جمهورية مصر العربية
مجلس النواب

الفصل التشريعي الثاني
دور الانعقاد العادي الثاني

اللجنة المشتركة
من لجنة التعليم والبحث العلمى
ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية

السيد المستشار الدكتور حنفى الجبالى
رئيس مجلس النواب

تحية طيبة.. وبعد، فأتشرف بأن أقدم لسيادتكم، مع هذا، تقرير اللجنة المشتركة من لجنة التعليم والبحث العلمى، ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية عن مشروع قانون مقدم من الحكومة بتعديل بعض أحكام قانون التعليم الصادر بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، برجاء التفضل بعرضه على المجلس الموقر.

وقد اختارتنى اللجنة المشتركة، مقرراً أصلياً، والسيدة النائب الدكتورة ماجدة بكرى، مقرراً احتياطياً، لها فيه أمام المجلس.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير،

رئيس اللجنة المشتركة

٢٠٢٢/١/٣١

أ.د سامى هاشم

تقرير اللجنة المشتركة
من لجنة التعليم والبحث العلمى، ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية
عن مشروع قانون مقدم من الحكومة بتعديل بعض أحكام قانون التعليم
الصادر بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١

أحال المجلس بجلسته المعقودة يوم الأحد الموافق ٢٠٢٢/١/٢٣ إلى لجنة مشتركة من لجنة التعليم والبحث العلمى، ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية مشروع قانون مقدماً من الحكومة بتعديل بعض أحكام قانون التعليم الصادر بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، وذلك لبحثه وإعداد تقرير عنه يعرض على المجلس الموقر.

فعقدت اللجنة لنظره اجتماعين يوم الاثنين الموافق ٢٠٢٢/١/٣١.

وقد حضرهما مندوباً عن الحكومة السادة الآتية أسماؤهم:

الأستاذ الدكتور/ رضا حجازى	نائب وزير التربية والتعليم لشئون المعلمين
مستشار دكتور/ أحمد أبوهشيمه	عضو قطاع التشريع بوزارة العدل
الأستاذ/ صبرى عثمان	مدير عام نجدة الطفل بالمجلس القومى للطفولة والأمومة

اطلعت اللجنة المشتركة على مشروع القانون المعروض ومذكرته الإيضاحية[١] واستعادت نظر أحكام الدستور واللائحة الداخلية للمجلس، وقانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون التعليم الصادر بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، وقانون الطفل الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦، وبعد أن استمعت اللجنة المشتركة إلى رأى السادة مندوبى الحكومة، ومناقشات السادة النواب، فإنها تورد تقريرها مبوباً على النحو التالى:

أولاً : **مقدمـــة**

ثانياً : **فلسفة مشروع القانون المعروض وأهدافه**.

ثالثاً : **النصوص الدستورية الحاكمة**.

رابعاً : **رأى اللجنة المشتركة**.

(١) مرفق بالتقرير مشروع القانون ومذكرته الإيضاحية.

أولاً: مقدمـــة:

التعليم حق من حقوق الطفل طبقاً للدستور، كما أنه أداة المجتمع لغرس الثقافة والقيم في الأجيال المتعاقبة ولذلك أقرت الدولة أن يكون التعليم إلزامياً حتى نهاية المرحلة الثانوية نظراً لأهميته في التنشئة الاجتماعية وتنمية المهارات الحياتية المختلفة لدى التلاميذ وبناء الشخصية وتشكيل الاتجاهات، وتعنى إلزامية التعليم أن تلتزم الأسر بالحاق الأطفال بالمدارس عندما يبلغون السن المحددة لذلك وتلتزم أيضاً بحضور الطفل إلى المدرسة لتلقي العلم والمعرفة والمهارات.

ثانياً: فلسفة مشروع القانون المعروض وأهدافه:

جاءت فلسفة مشروع القانون المعروض وفقاً لرؤية الحكومة لرعاية الطفل وحمايته وتوفير التعليم المناسب له كأحد حقوقه الأساسية وللحد من ظاهرة التسرب من التعليم وذلك من خلال استبدال نص جديد للمادة (٢١) من قانون التعليم الصادر بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ مفادها "يعاقب بغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه والد الطفل أو المتولى أمره إذا تخلف الطفل أو انقطع دون عذر مقبول عن الحضور إلى المدرسة خلال أسبوع من تسلم الكتاب المنصوص عليه فى المادة (١٩) من هذا القانون.

وتتكرر المخالفة وتتعدد العقوبة باستمرار تخلف الطفل عن الحضور أو معاودته التخلف دون عذر مقبول بعد إنذار والده أو المتولى أمره.

ويجوز فضلاً عن ذلك الحكم بتعليق استفادة المحكوم عليه من الخدمات المطلوب الحصول عليها بمناسبة ممارسته نشاطه المهنى التي تقدمها الجهات الحكومية، والهيئات العامة، ووحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، والجهات التى تؤدى خدمات مرافق عامة، كلها أو بعضها، بناء على دراسة الحالة؛ حتى عودة الطفل إلى المدرسة.

ويصدر بتحديد تلك الخدمات وقواعد وإجراءات تعليقها وإنهائها قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزراء المختصين.

ثالثاً: النصوص الدستورية والقانونية الحاكمة:

❖ النصوص الدستورية:

- **المادة (٩) منه تنص على أن:** "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز".
- **المادة (١٩) تنص على أن:** "التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأصيل المنهج العلمى فى التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه فى مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية.

والتعليم إلزامى حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة فى مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون.

وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومى للتعليم لا تقل عن ٤% من الناتج القومى الإجمالى، تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

وتشرف الدولة عليه لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها".

- **الفقرة الرابعة من المادة** (٨٠) **تنص على أن** "لكل طفل الحق فى التعليم المبكر فى مركز للطفولة حتى السادسة من عمره، ويحظر تشغيل الطفل قبل تجاوزه سن إتمام التعليم الأساسى، كما يحظر تشغيله فى الأعمال التى تعرضه للخطر".
- **المادة** (٧٨) **تنص على أن** "تكفل الدولة للمواطنين الحق فى المسكن الملائم والآمن والصحى، بما يحفظ الكرامة الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية.

وتلتزم الدولة بوضع خطة وطنية للإسكان تراعى الخصوصية البيئية، وتكفل إسهام المبادرات الذاتية والتعاونية فى تنفيذها، وتنظيم استخدام أراضى الدولة ومدها بالمرافق الأساسية فى إطار تخطيط عمرانى شامل للمدن والقرى وإستراتجية لتوزيع السكان، بما يحقق الصالح العام وتحسين نوعية الحياة للمواطنين ويحفظ حقوق الأجيال القادمة.

كما تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة".

كما استعرضت اللجنة نص المادة (٢٩٣) من قانون العقوبات المستبدلة بالقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٢٠ والتي تضمنت حكم مماثل للحكم المستحدث في الفقرة الثانية من مشروع القانون الوارد من الحكومة، حيث نصت المادة (٢٩٣) من قانون العقوبات المُشار إليها على أن "**كل من صدر عليه حكم قضائي واجب النفاذ بدفع نفقة لزوجه أو أقاربه أو أصهاره أو أجرة حضانة أو رضاعة أو مسكن وامتنع عن الدفع مع قدرته عليه لمدة ثلاثة أشهر بعد التنبيه عليه بالدفع، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز خمسة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.**

ولا ترفع الدعوى عليه إلا بناء على شكوى أو طلب من صاحب الشأن.

وإذا رفعت بعد الحكم عليه دعوى ثانية عن هذه الجريمة فتكون عقوبته الحبس مدة لا تزيد على سنة.

ويترتب على الحكم الصادر بالإدانة تعليق استفادة المحكوم عليه من الخدمات المطلوب الحصول عليها بمناسبة ممارسته نشاطه المهني والتي تقدمها الجهات الحكومية، والهيئات العامة، ووحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، والجهات التي تؤدي خدمات مرافق عامة، حتى أدائه ما تجمد في ذمته لصالح المحكوم له وبنك ناصر الاجتماعي حسب الأحوال... ويصدر بتحديد تلك الخدمات وقواعد وإجراءات تعليقها وإنهائها قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزراء المختصين.

رابعاً: رأى اللجنة المشتركة:

واستظهرت اللجنة مما تقدم – وفى ضوء المستقر عليه فى قضاء المحكمة الدستورية– أنه لا يجوز لأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية مباشرة اختصاصاتها التشريعية بما يخل بالحماية المتكافئة التي كفلها الدستور للحقوق جميعها، ومن المستقر عليه أيضًا قضاءً أن الخدمة المرفقية يتعين أن تكون ميسرة للجميع مهيأة للكافة بشروط رسمها القانون، ويتعين المساواة بين المواطنين إزاء الانتفاع بالمرافق العامة ممن يتساوى في الأحوال والظروف؛ وأن التفرقة بينهما تنطوي على إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين دون تمييز.

كما استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن النص العقابي وما يقرره من عقوبات يتعين أن تكون متناسبة مع الفعل المجرم وأن الجزاء الجنائي يتعين يكون بعيدًا عن الغلو أو التفريط بما يفقد القواعد التي تدار العدالة الجنائية على ضوئها فعاليتها. ويتعين بالتالي أن يكون الجزاء الجنائي محيطاً بهذه العوامل جميعها وأن يصاغ على ضوئها.

وباستقراء مشروع القانون المعروض تبين الآتي:

- أنه يتضمن حكماً مفاده تغليظ عقوبة الغرامة المقررة في المادة (٢١) من قانون التعليم والموقعة على ولي الأمر حال تخلفه أو انقطاعه عن الحضور إلى المدرسة بدون عذر مقبول خلال أسبوع من تسلم كتاب بالإنذار من الغياب، وذلك في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية الراهنة خاصة مع تفشي وباء فيروس كورونا، كما تضمن التعديل تعدد العقوبة بتكرار المخالفة.

- تضمن مشروع القانون المعروض حكماً مفاده جواز تعليق استفادة ولي الأمر من الخدمات المطلوب حصوله عليها بمناسبة ممارسة نشاطه المهني التي تقدمها الجهات الحكومية، والهيئات العامة، ووحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، والجهات التي تؤدي خدمات مرافق عامة، كلها أو بعضها، حتى عودة الطفل إلى المدرسة، على أن تحدد هذه الخدمات وقواعد وإجراءات تعليقها وإنهائها بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع وزير التعليم.

- وبناءً عليه فقد استبان وجود مغايرة في التنظيم –بحسب الظاهر– بين الحكم الوارد في نص المادة (٢٩٣) من قانون العقوبات المُشار إليه والنص المقترح في مشروع القانون سواء من حيث العلة من النص والهدف المرجو حمايته وتنظيم مسألة التأقيت وغيرها.. وبالتالى لا يجوز القياس بين دين النفقة الذى يعد من الديون الممتازة التي أولاها المشرع – وفقًا للمستقر عليه دستوريًا– حماية خاصة وبين الغرامة الواردة فى النص الماثل.

وقد كان للسادة النواب أعضاء اللجنة العديد من التحفظات والملاحظات على مشروع القانون على النحو الآتي:

- عدم وضوح فلسفة التعديل المطلوب في ظل الظروف الاجتماعية التي تمر بها البلاد في ظل انتشار جائحة كورونا، خاصة وأنه كانت هناك قرارات وزارية سابقة باعتبار حضور الطلبة للمدارس اختيارى، وأن هناك تصريح أيضاً من السيد وزير التعليم بأن نسبة الحضور بلغت ٩٨% للطلاب بالمدارس.

- أن أركان نظام التعليم الأساسية مدرسة ومعلم وطالب والمادة العلمية تعانى من خلل واضح لأسباب متعددة افصح السيد الوزير عن بعض منها، وبالتالي فمن غير الملائم أن يخرج قانون يستهدف أحد أركان المنظومة دون معالجة حقيقية لباقى المنظومة واهمها حل مشكلة المعلمين وتواجدهم بالمدارس ومعالجة الدروس الخصوصية والسناتر وغيرها من المشاكل.

- أن هذا التعديل يتعارض مع الواقع ومراحل تطوير التعليم التي أعلن عنها السيد الوزير بالسعى نحو استبدال التابلت بالكتاب المدرسى، خاصة في ظل المشاكل التي تعانيه بعض المدارس حتى الأن بشأن استلام الكتاب المدرسى، خاصة ان مشروع القانون يتحدث في الأساس على بدء احتساب مدة الانقطاع من تاريخ استلام الكتاب المدرسى.

- ارتأى أعضاء اللجنة وجود شبهة جدية بعدم الدستورية في مشروع القانون من عدة نواحى منها المخالفة للالتزام الدستوري بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز فالنص المقترح يتضمن تعليق أو منع استفادة المحكوم عليه مؤقتًا من خدمات المرافق العامة التي تقدمها الجهات الحكومية والهيئات العامة ووحدات القطاع العام وقطاع الأعمال العام المرتبطة بنشاطه المهنى إذ يتعين المساواة بين جميع المواطنين إزاء الانتفاع بالمرافق العامة ممن يتساوى في الأحوال والظروف وأن التفرقة بينهما تنطوي على إخلال بمبدأ المساواة. وأنه لا يجوز لأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية مباشرة اختصاصاتها التشريعية بما يخل بالحماية المتكافئة التي كفلها الدستور للحقوق جميعها. وأنه من ناحية أُخرى لا يجوز للسلطة التشريعية التفويض في اختصاصاتها بمنح وزير العدل بتحديد الخدمات التي يجوز حرمان المحكوم عليه من الاستفادة منها والتي من بينها خدمات المرافق العامة والتي لا يجوز للسلطة التشريعية التفويض فيها وفقًا للمستقر عليه قضاءً على النحو المُشار إليه.

- ومن المطاعن التي ارتأتها اللجنة أيضًا تكرار العقوبة (من ٥٠٠ جنيه إلى ١٠٠٠ جنية) بما يُعد غلواً في توقيع الجزاء بالمخالفة للمستقر عليه دستوريًا من وجوب التناسب بين الفعل المؤثم والعقوبة ، فضلاً عن أن تكرار العقوبة كلما تعدد الانقطاع على النحو المقترح فيه إجحاف لأولياء الأمور، ولا يتحمله ولا يرتضيه المواطن المصرى

وبناء على ما تقدم، ترى اللجنة أن مشروع القانون المعروض محاط بشبهات عدم الدستورية، وأنه لا يعالج ظاهرة الغياب من المدرسة بل قد تؤدى إلى زيادتها، لأن العقوبات الواردة بها (وتكرارها) غير مناسبه ومبالغ فيها ولا تعالج بصورة فاعلة الأسباب الحقيقية لظاهرة الغياب وخاصة فيما يتعلق بقطع أو حرمان ولى الأمر من حقه فى الاستفادة من المرافق العامة التى هى حق من الحقوق الأساسية للمواطن، كما أن الأثر المترتب على هذه العقوبات قد يمتد إلى الأسرة بالكامل ويعوقها عن إشباع الاحتياجات الأساسية للطفل، **ولذلك رأت اللجنة المشتركة بالإجماع رفض مشروع القانون المعروض من حيث المبدأ.**

واللجنة المشتركة إذ تتقدم بتقريرها للمجلس الموقر برفض مشروع القانون المعروض، ترجو المجلس الموقر الموافقة على ما رأت.

رئيس اللجنة المشتركة

(**أ. د سامي هاشم**)