



إصلاح مؤسسة البرلمان
"التحديات والمرتكزات والسياسات"

إعداد
د. خليل عبد المنعم مرعى

محمد على أبو ريدة

طارق أنور عبد الرازق

فهرس المحتويات

- 2
- 3 :التحديات المزمنة والتناقضات الراهنة فى النظام البرلمانى المصرى
- 8 ثانياً: موقع البرلمان فى مشروع الدستور المصرى الجديد
- 20 : المراجعة الكلية للتشريعات المنظمة للشأن البرلمانى
- 24 : إصلاح وتغيير اللائحة المنظمة لدولاب العمل داخل البرلمان
- 33 : تدابير النهوض بصلاحيات البرلمان ووسائل ممارستها
- 43 : تحسين وتطوير الأجهزة البرلمانية والتنفيذية للبرلمان
- 54 (1): بيان بالمقابلات المعمقة مع المتخصصين والممارسين للعمل البرلمانى
وخلصاً نتائج هذه المقابلات
- 59 (2): ورقة بحثية حول: : المدخل الوظيفى
- 94 (3): التطوير المؤسسى للأجهزة البرلمانية الرئيسية لمجلس الشعب
- 125 (4): رؤية أولية حول الترتيب السياسية والبرلمانية والفنية والإدارية لنظام
- 134 (5): مشروع إصلاح وتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذى للبرلمان
- 157 (6): مشروع مقترح بإنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق

مقدمة

يشغل إصلاح مؤسسة البرلمان قطب الرحى فى عملية التحول الديمقراطى فى مصر الحديثة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011؛ فالانتقال من نظام حكم فردى استبدادى احتكارى إلى نظام ديمقراطى تعددى تنافسى يستوجب إعادة بناء المؤسسات الدستورية فى الدولة، وفى صدارتها تأسيس البرلمان الديمقراطى القوى الفاعل المؤثر فى الحياة السياسية.

وعملية إصلاح مؤسسة البرلمان - على هذا النحو وفى هذا السياق العام- تستوجب استرجاع خبرات الماضى واستقراء معطيات الحاضر المشهود لمؤسسة البرلمان فى مصر، واستخلاص التحديات المزمناة على طريق تطور الحياة البرلمانية المصرية جنبا إلى جنب مع تحديات المرحلة الراهنة لدولاب العمل البرلمانى، واستنباط مواطن القوة والضعف داخل النظام البرلمانى الراهن، والانطلاق من ذلك كله لوضع رؤية لإصلاح مؤسسة البرلمان تحدد المرتكزات والأهداف الكلية المتوخاة من هذا الإصلاح البرلمانى، وتطرح السياسات العامة وبرامج العمل التنفيذية والمبادرات والمشروعات ذات الأولوية على هذا الصعيد.

وتقتضى عملية الإصلاح الشامل والنهوض بمؤسسة البرلمان الاعتماد على خمسة مداخل أساسية متكاملة ومتداخلة هى: **المدخل الدستورى** الذى يحدد موقع مؤسسة البرلمان فى مشروع الدستور الجديد، و**المدخل التشريعى** الذى يراجع التشريعات السارية المنظمة لعمل مؤسسة البرلمان والقوانين ذات العلاقة، و**المدخل المؤسسى** الذى يتعمق فى دراسة أوضاع الأجهزة البرلمانية والجهاز التنفيذى للبرلمان ووسائل إصلاحها وتطويرها، و**المدخل الوظيفى** الذى يرصد أداء البرلمان ويبحث سبل تحسين وإصلاح هذا الأداء البرلمانى، و**المدخل القيمى** الذى يتناول القيم والمبادئ التى تحكم سير العمل بالبرلمان وتتحكم فيه، وتقويم هذه القيم والمبادئ وصولاً إلى اقتراح مدى الحاجة إلى تغيير وتبديل هذه القيم والمبادئ.

وانطلاقاً من هذا المدخل خماسى الأبعاد والركون إليه فى رصد ومتابعة حالة النظام البرلمانى المصرى فى خبراتها المتعاقبة ومعطياتها الحاضرة ومقارناتها الداخلية والخارجية، وما أعد بشأنها من أوراق عمل بحثية، وما دار حولها من محاورات معمقة مع ثلة من المتخصصين والمهتمين والممارسين للعمل البرلمانى⁽¹⁾، واستناداً إلى كل ما ذكر فى مجموعته، تتجلى أهم معالم ومقومات عملية إصلاح مؤسسة البرلمان والنهوض بدورها الحيوى وتنسق فى المحاور الآتية:

أولاً : التحديات المزمناة والتناقضات الراهنة فى النظام البرلمانى المصرى.

ثانياً : موقع مؤسسة البرلمان ودورها فى الدستور الجديد.

ثالثاً : المراجعة الكلية للتشريعات المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية.

رابعاً : إصلاح وتغيير اللاتحة الداخلية المنظمة لدولاب العمل داخل البرلمان.

خامساً : تدابير النهوض بصلاحيات البرلمان ووسائل ممارستها.

سادساً : تحسين وتطوير الأجهزة البرلمانية والتنفيذية للبرلمان.

(1) الملحق رقم (1) : بيان بالمقابلات المعمقة مع المتخصصين والممارسين للعمل البرلمانى وخلصه اتجاهات ونتائج هذه المقابلات.

أولاً: التحديات المزمّنة والتناقضات الراهنة فى النظام البرلمانى المصرى

(أ) التحديات المزمّنة الراسخة فى بنية النظام البرلمانى المصرى

- 1- تقاطع وعدم تراكم واستمرار التجربة البرلمانية المصرية.
- 2- وهن مؤسسة البرلمان وتبعيتها وعدم استقلالها الفعلى فى مواجهة السلطة التنفيذية بفرعيها: رئاسة الدولة والحكومة.
- 3- انحسار دور البرلمان فى مجالات التشريع وتعديل الدستور، وإقرار السياسات العامة للدولة وموازنتها العامة وخططها التنموية، وكذلك فى الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.
- 4- تبعثر التشريعات البرلمانية وتشتتها فى أكثر من قانون، وعدم اكتمالها وتضارب بعض أحكامها وانحرافها التشريعى.
- 5- الركون إلى ثنائية برلمانية شكلية، وسن وضع شاذ لمجلس الشورى فى بنية النظام الدستورى والسياسى المصرى المعاصر.
- 6- ضعف الصفة التمثيلية للبرلمان، وعدم التوصل إلى نظام انتخابى مستقر ومقبول، والتذبذب فى تطبيقات أنظمة انتخابية مختلفة، والميل إلى التدخل فى الانتخابات وتزويرها حتى بلغت أوجها فى حالة التزوير الفج لانتخابات مجلس الشعب العاشر، وما نجم عن ذلك من سلبية الجماهير وضعف إقبالها على التصويت فى الانتخابات والاستفتاءات العامة.
- 7- تغليب نظام حزبى تعددى صورى يقوم على الحزب المسيطر المحتكر للحياة السياسية والبرلمانية والمعتمد على أشخاص بعينهم أكثر من برامج حزبية.
- 8- تركيز العمل البرلمانى فى شخص رئيس البرلمان واستبداد رئاسة البرلمان وتحكمها فى سير عمله الداخلى بحكم القانون وواقع الممارسة، واحتكار القلة لعملية صنع القرار البرلمانى.
- 9- غياب الرؤية والمبادرة وغلبة " التكنوقراط المتجذر " على البرلمانى " التائه "، وسيطرة الجهاز التنفيذى وتحكمه فى دولاى العمل البرلمانى وأداء الأجهزة البرلمانية.
- 10- انغلاق مؤسسة البرلمان وعدم انفتاحها وتواصلها مع المجتمع المدنى والمواطنين وغياب الشفافية، وعدم مواكبة العمل البرلمانى لثورة الاتصالات والمعلومات ومجتمع المعرفة.
- 11- ترسيخ نموذج " عضو الخدمات " على حساب دوره الحقيقى فى التشريع والرقابة، وعدم استيعاب العضو لمهام العضوية باعتباره شريكا فى سن التشريع وصنع السياسات العامة للدولة ومباشرة الرقابة السياسية على أداء السلطة التنفيذية.

12- نقص الخبرات والمهارات البرلمانية عند الأعضاء، وعدم تفرغهم للعمل البرلماني المركب وغيابهم عن حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان، وافتقارهم إلى روح العمل الجماعي وتوزيع الأدوار في الأداء البرلماني.

13- ضعف أجهزة الرقابة الفنية (الجهاز المركزي للمحاسبات - الرقابة الإدارية... الخ) وفصلها عن مؤسسة الرقابة السياسية (البرلمان).

14- الخلط وعدم التمييز بين مؤسسة البرلمان وأعضاء البرلمان، وإسناد أخطاء الممارسة وتجاوزات الأعضاء إلى المؤسسة ذاتها.

15- غياب آليات عملية فاعلة لمنع تضارب المصالح بالنسبة لأعضاء البرلمان والحكومة وشاغلي المناصب العامة بصفة عامة، مما أدى إلى انتشار الفساد والترشح من هذه المناصب.

16- غياب الجهود المؤسسية المنظمة والدورية على مستوى الدولة والمجتمع لمراجعة وتقويم أداء مؤسسة البرلمان سواء من داخله أم من خارجه، وصغر حجم القاعدة العلمية المتخصصة في الدراسات البرلمانية والصراع بين المدرسة القانونية ومدرسة العلوم السياسية على هذا الصعيد.

(ب) تحديات وتناقضات العمل البرلماني في المرحلة الراهنة
(1 - تحديات عامة على المسرح السياسي العام)

1- قصور الإعلان الدستوري عن الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المرحلة الانتقالية، وطول هذه المرحلة دون مقتضى.

2- التدخل المباشر للجيش في الشأن السياسي العام وإدارة المجلس الأعلى للقوات المسلحة لشئون البلاد على طريقة حكم الغلبة وفرض الأمر الواقع.

3- حالة الشك وعدم الثقة المتبادلة بين القوى السياسية المختلفة وانتقالها إلى مؤسسات الدولة، وتأثيرات ذلك على وضع الدستور وبناء مؤسسات الدولة الحديثة بعد الثورة، ووصول المنافسة السياسية إلى حالة من الصراع السافر بين المؤسسات والقوى السياسية وبلوغها مرحلة الجمود والتصدع (تبادل الاتهامات بين المؤسسات الدستورية).

4- استمراء النخبة والجماهير حالة غياب النظام والفوضى والانفلات (نقد كل شيء ورفض كل شيء، وصعوبة الاتفاق على قواسم مشتركة ومعايير عامة للخطأ والصواب، والكل يبدو خارج نطاق السيطرة).

5- الاستغراق في التفاصيل والإجراءات على حساب الموضوع والانجاز (قصة تشكيل الجمعية التأسيسية خير مثال) واستنزاف القوى والمؤسسات الوطنية في حوارات بيزنطية تورث العداوة والشقاق أكثر من الاتفاق والوفاق.

6- معضلة مواقف التيارات الإسلامية من المفاهيم ذات العلاقة بالشأن البرلماني، وفي صدارتها: الديمقراطية، الأحزاب، الانتخاب، التشريع، ومدى أصالة مؤسسة البرلمان وتسميتها داخل النسيج الاجتماعي الحضارى المصرى.

الراهن

(2 -) تحديات

- 1- التردد وعدم القدرة على حسم تسمية الفصل التشريعى الجديد للبرلمان حتى تم حل هذا البرلمان، الذى مات قبل أن يختار له اسم.
- 2- التعثر فى تنظيم قواعد العمل داخل البرلمان والركون إلى الممارسات البرلمانية القديمة، والاعتماد على لائحة داخلية ترتبط بدستور 1971 المعطل.
- 3- تناقضات الإعلان الدستورى وتفسيرات نصوصه الخاصة بمؤسسة البرلمان (الاختصاصات العادية / الاختصاصات الاستثنائية / التشكيل / العلاقات بين البرلمان والمؤسسات الدستورية / تنظيم علاقة البرلمان بالمجلس العسكرى والحكومة فى المرحلة الانتقالية / بدء دور الانعقاد / رفض برنامج الحكومة / سحب الثقة من الحكومة، حل البرلمان، استجواب وزير الدفاع... الخ).
- 4- مدى تعبير البرلمان عن الثورة المصرية، وما إذا كان بحق هو برلمان هذه الثورة أم برلمان المرحلة الانتقالية.
- 5- الترغيب والترهيب من عملية البث الإعلامى المباشر لجلسات البرلمان، ومدى توفر حسن النية فى إطلاق هذه البث الإعلامى المباشر مع بدء برلمان 2012.
- 6- الجدل حول صلاحيات البرلمان ووسائل ممارستها وألويات عمله فى المرحلة الراهنه وخط الأوراق فى الممارسات البرلمانية (برنامج الحكومة / سحب الثقة / اتهام الوزير / حل البرلمان).
- 7- الإفراط والتفريط فى تقدير أداء برلمان المرحلة الانتقالية وتوظيف ذلك لأغراض انتخابية ومآرب أخرى.
- 8- استمرار الاعتماد على الحرس القديم وغلبة التكنوقراط على تسيير دولاى العمل البرلماني، وعجز البرلمان عن تطهير وتطوير جهازه التنفيذى.
- 9- عدم التحول والانتقال من شرنقة " الجماعة " والدعوة والتبليغ الضيقة إلى فضاء الدولة الواسع مع سيطرة التيار الإسلامى على تشكيل البرلمان.

(ج) مواطن القوة وعوامل الضعف داخل النظام البرلماني فى المرحلة الانتقالية

(1 -) الانتخابات البرلمانية

مواطن القوة (المحاسن والمزايا) فى الانتخابات البرلمانية

- 1- ارتفاع معدل المشاركة فى انتخابات مجلس الشعب.

- 2- عدم تدخل الحكومة والأجهزة الأمنية وحيادها فى العملية الانتخابية.
- 3- النزاهة النسبية للعملية الانتخابية.
- 4- فتح المجال أمام المصريين المقيمين بالخارج للمشاركة فى الانتخابات.
- 5- توحيد قاعدة الناخبين وهيئة الناخبين.
- 6- الإشراف القضائى الكامل على عملية الانتخابات من بدئها إلى نهايتها.
- 7- العزل الشعبى لمرشحي الحزب الوطنى الديمقراطى المنحل.
- 8- زيادة أعداد المتقدمين للترشيح لعضوية البرلمان وارتفاع معدل الإقبال على خوض الانتخابات مقارنة بما سبقها بما فى ذلك المرشحات من النساء.
- 9- القضاء على ظاهرة القبائل البرلمانية والسياسية (التوريث البرلمانى).
- 10- اكتشاف نضج الشعب المصرى ووعيه واهتمامه بالعمل السياسى متى هيئت له الظروف الملائمة لتحقيق ممارسة ديمقراطية ناجزة وانتخابات برلمانية لا تتدخل فى تزويرها الأجهزة التنفيذية والأمنية.

فى الانتخابات البرلمانية

- 1- طول فترة الانتخابات البرلمانية (امتدت إلى ما يقارب ستة أشهر).
- 2- التعجل فى تعديلات القوانين المتعلقة مباشرة الحقوق السياسية.
- 3- عدم تكافؤ الفرص فى الدعاية الانتخابية.
- 4- عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين المستقلين ومرشحي الأحزاب.
- 5- استمرار الانتخابات أسيرة رواسب الخبرات البرلمانية السابقة فيما يخص حصة تمثيل العمال والفلاحين وحصة رئيس الجمهورية.
- 6- التغيير فى تقسيم الدوائر الانتخابية واتساعها مما شكل عبئاً كبيراً على الناخب والمرشح وجهة الإشراف، وزيادة ونقصان عدد المقاعد بصورة عشوائية دون معايير موضوعية تيرر هذا التغيير.
- 7- عدم تنقية قاعدة بيانات الناخبين واحتمالات تضاربها وازدواجيتها فى ظل السماح للمصريين المقيمين بالخارج بالتصويت.
- 8- استمرار ارتفاع حجم الكتلة الصامتة غير المشاركة فى الانتخابات، واتساعها مع تعدد مراحل إجراء الانتخابات.
- 9- ارتفاع كتلة الأصوات الباطلة (نحو 8% من أصوات الحاضرين فى انتخابات مجلس الشعب بالقائمة).
- 10- تطبيق تصويت المصريين المقيمين بالخارج بصورة عجلى بعد صدور حكم قضائى بأحقيتهم فى ذلك، ووضع قيود تنظيمية تعرقل تيسير مباشرتهم لهذا الحق.

- 11- العودة إلى نظام انتخابى مختلط يجمع بين القائمة والفردى وما صاحبها من طعن على دستورية تكوين البرلمان وحل مجلس الشعب واحتمالات حل مجلس الشورى واستمرار حالة عدم استقرار النظام الانتخابى واحتمالات العودة إلى النظام الفردى.
- 12- كشف الانتخابات عن حيرة مجتمعية بشأن تناقض مرور الانتخابات بسلام وأمان دون وقوع أحداث عنف، فى مقابل استمرار حالة الفوضى الأمنية بوجه عام فى الشارع المصرى.
- 13- الانخفاض الكبير فى معدلات المشاركة فى انتخابات مجلس الشورى ودلالات ومغزى هذا المعدل المنخفض.
- 14- عدم التمكن من ضبط الإنفاق على الحملات والدعاية الانتخابية.

(ج - 2) العمل الحزبى

مواطن القوة فى العمل الحزبى

- 1- انتهاء ظاهرة تغول الحزب الوطنى واحتكاره للحياة السياسية والبرلمانية لمدة تزيد على ثلاثة عقود دون وجه حق.
- 2- تمثيل عدد كبير من الأحزاب السياسية فى البرلمان وتشكيل نخبة برلمانية جديدة متنوعة فى ضوء التنافس الكبير من قبل عدد واسع من الأحزاب فى الانتخابات تمثل تيارات سياسية متباينة.
- 3- انحسار ظاهرة التداخل بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة.
- 4- استمرار التحالفات الحزبية فى الانتخابات البرلمانية، لأول مرة، ونجاحها فى الانتخابات.
- 5- بوادر الاتجاه نحو نظام حزبى تعددى تنافسى.

- 1- تناقضات قانون الأحزاب السياسية وعرقلته لبناء نظام حزبى تعددى تنافسى.
- 2- تداخل مسميات الأحزاب وتقارب برامجها.
- 3- الركون إلى أحزاب الأشخاص أكثر من كونها أحزاب برامج.
- 4- استمرار التصدعات والانشقاقات داخل الأحزاب السياسية وبخاصة القديمة.
- 5- عجز عدد كبير من الأحزاب عن اجتياز عتبة الانتخاب بالقوائم المتواضعة للغاية (0.5% من الأصوات على المستوى الوطنى) المشروطة كحد أدنى لتمثيلها فى البرلمان.
- 6- السيولة الكبيرة فى أعداد الأحزاب السياسية.
- 7- عدم استمرار التحالفات الحزبية بعد الانتخابات وقيامها على أحزاب متباينة البرامج والتوجهات.
- 8- التخوفات المتزايدة من التحول من حزب مسيطر إلى حزب مسيطر جديد، وظهور احتكار جديد للحياة الحزبية والبرلمانية والسياسية والاقتصادية.

(ج - 3) تسيير دواليب العمل البرلمانى

مواطن القوة فى تسيير دولاب العمل البرلمانى

- 1- الانقلاب الكبير فى النخبة البرلمانية واكتساح القوى الوطنية الإسلامية لأول مرة وسيطرتها على أغلبية مقاعد البرلمان.
- 2- إسناد الفصل فى صحة عضوية البرلمان إلى محكمة النقض وقطع الطريق على البرلمان فى تأخير الفصل فى صحة العضوية أو عدم نظرها على الإطلاق.
- 3- تفكيك مركب الوزراء -رجال الأعمال- جنرالات الشرطة والدفاع فى تشكيل مجلس الشعب.
- 4- انتظام الأعضاء -بصورة نسبية- فى حضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان.
- 5- زيادة معدلات مبادرات الأعضاء فى اقتراح مشروعات القوانين.
- 6- زيادة أنشطة اللجان النوعية وظهور لجان تقصى الحقائق.
- 7- ظهور بؤادر انفتاح على المجتمع من قبل اللجان البرلمانية، واتجاه عدد كبير منها إلى عقد جلسات استماع مع قيادات من منظمات المجتمع الأهلى.
- 8- لجوء البرلمان إلى إعادة الموضوعات مرة ثانية إلى لجان المجلس لإخضاعها لمزيد من الدراسة، مما يدل على تحسن المناقشات البرلمانية، والمصادقية ونقد الذات، والحرص على تجويد التقارير البرلمانية.

فى تسيير دولاب العمل البرلمانى

- 1- نقص تمثيل المرأة فى عضوية البرلمان بعد الثورة.
- 2- استعجال الأغلبية البرلمانية الإسلامية فى نهج المغالبة على حساب المشاركة، وفى تقديم أجندة برلمانية غير مناسبة أو مقبولة اجتماعياً.
- 3- انشغال البرلمان بالأعمال الاستثنائية (الجمعية التأسيسية/ ترشيحات الرئاسة).
- 4- استمرار الاستعجال فى إقرار التشريعات دون مراجعة وتنقيح شامل.
- 5- ضمور وضعف الدبلوماسية البرلمانية.
- 6- جمود الدور الرقابى والسياسى للبرلمان.
- 7- استعجال الدخول فى صدمات مع السلطة التنفيذية دون حكمة أو مقتضى.
- 8- استمرار أسلوب خدمة الجهاز التنفيذى فى البرلمان للحزب المسيطر على حساب الغير.
- 9- إهدار مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيراته على احتدام الصراع بين البرلمان والقضاء، والبرلمان والمجلس العسكرى.
- 10- إتباع سياسة ردود الفعل بدلاً من تملك زمام المبادرات وأولويات العمل البرلمانى.

ثانياً: موقع مؤسسة البرلمان ودورها فى الدستور الجديد

لا تنطلق مؤسسة البرلمان وتقوى وتعتبر تعبيراً حقيقياً عن الشعب إلا في نظام دستوري ديمقراطي، ولذا فإن مكانة مؤسسة البرلمان في وثيقة الدستور لا تقف عند الأحكام المنظمة لهذه المؤسسة فقط، وإنما يسبقها الأحكام ذات الصلة الوثقى المقننة للمقومات الأساسية للدولة والحقوق والحريات والواجبات العامة من ناحية، والأحكام الخاصة بالمؤسسات الدستورية الأخرى من ناحية ثانية.

(أ) مراجعة وضع البرلمان في دستور 1971 والإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011

عودة إلى دستور 1971 وتعديلاته المتعاقبة في أعوام 1980، 2005، 2007 والإعلانات الدستورية الصادرة في المرحلة الانتقالية في أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011 وبخاصة إعلان 30 مارس 2011 وتعديلاته المتتالية، وبالنظر إلى أصول الممارسات الفعلية لهذه الوثائق الدستورية، تظهر في الأفق العديد من الملاحظات الأساسية والمؤثرات السلبية المتشابكة، من أهمها:

1- التسليم المطلق بعلو شأن رئيس الدولة وسموه في بنية النظام الدستوري والسياسي المصري سواء من حيث ترتيبه في صدارة السلطات العامة في وثيقة الدستور، أم من حيث سلطاته الواسعة، أم من حيث طريقة انتخابه، أم من حيث عدم مسؤوليته السياسية في مقابل هذه السلطات الواسعة، والتي جعلت كل مؤسسات الدولة وأفرادها خادمة للرئيس مع أن مقابل ذلك هو الصحيح في النظم الديمقراطية الحقيقية.

2- انحسار مقومات النظام السياسي المصري في مبدأ تعدد الأحزاب وحق تأسيسها دون سواه من المقومات الأساسية لنظام الحكم الديمقراطي. وقد أحال الدستور للقانون تنظيم هذا الحق فوضع العديد من القيود التي تعرقل تحقيق تعددية حزبية تنافسية.

3- تقرير مبدأ السيادة للشعب وحده باعتباره مصدر السلطات، دون أن يحدد الدستور طرق مزاوله الشعب لهذه السلطات على نحو صريح.

4- تقنين تدخل الجيش في السياسة، وبخاصة بعد صدور الإعلان الدستوري المكمل الصادر في 17 يونيو 2012، مع أن ذلك يخالف أبسط المبادئ الديمقراطية المستقرة التي تحظر تدخل القوات النظامية والقضاء في أتون العمل السياسي، وتعفى أفرادها من مباشرة حقوقهم السياسية طوال مدة خدمتهم، وفي مقابل ذلك تؤكد على حظر إنشاء الجمعيات والنقابات والأحزاب ذات الطابع العسكري أو السرى، كما تحظر على الإطلاق والعموم قيام أية هيئة أو جماعة بإنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، وذلك كله لترسيخ مدنية السلطة وتداولها السلمي.

5- وضع الحقوق السياسية في ذيل الحقوق والحريات العامة، وقصر حق الترشيح على عضوية مجلسي الشعب والشورى دون منصب رئيس الجمهورية، وترك تنظيم مباشرة هذه الحقوق السياسية والحقوق والحريات بوجه عام إلى القانون الذي اعتاد على تقييدها وتكبيدها وتفريغها من مضامينها. وعلى الجانب الآخر، فقد خلت الوثائق الدستورية من تقنين مجموعة من الحقوق والحريات المهمة التي تعين على

المشاركة فى الشأن العام، وفى صدارتها: حق التظاهر السلمى والإضراب وحرية تداول المعلومات، كفالة الحرية الأكاديمية، حرية وسائل الإعلام التقليدية والإلكترونية، وكفالة حق الرد وحظر قطع خدمات الاتصال الهاتفية والرقمية، وحظر حضور رجال الأمن الاجتماعات العامة والخاصة.

6- غياب الضمانات الدستورية التى تؤمن تمتع المواطنين بحقوقهم وحياتهم الدستورية ومباشرتها دون أية قيود تنظيمية، وما ينجم عنها من سحب هذه الحقوق وبقيائها عند مستواها النظرى الصورى لا أكثر.

7- غلبة الطابع الاستبدادى الأمنى الاستثنائى على بنية دستور 1971 وتعديلاته. ومن ملامح ذلك على سبيل المثال: التعامل مع الصلاحيات والاختصاصات على أنها حقوق وامتيازات للقائمين عليها، تقييد الحقوق والحرىات بإحالتها إلى القانون، منح رجال الأمن حق حضور الاجتماعات العامة، وإنشاء محاكم أمن الدولة وتقنين مكافحة الإرهاب فى دستور 1971 قبل إلغائها فى تعديلات مارس 2011، بالإضافة إلى تأبيد المناصب السياسية وعدم تداولها سلمياً.

8- غياب تنظيم قانونى دستورى لأجهزة الرقابة الفنية والأجهزة المستقلة (الجهاز المركزى للمحاسبات، البنك المركزى، الرقابة الإدارية)، ولم يستثن من ذلك غير المجالس القومية المتخصصة باعتبارها مجالس استشارية تابعة لرئيس الدولة، ولم يرسم الدستور لها دوراً محدداً وواضحاً، ولم يبين تنظيم علاقاتها مع المؤسسات الدستورية الأخرى، مما أفقدها أهميتها وجدواها.

9- قصر السلطة التشريعية على مجلس الشعب وحده، وسن وضع شاذ لمجلس الشورى فى دستور 1971 وفى الإعلان الدستورى، وما صاحب ذلك من تناقضات فى وضع مجلس الشورى الذى لا يزيد عن كونه مجلساً استشارياً لا ينعم بسلطات مستقلة واختصاصات أصيلة فى التشريع والرقابة. وفى نفس الوقت منح الدستور رئيس الجمهورية سلطة تقديرية فى حل هذا المجلس، وهو أمر غير مألوف فى النظم البرلمانية المقارنة إلا فى نظم الثنائية البرلمانية الكاملة التى يحظى فيها المجلسان بصلاحيات متساوية بما فى ذلك سلطة سحب الثقة من الحكومة.

10- إحالة شروط الانتخاب والترشيح لعضوية البرلمان إلى القانون بخلاف حالة رئيس الجمهورية، واستمرار حصة تمثيل العمال والفلاحين فى عضوية البرلمان، وحصة رئيس الجمهورية فى تعيين عدد لا يقل عن عشرة رغم تناقضها مع مفهوم الانتخاب العام المباشر وتعارضها مع الأصول الديمقراطية.

11- إلغاء الإشراف القضائى على الانتخابات، وإعادته فى تعديلات مارس 2011 مع الاستمرار فى تشكيل لجان متعددة للإشراف على الانتخابات البرلمانية والرئاسية، وعدم وجود جهة للإشراف على الانتخابات المحلية، وتحصين قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية وتشكيلها من قيادات قضائية أعلى من لجنة الانتخابات البرلمانية والاستفتاءات، مما يغرس بصورة غير مباشرة علو وسمو مؤسسة

الرئاسة على مؤسسة البرلمان، ويزيد من فرص تدخل القضاة فى السياسة، ويرفع تكاليف العمليات الانتخابية بصورة كبيرة بلا طائل.

12- إسناد الفصل فى صحة عضوية البرلمان إلى محكمة النقض بدلاً من البرلمان نفسه. وإذا كان ذلك قد حسم معضلة أن يكون البرلمان خصماً وحكماً فى آن واحد، فإنه لم يحسم حالة التداخل والازدواجية بين فصل مجلس الدولة فى الطعون الانتخابية من ناحية، وفصل محكمة النقض فى صحة العضوية من ناحية أخرى.

13- تقنين الدستور للاستثناءات على مبدأ تفرغ الأعضاء لمهام البرلمان وما أتاحه القانون والممارسة البرلمانية من التوسع فى هذه الاستثناءات وتحويلها إلى قاعدة عامة، هذا بالإضافة إلى ما تضمنه الدستور من جواز الجمع بين العضوية والوزارة، الأمر الذى ولد تمثيلاً جديداً للمصالح وتضارباً لها داخل البرلمان.

14- تفرغ سلطة التشريع من مضمونها، بتقديم تشريعات الضرورة على سن التشريع العادى فى متن الدستور، واتساع هذه التشريعات الاستثنائية التى تصدرها السلطة التنفيذية على حساب التشريع البرلمانى العادى.

15- عدم إسناد سلطة مطابقة التشريع لمبادئ الشريعة الإسلامية -باعتبارها المصدر الرئيسى لجميع التشريعات- إلى جهة معينة تبت وحدها فى هذه المسألة الحيوية.

16- السلطات التنفيذية الواسعة لرئيس الدولة دون تشاور مع البرلمان، وسلطاته السياسية المنفردة التى يباشرها بعد موافقة شكلية للبرلمان (إعلان الحرب، التصديق على المعاهدات الدولية، إعلان حالة الطوارئ) أو حتى بدون موافقته (استفتاء الشعب فى المسائل الهامة المتصلة بالمصالح العليا للبلاد).

17- منح رئيس الدولة سلطة تعيين الحكومة دون أدنى تشاور أو موافقة من البرلمان، وتحمل الحكومة وحدها المسئولية السياسية أمام البرلمان، وهى ذاتها لا تتمتع بصلاحيات على استقلال، بل مجرد معاون أو مشارك لرئيس الدولة فى وضع السياسات العامة للدولة، فى تناقض جلى لمبدأ السلطة مقابل المسئولية.

18- إطلاق مواعيد الرد على وسائل الرقابة البرلمانية ومواقيت نظرها، وعدم تقييدها بمواعيد معينة لسرعة نظرها وعدم تأخرها.

19- انحسار تقديم البيانات الوزارية الوجوبية أمام البرلمان، وجعل مناقشة بيانات رئيس الجمهورية أمامه أمراً جوازياً، وربط بدء نظر وسائل الرقابة البرلمانية بالانتهاء من مناقشة برنامج الحكومة.

20- عدم الربط بين مدة الولاية البرلمانية ومدة الولاية الرئاسية وولاية الحكومة وتوحيد هذه المدد إن لزم الأمر.

21- انعقاد البرلمان وفرضه بناء على دعوة من رئيس الجمهورية فى الأحوال العادية وغير العادية.

22- النص الدستوري على انتخاب رئيس المجلس ووكيليه لدور انعقاد واحد، وهي مدة قليلة، تؤثر على استقرار واستقلال قيادات البرلمان. واقتصار النص الدستوري على هؤلاء الأشخاص الثلاثة دون أجهزة البرلمان الأخرى يضىء عليهم قيمة كبيرة تجعلهم يحتكرون عملية صنع القرار البرلماني. وقد جرى التوسع في ذلك بصورة مبالغ فيها في اللائحة الداخلية للبرلمان التي أسند الدستور سلطة وضعها للبرلمان نفسه توكيداً على استقلاله، وأغفل جانب مشروعيتها ومطابقتها لأحكام الدستور الذي يوجب إحالتها للمحكمة الدستورية العليا لإبداء الرأي قبل إقرارها من البرلمان.

23- إلغاء استفتاء الشعب على حل مجلس الشعب، وغياب الضوابط التي ترشد وتحد من التعجيل باتخاذ قرار الحل؛ باعتباره حالة ضرورة لا يجوز التوسع فيها.

24- عدم وضع تقنين دستوري واضح لتجنب تضارب المصالح لشاغلي المناصب العليا السياسية والتنفيذية والقضائية، وتبعثر النصوص الدستورية المنظمة لهذا الموضوع وعدم اكتمالها.

(ب) مكانه البرلمان في مشروع الدستور الجديد

لمواجهة هذه المؤشرات السلبية والتخلص منها، يجب أن يعلى الدستور الجديد من شأن البرلمان مكاناً ومكانة، داراً ودوراً، وما يستتجبه ذلك من أن يراعى الدستور على هذا الصعيد ما يلي:

(1) وضع السلطة التشريعية في صدارة باب السلطات العامة ونظام الحكم وقبل أي سلطة أخرى؛ ليكون ذلك دلالة رمزية لازمة على منحها مكانة خاصة داخل المؤسسات الدستورية.

(2) تحديد واسع لأصول نظام الحكم الديمقراطي ومبادئه المعتمدة داخل المقومات السياسية الأساسية للدولة والمجتمع المصري، وعدم اختزال هذه المقومات في مبدأ المواطنة ومبدأ تعدد الأحزاب، ومن هذه الأصول والمبادئ الديمقراطية المهمة:

أ- مبدأ التداول السلمي للسلطة وعدم تأبيدها.

ب- مبدأ احترام حقوق الإنسان وكفالتها.

ج- مبدأ عدم تدخل القوات النظامية (الجيش والشرطة) والقضاء في الشأن السياسي.

د- مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها والرقابة المتبادلة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هـ- كفالة الحقوق السياسية للمعارضة واحترامها.

و- حظر تنازل السلطات لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها أو التفويض فيها إلا بنص دستوري.

(3) التأكيد على أن السيادة للشعب المصري وحده، وهو مصدر جميع السلطات يزاؤها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاءات والانتخابات العامة وغيرهما من الطرق الأخرى للديمقراطية المباشرة، وبصورة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية على الصعيدين الوطني والمحلي سواء بسواء.

(4) تقنين حق المواطنة الكاملة فى الجنسية والمساواة أمام القانون فى الحقوق والحريات والواجبات العامة وتكافؤ الفرص وعدم التمييز بأى وجه من أوجه التمييز السلبية، وعدم حرمان المواطن من حق المواطنة الكامل لأسباب سياسية، ورعاية مصالح وحقوق المواطنين المصريين المقيمين فى الخارج.

(5) ضم مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم فى الدولة إلى مقوماتها السياسية الأساسية، وتقرير خضوع جميع الأفراد والسلطات والأجهزة العامة والهيئات لهذا القانون وقيامها على خدمة الشعب بأكمله بما يحقق العدالة وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، مع وجوب إلغاء كل خروج للسلطات العامة على الدستور أو القانون أو الانحراف عن غاياته والتعويض عنه والعقاب عليه قانوناً.

(6) تنظيم الحقوق و الحريات والواجبات العامة ذات الصلة بالعمل البرلماني، وعلى وجه الخصوص:
أ- حرية التعبير.

ب- حرية تكوين الجمعيات والنقابات وغيرها من منظمات المجتمع الأهلى والأحزاب السياسية، واستقلالها وعدم التدخل المباشر فى شئونها، ومنحها إعانات مالية من الدولة، وحققها فى استخدام وسائل الإعلام العامة وإدارة هذه المنظمات بطريقة ديمقراطية.

ج- حق تنظيم الاجتماعات العامة والخاصة والاعتصامات والإضرابات والتظاهر السلمى، وحظر حضور الأمن لهذه الاجتماعات، وحظر تسخير القوات النظامية لفض الاعتصامات والمظاهرات والاجتماعات بالقوة المسلحة واستخدام العنف ضد المواطنين العزل.

د- حق المواطن والهيئات النظامية والأشخاص الاعتبارية فى مخاطبة السلطات العامة والتماس الانتصاف مما يلحق بهم من أضرار، وكذلك اقتراح سن التشريعات أو تعديلها أو إلغائها، دون أن يضاروا تعسفاً نتيجة استخدام هذا الحق.

هـ- حق المعرفة وحرية تداول المعلومات وحرية وسائل الإعلام التقليدية والإلكترونية وكفالة حق الرد، وعدم تطبيق الحبس الاحتياطى بسبب جرائم النشر، وحظر قطع خدمات الاتصال الهاتفية والرقمية.

و- حق الراحة والترفيه وقضاء أوقات الفراغ.

ز- حظر تحديد إقامة المواطن المصرى، أو تسليمه إلى أية دولة أجنبية؛ لأسباب سياسية.

ح- وجوب مشاركة المواطن فى الحياة العامة، وحقه الذى يرتقى إلى درجة الواجب- فى إبداء الرأى فى الاستفتاءات والانتخابات والترشح للمناصب العامة وتوليها طالما توافرت فيه شروط الترشح.

ط- توكيد إشراف القضاء على الاستفتاءات والانتخابات العامة.

(7) تقرير ضمانات دستورية لحماية الحقوق والحريات العامة بحيث لا تفرغها القوانين ولا الممارسات العملية من مضامينها، ومن هذه الضمانات الدستورية:

أ- عدم انتقاص القوانين أو مساسها بأصل الحقوق والحريات العامة المقررة فى الدستور.

ب- وجوب تطبيق الحقوق والحريات والواجبات العامة الواردة فى الدستور، وحظر تأويلها أو تفسيرها بما يؤدى إلى انتهاكها أو الانتقاص منها.

ج- عدم جواز تعديل المقومات الأساسية للدولة والمجتمع المصرى ولا الحقوق والحريات العامة إلا من أجل منح المزيد من هذه الحقوق والحريات.

د- حق إقامة دعوى الحسبة لإبطال أى تشريع ينتقص أو ينتهك المقومات الأساسية والحقوق والحريات العامة.

هـ- الاعتداء على الحقوق والحريات العامة جريمة لا تسقط بالتقادم.

و- إلغاء أى صور للمحاكمات الاستثنائية وتقرير قاعدة محاكمة المواطن- بحسب الأصل - أمام قاضيه الطبيعى.

د- حق الشعب فى رفض أى خروج على المقومات الأساسية والحقوق والحريات العامة.

(8) العودة إلى نظام المجلس الواحد (مجلس الشعب) وإلغاء مجلس الشورى أو الأخذ بنظام مجلسين حقيقى يأخذ فى الحسبان ما يلى

أ- تشكيل المجلس الأعلى عن طريق انتخاب غير مباشر من قبل ممثلين للمنظمات غير الحكومية والجامعات والمراكز البحثية الحكومية والجمعيات العلمية، وتعيين فئات بعينها بحكم مناصبهم السابقة من بين رؤساء الوزراء، والوزراء والسفراء والمحافظين وكبار قادة الجيش والشرطة والقضاة السابقين، على ألا يقل عدد أعضائه عن نصف عدد أعضاء المجلس الأدنى ولا يزيد على هذا العدد. وفى كل الأحوال يجب ألا يقل المؤهل العلمى للمرشح لعضوية المجلس الأعلى عن المؤهل الجامعى.

ب- تقاسم المجلسين للصلاحيات التشريعية للبرلمان سواء بسواء، من الاقتراحات بمشروعات القوانين من أعضاء البرلمان ومشروعات القوانين المحالة من الحكومة، وطلب تعديل الدستور وإتمام هذا التعديل، وإقرار السياسات العامة للدولة.

ج- عدم جواز حل مجلس الشورى طالما لا يختص باستجواب الحكومة وسحب الثقة منها، وعرض مشروعات القوانين على هذا المجلس فى فترة حل مجلس الشعب لضمان استمرار البرلمان وعدم انقطاعه وعدم انفراد السلطة التنفيذية وحدها بإقرار القوانين فى فترة الحل.

د- نظر البرلمان بفرعيه لمشروعات القوانين بالتوازي، وعند الاختلاف بينهما على مسائل موضوعية، تشكل لجنة مشتركة -لكل مشروع على حدة- للتوصل إلى اتفاق على المواد المختلف عليها، ثم يعرض الأمر على المجلسين فى صورة مؤتمر لإقرار النص الجديد أو أحد النصين المعتمدين من كل مجلس، وذلك بأغلبية ثلثى أعضاء المجلسين.

هـ- إلغاء المجالس القومية المتخصصة إذا ما تم الأخذ بنظام المجلسين، وإسناد دورها ومهامها إلى مجلس الشورى، أو الإبقاء على هذه المجالس المتخصصة عند الأخذ بنظام المجلس الواحد، وتتمتع

بالشخصية الاعتبارية والاستقلال والحياد، وتعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومى بناء على مبادرات من قبلها أو طلبات من أجهزة الدولة.

(9) تقوية مؤسسة البرلمان فى متن الدستور وتعزيز استقلاله فى مواجهة السلطة التنفيذية

وذلك يستوجب أن يأخذ فى الحسبان النص على ما يلى:

أ- تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها.

ب- تفرغ عضو البرلمان لمهام العضوية دون استثناءات، والسماح بترشح الوزراء والموظفين لعضوية البرلمان مع عدم الجمع بين العضوية ومنصب الوزير أو الوظيفة العامة على العموم.

ج- التزام الحكومة بالحضور أمام المجلس ولجانه، كلما طلبوا ذلك، ويكون عدم حضورهم -دون عذر يقبله البرلمان- جريمة إهانة للبرلمان، تبرر طرح الثقة بعضو الحكومة دون الحاجة لاستجواب.

د- بدء أدوار الانعقاد وفضها بالقانون دون حاجة للدعوة لذلك من السلطة التنفيذية، وزيادة مدة دور الانعقاد العادى السنوى لمدة تسعة أشهر على الأقل بدلاً من سبعة أشهر.

هـ- عدم مساس الحصانة الموضوعية والإجرائية لعضو البرلمان، على أن يكون الإذن برفع الحصانة الإجرائية من مكتب المجلس لا رئيسه وحده، ويبيت فيها خلال ثلاثين يوماً على الأكثر.

و- انتخاب رئيس البرلمان ونائبيه لمدة الفصل التشريعى (الولاية البرلمانية) الكاملة، وعدم قصرها على دور الانعقاد السنوى وحده، وتخلى هؤلاء جميعهم عن مواقعهم الحزبية وتجميد نشاطهم الحزبى طوال شغلهم لهذه المناصب.

ز- تقنين قاعدة التداول السلمى للمناصب السياسية التنفيذية وعدم تأبيدها.

ح- حظر منح أعضاء البرلمان أوسمة ونياشين أثناء مدة العضوية.

(10) ضبط أحكام النظام الانتخابى وإصلاحه فى مشروع الدستور

ويتطلب ذلك مراعاة ما يلى:

أ- إلغاء أشكال تمثيل المصالح المقنن فى تشكيل البرلمان والتي تشمل حصة رئيس الجمهورية فى تعيين عدد لا يزيد على عشرة أعضاء، وحصة تمثيل العمال والفلاحين بما لا يقل عن خمسين بالمائة، وجواز تخصيص حصة للمرأة، والابتعاد عن إضافة أية أشكال أخرى من الحصص، ليكون الانتخاب عاماً وحرّاً ومتكافئاً غير مقيد بأى حصة لصالح أى فئة أو نوع.

ب- إنشاء لجنة أو هيئة عليا موحدة ودائمة للإشراف على جميع الانتخابات والاستفتاءات بدلاً من تعددها، واستقلال هذه اللجنة وحيادها، وعدم اشتراط تشكيلها من أعضاء الهيئات القضائية، ومراعاة تشكيلها وتمكينها فى إدارة الانتخابات والإشراف عليها بما يكفل عدالتها ونزاهتها وتكافؤ الفرص والحياد.

ج- تحديد الطبيعة القانونية للانتخاب باعتباره حقاً يسمو إلى درجة الواجب الوطنى العام، مما يقوى ويزيد معدلات المشاركة فى الانتخابات.

- د- إتباع نظام انتخابى يقوم كلية على القوائم النسبية المغلقة مع السماح للمستقلين بدخول الانتخابات فى قوائم خاصة بهم، بحيث تجرى هذه الانتخابات على درجة واحدة.
- ه- وضع شروط الترشح لعضوية البرلمان فى متن الدستور أسوة بشروط الترشح لرئاسة الدولة.
- و- كفالة عدالة التمثيل فى عضوية البرلمان، وذلك بمراعاة التقسيم الإدارى المحلى والتعداد السكانى فى ترسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد لكل دائرة، بحيث يحسب عدد المقاعد تبعاً لمعيار حاصل متوسط عدد السكان مقسوماً على عدد مقاعد البرلمان، مع وضع معدل انحراف عن هذا المعيار يقل أو يزيد على 5%، وتقرير حد أدنى من المقاعد لكل محافظة تتكون من دائرة انتخابية واحدة وبخاصة المحافظات الحدودية ذات الأهمية الاستراتيجية.
- ز- حظر استخدام إمكانات الدولة فى الدعاية الانتخابية على أى وجه ولأى مرشح، مع تقديم الدولة إعانات مالية سنوية للأحزاب السياسية وتكفل لها حقها المتوازن فى استخدام وسائل الإعلام العامة.
- ح- سلطة رئيس الدولة بموافقة الحكومة أو ثلث عدد أعضاء البرلمان فى جواز طرح موضوع عام على الاستفتاء، وإجراء الاستفتاءات العامة وإعلان موافقة الشعب عليها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، ولا تنقضى أو تعدل نتيجة الاستفتاء إلا باستفتاء آخر.

(11) تمكين البرلمان من النهوض بوظيفته التشريعية

ويتطلب ذلك ما يلى:

- أ- إلغاء التفويض التشريعى لرئيس الدولة أو الحكومة من قبل البرلمان (اللوائح التفويضية التى لها قوة القانون).
- ب- تقليص سلطة رئيس الدولة فى إصدار قرارات لها قوة القانون، وقصر ذلك على حالة حل البرلمان دون عطلة التى يمكن أن يلتئم فيها البرلمان لإقرار ما تمس الحاجة إليه من تشريعات.
- ج- التمييز بين إقرار البرلمان للقانون العادى والقانون الأساسى (المكمل للدستور)، بحيث لا يصدر الأخير على وجه الاستعجال، ويكون إقراره بأغلبية أعضاء البرلمان، وتعرض هذه القوانين الأساسية على المحكمة الدستورية العليا لإبداء الرأى وتحديد مدى مطابقتها للدستور قبل إصدارها، ولا تصدر فى شكل قرارات بقوانين.
- د- إسناد عملية فحص مدى مطابقة التشريع البرلمانى لمبادئ الشريعة الإسلامية إلى جهة موحدة هى الأزهر الشريف (هيئة كبار العلماء).
- ه- موافقة البرلمان على المعاهدات الدولية جميعها، وبأغلبية خاصة للمعاهدات ذات الأهمية الخاصة، مع إجراء الاستفتاء على المعاهدات التى تمس سيادة الدولة أو يترتب عليها تعديل فى أراضيها أو معاهدات الصلح والتحالف، وأن ينظرها البرلمان بعد الموافقة عليها بالأحرف الأولى وقبل التصديق عليها ليتسنى له تعديلها متى اقتضى الأمر ذلك، وأن يشارك ممثلون للبرلمان فى

المفاوضات الخاصة بهذه المعاهدات بوجه عام، وألا تتضمن المعاهدات أية بنود سرية تتعارض مع نصوصها المعلنة.

و- إسناد سلطة طلب تعديل الدستور لكل من البرلمان ورئيس الجمهورية، وأن يوافق البرلمان بأغلبية ثلثي أعضائه على هذه التعديلات لتعرض على الاستفتاء العام، وأن تشارك المجالس الشعبية المحلية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ومنظمات المجتمع المدني المنتخبة في إجراء أى تنقيح للدستور.

ز- إنشاء الوحدات الإدارية المحلية وتعديلها بمقتضى قانون أساسى (مكمل للدستور).

(12) تمتين الدور الرقابى للبرلمان

ولهذا الغرض يجب أن يتضمن مشروع الدستور ما يلى:

- أ- تحديد مدة معينة لانتهاى البرلمان من نظر وسائل الرقابة البرلمانية.
- ب- جواز تحويل السؤال إلى استجواب فى ذات الجلسة، مع إتباع قواعد وإجراءات نظر الاستجواب أمام البرلمان.
- ج- فحص البرلمان وتحقيقه فى العرائض والاقتراحات المقدمة إليه من المواطنين والمنظمات المجتمعية غير الحكومية.
- د- تجميع أحكام مسؤولية الحكومة الفردية والجماعية أمام البرلمان وتوضيحها، مع تقرير قاعدة عدم جواز انضمام رئيس أو عضو الحكومة الذى سحبته منه الثقة إلى التشكيل الوزارى الجديد.

(13) إقرار البرلمان للسياسات العامة للدولة

ومن أجل تفعيل هذه الصلاحية يجب أن ينص مشروع الدستور على ما يلى:

- أ- وجوب تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان عند تشكيل حكومة جديدة أو بدء فصل تشريعى جديد، وفى موعد أقصاه شهر من تاريخ التشكيل أو بدء الفصل التشريعى.
- ب- عرض إعلان حالة الطوارئ على البرلمان فى غضون سبعة أيام من تاريخ صدور هذا الإعلان، وتكون لمدة ثلاثين يوماً على الأكثر، يجوز تجديدها لنفس المدة بموافقة أغلبية أعضاء البرلمان، فإذا لم تعرض فى الوقت المحدد أو عرضت ولم يوافق عليها البرلمان اعتبرت كأن لم تكن، ويدعى البرلمان للانعقاد إذا كان غائباً، ويحظر حله أو فض دور انعقاده أو تعطيله طالما كانت حالة الطوارئ معلنة.

ج- موافقة البرلمان بأغلبية أعضائه على إعلان الحرب أو على مشاركة القوات المسلحة فى أى مهمة عسكرية خارج البلاد، أو السماح بوجود قوات أجنبية بالأراضى المصرية.

(14) الارتقاء بالوظيفة المالية للبرلمان وتفعيلها

ويستوجب ذلك ما يلى:

- أ- إنشاء الضرائب أو الرسوم أو تعديلها أو إلغاؤها أو الإعفاء من أدائها لا يكون إلا بقانون أساسي، وعدم جواز فرضها أو زيادتها بأثر رجعي.
- ب- حماية الأموال العامة وتحصيلها وصرفها وقواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزنة العامة للدولة تنظم بقانون أساسي، ويؤدى إليها جميع الإيرادات شاملة الضرائب والرسوم والقروض والمنح والأرباح والعوائد التي تعود على الدولة من إدارة أملاكها أو أنشطتها وكل مال لا مالك له.
- ج- عدم جواز منح التزامات أو امتيازات باستغلال الثروة الطبيعية والمرافق العامة أو التصرف فى العقارات المملوكة للدولة أو النزول عن أموالها المنقولة إلا بمقتضى قانون أساسي.
- د- مراعاة مبادئ التوازن والوحدة والعمومية والموضوعية فى إعداد الموازنة العامة للدولة، وشمولها على جميع إيرادات ومصروفات مؤسسات وهيئات الدولة المدنية والعسكرية.
- هـ- خضوع كل الأموال العامة لرقابة البرلمان وغيره من أجهزة الرقابة المسئولة.

(15) تحسين نظام عمل البرلمان وشئون العضوية

ويدخل فى ذلك بوجه خاص ما يلى:

- أ- اشتراط حضور أغلبية أعضاء البرلمان على الأقل كشرط لازم لصحة بدء انعقاد جلسات المجلس واستمرارها واجتماعات أجهزته الرئيسية.
- ب- تأكيد علنية الجلسات بحسب الأصل، والبت المباشر لوقائعها كاملة عبر وسائل الإعلام الوطنية.
- ج- توحيد الجهة القضائية المختصة بالفصل فى الطعون الانتخابية وطعون صحة العضوية وإسناد ذلك إلى مجلس الدولة وحده.
- د- وضع اللائحة الداخلية للبرلمان من قبله وحده، لتنظيم أصول ممارسة اختصاصاته وتشكيل أجهزته الرئيسية وصلاحياتها ونظام عملها، وعدم جواز مخالفة هذه اللائحة لأحكام الدستور.

(16) توازن العلاقات المتبادلة والتعاون البناء بين البرلمان والمؤسسات الدستورية الأخرى

يجب أن يكفل مشروع الدستور تحقيق التعاون البناء بين البرلمان ومؤسسات الدولة الأخرى، وضمان توازن العلاقات المتبادلة فيما بين هذه المؤسسات. ولهذا الغرض يجب أن ينص مشروع الدستور على ما يلى:

- أ- تحديد الطبيعة القانونية لأعمال المؤسسات الدستورية والقائمين عليها باعتبارها صلاحيات واختصاصات وخدمة وطنية بدلاً من كونها حقوقاً وامتيازات، وضبط وتنقيح نصوص الدستور لتكفل هذه الطبيعة القانونية اللازمة.
- ب- قيام رئيس الدولة بتأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية والحقوق والحريات، ورعاية الفصل بين السلطات والتحكيم بينها، وكفالة انتظام عمل مؤسسات الدولة.

ج- استقلال السلطة القضائية وكفالة ضمانات التقاضي وحصانات القضاة، واقتصار عملهم أثناء الخدمة على الفصل فى المنازعات وعدم مزاوله أى عمل آخر، وعدم جواز منح أى جهاز تنفيذى أو تشريعى سلطة قضائية نهائية، وعدم تدخل أية سلطة أو جهة فى القضايا أو فى شئون العدالة، واعتبار ذلك جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط بالتقادم.

د- نقل سلطات رئيس الدولة إلى رئيس البرلمان إذا ترشح الأول للرئاسة مرة أخرى، وتولى الأخير رئاسة الدولة مؤقتا عند انتهاء مدة الرئاسة دون انتخاب رئيس جديد أو عند توقيفه أو عند خلو منصبه لأى سبب قانونى، مع توكيد مبدأ عدم جواز طلب تعديل الدستور أو حل البرلمان أو إقالة الحكومة أثناء خلو منصب رئيس الدولة.

هـ- مباشرة رئيس الدولة لسلطاته بواسطة الوزراء وما تتطلبه قراراته من توقيع مجاور من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص فيما عدا قرار تكليف الحكومة وإعفائها. والتشاور بين رئيس الدولة وحزب أو أحزاب الأغلبية فى البرلمان فى تسمية رئيس الحكومة المكلف، وعرض هذا التشكيل على البرلمان لمنحها الثقة.

و- تفريد اختصاصات وصلاحيات الحكومة المسؤولة على استقلال عن رئيس الدولة، ليستقيم ذلك مع مبدأ السلطة مقابل المسؤولية.

ز- تقرير مبدأ حكومة لكل ولاية برلمانية؛ بحيث تقدم الحكومة استقالتها، وتشكل حكومة جديدة عند بدء كل فصل تشريعى للبرلمان.

ح- تعيين رئيس الدولة للقائد العام للقوات المسلحة ومحافظ البنك المركزى ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومن فى حكمهم بموافقة البرلمان.

ط- اتهام رئيس الدولة ونوابه ورئيس الحكومة وأعضائها بناء على طلب عشر أعضاء البرلمان، والموافقة على الاتهام فى جلسة خاصة بأغلبية أعضاء البرلمان، فإذا برأت المحكمة المختصة رئيس الدولة ورئيس الحكومة من الاتهامات المنسوبة إليهما من قبل البرلمان، يحل هذا الأخير بقوة القانون بصورة تلقائية من تاريخ صدور حكم البراءة.

(17) تقنين علاقة البرلمان بأجهزة الرقابة الفنية والهيئات المستقلة

ويستدعى ذلك منح هذه الأجهزة الرقابية الحياد والاستقلال وعدم التدخل فى أعمالها وعلنية تقاريرها. ومعاونة هذه الأجهزة للبرلمان فى أداء مهامه، وموافقته على تعيين رؤسائها ونوابهم لمدة محددة قابلة للتجديد لمرة واحدة.

(18) توحيد النصوص الدستورية المنظمة لتجنب تضارب المصالح لشاغلى المناصب السياسية والتنفيذية والقضائية العليا

ويندرج فى هذا الخصوص على سبيل المثال ما يلى:

أ- حظر الجمع بين وظيفتين أو منصبين أو استغلال الموقع لتحقيق منافع غير مستحقة.

- ب- حظر قبول هدايا أو خدمات أو مزايا له أو لأفراد أسرته من الدرجة الأولى بسبب الوظيفة.
- ج- حظر مزاوله مهنة أو عمل حر، أو إبرام التعاقدات الإدارية مع الدولة ولو كان ذلك بمزاد علنى.
- د- تحديد الرواتب والمعاشات والمزايا الأخرى التى تتطلبها أعباء هذه المناصب بموجب قانون أساسى، ولا تسرى زيادتها أثناء الفصل التشريعى الذى تقنن فيه إلا للمرة الأولى.
- هـ- تقديم أعضاء البرلمان وغيرهم من شاغلى المناصب السياسية لإقرارات ذمة مالية، عند بدء وانتهاء ولايتهم، وتبلغ بها الجهات الرقابية المختصة.

(19) ام الولاية التشريعية للبرلمان واستمرارها وترشيد سلطة حل البرلمان:

ويقتضى ذلك ما يلى:

- أ- حل البرلمان سلطة تستخدمها السلطة التنفيذية عند الضرورة فى مقابل سلطة البرلمان فى سحب الثقة من الحكومة.
- ب- تسبب قرار حل البرلمان، ويكون اتخاذه من قبل رئيس الدولة بناء على طلب الحكومة وبعد أخذ رأى مكتب البرلمان.
- ج- استفتاء الشعب على حل البرلمان، وإجراء انتخابات مبكرة وسرعة انعقاد البرلمان، وإتمام ذلك كله فى مدة لا تجاوز ستين يوماً.
- د- عدم جواز حل البرلمان خلال مدة الثمانية عشر شهراً الأولى من بدء ولايته التشريعية، أو عند إعلان حالة الطوارئ أو الحرب أو فترة الإنابة عن رئيس الدولة.
- هـ- انعقاد البرلمان الذى انتهت ولايته بالحل بقوة القانون فى أحوال الضرورة التى تستوجب هذا الانعقاد بنص دستورى.
- و- عند مخالفة قرار حل البرلمان لشروطه وضوابطه، أو انقضاء الميعاد المحدد دون إجراء الانتخابات المبكرة، يعود البرلمان للانعقاد من تلقاء نفسه بقوة القانون فى اليوم التالى لانقضاء هذا الميعاد.
- ز- اقتصار حل البرلمان على المجلس الأدنى -إذا استقر على الأخذ بنظام المجلسين، ويتولى المجلس الأعلى سلطات التشريع والرقابة بصفة مؤقتة لحين انعقاد المجلس الأدنى، وتعرض عليه التشريعات التى أقرها المجلس الأعلى -أثناء غيابه- للبت فيها.

: المراجعة الكلية للتشريعات السياسية

يحكم الشأن البرلمانى المصرى حزمة من التشريعات التى تعتبر من القوانين الأساسية المكتملة للدستور، ويمثل القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية الشريعة العامة المنظمة لهذه الحقوق ويضع الأحكام الخاصة بانتخابات مجلس الشعب والشورى والاستفتاءات العامة.

وإلى جانب هذا القانون، يتكامل معه -في هذا السياق- القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، والقانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى، والقانون رقم 174 لسنة 2005 بتنظيم الانتخابات الرئاسية، والمرسوم بقانون رقم 334 لسنة 1952 بشأن إفساد الحياة السياسية، والمرسوم بقانون رقم 130 لسنة 2011 بشأن تصويت المصريين المقيمين بالخارج في الانتخابات العامة والاستفتاء، وكذلك القانون رقم 206 لسنة 1990 بشأن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب، وقانون تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشورى، هذا إلى جانب قانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977. وقد خضعت هذه القوانين لتعديلات جزئية تستجيب لأمر وقتية، وجاء عدد كبير من هذه التعديلات في فترة غياب البرلمان وصدرت كتشريعات ضرورة، ولا تزال هذه القوانين يعتمدها الكثير من القصور في جوانبها الموضوعية والفنية وتحتاج بحق لمراجعة كلية شاملة للقضاء على هذا القصور.

وعلى هذا الصعيد يجب الأخذ في الاعتبار ما يلي () يح كل لقانون الأحزاب السياسية

إذا كان قانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977 قد جاء في ظروف حالة الحكم الفردي المستبد تحقيقاً لرغبة الرئيس السادات في التخلص من الاتحاد الاشتراكي العربي، دون رغبة حقيقية في إقامة نظام تعددية حزبية تنافسية حقيقية، فمن عجب أن التعديلات التي أدخلت على هذا القانون بالمرسوم رقم 12 لسنة 2011 جاءت أقل بكثير مما تقتضيه عملية المراجعة والتقيق الشامل له لكي يسهم في تحقيق حياة حزبية سليمة، إذ لا تزال نصوص هذا القانون تتحدث عن حماية المكتسبات الاشتراكية، وقد جاءت خلواً من النص على الغاية الأساسية من إنشاء الحزب السياسي التي تميزه عن غيره من المنظمات المجتمعية وهي السعي إلى الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها بالطرق السلمية بما يكفل تداول هذه السلطة، كما أن العقوبات المشددة الواردة بهذا القانون لا تزال حجر عثرة أمام تفعيل العمل الحزبي والانخراط فيه، فكلها عقوبات سالبة للحرية، ناهيك عن التعقيدات والأعباء الكبيرة التي يتحملها الحزب من أجل التأسيس فما بالنا بالاستمرار والحركة بعد التأسيس، وذلك إلى جانب حرمان الأحزاب من أي دعم مادي أو عيني أو معنوي خلافاً للجمعيات الأهلية والخيرية، الأمر الذي يحول دون قيام أبناء الطبقة الوسطى -وهم عماد أي نظام ديمقراطي مستقر- بتأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، وقصر ذلك على الأثرياء وحدهم مع ما في ذلك من تعارض مع مبدأ عدم التمييز وتكافؤ الفرص في شتى المجالات.

ويستلزم كل ما ذكر أن تجرى عملية تنقيح ومراجعة كاملة لقانون الأحزاب السياسية حتى يخرج من

أسر الظروف التي أعد فيها وصدر فيها عام 1977، ويتطلب ذلك ما يلي:

(1) تصدير القانون بمبدأ حظر قيام نظام الحزب الواحد، وحق المصريين في تكوين الأحزاب السياسية وفي الانضمام إلى عضويتها وفقاً للنظام الحزبي التعددي التنافسي، وتحديد الهدف الأساسي من إنشاء الأحزاب السياسية في السعي للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها بالطرق السلمية.

(2) استبعاد ضم أعضاء من مجلس الدولة إلى عضوية لجنة شئون الأحزاب، من باب الحياد والمواءمة لكون هذا المجلس يختص بنظر الاعتراضات على تأسيس الأحزاب والفصل في حلها وتصفية أموالها. وتمتع هذه اللجنة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتحديد اختصاصاتها بوضوح داخل متن القانون، بما في ذلك سلطتها في مراقبة مدى التزام الأحزاب بتطبيق القانون.

(3) تبسيط إجراءات تأسيس الأحزاب لتكون بالإخطار وعدم فرض قيود تنظيمية معقدة على إنشاء الأحزاب.

(4) تقرير مبدأ ديمقراطية العمل داخل الأحزاب، وتداول المناصب في هيئاتها العليا وعدم تأبيدها.

(5) توكيد دور الأحزاب في تأهيل وبناء قدرات أعضائها لمباشرة العمل السياسي ووضع تدابير لذلك في النظام الداخلي لكل حزب.

(6) عودة الدعم المالي السنوي المقدم من الدولة للأحزاب السياسية وفقاً لمعايير موضوعية معينة تعين هذه الأحزاب على ممارسة أنشطتها بصورة فاعلة، ووضع حد أدنى وحد أقصى لمقدار هذا الدعم السنوي.

(7) تنظيم أحوال حل الأحزاب ودمجها وانتهاء عضويتها بحيث لا يكون حلها إلا بناء على حكم قضائي، وتحديد حالات الدمج بالترغيب (الدمج الاختياري) عن طريق مضاعفة الدعم السنوي لمدة محددة أو غير ذلك من الوسائل، وبالردع (الدمج الإلزامي) في حالات انخفاض عدد أعضائه عن الحد الأدنى للمؤسسين، أو العجز عن تغطية مصروفاته لمدة معينة، أو التوقف عن ممارسة نشاطه السياسي بصورة منتظمة، أو عدم التمكن من دخول الانتخابات البرلمانية أو المحلية، أو عدم اجتيازه عتبة الأصوات المطلوبة على مستوى الدولة لتمثيله في عضوية البرلمان.

(8) تخفيف العقوبات السالبة للحرية على الجرائم الواردة بقانون الأحزاب، والاكتماء بعقوبة الغرامة جنباً إلى جنب مع العقوبات التكميلية التي تتعلق بوقف نشاط الحزب أو حله في حالة المخالفات الجسيمة.

(9) جواز إنشاء أحزاب للتعبير عن مصالح العمال أو الفلاحين وتحمل هذا المسمى على غرار ما هو مطبق في الدول الديمقراطية، ليكون ذلك بديلاً عن إلغاء نسبة تمثيل العمال والفلاحين بخمسين في المائة على الأقل في البرلمان والمجالس الشعبية المحلية، لأن هذه النسبة فقدت قيمتها وجدواها في ظل استخدامها السيء على امتداد العقود الأربعة الماضية أو يزيد قليلاً.

(10) إلزام الأحزاب السياسية القائمة وقت صدور القانون بتوفيق أوضاعها وفقاً لأحكامه خلال مدة ستة أشهر من تاريخ العمل بهذه الأحكام.

() توحيد قوانين تنظيم مباشرة الحقوق السياسية وتقنينها في تشريع موحد وتطويرها

نظراً للصلة الوثيقة فيما بين قوانين مباشرة الحقوق السياسية، وأخذاً في الاعتبار مزايا تقنين وتوحيد التشريعات ذات الصلة الوثيقة، فإن توحيد تشريعات مباشرة الحقوق السياسية في تقنين موحد يحقق عدة أهداف منها: تبسيط الإجراءات، والقضاء على التكرار والتناقضات، والإقلال من الإحالات إلى هذه القوانين،

وهذه العملية ليست مسألة شكلية بل هي عمل تشريعي موضوعي في غاية الأهمية يسهم في تقديم رؤية كلية متجانسة لتنظيم مباشرة الحقوق السياسية في البلاد.

وفي هذا السياق، ومن أجل تطوير هذه القوانين في إطار تقنينها وتوحيدها في تشريع برلماني موحد يدخل ضمن القوانين الأساسية المكملة للدستور، فإن ذلك يتطلب مراعاة ما يلي:

(1) استكمال جميع الحقوق السياسية في متن القانون، وتحديد طبيعتها القانونية باعتبارها حقا يرقى إلى درجة الواجب، حتى يستقيم ذلك مع عقوبة الغرامة المفروضة على من لا يصوت في الانتخابات والاستفتاءات العامة.

(2) تحديد حالات الإعفاء والحرمان من مباشرة الحقوق السياسية وحالات توقيفها بدقة في متن القانون.

(3) كفاءة القانون لنظام انتخابي تنافسي يتمتع بالقبول المجتمعي والاستمرار.

(4) دمج لجان الإشراف على الانتخابات كلها في لجنة أو هيئة عليا موحدة، وتحديد اختصاصاتها الجامعة في القانون الموحد، وجعل تنقية قاعدة بيانات الناخبين من اختصاصات هذه اللجنة بالتنسيق مع أجهزة الدولة المختصة.

(5) إلغاء صور الانحرافات والتناقضات التشريعية في هذه القوانين (وبخاصة تحصيل لجنة الانتخابات).

(6) ضمان تناسب العقوبات مع جسامة الجرائم الانتخابية، والركون إلى عقوبة الغرامة أكثر من العقوبات السالبة للحرية.

(7) نص القانون على تطبيق نظام التصويت الإلكتروني، وكذلك الانتخاب الإلكتروني الكامل بالتدريج.

(8) تقنين قاعدة استمرار المرشح بصفته التي انتخب على أساسها عند فوزه في الانتخابات، وإبطال العضوية بقوة القانون عند إقدامه على تغيير هذه الصفة بإرادته دون سبب قهري.

(9) ضمان حصة للمرأة في الترشيح لعضوية البرلمان والمجالس الشعبية المحلية لا في التمثيل بعضويتها.

(10) تقرير صريح للحقوق السياسية للموظف العام، لأن ذلك يستقيم مع مبدأ دستوري هو حرية الرأي والتعبير، ومع أحكام المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

(11) تقرير الرقابة الدولية والداخلية على الانتخابات، وعدم التذرع بحجة السيادة لمنع هذه الرقابة الدولية.

(12) إخضاع تقنين ومراجعة هذه التشريعات وتوحيدها لحوار مجتمعي عام ومفتوح مع الأحزاب والقوى السياسية والمنظمات المجتمعية والمتخصصين.

() مراجعة كلية للقوانين السارية ذات العلاقة الوثقى بالقانون الموحد لتنظيم الحقوق السياسية

تحتاج التشريعات المنظمة للحقوق والحرريات إلى ثورة تشريعية تبتغي مراجعة وتنقيح القوانين السارية

واستحداث ما يلزم من تشريعات جديدة.

ومن التشريعات السارية التي تحتاج مراجعة وتنقيحاً

1- قانون الطوارئ.

2- قانون السلطة القضائية.

3- قانون الصحافة.

4- قانون الإدارة المحلية.

5- قوانين الجمعيات الأهلية والتنظيمات النقابية.

6- القوانين المنظمة للإضراب والتظاهر السلمى.

7- قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.

أما التشريعات الجديدة التى يجب سنها فمنها:

1- قانون حرية تداول المعلومات.

2- قانون منع تضارب المصالح.

: إصلاح وتغيير اللائحة الداخلية المنظمة لدولاب العمل

إن لائحة العمل الداخلى بمجلس الشعب لم تعد بحاجة فحسب إلى تعديل جزئى غير مؤثر، وإنما تستوجب إجراء تعديل جذرى شامل أو وضع لائحة جديدة، لتنظيم العمل داخل مجلس الشعب بصورة ديمقراطية منفتحة بعيدا عن جمودها وتعقيداتها وانغلاقها واستبدالها الحالى الذى تظهر بعض مؤشراتته فى متن اللائحة وفى تطبيقاتها الواقعية.

() أهم نقاط الضعف وعيوب اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشعب

على صعيد نصوص اللائحة التى تبين انغلاقها واستبدالها وتعقد إجراءاتها وجمودها، يمكن الإشارة على

سبيل المثال إلى ما يلى:

1- جمود الأجهزة البرلمانية الرئيسية للمجلس وحصرتها فى سبعة أجهزة دون النص على إمكان تشكيل

المجلس لأجهزة أخرى جديدة حسب الحاجة أو دمج بعضها أو إلغاء البعض الآخر.

2- الاتساع الكبير فى صلاحيات واختصاصات رئيس المجلس وسلطاته التقديرية التى يوجه بها البرلمان

ويتحكم فى مجريات الأمور بهذه المؤسسة.

3- انفراد مكتب المجلس وحده (الذى يتألف من الرئيس والوكيلين فحسب) بوضع جدول أعمال جلسات

المجلس وخطة نشاطه والإشراف على تنظيم جميع شؤونه وفقا لنظام يضعه مكتب المجلس وحده دون

المجلس فى مجموعه.

4- اشتراط حضور جميع أعضاء مكتب المجلس لصحة انعقاد اجتماعاته، ولزوم موافقة الرئيس على

قراراته كقاعدة عامة، والاكتفاء بتحرير محاضر لاجتماعات المكتب التى تنتظر الأمور المهمة فقط

دون تحديد معيار للتمييز بين المهم وغير المهم من هذه الأمور.

5- إسناد النظر فى الدعوات لزيارات البرلمانات الأخرى إلى رئيس المجلس، وإناطة شئون الوفود

البرلمانية بوجه عام إلى مكتب المجلس، رغم وجود الشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية وأمانتها العامة

داخل أجهزة المجلس، مما يؤدى إلى استئثار رئيس المجلس ومكتبه بأعمال ومهام اللجنة التنفيذية

للشعبة البرلمانية وللشعبة ذاتها التي لا يعرف أعضاء المجلس عن أعمالها ولا أموالها أى شيء لا من قريب ولا من بعيد، بل أنها لم تعقد عادة اجتماعها الدورى السنوى المنصوص عليه صراحة بالمادة (87) من اللائحة الداخلية.

6- تقييد أعمال اللجنة العامة لمجلس الشعب وربطها بشخص رئيس المجلس الذى يدعوها وحده للاجتماع ويضع جدول أعمالها ويقترح القواعد المنظمة لأعمالها، وإسناد حزمة من الاختصاصات المهمة لهذه اللجنة العامة من الأولى أن يختص بها المجلس فى مجموعه.

7- إسناد ترشيح أعضاء لجنة القيم إلى مكتب المجلس، وكذلك اللجان النوعية، واشترط أن تقدم الترشيحات لانتخاب مكاتب اللجان (الرئيس والوكيلين وأمين السر) كتابة إلى رئيس المجلس.

8- اشتراط إحالة عضو المجلس إلى لجنة القيم بناء على قرار من مكتب المجلس.

9- سرية اجتماعات اللجان النوعية بالمجلس، وصحة انعقادها بثلاث أعضائها أو خمس هذا العدد إذا لم يكتمل نصاب الثلث، وذلك يتعارض مع أحد أهم واجبات عضو البرلمان المتمثلة فى الانتظام فى حضور اجتماعات المجلس ولجانه.

10- عدم اطلاع أعضاء اللجان النوعية على محاضر اجتماعات هذه اللجان التى تودع مكتب رئيس المجلس والوكيلين والأمين العام ولا توزع على أعضاء كل لجنة.

11- تعمد عدم اكتمال الإجراءات البرلمانية السياسية فيما يخص رئيس الدولة والحكومة وعدم تقنينها بوضوح، وإظهار المجلس كطرف ضعيف فى هذه العلاقات ؛ فاستقالة رئيس الدولة (م 101 لائحة) تنتظر فى جلسة سرية ولا تقنن إلا حالة رفض المجلس لهذه الاستقالة دون قبولها وكأنه لا يتخيل حدوث ذلك، ويبلغ الضعف مداه بأن تقرر اللائحة أن ينتقل مكتب مجلس الشعب إلى مقر رئيس الجمهورية لإبلاغه بقرار رفض الاستقالة وأسبابه فإذا أصر على استقالته يعاد عرض الأمر على المجلس!!، ويقاس على ذلك أيضا مناقشة بيانات رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة وبياناتها أمام المجلس، التى وضعت اللائحة فى مناقشتها عدة قيود وضوابط تعقد هذه المناقشات دون طائل من وراء ذلك إلا التسليم والقبول ومنح الثقة والإشادة إن لزم الأمر.

12- التمييز بين الإجراءات التشريعية البرلمانية المتعلقة بتعديل الدستور بناء على طلب من رئيس الدولة وبناء على طلب من أعضاء البرلمان، وكذلك بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء بصورة تضيف قيودا متعددة على ما يبادر به الأعضاء مقارنة بما تقدمه السلطة التنفيذية، وهو أمر يحد من دور البرلمان فى العملية التشريعية برمتها.

13- فرض العديد من القيود على إجراءات تحديد المسئولية السياسية وسحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها أو اتهام الوزراء، بصورة تعوق إمكان مباشرة هذه الوسائل الرقابية بصورة ناجعة.

14- فرض قيود تنظيمية شديدة على مناقشات قوانين الخطة والموازنة بما يفرغ هذه المناقشات من مضمونها وعوائدها.

15- وضع إجراءات تنظيمية تحرم أعضاء المجلس من مراجعة وتنقيح القرارات بقوانين التي تمثل سلطات استثنائية لرئيس الدولة، إذ يحظر عليهم تقديم اقتراحات بتعديلها، وإدراج هذه التعديلات فى تعداد الاقتراحات بمشروعات القوانين واتباع نفس إجراءات نظرها مع هذه التعديلات، مما يطيل الإجراءات ويعقدها.

16- تقرير مبدأ عدم جواز تعديل المجلس للمعاهدات الدولية التي يشترط موافقته عليها، بحيث تنحصر هذه المسألة فى رفضها كاملة أو الموافقة عليها برمتها أو تأجيلها، وبطبيعة الحال فإن من يملك الأكثر (رفض المعاهدة) يملك الأقل (تعديل المعاهدة)، ومن ثم فليس ثمة مقتضى قانونى سليم يمنع على البرلمان تعديل المعاهدات الدولية.

17- ابتداء وسائل رقابية برلمانية لم ينص عليها فى الدستور مثل طلبات الإحاطة العاجلة والعادية، وانشغال الأعضاء بها على حساب وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى رغم تداخلها وعدم إمكان التمييز القاطع بينها وبين الأسئلة البرلمانية كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.

18- قصر عقد الجلسات الخاصة للمجلس، التي تخصص لتبادل الرؤى حول المسائل المتعلقة بالمصالح القومية العليا والسياسات العامة للدولة فى المجالين الداخلى والخارجى، وانعقادها بناء على طلب من رئيس الدولة أو رئيس الحكومة دون المجلس نفسه الذى يختص بإقرار هذه السياسات العامة. وحتى الاجتماعات الخاصة للتداول فى شئون المجلس فإنها تتعد - بحسب الأصل - بناء على طلب من رئيس المجلس وحده.

19- فتح المجال عاما ومطلقا أمام الحكومة وأعضائها للحديث أمام المجلس دونما تقييد بمدة أو توقيت، وتقييد ذلك أمام أعضاء المجلس أنفسهم مما يحد من تعبيرهم بحرية عن آرائهم وأفكارهم.

20- تفرغ مضمون المبدأ الدستورى القاضى بحظر إبرام أعضاء المجلس لأية عقود إدارية مع الدولة، وذلك بالنص فى اللائحة الداخلية على عدم سريان ذلك على التعاقدات التي تتم طبقا لقواعد عامة تسرى على الكافة، فالغالب الأعم من هذه العقود الإدارية تتم طبقا لقواعد عامة.

21- إسناد سلطة تعيين أمين عام المجلس إلى مكتب المجلس بناء على ترشيح رئيسه، مما يجعل هذا الأمر سلطة تقديرية لمكتب المجلس وحده بل ولرئيس المجلس فى المقام الأول، مع أن أمين عام المجلس هو رئيس الجهاز التنفيذى للمجلس وهو يخدم المجلس بأعضائه وأجهزته البرلمانية كلها، ومن ثم فإن الأصوب أن يكون تعيينه من قبل المجلس فى مجموعه، ولمدة محددة لا تتجاوز فصلا تشريعيا واحدا أو فصلين اثنين على الأكثر ويجدد هذا التعيين مع بدء الفصل التشريعى التالى لمرة واحدة، من أجل تداول هذا المنصب الخطير وعدم تأبيده مما يمنع تكوين مراكز قوى داخل الجهاز التنفيذى للبرلمان، ويقضى على بؤر الفساد المالى والإدارى، ويحول دون تكريس أسلوب الإدارة

الفوقى الذى يجمع كل خيوط دولاب العمل ويركزها فى يد شخص واحد تخدمه الأمانة العامة كلها وتطور فى فلكه وهو لا يخدم إلا شخصا واحدا هو رئيس المجلس ويدور فى فلكه، بعيدا على بقية أجهزة المجلس وأعضاء هذا المجلس، فيتسخ استبداد رئيس المجلس الذى يجب أن يكون ندا بين أنداد، لا يزيد عنهم إلا فى أنه أكثرهم مسئوليات وأعباء.

22- غلبة الطابع الرسمى على تنظيم اللائحة للشئون الداخلية للمجلس؛ فإذا به حسب الأصل لا يتعامل إلا مع الأجهزة الرسمية والمسؤولين الرسميين، ولا يستعين إلا بها، دون منظمات المجتمع غير الحكومية والمواطنين.

23- تضمين اللائحة لمجموعة كبيرة من النصوص التى تخالف أحكام قوانين وتشريعات صدرت لاحقة على تاريخ إصدار هذه اللائحة مما يستوجب إلغائها بصورة صريحة.

24- عدم مواكبة العديد من أحكام اللائحة للمستجدات البرلمانية التى طرأت على الحياة البرلمانية المصرية.

وعلى صعيد تطبيقات هذه اللائحة أظهرت الممارسة الاعتياد والتواتر على إرساء تقاليد غير ديمقراطية فى العمل وعلى القيام بعدة تجاوزات بالمخالفة لأحكام اللائحة والتعارض معها ومن ذلك:

1- عدم حياد المنصة فى إدارة أعمال المجلس وتدخلها فى المناقشات وإبداء الرأى دون ترك المنصة.
2- إصرار رئيس المجلس على رئاسة كل الجلسات، وألا يستعين بوكيلى المجلس أو ندى أعضاء لمعاونته فى تنظيم إجراءات الجلسة، ليكون هو الأوحد بلا منازع.

3- تمسك رؤساء اللجان النوعية بأن يكونوا غالبا هم مقرريها أمام المجلس عند نظر تقاريرها المعروضة عليه وعدم التناوب فى ذلك.

4- التوقف عن إعداد تقارير عن زيارات الوفود البرلمانية ومهامها الخارجية، وعدم عرضها على الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية التى يمثلها مجلس الشعب فى مجموعته واستبعاد الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية وإقصائها وترك الأمور كاملة فى يد رئيس المجلس واللجنة التنفيذية.

5- قبول استمرار جلسات المجلس صحيحة دون توفر الأغلبية المطلوبة لصحة انعقاد الجلسات.

6- عدم البدء فى تطبيق نظام التصويت الالكترونى بمجلس الشعب رغم أن اللائحة الداخلية الصادرة عام 1979 أعطته الأولوية على غيره من الوسائل التى يؤخذ بها الرأى فى المجلس (م 302 لائحة).

7- عدم الالتزام بتوزيع مضابط الجلسات على الأعضاء والتصديق عليها فى خلال مدة عشرة أيام من تاريخ انعقاد هذه الجلسات.

8- تحويل الاستثناءات على مبدأ التفريغ لعضوية البرلمان إلى حالة عامة، إذ لم يحدث قط أن رفض المجلس طلبات الأعضاء بالجمع بين العضوية والوظائف العامة بل غض الطرف عن تعيينهم فى هذه الوظائف بعد انتخابهم لعضوية المجلس.

() الملامح العامة والأسس المقترحة فى اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشعب

حيال هذا الوضع الذى تفرزه اللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشعب وما يعتمدها من نقاط ضعف كثيرة تجعلها لا تواكب مستجدات العمل البرلماني بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011، فإن وضع لائحة داخلية جديدة للمجلس بات أمرا ملحا للغاية، بحيث تكون لائحة ديمقراطية تقوى مؤسسة البرلمان وتعزز دوره الوطنى وتبسط الإجراءات البرلمانية، وتتحوّل إلى لائحة تخدم المجلس فى مجموعته لا رئيس المجلس وحده على حساب المجلس.

وفى هذا المضمار، فإن ثمة مجموعة من الأسس والتوجهات العامة التى يجب أن تؤخذ فى الحسبان عند إعداد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، من أهمها:

(1) مشروعية نظام العمل الداخلى للبرلمان

إذ يجب أن تنسجم أحكام اللائحة الداخلية للبرلمان مع نصوص الدستور، بحيث لا تتعارض مع هذه النصوص أو تتجاوزها أو تخالفها، ولما كان تفرد البرلمان بوضع لائحته الداخلية وتعديلها دونما تدخل من السلطة التنفيذية يعد أحد أهم الوسائل التى تحقق استقلال البرلمان وعدم تبعيته لهذه السلطة، فإن أخذ رأى المحكمة الدستورية العليا فى هذه اللائحة لا يتعارض ولا يؤثر على استقلال مؤسسة البرلمان ولا على مبدأ الفصل بين السلطات، ويضفى على هذه اللائحة مشروعية وضمان عدم تعارضها مع أحكام الدستور، لاسيما وأنها تعتبر فى حكم القانون بل يراها بعض فقهاء القانون الدستوري من القوانين المكتملة للدستور، وهذا الإجراء بعرض اللائحة الداخلية للبرلمان وموافقة المحكمة الدستورية العليا عليها مشهور معروف فى الحالة الفرنسية، ونقلت عنها جميع دول المغرب العربى.

(2) ديمقراطية قواعد العمل الداخلية للبرلمان

إذا كان من غير المقبول أن تكون اللائحة الداخلية الحالية للبرلمان غير ديمقراطية والتي صدرت فى عام 1979 قبل حتى انطلاقة نظام الحكم الديمقراطى الشكلى وتعدد الأحزاب الهش وتبعية البرلمان الكبيرة وضعفه أمام السلطة التنفيذية، فإن مقتضيات التحول الديمقراطى فى مصر بعد ثورة 25 يناير 2011 تستوجب أول ما تستوجب تنقية هذه اللائحة مما علق بها من مظاهر الاستبداد والإدارة المطلقة التى تتمثل فى تحكم رئيس المجلس فى شئون المجلس وغير ذلك من مظاهر العمل الداخلى غير الديمقراطية، وبحيث تكفل هذه اللائحة تمكين أعضاء المجلس من المشاركة الفاعلة فى صنع القرار البرلماني بصورة جماعية دون تدخل من قيادات المجلس ولا من السلطة التنفيذية.

(3) أداة النظر فى تشكيل الأجهزة البرلمانية واختصاصاتها ونظام عملها

فقد آن الأوان أن يراجع وضع هذه الأجهزة داخل اللائحة الداخلية للمجلس فى ضوء تراكب خبرات العقود الماضية وبما يتواءم مع الاتجاه نحو انفتاح البرلمان وإفساح المجال لأعضائه للتحرك بحرية كبيرة للإسهام فى صنع القرار البرلمانى.

وعلى هذا الصعيد، فليس من المنطقى ولا الواقعى أن يسيطر رئيس المجلس ومكتب المجلس على جميع شئون المجلس ويتحكمان فيها من قريب أو بعيد، وليس من المنطقى أيضا أن تسند إلى اللجنة العامة لمجلس الشعب مهام واختصاصات من الأولى أن تنظر أمام المجلس فى مجموعته أو أن يجتمع المجلس فى هيئة لجنة عامة لتنظر هذه الموضوعات الحيوية على غرار ما هو معمول به فى بعض المجالس.

ولقد آن الأوان أيضا أن يجرى التفكير والتفكير فى إلغاء اللجنة العامة وتوسيع تشكيل مكتب المجلس ليتكون من تسعة أعضاء على الأقل يمثلون الهيئة التنفيذية للقيام على الشئون التنسيقية والتنظيمية لأعمال المجلس دون أن يمتد دوره إلى مباشرة اختصاصات موضوعية مكانها الطبيعى جلسات المجلس ولجانته النوعية قبل عرضها على المجلس، كما آن الأوان ثالثا للتدبر والنظر فى أن ينتخب رئيس البرلمان ووكيلاه لمدة الفصل التشريعى كاملا بدلا من دور الانعقاد السنوى مما يؤدى إلى الإسهام فى تقوية مؤسسة البرلمان، على أن يكون شغل هذه المناصب لمدة محدودة (فصل تشريعى واحد أو اثنين على الأكثر)، وأن تجمد عضوية شاغليها فى أى حزب سياسى ويمنع تبوء أى مركز حزى أو ممارسة أى نشاط حزى طوال شغلهم لهذه المناصب.

وآن الأوان رابعا أن يعاد النظر فى تشكيل اللجان النوعية لمجلس الشعب بما يسمح بإنشاء لجان نوعية جديدة لمكافحة الفساد، والإصلاح الإدارى، وشئون المرأة والطفولة، ومنظمات المجتمع المدنى والأهلى، والاتصال والمعلومات والانتقال إلى مجتمع المعرفة.

(4) كفالة حياد المنصة وعدم تدخلها فى توجيه المداولات البرلمانية الموضوعية

إن دور رئيس البرلمان هو الحكم المحايد بين أعضاء البرلمان، يتعامل معهم من مسافة واحدة دون أن يميل إلى فصيل بعينه أو عضو بذاته، ويطبق أحكام اللائحة الداخلية على المجلس بحياد ونزاهة دون هوى أو مآرب شخصية.

وإدارة العمل البرلمانى تفرز ثلاثة أنواع من الإدارة: الإدارة المتدخلة، الإدارة الحارسة، والإدارة المحايدة ؛ الأولى تتدخل فى تسيير شئون البرلمان الإجرائية والموضوعية وتوجه المداولات بصورة مستمرة، وهى إدارة استبدادية غير صالحة، ويقابلها الإدارة الحارسة التى تحرس شئون الأعضاء دون تدخل أو فصل فى المسائل الإجرائية وقتما يلزم ذلك، فهى إذن إدارة سلبية غير موفقة، وتقع الإدارة المحايدة موقعا وسطا بين هاتين الصورتين من صور الإدارة البرلمانية فهى تدير ولا تحكم، سير العمل البرلمانى، وإذا أرادت المشاركة الموضوعية فى المداولات تركت موقعها ونزلت إلى مواقع الأعضاء للحديث فى الأمر حتى ينتهى المجلس من نظره والبت فيه.

وإذا كانت هذه الإدارة المحايدة تمثل أفضل صور الإدارة البرلمانية، فإنها ترتبط بالممارسات البرلمانية أكثر من اللوائح، غير أن اللوائح ذاتها يمكنها أن تسهم في ضمان حياد رئيس المجلس وعدم تدخله في توجيه المداولات البرلمانية الموضوعية، وذلك بوضع ما يلزم من نصوص لتحقيق هذه الغاية في متن اللائحة الداخلية للمجلس، وهو أمر يعمل على انتشار ديمقراطية عملية صنع القرار البرلماني.

(5) تبسيط الإجراءات البرلمانية

العمل البرلماني بطبيعته عمل مركب، يحتاج مرانا طويلا وصبرا جميلا وتأهيلا كاملا على رأس العمل، ويستوجب ذلك كذلك دعما مستمرا لعضو البرلمان لتسهيل مهامه البرلمانية الواسعة المعقدة، لذلك يعد تبسيط الإجراءات البرلمانية أحد الأولويات المهمة في العمل البرلماني المتطور، وهذا التبسيط يتخذ ثلاثة مستويات متراكبة ومتداخلة ومتكاملة، وتبدأ بمستوى اللائحة الداخلية للبرلمان التي يجب أن تكون الإجراءات المنصوص عليها فيها بسيطة وواضحة وغير متداخلة أو متضاربة، ويلى ذلك المستوى الثاني الخاص بوضع أدلة عمل ميسرة لكل مجموعة من الإجراءات البرلمانية ذات الصلة الوثقى مثل أدلة العمل التشريعية، الرقابية، شئون العضوية، الدبلوماسية البرلمانية....إلخ، وأخيرا يأتي المستوى الثالث الذي يتعلق بعمل رسوم وخرائط توضيحية للإجراءات البرلمانية المتعلقة بكل نشاط أو مجال من مجالات العمل البرلماني، مثل رسم توضيحي للأسئلة البرلمانية أو طلبات الإحاطة أو الاستجابات من حيث بدء هذا العمل وسير إجراءاته حتى بلوغه منتهاه وهكذا، بحيث تسهم هذه الوسائل في تبسيط الإجراءات البرلمانية وفي تقريبها لفهم الأعضاء وسهولة استيعابها وبما يمكنهم من القيام بممارسة برلمانية ناجزة سليمة.

(6) إنشاء لجنة دائمة لشئون المجلس أو للشئون اللائحية

يتطلب العمل البرلماني تجديداً وتغييرا ومواكبة للمتغيرات التي تطرأ في محيط البرلمان وخارجه، واستجابة وحسما للتحديات والمعوقات التي تظهرها عملية الممارسة البرلمانية المستمرة، وترسيخا لتقاليد الممارسة الناجعة، والاستفادة من تجارب الآخرين على هذا الصعيد، وتقنين ذلك كله باللائحة الداخلية للمجلس وما يستدعيه ذلك من القيام بعملية مراجعة وتقيح مستمرين لهذه اللائحة، ولن يتحقق ذلك بغير إسناد هذه المهمة الهامة إلى لجنة دائمة تختص بتقييم أداء المجلس وشئونه المختلفة وتقتراح التدابير المناسبة لتطوير هذا الأداء وتجديده بصفة منتظمة والحد من جمود نظام العمل الداخلي للمجلس وتكلسه والعمل على تغييره بما يحقق مصلحة البرلمان وأعضائه. ومن ثم فإنه يجب النص على هذه اللجنة في اللائحة الداخلية للمجلس وتحدد اختصاصاتها ونظام عملها وتشكيلها على نحو يحقق هذه الأهداف والغايات كما تختص بالنظر في مساءلة الأعضاء عما يرتكبونه من مخالفات لأحكام التنظيم القانوني للبرلمان، ومن ثم إلغاء لجنة القيم التي نشأت في ظروف مشبوهة إرضاء لرئيس الدولة آنذاك على حساب البرلمان والأعضاء.

(7) تقنين اللائحة الداخلية لعلاقات بناء متبادلة مع المنظمات غير الحكومية والمواطنين

فبدلاً من غلبة الطابع الرسمي على نظام العمل الداخلى لمجلس الشعب وأجهزته، حيث تتعامل - بحسب الأصل - مع جهات رسمية ومسؤولين رسميين حتى فى الزيارات الميدانية، فإنه يبدو من الأهمية بمكان أن تتسع هذه التعاملات لتشمل المواطنين والمنظمات المجتمعية غير الحكومية، وتقنن اللائحة علاقات بناء متبادلة معها، لكى تدعى إلى اجتماعات اللجان والمشاركة فى مناقشاتها دون أن يكون لها صوت معدود، كما يستعان بها فى طلب البيانات والمعلومات وإبداء الرأى كتابة أو شفاهة أو عبر الانترنت، وفى تقديم الاقتراحات بمشروعات القوانين الضرورية.

(8) الإلغاء الصريح لنصوص اللائحة الحالية المخالفة لأحكام القوانين والتشريعات اللاحقة

تحتاج اللائحة الداخلية - بشكلها الحالى - مراجعة وتنقيحاً من أجل استبعاد وإلغاء نصوصها التى تتعارض أو تخالف أحكام قوانين وتشريعات صدرت لاحقة على تاريخ إصدار هذه اللائحة ؛ ومن ذلك على وجه الخصوص:

أ- الأحكام المتعلقة باختيار المجلس للشخصيات العامة الأعضاء فى لجنة الانتخابات الرئاسية (المادة 125 مكرراً) ؛ ذلك أن هذه اللجنة قد شكلت بكاملها من شخصيات قضائية.

ب- الأحكام المتعلقة باختيار المجلس للشخصيات العامة الأعضاء فى اللجنة العليا للانتخابات البرلمانية (المادة 326 مكرراً، والمادة 326 مكرراً "1") كون أعضاء هذه اللجنة يختارون بكاملهم من جهات قضائية.

ج- الأحكام المتعلقة بجهاز المدعى العام الاشتراكى (المواد: 328- 346) ؛ نظراً لإلغاء هذا الجهاز .

د- الأحكام المتعلقة بنظر طعون صحة العضوية (المواد: 347- 355)، وذلك بعدما أسند هذا الاختصاص لمحكمة النقض وحدها.

(9) تعديل العديد من أحكام اللائحة الحالية لمواكبة المستجدات البرلمانية الراهنة والمتوقعة ومن نماذج ذلك:

أ- تفرغ رؤساء اللجان النوعية لأعمالها دون أى استثناءات (مادة 43) ؛ بما يضمن انتظام أعمالها وحسن سيرها وسرعة انجازها.

ب- علنية جلسات اللجان بحسب الأصل بدلا من سريتها (مادة 59).

ج- تقنين تنظيم جلسات الاستماع ضمن آليات عمل اللجان.

د- اقتراح مكتب المجلس تسمية رئيس وأعضاء اللجان الخاصة وعرضها على المجلس للموافقة بدلا من ترك ذلك لرئيس المجلس وحده (مادة 82).

هـ- التوسع فى السلطات المختصة التى تقترح إحالة أحد الموضوعات إلى لجنة خاصة أو لجنة مشتركة، ليكون ذلك من اختصاص المجلس فى مجموعه أو عشرين من أعضائه بدلا من قصرها على اقتراح رئيس المجلس أو الحكومة (مادة 82، 83).

و- إعادة النظر فى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب والمستقلين فى تشكيل مكتب المجلس وأجهزته البرلمانية الأخرى بما يتوافق مع اتساع خريطة الأحزاب السياسية التى تمثل فى عضوية البرلمان.

ز- تقنين تشكيل الكتل البرلمانية ودورها فى تنشيط وترشيد العمل البرلمانى.

ح- إنهاء القيد الزمنى لإدراج الأسئلة والاستجابات وطلبات المناقشة فى جداول أعمال المجلس، والذى يحظر نظرها قبل عرض الحكومة لبرنامجها (المواد: 185، 199، 210 من اللائحة)؛ نظرا لما يحدثه ذلك من تأخير فى نظرها فتفقد قيمتها وجدواها من ناحية ولعدم منطقية هذا القيد من ناحية أخرى، إذا ما استمر تقديم برنامج الحكومة محصوراً فى حالتى تشكيل حكومة جديدة أو عند أول اجتماع لمجلس الشعب إذا كان غائبا.

ط- اعتماد التوقيع الإلكتروني للأعضاء بديلا عن التوقيع الورقى المكتوب فى قوائم لحضور جلسات المجلس واجتماعات اللجان (مادة 260).

ى- اشتراط زيادة الحد الأدنى للمتحدثين من مؤيدى الموضوع ومعارضيه إلى ثلاثة أعضاء بدلا من اثنين (المادة: 263، 296)، باعتبار الثلاثة هو الحد الأدنى للجمع فى اللغة العربية، أما الاثنان فهو الحد الأدنى للجمع فى اللغات الأجنبية التى نقل ذلك نقلاً حرفياً عن البرلمانات الأجنبية دون تدبر.

(10) ضبط وإحكام صياغة نصوص اللائحة ومراعاة تنسيقها التشريعى السليم

إن ضبط وإحكام ووضوح صياغة نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب ومراعاة تنسيقها التشريعى السليم هو غاية فى حد ذاته، إذ أن ذلك أمر واجب على العموم وأكثر وجوباً فيما يخص السلطة التشريعية، ناهيك عن أن ذلك مطلوب أيضاً على وجه الخصوص بالنسبة لللائحة الداخلية للمجلس باعتبارها الإطار القانونى الذى ينظم عمل هذا المجلس بصورة تكاد تكون أوسع وأكبر من الدستور نفسه.

ويتداخل مع ما سبق كله ويكمله ويزيد عليه ما هو معروف من أن ضبط وإحكام الصياغة ووضوحها ومراعاة التنسيق التشريعى السليم يؤدى إلى سهولة فهم هذه اللائحة ويبسطها بالنسبة للمستفيدين منها وهم أعضاء المجلس.

ومما يؤسف له أن اللائحة الداخلية الحالية يعتمدها الكثير من الأحكام التى تحتاج إلى ضبط وإحكام، وتنسيقها التشريعى السليم، فعلى سبيل المثال فإن الأحكام العامة بالبواب الأول من اللائحة الحالية تسند فى المادة (1) منها لمجلس الشعب سلطة التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، وذلك تقليصاً لمهام مجلس الشعب طبقاً لما هو منصوص عليه بالمادة (86) من الدستور، كما أنه يحسر الرقابة على أعمال الحكومة (الفرع الثانى من السلطة التنفيذية) بينما النص الدستورى أكثر شمولاً حيث يوسع هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بفرعها (م 86 من الدستور 1971 والمادة 33 من الإعلان الدستورى الصادر فى 30 مارس 2011).

ثم تأتي المادة (2) بهذه اللائحة لتجعل مرجعية حرية تعبير الأعضاء عن الرأي والفكر وسندها في هذه اللائحة في حين أن سندها هو الدستور حسب نص الدستور نفسه وهو أسمى وأعلى من هذه اللائحة في كل الأحوال.

ومما تجدر الإشارة إليه على صعيد عدم التوفيق في التنسيق التشريعي لنصوص لهذه اللائحة يذكر على سبيل المثال ورود انتخابات الأجهزة البرلمانية للمجلس في باب مستقل في حين أن الأصوب أن يرد داخل الباب الخاص بهذه الأجهزة، ويقاس على ذلك ما جاء بالفصل الأول الخاص بتعديل الدستور في فرع مستقل حول قيام المجلس باختيار الشخصيات العامة الأعضاء في لجنة الانتخابات الرئاسية، وهذا الموضوع لا يمت بصلة لموضوع تعديل الدستور لا من قريب ولا من بعيد... إلخ من مثل هذه الصور لعدم التوفيق في الصياغة والتنسيق التشريعي لللائحة المجلس، وهي أمور يجب تداركها وأخذها في الحسبان عند وضع وصياغة اللائحة الداخلية الجديدة لمجلس الشعب.

2) : تدابير النهوض بصلاحيات البرلمان ووسائل ممارستها

() تطوير مباشرة البرلمان لدوره التشريعي (1) تعديل الدستور

تكشف القراءة المدققة في النصوص المنظمة لتعديل الدستور ودور المجلس فيه، وطريقة انزال هذه النصوص على الواقع عن عدة إشكاليات قانونية وعملية، هي:

— منح أولوية شبه مطلقة لاقتراحات رئيس الجمهورية بطلب تعديل الدستور على اقتراحات أعضاء المجلس في لائحة مجلس الشعب وتطبيق ذلك دون سند من الدستور أو مقتضى موضوعي باعتبار أن الشروط المطلوبة في اقتراح تعديل الدستور في الحالتين لا تتجاوز تحديد المواد المقترح تعديلها ومبررات ذلك التعديل.

— تغليب البعد السياسي على البعد الفني، حيث منح الاختصاص بالتعامل مع اقتراحات تعديل الدستور منذ ورودها إلى المجلس حتى إقرار المجلس أو رفضه لمبدأ التعديل لرئيس المجلس ومكتبه ولجنته العامة، بحسب مصدر الاقتراح، وهي أجهزة سياسية بحكم الاختصاص والتشكيل وطريقة الاختيار، بينما أفضيت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية صاحبة الاختصاص الفني في بحث المسائل القانونية والدستورية تماما في مرحلة النظر في مبدأ التعديل، ولم تظهر في الصورة إلا في المرحلة الثانية الخاصة بصياغة التعديلات المقترحة.

ولتجاوز هذه الإشكاليات التي تكتنف إجراءات نظر المجلس في تعديل الدستور، تطرح عدة آليات لإصلاح وتحسين هذه الإجراءات، وهي:

(2) لمزيد من التفاصيل انظر: الملحق رقم (2): ورقة بحثية حول إصلاح مؤسسة البرلمان - المدخل الوظيفي.

(1-1) إلغاء مظاهر التفرقة القائمة بين اقتراحات التعديل التي يتقدم بها رئيس الجمهورية وتلك التي تصدر من أعضاء مجلس الشعب، خاصة وأنها تفرقة غير مبررة لا دستوريا ولا منطقيا. فليس هناك أى منطق للحفاوة المبالغ فيها بطلب صادر عن رئيس الجمهورية لا يتضمن سوى أرقام المواد المقترح تعديلها والمبررات التي يراها لذلك، وتفضيله على نظير له موقع عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل بذات الشروط والصفة.

(2-1) إسناد مهمة فحص ودراسة اقتراحات تعديل الدستور إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، باعتبارها اللجنة صاحبة الاختصاص والخبرة في هذا المجال، وليس اللجنة العامة للمجلس بتشكيلها السياسى. على أن يكون للجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في هذه الحالة تشكيل خاص يشبه تشكيل لجنة الخطة والموازنة خلال مناقشتها للموازنات والحسابات الختامية، بحيث ينضم إلى عضوية اللجنة الدستورية والتشريعية رؤساء اللجان النوعية الأخرى وممثلو الهيئات البرلمانية بالمجلس، ويتمتعون بحقوق العضوية في هذه اللجنة لحين اتخاذ القرار بشأن التعديل الدستورى المقترح.

(3-1) إتاحة فترة زمنية مناسبة بين انتهاء المجلس من إقرار التعديل الدستورى وطرحه لاستفتاء الشعب عليه، وتخصيص مساحات كافية في وسائل الإعلام والصحف الحكومية والخاصة لشرح التعديلات وتوعية المواطنين بمضمونها لمساعدتهم في اتخاذ رأيهم بشأنها عن بيينة.

(4-1) تخصيص سؤال مستقل لكل باب من أبواب الدستور إذا تعلق الاستفتاء بمشروع دستور جديد أو بعدد كبير من مواده، وأن يتم الاستفتاء على كل مادة مطروحة للتعديل في سؤال مستقل إذا تعلق التعديل بعدد محدود من مواد الدستور.

(2) مقترحات القوانين

تؤكد ممارسة البرلمان لدوره في التعامل مع المقترحات التشريعية - سواء من الحكومة أو من أعضاء المجلس- بروز عدة تحديات، يتمثل أهمها فيما يلى:

= هيمنة المقترحات الحكومية على مقترحات الأعضاء لما تملكه من خبرات فنية وتشريعية متخصصة، وما يتوافر لها من خبرة واقعية ومعلومات أكثر مصداقية مقارنة بما هو متاح لأعضاء البرلمان من ناحية، والمعاملة التفضيلية المتميزة التي يضمنها الإطار القانونى الحاكم للنشاط التشريعى لمجلس الشعب لصالح مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة فى مواجهة الاقتراحات بمشروعات قوانين التي يتقدم بها الأعضاء من ناحية أخرى

= محدودية الدعم الفنى التشريعى المقدم للأعضاء وعدم انتظامه وعدم موضوعيته ؛ فليست كل الأحزاب الممثلة في المجلس قادرة على تقديم العون الفنى التشريعى لأعضائها، سواء لنقص الإمكانيات البشرية أو المادية، أو لضعف الأطر التنظيمية الحاكمة لعملها، وما تنتجه الأجهزة المختلفة فى الأمانة العامة

للمجلس من عون تشريعي للأعضاء يتسم بالمحدودية الشديدة والانتقائية. كما أن دور أمانات اللجان في تقديم العون التشريعي لأعضاء اللجنة يقصر بشدة عما يجب أن يكون عليه، يضاف إلى ذلك عدم وجود آلية منظمة لتوصيل وجهات نظر النقابات واتحادات وجمعيات الأعمال والجمعيات الأهلية وغيرها من منظمات المجتمع المدني بشأن تشريع معين إلى البرلمان وأعضائه، بالإضافة إلى اشتراط أن يقدم العضو اقتراح مشروع القانون مصوغا في مواد ومرفق به مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والأهداف التي يحققها.

— صعوبة الوصول إلى المعلومات الموثوقة التي بدونها لن يتمكن النائب من المشاركة بفاعلية في مناقشة وإقرار ما تتقدم به الحكومة من مشروعات قوانين، ولن يكون قادرا على معرفة مجالات النقص التشريعي التي تحتاج إلى مبادرة تشريعية منه. والواقع أن هناك فجوة معلوماتية واسعة يعاني منها البرلمان كمؤسسة في قيامه بالأدوار المنوطة به، لأن البرلمان لا يمتلك أجهزته الخاصة لإمداده بالمعلومات المتوفرة محليا ودوليا. ومع كل الشكوك التي تحيط بدقة وكفاية وكفاءة أجهزة المعلومات التي تملكها الحكومة، ورغم وجود النصوص القانونية التي تلزم الحكومة بتقديم هذه المعلومات إلى المجلس متى طلبها، فإن الواقع العملي يشهد بعدم حرص المجلس على الإلحاح في الطلب أو وفاء الحكومة بهذا الالتزام من تلقاء نفسها.

— محدودية الدور التشريعي للجان المجلس، فرغم الصلاحيات والإمكانات المتاحة للجان للقيام بدور تشريعي فاعل، فإن الواقع يكشف عن عدم توظيف هذا الدور بالشكل المطلوب، وذلك باستثناء الشهور القليلة التي قضاها مجلس 2012، الذي وظف إمكانات اللجان النوعية -إلى حد ما- في اقتراح التشريعات التي تراخت الحكومة في تقديمها إلى المجلس.

— تركز العمل التشريعي الرئيسي في الجلسة العامة بدلا من أن تكون اللجان النوعية هي ساحته الرئيسية باعتبارها الجهاز المتخصص فيما يطرح أمامها من مقترحات تشريعية، وما يتاح لها من إمكانيات بشرية ومعلوماتية، تستطيع بمقتضاها تخصيص مساحات زمنية واسعة لنظر مقترحات القوانين بصورة لا يمكن أن تتاح في الجلسة العامة للمجلس.

ويحتاج تجاوز هذه التحديات القانونية والعملية التي تواجه دور المجلس حيال مقترحات القوانين إلى تبني حزمة من الإجراءات القانونية والعملية، من أهمها ما يلي:

(1-2) تطوير آليات الدعم الفني التشريعي المتاحة للأعضاء، وذلك من خلال العمل على توفير المعلومة الموثوقة والمساندة الفنية المتخصصة للأعضاء خلال دراستهم لأي موضوع يتعلق بدورهم التشريعي سواء كان الهدف منه إعداد اقتراح مشروع قانون، أو دراسة كيفية التعامل مع مشروع قانون مقدم من الحكومة. ومن المقترح هنا ما يلي:

- تفعيل دور اللجان في تقديم الدعم الفني التشريعي للأعضاء كل فيما يدخل في نطاق اختصاصها من تشريعات، والتدقيق في اختيار الباحثين والخبراء العاملين باللجنة وحسن تدريبهم على القيام بخدمة الأعضاء في هذه الموضوعات، والإصرار على الاستفادة من السلطات الواسعة التي أتاحتها لائحة المجلس للجان في هذا الخصوص.
- إنشاء إدارة أو جهاز فنى يقدم المشورة لأعضاء المجلس في مجال التشريع، ويساعدهم في دراسة ما يراه العضو من نقص تشريعي في قانون معين، أو ثغرة قانونية تحتاج إلى علاج تشريعي، أو مشكلة اجتماعية تحتاج إلى تنظيم تشريعي.
- إنشاء قاعدة بيانات حديثة تتضمن القوانين واللوائح والقرارات الإدارية القائمة في مصر، وأحكام المحاكم، والدراسات القانونية والتشريعية المتاحة، كما يتم تضمينها ما يمكن الحصول عليه من تشريعات مقارنة أو دراسات متخصصة في هذا المجال، وأن يتم تصميمها بطريقة تتيح التعامل السهل للأعضاء معها بصورة تضمن استفادتهم بها في عملهم التشريعي، ويكون الوصول لهذه القاعدة متاحاً لكل الأعضاء والعاملين بالمجلس سواء داخل المجلس أو خارجه.

(2-2) زيادة قدرة المجلس على اقتراح القوانين، ولكي يمكن تحقيق ذلك يقترح الآتى:

- تخفيف القيود القائمة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء بحيث يتيح للعضو التقدم بتصور مدروس للمواد التي يقترح أن يتم تعديلها في قانون معين، أو الثغرة أو المشكلة التي يرى أنها تحتاج إلى معالجة تشريعية، دون أن يطلب منه صياغة اقتراحه في مواد ومذكرة إيضاحية فنية.
- إلغاء دور رئيس المجلس في مراجعة الاقتراحات بمشروعات قوانين، وقصر الاختصاص على لجنة الاقتراحات لدراسة جدوى الاقتراح وقانونيته وطلب رأى الحكومة كتابة بشأنه، على أن تعد تقريراً برأيها فيه خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر يعرض على المجلس في أول جلسات تالية، فإذا وافق المجلس على الاقتراح يحيله إلى اللجنة المختصة لدراسته ويتاح نصه لكل الأعضاء لتقديم ما يرونه من تعديلات عليه إلى اللجنة ويشاركون في مناقشته.
- تفعيل دور اللجان في تقديم مقترحات القوانين للاستفادة من الميزة التي قررت لها اللائحة في هذا الشأن، وتوظيف الإمكانيات الفنية والبشرية المتخصصة المتاحة لها للخروج بمقترح تشريعي جماعي مدروس.
- تقنين اختصاص الهيئات البرلمانية في تقديم مقترحات تشريعية، لتوظيف الإمكانيات الفنية والبشرية المتاحة لدى الأحزاب في المجال التشريعي، والإفادة مما قد يتاح لها من اتصالات واسعة مع التنظيمات النقابية ومؤسسات المجتمع المدني.

(2-3) تحسين قدرة الأعضاء على مناقشة مقترحات القوانين، عن طريق تدريب الأعضاء وتحسين ما

يتاح لهم من دعم فنى، جنباً إلى جنب مع مراعاة مجموعة من الإجراءات الأخرى، من أهمها:

- ضرورة إخطار المجلس بما يرد من الحكومة من مشروعات قوانين في أول جلسة تالية لورودها، والاقتراحات بمشروعات القوانين المقدمة من أعضائه، وإتاحة نصوص المقترح التشريعى وملحقاته -ورقياً أو إلكترونياً- لجميع الأعضاء فوراً ليتمكنوا من دراستها والمشاركة في مناقشتها بفاعلية.

- إلزام الحكومة بأن ترفق بكل مشروع قانون تقدمه إلى المجلس كل الدراسات والأبحاث والمعلومات والإيضاحات والإحصاءات والبيانات والوثائق التي اعتمدت عليها في إعداد المشروع، وهذا حق غير مفعل تتيحه اللائحة الداخلية القائمة لكل لجنة إذا طلبته من الحكومة.

- إلزام أمانة كل لجنة من لجان المجلس - بالتعاون مع جهاز الدعم الفنى التشريعى المقترح- بإعداد دراسة فنية وافية بشأن كل مقترح تشريعى يحال إليها، وتتيحها للأعضاء قبل بدء المناقشة في المقترح بوقت مناسب، ويمكن أن يستثنى من ذلك المقترحات التشريعية التي تقتصر على عدد محدود من المواد غير المحورية، أو تلك التي تنظر بطريق الاستعجال.

- إتاحة الوقت الكافى أمام الأعضاء لدراسة المقترحات التشريعية قبل البدء في مناقشتها، وإعادة النظر في قواعد استعجال النظر في التشريعات بحيث يتم النص عليه في خطاب الإحالة من الحكومة أو في تقرير اللجنة المعنية ويخضع لموافقة المجلس، ويجب ألا يتعارض استعجال النظر مع ضرورة إتاحة الوقت المناسب للأعضاء لدراسة المقترح التشريعى، وهو ما يقتضى حظر البدء في مناقشة أى مقترح تشريعى في لجان المجلس قبل مرور ثمانية وأربعين ساعة على الأقل على إخطار الأعضاء به في الجلسة وإتاحة نصوصه ومرفقاته لهم، وحظر البدء في مناقشة تقرير اللجنة بشأن أى مقترح تشريعى في المجلس إلا بعد مرور ثمانية وأربعين ساعة على الأقل من إتاحة التقرير لأعضاء المجلس.

- تفعيل الآليات المتاحة للجان في عقد جلسات استماع وطلب حضور الخبراء والفنيين والأخصائيين الذين أسهموا في إعداد المشروع لشرحه للأعضاء، ودعوة ممثلى النقابات والمجتمع المدنى، إلى غير ذلك من الوسائل التي تساعد الأعضاء في الوقوف على مختلف جوانب المقترح التشريعى وآثاره ليسهل عليهم اتخاذ قرار بشأنه.

(2-4) تركيز المناقشات التشريعية الرئيسية في اللجان بدلاً من الجلسة العامة، وهو ما يقتضى إعادة

النظر في الاطار الحالى الذى ينظم دور اللجان في مناقشات المقترحات التشريعية، وذلك من خلال

الآتى :

- نقل الاختصاص بتلقى طلبات الأعضاء بالتعديل على المقترحات التشريعية من رئيس المجلس إلى رئيس اللجنة التي تنظر المقترح، حتى تتاح الفرصة لدراسة هذه التعديلات في اللجنة خلال مناقشة المشروع، ويجب إلزام اللجان بأن ترفق ما قدم إليها من اقتراحات بالتعديل ضمن التقرير الذي تقدمه إلى المجلس حول المقترح التشريعي، وأن تبدأ المناقشة في المواد في قاعة المجلس بعرض المقرر للتعديلات المقدمة ورأى اللجنة في كل منها، ولا تعطى الكلمة لمقدم الاقتراح إلا إذا كان مختلفا مع رأى اللجنة بشأن اقتراحه.

- إحالة طلبات التعديل التي تقدم على المشروع خلال مناقشته في المجلس إلى اللجنة مرة أخرى، كقاعدة عامة، والتضييق إلى أبعد حد على تقديم الاقتراحات الشفوية خلال الجلسة.

- إلزام اللجنة بأن تضمن تقريرها بشأن المقترح التشريعي جميع الآراء التي أبدت خلال المناقشات سواء كانت مؤيدة أو معارضة، وأن تقدم بيانا إحصائيا بعدد المؤيدين والمعارضين، وتثبت للمعارضين وجهات نظرهم وحججهم التي أقاموا عليها آراءهم.

() تفعيل مباشرة الدور الرقابي للبرلمان

تفرز ممارسة البرلمان لدوره الرقابي عددا من التحديات القانونية والعملية، من أهمها:

- تشابه بعض الآليات الرقابية، مثل السؤال مع طلب الإحاطة، ومثل لجان تقصى الحقائق مع لجان الاستطلاع والمواجهة.

- ربط الدور الرقابي للمجلس ببرنامج الحكومة، حيث منعت لائحة مجلس الشعب إدراج أية أسئلة أو طلبات إحاطة أو استجابات في جدول أعمال المجلس إلا بعد طرح الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الشعب، ما لم تكن هناك حالة ضرورة وبموافقة رئيس المجلس، بل ومدت هذا المنع بالنسبة لطلبات المناقشة العامة لحين مناقشة البرنامج وإقراره بالمجلس (م210 من اللائحة)، مما يعطل الدور الرقابي للبرلمان.

- تقرير اللائحة الداخلية للمجلس لمواعيد فضاضة للتعامل مع ما يتقدم به الأعضاء من طلبات للرقابة بوسائلها المختلفة، لا تتضمن في الغالب أى سقف زمنى لانتهاء من مناقشة الموضوع واتخاذ قرار بشأنه، والأهم من ذلك أنه غالبا ما يتم التراخي في الالتزام بالمواعيد المقررة لائحيا تحت ذرائع وظروف سياسية أكثر منها عملية.

- التكرار الكبير في استخدام ذات الآلية حول ذات الموضوع، نظرا لعدم وضع اللائحة الداخلية أية قيود تنظيمية على التقدم بأى عدد من آليات الرقابة البرلمانية بشأن موضوع واحد، أو استخدام أكثر من أداة برلمانية في تناول ذات القضية.

2- الاعتماد على قدرات النواب في توفير البيانات حول مراقبة أداء الحكومة، إذ يضطر النائب للاعتماد على قدراته الشخصية في تقييم أداء الحكومة وتجميع البيانات اللازمة لاستخدام أى وسيلة رقابية برلمانية في مواجهتها، وذلك نظرا لعدم امتلاك البرلمان لجهاز معلومات خاص به يتولى توفير البيانات وتجميعها وتحليلها وإتاحتها لأعضائه بطريقة يسهل التعامل معها وتوظيفها في العمل البرلماني، وكذلك عدم وضوح العلاقة بين البرلمان وأعضائه والأجهزة الرقابية المختلفة وسرية تقاريرها، وعدم قيام اللجان بدورها في مراقبة أداء الجهات الحكومية الواقعة ضمن اختصاصها ومتابعة أداؤها، وعدم الجدية في استخدام الأعضاء للرخصة الممنوحة لهم في طلب البيانات من الحكومة حول أى من الموضوعات المطروحة ضمن أدوات الرقابة البرلمانية طبقا لللائحة، وعدم التزام الحكومة بتوفير ما يطلبه الأعضاء من بيانات في التوقيت الذى يعين العضو على القيام بدوره الرقابى، خاصة في ظل غياب آلية لمراقبة الوفاء بهذا الالتزام.

2- السلطات التقديرية الواسعة لرئيس المجلس في التعامل مع أدوات الرقابة، بما تتيحه له اللائحة من سلطات تمتد إلى معظم أركان الدور الرقابى للمجلس.

ولمواجهة هذه التحديات وتفعيل ممارسة الدور الرقابى للبرلمان، فانه من الأهمية بمكان أن تراعى التدابير الآتية:

- 1- توحيد الأدوات الرقابية المتشابهة أو المنكررة، مثل السؤال وطلب الإحاطة، ولجان تقصى الحقائق ولجان الاستطلاع والمواجهة.
- 2- فك الارتباط بين برنامج الحكومة وممارسة الدور الرقابى، فليس هناك منطوق قانونى أو عملى في حرمان أعضاء المجلس من ممارسة دورهم الرقابى على أداء السلطة التنفيذية انتظارا لتقديم الحكومة لبرنامجها.
- 3- الحد من السلطات التقديرية الواسعة لرئيس المجلس في التعامل مع وسائل الرقابة البرلمانية وتوزيعها على مختلف أجهزة المجلس لتقوم على إدارته بصورة مؤسسية ووفق أسس موضوعية معلومة بقدر الإمكان.
- 4- وضع قواعد تنظيمية للحد من تكرار إثارة ذات الموضوع من جانب أكثر من عضو أو باستخدام أكثر من أداة رقابية، وذلك بإعطاء الأولوية لأول من تقدم بطلب رقابى في الموضوع، ولمن يستخدم الأداة الرقابية الأشد. ويتم توزيع قوائم بالموضوعات الرقابية التى يتقدم بها الأعضاء مع جدول الأعمال بصورة أسبوعية، كما يتم إرسال نسخة إلكترونية منها إلى الأعضاء كل أسبوع. ويحق لكل عضو أن يطلب المشاركة في مناقشة الموضوع في المجلس ولجانه ليضيف إليه ما يكون قد أغفله مقدمه الأصلي. كما يجب أن يتاح لأى عضو أن يتبنى الموضوع إذا تنازل عنه مقدمه أو فقد عضويته

بالمجلس ليستكمل المجلس إجراءاته فيه من حيث انتهت، مما يجعل الرقابة أكثر موضوعية وجماعية وفاعلية من جانب وتوفيرا لوقت المجلس من جانب آخر .

5- وضع سقف زمني واضح للانتهاء من الموضوعات المطروحة للرقابة، فيجب أن تكون القاعدة العامة هي الانتهاء من نظر الموضوعات الرقابية المقدمة قبل نهاية دور الانعقاد. ويجب أن يوضع سقف زمني واضح للتوقيات التي تستغرقها كل أداة رقابية منذ التقدم بها حتى إدراجها في جدول أعمال المجلس للمناقشة واتخاذ قراره فيها، كما يجب أن يكون هناك نوع من الردع لعدم الالتزام بالمواعيد المقررة، كأن يحق لصاحب السؤال أن يحوله إلى استجواب إذا لم تلتزم الحكومة بالحضور أو الرد في الموعد المحدد، وحق المستجوب في طلب طرح الثقة بالوزير الذي أخل بذات الالتزام.

6- تنشيط استخدام آليات الرقابة المكتوبة وتفعيلها بالنسبة للأسئلة والاقتراحات برغبة والاستجابات أيضا، بحيث توزع هذه الموضوعات والردود عليها على الأعضاء فور ورودها، مما يتيح الفرصة للعضو أن يقرر اقتناعه بالرد المكتوب فيغلق الموضوع إلا إذا تمسك عضو آخر باستمرار المناقشة فيه.

7- تفعيل دور اللجان في الرقابة البرلمانية ؛ فلا بد أن تقوم اللجان بدورها في متابعة أداء الأجهزة الحكومية المختلفة الواقعة ضمن دائرة اختصاصها وطلب موافاتها بكل ما يتعلق بهذه الجهات من بيانات وتقارير ونشرات، على أن تعد اللجان ملفات بنتائج هذه المتابعة تتاح للأعضاء بصورة دورية على بريدهم الإلكتروني أو في مقر اللجنة وفي مكتبة المجلس.

8- إنشاء جهاز "للرقابة الحكومية" على غرار "مكتب المساءلة الحكومية" U.S. Government Accountability Office (GAO) التابع للكونجرس الأمريكي الذي يقوم نيابة عن الكونجرس بمراجعة مختلف العمليات والبرامج التي تقوم بها الحكومة وتقديم النصح للبرلمان حول أفضل سبل تحسين الأداء ومكافحة الفساد.

- تطوير الدور المالي للبرلمان

إذا كانت التعديلات التي أدخلت على دستور 1971 في عام 2007 والتعديلات التي أدخلها مجلس الشعب في عام 2005 على قانون الموازنة العامة قد عززت من الدور المالي للمجلس، ووسعت سلطاته في المجال المالي لتقترب من أفضل الممارسات المعمول بها عالميا، إلا أنه لا زال هناك الكثير مما تمس إليه الحاجة لزيادة قدرة البرلمان على ممارسة السلطات المتاحة له في المجال المالي، ويمكن رصد أهم هذه الاحتياجات فيما يلي:

1- تحسين قدرات الأعضاء على التعامل مع الوثائق المالية، فلا شك أن الموازنات العامة والحسابات الختامية من الوثائق الفنية المعقدة التي يصعب فهمها على غير المتخصص. ومن هنا تصبح قدرة الغالبية العظمى من النواب على المشاركة بفاعلية فيما يقوم به البرلمان في هذا الشأن رهنا بما يقدم لهم من تدريب على فهم هذه الوثائق المالية والتعامل معها من ناحية، وحجم وكفاءة المساعدات الفنية

التي تتاح لهم في هذا الشأن من ناحية أخرى، ويمكن أن تسهم الحكومة بدور في هذا الصدد من خلال تقديم معلومات الموازنة في صورة سهلة القراءة توازن بين تقديم معلومة سهلة ومفصلة وبين تقديمها بأشكال عديدة تقدم تدريجاً مستويات أعمق من التفاصيل. ويمكن الاستفادة في ذلك بالنماذج المتبعة في دول مثل: كندا، الدانمارك، أيسلندا، نيوزيلندا، والولايات المتحدة الأمريكية.

2- تطوير خدمات الدعم الفني للأعضاء في المجال المالي؛ فعندما لا يملك معظم النواب الخبرة أو الوقت لتحليل وتقييم الموازنة العامة وصياغة البدائل، يصبح توفير الخبرة الفنية المتخصصة القادرة على ذلك أولوية رئيسية، وتشير التجارب الناجحة في هذا الصدد إلى ضرورة توفير هذا الدعم الفني المتخصص للنواب على ثلاثة مستويات متوازنة:

- إنشاء مكتب للموازنة، ليكون بمثابة جهاز فني متخصص في التحليل المالي يقدم خدماته لكل أعضاء المجلس، ويضم هذا المكتب عدداً كافياً من المتخصصين في شؤون الموازنة والتحليل المالي وتحليل السياسات العامة، ويتولى مهمة دراسة وتحليل وتقييم الموازنة العامة والحساب الختامي، كما يؤدي دوراً فنياً في حساب التكاليف المالية لأي تشريع مقدم إلى المجلس. ويمكن الاستفادة في ذلك من تجربة مكتب الموازنة التابع للكونجرس الأمريكي ومكتب الموازنة التابع للبرلمان في السويد.

- وحدة للتحليل المالي بكل هيئة برلمانية، تضم عدداً مناسباً من الفنيين المتخصصين في هذا المجال لتقدم لنواب الهيئة ما يحتاجونه من تحليلات فنية ومالية بالصورة التي تخدم رؤيتهم الحزبية ومواقفهم السياسية، على غرار ما جرى في السويد التي تخصص لكل هيئة برلمانية ما بين خمسة إلى عشرة باحثين متخصصين في هذا المجال.

- كوادر بحثية وفنية متخصصة في التحليل المالي وتحليل السياسات داخل كل لجنة من اللجان النوعية بالمجلس، يقدمون إلى أعضاء اللجنة نوعيات مختلفة من الدراسات والتحليلات المتعلقة بموازنات وحسابات الجهات الداخلة ضمن اختصاص اللجنة.

3- إلزام الحكومة بتقديم رؤية متوسطة المدى قبل الموازنة تتضمن إطاراً عاماً لسياساتها المالية والاقتصادية للسنة المالية القادمة وسنتين ماليتين تاليتين، يعرض توجهاتها العامة في مجالات الإنفاق والإيرادات والأولويات المقترحة لتوجيه الإنفاق العام، ومصادر التمويل المخططة ونسب العجز والدين العام والاقتراض المقترحة، على أن يتم تقديم بيان بهذا الإطار العام خلال الفترة التي يجري فيها صياغة الموازنة العامة، وقبل الموعد الرسمي لتقديم الموازنة بوقت مناسب. ويخضع هذا الإطار لمناقشات مكثفة في المجلس ولجانته بالاشتراك مع الحكومة وخبرائها. ويكون ما يوافق عليه المجلس ملزماً للحكومة في موازنة السنة المالية القادمة، واسترشاداً بالنسبة للسنتين التاليتين.

وتتيح مناقشة المجلس لهذه الموازنة الاقتصادية الشاملة متوسطة الأجل فرصة لزيادة مشاركته في تحديد الأولويات واتخاذ القرارات الصعبة الخاصة بالموازنة، كما تقدم فرصة للبرلمان والشعب لإدراك أهداف وقيود الحكومة بصورة أفضل والمساهمة في صياغة المصالح والتوجهات الاقتصادية الكبرى والصغرى.

4- حظر وجود أية حسابات سرية خارج الموازنة العامة ؛ فلا ينبغي أن تتم أية تصرفات تتعلق بالمال العام خارج سلطة ومراقبة البرلمان، ومن مقتضى ذلك أن يتم إعادة النظر في الموازنات الإجمالية أو ما يطلق عليه موازنات السطر الواحد التي قررتها المادة 10 من قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1972 لست جهات هي: مجلس الشعب، مجلس الشورى، الجهاز المركزي للمحاسبات، وجهاز المدعى العام الاشتراكي (ألغى)، القوات المسلحة، والهيئات القضائية والجهات المعاونة لها، وبحيث يراعى أن تتاح الحرية لهذه الجهات للاستقلال بوضع تفاصيل موازنتها الخاصة بنفسها في حدود الاعتمادات التي يتم الاتفاق عليها مع الحكومة، ثم تعرض مفصلة على المجلس وتخضع للرقابة والتدقيق شأنها شأن غيرها من موازنات الدولة. كما يمكن الاستفادة من التجارب الدولية فيما يتعلق بنظر واعتماد الموازنة الخاصة بالقوات المسلحة وحساباتها الختامية بما يوازن بين اعتبارات السرية المطلوبة لبعض جوانبها، وبين ضرورة خضوع جميع التصرفات في الأموال العامة لموافقة ورقابة البرلمان.

5- إلزام الحكومة بتقديم تقارير ربع سنوية عن تنفيذ الموازنة، حتى يتاح للمجلس ولجانه ممارسة رقابة مستمرة على التنفيذ الفعلي للموازنة العامة من جانب الجهات المختلفة، ويتزامن مع ذلك تقديم الجهاز المركزي للمحاسبات تقارير رقابية حول أداء الحكومة خلال ذات الفترة، وتقوم اللجان المعنية بدراسة كلا التقريرين بصورة معقمة ودقيقة، وترفع تقريرا إلى المجلس بما قد تجده بها من تجاوز لما هو مقرر بالموازنة العامة.

6- إقرار الحساب الختامي قبل الموافقة على الموازنة الجديدة، الأمر الذي يضع تحت نظر المجلس نتائج تنفيذ الحكومة للموازنة السابقة ليستفيد بها في قراره بشأن مشروع الموازنة الجديدة، كما يمكن أن تستفيد الحكومة مما قد يبديه المجلس من ملاحظات على الحساب الختامي في رسم ملامح مشروع الموازنة الجديدة، علاوة على أن من شأن ذلك أن يساهم إيجابيا في تحديد الأولويات التي يمكن أن يتفق عليها المجلس والحكومة خلال تحديدهم لملامح الاطار متوسط الأجل قبل الموازنة.

7- بذل كل جهد ممكن لتحسين قدرة النواب على القيام بمختلف مهام العمل البرلماني، ولعل أول متطلبات ذلك هو حتمية تفرغ الأعضاء تماما للعمل النيابي، ووضع برامج للتدريب والتأهيل المتواصل للنواب على مختلف جوانب العمل البرلماني، منذ لحظة إعلان انتخابهم إلى لحظة انتهاء عضويتهم بالمجلس، كما يتطلب الأمر بحق إعادة النظر في ضرورة توفير مقرات مناسبة للنواب داخل المقر البرلماني وتزويدهم بطواقم إدارية وفنية خاصة بكل منهم، لأن العائد من ذلك أهم بكثير من الوقوف أمام عقبة

التمويل وتوافر الإمكانيات المادية. وقد يكون البدء بتوفير المقرات والطواقم الإدارية والفنية على مستوى الهيئات البرلمانية الممثلة بالمجلس أحد المداخل الأسرع والأسهل إلى أن تتاح الموارد اللازمة لتوفيرها لكل نائب بالمجلس، ويتكامل مع ذلك كله ضرورة التخطيط المحكم لتأسيس جهاز معلومات برلماني مستقل ومتطور، يبني قدراته المادية والبشرية وموارده المعلوماتية بالتدرج والإصرار، وينطلق من توظيف ما هو قائم لدى المجلس، وما هو متاح لدى الحكومة، وما يمكن الوصول إليه من خبرات وتجارب دولية، ليتحول إلى مؤسسة معلوماتية حديثة تملك القدرة على تلبية احتياجاته المعلوماتية والبحثية بصورة مستقلة وموضوعية ومحايدة.

: تحسين وتطوير الأجهزة البرلمانية والتنفيذية
للبرلمان⁽³⁾

للعمل البرلماني وجهان متكاملان، أولهما سياسي برلماني يتعلق بالأعمال البرلمانية بمعناها الواسع، ويقوم عليه البرلمان في مجموعه في شكل جلساته العامة، إلى جانب أجهزته البرلمانية الرئيسية التي تتولى الأعمال التنسيقية والتنضيرية للجلسات العامة التي يصدر عن طريقها وحدها القرار البرلماني.

أما الوجه الآخر للعمل البرلماني فيتعلق بالشؤون الفنية والإدارية والمالية التي يقوم بها الجهاز الإداري التنفيذي للبرلمان متمثلاً في أمانته العامة بالمقام الأول.

وتعاني الأجهزة البرلمانية والتنفيذية للبرلمان من حالة جمود وانغلاق، وقد تراكمت بداخلها سياسات وممارسات غير سليمة وغير مرضية في تكوينها وتشغيلها وأداء مهامها، ويكمن التحدي الحقيقي على صعيد الجلسات العامة للبرلمان وأجهزته البرلمانية الرئيسية في الانتقال من مجلس الفرد الواحد إلى مجلس الأمة الحقيقي فيما يخص الإجراءات والموضوعات سواء بسواء، ذلك أن العمل البرلماني يعنيه الشكل والجوهر معاً، وهما يستوجبان التغيير الشامل في المرحلة المقبلة بالتحول نحو النهج الديمقراطي داخل مؤسسة البرلمان وأجهزتها المختلفة التي لم تكن تعرف الديمقراطية ولم تمتلك زمام المبادرة وإفساح المجال للاختلاف واتساع مساحة الحوار المتبادل ولا إتباع سياسة الباب المفتوح، فضلاً عن غياب القيم البرلمانية وعدم الإعلاء من شأنها على مستوى المبادئ الجامعة، والقيم البرلمانية التنظيمية، والسلوكية داخل البرلمان وأجهزته المختلفة.

ومن أجل تحسين وتطوير الأجهزة البرلمانية والتنفيذية للبرلمان بما يؤدي إلى ممارسات برلمانية فاعلة وسليمة، فإنه يجب أن يؤخذ في الحسبان على هذا الصعيد ما يلي:

(أ) ترشيد نظام الجلسات العامة للمجلس، وذلك بمراعاة ما يلي:

⁽³⁾ لمزيد من التفاصيل انظر: الملحق رقم (3) ورقة بحثية حول التطوير المؤسسي للأجهزة البرلمانية في مجلس الشعب - والملحق رقم

(4) رؤية أولية حول الترتيب السياسية والبرلمانية والفنية والإدارية المتعلقة بإصلاح العمل داخل مجلس الشعب المصري.

- 1- تطبيق نظام التصويت الالكتروني وإسناد المهمة إلى جهة خارجية تتسق مباشرة مع مكتب المجلس دون وسيط.
- 2- إعادة النظر في أسلوب إدارة الجلسة لتكون ديمقراطية ومحايدة، وإعداد المحفظة وفقاً لهذا النهج الديمقراطي.
- 3- تخلى رئيس المجلس والوكيلين عن انتماءاتهم ومواقعهم الحزبية وعن ممارسة أي نشاط حزبي طوال شغلهم لهذه المناصب.
- 4- النظر في استعانة رئيس المجلس بالوكيلين أو غيرهما من الأعضاء للجلوس إلى جواره ومعاونته في إدارة الجلسة كرمز على التشاور وعدم التحكم. واختيار خمسة أو ستة مراقبين للجلسة من بين الأعضاء بالتناوب لمعاونة رئيس المجلس في تنظيم سير الجلسات داخل القاعة ومتابعة انتظام الأعضاء في حضور الجلسات وغياهم.
- 5- إعداد تقرير دوري عن أنشطة أجهزة المجلس فيما بين الجلسات يوزع على الأعضاء للاطلاع ومتابعة أنشطة المجلس (يرفق هذا التقرير مع جدول الأعمال).
- 6- إرساء تقليد أخذ رأي المجلس في جدول أعمال جلسة المجلس عند بدء كل جلسة (للموافقة على الجدول أو تعديله بالحذف أو الإضافة أو التبديل وإعادة ترتيب الموضوعات).
- 7- اتخاذ قرار من المجلس بمنع الوقوف أو التصفيق أثناء انعقاد جلسات المجلس للمحافظة على وقار المجلس.

(ب) دمج مكتب المجلس ولجنته العامة في هيئة برلمانية واحدة، وذلك بمراعاة ما يلي:

- 1- إلغاء اللجنة العامة وإسناد مهامها الموضوعية إلى المجلس نفسه يجتمع كله في هيئة لجنة عامة عند الاقتضاء. وإسناد مهامها الإجرائية والتنسيقية إلى مكتب المجلس.
- 2- التوسع في عضوية مكتب المجلس ليتألف من تسعة أعضاء أو أكثر بمن فيهم الرئيس والوكيلان، بحيث ينتخب هؤلاء الثلاثة لمدة الفصل التشريعي، وينتخب بقية أعضاء المكتب عند بدء كل دور انعقاد سنوي عادي ولمدة دور الانعقاد فقط.
- 3- حصر اختصاصات مكتب المجلس بتشكيله الموسع في المسائل التنظيمية والتنسيقية، وإسناد مهامه الموضوعية إلى اللجان النوعية أو المجلس نفسه حسب الأحوال.
- 4- عقد اجتماعات دورية لمكتب المجلس (كل أسبوعين على الأكثر)، ورفع صحة انعقادها إلى ثلثي تشكيله، واتخاذ القرارات بأغلبية ثلثي أعضائه دونما أي ترجيح لصوت الرئيس.
- 5- تحرير محاضر لكل اجتماعات مكتب المجلس وتوزيعها على أعضائه، وإعلام أعضاء المجلس بما يتخذ من قرارات.
- 6- عدم اشتراك أعضاء مكتب المجلس في عضوية اللجان النوعية حتى يتفرغوا لشئون المكتب.

7- وضع مكتب المجلس خطة نشاط المجلس وأجهزته لكل دور انعقاد سنوي بعد استطلاع آراء لجان المجلس وأعضائه.

8- ترشيد الإنفاق والموكب الرسمية من قبل رئيس المجلس والوكيلين، ليكونوا أسوةً حسنةً للأعضاء والموظفين وغيرهم.

(ج) تطوير الشعبة البرلمانية واللجنة التنفيذية للمؤتمرات البرلمانية، وذلك من خلال :

1- إسناد النشاط البرلماني الخارجي كله إلى الشعبة البرلمانية ولجنتها التنفيذية.

2- مراجعة قواعد تشكيل وإدارة الشعبة ولجنتها التنفيذية ليتم بالانتخاب من بين مرشحين متعددين، وعدم تحكم مكتب المجلس أو حزب الأغلبية البرلمانية في هذا التشكيل، وبما يضمن التمثيل العادل للهيئات البرلمانية الحزبية والمستقلين والمرأة داخل اللجنة.

3- الحرص على عقد الاجتماع السنوي للشعبة البرلمانية المصرية الذي لم ينعقد قط طوال العقود الماضية.

4- التأكيد على المشاركة الفعلية للوفود البرلمانية المصرية في المهام التي تكلف بها إلى الخارج، والاستفادة مما يعد لها من أوراق عمل تحضيرية.

5- وضع لائحة داخلية لتنظيم العمل داخل الشعبة البرلمانية المصرية وقواعد تشكيل الوفود البرلمانية بما يكفل التناوب في التمثيل بهذه الوفود، ويضع قواعد تنظم العلاقة بين الشعبة البرلمانية المصرية ووزارة الخارجية فيما يتعلق بالتشاور وتبادل المعلومات ومتابعة تنفيذ التوصيات والقرارات الصادرة عن المنظمات البرلمانية الدولية.

6- مشاركة موظف متخصص بالتناوب من قطاعي المؤتمرات أو البحوث البرلمانية في تشكيل الوفود البرلمانية الرسمية، والتجاوز عن أسلوب المشاركة لموظفين غير ذوي صفة من باب المجاملة والأهواء الشخصية، بما يسهم في تقديم دعم فني لهذه الوفود وإعداد تقارير فنية عن مهامها بصورة منتظمة.

7- إعداد تقارير عن المهام التي تقوم بها الوفود البرلمانية، وإحالتها إلى جهات الاختصاص للإحاطة والاستفادة منها.

8- تخصيص موازنة مناسبة لأنشطة الشعبة وتحديد مواردها على سبيل الحصر وزيادة الاشتراك السنوي للأعضاء في هذه الموازنة، وإنفاقها وفقا لخطة سنوية معتمدة.

9- التوسع في تشكيل لجان الصداقة والإخاء البرلمانية المشتركة الثنائية والمتعددة الأطراف مع البرلمانات في الدول الشقيقة والصديقة.

10- فصل منصب أمين عام البرلمان عن منصب أمين الشعبة البرلمانية، من باب تقسيم العمل وتوزيع المسؤوليات وتوازنها وعدم تركيزها.

(د) توسيع اللجان النوعية وتجويد تقاريرها البرلمانية، ويقضى ذلك مراعاة ما يلي:

1- استحداث لجان نوعية جديدة للارتقاء بالعمل البرلماني ومواجهة مرحلة ما بعد ثورة 25 يناير ومتطلباتها، ومن هذه اللجان المقترحة.

* لجنة مكافحة الفساد: (بشئى صورته وأشكاله).

* لجنة الاتصال والمعلومات: تختص بالشئون المتعلقة ببناء مجتمع المعرفة والمعلومات واقتراح القوانين والسياسات والرؤى بهذا المجال المهم للغاية.

* لجنة شئون الأسرة والطفولة: تعنى بما يخص حقوق الأسرة والأمومة والطفولة وما يتعلق بتشريعاتها وسياساتها في ظل اهتمام الشرع والاتفاقيات الدولية بهذه المسائل.

* لجنة الإصلاح والتنمية الإدارية.

* لجنة موارد المياه.

2- إنشاء لجنة حسابات البرلمان، ويترأسها أحد أعضاء الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة، تتولى مراجعة حسابات البرلمان، ولجنة أخرى لمتابعة شئون المكتبة البرلمانية والأرشيف وغيرها من وسائل التوثيق البرلماني.

3- انعقاد اجتماعات اللجان في غير أيام جلسات المجلس- بحسب الأصل- ورفع نصاب صحة انعقادها إلى أغلبية أعضائها بدلاً من الثلث، وإعداد محاضرها أولاً بأول وتوزيع نسخ منها على أعضاء اللجنة.

4- ابتداء أساليب جديدة في منهج إعداد التقارير البرلمانية مثل استطلاعات الرأي والزيارات الميدانية وجلسات الاستماع مع الجمهور والمختصين والمسؤولين وإعداد البحوث والدراسات المقارنة وغير ذلك من الأعمال التحضيرية، والاستفادة من تقنية المعلومات الحديثة في هذا الغرض.

5- عدم نظر تقارير اللجان قبل استيفائها النواحي الإجرائية والموضوعية. وحفظ التقارير التي لم تقدم إضافات جديدة حول الموضوعات التي تدرسها، وإعادة التقارير غير المكتملة مرة أخرى من المجلس إلى اللجان.

6- قيام اللجان بدورها في اقتراح مشروعات القوانين ومتابعة تنفيذ القوانين واللوائح السارية وغيرها من الاختصاصات المهمة المهمة على امتداد العقود الماضية.

7- وجوب تفرغ رؤساء اللجان لأعمال هذه اللجان.

8- الاستفادة من مناقشات المجلس حول تقارير اللجان، بإعادتها إلى اللجنة لهذا الغرض، وتفويضها بإدخال ما يلزم من تعديلات عليها في ضوء هذه المناقشات، وعرض التعديلات الجوهرية على المجلس لإقرارها في صورتها النهائية.

9- إعداد تقارير المتابعة عن نشاط اللجان، وعرضها على المجلس في نهاية كل دور انعقاد سنوي.

10- حضور رئيس المجلس والوكيلين الاجتماعات الأولى للجان النوعية، وحث الأعضاء على تخصيص اجتماع- أو أكثر- لقراءة جماعية للائحة الداخلية للمجلس، وتشجيعهم على تطوير أساليب العمل داخل اللجان والمجلس بوجه عام.

(هـ) شئون العضوية ومزاياها وواجباتها

يجب في هذا الخصوص الأخذ في الحسبان ما يلي:

- 1- إضافة أداء العضو لمهام وواجبات العضوية بصدق وإخلاص إلى مضمون القسم الدستوري للأعضاء.
- 2- التأكيد على أهمية وضرورة الحصانة الموضوعية والإجرائية لعضو المجلس وعدم جواز تنازله عنها، مع ترشيدها في الممارسة.
- 3- الالتزام بالقاعدة العامة في تفرغ الأعضاء لمهام العضوية وعدم الجمع بينها وبين الوظائف العامة وغيرها لتجنب تضارب المصالح وتوكيد استقلال البرلمان.
- 4- تقنين مكافأة شهرية لعضو المجلس لا تقل عن (15) ألف جنيه، وإلغاء بدلات الجلسات واجتماعات اللجان التي يتهافت عليها الأعضاء وإعفائهم من التوقيع في قوائم حفاظاً على كرامتهم (المدير العام ووكيل الوزارة لا يوقع حضوراً في جهة عمله) أو تطبيق نظام التوقيع الإلكتروني، مع خصم مبلغ محدد من المكافأة الشهرية مقابل غياب العضو عن جلسة المجلس أو اجتماع اللجنة.
- 5- النظر في تقنين معاشات ومكافآت نهاية الخدمة للأعضاء عند تركهم المنصب ووضع شروط وقواعد استحقاق هذه المعاشات، والاستئناس بالنظم البرلمانية المقارنة في هذا الخصوص ونظام معاشات الوزراء.
- 6- ترفع الأعضاء عن مواطن الشبهات التي تعوق أداءهم لمهام العضوية، وتؤثر من طرف خفي على استقلالهم وإضعاف مؤسسة البرلمان، مثل قرارات العلاج وتأثيرات الحج وتأثيرات الوظائف.. الخ، واتخاذ مكتب المجلس ما يلزم من تدابير للقضاء على هذه الظواهر غير الإيجابية.
- 7- تنظيم لقاءات دورية ودية بين الأعضاء بمعرفة مكتب المجلس لمزيد من التعارف والتآلف فيما بينهم، وعمل نادٍ اجتماعي لهم ولموظفي المجلس لهذا الغرض وغيره من الأهداف التي تحققها مثل هذه الأندية الاجتماعية.
- 8- التنسيق مع المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى لتوفير أماكن تتخذ مقرات لتلاقي أعضاء المحافظة مع الأهالي في هذه المحافظات والوحدات الإدارية المحلية الأخرى بما يعمق العلاقات المتبادلة بين الطرفين.

(و) ضمان تمثيل المرأة والهيئات البرلمانية للأحزاب في الأجهزة البرلمانية الرئيسية، وذلك عن طريق:

- 1- مراعاة تمثيل المرأة والهيئات البرلمانية للأحزاب والمستقلين في هذه الأجهزة وتقنين حد أدنى لمشاركتها في هذه الأجهزة.
- 2- إسناد منصب أحد وكيلي البرلمان وكذلك رئاسة بعض اللجان المهمة لأحزاب المعارضة المتمثلة في البرلمان، وبخاصة لجان الخطة والموازنة والاقتراحات والشكاوى، الدفاع والأمن القومي.
- 3- قيام الهيئات البرلمانية للأحزاب بنفسها بانتخاب ممثليها أمام البرلمان.
- 4- السماح لكل هيئة برلمانية بترشيح عدد معين من أعضائها في عضوية اللجان تبعاً لمعدل تمثيلها في البرلمان مع تقرير حد أدنى لهذا الترشيح بكل لجنة.
- 5- وضع تقنين محدد يسمح بتكوين كتلات وتحالفات برلمانية تضم عدة أحزاب تجمعها أهداف وبرامج مشتركة.
- 6- تقرير مزايا إجرائية للهيئات والتكتلات البرلمانية وتزويدها بالموارد البشرية والمادية والمالية التي تمكنها من النهوض بمسئولياتها داخل البرلمان.

(ز) إصلاح وتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للبرلمان⁽¹⁾

- يتطلب الجهاز التنفيذي للبرلمان إصلاحاً جذرياً وتطهيراً شاملاً وإعادة هيكلة كاملة وعلى وجه الخصوص يجب الأخذ في الحسبان ما يلي:
- 1- أن يعين الأمين العام للمجلس بقرار من المجلس بناء على اقتراح مكتبه لمدة فصل تشريعي واحد قابل للتجديد لمرة واحدة فقط.
 - 2- أن يعاد النظر في الهيكل التنظيمي لجهاز الأمانة العامة ليوكب المستجدات التي طرأت على العمل البرلماني طوال أكثر من عقدين من الزمان، وأن يستطلع آراء العاملين بالأمانة العامة في هذا الهيكل، ويعلن ويوزع عليهم.
 - 3- أن يعد دليل إجراءات العمل الداخلية للتشكيلات التنظيمية بجهاز الأمانة العامة.
 - 4- أن تجرى دراسة مسحية شاملة عن اتجاهات التوظيف بالبرلمان، ويعتمد على نتائجها في رسم سياسة سليمة للتوظيف في ضوء احتياجات العمل.
 - 5- أن يراجع نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف ويجرى تحديثه وتفعيله، وأن يوضع سلم للوظائف ويجرى تحديثه وتفعيله، وأن يوضع سلم للوظائف التخصصية بالبرلمان، وأن يؤهل الموظفون للترقى في هذا السلم التخصصي من وظيفة باحث برلماني حتى بلوغ وظيفة الخبير والمستشار البرلماني.
 - 6- أن تقتصر المراكز والمناصب الوظيفية على العاملين بالكادر الوظيفي وحدهم، ويستبعد من يشغلها ممن تجاوز السن القانونية للمعاش، ولا يتم التجديد لهؤلاء بأى حال من الأحوال، وأن يتوقف عن التعيينات من خارج المجلس في الوظائف العليا والاستشارية.

(1) لمزيد من التفاصيل أنظر الملحق رقم (5) : مشروع إصلاح وتطهير وإعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للبرلمان.

- 7- أن يقسم العمل داخل الوحدات التنظيمية المختلفة بالأمانة العامة، وألا يحتكر من قبل أفراد بعينهم مهما كانت كفاءاتهم وقدراتهم.
- 8- أن تتبع سياسة التداول في الوظائف العليا لتكون لمدة فصل تشريعي قابل للتجديد لمرة واحدة، أسوة بما هو مقترح بالنسبة لوظيفة "الأمين العام".
- 9- أن يوضع دليل عمل استرشادي لقواعد العمل داخل أمانة شئون اللجان، بحيث يؤدي إلى توحيد أساليب العمل وطريقة إعداد التقارير البرلمانية.
- 10- أن تجرى مراجعة شاملة لللائحة العاملين بالبرلمان، بما يؤدي إلى تحديث جذري لنظام العاملين وتحقيق الإنصاف الوظيفي. وتخليص هذه اللائحة مما علق بها من انحراف تشريعي.

(ح) إحياء القيم البرلمانية وعودة الروح والوعي للبرلمان:

تحكم أصول العمل وممارساته داخل مؤسسة البرلمان وأجهزته الرئيسية مجموعة من القيم والمبادئ الحاكمة لأداء هذه المؤسسة وانتظام دولا العمل فيها سلباً وإيجاباً، ويشكل الخروج على هذه القيم والمبادئ بصورة ملحوظة وعامة مؤشراً دالاً على ابتعاد البرلمان عنها وعدم الالتزام بها. وقد سار الأمر على هذا النحو في البرلمان المصري على امتداد العقود الستة الماضية، يظهر ذلك لغة الخطاب المستخدم داخل جلسات البرلمان واجتماعات اللجان، الأمر الذي يوجب إحياء هذه القيم والمبادئ البرلمانية.

فعلى سعيد القيم البرلمانية الجامعة، يجب إعلاء شأن هذه القيم، وفي صدارتها:

- 1- تمثيل عضو البرلمان للأمة بأسرها.
- 2- نزاهة التمثيل في عضوية البرلمان.
- 3- تفرغ عضو البرلمان لمهام العضوية.
- 4- تجنب تضارب المصالح والبعد عن الشبهات.
- 5- استقلال البرلمان.
- 6- حرية التعبير والمعارضة والنقد البناء.
- 7- ديمقراطية العمل داخل البرلمان.
- 8- تداول الولاية البرلمانية وعدم تأبيدها.
- 9- تحقيق صحة العضوية.
- 10- علانية أعمال البرلمان وتوثيقها.
- 11- التعاون بين البرلمان والمؤسسات الدستورية الأخرى.
- 12- عدم تفويض الصلاحيات.
- 13- احترام البرلمان وكرامة الأعضاء.
- 14- المحافظة على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية واحترامها.
- 15- التزام أحكام الدستور والقانون واللائحة في المداولات والقرارات.

16- مراعاة أصول اللياقة مع رئيس البرلمان والأعضاء.

17- انفتاح البرلمان على المجتمع والمواطنين.

18- المساءلة البرلمانية للأعضاء.

وعلى صعيد القيم البرلمانية التنظيمية، فإن من المهم للغاية الالتزام الصارم بهذه القيم لترشيد وضبط الممارسات البرلمانية داخل الجلسات والاجتماعات البرلمانية، وتحويل مداولاتها إلى كلم طيب نافع، ومن أهم هذه القيم التنظيمية:

1- الانتظام فى حضور الجلسات والاجتماعات.

2- طلب الإذن بالكلام.

3- عدم المقاطعة.

4- عدم التكرار.

5- عدم التلاوة.

6- الوقوف أثناء الكلام وتوجيهه للرئيس أو هيئة المجلس.

7- الوقت المعلوم للكلام.

8- عدم الخروج على الموضوع محل المداولات.

9- استيفاء الإجراءات قبل نظر الموضوعات.

10- نصاب معلوم للانعقاد والتصويت على القرارات.

11- المحافظة على النظام والوقار الواجب للجلسات والاجتماعات.

12- التروى وعدم الاستعجال فى نظر الموضوعات.

13- ترتيب معين للجلوس فى جلسات البرلمان.

14- عدم التعليق على القرارات البرلمانية بعد إعلانها.

وعلى صعيد القيم السلوكية التى يجب أن يلتزم بها أعضاء البرلمان، فمن أهمها: الندية، المصادقية، الجماعية، الأسوة الحسنة، التعارف والتآلف، التنافس، التكليف والخدمة العامة، الإفصاح والتواصل، قبول التأهيل والتجديد، قبول النقد والشكوى، ويضاف إلى هذه القيم السلوكية مجموعة قيم تخص العاملين بالبرلمان وفى طبيعتها، تقسيم العمل، العدالة الوظيفية، النظام والانضباط، المسؤولية والمساءلة، الكفاءة والإنجاز، الجودة والإتقان، التجديد والتغيير، الحياد والنزاهة، التداول الوظيفى، المشاركة والتشاور، والعلانية، الاحترام المتبادل والثقة.

(ط) إنشاء أكاديمية متخصصة للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان⁽²⁾

من المسلم به أن البرلمان يقوى بأعضائه ويضعف بهم أيضاً، وعضوية البرلمان ليست مهنة يحترفها المتخصصون المؤهلون لشغلها، بل هي منصب عام لتمثيل الشعب من قبل نوابه المنتخبين لهذه المهمة الوطنية الجسيمة المركبة.

ويأتى أعضاء البرلمان عادة من خلفيات ومستويات علمية وعملية متباينة، لا تجمعهم قواسم معرفية مشتركة بأصول الممارسة البرلمانية، فليس ثمة معاهد أو كليات يتخرج منها البرلماني، والمتخصصون الذين يعاونون هؤلاء الأعضاء -فى الغالب- غير مؤهلين بصورة كافية حتى لو كانوا من خريجي كليات الحقوق والعلوم السياسية التي تقدم بالكاد الحد الأدنى من المعرفة العامة فى حقل القانون والعلوم السياسية، ولا تتعمق هذه المسارات الأكاديمية فى المجالات المعرفية للعلوم البرلمانية وتطبيقاتها.

وإزاء هذا التحدى الكبير، فإنه يجب لتقوية مؤسسة البرلمان وتفعيلها وتطويرها إعطاء أولوية متقدمة لإعداد البرلماني النموذجي وبناء قدرات البرلمانيين من أعضاء البرلمان وموظفيه، ويغزو من الأهمية بمكان على هذا الصعيد أن يتبنى البرلمان مشروع إنشاء أكاديمية متخصصة للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان، تخدم كل المهتمين المتخصصين فى الشأن البرلماني وحقوق الإنسان فى مصر والعالم العربى، وتتولى إعداد وتأهيل العاملين بالوظائف التخصصية فى البرلمان قبل الالتحاق بالعمل وأثناء الخدمة، وعمل برامج وحلقات نقاشية لتأهيل الأعضاء بصورة منتظمة، وإعداد برامج للدراسات العليا فى هذا المجال، وتقديم الاستشارات وإعداد البحوث البرلمانية التي يتطلبها العمل البرلماني بوجه عام ومراجعة وقياس أداء البرلمان فى مصر والعالم العربى، ويتبع هذه الأكاديمية الوحدات الآتية:

- 1- كلية الدراسات العليا فى العلوم البرلمانية وحقوق الإنسان.
- 2- معهد التأهيل والتدريب البرلماني.
- 3- مركز الدراسات والاستشارات البرلمانية.
- 4- الجمعية الوطنية للعلوم البرلمانية وحقوق الإنسان.

⁽²⁾ لمزيد من التفاصيل حول هذا المشروع أنظر الملحق رقم (6) مشروع مقترح بإنشاء الأكاديمية العربية للدراسات البرلمانية وحقوق الإنسان.