

نظام المجلسين التشريعيين..دراسة مقارنة مع التطبيق على حالة مجلس الشيوخ المصري

The Bicameral Legislative System: A Comparative Study with Application to the Case of the Egyptian Senate

علي عبدالمطلب محمد نصر

دكتوراه العلوم السياسية - جامعة الإسكندرية

المستخلص:

استهدفت هذه الدراسة التعريف بنظام المجلسين التشريعيين ومبررات تبنيه وأبرز الانتقادات الموجهة إليه، وكذا خيارات تصميم الغرفة الثانية وما لها من صلاحيات في الديمقراطيات الراسخة العريقة في الممارسة البرلمانية، مع التطبيق على حالة مجلس الشيوخ المصري، وذلك سعياً لتعظيم استفادة المؤسسة التشريعية في مصر من عودة الغرفة الثانية. ولقد خلصت الدراسة إلى أن تكوين وطرق تشكيل المجلس الأعلى عادةً ما تختلف عن المجلس الأدنى، كما أنها تختلف أيضاً -في معظم الحالات- في عدد الأعضاء ومدة الدورة البرلمانية والنظام الانتخابي، هذا كما أن قوة الغرفة الثانية إنما تتحدد بشكل أساسي من خلال ثلاثة عوامل ألا وهي: التماثل والتوافق والشرعية. أما بخصوص صلاحيات الغرفة الثانية، فإن الشائع في الديمقراطيات الراسخة أن يكون للغرفة الثانية صلاحيات فعلية ملزمة خاصة في جانب التشريع.

كما انتهت الدراسة إلى أن العودة لتبني نظام المجلسين في مصر كان خياراً موفقاً، وذلك لما يفترض أن تضيفه الغرفة الثانية من تجويد للتشريعات وزيادة في التمثيل السياسي والمجتمعي. ولذا فقد أوصت الدراسة بتوسعة صلاحيات مجلس الشيوخ المصري لتشمل صلاحيات واختصاصات ملزمة فيما يتعلق بدوره التشريعي، وبما يعزز من مكانة ودور هذا المجلس، ولتكون العلاقة بين المجلسين (النواب والشيوخ) قائمة على التكافؤ النسبي مع ترجيح كفة سلطة مجلس النواب، وهو ما يستلزم - بالتبعية- وجود آليات واضحة لحل أي خلاف بين المجلسين.

كلمات مفتاحية: نظام المجلسين، المجلس الأعلى، الغرفة الثانية، مجلس الشيوخ المصري.

Abstract:

This study aimed to define the two-chamber legislative system, the justifications for its adoption, and the most prominent criticisms directed at it, as well as the options for designing the second chamber and its powers in established democracies with long-standing parliamentary practice, with an application to the case of the Egyptian Senate, in

an effort to maximize the benefit of the legislative institution in Egypt from the return of the second chamber.

The study concluded that the composition and methods of forming the upper chamber usually differ from those of the lower chamber, and also vary – most often - in the number of members, the duration of the parliamentary session, and the electoral system, and that the strength of the second chamber is determined primarily by three factors: symmetry, congruence, and legitimacy. As for the powers of the second chamber, it is common in established democracies for it to possess actual binding powers, especially concerning legislative matters.

The study also concluded that the decision to adopt the two-chamber system in Egypt was a successful choice, due to what the second chamber is supposed to add in terms of the improvement of legislation and an increase in political and societal representation. Therefore, the study recommended expanding the powers of the Egyptian Senate to include binding powers and competencies related to its legislative role, which would enhance the status and role of this council, Additionally, the relationship between the two councils (the House of Representatives and the Senate) should to be based on relative parity, with the House of Representatives holding the upper hand, which consequently requires the existence of clear mechanisms to resolve any dispute between the two councils.

Keywords: Bicameral system, Supreme Council, Second chamber, Egyptian Senate.

مقدمة:

يعتبر البرلمان من أهم المؤسسات السياسية الرسمية وركيزة أساسية في أي نظام ديمقراطي، حيث يلعب دوراً محورياً في صياغة القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية، كما يُعد أكثر المؤسسات الرسمية تمثيلاً للإرادة الشعبية كونه جوهر نظام الحكم النيابي أو التمثيلي. وتمثل بنية البرلمان قضية رئيسية في عمل هذه المؤسسة الهامة، خاصة فيما يتعلق بعدد المجالس، فهل ينبغي للبلد أن يتبنى غرفة تشريعية واحدة أم غرفتين؟، ففي بعض الدول تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد، وفي دول أخرى يتشكل البرلمان من مجلسين، وهو ما يعرف بنظام المجلسين، ويطلق على أحدهما المجلس الأعلى وعلى الآخر المجلس الأدنى.

وجدير بالذكر أن الغرف التشريعية الثانية لم تخضع إلا لقدر ضئيل نسبياً من الدراسة مقارنة بالغرف الأولى، وهذه حقيقة أكدها أحد الباحثين الألمان بقوله: "على الرغم من وجود عدد كبير من الدراسات حول البرلمانات، فإن الأبحاث حول الغرف الثانية قليلة، الأمر أشبه بالبحث عن إبرة في كومة قش It is like looking for a needle

"in a haystack"⁽¹⁾، حيث أن المجالس التشريعية الثانية تحظى بقدر أقل كثيرًا من الاهتمام من المجالس التشريعية الأولى، وعلى الرغم من ذلك فقد اجتذبت الهيئات التشريعية ذات المجلسين قدرًا واضحًا من الاهتمام في الأدبيات المقارنة مؤخرًا.

وقد أُجريت نظرة عامة شاملة في عام ٢٠١٣ على الهياكل البرلمانية في مختلف أنحاء العالم أظهرت أن متوسط النسبة بين الهيئات التشريعية الوطنية أحادية المجلس والثنائية يتراوح بين ٦٠٪ و ٤٠٪^(٢). أي أن الدول التي تتبنى نظام المجلسين التشريعيين ما يقرب من ٤٠٪ من دول العالم، كما يكتسب هذا النظام أهميته من تبنيه من قبل دول عريقة في الممارسة الديمقراطية والبرلمانية، كبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة وألمانيا واليابان وأستراليا وكندا وسويسرا وغيرها من الديمقراطيات الراسخة.

ولذلك تتناول هذه الدراسة نظام المجلسين في إطار المؤسسة التشريعية من خلال مقارنة بعض الديمقراطيات الراسخة التي تتبنى غرفة تشريعية ثنائية، ولها تاريخ عريق في الممارسة البرلمانية، سواء أكانت هذه الدول موحدة أو فيدرالية، منها على سبيل المثال: الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا واليابان، وذلك للتعرف على مبررات تبني هذا النظام، وما له من مزايا وعيوب، وكذا أبرز أشكال ونماذج نظام المجلسين، فضلًا عن صلاحيات الغرفة الثانية وخيارات تصميمها تبعًا لمبررات وأسباب تبنيها، وذلك مع التطبيق على حالة مجلس الشيوخ المصري (الغرفة الثانية في البرلمان المصري).

وتتبع أهمية هذه الدراسة من تصديها لموضوع هو محل جدل مستمر بين أنصار نظام المجلسين ومنتقديه، حيث لا يوجد نموذج واحد لنظام المجلسين، ولا معيار واحد مقبول عالميًا لتبنيه. كما أن عملية إصلاح المؤسسة التشريعية والتغيير في عدد الغرف (من غرفة إلى غرفتين أو العكس) يكاد يكون متكررًا مثل إصلاح النظام الانتخابي وأكثر تكرارًا من التحول من أو إلى النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي أو البرلماني⁽³⁾. فضلًا عن أن هذا الموضوع لم يلق الاهتمام الكافي من قبل الباحثين خاصة العرب منهم، على الرغم مما تشكله المجالس التشريعية الثانية من أهمية بالغة وتأثير كبير على عملية صياغة القوانين وصنع السياسات العامة، وزيادة تنوع التمثيل السياسي والمجتمعي داخل المؤسسة التشريعية.

المشكلة البحثية:

يؤثر تكوين البرلمان على كفاءة وعمل هذه المؤسسة الحيوية، وفي ظل الجدل الدائر حول جدوى تبني نظام المجلسين وتباين الآراء بشأن فعالية هذا النظام مقارنةً بنظام المجلس الواحد، فإن المشكلة البحثية تنبع من الجدل

المستمر حول القيمة المضافة للغرفة التشريعية الثانية، وأنسب طرق تشكيلها وصلاحياتها بما يحقق مبررات تبنيها. وعلى ذلك تسعى الدراسة للإجابة عن بعض التساؤلات الرئيسية المتعلقة بنظام المجلسين التشريعيين، وهي: ما مبررات تبني نظام المجلسين عند تصميم المؤسسة التشريعية وما أبرز مزاياه وعيوبه؟، ما النماذج المختلفة لنظام المجلسين في الديمقراطيات الراسخة؟، ما صلاحيات الغرفة الثانية وخيارات تصميمها في الدول الديمقراطية الراسخة؟، هل كان العودة لتبني نظام المجلسين في مصر عام ٢٠١٩ خيارًا موفقًا؟ ما أفضل السبل لتعظيم الاستفادة من الغرفة التشريعية الثانية في مصر؟.

هدف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تقديم رؤية شاملة حول نظام المجلسين التشريعيين، مع تحليل حالة مجلس الشيوخ المصري كدراسة تطبيقية، وبناءً عليه تسعى الدراسة للتعريف بنظام المجلسين عند تصميم المؤسسة التشريعية، ومبررات تبنيه ومزايا وعيوب هذا النظام، وكذا الأشكال والنماذج المختلفة لنظام المجلسين، والوقوف على صلاحيات الغرفة الثانية في نظم الديمقراطيات الراسخة وخيارات تصميمها، مع التطبيق على الحالة المصرية فيما يخص العودة لنظام المجلسين بعودة الغرفة البرلمانية الثانية تحت مسمى "مجلس الشيوخ"، لبيان أفضل السبل والمقترحات لتعظيم الاستفادة من الغرفة الثانية في البرلمان المصري.

منهج الدراسة:

انطلاقاً من طبيعة موضوع الدراسة وهدفها، سنلجأ في معالجتنا لموضوعها إلى استخدام المنهج الاستقرائي، وذلك لملاحظة العوامل التي تؤدي إلى تبني نظام المجلسين، والتحديات المرتبطة بتطبيقه، وطرق تشكيل الغرفة الثانية في هذا النظام، كما ستعتمد الدراسة على أداة المقارنة، وذلك لإظهار التشابهات والاختلافات في أنظمة المجلسين في دول الديمقراطيات الراسخة، مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا واليابان فيما يتعلق بالأشكال المختلفة لهذه النظم واختصاصات الغرفة الثانية فيها، فضلاً عن استخدام منهج دراسة الحالة لتحليل حالة مجلس الشيوخ المصري بشكل شامل انطلاقاً من مبررات عودة الغرفة الثانية للبرلمان المصري وصلاحياتها الحالية وكذا الصلاحيات المتعارف عليها للغرف الثانية الفعالة في نظم الديمقراطيات الراسخة، وذلك سعياً لتقديم مقترحات تُعظم الاستفادة من عودة الغرفة البرلمانية الثانية.

تقسيم الدراسة:

انطلاقاً من هدف الدراسة والتساؤلات الرئيسية التي تحاول الإجابة عنها، فقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث وخاتمة، يتناول أولها التعريف بنظام المجلسين ومبرراته ومزايا وعيوب هذا النظام، بينما يحلل المبحث الثاني أشكال ونماذج نظام المجلسين، وكذا صلاحيات الغرفة الثانية وخيارات تصميمها في الديمقراطيات الراسخة بما يتناسب مع مبررات تبني غرفة تشريعية ثانية.

ويتناول المبحث الثالث والأخير دراسة حالة الغرفة البرلمانية الثانية في مصر (مجلس الشيوخ المصري) من حيث تشكيلها وما لها من صلاحيات، ومقترحات تعظيم الاستفادة من هذه الغرفة بما يتناسب مع أسباب العودة إليها مرة أخرى، وفي الخاتمة نعرض لأبرز نتائج الدراسة والتساؤلات الرئيسية التي حاولت الإجابة عنها.

المبحث الأول: التعريف بنظام المجلسين ومبرراته

يتناول هذا المبحث التعريف بنظام المجلسين أو الثنائية المجلسية (Bicameralism)، والمبررات المختلفة التي تدفع بعض الدول لتبني هذا النظام عند تصميم المؤسسة التشريعية وما يحققه من مزايا، وكذا أبرز العيوب والانتقادات التي وجهت إليه.

المطلب الأول: التعريف بنظام المجلسين:

تتكون الهيئة التشريعية الثنائية "Bicameral Legislatures" من مجلسين (أو غرفتين)، غالباً ما يوصفان بالمجلس الأدنى "Lower house" والمجلس الأعلى "Upper house"^(٤)، وعادةً ما يتم تكوين المجلس الأدنى بشكل متناسب على أساس عدد السكان حيث يمثل كل عضو منتخب نفس العدد تقريباً من المواطنين، في حين يميل المجلس الأعلى إلى أن يكون الأصغر من حيث عدد الأعضاء بين الهيئتين التشريعتين، وعادة ما تكون الدورة البرلمانية لأعضاء الغرف العليا أطول، ولكنهم غالباً ما يمتلكون سلطة أقل من نظرائهم في الغرف الأدنى، كما تختلف الغرفة العليا في تكوينها وفي الطريقة التي يتم بها اختيار أعضائها عن الغرفة الأدنى^(٥).

وبشكل عام، في الأنظمة ثنائية المجلس، يحتفظ المجلس الأدنى - المنتخب شعبياً - بالسلطة التشريعية الأساسية، خاصة فيما يتعلق بالضرائب واعتماد ميزانية الحكومة، وأيضاً فيما يتعلق بالتصويت على الثقة في السلطة التنفيذية، أما عن المجلس الأعلى - خاصة لو كان معيَّناً أو منتخباً بشكل غير مباشر - فعادةً ما يتمتع بسلطات تشريعية أقل مقارنةً بالمجلس الأدنى، فضلاً عن كونه لا يتمتع بصلاحيات التصويت على طرح الثقة في السلطة

التنفيذية^(٦)، وعلى الرغم مما سبق، ينبغي لنا أن نؤكد أنه لا يوجد نموذج واحد لنظام المجلسين، ولا يوجد ترتيب مؤسسي متفق عليه أو موحد، ولكن كل نموذج هو نتاج تصميم ومبررات وأهداف معينة تتعلق بالبلد الذي يطبق فيه.

ومن بين ٧٧ غرفة تشريعية مصنفة كغرفة عليا، فإن الغالبية العظمى (٥٢ غرفة) تسمى "مجلس الشيوخ" أو ما يعادله تقريباً باللغة الإنجليزية؛ وتسمى باقي الغرف بمسميات أخرى مختلفة، مثل المجلس الفيدرالي أو المجلس الوطني أو مجلس المقاطعات أو مجلس المستشارين أو مجلس القوميات^(٧).

ومن بين البلدان التي تبنت نظام المجلسين أو توجد بها غرفة تشريعية ثانية كل من المملكة المتحدة وأستراليا والنمسا وكندا والبرازيل، والمكسيك والولايات المتحدة وألمانيا وفرنسا والهند، وإيطاليا واليابان وإسبانيا وجنوب أفريقيا وسويسرا.

وقد رصد العديد من الباحثين في العقود الأخيرة زيادة تدريجية في الدول التي تبنت نظام المجلسين، أي تحولت من الهياكل التشريعية أحادية المجلس إلى الهيئة التشريعية المكونة من مجلسين، مثل: بولندا (١٩٨٩)، والبوسنة والهرسك (١٩٩٠)، وهاييتي (١٩٩٠)، وروسيا (١٩٩٠)، ورومانيا (١٩٩٠)، وموريتانيا (١٩٩٢)، وليسوتو (١٩٩٣)، وكازاخستان (١٩٩٥)، وأوزبكستان (١٩٩٥)، والمغرب (١٩٩٦)، ونيجيريا (١٩٩٩)، وطاجيكستان (١٩٩٩)، وجمهورية الكونغو (٢٠٠٢)، وتونس (٢٠٠٥)^(٨)، كما وجد "لويس ماسيكوت" Louis Massicotte في المسح العالمي الذي أجراه أن نسبة البلدان التي لديها هيئات تشريعية أحادية المجلس قد انخفضت في الواقع قليلاً من ٦٧.٥ % في عام ١٩٨٠ إلى ٦٤ % عند مطلع الألفية، وفي المقابل فقد حدثت زيادة في عدد ونسبة الدول التي تبنت نظام المجلسين في السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين^(٩).

ويمكن القول أنه اعتباراً من عام ٢٠١٦، فإن ما يقرب من نصف البلدان، والتي يزيد عدد سكانها عن نصف مليون نسمة، تتميز بمجالس تشريعية ثنائية المجلس، وباستثناء جمهورية الصين الشعبية، التي لديها هيئة تشريعية من مجلس واحد، فإن غالبية الدول ذات المجلس الواحد صغيرة جغرافياً أيضاً^(١٠).

المطلب الثاني: مبررات تبني نظام المجلسين:

إن نظرة عامة على الأدبيات حول نظام المجلسين توضح أن أسباب تبني غرفة تشريعية ثانية تختلف من بلد إلى آخر، ومن تصميم دستوري إلى آخر، ومن حقبة تاريخية إلى أخرى، ويمكننا أن نلخص أبرز هذه المبررات والأسباب فيما يلي:

أولاً: اعتبارات خاصة بطبيعة الدول الفيدرالية:

يعد نظام المجلسين شائعاً للغاية في الدول الفيدرالية، حيث يُنظر إلى المجلس الأعلى باعتباره جزءاً أساسياً من الاتفاق الفيدرالي في منح بعض الحماية الخاصة أو التمثيل العادل للوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، والتي تتمتع في الأغلب بتمثيل متساوٍ في المجلس الأعلى، كما هو الحال في الولايات المتحدة وسويسرا.

إن نظام المجلسين في الدول الفيدرالية الديمقراطية تتبع أهميته في ضمان التمثيل العادل لمواطني الأقاليم والمقاطعات المختلفة في الدولة الفيدرالية، ففي حين يكون التمثيل على أساس ديموغرافي (نسبة السكان) من قبل المجلس الأدنى، يمثل المجلس الأعلى الولايات الفيدرالية بالتساوي، بغض النظر عن وزنها الديموغرافي^(١١).

وبالمقارنة بالدول الفيدرالية، فإن الدول الموحدة عادةً ما تكون أصغر جغرافياً وأقل سكاناً، وهو ما يُترجم إلى عدد أقل من المصالح السياسية المتنافسة، وعلاوة على ذلك، فإن قلة عدد الأقاليم والمقاطعات والوحدات الفرعية الوطنية - وهو أيضاً من سمات الدول الأصغر حجماً - يقلل من الحاجة إلى وجود غرفة ثانية^(١٢).

وفي حقيقة الأمر، فإن نظام المجلسين قد يكون ضرورياً للدول الفيدرالية أو الاتحادية؛ حيث تتكون هذه الدول - في العادة - من مجموعات إقليمية لها رغباتها الجماعية المتميزة عن رغبة هذه الدولة، وإن هذه الولايات أو المقاطعات الداخلة في الاتحاد لا تريد الانصهار والاندماج كلياً في الدولة الفيدرالية، وإنما تريد الاحتفاظ لنفسها ببعض حقوقها واختصاصاتها، ولذلك كان لابد أن تمثل هذه الولايات بالتساوي في مجلس يعبر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الاتحادية، وبالتالي فمن المنطقي أن تأخذ الدولة الفيدرالية بنظام ازدواج الهيئة التشريعية، ليكون لها مجلس أول (غرفة أدنى) يمثل الشعب بحسب عدد السكان، ومجلس ثان (غرفة عليا) يمثل الولايات المكونة للاتحاد لتمثل كل ولاية بعدد متساوٍ مع نظيراتها من الولايات أيًا كان عدد سكانها أو مساحتها^(١٣).

ومما سبق فإن الغرفة الثانية هي سمة هامة من سمات الفيدرالية التي من خلالها تشارك الوحدات المكونة للدولة الاتحادية في البرلمان الفيدرالي، وواقع الحال إنها طريقة جيدة لبقاء أقاليم وولايات الدولة الفيدرالية متحدة من خلال عدالة التمثيل والحصول على أكبر قدر ممكن من الحكم الذاتي. ولذلك فإن نظام المجلسين في الدول الفيدرالية لا يثير جدلاً أو نقاشاً، ومن النادر أن نجد دولة فيدرالية تتحول من نظام المجلسين إلى نظام المجلس الواحد.

وعلى الرغم من أن نظام المجلسين يُعد سمة بارزة لتصميم المؤسسة التشريعية في الغالبية العظمى من الدول الفيدرالية، إلا أن الأخذ بهذا النظام لم يقتصر على الدول الفيدرالية فحسب، فقد اختارت بعض الدول الموحدة - هي

الأخرى- الأخذ بنظام المجلسين، وذلك لتوفير المزيد من الضوابط والتوازنات، وتحسين جودة العملية التشريعية، وكذا لضمان المزيد من التنوع في تكوين الهيئة التشريعية كما سنبين في السطور التالية.

ثانياً: تنوع التمثيل السياسي والشعبي في الدولة:

يُعد إنشاء غرفة تشريعية ثانية خياراً مناسباً لاستيعاب أشكال مختلفة من التمثيل داخل المؤسسة التشريعية، حيث أن معظم الهيئات التشريعية تُنتخب من خلال نظام يجعل التمثيل متناسباً مع عدد السكان، وهذا يعكس المساواة بين المواطنين في الدولة. ويمكن لوجود مجلس ثانٍ أن يسمح بتطبيق مبادئ أخرى من التمثيل، بحيث تشمل التنوع الموجود في الدولة، على سبيل المثال، فإن مجلساً ثانياً يمكن أن يجعل تركيبة التمثيل على أساس الوحدات المنطقية (ولايات، أقاليم، مناطق)، ويمكن أن يمثل مجتمعات محلية معينة على أساس الدين أو العرق أو اللغة أو الثقافة، أو أن يصمم لزيادة تمثيل النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة والطبقات الاجتماعية والاقتصادية المهمشة، أو مجموعات مصالح معينة، وإذا تم انتخاب أعضاء المجلس الثاني بشكل مباشر، فمن الممكن استخدام نظام انتخابي مختلف أو أن يتم اختيار أعضائه لفترات مختلفة^(١٤).

ولذا تسهل الغرفة الثانية التمثيل الأكثر توازناً بين المجموعات المتنافسة من خلال توفير منفذ سياسي لأولئك الذين لا يتم تمثيلهم بشكل كافٍ في الغرفة الأدنى، كما تبنت بعض البلدان حصصاً ملزمة لضمان نسبة معينة من المقاعد في المجلس الأعلى للجماعات المحرومة تاريخياً لمعالجة آثار التمييز في الماضي، فعلى سبيل المثال، يخصص دستور نيبال لعام ١٩٩٠ نسبة ٥٪ من مقاعد مجلس الشيوخ للنساء، وفي أوغندا، يخصص القانون مقعداً واحداً في كل من الدوائر الإقليمية الـ ٣٩ للنساء (١٤٪ من البرلمان بأكمله)^(١٥).

وارتباطاً بما تقدم، فإن أحد الأسباب المنطقية والهامة لنظام المجلسين هو تمثيل المصالح المختلفة عبر الغرفتين، سواء كانت هذه المصالح قائمة على أساس طبقي كما نشأت في بريطانيا، حيث كان مجلس اللوردات يمثل الأرستقراطية والمجلس الأدنى يمثل "العامة"، وكانت الفكرة الأساسية هي أن مصالح كل طبقة لا يمكن حمايتها إلا من خلال حق النقض المتبادل للمجالس. وفي الوقت الحاضر، فقدت فكرة تخصيص غرفة تشريعية واحدة للنساء (أو الطبقة الارستقراطية) شرعيتها، ولكن ما بقي هو فكرة استخدام غرفتين لاستيعاب مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية مختلفة، وبالتالي تعزيز سن التشريعات على أساس إجماع اجتماعي وسياسي أكبر^(١٦).

ثالثاً: مراجعة وتجويد التشريعات:

يعمل نظام المجلسين على رفع كفاءة المؤسسة التشريعية بشكل عام خاصة فيما يتعلق بوظيفة التشريع، إذ يمكن من خلال تعيين بعض أعضاء المجلس الأعلى أو اشتراط معايير خاصة بالكفاءة في أعضائه، أن يعوض ذلك نقص الكفاءات وسوء الاختيار المحتملين الناتجين عن الأخذ بالاقتراع العام لاختيار أعضاء المجلس الأدنى، كما يمكن لغياب الضوابط والتوازنات في مجلس واحد أن يؤدي إلى قرارات متسرعة لم تتم دراستها بشكل كافٍ وإلى تشريعات تشوبها بعض الأخطاء التقنية، أو إلى سن تشريعات مفرطة في الحزبية لا تستوعب الآراء التي تتمسك بها الأقليات. ولذا فإن الغرفة الثانية توفر ما يشبه "منتدى إضافياً" يمكن من خلاله التدقيق في التشريعات المقترحة بطريقة هادئة وغير عاطفية، وعدم تمرير القوانين التي تتم صياغتها على عجل بدافع من اندفاعات مفاجئة؛ وتسمح بمزيد من المداولات والمراجعة الإضافية، والهدف هنا ليس تحدي المجلس الأدنى ولكن السماح بالتفكير الرصين، وتحسين الجودة الفنية للقوانين وتجنب القرارات المتسرعة أو غير المدروسة^(١٧).

وفي إطار نظام المجلسين يضمن وجود مجلس أعلى النظر في التشريع مرتين، وبهذه الطريقة، يعمل المجلس "كآلية لمراقبة الجودة". وبعبارة أخرى، ينبغي الموافقة على التشريع من قبل هيئة تمثيلية ثانية بوجهة نظر مختلفة عن وجهة نظر الغرفة الأخرى، والتي على الرغم من أنها تزيد من الوقت اللازم لسن التشريع، فإنها تضمن اتخاذ القرارات بطريقة أكثر تأنيًا ووعيًا، وعلى هذا النحو، تُعتبر عملية التأخير ميزة أكثر منها خطرًا قد يؤدي إلى الجمود السياسي، والسبب الرئيسي هو أنها لا تمنع فقط اتخاذ قرارات غير مدروسة بعناية، بل إنها تضمن فترة زمنية يمكن خلالها تشكيل رأي المجتمع بشأن قانون ما والتعبير عنه بشكل مناسب^(١٨).

وتقوم عملية "مراقبة جودة التشريعات" على فكرتين؛ الأولى وقائية، مما يعني أن معرفة أن مجلسًا آخر سوف يفحص وينظر في التشريع تجعل المجلس الأول أكثر حرصًا، والثانية هي وجود نظام أو مجلس يمكنه اكتشاف الأخطاء قبل تحولها إلى قوانين ومن ثم نقادها قبل الوصول إلى مرحلة التنفيذ.

ويُعد هدف مراجعة وتمحيص التشريعات اعتبارًا جوهريًا في تبني نظام المجلسين في الدول الصغيرة (من حيث المساحة وعدد السكان) لتجنب التشريعات غير المدروسة، ففي هذه الدول، وفرت الثنائية التشريعية فرصة للتأمل والاعتدال^(١٩).

ومما سبق فإن الغرف الثانية تؤدي إلى حالة من "الاستقرار التشريعي"، حيث لا تكثر في ظلها القوانين المعدلة، ولا تمرر التشريعات المعيبة أو غير المدروسة بعناية؛ ويمكن تجنب السياسات غير المتفق عليها من خلال التفاعل

بين التفضيلات المختلفة لأعضاء المجلسين، كما من المرجح أن تظهر الأخطاء والعيوب في التشريعات المقترحة عندما تخضع للتدقيق المستقل من قبل هيئتين.

رابعاً: تقوية وتعزيز الديمقراطية:

إذا كان هناك مجلس تشريعي واحد فقط، فإن الحزب السياسي الذي يفوز بالأغلبية في ذلك المجلس يمكن أن يحصل على سيطرة غير محدودة على السلطة التشريعية. أما وجود مجلس ثانٍ، خصوصاً إذا كانت تركيبته مختلفة عن تركيبة المجلس الأول، وإذا تم اختيار أعضائه في دورة انتخابية مختلفة وكان يتمتع بشرعية ديمقراطية مماثلة، فإنه يمكن أن يزيد من عدد اللاعبين الذين يتمتعون بسلطة عرقلة التغييرات التشريعية (ما يمكن أن نسميه بلاعبى الفيتو)، ومن شأن هذا أن يوفر ضوابط إضافية، تساعد في منع ما يسمى "استبداد الأغلبية" والتغييرات ذات الدوافع الحزبية والتي قد تؤدي إلى انقسامات^(٢٠). فوجود مجلس ثانٍ يساعد في منع تعسف واستبداد السلطة التشريعية إذا اقتضت عملية سن القوانين وإصدارها على مجلس واحد^(٢١).

وفي ضوء ما تقدم، فإن أحد المبررات المهمة لإنشاء غرفة تشريعية ثانية هو تجنب طغيان الأغلبية أو "استبداد المجلس الأدنى" من خلال توفير ثقل موازن والمزيد من الضوابط الديمقراطية على سلطة المجلس الأدنى من خلال فصل وتوزيع السلطات لتجنب خطر إساءة الاستخدام الذي ينطوي عليه تركيز السلطة في هيئة تشريعية واحدة، مما يعمل على تعزيز الديمقراطية، فضلاً عن زيادة الضوابط المفروضة على السلطة التنفيذية نظراً لوجود مجلسين تشريعيين.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن نظام المجلسين قد يكون وسيلة أيضاً لتعزيز الديمقراطية التشاركية^(٢٢)، بقدر ما قد يوفره المجلس الثاني من منتدى شامل يعزز تمثيل مجموعات متنوعة من المجتمع يصعب سماع صوتها، مثل النساء والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة والأقليات العرقية أو اللغوية، مما يرفع من مصداقية النظام الديمقراطي ككل.

خامساً: تحقيق الاستمرارية والاستقرار للنظام السياسي:

قد يعطي المجلس الأعلى من خلال تكوينه وطول مدة ولايته أعضائه، استمرارية واستقراراً أكبر للنظام السياسي مقارنة بالتجديدات الشاملة للمجلس الأدنى، كما يمكنه موازنة التغييرات الجذرية الناتجة عن التحولات القوية في الأغلبية السياسية في أي وقت، وهذا الدور يجعله مناسباً بشكل خاص ليرمز إلى استمرارية الدولة وديموميتها، وهذا من شأنه أيضاً أن يساهم في تعزيز ثقة الجمهور والدول الأخرى في النظام السياسي^(٢٣).

كذلك فإن أحد مبررات نظام المجلسين هو منع الانسداد السياسي، وخاصة عندما يكون المجلس الأدنى والسلطة التنفيذية على طرفي نقيض فيما يتعلق ببعض القضايا، الأمر الذي قد يدفع كل منهما إلى محاولة الهيمنة على الآخر، وفي هذه الحالة، قد يتولى المجلس الأعلى دور الوسيط من أجل التوفيق بين الطرفين أو على الأقل، الحد من حدة الصراع^(٢٤). وهكذا يلعب نظام المجلسين دوراً مهماً في تسوية الخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا حدث خلاف بين الحكومة وأحد المجلسين، فإن المجلس الثاني يمكنه التوفيق بينهما^(٢٥)، مما يعطي مزيداً من الاستقرار لمؤسسات النظام السياسي.

سادساً: اعتبارات تاريخية:

توجد في بعض البلدان غرف تشريعية ثانية لأسباب تاريخية في المقام الأول، فقد تم تبنيها في مرحلة ما من تاريخ الدولة وظلت قائمة بقوة التقاليد، أو لأن المؤسسات القائمة تتمتع بقوة الحفاظ على الذات، كما قد تكون الغرف التشريعية الثانية قد تم نسخها ونقلها من دولة مجاورة أو فرضها من قبل قوة استعمارية أثناء فترة الاحتلال، دون الكثير من التفكير فيما إذا كانت الغرفة التشريعية الثانية ضرورية أو مفيدة، وهذا ليس بالضرورة سبباً وجيهاً للاحتفاظ بغرفة تشريعية ثانية أو إحيائها في أوقات التغيير الدستوري؛ فقد ألغت دول مثل الدانمارك والسويد، على سبيل المثال، غرفها التشريعية الثانية، وسعت إلى تحقيق تمثيل وتوزيع أكثر توازناً للسلطات من خلال وسائل أخرى^(٢٦).

وهكذا فإن المجلس الثاني قد يرمز إلى الاستمرارية التاريخية للمجتمع السياسي، ففي بعض الدول، أصبح المجلس الثاني وتكوينه رمزاً مهماً لتطور النظام السياسي والدستوري؛ وذلك كما هو الحال في بريطانيا، والتي حافظت على نظام المجلسين (مجلسي اللوردات والعموم)، بل إنها تعد بمثابة أم نظام المجلسين الحالي في العالم.

وبعد أن عرضنا لمبررات ومزايا تبني نظام المجلسين، ينبغي هنا أن نؤكد على أن هذه الفوائد والمزايا المتعلقة بنظام المجلسين لا يمكن أن تتحقق بالصورة المرجوة إلا إذا تحقق شرطان أساسيان وهما:

- أ. أن يكون للمجلس الثاني صلاحيات حقيقية أو فعلية خاصة في جانب التشريع.
- ب. اختلاف المجلسين من حيث التشكيل أو طريقة الاختيار حتى لا يكون المجلس الأعلى مجرد صورة مطابقة للمجلس الأدنى.

المطلب الثالث: عيوب نظام المجلسين:

كما أن لنظام المجلسين مزايا ظاهرة وواضحة، فإن هناك بعض العيوب والانتقادات التي توجه لهذا النظام، ويمكن أن نوجز أبرزها فيما يلي:

أولاً: الصراع بين المجلسين وتأخير التشريعات وغياب المسؤولية:

إذا كان هناك مجلسان فيهما أغليبتان متعارضتان ويتمتعان بصلاحيات متساوية تقريبًا، فإن الصراع السياسي بينهما يمكن أن يؤدي إلى عرقلة العملية التشريعية أو وصولها إلى طريق مسدود ومن ثمّ إضعاف المؤسسة التشريعية ككل، وقد يكون من الصعب على الجمهور تحديد المسؤول عن فشل عملية صنع السياسات^(٢٧)، نظرًا لأنّ المشرعين يستطيعون إلقاء اللوم على الغرفة الأخرى إذا فشل التشريع في المرور، أو إذا تم تجاهل مصالح ومطالب المواطنين، كما أنه في حالة وجود غرفة واحدة، سيكون من الأسهل مراقبتها من قبل المواطنين نظرًا لوجود عدد أقل من النواب. كما قد يؤدي تكرار الإجراءات البرلمانية في الغرفتين التشريعتين إلى تأخير اتخاذ القرار حيث تصبح العملية التشريعية أكثر صعوبة وتعقيدًا وأقل سرعة. وفي حالة الغرف الثانية القوية، يمكن أن يصل ذلك إلى تعطيل النظام كلما استُخدمت سلطات النقض (حق الفيتو)، وخاصة إذا تم استخدامها بطريقة متحيزة وحزبية، كما قد تتعرض مشروعات القوانين للعديد من التعديلات سعيًا للوصول إلى موافقة المجلسين مما قد يضر بجودة وجوهر مشروعات القوانين المقدمة.

ثانيًا: التعارض مع الديمقراطية:

إن مجرد وجود غرفة ثانية، ما لم يتم انتخابها على أساس التمثيل الشعبي، قد يثير شكوكًا ديمقراطية، فإذا كان هناك غرفة لتمثيل الشعب، فلماذا ينبغي إنشاء غرفة ثانية لتمثيل مصالح أخرى؟ وهل لا يتم تمثيل هذه المصالح بشكل كافٍ من خلال الغرفة الأولى؟ لقد كان هناك جدال حول كون الغرفة الثانية إما عديمة الفائدة (إذا كانت تعمل في انسجام مع الغرفة الأولى) أو مضرّة (إذا حاولت التغلب على إرادة الشعب كما حددتها الغرفة الأدنى)^(٢٨).

وإذا كان البعض يرى في استحداث غرفة برلمانية ثانية اعتداء على الإرادة العامة للأمة وعدم مراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن البعض الآخر يرى أن تقسيم السلطة التشريعية بين غرفتين لا يمس بهذا المبدأ قياسًا على أن السلطة التنفيذية أيضًا مقسمة إلى جزأين كما هو الحال في النظم البرلمانية وشبه الرئاسية.

ثالثًا: تكرار لا ضرورة له:

إذا كانت أغلبية المجلسين متماثلة أو متشابهة، فقد يكرر أحدهما الآخر دون داعٍ، مما يضيف تعقيدًا مؤسسيًا وتكرارًا لا فائدة منه مقابل مكاسب ضئيلة من حيث نتائج السياسات⁽²⁹⁾، ومن ثمّ فإنه يمثل تكرارًا لا لزوم له.

رابعاً: زيادة التكاليف:

وجود غرفة تشريعية أخرى يعني وجود المزيد من النواب، والمزيد من الموظفين الإداريين والعمالة اللازمة للمؤسسة، فضلاً عن زيادة نفقات السفر والإقامة والبدلات الخاصة بالنواب، وفي دولة نامية أو فقيرة، قد يفرض هذا مطالب ونفقات كبيرة على الخزنة العامة، والتي يمكن توجيهها وإنفاقها بشكل أفضل في مجالات أخرى.

وإضافة إلى ما سبق من انتقادات، فإن المعارضين لنظام المجلسين يرون أن هناك بدائل مؤسسية أخرى من شأنها أن تنتج فوائد شبيهة لمزايا تبني غرفة تشريعية ثانية، وتمكن في نفس الوقت من تلافي ما سبق من انتقادات^(٣٠).

وجملة القول أنه ثمة اختلافات بين البلدان فيما يتصل ببنية هيئاتها التشريعية، ففي حين تنحو عادةً البلدان الأصغر حجماً، والموحدة، نحو الأخذ بهيئة تشريعية أحادية المجلس، نجد أن الدول الفيدرالية وكذا الدول كبيرة الحجم، عادةً ما تأخذ بنظام المجلسين، بيد أن تلك الافتراضات ليست ثابتة، حيث تمتلك كل دولة دوافعها الفريدة لتبني نظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين، وهذه الأسباب عديدة، وتنبع من خصائص تاريخية أو ثقافية أو ديموغرافية قد تنطبق على دولة دون أخرى، كما أن العوامل المؤسسية والسياسية القائمة مثل طبيعة نظام الحكم والأنظمة الانتخابية والحزبية لها تأثير على هذه العملية أيضاً.

هذا، كما أتضح مما تقدم أن عيوب نظام المجلسين وما وجه إليه من انتقادات، إنما تتوارى أمام محاسنه ومزاياه وهو ما يؤكد الواقع العملي، حيث يتزايد الأخذ بنظام المجلسين وينتشر تدريجياً في العديد من دول العالم وتتبناه ديمقراطيات راسخة ذات باع طويل في الممارسة البرلمانية. وعلى الرغم من ذلك فمن المستحيل القول بشكل مجرد أن نظام المجلسين أفضل أو أن وجود مجلس ثان سيكون مفيداً، فلكل بلد سياق مختلف، وهناك الكثير من الاعتبارات التي تتعلق بالظروف والأوضاع السياسية، وكذلك تصميم وصلاحيات ووظائف المجلس الثاني.

المبحث الثاني: الغرفة الثانية (النماذج - خيارات التصميم - الصلاحيات)

يتناول هذا المبحث الأشكال والنماذج المختلفة لنظام المجلسين، وخيارات تصميم الغرفة التشريعية الثانية من حيث تشكيلها وطريقة اختيار أعضائها وعدد الأعضاء ومدة العضوية، تماشياً مع مبررات تبنيها، وكذا أبرز صلاحيات الغرفة الثانية في العديد من دول الديمقراطيات الراسخة.

المطلب الأول: أشكال ونماذج نظام المجلسين:

تتخذ الهيئات التشريعية ذات المجلسين شكلين رئيسيين: ضعيفاً وقوياً، ففي النظم القوية (نظام المجلسين القوي) يتمتع كلا المجلسين بقوة متساوية، لكن نظراً لأن ذلك يعد بمثابة وصفة للخلاف وحتى الجمود، فليس هناك إلا حالات قليلة لنجاح نظام المجلسين القوي، ويتواجد الكثير من هذا النوع في نظم اتحادية، ومنها أستراليا وبلجيكا وألمانيا وسويسرا والولايات المتحدة، ولهذا فإن معظم نظم المجلسين هي من النمط الضعيف، الذي يتمتع فيه أحد المجلسين بقوة أكبر من الآخر^(٣١).

ونجد بعض البلدان، مثل المملكة المتحدة، تتبنى شكلاً "ضعيفاً" من نظام المجلسين، حيث يتمتع أحد المجلسين (مجلس العموم) بسلطات تشريعية متفوقة، وفي المقابل تستخدم الولايات المتحدة، شكلاً "قوياً" من نظام المجلسين حيث يتمتع كل من المجلسين بسلطات متساوية أو متقابلة، ويجب أن يعرض التشريع ويوافق عليه كلا المجلسين، كما تختلف درجة الهيمنة من نظام إلى آخر، فتتمتع بعض الغرف العليا بسلطة نقض أو تأخير أو مراجعة التشريعات التي تتبناها الغرف الأدنى، في حين أن واجبات الغرف العليا في هيئات تشريعية أخرى استشارية بحتة^(٣٢).

كذلك يُعرف نظام المجلسين الضعيف "بنظام المجلسين غير المتجانس"، لأن المجلسين لا يتمتعان بصلاحيات متساوية، وجرت العادة في نظام المجلسين الضعيف، أن يكون المجلس الأدنى هو الذي يمتلك حق المبادرة بالعملية التشريعية ويتحكم في الشؤون المالية، فيما يكون للمجلس الأعلى صلاحيات محدودة في تأخير التشريعات أو التوصية بالتعديلات^(٣٣).

وتتحدد قوة الغرفة الثانية بشكل أساسي من خلال ثلاثة عوامل^(٣٤):

١. التماثل (Symmetry): أي توازن السلطات الدستورية بين الغرفتين.
٢. التوافق (Congruence): أي مدى احتمالية أن تعكس الغرفة الثانية، أو تختلف عن، التكوين الحزبي للغرفة الأدنى.
٣. الشرعية (Legitimacy): أي ما إذا كانت الغرفة الثانية تمتلك شرعية ديمقراطية.

وبناءً على هذه المعايير، يمكن أيضاً تصنيف الهيئات التشريعية ذات المجلسين على أنها إما متماثلة أو غير متماثلة بالإضافة إلى الأنظمة المختلطة، فالغرف المتماثلة هي تلك التي تتمتع بسلطات دستورية متساوية مع شرعية ديمقراطية، في حين أن الغرف غير المتماثلة غير متساوية إلى حد كبير في هذه النواحي، كما يُنظر إلى الغرف العليا

التي يتم انتخابها بشكل مباشر على أنها تتمتع بشرعية ديمقراطية أكبر وتميل إلى امتلاك سلطات أقوى من تلك التي يتم انتخابها بشكل غير مباشر، وذلك على النحو التالي:

أ) ثنائية المجلسين المتماثلة: Symmetrical bicameralism

تتواجد ثنائية المجلسين المتماثلة بشكل خاص في البلدان التي تتشابه فيها الشرعية الديمقراطية للمجلسين، أي أن كليهما يُنتخب مباشرة من قبل المواطنين في انتخابات عامة، ومن الأمثلة النموذجية على ذلك مجلس الشيوخ الإيطالي ومجلس المقاطعات السويسري، وتُعرف مثل هذه الأنظمة أيضًا باسم "ثنائية المجلسين القوية"، بسبب المرتبة الدستورية المتساوية والسلطة الكبيرة للمجلس الأعلى، ومع ذلك، فإن البنية المتماثلة ليست شائعة في البرلمانات ذات المجلسين لأن المجلس الأعلى يُنتخب عادةً بطريقة مختلفة عن المجلس الأدنى وبالتالي يُنظر إليه على أنه يتمتع بشرعية أقل^(٣٥).

ب) ثنائية المجلسين غير المتماثلة: Asymmetrical bicameralism

في الممارسة العملية، تعني ثنائية المجلسين غير المتماثلة أن المجلس الثاني يتمتع على الأكثر بحق النقض المؤقت في اتخاذ القرارات التشريعية، أي أنه يمكن للمجلس الأدنى إبطاله، وهذا يسلط الضوء على الدور الاستشاري أو التأملي التقليدي للمجالس العليا، وخاصة في البلدان حيث تعتبر الشرعية الديمقراطية للمجلس الثاني أضعف، ولهذا السبب غالبًا ما يُطلق على مثل هذا التقسيم للسلطات داخل الفرع التشريعي "ثنائية المجلس الضعيفة". وفيما يتصل بمجال مشاريع القوانين المالية، وخاصة مشاريع القوانين المتعلقة بالميزانية والضرائب، فمن المقبول على نطاق واسع أن يتم تقديم هذه المشاريع إلى المجلس الأدنى، وفي أغلب الحالات، تكون إمكانية إدخال تعديلات على اقتراح الميزانية في المجلس الأعلى محدودة أو حتى مستبعدة، أي أن المجلس الأعلى لا يمكنه إلا رفض أو قبول النص المقدم إليه، ولكن لا يمكنه تغييره^(٣٦).

ج) الأنظمة المختلطة: Mixed systems

يمكن في بعض الأنظمة الجمع بين تماثل السلطة وعدم تماثلها بين الغرفتين، إذا كان لدى الغرفة العليا حق النقض المطلق في حالات معينة، بينما في حالات أخرى يمكن إبطال قراراتها بقرار من الغرفة الأدنى. في مثل هذه الحالات، لا تكون الغرفة الثانية أقل شأنًا من الغرفة الأولى بشكل عام ولكنها تتمتع بمكانة متساوية مع الغرفة الأولى في بعض الأمور، وهذا أمر نموذجي في البلدان الفيدرالية حيث تمثل الغرفة العليا المصالح الإقليمية لأن إرادة هذه الغرفة تُعطى وزنًا أكبر في الأمور التي تؤثر بشكل كبير على مصالح الوحدات الإقليمية.

وبالتالي فإن الأنظمة المختلطة هي تلك التي تكون فيها صلاحيات الغرفتين إما متشابهة للغاية، مع خصوصية وجود صلاحيات محددة لكل منهما، أو متباينة للغاية ولكن الغرفة الثانية لها دور بارز، في اتخاذ القرار المشترك أو في سلطة النقض المطلقة في بعض الأمور، فعلى سبيل المثال، في الولايات المتحدة والبرازيل وتشيلي والمكسيك ورومانيا، يشارك كلا المجلسين على قدم المساواة في العملية التشريعية (يمكنهما المبادرة وتعديل واعتماد مشاريع القوانين باستخدام حق النقض المطلق على معظم النصوص التشريعية، غالبًا باستثناء مشاريع القوانين المالية التي يجب أن تتشأ في المجلس الأدنى)، ولكن مجلس الشيوخ لديه العديد من الصلاحيات المحددة والحصرية الأخرى، والتي تختلف عن تلك التي يتمتع بها المجلس الأدنى^(٣٧).

المطلب الثاني: خيارات تصميم الغرفة الثانية:

عند الحديث عن خيارات تصميم الغرفة الثانية، فإن التركيز ينصب على التكوين العضوي للغرفة العليا بحيث يأتي متباينًا عن الغرفة الأدنى، وتهدف المغايرة في تشكيلة الغرف العليا إلى إدخال عناصر نوعية جديدة قد لا تستطيع أن تلج المجلس الأدنى (المجلس المنتخب) أو لا ترغب في ذلك، وتتميز بالخبرة والتخصص والحكمة التي ربما يفقدها الكثير من النواب، ومن ثمَّ تختلف طرق تشكيل الغرف النيابية العليا عن الغرف الأدنى، كما تختلف في عدد الأعضاء ومدة الدورة البرلمانية والنظام الانتخابي^(٣٨).

أولاً: تباين تشكيل الغرفتين:

تشكل الغرف الأدنى من أعضاء منتخبين من قبل الشعب بواسطة الاقتراع العام المباشر مما يجعل منها نموذجًا موحدًا تقريبًا في الغالبية العظمى من دول العالم، أما الغرف الثانية فهي تتشكل بإحدى الطرق التالية: أولاً، عن طريق الوراثة أو التعيين مدى الحياة مثل مجلس اللوردات البريطاني، وثانيًا، عن طريق التعيين الكلي للأعضاء من طرف السلطة التنفيذية مثلما هو الحال في مجلس الأعيان الأردني والغرفة الثانية في البحرين وكمبوديا وكندا وألمانيا وبورندي، وثالثًا، عن طريق انتخاب مباشر لكل الأعضاء كما هو الحال في الولايات المتحدة والبرازيل وكولومبيا وأستراليا، وقد يكون الانتخاب غير مباشر مثلما هو الأمر في فرنسا، كما يمكن أن يكون نظام الانتخاب مختلط أي يجمع بين الانتخاب المباشر وغير المباشر مثل بلجيكا وإسبانيا، كما توجد طريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين^(٣٩).

وهكذا فإن طريقة اختيار أعضاء الغرف العليا قد تختلف بشكل كبير من بلد إلى آخر، وعادة ما يتم اختيار أعضاء الغرفة العليا بطريقة مختلفة عن أعضاء الغرفة الأدنى، وذلك بسبب اختلاف طبيعة تمثيلهم، إلا أن هناك بعض الاستثناءات لهذه القاعدة^(٤٠).

كما أنه من الشائع أن تستند المجالس الثانية إلى خليط من طريقتين أو أكثر في تركيبة عضويتها، فعلى سبيل المثال، فإن المجالس التي يعين كل أعضائها هي نادرة عالمياً، لكن من الشائع جداً السماح بوجود عدد صغير من الأعضاء المعيّنين إلى جانب الأعضاء المنتخبين، كي يتم إشراك أشخاص أكفاء يتمتعون بالخبرة وغير حزبيين في الهيئة التشريعية، ففي إيطاليا تُنتخب الغالبية العظمى من أعضاء مجلس الشيوخ على أساس المقاطعات، لكن عدداً صغيراً من أعضاء مجلس الشيوخ يمكن أن يعينوا مدى الحياة من قبل رئيس الجمهورية من بين أولئك الذين شرفوا الأمة بإنجازاتهم الاستثنائية في المجالات الاجتماعية والعلمية والفنية والأدبية (الدستور الإيطالي، المادة ٥٩)، وفي الهند أيضاً، يمكن للرئيس أن يعين عدداً صغيراً من الأعضاء (١٢ عضواً) في مجلس الولايات (المجلس الأعلى) طبقاً لمعارفهم الخاصة أو تجربتهم العملية (الدستور الهندي، المادة ٨٠)^(٤١).

ونعرض فيما يلي لأربعة طرق رئيسية لتشكيل المجالس العليا واختيار أعضائها:

أ) الانتخاب المباشر:

إن إحدى الطرق الشائعة لتشكيل مجلس ثان هي الانتخاب المباشر، وبالتالي فإن الممثلين مسؤولون مباشرة أمام ناخبيهم، وفي حين أن الانتخابات المباشرة، من حيث المبدأ، توفر للمجلس الأعلى نفس الدرجة من الشرعية الديمقراطية التي يتمتع بها المجلس الأدنى، فإن الأنظمة الانتخابية المختلفة وشروط الانتخابات المتباينة قد تؤدي إلى تصور مختلف للشرعية السياسية (على سبيل المثال، تعتبر الأنظمة النسبية عموماً وسيلة أفضل لتمثيل التوجهات السياسية المختلفة الموجودة في المجتمع من أنظمة الأغلبية)، على سبيل المثال، في بولندا، يتم انتخاب جميع أعضاء مجلس الشيوخ البالغ عددهم ١٠٠ عضو في دوائر انتخابية ذات عضو واحد، وفقاً لنظام التصويت بالأغلبية في جولة واحدة، وعلى نحو مماثل، يتم انتخاب جميع أعضاء مجلس الشيوخ التشيكي البالغ عددهم ٨١ عضواً في دوائر انتخابية ذات عضو واحد، ولكن على عكس بولندا، تطبق جمهورية التشيك نظام الأغلبية في جولتين مع أسبوع بين الجولتين الأولى والثانية، ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة في دوائر انتخابية ذات مقعدين (اثان من كل ولاية)، وعلى النقيض من ذلك، في إيطاليا، يتم تشكيل مجلس الشيوخ وفقاً لنظام "التصويت الموازي" parallel voting system، حيث يتم تخصيص ٣٧٪ من المقاعد باستخدام نظام التصويت بالأغلبية المطلقة و ٦٣٪ باستخدام التمثيل النسبي، وعلاوة على ذلك، هناك عدد صغير من أعضاء مجلس الشيوخ بالتعيين مدى الحياة^(٤٢).

ب) الانتخاب غير المباشر:

في الانتخابات غير المباشرة، يتم انتخاب أعضاء الغرف الثانية من قبل الهيئات التشريعية أو الهيئات التداولية الإقليمية أو المحلية Regional or local deliberative bodies، أو حكومات المقاطعات المكونة للدولة، وفي مثل هذه الطرق الانتخابية، يكون المجلس الأعلى مسؤولاً أمام الهيئة التشريعية أو التنفيذية التي انتخبته^(٤٣). وجدير بالذكر أن الاقتراع غير المباشر ليس في حد ذاته غير ديمقراطي، ولكن يجب أن يستند إلى قواعد واضحة وشفافة.

ويعتبر الانتخاب غير المباشر طريقة الانتخاب الأكثر شيوعاً في الدول الفيدرالية، ففي النمسا، على سبيل المثال، يتم انتخاب أعضاء الغرفة العليا (المجلس الاتحادي) بشكل غير مباشر، من قبل الهيئات التشريعية في الولايات، وتوزع المقاعد بين الولايات الاتحادية بما يتناسب مع عدد سكانها بحيث يحق للولايات ذات أقل عدد من السكان الحصول على ثلاثة مقاعد والولايات ذات أكبر عدد من السكان الحصول على ١٢ مقعداً، ومن الجدير بالذكر أن الدول اللامركزية والموحدة لديها أيضاً انتخابات غير مباشرة، ففي فرنسا، يتم انتخاب أغلب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل الهيئة الانتخابية في كل مقاطعة، حيث يتم اختيار أعضائها شعبياً من خلال نظام تصويت مختلط (بين النظام الأغلي والنظام النسبي). وفي هولندا، يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل أعضاء المجالس الإقليمية الاثني عشر والهيئات الانتخابية الأربع في منطقة الكاريبي الهولندية والمغتربين الهولنديين^(٤٤).

ج) التعيين:

يمكن أن يتم تعيين أعضاء المجلس الأعلى من قبل الهيئة التنفيذية للولايات الاتحادية، ففي ألمانيا، تقوم حكومات الولايات بتقويض أعضاء المجلس الاتحادي "البوندسرات"، ويمكن للولايات إرسال أعضاء إلى الغرفة الثانية بما يتناسب مع عدد سكانها، وعلى هذا النحو، يتألف المجلس الاتحادي من الوزراء وكبار الموظفين المدنيين في حكومات الولايات الاتحادية. وفي كندا، يتم تعيين أعضاء مجلس الشيوخ من قبل الحاكم العام^(٤٥)، وفي الممارسة العملية، يقوم رئيس الوزراء بتقديم المشورة للحاكم العام بشأن من يتم تعيينه في مجلس الشيوخ، ويتمتع أعضاء مجلس الشيوخ في الأصل بفترة ولاية مدى الحياة، ومع ذلك، في عام ١٩٦٥، تم تعديل الدستور لتحديد سن التقاعد عند ٧٥ عاماً، وأنشأت الحكومة الكندية في يناير عام ٢٠١٦ المجلس الاستشاري المستقل لتعيينات مجلس الشيوخ (the Independent Advisory Board for Senate Appointments)، لتوفير آلية جديدة أكثر شفافية وغير حزبية وقائمة على الجدارة لترشيح أعضاء مجلس الشيوخ وتقديم المشورة لرئيس الوزراء بشأن التعيينات المحتملة لمجلس الشيوخ^(٤٦).

د) النماذج المختلطة:

تستخدم بعض الدول عدة طرق لانتخاب أعضاء المجلس الأعلى، أي أن هناك طرقًا مختلفة للوصول إلى المجلس الثاني، ففي بلجيكا، على سبيل المثال، منذ عام ٢٠١٤، يتم انتخاب ٥٠ عضوًا في مجلس الشيوخ من قبل البرلمان الخمسة للمجتمعات والمناطق، بالإضافة إلى ذلك، يتم اختيار عشرة أعضاء من الأحزاب، وذلك من المجموعة الناطقة بالفرنسية (أربعة) ومن المجموعة الناطقة بالهولندية (ستة) وبما يتناسب مع نتائج الانتخابات العامة الأخيرة. وفي إسبانيا، يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بطريقتين مختلفتين مع دوائر انتخابية مختلفة. أولاً، يتم انتخاب ٢٠٨ من أصل ٢٦١ عضوًا في مجلس الشيوخ بشكل مباشر من قبل الناخبين، والدائرة الانتخابية الأساسية هي المقاطعة، ثانيًا، يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين من قبل البرلمان المستقلة السبعة عشر^(٤٧).

كما يمكن تقسيم عضوية مجلس اللوردات البريطاني إلى عدة مجموعات مختلفة، فمنذ عام ١٩٩٩، كان هناك ٩١ عضوًا من النبلاء الوراثيين، الذين يتم انتخابهم من قبل جميع النبلاء الوراثيين (أي أعضاء المجلس الذين اكتسبوا المنصب بالخلافة وفقًا للتقاليد التاريخية)، ويضم المجلس أكثر من ٦٠٠ عضو من النبلاء مدى الحياة، الذين يتم تعيينهم مدى الحياة من قبل الملك، بناءً على توصية من رئيس الوزراء، لإنجازاتهم الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية.

ثانيًا: النظام الانتخابي:

قد يكون النظام الانتخابي للمجلس الثاني مصممًا للتكامل مع النظام المستخدم في المجلس الأول، بحيث تتم المحافظة على المزايا المختلفة لكل من النظامين الانتخابيين، ففي جمهورية التشيك وبولندا على سبيل المثال، يُنتخب أعضاء المجلس الأول عن طريق التمثيل النسبي، لضمان التمثيل الشامل والتوزيع العادل للسلطة بين الأحزاب طبقًا لنسبة الأصوات التي يحصل عليها كل منها، بينما يتم انتخاب المجلس الثاني على أساس نظام الأغلبية، وفي أستراليا يحدث العكس حيث يتم انتخاب المجلس الأول طبقًا لنظام الأغلبية التفضيلية الذي ينزع لمنح الحزبين الأكبر تمثيلًا مفرطًا، بينما يستخدم المجلس الثاني نظام التمثيل النسبي مما يمكّن الأحزاب الصغيرة من أن يكون لها بعض النفوذ على المستوى الوطني^(٤٨).

ويساهم اختلاف النظام الانتخابي في اختلاف تكوين المجلسين، مما يسمح بسماع وجهات نظر بديلة وأعضاء ذوي خبرات متنوعة للتعبير عن آرائهم، مما يعزز وجود مخرجات تشريعية أفضل، خاصة وأنه في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية، تسيطر الحكومات على الأغلبية في المجلس الأدنى، ومع الانضباط الحزبي، قد يعني هذا أن هناك

حافزاً ضئيلاً للتدقيق في التشريعات، وأيضاً حافزاً ضئيلاً لمحاسبة الحكومة بشكل فعال، وفي هذا السياق، قد تلعب الغرفة الثانية دوراً في معالجة هذا القصور وجعل الحكومة أكثر خضوعاً للمساءلة^(٤٩). خاصة إذا ما كانت الحكومة لا تتمتع بالأغلبية في الغرفة الثانية، لأن نظاماً انتخابياً مختلفاً يُستخدم في الغرفة العليا.

ثالثاً: مدة العضوية:

من الشائع أن تكون مدة الولاية في الغرف الثانية أطول من تلك المطبقة على الغرف الأولى (على سبيل المثال ست سنوات في الغرفة الثانية، على عكس أربع أو خمس سنوات في الغرفة الأولى)، وقد تكون فترات الولاية متداخلة بحيث توفر الغرفة الثانية الاستمرارية بين تغييرات الحكومة، وإذا تم انتخاب الغرفة الثانية بشكل مباشر، فقد تؤدي الانتخابات المتداخلة إلى اختلاف في التكوين بين الغرفتين، حيث يمكن استخدام انتخابات الغرفة الثانية كتصويت احتجاجي ضد الأغلبية القائمة في الغرفة الأولى⁽⁵⁰⁾.

وعلى سبيل المثال، في الولايات المتحدة تبلغ مدة العضوية في مجلس الشيوخ ست سنوات ويتم تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين في حين تبلغ مدة العضوية في مجلس النواب سنتين فقط، وفي فرنسا تبلغ العضوية في مجلس الشيوخ ست سنوات ويتم تجديد نصف العضوية كل ثلاث سنوات في حين تبلغ مدة عضوية الجمعية الوطنية (المجلس الأدنى) خمس سنوات، وفي اليابان تبلغ مدة العضوية في مجلس المستشارين (المجلس الأعلى) ست سنوات ويتم تجديد نصف العضوية كل ثلاث سنوات، في حين تبلغ العضوية في مجلس النواب أربع سنوات، وفي أستراليا تبلغ مدة العضوية في مجلس الشيوخ ست سنوات ويتم تجديد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات، في حين تكون العضوية في مجلس النواب ثلاث سنوات فقط^(٥١).

رابعاً: عدد الأعضاء:

عادةً ما تكون الغرفة الثانية أقل من حيث عدد الأعضاء، عند مقارنتها بالغرفة الأولى، ويهدف هذا إلى تشجيع أسلوب أكثر حميمية وغير رسمي للمناقشة، خاصة في غرف مراجعة وتجويد التشريعات، ومع ذلك، من المهم أن نفكر فيما إذا كان هناك عدد كافٍ من الأعضاء لتولي مهام جميع اللجان، وفي حالة الغرف الثانية المنتخبة، يجدر التفكير في أحجام الدوائر الانتخابية، فقلة عدد الأعضاء قد تعني أن كل عضو يتحمل عبء عمل ثقيل للغاية^(٥٢).

عدد أعضاء الغرفة الأولى (المجلس الأدنى)	عدد أعضاء الغرفة الثانية (المجلس الأعلى)	البلد
٤٣٥	١٠٠	الولايات المتحدة
٥٧٧	٣٤٨	فرنسا
٥٩٨	٦٩	ألمانيا
٦٥٠	٨٠٠	بريطانيا
٤٦٥	٢٤٨	اليابان
٣٣٨	١٠٥	كندا
٢٠٠	٤٦	سويسرا
٤٠٠	٢٠٥	إيطاليا
١٥١	٧٦	أستراليا
١٥٠	٦٠	بلجيكا
٥٤٥	٢٤٥	الهند

جدول من إعداد الباحث يوضح عدد أعضاء الغرفة الثانية مقارنة بالغرفة الأولى في بعض الدول الديمقراطية

المصدر: [IPU Parline: global data on national parliaments](http://IPU.Parline.org/global-data-on-national-parliaments)

المطلب الثالث: صلاحيات الغرفة الثانية:

بما أن زيادة تنوع التمثيل في الهيئة التشريعية من الأسباب الرئيسية لإنشاء غرفة تشريعية ثانية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو كيف يتعامل الدستور مع وجود وجهات نظر ومصالح مختلفة بين الغرفتين الأولى والثانية؟، وهل ينبغي تصميم الغرفة الثانية كلاعب يمتلك "فيتو" بحيث يتطلب موافقته على التشريع في أي حالة، أو فقط إذا كانت هناك مصالح محددة على المحك؟ أم أن دور الغرفة الثانية استشاري إلى حد ما للسماح بمناقشة أوسع نطاقاً لتقديم وجهات نظر إضافية دون أن يكون لها سلطة توقيف أو تأخير القرارات؟ أم أنها لا تلعب أي دور فعلي على الإطلاق؟ وفي معظم البلدان، تشمل عملية صنع القانون الغرفة الثانية، سواء في دور استشاري، أو لتأخير إقرار التشريع، أو لممارسة حق النقض، كما تسمح بعض الأنظمة للغرفة الثانية ببدء بعض أنواع التشريعات^(٥٣).

وبجانب حق النقض المطلق الذي يسمح للغرفة الثانية بمنع عملية إصدار تشريع معين، يمكن تحديد صور

أخرى مختلفة من تأثير الغرفة الثانية على عملية التشريع، كما يلي:

(١) إعادة التصويت في الغرفة الأولى: عند رفض الغرفة الثانية لمشروع قانون ما، يجب على الغرفة الأولى التصويت مرة أخرى لصالح مشروع القانون (كما في النمسا وجنوب إفريقيا فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لا تؤثر على مصالح الأقاليم المكونة للدولة).

(٢) عمل جولة أخرى من التصويت ولكن بعد مرور فترة زمنية محددة: حيث تتطلب بعض الدساتير أيضًا جولة ثانية من التصويت في الغرفة الأولى، ولكن فقط بعد مرور فترة زمنية (عام واحد في ماليزيا). الفكرة هنا هي خلق مساحة للمناقشة العامة، وهذا النموذج يؤخر العملية التشريعية فقط؛ فهو لا يفرض عتبة أعلى للغرفة الأولى لتمرير مشروع القانون.

(٣) تنظيم استفتاء لحل النزاع: ففي أيرلندا على سبيل المثال، يؤدي تصويت الغرفة الثانية برفض مشروع قانون - إذا أيدته ثلث الغرفة الأولى باعتباره قضية ذات أهمية وطنية- إلى إطلاق استفتاء يقرر من خلاله المواطنون ما إذا كان التشريع سيصبح قانونًا.

(٤) تجاوز حق النقض ولكن بشروط معينة: هناك نموذج آخر يسمح للغرفة الأولى بتجاوز حق النقض الذي تتمتع به الغرفة الثانية إما بأغلبية الثلثين (روسيا) أو بنسبة تصويت تعادل رفض الغرفة الثانية لمشروع القانون (ألمانيا فيما يتصل بمشاريع القوانين التي لا تؤثر على مصالح ولايات الدولة).

(٥) جلسة مشتركة للمجلسين معًا: تحل نماذج أخرى معارضة الغرفة الثانية من خلال جلسة مشتركة لكلا المجلسين، مع السماح للغرفة الثانية بحضور مخفض (الهند)، مما يعطي ميزة نسبية للغرفة الأولى^(٥٤).

وفي الحالات التي تمتلك فيها الغرفة الثانية حق النقض المطلق، يتم استخدام ثلاث استراتيجيات مختلفة لإنهاء الجمود الذي قد ينشأ بين الغرفتين، ألا وهي:

الاستراتيجية الأولى: النقض المطلق يليه الإحالة إلى لجنة وساطة (Mediation committee): فبمجرد رفض مشروع قانون من قبل الغرفة الثانية، يتم تشكيل لجنة وساطة تتكون من عدد متساوٍ من الأعضاء من كلا المجلسين وتحاول صياغة مشروع قانون تسوية ليعتمده كل من المجلسين، وإذا لم تجد لجنة الوساطة طريقة للخروج من الجمود بعد فترة زمنية معينة أو عدد معين من الجلسات، فسوف ينقضي مشروع القانون ويصبح لاغياً (كما هو الحال في ألمانيا وجنوب إفريقيا فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي تؤثر على مصالح الولايات؛ وهو أمر مماثل في سويسرا).

الاستراتيجية الثانية: النقض المطلق يليه ما يعرف بـ"نظام المكوك" (Shuttle system): فبعد رفض مشروع القانون من قبل المجلس الثاني، ينتقل مشروع القانون المتنازع عليه بين المجلسين حتى يتبناه كل من المجلسين بنفس الشكل، أو يفشل مشروع القانون وينتهي (كما هو الحال في الولايات المتحدة، وكندا، وإيطاليا).

الاستراتيجية الثالثة: النقض المطلق يليه حل المجلسين (Dissolution of both chambers): يمكن أن يؤدي الخلاف بين المجلسين إلى نتائج شديدة السلبية في حالة الجمود، ففي أستراليا، إذا فشل المجلس الثاني مرتين في تمرير مشروع قانون قادم من المجلس الأول، فقد يتم التعجيل بحل مزدوج والدعوة إلى انتخابات وطنية لأعضاء كلا المجلسين⁽⁵⁵⁾.

ونعرض فيما يلي لبعض صلاحيات الغرفة الثانية في عدد من الديمقراطيات الراسخة

أمثلة على بعض الصلاحيات	الغرفة الثانية
يشاطر مجلس الشيوخ مجلس النواب سلطات تشريعية واسعة، إلا أنه ينفرد عن مجلس النواب بسلطة الموافقة أو رفض التعيينات التنفيذية في عدة مناصب عليا كقضاة المحكمة العليا وكبار الموظفين والسفراء، والتصديق أو عدم التصديق على المعاهدات. كما يمكن لكل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب رفض تمرير التشريعات.	مجلس الشيوخ الأمريكي
يمثل الطبقة الأرستقراطية العليا، وفقد تقريباً معظم قوته نظراً لكون أعضائه بالتعيين وبالوراثة، ولا يتمتع مجلس اللوردات بسلطة النقض على التشريعات، ولكنه يستطيع تأخير بعض التشريعات لمدة تصل إلى عام واحد، وفي بعض الأحيان يقنع الحكومات بتعديل التشريعات. ويعمل مجلس اللوردات في الأساس كغرفة مراجعة، حيث يقدم الخبرة في إعادة صياغة التشريعات، مع سلطة اقتراح تعديلات على التشريعات قيد النظر في مجلس العموم.	مجلس اللوردات البريطاني
تُعرض القوانين على مجلس الشيوخ من أجل الموافقة عليها، إلا أن الجمعية الوطنية (المجلس الأدنى) يمكنها تمرير القوانين على الرغم من معارضة مجلس الشيوخ، لذا تقتصر سلطات مجلس الشيوخ التشريعية على تأخير التشريعات التي تقرها الجمعية الوطنية. كما تكمن القوة الرئيسية للمجلس في قدرته على رفض التعديلات الدستورية، التي تتطلب موافقة المجلسين.	مجلس الشيوخ الفرنسي
على الرغم من كون أعضاء مجلسي البرلمان الياباني (مجلس النواب، ومجلس المستشارين) منتخبين شعبياً، إلا أن المجلس الأدنى هو الأكثر قوة من بين المجلسين، وله سلطة تجاوز معارضة المجلس الأعلى في التصويت على الميزانية، والتصديق على المعاهدات الدولية، وترشيح رئيس وزراء جديد. ويمكن تقديم مشروع قانون لأول مرة في أي من مجلسي البرلمان، ولكن يجب أن يتم النظر فيه والموافقة عليه من قبل المجلسين لكي يصبح قانوناً. وإذا قام مجلس المستشارين برفض مشروع القانون العادي الذي أقره مجلس النواب، قد يتم التصويت عليه مرة أخرى وتحويله إلى قانون بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب الحاضرين والمصوتين.	مجلس المستشارين الياباني

<p>يتم تقديم جميع التشريعات إلى المجلس الأعلى (البوندسرات) قبل إرسالها إلى المجلس الأدنى (البوندستاغ) ، كما يجب على البوندسرات الموافقة على جميع القوانين التي تؤثر على الولايات، مما يمنحه سلطة النقض الفعلية على حوالي ثلث جميع التشريعات. أما بالنسبة لجميع التشريعات الأخرى، فيمكن تجاوز معارضة البوندسرات من قبل المجلس الأدنى، وعندما يختلف المجلسان، غالبًا ما تجتمع اللجان المشتركة للتفاوض على حل وسط، كما يتعين على البوندسرات الموافقة على جميع التعديلات الدستورية.</p>	<p>البوندسرات الألماني</p>
---	----------------------------

جدول من إعداد الباحث يوضح بعض صلاحيات الغرفة الثانية في بعض الديمقراطيات الراسخة

- المصادر: Patrick H. O’Neil, Karl Fields, and Don Share, Cases in Comparative Politics, Norton & Company, Inc., New York, 2010.
- Mark Kesselman, Joel Krieger and William A. Joseph, Introduction to Comparative Politics, Cengage Learning, New York, 2013.

وجملة القول أن المجلس الأعلى ينبغي أن تكون طريقة تشكيله وصلاحياته مناسبة للغايات المرجوة منه، فعلى سبيل المثال، إذا كانت الحاجة الرئيسية هي تحسين جودة التشريعات وتوفير منتدى لمناقشة القضايا التقنية بطريقة هادئة ومبنية على المعلومات، مع الإقرار بأولوية دور المجلس الأدنى في التشريع وصنع السياسات، يمكن النظر في مجلس يكون أغلب أعضائه معينين أو بحكم منصبهم، أو منتخبين بشكل غير مباشر، وقد تقتصر صلاحياتهم على اقتراح التعديلات وتأجيل التشريعات.

ومن جهة أخرى، إذا كانت الحاجة الرئيسية هي إشراك الوحدات المنطقية أو الأقليات في صنع القوانين، ينبغي النظر في إيجاد مجلس منتخب يعطي تمثيلاً أكبر للوحدات الصغيرة أو الأقليات، ويمنحها سلطة فيتو فعالة في المسائل التي تؤثر على مصالحها المباشرة، وإذا كان هناك حاجة لتوفير ضوابط ديمقراطية على الحكومات القائمة، فقد يكون من المطلوب إجراء انتخابات مباشرة باستخدام نظام انتخابي مختلف ودورة انتخابية مختلفة عن تلك التي تُستخدم في الغرفة الأولى، إضافة إلى صلاحيات فيتو واسعة^(٥٦).

المبحث الثالث: دراسة حالة مجلس الشيوخ المصري

يتناول هذا المبحث التطور التاريخي لنظام المجلسين في مصر منذ بداية تبنيه إلى الوقت الراهن، ومبررات عودة الغرفة الثانية في البرلمان المصري (تحت مسمى مجلس الشيوخ) بعد أن تم إلغاؤها في دستور ٢٠١٤، وكذا شروط الترشح وطريقة الاختيار لأعضاء مجلس الشيوخ المصري، فضلاً عن الاختصاصات الحالية لهذا المجلس ومقترحات تعظيم الاستفادة منه لتعزيز وتقوية المؤسسة التشريعية في مصر.

أولاً: تاريخ نظام المجلسين في مصر:

يعد دستور ١٩٢٣ - الصادر في العهد الملكي - أول دستور مصري يأخذ بنظام المجلسين بشكل جدي^(٥٧)، حيث يتكون البرلمان طبقاً للمادة (٧٣) من هذا الدستور - من مجلسين هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب، يؤلف أولهما (مجلس الشيوخ) من أعضاء ينتخب ثلاثة أخماسهم ويعين الباقون (الخمس)، ويؤلف ثانيهما (مجلس النواب) من أعضاء جميعهم منتخبون بالاقتراع العام^(٥٨).

ونجد أن دستور ١٩٢٣ قد ساوى بين المجلسين من حيث المبدأ، فأوجب موافقة كلاهما على القانون حتى يمكن إصداره، إلا أن الدستور قد أدخل على قاعدة المساواة استثناءات عدة، كحق مجلس النواب دون مجلس الشيوخ في اقتراح القوانين المتعلقة بإنشاء الضرائب أو زيادتها، وحقه كذلك في مناقشة الميزانية قبل عرضها على مجلس الشيوخ، ولمجلس النواب وحده الحق في سحب الثقة من الوزارة لجبرها على الاستقالة، وإن ترتب على ذلك في المقابل خضوع مجلس النواب - وحده أيضاً - لحق الحل الذي تتمتع به الحكومة تجاهه، كما أوجب الدستور في حالات معينة اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر، وفي اجتماع المجلسين تغليب جانب مجلس النواب نظراً لتفوقه العددي^(٥٩).

ثم جاء دستور ١٩٥٦ - في العهد الجمهوري - ليتبنى نظام المجلس الواحد، فينص على أن "مجلس الأمة" هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية، وأنه لا يصدر قانون إلا إذا قرره مجلس الأمة^(٦٠)، وليظل البرلمان المصري مكوناً من مجلس واحد حتى التعديل الدستوري لدستور ١٩٧١ في عام ١٩٨٠ والذي تم بمقتضاه إنشاء "مجلس الشورى" كغرفة ثانية للبرلمان المصري بجوار "مجلس الشعب" (الغرفة الأولى)، ويتم انتخاب ثلثا أعضائه ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي، وتكون عضوية مجلس الشورى وفقاً للمادة (١٩٨) من دستور ١٩٧١ ست سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات^(٦١).

ومع أن دستور ١٩٧١ لم يعط مجلس الشورى سلطة التشريع على نحو مماثل لمجلس الشعب، ونص في المادة (٢٠١) على أن أعضاء الحكومة غير مسؤولين أمام المجلس، فقد حددت المادة (١٩٥) عدداً من الموضوعات التي ينبغي أن يؤخذ رأي مجلس الشورى بشأنها وهي: الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ومشروعات القوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومعاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة، ومشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية، وما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسات العامة للدولة، أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية، ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب^(٦٢).

وفي التعديلات الدستورية لدستور ١٩٧١ والتي أجريت في مارس عام ٢٠٠٧، تم زيادة صلاحيات مجلس الشورى المصري، لتشمل وجوب موافقة المجلس على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وكذا مشروعات القوانين المكملة للدستور، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة^(٦٣).

كما وضعت هذه التعديلات الدستورية آلية محددة لحسم أي خلاف بين المجلسين (الشعب والشورى) في الموضوعات التي يُشترط فيها موافقة مجلس الشورى، فنصت المادة (١٩٤) من دستور ١٩٧١ - بعد تعديلها - أنه "إذا قام خلاف بين مجلسي الشعب والشورى بالنسبة لهذه الموضوعات، أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلي لجنة مشتركة تشكل من رئيسي مجلس الشعب والشورى.....، وذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف. ويعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين. فإذا لم يوافق أي منهما على النص، عرض الأمر على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب..... وإذا لم تصل اللجنة إلي اتفاق على نص موحد، كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص الذي وافق عليه أي منهما..... يصدر القرار في كل من المجلسين وفي الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين".

واستمرت مصر في تبني نظام المجلسين إلى أن تم وضع دستور ٢٠١٤ والذي أخذ بنظام المجلس الواحد تحت مسمى "مجلس النواب"، ثم عادت مصر مرة أخرى إلى تبني نظام المجلسين وعودة الغرفة البرلمانية الثانية تحت مسمى "مجلس الشيوخ"، وذلك ضمن التعديلات الدستورية لدستور ٢٠١٤ والتي أجريت في أبريل عام ٢٠١٩.

ثانياً: مبررات العودة لنظام المجلسين:

تتضح جلياً مبررات العودة لتبني نظام المجلسين في مصر من خلال ما ذكرته اللجنة التشريعية والدستورية بمجلس النواب أثناء نظرها في التعديلات الدستورية المقترحة عام ٢٠١٩، والتي تضمنت عودة الغرفة الثانية في البرلمان المصري تحت مسمى مجلس الشيوخ، حيث أكدت اللجنة: "أن التجربة العملية أظهرت أهمية وجود غرفة ثانية للسلطة التشريعية بهدف معاونة مجلس النواب على إنجاز العملية التشريعية وسن القوانين بطريقة تضمن الشفافية والاستفادة من الخبرات الوطنية، وسماع أكبر قدر من الآراء المجتمعية"^(٦٤).

أي أن المبرر الرئيسي لوجود غرفة تشريعية ثانية في مصر هو تجويد العملية التشريعية من خلال مجلس يحتوي على الخبرات والكفاءات الوطنية في مختلف التخصصات، ليقدم المعاونة لمجلس النواب الذي أثقل بعدد كبير من القوانين والتي تحتاج إلى إنجازها دون تأخير، خاصة في ظل الأحداث التي مرت بها الدولة المصرية في السنوات

الأخيرة، إضافة إلى تحقيق قدر أكبر من التمثيل لكافة الفئات والأطياف المجتمعية والسياسية للتعبير عن مختلف الآراء والمصالح.

وانطلاقاً من كون مصر واحدة من أكبر الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، جغرافياً وديموغرافياً، وما تمثله الغرفة الثانية من مجلس لتجويد وتنقيح التشريعات، ويسمح بمزيد من التدقيق والمراجعة، بما يحقق الاستقرار التشريعي ويرفع من كفاءة المؤسسة التشريعية ككل، بالإضافة إلى ما تحققه الغرفة الثانية من زيادة وتنوع التمثيل والتعبير عن أكبر قدر من الآراء والتوجهات، لذا كان العودة لتبني نظام المجلسين خياراً صائباً، لما تمثله هذه الغرفة الثانية من إضافة هامة للمؤسسة التشريعية في مصر.

كما أثبتت التجربة العملية في مصر أن أصحاب الكفاءات والخبرات العريضة -سواء في القانون أو السياسة أو الاقتصاد أو غيرها من المجالات الحيوية- من الصعب أن يصلوا إلى عضوية مجلس النواب عبر آلية الانتخاب، مما يحرم العمل التشريعي والبرلماني من الاستفادة الكاملة بما تمتلكه مصر من خبرات وكفاءات وطنية، ولذا تمثل الغرفة الثانية - خاصة وأن ثلث مقاعدها بالتعيين - فرصة سانحة لضم الخبرات والتخصصات اللازمة لقيام البرلمان بوظائفه على الوجه الأكمل، عبر آلية التعيين في المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ).

ثالثاً: شروط الترشح:

بالنظر إلى شروط الترشح لعضوية مجلس الشيوخ فقد اختلفت عن شروط الترشح لمجلس النواب (الغرفة الأولى) وذلك من حيث الحد الأدنى لسن المترشح والمؤهل الدراسي، وذلك بحسب ما جاء في المادة (٢٥١) من الدستور المصري ٢٠١٤، وكذا المادة رقم (٩) من قانون مجلس الشيوخ (قانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠)، أن يكون المرشح لعضوية مجلس الشيوخ حاصلاً على مؤهل جامعي أو ما يعادله على الأقل، وألا تقل سنة يوم فتح باب الترشح عن خمس وثلاثين سنة ميلادية^(٦٥).

في حين تقتصر شروط الترشح لعضوية مجلس النواب على حصول المترشح على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية، وذلك بحسب ما جاء في المادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤^(٦٦). وهذا التباين في شروط الترشح ينعكس على اختلاف التكوين بين المجلسين، وتحقيق تنوع التمثيل.

رابعاً: عدد الأعضاء وطريقة الاختيار:

أوضحت المادة رقم (١) من قانون مجلس الشيوخ أن يُشكل المجلس من (٣٠٠) عضو، وينتخب ثلثا الأعضاء بالاقتراع العام السري المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي، على أن يخصص للمرأة ما لا يقل عن (١٠%) من إجمالي عدد المقاعد⁽⁶⁷⁾.

ونلاحظ هنا أن العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الشيوخ تقريباً نصف عدد مجلس النواب المصري، والذي يبلغ عدد أعضائه ٥٩٦ نائباً من ضمنهم ٢٨ نائب معين، ويعطي صغر العدد النسبي لمجلس الشيوخ قدر أكبر من الكفاءة في إدارة نقاشاته والتفاعل البناء بين أعضائه، سواء في الجلسات العامة أو جلسات اللجان النوعية، وفاعلية أكبر في دراسته للموضوعات والقوانين المعروضة عليه، بالإضافة إلى ما يمثله وجود عدد ١٠٠ عضو معين من تخصصات وخبرات متنوعة، من إضافة هامة للخبرات والكفاءات الوطنية المطلوبة ليتمكن المجلس من لعب دوره الأساسي في تجويد العملية التشريعية ومعاونة مجلس النواب بصورة فعالة.

وتضم قائمة المعينين بمجلس الشيوخ الحالي شخصيات عامة وخبرات متنوعة في مختلف المجالات والتخصصات، فضمت على سبيل المثال، شخصيات من كبار الصحفيين والإعلاميين والفنانين والمنتقنين، وشخصيات قانونية واقتصادية بارزة، بالإضافة إلى ممثلين عن المؤسسات الدينية وعن القطاع الطبي والصحي، وتمثيل مناسب للمرأة، وأساتذة الجامعات ورؤساء أحزاب، فضلاً عن ممثلي بعض النقابات وأعضاء من "تسويقية شباب الأحزاب والسياسيين"^(٦٨)، وشخصيات لديها خبرات برلمانية ونيابية سابقة^(٦٩). الأمر الذي يجعل المجلس معبراً عن كافة التوجهات السياسية وكافة أطياف وفئات المجتمع.

كما يتضح لنا من تخصيص ما لا يقل عن (١٠%) من عدد المقاعد للمرأة، واختلاف آلية الاختيار عن مجلس النواب (حيث تستخدم آلية التعيين في اختيار ثلث أعضاء المجلس، في حين لا تتجاوز هذه الآلية -إن استخدمت- ٥% من أعضاء مجلس النواب)، أن هناك تنوع للتمثيل داخل الغرفة الثانية لتستوعب كفاءات وخبرات وفئات يصعب تمثيلها في مجلس النواب عبر آلية الانتخاب، مما يحقق بصورة فعالة هدف تنوع التمثيل وسماع أكبر قدر من الآراء المجتمعية كهدف رئيسي من أهداف العودة لنظام المجلسين في مصر.

خامسًا: اختصاصات مجلس الشيوخ:

بالنظر إلى اختصاصات الغرفة الثانية في البرلمان المصري، نجد أنه قد تم تناولها في المادتي رقم (٢٤٨) و(٢٤٩) من الدستور المصري الحالي، وكذا في المادتي رقم (٧) و(٨) من قانون مجلس الشيوخ (قانون رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠)، وقد أوضحت هذه المواد أن اختصاصات مجلس الشيوخ المصري كالآتي^(٧٠):

أ) الاختصاص الرئيسي لمجلس الشيوخ أنه يختص بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديمقراطي، وتوسيع مجالاته.

ب) وجوب أخذ رأي المجلس في موضوعات محددة وهي:

- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة.

ج) إبداء الرأي في الموضوعات المحالة إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب كالآتي:

- مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب.

- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية.

ويجب على مجلس الشيوخ أن يبلغ رئيس الجمهورية ومجلس النواب برأيه في هذه الأمور.

كما حدد الباب الخامس (تحت مسمى الرقابة البرلمانية) من قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٢١ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ، الدور الرقابي للمجلس، فجاء في المادة (١٠٧) أنه "يجوز لعشرين عضوًا على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه". وكذا في المادة (١١٣) أنه "لكل عضو إبداء اقتراح برغبة في موضوع يدخل في اختصاص المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم"^(٧١).

ومما سبق، فإن المجلس الأعلى في مصر (مجلس الشيوخ) منوط به العديد من الأدوار الهامة التي تنعكس بالإيجاب على جودة وريانة العمل التشريعي، حيث يختص بدراسة موضوعات في غاية الأهمية لتقدم المجتمع كعميق النظام الديمقراطي ودعم المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، واقتراح ما من شأنه تحقيق ذلك. كما يؤخذ رأيه في موضوعات محددة شديدة الأهمية -سابق بيانها- بالإضافة إلى ما يحال

إليه من موضوعات من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس النواب، مما يتيح الاستفادة من الخبرات والكفاءات الوطنية المتنوعة التي يضمها مجلس الشيوخ المصري.

وعلى الرغم مما تقدم، إلا أننا نرصد كذلك أن سلطة التشريع الفعلية تقتصر فقط على مجلس النواب (الغرفة الأدنى)، حيث أن جميع أدوار وصلاحيات مجلس الشيوخ في العمل التشريعي ودراسة الموضوعات وإبداء الرأي تفتقد إلى عنصر الإلزام، مما يجعل جميع الصلاحيات التشريعية الفعلية الملزمة في يد مجلس النواب فقط.

أما عن الدور الرقابي لمجلس الشيوخ فيقتصر على حق أعضاء المجلس في طلب المناقشة العامة لاستيضاح سياسة الحكومة، وكذا حقهم في تقديم الاقتراح برغبة إلى الحكومة، وذلك باعتبارها أدوات يغلب عليها طابع التعاون أكثر من جانب الاتهام والمسئولية^(٧٢). وتعد هذه الصورة ملائمة لطبيعة وأدوار الغرفة الثانية في مصر، حيث من الأفضل أن تكون أدوات الرقابة البرلمانية التي تحتوي على توجيه الاتهام أو سحب الثقة في يد مجلس النواب فقط باعتباره المجلس الأكثر ديمقراطية هذا من جانب، ومن جانب آخر يفضل أن يكون مجلس الشيوخ بعيداً عن أي صراع مع الحكومة ليتمكن من لعب دور الوسيط بين مجلس النواب والحكومة إذا حدث خلاف بينهما يستدعي دور الوساطة، وليحافظ مجلس الشيوخ من جانب ثالث على بعده قدر الإمكان عن الصراعات والتوازنات الحزبية والسياسية -كتلك التي يذخر بها مجلس النواب- والتي ربما تؤثر بالسلب على دوره في دراسة وتجويد التشريعات المحالة إليه بصورة هادئة.

وانطلاقاً من الخبرة التاريخية لنظام المجلسين في مصر، بدءاً من دستور ١٩٢٣ وما أعطاه من صلاحيات واسعة للغرفة التشريعية الثانية، ومروراً بدستور ١٩٧١ وتعديلاته خاصة تعديلات عام ٢٠٠٧ والتي وسعت من صلاحيات مجلس الشورى وأعطته صلاحيات تشريعية ملزمة في بعض الموضوعات، وحتى يتم الاستفادة من عودة الغرفة الثانية بأفضل صورة ممكنة، وفي ضوء الصلاحيات المتعارف عليها للغرفة الثانية الفعالة في النظم الديمقراطية الراسخة، فمن الضروري توسعة صلاحيات مجلس الشيوخ المصري لتشمل صلاحيات واختصاصات ملزمة فيما يتعلق بدوره التشريعي، ولا يضر هنا أن يكون لمجلس النواب (الغرفة الأدنى) مسائل معينة ينفرد بالنظر فيها، وأبى أن الهدف هنا أن تكون العلاقة بين المجلسين قائمة على التكافؤ والتوازن النسبيين، مع ترجيح سلطة مجلس النواب.

وفي هذا السياق يقترح الباحث اشتراط موافقة مجلس الشيوخ على التعديلات الدستورية والقوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة - باعتبارها موضوعات على قدر كبير من الأهمية- وليس مجرد وجوب العرض عليه أو إبداء الرأي في هذه الموضوعات كما هو الوضع الحالي.

ويكمن الهدف مما سبق في ألا تقتصر سلطة التشريع الفعلية على مجلس النواب فقط، بل يكون لمجلس الشيوخ بعض الصلاحيات الفعلية الملزمة بما يعزز من مكانته ودوره، ويتيح الاستفادة الكاملة مما يضمه من خبرات وكفاءات وطنية، وفي نفس الوقت لا يكون نداءً لمجلس النواب، بل يظل مجلس النواب صاحب الصلاحيات الأقوى، وهو ما يستلزم وجود آلية واضحة لإدارة العلاقة بين المجلسين في حال الخلاف، فعلى سبيل المثال في حالة عدم موافقة مجلس الشيوخ على أي تعديل دستوري أو رفض أي قانون من القوانين المكتملة للدستور أو رفض أي موضوع يُشترط موافقته عليه، فمن الممكن اللجوء إلى إحدى الآليتين التاليتين لحل الخلاف بين المجلسين وهما كما يلي:

١. الاجتماع في جلسة مشتركة للتصويت على الموضوع محل الخلاف، وفي ذلك إعطاء الأفضلية لمجلس النواب نظراً لتفوقه العددي على مجلس الشيوخ (عدد أعضاء مجلس النواب ٥٩٨ عضوًا في حين يبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ ٣٠٠ عضوًا). كما يمكن أن يسبق هذه الخطوة تشكيل لجنة مشتركة من بعض أعضاء المجلسين لتقريب وجهات النظر والوصول إلى صيغة هي محل اتفاق بين المجلسين.

٢. يؤدي رفض مجلس الشيوخ إلى عدم مناقشة الموضوع محل الرفض مرة أخرى في مجلس النواب إلا بعد مرور فترة زمنية معينة (سنة أشهر على سبيل المثال)، مع إعطاء مجلس النواب صلاحية تمرير الموضوع محل الخلاف في حال الموافقة عليه مرة أخرى، أي أن دور مجلس الشيوخ هنا يقتصر على تعطيل تمرير الموضوع محل الخلاف، مما يعطي فرصة أكبر للتدقيق والمراجعة وللنقاش المجتمعي وتعديل القضايا محل الخلاف.

وجملة القول، فإن الغرفة الثانية (المجلس الأعلى) يُنظر إليها على أنها من أسباب الاستقرار المؤسسي والتشريعي داخل أي نظام سياسي، كما أنها في الدول الموحدة كمصر تلعب دورًا هامًا في تجويد العمل التشريعي، ولذلك فإنه لا بد وأن تمنح الغرفة الثانية في البرلمان المصري صلاحيات وسلطات ملزمة في جانب التشريع سعيًا لتعظيم الاستفادة منها، كما هو الحال في العديد من الديمقراطيات المعاصرة.

خاتمة:

تناولت هذه الدراسة نظام المجلسين التشريعيين من حيث التعريف بهذا النظام، ومبررات تبني غرفة تشريعية ثانية ومزايا وعيوب هذا الأمر، والنماذج الرئيسية لنظام المجلسين، وخيارات تصميم الغرفة الثانية أو المجلس الأعلى وما له من صلاحيات، وذلك من خلال التركيز على الغرفة الثانية في العديد من الدول الراسخة في الديمقراطية كبريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا وألمانيا واليابان وغيرها من الديمقراطيات الراسخة التي لها ممارسة برلمانية عريقة، مع التطبيق على حالة مجلس الشيوخ المصري سعيًا لتعظيم الاستفادة من العودة لتبني نظام المجلسين في مصر.

واحتوت الدراسة على ثلاثة مباحث رئيسية يتعلق أولها بالتعريف بنظام المجلسين ومبررات تبنيه ومزاياه وعيوبه، وعرض ثانيها لنماذج نظام المجلسين وخيارات تصميم المجلس الأعلى (الغرفة الثانية) من حيث طريقة التشكيل واختيار الأعضاء وعددهم ومدة العضوية والنظام الانتخابي المستخدم، وكذا أبرز صلاحيات هذا المجلس في دول الديمقراطيات الراسخة، بينما ركز المبحث الثالث والأخير على دراسة حالة الغرفة البرلمانية الثانية في مصر (مجلس الشيوخ) وصلاحياتها وخيارات تصميمها بالإضافة إلى بعض المقترحات لتعظيم الاستفادة من تبني غرفة ثانية للبرلمان المصري.

أما بصدد التساؤلات الرئيسية التي حاولنا الإجابة عنها، فقد أوضحت الدراسة أن المبررات الرئيسية لتبني خيار وجود غرفة تشريعية ثانية تتلخص في: اعتبارات خاصة بطبيعة الدولة الفيدرالية، وتنوع التمثيل السياسي والشعبي، ومراجعة وتجويد التشريعات، وتعزيز الديمقراطية، وتحقيق الاستمرارية والاستقرار للنظام السياسي، فضلاً عن بعض الاعتبارات التاريخية. كما أن أبرز الانتقادات التي وجهت لنظام المجلسين تتمثل في الصراع بين المجلسين وتأخير التشريعات وغياب المسؤولية، والتكرار غير الضروري في حالة تشابه المجلسين، وزيادة التكاليف، إضافة إلى بعض الشكوك حول الغرفة الثانية فيما يتعلق بتعارضها مع الديمقراطية.

كما خلصت الدراسة إلى أن مزايا نظام المجلسين تتفوق على الانتقادات التي وجهت إليه، خاصة وأن العديد من دول الديمقراطيات الراسخة قد تبني هذا النظام وأثبت كفاءته ومحاسنه في هذه الدول، ومع ذلك فمن الصعب أن نقول، بشكل تجريدي، ما إذا كانت الغرفة الثانية ستكون مفيدة أم لا، فلكل بلد سياقه وظروفه وأوضاعه السياسية، كما أن هناك اعتبارات تتعلق بتصميم وصلاحيات ووظائف المجلس الثاني.

وعرضت الدراسة لأبرز نماذج نظام المجلسين، سواء ثنائية المجلسين المتماثلة وغير المتماثلة والأنظمة المختلطة، وأشارت الدراسة إلى أن قوة الغرفة الثانية إنما تتحدد بشكل أساسي من خلال ثلاثة عوامل؛ التماثل والتوافق والشرعية. وانتهت الدراسة في شأن صلاحيات الغرفة الثانية وخيارات تصميمها في الديمقراطيات الراسخة، إلى أن تكوين وطرق تشكيل المجلس الأعلى عادةً ما تختلف عن المجلس الأدنى، كما يختلف في معظم الحالات - في عدد الأعضاء ومدة الدورة البرلمانية والنظام الانتخابي، أما بخصوص صلاحيات الغرفة الثانية، فإن الشائع في الديمقراطيات الراسخة أن يكون للغرفة الثانية صلاحيات فعلية ملزمة خاصة في جانب التشريع، سواء بتأخير إقرار التشريع، أو بممارسة حق النقض أو غيرها من الصلاحيات الملزمة، كما تسمح بعض الأنظمة للمجلس الأعلى ببدء بعض أنواع التشريعات. ولذا فمن الضروري أن يكون تشكيل وصلاحيات المجلس الأعلى مناسباً لمبررات تبنيه وللغايات المرجوة منه.

أما بصدد مجلس الشيوخ المصري، فقد خلصت الدراسة إلى أن العودة لتبني نظام المجلسين في مصر كان خيارًا موفقًا، لما تمثله الغرفة الثانية من إضافة هامة للبرلمان المصري، خاصة فيما يتعلق بتجويد العمل التشريعي وتحقيق قدر أكبر من التمثيل لكافة فئات وأطياف المجتمع. كما رصدت الدراسة أن سلطة التشريع الفعلية إنما تقتصر فقط على مجلس النواب (الغرفة الأدنى)، حيث أن جميع أدوار وصلاحيات مجلس الشيوخ في العمل التشريعي وفي دراسة الموضوعات وإبداء الرأي فيها إنما تقتقد إلى عنصر الإلزام.

وسعيًا لتعظيم الاستفادة من العودة لنظام المجلسين في مصر، فقد أوصت الدراسة بتوسيع صلاحيات مجلس الشيوخ المصري لتشمل صلاحيات واختصاصات ملزمة فيما يتعلق بدوره التشريعي، كاشتراط موافقة المجلس على التعديلات الدستورية والقوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، وليس مجرد وجوب العرض عليه أو إبداء الرأي فحسب، مع بقاء صلاحياته الرقابية كما هي، لتكون العلاقة بين المجلسين (النواب والشيوخ) قائمة على التكافؤ والتوازن النسبيين مع ترجيح كفة سلطة مجلس النواب، بما يعزز من مكانة ودور المجلس الأعلى، مع وجود آليات واضحة لحل أي خلاف بين المجلسين في القضايا محل الاهتمام المشترك.

هوامش الدراسة:

(¹) Look: Mariana Llanos and Detlef Nolte, **Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence**, Institute of Ibero-American Studies, Hamburg, 2003, P.55.

(²) Ionuț Apahideanu, **Unicameralism versus Bicameralism Revisited.. The Case of Romania**, **Romanian Political Science Review**, 14(1), 2014, P.53.

(³) Baturo, Alexander and Robert Elgie, **Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship in Comparative Perspective**, **Taiwan Journal of Democracy**, 14(1), 2018, P. 3.

(⁴) عادة ما يُسمى المجلس الأدنى بأسماء عدة مثل: مجلس النواب ومجلس العموم والجمعية الفيدرالية، ويُسمى المجلس الأعلى بأسماء مثل: مجلس الشيوخ ومجلس اللوردات والمجلس الفيدرالي.

- See: **One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature**, **Legislative Research Series**, Paper #3, National Democratic Institute for International Affairs, P. 2.

(⁵) Ibid, P. 2.

(⁶) di Maria Romaniello, **Bicameralism: a concept in search of a theory**, Paper first presented at the Conference on: "Bicameralism Under Pressure: Constitutional Reform of National Legislatures, Rome, May 2016, P.2.

(⁷) Look: Coakley, J., **The Strange Revival of Bicameralism**, **Journal of Legislative Studies**, 20(4), 2014, P.7.

(⁸) Ionuț Apahideanu, **Unicameralism versus Bicameralism Revisited.. The Case of Romania**, **Op. cit.**, P.55-56.

(⁹) Baturo, Alexander and Robert Elgie, **Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship in Comparative Perspective**, **Op. cit.**, P. 6.

(¹⁰) Ibid, P. 7.

(¹¹) Fathi Zerari, **The justifications of the Second Parliamentary Chambers in The North African region: A comparative Study of Algeria, Egypt, Morocco and Tunisia**, **Revista Misión Jurídica**, Vol. 11, June 2018, p. 30.

(¹²) **One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature**, **Op. cit.**, P. 4.

(١٣) لمزيد من التفاصيل انظر: زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة. دراسة مقارنة، مجلة الزهراء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦، ص ١١٢.

(١٤) لمزيد من التفاصيل: المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أغسطس ٢٠١٤، ص ٢.

Also Look: Markus Böckenförde, **A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Legislature**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2011, P. 22.

(15) One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature, **Op. cit.**, P. 4.

(16) Mariana Llanos and Detlef Nolte, Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence, **Op. cit.**, P.60.

(17) For more details: Elliot Bulmer, **Bicameralism**, International IDEA Constitution-Building Primer 2, 2017, P.6.

(18) di Maria Romaniello, Bicameralism: a concept in search of a theory, **Op. cit.**, P.10.

(19) Dag Anckar, Bicameralism, small states style, **Small States & Territories**, Vol. 1, No. 1, 2018, P.63.

(٢٠) المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، مرجع سابق، ص ٢.

(٢١) نجوى إبراهيم محمود، محددات قوة المؤسسة التشريعية: دراسة حالة لمجلس الشعب المصري، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مجلد ٨، عدد ١، يناير ٢٠٠٧، ص ١٠٧.

(٢٢) يمكن تعريف الديمقراطية التشاركية، طبقاً لقاموس أكسفورد للعلوم الاجتماعية، بأنها: "المشاركة النشطة للمواطنين في النقاش، ووضع جدول الأعمال، واتخاذ القرارات حول القضايا التي لها تأثير مباشر على حياتهم، وذلك بشكل مباشر ومكثف أكثر بكثير من الديمقراطية التمثيلية التقليدية، وبدلاً من الاعتماد الكلي في هذه القضايا على النواب المنتخبين".

For more details: Oxford Dictionary of Social Sciences, Participatory Democracy.

<https://www.oxfordreference.com/search?q=participatory+democracy&searchBtn=Search&isQuickSearch=true>.

(23) Report on Bicameralism, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 18 March 2024, P.10.

(24) Look; Fathi Zerari, The justifications of the Second Parliamentary Chambers in The North African region: A comparative Study of Algeria, Egypt, Morocco and Tunisia, **Op. cit.**, p. 3١.

(٢٥) نجوى إبراهيم محمود، محددات قوة المؤسسة التشريعية: دراسة حالة لمجلس الشعب المصري، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(26) Look: Elliot Bulmer, Bicameralism, **Op. cit.**, P.6.

(٢٧) المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، مرجع سابق، ص ٣.

(28) Report on Bicameralism, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), **Op. cit.**, P.6.

(29) Elliot Bulmer, Bicameralism, **Op. cit.**, P.٧.

(٣٠) هناك مؤسسات وآليات أخرى قد تؤدي وظائف مشابهة لما تؤديه الغرفة الثانية، مثل: الاستفتاءات الشعبية التي تحركها وتؤيدها الأقلية، أو إنشاء المجالس الاجتماعية والاقتصادية، أو إعطاء حق النقض للأقليات، أو تبني حصص انتخابية في نظام أحادي المجلس.

See: Elliot Bulmer, Bicameralism, **Op. cit.**, P.٧-8.

(٣١) كينيث نيوتن، جان فان ديث، أسس السياسة المقارنة، ترجمة: عبد الله جمعان الغامدي وعبد السلام على نوير، دار جامعة الملك سعود للنشر، الرياض، ٢٠١٤، ص ١٠٣.

(32) For more details: One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature, **Op. cit.**, P.٣.

(٣٣) كينيث نيوتن، جان فان ديث، أسس السياسة المقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(34) Elliot Bulmer, Bicameralism, **Op. cit.**, P.١٣.

(35) Report on Bicameralism, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), **Op. cit.**, P.23.

(36) Ibid, P.23-24.

(37) Ibid, P.24.

(٣٨) لمزيد من التفاصيل انظر: سلطان عمار، الثانية المجلسية للسلطة التشريعية في الجزائر (دراسة تقييمية)، أروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، ٢٠١٨، ص ١٢.

(٣٩) المرجع السابق، ص ١٢-١٣.

(40) Report on Bicameralism, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), **Op. cit.**, P.15.

(٤١) للمزيد انظر: المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، مرجع سابق، ص ٨.

(42) Report on Bicameralism, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), **Op. cit.**, P.16.

(43) Ibid, P.18.

(44) Ibid, P.18.

(٤٥) الحاكم العام لكندا هو منصب اتحادي يقوم بدور نائب وممثل عن الملكية في كندا.

(46) Report on Bicameralism, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) **Op. cit.**, P.19-20.

(47) Ibid, P.٢١.

(٤٨) المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، مرجع سابق، ص ٥.

(49) Baturo, Alexander and Robert Elgie, Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship in Comparative Perspective, **Op. cit.**, P. 12.

(50) Elliot Bulmer, Bicameralism, **Op. cit.**, P.18.

(51) See: <https://data.ipu.org/> (IPU Parline: global data on national parliaments).

(52) Elliot Bulmer, Bicameralism, **Op. cit.**, P.18.

(53) Markus Böckenförde, A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Legislature, **Op. cit.**, P. 27.

(54) Ibid, P. 27-28.

(55) Ibid, P. 28-29.

(٥٦) المجالس الثنائية: (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، مرجع سابق، ص ٥.

(٥٧) كانت المرة الأولى التي يأخذ فيها دستور مصري – من حيث الشكل- بنظام المجلسين، هي تلك التي تمثلت في دستور ١٨٨٣ الذي جاء بمجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، إلا أننا لا نستطيع أن نعتبر هذين المجلسين كيانين متميزين لأن أحدهما يدخل كلية في تكوين الآخر، فضلاً عن دخول عنصر التعيين في كليهما.

انظر في ذلك: أسامة أحمد العادلي، تطور مصر السياسي الحديث ١٨٦٦-١٩٥٢م، دار فاروس العلمية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢٤٢.

(٥٨) المرجع السابق، ص ٢٤٢.

(٥٩) المرجع السابق، ص ٢٥٠-٢٥١.

(٦٠) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٥-٢٠٠٥، كتب عربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٥٦.

(٦١) انظر: المرجع السابق، ص ١٨٤-١٨٥.

(٦٢) المرجع السابق، ص ١٨٥.

(٦٣) انظر: دستور ١٩٧١، المادة رقم (١٩٤).

(٦٤) أشرف السعيد مبارك مهنا، دور مجلس الشيوخ في النظام الدستوري المصري، جامعة مدينة السادات، ٢٠٢٠، ص ٨.

(٦٥) انظر: الدستور المصري ٢٠١٤، وقانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠.

(٦٦) انظر: دستور مصر ٢٠١٤.

(٦٧) انظر: قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠.

(٦٨) تنسيقية شباب الأحزاب والسياسيين تعرّف نفسها بأنها "مجموعة من شباب الأحزاب والسياسيين باختلاف توجهاتهم وآرائهم قرروا التكاتف سوياً والاصطفاف خلف الوطن، إيماناً منهم بأن الحوار المستمر والهادف هو الوسيلة الفعالة لتحقيق الأهداف الوطنية وتحقيق الصالح العام، وأن هدف التنسيقية هو العمل على تحقيق التكامل والتلاحم بين شباب الأحزاب والسياسيين، وترسيخ تجربة جديدة في ممارسة العمل العام بهدف التكاتف خلف مشروع وطني جامع، تتعاطف فيه أهمية البحث عن المساحات المشتركة بين أطراف العمل السياسي في مصر، بما من شأنه إرساء دعائم الدولة المصرية وإعلاء مصالح المجتمع، وتضم التنسيقية ممثلين وأعضاء عن ٢٥ حزباً سياسياً في مصر.

انظر: الموقع الرسمي لتنسيقية شباب الأحزاب والسياسيين على الرابط التالي: <https://cpyp.net/about-us>

(٦٩) انظر: قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (٥٩٠) لسنة ٢٠٢٠، بتعيين ١٠٠ عضو بمجلس الشيوخ، والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٦ أكتوبر ٢٠٢٠.

(٧٠) انظر: الدستور المصري ٢٠١٤، وقانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠.

(٧١) انظر: اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ المصري، الصادرة بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢١.

(٧٢) لمزيد من التفاصيل انظر: أشرف السعيد مبارك مهنا، دور مجلس الشيوخ في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ١١.