البرلمان المصري وعلاقته مع منظمات المجتمع المدني:

تحديات وحلول بديلة

مارس 2016

د. آدم سايجن

محمد العجاتي

نوران أحمد

SEFSAFA PUBLISHING HOUSE
WWW.SEFSAFA.NET

البرلمان المصري وعلاقته مع منظمات المجتمع المدني

الطبعة الأولى 2016

رقم الإيـــــداع: 2016/8079

الترقيم الدولي: 978-977-5154-72-9

جميع الحقوق محفوظة ©

عدا حالات المراجعة والتقديم والبحث والاقتباس العادية، فإنه لا يسمح بإنتاج أو نسخ أو تصوير أو ترجمة أي جزء من هذا الكتاب، بأي شكل أو وسيلة مهما كان نوعها إلا بإذن كتابي.

No part of this book may be reproduced or utilized in any from or by means, electronic or mechanical including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system, without prior permission in writing of the publishers.

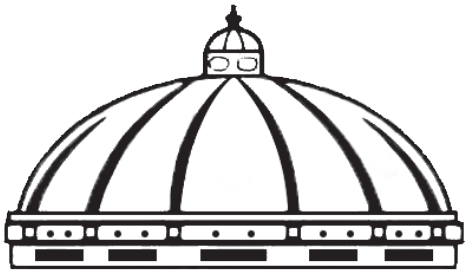
الناشر
محمد البعلي

إخراج فني
علاء النويهي

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبِّر بالضرورة عن رأي دار صفصافة.

مؤسسة الشركاء الدوليين
منتدى البدائل العربي للدراسات

دار صفصافةللنشر والتوزيع والدراسات
5 ش المسجد الأقصى – من ش المنشية – الجيزة – ج م ع.

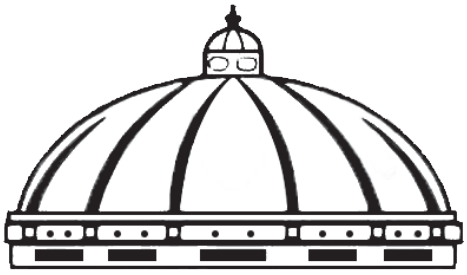


البرلمان المصري وعلاقته مع منظمات المجتمع المدني:

تحديات وحلول بديلة

المحتويات

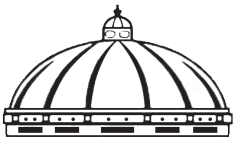
7	**مجلس النواب وعلاقته بالمجتمع المدني**
9	1- مقدمـــة
11	2- بناء ثقة متبادلة بين مجلس النواب والمجتمع المدني
14	3- تحسين المعرفة والقدرات داخل مجلس النواب
15	4- المجتمع المدني وتنفيذ السياسات العامة
16	5- تحسين المعرفة والقدرات داخل مجلس النواب
18	6- قائمة مرجعية لعلاقات مجلس النواب بالمجتمع المدني
21	**تحديات العلاقة بين المجتمع والبرلمان**
24	1- العلاقة مع المجتمع المدني ومنظماته
27	2- العلاقة بين البرلمان والمواطنين
30	3- خاتمة



مجلس النواب
وعلاقته بالمجتمع المدني

د. آدم سايجن

أستاذ القانون الدستوري بجامعة ليشستر- بريطانيا



1- مقدمـة

يعد المجتمع المدني قناةً شرعية يمكن من خلالها التعبير عن الرأي العام لنواب البرلمان؛ وربما، في ظروف معينة، يقدم عملية بديلة يمكن أن يتم أثناءها اقتراح التشريعات أو حتى صياغتها، فبإمكانه أن يساعد في تعزيز التعددية السياسية، وقد يساهم في تحصين نظام سياسي متعدد الأحزاب في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية دستورية.في ظل غياب الدعم الكافي من الخبراء أو المرافق البحثية في مجلس النواب، العديد من المنظمات غير الحكومية قد تكون قادرة على تقديم مستوى من الخبرة الفنية والسياسية التي قد يفتقر إليها البرلمانيون، أقله على المدى القصير.

وجود المجتمع المدني في مصر معترف به في المواد 75 و 76 و 77 من الدستور، مما يمكن المواطنين من تكوين المنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى الدستور هناك أيضاً التشريعات الثانوية (القانون 84/2002) التي تنظم أنشطة المجتمع المدني، وهناك مسودة مقترحات لمزيد من التشريعات الثانوية. وبالإضافة إلى المواد 75-77، الدستور يعترف بالمساهمة الأوسع التى قد يقوم بها المجتمع المدني في الحياة العامة المصرية في عدة مواد، على سبيل المثال، المادة 16 (دعم ضحايا الثورة)؛ المادة 25 (مكافحة الأمية وتعزيز التعليم)؛ المادة 83 (حماية صحة كبار السن).

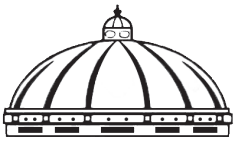
بعد التحول السياسي في عام 2011، هناك حركة نحو مشاركة أكبر للمواطنين في العملية السياسية، وكذلك أحكام المادتين 75-77 من الدستور والمادة 85، كلها تنص أيضاً على أن: «لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة كتابةً والتوقيع، ولا يجوز القيام بالمخاطبة باسم الجماعات إلا للأشخاص الاعتباريين». وهكذا، بالإضافة إلى وجود المجتمع المدني المنظم والمنظمات غير الحكومية فقد اعترف الدستور أيضاً بأهمية الحوار بين المواطنين والمؤسسات السياسية في مصر، وتسخير هذا الحوار بين أصحاب المصلحة المختلفين، والجهات الفاعلة والمؤسسات داخل المجتمع المصري

سيمثل جزءاً مهماً من العملية السياسية.

بشكل أكثر عموماً، مشاركة قطاع المجتمع المدني في الخطاب السياسي المصري يقدم فرصاً معززة لتناول قضايا مثل انعدام الشفافية في صنع القرار، كما يوفر عملية يمكن من خلالها أن ينخرط مجلس النواب مباشرةً مع الجمهور. يجب على مجلس النواب النظر في تلك التطورات العملية والإجرائية المطلوبة لتسهيل المشاركة من قبل المنظمات غير الحكومية ضمن العملية السياسية وتهيئة القواعد الداخلية للإجراءات وفقاً لذلك لدعم هذا الأمر.

المشاركة الأكبر من المنظمات غير الحكومية لن تكون سهلة، وذلك مرجعه بشكل كبير إلى أن مصر لا تزال دولة تمر بمرحلة انتقالية، حيث قيدت هيمنة السلطة التنفيذية تاريخياً المشاركة من قبل المنظمات غير الحكومية. وهناك عدد من التحديات لكي يتمكن مجلس النواب من التعاون مع المنظمات غير الحكومية واحتضانها ضمن سياسة وعمليات صنع القرار. وبالرغم من هذه العقبات المحتملة، يجب أن ينظر مجلس النواب للمنظمات غير الحكومية كجزء لا يتجزأ من عملية صناعة القوانين بشكل أفضل، وجزء من التمثيل الأوسع للمواطنين داخل المنظومة السياسية المصرية.

عن طريق الانخراط مع قطاع المجتمع المدني، يمكن أيضاً لمجلس النواب أن يعزز شرعيته مع الجمهور من خلال إظهار أنه على استعداد للاستماع مباشرةً إلى آراء الجمهور، وأنه سيكون متجاوبًا عندما يكون هناك سبب للقلق العام. وعن طريق تسخير مدخلات المجتمع المدني، يجب أن يسعى مجلس النواب إلى بناء صورة عامة أفضل، والاستفادة من الفرص مثل لجنة للاقتراحات للتعامل مع المنظمات غير الحكومية.



2- بناء ثقة متبادلة بين مجلس النواب والمجتمع المدني

يجب أن تستند العلاقة بين مجلس النواب والمنظمات غير الحكومية إلى قبول للثقة المتبادلة.

بناء ائتلافات مع المنظمات غير الحكومية، وكذلك الانخراط الأكثر عمومية بشكل مباشر مع المواطنين، قد يكون مفيداً للنواب، خصوصاً في الظروف التي يمكن خلالها لمثل هذه الاتصالات تقديم مشورة سياسية متخصصة. فإن إنشاء آليات لبناء الثقة التي ستسمح لمجلس النواب بالانخراط مع المنظمات غير الحكومية يمكن أن يساعد على تسهيل الحوار الضروري بين مجلس النواب والمنظمات غير الحكومية، من أجل خلق عملية سياسية أكثر أفقية مُسيطَر عليها بشكل أقل من قبل السلطة التنفيذية، وأحد تلك الإجراءات قد تتضمن أن ينظر مجلس النواب في كيفية تحسين حق المنظمات غير الحكومية في القيام بحملات (رغم أن هذا سوف يحتاج إلى النظر فيه إلى جانب مسودة قانون المنظمات غير الحكومية المقترحة في يونيو 2014)، وهناك فرصة أخرى يمكن أن تنشأ من مبادرات المجتمع المدني. على سبيل المثال، الحملات الإعلامية التي تدقق في عمل البرلمان، وتراقب على العمليات والقرارات البرلمانية.

مسألة الوصول إلى أحزاب الأغلبية وإلى مجلس النواب من قبل المنظمات غير الحكومية بشكل أكثر عمومية تظل مصدراً مهماً لعدم الثقة في منظمات المجتمع المدني. فعلى سبيل المثال، اشتراط أن تسجل كل المنظمات غير الحكومية مع الحكومة يمكن أن يحد من عدد المنظمات غير الحكومية التي قد يكون مجلس النواب على اتصال معها

ولديها القدرة على استبعاد بعض أصحاب المصلحة من الحوار السياسي. وعلى الرغم من أن تسجيل المنظمات غير الحكومية هو أمر شائع في العديد من الدول، وجزء من هدف عام أوسع لتعزيز الشفافية. ولكن تكمن الخطورة في أنه قد لا يُسمح بالتسجيل سوى للمنظمات غير الحكومية التي تعتبر متعاطفة مع سياسات حزب الأغلبية فقط ، ولذلك فمن المهم أن يدرك الجمهور أن أي تسجيل للمنظمات غير الحكومية التي يديرها مجلس النواب لا يستثني أصوات المعارضة.

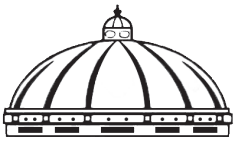
وسوف يحتاج سد الفجوة بين مجلس النواب والمنظمات غير الحكومية إلى حلول توافقية، وبالتالي يمكن أن تكون نقطة انطلاق للنواب لتنظيم اجتماعات مائدة مستديرة مع جماعات المجتمع المدني التي ترغب في المشاركة في أعمال مجلس النواب، والتى يمكن أن تسهم في صناعة السياسات والقانون .

كما ذكر أعلاه، من المهم عند القيام بذلك ألا يكون مجلس النواب انتقائياً بشكل مفرط، ويجب ألا يستبعد تلقائياً المنظمات غير الحكومية التي قد تعبر عن آراء تخالف الأغلبية.

ثمة نقطة إضافية يجب أن ينظر فيها مجلس النواب من أجل تعظيم نطاق وإمكانات علاقته مع المجتمع المدني وهي النظر بعناية في **الأولويات السياسية / التشريعية التى ستكون المنظمات غير الحكومية أقدر فعالية للإسهام فيها.** ومن أجل كسب التأييد من المجتمع المدني، من الضروري أن يبدأ النواب في التعامل مع القضايا الأكثر إلحاحاً التي تواجه الدولة (على سبيل المثال، الحقوق الاجتماعية للمدنيين، والرعاية الصحية والتعليم...). وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن لجان مجلس النواب من المحتمل أن يكون لها دور معزز فيما يتعلق بالعلاقة مع المنظمات غير الحكومية، لذا يجب على اللجان النظر في نشر (قدر الإمكان) برنامج عمل سنوي، من شأنه تمكين المنظمات غير الحكومية لإعداد وتقديم مساهمات في الوقت المناسب. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون المعلومات المتعلقة بأعضاء اللجنة الرئيسيين مثل الرئيس، والوكلاء، والمتخصصين والمستشارين القانونيين متاحة بحرية لتمكين المنظمات غير الحكومية من بدء الاتصال بهم وتقديم العرائض.

وأخيراً، فإن التحدي الرئيس لمجلس النواب سيتمثل في أن يتولى تطوير وصيانة خطوط جيدة للتواصل مع المجتمع المدني والمواطنين بشكل أوسع. ومع ذلك، فإن الأنظمة

الداخلية الحالية التي تنظم المجتمع المدني لا تنص على وسيلة متماسكة للتواصل مع مجلس النواب. ومن المحتمل أن يمنع عدم وجود حوار منظم تأثير المجتمع المدني. تطلعا إلى الأمام، سيكون من المفيد تحسين العلاقة بين مجلس النواب والمجتمع المدني لكي يستكشف مجلس النواب نظام المجتمع المدني.



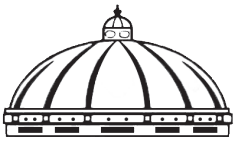
3- تحسين المعرفة والقدرات داخل مجلس النواب

كتطور عام، **يجب أن ينظر مجلس النواب في كيف يمكن أن يحسن الوصول لمجموعة من أصحاب المصلحة من أجل زيادة الثقة والشفافية**، ويمكن الوصول إلى المتخصصين في المجتمع المدني بشأن قضايا سياسية محددة، وذلك من أجل التعويض عن افتقار مجلس النواب للمعرفة المؤسسية؛ ويمكن أن يساعد هذا أيضاً في بناء جسور مع الجمهور الأوسع نطاقاً عن طريق الإشارة إلى أن المجلس يهتم بدقة بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر على المجتمع المصري كله.

نظراً إلى أن الكثير من أنشطة التدقيق الفنية والقائمة على السياسات العامة في مجلس النواب من المحتمل أن تحدث داخل اللجان، فهناك حاجة لأن تنظر اللجان في كيف يمكن دمج المجتمع المدني في إطار عملية تقصي الحقائق. وكما ذكر أعلاه، فإن الالتزام بتقديم المعلومات للمنظمات غير الحكومية من الممكن أن يمثل نقطة انطلاق مهمة.

الافتقار إلى دعم البحوث والخبرات بين البرلمانيين سيكون له بلا شك آثار سلبية، على الأقل في السنوات الأولى من عمل مجلس النواب، على عملية الصياغة والمداولات على التشريع. وهذا يزيد من الحاجة إلى وصول أعضاء اللجنة إلى المجتمع المدني، حيث يوجد تركيز عال من الخبرة الفنية، للحصول على المشورة والمساعدة. **الدعم المقدم من المنظمات غير الحكومية يمكن أن يتراوح بين المشورة بشأن السياسات العامة، و التحليل القانوني، وتقييم الآثار للمقترحات التشريعية.**

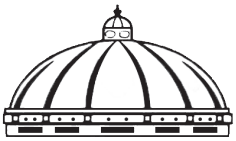
علاوة على ذلك، زيادة المستوى العام للخبرة داخل اللجان يمكن أن يساعد على تحسين المستويات العامة للمساءلة داخل مجلس النواب، والتدقيق التشريعي أو من منظور السياسات العامة داخل اللجان التي هي معدة، مدعمة بشكل أفضل وفي النهاية أكثر إطلاعاً، والتي **تركز على القضايا الأساسية التى تعتبر مهمة للجمهور المصري الأوسع نطاقاً، يمكن أن يساعد في تهيئة بيئة من الإجماع والهدف المشترك.**



4- المجتمع المدني وتنفيذ السياسات العامة

كما ذكر أعلاه، المساهمة المحتملة المستقبلية للمجتمع المدني في حياة الجمهور المصري تم الاعتراف بها ضمن الدستور. على سبيل المثال، المادة 16 و25 و83، لذلك منظمات المجتمع المدني من المحتمل أن يكون لها بعض الأدوار في المساهمة في توفير الخدمات الحكومية في مصر، التى قد تكون في بعض الحالات تشمل استخدام الأموال العامة نيابةً عن الدولة. وهذا هو غالباً الحال في العديد من الدول فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية المساعدة في تسليم خدمات التعليم والصحة مثلاً.

بشكل متزايد، **قد يتاح للمنظمات غير الحكومية بشكل أكثر اتساعاً تنفيذ مهام التنمية الشاملة التي تعزز العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر**، وهو عمل يلقي اهتماماً من قبل العديد من النواب. ويمثل هذا النهج اللامركزي لتسليم السياسات العامة القاعدة في العديد من الدول، ويساعد على سد الفجوة بين المواطنين والبرلمان. **قد تصبح المنظمات غير الحكومية أيضاً حاملة لرسالة حماية حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية في أنها تقوم بدمج الفئات المهمشة سابقاً**، ومن خلال الحفاظ على علاقات جيدة مع المنظمات غير الحكومية سيكون مجلس النواب قادراً على التدقيق في أعمالهم والقيام بمراجعة مالية لأنشطتهم، وهذه المساءلة للمنظمات غير الحكومية، عندما تترافق مع المساءلة التي يمكن أن تجلبها أيضاً المنظمات غير الحكومية إلى العملية السياسية، يمكن أن تساعد على تعزيز مناخ من الثقة المتبادلة بين مجلس النواب والمنظمات غير الحكومية، وتقديم أعمال مجلس النواب للاهتمام الأوسع للمجتمع المصري.



5- تحسين المعرفة والقدرات داخل مجلس النواب

في الدول التي تمر بعملية تحول سياسي ودستورى، يمكن التفاعل بين البرلمان والمجتمع المدني أن يعمل على منع الشعور بالاغتراب السياسي من قبل قطاعات معينة من المجتمع والتي قد يفكر أفرادها في أنهم غير ممثلين في البرلمان، هذا غالباً ما يكون نتيجة لإرث من هيمنة السلطة التنفيذية التي سبقت عملية الإصلاح.

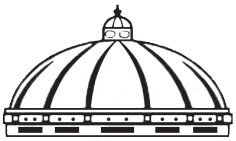
والانخراط بشكل مباشر مع المواطنين يجب أن يمثل أولوية لمجلس النواب، ويمثل جزءاً من محاولة شاملة لتطوير حوار أوسع والحد من هيمنة السلطة التنفيذية داخل العملية السياسية. وبموجب المادة 138 من الدستور هناك فرصة للمواطنين لتقديم التماس إلى مجلس النواب بشكل مباشر، وهي تنص على أنه "يجوز للمواطنين تقديم مقترحات مكتوبة بشأن القضايا العامة لمجلس النواب، ويمكن للمواطنين أيضاً تقديم الشكاوى إلى مجلس النواب، والتي ستحال إلى الوزراء المعنيين، وإذا طلب المجلس ذلك، يجب على الوزير تقديم التوضيحات، وإعلام المواطن الذي قدم الشكوى بالنتيجة".

إن تطبيق هذه المادة ينطوي على عدد من التحديات التي يمكن أن تقلل من فعاليتها، وخاصاً التحدي المتعلق بقلة وعي وثقافة المواطنين، الذين يفتقرون إلى المعرفة الكافية للحقوق المدنية والسياسية، وكذلك طبيعة النظام السياسي المصري. وهذا سيجعل مثل هذا الحق المشروع دستورياً غير مألوف للكثيرين منهم، ويمكن أن يقلل من فعاليتها، وبذلك تكون هناك حاجة لحملات توعية لتعريف المواطنين بهذا الحق وكذلك الإمكانيات والسبل لتعظيمه. ويجب على مجلس النواب استخدام وسائل الإعلام الإلكترونية كوسيلة لزيادة الوعي بالحقوق المدرجة في المادة 138.

على الرغم من المساهمة المباشرة للمواطنين من خلال الصلاحيات الممنوحة في المادة

138، والتي تمثل فرص مهمة، فمن المحتمل أن يكون الحوار المنظم من خلال المجتمع المدني حجر الزاوية في الحد من هيمنة السلطة التنفيذية. ففي مصر، يحتاج الانتقال بعيداً عن هيمنة السلطة التنفيذية إلى تنظيم، وينطوي على إقامة مجلس النواب لاتصال مباشر مع المنظمات غير الحكومية التي، على سبيل المثال، تمثل قضايا المرأة والمساواة بين الجنسين والأقليات الدينية. مثل هذه الشراكات يمكن أن تساعد في سيادة توجيه الخطاب حول جميع المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات المدنية داخل مجلس النواب بشكل عام.

هذا الشكل من المشاركة غير المباشرة يوفر قنوات إضافية للتواصل للمواطنين المصريين الذين قد يعتقدون أن مصالحهم لن تكون بالضرورة ممثلة بشكل كامل في العملية السياسية، ويمكن أن يساعد في عدم تسييس قضايا النوع أو قضايا الدين داخل العملية السياسية وتمكين الجماعات التي تعتبر نفسها مهمشة لكي تكون أكثر ميلاً إلى المشاركة في الشؤون السياسية المصرية.

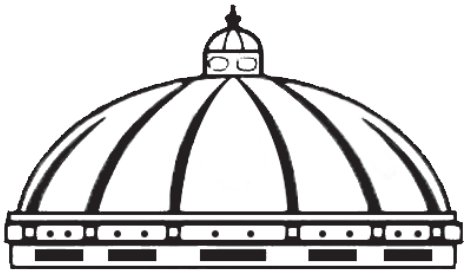


6- قائمة مرجعية لعلاقات مجلس النواب بالمجتمع المدني

1. إنشاء آليات بناء الثقة التي ستشجع دعم المجتمع المدني لعمل مجلس النواب؛
2. الحوار البناء مع المجتمع المدني والمواطنين، بشكل عام ، لديه القدرة على تحسين مستويات المساءلة داخل مجلس النواب
3. العمل مع المجتمع المدني يمكن أن يعزز إدراج جميع فئات المجتمع المصري وتعزيز الوظائف التمثيلية لمجلس النواب؛
4. إشراك المجتمع المدني في أنشطة مجلس النواب يمكن أن يساهم خصوصاً في مستوى الخبرة داخل اللجان البرلمانية؛
5. يجب على اللجان وضع آليات مفتوحة للمشاركة مع المجتمع المدني، على سبيل المثال، بوضع دعوات إلى أدلة الخبراء على صفحات الإنترنت للجان البرلمانية؛
6. الانخراط مع المجتمع المدني قد يحسن وصول مجلس النواب لمجموعة من أصحاب المصالح الذين يمكن أن يساعدوا على زيادة الثقة والشفافية؛
7. تعاون مجلس النواب مع المتخصصين و الخبراء في المجتمع المدني بشأن قضايا محددة يمكن أن يعوض افتقار البرلمان للمعرفة المؤسسية بشأن بعض القضايا التي سيتم تشريعها؛
8. يجب على مجلس النواب أن ينظر أيضاً في التدقيق في المجتمع المدني كجزء من تطوير عملية مساءلة متبادلة، على سبيل المثال، عن طريق إجراء المراجعة المالية للمنظمات غير الحكومية في حال إذا كانت تستفيد من الأموال العامة؛
9. مجموعات الأقلية داخل مجلس النواب يمكن أن تستفيد بشكل خاص من

إشراك المجتمع المدني من أجل زيادة فعاليتها داخل مجلس النواب وللمساعدة في جلب القضايا ذات الشأن ضمن المجال العام؛

10. علاقة العمل الجيدة مع المجتمع المدني يمكن أن تساعد أيضاً في تعزيز السمعة الدولية لمجلس النواب.



تحديات العلاقة بين المجتمع والبرلمان

محمد العجاتي

المدير التنفيذي لمنتدي البدائل العربي

نوران أحمد

باحث مساعد بمنتدي البدائل العربي

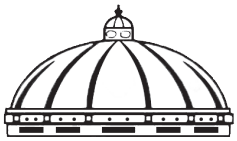
اتسمت العلاقة بين المواطنين والمجتمع من جهة والعملية السياسية والتشريعية من جهة أخرى في مصر، لعقود طويلة بالانفصال، وضعف التأثير المجتمعي على هذه العملية وما يتصل بها من مجريات، وهو ما كان أبرز مثالب العملية السياسية في مصر. إلا أن عودة الجماهير للعمل السياسي واشتباكها مع السياسة والتطورات البارزة في أعقاب 2011، جعل من هذا المتغير (المواطنين والمجتمع)، غير قابل للتجاوز والقفز فوقه. وهو الأمر الذي انعكس في دستور 2014 المعمول به حاليا من خلال نصه في مادته 138 بالنص على أن «لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها». مادة 85 «لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبتها باسم الجماعات إلا للأشخاص الاعتبارية»[1]. وكذلك المواد 75 و76، و77 والتي أكدت على حق إنشاء -على الترتيب- **الجمعيات والمؤسسات الأهلية، والنقابات والاتحادات**، وكذلك **النقابات المهنية**، والتي تتمتع جميعها بالشخصية الاعتبارية، والاستقلالية من تدخل الجهات الإدارية، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بها. إلى جانب جملة الهيئات والمجالس الاستشارية التي نص الدستور على تأسيسها مثل المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام (مادة 211)، المجلس الوطني للصحافة (مادة 212)، الهيئة الوطنية للإعلام (213)، إضافة لـلمجالس المتخصصة التي تضمنتها المادة 214 من الدستور مثل المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للطفولة والأمومة، والمجلس القومي لذوي الإعاقة، والتي تتمتع جميعها بالشخصية الاعتبارية. وكذلك الأجهزة الرقابية والمستقلة التي أتت على ذكرها المادة 215 والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويؤخذ رأيها كذلك في المشروعات المتعلقة بمجال عملها. إضافة إلى ذلك حرصت لجنة صياغة الدستور على ضمان تمثيل الفئات المجتمعية المختلفة في مجلس النواب والمجالس المحلية من خلال المواد 180، 234، 244 من الدستور والتي نصت على ضرورة أن يكون هناك نسبة وتخصيص مناسب للعمال والفلاحين، والنساء، والمسيحيين، وذوي الإعاقة، والمصريين المقيمين بالخارج في (مجلس النواب). وأن يكون تمثيل العمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن 50%، مع تخصيص ربع المقاعد للنساء، وربع المقاعد للشباب في

1- دستور 2014، http://is.gd/VuBnIN

حالة المجالس المحلية، مع ضرورة أن يكون بينها تمثيل مناسب للمسيحيين وذوي الإعاقة، وذلك عند انعقادهم الأول بعد إقرار هذا الدستور.

وتسعى الورقة لاستعراض أبرز التحديات والإشكاليات التي من المتوقع أن تواجه أي تنظيم مستقبلي للعلاقة بين المجتمع والبرلمان في الحالة المصرية، في ضوء ضعف الممارسة والخبرة المصرية في هذا الصدد.

لعل أولى التحديات المتوقعة في هذا الصدد هي المتعلقة **بتشعب المقصود والمراد بمفهوم المجتمع**، والمحاور المتعلقة به، وما يعنيه ذلك بالتبعية من تحدي أمام البرلمان من محاولة استيعاب مثل هذا التنوع في قنوات تواصله، وعمله كمؤسسة (البرلمان) من جهة ومع النواب كأفراد من جهة أخرى، وهو التشعب الذي بالطبع سيفرض بالضرورة عبئا على المجلس في مهمة التواصل مع هذه المجموعات المختلفة، وكذلك في إتاحة الفرصة لها على قدم المساواة للتواصل والتأثير. وهنا يمكن تقسيم هذه العلاقة لمحورين أساسيين: **العلاقة مع المجتمع المدني ومؤسساته، العلاقة مع المواطنين العاديين**، والإشكاليات الأساسية التي تعترض تنظيم العلاقة مع كلا المحورين.



1- العلاقة مع المجتمع المدني ومنظماته

وتنظيم العلاقة مع المجتمع ومنظماته من المتوقع ان يتم وفقا للمادة 85 من الدستور، والتي تُتيح للشخصيات الاعتبارية إمكانية مخاطبة الأشخاص الاعتبارية للسلطات العامة، وهو الأمر الذي يفتح الباب أمام الصيغ التي يمكن ان تأخذها هذه المخاطبة، إلا أن هناك جملة من الإشكاليات والتحديات المرتبطة بالسياق السياسي والقانوني المصري والمتوقع أن تُلقي بظلالها على مستقبل هذا التنظيم وإمكانية تضييقه، والتقليل من فعالية هذا الاتصال، لعل أولى هذه الإشكاليات هي المتعلقة بطبيعة الممارسة السياسية السابقة في مصر والتي كانت تسعي لمراوغة الضغوط الممارسة على النظام السياسي لإدخال إصلاحات به، وكانت مسألة التواصل والشراكة مع المجتمع المدني أحد محاور هذه الضغوط، والتي كان يتم الاحتيال عليها من خلال فتح قنوات تواصل وخلق شراكات مع منظمات وكيانات خاضعة ومهادنة للنظام، أو من خلال **قيام النظام بإنشاء مجالس وكيانات ومنظمات تابعة بشكل كامل للنظام، لتمثيل فئة أو قطاع مجتمعي بعينه واختزال هذه الفئات في هذه الكيانات، باعتباره الممثل الشرعي لهم**، مع استبعاد الكيانات الأخرى، وهو ما كان ينعكس على عدم تعبيرية تمثيل أصحاب المصلحة الحقيقية.[2] إلا أن الوضع في مصر في أعقاب 2011 بدأ يأخذ منحى أكثر تعقيدا، بداية من تعدد وتزايد أعداد المنظمات والكيانات التي تأسست بعدها، أو التي تزايد حضورها على الساحة، كنتيجة لأجواء الانفتاح السياسي في تلك المرحلة، وهو الأمر الذي صاحبه جملة من الأحداث والمشادات، والتي عكست **الذهنية الحاكمة والمغلوطة لكثير من مؤسسات الدولة في مصر حول مؤسسات المجتمع**

2- نوران سيد أحمد. "أزمة الحقوق المدنية والسياسية الهيكلية والمرأة: قراءة من الواقع المصري للمواطنة". في "المواطنة وحقوق النساء في مصر بعد الثورات العربية". منتدى البدائل العربي للدراسات. 2014. ص 18

المدني، والتي تبينت في جملة الاتهامات التي وجهت لكثير من المنظمات، وصولا لمداهمة بعضها، باعتبار أنها مهددة للدولة وتسعي لهدمها والتحريض عليها.[3] وهي القناعة والحساسية التي عمق منها تركز المهام والدور الذي مارسته **بعض منظمات المجتمع المدني في تلك الفترة على مهام الرقابة والتقييم للمؤسسات**، وهو ما ارتأته هذه المؤسسات تهديدا لها، وتعدي على اختصاصاتها، في حين أن هناك أدوار أخرى لمنظمات المجتمع المدني، يمكن أن تخدم عمل هذه المؤسسات، كما هو الحال في تقديم استشارات متخصصة، وإمكانية توفير ظهير داعم لأحد القرارات أو السياسات، وحتى تقديم مشروعات ومسودات لقوانين وتشريعات في مجالات وتخصصات مختلفة للبرلمان. التحفز والحساسية إزاء المجتمع المدني في مصر ومؤسساته مرتبط بكون المجتمع كان أحد محاور الجدال والتوتر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مصر في برلمان 2012، على أثر قضية التمويل الأجنبي للمنظمات، والتي أدت لمقاطعة الحكومة وانسحابها من أحد جلسات مجلس النواب في ذلك الوقت، وتهديد المجلس للحكومة بإمكانية سحب الثقة منها.[4] أضف إلى ذلك حالة التشويه التي تعرض لها المجتمع المدني وما خلقه ذلك من حالة تشكك من جانب البرلمان، يقابلها حالة تشكك من جانب المجتمع المدني نتاج لما رصده من إشكاليات في العملية الانتخابية والتاريخ السلبي في التعاون من جانب السلطة التشريعية.

إلا أنه على جانب آخر فإن أحد التحديات والتي من المتوقع أن تواجه البرلمان في هذه الفترة في علاقته بالمجتمع المدني ومؤسساته، مرتبطة باللائحة الداخلية، حيث لم تتعرض اللائحة بأي حال من الأحوال لصيغ تعاون أو شراكات بين المجتمع المدني كمنظمات وهيئات معاونة من جهة وبين البرلمان من جهة أخرى، بل كان الاكتفاء بإمكانية أن تكون هناك استعانة فقط بخبراء ومتخصصين على نحو فردي فقط كما توضحه المادة 75 من اللائحة، والتي نصت على إمكانية استعانة اللجان بعدد من الخبراء والمتخصصين في الموضوعات التي تُعرض عليها، إما على نحو مؤقت لمناقشة موضوع بعينه، أو بصفة دائمة يحددها المجلس في بداية كل دور انعقاد، بناء على

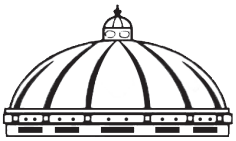
3- أي دور للمجتمع المدني في الانتخابات البرلمانية المصرية، جريدة العرب، 16 يناير 2015، http://is.gd/wU9CrA

4- أحمد حمدون، "ممارسات مجلس الشعب المصري في ظل لائحة 1979: دراسة نظرية تطبيقية"، 2013، مؤسسة مدى للتنمية الإعلامية، ص 29

طلب اللجنة. على جانب آخر لم تتضمن لائحة 1979 ما يفيد بإمكانية تلقي المجلس واللجان لأية معلومات يمكن أن تقدمها جهات أو منظمات من المجتمع المدني، وفقا لما نصت عليه المادة 76 من اللائحة والتي نصت على حق اللجان في الحصول على المعلومات والبيانات والوثائق المتعلقة بالموضوعات المعروضة عليها، والمقدمة من الجهات الرسمية والعامة.[5] ومن ثم هي صيغة تُقصي المجتمع المدني وتشكيلاته، ولا يتوقع أنه ستكون هناك مشاركة وانفتاح على مؤسسات المجتمع المدني في البداية، إلا أنه تحدي ينبغي أن تعالجه أي تنظيمات لائحية مستقبلية على نحو يسمح بشراكات وإمكانيات تواصل وتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني تلك، وليس فقط الأفراد من الخبراء.

على جانب آخر تبدو أحد التحديات والتي تم الإشارة لها في موضع سابق، وهي التعددية التي يكتسي بها المجتمع المدني، والتي تتجاوز منظمات المجتمع المدني المتعارف عليها، والتي تتطلب بدورها إدراكا واسعا لهذه التنوعات، وانضواءها تحت مظلة المجتمع المدني وما يتطلبه ذلك من أهمية إتاحة الفرصة لجميعها على قدم المساواة في التواصل مع البرلمان، مثل الكيانات الطلابية، النقابات،...إلخ. إلا أنه في الوقت ذاته يفرض تحديات متعلقة بالجانب الإجرائي والعملي لإتاحة الفرصة أمام هذه التنويعات، بما فيها المعبرة عن قطاع بعينه، والتي قد تختلف آرائها والتي ستحاول كل منها التواصل مع المجلس بشكل منفرد للتأثير عليه وإيصال مطالبها المتباينة ربما حول نفس القضية، وهو ما سيتطلب أن يكون هناك تخصيص محدد للوقت للاستماع لهذه الفئات، على نحو يراعي جدول أعمال المجلس ولجانه.

5- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979، http://is.gd/du5hjc



2- العلاقة بين البرلمان والمواطنين

وتتسم العلاقة بين البرلمان والمواطنين العاديين بجملة من الإشكاليات على أكثر من جانب، بداية من انقطاع العلاقة المباشرة بين الطرفين بامتداد تاريخ الممارسة البرلمانية المصرية، حيث **لم يكن للمواطنين اتصال بالبرلمان كمؤسسة، بأي حال من الأحوال، خاصة الاتصال بشكله المباشر** وهو الأمر الذي كان يعزز من انفصال المؤسسة عن المواطنين طوال مدة الدورة البرلمانية التي تستمر لأربع أو خمس سنوات، والتي كان يعززها سمة أخرى اتصف بها العمل السياسي والبرلماني في مصر، وهي الموسمية، والتي كانت تعني انقطاع النواب عن دوائرهم في كثير من الأحيان وانعزالهم عن المواطنين طوال الدورة البرلمانية، الأمر الذي ترك تأثيره على ثقة المواطنين بهذه المؤسسة، وبتمثيلها لهم، وبضعف رقابة المواطنين على النواب، وهو الأمر الذي كان ينتهي بتمرير تشريعات قد تكون جدالية وخلافية دون معرفة آراء المواطنين وطلباتهم بصددها. إلا أنه بعد 2011 كان هناك إرهاصات لعلاقة مباشرة متوترة بين المواطنين والبرلمان أثناء برلمان 2012، في ضوء حالة الممارسة السياسية التي كانت مسيطرة على المواطنين وقتها بالاتجاه لممارسة العمل السياسي بصورته المباشرة ممثلا في التظاهر، وعلى نحو مكثف، كما كان الحال في بداية انعقاد البرلمان، حيثكما مجموعة من المتظاهرين بمحاولة توصيل ما أسموه «خطاب تكليف من الشعب لمجلس الشعب»،[6] والتي أعقبها استجابة البرلمان بتشكيل لجنة لنظر طلبات الشباب المتظاهرين، إلا أنه في بعض اللحظات وصلت لحالة من التوتر الشديد على أثر وقوع

6- شباب الثورة يدين منع الإخوان للتظاهر أمام البرلمان، اليوم السابع، أول فبراير 2012، http://is.gd/7FbMMM

مناوشات واشتباكات في محيط البرلمان.[7]

وبالرغم من إقرار الدستور لمبدأ جديد في **المادة 138** وهو المتعلق بأنه "لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها». إلا أن تطبيق هذا المادة سيواجه بجملة من التحديات التي من الممكن أن تقلل من فعاليتها، أولها وهو المتعلق **بوعي وثقافة المواطنين**، والتي تفتقر لحد كبير إلى المعلومات والمعرفة الكافية بالحقوق المدنية والسياسية لهم، وبطبيعة هندسة النظام السياسي المصري، وهو ما سيجعل مثل هذا الحق المقرر دستوريا غير معروف لكثير منهم، ما يهدد بإمكانية عدم تفعيله، وهو ما سيتطلب أن تكون هناك حملات توعية وتعريف للمواطنين بهذا الحق وإمكانية وكيفية الاستفادة منه.

على جانب آخر فإن الطريقة المنصوص عليها بتقديم اقتراحات مكتوبة، تفرض تحديات على المستوى الإجرائي والفني من خلال ضرورة أن يكون هناك **تسهيلات ومساعدات فنية في تقديم هذه المقترحات وصياغتها**، لتتناسب مع واقع المواطنين الذي لا يلمون بالقراءة والكتابة، وهي نسبة ليست بالقليلة في القطر المصري، والتي تصل في بعض التقديرات لـ 26.1%.[8] على جانب آخر، هناك ضرورة لأن يكون هناك آلية منظمة ومسيرة أمام **المواطنين من قاطني المحافظات والأقاليم البعيدة عن المركز** في إمكانية مراسلة المجلس بالاقتراحات بسهولة على نحو يُوجد نوع من الاستمرارية في مثل هذا التواصل. إلا أن ذلك يطرح في جانب آخر جملة من التحديات حول أشكال التواصل المحتملة التي يمكن أن يتم من خلالها تواصل المواطنين مع البرلمان، والحرص على تنوعها، فمثلا هل هناك إمكانية للتواصل المباشر كأن يتوجه المواطنون رأسا للنواب من أجل تقديم مقترحاتهم وشكواهم، على غرار الحادث في كثير من البرلمانات عبر العالم، وكذلك ضرورة أن يكون هناك آليات موازية مثل التواصل الالكتروني والبريدي. إلا أنه هناك تحدي آخر في هذا الصدد وهو أكثر ارتباطا بالثقافة

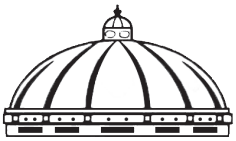
7- اشتباكات بين فتيات متظاهرات وشباب الإخوان في محيط مجلس الشعب، مصرس، 31 يناير 2012، http://is.gd/SDPSww

8- التعبئة والإحصاء: تراجع نسبة الأمية في مصر إلى 26.1%، جريدة الشروق المصرية، 8 سبتمبر 2012، http://is.gd/usYiss

السياسية والممارسة في مصر والتي **تفتقد إلى حد كبير إلى فكرة المؤسسية والتنظيم**،[9] وعدم شيوع ثقافة البحث عن تكتلات ومنظمات للدفاع لتبني هذه المطالب والأهداف، باستثناء بعض المجهودات التي تقوم بها بعض المنظمات أو التكتلات لتبني مطالب بعينها، وهو الأمر الذي بدوره يطرح إشكاليات في هذا الصدد في إمكانية **تكالب الكثير من المواطنين بشكل فردي أو في دوائر مصغرة على للتوجه بالشكاوي والمطالب** وما يشاكلها إلى البرلمان، وهو ما يعني في هذه الحالة كبر حجم الطلبات المقدمة من المواطنين وبالتالي عبء إضافي على البرلمان لضمان الاستجابة المناسبة لهذه المقترحات والطلبات.

على مستوى التواصل الفردي مع النواب البرلمانيين من المفيد الإشارة إلى أن أحد التحديات الأساسية التي ستواجه النواب خاصة في المراحل الأولى من عقد البرلمان، وهي المتعلقة **بكون كثير من مطالب المواطنين من المتوقع أن تكون متركزة على الخدمات والاحتياجات والمصالح ضيقة النطاق**، وهو الأمر الذي قد يعني أن كثير من المطالب أما ستكون في شكل شفاهي، أو أن تكون المطالبة بهذه الخدمات ستمثل جزء كبير من المقترحات المقدمة من جانب النواب، وهو أمر متصل بواقع ثقافة الخدمات ونوابه، وتوقعات المواطنين من النواب والبرلمان. إلا أنه بشكل عام يمكن الإشارة إلى ضرورة التنبه إلى أن كثير من المواطنين ستكون مخاطبتهم موجه بالأساس للنواب الأفراد الممثلين لدوائرهم أو يرتبطون معهم بعلاقة معرفة، وليس البرلمان كمؤسسة وهو عبء سيواجه النائب-وهو مرتبط بطبيعة الثقافة السياسية للمواطنين السالف الإشارة لها- والتي يتوقع أن تستمر لفترة ما، ومن ثم فإن التحدي الذي يُفترض أن يتعامل معه التنظيم اللائحي المستقبلي للمجلس، هو ضرورة أن يكون هناك تنظيم وقواعد واضحة للعلاقة بين المواطنين والبرلمان (كمؤسسة) يتقدموا لها بمخاطبتهم وطلباتهم على وجه العموم، وكذلك وضع قواعد للعلاقة بين المواطنين والنواب (كأفراد)، وهو ما يستتبع بالضرورة أن يكون هناك معاونة للنواب بالمساعدات الفنية واللوجستية ووجود مساعدين برلمانيين لتيسير مهمة التواصل داخل البرلمان.

9- حسن محمد شافعي، "الانتخابات المصرية بين شعبوية التدين وضعف السياسة"، الحياة اللندنية، 31 اكتوبر 2015، http://is.gd/VoanET



3- خاتمة

هنا يمكن الإشارة كذلك لجملة من التحديات حول تنظيم الحق الذي أقره الدستور للمواطنين في هذا الصدد:

- فمثلا بخصوص المقترحات هل من المتوقع أن المقترحات هذه ستأتي في صورة اقتراحات بخصوص: قوانين، أو بخصوص اعتراضات وشكاوى، أو أسئلة حول مسارات العمل ومآلات بعض القضايا والحقوق، لتفعيل البعد الرقابي من جانب المواطنين، وتجنب أية محاولات لحصر التواصل في الطلبات. ومن ثم يُتوقع أن يكون هنا كانفتاح وتوسع في شكل هذه المقترحات لتفعيل مبدأ الشراكة مع المواطنين والمجتمع.

- كما أنه يطرح عدة بدائل حول كيفية تنظيم واستيعاب مهمة التواصل تلك، بمعني إن كان سيكون هناك اكتفاء في لائحة تنظيمية مستقبلية بأن تعني اللجان النوعية بمهمة التواصل مع الجمهور والمنظمات، أم أنه سيتم إنشاء لجنة متخصصة داخل البرلمان تكون مهمتها الأساسية هي التواصل المجتمعي؟.

- هناك تحدي أساسي متعلق بإمكانية تنويع وسائل التواصل المجتمعي مع البرلمان، كعامل أساسي يراعي التنويعات في الجمهور، والذي يمكن أن يأخذ عدة صور (التواصل بطرق مباشرة بين البرلمان والفئات المختلفة، وسائل التواصل الالكتروني، التواصل الخطابي العادي، وإتاحة البيانات والمعلومات التي يرغب المواطنين والفئات المختلفة الاطلاع عليها المتعلقة بعمل البرلمان).[10]

- اتصالا بتحديات تنظيم التواصل المجتمعي تأتي مسألة تعدد الفئات والمنظمات المتوقع أن يتعامل معها البرلمان، والتي ستفرض بدروها عبء عليه، خاصة في ضوء

10- نجيم مزيان، "انفتاح البرلمان على المواطن والمجتمع المدني"، ناظور سيتي، http://is.gd/OvAWxj

التشريعات المتخصصة والتأسيسية المختلفة المنتظر من البرلمان القادم إصدارها أو تمريرها، وهو ما سيتطلب أن يكون هناك تنظيم وقواعد إجرائية واضحة في هذا الصدد، بداية من تحديد أوقات محددة في الجلسات للمقترحات، ودورية هذه المساحة من الوقت، وتوفير سجلات بهذه الفئات والراغبين في التواصل... إلخ.

- التشريعات الخاصة بالمجتمع المدني الواجب صدورها من البرلمان وأهمية التشاور في هذا المجال.
- وأخيرا في التواصل مع المجتمع المدني والخبراء، هل سيتم ذلك في إطار مؤقت متعلق بمناقشة قضايا بعينها، أم سيتم في إطار تكوين لجان استشارية لها طابع الاستمرارية لتنسيق العمل مع البرلمان ولجانه المختلفة؟.