وحظر التمييز غير المبرر، بالإضافة إلى النص على إنشاء "مفوضية المساواة ومنع التمييز".

وقد أصدرت بعض المؤسسات الحقوقية والنسائية⁴³ بتاريخ 4-12-2014 بياناً أعلنت فيه تفضيلها أن يصدر القانون عن مجلس النواب لا عن رئيس الجمهورية لعدم وجود ضرورة تستوجب إصداره قبل انتخاب مجلس النواب، ولكون هذا القانون جديداً ويحتاج إلى نقاش، ولا يكفي إجراء تعديلات على قانون قائم. كما أبرزت هذه المؤسسات اعتراضاتها على مضمون القانون الذي قدّمته الوزارة، مطالبةً كلاً من وزارة العدالة الانتقالية والمجلس القومي لحقوق الإنسان بالشفافية والحوار مع منظمات المجتمع المدني والمجموعات والمنظمات النسوية حول مسألة تشكيل مفوضية مكافحة التمييز، لأنها قضية تقع في صلب عملها، لكي تصل جميع الأطراف المعنية إلى الشكل الأكثر فاعلية لهذه الهيئة المستحدثة في مكافحة ظواهر التمييز على اختلافها.

وأعلن في شهر يناير 2015 أن اللجنة التي شكلتها الوزارة لإعداد مشروع قانون مفوضية التمييز تتواصل حالياً مع الجهات المعنية في مجال حقوق الإنسان في إطار حوار مجتمعي لإعداد مشروع القانون لعرضه على البرلمان المقبل بـغية إقراره⁴⁴.

■ قانون التأمين الصحي الشامل

⁴³ المؤسسات هي: نظرة للدراسات النسوية، الاتحاد النسائي المصري، الاتحاد النوعي لنساء مصر، أمانة المرأة بالحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي، جمعية أمي للحقوق والتنمية، جمعية بنت الأرض، حزب العيش والحرية، حزب مصر الحرية، مركز القاهرة للتنمية وحقوق الإنسان، مركز النديم لتأهيل ضحايا العنف والتعذيب، مؤسسة المرأة الجديدة، المؤسسة المصرية لتنمية الأسرة، مؤسسة قضايا المرأة المصرية.
⁴⁴ نُشر على الموقع الإلكتروني للمبتدأ بتاريخ 28-1-2015.

بمبادرة من المجتمع المدني، أُطلقت حملة "مانيفستو حقوق المريض المصري"⁴⁵ في ديسمبر 2013. تهدف هذه الحملة إلى إشراك الناس في وضع وثيقة تُحدّد فيها الحقوق الأساسية التي يجب على مقدّمي الخدمات الصحية ضمانها للجميع وعلى الدولة حمايتها لكل إنسان على أرضها.

وفي أغسطس 2014، أطلق وزير الصحة أولى جلسات الحوار المجتمعي لمناقشة مشروع قانون التأمين الصحي الشامل الجديد وآليات تطبيقه، وعُقدت الجلسة بتاريخ 5-8-2014 في مقر المجالس القومية المتخصصة، وحضر الاجتماع الدكتور إبراهيم بدران - وزير الصحة الأسبق ورئيس لجنة الصحة بالمجالس القومية المتخصصة، والدكتور ممدوح جبر - رئيس جمعية الهلال الأحمر - وأعضاء اللجنة الفنية المسؤولة عن صياغة القانون والتي تضم أعضاء من المجتمع المدني (ممثل عن المبادرة المصرية للحقوق الشخصية؛ ممثل عن جمعية التنمية الصحية والبيئية؛ ممثلو بعض الأحزاب؛ ممثلو النقابات المهنية المعنية)⁴⁶.

وفي نوفمبر 2014، تقدمت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية بمقترح للحكومة لإعادة تشكيل المجلس الأعلى للصحة. وقُدّمت تلك النسخة بعد 22 مراجعة من وزارة الصحة والسكان، ومنظمات المجتمع المدني والنقابات والخبراء في حوكمة المنظومة الصحية، وغيرهم. كذلك أُطلقت في نوفمبر 2014 المرحلة الثانية من حملة الكتابة المجتمعية لحقوق المريض. وفي فبراير 2015، نُشرت مسودة مشروع القانون ودعوة في الصحف المصرية لحضور جلسة حوار مجتمعي حوله.

ونلاحظ أن مشروع القانون وُضع بطريقة تشاركية بين الوزارة والمجتمع المدني، كما خضع - ولا يزال - لحوار مجتمعي، وهو الأمر المحمود والمطلوب لصياغة مسودة مشروع قانون قبل طرحه على البرلمان.

وفي المقابل، قام الرئيس عبد الفتاح السيسي بإصدار قرار بقانون في سبتمبر 2014 لتنظيم القانون الصحي على الفلاحين، وهو يختص بتنظيم التأمين الصحي على الفلاحين الذين لا يتمتعون به تحت أي قانون آخر، وهو القرار الذي اعتبرت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية⁴⁷

⁴⁵ الحملة مكوّنة من المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، حملة مانيفستو الشعب، الجمعية المصرية لدارسي العلوم الصحية EMSA.

⁴⁶ راجع "انطلاق جلسات الحوار المجتمعي لمناقشة مشروع قانون التأمين الصحي الشامل بمشاركة المبادرة المصرية للحقوق الشخصية"، نُشر على الموقع الإلكتروني لمبادرة المصرية للحقوق الشخصية، بتاريخ 7-8-2014.

⁴⁷ راجع "التأمين الصحي على الفلاحين في عيدهم خطوة جزئية في الاتجاه المعاكس"، نُشر على الموقع الرسمي للمبادرة المصرية للحقوق الشخصية بتاريخ 30-9-2014.

أنه أُعد في وقت قصير نسبيًا، كما لم يُعرض هذا القرار على لجنة قانون التأمين الصحي، ولم يخضع لأي مداولات أو مناقشات بشأنه مع أطراف المجتمع الأخرى. كما اعتبرت أن القانون يُعد خطوة متعجلة في اتجاه معاكس للتوجهات الإستراتيجية لإصلاح المنظومة الصحية إصلاحًا جذريًا، مع الإشارة إلى الدعم السياسي الذي حصل عليه هذا القانون بعكس قانون التأمين الصحي الشامل.

خلاصة القسم الثاني

خلال البحث عن القوانين التي نوقشت وتلك التي أُصدِرَت في هذه الفترة، لاحظنا بعض الغموض في الآلية المتبعة في مناقشة القوانين وإصدارها.

فمن جهة توجد بعض القوانين التي يجب إيلاؤها الأولوية كقانون التظاهر، كما ينبغي تدارك/معالجة عيوب قانون العقوبات والإجراءات الجنائية التي ظهرت في الفترة الماضية أثناء المحاكمات الخاصة بالثورة وغيرها من القوانين. ولكن هذه القوانين لم تحظَ بالاهتمام المطلوب.

ومن ناحية أخرى، قامت كل من اللجنة العليا للإصلاح التشريعي ومجلس الوزراء بدراسة بعض القوانين التي نعتقد إمّا إنها غير ضرورية أو تحتاج إلى حوار مجتمعي، وأنه يمكن انتظار مجلس النواب لمناقشتها وإصدارها، مثل التعديلات على قانون تنظيم الجامعات، والقوانين الخاصة بالنقابات، والقانون الخاص بمفوضية مكافحة التمييز، وهو ما يدعو للدهشة والتساؤل حول أولويات اللجنة التشريعية. وفي هذا الخصوص، بدت آلية مناقشة القوانين وإجراء حوار مجتمعي حولها غير واضحة، ففي غالبية هذه الحالات، الوزارات، لا المجتمع المدني، هي من ناقشت هذه القوانين، ثم أحالتها إلى اللجنة. وفي بعض الحالات القليلة، تولّت اللجان الفرعية مسؤولية مناقشة بعض القوانين. وهذا الأمر يطرح السؤال ما إن كان الأمر منسقًا بين اللجنة والوزارات أم أنه نتيجة تخبّط تسببت به كثرة الهيئات التي لها حقّ دراسة التشريعات واقتراحها.

إضافةً إلى ذلك، يوجد تناقض بين تصريحات اللجنة وأعضائها، فبين التصريح بأن القوانين الضرورية فقط هي التي سيصدرها رئيس الجمهورية، والتصريح بأن بعض القوانين التي انتهت مناقشتها يمكن إصدارها بقرار بقانون من رئيس الجمهورية دون انتظار البرلمان، نلاحظ غموضًا في الرؤية حول إصدار التشريعات، مع ما قد يستتبع ذلك من فوضى تشريعية.

3. تطبيق الدستور عن طريق المحكمة الدستورية العليا

يستلزم تطبيق الدستور حتمًا إصدار تشريعات وتعديل تشريعات أخرى لكي تتلاءم مع الدستور الجديد. ولكن ثمة طريقة أخرى متاحة للمواطنين ليطلبوا بتطبيق الدستور تتمثل بالتقاضي أمام المحكمة الدستورية العليا. هذه الآلية هي آلية مهمة إذ يمكن للمواطن اللجوء إليها عند انتهاك السلطة التشريعية حقوقه الدستورية.

وقد شهد القضاء الدستوري المصري في السنوات الثلاث الماضية التقدم بطعون بعدم دستورية بعض القرارات بقوانين التي صدرت عن رئاسة الجمهورية.

3.1 الطعن بعدم دستورية المادتين 8 و 10 من قانون تنظيم التظاهر

على خلفية منع الأستاذ طارق العوضي من تنظيم مظاهرة بتاريخ 2-5-2014، تقدّم المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بدعوى أمام مجلس الدولة دفع فيها بعدم دستورية المادتين 8 و 10 من قانون التظاهر، وطالب بالتصريح بالطعن بعدم الدستورية. وقد صرّحت محكمة القضاء الإداري في سبتمبر 2014 بالطعن على دستورية هاتين المادتين. وتقدّم المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بالفعل بالطعن على دستورية هاتين المادتين أمام المحكمة الدستورية العليا، التي تنظر بهذه الدعوى.

وقد استند المركز⁴⁸ في طعنه على عدم وجود أي مواد في الدستور تمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غياب البرلمان، إلا في حالات شديدة الخصوصية لا تنطبق على الوضع الحالي. كما استند الطعن على مخالفة القانون للعديد من المواد الدستورية التي تكرس حقّ المواطن في حرية الرأي والتعبير والتجمع.

3.2 الطعن بعدم دستورية تعديلات قانون الاستثمار

في أبريل 2014، عدّل قانون الاستثمار ليقصر حق الطعن على العقود التي تبرمها الدولة مع المستثمرين على طرفي العقد دون سواهما (أي الحكومة والمستثمر)؛ وهو ما يعني منع المواطنين من الطعن على هذه العقود⁴⁹.

⁴⁸ راجع "المركز المصري يطعن على دستورية قانون التظاهر رقم 107 لعام 2013"، نُشر على الموقع الإلكتروني للمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بتاريخ 14-9-2014.

⁴⁹ راجع مئة عمر، "منع المواطنين من الطعن على عقود الاستثمار: للمستثمر الأولوية في حسابات الحكومة المصرية ولا حياة لمن يعترض"، نُشر على الموقع الإلكتروني للمفكرة القانونية بتاريخ 17-4-2014.

وبناءً عليه، تقدّم المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بالتعاون مع مكتب خالد علي ومكتب شعبان ابو زهرة، بالطعن على القانون أمام المحكمة الإدارية التي صرّحت في يوليو 2014 للمدّعين بالطعن على دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية العليا. وقد تقدم المدّعون بالطعن أمام المحكمة الدستورية العليا مدّعين أن القانون يخالف المواد 4، 32، 34، 53، 94، 97، 100، 190، 225 من الدستور.

3.3 الطعن بعدم دستورية قانون حماية المنشآت العامة

في أكتوبر 2014، أصدر رئيس الجمهورية عبد الفتاح السيسي قرارًا بقانون بشأن تأمين وحماية المنشآت العامة والحيوية. وقد خوّل القانون القوات المسلحة مشاركة جهاز الشرطة في حماية وتأمين المنشآت العامة والحيوية في الدولة؛ ومن ثم إحالة الجرائم التي تُرتكب ضد هذه المنشآت إلى القضاء العسكري لا المدني.

وتّم تحويل قاصر إلى القضاء العسكري بالاستناد إلى هذا القانون، ما دفع المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بالطعن على هذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري، مطالبًا بالتصريح له بالطعن بعدم دستورية القانون. وقد صرّح المركز أن القانون يخالف المواد 94، 95، 97، 188، و204 من الدستور.

إضافةً إلى ذلك، قدّم المحامي أحمد حسام بالاشتراك مع المحامين محمد خضر ومحمد بكير وإسلام خليفة دعويان⁵⁰، طالبت الأولى منهما بإلغاء القرار مستندة إلى المادة 204 من الدستور التي تنص على اختصاص القضاء العسكري، مستنتجة عدم جواز خلع صفة المنشآت العسكرية غصبًا على المنشآت والمرافق والأموال العامة والحيوية التي هي في الأصل منشآت مدنية وليست عسكرية بطبيعتها. أما الدعوى الثانية فطالبت وزير الدفاع بإصدار قرار يحدد فيه الأماكن التي تقع في اختصاص القضاء العسكري تحديدًا جازمًا، وكذلك الأماكن المقصودة في قرار رئيس الجمهورية في عبارة "وغيرها من المنشآت والممتلكات العامة وما يدخل في حكمها".

⁵⁰ راجع "دعويان قضائيتان وطعنان على قرار رئيس الجمهورية بإشراك القوات المسلحة في حفظ الأمن وحماية منشآت الدولة"، نُشر على الموقع الإلكتروني لجريدة الأهرام بتاريخ 20-12-2014.

الخلاصة

شهد تطبيق الدستور في مصر خطوات لا بأس بها في سبيل جرد التشريعات اللازمة وإعداد مشاريع قوانين، ولكن هذه الخطوات لا تكتمل الا بانتخاب برلمان يمثل الشعب، يناقش هذه القوانين ويقرّها، ويتحمل مسؤوليتها أمام الشعب.

وفي غالب الأحيان، أدى تعدد الجهات التي تعمل على التشريع وتنظيم الحوار المجتمعي إلى غموض المنهجية المتبعة في تطبيق الدستور، والتخبط بين هذه الجهات جميعاً.

وإلى جانب ذلك، سيؤدي إقرار القوانين التي تُناقش حالياً إلى زيادة أعباء البرلمان القادم، حيث سيكون عليه مراجعتها والموافقة عليها أو إلغاؤها، ما قد يؤدي إلى غياب الاستقرار التشريعي في مصر لفترة من الزمن.

كذلك، قد تشهد الفترة القادمة طعناً إضافياً بعدم دستورية بعض القوانين المشكوك في احترامها للحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وهو ما يبرهن ضرورة انتظار البرلمان وعدم التسرع في إقرار القوانين.

لذلك، تُعدّ مسألة إجراء انتخابات برلمانية مسألة شديدة الأهمية، لأن التخبط التشريعي الحاصل حالياً لا يمكن له أن يؤسس لنظام تشريعي جيد، وسيؤدي إلى مزيد من التخبط وإلى مزيد من القوانين غير المدروسة.