



Global Partners  
Governance

# اللجان البرلمانية

المعايير الدولية وإشكاليات العمل في السياق المصري

يناير ٢٠١٦

أدريان كرومبتون

د. آدم سيجان

محمد العجاتي

بول سيك

نوران السيد أحمد

# اللجان البرلمانية

المعايير الدولية وإشكاليات العمل في السياق المصري



Global Partners  
Governance



منتدى البدائل العربي للدراسات  
Arab Forum for Alternatives

طبعة أولى ٢٠١٦

الناشران : منتدى البدائل العربي للدراسات ومؤسسة الشركاء الدوليين للحكومة

رقم الإيداع : ٢١٧٠ لسنة ٢٠١٦

## المحتويات

دور اللجان البرلمانية في مجلس النواب	٥
مقدمة	٥
اللجان البرلمانية طبقا للدستور المصري	٤
طريقة عمل اللجان البرلمانية	٦
عضوية اللجان البرلمانية	٦
الاستعانة بالخبراء الاستشاريين والمساعدين	٧
الاستجابات	٧
التدقيق التشريعي الذي تجريه اللجان البرلمانية	٨
قائمة بالممارسات الجيدة التي يجب على اللجان البرلمانية أن تلتزم بتطبيقها	٨
إشكاليات اللجان البرلمانية في مصر	٩
صلاحيات رئيس المجلس وهيئة المكتب الواسعة	٩
هيكلية اللجان البرلمانية وتخصصيتها	١٠
الخبرات الفنية والإدارية المطلوبة لعمل اللجان	١٢
إتاحة المعلومات اللازمة لعمل اللجان	١٢
التواصل المجتمعي واللجان البرلمانية	١٣
بخصوص التحديات الراهنة أمام اللجان البرلمانية	١٣

## دور اللجان البرلمانية في مجلس النواب

البروفيسور آدم سيجان وأدريان كرومبتون وبول سيلك

التنفيذية وإجراء الرقابة على أدانها. ويُقر الدستور المصري بوجود اللجان البرلمانية، وكذلك الإسهامات المحددة التي يمكن أن تقدمها سياسيا وتشريعيا. وبالتالي يحتم على اللجان أن تتيقن من أن تحقق أقصى استفادة من الفرص التي يجيزها الدستور وأن تحمي هذه الفرص.

تقضي المادة ١٣٥ من الدستور أن اللجان البرلمانية مكلفة بأداء دور محدد في تطوير الرقابة التشريعية. وبالإضافة لهذا، فإن المادة ١٢٢ من الدستور تشترط أن تقوم لجان متخصصة بدراسة وتمحيص مشروعات القوانين، وأن تضمن إجراء مساءلة فعالة للسلطة التنفيذية. كما تنص المادة ١٣٥ على أن تشارك اللجان البرلمانية في تقصي الحقائق فيما يخص القرارات السابقة فيما يتعلق بالجوانب الإدارية والمالية أو أي هدف آخر يراه مجلس النواب مناسبا.

وتتعرز أحكام المادة ١٣٥ بمبدأ الشفافية الذي يضمن أن تتمكن اللجان من الاطلاع على المعلومات الضرورية التي يساهم توفرها في تحقيق أهداف هذه اللجان.

وعلاوة على ذلك، فإن المادة ١٣٦ من الدستور تحدد أكثر العناصر الإجرائية الأساسية والضرورية لكي تؤدي اللجان البرلمانية وظائفها. وتتضمن هذه العناصر تمكين رئيس الوزراء أو الوزراء أو المسؤولين الآخرين من حضور اجتماع اللجنة البرلمانية في حال طُلِبَ منهم ذلك.

تقدم هذه الضمانات الجوهرية والإجرائية، التي ترد في الدستور، فرصة مهمة لمجلس النواب لأن يكون له تأثير حقيقي على السلطة التنفيذية. ولكن على الرغم من وجود هذه الضمانات فلا يزال التحدي قائما في التأكد من وجود تأثير للجان البرلمانية في جميع الحالات. وبالتالي لكي تعظم اللجان من تأثير أعمالها، فستحتاج إلى تنظيم جدول أعمالها وتحديد أولويات للاستجابات وهذا لن يكون له أثر على مهام الوزير فحسب وإنما كذلك على الرأي العام، كما هو الحال في أثر اللجان على وسائل الإعلام على سبيل المثال.

ويجب أن تمنح اللجان التمويل المالي المناسب الذي يمكنها من الوفاء بالتزاماتها تجاه البرلمان.

##### **مقدمة:**

تساهم اللجان البرلمانية في تعزيز قوة وفعالية الحكومة وتؤدي كذلك إلى تحسين العملية الديمقراطية. وتتولى اللجان أعمالا مهمة بالنيابة عن البرلمان وخاصة مساءلة السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من أن الاهتمام عادة ما ينصب على الجلسات العامة، فإن مجمل الأعمال البرلمانية المنتجة -وبالنسبة للكثير من النواب، الأعمال الأكثر إمتاعا- تتم داخل هذه اللجان.

وتميل اللجان الأكثر فعالية إلى تبني نظام عمل يعتمد على الاستجابات ويسعى للتوصل لموافقة بالإجماع متى كان هذا ممكنا. وتعتبر منهجية التوصل إلى إجماع الآراء ميزة خاصة للجان البرلمانية عند مساءلة السلطة التنفيذية (بما في ذلك الوزراء وهيئات القطاع العام) أو عند مراجعة اقتراح تشريعي. وربما تميل السلطة التنفيذية إلى ملاحظة اللجان ذات الاتجاه القوي والموحد. وبالتالي، فاللجان توفر فرصا أفضل لضمان فعالية مساءلة الوزراء، وهو الأمر الذي ربما لا يتوفر دائما في الجلسات العامة.

تتعرز كفاءة اللجان عندما تتحرى الدقة والاعتماد على الحقائق في عملها، وعندما تركز عملها على مهام محددة، وعندما تكون لديها الموارد الجيدة. وتحتاج اللجان إلى خبراء استشاريين وموظفين مساعدين ليؤدوا المهام المنوطة بهم، ومن الأهمية بمكان ألا تتدخل السلطة التنفيذية في عمل هذه اللجان. ومن الضروري أن تتمتع اللجان بصلاحيات واضحة ومحددة تُمكنها من إجراء الاستجابات التي بدورها ستشكل فرقا ملموسا في أداء البرلمان. وينبغي على اللجان في مجلس النواب أن تطور بصورة واضحة من جودة نتائج السياسات، والتشريعات، والخدمات العامة، والإنفاق الحكومي للمجتمع بوجه عام في مصر. وينبغي أن تلقى هذه اللجان الاحترام وأن تتمتع بالنفوذ وأن يسهل التواصل معها، كما يتحرى عليها أن تؤدي دورها بنزاهة واستقلالية، وأن يكون عملها قائما على استراتيجيات واضحة ومنهجية صارمة

##### **١. اللجان البرلمانية طبقا للدستور المصري**

أهم وظيفتين للجان البرلمانية هما (١) مراجعة المقترحات التشريعية التي تعرض على المجلس و(٢) التيقن من المساءلة الفعالة للسلطة

- البروفسور آدم سيجان هو أستاذ القانون في جامعة ليستر- بريطانيا
- أدريان كرومبتون هو الأمين العام الحالي لبرلمان ويلز- بريطانيا
- بول سيلك هو الأمين العام السابق لبرلمان ويلز- بريطانيا

### ٢. طريقة عمل اللجان البرلمانية

جرت العادة في معظم البرلمانات على أن اللجان البرلمانية توجد بالدرجة الأولى كـلجان إدارية تعكس أو تراقب على عمل وزارة أو وزارات معينة. ويمكن القول بأن لهذه اللجان علاقة «رأسية» بالوزارة التي تتبعها، وأن جدول أعمالها يتأثر بشدة بالأولويات السياسية والتشريعية لتلك الوزارة. ولكن من المعتاد أيضا أن يكون هناك عدد من اللجان «الأفقية» المتوازية التي تتناول المسائل الخاصة بالسياسات، والنزاهة الإدارية والمالية في جميع الوزارات، ويجب دعوة الوزراء لحضورها متى كان هذا مناسباً.

بوجه عام، يجب أن يُسمح للجان بتنظيم شؤونها الخاصة وأن تكون لها حرية تقرير برنامج عملها وأولوياتها، على الرغم من أن المجلس ككل قد يرغب في أن يحول إليها بعض المسائل التي يرى أنها تحتاج مزيدا من البحث والتمحيص. ويتضمن هذا عادة مشروعات القانون التي يود المجلس أن يخضعها للمزيد من الدراسة والتدقيق، وكذلك جوانب السياسات الجوهرية باعتبارها موضوعات للاستجواب. وبالتالي يجب أن يتسم عمل اللجان بالتوازن، للتأكد من أنها تأخذ في الاعتبار كل من تأثير المقترحات التشريعية وتطوير السياسات على المدى الطويل. ويحرص المجلس كذلك على التأكد من تدقيق الشؤون المالية العامة من خلال نظام اللجان الخاص به، ويمكن تحقيق ذلك من خلال قيام اللجان المعنية بالسياسات بالرقابة على الأمور المالية فيما يخص الأعمال المنوطة بها، وكذلك تكريس لجنة مالية لمهمة متابعة الأمور المتعلقة بالموازنة بشكل أكثر شمولاً.

ينبغي على اللجان البرلمانية أن تعمل طبقاً لقواعد إجرائية يوافق عليها مجلس النواب بالكامل، وذلك لحماية استقلاليتها عن السلطة التنفيذية وتعظيم فعاليتها لأقصى درجة. ويجب أن تحدد القواعد الإجرائية طبيعة العمل التي تحكم بعض الأمور مثل عدد الاجتماعات التي تعدها اللجان، وتشكيل اللجان الفرعية، والنصاب القانوني لأعضاء اللجان، وفترات الإنذارات، والتصويت، ومحاضر الجلسات. ويجب أن توفر القواعد الإجرائية كذلك بعض المرونة لتمكين اللجان من التفاعل مع ما قد يطرأ من تطورات. ويجب أن تستند هذه القواعد إلى مبدأ الشفافية، وذلك لكي يكون البرلمان بأكمله على وعي بمنهجية عمل اللجان وبالاستجوابات التي تُجرى.

ينبغي أن تقرر اللجان البرلمانية بأنها تتحمل «مسؤولية التكاثف معاً» في سبيل ضمان الرقابة الفعالة والمساءلة مع المجلس، ويعني ذلك من الناحية العملية وجوب حرص رؤساء اللجان على الحفاظ على علاقات طيبة فيما بينهم وأن ينسقوا بين أنشطتهم لتجنب التداخل، كما ينبغي تشكيل لجان مشتركة متى كان ذلك مجدياً وله نتائج عملية مثمرة. ويتعين على القواعد الإجرائية تيسير تحقيق هذه الأهداف.

ويمكن تعزيز التنسيق الفعال بين اللجان من خلال تشكيل ما يُعرف بلجان التواصل (وهي موجودة في مجلس العموم البريطاني) حيث توفر لرؤساء اللجان طاولة مشتركة لكي ينسقوا بين أنشطتهم المختلفة بشكل رسمي. ويمكن للجان التواصل أن تضطلع بدور آخر يتعلق بمراجعة أعمال رئيس الوزراء، مما قد يساعد بدوره في تحقيق الأهداف التي تنص عليها المادة ١٣٦ من الدستور.

### ٣. عضوية اللجان البرلمانية

من الممارسات الثابتة في العديد من البرلمانات ضرورة ارتباط التشكيل العام للجنة البرلمانية بعدد المقاعد البرلمانية التي حصل عليها كل حزب أو عدد مقاعد النواب المستقلين، وكذلك ضرورة تمثيل اللجان للمجلس ككل بإنصاف فيما يتعلق بجنس الأعضاء (أعضاء ذكور أو إناث)، وكذلك أعراقهم والمناطق الجغرافية المختلفة للدولة. وعلى هذا النحو ينبغي اعتبار اللجان البرلمانية -قدر الإمكان- وكأنها مقطعاً مصغراً من مجلس النواب.

يجب أن تنص اللوائح البرلمانية على إجراءات الالتحاق باللجان وتعيين رؤساء لها. ومن الضروري أن تتحلّى هذه الإجراءات بالشفافية وأن تخضع لقرارات المجلس بالكامل لكي يتسنى للمجلس أن يثق في عمل اللجان.

يتمتع دور رئيس اللجنة بالأهمية الاستراتيجية، ويمكن أن يساعد دوره في تحديد وتوجيه جدول أعمال اللجنة. كما يلعب رئيس اللجنة دور همزة الوصل بين اللجنة والسلطة التنفيذية ورئيس المجلس. والحفاظ على علاقة عمل طيبة مع السلطة التنفيذية ورئيس

المجلس أمر ضروري للمساعدة في تعزيز عمل اللجنة، والتأكد من تحقيق التعاون الضروري والمطلوب لكي تغطي الاستجوابات في مسارها.

لضمان تمثيل اللجان لكافة التيارات في البرلمان كما أشرنا أعلاه، ينبغي ألا يقتصر حق شغل منصب رئيس اللجنة على من ينتمون للحزب أو الكتلة الأكبر داخل المجلس، بل ينبغي أن يُمنح حق الالتحاق باللجان كذلك لنواب أحزاب الأقلية.

كما أنه في الأحوال التي يكون فيها تعيينات محددة في مكاتب اللجان (أي على سبيل المثال التعيين في منصب وكيل اللجنة أو مقرر اللجنة) فيجب أن يُتبع مبدأ الشفافية في تعيين أعضاء لشغل هذه المناصب. ومن الأفضل أن تراعي التعيينات التنوع فيما يخص الانتماءات الحزبية لأعضاء اللجنة الواحدة وكذلك تنوع جنس الأعضاء (ذكور وإناث)، متى كان ذلك ممكناً.

الوضع الأمثل هو أن تتاح لجميع النواب فرصة أن يخدموا في واحدة على الأقل من اللجان الكبرى، ولكن في البرلمان الذي يتشكل قوامه من نحو ٦٠٠ نائب قد لا يكون هذا ممكناً. ولهذا السبب من الضروري أن تظل أعمال اللجان تتمتع بالشفافية طوال الوقت ليتمكن النواب من طرح الأسئلة تحت قبة البرلمان عن أي جانب من جوانب عملهم. وقد تجيز القواعد الإجرائية للجان البرلمانية كذلك انتخاب نواب ليكونوا أعضاء فيها خلال فترة محددة إلى أن ينتهي استجواب معين إن كان هذا في صالح الاستجواب. وقد تضم اللجان النواب الذين يتمتعون بالخبرة في مجال له علاقة بموضوع الاستجواب، ويمكن أن تضم كذلك نواباً بعينهم إذا كانت المسألة محل الدراسة تتعلق بشكل خاص بالناخبين الذين ينتمون للدائرة الانتخابية لهؤلاء النواب. وعلاوة على ذلك، يتضمن العديد من البرلمانات قواعد محددة تسمح للنواب بحضور جلسات استماع اللجان ولكن دون منحهم حق التصويت على قراراتها.

سيكون من المفيد كذلك التفكير في تطبيق مبدأ مناوبة عضوية اللجان (مثلما هو الحال في الجمعية الوطنية الفرنسية) المنصوص عليه في القواعد الإجرائية، وذلك بهدف السماح بتجديد الدماء وضم أعضاء جدد في اللجان بصورة منتظمة. ولكن تضمين مثل هذا الحُكم سيحتاج أيضاً لموازنته مع الاحتياجات الأشمل الخاصة بالحفاظ على تماسك واستمرارية عمل اللجنة.

### ٤. الاستعانة بالخبراء الاستشاريين والمساعدين

تحتاج جميع اللجان البرلمانية إلى موظفين دائمين لتقديم المساعدة الإدارية للإعداد للاجتماعات. وينبغي أن يلتزم جميع الموظفين المساعدين بالحياد فيما يخص الانتماءات السياسية.

ينبغي أن يتوفر خبراء استشاريون لتيسير عملية إجراء الاستجوابات وللمساعدة فيها، وذلك بتعيينهم إما بشكل مؤقت أو دائم. وسيزيد هذا من الأعباء المالية، والتي ينبغي على اللجان أن تضعها في الحسبان عندما تضع جدول أعمالها السنوي.

وينبغي على اللجان أيضا أن تضم مستشارين قانونيين دائمين متى كان هذا ضرورياً، وذلك لمساعدتها في أعمالها وبخاصة فيما يتعلق بالتدقيق التشريعي، ويمكن لخدمات الأبحاث البرلمانية أن تقدم العون للجان، من خلال توفير مستندات توجز معلومات تخص موضوع الاستجواب وكذلك تقديم تحليل لبعض المسائل ذات الصلة.

### ٥. الاستجوابات

إجراء الاستجوابات جزء أساسي من أعمال اللجنة. وللتيقن من فعالية الاستجواب وتعظيم تأثيره، ينبغي أن تقوم اللجان بإجراءات عملية قبل بداية أي استجواب بوقت كاف.

ينبغي على كل لجنة، في بادئ الأمر، أن تحدد أولوياتها وتضع خطة لجدول أعمال واقعي على مدار العام، متى كان هذا ممكناً، ولكن على اللجان أيضا أن تحاول التمتع بقدر من المرونة في برنامج عملها لتتمكن من التعامل مع الاستجوابات العاجلة خلال فترة قصيرة أو مع المسائل التي ترى أن السياسية المتبعة للتعامل معها قد أثارت قلق المواطنين وبالتالي وجب عليها التصرف في هذا الشأن. لضمان تناسق الاستجواب ووحدة بنيته، من الضروري أن توضح اللجنة عناصر كل استجواب وتضع خططا لأساليب جمع الأدلة الشفهية والمكتوبة، كما ينبغي أن تنسم الاستجوابات بالتنظيم لكي يتمكن الوزراء من حضور جلسات الاستجوابات من خلال الاتفاق على موعد واضح لاجتماعات اللجنة.

لضمان عقد جلسات ناجحة لعرض الأدلة والقرائن بحضور الوزراء والشهود الآخرين باللجان، يتعين على رئيس اللجنة، بفضل المعلومات التي يتلقاها من جميع أعضاء اللجنة والمستشارين، أن يضع قائمة بأسئلة يتم توفيرها مقدماً حتى يكون الشهود مستعدين بشكل كاف. كما يتعين على أعضاء اللجان الاستعداد قبل جلسات سماع الأدلة لتحقيق أقصى فائدة ممكنة من الاستجوابات.

ينبغي أن تدرس اللجان تضمين **عقوبات** يتم فرضها على الشاهد الذي

يتغيب عن جلسة استماع باللجنة وكان قد تلقى دعوة لحضورها، أو أخفق في تقديم ردود مكتوبة كافية. وينبغي تضمين ذلك في القواعد الإجرائية للجان. وقد يتضمن ذلك منح اللجان البرلمانية اسلطة رسمياً لاستدعاء شهود لحضور جلسات استماع. في بعض الدول، مثل المملكة المتحدة على سبيل المثال، لدى البرلمان سلطان شبه قضائية في بعض الظروف التي يفشل فيها الشهود في إبداء الاحترام الكافي للمجلس. في هذه الحالات، يمكن للجنة البرلمانية ان تعلن أن سلوك الشهود المعنيين به ازدراء للبرلمان.

على جميع اللجان البرلمانية أن تفكر في الاستعانة **بالشاهد الخبير** كجزء من استجواباتها. ويمكن أن تساهم خبرات المتخصصين السياسيين أو القانونيين في تطوير جودة الأدلة المقدمة في الاستجوابات، ومن شأن هذه الخبرات أيضا أن تحسن من عملية مساءلة الوزراء. كما أن الشهود الخبراء رفيعي المستوى قد يساعدون اللجان في تعزيز معرفة المواطنين بما يقومون به من أعمال.

يتعين على اللجان البرلمانية أن تجد الوسيلة التي يمكن من خلالها أن **تتواصل بصورة مباشرة مع الجمهور**. ويتضمن ذلك إتاحة الأدلة المكتوبة للجمهور من خلال الإنترنت، إذاعة جلسات الاستماع داخل اللجان عبر التلفاز، أو توجيه نداء عام للجمهور بتقديم ما لديهم من أدلة قد تخدم موضوعات الاستجوابات الجارية. فاللجان البرلمانية الفعالة هي تلك التي يمكنها أن تعكس ما يهم المواطنين ويمكنها أن تتحدث بلسانهم، وبالتالي البقاء على تواصل معهم من خلال صفحاتها الرسمية على الإنترنت أو باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي تمثل فرصة جيدة لأي لجنة.

**ينبغي أن يُسمح للمواطنين بحضور جلسات استماع اللجان وأن يُتاح لهم كذلك الاطلاع على الأدلة المقدمة فيها، قدر الإمكان.** من المستحب للجان أن تتواصل مع المواطنين مباشرة وأن تستخدم الأدلة التي يقدمونها والخبرة التي يتمتعون بها في دعم التدقيق الذي تجريه. ويمكن لهذه المشاركة المجتمعية المباشرة أن تشكل آلية فعالة تزيد الضغط الواقع على الوزراء، ويمكن أن تلفت انتباه المواطنين إلى أعمال اللجان. والإعلان عن أعمال اللجان في وسائل الإعلام يمكن كذلك أن يضاعف تأثير اللجان على الوزراء.

السماح لجمهور المواطنين بدخول مجلس النواب يمكن كذلك أن يلعب دوراً في تطوير أعمال اللجان البرلمانية. على سبيل المثال، يمكن الالتفات إلى تضمين وسيلة في نظام اللجان تتيح للمواطنين تقديم عرائض لمجلس النواب، وهذا من شأنه أنه قد يعزز من الفرص الحالية التي تمكن لجنة الشكاوى من استلام العرائض وتحويلها إلى اللجان المختصة متى كان ذلك مناسباً.

ينبغي أن تتبع جميع الاستجوابات عملية آلية يتوقع من خلالها أن يستجيب الوزراء لنتائج الاستجواب خلال فترة زمنية معينة. وعلى اللجان أن تتابع الاستجوابات -متى كان هذا مناسباً- لمراجعة ردود السلطة التنفيذية وتسليط الضوء على الأمور التي قد تستلزم اتخاذ إجراء معين. ويمكن لهذه الخطوات أن تكون جزءاً من الأعمال الشاملة للجنة التي تقوم من خلالها بنشر تقرير سير أعمال سنوي يشرح بالتفصيل أعمال اللجنة وما تمخضت عنه من نتائج.

- ومن هذه اللجان على سبيل المثال لجنة حقوق الإنسان أو لجنة الشؤون المالية أو لجنة الحسابات العامة.

### ٦. التدقيق التشريعي الذي تجريه اللجان البرلمانية

سيكون التدقيق التشريعي من المهام الأساسية لمعظم اللجان البرلمانية وتتص **المادة ١٢٢** من الدستور على أن جميع مشروعات القوانين يجب أن تعرض على لجان متخصصة. ولضمان التدقيق الفعال للمقترحات التشريعية فمن الضروري أن يتم توفير وقت كاف لمراجعة مشروعات القوانين بالكامل. **وتوقيت إجراء أعمال التدقيق حيوي** في حال إن كان عمل اللجنة ذا صلة بالقرارات النهائية التي يتخذها مجلس النواب. وبوجه عام يجب ألا تؤدي عملية التدقيق التشريعي إلى تعطيل العملية التشريعية ويجب أن تتيقن اللجان كذلك من عدم إهمال أعمالها الرقابية الأخرى.

سيستفيد التدقيق الفعال من أطروحات الأطراف المعنية من خارج البرلمان. وبالتالي على اللجان أن تحدد في ممارساتها العملية إذا ما كانت ستمنح الجماعات المهتمة بالموضوعات التي تتم مناقشتها الفرصة لتقديم عروض مكتوبة وشفهية للجنة بخصوص مشروعات القوانين من عدمه.

كجزء من عملية التدقيق التشريعي **يجب أن يكون متاحا لجميع أعضاء اللجان أن تضع على جدول الأعمال إدخال تعديلات على مشروعات القوانين** وربما يكون هناك أيضا مجال للسماح للنواب الآخرين بوضع التعديلات على جدول الأعمال. ولتحسين تواصل اللجان مع المواطنين والصورة العامة عن عملهم، ينبغي أن تتابع اللجان الأعمال التشريعية بما يعرف باسم «الرقابة ما بعد التشريعية» على القوانين. وسيمكّن ذلك المواطنين من تقديم تعليقات على نتائج وتأثيرات العمل التشريعي بصورة أكثر نظامية.

يجب أن يتم إخضاع جميع المعاهدات التي تعرض على البرلمان بشكل روتيني للتدقيق أمام اللجنة المناسبة كجزء من إجراءات التصديق عليها.

#### ٧. قائمة بالممارسات الجيدة التي يجب على اللجان البرلمانية أن تلتزم بتطبيقها:

- يجب أن تتمتع اللجنة بخطة استراتيجية واضحة ومتفق عليها

لأعمالها وأن تحدد هذه الخطة أولويات أنشطتها وتحدد أسلوب استخدامها للوقت والموارد المالية.

٢. يجب أن ترحب اللجان بعضوية أعضاء مختلفين وتحضن جميع التيارات والانتماءات والمجموعات السياسية داخل البرلمان.

٣. اللجان الفعالة هي تلك اللجان التي يكون فيها عمل اللجنة هو الأولوية القصوى لأعضائها.

٤. يجب أن يقوم بتوجيه اللجان رؤساء لجان يسعون إلى تحقيق التوقعات التي ينشد إليها البرلمان.

٥. على جميع اللجان أن تحافظ على استقلاليتها عن السلطة التنفيذية لنيل ثقة المواطنين في أعمالها.

٦. تتعزز فعالية اللجان إذا تجنبنت الانقسامات السياسية وتبنت منهجاًيقوم على التوصل إلىقرارات بالإجماعتجاه أعمالها.

٧. ينبغي للجان البرلمانية أن تتواصل مع المواطنين قدر المستطاع وأن تعتاد الاستفادة من الشهود الخبراء والأشخاص غير المنتمين للبرلمان في الاستجوابات.

٨. يجب أن يدعم مبدأ الشفافية أعمال جميع اللجان وأن يكون استخدام المواقع الإلكترونية لنشر الأدلة والتقارير هو الممارسة المعتادة.

٩. على اللجان أن تتابع استجواباتها وأن تسلط الضوء على أي إخفاق من السلطة التنفيذية في القيام بالأعمال التي تم الاتفاق عليها.

١٠. على اللجان أن تراقب الموارد المالية المخصصة لها للقيام بوظيفتها، وإذا استدعى الأمر أن تعارض الإجراءات المالية داخل البرلمان التي تؤثر على أعمالها تأثيرا سلبيا.

تعد اللجان البرلمانية واحدة من أهم الأجهزة العاملة في البرلمان والتي تمثل محركا أساسيا للعمل داخله، وساحة لصناعة التشريعات والقوانين وممارسة الرقابة البرلمانية. وقد وُجِهت اللجان وعملها بجملة من التحديات على امتداد السنوات والخبرة الماضية، والتي من المتوقع أن تستمر في كونها تحديا أمام العمل البرلماني في مصر وجودته في المستقبل بحكم هذا الميراث والممارسة، إلا أن التحدي يكون أوضح من زاويتين، أولهما هو توقع أن يستمر العمل باللائحة القديمة لعام ١٩٧٩ المنظمة للجان البرلمانية لفترة ما، والجانب الأخر ممثل في الفرصة المتاحة حاليا في وضع لائحة جديدة أكثر جودة وكفاءة في تحسين العمل وإجراءاته داخل المجلس، وذلك في ضوء المادة رقم ١١٨ من دستور ٢٠١٤ والتي نصت على أن «يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون».

كذلك في ضوء قلة المواد الدستورية التي تتعرض لمسألة تنظيم اللجان النوعية والبرلمانية، باستثناء المادة ١٢٢ والتي قررت اختصاص اللجان النوعية باقتراحات ومشروعات القوانين، وهو أمر يطرح فرصة في أحد الجوانب لوضع قواعد جديدة في اللائحة البرلمانية المنتظرة تجعل اللجان البرلمانية أكثر فعالية، وكفاءة في أداء مهامها. إلا أنه بشكل عام فإن التحديات ترتبط بشكل أساسي بمسألة وجود منظومة إصلاحية للمؤسسة البرلمانية والتشريعية في المستقبل، والتي ستكفل بالضرورة تحسن في أوضاع وطريقة عمل اللجان البرلمانية. وتسعى هذه الورقة بشكل أساسي لتقديم جملة الإشكاليات أو التحديات المتوقع ان تواجه تنظيم عمل اللجان في ضوء وضع لائحة جديدة من واقع الخبرة السابقة القانونية والممارسة.

#### ١. صلاحيات رئيس المجلس وهيئة المكتب الواسعة:

لعل أولى التحديات في هذا الصدد هي مسألة «هيمنة رئيس المجلس ومكتب المجلس على البرلمان»، وهي إشكالية وتحدي رئيسي، سنجد أن له انعكاسات في مواضع أخرى وله إشكاليات فرعية أخرى مترتبة. حيث أن هناك ميراث برلماني قوي من حيث الصلاحيات الواسعة

## إشكاليات اللجان البرلمانية في مصر

**محمد العجاتي، مدير منتدى البدائل العربي للدراسات مساعد باحث: نوران أحمد**

مؤيد العجاتي، مدير منتدى البدائل العربي للدراسات مساعد باحث: نوران أحمد

التي يتمتع بها كل من رئيس المجلس وهيئة المكتب، وانعكاس ذلك على عمل اللجان وممارساتها لصلاحيّتها، على نحو يزيد من تعقيد العمل، وربما يخصم من الوظائف والمهام والتي يُفترض أن تقوم بها اللجان البرلمانية، وهو ما عكسته عدد من مواد اللائحة الداخلية لعام ١٩٧٩ في هذا الصدد، وعمقته الممارسة بالتبعية على امتداد سنوات طويلة، فعلى سبيل المثال تتضح هذه السيطرة في مسألة مثل: الكلمة العليا لهيئة المكتب في تشكيل اللجان البرلمانية، وتحديد عدد الأعضاء المنتمين لهذه اللجان، وصلاحيّة هيئة المكتب كذلك في تقرير إمكانية جمع رئيس لجنة وأي عضو بمكتب اللجنة لعضوية لجنة نوعية أخرى، وكذلك حرمان الأعضاء من مناقشة قوائم الترشيح لعضوية اللجان المعتمدة من جانب مكتب المجلس.

كذلك، إلزامية اللائحة ذاتها للجان بالرجوع لرئيس المجلس وهيئة المكتب بصفة مستمرة في أداء اللجان لعملها بداية من طلب معلومات وتقارير من أي جهة رسمية أو عامة، وكذلك ضرورة الحصول على موافقة هيئة المكتب للذهاب في زيارات في ميدانية لجمع معلومات في قضية ما، إلى جانب ما نصت عليه اللائحة من قيود على دراسة اللجان لموضوعات بعينها، وتحديد ما هو اختصاصها وفقا لموافقة رئيس المجلس. وهو الأمر الذي ترجمته الممارسة في الأغلب على نحو سلمي من حيث التضييق على اللجان والأعضاء وأدائها لعملها خاصة فيما يتعلّق بمواجهة الحكومة. وهو الأمر الذي وصل في بعض الحالات للتعسف بخصوص ممارسة أعمالهم، فهي تميل إلى التيسير على الأعضاء في حالات التنازل عن ممارسة تلك المهام، وتجنح إلى التضييق عليهم عند الرغبة في إعمالها، فعلى سبيل المثال، يسهل على العضو أن يتنازل عن الاقتراح بمشروع قانون في أي وقت، طالما لم تبدأ مناقشته، ويسقط اقتراحه تماما بنهاية الفصل التشريعي، كما يسقط إذا لم يناقش خلال دور الانعقاد وفاته تجديد نظره في الدور التالي بطلب كتابي خلال ثلاثين يوما من بدء الدور التالي. كذلك، يسهل التنازل عن طلب السؤال في أي وقت، كما يمكن استرداد الاستجواب في أي وقت ولو حتى شفاهه بالجلسة، بل ويسقط إذا لم يحضر العضو في الجلسة المحددة لمناقشته، بينما يتطلب إدراج الاستجواب إجراءات معقدة.

- الدستور المصري لعام 2014 مادة 118، http://is.gd/VuBnIN

على جانب آخر نجد أن هناك سلاسة في التعاطي مع الطلبات المقدمة من جانب الحكومة والوزراء تجاه اللجان مقارنة بالطلبات التي تتقدم بها اللجان وأعضائها في مواجهة الحكومة والوزراء، كما هو الحال في إعطاء الوزير وفقا للمادة ٥١ من اللائحة حق طلب عقد اجتماع اللجنة المختصة لاستشارتها في أمر عاجل، على عكس اللجان والتي لا بد أن تتقدم اقتراحات ورجاياتها في موضوع ما لرئيس المجلس، والذي يحق له اخبار الحكومة أم لا، وطلب الإجابة عن هذا الموضوع وفقا للمادة ٥٠ من اللائحة.

اتصالا بهذه النقطة فقد شهدت التجربة البرلمانية في السابق خاصة قبل ٢٠١١ حيلولة مكتب المجلس دون عرض تقارير الرقابة على الحكومة، على المجلس، والاكتفاء بنظرها وهو ما يُعيق الوظيفة الرقابية. كذلك فإن رئيس المجلس يمكن أن يحول دون إخطار الحكومة باقتراحات رغبات اللجان فيما يدخل في اختصاصها كما يحول مكتب المجلس دون إدراجها في جدول أعمال المجلس، كما أنه في حالة إبلاغ الحكومة بتلك الاقتراحات فإن مكتب المجلس مخير في أن يعرض تلك الردود على اللجنة العامة أو أن يمتنع عن ذلك.

وهو الأمر الذي يرافقه ضبابية للقواعد المنظمة للجنان، وفي مقدمة ذلك يمكن الإشارة لـ: غياب معايير واضحة حاكمة لصلاحيات رئيس المجلس وهيئة المكتب في هذا الصدد، كما هو الحال في تحديد عدد الأعضاء في كل لجنة من اللجان، كذلك غياب معايير واضحة حول قبول هيئة المكتب بعضوية رئيس أي لجنة من اللجان، أو أي عضو من مكتب اللجنة بلجنة نوعية أخرى، وتركها للسلطة التقديرية، أو قوائم الترشيح والقبول بلجنة من اللجان النوعية دون غيرها للنواب، وهو أمر يفتح الباب أمام تخوفات من الهيمنة، وغلبة الاعتبارات السياسية على هذه العملية.

## ٢. هيكلية اللجان البرلمانية وتخصصيتها:

وهي المسألة التي يمكن تناولها من أكثر من جانب، أحد هذه الجوانب هو عدد اللجان النوعية وفقا لائحة ١٩٧٩ والتي قصرت عددها على ١٩ لجنة، وهو الأمر الذي عكس في النهاية وجود بعض المجالات الموجودة في الاختصاص الحكومي والوزاري إلا

أنه لا يوجد ما يكافئها من لجان برلمانية، وهو الأمر الذي يتطلب بالتبعية إعادة نظر في أعداد هذه اللجان بما يُغطي الهياكل

الوزارية المكافئة لها. مع ضرورة مراعاة التوازن بين أعداد اللجان البرلمانية وعدم التوسع المبالغ فيها على نحو يؤدي لتفتت القضايا والموضوعات محل المناقشة.

وهو الأمر الذي يقود للإشكالية التالية وهي المتعلقة بتخصصات اللجان، والذي تبين على امتداد السنوات السابقة، وكان من نتائجها أن تقوم لجنة بعينها بتغطية قدر كبير من الموضوعات والملفات، وهو الأمر الذي يضع بالضرورة عبء كبير على هذه اللجنة في إدارة العمل ومتابعة هذه الملفات بالقدر ذاته من العناية والاهتمام، وهو ما يقتضي كذلك إعادة النظر في بعض اللجان أما بالدمج أو الفصل حسب ما يقتضي العمل والتخصص، كما هو الحال في ظهور مقترحات ومطالبات من أطراف رسمية وسياسية بفصل لجان مثل المقترحات والشكاوى، لجنة الاتصالات والنقل وتكنولوجيا المعلومات، والأوقاف والشئون الاجتماعية.

اتصالا بهذه الإشكالية تبدو إشكالية أخرى في هذا الصدد وهي المتعلقة بوجود قدر من التداخل في عمل اللجان وبعضها البعض، وهو الأمر الذي من شأنه أنه يعيق العمل، وقد يصل في أكثر اللحظات توترا لقدر من التنازع بين اللجان حول أحقية الاختصاص في هذه المسألة، وهو ما يمكن إرجاعه في جزء منه لغياب قواعد أكثر تفصيلا ووضحا في اختصاصات كل لجنة من اللجان النوعية أو البرلمانية. هو ما يتطلب ضرورة وجود آلية لفك الاشتباك ذي الطبيعة المؤقتة وكذلك التعاون في القضايا والملفات المطروحة بين اللجان وبعضها البعض.

إلا أن هيكلية اللجان البرلمانية وما تعانيه من تحديات تبدو في مسألة أعداد المنتمين للجنان، حيث لم يتضمن نص اللائحة الداخلية السابقة تحديد واضح لأعداد أعضاء كل لجنة، وإنما تُرك للسلطة التقديرية لهيئة المكتب، وهو ما يُضر بحيادية القواعد المنظمة للتشكيل وغياب معايير واضحة في هذا الصدد، وهو ما يُفترض أن تراعيه أي معالجة مستقبلية لائحية على نحو يجعل من هذه العملية أكثر شفافية، وأكثر وضوحا في المعايير، مع إعطاء النواب البرلمانيين هامش أكبر في التداول حول هذه المسألة، وفي الوقت ذاته على نحو يُراعي عدد

أعضاء النواب البرلمانيين المنصوص عليه دستوريا (اشتراط إلا يقل العدد عن ٤٥٠ عضوا)، وتواجدهم على نحو متوازن باللجان المختلفة، لا يسمح بوجود تكتلات وعدم توازن داخل لجان بعينها. وهو أمر قد تُفيد فيه المقاربات الدولية في معالجة هذه المسألة، والتي تفيد أن أعداد أعضاء اللجان في كثير من البرلمانات يتراوح بين ٦ – ٣٨ عضو، تناسبا مع عدد النواب الإجمالي في المجالس والتي تصل في أحسن التقديرات لـ ٦٦٠ عضوا.

وهو الأمر الذي يرتبط بنقطة بالغة الأهمية يجب الالتفات لها وهي الأوزان النسبية للجان البرلمانية فعلى الرغم من أنه من الناحية القانونية والرسمية فالقوة السياسية والتشريعية للجان النوعية متساوية داخل البرلمان، إلا أن من الناحية العملية يبدو أن لبعض اللجان قوة واختصاصات متعددة كما هو الحال في لجنة مثل اللجنة الدستورية والتشريعية، لجنة الخطة والموازنة، ولجنة الشئون الاقتصادية، لجنة الدفاع، وهو الأمر الذي قد ينتج عنه تكالب من جانب عدد كبير من النواب على هذه اللجان، وفي الوقت ذاته، زيادة احتمالات تدخل المواءمات السياسية في اختيار وعضوية عدد من الأعضاء في هذه اللجان دون غيرهم، وهو الأمر الذي يقتضي بالتبعية وجود معايير واضحة من أجل عضوية الجميع في مثل هذه اللجان، وبما يتناسب كذلك مع عدد أعضاء المجلس عامة، والكتل البرلمانية.

اتصالا بمسألة التكتلات، نجد أن أحد التحديات والإشكاليات المتوقعة في هذا الصدد هي السيطرة الجهوية أو المناطقية على اللجان، حيث كان الوضع في لائحة ١٩٧٩ هو محاولة تحييد أي تكتلات على أساس الانتماء لمحافظات في اللجان النوعية المختلفة، وهو أمر جيد، إلا أنه لم يكن هناك ذكر لمسألة الهيمنة السياسية والحزبية على اللجان، أو الاستئثار باللجان المهمة، وهو أمر مرتبط بهيمنة مكتب المجلس على هذه العملية على النحو الموضح مسبقا، والتي كانت تنتهي بسيطرة حزب الأغلبية، وحرمان الأعضاء والأحزاب والكتل البرلمانية الأخرى من ذلك.

على جانب آخر هناك اعتبار يجب الالتفات له، ومحاولة موازنته، في أي مشروعات لائحية مستقبلية، وهي أن هناك بعض الموضوعات أو الملفات التي تعالجها لجان بعينها تتطلب ضمانته بوجود للمحافظات أو الأقاليم التي تعني بهذه المسألة وتكون صاحبة مصلحة مباشرة فيها، كما هو الحال في لجنة مثل الري والزراعة، وما يدخل تحتها من اختصاصات مثل ملف الثروة السمكية، والتي يُفترض أن يكون للمحافظات الساحلية والتي تعتمد في اقتصادها على مثل هذا النوع من النشاط تواجد داخل هذه اللجنة بالتبعية، وهو الأمر المنطبق على بقية اللجان وتخصصاتها.

اتصالا بذلك قد تكون أحد التحديات المرتبطة بهيكلية اللجان وهي المتعلقة بالمعايير المعلنة والتي يتم وفقا لها حسم عضوية برلمانيين في لجان بعينها، حيث كان الوضع وفقا للائحة ١٩٧٩ هي اعتماد معايير الأقدمية، والتخصص، وكلاهما له جانب إشكالي -يُفترض أن تتجاوزه اللائحة الجديدة- من حيث أن المعيار الأول يحرم البرلمانيين الجدد الذين لم يسبق لهم ممارسة العمل البرلماني من نفس الفرصة مع نظرائهم الأقدم في ممارسة هذا العمل، خاصة في ضوء الميراث والعمل السياسي في مصر والذي كان يُقضي كثيرا فيما سبق. أما بخصوص معيار التخصص فهو إشكالية أخرى حيث أنه في الأساس فإن العضوية البرلمانية هي منصب سياسي بالأساس، وليس تكنوقراطي، ومن ثم فإنه لا معنى للنص على معيار التخصص للانتماء للجنة بعينها، حيث أنه هذا يأتي على الخلفية السياسية لمثل هذه المناصب، وهو ما قد يُتهم في حالة رئيس اللجنة فقط، من حيث تطلب قدر من الاختصاص.

أحد الإشكاليات في هذا الصدد هو متعلق بخط الاتصال بين اللجان النوعية وبعضها البعض، في حال طلب لجنة الاستئناس بلجنة أخرى، وهو ما يفقد للسلاسة، حيث أنه لا بد أن يتم عبر شخص رئيس المجلس وهيئة المكتب وبموافقته، وهو أمر يُهدر بالضرورة الكثير من الوقت، ويمثل عامل معيق كذلك.

- أمين مساعد «المصريين الأحرار»: لائحة مجلس النواب الحالية ديكتاتورية، جريدة التحرير، 14 أكتوبر 2015، <http://is.gd/MqVfyb>
- أبرز تعديلات لجنة "الهندي" على لائحة مجلس النواب، جريدة الوطن، 27 ديسمبر 2014، <http://is.gd/19imX1>
- الدستور المصري 2014، مادة 102
- د. علي الصاوي، "تطوير عمل المجالس النيابية العربية"، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، <http://is.gd/k1xMDc>
- أحمد حمدون، مرجع سابق، ص: 8
- مادة 37، اللائحة الداخلية لمجلس الشعب 1979، <http://is.gd/du5hjc>
- ورشة عمل "الرؤى والمبادرات المختلفة لللائحة مجلس النواب الجديدة" عقدت بمركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 30 أغسطس 2015
- مادة 38، اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام 1979، <http://is.gd/du5hjc>

### ٣. الخبرات الفنية والإدارية المطلوبة لعمل اللجان:

يُذكر أن وضع المؤسسة البرلمانية في السابق، وكذلك مواد اللائحة الداخلية للبرلمان كانت تؤكد على توافر باحثين متخصصين في مختلف الموضوعات التي تعالجها كل لجنة على حدة، وهو أمر محمود، وكذلك ما نصت عليه اللائحة من إمكانية الاستعانة بخبراء ومتخصصين من الخارج، إلا أن هذا الوضع يقتضي في أحد الجوانب الالتفات كذلك لإمكانيات التنسيق في المستقبل بين الخبرات الفنية التي قد يمتلكها بعض النواب بشكل ذاتي (مساعدين برلمانيين) وهم ضروريين بما يتناسب مع التوجهات السياسية والأيدلوجية للبرلمانيين تعزيزاً للطابع السياسي لمنصب النائب، هذا من جهة، ومن جهة أخرى بين الباحثين العاملين باللجان المختلفة، لمعاونة النائب البرلماني. على جانب آخر فإن أحد التحديات هي كيفية التنسيق بين أعضاء اللجان المختلفة، وبين اللجان المتخصصة الموازية المتواجدة بأحزابهم من حيث دورية الاتصال بينهم، وكذلك للاستفادة من المساعدات التقنية التي قد توفرها لهم أحزابهم. وكذلك التنسيق بين الأحزاب السياسية وأعضائها في البرلمان في مسألة العضوية داخل اللجان المختلفة.

اتصالاً بطبيعة إدارة العمل داخل اللجان تأتي مسألة تنظيم مواعيد الاجتماع والانعقاد الخاصة باللجان والتي كان يتم الإخطار بخصوصها قبل الانعقاد بـ ٤٨ ساعة -على الرغم من الحرص على أنه يكون في مواعيد متقاربة مع مواعيد جلسات المجلس- إلا أن هذه المدة قد تكون بحاجة لمراجعة على نحو يضع في الحسبان على نحو أكبر النواب المقيمين في المحافظات وخاصة المحافظات الحدودية والأطراف، وهو ما يرتبط في نقطة أخرى بطبيعة الإخطار الذي كان يتم بطرق تقليدية، ويمكن الاستعانة فيه بالوسائل التكنولوجية الحديثة كوسيلة أيسر للتواصل، وكلاهما مسألتين يجب مراعاتهم في المستقبل عند وضع قواعد عمل جديدة للجان، خاصة في ضوء التصويت الإلكتروني المستحدث في البرلمان المقبل.

أحد النقاط التي تستوجب التفكير في هذا الصدد هو مسألة قراءة التشريعات والتي كان الدارج أنها تكون قراءتين (الأولى في اللجان النوعية والثانية في الجلسة العامة)، وبالتركيز بالأساس على القراءة الأولى، والتي قد يكون هناك حاجة لإعادة نظر في عددها على نحو يمكن اللجان النوعية من دراسة التشريعات المختلفة على نحو أفضل.

على جانب آخر فإن هناك ضرورة لتلافي أحد الإشكاليات السابقة

وهي المتعلقة بوقت دراسة ومناقشة التشريعات داخل لجنة من اللجان، وخاصة اللجنة الدستورية والتشريعية على نحو لا يقضي على مشروعات واقتراحات القوانين المقدمة ويستنزفها، وهو الأمر الذي يظهر في خلفيته الحسابات السياسية، ومن ثم لا بد أن يكون هناك آلية واضحة لتلافي هذه المسألة على نحو لا يجور على حق القوانين في المناقشة والدراسة وفي الوقت ذاته يضمن حياد التعامل مع القانون، ومتابعة دورية لمسار دراسته داخل اللجان.

### ٤. إتاحة المعلومات اللازمة لعمل اللجان:

وهو تحدي آخر يواجه اللجان وعملها، على عدة مستويات أولها -والمتوقع أنه يتزايد الفترة القادمة- وهو ميل كثير من المؤسسات إلى الاستقلالية، والتحفظ في إتاحة المعلومات، وهو الأمر الذي يتطلب ضرورة توفر حزمة من القوانين التي تُسهل عمل اللجان البرلمانية في هذا الصدد، وفي مقدمتها القوانين المرتبطة بالشفافية وتداول المعلومات، كما هو الحال في المادة ٦٨ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، والتي تُلزم الوزارات والحكومة وكافة الأجهزة بإتاحة قدر أكبر من المعلومات ومشاركتها مع الجميع بما في ذلك البرلمان.

وهو مرتبط بتحدي آخر وهو طبيعة الجهاز البيروقراطي والإداري في مختلف هذه المؤسسات والجهات والذي يُعيق العمل ويراوغ لحد كبير في مشاركة المعلومات الخاصة به مع أي أجهزة أخرى. المستوى الآخر هو مركزية عملية الحصول على المعلومات خاصة في الوضع السابق والتي كانت تتطلب الرجوع لهيئة المكتب ورئيس المجلس للتواصل مع كافة الحكومة والوزارات للحصول على المعلومات اللازمة.

إلا أن أزمة المعلومات في المراحل السابقة كانت تتضح في غياب المعلومات والتفاصيل الدقيقة حول موازنة الأجهزة والوزارات الحكومية المكافئة والمعنية بنفس اختصاص اللجان، ومخصصاتها وهو الأمر الذي يؤثر على أولويات الموضوعات محل النقاش داخل اللجنة المعنية، وعلى سبب التعاون بين الوزارة وبين اللجنة.

اتصالاً بمسألة الشفافية أحد النقاط التي تستحق الإشارة هو ما نصت عليه دستور ٢٠١٤ في مادته ١٢٠ والتي جعلت الأصل في جلسات مجلس النواب العلنية، وهو أمر جيد يُحسب له، وهو ما يساهم في تدعيم الثقة لدى المواطنين في المؤسسة البرلمانية، وإمكانية زيادة اهتمامهم بالعملية البرلمانية والتشريعية.

### ٥. التواصل المجتمعي واللجان البرلمانية:

والمقصود بشكل أساسي في هذا الصدد هو خلق قناة تواصل مجتمعي بين اللجان البرلمانية المتخصصة، والمجتمع بكافة فئاته، وخاصة من الفئات والقطاعات صاحبة المصلحة في هذا الصدد، حيث خلت اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام ١٩٧٩ من النص على مسألة التواصل مع الجماهير، بل حتى مسألة التواصل بين النواب ودوائرهم الانتخابية. وهو الأمر الذي عزز من عزلة القوانين والتشريعات ومناقشتها عن الجماهير في ضوء عدم إذاعة جلسات اللجان، وكان له تأثير في الإضرار بثقة المواطنين في المؤسسة، وعمل اللجان. وهو الأمر الذي يُواجه باقتراحات في هذا الصدد بإنشاء لجنة ضمن اللجان البرلمانية تكون مسنولة بشكل أساسي عن مهمة التواصل المجتمعي، كأحد الاجتهادات في تسيير وتطبيق المادة ١٣٨ من الدستور المصري والتي تنص 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».

قد تكون أحد النقاط التي تستوجب التفكير في المستقبل هو كيفية مراعاة الأبعاد الجندرية والجيلية في تكوين اللجان، وفي المواقع القيادية داخلها، كرئاسة الجلسات، وهو ما يقتضي أن يتم مراعاته في المستقبل، بعد أن بقيت هذه الأبعاد مهملة لوقت طويل في الماضي، بل والتفكير في تأسيس لجان خاصة بهذه الفئات مثل لجنة المرأة، وترأس شاب للجنة الشباب والرياضة، على غرار الحادث في تجارب عربية مماثلة كما هو الحال في البرلمان العراقي.

### ٦. بخصوص التحديات الراهنة أمام اللجان البرلمانية:

- أولى التحديات المرتبط بالنص الدستوري على أن إصدار اللائحة يكون بقانون بعد ما كان الدارج أنها شأن تنظيم داخلي خاص بالبرلمان، وهو الأمر الذي يطرح من ضمن تخوفات وتحديات أخرى الخوف من تدخل السلطة التنفيذية في كافة مراحل إعداد اللائحة، وما قد يتركه ذلك من تأثير على تشكيل اللجان وصلاحياتها، وتشكيلها وقوتها في مقابل الحكومة وأجهزتها.
- اتصالاً بهذه المسألة نجد مسألة إمكانية التعديلات المتعددة التي قد تدخل على اللائحة وفقاً لصلاحيات المحكمة الدستورية العليا

في الفصل فيها، باعتبارها قانوناً والتي تهدد استقرار المجلس كذلك.

كيف يمكن للجان أن تعكس التنوع المجتمعي من خلال الفئات التي نص عليها الدستور، وفي ذات الوقت تعكس التنوع الجغرافي، مع مراعاة التخصص لأقصى حد.

كيف يمكن ضمان عدم احتكار قوى سياسية واحدة لمعظم اللجان ورئاستها، وكيف يمكن تحاشي سيطرة تيار سياسي واحد على لجنة معينها. أي كيف تعكس اللجان في مجملها وكل لجنة على حدا التنوع.

كيف يمكن خلق علاقة قوية ومتوازنة بين اللجان والوزارات الموازية لها في السلطة التنفيذية؟

ما هي الآليات التي يمكن تبنيها لزيادة التفاعل بين اللجان المؤسسات المجتمعية المختلفة؟

في ضوء ما يشهده الوضع الحالي في مصر من غياب للمحليات، وضعف المرافق والبنية التحتية، فمن المتوقع أنه سيكون هناك عبء كبير ملقى على كاهل البرلمانيين في محاولة تغطية هذه الفجوة لدوائرهم الانتخابية، وهو ما يعني أن عدد من اللجان النوعية سيكون مستغرق في مناقشة ودراسة قضايا فرعية في هذا الإطار، وهو ما قد يخضع بالضرورة من مهام اللجان الأخرى.

في ضوء الوضع الاقتصادي المتردي الذي تعاني من مصر، وما يرتبط بذلك من تراجع في إيرادات الدولة ونفقاتها، فكيف سَيُترجم محدودية الموارد تلك في مناقشات والقضايا ذات الأولوية داخل اللجان البرلمانية وكيف يمكن للجان طرح وسائل تمويل لما تطرحه.

إدراك الطبيعة المتعدية لدور اللجان البرلمانية وعدم اقتصارها على التشريع فقط، وإنما كذلك الرقابة، وإقرار الموازنة،... إلخ، وهو ما يقتضي أنه يكون في إدراك من الأعضاء لذلك، وفي الوقت ذاته يفرض تحدي بأن تكون اللائحة الجديدة مستوفية لهذه المهام المختلفة.

هناك تحدي آخر مرتبط بضرورة أن يكون هناك عناية أكبر باللجان الفرعية والخاصة والمشتركة، متضمنة لجان تقصي

- د. علي الصاوي، مرجع سابق، <http://is.gd/FvN7ID>
- ورشة عمل " المسودة الأولى لللائحة الداخلية الجديدة لمجلس النواب القادم"، مرجع سابق.
- لجنة المرأة والأسرة والطفولة بمجلس النواب العراقي، <http://is.gd/jV0rp>
- «ويكيليكس البرلمان» يرصد إشكاليات إصدار اللائحة الجديدة لمجلس النواب، <http://is.gd/VuBnIN>

- نورا عريقات، "مساعدو البرلمانيين...كيف يعملون؟ (النموذج الأمريكي)، منتدى البدائل العربي للدراسات، 2012، ص: 6
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام 1979، مادة 54.
- ورشة عمل "المسودة الأولى لللائحة الداخلية الجديدة لمجلس النواب القادم"، عقدت في الإسكندرية، 29 - 31 يناير 2015

- created between the committees and their parallel ministries within the executive authority?
- What mechanism can be adopted to increase interaction between committees and the different social institutions?
  - In light of the current situation in Egypt—an absence of local councils along with weak utilities and infrastructure—parliamentarians are expected to be overburdened as they attempt to bridge these gaps in their constituencies. This also means that a number of specialized committees will be involved in discussing such subsidiary issues, which will necessarily affect their other tasks.
  - In light of Egypt's deteriorating economic situation and the related declines in state revenue and spending, how will the issue of limited resources be reflected in discussions and priority topics within parliamentary committees? How can committees suggest financial sources for the issues they tackle?
  - Realizing the transgressional nature of the role of parliamentary committees and the fact that this is not restricted only to areas such as legislation or

- ratification of the budget, MPs must keep this in mind while at the same time recognizing the new challenges faced by the bylaws which must cover all of these different tasks.
- Another challenge lies in the importance of paying more attention to subsidiary, special, and joint committees (including commissions of inquiry and hearing committees) in any new bylaws, especially as pertains to rules which organize committee work in a clearer and more detailed way.
  - Finally, it is important to enhance the culture of MPs—within the House of Representatives in general, and parliamentary committees in particular—to underline the fact that there are numerous tools for scrutiny and oversight, that each vary in terms of their intensity, escalation, and directness in situations involving investigations, request of information, questions and votes of confidence, reliance on governmental follow-up statements or incoming information, or field visits. Thus, they can be used on different occasions or activated by committees according to each case or issue.

وكذلك في كونها مباشرة أم غير مباشرة مثل الاستجابات، طلب الإحاطة، طرح الثقة، الاعتماد على تتبع بيانات الحكومة، والمعلومات الواردة، وكذلك اعتماد الزيارات الميدانية. ومن ثم فإن هناك مناسبات مختلفة لاستخدامها وتفعيلها من خلال اللجان، وفقا لكل حالة أو موضوع.

الحقائق، والاستماع، في أي تنظيم لائحة جديد، وخاصة فيما يرتبط بمسألة القواعد المنظمة لعمل هذه اللجان على نحو أكثر تفصيلا ووضوحا.

- أخيرا هناك ضرورة من أجل أن تتعمق ثقافة النواب في البرلمان عامة واللجان البرلمانية خاصة في اتجاه التأكيد على أن هناك أدوات متعددة للرقابة والمساءلة، تنتوع في حدتها وتصيلها،

• Ali Al-Sawi, previous reference, <http://is.gd/k1xMDc>

• على الصاوي، مرجع سابق، <http://is.gd/k1xMDc>



in Egyptian parliamentary work that was behind many exclusionary practices. As for the “competence” criterion, it represents another problem—membership in the parliament is supposed to be a political position in the first place, not a technocratic position, making the “competence” requirement meaningless for membership in any committee because it depends on the political background of these positions and can only be understood in the case of the Speaker House of Representatives (as his position requires a certain amount of competence). Another difficulty relates to the lines of communication between the different committees in cases where a committee needs to consult another one, because such communication lacks smoothness and flexibility and must be done through the Speaker and the Bureau, relying upon their approval which is time-consuming and cripples the whole process.

#### **Technical and administrative expertise needed for committee work**

It is worth mentioning that the previous parliamentary institution, as well as the parliament’s bylaws underlined the existence of researchers specialized in different issues tackled by each committee. The bylaws also stipulated that the services of external experts and specialists can be sought in this regard, although this requires paying attention to the future possibility of some members (parliamentary assistants) coordinating between themselves regarding their own technical experiences. On one hand, the existence of these researchers is important in enhancing the political nature of the MP’s position in accordance with the political and ideological orientations of the parliamentarians. However, there must also be sufficient coordination between researchers working in different committees in order to assist MPs. On a related note, another challenge lies in the means of coordination between the members of different committees and the parallel specialized committees within their political parties, in terms of enabling regular communication between them and gaining the benefit of technical assistance provided by the political parties they belong to. Coordination between political parties and members representing them in the House of Representatives is also important with regard to membership in the different committees.

- “Different visions and initiatives of the new House of Representatives bylaws” workshop, held at Al-Ahram Center for Political & Strategic Studies, Cairo, August 30, 2015.
- House of Representatives’ bylaws of the year 1979, Article No. (38), <http://is.gd/du5hjc>
- Noura Ariqat, “MP assistants and how they work”, (the US model), Arab Forum for Alternatives, 2012, page 6.
- House of Representatives’ bylaws of the year 1979, Article No. (54).
- “First draft of new bylaws of upcoming parliament” workshop, held in Alexandria, January 29-31, 2015.
- Dr. Ali Al-Sawi, previous reference, <http://is.gd/FvN7ID>

And then in connection with the nature of administrative work within committees emerges the issue of **organizing the dates for convening committees or holding meetings** that are announced at least 48 hours in advance. Despite the desire to schedule dates that are close to the dates of House of Representatives sessions, this period might need to be reviewed in consideration of MPs who live in other governorates, particularly remote or border governorates. This is also tied to the traditional way in which members were notified, something which can be done using modern technology for easier communication. Both of these aspects must be taken into account when establishing new rules for parliamentary committee work in the future, especially in light of the electronic voting system that will be used by the upcoming parliament.

Another point that requires review is the issue of **reading out legislation**, something that was usually done over two stages (once within specialized committees and once during the plenary session). Focus was mainly placed on the first reading, and there might be a need to reconsider its numbers in a way that gives committees the chance to better study the different pieces of legislations.

But at the same time, avoiding one of the previously mentioned problems is essential; that is, determining the **time for studying and discussing legislation** within parliamentary committees (in particular the Constitutional and Legislative Committee) in a way that does not negatively affect or diminish the proposed law drafts and bills, situations which are always driven by certain political considerations. To avoid this, there must be a clear mechanism that does not violate the right to study and discuss laws yet guarantees neutrality in dealing with both the laws and any standard follow-up of the process of studying laws within parliamentary committees.

#### **Providing information required for committee work**

This is an additional challenge that committees have to face on various levels as they conduct their work. There is a **tendency for many institutions to be conservative in the provision of information**, a trend which is expected to increase in the future. This requires the issuance of a set of laws that facilitate parliamentary committee work, bolstered by other laws concerning transparency and

information exchange such as Article No. (68) of the 2014 Egyptian Constitution which obliges the government, its ministries, and all government bodies to provide more information and to share it with all concerned parties, including the parliament.

This challenge is also related to another one: **the nature of the bureaucratic and administrative apparatus** within each of these bodies and institutions and its habit of disrupting work as well as its ongoing maneuvers in order not to share its information with any other body. Another level is represented in the centralist nature of obtaining information, seen especially in the aforementioned situation which required approval of the Bureau authority and the Speaker to communicate with the government and the different ministries when seeking needed information. However, the information crisis in previous stages was evident in the **absence of information and precise details regarding the budgets of the various equivalent ministries and government bodies** that are concerned with the same issues as the parliamentary committees and their allocations. This might affect the priority of the discussed issues within the relevant committee as well as the means of cooperation between the ministry and the committee. Another point that needs to be brought up with regard to transparency is that all sessions of the House of Representatives are public sessions, as stipulated by Article No. (120) of the 2014 Constitution. This is a good point, and it should be given due credit because it contributes to enhancing people’s confidence in the parliamentary institution and increases the possibility of them being more interested in the parliamentary and legislative process.

#### **Community outreach and parliamentary committees**

This is mainly about creating a channel for community outreach between the specialized parliamentary committees and different components of society, and in particular stakeholder groups. The 1979 bylaws of the House of Representatives did not stipulate any communication with the people, not even communication between MPs and their constituencies. This contributed to laws and discussions about them being more isolated from the people (given also that they were not broadcast on TV), a factor which deeply affected the people’s confidence in the parliamentary institution and committee work. Suggestions to deal with this issue included the establishment of a special

- “First draft of new bylaws of upcoming parliament” workshop, previous reference.
- Women, Family and Children Committee, Iraqi parliament, <http://is.gd/jJV0rp>
- “Parliament WikiLeaks”, depicts problems facing issuance of new House of Representatives bylaws. <http://is.gd/VuBnIN>

parliamentary committee concerned with community outreach as part of the implementation of Article No. (138) of the Egyptian constitution, which stipulates that “every citizen has the right to submit written suggestions regarding public affairs to the House of Representatives as well as the right to submit complaints to the House of Representatives, which shall in turn refer them to the relevant ministers; those ministers must then clarify these issues at the parliament’s request, after which the citizen shall be informed of the results”.

After years of being fully neglected, one of the points that also needs to be reconsidered in the future is how to take **gender and generational considerations into account** when setting up parliamentary committees and choosing their leaders who will head the sessions. Considerations must be made such as the establishment of special committees for these groups (such as a Women’s Committee) or the selection of a young member to head the Youth and Sports Committee as was observed in similar Arab experiences, particularly the Iraqi parliament.

#### **On current challenges facing the House of Representatives:**

- The first challenge is related to the constitutional article stipulating that the bylaws shall be issued by virtue of a law, when previously they were treated as an internal matter of parliamentary organization. This among other fears and challenges raises concern over interference by the executive authority in all stages of drafting the bylaws, in addition to the effect it could have on the formation of committees and their capabilities as well as their strength when facing the government and its bodies. Similarly, there is the possibility for various amendments to be made to the bylaws through the powers of the Supreme Constitutional Court as it makes rulings based on treating them as laws, which might also threaten the stability of the House of Representatives.
- How can committee formation reflect the diversity of society through categories stipulated by the law while at the same time reflecting geographical diversity and taking specialization into account as much as possible?
- How can we guarantee that no single political power monopolizes all committees and their chairs? How can we prevent a political movement from dominating a particular committee? How can committees in general and each committee specifically reflect the desired diversity?
- How can a strong and balanced relationship be

the government. In some cases, this has even reached the stage of arbitrary practices with regard to committee tasks; for committees, waiving their responsibilities was easy, while carrying them out was difficult. For example, it is very easy for a member, at any time, to waive a draft law proposal he/she has submitted, as long as it has not yet been discussed. Should it not be discussed during the same parliamentary session, his/her proposal shall be fully dropped by the end of the legislative term if he/she does not renew the request in writing within thirty days of start of the session. Not only is it very easy to waive a question at any time, it is also easy to waive an inquiry even verbally during the session itself, it is also dropped if the member does not attend the session scheduled for discussing his/her draft law. In contrast to that, submitting a request for an inquiry by any member requires very complicated procedures.

On the other hand, requests submitted to committees by the government or ministers are dealt with in a very flexible way compared to those submitted by the committees to the government or ministers. The same applies to granting a minister the right to request a meeting of the concerned committee (based on Article No. (51) of the bylaws) to discuss an urgent matter, while committees must submit their requests or proposals to the Speaker of the House of Representatives, who then has the right to decide whether or not to inform the government and to demand a reply for this issue according to Article No. (50) of the bylaws.

On a related note, the parliamentary experience prior to 2011 has witnessed incidents where the Bureau prevented oversight reports from being submitted to the government and to the House of Representatives, disrupting its regulatory function. Furthermore, the Speaker can prevent committees from informing the government of their suggestions and proposals within the framework of their capabilities, and the Bureau can prevent their inclusion in the House of Representatives schedule. In cases where these reports are submitted to the government, the Bureau can choose to whether to present the replies of the government to the general committee or to refrain from doing so.

All of this is accompanied by ambiguity in the rules organizing committee work. The absence of clear criteria defining the powers of the Speaker as well as the Bureau

in this regard (as seen in determining the number of parliamentary committee members) as well as any clear criteria regarding the Bureau approving the memberships of any parliamentary committee heads or other members (which instead makes the process reliant on discretionary power or limits it to the nomination or approval of lists of members in a certain specialized committee) opens the door to concerns over the dominance and prevalence of political considerations throughout this process.

### **Structure and specialization of parliamentary committees**

The issue can be tackled from several aspects, one of which is the number of specialized committees, which the 1979 bylaws have limited to a total of nineteen. This has eventually led to the reality that some areas of governmental and ministerial capabilities do not have equivalent parliamentary committees. Consequently, the number of these committees must be reviewed so that all equivalent ministerial structures are covered, taking into account the importance of achieving a balance with the number of parliamentary committees yet not expanding them in an exaggerated way that could lead to fragmentation of the issues and causes to be discussed. This led to the next problem related to the specialization of committees, something that became evident over the previous years—one single committee covering a huge number of issues and files, which overburdened the committee and hindered it from carrying out its work and following up on those issues in the same careful and concerned manner. It is necessary then to consider merging or separating the different committees according to the requirements of their capabilities and actions. Such was the case when official political parties suggested or demanded the separation of certain committees like the Suggestions and Complaints Committee; the Telecommunications, Transportation, and Information Technology Committee; and the Endowments and Social Affairs Committee.

Linked to this problem is another one: the existence of some overlap between the work of a number of committees, which has the potential to disrupt action and could even in tense moments reach the stage of conflict between the committees regarding their eligibility according to their areas of specialization. This can be

- House of Representative bylaws of the year 1979, Article No. (76).
- See House of Representative bylaws of the year 1979, Articles No. (37), (38), (39), (40), (50).
- Dr. Ali Al-Sawi, "New draft bylaws for House of Representatives", Supreme Constitutional Court website [http:// is.gd/ X1jpnn](http://is.gd/X1jpnn)
- House of Representative bylaws of the year 1979, <http://is.gd/du5hjc>

partially attributed to the absence of clearer and more detailed rules concerning the specialization of each of parliamentary committees. A mechanism is needed to remove temporary overlaps and to enhance cooperation between the different committees on the proposed issues and causes.

However, the challenges that parliamentary committee structure faces are apparent in the number of committee members, as the articles of previous bylaws did not specify the exact number of members for each committee, leaving it rather to the discretionary power of the Bureau. This affected the neutrality of the rules for forming committees. Any future handling of bylaws must take into consideration this lack of criteria in order to make the process more transparent, defining criteria clearly and granting MPs greater latitude in deliberating this issue while at the same time taking into account the number of MPs stipulated by the constitution (the condition that there are no less than 450 MPs) so that their balanced presence in the different committees does not allow the formation of blocs or imbalances within certain committees. International approaches on this matter might be useful, as they reveal that the number of committee members in many parliaments is estimated to be 6–38 members—a figure that is commensurate with the total number of MPs in the House of Representatives, which is estimated to be 660 MPs at most.

This is related to a very important point that must be taken into consideration, namely the relative weight of parliamentary committees. Despite the fact that the political and legislative power of specialized committees should be equal within the House of Representatives from a legal and official point of view, in practice it seems that some committees enjoy transgressive powers (as is the case with the Constitutional and Legislative Committee, the Plan and Budget Committee, the Economic Affairs Committee, and the Finance Committee) which might entice MPs to join those committees. At the same time, there is an increased chance that political alignments will interfere in the selection and membership of certain

members of these committees, creating a need for clear criteria regarding MP membership in these committees, which must also be proportionate to the number of members of the plenary session and parliamentary blocs. In connection with parliamentary blocs, one of the expected challenges is the territorial or regional dominance over committees. The situation created by the 1979 bylaws could be summarized as an attempt to neutralize within the various specialized committees any blocs built on an affiliation to certain governorates. This is a good thing, but there is no mention of political or partisan dominance of committees nor the monopolization of important committees, circumstances which are related to the Bureau's control over this process as clarified above and which always led to dominance by the majority party and a depriving of all other members, parties, and parliamentary blocs from participating in the process.

On the other hand, future bylaw drafts must also take into account the need to strike a balance regarding a different issue: some items require the guaranteed presence of certain governorates or regions that are directly linked to or are the main stakeholders in the issues or files being discussed. This applies, for example, to the Aggregation and Agriculture Committee and the areas that fall under its purview; as one of these areas is fisheries, coastal governorates whose economy depends on this activity are thus supposed to be represented in this committee. This holds true for all other committees and their areas of control.

Furthermore, one of the challenges that might be linked to committee structure is the announced criteria for determining the membership of parliamentarians in certain committees. According to the 1979 bylaws, this was determined based on the seniority and competence of members, aspects which have their own problems that are supposed to be efficiently dealt with by the new bylaws. The first criterion deprives younger members who have not practiced parliamentary work for a long time from the same opportunities enjoyed by senior members, especially in light of the inherited mindset

- Ahmad Hamdoun, "Practices of the Egyptian House of Representatives in light of the 1979 bylaws: Theoretical applied study", Mada Foundation for Media Development, pages 5-7.
- Suggested paper on change philosophy in the bylaws of the House of Representatives, Mada Foundation for Media Development, page 9.
- Assistant Secretary General of "Free Egyptians Party" : "Current House of Representatives bylaws are dictatorial", "Al-Watan newspaper, December 27, 2014 <http://is.gd/19imX1>
- Egypt's 2014 constitution, Article No. (102)
- Dr. Ali Al-Sawi, "Developing work of Arab parliaments, Governance program in Arab countries", <http://is.gd/k1xMDc>
- Ahmad Hamdoun, previous reference, page 8.
- Article No. (37), House of Representatives bylaws of 1979

## Legislative Scrutiny by Parliamentary Committees

Legislative scrutiny will be a primary task of most parliamentary committees and Article 122 of the Constitution provides that all bills must be considered within specialised committees. In order for effective scrutiny to take place of legislative proposals it is necessary for sufficient time to be set aside in order that draft laws are fully considered. Timing of scrutiny work is crucial if the work of the committee is to be relevant to the final decisions taken by the House. Overall, the process of legislative scrutiny should not delay the legislative process and committees should also ensure that their other oversight work is not neglected.

Effective scrutiny will benefit from stakeholder input from beyond the Parliament. Committees should therefore carefully consider whether, in their working practices, they grant interested groups an opportunity to make written and oral representations to the committee on draft laws.

As part of the process of legislative scrutiny it should be open to all committee members to table amendments to the draft bill and there may also be scope for permitting amendments to be tabled by other MPs. In order to improve public engagement and the public profile of their work committees should consider follow-up legislative work with post-legislative scrutiny. This would enable the public to provide 'feedback' on the consequences and impact of a legislative act in a more structured for.

All Treaties which are laid before Parliament should routinely be subjected to a process of scrutiny before the appropriate committee as part of the ratification process.

## Checklist of Good Practice for Parliamentary Committees

1. Committees should have a clear, agreed, strategic plan for their work which prioritises their activities and focuses their use of time and resources;
2. Committee membership should be inclusive and draw upon all political voices and groups within the House
3. Effective committees are those where the work of the committee is a top priority for the Members who serve on it;
4. Committees should be guided by Chairs who fulfil all of the expectations set for them by the House;
5. All committees should seek to remain independent of the executive in order to maintain public trust in their work;
6. Committees are most influential when they avoid political division and adopt a consensual approach to their work;
7. Parliamentary committees should engage with the wider public as much as possible and make the use of expert witnesses and stakeholders the norm within inquiries;
8. The principle of transparency should underpin the work of all committees and use of websites to publish evidence and reports should be the norm;
9. Committees should follow up their inquiries and highlight any failures by the executive to take action which has been agreed;
10. Committees should monitor the resources they have been allocated to fulfil their functions and, if necessary, challenge any financial measures within Parliament which would adversely impact upon their work.

## Problems of Parliamentary Committees in Egypt

Mohamed El-Agati, Director of AFA.  
Research Assistant: Nouran Ahmed

Parliamentary committees are among the most important bodies within the parliament. They are a key driver of parliamentary work and serve as platforms for legislation, laws, and the execution of parliamentary oversight responsibilities. In the previous years, parliamentary committees and the work done within them have faced several challenges that are expected to persist regarding parliamentary work in Egypt and its quality in the future. Due to inheritance and certain practices, these challenges are more evident when viewed from two specific angles: the prediction that the old bylaws of 1979 will continue to organize the work of parliamentary committees for a while, and the current opportunity for drafting new bylaws of a higher quality and efficiency that would improve parliamentary work and procedures within the House of Representatives. This could be done based on article No. (118) of the 2014 constitution, which stipulates that "the House of Representatives shall draft its bylaws to organize its work and its methods of exercising its capabilities as well as to maintain order within it, and they shall be issued by virtue of a law".

In light of the shortage of constitutional articles that deal with the issue of organizing parliamentary and specialized committees (with the exception of Article No. (122), which determines the capabilities of specialized committees with regard to law drafts and proposals), there is some opportunity to set new rules in the expected parliamentary bylaws that would make parliamentary committees more effective and efficient in carrying out their tasks. Moreover, challenges are mainly linked to the existence of a reform system for future parliamentary and legislative institutions that will necessarily guarantee improvements in the status and work of parliamentary committees. The main aim of this paper is to shed light on the primary challenges and problems that the organization of parliamentary committee work is expected to face from the viewpoint of drafting new bylaws, based on previous legal experience and practice.

### Extensive powers of the House of Representatives Speaker and the Parliament's Bureau:

The first challenge in this regard lies in the "dominance of the Speaker of the House of Representatives and the Bureau over the parliament," which is a key problem reflected in other issues and which results in subsequent subsidiary problems. The extensive powers of the Speaker and the Bureau—and how those powers affect the work of parliamentary committees as they function—are part of a strong parliamentary inheritance. This contributes to the complication of committee work and can reduce the responsibilities and tasks that should be carried out by parliamentary committees. It is also reflected in some of the articles of the 1979 bylaws and was consequently consolidated over many years of practice. This dominance is evident, for example, in the following: the Bureau has the final say in the formation of parliamentary committees, determines the number of members who can join these committees, and decides whether the head or members of any parliamentary committee can join another specialized committee or not. The Bureau can also deprive members of the right to discuss candidates' lists for membership in committees ratified by the Bureau.

The same bylaws oblige committees to constantly consult the Speaker and the Bureau on issues of committee performance, such as when seeking information or reports from any public or official body, obtaining the Bureau's permission to conduct field visits in order to gather information about any case being investigated. In addition, the restrictions imposed by the bylaws on committees that are studying certain issues, or determining their fields of work based on the approval of the Speaker. In practice, this was largely implemented in a negative way in terms of restricting the work of committees and limiting the performance of their members, especially when it comes to confronting

• Egypt's 2014 constitution, Article No. (118), <http://is.gd/VuBnIN>

'horizontal' committees which will consider matters of policy, administration and financial probity across all ministries and ministers should be invited to attend these as appropriate.

Generally, committees should be permitted to regulate their own affairs and be free to decide their own work programme and priorities, though the House as a whole may wish to refer certain matters to them for further inquiry. Typically, this would include draft laws which the House would want to subject to further scrutiny, but also substantive policy areas as topics of inquiry. The work of the Committees should therefore be balanced to ensure that they are considering both the impact of legislative proposals and longer term policy development. The House will also wish to ensure that it scrutinises the public finances through its committee system. This can be achieved both by policy-based committees overseeing financial matters within their remits and a dedicated finance committee considering budgetary issues in a wider context.

Parliamentary committees need to have Rules of Procedure, which are approved by the whole House of Representatives, in order to protect their independence from the executive and maximise their effectiveness. The Rules of Procedure should lay out the practice which governs matters such as regularity of committee meetings, formation of sub-committees, quorum, notice periods, voting and minutes. Rules of procedure should also include some flexibility to enable committees to react to urgent developments. As a matter of principle, the Rules of Procedure should be transparent in order that the entire Parliament is aware of the working methods and what inquiries are being undertaken.

Parliamentary committees should recognise their 'collective responsibility' to securing effective scrutiny and accountability with the House of Representatives. Practically, this means that chairs of committees should seek to maintain good relationships and coordinate their activities in order to avoid overlap and joint committees should be set up where this is feasible and makes operational sense to do so. Again this should be facilitated through the Rules of Procedure.

Efficient coordination between committees could be furthered through the creation of some form of Liaison Committee (which exists in the British House of Commons) through which committee chairs can formally coordinate their activities. Any such Liaison Committee could also have a specific role with respect to review of the work of the Prime Minister which could help to secure the objectives of Article 136 of the Constitution.

### **Membership of Parliamentary Committees**

It is an established practice in many parliaments that the overall composition of a committee should be linked to the number of parliamentary seats obtained by each party or by independents, and that they should also fairly represent the House in terms of gender, ethnicity and the different regions of the country. To this extent parliamentary committees should, as far as possible, be considered as a microcosm of the House.

Parliamentary rules should provide for the appointment procedure to a committee and the appointment of the committee chair. It is important that such procedures are transparent and subject to the decisions of the whole parliament in order that parliament can have confidence in the work of the committees.

The role of a committee chair is strategically important and can help define and direct the committee's work agenda as well as provide a link between the committee and the executive and parliamentary speaker. The maintenance of a good working relationship with the executive and speaker will also help to promote the work of the committee and seek to ensure the necessary cooperation required for inquiries to be carried out.

In keeping the representative criteria outlined above, the chair of a committee should not be restricted to just the largest party or bloc, and committee membership should also be widely drawn to include MPs from minority parties from all sides of parliament.

Furthermore, in circumstances where there are named appointments to the committee bureaux, for example, vice-chairs or rapporteurs, there must be a transparent system of appointment to these offices. If at all possible, it would be good practice if there was diversity in party affiliation, gender, etc when making these appointments. Ideally, all MPs should have the opportunity to serve on at least one major committee but in a parliament which will consist of nearly 600 MPs this may not be possible. For this reason, it is important that the work of the committees remains transparent at all times in order that MPs may be able to raise questions within parliament on any aspect of their work. The Rules of Procedure may also enable the committee to co-opt MPs for the duration of a specific inquiry, if the inquiry would benefit from this. This could include MPs with particular experience of the subject matter of the inquiry or if an issue under consideration by the Committee especially affects MPs constituents. In addition, many Parliaments include specific rules that allow MPs to attend committee hearings but not to vote. It would also be useful to consider if there should be a rotation rule for Committee membership (as in the French National Assembly) included within the Rules

of Procedure in order to allow for new members of the committee to be introduced regularly. However, the inclusion of such a provision would also need to be balanced against the broader needs of maintaining coherence and continuity in the work of a committee.

### **The use of Expert Advisers and Support Staff**

All parliamentary Committees need permanent staff to provide administrative support in order to prepare for meetings. All support staff should be politically neutral. In order to facilitate inquiries expert advisers should be available to assist with inquiries and be appointed on either an ad hoc or, sometimes, on a continuing basis. This will raise financial considerations which the committees will need to consider when setting their annual work agenda.

Where necessary committees should also have permanent legal advisers available to assist with their work, especially in relation to legislative scrutiny, and a Parliamentary Research Service could also assist committees by providing background briefing papers and analysis.

### **Inquiries**

The conduct of inquiries is a crucial part of a committees work. In order to ensure the effectiveness of inquiry and maximise its impact committees should make practical arrangements sufficiently in advance of the commencement of any inquiry.

As a starting point each committee should determine its priorities and plan a realistic work agenda, if possible, for a parliamentary year. However, Committees should also try to maintain some flexibility within their work programme in order that urgent inquiries may be undertaken at short notice or where it considers that policy delivery has raised public concerns which it should respond to.

In order to achieve a coherent and structured inquiry it is important that committees set clear terms of reference for each inquiry and plan the collection of oral and written evidence. Inquiries should be organised in order that ministers can attend by agreeing a clear timetable for meetings of the committee.

To make evidence sessions with ministers and other committee witnesses as valuable as possible the Chair, with input from all committee members and advisers, should draw up a list of questions to be provided in advance in order that witnesses can be sufficiently prepared. In addition, Committee members must also be prepared prior to evidence hearings in order to maximise the effectiveness of inquiries.

In writing the Rules of Procedure for Committees, the House should consider carefully including the availability of sanctions in the event of a witness not attending a committee hearing or if they have failed to provide adequate written responses. These could include giving Committees powers to formally summon witnesses to attend a hearing. In some countries, for example the United Kingdom, Parliament has quasi-judicial powers in circumstances where witnesses have failed to show

sufficient respect to the House. In such instances a Committee may declare that witnesses behaviour is in contempt of Parliament.

All parliamentary committees should consider the use of expert witnesses as part of their inquiries. Input from policy or legal specialists has the capacity to improve the quality of the evidence provided to inquiries and is likely to improve the accountability of ministers. High profile expert witnesses may also help committees to make their work more widely known within the public domain.

Parliamentary committees should find means by which they communicate directly with public. This could include making written evidence available to the general public through the Internet, televising committee hearings and providing for general calls for evidence in relation to inquiries. Effective parliamentary committees are those which can reflect public concerns and which speak for the public and so staying in touch with the public by using a Committee Internet page or social media platforms could provide a useful opportunity for any committee.

Committee hearings should, as far as possible, be open to the public and evidence made publicly available. It is desirable for committees to engage with the public directly and to use their evidence and expertise to underpin committee scrutiny. Such direct public involvement can be an effective mechanism by which to put increased pressure on ministers and can help draw the work of the committee to the attention of the wider public. Publicising the work of committees in the media can also add to the influence of committees on ministers.

Direct access to the House, by the public, could also have a role to play in developing the work of parliamentary committees. For example, consideration could be given to include, within the committee system, a route through which the public can petition the House. This could build upon existing opportunities which enable the Complaints Committee to receive petitions and, where appropriate, steer them in the direction of the relevant select committee.

All inquiries should follow an automatic process by which ministers are expected to respond to the outcome of an inquiry within a specific time period. Where appropriate, committees should follow up inquiries to review the executive's response and highlight those matters which may still require action. This could be part of the overall work of the committee in which it publishes an annual progress report detailing the work of the committee and its impact.

---

• For example a Human Rights Committee, Finance Committee, or a Public Accounts Committee

## Table of Contents

<b><u>The Role of Parliamentary Committees in the House of Representatives</u></b>	5
Introduction	5
Parliamentary Committees under the Egyptian Constitution	5
Modus Operandi of Parliamentary Committees	5
Membership of Parliamentary Committees	6
The use of Expert Advisers and Support Staff	7
Inquiries	7
Legislative Scrutiny by Parliamentary Committees	8
Checklist of Good Practice for Parliamentary Committees	8
<b><u>Problems of Parliamentary Committees in Egypt</u></b>	9
Extensive powers of the House of Representatives Speaker and the Parliament's Bureau:	9
Structure and specialization of parliamentary committees	10
Technical and administrative expertise needed for committee work	12
Providing information required for committee work	12
Community outreach and parliamentary committees	13
On current challenges facing the House of Representatives:	13

## The Role of Parliamentary Committees in the House of Representatives

Prof. Adam Cygan, Adrian Crompton and Paul Silk

### Introduction

Parliamentary committees contribute to strong and effective government and improve the democratic process. Committees undertake important work on behalf of the Parliament and especially the function of securing accountability of the executive. While attention is often focussed on plenary, it is in committees that the most productive – and for many MPs, most enjoyable – parliamentary work is done.

The most effective committees will tend to adopt a modus operandi inquiry based approach and seek to arrive at a consensus whenever possible. A consensual approach is a particular advantage for parliamentary committees when holding the executive (including ministers and public bodies) to account, or when reviewing a legislative proposal. The executive may be more inclined to take notice of a committee which presents a unified and strong voice. Thus, committees offer improved opportunities for securing effective accountability of ministers which may not always be possible within the plenary.

Committees function most effectively when they are evidence based, focus on specific tasks and are well resourced. Committees need expert advisers and support staff to fulfil their remit and it is important that they can function free from executive involvement. It is crucial that committees have sufficiently clear terms of reference which enable them to conduct inquiries which will make a material difference to the functioning of parliament. The committees within the House of Representatives should demonstrably improve the quality of policy outcomes, legislation, public services and government spending for society as a whole in Egypt. They should be respected, influential and accessible, acting with integrity and independence. Their work should be strategic and rigorous.

### Parliamentary Committees under the Egyptian Constitution

The two most important functions of parliamentary committees are to (i) review legislative proposals that are laid before the House and (ii) ensure effective accountability and scrutiny of the executive. The Egyptian Constitution recognises both the existence of and the specific contributions that parliamentary committees can make to the political and legislative processes. It

is therefore incumbent upon the committees to ensure that they maximise and protect the opportunities that are within the Constitution.

Under Article 135 of the Constitution, it has been recognised that parliamentary committees have a specific role to play in improving legislative oversight. In addition, Article 122 of the Constitution requires bills to be scrutinised by specialist committees and to secure effective executive accountability. Article 135 further provides for parliamentary committees to engage in fact finding into past decisions concerning administrative and financial decisions or any other purpose the House of Representatives considers appropriate.

Underpinning the provisions of Article 135 is a principle of transparency, which guarantees that committees will be able to access the information necessary to fulfil their objectives.

In addition, Article 136 of the Constitution further recognises the key procedural elements which are necessary for parliamentary committees to function. This includes providing for the Prime Minister and other ministers or officials to attend a meeting of a parliamentary committee if they are requested to do so.

These substantive and procedural guarantees, which have been included within the Constitution, offer an important opportunity for the House of Representatives to have real influence over the executive. However, notwithstanding these guarantees it will still remain challenging to ensure that the committees are influential on all occasions. Therefore, in order to maximise the impact of their work, committees will need to organise their agenda and prioritise inquiries which will not only have an impact upon the work of the minister, but which they consider will also have a broader public impact, for example, in the media.

Committees must be granted an appropriate budget in order that they may fulfil their obligations to Parliament.

### Modus Operandi of Parliamentary Committees

It is the norm within most parliaments that parliamentary committees exist predominantly as departmental committees which shadow the work of a specific ministry or ministries. These committees can be said to have a 'vertical' relationship with the ministry, and their work agenda is heavily influenced by the policy and legislative priorities of that ministry. However, it is also commonplace that there are a number of cross-cutting

- Prof. Adam Cygan is a Professor of Law at the University of Leicester- UK
- Adrian Crompton is the current Secretary General at the National Assembly of Wales- UK
- Paul Silk is the former Secretary General at the National Assembly of Wales- UK

**Parliamentary Committees:  
International Standards and Problems of  
Work in the Egyptian Context**



**Global Partners  
Governance**



**منتدى البدائل العربي للدراسات  
Arab Forum for Alternatives**

First edition 2016

Publishers: Global Partners Governance and the Arab Forum for Alternatives

Deposit Number: 2016 / 2170



Global Partners  
Governance

**Parliamentary Committees:  
International Standards and Problems of  
Work in the Egyptian Context**

**January 2016**

**Prof. Adam Cygan**

**Paul Silk**

**Adrian Crompton**

**Mohamed ElAgati**

**Nouran ElSayed Ahmed**