الحزب الوطنى الديمقراطى
الأمانة العامة
لجنة الشئون الاقتصادية والمالية

لقاء العمل السنوى السادس

الإصلاحات التشريعية فى مصر

ورقة مقدمة من
د. / رابح رتيب

الإصلاحات التشريعية فى مصر

تمهيد :

لاشك أن التشريعات فى مصر كما هو الحال فى غالبية دول العالم فى حاجة إلى مراجعة بين الحين والحين ، إذا أن الاصلاح بصفة عام مطلوب دائماً لمسايرة الواقع والتغيرات التى تحدث فى المجتمع ، وحتى يتم تحسين الخدمات التى تؤديها الإدارات العامة للمواطنين. وهذا الإصلاح يفترض مجودات نظامية متناسقة ومتكاملة للقيام بالتغيرات الجوهرية والفعالة فى مختلف التشريعات فرض مختلف الأنظمة الإدارية العامة بالطرق التى تمى مقدرتها الإدارية فى ممارسة أعمالها التى ينبغى أن تقوم بها بنجاح وبوسائل مريحة مقدرتها الإدارية فى ممارسة أعمالها التى ينبغى أن تقوم بها بنجاح وبوسائل مريحة للمواطنين وذلك حتى تصل إلى الأهداف المرجوه منها وبخاصة أغراض التنمية القومية والاقتصادية .

والواقع أن موضوع الإصلاحات التشريعية فى مصرر هو من الأهمية القصوى التى تحتاج إلى دراسة وعناية ، وسوف نكتفى فقط بالإشارة السريعة إلى بعض النقاط والتى يمكن أن تثار وتطرح للمناقشة دون الدخول فى تفصيلاتها وأهمها :

- ماذا تعنى الإصلاحات التشريعية ؟
- لماذا الإصلاحات التشريعية ؟
- كيف تتم الإصلاحات التشريعية ؟

أولاً : ماذا تعنى الاصلاحات التشريعية؟

الإصلاحات التشريعية تعنى ضرورة النظرة المتكاملة والشاملة للتشريعات الحالية، وذلك لإصلاحها وتطويرها بما يجعلها تتلاءم ومقتضيات العصر الحديث ، بغية تحقيق الأنظمة الكلية والاقتصادية والاجتماعية المتكاملة ، وبما يحقق لأفراد المجتمع المستوى المعيشى اللائق ، ويحفزهم على العمل وزيادة الإنتاج . وبما يحقق أيضاً التوافق والانسجام بين المواطنين وكافة الادارات العامة بالدول ، والإقلال من المنازعات بالإضافة إلى ضرورة العمل على استقرار التشريعات وعدم تكرار تعديلها إلا ما تستوحية ضرورة الإصلاح أو ما يتوافق مع ظروف المجتمع وتطوره . ومن ثم ينبغى أن يكون المشرع على وعى دائما بما يحدث من تطورات فى المجتمعات الحديثة ويحاول إدخال مايلزم من تعديلات وإصلاحات . حيث أن استقرار التشريعات مع مواكبتها لكل التطورات الحديثة يدخل الثقة والإطمئنان فى نفوس الأفراد . كذلك تعنى الإصلاحات التشريعية تنقيح القوانين وتعديل كافة التشريعات لكى تأتى نصوصها متوافقة مع الدستور ، ومستجيبة لكافة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية فى المجتمع ، مع مراجعة لكافة القوانين لسد ما فيها من ثغرات ، مع وضع تلك القوانين فى نصوص محكمة واضحة لالبس فيها ولاغموض ، لاتحتاج إلى تفسير أو تأويل . وأن يراعى المشرع مجموعة من المعطيات الثقافية والاجتماعية فى التشريع عند خروجة إلى حيز الوجود ، وأن يهدف إلى تحقيق أهداف اجتماعية مشروعة يقبلها المجتمع ولايرفضها .

ثانياً : لماذا الإصلاحات التشريعية؟

الواقع أن الإصلاح التشريعى فى مصر مطلوب لعدة أسباب نشير إلى اهمها فيما يلى :

(١) كثرة القوانين واللوائح وتشعبها وتعددها بما يمكن أن نطلق عليه «ظاهرة التضخم التشريعى» ، مما يجد [illegible] المشتغلين به صعوبة فى متابعة ولاحقة كثرة هذه التشريعات ، فما بالنا بالمواطن [illegible] يحتكم القانون .

(٢) تعدد التشريعات ا[illegible] موضوع الواحد : إذا أنه بالرغم مما يسببه هذا التعدد من تضخم

تشريعى لامبرر له ، فانه يزيد من صعوبة الإلمام بالتشريعات المنتظمة للموضوع الواحد مع احتمالات التعارض بين أحكام هذه التشريعات ، مما يعد مؤشراً على القصور الشديد فى صناعة التشريع ويستوجب الدراسة بهدف إيجاد الحلول الكفيلة بالإصلاح .

(٣) كثرة القوانين وتعددها قد ينجم عنه الكثير من التعقيدات والغموض والبس فى بعض النصوص ، على سبيل المثال قد ينص المشرع على ضريبة معينة ويكون المقصود فيها أحد الرسوم أو العكس . فقد ينص المشرع على رسم معين مع أنه فى حقيقته هو ضريبة وليس رسماً.

(٤) تعاقب الكثير من التشريعات وبالتالى عدم استقرارها طويلاً مما يؤدى إلى قلق المواطنين وإحساسهم بعدم الاستقرار ، ومن ثم التخبط فى تشريعات متعدده ومتواترة تقودهم إلى التخبط فى التفسيرات والتماس الإيضاحات والدخول فى مناقشات ومواجهات عديدة مع الادارات العامة فى الدولة .

ذلك لأن السرعة التى يتم بها تعديل بل وإلقاء كثير من التشريعات بعد فترة وجيزة من صدورها ، يعد مؤشراً على أن عملية التشريع فى مصر لاتخضع لدراسة متأنية تراعى الحقائق الاجتماعية بثوابتها ومتغيراتها بما يضمن للتشريع حداً أدنى من الثبات والإستقرار .

(٥) عدم فعالية كثير من التشريعات وما ينجم عن ذلك من عدم إمكانية تحقيق الأهداف التى توخاها المشرع عند وضعها مما يؤدى إلى فقدان التشريع لهيبته الإجتماعية وانتشار ظاهرة التعديلات المتوالية للتشريعات .

(٦) ان التشريع الكفء والذى يمكن أن يحقق الاهداف المرجوة منه هو الذى لايجب أن يستند فى فاعليته على مجرد الجزاء المادى والذى يحلن بالقاعدة القانونية لضمان الخضوع لأحكامها ، بل ينبغى أن يستند على الاقتناع الذاتى لأفراد المجتمع بأهمية التشريع لهم وفائدة تطبيق أحكامه على علاقاتهم .

ثالثاً :كيف تتم الإصلاحات التشريعية ؟

بالإضافة إلى ما أشرنا إليه من قبل فى معنى الاصلاحات التشريعية فاننا نضيف هنا أنه لكى يتم الاصلاح التشريعى لابد من وقفة جبرية واعية أمام كل تشريع من التشريعات القائمة وتفيدها وتفتيحا بما يتلاءم مع الواقع الذى تعيشه مصر الآن ، وبما ييسر العمل فى كل المجالات ويحد من الجرائم والمخالفات ، ويؤكد الثقة والإضمئنان فى نفوس المواطنين . ونسوق فيما يلى بعض الأمثلة على كيفية الإصلاحات التشريعية فى بعض القوانين :

١- التشريعات المدنية : ينغى تجميع كل ما يتعلق بالنواحى المدنية فى المجتمع فى تشريع واحد ، وضم كافة القوانين المتناثرة ، لعدم تكرارها ورفع التعارض بينها ، مع تبسيط لنصوص القانون ، وإلغاء المواد القديمة التى لا تتناسب مع الظروف الحالية الحديثة ، حيث توجد بعض النصوص لازالت موجودة ومعمول بها من سنين طويلة ولم يطرأ عليها أية تعديلات حتى الآن .

٢ - التشريعات الجنائية ، ينبغى أن يتم تطوير تلك التشريعات فى تشريع واحد مع الوضع فى الاعتبار ضرورة أن تكون العقوبات متوافقة مع الجرائم والمخالفات المرتكبة ، وأن تحذف الجرائم التافهة والتى قد لا تعد جريمة فى ا لوقت الحالى ، مع تعديل العقوبات التافهة خاصة بعض الغرامات التى لازالت دون تعديل منذ سنوات عديدة وإعطاء الأهمية للجرائم الاقتصادية نظراً لتشابك الحياة الاقتصادية فى الآونه الأخيرة وانتهاج الدولة لسياسة الإصلاح الاقتصادى والاقتصاد الحر ، مع ضرورة تبسيط إجراءات التقاضى وسرعة الفصل فى المنازعات القضائية أمام المحاكم .

٣ – القوانين التجارية ، تم الاصلاحات فى تلك القوانين بحيث تسهم فى إيجاد مناخ جديد يتفق مع معطيات العصر وينظر العلاقات التجارية بين المواطنين بما يناسب المتغيرات العالمية . وبما يتفق أيضاً ويساير التحول الكبير الذى وقع للاقتصاد المصى وتحوله مع الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر . مع ضرورة استحداث أحكام جديدة لحماية الشيك وإختفاء الثقة على التعامل به باعتباره أداة وفاء تجرى مجرى النقو فى التعاملات ، والعمل على تحقيق وحدةة القانون التجارى فى تشريع واحد .

٤ – التشريعات الاقتصادية ينبغى أن يتم تطويرها بحيث تتلاءم والسياسة الاقتصاية الجديدة التى تنتهجها مصر الآن . وهى سياسة النهوض الاقتصادى وتطبيق نظام آلية السوق ، مع تشجيع الاستثمارات بكافة الوسائل وتجميع كافة القوانين التى تتعلق بالاستثمار فى قانون موحد للاستثمار ، وأن تصاغ كافة القوانين الاقتصادية بحيث تشجع على سياسة الاصلاح الاقتصادى وتحقق المزيد من الإنتاجية والمزيد من زيادةة الصادرات وتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع .

٥ – التشريعات الضريبية : العمل على استقرار التشريعات الضريبية وعدم تكرار تعديلها إلا ما تستوجبه ضرورة الإصلاح أو ما يتوافق مع ظروف المجتمع وتطويره ، وأن يكون المشرع الضريبى على وعى دائما بما يحدث من تطورات فى المجتمعات الحديثة ويحاول إدخال ما يلزم من تعديلات وإصلاحات تكون فى صالح الممول وفى صالح المجتمع ، وأن تصدر القوانين واللوائح الضريبية بوضوح تام قدر الإمكان ، مع عمل تفسيرات لها تودع فى نشرات دورية على جمهور الممولين حتى يتمكنوا من الإحاطة بكل جديد ، والإسراع فى تطبيق النظام المتكامل للضريبة الموحدة ،وتعديل قانون الضريبة العامة على المبيعات لتكون على نفس نظام الضريبة على القيمة المضافة وضرورة العمل على تحسين العلاقة بين الممول والادارة الضريبية ، ومن أهم الأمثلة العملية التى يمكن أن تساق فى مجال الاصلاحات الضريبية بصدد تحسين العلاقات بين الممولين والإدارة الضريبية تلك اللجنة التى قرر مجلس الوزراء الفرنسى تشكيلها فى ٢ إبريل عام ١٩٨٦ برئاسة الأستاذ / موريس إديكاردى عضو المجلسس الاقتصادى الاجتماعى فى فرنسا ، وذلك لدراسة الوسائل اللازمة لتبسيط تحسين العلاقات بين الممولين والإدارة الضريبة ، واقتراح الإصلاحات اللازمة فى هذا الشأن ، وقد وضعت اللجنة تقريرها بالفعل فى يوليو عام ١٩٨٦ وكانت أهم المقترحات التى جاءت فى هذا التقرير تتعلق بالموضوعات التالية : قواعد الإثبات الثقيلة فى المنازعات الضريبية ، السلطات المفرطة أو غير المحددة للإدارة الضريبية ، الجزاءات والعقوبات غير المناسبة ، عدم كفاية اللجان المشكلة لنظر الطعون الضريبية ، عدم المساواة فى المعاملة بين الممول والادارة الضريبية أمام القضاء ، ثم عدم كفاية الضمانات القانونية للممولين ، هذا وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة الفرنسية كانت جادة فى الأخذ بمأخذ الجد هذه الموضوعات والمقترحات التى اقترحتها اللجنة فى هذا الصدد وضمنتها فى نصوص القانون المالى لعام ١٩٨٧ ، ونحن نأمل فى أن نسلك الحكومة المصرية نفس المسلك وتصدر قراراً بتشكيل لجنةة مماثلة لتحسيسن وتلطيف العلاقات بين الممولين والادارة الضريبية ، مع الإفتداء بالمقترحات التى جاءت فى تقرير اللجنة الايكاردية خاصة وأننا فى مصر حاجة إلى القيام بمثل هذا الإجراء ، على أن توضع هذه المقترحات موضع التنفيذ فوراً وتضاف إلى القوانين الضريبية بمجرد أن تضع اللجنة تقريرها وتعرض مقترحاتها كما حدث فى فرنسا من قبل .

والجدير بالذكر أن الحكومة المصرية قد أعلنت أنها ستتقدم إلى مجلس الشعب بالعديد من مشروعات القوانين التى تهدف إلى تشجيع الاستثمار وتبسيط الاجراءات وحماية الاقتصاد القومى ،

ومن بين تلك المشروعات للقوانين التى ستتقدم بها الحكومة إلى مجلس الشعب ، نجد مشروعات بشأن مواعد وإجراءات منح الاتزامات المرافقه العامة ، ومشروع بشأن المناقصات والمزايدات ، وإنشاء مناطق حرة ذات الطبيعة الخاصة فى خليج السويس ، وضمانات وحوافز الاستثمار والقانون التجارى ، وقانون الشركات ، وتنظيم هرم المبانى ، ومشروعات قوانين منع الإحتكار وحماية الاقتصاد القومى من أضرار الدعم والإغراق ، وقانون العمل الموحد .

غير أنه يجب التنويه إلى أن تلك المشروعات فى حاجة إلى دراسات جادة واعية وصياغة سليمة ودقيقة لكافة نصوصها ، وفهم واع لفلسفة القانون ونأمل فى أن تسرع الحكومة فى تقديم هذه الشمروعات على أن تكن متوافقة مع عملية الاصلاح التشريعى التى ننشدها ، وذلك حتى تتمكن لجان المجالس المختصة من دراستها دراسسة واسعة ، ومناقشة موادها بهدوء وموضوعية وتقديمها لمجلس الشعب فى الوقت المناسب .

-وفى النهاية نود الإشارة (بالإضافة الى ما سبقت الإشارة اليه) إلى بعض المقترحات التى ينبغى مراعاتها عند إجراء الاصلاحات التشريعية وأهمها :

١ - الإحاطة العلمية بالظاهرة الاجتماعية محل التشريع حتى لا يحدث الإغتراب التشريعى عن الواقع الاجتماعى .

٢ - تحقيق التوافق والانسجام بين روح التشريع ، بحيث يأتى التشريع متوافقاً مع فلسفة المشروع الدستورى لا مع مجرد ظاهر نصوص فحسب ، وهذا يجعلنا نؤكد على ضرورة مراجعة التشريعات بحيث تأتى متفقة تماماً مع الدستور حتى لا نفاجأ بالأحكام التى تصدر من المحكمة الدستورية بعدم دستورية بعض القوانين ، كما هو الحال فى الآونه الأخيرة وما يترتب على ذلك م أثار عديده .

٣ - ضرورة أخذ رأى المتخصصين والمعنيين بالقوانين التى تصدر ووضع مقترحاتهم موضوع التقدير .

٤ - أن تبدأ اللجنة العليا لشئون التشريع والتى تم تشكيلها بموجب ا لقرار الجمهورى رقم ٤٣٩لسنة ١٩٨٨ فى تشكيل لجان من أساتذة القانون بالجامعات ورجال القضاء وبعض المتخصصين فى شتى المجالات ، على أن تختص كل لجنة من هذه اللجان بنوع معين من التشريعات وتتولى حصر جميع ما صدر فيه وتضعه فى صورة تشريع جديد يتخلص من كل عيوب التشريعات القائمة والمتناثرة ، ثم تعرض هذه التشريعات على اللجنة العليا للتشريع لتضع لمساتها الأخيرة فى صيغها جميعاً بروح واحدة .

٥ - أن تتم مناقشة مشرووعات القوانين فى مجلس الشعب مناقشة جادة وموضوعية ، باعتبار أن المجلس ينوب عن الشعب فى إصدار القوانين ويمثل كافة فئاته وطوائفه ،

وهذا يجعلنا نضع ثلاثة تساؤلات للمناقشة على جانب كبير من الأهمية :

أ) ماذا يمنع إعضاء مجلس الشورى إختصاصاً تشريعياً مشتركاً مع مجلس الشعب ، وفى ذلك عودة الى نظام المجلسين التشريعيين ، مما يكفل تمثيل العناصر ذات الكفاءاة والخبرة فى العملية التشريعية ؟

ب) ما مدى تأثير قضية تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ من أعضاء المجلس التشريعى على كفاءة العملية التشريعية ؟

جـ) ما مدى إمكانية الاستعاضة بتمثيل العمال والفلاحين بالأخذ بنظام التمثيل المهنى ، أى أن يكون المجلس التشريعى ممثلاً لكافة الفئات المهنية فى المجتمع كأساتذة الجامعات ، والمحامين ، والأطباء والمحاسبين والمهندسين ، وغيرهم من الفئات الأخرى ؟