

الفصل الثالث

السلطة التشريعية : من الاختصاص إلى الفعالية

تعتبر السلطة التشريعية «البرلمان» أحد العناصر الرئيسية في تحليل النظم السياسية، فالبرلمان من ناحية أولى، هو المؤسسة التي تعبر عن إرادة الشعب باعتبار أنها تتكون من ممثلين منتخبين ، وهو من ناحية ثانية المؤسسة التي تقوم على مهمة التشريع وإصدار القوانين المنظمة لشئون الدولة والمجتمع، وهو من ناحية ثالثة المؤسسة التي تمارس مهام الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ومحاسبتها. ولهذا الأسباب.. فإن البرلمان هو الهيئة التي تكشف عن حالة النظام السياسي ، وما إذا كان ديمقراطياً أم غير ديمقراطي، والتي تبرز مدى الرضا الاجتماعي وشرعية نظام الحكم، وتظهر عليها درجة التطور الاجتماعي والسياسي؛ فنوعية المناقشات التي تجري تحت قبة البرلمان والتشريعات التي تصدر عنه تشير إلى مدى ارتقاء الوعي العام في المجتمع. والبرلمان أيضا هو سجل لتطور الأفكار والقوانين، التي تنظم حركة المجتمعات، فمن خلال رصد الحوارات والمناقشات التي تحتويها مضابط جلساته ، نستطيع معرفة أبرز قضايا المجتمعات وتطور الفكر بشأنها.

وهكذا، فمن الضروري إدراك تلك الصلة الوثيقة بين البرلمان والديمقراطية. ولعله لا توجد مؤسسة سياسية

أخرى ، يرتبط عملها ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الديمقراطية بمثل ما يرتبط به أداء الهيئة التشريعية، وتاريخ التطور الديمقراطي في أغلب دول العالم هو تاريخ النضال من أجل التمثيل الشعبي وإقامة هيئات نيابية منتخبة تقوم بمهام التشريع والرقابة. ومن ثم، ليس من المبالغة القول بأن شكل العلاقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية هو أهم مؤشر لحالة الديمقراطية أو التطور الديمقراطي في نظام ما.

وقد ازداد الاهتمام بالمؤسسة البرلمانية في العقدين الأخيرين من القرن العشرين مع حدوث الموجة الثالثة للديمقراطية، وتحول عدد كبير من الدول في شرق أوروبا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية إلى نظم ديمقراطية. وفي هذا المجال، طرح الباحثون قضية ما إذا كان البرلمان هو مجرد مرآة تعكس عليها التحولات الحادثة في النظام السياسي Subject of Change، أم أنه يقوم بدوره كأداة للتغيير Agent for Change. ويُقصد بذلك دور الهيئات التشريعية في تعميق التطور الديمقراطي، وهو ما يُعبر عنه البعض بتعبير تعميق الديمقراطية Democratic Consolidation، وهو ما يشير إلى دور البرلمان بوصفه مؤسسة تمثيلية منتخبة في تدعيم الديمقراطية، من خلال تمثيلها للتيارات السياسية والاجتماعية المختلفة، وتنظيم العلاقة بين مصالحها وإدارتها بشكل سلمي، وبما يحقق التكامل السياسي، ويدعم الشرعية السياسية لنظام الحكم.

وتتمثل السلطة التشريعية في مصر وفقاً لدستور 1971 - مع وجود تفاوت في الصلاحيات والاختصاصات بينهما- في مجلسين: مجلس الشعب الذي عرف باسم مجلس الأمة في الفترة 1956 - 1971 ، ومجلس الشورى الذي تم إنشاؤه عام 1980، وزيادت اختصاصاته وفقاً للتعديلات الدستورية لعام 2007.

ومن الناحية التاريخية، تمتلك مصر خبرة عريقة في الممارسة البرلمانية؛ فقد عرفت أشكالاً من المجالس الاستشارية منذ العقد الثالث من القرن التاسع عشر مع تكوين مجلس المشورة عام 1829، وفي عام 1866 أنشأ الخديوي إسماعيل مجلس شورى النواب الذي استمر حتى مارس 1882، وفي مايو 1833 في ظل الاحتلال الإنجليزي، أنشأ الخديوي توفيق مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، وفي عام 1913 تم إنشاء

الجمعية التشريعية التي مارست عملها حتى يونيو 1914 ، عندما توقفت الحياة النيابية في مصر؛ بسبب نشوب الحرب العالمية الأولى، ثم صدر أمر حلها في إبريل 1923 .

ووفقاً لدستور 1923، تكون البرلمان من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وقد عقد أول اجتماع لكل منهما في 15 مارس عام 1924، وتالت المجالس البرلمانية التي تعرضت غالبيتها العظمى للحل بمرسوم ملكي قبل انتهاء مدتها، وكان آخر حل في أعقاب حريق القاهرة في يناير عام 1952 ، عندما تم حل مجلس النواب في مارس، وظلت مصر دون برلمان حتى قيام ثورة يوليو من العام نفسه.

وفي فبراير عام 1953، تم الإعلان عن مرحلة انتقالية لمدة ثلاث سنوات يتم خلالها ممارسة السلطة التشريعية من خلال مجلس قيادة الثورة، وعاشت مصر دون هيئة تشريعية حتى صدور دستور 1956. ووفقاً له، تم انتخاب أول مجلس نيابي بعد الثورة، وهو «مجلس الأمة» الذي بدأ عمله في يوليو 1957 واستمر حتى مارس 1958.

وعقب الوحدة مع سوريا، وصدور الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة في عام 1958 ، تم تشكيل مجلس الأمة للدولة الجديدة بقرار من رئيس الجمهورية على أن يكون نصف أعضائه على الأقل من بين أعضاء مجلس الأمة المصري ومجلس النواب السوري. وبعد الانفصال السوري في سبتمبر 1961، عاشت مصر دون برلمان حتى مارس عام 1964 ، عندما صدر دستور مؤقت قام في ظله مجلس الأمة، واستمر هذا الوضع حتى صدور الدستور الدائم لمصر عام 1971⁽¹⁾.

وبشكل عام، اتسمت الحياة النيابية من عام 1866 بعدم الاستقرار، ولم تعرف النصوص الدستورية التي وردت في دستور عام 1923 - والتي تعطي حقوق الرقابة والتشريع للبرلمان - طريقها دائماً إلى التطبيق بسبب الصراع بين الملك والوفد قبل ثورة يوليو، وهيمنة السلطة التنفيذية على العمل البرلماني. وتكفي للدلالة على حالة عدم الاستقرار

(1) انظر: الدساتير المصرية والوثائق المتعلقة بها الفترة من 1924 - 2007، مرجع سابق.

البرلماني والسياسي أن الفترة من 1924 – 1952 شهدت عشرة مجالس نيابية لم يستكمل أي منها مدة استحقاقها الدستوري ، وهو خمس سنوات ما عدا مجلس عام 1945⁽¹⁾ .

ووفقاً لدستور 1971، يكمن الاختصاص التشريعي بصفة أصيلة في مجلس الشعب، ثم تم إنشاء مجلس ثانٍ هو مجلس الشورى حسب تعديل عام 1980⁽²⁾ .

أولاً: مجلس الشعب

طبقاً لدستور 1971، يعتبر مجلس الشعب عماد السلطة التشريعية في مصر؛ سواء من حيث ما عهد له الدستور من اختصاصات وسلطات ، أو من حيث تنظيم علاقته بالسلطة التنفيذية ، أو من حيث تكوينه وتشكيله ، أو من حيث واقع ممارساته وإسهاماته في الحياة السياسية .

1. الإطار الدستوري والقانوني:

يتناول هذا الجزء تكوين مجلس الشعب، واختصاصاته، وعلاقة المجلس مع السلطات الأخرى في الدولة ، والأجهزة الداخلية للمجلس، ويعرض أخيراً لخطوات العملية التشريعية.

أ- تكوين المجلس:

لم ينص الدستور على عدد محدد لأعضاء مجلس الشعب أو لعدد الدوائر الانتخابية التي تنقسم إليها الدولة، وإنما ترك مهمة ذلك للقانون، لكن الدستور وضع حدًا أدنى

(1) عمرو هاشم ربيع، أداء مجلس الشعب المصري: دراسة حالة للدورة الأولى من الفصل التشريعي الخامس 87 – 1988 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، أغسطس 1991)، ص 8 – 9.

(2) بالنسبة لتطور تكوين المجلس ، انظر د. أحمد فارس عبد المنعم، تطور المجلس النيابي في مصر – دراسة توثيقية، سلسلة بحوث سياسية، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1990. وكذلك، سامي مهراڤ: مجلس الشعب في ظل دستور 1971 (القاهرة: الهيئة العامة للكتاب، 1996).

لعدد الأعضاء، فنص على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين.

كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة، وقد استخدم الرئيس هذا الحق لتعيين الفئات غير الممثلة تمثيلاً صحيحاً في المجلس كالنساء والأقباط، كما استخدمه لتعيين كفاءات معينة مثل اختياره د. رفعت المحجوب الأمين العام السابق للاتحاد الاشتراكي، وعميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية⁽¹⁾، وتعيين د. فوزية عبد الستار أستاذ القانون بجامعة القاهرة، والتي تولت رئاسة اللجنة التشريعية في عام 1990، وتعيين كل من المستشار محمد الدكروري ود. رمزي الشاعر كخبرات قانونية في عام 2005.

وقد صدر القانون رقم (38) لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، الذي يقضى في مادته الأولى بأن يتألف المجلس من عدد 444 عضواً بالإضافة إلى العشرة أعضاء الذي يعينهم رئيس الجمهورية. وحدد القانون رقم 206 لسنة 1990 عدد الدوائر الانتخابية بـ 222 دائرة ينتخب عن كل منها عضوان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، وينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي تم الإدلاء بها. وحدد قانون المجلس مدته بخمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له.

ويشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب، طبقاً لما ورد في قانون مجلس الشعب مادة (5): أن يكون مصري الجنسية، من أب مصري، وأن يكون اسمه مقيداً في أحد جداول الانتخاب، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده، وأن يكون بالغاً من العمر ثلاثين عاماً ميلادية على الأقل يوم الانتخاب، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها. وألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس

(1) أنتخب د. رفعت المحجوب رئيساً للمجلس في 1987، وهو رئيس المجلس الوحيد الذي اكتسب عضويته بالتعيين، وليس بالانتخاب.

الشعب ؛ بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة (96) من الدستور .

ونصت المادة على ضرورة أن يجيد المرشح القراءة والكتابة، وتم تعديل هذا النص في عام 2005 بحيث «يكون (المرشح) حاصلًا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها على الأقل ، ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليده ما قبل أول يناير سنة 1970 » . وفي هذا مسعى للارتقاء بمستوى الحياة البرلمانية من الناحية التعليمية .

ويمارس أعضاء مجلس الشعب عملهم في ظل أحكام ، تضمن عدم تعارض المصالح وإسباغ الحصانة اللازمة للقيام بدورهم بكفاءة وفاعلية ، وعلى سبيل المثال تنص المادة 95 على أنه «لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئًا من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يرم مع الدولة عقدًا بوصفه ملتزمًا أو موردًا أو مقاولًا». وبالمقابل يمنح أعضاء المجلس حصانة عما يبدونه من آراء، في المجلس أو في لجانه، وعلى سبيل المثال، تنص المادة (98) على أنه «لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه».

ب - اختصاصات المجلس:

لمجلس الشعب اختصاصات ووظائف عديدة حددها الدستور، وتمثل فيما يلي:

• الوظيفة التشريعية:

نص الدستور على أن مجلس الشعب يتولى سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (مادة 86).

وجاء التعديل الدستوري لعام 2007 ليجيز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة للدولة، عدا التي ترد تنفيذًا للالتزام محدد على الدولة،

وأنه «إذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات ، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات» (مادة 115). وكانت المادة قبل التعديل تنص على عرض الموازنة على المجلس قبل شهرين من بدء السنة المالية، كما كانت تنص صراحة على أنه «لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة». ومن ثم يمكن القول بأن التعديل جعل مجلس الشعب شريكاً للحكومة في إعداد الموازنة العامة للدولة.

وأوجبت المادة (118) عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على المجلس في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية. وأضاف تعديل 2007 على تلك المادة أنه يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب، وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أي بيانات أو تقارير أخرى.

وأوجب الدستور موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد في تقديراتها (مادة 116) كما لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزنة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة المجلس (مادة 121).

• الوظيفة الرقابية:

نص الدستور (مادة 127 بعد التعديل) على حق المجلس في أن يقرر - بناء على طلب عُشر أعضائه - مسئولية رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافق المجلس ورفع تقريراً إلى رئيس الجمهورية بشأن ذلك ، يكون للرئيس « أن يقبل استقالة الوزارة أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة». وقد استحدث هذا التعديل أمرين مهمين: فجعل لرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة بناء على تقرير مجلس الشعب مباشرة ، دون حاجة إلى استفتاء شعبي، كما كانت تنص المادة قبل التعديل، وجعل للمجلس الكلمة الأخيرة في إقالة الوزارة ، إذا عاد لإقرار مسؤوليتها مرة ثانية بناء على أغلبية ثلثي أعضائه.

كما دعمت التعديلات الدستورية من سلطة المجلس تجاه الوزارة من خلال طريق آخر، وهو عدم إقراره بأغلبية أعضائه برنامج الوزارة الذي يقدمه رئيس مجلس الوزراء عند تكوينها؛ حيث نصت المادة (133) على أن «يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائباً. وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه، كان لرئيس الجمهورية أن يجل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة».

هذا بالنسبة لمجلس الوزراء ككل، أما بالنسبة للوزراء، كل على حدة، فقد نص الدستور على أن الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل مسئول عن أعمال وزارته، ويكون لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد الوزراء بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس (مادة 126)، وإذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه (مادة 128).

كما نص الدستور على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابه أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينوبون عنهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء (مادة 124)، ولكل عضو حق توجيه استجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون، التي تدخل في اختصاصاتهم، وتجري المناقشة في الاستجواب بعد 7 أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال، التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة (مادة 125)، ويجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه (مادة 129)، كما أن لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة (مادة 130). كما أعطى الدستور لمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم، أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها، ويكون قرار مجلس

الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح ، يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ويصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (مادة 159).

وبالمقابل، أعطى الدستور لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حق إلقاء بيان أمام مجلس الشعب أو إحدى لجانه عن موضوع داخل في اختصاصه. كما أجاز لهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، ونصَّ على أن «يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام».

ج- علاقة المجلس مع رئيس الجمهورية:

أعطى الدستور لرئيس الجمهورية عددًا من الاختصاصات والحقوق تجاه المجلس، على النحو التالي:

- حق الرئيس في تعيين عشرة أعضاء: فنص المادة (87) على أن «لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عددًا من الأعضاء لا يزيد على عشرة».
- حق الرئيس في حل مجلس الشعب: فقد أجازت المادة (136) لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب عند الضرورة. وفي ذلك تتبدى حدود العلاقة بين الرئيس والسلطة التشريعية، ويتضح أن مجلس الشعب هو في الجانب الأضعف من هذه العلاقة، وإن كان نص المادة قد تم صياغته بشكل يحمل صيغة النفي أكثر مما يحمل الإيجاب؛ مما يستوجب أن يكون تفسير حالة الضرورة في أضيق الحدود. فقد نصت المادة على أنه: «لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة. وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد للأمر ذاته».
- حق الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون: فنص المادة (147) على أنه «إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تشمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة

القانون». وفي ذلك إقرار بصلاحيات تشريعية للرئيس، ولكن النص أوجب عليه عرض هذه القرارات على المجلس خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائمًا، وتُعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، كما أقر الدستور زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي، إذا عرضت ولم يقرها المجلس.

وفي المقابل، أعطى الدستور للمجلس ما يلي:

• الكلمة الأخيرة في التشريع: فقد أقر الدستور أنه في حال اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب «رده إليه خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونًا وصادر. وإذا ردّ في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونًا وأصدر» (مادة 113).

• قرارات رئاسية تتطلب ضرورة موافقة مجلس الشعب: بينما أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ، فإنه أوجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يومًا التالية ليقرر ما يراه بشأنه. ونصّ على أنه «لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب» (مادة 148). وفي مسألة أخرى، بينما أعطى الدستور للرئيس سلطة إبرام المعاهدات بشكل عام، وأن يبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها، إلا أنه أوجب موافقة مجلس الشعب على أنواع محددة من المعاهدات، وهي: معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تتحمل خزانة الدولة شيئًا من النفقات غير الواردة في الموازنة (مادة 151).

د- علاقة المجلس مع السلطة القضائية:

فقد أورد الدستور مادتين تنظمان العلاقة بين مجلس الشعب والسلطة القضائية: المادة الأولى هي المادة (88) التي تنصُّ على أن «تتولى لجنة عليا تتمتع بالاستقلال والحيدة الإشراف على الانتخابات (أي انتخابات المجلس) ، على النحو الذي ينظمه القانون. ويبين القانون اختصاصات اللجنة وطريقة تشكيلها وضمانات أعضائها على أن يكون من بين أعضائها أعضاء من هيئات قضائية حاليين وسابقين. وتشكل اللجنة اللجان العامة التي تشرف على الانتخابات على مستوى الدوائر الانتخابية ، واللجان التي تباشر إجراءات الاقتراع ولجان الفرز على أن تشكل اللجان العامة من أعضاء من هيئات قضائية وأن يتم الفرز تحت إشراف اللجان العامة ، وفقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون.

والمادة الثانية هي المادة (93) التي تنص على أن: «تختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه، ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض. وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن ، خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

هـ- أجهزة المجلس:

طبقاً للمادة (4) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، تتشكل الأجهزة البرلمانية الرئيسية للمجلس، من: رئيس المجلس، ومكتب المجلس، واللجنة العامة للمجلس، ولجنة القيم، واللجان النوعية، واللجان الخاصة والمشاركة، والشعبة البرلمانية. وحددت اللائحة اختصاصات كل من هذه الأجهزة، على النحو التالي:

• رئيس المجلس، وهو الذي يمثله ويتكلم باسمه ويحافظ على أمنه ونظامه وكرامته وكرامة أعضائه، ويشرف بوجه عام على حسن سير جميع أعمال المجلس. ويفتح الرئيس الجلسات ويرأسها، ويعلن انتهاءها، ويضبط المناقشات، ويديرها ويأذن في الكلام، ويحدد موضوع البحث ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع. وله أن يوضح أو يستوضح مسألة يراها غامضة، وي طرح كل ما يؤخذ الرأي عليه، وهو الذي يعلن ما يصدره المجلس من قرارات.

• مكتب المجلس، ويتشكل من رئيس المجلس والوكيلين، وتتمثل مهام المكتب في وضع خطة لنشاط المجلس ولجانته في بداية كل دور انعقاد عادي، والإشراف على نشاط المجلس ولجانته، ويعاون المكتب أعضاء المجلس في أداء مسؤولياتهم البرلمانية، كما يتولى معاونة مختلف لجان المجلس ووضع القواعد المنظمة لإدارة أعمالها والتنسيق بين أوجه نشاطها، كما يضع جدول أعمال الجلسات، ويتولى الإشراف على تنظيم جميع شئون المجلس البرلمانية والإدارية والمالية.

• اللجنة العامة، وتتشكل في بداية كل دور انعقاد سنوي عادي برئاسة رئيس المجلس، وعضوية كل من: الوكيلين، ورؤساء لجان المجلس، وممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس.

ولهذه اللجنة أربعة اختصاصات أساسية: أولها: مناقشة الموضوعات العامة التي يرى رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس، أو رئيس مجلس الوزراء بحثها. وثانيها: دراسة التقارير الدورية التي تقدمها لجان المجلس. وثالثها: دراسة ما يحيله إليها مكتب المجلس من تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وأجهزة الرقابة. ورابعها: الموضوعات التي تحيلها لجنة القيم.

• لجنة القيم، وتشكل بقرار من المجلس في بداية كل دور انعقاد سنوي عادي؛ بناء على ترشيح مكتبه برئاسة أحد وكلي المجلس وعضوية كل من: رؤساء لجان الشئون الدستورية والتشريعية والشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف والاقتراحات والشكاوى، وخمسة من أعضاء اللجنة العامة من بينهم اثنان من ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والمستقلين، وخمسة من أعضاء المجلس، يختارون بطريق القرعة على أن تكون من بينهم إحدى السيدات. وتختص لجنة القيم بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات، تشكل خروجاً على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري.

• اللجان النوعية، وتمثل في: لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، ولجنة الخطة والموازنة، ولجنة الشئون الاقتصادية، ولجنة العلاقات الخارجية، ولجنة الشئون العربية، ولجنة الدفاع والأمن القومي، ولجنة الاقتراحات والشكاوى، ولجنة القوى العاملة، ولجنة الصناعة والطاقة، ولجنة الزراعة والري، ولجنة التعليم والبحث العلمي، ولجنة الشئون الدينية والاجتماعية والأوقاف، ولجنة الثقافة والإعلام والسياحة، ولجنة الشباب والرياضة، ولجنة الشئون الصحية والبيئة، ولجنة النقل والمواصلات، ولجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير، ولجنة الإدارة المحلية، ولجنة حقوق الإنسان.

وتقوم هذه اللجان بمعاونة المجلس في ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية. وتتولى كل لجنة منها الدراسة وإبداء الرأي في مشروعات القوانين، والاقتراحات بمشروعات القوانين، والقرارات بقوانين، وغير ذلك من الموضوعات المتعلقة بالاختصاصات المبينة قرين كل منها. وتوضح لائحة المجلس الداخلية اختصاص كل لجنة وأسلوب عملها.

• وأخيراً بالنسبة للشعبة البرلمانية، فيعتبر مجلس الشعب هو شعبة جمهورية مصر العربية للمؤتمرات البرلمانية الدولية، وتتكون الجمعية العمومية للشعبة من جميع أعضاء المجلس، ورئيس المجلس هو رئيس الشعبة ووكيلاً المجلس هما وكيلا الشعبة.

و- العملية التشريعية:

يوضح الرسم التالي عملية التشريع داخل مجلس الشعب وأدوات الممارسات التشريعية، لكل من رئيس الجمهورية والوزارة وأعضاء مجلس الشعب، ومنه يتضح أن مشروعات القوانين ترسل من جانب الوزارة إلى رئيس الجمهورية، الذي يقوم بإرسالها للمجلس ورئيسه الذي يتلقى الطلب، ويحيله للدراسة بواسطة اللجنة المختصة التي تُعد تقريراً عنه، ثم تتم مناقشة التقرير والتصويت عليه داخل المجلس، ويلى ذلك قيام رئيس الجمهورية بالتصديق على القانون والنشر في الجريدة الرسمية.

أما الجانب الخاص باقتراح مشروعات قوانين من جانب أعضاء المجلس، فيتم التعامل معها من خلال مسار آخر؛ إذ يتم النظر في الاقتراح وإحالته للفحص من جانب رئيس المجلس، ثم تجري دراسته وتقديم تقرير عنه من جانب لجنة الاقتراحات والشكاوى، ثم يتم التصويت على نظر الاقتراح في المجلس وإحالته للدراسة بواسطة اللجنة المختصة التي تقدم تقريراً عنه، ثم يستكمل التقرير مساره التشريعي بالمناقشة في المجلس والتصويت على القرار، وأخيراً التصديق على القانون من جانب رئيس الجمهورية ونشره في الجريدة الرسمية.

وفياً يتعلق بقواعد التصويت في المجلس على مشروعات القوانين، ينص الدستور على أن: «لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة. وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة في شأنه مرفوضاً» (مادة 107).

إجراءات التشريع



المصدر: موقع المجلس على الانترنت⁽¹⁾

(1) <http://www.parliament.gov.eg/Arabic/ParliamentActivities/LegislationProcedure/President/>

2. تحليل انتخابات مجلس الشعب:

بشكل عام، اتسم عهد الرئيس مبارك، بدرجة كبيرة من التسامح السياسي، وإمكانة تعبير التيارات السياسية المختلفة عن نفسها في المجلس، كما اتسم بممارسة أشكال جديدة من أنماط السلوك البرلماني، وبدرجة عالية من الاستقرار المؤسسي والدستوري، فقد استكملت المجالس التشريعية لأعوام 1990، 1995، 2000، 2005 مدتها كاملة، بينما تم حل مجلسي 1984 و 1987 بناء على حكم من المحكمة الدستورية العليا.

وقد شهدت الفترة من 1981 - 2005 ستة انتخابات برلمانية في أعوام 1984، 1987، 1990، 1995، 2000، 2005.

وفيما يلي عرض لأهم سمات كل من هذه الانتخابات.

أ- انتخابات 1984⁽¹⁾:

بعد أن أكمل مجلس الشعب المنتخب عام 1979 مدته الدستورية، وهي خمس سنوات، أجريت أول انتخابات تشريعية في عهد الرئيس مبارك في مايو 1984، وفقاً لنظام القوائم الحزبية بمقتضى القانون رقم 14 لسنة 1983، والذي طبقاً له بلغ عدد أعضاء المجلس 448 عضواً. وقد أسفرت نتائج هذه الانتخابات عن فوز الحزب الوطني الديمقراطي بعدد 390 مقعداً، وحزب الوفد الذي ضمت قوائمه بعض الممثلين للتيار الإسلامي بعدد 58 مقعداً. وقاد الوفد المعارضة البرلمانية في هذه الدورة.

ونظراً لأن هذه الانتخابات قد أجريت وفقاً لنظام القوائم الحزبية التي حرمت المستقلين - أي غير المنضمين لحزب سياسي - من الترشح لعضوية المجلس، فقد تقدم

(1) انظر تحليلاً تفصيلياً لهذه الانتخابات في د. عليّ الدين هلال (إشراف) انتخابات مجلس الشعب 1984 - دراسة وتحليل (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1986)، ود. عليّ الدين هلال (محرر) التطور الديمقراطي في مصر (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1986).

بعض المواطنين بدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا لإعلان عدم دستورية هذا النظام، لإهداره مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور (مادة 40)، وهو ما أقرته المحكمة في عام 1986. ووفقاً لذلك، دعا رئيس الجمهورية إلى استفتاء لحل مجلس الشعب في فبراير 1986، وأصدر القانون رقم 188 لسنة 1986 الذي عدل فيه نظام الانتخاب بحيث تم الجمع بين نظامي الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردي.

ب- انتخابات 1987:

أجريت هذه الانتخابات وفقاً لنظام الانتخابات المعدل، والذي جمع بين القوائم الانتخابية وعدد من المقاعد خُصصت للمستقلين (48 مقعداً). وقد تنافس على مقاعد المجلس البالغ عددها 448 مقعداً عدد 3592 مرشحاً، من بينهم 1937 مرشحاً على المقاعد المخصصة للمستقلين بنسبة 54٪ من إجمالي عدد المرشحين، وعدد 1655 مرشحاً على القوائم الانتخابية الخمسة لأحزاب الوطني، والوفد، والتجمع، والأمة، والتحالف الذي ضم مرشحي حزب العمل والأحرار والإخوان المسلمين.

وحصل الحزب الوطني على 346 مقعداً، بينما فاز تحالف حزب العمل بعدد 60 مقعداً، وحزب الوفد بعدد 35 مقعداً. أما بالنسبة للمستقلين، فقد أعلن كثير منهم بعد فوزهم الانضمام إلى أحد الأحزاب، وخصوصاً الحزب الوطني، مما جعل عددهم في المجلس يتقلص إلى خمسة نواب. ويلاحظ أن عضوية مجلس الشعب قد تضمنت في هذا الفصل التشريعي أعلى تمثيل للمعارضة، منذ عودة العمل بنظام تعدد الأحزاب في نهاية السبعينيات حتى انتخابات 2005.

وقد مارس هذا المجلس دوراً تشريعياً ورقابياً متميزاً. وتُعد مناقشة بيانات الحكومة - التي قدمت على مدى دورات الانعقاد الثلاث التي استغرقتها أعمال هذا المجلس - من أهم أعمال الرقابة التي مارسها المجلس، حيث تضمنت المناقشات عدداً كبيراً من القضايا المهمة، مثل: العجز في الموازنة العامة، والديون الخارجية، وتطوير النشاط الاقتصادي، ومواجهة البطالة، وتميزت مناقشات المعارضة بشكل خاص بإثارة قضايا الحريات، وتوفير الضمانات الدستورية للمواطنين.

إلا أن هذا المجلس لاقى مصير سابقه نفسه ، حيث تم حله في 13 أكتوبر 1990 ؛ بسبب صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قانون الانتخاب ، الذي لم يضمن للمستقلين حقوقاً مساوية لمرشحي القوائم الحزبية⁽¹⁾.

جـ - انتخابات 1990⁽²⁾:

نتيجة لإعلان عدم دستورية قانون الانتخابات الذي أجريت وفقاً له انتخابات 1987، صدر قانون جديد تتم بمقتضاه العودة إلى نظام الانتخاب الفردي. وقد شارك في هذه الانتخابات حزبا الوطني والتجمع وعدد كبير من المستقلين بلغ عددهم 2135 مرشحاً بنسبة 80% من إجمالي عدد المرشحين ، الذين بلغ عددهم 2676 مرشحاً ، وقاطع الانتخابات حزبا الوفد والعمل .

وفاز الحزب الوطني بعدد 262 مقعداً، والمستقلون بعدد 177 مقعداً بنسبة 40% من إجمالي مقاعد البرلمان، وهو ما جعل منهم القوة الثانية داخل المجلس، قبل انضمام عدد كبير منهم إلى الحزب الوطني. ونتيجة لانضمام المستقلين زاد عدد نواب الحزب إلى 360 نائباً بنسبة 81% من إجمالي المقاعد ، كما فاز حزب التجمع بـ 5 مقاعد.

هذا، وقد شهد مجلس الشعب خلال الفصل التشريعي السادس (1990-1995) تنامياً ملحوظاً في الدور الرقابي للمجلس ، حيث نظر خلال هذا الفصل عدد 358 سؤالاً، و 151 استجواباً، و 412 طلب إحاطة تناولت عديداً من القضايا المهمة ، كما ألقى الأعضاء عدد 547 بياناً عاجلاً لملاحقة القضايا والأحداث التي تهم المواطنين.

(1) حول الجدول بشأن النظام الانتخابي المناسب لمصر، انظر د. عالية المهدي و د. محمد مصطفى كمال (محرران): النظم الانتخابية ما بين مصر والعالم (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2003).

(2) انظر تحليلاً تفصيلياً لهذه الانتخابات في د. علي الدين هلال و د. أسامة الغزالي حرب (إشراف)، انتخابات مجلس الشعب 1990-دراسة وتحليل (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1991).

د- انتخابات 1995⁽¹⁾:

اكتسبت انتخابات 1995 أهمية خاصة نظرًا لتنوع القوى السياسية والحزبية التي شاركت فيها، والتي ضمت مختلف الاتجاهات والتيارات، وشهدت زيادة واضحة في أعداد المرشحين، والأحزاب المشاركة، والناخبين.

فعلى مستوي المرشحين، ارتفع عددهم من 2676 مرشحًا في 1990 إلى 3980 مرشحًا في انتخابات 1995 بنسبة زيادة 67٪، كان من بينهم عدد 3150 مرشحًا مستقلًا بنسبة 79٪ من إجمالي عدد المرشحين، مقارنة بعدد مرشحي الأحزاب الذين بلغ عددهم 830 مرشحًا بنسبة 21٪، أي ما يقرب من أربعة أمثال عدد مرشحي الأحزاب. ويرجع ازدياد عدد المرشحين إلى مشاركة 14 حزبًا في الانتخابات مقارنة بمقاطعة أحزاب المعارضة، ما عدا حزب التجمع، لانتخابات 1990، وكذلك إلى استمرارية «ظاهرة المستقلين»، والتي يمكن تفسيرها على ضوء عدم التزام عدد كبير من عناصر الحزب الوطني بتأييد من تم اختيارهم كمرشحين باسم الحزب.

أضف إلى ذلك ما اتسمت به هذه الانتخابات من زيادة واضحة في الترشيح من جانب المرأة والأقباط، فقد قامت 83 امرأة بخوض الانتخابات نجحت منهن خمسة فقط⁽²⁾، كما بلغ عدد المرشحين الأقباط 57 مرشحًا، لم ينجح منهم أحد.

وعلى مستوي الناخبين، فمن أصل 21 مليون ناخب، أدلى 10 ملايين بأصواتهم بنسبة تقترب من 50٪، مقارنة بانتخابات 1990 والتي بلغ إجمالي عدد الناخبين فيها 16 ملايين ناخب، شارك في التصويت منهم 6 مليون ونصف بنسبة 40٪.

(1) انظر تحليلًا تفصيليًا لهذه الانتخابات في د. كمال المنوفي (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 1995 (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996). وانظر أيضًا د. هالة مصطفى (محرر)، الانتخابات البرلمانية في مصر 1999 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 1997).

(2) في مشاركة المرأة في هذه الانتخابات، انظر تحليلًا شاملاً في د. ودودة بدران (محرر)، المرأة وانتخابات مجلس الشعب 1995 (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996).

ومع أن استخدام العنف أمر تعرفه الانتخابات المصرية عموماً، فقد تصاعد حجم العنف بشكل ملحوظ في انتخابات 1995، والتي قُتل فيها 60 شخصاً وجرح 700 آخرين. كما شهدت الانتخابات خلافات حادة حول سلوك الإدارة، واتهام المرشحين عن أحزاب المعارضة والمستقلين الجهة الإدارية بمحاباة مرشحي الحزب الوطني، وبممارسة تجاوزات ثبتت صحتها في محكمة النقض⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالتمثيل الحزبي، حصل حزب الوفد على ستة مقاعد، وحزب التجمع على خمسة مقاعد، وكل من أحزاب العمل والأحرار والناصري على مقعد واحد بمجموع 14 مقعداً لأحزاب المعارضة، بينما حصل الحزب الوطني على 317 مقعداً بنسبة (71.5%)، والمستقلون على 114 مقعداً. وبانضمام 100 منهم إلى الحزب الوطني ارتفع عدد المقاعد التي حصل عليها الحزب الوطني، إلى 417 مقعداً بنسبة 94% من إجمالي مقاعد المجلس. كذلك انضم أحد المستقلين إلى الحزب الناصري ليصبح للحزب مقعدان، ويرتفع مجموع مقاعد المعارضة إلى 15 مقعداً.

أما فيما يتعلق بالتركيب المهني، فقد جاء معبراً عن طبيعة المرحلة التي كان المجتمع يمر بها، والتي اتسمت بتبني سياسات التحرر الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص، وارتبط بذلك دخول عديد من رجال الأعمال الانتخابات، حيث فاز عدد 37 منهم بعضوية مجلس الشعب، من بينهم ستة أعضاء في جمعية رجال الأعمال، وثلاثة أعضاء في غرفة التجارة الأمريكية المصرية. وبالنسبة للتركيب العمري، فقد كانت النسبة الغالبة (43%) تتراوح أعمارهم ما بين 50-60 عاماً، بينما لم تتعد نسبة الشباب (30-40 عاماً) نسبة 5% من الأعضاء. وبلغ ذوو التعليم الجامعي من الأعضاء نسبة 69%⁽²⁾.

(1) د. سعد الدين إبراهيم: المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي - التقرير السنوي 1996 (القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الإنشائية، 1996)، ص 9.

(2) كانت انتخابات 1995 هي أول انتخابات نشطت فيها الجمعيات الحقوقية المصرية لمتابعها. انظر: التقرير النهائي المقدم من مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان إلى اللجنة المصرية لمابعة=

هـ - انتخابات 2000:

تمت هذه الانتخابات خلال الفترة من 18 أكتوبر -13 نوفمبر، واتسمت بمتعتها بثلاث سمات: أولاًها، أنها تمت في العام التالي على بداية فترة ولاية رئاسية جديدة، وطرح الرئيس مبارك لبرنامجها بشأن « تحديث مصر »، وتشكيل حكومة جديدة في أكتوبر 1999. وثانيها، أن هذه الانتخابات ترافقت مع نهاية قرن، وبداية ألفية ثالثة، وتطلع الكثيرون إلى أن يكون هذا المجلس بداية جديدة؛ مما جعلهم يستخدمون تعبير « برلمان الأمل »، وثالثها، أنها أول انتخابات تتم تحت الإشراف القضائي الكامل وفقاً للقرار الجمهوري رقم 167 لسنة 2000، والذي صدر استجابة لحكم المحكمة الدستورية العليا في 8 يوليو 2000، والذي قرر ضرورة الإشراف القضائي الكامل على عملية الاقتراع في اللجان العامة والفرعية، بدءاً من عملية التصويت وانتهاءً بفرز الأصوات وإعلان النتائج، في الدعوى المقامة من كمال حمزة النشري والمرفوعة منذ عام 1991. وترتب على تنفيذ هذا القرار إجراء الانتخابات على ثلاث مراحل، يشمل كل منها عدداً من المحافظات؛ حتى يتسنى توفير العدد الكافي من القضاة للإشراف على لجان الانتخابات الفرعية.

بلغ عدد المرشحين 3957 مرشحاً، بزيادة نحو 4٪ عن نسبتهم في انتخابات 1995، كان من بينهم عدد 854 مرشحاً حزبياً بنسبة 22.6٪. وقد قام الحزب الوطني بالترشيح على جميع مقاعد المجلس، وبتغييرات شملت نحو 45٪ من مرشحيه في عام 1995، فضمت قائمة الحزب مائة مرشح «شاب» تتراوح أعمارهم بين 30 و40 عاماً، و35 أستاذاً جامعياً، و45 محامياً، و30 مهندساً، و125 من قيادات النقابات العمالية والتعاونيات الزراعية، بالإضافة إلى عدد خمسة وزراء. وبلغ عدد مرشحي أحزاب المعارضة الرئيسية

=الانتخابات عن الانتخابات التشريعية الفترة من 14 أكتوبر حتى 14 ديسمبر 1995، وتقرير اللجنة الوطنية المصرية لمتابعة الانتخابات البرلمانية 1995 بتاريخ 27 ديسمبر 1995.

الأربعة (الوفد، والتجمع، والناصري، والأحرار) عدد 352 مرشحًا بنسبة 8.89٪ من إجمالي المرشحين من بينهم 224 وفدياً (بنسبة 63.6٪ من مرشحي المعارضة)، وقدمت الأحزاب الأخرى عدد 58 مرشحًا. بينما بلغ عدد المرشحين المستقلين 3104 مرشحًا بنسبة 78.4٪ من إجمالي عدد المرشحين.

وبلغت الهيئة الناخبة أي عدد المقيدون بالجداول الانتخابية 24 مليون و 600 ألف ناخباً، شارك منهم 25٪ في التصويت. ويرجع ضعف المشاركة في التصويت عدة أسباب، منها : عدم دقة الجداول الانتخابية، و صعوبة تأكيد القضاة من شخصية الناخب، ودمج اللجان الانتخابية، وكثرة أعداد الناخبين مما ترتب عليه حالة من التكدر، أدت إلى انصراف أعداد منهم وعدم الإدلاء بأصواتهم.

وكان الفائز الأول في هذه الانتخابات هم المستقلون الذين نجح منهم 236 نائباً (قبل انضمام غالبيتهم إلى الحزب الوطني)، يليهم الحزب الوطني الذي فاز بعدد 172 نائباً بنسبة 38.9٪ من المرشحين، الذين ضمتهم قائمة الحزب التي أعلنت قبل بدء الانتخابات، ثم انضم إليه عدد 216 نائباً من الذين تقدموا للترشيح تحت صفة مستقلين، منهم عدد 181 نائباً (40.9٪) أعاد الحزب تسميتهم قبل انتخابات الجولة الثانية من كل مرحلة، وعدد 35 (7.9٪) نائباً مستقلاً انضموا إلى عضوية الحزب بعد فوزهم في الانتخابات.

وترتب على ذلك ارتفاع عدد نواب الحزب في المجلس إلى 388 نائباً بنسبة 87.7٪ من إجمالي مقاعد المجلس. وجاء في المركز الثالث التيار الديني (الإخوان المسلمين) بعدد 17 نائباً خاضوا الانتخابات بصفة مستقلين، وتساوت معهم أحزاب المعارضة بنسبة 3.84٪ من إجمالي عدد مقاعد المجلس، وضم هؤلاء 7 من حزب الوفد، و6 من حزب التجمع، و3 من الحزب الناصري، ومقعد واحد لحزب الأحرار. هذا، وقد استمر في المجلس عدد 20 مستقلاً لم ينضموا إلى أي حزب سياسي.

نتائج انتخابات مجلس الشعب 2000

الحزب أو القوة السياسية	عدد المقاعد	ملاحظات
الحزب الوطني	338	172 عن قوائم الحزب، 181 منشقاً عن الحزب، 35 مستقلاً
الإخوان المسلمين	17	
المستقلون	21	انضم أحدهم إلى الهيئة البرلمانية للحزب الناصري
الوفد	7	
التجمع	6	
الناصري	2	منهما عضو انضم للحزب بعد نجاحه
الأحرار	1	
الإجمالي	442	لم تستكمل الانتخابات بدائرة الرمل بالإسكندرية

المصدر: التقرير الاستراتيجي العربي 2000-2001 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2001)، ص 313.

ومن تحليل نتائج انتخابات 2000 ودلالاتها، يتضح ما يلي⁽¹⁾:

• عودة المرشحين المنتسبين إلى التيار الديني. وأثبتت الانتخابات قدرة هذا التيار على المناورة والتحرك التنظيمي الفاعل. فعلى سبيل المثال، فإن عدد مرشحهم لم يتجاوز عدد الـ70؛ مما أعطى الانطباع بعدم رغبتهم في تحقيق انتصار كبير، (وهو ما تغير عام 2005 حيث خاض الانتخابات عدد أكبر من المرشحين المنتسبين لتيار الإخوان). كما أن الشعارات التي رفعها مرشحو هذا

(1) انظر في تحليل نتائج انتخابات 2000: د. كمال المنوفي، ود. مصطفى علوي (محرران)، الأثر السياسي لانتخابات مجلس الشعب (القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2003)، وكذلك د. سارة بن نفيسة، ود. علاء الدين عرفات، الانتخابات والزبائنية السياسية في مصر (القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 2005).

التيار لم تتسم بالطابع الأيديولوجي، وإنما كانت ذات طابع واقعي برامجاتي؛ مما دفع محررو التقرير الاستراتيجي العربي لعام 2000 إلى أن يرصدوا «عودة الإخوان» باعتبارها إحدى أهم دلالات انتخابات 2000، وأن يفهم التقرير بأنهم «المؤسسة الأحدث والأكثر تنظيمًا، وإن أحزاب المعارضة الأخرى أخطأت حين اقتصر على طرح أفكار فوقية⁽¹⁾».

- استمرار اتجاه الناخبين نحو تغيير نوابهم بنواب جدد؛ فعلى سبيل المثال، فقد أسفرت انتخابات 1995 عن تغيير عدد 189 نائباً أي بنسبة 42% من إجمالي أعضاء مجلس الشعب. وتؤكد هذا الاتجاه في انتخابات 2000 حيث انضم إلى المجلس عدد 310 أعضاء جدد أي بنسبة 70% من أعضاء المجلس.
- ارتفاع عدد المرشحات في انتخابات 2000 إلى 120 مرشحة، مقارنة بعدد 83 امرأة في انتخابات عام 1995، حيث نجحت منهن 7 مرشحات (اثنتان من القاهرة ونائبة من محافظة دمياط وأربعة من محافظات الصعيد، وهي: الفيوم والمنيا وبنى سويف وسوهاج)، منهن 5 نائبات جدد و2 قدامى، مقارنة بخمس نائبات عام 1995.
- زيادة عدد المرشحين الأقباط إلى 74 مرشحاً مقارنة بعدد 57 مرشحاً عام 1995، نجح منهم ثلاثة (حزب وطني - وفد - مستقل)، وتميز برلمان 2000 بوجود نائب كاثوليكي. وقد زاد عدد الأقباط في المجلس إلى 7 أعضاء، بعد أن قام الرئيس مبارك بتعيين أربعة من بينهم سيدة، ضمن العشرة أعضاء الذي أعطى الدستور له الحق في تعيينهم.

لقد مثلت انتخابات 2000 نقطة مهمة في تطور نظام الحكم، بحكم إنها كانت أول انتخابات برلمانية تتم تحت الإشراف القضائي الكامل، وكذلك بسبب زيادة عدد النواب

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 2000-2001، مرجع سابق، ص ص 309-311.

الذين خاضوا الانتخابات تحت صفة مستقل، وانضموا إلى الحزب الوطني بعد ذلك، وترتب على ذلك شعور قطاع كبير منهم بأنهم فازوا في الانتخابات بجهدهم و ضد المرشح الأصلي للحزب، مما أوجد حالة من «السخونة السياسية»، والتي أفصحت عن نفسها في الأيام الأولى لجلسات المجلس التي شهدت انتقادات شديدة من جانبهم لعدد من الوزراء والسياسات المتبعة. أضف إلى هذا المناخ، كثرة عدد النواب الجدد الذين انضموا إلى المجلس لأول مرة، ولم يتمرسوا بتقاليد العمل البرلماني. وتدرجياً، تراجع هذا المناخ وواصل المجلس أعماله في جو أكثر هدوءاً.

وخلال فترة عمل هذا المجلس، ناقش الأعضاء عدداً من الموضوعات المهمة، من أبرزها:

• شروط عضوية المجلس. فقد شهدت هذه الفترة صدور حكم المحكمة الدستورية العليا في أغسطس 2003 بشأن ضرورة أداء المرشح للخدمة العسكرية، ونص الحكم على أن عدم أداء الخدمة العسكرية والتصالح مع وزارة الدفاع بشأنها يُعتبر إخلالاً بأحد الشروط، التي نص عليها قانون مجلس الشعب، والتي يُعتبر أداء الخدمة العسكرية شرطاً للترشيح والعضوية. كما صدر حكماً آخر بأن اكتساب عضو المجلس لجنسية أخرى، بخلاف الجنسية المصرية، يُعتبر أيضاً إخلالاً بأحد شروط الترشيح والعضوية. وقد ترتب على ذلك إسقاط عضوية اثنين وعشرين من أعضاء المجلس، وتمت انتخابات تكميلية لشغل هذه المقاعد.

• القوانين الأساسية المنظمة للنشاط الاقتصادي، والتي تنظم جوانب مهمة من السياسة الاقتصادية، ومن ذلك: قوانين العمل، والبنوك، ومكافحة غسيل الأموال، والاستثمار، والجمارك، والضرائب، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي. كما أقر المجلس تعديلاً على قانون الغرف التجارية بما يسمح للمرأة بالترشيح لعضويتها.

- القوانين الرئيسية المنظمة للحياة العامة والعمل السياسي، من ذلك قانون الجمعيات الأهلية الذي ينظم العمل الأهلي، وقوانين مباشرة الحقوق السياسية، والأحزاب، ومجلسي الشعب والشورى. كما أصدر هذا المجلس قانون حماية الملكية الفكرية، وكذلك القانون المنظم لعمل مكتبة الإسكندرية.
- تعديل المادة (76) من الدستور وقانون الانتخابات الرئاسية: فقد كان مجلس 2000 هو الذي ناقش موضوع تعديل المادة (76) من الدستور، وأصدر قانون الانتخابات الرئاسية، الذي نظم أول انتخابات رئاسية تنافسية، يتم من خلالها اختيار رئيس الجمهورية من خلال الاقتراع السري المباشر، والذي تم عرضه في المبحث الخاص بالسلطة التنفيذية.

و- انتخابات 2005⁽¹⁾:

تعتبر انتخابات 2005 هي ثاني انتخابات لمجلس الشعب، تمت تحت الإشراف القضائي الكامل، وتاسع انتخابات بعد صدور دستور 1971، وسابع انتخابات تتم بالنظام الفردي.

وجاءت هذه الانتخابات تنويجاً لعام شهد أحداثاً سياسية مكثفة، تضمنت طلب الرئيس لتعديل المادة (76) من الدستور الذي تم الاستفتاء عليه في 25 مايو، والانتخابات الرئاسية في شهر سبتمبر.

واتسمت بيئة هذه الانتخابات بأربع سمات رئيسية، هي:

(1) د. كمال المنوفي (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 2005 (القاهرة: برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان بكلية الاقتصاد - جامعة القاهرة، 2006)، ود. عمرو هاشم ربيع (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 2005 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2006)، ود. محمد عبد السلام، الانتخابات المحيرة: خطوات للأمام وخطوة للخلف في الديمقراطية. مبادرة الإصلاح العربي، أوراق المتابعة، فبراير 2006. انظر أيضًا تقارير عن متابعة الانتخابات مثل تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان عن الانتخابات البرلمانية نوفمبر - ديسمبر 2005، وتقرير المعهد الجمهوري الدولي IRI والمعهد الديمقراطي الوطني NDI على الانتخابات.

أولاً، بروز أنشطة عدد من حركات الاحتجاج السياسي التي ظهرت في عام 2005، وعبرت عن مطالبها بأساليب مستحدثة مثل «حركة كفاية» وتنظيمات أخرى حملت أسماء «شباب من أجل التغيير» و«أطباء من أجل التغيير»... ولم تمثل أهمية هذه الجماعات في قوتها العددية، ولكن في أساليب حركتها غير المعهودة، واستعدادها للتحدي والخروج على القواعد، التي كانت وزارة الداخلية قد وضعتها لتنظيم المسيرات، وقبلتها الأحزاب الأخرى. وسوف يتم مناقشتها تفصيلاً في الفصل الثامن من الكتاب الخاص بالحركات الاجتماعية.

وثانيتهما، مشاركة جميع الأحزاب السياسية في الانتخابات والتنسيق فيما بينها، الأمر الذي تمثل في إنشاء «الجهة الوطنية من أجل التغيير». وهدفت الجبهة تنسيق أنشطة أحزاب المعارضة بشكل عام، وتحديدًا في الانتخابات البرلمانية.

وثالثتها، مشاركة عدد 150 مرشحًا من الإخوان المسلمين بصفة مستقلين. ومع أن عددًا من أعضاء الجماعة قام بالترشح في انتخابات 2000 وفاز منهم سبعة عشر عضواً، فإن الجديد في هذه الانتخابات أن الحملة الانتخابية لهؤلاء المرشحين كانت تحت اسم «الإخوان المسلمين»، وحملت ملصقاتهم وكتيباتهم تعريفاً بتاريخ الجماعة ورمزها والآية القرآنية الكريمة التي تستخدمها في بياناتها «وأعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم».

ورابعتها، أن تقنية إجراء الانتخابات والتصويت شهدت تطورات مهمة، فقد أُستخدم الحبر الفوسفوري للتأكد من عدم قيام الناخب بالتصويت لأكثر من مرة، وأُستخدمت الصناديق الشفافة أيضًا لأول مرة، كما سُمح لمنظمات المجتمع المدني بمراقبة الانتخابات داخل اللجان وخارجها، وشارك في أعمال المراقبة أكثر من 3000 مراقب، وتم نشر عديد من التقارير التي تلخص نتائج عملهم.

وبلغ إجمالي عدد المرشحين 5177 مرشحًا منهم عدد 444 مرشحًا عن الحزب الوطني و160 مرشحًا عن أحزاب المعارضة، و4573 مرشحًا مستقلًا بنسبة 88% من

إجمالي عدد المرشحين، كان أغلبهم من أعضاء الحزب الوطني الذين لم يلتزموا بقرار الحزب بعدم ترشيحهم، وممثلي تيار الإخوان المسلمين. ويلاحظ استمرار الأنماط التي تكررت في الانتخابات السابقة، فبينما بلغ إجمالي المرشحين عن الأحزاب عدد 604 مرشحين، فقد بلغ عدد المرشحين المستقلين قرابة سبعة أمثال ونصف عدد المرشحين الحزبيين.

وقد أدى هذا العدد من المرشحين إلى ازدياد حدة المنافسة الانتخابية، والتي بلغ متوسطها 12 مرشحاً لكل مقعد، مما أدى إلى تفتت الأصوات، وإعادة الانتخابات في أغلب الدوائر.. هذا في الوقت الذي بلغ فيه عدد المقيدين في الجداول الانتخابية اثنين وثلاثين مليوناً، شارك منهم 8.3 مليون ناخب أي بنسبة 26٪.

انتخابات 2005 – بيانات أساسية

المشاركون في الانتخابات	المقيدون في الجداول الانتخابية	من لهم حق التصويت (أكثر من 18 عاماً)	تعداد السكان (تقديرات يوليو 2005) (مليون)
8.368.123	32	45	77.5
٪26.2	٪71	٪58	٪100
من المقيدين في الجداول الانتخابية	ممن لهم حق التصويت	من التعداد	

المصدر: المرصد، نشرة شهرية صادرة عن المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، عدد خاص، 12 ديسمبر 2005.

وقمت الانتخابات على ثلاث مراحل خلال شهري نوفمبر وديسمبر، وبينما اتسمت المرحتان الأولى والثانية بهدوء نسبي، فإن المرحلة الثالثة شهدت قدرًا كبيرًا من استخدام العنف والتجاوزات، التي رصدتها تقارير المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان والهيئات الحقوقية الأخرى.

وبصفة عامة، فقد كان هناك اتفاق عام بين المراقبين على وجود ثلاثة جوانب واضحة للقصور: أولها يتعلق بعدم دقة الكشوف الانتخابية؛ التي هي عماد أي عملية تصويت، وثانيها عمليات «الشراء العلني» للأصوات أمام أبواب اللجان الانتخابية؛ الأمر الذي تضمن متاجرة بفقر قطاع من المواطنين. أضف إلى ذلك أنه يُمثل عملاً جرّمه قانون مباشرة الحقوق السياسية، وثالثها استخدام أعمال العنف والبلطجة لترويع الناخبين وإثنائهم عن المشاركة، وهو أيضًا عملاً جرّمه القانون واعتبره - إضافة إلى الرشوة الانتخابية - نشاطًا يؤثر على نزاهة الانتخابات، وعلى إرادة المواطنين.

ومن تحليل نتيجة الانتخابات، يتضح أن الحزب الوطني قد حافظ على أغليته البرلمانية بحصوله على عدد 311 مقعدًا في مجلس الشعب من إجمالي عدد المقاعد وهو 432 مقعدًا (لم تجر الانتخابات في عدد 6 دوائر بسبب صدور أحكام قضائية بوقف إجراء الانتخابات فيها) منها عدد 145 مقعدًا حصل عليها مرشحوه الذين وردت أسماؤهم في القائمة، التي أعلنها الحزب قبل إجراء الانتخابات بنسبة 33.5٪ من إجمالي عدد مرشحيه، وعدد 166 مرشحًا مستقلًا من أعضاء الحزب، الذين تم إعادة تسميتهم قبل جولات الإعادة في كل مرحلة.

وتلي الحزب الوطني النواب المنتسبون إلى الإخوان المسلمين، والذين بلغ عددهم 88 نائبًا بنسبة 20٪ من عدد المقاعد، يليهم عدد 21 نائبًا مستقلًا. ويأتي في النهاية نواب أحزاب المعارضة، وعددهم 12 نائبًا (الوفد 6، التجمع 2، الغد 2، الكرامة - تحت التأسيس - 2).

توزيع المقاعد على القوى السياسية في مجلس الشعب 2005

الأحزاب المعارضة	المستقلون	الإخوان المسلمون	الحزب الوطني بعد انضمام المنشقين	الحزب الوطني «القائمة الرسمية»	المقاعد	المقاعد
12	21	88	311	145	432	العدد
2.7	4.9	20.4	61.9	33.5	97.7	النسبة

المصدر: المرصد، نشرة شهرية صادرة عن المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، مرجع سابق.

وإذا كانت نتائج انتخابات 2000 قد كشفت عن جوانب التغيير في خريطة التوازن السياسي بين الأحزاب والقوى السياسية، فإن نتائج انتخابات 2005 قد أكدت ذلك بشكل واضح، فقد كشفت هذه الانتخابات عن⁽¹⁾:

- استمرار حالة التشرذم التنظيمي وعدم الالتزام داخل حزب الأغلبية، وقيام أعداد كبيرة من قيادات الحزب بالترشح ضد المرشح الذي اختاره الحزب، ونجاح أعداد متزايدة منهم؛ الأمر الذي اضطر الحزب الوطني لضمهم إلى هيئته البرلمانية؛ حفاظاً على أغليته في مجلس الشعب في سلوك متكرر من انتخابات 1990. ويبين ذلك الجدول التالي.

(1) تحليل نتائج الانتخابات البرلمانية المصرية 2005: الدلالات.. الانعكاسات المستقبلية (القاهرة: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، ديسمبر 2005).

انظر آراء مختلفة لدلالة تلك الانتخابات في الملف بعنوان «النظام الانتخابي وانتخابات 2005م»، مجلة الديمقراطية، العدد 21، يناير 2006، ص ص 107-168.

سنة الانتخابات	الفائزون من القائمة الأصلية للحزب	المنضمون	الإجمالي
1990	262	98	360
1995	317	100	417
2000	172	216	388
2005	145	166	311

وبغض النظر عن تحقيق الحزب الوطني لأغلبه عن طريق ضم عدد من المنشقين عنه، فالمرقب لتسائج انتخابات 1995، و2000، و2005 يلاحظ تراجع في حجم الأغلبية البرلمانية للحزب.

- تصاعد قوة النواب الممثلين للإخوان المسلمين، والذين نجحوا في زيادة عدد مقاعدهم من 17 مقعداً في برلمان 2000 إلى 88 مقعداً في برلمان 2005 بزيادة تماثل خمسة أمثال. لقد قاد «الإخوان» حملتهم الانتخابية في أغلب المحافظات، وفي دوائر متباينة في تكويناتها الاجتماعية والاقتصادية. وتبرز دلالة ذلك بمقارنة عدد الفائزين من الإخوان (88 نائباً) بعدد مرشحيهم (150 مرشحاً)، فإن نسبة الفوز تصل إلى 59٪⁽¹⁾.

وفي مجال تفسير هذا الصعود، أرجع المرقبون ذلك إلى عدة عوامل، منها أنه: «تصويت احتجاجي» يعبر عن انتقاد ورفض للسياسات الحكومية المتبعة أكثر منه تأييداً لوجهة نظر معينة أو لاتجاه أيديولوجي، ومنها أن جزءاً من هذا التصويت يعبر عن القوة العددية للجماعة ولقدرتها التنظيمية على الحشد والتعبئة، ومنها إثارة المشاعر الدينية للمواطن، الذي وجد في شعار مثل «الإسلام هو الحل» أمراً طبيعياً ومنطقياً لا يجوز مناقشته، ومنها الأنشطة الاجتماعية والعمل الخيري الذي قام به «الإخوان» وحصدوا نتائجه السياسية في الانتخابات.

(1) انظر: المرصد، نشرة شهرية صادرة عن المركز الدولي للدراسات المستقبلية والاستراتيجية، مرجع سابق.

• استمرار ضعف أحزاب المعارضة الرئيسية، ذلك إن إجمالي ما حصلت عليه وهو 12 مقعداً بنسبة 2.7% من إجمالي عدد المقاعد، ونسبة 13.6% من عدد المقاعد التي حصل عليها الإخوان المسلمين. ويمكن إرجاع هذه النتيجة إلى عدد من الأسباب ، منها: المهاترات والخلافات الحزبية التي اشتركت فيها هذه الأحزاب مع الحزب الوطني، والضعف الداخلي التنظيمي لها، وأنها ركزت على العمل الإعلامي المتمثل في الصحافة أو في المواقف السياسية التي يتخذها ممثلوها في مجلس الشعب ، أكثر من عملها على المستوى الشعبي ومع الناخبين.

ومن الأرجح أن انتخابات 2005 تمثل علامة فارقة في تطور النظام السياسي في مصر.. كانت رسالتها الكبرى هي «رسالة التغيير» في ظل حالة حراك سياسي غير مسبوق. لم يسقط الناخبون عدداً كبيراً من قيادات الحزب الوطني وحسب، بل أسقطوا أيضاً قيادات مهمة للمعارضة والمستقلين، كما أسقطوا غالبية أعضاء مجلس 2000 الذين ترشحوا في الانتخابات ، وهو الأمر الذي دفع الأحزاب السياسية، وفي مقدمتها الحزب الوطني؛ لتحليل نتائجها، والتعرف على الدروس المستفادة منها، ومراجعة برامجها وأساليب عملها.

3. الأداء البرلماني للمجلس:

ليس بالضرورة أن تتطابق ممارسات وأعمال المجالس التشريعية بحدود ونطاق أطرها الدستورية والقانونية، فقد تكون هذه المجالس قد انتزعت لنفسها واعتادت ممارسات سياسية، تقف عند أقصى هوامش ما تسمح به هذه الأطر من حقوق، وقد تعمل عند أدنى ما تتيحه لها تلك الأطر. فلا تمارس كل الحقوق التي مُنحت لها؛ لذلك لا يكون مفيداً كثيراً الاقتصار على دراسة الأطر الدستورية والقانونية وحسب، وإنما من المهم أيضاً دراسة أنماط عملها وممارساتها في مجالات التشريع والرقابة لمعرفة الأطر الواقعية ، التي تضبط حركتها وتحدد أنماط أدائها.

وتكشف متابعة أداء المجلس من خلال تقاريره وتقارير الهيئات البحثية التي ترصد نشاطه أن أعضاء مجلس الشعب قاموا بوظيفة التشريع من خلال مناقشة مشروعات القوانين المحالة من الحكومة، واقتراحات مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء، كما قاموا باستخدام مختلف أدوات الرقابة، التي كفلها لهم الدستور من طرح أسئلة واستجابات واقتراح لجان تقصي حقائق⁽¹⁾.

وعلى سبيل المثال، فحسب بيان د. أحمد فتحي سرور رئيس مجلس الشعب في 16 يونيو 2009، والخاص بنشاط المجلس عن دور الانعقاد العادي الرابع من الفصل التشريعي التاسع 2008/2009 ورد أن المجلس عقد خلال هذا الدور 134 جلسة شارك فيها 414 عضواً (307 من الحزب الوطني - 6 من الوفد - 3 واحد من كل من التجمع والغد والدستوري - و 98 من المستقلين)، وبلغ عدد مداخلات الأعضاء 14.301 مداخلة، واستخدم أعضاء المجلس جميع الآليات الرقابية بكثافة غير مسبوقة، فبلغ عدد طلبات الإحاطة 2204 طلباً، و 295 سؤالاً، وعدد 1467 بياناً عاجلاً، و 26 طلباً للمناقشة العامة، و 438 اقتراحاً برغبة، وعدد 43 استجواباً تم التنازل عن 9 منها في الموعد المحدد لمناقشتها، وهو أعلى رقم للاستجوابات شهدته الحياة النيابية في مصر من عام 1952. ويتضح من هذه المؤشرات أن أعمال الرقابة البرلمانية استأثرت بأكثر نصيب من ساعات عمل المجلس⁽²⁾.

وبصفة عامة، يمكن مناقشة الملاحظات التالية بشأن أداء مجلس الشعب:

(1) من أبرز هذه التقارير التقرير الاستراتيجي العربي، الذي يصدره مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام إلى جانب تقارير جماعة تنمية الديمقراطية، وتقارير المرصد البرلماني بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

(2) بيان الأستاذ الدكتور رئيس المجلس عن نشاط المجلس وإنجازاته، 16 يونيو 2009.

أ - الدور التشريعي:

قام المجلس بدور أساسي في مراجعة وضبط مشروعات القوانين المحالة من الحكومة. من أمثلة ذلك، قيام المجلس - ووفقاً لبيان رئيس المجلس عن دورة 2008/2009 - بمراجعة مواد مشروع قانون تعديل أحكام قانون المناقصات والمزايدات؛ حيث شاب النص المقترح من الحكومة عدم الدستورية، كما قام المجلس بحذف بعض المواد. وتكرر ذلك عند مناقشة المادة الرابعة عشرة من مشروع قانون تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، وتم تعديل الصياغة؛ حتى لا تثار شبهة عدم دستورية القانون. وكذلك، أعاد المجلس مشروع قانون تعديل بعض أحكام قوانين الرسوم القضائية في المواد المدنية والجنائية ومجلس الدولة، وتم تنظيم عدد من جلسات الاستماع لحسم الجدل الدستوري بشأنه، وحسب تقرير رئيس مجلس الشعب «مؤكد أنه، وإذا كان من حق الدولة زيادة ما تفرضه من رسوم قضائية لتحسين مستوى الخدمة المقدمة للمواطن، فإن هذا الحق يجب ألا يصطدم بحقه في التقاضي».

وترصد تقارير متابعة أداء مجلس الشعب أن أغلب مشروعات القوانين تقدمها الحكومة وليس أعضاء المجلس، وأنه في الأغلب يتم إصدار القوانين التي تقترحها الحكومة، وأن نسبة القوانين التي يتقدم بها النواب تكون قليلة للغاية⁽¹⁾. وبشأن تفسير ذلك، يشير البعض إلى لائحة المجلس الداخلية، التي تميز بين مشروع القانون المُحال من الحكومة، والاقتراح بمشروع قانون المقدم من أحد النواب⁽²⁾.

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 1986-1987 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1987)، ص 366. أيضاً: التقرير الاستراتيجي العربي 1990-1991 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1991)، ص 398.

(2) التقرير الاستراتيجي العربي 1996-1997 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1997)، ص ص 285 - 286.

والحقيقة، أن هذا التفسير يغفل واحدا من أهم التطورات التي لحقت بدور البرلمان، خلال النصف الثاني من القرن العشرين ، عندما أصبحت مهمة طرح مشروعات القوانين تتولاها الوزارة بصفة رئيسية في مختلف برلمانات العالم ومرجع ذلك التعقد المتزايد لصياغة التشريع ، سواء من حيث المضمون أو الشكل والصياغة. فعندما يتعلق الأمر بإعداد مشروع قانون يتعلق بعمل البنك المركزي أو سوق المال أو البث الفضائي أو مكافحة غسيل الأموال، فإن الأمر يتضمن درجة عالية من التخصص الفني والمعلومات المقارنة عما يحدث في الدول الأخرى، من الصعب توافرها خارج الأجهزة الحكومية.

ومن ثم ، فإن معيار تقييم الدور التشريعي للبرلمان لم يعد عدد مشروعات القوانين التي يتقدم بها النواب ، مقارنة بتلك التي تقدمها الحكومة وحسب، وإنما بدور البرلمان - في اللجان المتخصصة والجلسات العامة - في مناقشة النصوص واستجلاء آثارها وتداعياتها وطرح التعديلات المناسبة عليها.

وعلى سبيل المثال، ففي دور انعقاد مجلس الشعب 1991-1992، وافق المجلس على عدد 41 مشروع قانون ، تمت مناقشتها بشكل تفصيلي، وفي بعض الأحيان أعاد المجلس المشروع إلى اللجنة المختصة لمزيد من الدراسة. ومن أصل عدد 277 مادة، تمثل محتوى هذه المشروعات، قام المجلس بإدخال تعديلات على عدد 49 مادة بنسبة 43.2%، وألغى مادتين، وأضاف مادة جديدة . وفي الدورة ذاتها ، اختلفت المدة التي استغرقتها اللجان المتخصصة لإعداد تقريرها عن مشروع القانون، وتراوحت بين يومين إلى 292 يوماً، فتمت الموافقة على 8 مشروعات قوانين في أقل من 5 أيام، و6 مشروعات من 5-15 يوماً، و 15 مشروعاً من 20-30 يوماً، و3 مشروعات من 58-84 يوماً، و5 مشروعات من 100-186 يوماً، أما الرقم القياسي، وهو 292 يوماً، فقد كان بشأن مشروع قانون التأمين الصحي للطلاب⁽¹⁾.

(1) بحث غير منشور للمؤلف عن دور انعقاد 1991-1992.

من ناحية أخرى ، اتسم أداء المجلس في بعض الأحيان بالسرعة وعدم إعطاء التشريع حقه الكافي من المناقشة. وعلى سبيل المثال، ففي دور انعقاد 1985/1986 ، تمت الموافقة على مشروع الموازنة العامة في أربع جلسات، وقرب انتهاء الدور أحالت الوزارة عدد 12 مشروع قانون و 50 اتفاقية دولية للموافقة. وفي دور انعقاد 1987/1988 ، تم الموافقة على 22 اتفاقية في جلسة واحدة⁽¹⁾.

ب- الدور الرقابي:

يقصد بهذا الدور استخدام أعضاء المجلس لأساليب الرقابة ، التي كفلها الدستور والقانون لرقابة أداء السلطة التنفيذية ، ومتابعة ما تقوم به من أعمال. وعموماً استخدم أعضاء المجلس الأدوات المتاحة كافة ، مثل : الأسئلة وطلبات الإحاطة ولجان تقصى الحقائق ، كما استخدم الأعضاء من أحزاب المعارضة والمستقلين أسلوب الاستجواب.

ويرى البعض أن فاعلية الدور الرقابي للمجلس محدودة بسبب سيطرة الأغلبية من الحزب الحاكم ، بدليل أنه لم يحدث من عام 1971 أن قام المجلس بسحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة ككل، ومع صحة هذا القول إلا أنه لا يمكن قبوله دون تحفظات⁽²⁾. فعلى سبيل المثال، فإن استقالة مهندس محمد منصور وزير النقل والمواصلات في أكتوبر 2009 جاءت في أعقاب انتقادات برلمانية حادة لوزارته ، بشأن تصادم قطارين في محافظة 6 أكتوبر. وفي سياق مماثل، فإن تغيير وزير الداخلية القوي اللواء زكي بدر في عام 1990 سبقه توجيه انتقادات قوية لأدائه في المجلس.

كما تعرضت سياسات عدد من الوزراء لانتقادات حادة من جانب أعضاء مجلس الشعب من نواب حزب الأغلبية ، مثلما حدث في حالة غرق العبارة «السلام» 1998 ،

(1) المرجع السابق.

(2) انظر بصفة عامة د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية: دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، 2002).

وقضية أكياس الدم الملوثة المعروفة بقضية «هايدلينا»، وموافقة الحكومة على إنشاء مصنع أجريوم في محافظة دمياط⁽¹⁾.

وبالمنطق نفسه ، فإن عدم الوصول بالاستجوابات المقدمة إلى إقرار مسئولية أحد الوزراء هو محل اختلاف في التفسير⁽²⁾. فإذا كانت أحزاب المعارضة تفسر ذلك بوجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة، ففي المقابل يذهب رأى آخر إلى أن معظم الاستجوابات المقدمة لم ترق إلى مرتبة الاتهام، وإنما كانت مجرد عبارات مرسلة وعامة لا تستند إلى حقائق واتهامات محددة، أضف إلى ذلك أن الأدلة التي استندت إليها الاستجوابات اعتمدت على قصاصات من الجرائد ، ليس لها قيمة قانونية واعتبرت مستندات اتهام ضد الوزراء ؛ مما دفع برئيس المجلس إلى تأكيد عدم قبول ما ينشر في الصحف على أنه مستندات اتهام ضد الوزراء⁽³⁾.

وأكد الدكتور فتحي سرور المعنى نفسه في حوار له مع جريدة الأهرام في عام 2009 عندما أشار إلى وجود استجوابات عشوائية وأخرى متكررة بسبب حالة التنافس بين النواب، حيث أشار رئيس المجلس إلى أن «الأعضاء قدموا للمجلس 176 استجوابا، بينما بلغ عدد جلسات المجلس 134 جلسة.. فلو أن المجلس ناقش في كل جلسة استجوابا واحدا، فإن ذلك يعني أن المجلس قد وقف موقف الاتهام الدائم للحكومة، ويعطل بذلك دوره التشريعي، والرقابة السياسية الأخرى». وأضاف د. سرور أن «حزب الوفد تقدم بعدد 12 استجوابا، والتجمع باستجواب

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 2007 - 2008 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2008)، ص 362.

(2) المرجع السابق، ص 363، و ص 366.

(3) المرجع السابق، ص 363، و ص 366.

واحد، والحزب الدستوري 4 استجابات، والمستقلون من غير التيار الديني 54 استجاباً، والمستقلون من التيار الديني 105 استجابات ؛ أي إن المستقلين كلهم تقدموا بـ 159 استجاباً.⁽¹⁾

جـ - نسبة العمال والفلاحين في تكوين المجلس:

يثير النص الدستوري بشأن أن يكون 50٪ على الأقل من أعضاء المجلس من العمال والفلاحين جدلاً واسعاً بشأن تأثير ذلك على فاعلية المجلس كهيئة تشريعية ورقابية. وتشير إحدى الدراسات الخاصة بتقييم أداء مجلس الشعب إلى عدم فاعلية مشاركة الفلاحين، حيث أوضحت أن «الفئات» ساهموا بـ 56.4٪ من المداخلات، التي جرت من حيث المبدأ على مشروعات القوانين، وأسهم فيها العمال بنسبة 40.4٪، في حين أن الفلاحين ساهموا بنسبة 3.3٪.⁽²⁾

كما أنتقدت نسبة العمال والفلاحين بالنظر إلى تأثيرها على المستوى التعليمي في المجلس. وطبقاً للجدول التالي بشأن التكوين المهني والتعليمي لمجلس الشعب 2000، يتضح أن النسبة الغالبة من غير الحاصلين على شهادة تعليمية من الفلاحين والعمال، فبينما كان هناك 163 من الفئات من ذوي التعليم العالي، و36 من ذوي التعليم فوق العالي، فلم يوجد سوى 62 من العمال والفلاحين متعلمين تعليماً عالياً، ولم يكن من بينهم حملة دكتوراه على الإطلاق.

(1) أحمد فتحي سرور في حوار مع الأهرام: المستقلون قنابل موقوتة وأداؤهم اتسم بالعشوائية، الأهرام، 4 يوليو 2009.

(2) د. علي الصاوي وآخرون (إعداد)، تقييم أداء مجلس الشعب «التقرير السنوي الثالث»، دور الانعقاد العادي الرابع، الفصل التشريعي السابع، 1998 - 1999 (القاهرة: جماعة تنمية الديمقراطية، برنامج المرصد البرلماني، 1999)، ص ص 276 - 278.

العلاقة بين التعليم والصفة المهنية

المجموع	فوق عالي		تعليم عالي		تعليم متوسط		دون تعليم		درجة التعليم الصفة المهنية
	العدد	% تقريبية	العدد	% تقريبية	العدد	% تقريبية	العدد	% تقريبية	
225	36	100	163	72	17	13	9	16	فئات
174	-	-	58	26	95	70	21	38	عمال
53	-	-	4	2	23	17	26	46	فلاحين
452	36	100	225	100	135	100	56	100	المجموع

المصدر: د. عمرو هاشم ربيع (تحرير)، دليل النخبة البرلمانية المصرية 2000، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة 2002، ص 61.

وأثير في هذا المجال أن الأسباب التي دعت إلى تخصيص هذه النسبة للعمال والفلاحين في دستور 1964 لم تعد قائمة، ورأى آخرون أن تخصيص مقاعد في البرلمان لا يمكن أن يكون مطلقاً ودون سقف زمني، وإلا أصبح في واقع الأمر افتتاً على إرادة الشعب. وفي الحوار حول التعديلات الدستورية عام 2007، طرحا حزبا الوفد والغد إلغاء هذا النص من الدستور، وهو الأمر الذي لم يؤخذ به.

د - اهتمام النواب بالقضايا المحلية:

يلاحظ على النواب انشغالهم بحل المشكلات التي يواجهها أبناء الدائرة في حياتهم اليومية، وسعيهم لمقابلة الوزراء لحل هذه المشكلات؛ مما قد يكون من شأنه عدم قدرتهم على ممارسة مهام الرقابة البرلمانية الفعالة، وساد الاعتقاد بأن حل المشكلات المحلية للدائرة هو

معيار تقييم النائب والإنجاز الرئيسي له⁽¹⁾. وتؤكد ذلك في دراسة ميدانية عن آليات ومعوقات العمل البرلماني ؛ حيث خلصت الدراسة إلى أولوية الميل المحلي لدى الأعضاء مقارنة بالميل القومي ، حيث اتفق أفراد العينة على أن المهمة الرئيسية لعضو البرلمان هي حل مشكلات الدائرة ، باعتبارها العمل الذي يضمن للعضو استمرارية عضويته⁽²⁾.

ويثير هذا الرأي جدلاً حول مهمة النائب، ومعيار تقييم أدائه، فمن الناحية الدستورية.. فإن عضو البرلمان ينوب عن الأمة بأسرها، والمفروض نظرياً أنه يناقش السياسات العامة التي تمس حياة كل المواطنين.

من ناحية أخرى، فإن الواقع السياسي يفرض على النائب الاهتمام بالقضايا المحلية وحل مشكلات أبناء دائرته بهدف الحصول على رضاهم وتأييدهم له ؛ حتى يقوموا بدعومه في الانتخابات القادمة. والحقيقة، أنه لا يمكن التفكير في أولوية الاهتمامات الوطنية والقضايا المحلية بمنطق «إما وإما». وخصوصاً عندما تتسم الانتخابات بطابع «غير سياسي»، ويزداد فيها تأثير العوامل والولاءات العشائرية والأسرية، وغير ذلك من اعتبارات محلية.

هـ - سلوكيات الأعضاء:

رصدت التقارير المتابعة لأداء أعضاء المجلس بعض الظواهر ، التي تحتاج إلى مراجعة مثل ظاهرة عدم انتظام الحضور والغياب المتكرر بما يخالف لائحة المجلس⁽³⁾،

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 1998-1999 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1998)، ص ص 296 - 297.

(2) آليات ومعوقات العمل البرلماني،: كيف يرى أعضاء مجلس الشعب مسار التطور الديمقراطي، دراسة ميدانية (القاهرة: جماعة تنمية الديمقراطية: برنامج المرصد البرلماني، 1998)، ص ص 171 - 175.

(3) التقرير الاستراتيجي العربي 1998-1999، مرجع سابق، ص ص 298 - 300.

وتشير سجلات المجلس إلى مواجهات بين رئيس المجلس والأعضاء بشأن هذا الموضوع. وعلى سبيل المثال، ففي جلسة 15 فبراير 1993، أعلن رئيس المجلس أنه لن يبدأ الاجتماع لعدم توافر النصاب القانوني، وتم استدعاء النواب من اجتماعات اللجان المختلفة حتى يتم بدء الاجتماع، وفي مساء اليوم نفسه، تكرر الموقف، وبعدها بيومين هدد رئيس المجلس بإنهاء الاجتماع إذا استمرت مغادرة الأعضاء له⁽¹⁾.

وشهد دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي التاسع 2007/2008 انتشار بعض الظواهر السلبية التي تهدد تقاليد الممارسة البرلمانية، مثل: إطلاق الألفاظ والعبارات التي تخالف النظام العام وقيم المجتمع، والتلويح بالحذاء.

كما شهد المجلس أكبر عدد من المشادات والمشاجرات، حيث رصدت المضابط أكثر من 25 مشاجرة برلمانية، بعضها وصل إلى لجنة القيم، هذا بالإضافة إلى بعض المخالفات البرلمانية من جانب نواب الإخوان المسلمين، الذين رفعوا شعارات داخل قاعة المجلس بالمخالفة لأحكام اللائحة الداخلية، ولجأوا إلى أساليب الإضراب عن الطعام، والاعتصام والتظاهر، وعقد المؤتمرات الصحفية داخل المجلس؛ للإعلان عن موقفهم الرافض للتعديلات الدستورية في عام 2007⁽²⁾.

و- أنماط التفاعلات والتحالفات:

من تحليل تكوين المجلس، فإن شبكة التفاعلات والتحالفات بين الأعضاء تبدو واضحة ومستقرة، فبصفة عامة يقف نواب الحزب الوطني الذين يمثلون الأغلبية في جانب، بينما تقف الغالبية العظمى من نواب الإخوان والأحزاب والمستقلين في جانب آخر، فيما عدا استثناءات محدودة مثل قيام أحد نواب الوطني بالخروج عن موقف

(1) د. علي الدين هلال، تقييم أداء مجلس الشعب دور انعقاد 1991-1992، مرجع سابق.

(2) التقرير الاستراتيجي العربي 2007 - 2008، مرجع سابق، ص 368.

الحزب، وتأييد وجهة نظر المعارضة أو العكس، عندما يتخذ بعض النواب المستقلين مواقف مؤيدة للحزب الوطني.

وربما كان أكبر خروج عن هذه الصورة المستقرة من التحالفات هو ما حدث عام 2006 بشأن قضية الحجاب، التي أثارها تصريحات وزير الثقافة فاروق حسني، في أعقاب تصريحه لجريدة المصري اليوم، والذي اعتبر فيه الحجاب «عودة للوراء»، وأن المجتمع اختزل الدين الإسلامي في جلابية وقفطان وحجاب ونقاب مؤكداً أن النساء بشعرهن الجميل كالورود، التي لا يجب تغطيتها وحجبها عن الناس⁽¹⁾. وعلى الرغم من أنه نادراً ما يتفق نواب الحزب الوطني مع نظرائهم في المعارضة - خصوصاً من الإخوان المسلمين - إلا أن أروقة مجلس الشعب شهدت في 20 نوفمبر 2006 اتفاقاً غير مسبق بينهم بشأن الموقف من وزير الثقافة.

وعقب مطالبة نواب الحزب الحاكم بإقالة وزير الثقافة، قال رئيس مجلس الشعب: «إذا أراد الشخص المسئول أن يعبر عن آرائه الخاصة فليتحرك من المسئولية العامة التي يتقلدها»، في دعوة واضحة منه للوزير للاستقالة. واستند رئيس المجلس في موقفه على رأي محكمة النقض - أعلى درجة قضائية في مصر - بأن الآراء الخاصة للشخصية العامة يحاسب عنها المسئول، إذا تلفظ بها على الملأ.

وأشار النائب د. زكريا عزمي - رئيس ديوان رئيس الجمهورية والأمين العام المساعد للحزب الوطني - إلى أنه «لا يمكن أن نسمح لأحد بأن يمس الدين الإسلامي»، كما طالب النائب كمال الشاذلي رئيس المجالس القومية المتخصصة بإحالة القضية إلى لجنة الشؤون الدينية بالبرلمان، على أن يحضر وزير الثقافة أمام مجلس الشعب ليبيد اعتذاره عما بدر منه للنواب والحكومة والشعب. وطالب الدكتور أحمد عمر هاشم

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 2006-2007 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2007)، ص 432.

رئيس اللجنة الدينية بالمجلس (حزب وطني) بإصدار قانونٍ يحاسب كل من يتجرأ على الدين والعلماء.

وعلى الرغم من انتهاء الأزمة بإصدار الوزير بياناً أوضح فيه وجهة نظره، مؤكداً أنه يكن كل احترام للحجاب ، غير أن هذه الأزمة كشفت عن التوافق الظاهر لأول مرة بين الحزب الوطني ونواب المعارضة⁽¹⁾.

ونخلص من هذا العرض لأداء مجلس الشعب بما أشرت إليه في مقدمة هذا الجزء المتعلق بتقييم الهيئة التشريعية، وأنه لا يجب الاكتفاء بالنصوص، وإنما مقارنتها بالواقع. وفي هذا السياق يمكن فهم ما خلص إليه أحد الباحثين في عام 1991 من أنه على الرغم من أن هناك بعض مواد في الدستور والقوانين تحتاج لمراجعة كاملة، إلا أن سبب عدم التوازن في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يرجع أساساً إلى الممارسة، أكثر مما يرجع إلى تلك النصوص⁽²⁾.

ثانياً: مجلس الشورى

كما أشرت سلفاً، فقد تم إنشاء مجلس الشورى وفقاً للتعديل الدستوري عام 1980 كمجلس استشاري، وأضيفت له مهام تشريعية حسب تعديل 2007⁽³⁾.

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 2006 - 2007، ص ص 435 - 436.

(2) د. عمرو هاشم ربيع، أداء مجلس الشعب المصري: دراسة حالة للدورة الأولى من الفصل التشريعي الخامس 87 - 1988 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، 1991)، ص 72.

(3) انظر في تكوين المجلس وتنظيمه واختصاصاته، فرج حافظ الدري، مجلس الشورى المصري، جزءان (القاهرة: الأمانة العامة لمجلس الشورى، 2007) الجزء الأول، ص ص 10 - 27. وكذلك د. علي الصاوي (محرر)، نظام العمل البرلماني بمجلس الشورى (القاهرة: البرنامج البرلماني بكلية الاقتصاد - جامعة القاهرة، 2001).

1. الإطار الدستوري والقانوني:

يتناول هذا الجزء تكوين مجلس الشورى، واختصاصاته وفقاً للدستور وتعديلاته، وأجهزته، وعلاقة المجلس بالسلطات الأخرى.

أ- تكوين المجلس:

وفقاً للتعديل الدستوري عام 1980 تم إنشاء مجلس الشورى الذي يشكل وفقاً للمادة (196) من الدستور من عدد من الأعضاء، يحدده القانون على ألا يقل عن 132 عضواً، ينتخب ثلثهم بالاقتراع السري المباشر من عدد 88 دائرة وفقاً لقانون رقم 8 لسنة 1995، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي (مادة 196). ومدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات، ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات، ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته (مادة 198)، ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلسي الشعب والشورى.

ويستفاد من هذا النص :

- أنه ترك تحديد عدد أعضاء المجلس للقانون، وقد حدد هذا العدد بالقانون رقم 120 لسنة 1980 بـ 210 أعضاء، فلما عدل القانون المذكور بالقانون رقم 10 لسنة 1989 أصبح العدد 258 عضواً، ثم عدل بالقانون رقم 8 لسنة 1995، وبموجبه أصبح عدد الأعضاء 264 عضواً.

- أنه يجب أن يكون نصف عدد الأعضاء المنتخبين على الأقل من العمال والفلاحين، أما من يعينهم رئيس الجمهورية فلم يوجب نص المادة ذلك.

وقد نصت المادة (197) من الدستور أن يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المنتخبين والمعينين، وقد حددت هذه الشروط في المادة (6) من القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى ؛ إذ نصت على أنه «يشترط فيمن يرشح

أو يعين عضوًا بمجلس الشورى: أن يكون مصري الجنسية من أب مصري، وأن يكون مقيمًا في أحد جداول الانتخاب بجمهورية مصر العربية، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقًا للقانون الخاص بذلك، وأن يكون بالغًا من العمر خمسًا وثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب أو التعيين، وأن يكون حاصلًا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفى بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة 1970» (وكان النص السابق لتلك المادة ينص على «أن يجيد القراءة والكتابة» فقط)، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقًا للقانون، وألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشورى أو من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار، أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة (96) من الدستور.

وكان القانون رقم 120 لسنة 1980 قد تضمن تحديد عدد الدوائر الانتخابية بست وعشرين دائرة، كل دائرة منها تمثل محافظة، كما حدد عدد الأعضاء الممثلين لكل منها، فلما عدّل هذا القانون بالقانون رقم 10 لسنة 1989 جعل عدد الدوائر الانتخابية 86 دائرة، وقد زيد عدد الدوائر إلى ثمانية وثمانين دائرة بموجب القانون رقم 8 لسنة 1995.

ب - اختصاصات المجلس:

طبقًا لنصوص الدستور في نصه الأصلي، كانت اختصاصات مجلس الشورى ذات طابع استشاري؛ فانحصر اختصاص المجلس في إبداء الرأي والدراسة وتقديم الاقتراحات، وكان أشبه ما يكون بجهاز استشاري للسلطة التنفيذية وللمجلس الشعب. وبينما كان المجلس ملزمًا ببحث المسائل أو الموضوعات، التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب، كان كل منهما غير ملزم بالأخذ بما انتهى إليه الرأي فيها⁽¹⁾.

(1) د. علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر 1803 - 1997 (القاهرة: مركز البحوث الدراسات السياسية كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005)، ص 251.

وجاءت اختصاصات المجلس خالية من النص على اضطلاع به بدور تشريعي؛ الأمر الذي أدى إلى محدودية دوره في الحياة التشريعية والنيابية، وعزوف الناخبين عن المشاركة في انتخاباته، وضعف المنافسة الحزبية فيها⁽¹⁾.

وجاء التعديل الدستوري في 2007 ليحدد اختصاصات إلزامية لمجلس الشورى تجعل منه جهازاً تشريعياً. وذلك ما تضمنه تعديل المادتين (194، 195). وبمقتضى هذا التعديل، أصبحت هناك أمور يتوجب موافقة المجلس عليها، وأمور أخرى يتوجب أخذ رأيه فيها فقط.

وحددت المادة (194) الأمور التي تستوجب موافقة المجلس عليها، وهي ما يلي:

- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

- مشروعات القوانين المكملة للدستور، والتي نصت عليها المواد: 5 و6 و48 و62 و76 و85 و87 و88 و89 و91 و160 و163 و167 و168 و170 و171 و172 و173 و175 و176 و177 و178 و179 و183 و196 و197 و198 و206 و207 و208 و209 و210 و211 من الدستور.

- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات، التي يترتب عليها تعديل في أراضى الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة⁽²⁾.

(1) التقرير الاستراتيجي العربي 1995-1996 (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 1996)، ص 377.

(2) على الرغم من تلك الصلاحيات الجديدة لمجلس الشورى، فلا يمكن القول بأنه يمارس اختصاصات مماثلة لمجلس الشيوخ طبقاً لدستور 1923، وكان هذا وراءه هو مطالبة أعضاء اللجنة التشريعية بالمجلس إبان الإعداد للتعديلات الدستورية عام 2007 بمنح «الشورى» اختصاصات مجلس الشيوخ المنصوص عليها في دستور 1923. انظر جريدة الشرق الأوسط، 10 مايو 2006.

ولما كان هذا التعديل الذي استوجب موافقة مجلس الشورى بشأن الموضوعات السابقة، فإن ذلك فتح الباب أمام إمكانية اختلاف وجهات النظر والرأي مع مجلس الشعب، وبرزت أهمية وجود آلية لحل الخلاف؛ فنصت المادة (194) على أنه «إذا قام خلاف بين مجلسي الشعب والشورى بالنسبة لهذه المواد، أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة، تشكل من رئيسي مجلسي الشعب والشورى، وعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم لجنته العامة، لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف. ويعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين، فإذا لم يوافق أي منهما على النص، عرض الأمر على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب في المكان الذي يحدده، وتحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل. وإذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد، كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص، الذي وافق عليه أي منهما. ومع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة، يصدر القرار في كل من المجلسين وفي الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين. وفي جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة».

أما بالنسبة للأمر التي يؤخذ فيها رأي المجلس، فحددها المادة (195) من الدستور فيما يلي:

- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات، تتصل بالسياسة العامة للدولة، أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية.

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب. ورغبة في سرعة البت في هذه الموضوعات، نصت المادة (17) من قانون مجلس الشورى، على

ضرورة أن يبدي المجلس رأيه فيما أحيل إليه خلال مدة لا تتجاوز شهراً، وله أن يطلب مدة أخرى مماثلة إذا تطلب الأمر ذلك، فإذا انقضت المدة، ولم يبلغ المجلس رئيس الجمهورية برأيه، أُعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع.

وبالإضافة إلى اختصاصات المجلس المبينة في المادتين المشار إليهما، فإن لأعضاء المجلس - في مجال الرقابة البرلمانية - سلطة استخدام الأدوات الواردة في المادة 205 من الدستور، وهي:

- طلبات المناقشة: تنص المادة (129) من الدستور على أنه «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب (وبالمثل أعضاء مجلس الشورى) طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه»، ومؤدى ذلك أن يكون طلب المناقشة موضوعاً عاماً، وأن يستهدف الطلب استيضاح سياسة الوزارة بشأنه.

- الاقتراح برغبة: وتنص المادة (130) من الدستور على أن «لأعضاء مجلس الشعب (وبالمثل أعضاء مجلس الشورى) إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء».

وفضلاً عن ذلك، لمجلس الشورى اختصاصاته فيما يتعلق بالصحافة، فطبقاً للقانون رقم 96 لسنة 1996 بشأن تنظيم الصحافة يارس مجلس الشورى حقوق الملكية على الصحف القومية (مادة 55)، وتتضمن هذه الحقوق اختيار المجلس عشرين عضواً من الكتاب والمفكرين والصحفيين ليكونوا أعضاء الجمعية العمومية لتلك المؤسسات (مادة 62)، ويختار المجلس رؤساء مجالس إدارات المؤسسات الصحفية القومية و6 أعضاء لعضوية مجالس إدارتها مادة (64)، وكذلك رؤساء تحريرها (مادة 65). ويتولى رئيس مجلس الشورى بحكم منصبه رئاسة المجلس الأعلى للصحافة (مادة 68).

وأحاط الدستور مجلس الشورى وأعضاءه بالضمانات التي تمكنهم من أداء واجباتهم. فعلى مستوى المجلس ككل، نصّ الدستور على أنه لا يجوز حل المجلس إلا

بقرار من رئيس الجمهورية في حالة الضرورة، ويجب أن يتضمن قرار الحل إجراء الانتخابات خلال ستين يومًا ، وأن يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة الأيام التالية لإجراء الانتخابات (مادة 204). وعلى مستوى أعضاء المجلس نص الدستور على تمتع أعضاء المجلس بالحصانة البرلمانية؛ إذ لا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية ضد أحد منهم إلا بإذن مسبق من المجلس أو من رئيسه ، إذا كان الإجراء المطلوب اتخاذه في العطلة البرلمانية (مادة 136).

وعلاوة على ما تقدم، أقرت المادة (8) من قانون الأحزاب السياسية أن يتولى رئيس مجلس الشورى رئاسة لجنة الأحزاب السياسية. وطبقاً للقانون رقم 94 لسنة 2003 بإنشاء المجلس القومي لحقوق الإنسان تقرر تبعية مجلس الشورى الذي يُصدر قراراً بتشكيله لمدة ثلاث سنوات.

ج- العلاقة بين المجلس والسلطات الأخرى:

ويتناول علاقة المجلس مع السلطة التنفيذية بفرعها - رئيس الجمهورية والوزارة - ومع السلطة القضائية.

• العلاقة بين المجلس ورئيس الجمهورية:

وتتضمن حق الرئيس في أمرين، هما:

- حق الرئيس في تعيين ثلث أعضاء المجلس، على خلاف مجلس الشعب الذي يحق لرئيس الجمهورية تعيين عشرة أعضاء فقط فيه.

- حق الرئيس في حل المجلس: تنص المادة (204) على أنه « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشورى إلا عند الضرورة، ويجب أن يشتمل قرار حل المجلس على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشورى في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل». وبينما نصت المادة المناظرة فيما يتعلق بمجلس الشعب (المادة 136) على أنه «إذا حل المجلس في

أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد للأمر ذاته ، فإن النص على ذلك لم يرد فيها يتعلق بمجلس الشورى» .

• العلاقة بين المجلس والحكومة:

وتشمل ما يلي:

- عدم مسؤولية الحكومة إزاء المجلس: إذ تنص المادة (201) على أن «رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشورى» .

- حق رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء في الحديث في مجلس الشورى ولجانه، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين، ولا يكون للوزير أو لغيره من أعضاء الحكومة صوت معدود عند أخذ الرأي، إلا إذا كان من الأعضاء .

- جواز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المجلس: إذ تنص المادة (134) على أنه «يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشورى، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه» .

• العلاقة بين المجلس والسلطة القضائية:

تنطبق المادتان نفسها اللتان سبقت الإشارة إليهما بشأن مجلس الشعب على مجلس الشورى، وهما: المادة (88) الخاصة بتنظيم إدارة الانتخابات البرلمانية، وتكوين اللجان العامة من أعضاء هيئات قضائية، والمادة (93) التي تشير إلى دور محكمة النقض في التحقيق في صحة الطعون التي يجيئها رئيسه إليها، وإبداء الرأي فيها.

د - أجهزة المجلس:

وتشمل رئيس المجلس، ومكتب المجلس، واللجنة العامة، واللجان النوعية، ولجنة

القيم، على النحو التالي:

طبقاً لللائحة الداخلية للمجلس، تتمثل أجهزة المجلس في:

- رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتكلم باسمه وفقاً لإرادته، ويحافظ على أمنه ونظامه وكرامته وكرامة أعضائه، ويشرف على حسن سير جميع أعمال المجلس، ويراعى مطابقة هذه الأعمال لأحكام الدستور والقانون واللائحة (مادة 5 من اللائحة الداخلية).
- مكتب المجلس، ويتشكل من رئيس المجلس والوكيلين. ويختص المكتب بالإشراف على نشاط المجلس ولجانها بما يكفل السير المنتظم لأعماله، واتخاذ كل ما من شأنه أن يهيئ للمجلس أداء رسالته.
- اللجنة العامة للمجلس التي تتشكل من رئيس المجلس وعضوية كل من الوكيلين ورؤساء اللجان النوعية، وعضو عن كل حزب من الأحزاب المشتركة في المجلس، يختاره الحزب الذي ينتمي إليه ويخطر به رئيس المجلس، وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس. وتختص اللجنة العامة بمهمتين: الأولى: مناقشة الموضوعات التي يرى المجلس عرضها على اللجنة أو ما يرى رئيس المجلس إحالته إليها من موضوعات لأهميتها، وللجنة أن تقرر عرض هذه الموضوعات على المجلس، أو أن تتخذ في شأنها ما تراه مناسباً من إجراء. والثانية: إعداد قوائم المرشحين لعضوية المجلس الأعلى للصحافة ولقيادات المؤسسات الصحفية القومية.
- لجنة القيم، ويرأسها أحد وكلي المجلس وعضوية كل من: رؤساء اللجان النوعية، وأربعة من أعضاء المجلس يرشحهم مكتب المجلس، على أن يكون من بينهم عضو واحد على الأقل عن الأحزاب المعارضة، وعضو آخر من رجال القانون. وتختص هذه اللجنة بالنظر فيما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات، تعد خروجاً على المبادئ الأساسية للمجتمع طبقاً لأحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة.

• اللجان النوعية، وهي: لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية، ولجنة الشؤون العربية والخارجية والأمن القومي، ولجنة الإنتاج الصناعي والطاقة، ولجنة تنمية القوى البشرية والإدارة المحلية، ولجنة التعليم والبحث العلمي والشباب، ولجنة الصحة والسكان والبيئة، ولجنة الثقافة والإعلام والسياحة، ولجنة الإنتاج الزراعي والري واستصلاح الأراضي، ولجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير. ولكل لجنة منها اختصاصات محددة.

ويجوز بقرار من المجلس تشكيل لجان نوعية أخرى، وله أن يقرر تشكيل لجنة خاصة لأغراض معينة، وتنتهي هذه اللجنة بانتهاء المهمة، التي شكلت من أجلها أو بقرار من المجلس.

2. أداء مجلس الشورى:

يوصف مجلس الشورى بأنه «مجلس حكماء»، حيث تشمل عضويته عددًا من رؤساء الوزراء والوزراء السابقين، بالإضافة إلى خبرات علمية وتنفيذية متعددة؛ مما يضيف على مناقشاته صفة الموضوعية. ساعد على ذلك غياب مناخ «الحماس السياسي» الذي يسود كثيرًا في مناقشات مجلس الشعب، كما ساعد على إكساب المجلس صفة تمثيلية سياسية من الناحية الرمزية وجود ممثلين لأغلب الأحزاب غير الممثلة في مجلس الشعب.

ومن حيث تكوين المجلس، يتضح تميز أعضاء مجلس الشورى من الناحية العلمية، وفي تحليل لأعضاء مجلس 2007/2010 تضمنت العضوية 69 من حملة الدكتوراه، و14 من حملة الماجستير، و13 من حملة الدبلومات العليا، و90 من حملة المؤهلات الجامعية. وضم المجلس عدد 5 وزراء حاليين، و2 رؤساء مجالس وزراء و9 وزراء و2 رؤساء مجلس شورى سابقين. كما تضمن المجلس ممثلين ونوابًا من أساتذة الجامعات وصحفيين ومفكرين ومحامين ومهندسين وأطباء.. إلخ. وضم المجلس عدد 12 امرأة من بينهن

رئيسة إحدى اللجان وخمس عضوات في هيئات مكاتبها، وبذلك يعتبر هذا المجلس أكثر مجالس الشورى تمثيلاً لعدد النساء منذ إنشائه⁽¹⁾.

وفي الفترة الأولى من حياة المجلس، والتي لم يكن له اختصاص تشريعي ملزم انصرفت لجان المجلس إلى إعداد دراسات أصدرتها في شكل كتيبات تمثل في مجملها مكتبة متكاملة في الموضوعات الرئيسية، التي تواجه المجتمع المصري مثل «نحو خطة قومية لمواجهة الكوارث الطبيعية»، و«البعد الاجتماعي في مسيرة الإصلاح الاقتصادي»، و«الصندوق الاجتماعي للتنمية»، و«مواجهة الإرهاب والأمن القومي العربي»، و«استغلال الثروة المعدنية في تنمية الاقتصاد المصري»، و«مستقبل صادرات مصر السلعية»، و«صندوق التكافل الزراعي» إلى غير ذلك من موضوعات، وكانت هذه التقارير محل مناقشات ثرية وخصبة.

وقد جرت انتخابات لمجلس الشورى في يونيو 1995، واشترك فيها مرشحون من أحزاب: الوطني، والخضر، والعدالة الاجتماعية، والاتحاد الديمقراطي، والأمة، كما خاضها بعض عناصر حزب العمل بصفة مستقلين، ولم ينجح أحد من مرشحي المعارضة. وقاطعها أحزاب المعارضة الرئيسية (الوفد، والعمل، والتجمع، والناصري).

وفي يونيو 1998، جرت انتخابات التجديد النصفى لأعضاء المجلس؛ لانتخاب عدد 88 عضواً، فاز منهم عدد 22 مرشحاً من الحزب الوطني بالتزكية. وبلغ عدد المرشحين الذين خاضوا الانتخابات عدد 397 مرشحاً من الحزب الوطني والمستقلين، حيث إن أحزاب المعارضة الرئيسية أعلنت مقاطعتها للانتخابات⁽²⁾. وقد أسفرت

(1) فرج حافظ الدري، مجلس الشورى المصري، مرجع سابق، ص ص 214-215.

(2) منال لطفي، انتخابات التجديد النصفى لمجلس الشورى، مجلة قضايا برلمانية، القاهرة، عدد 16، يوليو 1998، ص ص 51-52.

الانتخابات عن فوز مرشحي الحزب الوطني بكل المقاعد.. أما بالنسبة لأعضاء مجلس الشورى المعينين، والذين بلغ عددهم في هذا التجديد 47 عضواً، فقد صدر بهم قرار من رئيس الجمهورية. وبلغت نسبة التغيير 40٪، وتضمنت قائمة المعينين عدداً من الوزراء، وتسع نساء من بينهم أربع عضوات دخلن المجلس لأول مرة.

وأجريت انتخابات التجديد النصفى في يونيو 2004، ووفقاً لنتائجها فقد وصل عدد ممثلي الأحزاب إلى سبعة أحزاب، بالإضافة إلى عدد 27 من المستقلين، كما زاد تمثيل المرأة ليصل إلى 18 مقعداً بزيادة 3 مقاعد عن الدورين السابقين، تم اختيار سبع منهن في هيئات مكاتب اللجان.

وفي عام 0072 جرت انتخابات التجديد النصفى للمجلس في عدد 67 دائرة في 24 محافظة، منها 11 دائرة تم نجاح المرشحين فيها بالتركية⁽¹⁾. شارك في الانتخابات 564 مرشحاً منهم 145 مرشحاً حزبياً من 13 حزبا بنسبة 25.7٪ من إجمالي عدد المرشحين، بينما بلغ عدد المرشحين المستقلين 419 مرشحين بنسبة 74.3٪. أما بخصوص المرشحين الحزبيين، فقد تصدر الحزب الوطني القائمة بعدد 109 مرشحاً بنسبة 75.2٪ من المرشحين الحزبيين، فحزب الوفد (أنصار نعمان جمعة) 15 مرشحين، فالحزب الجمهورى 5 مرشحين، والغد 4 مرشحين، والتجمع 3 مرشحين، والتكافل مرشحين، ومرشح واحد لكل من أحزاب: الوفاق ومصر 2000 والجيل والسلام الديمقراطى وشباب مصر ومصر العربى الاشتراكى والدستورى الحر. وكانت نتيجة الانتخابات فوز الحزب

(1) انظر بشأن تقييم الانتخابات: تقرير عن انتخابات التجديد النصفى لمجلس الشورى 2007 (القاهرة: غرفة عمليات المجلس القومى لحقوق الإنسان، 2007)، والتقارير النهائى. انتخابات شورى 2007. نحو آلية جديدة لمراقبة الانتخابات فى مصر (القاهرة: مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، 2007).

الوطني بعدد 72 مرشحاً، والمستقلين بعدد 3 مرشحين، ومرشح واحد عن حزب التجمع⁽¹⁾.

ومن تحليل البيانات الخاصة بدور الانعقاد العادي الثامن والعشرين لمجلس الشوري نوفمبر 2007- يونيو 2008، وهو أول عام مارس فيه المجلس نشاطه وفقاً للتعديلات الدستورية التي أعطته اختصاصات تشريعية، يتضح أن المجلس قام بنشاط واضح من خلال المناقشة العامة لبيانات رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، من خلال عدد 112 جلسة للمجلس، وعدد 357 اجتماعاً للجان المجلس النوعية. كما ناقش المجلس عدد 33 مشروع قانون، وعدد 38 اتفاقية، وأصدر المجلس ثلاثة تقارير في موضوعات الهجرة غير الشرعية، والتنمية الصناعية بسينا، وأمن سيناء وتنميتها⁽²⁾.

واستمر نشاط المجلس في دور الانعقاد العادي التاسع والعشرين نوفمبر 2008- يونيو 2009، فناقش المجلس عدداً من مشروعات القوانين المهمة، مثل: إنشاء الجامعات الأهلية، وتنظيم الرقابة على الأسواق، والأدوات المالية غير المصرفية، ولعل أهم هذه القوانين هو تعديل بعض أحكام القانون (38) لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، والذي قضى بتخصيص 64 مقعداً للمرأة، لمدة فصلين تشريعيين. كما ناقش عدداً من التقارير التي أعدتها لجانه، وأثارت من خلالها قضايا مثل تطوير العشوائيات في القاهرة الكبرى.

ومارس أعضاء المجلس حقهم الدستوري في متابعة أعمال الحكومة من خلال تفعيل الآليات المقررة دستورياً للمجلس، فبلغ عدد طلبات المناقشة 62 طلباً، وعدد طلبات الاقتراحات برغبة 115 طلباً تناولت قضايا، مثل: مواجهة الأزمة الاقتصادية

(1) د. عمرو هاشم ربيع (محرر)، انتخابات مجلس الشورى 2007 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، 2007)، وكذلك التقرير النهائي. انتخابات شوري 2007. نحو آلية جديدة لمراقبة الانتخابات في مصر، مرجع سابق، ص ص 10-14.

(2) إنجازات المجلس خلال دور الانعقاد العادي الثامن والعشرين نوفمبر 2007- 2008 (القاهرة: مركز معلومات مجلس الشورى، يونيو 2008)، ص ص 2-4.

العالمية والبرنامج النووي المصري، وأسعار الدواء، وارتفاع أسعار الأسمت. وترتب على تزايد النشاط التشريعي للمجلس ازدياد حضور 28 وزيراً لجلسات المجلس، ألقوا خلالها 59 بياناً و 246 تعقيماً⁽¹⁾.

وخلافاً لتوقع الكثيرين بشأن استحالة حدوث خلاف في وجهات النظر بين مجلسي الشعب والشورى، فقد شهدت هذه الدورة أكثر من مناسبة، اختلف فيها الرأي مثل ما حدث بشأن مشروع قانون بتعديل بعض أحكام قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1976، فتم تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين لحل الخلاف بينها طبقاً للمادة (194) من الدستور، وعرضت اللجنة المشتركة تقريرها بشأن نقاط الخلاف، وخلصت إلى الموافقة على ما انتهى إليه مجلس الشعب⁽²⁾.

كما شهد المجلس في هذه الدورة ممارسة غير مسبوقة، حيث قام المجلس برد مشروع قانون الضرائب غير العقارية إلى وزارة المالية بطلب إدخال تعديلات جوهرية على القانون.

ثالثاً: الملامح العامة للأداء البرلماني

من خلال رصد تطور السلطة التشريعية في عهد الرئيس مبارك، يمكن استخلاص الملامح العامة التالية:

1- ازدياد أهمية البرلمان كفاعل سياسي:

فمع عودة التعددية الحزبية عام 1977، أصبح مجلس الشعب إحدى المؤسسات الأساسية التي طالها التغيير في عملية الإصلاح السياسي، وشاركت الأحزاب والقوى السياسية الأخرى في عضويته، بما في ذلك القوى التي لا تتمتع بحق الوجود الشرعي

(1) إنجازات المجلس خلال دور الانعقاد العادي التاسع والعشرين نوفمبر 2008-2009 (القاهرة:

مركز معلومات مجلس الشورى، يونيو 2009)، ص ص 2-4.

(2) التقرير الاستراتيجي العربي 2007-2008، مرجع سابق، ص ص 263-266.

السياسي مثل الإخوان المسلمين. ومن ناحية أخرى، فقد حرص الرئيس مبارك على أن يستخدم حقه الدستوري في تعيين ثلث أعضاء مجلس الشورى لتعيين رؤساء الأحزاب في المجلس. وهكذا، أصبح البرلمان معبراً عن القوى السياسية الفاعلة في المجتمع، وقدم إطاراً مؤسسياً للحوار والجدل بين تلك القوى، دَعَم من ذلك التحول التدريجي في تركيب عضوية البرلمان، وازدياد نسبة رجال الأعمال في عضويته، تعبيراً عن التحول إلى اقتصاد السوق والصعود الاقتصادي والاجتماعي لتلك الشريحة⁽¹⁾.

وزاد من أهمية البرلمان الاستقرار المؤسسي الذي عاشته الهيئات التشريعية في العقود الثلاثة الأخيرة، فقد أكملت جميعها مدتها التي نصَّ عليها الدستور، وأجريت انتخاباتها أو تجديدها الجزئي بالنسبة لمجلس الشورى كل عامين) في المواعيد المقررة، باستثناء حل مجلس الشعب عامي 1987 و1990 ومجلس الشورى عام 1989 تنفيذاً لحكم قضائي بعدم دستورية القانون، الذي أجريت انتخابات المجلس وفقاً له⁽²⁾.

وارتبط بذلك التطور في القوانين الضابطة للممارسة البرلمانية، والتي شهدت عدة تغييرات، سعت جميعها إلى تنقية القوانين السابقة من شوائب اعترت فعالية الممارسة البرلمانية. وعلى الرغم من أن استجابة النظام السياسي لمطالبات قوى المعارضة للتغيير تجرى ببطء، إلا أنها تحدث في نهاية الأمر. وعلى الرغم أيضاً من أنها لا تستجيب إلى كل تلك المطالبات، إلا أنه تحقق الكثير منها مما يؤدي إلى الحفاظ على وتيرة التغيير وحركة الإصلاح، وتمنع الخلافات السياسية مع الأحزاب أن تصل إلى درجة الاستقطاب الحاد، وهو ما يشير إلى وجود درجة من المرونة السياسية لدى النخبة الحاكمة، تمكنها من الاستجابة للمطالب السياسية من القوى الأخرى.

وعلى سبيل المثال، فقد استجاب الرئيس مبارك في بداية عهده لطلب الأحزاب بتغيير النظام الانتخابي، وتم بالفعل إحلال نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية محل نظام

(1) د. عمرو هاشم ربيع (تحرير)، مرجع سابق، ص ص 15-18

(2) انظر: د. عمرو هاشم ربيع، لماذا لن يحل مجلس الشعب؟، الأهرام، 18 يوليو 2009.

الانتخاب الفردي بإصدار القانون رقم 114 لسنة 1984، وبعد حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا القانون، حرص الرئيس مبارك على الاستمرار بنظام القائمة الذي يضمن تمثيلاً أكبر للأحزاب الصغيرة، فصدر القانون رقم 188 لسنة 1986 في ديسمبر 1986 متضمناً الجمع بين نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية ونظام الانتخاب الفردي، وهو ما حكمت المحكمة نفسها في مايو 1990 بعدم دستوريته، فصدر قرار جمهوري بقانون في 29 سبتمبر 1990 يقضي بالعودة إلى نظام الانتخاب الفردي.

وبالمنطق نفسه، فإن نظام إدارة الانتخابات العامة تعرض للتغيير، فلما اتضح اتجاه المحكمة الدستورية العليا في عام 1999 بأن فهمها لنص الدستور بأن تتم الانتخابات تحت إشراف قضائي، هو أن يكون هناك قاض لكل صندوق، فقد سارع الرئيس مبارك - وقبل إصدار الحكم - في إعلان قبوله لهذا التفسير. وبالفعل، تم تنفيذ هذا النظام في انتخابات مجلس الشعب لعامي 2000 و 2005. ومع بروز الآثار السلبية لهذا النظام التي سبق عرضها في الفصل الأول من الكتاب، كان النظام على استعداد لمراجعة النظام المتبع مرة أخرى، وأن يكون الإشراف القضائي على مستوى اللجان العامة التي يتم فيها فرز الأصوات.

واتساقاً مع ذلك أيضاً، كانت التعديلات التي أدخلت على قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956، وخلال السنوات من 1984 حتى 2007 أدخلت ثمانية تعديلات على هذا القانون، كان آخرها التعديل بقانون رقم 18 لسنة 2007؛ لاستيعاب التغيرات التي شهدتها الحياة السياسية في مصر، ومنها تغيير نظام اختيار رئيس الجمهورية ليكون بالانتخاب بدلاً من الاستفتاء. وقبلها صدر قانون رقم 174 لسنة 2005، وأتت أيضاً التعديلات المستمرة على قانون رقم 40 لسنة 1977 بنظام الأحزاب السياسية، والذي عدل ثلاث مرات من 1992 كان آخرها التعديل الذي أدخله القانون رقم 177 لسنة 2005. وكذلك التعديلات على القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، والقانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى، حيث أدخلت على الأول سبعة

تعديلات من عام 1983 فقط كان آخرها القانون رقم 175 لسنة 2005، وأدخلت على الثاني ستة تعديلات كان آخرها القانون رقم 176 لسنة 2005⁽¹⁾.

يشير ذلك إلى التطور مع حركة الواقع، والاستجابة لمطالب القوى السياسية، وعدم إنكار وجودها أو تجاهلها. وحتى عندما تكون الاستجابة غير ملبية تمامًا لتلك المطالبات، فإنها تشير إلى استمرار مسيرة الإصلاح وتعطي الأمل بالمزيد.

2- ضعف المشاركة الانتخابية:

ففي أغلب الانتخابات البرلمانية لم تتجاوز نسبة مشاركة الناخبين 30٪. وعلى سبيل المثال، ففي انتخابات مجلس الشعب 2005 بلغ عدد المصريين الذين تجاوزت أعمارهم 18 سنة (أي لهم حق الانتخاب) 45 مليون شخص، بينما بلغ عدد المقيدين في جداول الانتخاب 32 مليون، شارك منهم فعلياً في الانتخابات 26٪ فقط.

وترتب على ذلك ضعف نسبة التأييد السياسي الشعبي من جانب الناخبين، فرغم حصول الحزب الوطني في هذه الانتخابات على نسبة 72٪ من المقاعد، إلا أن تلك النسبة عبرت عن إرادة 18.6٪ فقط من المسجلين في الجداول، و71٪ من المشاركين في الانتخابات، بينما عبرت عدد المقاعد التي حصل عليها مرشحو الإخوان المسلمين عن إرادة 6٪ من المسجلين و23٪ من الناخبين المشاركين، وعبرت المقاعد التي حصل عليها

(1) انظر هذه القوانين وتعديلاتها في: جمهورية مصر العربية، مجلس الشورى، الأمانة العامة، مركز المعلومات، مطبعة مجلس الشورى، طبعة مايو 2007. وعمّا حملته تعديلات بعض هذه القوانين من تغييرات، انظر أيضاً: التقرير الاستراتيجي العربي 2005 – 2006 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2006)، ص ص 402 – 403. انظر حول بعض إيجابيات والسلبيات التي وردت بتعديلات هذه القوانين: د. عمرو هاشم ربيع (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 2005 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2006)، ص ص 17 – 20، و ص 21، و ص ص 34 – 33.

المستقلين عن إرادة 1.4% من المسجلين، و5.3% من المشاركين، وعبرت نسبة مقاعد نواب الأحزاب السياسية عن إرادة 1.4% من المسجلين و2.4% من الناخبين المشاركين.

وفي إطار ضعف المشاركة الانتخابية بشكل عام، يزداد هذا الضعف عندما نقارن بين نسب التصويت في المدن مقارنة بالريف؛ إذ يلاحظ أن المدن - وبالذات القاهرة والإسكندرية - اتسمت بتدنٍ بالغ في نسب المشاركة مقارنة بمحافظات الريف والصعيد. وعلى سبيل المثال، ففي انتخابات 2000 جاءت محافظتا الإسكندرية والقاهرة في ذيل قائمة المحافظات من حيث نسبة المشاركة التصويتية، فتدنت في الإسكندرية إلى 7.6%، والقاهرة إلى 12.4% بينما تراوحت في أغلب المحافظات الريفية بين 25-30%، وكانت أعلى المحافظات جنوب سيناء 42.6% والوادي الجديد 41.8%⁽¹⁾.

وجاءت نتائج انتخابات 2005 تأكيداً للنمط التصويتي نفسه، فلم تتجاوز نسبة من أدلوا بأصواتهم 10% في دائرتي الساحل وروض الفرج، بل وتدنت إلى أقل من ذلك في دائرتي قصر النيل والمنيل بينما ارتفعت نسبة المشاركة في المناطق الريفية حتى بلغت مثلاً في دائرة الرحمانية بمحافظة البحيرة 40%، وفي دائرتي كفر الزيات والصف 36% وفي دوائر نجع حمادي وشبين القناطر 32%⁽²⁾.

وبرز الاتجاه نفسه عند المقارنة لنسب المشاركة على مستوى المحافظات، فبينما انخفضت النسبة في الإسكندرية إلى 14.1% والقاهرة إلى 14.2%، ارتفعت في محافظات بني

(1) حول نسب المشاركة في انتخابات مجلس الشعب 2000 بحسب المحافظات، انظر: التقرير الاستراتيجي العربي 2000-2001 (القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 2001)، ص 312.

(2) د. قدرى حفني، «تقييم المشاركة الشعبية في العملية الانتخابية وأنماطها المختلفة ودلالاتها» في: ندوة تحليل نتائج الانتخابات البرلمانية المصرية 2005 (القاهرة: مركز الدراسات والبحوث المستقبلية، 18 ديسمبر 2005).

سوييف إلى 43.2٪، وكفر الشيخ (31.9٪)، والمنوفية (29.9٪)، والدقهلية (29.4٪)، وجاءت جنوب سيناء 43.2٪ والوادي الجديد 40.7٪ أكثر المحافظات مشاركة.

ويوضح الجدول التالي نسب المشاركة الانتخابية للمحافظات في انتخابات 2005:

نسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية 2005

المحافظة	نسبة المشاركة	المحافظة	نسبة المشاركة
السويس	20.8	القاهرة	14.2
الشرقية	29.6	الجيزة	25.9
شمال سيناء	33.9	القليوبية	22.7
جنوب سيناء	43.2	الإسكندرية	14.1
الفيوم	27.1	مرسى مطروح	21.9
بني سويف	43.2	البحيرة	30.5
المنيا	26	الغربية	32.1
أسيوط	24.2	الدقهلية	29.4
الوادي الجديد	40.7	كفر الشيخ	31.9
سوهاج	15.8	دمياط	27.8
قنا	27	المنوفية	29.9
أسوان	23.1	بورسعيد	23.6
البحر الأحمر	35.1	الإسماعيلية	22

المصدر: هانىء رسلان، المشاركة السياسية في الانتخابات البرلمانية لعام 2005، في: د. عمرو هاشم ربيع (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 2005 (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، 2006)، ص 216.

3- ضعف التمثيل البرلماني للمرأة والأقباط:

فبالنسبة للمرأة⁽¹⁾، يلاحظ عدم قيام الأحزاب بترشيح نساء في الانتخابات، وعلى سبيل المثال ففي انتخابات 2000 بلغ إجمالي عدد المرشحات من جانب جميع الأحزاب والقوى السياسية 121 مرشحة، وبلغ إجمالي من خضن الانتخابات منهن 118، وبينما كانت منهن 87 مرشحة من بين المنشقين عن الحزب الوطني والمستقلين، بلغ إجمالي مرشحات الأحزاب السياسية 31 امرأة فقط⁽²⁾.

وتشير هذه النتيجة إلى ضعف رغبة الأحزاب في ترشيح سيدات من ناحية، وإلى وجود رغبة حقيقية لدى سيدات لخوض المنافسة الانتخابية من ناحية أخرى.

وفي انتخابات 2005، رشح الحزب الوطني ست سيدات فقط على قوائمها، ورشح حزب التجمع ثلاث سيدات، ورشح حزب الجيل سيدتين، وقام كل من حزب مصر العربي الاشتراكي وحزب الأمة والإخوان المسلمين بترشيح سيدة واحدة⁽³⁾.

كما يتضح من تحليل نتائج انتخابات 1990 و1995 و2000 و2005 انخفاض عدد المقاعد التي فازت بها المرأة، مقارنة بانتخابات عامي 1984 و1987 والتي أجريتا بنظام القائمة الحزبية، فقد تراوح عدد المقاعد التي حصلت عليها المرأة في ظل نظام الانتخاب

(1)Lisa Blydes and Safinaz El Tarouty, Women's Electoral Participation in Egypt: The Implications of Gender for Voter Recruitment and Mobilization in **Middle East Journal**, vol.63.no.3, Summer 2009, pp. 364-380.

(2) انظر الجدول الوارد بالتقرير الاستراتيجي العربي 2000-2001، مرجع سابق، ص 312.

(3) د. قدرى حنفي، مرجع سابق.

الفردى ما بين 5 - 7 مقاعد، مقارنة بنظام الانتخابات بالقائمة، ففي انتخابات 1984 حصلت المرأة على عدد 37 مقعداً، وفي انتخابات 1987 حصلت على 14 مقعداً⁽¹⁾.

وأدى هذا النقص في تمثيل المرأة في عضوية مجلس الشعب إلى قيام رئيس الجمهورية بتعيين عدد من النساء، عند استخدامه لحقه الدستوري في تعيين 10 أعضاء بالمجلس. كما أدى إلى ضرورة التدخل الدستوري والتشريعي لضمان حصول المرأة على حقها العادل في التمثيل النيابي، وهو ما يسمى بـ «التمييز الإيجابي». لذلك، تضمن البرنامج الرئاسي للرئيس مبارك في انتخابات 2005 ضرورة التفكير في نظام انتخابي جديد يعطي تمثيلاً أكبر للمرأة، وبالفعل تقدمت الحكومة بمشروع قانون صدر عام 2009 يوفر عدد 64 مقعداً مخصصة للمرأة، في انتخابات مجلس الشعب لمدة عشر سنوات.

وفيما يتعلق بالتمثيل البرلماني للأقباط، يمكن القول بأن الملاحظات نفسها التي أبدت بشأن المرأة تنطبق أيضاً على الأقباط؛ إذ لوحظ عدم قيام الأحزاب السياسية بترشيحهم؛ مما أدى إلى زيادة مشاركتهم كمستقلين. وعلى سبيل المثال، ففي انتخابات 2000 كان إجمالي المرشحين الأقباط 74 ترشح منهم عدد 53 مستقلاً بينما كان عدد المرشحين من جانب الأحزاب 21 فقط⁽²⁾.

وترتب على ذلك ضعف تمثيل الأقباط في مجلس الشعب مما أدى - بالضبط كما حدث بالنسبة للمرأة - إلى إدراج عدد منهم ضمن مقاعد المعينين. ويلاحظ من تحليل

(1) تعتبر انتخابات 1979 هي أكثر الانتخابات التي مثلت فيها المرأة في البرلمان، حيث فازت بعدد 33 مقعداً. ويرجع ذلك إلى صدور قانون بتخصيص مقاعد للمرأة، قضى تقرير المفوضين بإلغائه فيما بعد لتعارضه مع المادة 40 من الدستور، التي تنص على المساواة بين المواطنين.

(2) د. مصطفى علوي (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 2000 (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ط 1، 2000)، ص 29. وانظر: التقرير الاستراتيجي العربي 2000-2001، مرجع سابق، ص 312.

تطور عدد النواب الأقباط في مجلس الشعب قلة عدد المنتخبين مقارنة بعدد المعينين، فمنذ برلمان 1976 وحتى برلمان 2000 لم يفز مرشح قبطي في الانتخابات سوى 21 مرشحاً، بينما قام رئيس الجمهورية بتعيين 43 عضواً في مجلس الشعب من الأقباط خلال الفترة ذاتها، كما يلاحظ أن إجمالي عدد الأقباط خلال الفترة نفسها (معينين ومنتخبين) كان 64 عضواً. وبمقارنة وضع الأقباط بالمرأة، يلاحظ أن عدد النائبات المنتخبات خلال الفترة ذاتها بلغ 109 امرأة، بينما لم يتجاوز عدد المعينات 20 امرأة، مما يوضح أن عضوية المرأة في البرلمان أصبحت من خلال الانتخاب وليس التعيين، بينما زالت عضوية النواب الأقباط تعتمد أساساً على آلية التعيين⁽¹⁾.

ويثير نقص التمثيل النيابي للأقباط حواراً في المجتمع، وكان المأمول أن يكون في تبني نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية مدخلاً قانونياً لزيادة نسبة التمثيل. وهو ما لم يعد وارداً، بعد إعلان الاستمرار في الأخذ بالنظام الفردي في الانتخابات القادمة. وطرح البعض فكرة تخصيص عدد من المقاعد للأقباط أسوة بما تم تبنيه بخصوص المرأة، وهو ما تعرض لانتقادات واسعة من جانب مختلف الأحزاب والقوى السياسية، باعتبار أنه يتضمن مساساً بحقوق المواطنة، وأن الأسلوب الصحيح في التعامل مع هذا الوضع هو قيام الأحزاب - وفي مقدمتها الحزب الوطني باعتباره الحزب الكبير وحزب الأغلبية - بزيادة عدد المرشحين من الأقباط، وأن تقوم بدعم مرشحها بقوة في الانتخابات بما يضمن فوزهم فيها، وأنه من شأن ذلك تأكيد قيم المواطنة المصرية، وإحياء لتقاليد الهيئات التشريعية قبل ثورة 1952 حيث ضم كل منها عديداً من الأقباط، وعلى سبيل المثال فقد ضم مجلس النواب لعام 1942 عدد 29 قبטיًا، وضم مجلس 1945 عدد عشرة أقباط.

(1) د. مصطفى علوي (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 2000 (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ط 1، 2000)، ص 29. وانظر: التقرير الاستراتيجي العربي 2000-2001، مرجع سابق، ص 312.

4- استمرار ظاهرة المستقلين في الحياة النيابية:

فقد شهدت الانتخابات البرلمانية المتعاقبة بروز ظاهرة المستقلين، ويُقصد بهم الأشخاص الذين يرشحون أنفسهم في الانتخابات البرلمانية، دون إعلان الانتماء الحزبي لهم، وإذا كانت هذه الظاهرة موجودة بشكل هامشي في كل دول العالم تقريباً، فإن الأمر الجدير بالانتباه في الانتخابات المصرية هو تزايد عدد المرشحين المستقلين، بحيث تجاوز عددهم عدد المرشحين عن الأحزاب السياسية. ويمكن إرجاع هذه الظاهرة إلى ضعف الحياة الحزبية عموماً، وضعف الالتزام التنظيمي في الحزب الوطني خاصة، وخوض عناصر الإخوان المسلمين الانتخابات كمستقلين.

ويوضح الجدول المرفق حجم مشاركة المستقلين في انتخابات مجلس الشعب في العقدين الأخيرين.

عدد المرشحين المستقلين في انتخابات مجلس الشعب

السنة				الصفة الحزبية
1990	1995	2000	2005	
444	444	444	444	حزب وطني / منشقون
98	586	428	723	قوى معارضة
2134	2950	3280	4243	مستقلون
2676	3980	4152	4105	الإجمالي

المصدر: التقرير الاستراتيجي العربي 2005 – 2006، مرجع سابق، ص 410.

وتعد ظاهرة المستقلين من الظواهر ذات التاريخ في الحياة الانتخابية المصرية، فهي ظاهرة معروفة في برلمانات ما قبل الثورة، ولكنها لم تكن بمثل هذه الكثافة التي غدت بها، ففي الفترة من 1923 حتى 1952 تكرر وجود ظاهرة المستقلين في كل انتخابات برلمانية، ثم عادت للظهور مع عودة الحياة الحزبية في السبعينيات. ففي سنة 1976 بلغ

عدد المرشحين المستقلين 54٪ من إجمالي المرشحين، وارتفعت هذه النسبة إلى 76٪ عام 1995⁽¹⁾.

5- ضعف تمثيل أحزاب المعارضة:

فعلى امتداد التجربة الانتخابية من 1976 حتى 2005، يلاحظ التراجع المستمر في تمثيل أحزاب المعارضة، وأيضاً التراوح وعدم الانتظام في تمثيل المستقلين؛ وكانت ذروة ما بلغت قوة المعارضة سنة 2005 حيث بلغ عدد نوابهم 101 عضواً بنسبة 23.3٪ من إجمالي عدد المقاعد التي تم شغلها، تليها انتخابات 1987 حيث بلغ عدد نواب المعارضة في المجلس (تحالف أحزاب مع إخوان مسلمين) 95 عضواً بنسبة 21.4٪، بينما كان أقل تمثيل لهم في برلمان 1990، حيث مثلت المعارضة فيه بستة أعضاء فقط بنسبة 1.3٪. أما بالنسبة للمستقلين، فكانت أفضل البرلمانات من حيث مشاركتهم هو برلمان 1976، الذين شاركوا فيه بعدد 48 عضواً بنسبة 13.7٪، بينما كان أقل البرلمانات من حيث نسبة تمثيلهم هو برلمان 1987، الذين شاركوا فيه بعدد 8 أعضاء بنسبة 1.8٪.

تطور عدد أعضاء المعارضة والمستقلين في مجلس الشعب 1976 – 2000

النسبة التي يمثلها مجموعة المعارضة والمستقلين	المستقلون		المعارضة		البرلمان
	عدد	٪	عدد	٪	
24٪	48	13.7	36	10.3	1976
12.2٪	14	3.6	33	8.6	1979
14.2٪	-	-	65	14.2	1984

(1) انظر: د. جمال علي زهران، المستقلون، في: د. علي الدين هلال، و د. أسامة الغزالي حرب، (إشراف)، د. وحيد عبد المجيد، و د. نيفين مسعد (تحرير)، انتخابات مجلس الشعب 1990: دراسة وتحليل (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، 1991)، ص 198، و ص 201.

1987	95	21.4	8	1.8	23.2%
1990	6	1.3	56	12.6	13.9%
1995	12	2.7	31	6.9	9.6%
2000	17	3.84	37	8.37	12.2%

المصدر: د. عبد الغفار رشاد، انتخابات مجلس الشعب 2000: تحليل الإطار العام، في: د. مصطفى علوي (محرر)، انتخابات مجلس الشعب 2000، مرجع سابق، ص 40.

ختام:

من خلال العرض السابق ، يتضح أنه على الرغم من طول الفترة الزمنية منذ 1981 حتى 2010 ، إلا أن هناك ملامح وأنماطاً عامة للسلوك البرلماني والانتخابي تعبر عن تراث العمل البرلماني والثقافة ، التي سادت في العقود التالية لثورة 1952.

والسؤال الرئيسي الذي نطرحه هنا هو: ماذا بشأن تأثير التعديلات الدستورية والقانونية على أداء البرلمان المصري بمجلسيه الشعب والشورى، فخلال 2007 - 2009 برزت بعض العلامات على حدوث تطور في أداء المجلسين ، من خلال الاختصاصات والسلطات الجديدة التي كفلتها التعديلات للبرلمان، وعلى سبيل المثال.. ففي أول دور انعقاد لمجلس الشعب في عام 2007 بعد التعديلات، أعمل المجلس حقه في تعديل الموازنة ، دون حاجة لموافقة الحكومة، وأضاف لاعتمادات الموازنة نحو 4.4 مليار جنيه، واستجابت الحكومة لقرار المجلس، ويمكن ملاحظة هذه الروح الجديدة من الحيوية والنشاط في مجلس الشورى أيضاً.

لقد فتحت التعديلات الدستورية مجالات جديدة من ناحية تفعيل الدورين التشريعي والرقابي للبرلمان ، سوف تبرز ملامحها عامًا بعد عام، وسوف تتطلب كل آثارها وتداعياتها وقتًا حتى تصبح واقعًا ملموسًا في الحياة السياسية المصرية؛ فمؤسسة البرلمان في مصر تمر بمرحلة انتقال بين نصين دستوريين، و«ثقافتين برلمائيتين» إحداهما تعاملت معه واعتادته من فترة طويلة، والأخرى لا تزال في مرحلة التفاعل الأولى معه.