مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

مفوضيات الإصلاح القانوني - رؤية تحليلية: مفوضية الإصلاح الإنجليزي، أنموذجاً.

الدكتور/ فهد علي الزميع

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ٤ - السنة ٤٨

جمادى الأخرة ١٤٤٦ هـ - ديسمبر ٢٠٢٤

مفوضيات الإصلاح القانوني - رؤية تحليلية: مفوضية الإصلاح الإنجليزي، أنموذجاً

الدكتور/ فهد علي الزميع*

ملخص

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى إبراز أهمية الإصلاح القانوني والتأكيد على ضرورة البدء بعملية إصلاح حقيقي للقوانين، وذلك في ظل حالة التدهور والتراجع التي يشهدها المجتمع القانوني في العالم العربي، وتأتي هذه الدراسة في محاولة لتسليط الضوء على مفوضيات الإصلاح القانوني كأداة لتحقيق هذا الهدف. **المنهج:** اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي الوصفي، باستعراض تجربة الإصلاح في المملكة المتحدة كنموذج وتحليلها، ومقارنتها بواقع تجارب الإصلاح القانوني في الدول العربية. **النتائج:** يمكن تلخيص أهم نتائج الدراسة فيما انتهت إليه من ضرورة الاهتمام بعمليات الإصلاح القانوني كونه محفزاً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف المجالات، وذلك في ظل حالة التدهور والتراجع التي يشهدها المجتمع القانوني في العالم العربي، لذا، يجب البحث عن أسباب هذا التراجع والتأخر في مجال التنمية القانونية، وتستعرض الدراسة التجربة الإنجليزية كمثال يمكن الاستفادة منه. **الخاتمة:** اختتمت الدراسة بدعوة المشرع الكويتي إلى تحويل الأطروحات النظرية الواردة فيها إلى واقع عملي، وتتضمن الدراسة مسودة لمشروع قانون يهدف إلى تأسيس مفوضية للإصلاح القانوني، والتي نأمل أن تكون نواة لتحقيق الإصلاح القانوني في عالمنا العربي.

الكلمات المفتاحية: مفوضيات الإصلاح القانوني، التنمية القانونية، مفوضية الإصلاح الإنجليزي، تطوير التشريعات.

* أستاذ مشارك في القانون الخاص - كلية الحقوق - جامعة الكويت، محامٍ أمام المحاكم الملكية في إنجلترا وويلز ومحاكم ولاية كاليفورنيا في الولايات المتحدة الأمريكية والمحاكم الكويتية. هذا البحث ابتدأ كورقة علمية في مؤتمر كلية القانون الكويتية العالمية؛ وتم تطويره بشكله الحالي.
الإيميل: Alzumai.f@ku.edu.kw

- تُسلّم البحث في: ٢٠١٩/٤/٢٩، أُجيز للنشر في: ٢٠٢٤/٣/٢٦.

حقوق الطبع والنشر محفوظة - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

للاستشهاد بهذا البحث انظر ص٩١

المقدمة[١]

إن مسألة الإصلاح القانوني تعد من أكثر المواضيع حساسية من الناحية النظرية والعملية، فالقانون بطبيعته هو كائن حي يتأثر ويؤثر في المحيط الذي يوجد فيه[٢]، ووفقاً للبروفيسور «أمارتيا صن Amartya Sen[٣]» فإن عملية الإصلاح القانوني يمكن النظر لها على أنها شرط لتحقيق التنمية الاقتصادية والتطور الاجتماعي والارتقاء السياسي في المجتمع؛ فالإصلاح القانوني هو المحفز والشرط الرئيسي لتحقيق التنمية في صورها المختلفة[٤]؛ إذ يشترط «أمارتيا صن» توافر عدة عوامل مشتركة ومتقاطعة لضمان نجاح جهود تحقيق التنمية الحقيقية في الدول المختلفة؛ والتي من دونها ستواجه هذه الجهود احتمالية الفشل الذريع؛ ويعدُّ القانون مكوناً رئيسياً ضمن هذه العوامل، وعليه تصبح مسألة الإصلاح القانوني ضرورة لتحقيق التنمية[٥].

وتجدر الإشارة إلى أنه عند الحديث عن التنمية القانونية أو كما يعرف في الغرب بحركة القانون والتنمية Law and Development Movement، فإننا نتحدث عما

---

(١) تم تقديم المسودة الأولية لهذا البحث إلى المؤتمر السنوي الرابع لكلية القانون الكويتية العالمية الذي أقيم في ١٠ – ١١ مايو ٢٠١٧ تحت شعار «القانون..أداة للإصلاح والتطوير».

(٢) نعمان عطا الله الهيتي، تشريع القوانين: دراسة دستورية مقارنة، دمشق: دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص٥.

(٣) أمارتيا صن Amartya Sen هو عالم اقتصاد وفيلسوف هندي اشتغل بالتدريس في العديد من الجامعات المرموقة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة، حصل على جائزة نوبل في العلوم الاقتصادية عام ١٩٩٨ لأبحاثه عن اقتصاد الرفاه.

Amartya Sen Biographical, NobelPrize.org. Nobel Media AB, Retrieved Wed. 9 Jan 2019, from https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1998/sen/biographical

(٤) Amartaya Sen "What Is the Role of Legal and Judicial Reform in The Development Process?" World Bank Legal Conference, Washington, DC, (2000), at p2.

(٥) إن من أفضل ما قدمه البروفيسور «أمارتيا صن» هو كتابه Development as Freedom الذي صدر عن دار نشرOxford University عام ١٩٩٩ وتمت ترجمته للعربية عام ٢٠٠٤ تحت اسم "التنمية حرية" ضمن سلسلة عالم المعرفة.

Amartya Sen, Development as Freedom, New York: Oxford University Press, 1st ed., (1999).

أمارتيا صن، التنمية حرية: مؤسسات حرة وإنسان متحرر من الجهل والمرض والفقر، ترجمة: شوقي جلال، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٠٣، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، مايو ٢٠٠٤.

هو أبعد من ماهية نصوص القوانين القائمة في مجتمعاتنا؛ فالتنمية القانونية وفقاً لرأي «أمارتيا صن» تتجاوز النصوص لتبحث وقع هذه النصوص وتأثيرها على قدرات الأفراد وحريتهم وقدراتهم على الاستفادة من الحقوق المكفولة وفقاً لهذه النصوص(٦).

وتجدر الإشارة إلى أن حقل القانون والتنمية يعد من المجالات المتخصصة التي تدرس العلاقة بين القانون والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بتحليل كيفية استخدام القانون كأداة لتعزيز التنمية بصورها المختلفة، وكان لهذا المجال الفكري الفضل في إثارة النقاش حول إسهام عمليات الإصلاح القانوني في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ والتي استفادت منها العديد من الدول المستقلة حديثاً في ستينيات القرن الماضي(٧)، وقد واجهت حركة القانون والتنمية العديد من الصعوبات مما هدد جهودها بالفشل(٨).

وفى ثمانينات القرن الماضي؛ أعيد إحياء هذا الفكر مع انتشار مشاريع الإصلاح القانوني المرتكزة على انتشار الأفكار الليبرالية، ودعمت هذه الحركة مشاريع الإصلاح القانوني ذات الأثر الاقتصادي المعززة لفكر السوق الحر كالخصخصة وتحرير التجارة الدولية مع تركيزها الدائم على سيادة القانون، وعلى الرغم مما حققته هذه الجهود من نجاحات في أماكن متفرقة، إلا أنها واجهت العديد من الانتقادات بداعي أنها كانت المتسببة في إحداث آثار سلبية في اقتصادات بعض الدول(٩).

ووفقاً لحركة القانون والتنمية؛ فإن الهدف من القانون هو إعادة هيكلة الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وعليه انتشرت ظاهرة ما يعرف باستنساخ القوانين Legal Transplantation؛ وذلك من خلال نقل القوانين الغربية إلى الدول التي تصبو إلى تحقيق التنمية، ولكن التاريخ كان كفيلاً بأن يثبت أن هذا التوجه

(٦) Amartaya Sen, "What is the Role of Legal and Judicial Reform in the Development Process?", Op. Cit., at p11.

(٧) Brian Z. Tamanaha " The Primacy of Society and the Failures of Law and Development" Cornell International Law Journal, Vol 44, (2011) at p211.

(٨) Law and Development Movement, worldbank.org, Retrieved Wed. 9 Jan 2019, from http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/LawandDevelopmentMovement.pdf

(٩) Kevin Davis & Michael Trebilcock, "The Relationship between Law and Development: Optimists vs. Skeptics" The American Journal of Comparative Law, Volume 56, Issue 4, 1 October 2008, p. 895.

غير صائب وأصبح مصيره الفشل[١٠]؛ إذ صار العديد من هذه القوانين مجرد حبر على ورق، وتيقَّنَ متخذو القرار أن وجود ذات القانون في دولتين تتمتعان بظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة لن ينتج منه ذات الآثار والنتائج المرجوة من إصدار القانون، وأمام هذا الواقع أصبح حقيقة أن الواقع الاجتماعي والمؤسسي للدول هو المحور الرئيسي لفشل أو نجاح الدول لتحقيق التنمية القانونية المنشودة.

ولعل مشكلة عملية إصلاح القوانين وتحديثها لتتماشى مع تطورات المجتمع والمحافظة على حداثتها تتمحور حول آلية إصلاح القوانين المتبعة، ففشل الآلية هو الذي يسهم بشكل جذري في فشل أي عملية إصلاح حقيقية ومستدامة لأنظمتنا القانونية.

لقد انتبه العديد من فقهاء القانون في العديد من الدول لهذه الحقيقة -ومن ضمنها بريطانيا العظمى- فقد أكدت إحدى الدراسات في بدايات ستينات القرن الماضي أن الإصلاح القانوني هو متطلب أساسي وضروري لتحقيق أي تنمية مجتمعية، وقد نصت هذه الدراسة على أنه:" يجب الإقرار بأن تحديث القوانين وإصلاحها وجعلها دائماً مواكبة للتطورات أحد المشكلات الرئيسية، وإذا كانت آلية الإصلاح القانوني ستعمل بكفاءة في وقت ما بصورة مؤقتة؛ كما هي الحال في الوقت الحالي والذي هو وقت تغيير اجتماعي واقتصادي شامل وسريع؛ إلا أنه ينبغي أن تختص بهذه المهمة لجنة دائمة يديرها موظفون يعملون بدوام كامل"[١١].

ولعل التحدي الأكبر لمسألة الإصلاح القانوني أنه وعلى الرغم من الاتفاق حول أهميته والتأكيد المستمر على ضرورة البدء بعملية إصلاح حقيقي للقانون؛ إلا أن هذه الأهمية تكاد تكون غائبة أو مغيبة في النقاشات العامة، وهو أمر مبرر فكيف يتوقع من الجمهور المطالبة أو الحديث عما يجهلون، والقانون في حقيقته ما زال وسيظل أمراً مجهولاً على المستوى الجماعي للمجتمعات، ولكن المخيب للآمال هو أنه حتى على مستوى نقاشات المتخصصين ومتخذي القرار فإن مسألة إصلاح القانون بشكل ممنهج تكاد تكون غائبة على مستوى الوطن العربي.

نخلص مما سبق إلى أنه لا مجال للحديث عن التنمية في أي مجتمع من دون الحديث عن عملية إصلاح قانوني موازية، وأمام هذه الحقيقة المعرفية يصبح علينا

(١٠) Brian Z. Tamanaha, Op. Cit., at p211.

(١١) Gerald Gardiner & Andrew Martin (ed): Law Reform Now, London: Victor Gollancz Ltd London (1963) at p1.

لزاماً أن نتساءل عن موقع هذه الحقيقة في العالم العربي سواءً على مستوى صناع القرار أو على صعيد النخب القانونية، وهل فعلاً يوجد إقرار بالأهمية العملية للقانون؟ وإذا كانت الإجابة بالإيجاب؛ فما ملامح هذا الإقرار ودلائله على أرض الواقع؟

ويعد كتاب د. عمرو الشلقاني[١٢] المعنون بازدهار وانهيار النخبة القانونية المصرية[١٣] أحد أبرز الأدبيات الحديثة التي تقدم بعض الإجابات حول واقع المجتمع القانوني العربي المعاصر، والذي يواجه حالة تدهور وتراجع كبيرة؛ ومما لا شك فيه أن حالة التدهور والتراجع التي يعيشها المجتمع القانوني بجميع مكوناته في العالم العربي ما هي إلا جزء من انهيار المجتمعات في عالمنا العربي[١٤]؛ وتطور القوانين والاهتمام بجودتها لا يتحقق إلا في مجتمعات حية يكون فيها تطوير القوانين وإصلاحها جزءاً لا يتجزأ من حياة هذه الأمم النابضة بالحياة، ومن دونها يصبح القانون عبارة عن صفحات تملأ بها الكتب وتجمل به الأرفف.

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية الدراسة في ظل حالة التدهور والتراجع التي يعيشها المجتمع القانوني في العالم العربي، وهو ما يدفعنا إلى ضرورة بحث أسباب هذا التراجع والتأخر

(١٢) عمرو الشلقاني أستاذ قانون مساعد بالجامعة الأمريكية في القاهرة، أستاذ متميز كرسي الأغا خان للعلوم الإنسانية الإسلامية بجامعة براون الأمريكية، نال جائزة أديسون براون لأفضل رسالة دكتوراه في القانون الخاص والمقارن، انضم للطاقم القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية إبان مفاوضات السلام، لينتقل للدراسة والمحاضرة بجامعة بيرزيت في الضفة الغربية، وجامعات هارفارد، وكورنيل، وكولومبيا ونيويورك في الولايات المتحدة الأمريكية، وتم اختياره كباحث لمؤسسة كارنيجي في نيويورك.

(١٣) عمرو الشلقاني، ازدهار وانهيار النخبة القانونية المصرية، القاهرة: دار الشروق، ٢٠١٣.

(١٤) مطالعة التقارير العالمية حول وضع الدول العربية في مؤشرات التنمية المختلفة توضح أن الدول العربية تواجه العديد من الصعوبات في تحقيق التنمية المستهدفة، فوفقاً لتقرير التنمية البشرية ٢٠١٨ فإن ترتيب الدول العربية جاء كالآتي: الأمارات في المركز ٣٤، قطر في المركز ٣٧، السعودية في المركز ٣٩، البحرين في المركز ٤٣، الكويت في المركز ٥٦، لبنان في المركز ٨٠، الجزائر في المركز ٨٥، الأردن في المركز ٩٥، تونس في المركز ٩٥، ليبيا في المركز ١٠٨، مصر في المركز ١١٥، فلسطين في المركز ١١٩، العراق في المركز ١٢٠، المغرب في المركز ١٢٣، سوريا في المركز ١٥٥، السودان في المركز ١٦٧، اليمن في المركز ١٧٨، وذلك من أصل ١٨٩ دولة يغطيها التقرير.

The United Nations Development Programme "UNDB": Human Development Report 2018 – "Human Development Indices and Indicators"2018 Statistical Update, HDRO (Human Development Report Office) United Nations Development Programme, pp. 22–25.

فيما يعرف بالتنمية القانونية؛ وتأتي هذه الورقة لتمثل محاولة متواضعة لتسليط الضوء على ما يعرف بمفوضيات الإصلاح القانوني Law Reform Commissions والتي أصبحت واقعاً ملموساً في أكثر من ٨٥ دولة حول العالم؛ من ضمنها دول مثل كندا وبريطانيا؛ لتمثل إحدى أهم آليات الإصلاح القانوني في هذه الدول(١٥).

منهج الدراسة:

اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي النقدي، باستعراض تجربة الإصلاح في المملكة المتحدة كنموذج وتحليلها، ومقارنتها بواقع تجارب الإصلاح القانوني العربية.

خطة الدراسة:

تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث: فقد جاء المبحث الأول تحت عنوان: "نشأة مفوضيات الإصلاح القانوني"، وتضمن مطلبين، جاء أولهما تحت عنوان: "التطور التاريخي لنشأة مفوضيات الإصلاح القانوني"، فيما جاء المطلب الثاني تحت عنوان: "تحديات إنشاء وعمل مفوضيات الإصلاح القانوني". وجاء المبحث الثاني بعنوان: "الإطار القانوني لمفوضيات الإصلاح القانوني"، وتضمن بدوره مطلبين؛ جاء المطلب الأول تحت عنوان: "الإطار القانوني لتأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني" أما المطلب الثاني فتم عنونته بـ:"الفلسفة التشريعية لقوانين مفوضيات الإصلاح القانوني". وجاء المبحث الثالث تحت عنوان: "طبيعة عمل مفوضيات الإصلاح القانوني" والذي تضمن مطلبين، جاء أولهما تحت عنوان: "المبادئ المنظمة لعمل مفوضيات الإصلاح القانوني"، وجاء المطلب الثاني بعنوان: "آلية عمل مفوضيات الإصلاح القانوني". وفي الختام ستتضمن هذه الورقة مسودة لمشروع قانون تأسيس مفوضية للإصلاح القانوني أتمنى من خلالها أن تكون نواة لتأسيس مثل هذه المفوضيات في عالمنا العربي.

(١٥) Philippe de Meneval "Legal Reform & Law Reform Commission" Worldbank. Org, The World Bank, Retrieved: 9 Jan 2019, from http://siteresources.worldbank.org/INTLIBYA/Resources/Legal-Reform.pdf

المبحث الأول
نشأة مفوضيات الإصلاح القانوني

كما هي الحال في جميع حياة الأفكار في التاريخ الإنساني، فإن فكرة إنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني قد مرت بعدد من الأطوار؛ فقد جاءت نشأة مفوضيات الإصلاح القانوني كضرورة اقتضتها الظروف والواقع في المجتمعات، وانتقلت مؤسسات الإصلاح القانوني من اللجان المؤقتة إلى المفوضيات الدائمة، ولم يكن إنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني أمراً سلساً وميسراً، بل واجهه العديد من التحديات والصعوبات، سنتناول ضمن هذا المبحث التطور التاريخي لنشأة مفوضيات الإصلاح القانوني (المطلب الأول)، وتحديات إنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الأول
التطور التاريخي لنشأة مفوضيات الإصلاح القانوني

أمام واقع اقتصادي واجتماعي متغير بشكل غير مسبوق على مستوى تاريخ البشرية، أدرك المتخصصون في حقل القانون أنه من الضرورة بمكان البحث عن الطرق والوسائل الممكنة للتأكد من مواكبة القوانين ودعمها لهذه المتغيرات، وعليه بدأ النقاش عن أهمية توافر عمل مؤسسي يعنى بمراجعة القوانين القائمة والحرص على ضرورة مواكبتها للتطورات التي يشهدها المجتمع.

وتجدر الإشارة إلى أن الدعوة لضرورة وجود جهة تكون معنية بمتابعة قضية الإصلاح القانوني تعود إلى الفقيه والقاضي الأمريكي «بنيامين كوردوزو Benjamin Cardozo[١٦]»؛ وذلك في كتاب منشور له عام ١٩٢١م تحت عنوان طبيعة العملية القضائية The Nature of The Judicial Process [١٧] والتي دعا فيها إلى ضرورة إنشاء مؤسسة معنية بمتابعة تطبيق القانون على أرض الواقع وتقديم التقارير والتوصيات لتطوير هذه القوانين وإصلاحها[١٨]، وذلك من دون إعطاء تفاصيل محددة

(١٦) بنيامين كوردوزو Benjamin Cardozo (١٨٧٠-١٩٣٨)، قاضٍ في المحكمة العليا للولايات المتحدة، ولكتاباته دور كبير في تطوير القانون العام الأمريكي.

(١٧) Benjamin Cardozo "The Nature of The Judicial Process" New Haven: Yale University Press, (1921).

(١٨) Gavin Murphy "Law Reform Agencies" The International Cooperation Group, Department of Justice Canada, (2004) at p5.

لطبيعة هذه المؤسسة أو آلية عملها، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فإن هذه المبادرة قد ترجمت من خلال تأسيس مفوضية نورث كارولينا لتطوير القانون North Carolina Commission for Improvements of Laws عام ١٩٣١م، والأمر ذاته تم اتباعه في ولاية نيويورك عام ١٩٣٤م.

وفي الوقت ذاته تم إنشاء أول مؤسسة مختصة بالمراجعة الدورية للقوانين في بريطانيا وذلك في ثلاثينيات القرن الماضي؛ إذ تم تأسيس أول لجنة دائمة لمراجعة القوانين Law Revision Committee بمبادرة من اللورد «جون سانكي John Sankey»[١٩] وذلك عام ١٩٣٤[٢٠]، وكانت هذه اللجنة تدار بوساطة عدد من الأعضاء غير متفرغين، والأمر ذاته تحقق في أستراليا في أربعينيات القرن الماضي التي أنشأت لجنة دائمة لمراجعة القوانين[٢١].

ولعل أهم ما كان يميز هذه اللجان أنها لم تكن كسابقتها لجاناً مؤقتة، بل كانت لجاناً دائمة، وقد ظهرت الحاجة حينها إلى إنشاء تلك اللجان كنتيجة للإيمان بأن النظام القانوني أصبح بحاجة إلى الإصلاح والتطوير، وهو ما دفع إلى ظهور مبادرات في العديد من الدول لإنشاء لجان دائمة للإصلاح القانوني، وقد ظهرت مبادرات مشابهة في كندا على سبيل المثال عام ١٩٤١م، وتم تأسيس لجنة أخرى عام ١٩٥٦م[٢٢].

وفي خمسينيات القرن الماضي؛ بدأ النقاش النظري يأخذ صورة أكثر تأطيراً باقتراح تأسيس مفوضيات إصلاح قانوني، مع تعريف محدد لاختصاصاتها وآليات عملها، وأحد أبرز الأعمال الأدبية التي كان لها دور بارز في صياغة الأطر القانونية

---

(١٩) اللورد «جون سانكي John Sankey» (١٨٦٦-١٩٤٨م)، عمل محامياً وقاضياً وشغل منصب وزير العدل في بريطانيا العظمى ومستشار في مجلس اللوردات، ارتبط اسمه مع إعلان سانكي لحقوق الإنسان الذي انتهت منه اللجنة التي كانت تحت رئاسته في عام ١٩٤٠.

Sankey, John, Viscount Sankeylocked, Oxford Dictionary of National Biogtaphy, Oxford University Press 2019, Retrieved Mon. 14 Jan 2019, from http://www.oxforddnb.com/view/10.1093/ref:odnb/9780198614128.001.0001/odnb-9780198614128-e-35942;jsessionid=5D248F8AFF66C5D6A9B051D5A50D5C2F?mediaType=Article

(٢٠) Peter Gibson "Law Reform Now: The Law Commission 25 Years on", Denning Lecture 1991, at p3.

(٢١) Neil Ress "The Birth and Rebirth of Law Reform Agencies" Australian Law Reform Agencies Conference, Vanuatu, 10-12 September 2008, at p2.

(٢٢) Gavin Murphy, Op. Cit., p2.

لمفوضيات الإصلاح القانوني بشكلها المعاصر هو الكتاب المعنون بالإصلاح القانوني The Reform of the Law[٢٣]، والمحرر من قبل البروفيسور «جلانفيل وليامز» Glanville Williams[٢٤] والذي تم نشره بالتعاون مع جمعية هالدين Haldane Society[٢٥]، وكانت هذه المبادرات العلمية تهدف إلى تسليط الضوء على حقيقة تتمثل بأن تخلف القانون الإنجليزي وتراجعه آنذاك عائد إلى غياب أي جهة معنية بمهمة متابعة القانون وتحديد أوجه الإصلاح المطلوبة، وفي هذا الإطار يشير الكتاب إلى أن: "السبب في أن الكثير من القوانين الإنجليزية قد عفا عليها الزمن، ولم تصبح صالحة للتطبيق... هو أنه لم يتم تكليف إحدى المؤسسات بمهمة الاعتناء بتنقيحها وإصلاحها"[٢٦].

وكنتيجة لهذه المبادرات؛ وبسبب عدم تحقيق لجنة مراجعة القانون في بريطانيا أهدافها بتحقيق الإصلاح المنشود في القوانين والأنظمة القائمة، طرحت الحكومة العمالية في بريطانيا في ستينيات القرن الماضي ضمن برامج عملها اقتراحاً بأهمية تأسيس مفوضية إصلاح قانوني مكونة من مفوضين متفرغين، وتكون مؤسسة قائمة بذاتها يعمل فيها عدد من الباحثين القانونيين المتفرغين لدراسة الكيفية الصحيحة لتحقيق الإصلاح القانوني المنشود، وبالفعل تحول هذا الاقتراح إلى واقع بتأسيس مفوضية إصلاح قانوني مستقلة ومحايدة في بريطانيا وذلك عام ١٩٦٥م، والتي تعد وبحق الانطلاقة الحقيقية لمفوضيات الإصلاح القانوني[٢٧].

---

(٢٣) Glanville Williams: The Reform of the Law, In cooperation with Haldane Society, Gollancz, (1951).

(٢٤) البروفيسور جلانفيل وليامز (١٩١١-١٩٩٧) أستاذ قانون إنجليزي في القانون الجزائي، عمل في كليات القانون بجامعات كامبيردج وجامعة لندن.

(٢٥) تأسست جمعية هالدين عام ١٩٣٠ وهي ذات توجه يساري، وسميت بجمعية هالدين تخليداً لذكرى فيسكونت هالدين وهو ليبرالي وسياسي بارز في حزب العمال البريطاني.

(٢٦) Lady Hale, Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform Now, Then and Next, in: Matthey Dyson, James Lee & Shona Wilson Stark (ed): Fifty Years of the Law Commissions-The Dynamic of Law Reform, Hart Publishing (2016) at p17.

(٢٧) بموجب قانون المفوضيات القانونية لعام ١٩٦٥؛ تم تأسيس مفوضيتين وهما: مفوضية القانون لإنجلترا وويلز ومفوضية القانون الأسكتلندية المكلفتان بمراجعة القوانين الإنجليزية والإسكتلندية.

"Law Commissions Act 1965 (1965 c.22)", UK Statute Law Database. Retrieved 2019-01-21, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/contents

ويعود الفضل في تأسيس هذه المفوضية إلى اللورد «جيرالد جاردنر Gerald[٢٨] Gardiner» والبروفيسور «أندرو مارتن Andrew Martin» اللذين كان لهما دور بارز في الدعوة إلى إنشاء مؤسسات متخصصة بالإصلاح القانوني وذلك في كتابهما Law Reform Now[٢٩] المنشور عام ١٩٦٣م، وكان لهم الفضل في صياغة برنامج عمل المفوضية[٣٠] والذي أهم ما جاء فيه أن: ".... يؤمن الحزب أن الموارد الحكومية لا يمكن أن تحقق إصلاحاً قانونياً شاملاً، وأدركت أهمية أن توكل عملية الإصلاح القانوني لهيئة تعمل بشكل مستقل عن الأجندات السياسية للحكومات المتعاقبة»[٣١].

ونجد النقاش ذاته في كندا؛ فقد قامت نقابة المحامين الكندية عام ١٩٥٥م بالدعوة إلى ضرورة توفير آلية لتطوير القانون بشكل مستمر؛ إذ قام رئيس نقابة المحاميين الكندية بتشكيل لجنة خاصة لبحث حالة التنظيم القانوني في كندا وذلك برئاسة البروفيسور «فرانك سكوت Frank R.Scott» [٣٢]، وبعد مرور عام من الدراسة والبحث قدمت اللجنة تقريراً انتهت فيه إلى أن التطور الإنساني السريع والتعقيد الحاصل في العلاقات المختلفة في المجتمع يتطلب أن تكون عملية الإصلاح القانوني قائمة على أسس بحثية سليمة لمواكبة هذه التطورات في المجتمع، وعليه أوصت اللجنة بتأسيس هيئة دائمة تختص بعملية الإصلاح القانوني بشكل منهجي[٣٣].

ونتيجة لهذه الجهود المبذولة منذ ستينات القرن الماضي، نجد أنه وحتى اليوم تم إنشاء العديد من مفوضيات الإصلاح القانوني في أكثر من ٨٥ دولة حول العالم[٣٤]، ويأتي هذا التطور في فلسفة الإصلاح القانوني ليواجه حقيقة أنه من الاستحالة أن تقوم المجالس التشريعية بمفردها بوظيفة البحث وتحديد أوجه الإصلاح القانوني؛ لأن الواقع العملي أثبت أن محاولات الإصلاح القانوني والمتمثلة بالمراجعة الدورية للقوانين والأنظمة القائمة لا يمكن أن يتحقق اعتماداً على الأجهزة الحكومية التنفيذية أو على السلطة التشريعية منفردة.

---

(٢٨) اللورد جيرالد جاردنر (١٩٠٠-١٩٩٠) سياسي في حزب العمال البريطاني، وعضو مجلس اللوردات، عمل محامياً وشغل منصب مستشار قانوني للملك عام ١٩٤٨م.

(٢٩) Gerald Gardiner & Andrew Martin (ed), Op. Cit., p.1.

(٣٠) Peter Gibson, Op. Cit., at p2.

(٣١) Neil Ress, Op. Cit., p2.

(٣٢) فرانك سكوت (١٨٩٩-١٩٨٥) هو كاتب وشاعر وخبير دستوري كندي، حاصل على الدكتوراه في القانون، وكان له دور بارز في تأسيس أول حزب كندي قائم على أسس اجتماعية ديمقراطية.

(٣٣) Gavin Murphy, Op. Cit., p6.

(٣٤) Philippe de Meneval, Op. Cit.

المطلب الثاني
تحديات إنشاء وعمل مفوضيات الإصلاح القانوني

على الرغم من سيادة الاعتقاد بأن إنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني هو ضرورة لتحقيق التنمية الشاملة، إلا أن محاولات إنشاء هذه المفوضيات في العديد من الدول قد واجهه العديد من الانتقادات والرفض؛ فقد كانت نشأة العديد من المفوضيات محفوفة بالتحديات والمعوقات، وهو الأمر الذي أطال أمد إنشاء هذه المفوضيات، وعلى سبيل المثال؛ فإن إنشاء مفوضية إيرلندا الشمالية للإصلاح القانوني استغرق أكثر من ٤٠ سنة(٣٥).

وقد واجهت مقترحات إنشاء هذه المفوضيات في العديد من الدول الاعتراضات المتكررة، وبخاصة من جانب السلطة التنفيذية؛ إذ تعتبر الحكومات أن مسألة الإصلاح القانوني يفترض أن تتم بين أروقة الأجهزة الحكومية التنفيذية، وبشكل خاص من خلال إدارات متخصصة في الجهاز التنفيذي للدولة(٣٦)، وأن إنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني من شأنها أن تنتقص من بعض السلطات الممنوحة للسلطة التنفيذية.

ففي بريطانيا على سبيل المثال؛ وقبل تأسيس مفوضية الإصلاح القانوني لم يكن هناك جهاز مركزي يعنى بعملية الإصلاح القانوني؛ إذ كانت كل إدارة وجهة حكومية معنية بتحديد أوجه الإصلاح القانوني المطلوبة وفقاً للاختصاص التنفيذي لهذه الجهات(٣٧)، وهذا الوضع يشابه بشكل كبير ما هو قائم في الكويت والدول العربية بشكل عام(٣٨).

ومثل هذه الاعتراضات من المتوقع، بل إنه من المؤكد أن تواجه أي مشروع لتأسيس هذه المفوضيات على أرض الواقع في دولنا العربية؛ لأن الكتلة التاريخية في السلطة التنفيذية ستعمل على إقصاء هذه المحاولات، لما يمثله إنشاء مثل هذه المفوضيات من انتقاص لدور بعض الأجهزة الحكومية؛ وعليه فإنه من الطبيعي أن يتم معارضة مثل هذه الأفكار على الصعيد العربي.

(٣٥) Matthey Dyson, James Lee & Shona Wilson Stark, Op. Cit., at p29.

(٣٦) Matthey Dyson, James Lee & Shona Wilson Stark, Ibid, at p 29.

(٣٧) Peter Gibson, Op. Cit., at p2.

(٣٨) للمزيد راجع: ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجدية وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع "القانون ... أداة للإصلاح والتطوير"، العدد٢، الجزء الأول، مايو ٢٠١٧، ص٤٠١.

ووفقا للورد «باتريك هودج Hodge Patrick»[٣٩] فإن إنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني في بداياتها قد أثار العديد من التساؤلات مثل: ما موقع هذه المفوضيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ وما الشرعية السياسية لهذه المفوضيات حتى يعهد لها بحق اقتراح وتحديد السياسات الواجب اتباعها في مسائل الإصلاح القانوني؟ وما الطرق المثلى لحث الحكومات على تبني تقارير وتوصيات هذه المفوضيات؟

ولا يخفى على القارئ العربي أن هذه التساؤلات متصورة، بل متوقعة في ظل دول انتهجت قيم المؤسسية منهاجاً لها، فمسألة شرعية هذه المفوضيات كانت محل بحث واستقصاء، أما في دولنا العربية فمن غير المتصور أن تكون هذه التساؤلات محل اعتبار في ظل غياب تلك المبادئ، وعليه فإننا لن نسهب في الإجابة عن هذه التساؤلات لما تمثله من تناقضات لواقعنا العربي.

وبعد أن تم تناول تحديات النشأة والوجود، نجد أن بعض المفوضيات قد واجهت العديد من التحديات على العملية؛ مثل مفوضية الإصلاح القانوني الاسكتلندية والتي تواجه العديد من الصعوبات في إدارة عملها وبخاصة فيما يتعلق بفلسفة إدارة مفوضيتها القانونية؛ فقد تزايدت التخوفات من طغيان الجانب الأيديولوجي للمفوضين المتفرغين والمسؤولين عن إدارة هذه المفوضيات، وهو الأمر الذي قد يعرض التجربة للفشل من خلال تسييسها، وهو الأمر الذي قد يجعل المفوضية محل خلاف سياسي، الأمر الذي قد يؤدي إلى فشل التجربة من خلال القضاء عليها لأسباب إيديولوجية[٤٠].

وفي انتقاد مباشر من المفوضية الإنجليزية لسياسات الإصلاح القانوني المتبعة على أرض الواقع تشير مفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية في تقريرها السنوي لعام ١٩٨٥-١٩٨٦م، إلى أنه في بعض الأحيان يتم تشكيل لجان مستقلة من دون علمها المسبق؛ مما يمنعها من تقديم الرأي الفني أو تنسيق الجهود البحثية مع هذه اللجان، وهو الأمر الذي يؤكد وجود تحديات عملية فيما يتعلق بموقع المفوضية كمرجعية للإصلاح القانوني، ولكن تجدر الإشارة إلى أن مثل هذه الانتقادات الصادرة عن المفوضية لا تعني بأي حال من الأحوال أن المفوضية معطلة ولكن كل ما هنالك

(٣٩) باتريك هودج من مواليد ١٩٥٣، وهو محامٍ أسكتلندي وقاضٍ بالمحكمة العليا في المملكة المتحدة.

(٤٠) WT Wells, "The Law Reform Commission: An Interim Appraisal" Political Quarterly, 27(3) (1966), at p291-292.

أن مثل هذه المبادرات تشكل عائقاً أمام المفوضية لتحقيق المسؤوليات المناطة بها قانوناً[٤١].

وأمام هذه التخوفات حرصت المفوضيات في الدول المختلفة منذ نشأتها على عدم تنصيب نفسها كوصية على المجتمع، وفي أكثر من تقرير لمعالجة قانون قائم أكد القائمون على هذه المفوضيات بأن المسائل الخلافية على مستوى المجتمع يفترض أن يتم حسمها من خلال نقاشات على مستوى العامة ومن خلال البرلمان الممثل للشعب، وقد جاءت هذه العبارات في أحد التقارير الصادرة عن مفوضية الإصلاح القانوني في بريطانيا عندما تناولت القواعد القانونية المنظمة للطلاق[٤٢].

مما سبق نخلص إلى أنه على الرغم من الاتفاق على أهمية الدور المنوط بمفوضيات الإصلاح القانوني، إلا أنها غالباً ما تواجه العديد من التحديات سواء في مرحلة التأسيس أو في أثناء عملها، لذا فإن أي محاولة عربية لإنشاء مثل هذه المفوضيات من المتوقع أن تواجه بالعديد من الانتقادات والتحديات، وفى المقابل من الضروري على متخذي القرار ألا تثنيهم هذه الانتقادات والعقبات عن السير قدماً في إنشاء مثل هذه المفوضيات؛ لأهميتها البالغة لتحقيق التنمية القانونية وما يرتبط بها من تنمية اقتصادية واجتماعية موازية.

المبحث الثاني
الإطار القانوني لمفوضيات الإصلاح القانوني

إن تناول الإطار القانوني لمفوضيات الإصلاح القانوني يقتضي تناول الإطار القانوني لتأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني (المطلب الأول)، وذلك قبل الانتقال إلى استعراض الفلسفة التشريعية لقوانين مفوضيات الإصلاح القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الأول
الإطار القانوني لتأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني

يختلف الإطار القانوني المنظم لعمل مفوضيات الإصلاح القانوني ويتفاوت من دولة إلى أخرى، ففي أغلب الأحوال يتم تأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني من

(٤١) Norman S. Marash "Law Reform Commissions Compared: A Review Article" The International and Comparative Law Quarterly, Vol 38, No 1. (Jan 1989) at p193.

(٤٢) Paul Mitchell, Strategies of the Early Law Commission, in: Matthey Dyson, James Lee & Shona Wilson Stark, Op. Cit., at p37

خلال إصدار تشريع بإنشاء المفوضية، مثل ما تم في بريطانيا وإسكتلندا ونيوزلندا وكندا[٤٣]، وهناك بعض الدول التي نصت دساتيرها صراحة على إنشاء مفوضية إصلاح قانوني مستقلة كما هي الحال في جمهورية ملاوي[٤٤].

ولكن التأسيس من خلال المشرع العادي أو الدستوري ليس الإطار القانوني الوحيد المتبع في إنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني؛ بل إن منظمات المجتمع المدني والمؤسسات العلمية والثقافية في بعض الدول كان لها دور في تأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني[٤٥]؛ فعلى سبيل المثال فإن مفوضية الإصلاح القانوني في إقليم البرتا في كندا Alberta's Institute of Law Research and Reform [٤٦] تم إنشاؤها نتيجة لتعاون واتفاقية بين جامعة البرتا ونقابة المحامين والحكومة الإقليمية، وتعدُّ المفوضية جزءاً من عمل الجامعة[٤٧].

مما سبق يتضح أن الدور المهم لمفوضيات الإصلاح القانوني تدفع الحكومات إلى إصدار تشريعات لتأسيسها سواء كان هذا التأسيس بناء على نص دستوري أو قانون صادر عن السلطة التشريعية، وفي حال لم تقم الدولة بهذا الدور، فإن منظمات المجتمع المدني والمؤسسات العلمية والأكاديمية تقوم بمثل هذا الدور بإنشاء مفوضيات إصلاح قانوني تُدارُ من جانب الجامعات أو من إحدى المؤسسات العلمية أو من إحدى النقابات المهنية المعنية بالإصلاح القانوني.

(٤٣) Gertrude Lynn Hiwa "The Practice of Independence for Law Reform Agencies" The Commonwealth Association of Law Reform Agencies Conference, Edinburgh-Scotland, 11-12 April 2015, at p3.

(٤٤) المفوضية القانونية في ملاوي هي مؤسسة مستقلة أنشئت بموجب الفصل الثاني عشر من الدستور والذي تنص مادته ١٣٢ على: "تنشأ مفوضية قانونية تكون لها صلاحيات مراجعة وإصدار توصيات تتعلق بإلغاء وتعديل القوانين الخاصة بالتوافق مع الدستور والقانون الدولي الساري، ويجوز أن يقوم البرلمان بتكليف المفوضية بإجراء بعض البحوث المتعلقة بالإصلاح القانوني». للمزيد راجع موقع المفوضية القانونية لجمهورية ملاوي عبر الرابط http://www.sdnp.org.mw/lawcom/index.htm

(٤٥) للمزيد راجع: قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ١٨٧ لسنة ٢٠١٤ بتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ مكرر، ١٥ يونية، ٢٠١٤. وقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٢٠٩ لسنة ٢٠١٧ بإعادة تنظيم وتشكيل اللجنة العليا للإصلاح التشريعي، الجريدة الرسمية، العدد ١٧ مكرر (هـ)، ٣ مايو، ٢٠١٧.

(٤٦) للمزيد راجع موقع مفوضية الإصلاح القانوني في إقليم البرتا عبر الرابط:

https://www.alri.ualberta.ca

(٤٧) Gavin Murphy, Op. Cit., p28.

والجدير بالذكر أن تأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني سواء عن طريق إصدار تشريعات أو من خلال اتفاقيات بين المنظمات المعنية، قد جاء نتيجة للجهود الكبيرة التي بذلها الأكاديميون في دفع مشروع تأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني، وذلك لإيمانهم العميق بأن النظم القانونية القائمة فشلت في مواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع، الأمر الذي دفعهم إلى البحث عن سبل جديدة للإصلاح القانوني، فعلى سبيل المثال فإن البروفيسور «ألن ليندن Allen Linden» (٤٨) في كندا بالتعاون مع مجموعة من الأكاديميين كان من أكبر المناصرين والمطالبين بضرورة إنشاء مفوضية إصلاح قانوني على المستوى الفيدرالي في ستينيات القرن الماضي(٤٩).

المطلب الثاني
الفلسفة التشريعية لقوانين مفوضيات الإصلاح القانوني

يعد تدخل المشرع العادي بإصدار قوانين لإنشاء مفوضيات الإصلاح القانوني الطريقة الأكثر شيوعاً لتأسيس مفوضيات الإصلاح القانوني؛ كما تم تبيانه أعلاه، وبمطالعة تلك التشريعات في الدول المختلفة نجد أنها تتفق في فلسفة تشريعية تقرر الصفة الاستشارية لهذه المفوضيات؛ إذ لا تتدخل تلك المفوضيات في التشريع؛ فهي ليست مشرعاً على غرار البرلمانات النيابية أو المشرعين؛ بل إن دورها يقتصر على مراجعة القوانين وتزويد السلطة التشريعية بالاقتراحات والتوصيات الملائمة لإصدار القوانين أو تعديلها لتتواكب مع الظروف والمتغيرات في المجتمع وأفضل الممارسات العالمية.

وهذا يعني أن اختصاصات مفوضيات الإصلاح القانوني لا تتعارض مع اختصاصات وصلاحيات السلطة التشريعية، بل هي مكملة لها بوصفها الذراع الاستشارية للبرلمان من خلال تجهيز الإصلاحات المطلوبة على صعيد النظام القانوني القائم، ولا يتصور أن يتم تحقيق هذا الهدف الشاق إلا من خلال هيئة دائمة مستقلة ومحايدة.

وبمطالعة قانون تأسيس مفوضية الإصلاح القانوني في كندا Law Reform

(٤٨) ألن ليندن (١٩٣٤- ٢٠١٧) قاضٍ في محكمة الاستئناف الفيدرالية، وبروفيسور في كلية أوسغود للحقوق في تورنتو-كندا، عمل رئيساً لمفوضية الإصلاح القانوني في كندا منذ عام ١٩٨٣ وحتى عام ١٩٩٠، وله أبحاث متميزة متخصصة في قانون المسؤولية التقصيرية.

(٤٩) Gavin Murphy, Op. Cit., p6.

Commission Act نجد أن المادة رقم ١١منه تنص على أنه من ضمن أهداف المفوضية: "دراسة ومراجعة القوانين الكندية بصورة دائمة تمهيداً لرفع التوصيات حول سبل تطويرها"، بالإضافة إلى ما سبق فإن القانون الكندي ألزم المفوضية بضرورة تحديد القوانين التي أصبحت عديمة الجدوى Elimination Of Obsolete Laws وتتطلب الإلغاء وذلك في ظل التطور الحاصل في المجتمع الكندي(٥٠).

وبمقارنة الأطر التشريعية للمفوضيات القانونية المختلفة؛ يتبين وجود تباين فيما يتعلق باختصاصات هذه المفوضيات، فعلى سبيل المثال؛ فإن قانون إنشاء مفوضية الإصلاح القانوني في بريطانيا ينص على أن عمل المفوضية يشمل مراجعة "كافة القوانين"، الأمر الذي يحمل المفوضية مهمة تخطيط عمليات الإصلاح القانوني، وهو الأمر الذي ذكرته المفوضية في تقريرها السنوي للعام ١٩٨٥-١٩٨٦م، على أنه لتمكين المفوضية من تحقيق المسؤوليات المناطة بها فإنه يجب أن تكون في موقع لتنسيق جميع المبادرات الخاصة بإصلاح القانون وبجميع حقول القانون(٥١).

ولضمان أن تؤدي مفوضيات الإصلاح القانوني دورها المنوط بها، تشترط التشريعات بعض الشروط في العاملين بالمفوضية "المفوضين"، مثال ذلك يشترط قانون إنشاء مفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية في المفوض أن يكون مؤهلاً لتولي منصب قضائي أو أن يكون محامياً مؤهلاً أو أستاذاً جامعياً، وذلك لضمان أن المفوضين تتوافر فيهم المؤهلات العلمية والعملية المطلوبة لتولي هذه المسؤولية العظيمة، وتضم المفوضية خمسة مفوضين يتم اختيار رئيس من بينهم، ومدة عضوية المفوضين خمس سنوات قابلة للتجديد، وللمفوض تقديم استقالته في أي وقت، ويتم تعيين المفوض لمدة لا تتجاوز خمس سنوات، ويجيز القانون الإنجليزي تعيين القضاة من دون اشتراط استقالتهم من مناصبهم القضائية، مع شريطة تفرغ القاضي في أثناء تعيينه مفوضاً، إلا في حال إن كان هذا الشرط متفقاً عليه مع المفوض قبل تعيينه(٥٢).

مما سبق يتضح أن الفلسفة التشريعية لقوانين إنشاء مفوضيات الإصلاح

(٥٠) Law reform Commission Act 1971, Section 11.

(٥١) Norman S. Marash, Op. Cit., at p193.

(٥٢) Chorley & Gerald Dworkin" The Law Commissions Act 1965" The Modern Law Review, Vol 28, No. 6 (Nov. 1965) at p675.

"Law Commissions Act 1965 (1965 c.22)", UK Statute Law Database. Retrieved 2019-01-21, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/contents

القانوني قد تكون متوافقة في غالبية الدول، مع بعض الاختلافات الطفيفة حول آلية عمل المفوضية وسلطاتها المختلفة.

المبحث الثالث
طبيعة عمل مفوضيات الإصلاح القانوني

تعمل مفوضيات الإصلاح القانوني في الدول بعدد من الآليات المتباينة، ولكن بنظرة متعمقة في التشريعات المنظمة لعمل هذه المفوضيات نجد أنه يمكن استخلاص عدد من المبادئ العامة المنظمة لعمل مفوضيات الإصلاح القانوني؛ مما سيكون له أهمية كبيرة عند صياغة أي تشريع جديد منظم لمفوضيات الإصلاح القانوني، سنتناول في هذا المبحث المبادئ المنظمة لعمل مفوضيات الإصلاح القانوني (المطلب الأول)، وآلية عمل مفوضيات الإصلاح القانوني(المطلب الثاني)، مع التركيز على تجربة مفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية.

المطلب الأول
المبادئ المنظمة لعمل مفوضيات الإصلاح القانوني

إن مطالعة القوانين المقارنة المنظمة لمفوضيات الإصلاح القانوني، تمكننا من استخلاص عدد من المبادئ التي تحدد آلية عملها، ومن أبرزها: استقلالية المفوضية عن الحكومة، واستطلاع الآراء والتكامل المجتمعي، والإفصاح والشفافية.

يعد استقلال مفوضيات الإصلاح القانوني عن الحكومة أحد أبرز ما يميزها عن غيرها من الإدارات الحكومية المعنية بمراجعة أو تنقيح القوانين والتي عادة ما تكون عرضة للتأثير السياسي، والنتيجة المرجوة من وراء تحقيق الاستقلالية هو تحقيق الإصلاح المنشود والبعيد عن المشاحنات السياسية ويؤسس الاحترام لآراء وعمل هذه المفوضيات، فوفقاً للأمانة العامة لدول الكومنولث Commonwealth Secretariat فإن مفوضيات الإصلاح:

"ينبغي أن تكون مهيأة للوصول إلى الآراء والنتائج المطلوبة، وتقديم النصح والتوصيات لسلطات الدولة أو لصالح جهة معينة، من دون الخشية مما قد تثيره هذه الآراء.... وفي سبيل ذلك يجب أن تمارس عملها بمنأى عن أي تأثيرات أو تحالفات سياسية أو أي ضغوط من أصحاب المصالح. ويجب أن تكون المفوضية قادرة على

الصمود أمام أي انتقادات شديدة في أي وقت خلال مراحل مراجعة التوصيات ونشرها، إذ إن المفوضيات تعد من المؤسسات القليلة في مجتمعاتنا المعتادة على مشاركة العامة في أعمالها"(٥٣).

ومثال تلك الاستقلالية نجدها في مفوضية الإصلاح القانوني البريطانية عن الحكومة، وذلك من ناحية اختيار المواضيع الواجب بحثها، وطرح الإصلاحات ذات الصلة، وتحديد الآلية المتبعة للوصول إلى الإصلاحات المطلوبة، إضافة إلى تحديد التوصيات التي قد تتعارض في بعض الأحيان مع توجهات الحكومة، كما تتمثل الاستقلالية في بعض المفوضيات الأخرى في الاستقلالية الفكرية من خلال عدم فرض أي نتائج أو إصلاحات على هذه المفوضيات كما هي الحال في مفوضية الإصلاح القانوني في كينيا(٥٤).

وبالإضافة إلى مبدأ الاستقلالية؛ فإن المفوضيات تعمل غالباً وفقاً لمبدأ استطلاع الآراء والتكامل المجتمعي Consultation Period؛ وفحوى هذا المبدأ هو ضرورة أن تقوم المفوضيات قبل أن تصدر تقاريرها وتوصياتها النهائية بعرض المشكلة والحلول المقترحة والتوصيات الخاصة بالمفوضية على الجمهور والمختصين، وهذا التكامل في حقيقته صار جزءاً من مبادئ الحوكمة للمؤسسات العامة(٥٥).

وتحتكم المفوضيات إلى مبدأ الإفصاح والشفافية؛ وذلك من خلال نشر جميع نتائج دراسات وأبحاث المفوضية للجمهور، وهذه التقارير ذات قيمة علمية كبيرة؛ لأنها تتناول مسائل قانونية دقيقة(٥٦).

ووفقاً «لويليام هورلبرت Hurlburt William»(٥٧)؛ فإن مفوضيات الإصلاح القانوني الرئيسية في كلٍّ من بريطانيا وكندا وأستراليا تعمل في إطار سبعة مبادئ فكرية في جميع أعمالها ومبادراتها المتعلقة بالإصلاح القانوني، وتتضمن هذه المبادئ

(٥٣) Commonwealth Secretariat "Law Reform Agencies: Their Role and Effectiveness" 2005 Meeting of Commonwealth Law Ministers and Senior Officials, Accra, Ghana, 17–20 October 2005, (n.1) 5-6 at p38.

(٥٤) Gertrude Lynn Hiwa, Op. Cit., at p3.

(٥٥) For more see: Rhodes, Roderick William. "The new governance: governing without government." Political studies, Vol.44, no. 4 (1996): 652-667.

(٥٦) Norman S. Marash, Op. Cit., p.194.

(٥٧) وليام هورلبرت (١٩٢٧-٢٠١٦) محام وباحث قانوني حاصل على ليسانس الحقوق، وله العديد من الأبحاث القانونية المتخصصة في الإصلاح القانوني.

الفكرية ضرورة أن تسعى المفوضية إلى تحقيق العدالة والمساواة، وتحقيق احتياجات الفرد الآنية، وحماية الأفراد، وأن تتماشى المبادرة مع المعايير الأخلاقية السائدة، وإمكانية تطبيق مبادرة إصلاح القانون على أرض الواقع(٥٨).

وفي ذات الإطار، فإن بعض القوانين المنظمة لعمل المفوضيات تتطلب ضرورة أن تقوم المفوضية بتبني منهج محدد في دراساتها، كتبني الدراسات المقارنة مع تجارب الدول الأخرى، أو الاعتماد على الدراسات البينية عند دراسة أي قانون، مع أهمية تبيان السياق العام للجوانب الاقتصادية والاجتماعية لعملية الإصلاح القانوني(٥٩).

المطلب الثاني
آلية عمل مفوضيات الإصلاح القانوني

لتحقيق أهداف مفوضيات الإصلاح القانوني ضمن المبادئ المنظمة لها، تنتهج المفوضيات آلية عمل محددة، والتي تتفاوت من مفوضية إلى أخرى، لذا سيكون تركيزنا على آلية عمل مفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية، والتي تعتمد آلية عملها بداية من التنوع القانوني للقائمين على المفوضية، إلى اعتماد عدد من الخطوات المتبعة عند مراجعة القوانين.

يتضح التنوع القانوني للقائمين على المفوضية؛ إذ إن المفوضية يترأسها قاضٍ من محكمة الاستئناف الإنجليزية بالإضافة إلى أربعة مفوضين متفرغين مختصين في مجالات القانون المختلفة، ويبرز هذا التنوع في أن المفوضية بالإضافة إلى ترؤسها من قبل قاضٍ من محكمة الاستئناف فإن الأعضاء الأربعة الآخرين هم أساتذة جامعات مرموقين؛ بالإضافة إلى محامين لهم باع وخبرة متميزة في مجالاتهم المختلفة(٦٠).

على سبيل المثال؛ فإن التشكيلة الحالية لمجلس مفوضي الإصلاح القانوني البريطانية تتضمن السير «نيكولاس جرين Nicholas Green» رئيساً وهو قاضٍ في

(٥٨) Norman S. Marash, Op. Cit., p.193.

(٥٩) William H. Hurlburt: Law Reform Commissions in the United Kingdom, Australia and Canada, Juriliber, (1986).

Law Commission of Canada Act (S.C. 1996, c. 9), Justice Laws Website, Department of Justice Canada last amended on 2005-04-01, Retrieved 2019-01-21, https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-6.7/index.html

(٦٠) Law Commission (England and Wales), Who we are, http://www.lawcom.gov.uk/about/who-we-are/ visited on 08-Jan-19 2:19 PM.

محكمة الاستئناف وأكاديمي سابق في جامعة ساوثامبتون University Southampton وجامعة لندن London University، وعضوية البروفيسور «نيك هوبكينز Nick Hopkins» وهو أستاذ القانون في جامعة ريدينغ Reading University، وهو متخصص في قوانين الأحوال الشخصية والملكية، والبروفيسور «ديفيد أورميرد David Ormerod QC» أستاذ القانون الجنائي في كلية لندن الجامعية University College London، ويتضمن تشكيل المفوضية محامين متخصصين مثل «نيكولاس باينز Nicholas Paines QC» و«ستيفين ليويس Stephen Lewis»(٦١).

ولتُحقِّق المفوضيات أهدافها لها أن تستعين بمن تشاء من المختصين، فعلى سبيل المثال فإن المفوضية الكندية تستعين في كثير من الأحيان بأشخاص غير قانونيين في إعداد مبادرات الإصلاح القانوني، فمن الضروري أن تكون المفوضية مزودة بالكفاءات المطلوبة لتحقيق أهدافها؛ وهي ليست بالعدد الكبير؛ ففي بريطانيا على سبيل المثال أشار أحد التقارير السنوية لمفوضية الإصلاح القانوني إلى أن الطاقم الفني للمفوضية تضمن ١٢ محامياً وشخصاً منتدباً من جهة حكومية وثلاثة مختصين بصياغة القوانين من البرلمان وباحثاً زائراً من أستراليا وثلاثة محامين منتدبين من الجامعات و١٣ من الباحثين المساعدين(٦٢).

وتتبع مفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية عدداً من الخطوات عند مراجعة أحد القوانين، والتي تتمثل ابتداء بصياغة ورقة نقاش عامة حول أحد القوانين القائمة، وعرض التطبيقات العملية لهذا القانون، ومن ثم تحديد الإشكاليات العملية الناتجة من تطبيق هذا القانون على أرض الواقع، ومن ثم يتم رصد القوانين المقارنة والمدارس المختلفة في تناول المسألة محل البحث.

بالإضافة إلى ما سبق، يتم تصميم استمارة استبانة بها عدد من الأسئلة المطلوب من المعنيين الإجابة عنها: (محامون، قضاة وباحثون وأكاديميون)؛ والذي بناء عليه تصدر المفوضية تقريراً يتضمن بعض التوصيات ودعوة المختصين لمناقشة آرائهم وإبدائها فيما يخص هذه التوصيات(٦٣).

بعد تسلم جميع الملاحظات من المختصين، وعقد ورش العمل لمناقشة الموضوع محل التقرير، تقوم المفوضية بإعداد تقريرها النهائي مبينة فيه الأسباب

(٦١) Ibid.
(٦٢) Norman S. Marash, Op. Cit., at p194.
(٦٣) Peter Gibson, Op. Cit., p.4

الموجِبة لإعادة النظر في القانون القائم، ويتضمن التقرير مسودة للقانون الواجب تبنيه لمعالجة الإشكاليات في القانون القائم، ومن ثم يتم إحالتها للبرلمان للمناقشة والاعتماد في حال أن ارتأى البرلمان ذلك، وتتميز مفوضية الإصلاح القانوني البريطانية في أن تقاريرها تتضمن مسودة للمشروع بالقانون المقترح، وذلك بخلاف بعض المفوضيات الأخرى التي تكتفي بعرض الإشكالية والإصلاحات المقترحة[٦٤]، بالإضافة إلى ذلك تصدر المفوضيات تقارير دورية، تتضمن قراءة وتبيان أوجه القصور في الوضع القانوني الراهن، مع إجراء دراسات مقارنة في الكثير من الأحيان مع تجارب الدول الأخرى في المجال نفسه.

وتجدر الإشارة إلى أن المفوضية تقوم بوضع برنامج عمل يتضمن القوانين التي ستقوم بمراجعتها خلال الفترة الزمنية القادمة، وذلك من خلال استطلاع آراء المختصين للوصول إلى هذه القوانين المستهدفة. فعلى سبيل المثال؛ ففي برنامج عمل المفوضية للعام ٢٠١٧ استغرق العمل نحو ٧ أشهر، وذلك من خلال عقد اجتماعات ولقاءات مع القضاة وأعضاء البرلمان والمختصين، بالإضافة إلى ذلك فقد تسلمت المفوضية أكثر من ١٣٠٠ رد مكتوب حول القوانين المقترح مراجعتها للبرنامج الثالث عشر للمفوضية، وذلك عام ٢٠١٧.[٦٥] وتتجلى روعة تقارير الإصلاح القانوني للمفوضية في قيامها بهذه التقارير بتحديد حقل القانون المراد بحثه، على سبيل المثال؛ الإطار القانوني للبنود القانونية غير العادلة في العقود، ففي هذه الحالة يتضمن التقرير سرداً للممارسة والإطار القانوني القائم للمسألة محل البحث، ومن ثم يتم تحديد أوجه القصور للإطار القانوني بشكل تفصيلي ومن ثم يتم استعراض التعديلات المقترحة للإطار القانوني القائم مع دراسة الآثار المتوقعة للإصلاحات القانونية المقترحة في حال اعتمادها، وفي نهاية التقرير يتم تضمين دراسة قانونية مقارنة للأنظمة القانونية الأجنبية في المسألة محل البحث. ففي حالة تقرير الإصلاح القانوني للبنود القانونية غير العادلة في العقود فإن التقرير استعرض الأنظمة القانونية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية والسويد والجمهورية الفرنسية وأستراليا وكندا وألمانيا الاتحادية ونيوزيلندا وهولندا[٦٦].

(٦٤) Norman S. Marash, Op. Cit., p.194.

(٦٥) Thirteenth Program of Law Reform, Law Commission, Law Com No 377, 14 December 2017, pp.7-8.

(٦٦) Discussion Paper No 119 "Unfair Terms in Contracts" (LC CP166); The Scottish Law Commission, 2002.

وفيما يتعلق بالشؤون المالية لمفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية، فإنه يتم تخصيص ميزانية للمفوضية من البرلمان ويتم تسلمها من خلال وزارة العدل، كما تتلقى المفوضية تمويلاً إضافياً من إدارات الدولة المختلفة التي تكلفها بإجراء دراسات وأبحاث قانونية متخصصة؛ وذلك وفقاً لبروتوكول تعاون بين الحكومة البريطانية والمفوضية القانونية. ووفقاً لميزانية عام ٢٠١٧-٢٠١٨ فإن إجمالي مصروفات مفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية بلغت ٤٤٧٩,١ جنيه إسترليني مقابل ٤٥٤١,٧ جنيه إسترليني لعام ٢٠١٦-٢٠١٧ وذلك وفقاً للجدول المرفق(٦٧).

جدول

ميزانية مفوضية الإصلاح القانوني الإنجليزية

	٢٠١٦-٢٠١٧ (بالألف جنيه إسترليني)	٢٠١٧-٢٠١٨ (بالألف جنيه إسترليني)
رواتب المفوضين	٥٥٧,٥	٥٥٩,٩
رواتب الموظفين (بالألف إسترليني)	٣١٠١,٤	٣١٣١,٥
إجمالي الرواتب	**٣٦٦٠,٩**	**٣١٣١,٥**
الأبحاث والاستشارات	٢٠,٦	٤٠
العلاقات العامة والنشرات والطباعة وورش العمل	١٥٢,٨	١٤١,٨
مصروفات المقر (الإيجار والنظافة والأمن)	٦٤٣,١	٥٧٥,٩
السفر والإقامة	٢٦	٧,٦
اللوازم المكتبية والجوائز ومعدات السلامة	٣٨,٣	٢٢,٤
الإجمالي	**٤٥٤١,٧**	**٤٤٧٠,١**

(٦٧) UK: The Law Commission Annual Report 2017-18, (Law Com No 379), The Fifty Second Annual Report of the Law Commission, 19 July 2018, p. 75, Retrieved 2019-01-21, <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2017-18-published/>

الخاتمة

بعد استعراض الخلفيات التاريخية والأطر القانونية لمفوضيات الإصلاح القانوني، يجب التأكيد على أن أهمية هذه المؤسسات ناتجة من واقع مرير، متمثل في إهمال المجتمعات بشكل عام لعمليات الإصلاح القانوني. ويعود السبب وراء ذلك -كما جاء في افتتاحية كتاب Law Reform Now والمنشور في عام ١٩٦٣- إلى أنه ليس من المنطقي التعويل على قيام المجتمع بالمطالبة بالإصلاحات القانونية، في ظل القصور الكبير في الثقافة القانونية بين أفراد المجتمع، فمن غير المعقول أن يطالب المجتمع بإصلاحات "لشيء لا يَفْقَه فيه شيئاً".

فالقانون بطبيعته علم تخصصي، ويعد بمثابة صندوق أسود لغالبية أفراد المجتمع. وعليه، درجت المجتمعات على إهمال نظمها القانونية من دون مراجعة دورية لها بشكل منهجي ومستقل، إلا في حالة حدوث إشكالية حقيقية ملموسة على مستوى المجتمع.

وتأتي أهمية تبني مثل هذه المبادرة من أجل تحقيق تطوير قانوني في دولنا العربية، إلى أن الواقع العملي في العالم العربي بشكل عام، يؤكد أن حركة الإصلاح والتطوير القانوني أصبحت قائمة على الاجتهادات الفردية من خلال أبحاث بعض الأكاديميين، واجتهاد بعض الساسة والمسؤولين، ولكن الإشكال في كل هذه المبادرات- على الرغم من نبل وحسن نوايا القائمين عليها- أنها اجتهادات فردية لا تستطيع بحكم الواقع تقديم مشروع إصلاح قانوني في دولنا العربية.

ويرى الباحث؛ أننا لن نشهد حركة تجديد وإصلاح قانوني في دولنا العربية إلا بتبني المنهج المؤسسي بالانتقال من العمل الفردي إلى العمل الجماعي، ونعتزل العمل بأبراج منعزلة عن بعضنا البعض. فعلى سبيل المثال؛ فإن التواصل بين العاملين في المجال القانوني مثل القضاة والأكاديميين والمحامين والباحثين، يكاد يكون معدوماً. وفي ذات السياق؛ فهناك إهمال للدراسات البينية بين القانون وغيرها من العلوم الأخرى ذات الصلة، مثل الاقتصاد والاجتماع والفلسفة.

ختاماً، فإن هذا البحث يهدف إلى تعريف القارئ العربي بتجربة جديرة بالبحث والاستفادة منها ودراسة مدى جدوى تطبيقها في عالمنا العربي. ونأمل أن تكون هذه الانطلاقة لحركة إصلاح قانوني جديدة، وقد تم إرفاق مسودة اقتراح بقانون لإنشاء مفوضية إصلاح قانوني في الكويت، لتكون بمثابة توصيات عملية على أرض الواقع.

الملحق رقم (١)
اقتراح بقانون لإنشاء مفوضية الإصلاح القانوني

- بعد الاطلاع على الدستور،
- وعلى مرسوم أميري رقم (١٢) لسنة ١٩٦٠ بقانون إدارة الفتوى والتشريع لحكومة الكويت،
- وعلى القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والقوانين المعدلة له،
- وعلى القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة والقوانين المعدلة له،
- وعلى مرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية والقوانين المعدلة له،
- وعلى القانون رقم (١١٦) لسنة ١٩٩٢ بشأن التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، وافق مجلس الأمة على القانون الآتي نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه.

مادة (١)
إنشاء مفوضية الإصلاح القانوني

تنشأ مفوضية مستقلة للإصلاح القانوني تسمى "مفوضية الإصلاح القانوني" تلحق بمجلس الأمة.

مادة (٢)
أهداف مفوضية الإصلاح القانوني ومهامها

تهدف مفوضية الإصلاح القانوني إلى تحقيق الأهداف التالية:

١ - تفعيل عملية الإصلاح القانوني في دولة الكويت ودعمها.

٢ - تحديث التشريعات الوطنية لتواكب المستجدات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد؛ من خلال الدراسات وإعداد القوانين النموذجية التي تصدرها المفوضية.

٣ - مسايرة التوجهات التشريعية والفقهية العالمية الملائمة مع النظام القانوني الكويتي وقيم وتوجهات الشعب الكويتي.

٤ - تحقيق الكفاءة الاقتصادية للتشريعات من خلال تبني فلسفة التحليل الاقتصادي

للقانون عن طريق إعداد الدراسات ذات الصلة ووضع الأطر العامة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية للتشريعات.

٥ - ربط الجهد والمبادرات التشريعية والقانونية بقضية التنمية، والعدالة الاجتماعية، وحقوق الإنسان.

٦ - وضع خطة قومية شاملة للإصلاح التشريعي وفق برامج مدروسة وجداول زمنية محددة.

مادة (٣)

تشكيل مفوضية الإصلاح القانوني

يكون لمفوضية الإصلاح القانوني مجلس أمناء متفرغ يتألف من رئيس وأربعة أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة القانونية، ويشترط فيهم:

١ - التمتع بالجنسية الكويتية.

٢ - الحصول على مؤهل جامعي على الأقل في القانون أو الاقتصاد.

٣ - السمعة الحسنة وخلو الصحيفة الجنائية من أي حكم قضائي بات في قضايا الفساد والجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة.

٤ - يجب أن يكون العضو متفرغاً للعمل بمجلس الأمناء.

٥ - يعين المجلس بمرسوم أميري، بناءً على ترشيح من رئيس مجلس الأمة، يعتمده مجلس الأمة، ويوافق عليه مجلس الوزراء.

٦ - لا يجوز عزل المجلس إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة.

٧ - يشترط أن يكون هناك ممثل أو أكثر من السلطة القضائية ومؤسسات التعليم العالي المختصة.

مادة (٤)

يحدد بمرسوم مرتبات ومكافآت وبدلات ومزايا رئيس وأعضاء المفوضية.

مادة (٥)

مدة العضوية في المفوضية أربع سنوات قابلة للتجديد.

مادة (٦)
صلاحيات المفوضية ووسائلها

لتحقيق الأهداف والمهام المنصوص عليها في المادة (٢) تكون للمفوضية الصلاحيات والوسائل الآتية:

١ - حصر جميع القوانين السارية وإخضاعها لدراسة علمية مستفيضة، بغرض الوصول إلى تقويم دقيق لجدوى وكفاءة هذه القوانين.

٢ - عمل مراجعة دورية لتنقيح التشريعات وسد الثغرات ودراسة الآليات القانونية المتبعة وتقويمها.

٣ - اتباع منهج القانون المقارن والدراسات المهنية والمهنية العلمية كموجهات لعملية الإصلاح التشريعي.

٤ - الاعتماد بصورة أساسية على أداء المختصين والباحثين والمهتمين والممارسين في جميع المسائل والقضايا والمجالات موضع التشريع.

٥ - تلقي طلبات المساعدة، وإبداء المشورة الفنية للجهات الحكومية في الجوانب المختلفة لمراجعة وصياغة القوانين ذات العلاقة بتلك الجهات.

٦ - تلقي أية مقترحات أو ملاحظات أو طلبات من المواطنين العاديين أو القطاع الخاص بخصوص القوانين القائمة وسبل تطويرها.

٧ - التعريف والترويج لأنشطتها وأهدافها بالطريقة التي تراها ملائمة، وذلك بتنظيم المؤتمرات والندوات العامة والإصدارات، وجلسات التشاور مع المجموعات والفئات والأشخاص، وذلك من أجل الوقوف على مقترحات الجمهور ورغباته.

مادة (٧)
اختصاصات مجلس أمناء المفوضية

يختص مجلس أمناء المفوضية بما يلي:

١ - رسم السياسة العامة لتحقيق أهداف المفوضية المنصوص عليها في هذا القانون وذلك بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

٢ - إقرار الهيكل التنظيمي للوظائف واللائحة الداخلية للشؤون المالية والإدارية والقرارات المنظمة للعمل بالمفوضية.

٣ - الموافقة على الاتفاقات والعقود التي تبرمها المفوضية ذات الصلة باختصاصاتها.

٤ - تشكيل اللجان التي يراها.

٥ - إقرار مشروع موازنة المفوضية وحسابها الختامي قبل عرضها على الجهات المختصة.

٦ - إقرار التقرير السنوي للمفوضية ونشره.

٧ - أي موضوع يدخل في اختصاص المفوضية وأهدافها يعرضه الرئيس أو اثنان من أعضاء مجلس الأمناء.

مادة (٨)

يجوز للمجلس أن يطلب من المفوضية أن تقوم بإعطاء الأولوية لدراسة أحد القوانين غير المدرجة ضمن خطة المفوضية وبرنامجها.

مادة (٩)

يلغى أي حكم في أي قانون يتعارض مع هذا القانون.

مادة (١٠)

على رئيس مجلس الوزراء والوزراء – كل فيما يخصه – تنفيذ هذا القانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المذكرة الإيضاحية
بإنشاء مفوضية الإصلاح القانوني

إن التطوير المستمر للنظام القانوني يعد بلا شك أحد أهم عوامل نجاح المجتمعات، وجزءاً لا يتجزأ من أي مشروع تنموي حقيقي في المجتمع، ولتحقيق هذا الهدف "التنمية القانونية" المتمثل بالتطوير المستمر للقوانين القائمة من خلال دراسة أوجه القصور للقوانين القائمة واقتراح قوانين جديدة كفيلة بدفع عجلة التنمية في المجتمع، تأتي الحاجة إلى تأسيس مفوضية مستقلة تضطلع وتهدف إلى تحقيق التنمية القانونية.

وإنه من الأهمية بمكان أن تتمتع هذه المفوضية بالاستقلال اللازم لتحقيق أهدافها؛ إذ إن عملية الإصلاح القانوني التي ستسعى المفوضية بطبيعتها إلى تحقيقها

تتطلب هذا الاستقلال وأن يأخذ شكل عمل هذه المفوضية شكل العمل المؤسسي الذي يتخذ المهنية والتخصص فلسفة له، والابتعاد عن التجاذب السياسي.

فلسفة مفوضية الإصلاح القانوني وأهدافها

تقوم فلسفة عمل المفوضية على الاستقلال عن الأجهزة التنفيذية في الدولة؛ إذ إن المفوضية تسعى إلى تفعيل الإصلاح القانوني ودعمه من خلال: المراجعة الدورية العلمية والمؤسسية للقوانين القائمة، واقتراح قوانين لسد أي فراغ قانوني بشكل مستقل وبناءً على خطة يضعها مجلس أمناء المفوضية للقوانين الواجب البدء بدراستها، وإعداد مسودات قوانين لتبنيها من قبل متخذي القرار.

وتهدف المفوضية إلى تحديث قوانين دولة الكويت وجعلها متواكبة مع أفضل التوجهات التشريعية المقارنة والتي تتناسب مع البيئة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية في الدولة وذلك من خلال: مراجعة القوانين القائمة، واقتراح التعديلات الجزئية أو الكلية لهذه القوانين التي أصبحت مع مر الزمن غير متوافقة مع التطورات الحاصلة في المجتمع أو أثبتت الممارسة العملية أن هذه القوانين ترتب عليها آثار على المجتمع لم تُؤْخذ في الحسبان عندما تم وضعها.

يقوم عمل المفوضية على أسس علمية من خلال إعداد مسودات التعديلات القانونية والقوانين الجديدة التي ترى المفوضية أهمية الأخذ بها لتحقيق التنمية القانونية المنشودة، وتكون آلية إعداد هذه المقترحات مبنية على منهجية القانون المقارن.

ولتحقيق أكبر قدر من الإجماع على القوانين التي ستقوم المفوضية بإعدادها؛ تلتزم المفوضية بأخذ آراء المختصين والممارسين والباحثين والمجتمع وذلك من خلال ما يسمى "الفترة الاستشارية".

تهدف المفوضية إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية للتشريعات؛ وذلك من خلال تبني فلسفة التحليل الاقتصادي للقانون للوصول إلى الكفاءة الاقتصادية للقوانين وإعداد الدراسات العلمية اللازمة لتقييم القوانين القائمة من منظور القوانين المقارنة.

تشكيل مفوضية الإصلاح القانوني واستقلاليتها

يتولى إدارة المفوضية مجلس يسمى (مجلس الأمناء) يتكون من خمسة أعضاء ممن تتوافر فيهم الخبرة والكفاءة القانونية، ويشترط في عضو مجلس الأمناء الآتي:

١ - أن يكون كويتي الجنسية.

٢ - أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي على الأقل في القانون أو الاقتصاد.

٣ - أن يكون حسن السمعة، وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضايا الفساد أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

٤ - يجب أن يكون العضو متفرغاً للعمل بمجلس الأمناء.

يعين مجلس الأمناء بمرسوم أميري بناء على ترشيح رئيس مجلس الأمة، وإقرار المجلس لهذا الترشيح وبعد موافقة مجلس الوزراء.

يشترط لتحقيق أهداف المفوضية أن يكون من ضمن الأعضاء المتفرغين: ممثلٌ للسلطة القضائية حتى يتسنى نقل آراء السلطة القضائية كونها المعني الأول عن تطبيق القوانين القائمة، وعليه فهي من أقدر الجهات لتقييم الواقع العملي، بالإضافة إلى ذلك فإن القانون يشترط أن يكون من ضمن أعضاء مجلس الأمناء ممثلٌ لمؤسسات التعليم العالي، وذلك لتقديم الدعم الفني لعمل المفوضية وخاصة فيما يتعلق بتسليط الضوء على آخر التطورات في القوانين المقارنة والاستفادة من تجارب الدول الأخرى.

ولتحقيق هذه الأهداف فإن القانون حرص على تمتع المفوضية بالاستقلالية اللازمة لتحقيق أهدافها، وللنأي بها عن أي تجاذب سياسي، وتقوم المفوضية بتقديم تقاريرها السنوية إلى رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الأمة، وتشتمل هذه التقارير على القوانين التي ترى المفوضية ضرورة إقراراها أو تعديلها لتطوير المنظومة القانونية في الكويت، وفي حال مرور أكثر من سنة على تقديم هذه التقارير من دون تبنيها من قبل السلطة التنفيذية فتلتزم السلطة بتقديم الأسباب وراء عدم تقديم هذه القوانين لمجلس الأمة.

صلاحية مفوضية الإصلاح القانوني

يكون للمفوضية السلطات والاختصاصات الآتية:

١ - تقديم المقترحات المتعلقة بمراجعة وإصلاح وتطوير أيٍّ من قوانين دولة الكويت، كما تضطلع بتلقي أي اقتراحات متعلقة بهذا الأمر من قبل الأشخاص والنظر فيها.

٢ - دعم وتنفيذ الدراسات والأبحاث الملائمة والمتطلبة لحسن أدائها لوظائفها ومهامها.

٣ - التعريف والترويج لأنشطتها وأهدافها بالطريقة التي تراها ملائمه، وذلك بتنظيم المؤتمرات والندوات العامة، وجلسات التشاور مع المجموعات والفئات والأشخاص؛ وذلك من أجل الوقوف على مقترحات الجمهور ورغباته.

٤ - إسداء المشورة والمساعدة وطلب المعلومات من أي مؤسسة أو هيئة حكومية، فيما يتعلق بمراجعة وإصلاح وتطوير أيٍّ من قوانين دولة الكويت.

٥ - يجوز للمجلس أن يطلب من المفوضية أن تقوم بإعطاء الأولوية لدراسة أحد القوانين غير المدرجة ضمن خطة المفوضية وبرنامجها، وتلتزم المفوضية بالعمل على إعطاء هذا القانون الأولوية المناسبة في عملها.

قائمة المراجع

أولاً: العربية:

١ - الكتب:

- أمارتيا صن، *التنمية حرية: مؤسسات حرة وإنسان متحرر من الجهل والمرض والفقر*، ترجمة: شوقي جلال، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٠٣، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، مايو ٢٠٠٤.
- عمرو الشلقاني، *ازدهار وانهيار النخبة القانونية المصرية*، دار الشروق، ٢٠١٣.
- نعمان عطا الله الهيتي، *تشريع القوانين: دراسة دستورية مقارنة*، دمشق: دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.

٢ - الأبحاث:

- ليث كمال نصراوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجدية وأثرها على الإصلاح القانوني، *مجلة كلية القانون الكويتية العالمية*، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع "القانون ... أداة للإصلاح والتطوير"، العدد٢، الجزء الأول، مايو ٢٠١٧، ص٤٠١.

ثانياً: الأجنبية

١ - الكتب:

- Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York: Oxford University Press, 1st ed., (1999).

- Benjamin Cardozo, *The Nature of The Judicial Process*, New Haven: Yale University Press, (1921).
- Gavin Murphy "Law Reform Agencies" *The International Cooperation Group,* Department of Justice Canada, (2004).
- Gerald Gardiner & Andrew Martin (ed): *Law Reform Now*, London: Victor Gollancz Ltd London (1963).
- Glanville Williams: *The Reform of the Law*, In cooperation with Haldane Society, Gollancz, (1951).
- Matthey Dyson, James Lee & Shona Wilson Stark (ed), *Fifty Years of the Law Commissions-The Dynamic of Law Reform*, Hart Publishing (2016).
- Peter Gibson, *Law Reform Now: The Law Commission 25 Years on*, Denning Lecture, (1991).
- Sankey, John, Viscount Sankeylocked, *Oxford Dictionary of National Biogtaphy*, Oxford University Press, (2019).
- William H. Hurlburt,: *Law Reform Commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, Juriliber, (1986).

٢ - الأبحاث والأوراق العلمية:

- Amartaya Sen "What Is the Role of Legal and Judicial Reform in The Development Process?" *World Bank Legal Conference*, Washington, DC, (2000).
- Brian Z. Tamanaha "The Primacy of Society and the Failures of Law and Development" *Cornell International Law Journal*, Vol 44, (2011).
- Chorley & Gerald Dworkin" The Law Commissions Act 1965" *The Modern Law Review*, Vol 28, No. 6 (Nov. 1965).
- Commonwealth Secretariat "Law Reform Agencies: Their Role and Effectiveness" *2005 Meeting of Commonwealth Law Ministers and Senior Officials*, Accra, Ghana, (n.1) 5-6., 17–20 (October 2005).

- Gertrude Lynn Hiwa "The Practice of Independence for Law Reform Agencies" *The Commonwealth Association of Law Reform Agencies Conference*, Edinburgh-Scotland, (11-12 April 2015).
- Kevin Davis & Michael Trebilcock, "The Relationship between Law and Development: Optimists vs. Skeptics" *The American Journal of Comparative Law*, Volume 56, Issue 4, (1 October 2008).
- Neil Ress "The Birth and Rebirth of Law Reform Agencies" *Australian Law Reform Agencies Conference*, Vanuatu, 10-12 September 2008.
- Norman S. Marash "Law Reform Commissions Compared: A Review Article" *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol 38, No 1. (Jan 1989).
- Rhodes, Roderick William. "The new governance: governing without government." *Political Studies*, Vol.44, no. 4 (1996).: 652-667.
- WT Wells, "The Law Reform Commission: An Interim Appraisal" *Political Quarterly*, 27(3) (1966).

٣ - المقالات:

- Amartya Sen Biographical, *NobelPrize.org.* Nobel Media AB, Retrieved Wed. 9 Jan 2019, from https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1998/sen/biographical
- Law and Development Movement, *worldbank.org*, Retrieved Wed. 9 Jan 2019, from http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/LawandDevelopmentMovement.pdf
- Law Commission (England and Wales), Who we are, http://www.lawcom.gov.uk/about/who-we-are/ visited on 08-Jan-19 2:19 PM.
- Philippe de Meneval "Legal Reform & Law Reform Commission" *Worldbank.Org*, The World Bank, Retrieved: 9 Jan 2019 from http://siteresources.worldbank.org/INTLIBYA/Resources/Legal-Reform.pdf

٤ - التقارير:

- *The United Nations Development Programme "UNDB":* Human Development Report 2018 – "Human Development Indices and Indicators"2018 Statistical Update, HDRO (Human Development Report Office) United Nations Development Programme.

ثالثاً: التشريعات:

- Discussion Paper No 119 "Unfair Terms in Contracts" (LC CP166); *The Scottish Law Commission*, 2002.
- Law Commission of Canada Act (S.C. 1996, c. 9), Justice Laws Website, *Department of Justice Canada*, last amended on 2005-04-01, Retrieved 2019-01-21, https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-6.7/index.html
- Law Commissions Act 1965 (1965 c.22), *UK Statute Law Database*. Retrieved 2019-01-21, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/contents
- Thirteenth Program of Law Reform, *Law Commission*, Law Com No 377, 14 December 2017.
- *UK: The Law Commission Annual Report 2017-18*, (Law Com No 379), The Fifty Second Annual Report of the Law Commission, 19 July 2018, Retrieved 2019-01-21, <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2017-18-published/>

Legal Reform Commissions - An Analytical Perspective: The England Reform Commission as a Model

Dr. Fahad Ali AlZumai*

Abstract:

Objectives: This study aims to highlight the importance of legal reform and to emphasize the necessity of initiating an effective process to achieve such reform, given the deterioration and decline experienced by the legal community in the Arab world. This study attempts to shed light on legal reform commissions as a tool to achieve such reform. **Methodology:** The study adopted a descriptive analytical approach, reviewing the experience of reform in England as a model, analyzing it, and comparing it with the reality of legal reform experiences in Arab countries. **Results:** The main results of the study is that the Arab world is in need of an effective legal reform process to act as a catalyst for achieve desired goals in legal reform as current legal reform initiatives failed to reach such reform. Hence, there is a need for a drastic and institutional change to remedy the current failures. **Conclusion:** The study concludes by calling on the Kuwaiti legislator to turn the theoretical proposals contained in the study into practical reality. The study includes a bill to establish a legal reform commission, which we hope will be the beginning for achieving legal reform in the Arab world.

Keywords:Legal reform commissions, Law and Development Movement, England Law Commission, Legislative development, Commissions.

* Associate Professor of Private Law, Faculty of Law, Kuwait University; Qualified Solicitor in England and Wales, and attorney before California State Courts, USA and State of Kuwait.

Email: Alzumai.f@ku.edu.kw

- Submitted: 29/4/2019, Accepted:26/3/2024.

All Rights Reserved-Academic Publication Council-Kuwait University.

To Cite P. 91

د. فهد علي الزميع، أستاذ مشارك في كلية الحقوق بجامعة الكويت حاصل على الدكتوراه من كلية الدراسات الشرقية والإفريقية SOAS جامعة لندن، وعلى الماجستير في القانون التجاري الدولي من جامعة مانشستر في المملكة المتحدة، وهو محام أمام المحاكم الملكية في إنجلترا وويلاز، ومحام مسجل في كاليفورنيا بالولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى المحكمة الدستورية في دولة الكويت، وزميل في نقابة المحامين، ويعمل حالياً أستاذاً مشاركاً بقسم القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الكويت. **الاهتمامات البحثية:** قوانين الشركات وأسواق المال والإفلاس والمعاملات المصرفية، بالإضافة إلى فلسفة القانون والتحليل الاقتصادي للقانون، وتمتد أبحاثه إلى مجالات مختلفة، يتجاوز عددها ٢٠ بحثاً في مجلات علمية محكمة مختلفة.

الإيميل: Alzumai.f@ku.edu.kw

للاستشهاد:

الزميع، فهد. (٢٠٢٤). مفوضيات الإصلاح القانوني -رؤية تحليلية: مفوضية الإصلاح الإنجليزي، أنموذجاً. *مجلة الحقوق*، جامعة الكويت، *٤٨*(٤)، ٥٧-٩١.

To Cite:

ALZumai, Fahad. (2024). Legal Reform Commissions- An Analytical Perspective: The England Reform Commission as a Model. *Journal of Law*, Kuwait University, *48*(4), 57-91.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

Legal Reform Commissions - An Analytical Perspective: The England Reform Commission as a Model.

Dr. Fahad Ali Alzumai

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 4 - Vol. 48

Jamada II 1446 - December 2024