



المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"

تقرير عن
وضع البرلمان في مصر
- مسودة أولى -

إعداد: الدكتور مصطفى كامل السيد

أستاذ العلوم السياسية،

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة
مدير شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب

يناير 2007



مقدمة

تعود بداية الحياة النيابية في مصر إلى ستينيات القرن التاسع عشر ، وذلك عندما قرر الخديوى اسماعيل، حاكم مصر في ذلك الوقت الذي كانت فيه ولاية عثمانية تأسيس مجلس نيابي منتخب في سنة 1866 سمي بمجلس شورى النواب، ونصت اللائحة الأساسية له على أن تكون هيئته الناجبة هي العمدة في القرى والمشايخ في المدن الذين ينتخبون خمسة وسبعين عضوا لمدة ثلاث سنوات. ويمكن القول بأن المؤسسات النيابية قد مرت منذ ذلك الحين بأربع مراحل متميزة، الأولى هي النشأة الأولى حتى الاحتلال البريطاني، والثانية خلال المرحلة الأولى للاحتلال والتي انتقلت فيها مصر من كونها ولاية عثمانية إلى محمية في سنة 1914 حتى سنة 1922 عندما حصلت مصر على حكم ذاتي وتميزت هذه المرحلة بالسلطات المحدودة التي منحتها الإدارة الاستعمارية للمؤسسات النيابية والمرحلة الثالثة هي التي شهدت وجودا لبرلمان من مجلسين يتمتع وفقا لدستور 1923 بكل سلطات البرلمان في النظم البرلمانية ، وإن كان قد شاب هذه الفترة كثرة حل الملك للبرلمان الذي انعقدت الأغلبية فيه لحزب الوفد الذي كان يقود الحركة الوطنية آنذاك ، أما المرحلة الرابعة والأخيرة فهي التي عرفت مصر منذ ثورة 32 يوليو 1952 والتي تحول في ظلها المجلس النيابي إلى ذراع تشريعي للتنظيم السياسي الوحيد المسموح له بمزاولة النشاط السياسي أو لحزب الأغلبية الحاكم بعد عودة البلاد إلى نوع من التعددية الحزبية المقيدة منذ سنة 1976.

المرحلة الأولى: 1866-1882 النشأة الأولى:

ارتبطت نشأة الحياة البرلمانية وتطورها حتى منتصف القرن العشرين بعملية التحديث التي شهدتها البلاد من ناحية وبالحركة الوطنية المناهضة للتدخل الأجنبي في شؤون البلاد من ناحية أخرى. فقد تطلع الخديوى إسماعيل إلى تحديث نظم مصر ومرافقها في جميع المجالات على نحو يشبه ما فعله جده محمد على مؤسس الدولة الحديثة في مصر من قبل ولم يستطع مواصلته بسبب القيود التي فرضتها الدول الأوروبية على حجم الجيش المصري وحدود حكمه بل وقدرة الحكومة على فرض التعريفات الجمركية. وكان برنامج التحديث الذي شرع فيه إسماعيل شاملا في كافة المجالات امتد إلى مرافق المواصلات والتعليم وتخطيط المدن، كما مس النظام السياسي أيضا بإنشاء مجلس النواب على شاكله المجالس التي عرفت في أوروبا في ذلك الوقت، ولكن تطور المجالس النيابية في مصر ارتبط أيضا بالحركة الوطنية المناهضة لامتداد النفوذ الأجنبي في البلاد، فقد اعتمد إسماعيل في تمويل مشروعه التحديثي على القروض التي كان يحصل عليها، أو ربما يجرى بالحصول عليها من البنوك الأجنبية ، وبشروط لم تتحملها ميزانية مصر، مما أوقع مصر في أزمة مالية أدت إلى مطالبة الدائنين بفرض الرقابة على ميزانية مصر ضمانا لسداد قروضهم، وهو ما حدث بالفعل بدخول وزيرين في مجلس الوزراء المصري المعروف آنذاك بمجلس النظار، أحدهما بريطاني للأشغال ، وثانيهما فرنسي للمالية، واقتضت تسوية الديون فرض ضرائب باهظة على المصريين، وكان ذلك أحد بواعت انطلاق الحركة الوطنية التي كانت تنادي بوقف التدخل الأجنبي في شؤون البلاد بفرض رقابة المجلس النيابي على الحكومة حتى يتسنى له التأثير على شروط سداد الدين ، ومن ثم تخفيف عبء الضرائب على النخبة المصرية الصاعدة في ذلك الوقت والتي كانت تتألف في قسم كبير منها من كبار ملاك الأراضي الجدد الذين وقع عليهم ثقل المديونية. وعلى الرغم من تقلب حظوظ المجالس النيابية التي عرفت مصر منذ ذلك التاريخ ، وحتى ثورة يوليو سنة 1952، إلا أن المطالب الديمقراطية عموما بما في ذلك حرية الانتخابات ورقابة السلطة التنفيذية من خلال برلمان منتخب



كانت تستند إلى الاعتقاد بأن وجود مجلس نيابي يمثل الأمة تمثيلا صحيحا هو وحده الكفيل بأن يتولى قيادة الحكومة من هم أقدر على النضال ضد النفوذ الأجنبي، وقد عبر عن هذا الارتباط الوثيق بين المطالب الديمقراطية والمطالب الوطنية الشعار الذي رفعته الحركة الوطنية المصرية في بداية القرن العشرين وهو الاستقلال والدستور، والمفهوم أن الدستور المطلوب هو ذلك الذي يقضى بإنشاء مجلس نيابي له كل السلطات المعروفة في النظم الديمقراطية.

المرحلة الثانية: المؤسسات النيابية في ظل الاحتلال: 1923-1882

ولعله لما يوضح هذا الارتباط الوثيق بين المطالب الوطنية بالاستقلال والمطلب الديمقراطي بالدستور أن توسع التدخل الأجنبي في شئون مصر والذي انتهى باحتلالها عسكريا من جانب القوات البريطانية في سبتمبر 1882 وحتى يونيو ثم ديسمبر 1956 اقترن أيضا بالحد من سلطة المجلس النيابي المنتخب، فقد حلت السلطات البريطانية مجلس النواب المصري الذي أنشاه العرابيون ومنحوه سلطة مراقبة الحكومة، واستبدلوه بهيئة من مجلسين، هما مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، وكلاهما يضم أعضاء منتخبين ومعيينين بالإضافة إلى مجالس اقليمية في المديرية ولم يكن للهيئة ذات المجلسين سلطة الرقابة على الحكومة، وقد حلت الجمعية التشريعية في سنة 1913 محل هذه الهيئة وضمت أيضا أعضاء منتخبين ومعيينين، ولكنها لم تعمر طويلا، إذ تأجلت جلساتها مع قيام الحرب العالمية الثانية وإعلان الأحكام العرفية.

المرحلة الثالثة: البرلمان في العهد الليبرالي:

وعلى الرغم من أن دستور سنة 1923 قد منح البرلمان المكون من مجلسين-مجلس النواب ومجلس الشيوخ، سلطات واسعة تقارن بسلطات مثيله من المؤسسات في النظام البرلماني، إلا أن الصراع بين الملك والوفد، حزب الأغلبية الذي قاد الحركة الوطنية اقترن بإساءة الملك استخدام سلطته الدستورية في حل البرلمان، حتى أن كل فترة تولى حزب الوفد بأغليته المنتخبة سلطة الحكم طوال هذه المدة لم تتجاوز سبع سنوات ونصف. وقد تزامن الحل في أحيان كثيرة بتأزم العلاقة بين حزب الوفد وسلطات الاحتلال البريطاني، ولذلك فإن المجالس النيابية التي تعرضت للحل بعد حصول مصر على استقلال ذاتي ثم استقلال رسمي مع استمرار الاحتلال في سنة 1936 كانت هي تحديدا تلك المجالس التي كانت الأغلبية فيها لحزب الوفد، وهو الذي جسد الحركة الوطنية منذ سنة 1919 وحتى سنة 1952، واقترنت ظروف الحل من جانب الملك بتأزم العلاقة بين الوفد وسلطات الاحتلال مثلما كان الحال في أعقاب اغتيال سردار لى ستاك قائد الجيش المصري في السودان في سنة 1924 بعد ثمانية شهور من بداية أول مجلس نيابي في مصر المستقلة وفي يناير 1952 بعد إلغاء حكومة الوفد من طرف واحد للمعاهدة البريطانية المصرية في سنة 1936 بشهور، وبعد مقتل عشرات من الجنود المصريين السودانيين المحاصرين في الإسماعيلية من جانب القوات البريطانية في اليوم السابق على حريق القاهرة الشهير في 26 يناير 1952. (عبد الرحمن الرافعي، الموقع الإلكتروني لمجلس الشعب المصري)



المرحلة الرابعة : المؤسسة النيابية بعد ثورة 1952:

شكلت ثورة يوليو 1952 انقلابا على التوجهات الليبرالية التي سادت المراحل السابقة، وحرص الضباط الأحرار الذين قادوا هذه الثورة على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطتين الأخرين من تشريعية وقضائية، وكانت بداية الإضعاف هي بإلغاء دستور 1923 وإحلاله أولا بإعلان دستوري في يناير 1953 وحل الأحزاب ، ثم بإصدار دستور جمهورية مصر في سنة 1956، والذي على الرغم من تعدد الوثائق الدستورية بعده وصولا إلى الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في سنة 1971، والذي هو موضع المناقشة بغية تعديل بعض نصوصه خلال سنة 2007 ، هو أساس كل هذه الوثائق. فقد انتقلت مصر منذ سنة 1953 إلى مرحلة التنظيم السياسي الواحد، وتعاقب عليها ثلاث تنظيمات هي هيئة التحرير (1953-1956) ، ثم الاتحاد القومي (1957-1961)، وأخيرا الاتحاد الاشتراكي العربي (1962-1976)، وتغيرت الفلسفة السياسية لنظام الحكم مع صعود نخبة حاكمة جديدة من أفراد الطبقة الوسطى من ضباط وخبراء مدنيين من الليبرالية السياسية والاقتصادية إلى تدخل الدولة الكثيف في الحياة الاقتصادية تحت راية ماسمي أولا بالاشتراكية الديمقراطية التعاونية في الخمسينيات وبالطريق العربي إلى الاشتراكية في الستينيات، ومع حظر وصول مرشحين لا ينتمون إلى التنظيم السياسي الواحد إلى عضوية المجلس النيابي، أصبح المجلس النيابي مجرد ذراع تشريعي للتنظيم السياسي الواحد، ولم يغير من هذه الصفة السماح بتعدد مقيد للأحزاب السياسية منذ سنة 1977 أو تغيير تسمية المجلس النيابي من مجلس الأمة في سنة 1956 إلى مجلس الشعب في سنة 1971 ولا مع العودة إلى نظام المجلسين بإنشاء مجلس الشورى الذي يعين الرئيس ثلث أعضائه في سنة 1980، فقد استمرت الهيئة النيابية ذراعا تشريعا طيعا للحزب الحاكم منذ 1976، وهو حزب مصر العربي الاشتراكي (1976-) والحزب الوطني الديمقراطي منذ سنة 1978، وهو حزب يصل إلى أغلبيته من خلال انتخابات مشكوك في نزاهتها في أغلب الأحيان(www.parliament.gov.eg).

دور البرلمان في النظام السياسي المصري:

لقد انتقل البرلمان مع ثورة يوليو 1952 من كونه منتدى الكتلة الحاكمة من كبار ملاك الأراضي وأصحاب الشركات الكبيرة أو ممثليهم إلى أن يكون أداة التنظيم السياسي أو الحزب السياسي الحاكم وهو أوسع بكل تأكيد من حيث الأصول الاجتماعية لأعضائه والذي أصبح يضم منذ 1964 وبحكم نصوص الوثائق الدستورية عمالا وفلاحين يشكلون نصف أعضائه على الأقل، وينعكس ذلك على جدول أعماله ورئاسة لجانة وقلة فعالية دوره الرقابي، فقرارات البرلمان وبرنامج التشريعي هو ما تتفق عليه الهيئة البرلمانية للحزب الحاكم، ودوره في الرقابة ينتهي غالبا برفض أغلبية الحزب الحاكم مجرد توجيه اللوم إلى أي من أعضاء حكومته ، وذلك على الرغم من حدة المناقشات التي تجرى فيه أو تعدد الاستجابات للوزراء، إذ ينتهي الأمر في كل الأحيان بموافقة أغلبية الأعضاء على اقتراح رئيس المجلس الأدنى الذي يملك سلطة رقابة الحكومة بالانتقال إلى جدول الأعمال، كما أن الدور التشريعي للمجلس يقتصر في الأغلبية الساحقة من الحالات على إقرار مشروعات القوانين التي تقدمها له الحكومة.

وهكذا فعلى الرغم من أن مجلس الشعب يملك تقريبا كافة السلطات التي يتمتع بها المجلس الأدنى في الدول ذات النظام البرلماني من سلطات تشريعية وتنظيمية ومالية ورقابية إلا أنه لا يملك استقلالا حقيقيا عن الحزب الحاكم، وإن كان هذا لا يحول دون كونه مرآة للرأي العام بحكم مداخلات أعضائه وأسئلتهم واستجاباتهم، وإن كان هناك دور أكبر لنواب المعارضة في التعبير عن مشاغل الرأي العام التي قد لا تلقى قبولا من الحزب الحاكم. > وقد أضاف الرئيس الراحل أنور السادات في



سنة 1980 مجلسا ثانيا إلى مجلس الشعب هو مجلس الشورى الذي يعين الرئيس ثلث أعضائهن ولا يتمتع هذا المجلس بأي سلطات رقابية، أو مالية، وينحصر دوره التشريعي في إبداء الرأي في القوانين المكملة للدستور، وما يحيله إليه رئيس الجمهورية، ورئيسه هو أيضا رئيس المجلس الأعلى للصحافة المسئول عن تعيين قيادات المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة..

سياسات الإصلاح:

لا تعاني قضية إصلاح المؤسسة النيابية في مصر من ندرة المقترحات، وخصوصا بعد أن أعلن الرئيس حسنى مبارك عن عزمه عرض مجموعة من التعديلات المقترحة الخاصة ببعض مواد الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية، وكان قد سبق له اقتراح تعديل المادة 76 من هذا الدستور والخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية في فبراير 2005، وتم هذا التعديل بالفعل، وبذلك لم يعد اختيار رئيس الجمهورية يتم من خلال ترشيح مجلس الشعب لمرشح واحد يعرض اسمه على المواطنين في استفتاء عام ، كما كان الحال منذ سنة 1956، وإنما أصبح تولى رئيس الجمهورية لمنصبه يتم من خلال انتخابات تنافسية بين عدد من المرشحين اقتصروا في سنة 2005 على قادة الأحزاب السياسية المعترف بها قانونا. ولكن نظرا لأن الشروط التي طرحها تعديل المادة 76 كان سيجعل من المستحيل على أي شخص أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات إلا إذا كان يحظى بمساندة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم لتعسف هذه الشروط فقد دعا الرئيس حسنى مبارك من جديد في نوفمبر 2006 إلى إعادة تعديل هذه المادة،

وشرح تفاصيل مقترحاته بتعديل 34 مادة في الدستور الدائم في 26 ديسمبر 2006 ، ووفقا لمقترحات الرئيس التي يفترض أن يناقشها مجلسا البرلمان سيقصر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية على الأحزاب السياسية ، وذلك بهدف استبعاد مرشحي جماعة الإخوان المسلمين، وهى جماعة المعارضة الرئيسية في مصر، ولكنها لا تتمتع بصفة حزبية لكون قانون الأحزاب يحظر تكوين حزب على أساس ديني، وتشمل هذه التعديلات أيضا إمكان إدخال مجلس الشعب تعديلات على مقترح الموازنة العامة للدولة مع الحفاظ على الإطار العام للتوازن بين تقديرات الإيرادات والنفقات ، وزيادة المدة التي تتاح للمجلس لكي ينتهي من نظر الموازنة قبل بداية السنة المالية، و إمكان سحب مجلس الشعب للثقة فى الحكومة دون لجوء رئيس الجمهورية لاستفتاء الشعب فى الموضوع الذى أدى إلى سحب الثقة، وكذلك ضرورة تقديم رئيس مجلس الوزراء خلال فترة قصيرة من تشكيل الحكومة برنامج وزارته إلى مجلس الشعب الذى له حق قبوله أو رفضه، ومنح رئيس الجمهورية سلطة حل مجلس الشعب دون اللجوء إلى الاستفتاء، مع عدم جواز حل مجلس الشعب مرتين لنفس السبب، وفيما يتعلق بمجلس الشورى تتضمن التعديلات المقترحة إعطاء مجلس الشورى حق الموافقة على بعض الموضوعات الواردة فى اختصاصاته المنصوص عليها فى الدستور، وأن يبقى رأى المجلس استشاريا بالنسبة لباقي الاختصاصات مع تحديد القوانين المكملة للدستور حصريا، ووضع أسلوب لحسم ما قد ينشأ من خلاف بين مجلسي البرلمان حول أي من الموضوعات التي يصبح مجلس الشورى مختصا بالموافقة عليها وتنطوي التعديلات المقترحة أيضا طرح نظام انتخابي جديد يقوم فى الغالب على أساس التمثيل النسبي، وتحديد حصة للنساء فى مجلسي البرلمان، وإجراء الانتخابات تحت إشراف هيئة "مستقلة" فى يوم واحد. (الأهرام، 27 ديسمبر 2006، 7).



كما تعددت من ناحية أخرى التعديلات التي تقترحها الأحزاب السياسية وقوى المعارضة، وتلتقي جميعها على تعزيز الدور الذي يقوم به مجلس الشعب ، وذلك بمنحه نفس السلطات التي يتمتع بها المجلس النيابي في النظام البرلماني، بل إن أحد هذه المقترحات يصل إلى حد المطالبة بجمهورية برلمانية ، مستوحاة من مشروع الدستور الذي أعده مجموعة من الفقهاء في سنة 1953 عقب إلغاء دستور 1923، وحل الأحزاب السياسية.



الفصل الأول تحليل المبادئ

يناقش هذا الفصل بعض مبادئ الحكم الرشيد فيما يتعلق بالبرلمان من حيث مدى انطباقها على الهيئات النيابية في مصر، ويولى اهتماما خاصا بمبادئ التمثيل والمشاركة، واستقلالية البرلمان، وحسن أدائه لوظائفه، ونزاهته، وأسلوب حسمه لصراعات المصالح.

أولاً: التمثيل والمشاركة:

يقتضى تحليل هذه المبدأ معرفة مدى تمثيل البرلمان لكافة مختلف شرائح وفئات الشعب المصري، بما فيها المرأة والأقليات، وحدود المشاركة الفعلية من جانب هيئات المجتمع المدني في ممارسة السلطة.

1-1. تمثيل صحيح وعادل:

فمن حيث التمثيل الصحيح والعادل، من النادر أن يحظر أي دستور صراحة تمثيل أي فئة من فئات المجتمع في الهيئات النيابية، ولكن إذا كان المقصود بالفعل هو استبعاد إحدى هذه الفئات، فالغالب أن يكون السبيل إلى ذلك هو طرح شروط تتعلق بالمركز المالي- دفع ضريبة لا تقل عن حد معين- أو اشتراط حد أدنى من الملكية، أو دفع رسم معين مقابل الترشيح لا يقدر عليه المقصود منهم من التمثيل، أو معرفة القراءة والكتابة.. الخ. وحتى مع انتفاء معظم هذه الشروط أو كلها، فمن المستحيل أن يكون البرلمان مرآة لأمتة، تتواجد فيه الطبقات والفئات الاجتماعية بنفس نسبة تواجدها في المجتمع، وذلك لتفاوت معدلات المشاركة السياسية بين هذه الطبقات والفئات، وتفاوت حظوظها من الموارد السياسية التي يرجح امتلاكها فرص النفاذ إلى عضوية الهيئات النيابية. وقد عرفت مصر بعض هذه الشروط في الماضي مثل شرط المقدرة المالية، أو عضوية التنظيم السياسي الواحد الذي استبعد في الستينيات من طبقت عليهم قوانين الإصلاح الزراعي أو التأمين، وهم من كانوا يوصفون بالطبقات المستغلة- بكسر الغين- وكذلك قيادات الأحزاب السياسية قبل ثورة 1952 الذين خضعوا لقوانين العزل السياسي التي حرمتهم من كافة حقوقهم السياسية. أما في ظل الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية والقوانين الصادرة في ظله، فلا يبقى من هذه الشروط سوى معرفة القراءة والكتابة، وأداء الخدمة العسكرية، وعدم صدور أحكام مخلة بالشرف، وأضاف إليها القضاء مؤخرا مسألة عدم ازدواج الجنسية

ولكن القضية الخلافية في هذا السياق ليست هي قلة تمثيل طبقات معينة في المجتمع، ولكن هي في محاولة المشرع فرض اشتراك طبقات وفئات معينة في كل المجالس النيابية المنتخبة مثل اشتراط الدستور تواجد طبقات معينة وبنسبة معينة داخل مجلس الشعب، وهو ما يعرف بنسبة الخمسين في المائة المنصوص عليها لعضوية العمال والفلاحين في كافة التنظيمات النيابية العامة وفي تأسيس الأحزاب السياسية، أو اشتراط حصة معينة للمرأة في انتخابات مجلس الشعب.

النقاش الخاص بنسبة الخمسين في المائة للعمال والفلاحين:

جاء النص على تحديد نسبة 50% من مقاعد كل المجالس النيابية المنتخبة في مصر لأول مرة في الدستور المؤقت الصادر في سنة 1964 وذلك في سياق تسارع ما سمي وقتها بالتحول الاشتراكي، والذي كانت أبرز علاماته في ذلك الوقت تأميم الشركات الكبيرة والمتوسطة، وفرض حد أقصى



للدخول ، ومواصلة خفض الحد الأقصى لملكية الأراضي الزراعية ، وإقرار تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات في سنة 1961 ، ثم تواصلت قرارات تأميم الشركات في سنة 1964 ، وتخلل ذلك إصدار ميثاق العمل الوطني في سنة 1962 ، والذي تحدث عن حتمية الحل الاشتراكي لمشكلتي التنمية والعدالة الاجتماعية في مصر. وكان مبرر اشتراط هذه النسبة هو تدعيم أمن واستقرار النظام المسمى بالاشتراكي على اعتبار أن العمال والفلاحين هم أصحاب المصلحة في التحول الاشتراكي، واقترن ذلك أيضا باستبعاد من ينتمون بحسب رؤية قيادة ذلك النظام إلى الرأسمالية المستغلة، وهم الذين فرضت عليهم إجراءات العزل السياسي، أي الحرمان من حقوقهم السياسية ، بما في ذلك حقوق الترشيح والانتخاب ليس فقط في المجالس النيابية والمحلية ، ولكن حتى في النقابات وال النوادي الرياضية. وقد استمر النص على نسبة الـ 50% هذه في الدستور الدائم الصادر في سنة 1971 ، والذي حرصت ديباجته والكثير من مواده على تأكيد الطابع الاشتراكي الديمقراطي لنظام الحكم ، والذي قيل أنه يقوم على تحالف قوى الشعب العامل وفي مقدمتهم العمال والفلاحون، ولكن سقطت إجراءات العزل السياسي بأحكام القضاء في بداية الثمانينيات. ولذلك فإن كل المجالس النيابية المنتخبة منذ 1964 تميزت بوجود ممثلين للعمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن النصف، ونفس الأمر في انتخابات المجالس المحلية والإقليمية، وانطبقت هذه النسبة أيضا على عضوية مجلس الشورى ، وهو المجلس الثاني للبرلمان ، والذي أضيف إلى مجلس الشعب بحكم تعديل دستوري في سنة 1980. كما أصبح وجود هذه النسبة في الهيئة التأسيسية للأحزاب شرطا للسماح بتأسيسها في قانون الأحزاب السياسية الصادر في سنة 1977.

ولم يسلم هذا النص من الانتقاد ليس فقط بعد انتقال السياسة الاقتصادية من السعي إلى التحول الاشتراكي إلى ما سمي بسياسة الانفتاح الاقتصادي في سنة 1974 ثم تبني اتفاقين مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في سنة 1974 أدبيا إلى بداية التخلص من القطاع العام المملوك للدولة لصالح القطاع الخاص والشركات الأجنبية، وإنما كان يتردد الحديث في سنوات الستينيات بأن المقصود من هذه النسبة هو أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من غير القادرين على ممارسة المهام الرقابية على الحكومة بدعوى أن الفلاحين والعمال الذين تنخفض مستوياتهم التعليمية عن أفراد الطبقة الوسطى كما تنخفض مستويات دخولهم هم لهذين السببين أقل قدرة على تحمل مسؤولية عضو البرلمان، ولذلك جنح أصحاب هذا الرأي إلى الاعتقاد بأن اشتراط هذه النسبة كان المقصود به بالفعل إضعاف القدرة الرقابية لمجلس الشعب وذلك وراء دخان كثيف من الخطاب السياسي الحافل بمفردات الاشتراكية. ثم أصبح اشتراط هذه النسبة بعد تحول النظام الاقتصادي حثيثا إلى ما يسمى باقتصاد السوق، وتساعد نفوذ رجال أعمال القطاع الخاص في دوائر الحزب الوطني والحكومة ، غير مقبول من أصحاب الاتجاهات الليبرالي والذين أصبحوا لا يجدون داعيا له مع كل هذه التحولات، ورأوا أن بقاء هذه النسبة يقلل من عدد النواب سواء في مجلسي الشعب أو الشورى القادرين والمؤهلين لأداء مهام التشريع والرقابة وغيرها من مهام المجالس النيابية. وانبرى لانتقاد هذه النسبة حزب الوفد الليبرالي المعارض، بل وصرح الدكتور فتحي سرور الذي رأس مجلس الشعب منذ سنة 1989 وحتى لحظة كتابة هذه السطور بأنه يرى ضرورة إلغاء هذا الشرط¹. ودافع عن بقاء هذه النسبة كل من حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي ذي التوجه اليساري والحزب العربي الديمقراطي الناصري ، كما يصر قادة الحزب الوطني الديمقراطي على بقاء هذه النسبة،

¹ انظر إشارة إلى هذا التصريح في سليمان جودة، المصري اليوم، ص. 5، 16 يناير 2006



وليس من المحتمل أن تكون موضوعا للتعديلات التي سيجرى إدخالها على الدستور خلال سنة 2006.

والواقع أن بقاء هذه النسبة هو أمر ضروري لتحقيق التوازن الاجتماعي في زمن التحول السريع إلى اقتصاد السوق، والذي يلقي أعباء فادحة على عاتق الطبقات الفقيرة بل والمتوسطة، ولكن يجب أن يقترن ذلك بالتشديد في تعريف كل من الفلاح والعمال حتى لا يدخل إلى المجالس المنتخبة من هم في حقيقة الأمر من كبار الملاك أو حتى من أعضاء مجالس إدارة الشركات بدعوى أنهم فلاحون أو عمال، وهذا ما جرى بالفعل طوال العقود الثلاث الماضية، حتى أن التشريعات التي أضرت بمصالح العمال والفلاحين لم تلق أي مقاومة من ممثليهم المدعين في مجلسي البرلمان، مثل قانون الإجراءات الزراعية، أو كل حزمة القوانين المرتبطة بما يسمى بالإصلاح الاقتصادي، الذي هو في حقيقة الأمر تحول سريع إلى الرأسمالية. كما يجب أن تكون هناك دورات تدريبية لأعضاء المجالس النيابية عموما وخصوصا ممثلي الفلاحين والعمال، وإن كان ينبغي التنويه إلى أن مجلسي الشعب والشورى قد شهدا أداء برلمانيا رفيع المستوى من قيادات عمالية في مقدمتهم كل من البدرى فرغلى وعز الدين الحريري الذين كانت آخر دورة برلمانية لهما في مجلس الشعب المنتخب في سنة 2000 والذي انتهت مدته في سنة 2005، وعبد الرحمن خير عضو مجلس الشورى منذ سنة 2004، وإن كان ينبغي القول أن ممثلي العمال الذين برزوا كانوا في الغالب من أحزاب المعارضة مثل هؤلاء الثلاث الذين ينتمون كلهم إلى حزب التجمع يساري الاتجاه.

تمثيل المرأة:

مر تمثيل المرأة في المجالس النيابية في مصر بفترات صعود وهبوط، من بداية متواضعة في النصف الثاني من الخمسينيات، بعد أن اعترفت ثورة يوليو 1952 بحق المرأة في المساواة السياسية، بأن تكون مرشحة وناخبة، كما جاء في دستور جمهورية مصر في سنة 1956، وكانت الدساتير السابقة، وخصوصا دستور 1923 قد قصر حقوق المرأة السياسية على الحق في الانتخاب وتولى الوظائف العامة، وقد نجحت مرشحتان في انتخابات مجلس الأمة في سنة 1957، وهي أول انتخابات نيابية بعد الثورة، ولم يزد عدد النساء في هذا المجلس كثيرا بعد ذلك، إلا أن عدد النساء النائبات زاد زيادة كبيرة في أواخر السبعينيات وفي النصف الأول من الثمانينيات، ثم عاد إلى التقلص في سنوات التسعينيات حتى استقر أخيرا عند حده الأدنى في مجلس الشعب الذي انتخب في سنة 2005، فلم يتجاوز عدد النائبات المنتخبات أربعا في مجلس الشعب، ولم تكن هناك أي نائبة منتخبة في مجلس الشورى، وللتعويض عن قلة عدد النائبات في المجلسين، عين رئيس الجمهورية خمسا في مجلس الشعب، وثمانية عشرة في مجلس الشورى. في دورتهما الأخيرة. ويعود التقلب في عدد النائبات في البرلمان المصري إلى طبيعة النظام الانتخابي من ناحية، وإلى مدى توافر الإرادة السياسية بتمثيل النساء على هذا المستوى من ناحية أخرى.

فمن حيث طبيعة النظام الانتخابي تكشف التجربة المصرية عن صعوبة فوز النساء بتمثيل بارز في ظل نظام الانتخاب الفردي، أي عندما يتعين على المرأة المرشحة أن تخوض الانتخابات وحدها في مواجهة مرشحين من الرجال، إذ يميل الناخب في هذه الحالة إلى تفضيل انتخاب مرشح من الذكور، وقد يقلل من فرص نجاح النساء المرشحات أن التصويت إجباري بالنسبة للرجال، وأنه اختياري بالنسبة للنساء، وحتى مع الاعتراف بأن معدلات المشاركة الانتخابية في مصر هي جد



منخفضة، إلا أنها أكثر انخفاضاً بالنسبة للنساء، وأغلبية ساحقة منهن ليس لديهن بطاقات انتخابية أصلاً. وذلك بافتراض أن الناخبات الإناث سوف يعطين أصواتهن للمرشحات من نفس جنسهن، وهو أمر ليس مؤكداً بالضرورة في كل الحالات، لأن النوع هو واحد فقط من العوامل التي تؤثر على السلوك الانتخابي، أما عندما انتقلت مصر إلى نظام القائمة والتمثيل النسبي، فقد مالت الأحزاب السياسية إلى وضع نساء على قوائمها جذبا لأصوات النساء، وإن كانت لم تضع المرأة على رأس قوائمها في كل دائرة، ولذلك لم يكن على الناخب المصري أن يفاضل بين المرشحة الأنثى والمرشح الذكر، وإنما كان يفاضل بين قوائم الأحزاب المختلفة وبرامجها، وكثيراً منها كان يضم مرشحات إناث إلى قوائمها. ولهذا فقد كان أعلى عدد للنائبات في ظل نظام الانتخاب الفردي هو ستا في المجلس المنتخب في سنة 1976 والذي جرى حله في سنة 1979، بينما ارتفع في ظل نظام القوائم والتمثيل النسبي إلى ثمانية عشر في المجلس المنتخب في سنة 1987 والذي حل في 1990، عندما قضت المحكمة الدستورية العليا ببطان نظام القوائم والتمثيل النسبي بدعوى مخالفته لمبدأ المساواة بين المواطنين في حقوقهم السياسية الذي ينص عليه الدستور..

أما من حيث الإرادة السياسية، فقد مال الرئيس أنور السادات، ربما تحت تأثير زوجته، إلى دعم تمثيل المرأة في مجلس الشعب، ولذلك أصدر قراراً بقانون 21 بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب، وذلك بتخصيص ثلاثين دائرة ينتخب المواطنون فيها ثلاثة مرشحين يكون أحدهم امرأة، وقد أضاف القانون 114 دائرة أخرى إلى هذه الدوائر الثلاثين، وقد اختص هذا القانون بتقسيم مصر إلى دوائر انتخابية، ومن المعروف أن هذا القانون صدر في بداية عهد الرئيس حسنى مبارك، وزوجته السيدة سوزان مبارك من المتحمسات لتمكين المرأة، وقد رأست فيما بعد المجلس القومي للمرأة، وقد بلغ عدد النائبات المنتخبات في مجلس الشعب ستا وثلاثين في آخر مجلس طبق فيه هذا القانون، وهو المجلس المنتخب في سنة 1984، وهو المجلس الذي حل في سنة 1987 عشية صدور حكم من محكمة النقض ببطان انتخاباته، وقد انتهى تخصيص مقاعد للنساء بصدور القانون 188 لسنة 1986 والذي ألغى هذا التخصيص بدعوى مخالفة هذا التخصيص لمبدأ المساواة بين الرجال والنساء الذي جاء في الدستور. (عزة وهبي، 61، 1995-18)

وهكذا فمع انقسام النخبة السياسية حول مسألة تمكين النساء نيابياً، وبالتحول عن نظام الانتخابات بالقائمة تقلص عدد النساء النائبات، لعزوف الأحزاب عموماً عن ترشيح إناث، بل لقد أخذ هذا الميل لترشيح إناث في التآكل لدى الأحزاب السياسية، وصارت معظم المرشحات في انتخابات مجلس الشعب من المستقلات، وهكذا فقد كان إجمالي المرشحات لعضوية مجلس الشعب هو 120 في سنة 2000 منهن ثلاثا وعشرين عن الأحزاب السياسية وسبعاً وتسعين من خارج هذه الأحزاب، وانخفض العدد في الانتخابات التالية في سنة 2005 إلى 61 مرشحة توزعت بين أربع عشر من الأحزاب السياسية وسبعاً وأربعين من المستقلات، وكان أكبر عدد من المرشحات الحزبيات في سنة 2000 من حزب الوفد ذي التوجه الليبرالي، وفي سنة 2005 من حزب التجمع ذي التوجه اليساري². وقد وجه كثير من الكتاب اللوم للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم لعزوفه عن ترشيح النساء، وللمجلس القومي للمرأة لامتناعه عن مساندة المرشحات من المستقلات ومن الأحزاب الأخرى، وذلك على العكس مما قام به المجلس في سنة 2000 في ظل أمينته السابقة السيدة مرفت التلاوى والتي كانت تحاول صبغ هذا المجلس بصبغة قومية بعيداً عن أى صبغة حزبية ضيقة.

أخذت هذه الأرقام من على الصاوى، 21، 2005²



تمثيل الأقباط

وكما هو الحال بالنسبة للنساء فقد ارتبط وجود الأقباط في المجالس النيابية في مصر بطبيعة النظام الانتخابي، ويبدو كذلك أن حظوظهم تتناسب عكسيا مع النظام الفردي وإيجابيا مع نظام القوائم، وإذا كان تخصيص نسبة نصف المقاعد للفلاحين والعمال في مجلس الأمة قد رفع بالتأكيد من تواجدهم فيه، وفي غيره من المجالس المنتخبة فيما بعد عن طريق التعيين، فإن نفس النظام الانتخابي الذي أناح لهم هذه الفرصة قد أضعف بكثير من فرصة نجاح المرشحين الأقباط في الفوز في الانتخابات، فقد اقتضى اشتراط هذه النسبة مع الحفاظ على نفس حجم العضوية في مجلس الأمة، وكانت ثلاثمائة وخمسين عضوا في ذلك الحين، اختصار عدد الدوائر الانتخابية من ثلاثمائة وخمسين دائرة إلى مائة وخمس وسبعين فقط، وجاء ذلك عن طريق إدماج نصف عدد الدوائر في نصفها الآخر، وأدى ذلك إلى ذوبان الدوائر ذات التواجد القبطي الكثيف، وخصوصا في جنوب مصر، مما قلل إلى حد كبير من الميزة النسبية التي كان يتمتع بها المرشحون الأقباط في هذه الدوائر، ولذلك لم تسفر انتخابات مجلس الأمة التي جرت في سنة 1964، وهي المرة الأولى التي جرى فيها الأخذ بهذا النظام، سوى عن نجاح قبطي واحد، ولذلك أصدر الرئيس الجمهورية قرارا بتعيين عشرة نواب في مجلس الأمة، كان ثمانية منهم من الأقباط، واستقر هذا التقليد فيما بعد، إذ لم يتجاوز عدد المرشحين الأقباط الذين نجحوا في الانتخابات اثنان في مجلس الأمة المنتخب في سنة 1969، وثلاث في المجلس المنتخب سنة 1971، ولم ينجح مرشح قبطي واحد في سنة 1976 في أول مجلس جاء بعد انتخابات تنافسية بين التنظيمات التي صارت نواة العودة إلى التعددية الحزبية في سنة 1977، وارتفع عدد المرشحين الأقباط الذين نجحوا في انتخابات مجلس الشعب التالي في سنة إلى أربع في سنة 1979، ومع الأخذ بنظام القوائم الحزبية مع التمثيل النسبي حافظ المرشحون على هذا العدد في انتخابات سنة 1984، وارتفع هذا العدد إلى ست في انتخابات 1987 التي جرت وفقا لنفس النظام، وهكذا استمر تقليد تعيين نواب أقباط في مجلس الأمة ثم مجلس الشعب، وقد حرصت الحكومة على وجود الأقباط منتخبين ومعينين، فعين سبع في سنة 1969، وتسع في سنة 1971، وثمانية في سنة 1976، وعشر في سنة 1979، ومع الأخذ بنظام القوائم والتمثيل النسبي انخفض عدد المعينين من الأقباط إلى خمس في سنة 1984، وأربعة في سنة 1987 (جهاد عودة، 1988، 116-118). ومع العودة مرة أخرى إلى النظام الفردي قل عدد المرشحين الأقباط الذين ينجحون في الانتخابات، وبلغ حده الأدنى في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة. ولكن لا ينبغي أن يوجه اللوم في هذا الصدد إلى النظام الانتخابي وحده، وإنما ينبغي توجيه اللوم إلى الأحزاب السياسية وفي مقدمتها الحزب الوطني، والذي تجنب تقديم مرشحين من الأقباط للناخبين، بل إنه في حالة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم شارك قاداته في الحملة الانتخابية لمرشح ليس له تاريخ يذكر خاض المعركة الانتخابية في إحدى دوائر القاهرة أمام مرشح قبطي تمتع بالشعبية في نفس الدائرة، وكان واحدا من قيادات حزب الوفد المعارض، وقد نجح أمام مرشح الحزب الوطني في انتخابات سنة 2000، ولكن لم يحالفه الحظ في انتخابات سنة 2005، والتي خاضها أمام ابن مرشح الحزب الوطني الذي كان قد انهزم أمامه في الانتخابات السابقة، ولكن تزايد موجة المد الإسلامي منذ انتخابات سنة 2000 التي نجح فيها سبع عشر من مرشحي الإخوان المسلمين، وهو عدد مائل كل أعداد الناجحين من أحزاب المعارضة المعترف بها، وارتفعت في سنة 2005 لتحمل إلى مجلس الشعب ثمانية وثمانين نائبا جعل الأحزاب السياسية تتردد قبل تقديم مرشحين أقباطا إلى الناخبين، كما ترددت في تقديم مرشحات من النساء، ولذلك يمكن



القول أن المجلس النيابي الأقوى في مصر، وهو مجلس الشعب، يعاني بكل تأكيد من قلة تواجد النساء والأقباط فيه.

تمثيل المجتمع المدني:

ليس هناك تمثيل مباشر لمنظمات المجتمع المدني في أي من مجلسي البرلمان المصري، ولكن ذلك لا يعني أن صوت هذه المنظمات غير مسموع داخل جدرانها، فكثير من الأعضاء سواء من العمال أو الفئات هم أيضا نشطون بل وقادة في منظمات المجتمع المدني، فأحد وكيلي كل من مجلسي الشعب والشورى هو في العادة قيادة عمالية نقابية بارزة إن لم يكن رئيس الاتحاد العام لنقابات العمال، كما أن رؤساء عدد من النقابات المهنية هم أعضاء منتخبون في مجلس الشعب، فقد ظل الدكتور حمدي السيد نقيب الأطباء نائبا في مجلس الشعب دورات عديدة وكان السيد سامح عاشور نقيب المحامين عضوا في مجلس الشعب في الدورة الماضية-2000-2005 ولم يحالفه الحظ في انتخابات المجلس في سنة 2005، كما أن عددا من أعضاء مجلس نقابة الصحفيين هم إما أعضاء منتخبون في مجلس الشعب أو معينون في مجلس الشورى، ولكن مما لاشك فيه أن أقوى جماعات المصالح تواجدا داخل المجلسين هم رجال الأعمال، وبعضهم أعضاء بارزون في جمعيات رجال الأعمال في مصر، ويتولون رئاسة لجان هامة في المجلسين مثل لجنة الخطة والموازنة ولجنة الإسكان في مجلس الشعب ولجنة الصناعة في مجلس الشورى. ويحدث أحيانا أن يدعى ممثلون لمنظمات المجتمع المدني لحضور جلسات استماع في أي من المجلسين، وهنا يكون تمثيل منظمات المجتمع المدني تمثيلا مباشرا، ولكن الوجود الدائم لقادة بعض هذه المنظمات كأعضاء في المجلس هو الذي يوفر لها قناة لطرح آرائها والسعي لتحقيق مصالح أعضائها داخل البرلمان، وتلك ميزة لاشك أن أكثر من يتمتعون بها هم رجال الأعمال وقادة النقابات العمالية، وإن كان الآخرون أكثر تقيدا بتوجهات الحزب الحاكم الذي ينتمي أغلبهم إليه، بينما يشارك رجال الأعمال هؤلاء في صنع سياسة هذا الحزب، أو يلتفون حولها بفعالية عندما لا تناسب مصالحهم.

1-1 تمثيل مختلف الفئات بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الفعلي

يكشف القسم السابق أنه إذا كان من الصحيح أن الطبقات الشعبية في المجتمع، وكذلك النساء والأقباط من هذه الطبقات أو غيرها ممثلة في مجلسي البرلمان، إلا أن الشكوك تحيط بمدى تمثيل نواب العمال والفلاحين لطبقاتهم الاجتماعية، ومن ثم تنور الدعوة إلى أن يكون هناك تعريف دقيق لمن هو عامل أو فلاح، وخصوصا أن العديد من الطعون القضائية تدور حول هذه المسألة³، ومن ناحية أخرى، لم تثر شكوى بعدم وجود تمثيل للطبقات الاجتماعية الأخرى، مثل الطبقة المتوسطة أو كبار رجال الأعمال، بل على العكس، تكشف دراسات عديدة عن تزايد وجود رجال الأعمال في المجلسين، وتوليهم رئاسة لجان مهمة فيهما، ولكن يجمع المراقبون على أن تمثيل كل من النساء والأقباط ليس كافيا، لا بالمقارنة بنسبة أعدادهم إلى إجمالي السكان، والتي لا تقل في حالة الأقباط عن 8% في أكثر التقديرات تواضعا، وفي حالة النساء فهي لا تقل عن نصف السكان، بينما لا يتجاوز عدد ممثلي كل منهما عن 2% في مجلس الشعب، وترتفع نسبة النساء في الدور الحالي لمجلس الشورى 2004-2007 إلى قرابة 8% من أعضاء المجلس، ولاشك أن اللجوء إلى تعيين أعضاء في مجلس الشعب

يذهب الدكتور عمرو هاشم المتخصص في الشؤون البرلمانية بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام القاهرية إلى أن ³ممثلي الفلاحين والعمال في مجلس الشعب يضمنون لواءات ومحامين ومهندسين وأطباء. الدستور، 3 يناير 2007



خصوصا من الأقباط والنساء لهو دليل على عدم عدالة تمثيلهما في المجلس، حتى وإن كان ذلك نتيجة الانتخاب.

قضية أخرى تتعلق بتمثيل القوى السياسية، وتنقسم إلى الأحزاب المعترف بها قانونا وجماعة الإخوان المسلمين، فبالنسبة للأولى فمن المرجح أن يكون تمثيلها صحيحا وعادلا حيث تمثل غالبا بواسطة رؤسائها وباستثناء التيار الناصري سواء الحزب العربي الديمقراطي الناصري أو حزب الكرامة تحت التأسيس لم يعد مرشحو هذه الأحزاب يواجهون ضغوطا أمنية أو تقييدا لحملاتهم الانتخابية في دورتي انتخابات مجلس الشعب في سنتي 2000 و2005، ومن الملاحظ كذلك انصراف المواطنين عن الأحزاب السياسية، ولذلك فمن المرجح أن يكون تمثيلها في البرلمان هو انعكاس صادق لقلّة تواجدتها بين المواطنين، أما جماعة الإخوان المسلمين، فقد تعرض أنصارها، مرشحين و نشطاء لملاحقات وتضييق بل وتزوير للنتائج ضدهم، وخصوصا في المرحلتين الثانية والثالثة لانتخابات مجلس الشعب في سنة 2005، كما لم يجر بعد السماح بإجراء الانتخابات في اثني عشرة دائرة لمنازعات قضائية، وربما خشية من جانب حكومة الحزب الوطني الديمقراطي بفوز مرشحي الإخوان فيها، ولذلك لا مفر من التسليم بأن تمثيل الإخوان في مجلس الشعب هو أقل من حجم قوتهم الحقيقية.

1-2 تكافؤ الفرص بين المرشحين في الانتخابات:

تحفل تقارير منظمات حقوق الإنسان، بما في ذلك المنظمات التي أنشأتها الحكومة، بالكثير من الشكوى من عدم التكافؤ في فرص المرشحين للفوز في الانتخابات، وأهم مظاهر عدم التكافؤ هي تحيز أجهزة الأمن والإدارة والمشرّفين على الانتخابات وكذلك أجهزة الإعلام لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، كما أن من أسباب عدم التكافؤ الأخرى استخدام المال من جانب المرشحين الأثرياء للتأثير على الناخبين، حتى باستخدام الرشوة، وهنا يمكن لبعض المرشحين المستقلين أو المعارضين أن يتفوقوا على مرشح الحزب الحاكم في مقدار ما يخصصونه من أموال. وقد رصد المجلس القومي لحقوق الإنسان، والذي عينت الحكومة أعضائه، المظاهر التالية لعدم التكافؤ بين المرشحين:

- 1- منع المرشحين من الإدلاء بالأصوات الانتخابية لصالح أحد المرشحين،
- 2- استخدام السيارات الحكومية،
- 3- تدخل موظفي الدولة لتوجيه الناخبين،
- 4- تعطيل سهولة الإدلاء بأصوات،
- 5- التأخير في بدء ميعاد التصويت،
- 6- وجود صلة بين أحد القضاة المشرّفين على أحدا لدوائر وأحد المرشحين بنفس الدائرة،
- 7- القيد الجماعي للناخبين،
- 8- تدخل القضاة لتوجيه الناخبين لصالح أحد المرشحين،
- 9- منع مسيرات أو ندوات أو مؤتمرات لأحد المرشحين،
- 10- إغلاق مقر اللجان قبل انتهاء المدة المحددة،
- 11- تغيير صفة المرشحين وأرقامهم،
- 12- انقطاع التيار الكهربائي باللجان،
- 13- القيام بأعمال عنف وبلطجة لصالح أحد المرشحين" (المجلس القومي لحقوق الإنسان، 2005،



كما رصد تقرير المجلس أيضا مظهرا آخر لعدم التكافؤ، ولكنه يصب في هذه الحالة لصالح مرشحي الإخوان المسلمين، وهو تدخل الرموز الدينية في التأثير على سير العملية الانتخابية" (نفس المصدر).

وفيما يتعلق بتغطية أجهزة الإعلام للحملة الانتخابية، أشارت الدراسة التي أجراها مركزا لقااهرة لحقوق الإنسان " أنه على رغم تنوع تغطية القنوات التليفزيونية المملوكة للدولة-على الصعيد الكمي- للتيارات السياسية الرئيسية التي شاركت في الانتخابات البرلمانية، إلا أنه كان هناك تحيز واضح للحزب الوطني الديمقراطي في اتجاهات ونوعية التغطية التي جاءت في معظمها إيجابية لصالحه"، وأضافت الدراسة " تخلت الصحف القومية عن موقع المقدمة من حيث المساحة المخصصة لتغطية الانتخابات البرلمانية، حيث جاءت جريدة المصري اليوم، ومن وراءها نهضة مصر المستقلتين في مقدمة الجرائد من حيث المساحة المخصصة لتغطية الانتخابات، أما بين الصحف المملوكة للدولة فقد جاءت الجمهورية أولا، ثم روز اليوسف اليومية فالأهرام ، مع استمرار الموقف المتحيز للصحافة المملوكة للدولة بشكل صارخ لصالح مرشحي الحزب الحاكم على الصعيد الكيفي"معتز الفجيري، 2005، 211).

وعلى الرغم من أن اللجنة العليا للانتخابات قد حددت في قرارها رقم 3 لسنة 2005 بعض القواعد الخاصة بالدعاية الانتخابية ووضعت حدا أقصى للإنفاق على الحملة الانتخابية وانتخابات الإعادة، إلا أن هذه القواعد جاءت عمومية للغاية، تؤكد على حق المرشحين في الدعاية لأنفسهم باستخدام وسائل عدة من بينها أجهزة الإعلام، دون أن تضع ضوابط لحياد أجهزة الإعلام المملوكة للدولة، كما أن الحدود القصوى التي وضعتها لإنفاق المرشحين، والتي لا ينبغي أن تتجاوز سبعين ألف جنيه للحملة الانتخابية وثلاثين ألفا في حالة الإعادة هي تقديرات جد متواضعة يشهد المراقبون أن الإنفاق الفعلي على الحملات الانتخابية يتجاوزها كثيرا. (الهيئة العامة للمطبوعات الأميرية، 2005، 174-176).

1-3 انتخابات حرة ونزيهة:

يمكن القول أن شروط الترشيح لمجلسي البرلمان قد تطورت خلال عقد الثمانينيات لتزيل القيود عن الترشيح، وفي المقابل تزايدت الشكوك في مدى نزاهتها، ولا تعود القيود التي وردت على حرية الترشيح إلى شروط الترشيح في حد ذاتها بقدر ما تعود إلى طبيعة النظام الانتخابي، فالشروط الواردة في المادة الخامسة من القانون 83 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، وفي المادة السادسة من القانون 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى والتي تكاد تتطابق معها لا تتضمن شروطا تعجيزية، فهما تقتضيان من المرشح أن يكون مصري الجنسية ومن أب مصري، وأن يكون اسمه مقيدا في جداول الانتخاب، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أن يكون قد أعفى منها بمقتضى القانون، وأن يجيد القراءة والكتابة، وألا يقل سنه عن ثلاثين سنة في حالة مجلس الشعب وخمسا وثلاثين سنة في حالة مجلس الشورى، وألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو الشورى بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، ومع ذلك يجوز له الترشيح في حالة انقضاء الفصل التشريعي الذي أسقطت فيه العضوية، أو صدور قرار من مجلس الشعب أو الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح أو التعيين (الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، 1991، 74-75، 173)، كما أن القيد المالي ضئيل للغاية لا يتجاوز مائتي جنيه مصري في حالة الترشيح لأي من المجلسين، وتتحقق وزارة الداخلية من انطباق هذه الشروط، كما تطرح أسماء المرشحين خلال الأيام الخمس التالية لقفل باب الترشيح على المواطنين حتى يمكن لهم الطعن في



صحة ترشيح من لا تتوافر فيه هذه الشروط، وقد أسقطت العضوية عن أعضاء في مجلس الشعب بعد صدور أحكام قضائية بعدم تمتعهم بواحد من هذه الشروط ، وأهم أسباب الطعون كانت عدم معرفة القراءة والكتابة، وعدم أداء الخدمة العسكرية، أو ازدواج الجنسية.

ولكن حرية الترشيح، ومن ثم حرية الانتخابات تعرضت لقيود بموجب النظام الانتخابي الذي اقتضى أن يتقدم المرشحون في قوائم حزبية، وكان ذلك هو الحال في انتخابات مجلس الشعب التي جرت في سنة 1984، وفي سنة 1987، ففي الأولى قصر القانون الانتخابي الحق في الترشيح على أعضاء الأحزاب السياسية، وفي الثانية كان في كل دائرة من الدوائر الانتخابية الثمانية وأربعون مرشح واحد مستقل إلى جانب مرشحي الأحزاب على القوائم ، وهو ما أخل بمبدأ المساواة بين المواطنين الذي جاء به الدستور، وكان سببا في إلغاء نظام القوائم والتمثيل النسبي برمته منذ سنة 1990، ولكن إلى حين إذ تتردد بعض التكهات بأن دوائر الحزب الوطني الديمقراطي تفكر في العودة إلى نظام القوائم والتمثيل النسبي، وإدراجه في الدستور لتقطع الباب على مرشحي الإخوان المسلمين الذين لا يعترف بهم كأعضاء في حزب سياسي.

كما جرى التشكيك في نزاهة الانتخابات لأسباب عدة، ولا تكاد تخلو أي انتخابات من طعون بعدم نزاهتها، بل وتم حل مجلس الشعب مرتين في سنة 1987 و 1990 كما تقدم لأسباب منها الطعن في نتيجة الانتخابات، الحكم بعدم دستورية قانون الانتخاب، وجرى التشكيك أيضا في صحة نتيجة الانتخابات في دوائر معينة بسبب عدم مطابقة النتيجة المعلنة لأصوات الناخبين ، أو عدم انطباق شروط الترشيح على بعض المرشحين، وقد صدرت بذلك أحكام قضائية عديدة، ولكن وقف مجلس الشعب خصوصا بالمرصاد أمام أحكام محكمة النقض ببطالان العضوية ، متمسكا بتفسير رئيسه للمادة 93 من الدستور والتي تنص على أن يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه بينما تختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه،(المصدر السابق، ص18) وقد كان من النادر قبول مجلس الشعب خصوصا للطعون أو الأحكام الخاصة ببطالان العضوية والصادرة من محكمة النقض، إلا في الأحوال التي يكون المطعون في عضويته من أحزاب المعارضة ، أو بناء على تدخل رئيس الجمهورية للأمر بإسقاط عضوية النواب الذين ثبت عدم معرفتهم للقراءة والكتابة أو عدم أدائهم للخدمة العسكرية أو سوء سمعتهم. وقد سبق في الفقرات السابقة ذكر ملاحظات المجلس القومي لحقوق الإنسان حول انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005، والتي تشكك كثيرا في نزاهة هذه الانتخابات.

4-1 المحاسبة في الانتخابات:

لا تعرف مصر أي أسلوب لمحاسبة المرشح أو النائب من جانب الناخبين، لا أثناء الحملة الانتخابية ولا بعدها ولا أثناء توليه مهمة النيابة بعد نجاحه في الانتخابات، بل الجدير بالذكر أن هذه القضية غير مطروحة أصلا في كافة الكتابات المصرية عن الانتخابات بما في ذلك تلك الكتابات الناقدة لما تعتبره انتهاكا لقواعد نزاهة الانتخابات ، وهي كثيرة يسهل على القارئ التعرف عليها من خلال الدراسات الأكاديمية المتخصصة عن هذه الانتخابات وفي مقدمتها المؤلفات الصادرة عن كل من مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام، وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ومراكزها العديدة والتي تشير إليها هذه الدراسة في مواضع عديدة. وقد ثارت مسألة التعامل مع النواب منذ سنة 1990 بعد أن برزت ظاهرة المرشحين المستقلين الذين يغيرون من ولاءاتهم بعد



نجاحهم في الانتخابات، ويدخلون، طواعية أو تحت ضغوط، في صفوف نواب الحزب الوطني الديمقراطي. ولكن لم تقترح هذه الكتابات علاجاً لهذه المسألة من جانب الناخبين، وإن اقترح كاتب هذه السطور تجريم هذا التحول عن الصفة التي خاض على أساسها المرشح الانتخابات وفاز بها أو ربما بفضلها.

ومن ناحية أخرى هناك أسلوبان آخران للمحاسبة في انتخابات مجلسي البرلمان في مصر، أحدهما من خلال القضاء، وهو في الغالب سابق على اكتساب العضوية في مجلس الشعب، وثانتهما المحاسبة من خلال مجلس الشعب ذاته، ولكن المشكلة الرئيسية هي في تحديد متى تكتسب عضوية مجلس الشعب.

وتحتل فترة الحملة الانتخابية عادة بالعديد من الطعون أمام القضاء، ومعظمها من مرشحين ضد مرشحين آخرين، وتدور في الغالب حول مدى انطباق شروط الترشيح على المرشحين المطعون في صحة ترشيحهم، وخصوصاً شرط حسن السمعة، أو انطباق صفة العمال أو الفلاحين على المرشح، أو معرفة القراءة والكتابة، أو تمتعه بالجنسية المصرية وعدم ازدواجها مع جنسيات أخرى. ويمكن اعتبار ذلك كله نوعاً من الرقابة السابقة على إجراء الانتخابات ويمارسها القضاء العادي والإداري، أي يمكن رفع الدعاوى أمام المحاكم الجزئية والابتدائية وكذلك أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، كما يمارس القضاء وخصوصاً محكمة النقض الرقابة اللاحقة على إجراء الانتخابات بما في ذلك الطعن في مدى نزاهة إجراءات الفرز وإعلان النتيجة. وقد مارس القضاء المصري بالفعل كل هذه المهام، (إبراهيم شلبي، 2003، 113-147) ولكن تثار المشكلة عندما يتم إعلان نتيجة الانتخابات بفوز أحد مرشحي الحزب الحاكم، فإن مجلس الشعب دأب على عدم تنفيذ مثل هذه الأحكام بإسقاط العضوية عن النائب الذي ينتمي إلى الحزب الوطني الديمقراطي إلا إذا كان هناك تدخل مستتر من جانب رئيس الجمهورية، وهو قائد الحزب الحاكم، في مثل هذه الأحوال فقط يستجيب المجلس، كما حدث عند إسقاط العضوية عن نواب تبين أنهم لم يتمتعوا لا بشرط معرفة القراءة والكتابة أو أداء الخدمة العسكرية أو عدم ازدواج الجنسية، أما عندما يتعلق الحكم بأحد نواب المعارضة، فإن المجلس يبادر بإسقاط العضوية كما حدث في حالة النائب جمال حشمت من الإخوان المسلمين الذي صدر ضده حكم بإبطال نتيجة الانتخابات، واستجاب له مجلس الشعب على الفور، وكما حدث من قبل بإسقاط العضوية عن عبد الفتاح حسن من حزب الوفد، وأبو العز الحريري من حزب التجمع في سنة 1976 (المصدر السابق، 144)، ويبرر المجلس موقفه هذا بتفسيره للمادة 93 من الدستور، والتي تنص على ما يلي:

" يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه.....
وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس.
ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس" (الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، 1991، سبق ذكره، 18).

ويشرح الفصل الأول من الباب الثاني عشر في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الخطوات التي يتبناها المجلس عند الطعن بصحة عضوية واحد من النواب، أو بالجمع بين عضوية المجلس ووظائف أخرى غير تلك التي تسمح بها اللائحة، فالطعون تقدم إلى رئيس المجلس الذي يقيد بها بسجل الطعون بلجنة الشئون الدستورية والتشريعية ثم يحيلها رئيس المجلس إلى رئيس محكمة



النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الطعن لتقوم المحكمة بتحقيقها، ويحيل رئيس المجلس إلى اللجنة التقارير التي ترد إليه من محكمة النقض بنتيجة التحقيق في الطعون التي أحييت إليها خلال ثلاثة أيام من ورودها لتتظرفها اللجنة في اجتماع تعقده خلال شهر من إحالة نتيجة التحقيق إليها، وتستدعي اللجنة العضو المطعون في صحة عضويته وتتخذ ما تراه لإظهار الحقيقة، ويمكن لها أن تتبين وجود جوانب تستدعي استكمال التحقيق، فتعد بيانا بشأنها، وتعرض رأيها في كل الحالات على المجلس الذي يحيل الأمر إلى محكمة النقض، ثم تقدم اللجنة تقريرها عن صحة العضوية وعن التحقيقات التي أجرتها محكمة النقض في الطعون المحالة إليها إلى رئيس المجلس خلال ستين يوما من تاريخ ورود أوراق الانتخاب، أو نتيجة التحقيق إليها، وإذا تضمن تقرير اللجنة بطلان انتخاب عضو أو تضمن صحة انتخابه وعارض في ذلك أحد الأعضاء وجب تأجيل النظر فيه إلى جلسة أخرى إذا طلب ذلك العضو الذي تناوله تقرير اللجنة، ولا يجوز النظر في تقرير اللجنة إذا تضمن اقتراح بطلان انتخاب عضو إلا بحضوره الجلسة، وذلك ما لم يتخلف عن الحضور رغم إخطاره كتابة دون عذر مقبول، وتضيف المادة 354 من اللائحة الداخلية للمجلس أن للعضو أن يبدي أقواله ودفاعه للمجلس عند النظر في صحة عضويته، ويؤذن له في الكلام كلما طلب ذلك، ويكون له الحق دائما في التعقيب على آخر المتكلمين قبل إقفال باب المناقشة، ويجب على العضو أن يغادر الجلسة عند أخذ الرأي في أي أمر يتعلق بصحة عضويته. كما أن لكل عضو أن يبدي رأيه في صحة عضوية غيره ولو لم يكن قد فصل في صحة عضويته، ثم يعلن رئيس المجلس قرار المجلس بصحة العضوية أو بطلانها، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وفي جميع الأحوال يخطر الرئيس وزير الداخلية بما قرره المجلس بشأن صحة العضوية، وتفسير ذلك أن وزارة الداخلية كانت هي المخولة بتنظيم الانتخابات عموما، بما في ذلك حالة الانتخابات الجزئية، عندما تخلو دائرة ممن يمثلها أيا كانت الأسباب، ويشمل ذلك أيضا حالة صحة الطعن ببطلان العضوية وفقا للدستور واللائحة الداخلية لمجلس الشعب. (جمهورية مصر العربية، مجلس الشعب، 134، 1995-138).

ولا شك في أن هذه النصوص تضمن جدية النظر في الطعون الخاصة بصحة العضوية، فالتحقيق تتولاه محكمة النقض، والمجلس يفصل بناء على قرار المحكمة، ومن ثم تشتترك السلطان التشريعية والقضائية في الفصل في صحة العضوية، ولكن المشكلة هي أن المجلس قد دأب على تجاهل أحكام محكمة النقض، وسارع بإكساب العضوية لمرشحين قضت محاكم ببطلان نتيجة انتخابهم بدعوى أم المجلس سيد قراره، وعدم التمييز بين إجراءات نزاهة الانتخاب وهو ما يبطل العضوية ابتداء إذا صدر الحكم ببطلان الانتخابات، وبطلان العضوية لأسباب تتعلق بما قام به النائب بعد اكتساب عضويته، كمخالفة جسيمة لللائحة أو للدستور.

1-5 المشاركة:

الانطباع العام عن معدلات المشاركة في انتخابات مجلس الشعب هو تواضع هذه المعدلات، ولكن غياب الإشراف القضائي الفعال مع كثرة الشكاوى من كثرة الانتهاكات في هذه الانتخابات يشكك في مصداقية البيانات الرسمية عن معدلات المشاركة، ولكن تغير هذا الموقف في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة في خريف سنة 2005 حيث بدت البيانات الرسمية في تلك الحالة أقرب إلى الواقع، فلم تقل نسبة المشاركة في الانتخابات الخاصة بمجلس الشعب عن 40% منذ سنة 1976، وارتفعت في بعض السنوات لتصل إلى 50%، ثم فوجيء الرأي العام بأن وزارة الداخلية تعلن أن معدل المشاركة في انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005 كان 26.1% ممن لهم حق الانتخاب،



وجاء ذلك في أعقاب إعلان وزارة الداخلية أيضا نقلا عن لجنة الإشراف على الانتخابات الرئاسية أن نسبة المشاركة في انتخابات الرئاسة التي جرت في نفس العام لم تتجاوز 24% ممن له حق الانتخاب. وذلك مع ملاحظة أن نسبة كبيرة من المواطنين ليسوا مسجلين أصلا في صناديق الانتخاب، فبينما يصل عدد المقيدون في جداول الانتخاب في سنة 2005 حوالي 32 مليون مواطن، كان عدد المواطنين في سن الانتخاب حوالي 45 مليون، وربما كانت أغلبية غير المسجلين من النساء، ذلك أن القانون كان يجعل قيد الذكور في جداول الناخبين إجباريا، بينما هو اختياري بالنسبة للمرأة، ولهذا السبب تعددت في السنوات الأخيرة المبادرات الخاصة بتشجيع النساء على التسجيل في جداول الناخبين.

وفي ظل غياب دراسات محققة عن أسباب عزوف القسم الأكبر من المواطنين عن المشاركة في الانتخابات عموما، والذي يقل ليليلغ أدنى مستوياته في انتخابات كل من مجلس الشورى والانتخابات المحلية، ويعزوها البعض إلى انخفاض الوعي السياسي وواجبات المواطنة بين المصريين، وهو ادعاء يقلل من مصداقيته أن معدلات المشاركة تنخفض في المدن عن القرى، وتنخفض في أحياء المدن التي تتسم بارتفاع مستويات التعليم والدخل بين القاطنين بها مثل مصر الجديدة والزمالك بالقاهرة، ولذلك ربما يكون التفسير الأقرب إلى الصحة هو افتقاد الانتخابات للمصداقية بسبب كثرة الشكاوى مما يشوبها من انتهاكات، وكثرة الأحكام القضائية ببطانها، مع قلة الاستجابة لهذه الأحكام.

ويكشف الجدول التالي نسب المشاركة الانتخابية في انتخابات مجلس الشعب التي جرت منذ سنة 1976:

جدول 1: نسب المشاركة في انتخابات مجلس الشعب 1976-2005

الانتخابات	نسب المشاركة من إجمالي المقيدون في جداول الانتخاب %
1976	40
1979	40
1984	43.1
1987	50.2
1990	45.9
1995	50
2000	44
2005	26.1

المصدر: هالة مصطفى. 1995، 40، مركز دراسات الدول النامية، 2001، المجلس القومي لحقوق الإنسان، 2005، 86.



وهناك مؤشر آخر على المشاركة في الانتخابات ، وهو مشاركة الأحزاب السياسية، ويمكن القول أن كل الأحزاب السياسية في مصر تشارك في انتخابات مجلس الشعب، بينما تعزف عن المشاركة في انتخابات مجلس الشورى، وربما يعود ذلك إلى القانون الانتخابي الذي جرت على أساسه أول انتخابات لمجلس الشورى، إذ كان يجمع بين نظام القوائم الحزبية، والأغلبية المطلقة، بحيث تتول كل المقاعد في أي دائرة للحزب الذي يحصل على أغلبية الأصوات فيها، وهو أمر رأت فيه قيادات أحزاب المعارضة نية مضمرة لاستبعادها منه، كما اعترضت هذه الأحزاب إما على حكمة وجود مجلس الشورى إلى جانب مجلس الشعب ، أو دعت إلى توسيع سلطاته في حالة استمراره، ومع أن المشرع ألغى القانون الانتخابي مثار اعتراض أحزاب المعارضة بعد حكم قضائي، إلا أن أحزاب المعارضة لم تتخل عن موقفها المتحفظ إزاء هذا المجلس.

ومع ذلك يلاحظ أن جل أحزاب المعارضة ومعها الإخوان المسلمين قد قاطعوا انتخابات مجلس الشعب في سنة 1990، وذلك لعدم استجابة رئيس الجمهورية لمطالبهم الخاصة بتوفير ضمانات لنزاهة الانتخابات، وانفرد حزب التجمع اليساري بقبول خوض هذه الانتخابات التي حصل فيها على ست مقاعد، أما انتخابات مجلس الشعب منذ سنة 1995 فإن كل الأحزاب بالإضافة إلى حركة الإخوان المسلمين تشارك فيها، ومن ناحية أخرى فإن مرشحي الأحزاب لا يتجاوزون في العادة عشرين في المائة أو خمس إجمالي عدد المرشحين، فقد بلغ عدد المرشحين الحزبيين على سبيل المثال في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة 457 بينما بلغ إجمالي عدد المرشحين 7715، منهم 4423 من غير الحزبيين، جاء 444 من المرشحين الحزبيين من الحزب الوطني الديمقراطي الذي كان له على هذا النحو مرشحون في كافة الدوائر وتبعه الإخوان المسلمون ب 150 مرشحا، ولم تقو كل الأحزاب السياسية المعارضة الأخرى على أن يكون لها أكثر من 160 مرشح معظمهم من حزب الوفد (المجلس القومي لحقوق الإنسان، 85، 2005-86). ولكن يرجح كثير من المراقبين أن تكون أغلبية المرشحين المستقلين من الحزب الوطني الذين لم يحظوا بالمساندة الرسمية من الحزب الذي كان يكتفي بمرشحين اثنين في كل دائرة أحدهما من العمال أو الفلاحين وثانيهما من الطبقة المتوسطة ممن يطلق عليهم " مرشحو الفئات"، وذلك منعا لتفتت أصوات أنصار الحزب الوطني الديمقراطي، والذي يؤكد صحة هذا التحليل هو عدم اعتراض معظمهم على الانضمام من جديد إلى صفوف الحزب الحاكم بعد نجاحهم في الانتخابات، ولولا قبولهم العودة إلى صفوف الحزب الحاكم لصار هذا الحزب حزب أقلية في مجلس الشعب الذي انبثق عن انتخابات 2000 و 2005، حيث ذهبت أصوات نصف الناخبين تقريبا إلى المرشحين المستقلين بينما توزع النصف الباقي بين كل الأحزاب السياسية بما فيها الحزب الوطني.

2- استقلالية البرلمان:

تؤكد النظرية السياسية الليبرالية على ضرورة الفصل بين سلطات الدولة، وأن تكون كل منها رقبيا على الأخرى وترى في هذا الفصل حماية لحقوق وحرية المواطنين، فالسلطة التنفيذية تقوم على تطبيق القانون، ولكنها لا تصنع هذا القانون، الذي هو مهمة السلطة التشريعية، بل إن السلطة التنفيذية لا تنفرد بتحديد ما تحتاجه من موارد من المجتمع، فلا بد من موافقة السلطة التشريعية على ميزانيتها، ويتولى القضاء مهمة تفسير القوانين، وهو الحكم في مدى التزام كل من السلطتين الأخرين بأحكام الدستور الذي يفترض أنه ينص على احترام الحقوق والحرية السياسية للمواطنين . ويبلغ الفصل بين السلطات أقصى مدى له في ظل النظام الرئاسي، إذ لا يعتمد وجود



رئيس الدولة في منصبه على المجلس المنتخب الذي يزاول السلطة التشريعية، لأن الرئيس ، منتخب من الشعب، وهو يعتمد على الشعب ، وليس المجلس النيابي، في تجديد وجوده في منصبه، بحسب المدة التي يحددها الدستور لرئاسة الجمهورية، أما في النظام البرلماني، مثل النظام البريطاني، فرئيس الوزراء، وهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، يعتمد على البرلمان المنتخب في وجوده في منصبه، وفي أدائه لمهامه، فالبرلمان يستطيع إقالته، وهو باق في منصبه طالما أنه يتمتع بالأغلبية البرلمانية.

هذه النظرية الكلاسيكية لا تفيد كثيرا في فهم الواقع، فقد غير تطور نظام الأحزاب من العلاقة بين السلطات، فرئيس الوزراء في ظل النظام البرلماني هو زعيم الأغلبية في المجلس النيابي الأدنى على الأقل، وهو الذي يملك سلطة الاقتراع بالثقة في رئيس الوزراء وهو الذي يملك أيضا الموافقة على الميزانية، ويندر أن يسقط البرلمان رئيس الوزراء في ظل هذا النظام طالما أن الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الوزراء يتمتع بأغلبية مريحة، وطالما ساد الالتزام الحزبي، فلا يصوت أعضاء البرلمان من حزب الأغلبية ضد مصلحة حزبهم، وفي ظل النظام الرئاسي فإن امتلاك حزب للأغلبية في كل من الانتخابات الرئاسية والانتخابات النيابية يحول المجلس النيابي إلى هيئة تشريعية تابعة للرئيس تنفذ برنامج الانتخابي ، ولا يشكل قيادا على ممارسته لسلطاته كما كان الحال في الولايات المتحدة في ظل السنوات الست الأولى للرئيس جورج بوش وقبل انتخابات الكونجرس الأخيرة التي فقد فيها الحزب الجمهوري أغلبيته في الكونجرس لصالح الحزب الديمقراطي. وتتضح هيمنة السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات في دول الحزب الواحد أو المهيمن، لأن أعضاء المجلس النيابي هم بالضرورة في نظام الحزب الواحد ينتمون إلى الحزب الواحد الحاكم ، أو أن الأغلبية الساحقة منهم تنتمي إلى الحزب المسيطر، فهو الذي يرشحهم للانتخابات، وهو الذي يوافق على ترشحهم مرة أو مرات أخرى، وهم ملتزمون بإتباع توجيهاته التي هي في أغلب الأحوال توجهات زعيم هذا الحزب الذي يميل في الغالب لأن يكون أيضا رئيس الدولة وقطب السلطة التنفيذية. الأمر الثاني الذي قلل من انطباق هذه النظرية على الواقع هو تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من حيث الموارد البشرية التي تمتلكها والخبرات التي يتمتع بها العاملون لديها ، واحتكاكها اليومي بمشاكل المواطنين، وينتج ذلك أن تصبح السلطة التنفيذية أكثر علما بما يواجهه المواطنون من مشاكل، وبما يشغلهم من اهتمامات وهي الأقدر من ثم على اكتشاف الحلول لمشاكلهم، وخصوصا إذا كانت الحلول ذات طبيعة فنية معقدة مثل توفير مصادر الطاقة أو أنواع راقية من الرعاية الصحية أو الرقابة على نوعية الأغذية أو الأطعمة . وهناك نوع ثالث من النظم السياسية يضيق من اختصاصات البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، وهو النظام شبه البرلماني الذي ابتدعه دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، فقد قصر هذا الدستور من فترة انعقاد البرلمان، ومن سلطته في تحديد حجم الميزانية ، وألزمه بفترة معينة لا ينبغي أن يتجاوزها في إقرار الموازنة العامة للدولة، وقد أخذت معظم النظم العربية برتبيات في العلاقة مابين السلطات مستمدة من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا

ومن وجهة نظر قانونية بحتة، فإن الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ينص على حصانة أعضاء البرلمان ، وعلى تمتع كل من مجلسيه بميزانية مستقلة، فالمادة 98 من الدستور تؤكد على أن أعضاء مجلس الشعب لا يؤخذون على ما يبذونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه، والمادة 99 تشير إلى أنه لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي



إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس، وأنه يتعين أخذ إذن رئيس المجلس في غير دور انعقاد المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء (الهيئة العامة، 2005، 20)، كما تنص المادة 35 من القانون 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب على أن مجلس الشعب له ميزانية مستقلة، وتدرج رقما واحدا في ميزانية الدولة (المصدر السابق، 193). ويتلقى أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى مكافأة تبلغ ألف جنيه شهريا، ويحصلون من صناديق خاصة بكل مجلس على ألف جنيه أخرى، كما يتلقون مبلغ خمسة وسبعين جنيه لقاء حضورهم كل جلسة من جلسات أى من المجلسين. وهذه المبالغ معفاة من الضرائب (المصدر السابق، 191).

ويشرح الفصل الثالث من الباب الثاني عشر في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قواعد رفع الحصانة البرلمانية، فبالإضافة إلى ما جاء في الدستور من تمتع النواب بالحصانة، تذكر المادة 360 من اللائحة أن طلب الإذن برفع الحصانة يقدم إلى رئيس مجلس الشعب من وزير العدل، أو المدعي العام الاشتراكي فيما يدخل في اختصاصه قانونا أو ممن يريد رفع دعوى مباشرة ضد العضو أمام أحد المحاكم الجنائية، ويرفق مع هذا الطلب أوراق القضية أو عريضة الدعوى بحسب الحال. ويحيل الرئيس الطلب المذكور إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، وله إحالته في ذات الوقت إلى لجنة القيم لبحثه وإبداء الرأي للجنة المذكورة، ويجب على لجنة الشئون الدستورية والتشريعية إعداد تقريرها بشأن طلب رفع الحصانة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إحالة الأوراق إليها (مجلس الشعب، 138، 1995-139).

هذا وقد تكررت في السنوات الأخيرة حالات رفع الحصانة عن أعضاء بمجلسي الشعب والشورى لعل من أشهرها حالتي النائبتين ايمن نور في الفصل التشريعي الثامن في يناير 2005، بدعوى تزويره في أوراق تأسيس حزب الغد الذي يقوده، (مايو، 31 يناير 2005) وقد رشح نور نفسه منافسا للرئيس في انتخابات الرئاسة التي جرت بعد ذلك، وجاء ترتيبه الثاني في هذه الانتخابات وفاز بـ 8.5% من أصوات الناخبين، وقدم للمحاكمة بعد الانتخابات، وحكم عليه بالسجن، وكان قد فقد مقعده في مجلس الشعب في الانتخابات النيابية في نوفمبر وديسمبر سنة 2005، ولذلك لم يكن يتمتع بالحصانة عند محاكمته. والحالة الثانية هي النائب طلعت السادات في مجلس الشعب المنتخب في سنة 2005 وهو زعيم حزب الأحرار والذي اشتهر بانتقاداته الحادة للحزب الوطني الديمقراطي، وحكمت عليه محكمة عسكرية بالسجن بدعوى إهانته للقوات المسلحة لاتهامه قادتها بالتواطؤ في اغتيال الرئيس أنور السادات في 6 أكتوبر سنة www.sharkia.com كما أذن مجلس الشورى الاستجابة لطلب إبراهيم نافع رئيس مجلس إدارة الأهرام السابق إبداء رأيه في التحقيقات في النيابة العامة بشأن وقائع فساد أثناء فترة توليه هذا المنصب (الأهرام، 27 مارس، 2006). وقد أكد رئيس مجلس الشعب أن رفع الحصانة في كل هذه الحالات تم وفقا لللائحة المجلس. وإن كانت مصادر صحفية قد ذكرت أن رفع الحصانة في حالة طلعت السادات قد تم بعد أقل من أربع وعشرين ساعة من ورود هذا الطلب من وزير العدل والمدعي العام العسكري في 5 أكتوبر 2006.

2-1-21 استقلالية البرلمان كمؤسسة

يُواجه أن العلاقة بين السلطات في مصر أقرب إلى ما يسود في نظم الحزب الواحد أو المسيطر، فبالإضافة إلى ما يسود الانتخابات من انتهاكات تقدم عليها السلطة التنفيذية التي تسيطر على أجهزة الأمن والتي كانت تشرف رسميا حتى وقت قريب على الانتخابات بكافة أنواعها وتعلن نتائجها،



وعلى السلطات المحلية التي توفر العاملين في لجان الانتخاب، وعلى أجهزة الإدارة التي تجامل المرشحين من الحزب الحاكم بمد الخدمات إلى دوائرهم في وقت الانتخابات كسبا لأصوات الناخبين لصالحهم، وهي تسيطر على أجهزة الإعلام القومية، فتسخرها للدعاية لمرشحيها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ولذلك فعلى الرغم من النصوص الدستورية التي تؤكد على استقلال السلطة التشريعية، إلا أنها في ظل هذه الأوضاع تابعة لرئيس الجمهورية، رئيس الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، ويتم توجيه نواب الحزب إلى إتباع تعليماته من خلال اجتماعات الهيئة البرلمانية للحزب، ومن خلال الدور الذي يقوم به الوزير المختص بالشؤون البرلمانية الذي يكون عادة من قيادات الحزب. وتكن الأغلبية الساحقة لأعضاء الحزب في البرلمان بمجلسيه، والتي لا تقل عن 75% من أعضاء مجلس الشعب وتقترب من أكثر من 90% في حالة مجلس الشورى، تضمن له إنفاذ إرادته على الرغم من المعارضة غير الفعالة من جانب الأقلية المعارضة في المجلسين.

2-2-2-2 استقلالية البرلمان في أداء أعماله

ويمكن التعرف على أبعاد استقلال مجلس الشعب دستوريا بتأمل نصوص الدستور الخاصة بسلطات المجلس، فالمادة 86 تحدد اختصاصات المجلس في تولى سلطة التشريع وتقرير السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، والمادة 93 تنص على اختصاص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وهو الذي يسقط العضوية عن أعضائه (المادة 96) وهو الذي يقبل استقالتهم (مادة 97)، ولا يؤخذ أعضاؤه عما يبدون من أفكار وآراء في أداء أعمالهم في المجلس (مادة 98)، ولا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس (مادة 99)، وإذا لم يدع رئيس الجمهورية المجلس للانعقاد قبل يوم الخميس الثاني من نوفمبر يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل، كما أن المجلس يضع لائحته لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسته لوظائفه، (مادة 104)، وله وحده المحافظة على النظام داخله ويتولى ذلك رئيس المجلس (مادة 105)، ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين، وإذا أقر مجلس الشعب قانونا بأغلبية الثلثين مرتين بعد اعتراض رئيس الجمهورية اعتبر قانونا وأصدر (مادة 113)، كما أن مشروع الموازنة العامة لا يكون نافذا إلا بموافقة المجلس (مادة 115) كما تجب موافقة مجلس الشعب على نقل مبلغ من باب إلى آخر في أبواب الموازنة العامة (مادة 116)، ويجب عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه بابا بابا خلال سبعة أشهر على الأقل ويصدر بقانون، ولكل عضو من مجلس الشعب توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء في موضوعات تدخل في نطاق اختصاصهم (مادة 124) ن ولكل منهم حق توجيه استجوابات لأي من أعضاء الحكومة المذكورين (مادة 125)، ولمجلس الشعب بأغلبية أعضائه أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم (مادة 126)، ويجب عليهم في هذه الحالة اعتزال مناصبهم (مادة 128)، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما، ويجب أن يشمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب.



ومن ناحية أخرى فمما يقلل من هذه الاستقلالية دستوريا ما جاء في المادة 74 من الدستور من سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء واجبها الدستوري، وذلك دونما أي قيد على رئيس الجمهورية في اتخاذ هذه الإجراءات سوى توجيه بيان إلى الشعب وإجراء استفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها، وهذا ما فعله الرئيس السادات في 5 سبتمبر سنة 1981 دون أن يكون هناك مثل هذا الخطر، بل إن اتخاذه هذه الإجراءات هو الذي خلق الموقف الذي أدى إلى اغتياله في 6 أكتوبر سنة 1981، وليس في هذه المادة ما يفيد بضرورة عرض هذه الإجراءات على مجلس الشعب، كما يحد من استقلالية مجلس الشعب تفويضه للرئيس عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبأغلبية ثلثي الأعضاء تفويض رئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، وعلى الرغم من الشروط التي وضعها المادة 108 في هذا الخصوص مثل أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، وضرورة عرض هذه القرارات على المجلس في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض وزوال قوة القانون عنها إذا لم تعرض أو لم يوافق المجلس عليها، إلا أن مجلس الشعب دأب على منح هذا التفويض لرئيس الجمهورية، وتغاضى رئيس الجمهورية عن عرض هذه القرارات على مجلس الشعب دون أن تزول عنها صفة القانون، كذلك فإن لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين (مادة 109)، ومعظم القوانين التي يقرها مجلس الشعب هو ما تقترحه الحكومة، وفي المسائل المالية فإنه مما يقلل من استقلال مجلس الشعب عدم تمكنه من تعديل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة (مادة 115)، وأخيرا فإنه في حالة تقرير المجلس مسئولية الحكومة، فإن الحكومة لا تستقبل، بل يعرض الأمر على الرئيس الذي له إما أن يعيد الأمر إلى المجلس لمعاودة النظر فيه، فإذا ما أصر المجلس على سحب الثقة من الحكومة فإن للرئيس إما أن يطلب من رئيس الوزراء تقديم استقالته أو يحل مجلس الشعب ويجرى انتخابات جديدة، ويستقيل رئيس الوزراء فقط إذا أصر المجلس الجديد على سحب الثقة منه (مادة 127)، وبعبارة أخرى فإن أعضاء مجلس الشعب يخاطرون ببقائهم في المجلس عندما يقررون سحب الثقة من رئيس الحكومة. (الهيئة العامة للمطابع الأميرية، 1991، 16-31).

2-3 الحماية الواجبة لأعضاء مجلس الشعب،

لا يبدو بصفة عامة أن أعضاء مجلس الشعب، خصوصا من المعارضة يخشون على أنفسهم بسبب ما يبدو من آراء داخل المجلس، وربما كان حادث الاعتداء الذي تعرض له الدكتور عصام العريان عضو مجلس الشعب عن الإخوان المسلمين خلال الفترة من 1987-من جانب أحد ضباط الشرطة، ولم يتعرض هذا الضابط لأي جزاء، هو أمر نادر في تاريخ مجلس الشعب المصري، وإن كان سيف فقدان عضوية المجلس يظل قائما بالنسبة للأعضاء الذين يرى رئيس الجمهورية أنهم قد أهانوه، إذ يعرض أمرهم في هذه الحالة على لجنة الأخلاقيات بالمجلس التي سبق لها فصل عضوين هما السيد كمال الدين حسين من الضباط الأحرار الذين قاموا بثورة 23 يوليو لتوجيهه خطابا للرئيس الراحل أنور السادات رأى فيه السادات إهانة له، وكذلك المرحوم صلاح إسماعيل لأسباب مماثلة.

ثالثا: الأداء البرلماني:

يناقش هذا القسم من التقرير أداء البرلمان، وبالتركيز على أداء مجلس الشعب، الذي يتمتع باختصاصات أوسع في مجالات التشريع، والرقابة، والشئون المالية، ويتناول الأداء البرلماني فيما



يتعلق بالتشريع والسهر على المال العام والرقابة على الحكومة ومحاسبتها ، ومدى فاعلية اللجان البرلمانية ، وملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني، وفاعلية الكتل البرلمانية، والأجهزة الإدارية والفنية وكفاية البرلمانيين. وسوف تبدأ مناقشة كل من هذه النقاط بشرح النصوص الدستورية ونصوص اللائحة الداخلية للبرلمان الخاصة بها ثم بيان مدى انعكاس هذه النصوص على أرض الواقع.

3-1 فاعلية البرلمان في الإشتراع:

تحدد المواد 109- 113 من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية كيفية ممارسة مجلس الشعب لمهمة التشريع ، لكل من أعضاء مجلس الشعب ورئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين (109)، ويحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس المختصة بموضوعه لفحصه وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس ، أما اقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء، فإنها تحال أولاً إلى لجنة خاصة لتقرير مدى جواز نظر المجلس فيها ، ويقرر المجلس بعد ذلك إحالتها إلى اللجنة المختصة إذا ما انتهى إلى قبول مناقشتها (المادة 110) ، وإذا ما اعترض المجلس على اقتراح بقانون مقدم من أحد الأعضاء فإنه لا يجوز تقديمه في نفس دور الانعقاد (مادة 111)، ولرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين والاعتراض عليها(مادة 112)، ويرد رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب مشروعات القوانين التي يعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياها بها ، فإن لك يعترض خلال تلك الفترة اعتبر المشروع قانوناً وصدور، أما إذا اعترض الرئيس خلال هذه الفترة، فإن المجلس ينظر في هذا الاعتراض، ولا يصدر القانون إلا إذا أقره مجلس الشعب مرة ثانية بأغلبية الثلثين . ويتوسع الفصل الثاني في لائحة مجلس الشعب في شرح قواعد ممارسة مجلس الشعب لمهامه في هذا الإطار، في حالات مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية التي تقدمها الحكومة ومشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو أعضاء المجلس. (لائحة مجلس الشعب، 1995، 59-76) ولا يتمتع مجلس الشورى باختصاصات تشريعية عامة ، وإنما يقتصر دوره على إبداء الرأي في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ومشروعات القوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليه تعديل في أراضى الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة ، وكذا مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية. (الهيئة العامة للمطابع الأميرية، مرجع سابق، 40-41).

وقد مارس المجلسان هذه الاختصاصات المخولة لهما بحكم الدستور واللائحة الداخلية لكل منهما، وتشير دراسة لأداء مجلس الشعب خلال بعض أدوار الانعقاد أثناء الفصلين التشريعيين السابع والثامن (1995-2000، 2000-2005) إلى أمثلة عديدة لممارسة مجلس الشعب لدوره في هذا الإطار، سواء بالنظر في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، أو اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب، بل وقيام مجلس الشعب بإدخال تعديلات على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، فقد قدمت الحكومة إلى مجلس الشعب 51 قانوناً في سنة 1995-1996، و35 قانوناً في السنة التالية بينما قدمت إليه 25 قانوناً في سنة 2000-2001 و31 قانوناً في سنة 2001-2002، وشارك في مناقشة هذه القوانين 417 عضواً في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي السابع و353 عضواً في دوره الثاني وذلك في المناقشة الأولى لمشروعات هذه القوانين التي تقتصر على مبدأ هذه المشروعات، وبلغ عدد أعضاء مجلس الشعب الذين اشتركوا في هذه المناقشة الأولى في دوري الانعقاد الأول والثاني في الفصل التشريعي الثامن 423 و59، ولكن ارتفع العدد كثيراً في



القراءة الثانية لمشروعات القوانين، أي عند انتقال المجلس لمناقشة مشروعات القوانين مادة مادة، فوصل إلى 1262 و 610 في دوري الانعقاد في الفصل التشريعي السابع و 945 و 2565 في دوري الفصل التشريعي الثامن المشار إليهما، وتعنى زيادة عدد المشتركين في النقاش بالمقارنة بإجمالي أعضاء مجلس الشعب (454) إلى أن بعض الأعضاء تحدث أكثر من مرة، وبلغ هذا المتوسط مثلا أربع مرات تقريبا لكل عضو في حلة المناقشة التفصيلية لمشروعات القوانين في الدور الثاني من الفصل التشريعي الثامن، أي أن بعض الأعضاء تحدث أمثر من مرة بالنسبة لنفس مشروع القانون عند مناقشته مادة مادة، أو تحدث حول أكثر من مشروع قانون، وشارك في المناقشات أعضاء مجلس الشعب من كافة الاتجاهات، أي كل الأحزاب الممثلة في مجلس الشعب بالإضافة إلى المستقلين، وإن كانت كثافة المناقشة أعلى بكثير بين نواب المعارضة خصوصا من حزبي التجمع والوفد وكذا من الإخوان المسلمين الذين ذكرتهم الدراسة باعتبارهم من المستقلين (التفاصيل، على الصاوي، 2003، 13-28).

كما مارس أعضاء مجلس الشعب حقهم في التقدم باقتراحات بقوانين. ولكن كانت مشاركتهم في صنع التشريع بمبادرتهم أقل بكثير من مشاركتهم مع الحكومة في صنع التشريع، فلم يتجاوز عدد اقتراحات القوانين المقدمة منهم سبعا في دوري انعقاد مجلس الشعب في الفصل التشريعي السابع اللذين غطتهما الدراسة المشار إليها، وارتفع هذا العدد إلى 66 و 78 اقتراحا بمشروع قانون في دوري الانعقاد بالفصل التشريعي الثامن، ولكن لا تتحول معظم هذه الاقتراحات إلى قوانين، فلم يتحول منها إلى قانون سوى اقتراح واحد من بين سبع في دور الانعقاد 1995-1996، وخمس من بين سبع في دور الانعقاد التالي، أما في دوري الانعقاد الأولين في الفصل التشريعي الثامن، فلم يتجاوز عدد الاقتراحات التي أصبحت قوانين نسبة الثلث تقريبا في دوري انعقاده الأولين، وتحديدًا تحول 21 اقتراح من 66 إلى قانون في الدور الأول و 27 من 78 في الدور الثاني، علما بأن نسبة كبيرة من هذه الاقتراحات كانت من نصيب نواب الحزب الوطني الديمقراطي، ولكن لا توضح الدراسة التي استند إليها التقرير توزيع هذه الاقتراحات بحسب الأحزاب، وإن كان من المرجح أن تكون الاقتراحات التي لم تتحول إلى قوانين هي تلك المقدمة من أحزاب وقوى المعارضة حيث لم تكن لها أغلبية في مجلس الشعب في أي من فصول انعقاده. ولذلك فلا شك أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة- بواسطة رئيس الجمهورية- هي الأوفر حظا من حيث فرص قبولها من جانب مجلس الشعب، فلم يحدث خلال الفترة التي غطتها الدراسة التي اعتمد عليها التقرير أن رفض مجلس الشعب مشروع قانون واحد قدمته الحكومة.

ولكن ذلك لا يعنى أن مجلس الشعب هو مجرد خاتم مطاطي لما تريد الحكومة دائما تمريره، فقد ذكرت الدراسة أمثلة عديدة لمشروعات قوانين قدمتها الحكومة وأدخل مجلس الشعب عليها تعديلات هامة وفي أكثر من مادة، وفي مقدمة مشروعات القوانين التي أدخل مجلس الشعب عليها تعديلات مشروع قانون حماية الملكية الفكرية وتم تعديل 125 مادة فيه، ومشروع قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة وتم تعديل 27 مادة فيه، ومشروع قانون بشأن إصدار قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات والذي عدلت فيه 14 مادة، ومشروع قانون بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال، و عدلت فيه 13 مادة، كما أدخلت تعديلات على مشروع الحكومة الخاص بإصدار قوانين بشأن الغرف التجارية وتشجيع وتنمية التصدير وبعض أحكام قانون البنوك والائتمان، وتراوح عدد المواد التي عدلت فيها ما بين ثلاث وثمانية. (الصاوي، 2003، 27).



ولكن مما يحد من فعالية الدور التشريعي لمجلس الشعب عدم انفراده بالتشريع، واشتراط عدم تغييره لنصوص بعض التشريعات إلا بموافقة الحكومة، والحرية التي تمنحها الحكومة لنفسها عند إصدارها اللوائح التنفيذية للقوانين، والتي قد تأتي أحيانا بالتوسع على حساب ما جاء في القانون المنشئ لللائحة مما قد يقتضى العودة من جديد إلى مجلس الشعب أو إضافة مواد في اللائحة لم تكن في نص القانون أصلا.

فمجلس الشعب لا ينفرد بصنع القانون، فالرئيس مخول محكم الدستور إصدار لها قوة القانون، إما خلال فترات عطلة مجلس الشعب، أو بناء على تفويض منه. صحيح أنه يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال شهر من عودته للانعقاد، ولكن لم يحدث أن رفض مجلس الشعب قرارا أصدره رئيس الجمهورية في غيابه أو بناء على تفويض منه.

وفي حالة الموازنة العامة للدولة التي تصدر كقانون من مجلس الشعب، ينص الدستور على أنه لا يمكن لمجلس الشعب تغيير أي بند من بنودها بدون موافقة الحكومة. كما تتوسع الحكومة أحيانا عند إصدارها للوائح التنفيذية للقوانين بالإضافة في اللائحة إلى النص القانوني الذي خرج عن مجلس الشعب، أو بالتوسع كثيرا في تفسير أحكامه على نحو يكاد يكون صياغة لمواد جديدة لم يكن في حسب المشرع إدخالها على النص القانوني.

وأخيرا فإن الأغلبية الكاسحة التي يملكها الحزب الوطني في مجلس الشعب تجعل أي دور للمجلس في مناقشة مشروعات القوانين التي تقدمها حكومة هذا الحزب إلى المجلس هي مجرد مناقشة للتفاصيل، بما في ذلك ما تدخله من تعديلات، ولكنها لا تتعلق أساسا بالمبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه المشروعات.

2-3: الفاعلية في السهر على المال العام:

يهيئ الدستور الدائم لمجلس الشعب كل السلطة في السهر على المال العام وذلك من خلال نصوص المواد 114-124، فالمجلس يقر الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (مادة 114)، ويجب عرض الموازنة العامة عليه شهرين على الأقل قبل بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة قبل موافقته عليها (مادة 115)، وتجب موافقته قبل نقل أي مبلغ فيها من باب لآخر، وعلى كل مصروف غير وارد بها (مادة 116)، ويحدد القانون الذي يصدره المجلس أحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها (مادة 117) كما يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة عليه في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية (مادة 118) ولا يكون إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها إلا بقانون (مادة 119)، وينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها (مادة 120)، ولا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب (مادة 121)، ويعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة (مادة 122)، وأخيرا فإن القانون يحدد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (مادة 123) ن ويستخدم مجلس الشعب في أدائه لهذه المهام أدوات الرقابة المتاحة له من أسئلة وطلبات إحاطة وبيانات عاجلة، وكذا الاستجواب، وتشكيل لجان تحقيق، واقتراح سحب الثقة من الوزير المختص أو حتى من الحكومة كلها.



وقد استخدم مجلس الشعب كل هذه الأدوات، فضلا عن أن إقرار خطط التنمية الخماسية التي طبق منها خمس في ظل حكومة الرئيس حسنى مبارك ، ويجرى تطبيق السادسة (2006-2007)، وكذلك إقرار موازنة الدولة هو أحد واجباته الأساسية والتي تستغرق جانبا كبيرا من وقته قد لا يقل عن الشهرين، وذلك على أساس التقرير المقدم من لجنة الخطة والموازنة، كما أن مناقشة تقرير الحساب الختامي لموازنة الدولة والذي يقدمه الجهاز المركزي للمحاسبات يتيح لأعضاء مجلس الشعب فرصة ضم أصواتهم إلى صوت هذا الجهاز فى المطالبة بتصحيح الأخطاء التي يكشف عنها تقريره، الذي يولون له، كما تولى أجهزة الإعلام اهتماما كبيرا به. فضلا على ذلك، فإن أعضاء المجلس يستخدمون كل أدوات المراقبة المتاحة لهم فى هذا المجال، فعلى سبيل المثال ، وفيما يتعلق بالأسئلة دارت خلال الدورين الأولين من انعقاد الفصل التشريعي السابع أربع أسئلة حول تدهور صناعة الحديد والصلب المملوكة فى معظمها للقطاع العام، ودارت خلال الدورين الأولين للفصل التشريعي الثامن تسع أسئلة حول إهدار المال العام وخصوصا فى بورصة الأوراق المالية وهيئة سوق المال (عبد الغفار رشاد، 2003، 71-72).

كما استخدم أعضاء المجلس أسلوب طلب الإحاطة والبيانات العاجلة فى قضايا تتعلق بحماية المال العام ، ففي دوري الانعقاد الأول والثاني فى الفصل التشريعي السابع كان عدد طلبات الإحاطة فى الدور الأول (1995-1996) هو 52 ارتفع إلى 66 فى دور الانعقاد الثاني فى هذا الفصل ، وكانت القضايا التي تخص المال العام من بينها هي الصندوق الاجتماعي للتنمية، وإضراب عمال النقل الداخلي فى طنطا والمحلة الكبرى، وتلوث مياه الشرب فى السويس أما فى دوري الانعقاد الأول والثاني من الفصل التشريعي الثامن (2001-2002، 2202) فقد كان أكثر من عشر طلبات الإحاطة والبيانات العاجلة يدور بصفة عامة حول حماية المال العام ، ففي دور الانعقاد الأول فى هذا الفصل كان عدد طلبات الإحاطة والبيانات العاجلة 340 طلبا دار 45 منها حول إهدار المال العام ، وفى دور الانعقاد الثاني بلغ عدد هذه الطلبات 52 من جملة 535 طلب تعلق بمشاكل القطاع العام الصناعي، وكان عدد طلبات البيانات العاجلة 167 فى دور الانعقاد الأول و 213 فى دور الانعقاد الثاني دار بعضها حول نفس القضايا.

كما استخدم النواب أداة الاستجواب، ودارت بعض موضوعات الاستجواب حول قضايا تمس المال العام، ففي الدور الأول للفصل التشريعي السابع أثار النواب 4 استجوابات منها واحد حول ضريبة المبيعات، وفى الدور الثاني أثاروا 6 استجوابات منها واحد دار حول تجاوزات فى بعض شركات قطاع الأعمال العام تؤدي إلى إهدار المال العام، وفى الدور الأول للفصل التشريعي الثامن أثار النواب تسع استجوابات دار بعضها حول تدهور الأوضاع فى مصانع الحديد والصلب المملوكة للدولة والتلاعب فى بياناتها لإخفاء خسارتها، وأثار النواب فى الدور الثاني لهذا الفصل تسع استجوابات دار بعضها حول الأخطاء التي شابت المشروع القومي بشرق التفريعة فى قناة السويس والأثر السلبي لذلك على إيرادات قناة السويس، وإهدار المال العام ببورصة الأوراق المالية وهيئة سوق المال، وإهدار المال العام فى شركة النقل والهندسة بالإسكندرية والتلاعب فى الأرقام لإخفاء المركز المالي للشركة، وكذا ما سمي بعمليات تخريب فى شركة الإسكندرية للمنتجات المعدنية مما وصف بأنه يضر الاقتصاد القومي ويقضى على المنتجات الوطنية (عبد الغفار رشاد، 2003، 79-83).



وقد لاحظ الدكتور عبد الغفار رشاد الذي أجرى الدراسة الخاصة بالأدوات الرقابية التي يستخدمها مجلس الشعب ، والتي استند إليها هذا القسم من التقرير قلة استخدام مجلس الشعب لأدوات الرقابة الأخرى مثل تشكيل لجان تحقيق أو طلب مناقشة عامة ، ففي الفصل التشريعي السابع لجنتين لتقصى الحقائق في دور الانعقاد الأول ، ولم يشكل أي لجنة في دور الانعقاد الثاني، وكان موضوع الاهتمام في اللجنتين متعلقا بالمال العام، وقد بحثت الأولى التجاوزات المالية في مشروع استرداد نفقة العلاج، وبحثت الثانية مسألة إهدار المال العام في مشروع فوسفات أبو طرطور الذي استمر إنفاق الحكومة عليه منذ السبعينيات رغم تأكيد الدراسات الاقتصادية على عدم جدواه، وفي الفصل التشريعي الثامن ثلاث لجان، لجنة منها في دور انعقاده الأول بحثت الأوضاع المالية في شركة قها وعملية بيع الشركة، ولجنتين في دور انعقاده الثاني تقصت أولاها عن مواصفات السيارة ترامكو المزمع إنتاجها ، والثانية أسباب الحريق في قطار الصعيد الذي أودى بحياة العشرات . وهكذا على الرغم من قلة استخدام المجلس لهذه الآلية في الرقابة، إلا أن كل حالات تشكيلها كانت تدور حول التأكد من حسن استخدام المال العام.

وقد استخدم أعضاء المجلس أسلوبين آخرين للرقابة، هما الاقتراح برغبة ، وطرح موضوع للمناقشة العامة، إلا أنه نادرا ما كان موضوع أي منهما هو الكفاءة أو النزاهة في استخدام المال العام.

ويلاحظ على دور المجلس في حماية المال العام كثرة اللجوء إلى أساليب الرقابة محدودة الجدوى مثل طرح الأسئلة وطلبات الإحاطة والبيانات العاجلة ، التي لا يترتب عليها أي إجراء معين، إلا إذا كانت مرتبطة بأدوات الرقابة الأكثر فعالية، وهي الاستجواب وتشكيل لجان تحقيق، إلا إذا قادت الأولى إلى الثانية، وليس ذلك بالضرورة أمر شائع في حالة الأدوات الأقل فعالية، ولذلك لاحظ الدكتور رشاد أن نواب الحزب الحاكم يميلون إلى استخدام الأسلوب الأول، بينما يميل نواب المعارضة من أحزاب الوفد والتجمع والناصريين والمستقلين إلى الأسلوب الثاني على قلة فرص استخدامه. (رشاد، 79-86)

ولكن الذي يحد بالفعل من قدرة المجلس في السهر على المال العام هو مرة أخرى الأغلبية الكاسحة التي يتمتع بها الحزب الوطني الحاكم، والذي ينهى استخدام أي من أدوات الرقابة الفعالة بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، وهو أمر صحيح من حيث انسجامه مع لائحة المجلس، ولكنه يجعل نهاية ممارسته لدوره الرقابي في حماية المال العام أمرا معروفا مقدما، دون الاعتراف بأن ما تثيره أحزاب وقوى المعارضة فيه قدر من الواجهة، يستحق إما توجيه اللوم لبعض المسؤولين، أو النصح باتخاذ الإجراءات التي تكفل وقف هدر المال العام، وإن كان من غير المستبعد أن تكون إثارة المعارضة لهذه القضايا ، واستخدامها أدوات الرقابة الأخطر ناقوس إنذار للحكومة يبين لها بعض أوجه الخلل التي تستدعي علاجاً سريعاً، أو تغيير الأسلوب الذي أدى إلى العواقب السلبية التي نبهها إليها استخدام آليتي الاستجواب أو تشكيل لجنة تقصى الحقائق بناء على طلب المعارضة.

والملاحظة الأخيرة في هذا السياق تتعلق بمناقشة الحساب الختامي للموازنة، والذي كان مجلس الشعب يتأخر في مناقشته في السابق أحيانا لمدة سنوات بعد انتهاء السنة المالية التي ينصب عليها، وقد جرى تجاوز ذلك في السنوات الأخيرة، ولكن لا يبدو أن الحكومة تأخذ دائما بالنصائح التي يبديها الجهاز ويؤيده في ذلك مجلس الشعب، وهو ما أشار إليه الجهاز في تقاريره المتتابعة،



ومن ناحية أخرى يرى بعض الخبراء الذين عملوا مع لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، أن ملاحظات الجهاز تنصب كثيرا على أمور شكلية، مما يقلل من اهتمام الحكومة بملاحظاته⁴.

3-3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها:

يحدد كل من الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الشعب أسلوب أداء المجلس لواجبه الرقابي، وذلك في المواد من 124-133، فلكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم (مادة 124)، كما أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم (المادة 125)، ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم (المادة 126)، ولمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس (مادة 127)، وإذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه (مادة 128)، ويجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه (مادة 129)، ولأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (مادة 130) كذلك فللمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة وغيرها وذلك من أجل تقصى الحقائق (مادة 131)، أخيراً فإن المجلس يناقش البيان السنوي الذي يلقيه رئيس الجمهورية عند افتتاح الدورة البرلمانية (مادة 132)، والبرنامج السنوي للوزارة الذي يلقيه رئيس الوزراء بعد تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب (مادة 133).

وكما أوضح القسم السابق، فقد استخدم أعضاء مجلس الشعب كل هذه الأساليب تقريبا، باستثناء أسلوب طرح الثقة بالوزراء وبالحكومة، وقد أظهر القسم السابق أيضا ميل نواب الأغلبية إلى استخدام الأساليب التي تدعو الحكومة إلى توضيح بعض الأمور من خلال توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة أو المطالبة ببيانات عاجلة أو إبداء اقتراح برغبة أو إبداء اقتراح برغبة، وكان ذلك سمة مميزة لمداخلات نواب الحزب الوطني الحاكم، كما استخدم النواب الأساليب التي تبدو عقابية مثل الاستجواب والمطالبة بتشكيل لجان تحقيق، وكان الأسلوب الثاني أقل شيوعا ويقتصر استخدامه على نواب المعارضة، وقد اقتصر القسم السابق على ضرب أمثلة تتعلق بالرقابة المالية التي يمارسها المجلس، وبطبيعة الحال لم يقتصر استخدام المجلس لهذه الأدوات على الأمور المتعلقة بالسهر على المال العام، فقد طرح النواب 69 سؤالا خلال الدور الأول في الفصل التشريعي السابع و65 سؤال خلال الدور الثاني، وطرحوا 66 سؤالا خلال دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي الثامن و58 سؤال خلال دور الانعقاد الثاني في هذا الفصل. ودارت الأسئلة في دورتي 1995-1997 حول قضايا الصحة والإسكان والتعليم والتموين، واحتجاز الصيادين المصريين في بعض الدول المجاورة ومشكلة الدواء وضريبة المبيعات بهذا الترتيب، ودارت الأسئلة خلال دوري الانعقاد 2000-2003 حول الشباب والمرافق وإهدار المال العام والدروس الخصوصية في التعليم، ثم البيئة والاتصالات

⁴ مقابلة مع د.إبنى عبد اللطيف، مستشار سابق لرئيس لجنة الخطة والموازنة في الفصلين التشريعيين الثامن والتاسع



والبنترول والتموين ، وبهذا الترتيب، أما طلبات الإحاطة و 118 فى دور الانعقاد الثاني فى الفصل التشريعي السابع، التي بلغت 340 فى دور الانعقاد الأول فى الفصل التشريعي الثامن و322 فى دور انعقاد ه الثاني ، فقد دارت فى الأول حول قضايا الصحة والدواء والتعليم والإسكان والصندوق الاجتماعي للتنمية، ودارت 2000-2001 حول قضايا الشباب والبطالة ومياه الري والمرافق وإهدار المال العام والتعليم والاتصالات والتموين والإدارة المحلية والتأمينات والصحة، وذلك بحسب عدد الطلبات المتعلقة بكل موضوع وبهذا الترتيب ، أما فى 2002-2003 فكانت موضوعاتها الرئيسية وبحسب الترتيب هي الصناعة، والنقل والمواصلات والكهرباء والصرف الصحي ومعوقات التصدير وخدمات الصحة والتعليم والأوقاف والسياحة (رشاد، 71-79). أما البيانات العاجلة فبلغت 57 فى دوري الفصل السابع دارت حول حظر الصيد من البحرين الأبيض والأحمر ، واعتداءات إسرائيل على لبنان وتلوث المياه فى مدينة السويس، وفى الفصل الثامن تناولت البيانات العاجلة فى دوري انعقاده الأولين حادث قطار الصعيد وحادث المعتمرين المصريين وغرق مركب صيد فى منطقة رأس غارب بالبحر الأحمر وانخفاض توريد سعر قصب السكر وقضايا تمس السياحة والتنمية المحلية والأمن الداخلي والتموين والصحة والإسكان، وبعد ذلك فى دور الانعقاد الثاني التخوف من وصول مرض جنون البقر إلى مصر، وخطر منتجات مشعة كالجلود والنظارات والإسكان والمرافق والنقل والمواصلات والشباب والبيئة والري والكهرباء والأوقاف والتعليم. كما استخدم النواب أداة الاستجواب وذكرت دراسة رشاد10 استجابات فى دوري انعقاد الفصل السابع و 18 فى دوري انعقاد الفصل الثامن تناولت بالإضافة إلى قضايا إهدار المال العام التي تطرق إليها القسم السابق قضايا الصحة والمستشفيات والمشكلات التي يعانى منها الصيادون المصريون فى ارتريا واليمن والسودان وليبيا وقضايا البيئة ومواقف السيارات بالمحافظات وضريبة المبيعات) رشاد، 79-81).

ومن بين أدوات الرقابة الأخرى التي استخدمها النواب تشكيل لجان تحقيق لم يتجاوز عددها سبع لجان فى دوري الانعقاد المشار إليهما فى الفصلين التشريعيين السابع والثامن، وكان موضوع التحقيق هو صور مختلفة من إهدار المال العام كما جرى شرحه فى القسم السابق. كما لجأ النواب إلى طلب عقد مناقشة عامة، وذلك فى حدود 16 طلب فى دوري انعقاد الفصل السابع و10 فى دوري انعقاد الفصل الثامن، ودارت موضوعات المناقشة حول الصحة والزراعة فى الفصل السابع ، وحول قضايا التصدير والتأمين الصحي وصناعة الغزل والنسيج فى دوري انعقاد الفصل الثامن. وأخيرا يمكن للنواب تقديم اقتراحات برغبة بلغت 55 طلبا فى دوري انعقاد الفصل السابع و296 فى دوري انعقاد الفصل التشريعي الثامن المشار إليهما، ودارت هذه الطلبات حول مطالب محلية، مما لا يسوغ اعتبارها أداة رقابية.

وأخيرا لم يلجأ النواب إلى أداة طرح الثقة بأي من الوزراء أو بالحكومة، وذلك لأن شروط التقدم بهذا الطلب لم تتوافر لدى المعارضة فى هذين المجلسين، وهو عشر أعضاء المجلس أي 46 نائبا، وهو ما كان يتجاوز كل تمثيل المعارضة والمستقلين فى المجلسين ، والذي لم يتجاوز 34 فى المجلس الثامن، ولعدم احتمال أن يأتي هذا الطلب من نواب الحزب الوطني الحاكم. وقد استخدم د. عبد الغفار رشاد مؤشرا للمشاركة الرقابية يأخذ فى الاعتبار عدد أعضاء كل حزب فى مجلس الشعب، ومدى تواتر استخدام أي من أدوات الرقابة، وانتهى إلى الاستنتاج بأن أحزاب المعارضة والمستقلين –على قلة عددهم- أكثر ميلا إلى استخدام أدوات الرقابة بكافة صورها من نواب الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، وهم أيضا الذين يستخدمون أدوات الرقابة الأكثر



حزما مثل الاستجواب ولجان تقصى الحقائق (رشاد، 82). على أن هناك ثلاث اعتبارات تقلل من فاعلية الدور الرقابي لمجلس الشعب، هي الأغلبية الكاسحة للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، والدور الذي يقوم به رئيس المجلس المنتمى إلى ذلك الحزب والنصوص الدستورية المتعلقة بسحب الثقة من الوزراء والحكومة.

فالأغلبية الكاسحة للحزب الوطني الديمقراطي والتي لم تقل في أي من مجالس الشعب عن 80% من الأعضاء، وتجاوزت 90% في الفصلين التشريعيين السابع والثامن تجعل مصير أي من هذه الأدوات هو الانتقال إلى جدول أعمال المجلس وإغلاق باب المناقشة طالما أن أعضاءه يعتبرون استخدام أدوات الاستجواب وتشكيل لجان لتقصي الحقائق أمرا محرجا للحزب لا بد من إفشاله بأغليبيتهم العددية، حيث أن تهمين أسلوب الرقابة هو في اتخاذ إجراء عقابي بحق المسؤول إذا ما ثبت إهماله أو تراخيه في حماية المال العام أو عدم كفاءته في القيام بواجبات منصبه، وهو ما يقتضى موافقة أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، أي بالضرورة موافقة نواب من الحزب الوطني على هذا الإجراء وليس هذا متصورا طالما أن قيادة الحزب تعتبر مجرد اللجوء إلى استخدام الاستجواب أو طلب لجنة تقصى الحقائق هو عمل معادى لها.

كما يقوم رئيس المجلس، وهو قيادة بارزة في الحزب الحاكم بدور أساسي في التقليل من فاعلية الاستجواب أو تشكيل لجنة لتقصي الحقائق، فهو يستخدم سلطاته في تأجيل مناقشة الاستجوابات، وتقليل عددها في أي وقت، واختيار الوقت الملائم للحكومة وغير الملائم للمعارضة عند عرضها، ثم بإنهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال دون اقتراح اتخاذ أي إجراء تجاه ما قد يكشف عنه الاستجواب أو تقرير لجنة تقصى الحقائق من أوجه قصور. وفي أحوال أخرى يقلل من فاعلية استخدام هذه الأدوات ضمها جميعا في عمل رقابي واحد كاستجواب مثلا أو مناقشة عامة بدعوى وحدة الموضوع، وعدم توفير وقت كاف لمناقشة الموضوع مما يؤدي إلى وأد استخدام هذه الأدوات.

وأخيرا، فبالإضافة إلى أغلبية الحزب الوطني الديمقراطي في مجلس الشعب، وهو ما يهدد بإفشال أي مسعى ل طرح الثقة بالوزارة، فإن أعضاء المجلس، حتى لو استقروا على طلب طرح الثقة بالوزارة، فإنهم يخاطرون بوجودهم في المجلس التشريعي ذاته، لأن هزيمة الحكومة لا تعنى بالضرورة استقلالها، ولكنها تعنى إحالة الأمر برمته إلى رئيس الدولة، وقائد الحزب الذي تنتمي إليه الحكومة، والذي قد يقرر وفقا للمادة 127 ما عرض النزاع بين الحكومة والمجلس على الشعب في استفتاء عام، قد ينتهي بتأييد الشعب لموقف الحكومة، وهنا يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس، والدعوة إلى انتخابات جديدة أو قد يقرر تبني وجهة نظر المجلس ابتداء ويطلب من الحكومة الاستقالة، ولكن ليس من المعروف مقدما أي موقف سيتخذه الرئيس في هذه الحالة، ويشكل عدم التيقن في هذه الحالة رادعا للمجلس عن قبول طرح الثقة بالحكومة.

3-4 فاعلية اللجان البرلمانية:

يؤدي مجلسا البرلمان في مصر جانبا كبيرا من عملهما عن طريق اللجان المتخصصة، فهي التي تحال إليها مشروعات القوانين التي تدخل في مجال تخصصها قبل انتقال المجلس إلى القراءة الثانية لمشروع القانون، كما تناقش أي مسألة أخرى في مجال تخصصها يحيلها المجلس إليها للاستئناس



بدراستها للموضوع قبل أن يحدد رأيه. ويتابع الرأي العام عمل هذه اللجان، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بقضية تشغله. ومن أهم لجان مجلس الشعب كلا من لجنتي الخطة والموازنة التي تعد تقريرا للمجلس عند نظره للميزانية السنوية التي تقدمها الحكومة، ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية التي يقع عليها واجب اتخاذ الخطوة الأولى في تحديد موقف المجلس من القضايا القانونية المثيرة للجدل التي يتعرض لها أثناء ممارسة مهامه وتصف لائحة المجلس تسمية هذه اللجان واختصاصاتها. ووفقا لهذه اللائحة يشكل أعضاء مجلس الشعب ثماني عشرة لجنة هي:

- 1- لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية
- 2- لجنة الخطة والموازنة،
- 3- لجنة الشؤون الاقتصادية،
- 4- لجنة العلاقات الخارجية،
- 5- لجنة الشؤون العربية،
- 6- لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة،
- 7- لجنة الاقتراحات والشكاوى،
- 8- لجنة القوى العاملة،
- 9- لجنة الصناعة والطاقة،
- 10- لجنة الزراعة والري،
- 11- لجنة التعليم والبحث العلمي،
- 12- لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف،
- 13- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة
- 14- لجنة الشؤون الصحية والبيئة،
- 15- لجنة النقل والمواصلات،
- 16- لجنة الإسكان والمرافق والتعمير،
- 17- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية،
- 18- لجنة الشباب. (مجلس الشعب، 7، 1995-47)

وتشير الدراسة الخاصة بأداء مجلس الشعب في مجال التشريع إلى تفاوت عدد المشروعات المحالة إلى كل لجنة من دور انعقاد إلى آخر، فعلى حين انشغلت خمس لجان فقط بمشروعات قوانين خلال دوري انعقاد الفصل السابع موضع الدراسة وهي بالإضافة إلى لجنتي الشؤون الدستورية والتشريعية والاقتراحات والشكاوى لجان الخطة والموازنة، والزراعة وارى والإسكان والمرافق، وكانت الأنشطة لجنة الاقتراحات والشكاوى والتي انشغلت بأربع عشر مشروعات قوانين وتلتها لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بست مشروعات قوانين، أما في دوري انعقاد الفصل الثامن موضع الدراسة، فقد انشغلت كل اللجان تقريبا بمشروعات قوانين وجاءت لجنة الشؤون الدستورية في المقدمة بأربع وعشرين مشروع قانون تليها اللجنة الاقتصادية بينما لم يقدم أي مشروع قانون لا للجنة الاقتراحات والشكاوى ولا للجنة الشباب والشؤون الصحية والبيئية. (الصاوي، 29، 34) ولا يعنى ذلك بطبيعة الحال أن بحث مشروعات القوانين هو جل عمل هذه اللجان، ولكن هذا ما أمكن توثيقه. ومن الناحية الأخرى، فقد صرح أحد الأعضاء السابقين البارزين في مجلس الشعب، والذي كان عضوا بلجنة الخطة والموازنة، أنه كثيرا ما كان يتأخر انعقاد اللجنة بسبب قلة عدد أعضائها



الموجودين⁵، على الرغم من أهمية المسائل المطروحة على جدول أعمالها. ومن المعروف أن جلسات مجلس الشعب ذاته كثيرا ما تأخرت بسبب تغيب النواب، وعدم اكتمال النصاب الضروري لصحة انعقاده، مما كان يثير غضب رئيسه. ولاشك أن التغيب عن اجتماعات اللجان يؤثر كثيرا على فعالية عملها.

كما يشكل المجلس لجنة عامة في بداية كل دور انعقاد سنوي تضم رئيس المجلس ووكليه ورؤساء لجان المجلس وممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، وتجتمع هذه اللجنة مرة واحدة على الأقل كل شهر أثناء فترات انعقاد المجلس، وتدرس هذه اللجنة المسائل التي يرى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس أو رئيس الوزراء معرفة رأيها بشأنها، كما تبحث أيضا التقارير الدورية لرؤساء اللجان بين أمور أخرى- (مجلس الشعب، 7-10)

ويشكل المجلس كذلك لجنة للقيم وذلك في بداية انعقاد كل دور سنوي عادي برئاسة أحد وكلي المجلس، وعضوية رؤساء عدد من لجان المجلس وخمسة من أعضاء اللجنة العامة منهم اثنان يمثلان الأحزاب المعارضة والمستقلين وخمسا من أعضاء المجلس يختارون بالقرعة بينهم سيدة، وتختص هذه اللجنة بتوقيع الجزاءات على الأعضاء إذا ما انتهكوا" مخالقات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري" (مجلس الشعب، 1995، 10-11). وقد مارست لجنة القيم وحاجباتها أكثر من مرة، كان أشهرها إسقاط عضوية السيد كمال الدين حسين الذي كان نائبا في الستينيات للرئيس جمال عبد الناصر وأحد قيادات الضباط الأحرار الذين قادوا ثورة يوليو 1952 بتهمة إهانة الرئيس السادات.

3-5 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني:

تتوافق اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في مصر مع الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية، ولذلك فهي انعكاس لروح هذا الدستور، والذي صدر في وقت كان النظام السياسي لمصر يقوم على أساس التنظيم الواحد، ولذلك فعلى الرغم من أن الكثير من نصوصها يسهل عمل المجلس إلى حد كبير، مثل النصوص الخاصة بتشكيل اللجان، إلا أنها تعطي ثقلا كبيرا لرئيس المجلس في تفسيره لها، وكثيرا ما اختلف معه الأعضاء وخصوصا من أحزاب وقوى المعارضة على مدى صحة هذا التفسير، وذهب بعضهم إلى أن مواد اللائحة الخاصة بقتل باب النقاش لمجرد أن عشرين من الأعضاء أبدوا الرغبة في ذلك، والانتقال إلى اللائحة في المسائل التي استدعت توجيه استجواب إلى أحد الوزراء، أو الاستماع إلى تقرير لجنة تقصى حقائق لمما يقلل كثيرا من فعالية عمل المجلس، وقد ذهب أحد الأعضاء من حزب معارض، وكان أحد نجوم مجلس الشعب السابق (2000-2005) إلى اقتراح لائحة بديلة للمجلس تكون أكثر ديمقراطية من اللائحة الحالية.⁶

3-6 فعالية الكتل البرلمانية:

السيد منير فخري عبد النور، نائب رئيس حزب الوفد، وعضو مجلس الشعب-2000-2005.⁵
هو السيد ايمن نور زعيم حزب الغد والذي يقضى عقوبة السجن بتهمة التزوير في وثائق تأسيس حزبه.⁶



تحدد لائحة مجلس الشعب في بابها الرابع قواعد تمثيل الأحزاب المختلفة بالمجلس وذلك في ثلاث مواد هي المواد 69، 97، 98، فالمادة الأولى منه تنص على أن " يخطر كل حزب سياسي رئيس المجلس كتابة في بداية كل دور انعقاد عادي باسم من يختاره الحزب ممثلاً لهيئته البرلمانية بالمجلس، وكذلك بأسماء من ينتمون إلى الحزب من أعضاء المجلس، وتنص ثاني هذه المواد على أم يعبر ممثل الهيئة البرلمانية للحزب عنه، في كل ما يتعلق بشئونه المتصلة بالمجلس ونشاطه، وتقضى المادة الثالثة منها على جواز قيام ممثلي الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة باختيار أحدهم بالإجماع لتمثيل رأى المعارضة ووجهة نظرها (مجلس الشعب، 48، 1995).

وقد استقر العمل بالمجلس على أن يقوم كل حزب له أكثر من نائب في مجلس الشعب بتكوين هيئة برلمانية له، ولاشك أن أكثر هذه الهيئات تأثيراً هي تلك التي يكونها الحزب الوطني الديمقراطي، باعتباره أكبر هذه الأحزاب من حيث حجم عضويته في المجلس، وكون رئيس المجلس ووكيليه وكل رؤساء اللجان من المنتمين إلى هذا الحزب، ولكن مما يقلل من فعالية هذه اللجان عدم الانضباط داخلها، والذي لا تنجو منه الهيئة البرلمانية للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم ذاته أحياناً، مثل الانقسام الواضح بين أعضائها أثناء مناقشة مسألة تصريحات وزير الثقافة بخصوص ارتداء النساء المسلمات للحجاب، واضطراب مواقفهم، من هجوم على الوزير في البداية، ثم العودة للتصالح معه في جلسة لاحقة، وتغيب بعضهم عن جلسة المصالحة⁷، وانعكس هذا الانقسام والاضطراب في عدم استقرار حجم الكتلة البرلمانية لحزب الوفد في الفصل التشريعي التاسع (المنتخب في 2005)، وفي سقوط حق حزب التجمع في أن تكون له كتلته البرلمانية بعد تقلص عضويته في الفصل التشريعي التاسع إلى عضو واحد بعد استقالة العضو الآخر، وانضمامه إلى الحزب الوطني الحاكم، كما يقلل من فعالية هذه الهيئات تعسف رئيس المجلس في مواجهة بعض التجمعات في المجلس وإنكاره عليها حقاً في تشكيل هيئة برلمانية، وأبرز مثل ذلك هو إصرار رئيس المجلس على عدم أحقية نواب الإخوان المسلمين على حرمانهم أن تكون لهم كتلتهم البرلمانية، على الرغم من عضويتهم التي بلغت في الفصل التشريعي الثامن عدداً مساوياً لكل نواب أحزاب المعارضة وارتفعت في الفصل التشريعي التاسع إلى خمسة أمثال كل نواب أحزاب المعارضة الموجودين بالمجلس بدعوى أن القانون والدستور لا يعترفان بتنظيم يحمل اسم الإخوان المسلمين. وأنهم في رأيه نواب مستقلون لا فرق بينهم ونواب مستقلين آخرين في المجلس.

7-3 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان بمجلسيه:

تسمى الأجهزة الإدارية والفنية في كل من مجلسي الشعب والشورى بأمانة المجلس، ورغم عدم توافر مصدر رسمي بشأن حجم أي من الأمانتين، إلا أن عدد العاملين بمجلس الشعب يقترب من 2000، وهو ما يعنى قرابة خمس من العاملين الفنيين والإداريين لكل عضو في مجلس الشعب، ولعل أهم هؤلاء هم الذين يخدمون مكتب المجلس، والذين يخدمون لجانه المختلفة، ويشهد الكاتب بالكفاءة المهنية للذين يخدمون رئيس المجلس ومكتبه، وكذا العاملين في خدمة اللجان، وهم من خريجي الجامعات والذين يملكون مهارات البحث في القضايا التي تهتم هذه اللجان، وقد تلقوا تدريباً

⁷ انظر تفاصيل ذلك في الصحف المصرية في الأسبوع الثالث من نوفمبر 2006.



مهنيا أشرفت عليه مؤسسات أمريكية وبريطانية وقامت أمانة المجلسين بتنظيم بعض هذه الدورات (الصاوي، 2003، 417-448).

إلا أنه لا يبدو أن حجم هذا الجهاز يكفي لمواجهة مطالب أعضاء المجلسين، فقد اتصل رؤساء أكثر من لجنة في مجلسي الشعب والشورى بمراكز بحثية جامعية لمطالبتها بتزويدهم ببيانات ومعلومات يحتاجونها في أداء وحاجباتهم البرلمانية، بل لقد طالب أحد النواب بأن يكون هناك باحث متخصص لكل النائب بعد أن اشترط رئيس المجلس أن يقدم كل نائب يرغب في استجواب أحد الوزراء أسانيد استجوابه، وهو ما قد يعجز عنه أي نائب بمفرده (رشاد، 95).

8-3-8 كفاية البرلمانيين في المجلسين:

على الرغم من أن نصف الأعضاء في كل من مجلسي الشعب والشورى هم من العمال والفلاحين الذين يفترض أن مستوى تعليمهم منخفض نسبياً إلا أن كلا من المجلسين يحفل بأعضاء تلقوا تعليماً عالياً لا يقل عن المستوى الجامعي الأول مع وجود عدد لا يستهان به من حملة الدكتوراة، كما يضم كل من المجلسين تخصصات متعددة، وخبرات متنوعة تشمل كبار رجال الأعمال وأساتذة الجامعات ووزراء سابقين وعدداً من كبار موظفي الدولة سابقاً. فقد بلغت نسبة حاملي الشهادات الجامعية فما هو أعلى نسبة 56,2% في مجلس الشعب المنتخب في سنة 2000 نزولاً عن 69% في مجلس الشعب المنتخب في سنة 1995، وضم مجلس 2000-2005 ثلاثين من حملة الدكتوراه وخمسا من حملة الماجستير، وقد انخفض عدد حاملي مؤهلات أقل من المتوسط أو بدون مؤهلات واضحة إلى 15% في مجلس 2000 (عبد الغفار رشاد، 2003، 242-243)، على أنه لا بد من التحذير بأن عدداً من أبرز النواب كانوا تحديداً من بين ممثلي العمال وخصوصاً من أحزاب المعارضة كما سبق التنويه في قسم سابق من هذه الدراسة، ومن ناحية أخرى فإنه مما يقلل من قيمة هذه الخبرات المتوافرة في المجلسين عدم انتظام النواب في الحضور وخصوصاً من حزب الأغلبية، وبالتالي لا توضع كل هذه الخبرات في خدمة أعمال كل من المجلسين.

4- النزاهة

ليست هناك قوانين خاصة بالنزاهة تخص أعضاء البرلمان بمجلسيهن أو تمنعهم من استخدام نفوذهم من أجل الإثراء غير المشروع، ولكن هناك نصوص دستورية وقانونية تعلق باب الفساد، كما توجد في المجلسين لجنة خاصة يمكن أن تحقق في أي اتهامات توجه إلى أي من أعضائهما باستغلال النفوذ بين أمور أخرى. وتثور في العادة تساؤلات حول مصدر تمويل حملات الإخوان المسلمين الانتخابية، (المصرى اليوم، 25 ديسمبر 2006، ص1) ولكن لم تصدر أي أحكام قضائية بعدم قانونية تمويل مرشحيهم لحملاتهم، كما يكاد وجه التمييز الوحيد بين المواطنين فيما يتعلق بأعمال البرلمان هو ذلك الذي ينصب على الإخوان المسلمين والحركة الإسلامية بوجه عام، مثل تشديد شروط صلاحية انتخابات النقابات المهنية في سنة 1993 لتقليل احتمالات نجاح مرشحيهم في انتخابات هذه النقابات، وتشديد العقوبات الخاصة بما يسمى بجرائم الإرهاب في سنة 1995، وذلك لمواجهة موجة الأعمال الإرهابية التي تزايدت في النصف الأول من التسعينيات ونسبت إلى جماعات إسلامية.



1-4 الأخلاقيات البرلمانية:

لا يوجد قانون خاص بالأخلاقيات البرلمانية، وإن كان قد تردد الحديث من آن لآخر عن قواعد للسلوك تلتزم بها الأحزاب السياسية عموماً، ولكن لم ينتقل مثل هذا الحديث إلى صياغة قانونية حول هذا الموضوع، ولكن يتم تشكيل لجنة للقيم في كل من مجلسي البرلمان في بداية كل دورة، ووفقاً لما جاء في المادة 26 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والتي تتشابه في هذا الصدد مع اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، فإن هذه اللجنة:

" تختص لجنة القيم بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري، وذلك كله طبقاً لأحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة" (مجلس الشعب، 1995، 10-11)، وإذا أثبت التحقيق مع العضو موضع الاتهام ارتكابه هذه المخالفات، فإن اللجنة توقع عليه جزاء يتراوح بين اللوم والحرمان من الاشتراك في وفود المجلس طوال دورة الانعقاد، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات، وقد يصل الأمر إلى الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد أو حتى إسقاط العضوية، وذلك وفق ما نصت عليه المادتان 32، و377 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب) (م. س. 10-11:144-145).

ومن الصعب إصدار حكم عام حول مدى التزام أعضاء مجلس الشعب بالقيم الأخلاقية سواء في مزاولتهم لعملهم داخل المجلس، أو سلوكهم خارج المجلس، ولكن أثارت بعض التصرفات داخل المجلس وبعض أعمال بعض الأعضاء خارج المجلس شكوكاً حول مدى جدية هذا التزام من جانب عدد محدود من الأعضاء وفي مناسبات خاصة، فقد حدث أحياناً أن وجه أحد الأعضاء إهانة لعضو آخر أو أعضاء آخرين أو وجه إليه اتهاماً مرسلًا، مثل اتهام طلعت السادات الذي أسقطت عضويته في مجلس الشعب بعد اتهامه بإهانة القوات المسلحة المصرية بالضلوع في اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات، لأحمد عز رئيس لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب بالترشح من ممارسات غير قانونية بسوق الأوراق المالية، وذلك في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي التاسع في سنة 2005، أو مشادة حادة بين نواب الإخوان المسلمين ونواب الحزب الوطني الديمقراطي في 17 ديسمبر سنة 2006، (المصري اليوم، 18 ديسمبر 2006، ص 3) بل لقد حدث أن صفع أحد النواب وزير الداخلية زكي بدر أثناء وجود الأخير في مجلس الشعب في سنة 1990. وغالباً ما يتم حسم هذه المواقف ودياً، أو باقتراح رئيس المجلس حذف هذه الاتهامات من مضبطة الجلسة. ومن الأعمال التي تخرج عن القيم الأخلاقية التي يفترض أن يتحلى بها أعضاء المجلس ثبوت تورط بعض أعضاء مجلس الشعب من الحزب الوطني الديمقراطي في تجارة المخدرات قبل وأثناء عضويتهم في المجلس في الفصل التشريعي الثامن.

2-4 حسم صراعات المصالح:

لا توجد في مصر قوانين خاصة بأعضاء البرلمان تحظر استغلال مواقعهم للكسب غير المشروع، ولكن هناك نصوص دستورية وقانونية ولائحية تحاول إغلاق الباب أمام فرص استغلال عضوية أي من مجلسي البرلمان للترشح أو للكسب الخاص على نحو يخالف القانون، فتنص المادة 95 من الدستور الدائم على أنه: "لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر



شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزماً أو مورداً أو مقاولاً" (الهيئة العامة، م. س. ذ. ص. 20).

وتشدد المادة 28 من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب على عدم جواز تعيين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام أو مافى حكمها أو الشركات الأجنبية، وإبطال أى تعيين على خلاف ذلك إلا إذا كان التعيين بناء على ترقية أو نقل من جهة إلى جهة أخرى، أو كان بحكم قضائي أو بناء على قانون (م. س. ص. 191).

وتضيف المادتان 372, 374 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تفاصيل الحظر الوارد في المادتين السابقتين، فتذهب المادة 372 على أنه لا يجوز كذلك إعاره العضو من وظيفته الأصلية إلى دولة أو جهة أجنبية خارج البلاد أو التعاقد على أية وظيفة، أو عمل في الخارج مع أية جهة إلا بعد تقديم العضو استقالته، بينما تؤكد المادة 374 على أنه

"لا يجوز للعضو فور إعلان انتخابه أن يقبل التعيين في إحدى الشركات الأجنبية أو في المشروعات الخاضعة لقانون استثمار رأس المال العربي والأجنبي، ولا أن يقبل عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة أو مجالس المراقبة في شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة، إلا إذا كان أحد المؤسسين، أو مالكا لعشرة في المائة من مال الشركة، أو كان قد سبق له شغل عضوية هذه المجالس قبل انتخابه" (مجلس الشعب، 1995، 142-143).

وليس بإمكان الكاتب أن يؤكد تطبيق هذه النصوص الدستورية والقانونية واللائحية في كل الحالات لأن هذه المخالفات لا تتم علنا بطبيعة الحال، ولكن القضية المعروفة بنواب القروض⁸ تشير إلى أنه في حالة ارتكاب أعضاء مجلس الشعب لمثل هذه المخالفات فإنهم يحالون إلى القضاء، وإذا ما ثبتت مخالفاتهم فإنهم يعاقبون بما يقضى به القانون، ويقضى بعض أعضاء مجلس الشعب عقوبة السجن ثمنا لهذه المخالفات، بل إن رئيس اللجنة الاقتصادية الأسبق في مجلس الشعب (عبد الله طایل) والذي كان رئيسا لمجلس إدارة أحد البنوك قبل عضويته في مجلس الشعب يقضى أيضا عقوبة السجن لاتهامات مشابهة.

3-4 شفافية التمويل السياسي:

يثير المراقبون للانتخابات في مصر شكوكا حول التمويل السياسي لفريقين من الناخبين، الأول هو المرشحون الرسميون للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، والثاني لمرشحي جماعة الإخوان المسلمين، ولكن لا يمكن الوصول إلى أي بيانات دقيقة بخصوص أي منهما. وترجع صعوبة النوع الأول من التمويل إلى كونه عينيا في الغالب مثل مشروعات تنفذها الحكومة في الدوائر التي يتقدم للترشيح فيها كبار قيادات الحزب الوطني الديمقراطي، أو كونه نتيجة لضغوط تمارسها أجهزة الإدارة على رجال الأعمال في هذه الدوائر لصالح مرشحي الحزب الحاكم، وفي حالة مرشحي الإخوان المسلمين تتهم وزارة الداخلية بعض الشركات الخاصة بأنها واجهة للإخوان، وقد ثارت شكوك في سنوات الثمانينيات والتسعينات بأن ما يسمى بشركات توظيف الأموال الإسلامية هي

⁸ وجه الاتهام في هذه القضية إلى رئيس أسبق للجنة الخطة والموازنة في مجلس الشعب وكان رئيسا لمجلس إدارة أحد البنوك بتقديم قروض بالمخافة للقانون لعدد من الأشخاص منهم أعضاء سابقون بمجلس الشعب.



غطاء للإخوان المسلمين، ولكن لم يظهر دليل على صحة هذه الادعاءات، وتكرر الاتهام خلال الأسابيع الأخيرة من سنة 2006 بأن شركة استقبال والمسئول عنها حسن عز الدين مالك والمهندس خيرت الشاطر وهو الذي يوصف بأنه الرجل الثاني في تنظيم الإخوان تقوم بغسل الأموال لصالح الإخوان المسلمين، وأن نفس الدور يقوم به بنك التقوى الدولي، والذي يتولى فيه يوسف ندى أحد مسؤولي التنظيم الدولي للإخوان المسلمين مهام رئيسية، حسب رواية أحد الصحفيين من ذوى العلاقات الوثيقة بأجهزة الأمن. (الأهرام، 30-12-2006، 26).

ومما يزيد من صعوبة اكتشاف أي تمويل سياسي أو غير سياسي للحملات الانتخابية أو لنشاط النواب أنه على الرغم من أن القواعد التي وضعتها اللجنة العليا للانتخابات في سنة 2005 تحظر إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها في أغراض الدعاية الانتخابية، وألا يتجاوز الحد الأقصى للإنفاق للمرشح سبعين ألف جنيه في الحملة الانتخابية وثلاثين ألف جنيه في حالة انتخابات الإعادة) الهيئة العامة للمطبوعات الأميرية، م. س. ذ. 175-176)، وذلك على الرغم من الاعتقاد السائد بأن نفقات الحملة الانتخابية لأي مرشح تتجاوز ذلك بكثير، بل وقد تصل إلى عدة ملايين من الجنيهات وذلك لاتساع حجم الدوائر الانتخابية، والنفقات الباهظة إلى يضطر المرشحون إلى تحملها حتى يتمكنوا من الطواف بدوائرها، وينظموا المؤتمرات الانتخابية، وقد بلغ ارتفاع تكلفة الحملات الانتخابية حدا لا يجعل أيا من الأحزاب السياسية قادرا على تقديم مرشحين في كافة الدوائر، (العالم، 2006، 115) ولذلك لم يقدر على ذلك سوى الحزب الوطني الديمقراطي في أي من الانتخابات النيابية التي جرت في مصر منذ العدول عن نظام التمثيل النسبي في سنة 1990، وتلته في ذلك جماعة الإخوان المسلمين التي تقدمت بمائة وخمسين مرشح في انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005. ولذلك تزايد اعتماد العديد من الأحزاب على رجال الأعمال كمرشحين لهم لقدرتهم على تحمل هذه النفقات، وقد تراوحت نسبة رجال الأعمال إلى إجمالي مرشحي كل حزب أو قوة سياسية بين 42% في حالة الحزب الوطني، و33% في حالة الإخوان المسلمين، و23 بين المستقلين (عز الدين، 2006، 90، 101).

4-4 عدم التمييز بين المواطنين:

يصعب القول بأن مجلس الشعب في فصوله التشريعية التسع منذ إقرار الدستور الدائم في سنة 1971 قد تعمد التمييز ضد طائفة محددة من المواطنين، فمن ناحية تميز مصر كمجتمع بدرجة عالية من التجانس، وذلك بالمقارنة بشعوب عربية أخرى تمزقها انقسامات عرقية وطائفية حادة، ومن ناحية أخرى فإن كل القوانين التي أصدرها مجلس الشعب، بل وكل القوانين التي أصدرتها المجالس النيابية في مصر منذ عرفت مصر الحياة النيابية في ستينيات القرن التاسع عشر قد خاطبت كل المصريين، أو كل من يعينهم أمرها منهم دون تمييز بينهم على أي أساس. ولاشك من ناحية ثالثة أن البناء القانوني في أي دولة يعكس علاقات القوى بين الطبقات المختلفة ولذلك فهو يميل إلى أن يعكس مصالح القوى الاجتماعية المسيطرة أو المهيمنة، حتى إن خاطب المواطنين جميعا خطاب المساواة، وربما يذهب البعض إلى أن مجلس الشعب في مصر قد مال إلى محاباة الطبقات المالكة للأرض ولرأس المال والذين يستفيدون أكثر من غيرهم من سياسات الانفتاح الاقتصادي، ولعل أبرز العلامات على ذلك تبنى مجلس الشعب قوانين مثل قانون إيجارات الأراضي الزراعية، والذي ترك تحديد الإيجارات لقوى السوق، بعد أن كان قانون الإصلاح الزراعي الأول الذي صدر في الأسابيع



الأولى لثورة يوليو في سبتمبر 1952 قد ثبتت هذه الإجراءات بسبعة أمثال ضريبة الأرض الزراعية وقانون الضرائب الجديد في سنة 2005 الذي خفض من نسبة الضريبة على الأرباح المالية والصناعية، ولكن قد يذهب أنصار هذه القوانين إلى أنها بتشجيعها لرأس المال الخاص، فإنها تستهدف دفع النمو الاقتصادي الذي يحقق صالح جميع المواطنين، أن ترك إيجارات الأراضي الزراعية لقوى السوق يستهدف أيضا تحقيق نوع من العدالة يستفيد منه صغار الملاك كذلك بعد أن تضاءلت القيمة الحقيقية للإيجارات الزراعية بفعل التضخم على مدار قرابة نصف القرن منذ صدور قانون الإصلاح الزراعي الأول في سنة 1952، حتى بدء سريان قانون إيجارات الأراضي الزراعية في سنة 1997. وهذه بكل تأكيد نقاط خلافية يصعب حسم النقاش حولها.

ولكن لاشك أن بعض القوانين التي أصدرها مجلس الشعب قد استهدفت التمييز ضد جماعات سياسية محددة، فقانون الأحزاب السياسية في سنة 1977 يحظر تشكيل الأحزاب على أساس ديني أو طبعي، وقد جعل ذلك من المستحيل حتى كتابة هذه السطور الاعتراف بحزب سياسي إسلامي، سواء لجماعة الإخوان المسلمين أو لحزب الوسط. صحيح أنه جعل من المستحيل أيضا الاعتراف بحزب سياسي شيوعي، ولكن عدد الشيوعيين في مصر محدود جدا بالمقارنة بالملايين الذين منحوا أصواتهم لمرشحي الإخوان المسلمين في الانتخابات الأخيرة، وقد توالى منذ التسعينيات القوانين التي تستهدف أنصار التيار الإسلامي، من قانون ضمانات الديمقراطية في انتخابات النقابات المهنية الصادر في سنة 1993، وتشديد العقوبات في جرائم الإرهاب في سنة 1995، وقد سعى القانون الأول إلى رفع النصاب المطلوب لصحة انتخابات النقابات المهنية بافتراض أن أنصار التيار الإسلامي يشكلون أغلبية ضمن أقلية من أعضاء النقابات المهنية الذين يشاركون في انتخاباتها، ولما أوحى الشواهد بأن ذلك النصاب المرتفع لن يحول بين أنصار الإخوان واستمرار كسب الأغلبية في هذه الانتخابات، أوقفت الحكومة الانتخابات في معظم النقابات المهنية لمدة تجاوز الآن عقدا ن الزمن، وقد توسعت تعديلات القانون الجنائي التوسع في تعريف الإرهاب وتشديد العقوبة على مرتكبي جرائمه؛ وترد في هذا المجال أيضا التعديلات المرتقبة في الدستور والتي اقترحها الرئيس حسنى مبارك، ولاشك أن مجلسي البرلمان سوف يقرانها، وتتضمن حظر النشاط السياسي على أساس ديني.

5-4 التزام البرلمان باحترام الدستور:

يلتزم البرلمان في مصر باحترام الدستور، وليس في ذلك أي صعوبة، طالما أن الدستور يمنح اختصاصات واسعة للسلطة التنفيذية وخصوصا لرئيس الدولة، وأنه يحيل في القضايا السياسية إلى قوانين تقيد من حرية أحزاب المعارضة، كما أن نزاهة الانتخابات مشكوك فيها، وهي تأتي دائما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بأغلبية كاسحة لصالح الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، ولكن تكمن المشكلة في هذا الخصوص في أسلوب تفسير الدستور من جانب رئيسي مجلسي البرلمان. وتثور قضية التزام البرلمان باحترام أحكام الدستور بالنسبة لعدد من القضايا، يشكك البعض في صحة تفسير رئيس مجلس الشعب لنصوص دستورية محددة في بعضها، وقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض القوانين التي أصدرها مجلس الشعب في بعضها الآخر. ولعل



أشهر أثلة النوع الأول من هذه القضايا هو ما يتعلق بتفسير رؤساء مجلس الشعب لنص المادة 93 من الدستور الدائم والتي تقضى بأن " يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه" فقد ذهب رؤساء مجلس الشعب المتعاقبون إلى أن المجلس هو "سيد قراره" وأن نتيجة التحقيق التي تنتهي إليها محكمة النقض غير ملزمة للمجلس. وكان آخر قرارات محكمة النقض هو ما انتهت إليه في 28 ديسمبر 2006 إذ أرسلت إلى مجلس الشعب ثلاثة وثلاثين تقريراً تتعلق بالطعون في نتيجة الانتخابات التشريعية في سنة 2005، وقد قبلت الطعون في إحدى عشر من هذه التقارير، ورفضت الطعون في اثنين وعشرين دائرة أخرى (المصري اليوم، 29 ديسمبر 2006، ص 3)، وقد كان موقف مجلس الشعب من هذه الأحكام انتقائياً في معظم الأحوال في السابق، بأخذ بها عندما يتعلق الأمر بأحد نواب المعارضة، ولا يأخذ بها غالباً عندما يتعلق الأمر بنواب الحزب الوطني الديمقراطي صاحب الأغلبية في المجلس . مما أدى بمحكمة النقض إلى الحكم ببطان انتخابات مجلس الشعب في سنة 1984،

كما أثارت بعض أحزاب المعارضة قضية مدى دستورية قوانين وإجراءات الإصلاح الاقتصادي، وخصوصاً بيع شركات القطاع العام، بينما ينص الدستور على حرمة الملكية العامة، ووجوب حمايتها ودعمها، ولكن انتهت المحكمة الدستورية العليا في رأى استشاري إلى توافق إجراءات بيع القطاع العام مع الدستور.

ومن ناحية أخرى فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض ما أصدره مجلس الشعب من قوانين، ومنها قانون الانتخابات المعدل في سنة 1986، وبطلان قانون الانتخابات الذي جرت على أساسه انتخابات مجلس الشعب في سنة 1987، بسبب تمييزه ضد المواطنين بقصر عدد النواب المستقلين على حوالي 11% فقط من أعضاء مجلس الشعب، وهو ما يخل بمبدأ المساواة بين المواطنين الذي يقره الدستور، وكذا بطلان انتخابات مجلس الشعب في سنة 1990 بسبب عدم الوفاء بنص المادة 88 الخاصة بالإشراف القضائي على الانتخابات وأصدرت هذا الحكم في سنة 2000 ، كما قضت أيضاً وفي نفس العام ببطان قانون الجمعيات الأهلية الصادر في سنة 1999 بسبب عدم عرضه على مجلس الشورى

6-4 مكافحة الفساد

لاشك أن مجلس الشعب يملك دستورياً كل السلطات التي تمكنه من مكافحة الفساد، وذلك بحكم أدوات الرقابة التي أتاحتها له الدستور، وبعضها قد لا يكون فعالاً مثل طرح أسئلة وإبداء رغبات، وطرح قضايا للمناقشة العامة، وبعضها قد يكون أكثر فعالية مثل تشكيل لجان تقصى حقائق واستجواب، ولكن المشكلة هي بالأساس الأغلبية الساحقة التي يحصل عليها الحزب الوطني الديمقراطي بطريقة أو بأخرى، وميل إدارة المجلس إلى عدم إحراج الحكومة وذلك بالتقليل من فعالية أدوات الرقابة التي قد يستخدمها نواب المعارضة ، ولذلك فإن استخدام هذه الأدوات التي يفترض أن يكون لها بعض الفعالية قد انتهى في كل الحالات إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، بل وفي بعض الحالات إلى توجيه الشكر إلى الوزير الذي وجه إليه الاستجواب.

وتكشف دراسة الاستجوابات التي قدمت إلى مجلس الشعب في عدد من دوراته إلى أن الكثير منها قد تناول قضايا فساد في بعض أجهزة الدولة، فقد قدم النواب المستقلون والمعارضون على سبيل المثال أربعين استجواب خلال الدور الخامس في الفصل التشريعي السادس (1990-1995) انتهى المجلس



فقط من مناقشة ست فقط منها، وتعلق أحدها بإهمال الحكومة في إدارة قناة السويس، وتعلق استجواب آخر بتعطيل محطة تنقية المياه بمدينة طنطا وعدم مطابقة المياه الخارجة عنها للمواصفات بسبب العيوب الفنية، مما ينتج عنه إهدار الملايين من الجنيهات، وكان موضوع استجواب ثالث هو ضياع حقوق المودعين لدى شركات توظيف الأموال، وركز استجواب رابع على دور الحكومة في انتشار الأغذية الفاسدة وتفشى الأمراض الناجمة عنها. وقد انتهت مناقشة كل هذه الاستجوابات إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، بل إنه في حالتين منها قرر المجلس توجيه الشكر إلى المسئول المختص ففي الاستجواب الخاص بمحطة مياه الصرف الصحي في طنطا قرر المجلس توجيه الشكر لرئيس الوزراء ووزير الإسكان والمرافق العامة وفي الاستجواب الخاص بهيئة قناة السويس قرر المجلس أيضا توجيه الشكر للحكومة لحسن إدارتها للقناة وشكر الوزير الذي رد على الاستجواب. (م. د. س.إ.، 1996، 398)

وتكشف دراسة الاستجوابات وطلبات لجان التحقيق التي قدمها نواب إلى مجلس الشعب، وتعلق العديد منها بشبهة فساد في الحكومة أو القطاع العام، وكان آخرها في الفصل التشريعي التاسع ما تعلق بغرق العبارة السلام وعلى متنها قرابة ثلاثمائة مصري، وصفقة بيع عمر أفندي، أحد المحال الكبرى المملوكة للقطاع العام، والتي تشكك كثيرون في كون الثمن الذي قبلته الحكومة فيها أقل من قيمتها الحقيقية، عن عدد من الملاحظات:

- 1- أن الأغلبية الساحقة من طلبات تشكيل لجان تحقيق أو الاستجواب تقدم من جانب نواب مستقلين أو منتسبين إلى أحزاب وقوى المعارضة،
- 2- أن عددا محدودا فقط من هذه الطلبات هي التي يستجيب لها المجلس، فقد قدم على سبيل المثال أربعين طلبا باستجواب في العام الأخير من الفصل التشريعي السادس نوقش منها ست فقط،
- 3- أن إدارة المجلس تبذل قصارى جهدها للتقليل من إمكانية ممارسة المجلس لدوره الرقابي باستخدام أدواتي تشكيل لجان تقصى حقائق والاستجواب، وهما أقوى أدوات الرقابة البرلمانية في مكافحة الفساد، وذلك بأساليب عدة أجملها عبد الغفار رشاد في ضم وتجميع أدوات الرقابة تحت أداة واحدة إذا كانت تدور حول موضوع واحد، واستخدام إدارة الجلسات لتأخير وتعطيل مناقشة الاستجواب وإعطاء الأولوية للحكومة في النقاش وتقصير الوقت المتاح للمعارضة وإقفال باب المناقشة والعودة إلى جدول الأعمال، وتأجيل موعد مناقشة الاستجواب لموعد قد يطول وتشديد شروط الاستجواب، والتدخل والإيحاء بإمكانية حل المجلس. (عبد الغفار، 2003، 88-96).

وما زالت إدارة المجلس تتبع هذه الأساليب حتى وقت كتابة هذه السطور، فعلى حين أنها كانت قد قررت قصر عدد الاستجوابات في ختام الفصل التشريعي السادس على استجواب كل أسبوعين، فقد قررت في بداية العام الثاني من الفصل التشريعي التاسع قصر الاستجوابات على واحد كل شهر وهو ما يعنى أن المجلس لن يناقش أكثر من ست استجوابات على الأكثر حتى موعد فض دور انعقاده الثاني في هذا الفصل في يوليو 2007، والذي سينشغل فيه ولاشك بمناقشة التعديلات الدستورية التي اقترحتها رئيس الجمهورية، ولاشك أن ذلك يحد كثيرا من فعالية المجلس في مكافحة الفساد.



ومن ناحية أخرى فقد كون عدد من البرلمانيين الحاليين والسابقين في كل من مجلسي الشعب والشورى جمعية للبرلمانيين لمكافحة الفساد منذ بضعة شهور، ولكن مازال الوقت مبكرا للحكم على مدى فعالية عملهم خارج جدران البرلمان.

الفصل الثاني توصيات

في ختام هذه الدراسة يمكن الخلاص إلى عدد من التوصيات التي يمكن أن تقوى من فعالية مجلسي البرلمان في مصر في أداء دورهما الذي يوكله إليهما الدستور الدائم وحتى بالتعديلات التي اقترحها رئيس الجمهورية:

1- صحة التمثيل:

وتأتى مسألة نزاهة الانتخابات التي يتولد منها مجلس الشعب في مقدمة هذه التوصيات، فلا يمكن أن يتمتع مجلس الشعب بالمصداقية إلا إذا كان تعبيراً صحيحاً عن الإرادة الشعبية، وقد ذكر تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان العديد من الانتهاكات التي وصمت انتخابات مجلس الشعب الأخيرة، وهي استمرار لممارسات سابقة، ولعل من أخطر ما تصدى قوات الأمن للمواطنين ومنعهم من التصويت في لجان ودوائر شعر الحزب الحاكم بتقديم قوى المعارضة وخصوصاً الإخوان المسلمين فيها، ومنها كذلك إعلان نتائج بالمخافة لتقارير اللجان الفرعية التي أشرف عليها قضاة،

ولاشك أن الاقتراح بالتعديل الدستوري بتشكيل لجنة توصف بأنها مستقلة لإدارة انتخابات مجلس الشعب وعقد انتخابات مجلس الشعب في يوم واحد لهو محاولة للانتفاف على النص الدستوري الخاص بإجراء الانتخابات تحت إشراف القضاء، وقد أدى تفعيل هذا النص إلى زيادة تمثيل المعارضة في مجلس الشعب، وسوف يؤدي إلغاؤه عملاً إلى التقليل من عدالة تمثيل القوى السياسية في مجلسي البرلمان.

كذلك فإن قبول مجلس الشعب لأحكام محكمة النقض فيما يتعلق بصحة الانتخاب، وإعلانه بطلان العضوية في حالة قرار محكمة النقض بأن الانتخابات في دائرة معينة قد شابها انتهاكات جسيمة لمما يؤكد عدالة التمثيل وصحته، خصوصاً وأن قرارات المحكمة تتعلق بصحة الانتخاب، وهو شرط سابق على اكتساب عضوية أي من مجلسي البرلمان.

وربما يكون من الأفضل في زيادة تمثيل كل من النساء والأقباط في مجلسي البرلمان أن تلتزم الأحزاب السياسية بأن تضع على قائمة مرشحيها نسبة معينة من كل من النساء والأقباط بدلاً من أن يكون ذلك بتخصيص عدد محدد من المقاعد لهاتين الفئتين، حيث أن ذلك دليل على التزام القوى السياسية بعدالة تمثيلها بدلاً من أن يترك ذلك لنصوص دستورية لا تتمتع بقناعة عامة في المجتمع.

2- تفعيل المشاركة:



لاشك أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تلعب دورا مهما في التأثير على مدى مشاركة الأعضاء، ولذلك ينبغي تعديل اللائحة، بإسقاط العضوية عن النواب الذين يتغيبون كثيرا عن جلسات مجلس البرلمان الذي ينتمون إليه، وبضرورة تمثيل القوى السياسية في المجلس في رئاسة لجان كل مجلس بحسب نسبة أعضائها في كل مجلس وبالاعتراف بحق كل جماعة سياسية في المجلس في أن يكون لها هيئتها البرلمانية، وأن تكون قرارات تمثيل البرلمان في الخارج نتيجة توافق بين القوى السياسية الموجودة فيه وبما يعكس الحجم النسبي لهذه القوى.

3- تحسين الاستقلالية:

من الصعب تحقيق استقلالية البرلمان في مواجهة الحكومة في ظل نظام شبه برلماني يشترط تمتع الحكومة بأغلبية في البرلمان أو في مجلسه الأدنى على الأقل ، وفي ظل سيادة ثقافة سياسية تجعل نواب الأغلبية يميلون دائما إلى تأييد حكومة تتشكل من قادة حزبهم، ولكن يمكن تحسين الاستقلالية بالفصل بين رئاسة الدولة وقيادة أي حزب، والفصل بين الدولة والحزب، فلا يتمتع أي حزب بمساندة من جانب الإدارة الحكومية المركزية والمحلية، أجهزة الشرطة وأجهزة الإعلام التي تسيطر عليها الدولة.

ولاشك أن التعديلات الدستورية المقترحة من جانب رئيس الجمهورية فيما يتعلق بمنح مجلس الشعب سلطة تعديل الموازنة العامة وسحب الثقة من الحكومة دون اللجوء إلى الاستفتاء لما يزيد من استقلالية المجلس في مواجهة الحكومة من الناحية الدستورية على الأقل.

4- تحسين الأداء:

على الرغم من وجود باحثين مساعدين لكل لجنة يزودونها بالبيانات اللازمة لمواصلة عملها إلا أنه من الواضح أن هذا الترتيب لا يكفي لمواجهة احتياجات أعضاء مجلسي البرلمان من المعرفة المتخصصة في كل القضايا التي يتعرض لها البرلمان، ولذلك من المفيد أن يكون هناك جهاز بحثي خاص تابع للبرلمان يتشكل من باحثين مؤهلين تتوافر لهم الأدوات البحثية المكتبية والإلكترونية المناسبة ويتصلون مباشرة بأجهزة الدولة المسؤولة عن توفير البيانات ويتمتعون بمرتبات مناسبة تكون وظيفته مد أعضاء مجلس الشعب بالبيانات المطلوبة لقيامهم بواجباتهم الرقابية والتشريعية وفي الوقت المناسب،

كما أنه من المفيد تعريف أعضاء البرلمان بتجارب المؤسسات النيابية في الدول ذات التاريخ النيابي العريق والبرلمانات القوية في كل من العالمين المتقدم والنامي للاستفادة من هذه التجارب في أداء وظائفهم، وقد يكون تبادل الزيارات بقصد الاستفادة من هذه التجارب أسلوبا مناسباً.

وقد يكون من المناسب كذلك تنظيم دورات تثقيفية لأعضاء مجلسي البرلمان لتعريفهم بالأدوات المتاحة لهم في أداء عملهم البرلماني، ويكون حضور هذه الدورات أمرا ضروريا للأعضاء الجدد خصوصا عند بداية كل فصل تشريعي، كما يكون حضور هذه الدورات اختياريًا لأعضاء البرلمان العائدين إليه.



5- تحقيق النزاهة في الأداء:

لا يجب أن تنتهي ممارسة البرلمان لدوره الرقابي بمجرد طلب أقلية من أعضاء المجلس الانتقال إلى جدول الأعمال، وإنما يجب أن يتخذ المجلس موقفا عند الانتهاء من الاستجواب أو سماع لجنة تقصى الحقائق، وربكم ينتهي الأمر بطرح الحجج والحجج المضادة على الرأي العام إن لم يتخذ المجلس قرارا بتوجيه اللوم إلى المسئول الذي كان موضوع الاستجواب،

كما يجب أن يدرس البرلمان من خلال لجانه المختصة تقارير الذمة المالية التي يجب أن يقدمها كبار المسئولين في الحكومة والبرلمان دوريا وذلك بعد التحقق من جدية هذه التقارير من خلال أجهزة الدولة المختصة.



المراجع

1. إبراهيم شلبي (2003). " القضاء ومجلس الشعب" فى كمال المنوفى ومصطفى علوي، محرران. الأثر السياسي لانتخابات مجلس الشعب 2000. القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ومؤسسة كونراد أديناور . ص. 147-149.
2. حمدي عبد الرحمن (1996). " المرشحون للانتخابات البرلمانية" فى كمال المنوفى . محرر. انتخابات مجلس الشعب 1995. القاهرة. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية . ص. 75-123.
3. سامي مهران (1996) الديمقراطية والبرلمان. القاهرة. اهيئة العامة للكتاب.
4. صفوت محمد العالم (2006)"وسائل وأساليب الدعاية لمجلس الشعب المصري 2005" فى كمال المنوفى، محرر. انتخابات مجلس الشعب 2005. القاهرة. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ومؤسسة كونراد أديناور. ص. 109-137.
5. عبد الغفار رشاد القصبى (2003) " الأداء الرقابي لمجلس الشعب" فى كمال المنوفى ومصطفى علوي. سبق ذكره. ص. 51-105.
6. عبد الغفار رشاد القصبى (2000). " انتخابات مجلس الشعب 2000: تحليل للإطار العام" فى مصطفى علوي، محرر. انتخابات مجلس الشعب 2000. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ومؤسسة كونراد أديناور . ص. 31-287.
7. عزة وهبي (1992). السلطة التشريعية فى النظام السياسي المصري بعد يوليو 1952، دراسة تحليلية فى تجربة مجلس الأمة (1957-1958). القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية.
8. على الصاوي (2003) " الأداء التشريعى لمجلس الشعب" فى كمال المنوفى ومصطفى علوي. سبق ذكره.
9. مجلس الشعب. جمهورية مصر العربية (1995). اللائحة الداخلية، القاهرة. مطبعة مجلس الشعب.
10. المجلس القومي لحقوق الإنسان . جمهورية مصر العربية. (2006) . تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان عن الانتخابات البرلمانية نوفمبر-ديسمبر 2005. القاهرة. المجلس القومي لحقوق الإنسان.



11. مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - م. د. س. ا. (1996) التقرير الاستراتيجي العربي. القاهرة. م. د. س. ا.
12. مركز دراسات وبحوث الدول النامية. (2003). تقرير التنمية الشاملة في مصر. القاهرة، م. د. ب. د. ن. جامعة القاهرة. هيئة العامة لشئون المطابع الأميرية. وزارة التجارة الخارجية والصناعة (2005) دستور جمهورية مصر العربية والقوانين المكملة له. القاهرة. الطبعة التاسعة.
13. معتز الفجيري. (2005) "الإعلام المصري والانتخابات الرئاسية والبرلمانية" في رواق عربي. القاهرة. مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان. العدد 38-39. ص. 207-210
14. ناهد عز الدين (2006) " خريطة المرشحين في انتخابات مجلس الشعب 2005" في. كمال المنوفى. مرجع سابق. ص. 65-107.
15. نجاد البرعى (2005). " مذاق الانتصار الرائع.. مراقبة المجتمع المدنى للانتخابات" في رواق عربي. سبق ذكره. 217-224.
16. نيفين مسعد. (1996) " البيئة الانتخابية وقضاياها" في كمال المنوفى. مرجع سبق ذكره. ص. 7-13.
17. هالة مصطفى، محرر (1997). الانتخابات البرلمانية في مصر 1995. القاهرة. مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية.

مواقع الكترونية:

www.parliament.gov.eg

www.sharkia.com

صحف:

الأهرام. أعداد متفرقة، 2006

المصري اليوم، أعداد متفرقة، 2006.

مايو، جريدة الحزب الوطني، يناير 2005.