

تقييم تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري المصري

دراسة تأصيلية مقارنة بنظام المجلسين في إنجلترا وأمريكا وفرنسا
”تكييف المستجدات الدستورية بين الإفراط والتفريط“

د. حسين أحمد مقداد

أستاذ مساعد بقسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة حلوان

بحث منشور ضمن أعمال المؤتمر العلمي الدولي الرابع – الجزء الثالث

المنعقد بالكلية خلال الفترة من ١١ إلى ١٢ أغسطس ٢٠٢١م

بعنوان: ” التكييف الشرعي والقانوني للمستجدات المعاصرة وأثره في

تحقيق الأمن المجتمعي ”

**تقييم تجربة نظام المجلسين
التشريعيين في النظام الدستوري المصري**
دراسة تأصيلية مقارنة بنظام المجلسين في إنجلترا وأمريكا وفرنسا
"تكيف المستجدات الدستورية بين الإفراط والتقريط"

حسين أحمد مقداد عبد اللطيف

قسم القانون العام ، الإداري والدستوري ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ،
مصر

البريد الإلكتروني : h_mekdad84@yahoo.com

ملخص البحث:

يعد نظام المجلسين التشريعيين من الممارسات البرلمانية التي نالت حظاً وافراً من الجدل السياسي والدستوري على حد سواء؛ فمنذ أن ظهر نظام المجلسين في حلته الجديدة- المعلومة لنا حالياً، في أواخر القرن الثالث عشر- وقت أن عرفت المملكة المتحدة أول تجربة حديثة لنظام المجلسين التشريعيين- المتكافئين في صلاحيات التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فمنذ ذلك الحين وإذ بفكرة الازدواجية البرلمانية تفرض ذاتها بقوة على مائدة البحث والنقاش السياسي والفقهية في كافة النظم الدستورية، الفيدرالية منها والبسيطة على حد سواء، إما تأييداً أو رفضاً، كلاً منها على حسب معطيات واقعها السياسي والاجتماعي والثقافي. وحيث إن الدستور الوطني قد انفتح مشرعه على النظم الدستورية الأسبق تاريخياً - والأكثر شهرة عالمياً - إلى تبني تجربة الازدواجية البرلمانية، كالتجربة الانجليزية، وأيضاً التجربتين الأمريكية والفرنسية- الأكثر شهرة بين النظم الدستورية المعاصرة الأكثر ديمقراطية. وفي خطوة مهمة على طريق التكريس لنظام المجلسين التشريعيين، قرر المشرع الدستوري الوطني إنشاء غرفة ثانية للبرلمان تحت مسمى مجلس الشيوخ- بموجب التعديل الدستوري لعام ٢٠١٩م، وأسند إليه العديد من الاختصاصات الاستشارية التي تسهم في توسيد دعائم الديمقراطية وتعميق مفاهيمها وأدواتها على النحو الذي يعكس الإرادة الشعبية. لذا، فقد وجدنا من المناسب أن نؤصل لنظام المجلسين التشريعيين في مصر على غرار تجربة نظام المجلسين التشريعيين في العديد من النظم الدستورية المقارنة، وعلى وجه الخصوص في إنجلترا وأمريكا وفرنسا وألمانيا- باعتبار أن هذه النظم تعد من أشهر النظم الدستورية التي قطعت شوطاً كبيراً على طريق الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية.

الكلمات الدالة:

نظام المجلسين التشريعيين، نظام الغرفتين التشريعيتين، الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية، البرلمان الكامل.

مقدمة

يعد نظام المجلسين التشريعيين من الممارسات البرلمانية التي نالت حظاً وافراً من الجدل السياسي والدستوري على حد سواء؛ فمنذ أن ظهر نظام المجلسين في حلته الجديدة- المعلومة لنا حالياً، في أواخر القرن الثالث عشر- وقت أن عرفت المملكة المتحدة أول تجربة حديثة لنظام المجلسين التشريعيين- المتكافئين في صلاحيات التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فمنذ ذلك الحين وإذ بفكرة الازدواجية البرلمانية تفرض ذاتها بقوة على مائدة البحث والنقاش السياسي والفقهي في كافة النظم الدستورية، الفيدرالية منها والبسيطة على حد سواء، إما تأييداً أو رفضاً، كلاً منها على حسب معطيات واقعها السياسي والاجتماعي والثقافي. وحيث إن الدستور الوطني قد انفتح مشرعه على النظم الدستورية الأسبق تاريخياً - والأكثر شهرة عالمياً - إلى تبني تجربة الازدواجية البرلمانية، كالتجربة الانجليزية- كما في تجربة نظام المجلسين لعام ١٩٢٣م، والتي تركت أثراً كبيراً في أذهان السياسيين والدستوريين؛ لتكامل كثير من عناصرها العضوية والوظيفية- كما نعرض لاحقاً، وأيضاً التجربتين الأمريكية والفرنسية- الأكثر شهرة بين النظم الدستورية المعاصرة الأكثر ديمقراطية.

ثم جاءت تجربة نظام المجلسين التي اعتمدت في التعديل الدستوري لعام ١٩٨٠م، لتعيد فكرة الازدواجية البرلمانية ثانية إلى طاولة البحث والنقاش السياسي والدستوري، وإن كانت هذه الأخيرة لم تصل وقتئذ إلى مستوى كبيراً من الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية- من منظور نظرية البرلمان الكامل التي نكرس لها في بحثنا المتواضع هذا، حتى جاءت تجربة نظام المجلسين الأكثر حداثة بموجب تعديل عام ٢٠١٩م، ليتجدد الجدل مرة أخرى حول مدى وجاهة مسلك المشرع الدستوري في التكريس مجدداً لنظام المجلسين- من حيث المبدأ، ومدى رشادة هذا المسلك في توزيع الاختصاصات والصلاحيات الدستورية بين مجلسي النواب والشيوخ- على ضوء الأسس الدستورية التي تقوم عليها فكرة الازدواجية البرلمانية في النظم الدستورية المعاصرة الأكثر ديمقراطية.

فوجدنا من ينافح عن نظام المجلسين بشكل أيّما منافحة- مؤملاً في قدرة مجلس الشيوخ على تقديم ممارسة برلمانية نوعية، تحدد المشرع الدستوري إلى إعادة النظر ثانية في الصلاحيات المخولة لكلا المجلسين، على النحو الذي يضمن دوراً دستورياً فعالاً لمجلس الشيوخ. وفي الوقت ذاته وجدنا من يعارض فكرة الازدواجية البرلمانية من الأساس- مستحضراً تجربة مجلس الشيوخ التي ابتدأها دستور ١٩٧١م، ومطالبين إما بالتخلي عنها أو بإشراك مجلس الشيوخ في عمليتي التشريع والرقابة البرلمانية؛ حتى يتوافر لتجربة نظام المجلسين التشريعيين في مصر وصفها الحقيقي- ذلك الذي استقر في الممارسة الدستورية لدول التنثية البرلمانية.

موضوع البحث:

نتناول في بحثنا المتواضع هذا، واحدة من أهم المسائل الدستورية التي تقع على التماس بين اعتبارات القانون واعتبارات السياسة، وما تقتضيه طبيعتها الخاصة هذه من ضرورة الحذر في تناولها بالدراسة والبحث؛ حيث البرلمان ذي المجلسين التشريعيين ودوره في الارتقاء بالممارسة البرلمانية إلى مستوى ممكن لها- على ضوء ما استقر من تقاليد وممارسات دستورية في النظم التي قطعت شوطاً كبيراً في مجال الازدواجية البرلمانية، وفي ظل الظروف والملابسات المحيطة بالبرلمان في كل نظام دستوري على حده، وعلى وجه الخصوص في ظل خصوصية مرحلة التحول الدستوري التي تشهدها الدولة المصرية في أعقاب ثورتها ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو، وما يصاحبها من تحديات داخلية وخارجية على كافة الأصعدة- السياسي منها، والاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي، وغيره.

على أن نستعرض أهم ملامح التجريبتين الأولى والثانية لنظام المجلسين في مصر- من ناحية، وأهم ملامح نظام المجلسين في التجربة الدستورية الأقدم في العالم المعاصر- حيث البرلمان الانجليزي، وكذا التجريبتين الدستوريتين الأشهر في الآونة الأخيرة- حيث البرلمان الأمريكي والبرلمان الفرنسي، واللذان يحتلان مكانة كبيرة في الفقهين السياسي والدستوري على حد سواء.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية هذا البحث في تذبذب تناول الدستور لتجربة نظام المجلسين في مصر؛ حيث بدأت التجربة الفعلية في ظل دستور ١٩٢٣م، وانقطعت في ظل دستور ١٩٣٠م، ثم أعيدت ثانية في عام ١٩٣٥م حتى ألغيت مرة أخرى في عام ١٩٥٢م على إثر انتهاء المرحلة الملكية، ثم استُحضرت جزئياً في ظل دستور ١٩٧١م، وعُدلت صورتها ومن ثم فعاليتها في ظل تعديل ١٩٨٠م، لئلا تُستحضر جزئياً في ظل دستور ٢٠١٢م، وتلغى تماماً في ظل دستور ٢٠١٤م، ثم تُستنهض من جديد بموجب تعديل ٢٠١٩م، وهذا التردد في المعالجة الدستورية لنظام المجلسين، هو ما جعل من التجربة الحالية لنظام المجلسين موضع جدل كبير- كما ذكرنا، لاسيما وأن نظام المجلسين التشريعيين ومدى اتساقه مع طبيعة النظام الدستوري والسياسي لكل دولة- مركبة كانت أو موحدة، هو في ذاته محل جدل قديم متجدد في كافة النظم الدستورية المعاصرة.

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسة، إشكالتان فرعيتان؛ الأولى: التهوين من قيمة تجربة نظام المجلسين بهيئته الحالية، على خلاف ما يستفاد منها في بعض جوانبها العضوية والوظيفية- كما نعرض لاحقاً، والثانية: التهويل في تقييمها على خلاف ما تشي به المعالجة الدستورية لاختصاصات الغرفة الثانية- كما نعرض لاحقاً أيضاً. والأكثر من هذه وتلك، هو قياس الكثيرين

لواقع التجربة المصرية والتي تواجه تحديات عديدة على كافة الأصعدة- السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية، على واقع التجارب الدستورية التي طالما مرت بتحويلات دستورية جذرية حتى لت أوضاع تجربتها في الازدواجية البرلمانية إلى مستوى مقبولاً من الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية لدى شعوبها.

وعليه، فإن دراستنا هذه تتوسط النظرتين- سالفتي الذكر؛ فلا هي التي تقوم على التهوين من قيمة التكريس الدستوري لنظام المجلسين مجدداً، ولا هي التي تتبالغ في تقديره وهو الذي يحتاج إلى إعادة النظر فيه ثانية؛ لنصل بتجربة نظام المجلسين في مصرنا العريقة إلى تقييم دستوري متوازن يقوم على الاعتبارات الموضوعية والأصول العلمية المرعية في إعداد البحوث العلمية القانونية.

أهداف البحث وأهميته:

تستهدف هذه الدراسة بلوغ غايتين رئيسيتين- تعكسان في الوقت ذاته الأهمية البحثية الكبيرة للمسألة محل البحث، وأهمها:

أولاً: بلورة نظرية دستورية حديثة للبرلمان الكامل- مجلساً واحداً كان أو مجلسين؛ لنصل من خلال معايير وضوابط دستورية محددة إلى ممارسة برلمانية أكثر ديمقراطية، وتحل فيها تجربة نظام المجلسين التشريعيين مكانة خاصة؛ لما تتبني عليه قناعتنا بأن المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على الصعيدين الداخلي والخارجي لكل دولة، قد جعلت من فرص البرلمان ذي المجلس الواحد في التعبير عن فكرة السيادة الشعبية- تعبيراً فعلياً، فرصاً محدودة، تكاد لا تتوافر في تقديرها إلا لبرلمانات الدول الصغيرة جداً- جغرافياً، والمتقدمة جداً- فيما يتعلق بنوعية الممارسة السياسية داخلها، وهذا ما لا يتوافر إلا للنزر اليسير من الدول بلا شك.

وقد أثرتنا تسمية هذه النظرية بالبرلمان الكامل، أو البرلمان الأكثر ممارسة ديمقراطية، إيعازاً إلى كافة مشرعي الدساتير- والوطني على وجه الخصوص، للعمل على تطوير المعالجة الدستورية للممارسات البرلمانية لديها، سواء أكانت تقوم على البرلمان ذي المجلس الواحد أو يقوم بها برلمان ذو مجلسين؛ حتى تصل الممارسة البرلمانية لديها إلى أعلى مستويات الممارسة الديمقراطية- تلك التي تشبع غاية الشعوب من وراء لجوئها إلى تفويض ممثلها في مباشرة مظاهر السيادة الشعبية باسمها ولحسابها. تلك الممارسة التي يتطابق فيها مدلول الدستور- السياسي والقانوني؛ فلا ترى الجماعة الشعبية تفاوتاً بين ما سطرته من إرادتها في صحاف الدساتير وما يخرج به عليها ممثلوها من تصرفات.

ثانياً: عرض تجربة نظام المجلسين التشريعيين في مصر على نظيراتها في أقدم النظم الدستورية التي تتبنى تجربة الازدواجية البرلمانية وأشهرها؛ حيث المقارنة مع نظام المجلسين التشريعيين في المملكة المتحدة- أو بريطانيا

العظمة وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية، والجمهورية الفرنسية؛ بهدف الاستفادة من خبراتها المتجدرة وممارساتها البرلمانية المستقرة في هذا الشأن منذ فترة طويلة. لنقدم دليلاً عملياً- إن جاز التعبير لتطوير تجربة نظام المجلسين في مصر، على النحو الذي يضمن لها البقاء والاستمرارية.

المنهج المتبع في البحث:

أتبع في إعداد هذا البحث منهجاً بحثياً يقوم على الانتقال من جزئيات وفروع التجربة المصرية في نظام المجلسين التشريعيين، إلى الكليات والأصول التي يتعين أن تكتمل هذه التجربة وفقاً لها، على ضوء ما استقر منها في أشهر النظم الدستورية المعاصرة؛ حيث المنهج الاستقرائي المقارن- ذلك الذي يجمع بين الاستقراء والمقارنة معاً.

ووجه اعتماد هذا المنهج، أن التجربة المصرية الحالية، تجربة وليدة إلى جوار تجارب الازدواجية البرلمانية المستقرة حول العالم، وبالتالي فإن تسليط الضوء على أهم سمات هذه التجربة للانطلاق منها وتعزيزها والبناء عليها، على ضوء أصولها المعلومة، يعد نهجاً قوياً بناءً لترسيخ أواصر هذه التجربة الجديدة.

خطة الدراسة:

تنقسم الدراسة في هذا البحث إلى ثلاثة فصول رئيسية، يسبقها مبحث تمهيدي، وتعقبها خاتمة موجزة، وذلك على نحو التقسيم التالي:
المبحث التمهيدي: الجذور التاريخية للازدواجية البرلمانية وموقف النظم الدستورية المعاصرة منها.

المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام المجلسين التشريعيين.

المطلب الثاني: الجدل السياسي والقانوني حول مدى أفضلية نظام المجلسين التشريعيين.

المطلب الثالث: موقف النظم الدستورية المعاصرة من نظام المجلسين التشريعيين.

الفصل الأول: مضمون نظرية البرلمان الكامل على ضوء اجتهاد المحكمة الدستورية العليا.

المبحث الأول: فكرة "البرلمان الكامل" والأساس الدستوري لها.

المطلب الأول: تصور الباحث لنظرية البرلمان الكامل.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري لنظرية البرلمان الكامل.

المبحث الثاني: المعايير الدستورية للممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية.

المطلب الأول: المعايير الدستورية العضوية للبرلمان الكامل.

المطلب الثاني: المعايير الدستورية الوظيفية للبرلمان الكامل.

الفصل الثاني: أشهر النظم الدستورية المعاصرة تطبيقاً لنظرية البرلمان الكامل.

المبحث الأول: النظام الدستوري البريطاني مهد نظام المجلسين التشريعيين في العالم.
المطلب الأول: الملامح الرئيسية لنظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الانجليزي.
المطلب الثاني: تقييم تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الانجليزي.
المبحث الثاني: تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظامين الدستوريين الأمريكي والفرنسي.
المطلب الأول: تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الأمريكي.
المطلب الثاني: ملامح تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الفرنسي.
الفصل الثالث: التكريس الدستوري لنظام المجلسين التشريعيين في جمهورية مصر العربية.
المبحث الأول: مراحل تطور نظام المجلسين في مصر واللامح الرئيسية لنظام المجلسين الحالي.
المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام المجلسين في النظام الدستوري المصري.
المطلب الثاني: الملامح الرئيسية لنظام المجلسين وفقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩م.
المبحث الثاني: تقييم تجربة نظام المجلسين في مصر على ضوء أحكام نظرية البرلمان الكامل.
المطلب الأول: مظاهر الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في نظام المجلسين المصري.
المطلب الثاني: مقترحات الباحث لتطوير تجربة نظام المجلسين التشريعيين في مصر.
خاتمة البحث.

مبحث تمهيدي الجذور التاريخية للازدواجية البرلمانية وموقف النظم الدستورية المعاصرة منها

تمهيد وتقسيم:

تعد الازدواجية البرلمانية- نظام المجلسين التشريعيين، ممارسة قديمة، قَدَم الديمقراطية التاريخية- مثل أثينا وروما، ولو كانت الممارسة البرلمانية قد اتخذت هيئة مختلفة عن تلك التي نعرفها اليوم؛ إذ غلب على فكرة التمثيل داخل الغرفة الثانية، اعتبارات تاريخية لا تستسيغها الدستورية المعاصرة- مثل النبالة الوراثية والنبالة الثرائية وغيرها، ثم انتقلت فكرة الازدواجية البرلمانية إلى عهد جديد في العقود الأولى من القرن الرابع عشر- فعرفت انجلترا النموذج الأحدث وقتئذ لمجلس الشيوخ، والذي انتقل إلى العديد من النظم الدستورية المعاصرة. وقد سبقت مصر إلى تبني تجربة المجلسين في مرحلة متقدمة من تاريخ دستوريتها الحديثة؛ حيث كرس لها دستور ١٩٢٣م. فما هي أهم ملامح التطور التاريخي لتجربة نظام المجلسين التشريعيين؟ وما هو موقف النظم الدستورية المعاصرة من الأخذ بها؟ هذا ما نعرض له - بشي من الإيجاز - من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام المجلسين التشريعيين.

المطلب الثاني: موقف النظم الدستورية المعاصرة من نظام المجلسين.

المطلب الأول التطور التاريخي لنظام المجلسين التشريعيين

باديء ذي بدء، إن نظام المجلسين التشريعيين واحدة من الممارسات السياسية التي تضرب بجذورها في عمق التاريخ السياسي والدستوري؛ فقد تم تقسيم السلطة السياسية في أثينا بين مجلس المدينة ذاتها-وهو عبارة عن اجتماع مفتوح للمدينة، ومجلس آخر يعمل به أعضاء من قبائل أثينا العشر. كما قسّمت الجمهورية الرومانية السلطة بين مجلس عُرف باسم مجلس الشيوخ وعدد من المجالس^(١)، وأيضًا كان لمدينة البندقية مجلس للشيوخ إلى جوار مجلسها الكبير^(٢).

(١) يذهب أحد الباحثين إلى أنه من غير الإنصاف أن نعتبر روما القديمة الموطن الثاني لنظام الغرفتين، على الرغم من حقيقة أن أول ذكر للبرلمان قد ظهر في كتابات الفلاسفة اليونانيين القدماء؛ حيث إن الثقافة الرومانية كانت قد ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بالثقافة اليونانية؛ بسبب القرب الجغرافي لهذه البلدان، ومن ثم فقد تداخلت ثقافتها وتكاملت فيما بينها، بما يسوغ لنا الجمع بين المرحلتين، ومن ثم عدم فصل المرحلة الزمنية الرومانية عن المرحلة اليونانية فيما يتعلق بتشكيل مفهوم "البرلمانية"؛ للمزيد، انظر:

M. Durdynets: Bicameralism Genesis in European Culture, Philosophical and Methodological Problems of Law, № 1, Vol. 13, 2017, p. 44 and next.

(٢) للمزيد؛ انظر:

R. D. Congleton: On the Merits of Bicameral Legislatures: Intragovernmental Bargaining and Policy Stability, Center for Study of Public Choice, No Publisher,

وبالرغم من أن هذه البرلمانات الأولى كانت برلمانات تمثيلية- تُمثل فيها فئات عديدة من المجتمع، فإنها لم تكن ديمقراطية بالمعنى الحديث؛ إذ لم يكن يتم انتخاب أعضائها من قبل قطاع كبير من الناخبين، بل عادة ما كانت عضوية هذه المجالس محجوزة بشكل صريح أو ضمني لطبقة النبلاء أو ما يمكن تسميتهم بعائلات النخبة، بل إن الحالات التي أُجريت فيها انتخابات لاختيار أعضاء بعض هذه المجالس، كان حق التصويت فيها محجوزًا بشكل عام للطبقة الأرستقراطية- تلك التي تتراوح نسبتها ما بين ٥ أو ١٠٪ من السكان. ومع ذلك، فإن هذه المجالس قد ساهمت بدور كبير في تمثيل الكثير من المصالح الإقليمية والاقتصادية في كافة أنحاء الإقليم؛ لقيام عملية تكوينها على أساس جغرافي أو محلي من الأساس^(١).

وقد ظهرت البرلمانات التعددية في جميع أنحاء أوروبا في القرن الثالث عشر^(٢)، وظل نظام المجلسين- بصورته التقليدية، شأنًا داخل أوروبا حتى قرابة العام ١٨٠٠م، ثم أخذت أغلب النظم الأوروبية في التحول - الجزئي والتدريجي - إلى نظام البرلمان ذي المجلسين، كنتيجة للإصلاحات المرتبطة بالثورة الفرنسية- من ناحية، وأيضًا كنتيجة لظهور النظريات الدستورية الجديدة- من ناحية أخرى. فعلى سبيل المثال، انتقلت دولة السويد من برلمان غير منتخب- كان يتكون من أربع غرف، إلى برلمان منتخب- مكونًا من غرفتين في عام ١٨٦٦م، على أن يؤخذ في الاعتبار أن البرلمان البريطاني كان متفردًا عن غيره؛ فكان برلمانًا ذي مجلسين منذ أوائل القرن الرابع عشر- تمثل مجلسه الأعلى في مجلس اللوردات House of Lords ويتكون من طبقة النبلاء ورجال الدين، أو ما يمكن تسميتهم باللوردات الزمنيين والروحانيين، وتمثل مجلسه الأدنى في مجلس العموم House of Commons ويمثل عموم

No Date, p. 270 and next.

(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

Csaba Cservák: Bicameral Parliaments—then and now, Collected Papers of the law faculty in Novi Sad, University of Novi Sad, vol. 3, Serbia, 2016, p. 1016;

R. D. Congleton: On the Merits of Bicameral Legislatures..., op. Cit, p. 270 and next.

(٢) ويعد الحدث السياسي الأبرز في هذه الحقبة الزمنية- حقبة القرن الثالث عشر، الالتزام الملكي المكتوب من قبل الملك "جون" - في عام ١٢١٥م - بضرورة الحصول على موافقة مسبقة من البرلمان لفرض ضرائب تتجاوز تلك التي كان يحق له الحصول عليها بموجب الامتياز الإقطاعي- ذلك التعهد الذي وفر للنخب التي تتكون منها هذه الهيئات مكانًا محوريًا لحماية مصالحها من الاستغلال الملكي. وعلى مدار القرون الخمسة التالية، تحول البرلمان البريطاني من مؤسسة تم استدعاؤها لمساعدة الحاكم وتعمل وفقًا لتقديراته- ومن ثمّ كان تابعًا له، إلى مؤسسة مستقلة عن توجهات الحاكم، عملت على تطوير الممارسة السياسية بعيدًا عن رغبات الحاكم. وما أن انتهت الحرب الأهلية في بريطانيا- في أعقاب القرن السابع عشر "الدموي"، فأخذت السلطة الفعلية تنتقل - وبشكل دائم - من الملك إلى البرلمان، ومنذ ذلك الحين أصبح البرلمان هيئة ذات مجلسين- أولهما مجلس الشيوخ وثانيهما مجلس اللوردات؛ انظر:

Abhinay Muthoo and Kenneth Shepsle: The Constitutional Choice of Bicameralism, Munich Personal Repec Archive, Paper No. 5825, Essex University, Harvard University, 2007, p. 4 and next.

المواطنين، ومنها انتقل نظام المجلسين إلى مختلف دول العالم الغربي^(١). ومع تزايد التركيز السياسي والقانوني لنظريات السيادة الشعبية في القرن التاسع عشر، أخذ الدعم الفكري القانوني والسياسي لنظام المجلسين التشريعيين، يقل شيئاً فشيئاً في مواجهة الأفكار والنظريات الجديدة، والتي تتمحور حول فكرة التمثيل الشعبي من خلال آلية الانتخاب الحر- من ناحية، وعدم استساغة حجز مقاعد برلمانية معينة لطبقة معينة، أو لمصالح اقتصادية معينة- من ناحية أخرى؛ لتعارض ذلك مع المبدأ الديمقراطي المتمثل في "رجل واحد، صوت واحد"، ومن ثم فقد تغيرت النظرة الشعبية إلى نظام المجلسين لكونها أضحت غير ديمقراطية فيما يتعلق بتمثيل مجلس الشيوخ لفئات معينة أو مصالح معينة، وهو ما استتبع ضرورة تغيير فكرة التمثيل التي يتعين على مجالس الشيوخ أن تعكسها في الديمقراطيات الحديثة؛ حيث المصالح المحلية أو الاقتصادية الوطنية التي لا يصلح تمثيل مجلس النواب لتحقيقها.

فما طرأ من مستجدات ومتغيرات غير مسبوقه على نوعية عمل البرلمان في كافة الدول- مجلساً واحداً كان أو مجلسين، والتي كانت سبباً رئيساً من وراء تطور النظرة السياسية والقانونية، بل والشعبية أيضاً، إلى طبيعة عمل البرلمانات ومكانتها، والانتقال بها من مرحلة السيادة البرلمانية المطلقة- تلك التي سادت لعدة قرون تقريباً، وكانت من وراء تحصين العديد من التشريعات ضد رقابة جهة أخرى، وعلى وجه الخصوص رقابة الدستورية التي طالما أُرجئت محاولات التركيز لها لحقب زمنية طويلة حتى كُتب لها القبول^(٢)، إلى مرحلة أخرى مختلفة تماماً- أفضل ما يمكن وصفها به أن توصف بسيادة القضاء الدستوري وفقاً للفقهاء الحديث^(٣). فإن هذه المتغيرات تحولنا إلى إعادة النظر ثانية في جوهر تجربة نظام المجلسين في مصر على ضوء هذه المتغيرات- من ناحية، وقياساً على ما انتهت إليه الديمقراطيات المعاصرة في تطبيقها، وعلى وجه التحديد في إنجلترا وأمريكا وفرنسا- من ناحية أخرى.

هذا، وقد أضحى الغرض الدستوري من إنشاء غرفة ثانية للبرلمان- وإن كانت لا تستند على أساس تمثيل الشعب، أو على أساس النظام الحزبي،

(١) انظر في نفس المعنى:

Carlo Fusaro: Bicameralism in Italy. 150 Years of Poor Design, Disappointing Performances, Aborted Reforms, University of Florence, No Publisher, Italy, p. 1 and next.

(٢) للمزيد من التفاصيل؛ انظر: حسين مقداد: المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التوافق بينهما- دراسة تصليلية مقارنة في النظامين المصري والأمريكي، مجلة حقوق حلوان، العدد ٢٨، يناير/يونيو، ٢٠١٣، ص ٣٠٥ وما بعدها.

(٣) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

David Chang: A Critique of Judicial Supremacy, Villanova Law Review, Volume 36, Number 2, Villanova University Charles Widger School of Law, USA, April 1991, p. 290 and next.

يكمن في تجسيد مصالح المجتمع بعيداً عن الصراعات الحزبية والانقسامات السياسية المختلفة التي تموج بها البرلمانات التمثيلية؛ حيث توجد مصالح وآراء مستقلة للمواطنين بعيداً عن انتماءاتهم الحزبية، فضلاً عن أنها تخلق نظاماً تمثيلاً للأشخاص غير السياسيين أو الحزبيين الذين يحول النظام الحزبي دون تمثيلهم. والأهم من ذلك كله أن مراجعة مجلس الشيوخ لتقديرات الغرفة التمثيلية للشعب دائماً ما تكون على أساس مهني أو علمي.

ونخلص مما تقدم، إلى أن تجربة الازدواجية البرلمانية قد عُرفت في مرحلة متقدمة من تاريخ البشرية- ترجع فيما هو راجح دستورياً إلى عهد الديمقراطية الأثينية وديمقراطية روما القديمة، ثم مرت بتطور كبير في القرن الثالث عشر- في أول عهدها بالشكل الحديث للبرلمانات ذي المجلسين، والذي ظهر في المملكة المتحدة- مهد تجربة الازدواجية البرلمانية بهيئتها المعاصرة، وعنها أخذت سائر النظم الدستورية التي ارتأت في تجربة الازدواجية وليجة لتلافي مثالب الأداء البرلماني للبرلمان ذي المجلس الواحد، سواء كانت دولاً فيدرالية أو دولاً بسيطة- على اختلاف دوافع كل منها.

المطلب الثاني

الجدل السياسي والقانوني

حول مدى أفضلية نظام المجلسين التشريعيين

لقد حفلت أدبيات القانون الدستوري والنظم السياسية بجدل فقهي واسع حول الطريقة الأكثر جدوى - على مستوى التطبيق - في تنظيم البرلمان؛ هل البرلمان ذو الغرفة الواحدة أم البرلمان ذو الغرفتين، هذا الجدل الذي يعكس عدم التسليم التام بين السياسيين بجدوى نظام المجلسين في بعض الدول- لاسيما في الدول البسيطة.

فقد صاغ الكثير من الكُتَّاب العديد من الحجج المناهضة لنظام المجلسين، واختلفوا فيما بينهم بين مناهضين لفكرته من الأساس، ومناهضين له في الدول البسيطة. إذ يرى ثلثة من الكُتَّاب أن نظام المجلسين ذاته تعتوره أوجه قصور عديدة- تجعل منه نظاماً مرجوحاً في مقام مقارنته بنظام المجلس الواحد؛ أهمها أن طريقة التمثيل داخل الغرفة الثانية لا تقوم على أساس التمثيل الشعبي أو حتى الحزبي، وإنما تقوم على أساس فئوي- يؤخذ فيه بعين الاعتبار مصالح فئات أو شرائح اجتماعية معينة، وعلى وجه الخصوص طبقة الأثرياء أو ما قيل لهم النبلاء سابقاً^(١)، وهو ما يجعل من وجوده - كما أثبتت التجربة في المراحل الأولى لظهور مجالس الشيوخ بهيئتها التقليدية - آلية لحماية مصالح طبقية أو فئوية.

(١) للمزيد؛ انظر:

Csaba Cservák: Bicameral Parliaments—then and now, Collected Papers of the law faculty in Novi Sad, University of Novi Sad, vol. 3, Serbia, 2016, p. 1016.

وتحليلاً لموقف المناهضين لنظام المجلسين من الأساس، أرى أن هذه المناهضة إنما تُعزى إلى استحضار ملابسات الحقبة الأولى لظهور مجالس الشيوخ- بصورتها التقليدية؛ حيث المحاصصة الفئوية أو الطبقية في اختيار أعضائها أو أكثريتهم- كما كان سائداً في الديمقراطيات القديمة، وربما لغلبة طريقة التعيين على اختيار أعضائها أو بعضاً منهم- في بعض الديمقراطيات المعاصرة، وما تشكله هذه المحاصصة من ابتعاد عن فكرة التمثيل الشعبي التي تعكس فكرة السيادة الشعبية. وإذ نتضامن مع مناهضي نظام المجلسين لهذه العلة وغيرها، ومن ثم رفضه إذا ظلت هذه المحاصصة مهيمنة على طريقة تكوينها في وقتنا الراهن، فإننا نخالفهم في أن الأساس الدستوري الحديث الذي يُطلق منه في التكريس لنظام المجلسين، يغيّر تماماً ما قامت عليه مجالس الشيوخ الأولى؛ حيث الرغبة في جبر أوجه القصور التي تعتور نظام المجلس الواحد، من طريق إتاحة الفرصة التمثيلية لأصحاب الكفاءات العلمية والسياسية وكذا تمثيل المصالح المحلية للأقاليم، في خطوة على طريق التكريس لكمال العمل البرلماني- عضوياً ووظيفياً؛ حتى إن تحقق الغاية الدستورية من إنشاء مجلس ثان للبرلمان، لُيعد - في تقديرنا - منوطاً لإضفاء صفة الديمقراطية على أسلوب عمل هذه المجالس، فضلاً عن طريقة تشكيلها وتكوينها ابتداءً.

وانطلاقاً من هذا الأساس ندحض حجج المناهضين لنظام المجلسين- من ناحية، وندعو إلى البحث في آليات فعلية لضمان ممارسة ديمقراطية من قبل هذه المجالس- لا أن نناهض فكرتها من الأساس.

أما مناهضو فكرة المجلسين في الدول البسيطة، فقد زادوا على ما تقدّم أن وحدة الشعب تقتضي وحدة التمثيل^(١)- بمعنى أن الشعب الواحد يمثل برلمان واحد، ومن ثم لا حاجة لإنشاء غرفة أخرى للبرلمان، سيما وأن وجودها يعيق سير العملية التشريعية في أحيان كثيرة، فضلاً عن أن اعتبار التمثيل الشعبي الذي تقوم عليه البرلمانات أحادية المجلس، لا يتوافر لهذه المجالس في أغلب النظم الدستورية، والتي عادة ما تزوج بين طريقتي الانتخاب والتعيين في تشكيلها.

وهو ما يمكن الرد عليه بأن ما أثبتته التجربة - وفي أغلب النظم الدستورية - من عدم كفاية طريقة الانتخاب لتحقيق التمثيل الشعبي الحقيقي أو الفعلي- حيث العديد من الأسباب التي تحول دون وصول النخبة الحقيقية إلى قبة البرلمان^(٢)، قد جعل من البحث في آلية بديلة لموازنة العضوية القائمة

(١) للمزيد؛ انظر:

Pierre Brunet: Les Principes Justificatifs: La Représentation, HAL open Science, Preprint submitted on 20 Jan 2012, p. 25 et suiv.

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00661840>

(٢) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

Paul G. Thomas: Comparing Electoral Systems: Criteria, Advanta-ges and

على التمثيل الشعبي بعضوية تؤسس على التمثيل المهني أو الجغرافي، مطلباً دستورياً ملجأً لضمان بلوغ الجماعة الشعبية بغيتها من وراء اعتماد الديمقراطية التمثيلية، وإلا فما الذي يجنيه جموع المواطنين من وراء ديمقراطية تمثيلية صورية- يعتلي فيها أعضاء غير مؤهلين سياسياً أو علمياً سُدّة العمل البرلماني، لا لشيء إلا لتوفرهم على مقومات أو أسباب تلفظها فكرة الديمقراطية ذاتها- تلك التي تقف حائلاً دون وصول الجُدرء بثقة الجماعة الشعبية إلى مواقع تمثيلها.

ونضيف إلى ما تقدّم، أن ما حداً أسلافنا من المفكرين والفلاسفة إلى صياغة نظرية الفصل بين السلطات- خشية استبداد السلطة الواحدة جرّاء انفرادها بالسلطة، والتي أثبتت التجربة وجاقتها ومن ثمّ ضرورة الأخذ بها دستورياً، حتى صار مبدأ الفصل بين السلطات واحداً من الأسس الدستورية التي تقوى عليها الدول، ولو لم تنص عليه الدساتير صراحة^(١)، فإن هذا التركيز يحدونا إلى مد بساط مظلته الفكرية لتشمل عمل السلطة الواحدة لا سلطات الدولة الثلاث فحسب؛ فتحدونا الخشية من انفراد البرلمان أحادية المجلس بالتشريع، إلى الانحياز إلى نظام المجلسين- شريطة أن تُلتزم في إنشاء المجلس الثاني الضوابط والمعايير الدستورية التي نعرض لها لاحقاً- تلك التي تضمن لنا استحقاق البرلمان ذي المجلسين وصف البرلمان الكامل.

نظام المجلسين التشريعيين بين الضرورة الديمقراطية والتعقيد البرلماني:

يعد المجلس الثاني استجابة لمطلب مزدوج- قوامه الجمع بين اعتبار الديمقراطية واعتبار المؤسسة؛ حيث يمثل المجلس الثاني في الغالب السلطات المحلية، ومثال ذلك نص المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي، والتي تنص على أن: "يضمن مجلس الشيوخ تمثيل السلطات المحلية". مشيراً إلى أن أعضاء مجلس الشيوخ ينبثقون كغيرهم من النواب، عن الجماعة الشعبية، حتى ولو كانوا يهتمون بشكل خاص بتأثير التدابير البرلمانية المتخذة على المستوى الوطني على الحياة المحلية- فهم "ممثلو" الشعب الفرنسي في نهاية المطاف، وهم بذلك يشاركون في ممارسة السيادة الوطنية- وفقاً للمادة ٣ من الدستور.

وقد سبق للسيد "كاريه دي مالبيرج"، أن أشار صراحة إلى أن: "تعيين أعضاء مجلس الشيوخ..، لا يتم استناداً إلى التمييز الشخصي بين المواطنين،

Disadvantages, and the Process for Finding a Consensus on Which System is Best for Canada, No Publisher, 2016, p. 8 and next.

(١) للمزيد؛ انظر:

Chloe Mathieu: La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, thèse de doctorat, l'école doctorale, Univer-sité Montpellier, HAL open science, Submitted on 27 Sep 2016, p. 53 et suiv.

Le Conseil Constitutionnel Francais, Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987; Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, "Non conformité totale", Journal officiel du 25 janvier 1987, page 924, Recueil, p. 8.

بل يستند إلى أساسيمقراطي بحت". بل إن السيد "مونتسكيو" قد سبقه إلى théorie de l'équilibre des pouvoirs "توازن القوى" de Montesquieu، والتي تقوم فكرتها على أن النظام ثنائي المجلس يعد بمثابة الحصن ضد تجاوزات الغرفة الأولى، وقبل كل شيء يعد وسيلة فعالة لتعزيز سلطة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية^(١).

يضاف إلى ما تقدم، أن ثنائية البرلمان، في بلدان أخرى، لم تعد تضمن تمثيل مكونات معينة من السكان، سواء الطبقات الأكثر امتيازاً - كما هو الحال في المجالس الأرستقراطية، والتي باتت تشهد اليوم تدهوراً حاداً مع إلغاء النبالة الوراثية في المملكة المتحدة، أو حتى الفئات الاجتماعية المهنية أو المجموعات اللغوية المحددة؛ فعلى سبيل المثال، يوجد لدى مجلس الشيوخ الأيرلندي Seanad Eireann^(٢) ٤٣ ممثلاً من قطاعات الأعمال الخمسة الرئيسية، بالإضافة إلى ٦ أعضاء من الجامعة. وفي بلجيكا، يتم اختيار "أعضاء مجلس الشيوخ عن المجتمع" من بين أعضاء البرلمانات الناطقين بالفرنسية والفلمنكية^(٣) وأيضاً من الناطقين بالألمانية^(٤).

وفي منتدى مجالس العالم المنعقد في ١٤ مارس لعام ٢٠٠٠م، أقر الإعلان الصادر عن المنتدى، والذي اعتمده بالإجماع خمسون أو نحو ذلك من ممثلي المجالس الثانية^(٥)، أربع وظائف رئيسية لهذه الأخيرة؛ هي: ١. أنها تعمل على توطيد النظام الديمقراطي من خلال تنوع أشكال التمثيل السياسي والسماح بتكامل أفضل لكافة مكونات الجماعة الشعبية؛ ٢. أنها تعمل على تدعيم وتعزيز عملية اللامركزية وتنظيم العلاقة بين السلطات المحلية والسلطة المركزية؛ ٣. أنها تعد مقوماً رئيسياً لاستقرار وثبات المعايير القانونية وتعمل على تعميق مفاهيم سيادة القانون وإعطاء مفهوم حديث لمبدأ الفصل بين السلطات؛ ٤. أن وجود هذه المجالس يضمن فتح المجال للحوار والنقاش التشريعي والسياسي وإعلام الرأي العام^(٦).

(١) انظر:

M. Jean Garrigues: Histoire du Bicamérisme Français et Éléments de Droit Comparé, le Bicamérisme à la Française: un Enjeu pour la Démocratie, les Colloques Institutionnels du Sénat, Luxembourg, 17 avril 2014, p. 24.

(٢) تم التوقيع على الدستور الأيرلندي ليصبح معتمداً من قبل شعب أيرلندا في ١ يوليو ١٩٣٧، وتنص المادة ١٥ منه على أن البرلمان الوطني "يتكون من رئيس ومجلسين" - يُطلق على مجلس النواب تسمية **Dáil Éireann**، ويطلق على مجلس الشيوخ تسمية **Seanad Éireann**.

(٣) وتسمى الفلمنكية الهولندية أو البلجيكية الهولندية أو الهولندية الجنوبية، وهي لهجة هولندية تستخدم في فلاندرز، في الجزء الشمالي من بلجيكا، فضلاً عن فلاندرز الفرنسية وفلاندرز الزيلندية الهولندية التي يستخدمها نحو ٦.٥ مليون شخص.

(٤) للمزيد؛ انظر:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 6.

(٥) **M. Christian Poncelet:** le Bicamérisme: Diversification et Amélioration de la Représentativité, Forum des Sénats du monde, SÉNAT, Paris, 14 mars 2000, p. 13 et suiv.

(٦) انظر في نفس المعنى:

وعليه، فإن ما تثبته الدراسات والبحوث المختلفة من وجود أوجه قصور في تشكيل البرلمانات وتكوينها، فضلاً عن وجود إخفاقات وتجاوزات في الأداء التشريعي والرقابي، يجعلنا نميل إلى ترجيح نظام المجلسين؛ عزوًا إلى الحجج التي أوردها الباحثون في شأن الترجيح بين النظامين، وكذا لتطور المصالح والحاجيات التي يتعين إشباعها تشريعياً ورقابياً عن ذي قبل، بما قطع معه بصعوبة قيام مجلس واحد بكافة المهام التشريعية والبرلمانية على النحو الذي يشبع تطلعات الجماعة الشعبية بشكل فعلي!! فما هو المجلس ذي الغرفة الواحدة الذي يجمع في تشكيله بين اعتباري التمثيل الشعبي والتمثيل المحلي واعتبار التمثيل التخصصي؟! لا ريب إذاً في التقرير بأن وصف البرلمان الكامل قد يصعب توافره للبرلمان أحادي المجلس؛ لتخلف اعتبار التمثيل المحلي والتخصصي على وجه التحديد- وهما الاعتباران اللذان يفي بهما نظام المجلسين.

المطلب الثالث

موقف النظم الدستورية المعاصرة من نظام المجلسين التشريعيين

باديء ذي بدء، لا يوجد رصد نهائي لعدد النظم الدستورية التي تأخذ بنظام المجلسين أو تلك التي تتبنى نظام المجلس الواحد، وإن كان هناك بعض الدراسات أو استطلاعات الرأي التي يمكن الاستشهاد بها في رصد التوجه العالمي نحو تنظيم البرلمان الأكثر تأييداً.

ففي منتصف السبعينيات، أعرب السيد "ميجيل هيريرو دي مينون Miguel Herrero de Miñón"، عن أسفه لما أسماه بـ"رحيل نظام الغرفتين"، غير أنه بحلول أواخر التسعينيات، بدا واضحاً توقف تراجع نسبة الهيئات التشريعية المكونة من مجلسين مقارنة بالهيئات التشريعية ذات المجلس الواحد؛ حيث خلص السيد "ميج راسل Meg Russell" إلى أنه "لا يوجد الآن اتجاه واضح في جميع أنحاء العالم نحو أو بعيداً عن البرلمانات المكونة من غرفتين"، وقد وافقه السيد "دونالد شل Donald Shell"، مشيراً إلى أنه "لا يوجد اتجاه واضح نحو المجالس التشريعية ذات الغرفة الواحدة في العالم المعاصر".

ويذهب أحد الكُتّاب إلى أن عدد الهيئات البرلمانية ذات المجلسين، قد تراجعت في فترة ما بعد عام ١٩٤٥م- مقارنة بالهيئات ذات المجلس الواحد. وفي المقابل، انتهت الاستطلاع العالمي الذي أجراه السيد "لويس ماسيكوت Louis Massicotte" إلى أن نسبة البرلمانات ذات المجلس الواحد قد انخفضت بشكل طفيف من ٦٧.٥% في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ٦٤% في مطلع الألفية. وقد أظهرت نتائج استطلاع أجرى عام ١٩٨٦م، أن أكثر من ٩٤ في المئة من الأنظمة الفيدرالية، لديها هيئات برلمانية ذات مجلسين.

هذا، ويوجد نظام الغرفتين في ١٣ دولة من بين ٢٨ دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، أما الدول غير الأعضاء في الاتحاد، فمنها ١٧ دولة تأخذ بنظام المجلسين في مقابل ٢٥ دولة تأخذ بنظام الغرفة الواحدة، مع الأخذ في الاعتبار أن نظام الغرفتين هو سمة مشتركة لجميع الدول الفيدرالية الأوروبية، وعلاوة على ذلك فقد تبنته أنواع أخرى من الدول وطورتها في إطار تقاليدھا الخاصة.

ومن ناحية أخرى، فقد تخلت بعض الدول الأوروبية عن نظام الغرفتين- مثل الدنمارك في عام ١٩٥٣، والسويد في عام ١٩٦٩، وأيسلندا في عام ١٩٩١، ومؤخرًا النرويج وكرواتيا والسنغال ودولة فيرغيزستان، في حين أن العديد من النظم الدستورية الأوروبية قد أخذت تعيد النظر في إصلاح وتطوير مجالسها الثانية، أو على الأقل أخذت تفكر في ذلك، وهو ما يمثل تحديًا لتجربة البرلمان ذي المجلسين. وفي البلدان التي تم إلغاء الغرفة الثانية فيها، تم الإلغاء إما لأنها كانت مصدرًا لعرقلة التشريع- بسبب التحفظ المفرط، أو لأن الممارسة العملية قد برهنت على أنها ظهرت كنسخة غير مجدية مقارنة بالغرفة "الأدنى" (١).

هذا، وعادة ما يثار الجدل حول المجلس الثاني- فيما يتعلق بدوره أو تكوينه أو حتى وجوده، حينما يكون دوره في الممارسة البرلمانية أقل تأثيرًا من مجلس النواب؛ ففي كندا، ظل الجدل والنقاش السياسي والقانوني محتدمًا لفترة طويلة، حول كيفية تطور أداء مجلس الشيوخ، وهو الأمر نفسه فيما يتعلق بدور مجلس اللوردات البريطاني. وفي أيرلندا، كان هناك استفتاء في أكتوبر ٢٠١٣ على وجود مجلس الشيوخ ذاته، حيث قرر الناخبون بفارق ضئيل للغاية الحفاظ عليه (٢). وعليه، فإن الجدل الثائر حول كيفية الإصلاح المؤسسي لنظام المجلسين التشريعيين في مختلف الدول، يعني أن الحجج المؤيدة والمعارضة لهذا النظام تُتداول بشكل متزايد في الآونة الأخيرة، وهو ما يفتح المجال أمامنا لتجديد النقاش الفقهي حول سبل تطوير الممارسة البرلمانية في ظل نظام المجلسين.

فبعدما كانت الازدواجية البرلمانية قاصرة على قلة من الدول- سيما البسيطة منها، وجدنا العديد من الدول تتجه إليها- سيما مع تطور النظرة السياسية والشعبية إلى فكرة التمثيل داخل الغرفة الثانية، من الفئوية أو الطبقية إلى تمثيل المصالح المحلية والاقتصادية. فقد بات المجلسين التشريعيين منتشرًا في العديد من النظم الدستورية، منها دول متقدمة وأخرى آخذة في النمو، منها

(١) راجع:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 5.

(٢) انظر:

Alexander Baturo and Robert Elgie: Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship- A Comparative Perspective, Taiwan Journal of Democracy, Volume 14, No. 2, December 2018, p. 3.

ديمقراطيات مستقرة وعريقة، وأخرى ناشئة تتطلع إلى المزيد من الإصلاح الديمقراطي، والقاسم المشترك بين هذه وتلك، هو ما يمثله نظام المجلسين من مزايا وما يحققه من أهداف ومصالح لهذه الدول^(١).

ومن أقدم النظم الدستورية المعاصرة التي أخذت بنظام المجلسين التشريعيين، النظام الدستوري البريطاني، والنظام الدستوري الأمريكي، والنظام الدستوري الفرنسي، وغيرهم كثير، بيد أننا نقصر المعالجة البحثية على هذه النظم الثلاث لشهرتها الواسعة؛ إذ يعود تاريخ البرلمان البريطاني- ذي المجلسين، إلى منتصف القرن الثالث عشر؛ حيث ورد في العهد الأعظم الصادر في ١٢٦٥م ما يفيد بتكوين البرلمان من غرفتين- تعرف الغرفة الأدنى بمجلس العموم، ويقال للغرفة الأعلى مجلس الشيوخ. بينما يعود تاريخ الازدواجية البرلمانية في النظام الدستوري الأمريكي إلى عام ١٧٨٧م- حيث تاريخ صدور أول دستور للولايات المتحدة الأمريكية.

هذا، ويعود تاريخ نظام المجلسين في فرنسا، إلى دستور ٥ Fructidor^(٢) من السنة الثالثة- الصادر في ٢٢ أغسطس ١٧٩٥م؛ وذلك كرد فعل على التجارب أحادية الغرفة التي تم العمل بها في الفترة ما بين ١٧٩١ و ١٧٩٣، وقد تم تقسيم الهيئة البرلمانية إلى مجلسين- يقال للأول مجلس الخمسة، وللثاني مجلس الحكماء؛ يتمتع كلاهما بصلاحيات متساوية ويتم تشكيلهما وفق إجراءات متماثلة.

أما عن النظام الدستوري الوطني، فإن تجربة نظام المجلسين التشريعيين ليست جديدة عليه، وإنما سبق لدستور ١٩٢٣م أن أقرها تحت مسمى مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وتبنى مبدأ المساواة في الصلاحيات المخولة لكل منهما، مع وجود بعض الاستثناءات الطفيفة، وجعل الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء المجلسين، وقصر سلطة الملك في التعيين على خمسي أعضاء مجلس الشيوخ^(٣).

ثم عاود المشرع الدستوري النص على نظام المجلسين في المادة ٢٤٨ من الدستور القائم لعام ٢٠١٤- المضافة بموجب تعديل ٢٠١٩م. ونصت المادة ٢٤٩ على أن: "يؤخذ رأى مجلس الشيوخ فيما يأتي: ١. الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور؛ ٢. مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية؛ ٣. معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة؛ ٤. مشروعات القوانين ومشروعات

(١) Csaba Cservák: Bicameral Parliaments—then and now, Collected Papers of the law faculty in Novi Sad, University of Novi Sad, vol. 3, Serbia, 2016, p. 1018, 1019.

(٢) الشهر الثاني عشر من التقويم الثوري أو التقويم الجمهوري الفرنسي (١٨-١٩ أغسطس/ ١٧-١٨ سبتمبر)، وهو التقويم الذي اعتمد خلال الثورة الفرنسية، وقد استخدم خلال الفترة من ١٧٩٢ إلى ١٨٠٦.

(٣) كانت المادة ٧٣ من دستور ١٩٢٣ تنص على أن: "يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب".

وبعيداً عن تقييمنا لفعالية اختصاصات مجلس السيoux- حيث نتناولها بحثاً في نهاية هذه الدراسة، فإن ما يهمننا في هذا المقام، أن المشرع الدستوري الوطني قد رأى ضرورة الاستعانة بغرفة ثانية للبرلمان، ولو كان دورها استشارياً في ظل هذه الصياغة؛ لأن التجربة ستحدو المشرع الدستوري إلى إعادة النظر ثانية في هذه الاختصاصات، والعمل على تخفيف كاهل مجلس النواب.

وبعدما فرغنا من التمهيد لدراستنا المتواضعة هذه بنبذة مختصرة عن التطور التاريخي لنظام المجلسين، وأشهر النظم الدستورية التي أخذت به- في محاولة منها لبلوغ أعلى مستويات الممارسة البرلمانية، وفق ما أسميناه "البرلمان الكامل"، فإن التساؤل البدهي الذي يُطرح في هذا المقام هو: هل ثمّ تلازم حتمي بين فكرة البرلمان الكامل ونظام المجلسين؟ أم أنها أوسع مفهوماً من مجرد اختزالها في أي النظامين- عُرفهً كان أو عُرفتَين؟ وما هي منطلقات هذه النظرية ومرتكزاتها الدستورية العضوية منها والوظيفية؟! هذه التساؤلات جميعاً نتناولها بشيء من التفصيل في الفصل التالي.

الفصل الأول مضمون نظرية البرلمان الكامل على ضوء اجتهاد المحكمة الدستورية العليا

تمهيد وتقسيم:

لا مرأى في أن البرلمان واحدة من أهم سلطات الدولة- كل دولة أيًا كان نظامها السياسي، لاسيما من زاوية تمثيله للجماعة الشعبية بأسرها، ولكونه المفوض شعبياً في التشريع والرقابة باسم الجماعة الشعبية ولحسابها، وفيما يقوم عليه من فرضية سياسية ودستورية مؤداها ضرورة الاتساق أو بالأحرى التكامل مع الإرادة الشعبية فيما يستتبه من تشريعات وما يباشره من مظاهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية- باسم الشعب ولصالحه، هذه الفرضية التي تحوّلنا إلى التكريس لما أسمىناه البرلمان الكامل، في محاولة لصياغة أهم المعايير الدستورية التي تنظم طريقة تشكيل البرلمانات وتكوينها- من ناحية، وتحكم مشروعية أعمالها- من ناحية أخرى.

فما المقصود بالبرلمان الكامل؟ وما الأساس الدستوري الذي تقوى عليه هذه النظرية؟ وما المقومات أو الأوصاف الرئيسية لهذا البرلمان؟ هذا ما نعرض له بشيء من التفصيل من خلال التقسيم التالي:

المبحث الأول: فكرة "البرلمان الكامل" والأساس الدستوري لها.
المبحث الثاني: المعايير الدستورية للممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية.

المبحث الأول

فكرة "البرلمان الكامل" والأساس الدستوري لها

تمهيد وتقسيم:

أشرنا أنفاً إلى أن نظرية البرلمان الكامل لا ينفرد بها برلمان بعينه - مجلساً واحداً كان أو مجلسين، بل تنطلي على كل برلمان تتوافر له سمات معينة يمكن الجزم معها بأنه المُعَيَّر الحقيقي عن الإرادة الشعبية من الناحيتين العضوية والوظيفية - أي منذ انبثاقه عن إرادة الجماعة وحتى تجسيده لهذه الإرادة فيما يقره من تشريعات وما يقوم به من مظاهر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. وهو ما يثير التساؤل عن ماهية البرلمان الكامل، وما إذا كانت فكرته هذه تجد لها أساساً من إرادة الجماعة الشعبية في الدستور؟! فما هو البرلمان الكامل؟ وما الأساس الدستوري الذي يُنطلق منه في التكريس لفكرته؟ هذا ما نعرض له من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: تصور الباحث لنظرية البرلمان الكامل.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري لنظرية البرلمان الكامل.

المطلب الأول

تصور الباحث لنظرية البرلمان الكامل

البرلمان الكامل، طرح بحثي جديد يضعه الباحث على طاولة النقاش البحثي ليأخذ حظه من الدراسة والتحليل من قبل فقهاء القانون العام وباحثيه - إما قبولاً واستحساناً، أو نقداً وتحليلاً وتقويماً.

مضمون فكرة البرلمان الكامل:

البرلمان الكامل في أبسط معانيه - في رأيي المتواضع - هو البرلمان الشعبي - تمثيلاً وتعبيراً. أي البرلمان الذي يجمع بين ديمقراطية التمثيل والأداء؛ فيكون تشكيله وتكوينه معبراً عن الإرادة العامة ابتداءً، وتكون ممارسته التشريعية والرقابية ترجمة لها انتهاءً، يستوي في ذلك أن يكون البرلمان عُرفة واحدة أو عُرفتين.

وإذا كانت الديمقراطية النيابية - والبرلمانات المعاصرة مظهر من مظاهرها، تعد أدنى مدارج الديمقراطية كما يستقر على ذلك جمهور الفقه الدستوري؛ باعتبار أن الأصل في الديمقراطية هو أن يباشر الشعب مظاهر سيادته بنفسه، فإن فكرة البرلمان الكامل تأخذنا إلى استدعاء صورة الديمقراطية شبه المباشرة ثانية - تلك التي تستهدف التوفيق أو بالأدق التقريب بين صورتَي الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة؛ ليكون البرلمان الكامل - في تقديرنا - هو البرلمان الأكثر أخذاً بأدوات الديمقراطية المباشرة الممكنة^(١)، ليصل بممارسته البرلمانية إلى أعلى مستويات الديمقراطية شبه

(١) أخذاً في الاعتبار أن القرارات الشعبية المباشرة لها مشكلات عديدة تستدعي بحثها ومناقشتها؛ للمزيد؛ انظر:

المباشرة- هذه الأدوات التي نعدّها معياراً موضوعياً للحكم على برلمان ما بأنه برلمان كامل- كما نعرض لذلك لاحقاً.

مع الأخذ في الاعتبار أن ديمقراطية التمثيل والأداء هنا ليست مصروفة إلى الديمقراطية الصورية أو الشكلية- تلك التي تتوافر دلالتها في ظل وجود مجلس نيابي لا يعدو كونه سوى مظهرًا شكليًا للديمقراطية- سواء في تشكيله أو في ممارساته التشريعية والرقابية^(١)، وإنما نقصد بها الديمقراطية الفعلية التي يتحقق معها التوافق بين ما قصدت إليه الجماعة الشعبية من وراء إسناد مهمة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلى هيئة منتخبة، وما تجنيه الجماعة من الممارسة الفعلية لهذه الهيئة، وبغض الطرف عمّا إذا كانت هذه الهيئة مكونة من مجلس أو مجلسين.

ومما لا مراء فيه أن أبسط معاني الديمقراطية هو تمكين أفراد الجماعة الشعبية من الوصول إلى مراكز القوة الرئيسية فيما يتعلق بالتعبير عن إرادتها. وفي مقامنا هذا، في الوصول إلى البرلمان - بطريقة عادلة ومنصفة - باعتباره واحدة من أهم قنوات التأثير في القرارات التي تتأثر بها الجماعة الشعبية حاضرًا ومستقبلاً، وهذا ما يفسر حاجة الشعوب - كل الشعوب - إلى أن يكون برلمانها منتخبًا- من ناحية، وخاضعًا للمساءلة من هيئة الناخبين.

منطلقات نظرية البرلمان الكامل:

تنطلق فكرة البرلمان الكامل من نقطة ارتكاز- مؤداها سمو البواعث التي حدت إلى إضافة غرفة ثانية للبرلمانات ذات الغرفة الواحدة في العديد من الديمقراطيات القديمة والمعاصرة، بل واقعية الأسباب التي جعلت من عمل البرلمان ذي الغرفة الواحدة غير مُلبّ تمامًا لتطلعات الجماعة الشعبية في هذه الديمقراطيات؛ فلا مراء في أن هذه الأسباب وتلك البواعث ما كانت لتأخذ هذه الديمقراطيات إلى تثنية برلماناتها، إلا لكونها تستهدف بلوغ درجة ما أو مستوى معينًا من الكمال في الأداء البرلماني، بل والأكثر من ذلك أن ما حضها على الإبقاء على تجربة المجلسين وعدم العودة مجددًا على نظام المجلس الواحد، ما هو إلا أنها قد وجدت مستوىً متقدمًا من كمال الأداء البرلماني- مقارنة بنظام المجلس الواحد بالطبع^(٢)، ولو اختلفنا بعد ذلك في

Gebhard Kirchgässner: Direct Democracy: Chances and Challenges, Open Journal of Political Science, Author and Scientific Research Publishing Inc., vol. 6, 2016, p. 229-249.

(١) انظر في نفس المعنى:

David Hinds: Beyond Formal Democracy: The Discourse on Democracy and Governance in the Anglophone Caribbean, Published online: 24 Jun 2008, Pages 388-406.

(٢) إذ يمكن لنظام الغرفتين أن يكون ضمانًا للاستقرار المؤسسي وتحقيق عنصر الكفاءة، من خلال طيلة مدة عضوية مجلس الشيوخ، وطبيعة الصلاحيات الموكلة إليه؛ فالمجلس الثاني قادر في الواقع على تحقيق الاستقرار التشريعي والرقابي، بل ويمارس سياسة "الاعتدال" في حالة حدوث تغييرات كبيرة في السياسة من قبل المجلس الأول- كما أشار مونتسكيو إلى أن: "تتكون الهيئة التشريعية من جزأين، أحدهما يربط الآخر بقدرته المتبادلة على المنع". كما أن الغرفة الثانية ليست دائمًا، وكما يُقال أحيانًا، الحليف

تقييم درجة أو مستوى هذا الكمال في الأداء البرلماني؛ فالشاهد لدينا أن أقل مستوياته حتمًا يتجاوز مستوى الكمال في الأداء البرلماني للمجلس الواحد، وإلا لساغت هذه الديمقراطيات إلى التخلي عن تجربة البرلمان ذي المجلسين، ولا يحاج في هذا المقام بأن ثمة اعتبارات تاريخية تقف من وراء تبني هذه الديمقراطيات لنظام المجلسين؛ فتغيّر الأفكار والنظريات العتيقة- وأهمها نظرية السيادة البرلمانية المطلقة^(١)، وبزوغ أفكار جديدة^(٢)، لم يعد يدع وجهًا للتذرع بالاعتبارات التاريخية.

الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية كمعيار لتوافر وصف البرلمان الكامل:

كما هو معلوم لدى الدستوريين أن الديمقراطية النيابية فكرة مجازية للتعبير عن أقرب معاني السيادة الشعبية، أكثر منها دلالة حقيقية، بل إن السيد "روسو" قد عارض تمامًا فكرة الديمقراطية النيابية كصورة من صور الديمقراطية؛ حيث انتهت الممارسة بالشعوب إلى ضرورة تفويض بعض ممثليها في ممارسة مظاهر السيادة الشعبية، وبينما يأتي البرلمان- مجلسًا كان أو مجلسين، في القلب من هذه الممارسة، فكان بدهيًا أن يُرتهن كمال البرلمان- تشكيلاً وتكويناً وممارسةً، بقدر ما يُجسّد من مفهوم السيادة الشعبية. وبالتالي، فإن البرلمان الكامل - في تقديرنا - هو ذلك الذي يتوافر له من المقومات العضوية والوظيفية ما يضمن له قبولاً وتأييداً شعبياً.

وعليه، فإن البرلمان الكامل وصف دستوري يتوافر للبرلمان الذي تعد ممارسته البرلمانية الأقرب - موضوعياً - إلى صورة الديمقراطية شبه المباشرة في أعلى مستوياتها^(٣) - بأن يقوم على فكرة التمثيل الشعبي في

الموضوعي للسلطة التنفيذية، وحتى عندما تتزامن أغلبية المجلسين البرلمانيين، يمكنها إسماع صوتها، دون أن تكون مصدر عرقلة أو تأخير لا داعي له في الإجراءات التشريعية. والأهم من ذلك، وبفضل الفحص المزدوج للنصوص التشريعية، فإن النظام ثنائي المجلس يجعل من الممكن تعميق التفكير، ومناقشة وجهات النظر المتعارضة في البداية بشكل أفضل، وتبادل التجارب، واختبار الحلول المتبقية وإثرائها، ومن ثم فإنها تضمن نضجًا أكثر، وهو ما يسهم في إثراء النقاش الديمقراطي وتحقيق جودة القانون. وبالتالي، فإن الغرفة الثانية ليست قوة ترجيح فحسب، بل هي قوة مستقلة للاقتراح والخبرة والتفكير، حتى لو كان للغرفة الأولى دانما "الكلمة الأخيرة". كما أن نظام الغرفتين يجعل من الممكن استكمال الرقابة على عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة، لا سيما عندما لا تتطابق أغلبية المجلسين؛ انظر:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 7 et suiv.

(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

Albert Vin Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th edition, Macmillan, London, England, 1915, p. 15 and next;

Ahmet Emrah GEÇER: The Principle Of Parliamentary Supremacy In The Uk Constitutional Law And Its Limitations, Ankara Bar Review, vol 1, Turkey, 2013, p. 159 and next;

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٤ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ٧ مارس ٢٠١٥م، الجريدة الرسمية، العدد ١٠ (مكرر)، السنة الثامنة والخمسون، ١٦ جمادى الأولى ١٤٣٦هـ، الموافق ٧ مارس ٢٠١٥م.

(٣) ثمّ تنويه إلى أن الربط بين الديمقراطية شبه المباشرة وفكرة البرلمان الكامل، مرده إلى الصعوبات العملية التي جعلت من تصور فكرة الديمقراطية المباشرة غير قابل للتطبيق، ومن ثم تحولها إلى مجرد

تشكيله وتكوينه، وأن تكون ممارسته البرلمانية- تشريعية كانت أو رقابية، محض تجسيد للإرادة العامة، سواء أكان ذلك عبر أدوات الديمقراطية شبه المباشرة أو فيما فُوض فيه البرلمان فيه استقلالاً- بغرفة واحدة كان أو بغرفتين. والتساؤل البدهي هو: هل يتوافر وصف المجلسين التشريعيين للبرلمان الذي يجمع بين غرفتين إحداهما مُشرِّعة وثانيتهما مُستشارة؟ وهو التساؤل الذي يأخذنا إلى الغاية الدستورية التي تكمن من وراء استحداث غرفة مستشارة للبرلمان في الوقت الذي توجد فيه هيئات أخرى باستطاعتها القيام بهذا الدور الاستشاري، بل قد تكون من الدرجة والدراية والبعث عن المحاصصات السياسية، بما يجعلها الأفضل للقيام بمثل هذا الدور الاستشاري- كقسم التشريع بمجلس الدولة في النظامين المصري والفرنسي على سبيل المثال. فقسم التشريع يتوفر عليه ثلثة من القضاة المتمرسين في مجال الصياغة والمراجعة القانونية، فضلاً عن الاشتغال بالقضاء في أغلب المسائل التي يطلب إليهم التشريع أو مراجعة التشريع فيها.

وعود إلى بدء؛ حيث الحديث عن مناط توافر وصف المجلسين التشريعيين للبرلمان ذي الغرفتين المتميزتين تشريعاً ورقابة، أقول بأنه إذا كانت جدوى التثنية تكمن في تخفيف كاهل الغرفة المُشرِّعة والمُراقِبة وإفساح المجال لها للارتقاء بنوعية العملين التشريعي والرقابي المنوطين بها، من خلال تكليف العُرفة الثانية بجانب من التشريع وجانب من الرقابة، بما يتناسب مع قدرات أعضائها وتخصصاتهم، وبما لا يخل بمكانة الغرفة الأولى- كونها التي تمثل القطاع العريض من الجماعة الشعبية، فإذا كانت جدوى التثنية تتوقف على حقيقة ما تسهم به الغرفة الثانية في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية، فإن وصف المجلسين التشريعيين لا يتوافر - في تقديرنا - لبرلمان ما، إلا أن تتشارك عُرفته صلاحيات التشريع والرقابة- بما يتناسب مع الهدف الدستوري أو السياسي من إنشاء كل منهما، ولا يقدر في ذلك استئثار الغرفة الأولى- التي تحقق اعتبار التمثيل الشعبي، بموضوعات معينة من دون الغرفة الثانية، سواء فيما يتعلق بابتداء التشريع فيها- كما في النظامين الانجليزي والأمريكي- إذ يستأثر مجلس النواب في كليهما بابتداء التشريع في الإيرادات العامة.

لنخلص من ذلك إلى أن القول بمجلسين تشريعيين لبرلمان واحد، يستتبع وبحكم المنطق أن يحجز المشرع الدستوري لغرفة البرلمان الثانية اختصاصات تشريعية ورقابية نافذة، لا أن ينسحب بساط المشورة غير الملزمة على كافة اختصاصاتها، وإلا كنا بصدد نظام المجلس الواحد- على الحقيقة، ولو كان الدستور يكرّس لمجلس ثان.

صورة تاريخية يتم عرضها في مقام الحديث عن السيادة الشعبية، ومن ثم فإن البرلمان وهو تطبيق لصورة الديمقراطية النيابية، يرتهن اتصافه بالكمال بمدى تعبيره الفعلي عن السيادة الشعبية، وذلك من خلال توسعه في مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة؛ ليصل الشعب إلى أعلى درجات الممارسة الممكنة لسيادته بنفسه.

◆ البُعد الغائي لنظرية البرلمان الكامل:

لنظرية البرلمان الكامل بُعدٌ غائي- يتمثل في أنها تعوّل على ما يتحقق به التعبير الفعلي عن السيادة الشعبية في مجال الممارسة البرلمانية- تشريعية كانت أو رقابية، سواء في تشكيل البرلمان وتكوينه أو فيما يتعلق بكيفية تعبيره عن تطلعات الجماعة الشعبية؛ فالعبرة لدينا في مقام التكريس لهذه النظرية بمستوى الأداء الديمقراطي الذي يتوافر للممارسة البرلمانية في دولة ما، سواء أكانت تعتمد نظام المجلس الواحد أو تتبنى نظام المجلسين التشريعيين. إذ ينصرف معنى البرلمان الكامل إلى تناسب النظام البرلماني- أحاديًا كان أو ثنائيًا، مع أوضاع وظروف كل جماعة شعبية على حده؛ فبينما يتناسب نظام المجلس الواحد مع ظروف جماعة شعبية ما، تجد أخرى ضالتها في نظام المجلسين، ما دام أن العبرة في توافر وصف "البرلمان الكامل" لنظام برلماني ما، بما يتوافر لبرلمانها من مقومات البرلمان الكامل- مجلسًا واحدًا كان أو اثنين.

غير أنه، وإذا كانت كافة أشكال الديمقراطية الحديثة، تعطي مكانة مركزية لعملية التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ومن ثمّ تولي اهتمامًا كبيرًا بنظام المجلس الواحد، فإن ذلك لا يبديد المخاوف التي تحيط بهذا النظام من حيث قدرة الغرفة الواحدة على تمثيل مجتمع متنوع بشكل مناسب؛ فثمة مخاوف يثيرها تركيز السلطة التشريعية في مجلس واحد- قد يؤدي غياب الضوابط والتوازنات فيه إلى إقرار تشريعات معيبة فنيًا أو حزبية لا تعبأ بأراء الأقلية ولو كانت الأقوى. يضاف إلى ما سبق، أن ما طرأ لكافة الشعوب من تطورات في مختلف المجالات الحياتية- سياسية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو غير ذلك من المتغيرات الداخلية أو الدولية، قد جعل من تصور قيام وصف البرلمان الكامل في جانب البرلمان ذي الغرفة الواحدة أمرًا غير موثوقًا به، سيما في ظل تزايد اللجوء إلى نظام المجلسين في العديد من النظم الدستورية مؤخرًا.

لهذا، اتجه العديد من البلدان إلى إنشاء مجلس تشريعي ثانٍ- به تمثيل أكبر للأقليات الإقليمية أو المجتمعية أو الأقليات الأخرى، وغالبًا ما تكون له تركيبة ووظيفة وسلطات مميزة- تجعله متممًا للمجلس الأول. ولكن وجود مجلس ثانٍ قد يخلق صراعًا مع المجلس الأول، ويؤدي إلى تأخير صناعة التشريع ومن ثمّ قلة الإنتاج التشريعي مقارنة بنظام المجلس الواحد، بل قد تفوق الكلفة التي يفرضها وجود المجلس الثاني القيمة المضافة المتوقعة من وجوده- تلك القيمة التي يمكن للمجلس الواحد أن يحققها لو كان لطريقة تشكيله وكيفية أدائه لمهامه أن تتلافى المثالب التي طالما حدثت النظم الدستورية إلى إنشاء مجلس ثانٍ^(١).

(١) انظر في نفس المعنى:

لنخلص مما تقدم إلى أن فكرة البرلمان الكامل لا تستدعي بالضرورة نظام المجلسين، وكذا لا يفهم منها بالضرورة أولوية نظام المجلس الواحد؛ فالبرلمان الكامل طرح بحثي يستهدف اعتماد معايير واضحة ومحددة لجودة الأداء البرلماني على المستويين العضوي والوظيفي. وعليه، فإن وصف البرلمان الكامل قد يتوافر للبرلمان ذي الغرفة الواحدة، ما دام أن مرتكزات البرلمان الكامل قد توفرت له من الناحيتين العضوية والوظيفية، وقد لا يتوافر هذا الوصف للبرلمان ذي الغرفتين لتخلف أي من هذه المرتكزات- كما نعرض لاحقاً.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري لنظرية البرلمان الكامل

إن القول بنظرية للبرلمان الكامل، ينبغي له أن يقوى على أساس دستوري يجعل هذه الفكرة قابلة للتطبيق، وإلا عدَّ الطرح البحثي نوعاً من الترف البحثي الذي لا يتسق مع الأصول العلمية المستقرة. وهذا ما يأخذنا إلى التساؤل عن الأساس الدستوري لفكرة البرلمان الكامل، سواء فيما يتعلق بمضمون الفكرة أو فيما يتعلق ببلورة أحكامها في نظامنا الدستوري الوطني قياساً على نُظُم أخرى؟

ففي النظام الدستوري البريطاني، صدر قانون البرلمان لعام ١٩١١م ليحدد مدة العضوية في مجلس اللوردات والصلاحيات المخولة، فنص - في القسم الأول - على أنه: في حين أنه من المناسب وضع حكم لتنظيم العلاقات بين مجلسي البرلمان، وفي حين أنه من المفترض أن يحل محل مجلس اللوردات الموجود حالياً، غرفة ثانية يتم تشكيلها على أساس شعبي بدلاً من الأساس الوراثي، مع الأخذ في الاعتبار أنه لا يمكن تنفيذ هذا الاستبدال على الفور، وعلى الرغم من أن هذا النص يتطلب أن يتدخل البرلمان لوضع قانون يحد من سلطات المجلس الثاني الجديد، فإنه من المناسب أن يوضع هذا البند في هذا القانون لتقييد السلطات الحالية لمجلس اللوردات.

وبموجب نصوص الديباجة المهمة لهذا القانون، تم التعهد بمزيد من التشريعات التي ستحدد تكوين وصلاحيات المجلس الثاني الجديد، والذي تم تشكيله على أساس شعبي بدلاً من الأساس الوراثي، هذا الاستبدال الذي وإن كان لم ينفذ على الفور وقتئذٍ، فإنه كان مؤشراً إيجابياً لتقييد "سلطات مجلس اللوردات القائم وقتئذٍ". لذلك، فإن هذا القانون كان واحداً من بين عدة تشريعات تجسد المزيد من التغييرات الدستورية في الممارسة البرلمانية.

ثم صدر قانون البرلمان لعام ١٩٤٩م ليكمل تنظيم العلاقة بين المجلسين؛ فنص على أنه يجب تفسير قانون ١٩١١م وقانون البرلمان لعام ١٩٤٩م معاً على أنهما "قانون واحد" في ترتيب آثارهما، وأن يتم الاستشهاد بالقانونين معاً كقانوني البرلمان لعامي ١٩١١م و١٩٤٩م.

ومن ناحية أخرى، فقد استقرت التقاليد الدستورية في بريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على أن السيادة البرلمانية انعكاس مباشر للسيادة الشعبية، بل إن الاعتقاد في تمثيل البرلمان للشعب الإنجليزي، كان سبباً من وراء التركيز لنظرية السيادة البرلمانية المطلقة، والتي حدد السيد ألبرت فين دايسي مكوناتها الأساسية في "حق البرلمان في إصدار أو إلغاء أي قانون مهما كان"، وأنه "لا يحق لأي شخص أو هيئة تجاوز أو إبطال التشريعات التي يقرها البرلمان"، وأن "السيادة البرلمانية مطلقة ومستمرة"، بل إن البرلمان ذاته لا يمكنه فرض حدود قانونية، سواء كانت موضوعية أو إجرائية، على سلطته الحالية أو على سلطة البرلمانات التي تأتي من بعده.

وفيما يتعلق بالأساس الدستوري لفكرة البرلمان الكامل في مصر، فإنه يستفاد من العديد من نصوص الدستور التي تشكل فيما بينها - وفقاً للمادة ٢٢٧ - نسيجاً مترابطاً، وتتكامل أحكامها في وحدة عضوية متماسكة، وأهمها المادة الأولى.

فالبرلمان الكامل ركنٌ أساس للنظام الديمقراطي الذي تُكرّس له المادة الأولى، والسيادة الشعبية التي تُكرّس لها المادة الرابعة يمارسها الشعب - وفقاً للديمقراطية النيابية^(١) - من طريق البرلمان الكامل - فيما تعلق منها بمهمتي التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على وجه الخصوص، ومصدرية الشعب للسلطات ومن بينها البرلمان - مجلساً كان أو مجلسين، تحوّلنا إلى الربط المنطقي بين البرلمان الكامل والسيادة الشعبية الكاملة - فيما حوّل البرلمان من مظاهر السيادة، يضاف إلى ذلك أن التعددية السياسية والحزبية التي تُكرّس لها المادة الخامسة، شرط جوهري للبرلمان الكامل.

ومن ناحية أخرى، فإن ما قرره المشرع الدستوري الوطني - في المادة ١٠٢ من الدستور - من تحديد عدد أعضاء مجلس النواب، وتحديد طريقة انتخابهم في الاقتراع العام السري المباشر، وتمثيل المرأة بما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد، ثم الإحالة على المشرع العادي في بيان شروط الترشح، ونظام الانتخاب^(٢)، وتقسيم الدوائر الانتخابية وفقاً لما أقرته المحكمة

(١) **David Beetham**: Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, Published by Inter-Parliamentary Union, Geneva, Switzerland, 2006, p. 10 and next;

Carl Schmitt: The Crisis of Parliamentary Democracy, translated by Ellen Kennedy, Sixth printing, the Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, USA, 2000, p. 22 and next;

(٢) أخذاً في الاعتبار أن المادة ٥٣ من الدستور تنص على أن: "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر. التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون. تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض".

الدستورية العليا من ضوابط في هذا الشأن^(١) - أهمها مراعاة التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، وإجازة الأخذ بنظام الانتخاب الفردي أو تبني نظام الانتخاب بالقائمة أو الجمع بينهما بأي نسبة بينهما، فإن هذا كله يمثل أساساً دستورياً لأهم الجوانب العضوية للبرلمان الكامل- كما نعرض لاحقاً. وعلى ضوء ما تقدم، فإن نظرية البرلمان الكامل تستمد أساسها الدستوري من انصراف الإرادة الشعبية، صراحة أو ضمناً، وسواء فيما سطرته من مرادها في نصوص الدستور أو فيما أكننته في نفوس أفرادها، إلى ضرورة تعبير البرلمان - غرفة كان أو غرفتين - عن هذه الإرادة الشعبية على النحو الذي تصير معه فكرة السيادة الشعبية واقعاً ملموساً في واقع الأفراد والمؤسسات على السواء.

وإذ ينبثق البرلمان عن الدستور الذي ينبثق بدوره عن الإرادة الشعبية، فأولى بالبرلمان - أحادي أو ثنائي المجلس - وهو المفوض شعبياً في التعبير عن هذه الأخيرة، أن يتفقد بما ورد في الدستور من نصوص تعكس مراد الجماعة الشعبية وقت وضع الدستور- من ناحية، ويعتد في تفسيرها بما طرأ على هذا المراد من تطورات على إثر المستجدات والمتغيرات التي طرأت بعد اعتماد الدستور ولم يتسن بعد لسلطة التأسيس الفرعية أن تُضمّن وثيقة الدستور؛ ليصل بالدستور إلى أعلى درجات الكمال أو السمو الفعلي؛ فإذا كان الفقه والقضاء الدستوريان قد استقرا على أن القاضي الدستوري ضامن لسمو الدستور- الشكلي والموضوعي على حد سواء، من طريق الإقرار بامتداد ولايته الدستورية لتشمل كافة المطاعن الشكلية والموضوعية للتشريعات التي يقرها البرلمان، فأولى بنا - ومن باب أخرى - أن نكرّس لدور البرلمان في ضمان السمو الشكلي والموضوعي للدستور، ولن يتأتى له ذلك إلا أن يكون برلماناً كاملاً على الحقيقة.

والتساؤل البدهي الذي يُطرح في هذا المقام هو: ما هي المرتكزات التي يقوى عليها البرلمان الكامل- سواء في تشكيله وتكوينه أو في وفائه بالتزامه الدستوري بالتعبير الصادق عن الإرادة الشعبية؟ وهذا هو ما نتناوله بشيء من التفصيل في المبحث التالي.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٥ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ١ مارس ٢٠١٥م، الجريدة الرسمية، العدد ٩ (مكرر)، السنة الثامنة والخمسون، ١٠ جمادى الأولى ١٤٣٦هـ، الموافق أول مارس سنة ٢٠١٥م.

المبحث الثاني

المعايير الدستورية للممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية

تمهيد وتقسيم:

حتى تجد نظرية البرلمان الكامل سبيلها إلى واقع النظم الدستورية المعاصرة، يتعين أن يتوافر لبرلماناتها العديد من المقومات التي تضمن لها مستوى أو حدًا أدنى من نوعية الممارسة البرلمانية. يمكن القول بأنها تمثل مرتكزات الممارسة البرلمانية العصرية، وهذا على المستويين العضوي والوظيفي للبرلمان^(١)، سواء كنا بصدد نظام المجلس الواحد أو في مقام التكريس لنظام المجلسين. ونقصد بالعمل البرلماني هنا، الممارسة البرلمانية للمجلسين معًا؛ حتى إذا ما استأثر أحدهما بمقاليد الممارسة البرلمانية من دون الآخر، وعلى فرض إجادته في القيام بما أسند إليه على حساب المجلس الآخر، كان العمل البرلماني للبرلمان ذي المجلسين منقوصًا، ومن ثم يصعب إضفاء وصف البرلمان الكامل على مثل هذا البرلمان. فما هي الأوصاف أو المعايير الدستورية التي يلزم من توافرها اتصاف البرلمان بـ"الكامل"؟ هذا ما نتناوله من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: المعايير الدستورية العضوية للبرلمان الكامل.

المطلب الثاني: المعايير الدستورية الوظيفية للبرلمان الكامل.

المطلب الأول

المعايير الدستورية العضوية للبرلمان الكامل

حتى يتوافر وصف "البرلمان الكامل" لتنظيم برلماني ما- من الناحية العضوية أو الهيكلية للبرلمان، يتعين أن تتوافر له الشروط التالية:

أولاً: أن يقوم تشكيل البرلمان وتكوينه على اعتبار "التمثيل الشعبي":

من أهم المقومات العضوية للبرلمان الكامل، أن يجمع بين اعتبارين جوهريين فيما يتعلق بكيفية تشكيله وتكوينه؛ فيتم تشكيله عبر طريقة ديمقراطية تعكس مصدرية الشعب للسيادة التي يباشر البرلمان أهم مظاهرها- من ناحية، وتضمن يسر عمل البرلمان وقدرته على الوفاء بالتزاماته الدستورية، وذلك فيما يتعلق بعدد أعضاء البرلمان- مجلسًا واحدًا كان أو مجلسين؛ فلا يكون حجم البرلمان من الكبر بما يحول دون يسر عملية التداول واتخاذ القرار داخل البرلمان، ولا يكون من الصغر بما يحول دون تمثيل بعض أطراف أو شرائح المجتمع أو مناطقه أو يجعل تمثيلها محدودًا.

إذ تعد فكرة التمثيل الشعبي العنصر الرئيس للبرلمان الكامل^(٢)؛ فالأصل أن السيادة للشعب، ومقتضى ذلك أن يباشر الشعب مظاهر سيادته

(١) انظر في نفس المعنى:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 2.

(٢) انظر في نفس المعنى:

بنفسه- ما أمكنه ذلك عملاً، وإلّم يمكنه ذلك لكثرة المواطنين الهائلة، واتساع الرقعة الجغرافية للدول وترامي حدودها، وتنوع مصالحها وتداخل حاجياتها إلى حد التعقيد، فأولى به أن يعهد بهذه الممارسة إلى من يمثلونه تمثيلاً حقيقياً- إذ يمارسون مظاهر السيادة الشعبية باسمه ولحسابه كما هو مفهوم الديمقراطية^(١).

وعليه، فإن أول ما يقوى عليه البرلمان الكامل من الناحية العضوية أن تُكتسب عضويته من طريق الانتخاب الحر- ذلك الذي تحتجب فيه كافة محاولات التأثير - التعسفي - في آراء وقناعات الناخبين، فضلاً عن ضمان الحق في التصويت والحق في الترشح لعضوية المجالس النيابية لأكثر عدد من المواطنين- أي اتساع قاعدة الناخبين- من ناحية، واتساع قاعدة المرشحين- من ناحية أخرى^(٢).

وهذا الشرط يثير إشكالية الأساس الذي يقوم عليه التمثيل في الغرفة الثانية للبرلمان ذي الغرفتين- إذ لا يقوم التمثيل فيها على فكرة السيادة الشعبية، لكون الغرض منها تمثيل مصالح محلية أو اقتصادية أو غيرها- مما لم تفلح فكرة التمثيل الشعبي في تحقيقه داخل الغرفة الأولى، فضلاً عن أن اختيار أعضاء الغرفة الثانية لا يركن إلى طريقة الانتخاب كلية في كافة النظم الدستورية، بل منها ما تزوج بين طريقتي الانتخاب والتعيين، ومنها ما تغلب الأخيرة على الأولى^(٣)- أخذاً في الاعتبار تأثير طريقة التعيين بالعديد من الاعتبارات التي لا تجعلها محبذة لدى الدستوريين.

David Beetham:Parlement ET Démocratie au Vingt-et-Unième Siècle; Guide des Bonnes Pratiques, Union interparlementaire, Suisse, 2007, 2006, p. 13.

^(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

Manimay Sengupta: On a Concept of Representative Democracy, Theory and Decision Journal, vol. 5, Springer Science+Business Media, LLC, D. Reidel PublisMng Company, Dordrecht, Holland, 1974, p. 249-262.

^(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ١٤ يونيه ٢٠١٢م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ تابع (أ)، السنة الخامسة والخمسون، ٢٤ رجب ١٤٣٣هـ، الموافق ١٤ يونيه ٢٠١٢م.

وللمزيد من التفاصيل؛ انظر:

Morgan McLeod: Expanding the Vote: Two Decades of Felony Disenfranchisement Reform, the Sentencing Project, Washington, USA, 2018, p. 5 and next.

^(٣) إذ يتم اختيار أعضاء مجالس الشيوخ وفقاً لأساليب مختلفة؛ ففي معظم البلدان الأوروبية، يتم انتخابهم إما عن طريق الاقتراع غير المباشر، سواء كان نسبياً- كما هو الحال في هولندا، أو مختلطاً كما هو الحال في فرنسا، أو بالاقتراع المباشر مع حكم الأغلبية كما هو الحال في بولندا، أو مختلطاً كما هو الحال في إيطاليا. وقد اختارت كل من بلجيكا وإسبانيا التصويت المباشر وغير المباشر. وفي المقابل، فإن الانتخابات ليست الطريقة الوحيدة للاختيار؛ حيث يمكن تعيين أعضاء مجلس الشيوخ من قبل الهيئات المحلية- سواء كانت برلمانات محلية كما هو الحال في بلجيكا، أو حكومات محلية كما هو الحال في ألمانيا؛ إذ تعين كل ولاية عدداً من أعضاء البوندسرات يساوي عدد أصواتها، ويمكن أيضاً تعيين أعضاء مجلس الشيوخ من قبل الهيئات الوطنية التي تمثل القطاعات المهنية المختلفة- كما هو الحال في أيرلندا، أو من قبل رئيس الدولة، كما هو الحال في المملكة المتحدة؛ حيث يتم تعيين أقرانهم مدى الحياة من قبل الملكة، بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء وبعد استشارة شخص مستقل- مثل لجنة التعيينات في مجلس اللوردات، وأخيراً

غير أن ما طرأ من تطور على الفكر الدستوري في الآونة الأخيرة، والذي يتمثل في التخلي عن كافة الاعتبارات التاريخية التي وقفت من وراء تبني أفكار وسياسات طبقية أو تمييزية في اختيار أعضاء الغرفة الثانية^(١)، يخفف من غلواء الاعتراض على طريقة التمثيل داخل الغرفة الثانية؛ فقد أصبحت الغاية الدستورية من إنشاء غرفة ثانية للبرلمان تتمثل في انتقاء أفضل العناصر والكفاءات التي يمكنها سد النقص الذي يعرّض الممارسة البرلمانية للبرلمان ذي الغرفة الواحدة، وبالتالي فإن التمثيل فيها يأخذ معنى مختلفاً عن معنى التمثيل في المجلس الأدنى؛ فبينما يعوّل في الأخير على اتساع قاعدة الناخبين وكذا المرشحين، فإن الثاني يعوّل فيه على اعتبار الكفاءة والخبرة والحكمة السياسية، وهو ما يجعل من تضيق دائرة الناخبين وكذا المرشحين، سائغاً دستورياً^(٢).

وعليه، فإن اعتبار التمثيل الشعبي يعد متحققاً في جانب الغرفة الثانية للبرلمان ذي الغرفتين، ما دام أن الإرادة الشعبية منصرفة - صراحةً أو ضمناً - إلى اعتماد أسلوب التمثيل الذي تقوم عليها الغرفة الثانية؛ فإذا اعتمد الدستور طريقة الانتخاب أو زواج بين طريقتي الانتخاب والتعيين في اختيار أعضائها،

يكتسب بعض أعضاء مجلس الشيوخ عضويتهم بحكم مناصبهم- مثل الرؤساء السابقين للجمهورية في إيطاليا أو كبار رجال الدين الأنجليكان في المملكة المتحدة؛ راجع:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, Intervention lors du colloque organisé par la Société de législation comparée et l'Université Panthéon-Assas, Discours 16 octobre 2015, p. 3.

(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

Jennifer S. Rosenberg and Margaret Chen: Expanding Democracy: Voter Registration around the World, Brennan Center for Justice at New York University School of Law, New York, USA, 2009, p. 6 and next.

Miss C. E. Isbel: the Evolution of Parliament and the Constitution (Summary of a paper read at a meeting of the Society on 28 February 1975), No Pub., No D., p. 34 and next.

(٢) كقاعدة عامة، يتم انتخاب المجالس الثانية بالاقتراع غير المباشر من قبل الأقاليم والمقاطعات، بينما يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الإيطالي والبولندي والروماني والتشيكي بالاقتراع المباشر بنظام تصويت مختلف عن مجلس النواب؛ تمارس بلجيكا وإسبانيا اقتراعاً مختلطاً مع حزب من أعضاء مجلس الشيوخ منتخب بالاقتراع العام المباشر وحزب آخر بالاقتراع غير المباشر. وبصرف النظر عن الحالة الخاصة للمملكة المتحدة، تجدر الإشارة إلى حالتين فرديتين: حالة أيرلندا والتي تعين ٦ أعضاء في مجلس الشيوخ من قبل خريجي الجامعات، وحالة سلوفينيا والتي يوجد بمجلس الشيوخ ممثلون عن أرباب العمل والموظفين والحرف اليدوية والزراعية والأنشطة الحرة والأنشطة غير الاقتصادية، إلى جانب تمثيل السلطات المحلية. ولا يزال من الضروري التمييز بين أعضاء مجلس الشيوخ الذين ينتمون إلى هيئات السلطات المحلية أو الإقليمية (ألمانيا، والنمسا، وبلجيكا، والبوسنة والهرسك، وروسيا) وأولئك الذين ينتخبون بالاقتراع المباشر، ويمثلون بالأحرى سكان مكونات الاتحاد (سويسرا، بلجيكا)؛ للمزيد انظر:

M. Patrice Gelard: Rapport sur les Secondes Chambres en Europe «Complexite Parlementaire ou Necessite Democratique?», European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Etude no 335, Strasbourg, le 16 novembre 2006, p. 5.

كان اعتبار التمثيل الشعبي متحققاً في جانبها- شريطة ألا تنطوي المعالجة الدستورية على ممارسات تمييزية أو طبقية لا تُستساغ قانوناً^(١).
ثانياً: أن يقوم البرلمان على التمثيل العادل للسكان والتمثيل المتكافئ للناخبين:

يذهب جانب من الفقه إلى أنه يجب ألا نستبعد احتمال أن يكون البرلمان غير تمثيلي بسبب القيود الكبيرة المفروضة على حق الاقتراع؛ مشيراً إلى العديد من النظم الدستورية قد أخذ يمد حق الاقتراع لأكبر شريحة من المواطنين من خلال تخفيض السن القانونية المقررة لممارسة الحق الدستوري في الانتخاب، وأيضاً الحق الدستوري في الترشح لشغل الوظائف النيابية أو العامة، وعمدت دول أخرى إلى مد حق الاقتراع للمواطنين الذين يعيشون في الخارج، وهو ما يمثل أهمية كبيرة لمواطني الدول التي بها نسبة عالية من العمالة في الخارج. ففي الفلبين على سبيل المثال تم إضافة حوالي ٧.٥ مليون ناخب جديد إلى قوائم الناخبين في عام ٢٠٠٣م، وفي المكسيك بلغ عددهم ما يزيد على ١٠ ملايين ناخب في عام ٢٠٠٥، ولا تزال دول أخرى تعمل جاهدة على زيادة عدد ناخبها من خلال تحديد الحد الأدنى للسِّن بـ ١٨ أو حتى ١٦ عاماً^(٢).

هذا، وقد أرست المحكمة الدستورية العليا قاعدتين جوهريتين في هذا الشأن، تعدان ملمحاً رئيساً من ملامح البرلمان الكامل، هما قاعدة التمثيل العادل للسكان وقاعدة التمثيل المتكافئ للناخبين؛ فيقوم البرلمان على أساس تساوي أصوات الناخبين فيما بينها- فلا يكون الوزن النسبي لصوت ما أكثر تأثيراً من صوت آخر، كما يقوم على أساس إتاحة الفرصة لجميع الناخبين في المشاركة المتكافئة- فلا يُزاحم الحزبيون الفرديين في الحصول على أصوات الناخبين، بما يضعف من فرص الآخرين في التمثيل.

وهو ما يعد تطبيقاً لنص المادة ١٠٢ من الدستور المُحدَّث في ٢٠١٩م، والتي تنص - في عجزها - على أن: "ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظات، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بينهما بأي نسبة". وهو النص الذي عدل في استفتاء ٢٠١٩م بعدما قضت المحكمة الدستورية العليا عدم دستورية نص المادة الثالثة من القرار الجمهوري بالقانون رقم ٢٠٢ لسنة ٢٠١٤م في شأن تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب- في حدود انطباقه على الانتخاب بالنظام الفردي.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم رقم ١٥ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ١ مارس ٢٠١٥، الجريدة الرسمية، العدد ٩ (مكرر)، السنة الثامنة والخمسون، ١٠ جمادى الأولى ١٤٣٦هـ، الموافق أول مارس سنة ٢٠١٥م؛ حكمها في القضية رقم ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ١٤ يونيو ٢٠١٢م- سالف الذكر.

(٢) انظر في نفس المعنى:

ثالثاً: تعددية التمثيل السياسي والحزبي ووحدة الهدف البرلماني:

لا يتوافر للبرلمان الكامل وصفه- على الحقيقة، حتى تكون كافة أطياف الجماعة الشعبية وشرائحها المختلفة ممثلة فيه، وعلى نحو متساوٍ يكفل لها تمثيلاً فعلياً، ومن ثمّ تأثيراً في توجيه العمل البرلماني، لا أن تغلب الصورية على فكرة التمثيل داخل البرلمان.

لذا، فقد نصت المادة الخامسة من الدستور على أن: "يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية"، ونصت المادة ٨١ من ذات الدستور على أن: "تلتزم الدولة بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأقزام- صحياً...، وممارستهم لجميع الحقوق السياسية، إعمالاً لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص". كما تنص المادة ٢٤٣ على أن: "تعمل الدولة على تمثيل العمال والفلاحين تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب، وذلك على النحو الذي يحدده القانون"، وتنص المادة ٢٤٤ على أن: "تعمل الدولة على تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصريين المقيمين في الخارج تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب، على النحو الذي يحدده القانون". وتطبيقاً لذلك، فقد أرست المحكمة الدستورية العليا مفهوماً تقديمياً للتعددية السياسية والحزبية، يقوم على حرية المواطن في اختيار التمثيل الفردي أو الحزبي، سواء أكان مرشحاً أو ناخباً؛ عزواً إلى أن حرّيته هذه هي مناط توافر السيادة الشعبية على الحقيقة.

وعليه، فإن التعددية السياسية والحزبية، محمولة دستورياً على كفالة الحق في الترشح للحزبيين وغير الحزبيين- من ناحية، ولغير القادرين - فعلياً - على حيازة التأييد الشعبي لاعتبارات وأسباب غير معتبرة دستورياً^(١) - من ناحية أخرى، لتصل الجماعة الشعبية إلى مستوى معين من الممارسة الديمقراطية في تشكيل البرلمان وتكوينه، يضمن لها - على الأقل من الناحية العضوية - ممارسة برلمانية أكثر تقدماً، تؤشك أن تؤتي ثمارها من الناحية الوظيفية.

وهذا القيد يثير إشكالية التمثيل الفعلي لبعض شرائح المجتمع ممن تحول التقاليد الاجتماعية المختلفة دون وصولهم إلى البرلمان- سواء في مجلس النواب أو في مجلس الشيوخ- حيث اضطرار مشرعي الدساتير إلى تقرير ما يُعرف فقهاً بـ"التمييز الإيجابي" لبعض الفئات؛ كالمرأة في المجتمعات التي ما زالت تشكك في قدرتها على التمثيل الشعبي، وفئة ذوي القدرات الخاصة، وفئة الشباب في المجتمعات التي لا تعظم قدراتها فعلياً، وفئة الأقلية الدينية في الدول التي قد تحول تقاليد أغليبتها الدينية دون وصولهم إلى البرلمان، وأخيراً فئة ذوي الدخول الضعيفة الذين لا يكون بمقدورهم تغطية نفقات الدعاية

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٣ لسنة ١٦ قضائية "دستورية"، جلسة ١٨ مارس ١٩٩٥، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء السادس: من أول يوليو ١٩٩٣ حتى آخر يونيو ١٩٩٥، القاعدة رقم ٣٨، ص ٥٦٧.

الانتخابية ومن ثم الوصول إلى جمهور الناخبين. فهذه الفئات جميعاً، تشترك فيما بينها في صعوبة الوصول إلى جمهور الناخبين وصولاً موضوعياً يمكنهم من اعتلاء مقاعد البرلمان، ومن ثمّ عدم تمكنهم من التأثير في صناعة التشريع أو الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهو ما حدا بعضاً من مشرعي الدساتير - ومنهم المشرع الوطني - إلى اللجوء إلى آلية التمييز الإيجابي ليكفل لهم تمثيلاً فعلياً داخل البرلمان.

غير أن التمييز الإيجابي هو في ذاته تمييز ضد فئات أخرى-كانت لترشح لشغل هذه المقاعد لو لم يحجزها المشرع الدستوري للفئات المذكورة أعلاه- سيما إذا أخذنا مفهوم الديمقراطية على إطلاقه؛ فالأصل أن لا وصاية على الإرادة الشعبية فيما تتجه إليه في اختيار ممثليها- بغض الطرف عما إذا كانوا ينتمون إلى أي من هذه الفئات أم لا؛ فهذا هو مقتضى الانتخاب الحر- ألا تُنقل إرادة الناخبين بالاختيار من بين فئات معينة، ووجه الإثقال هنا يتمثل في أنه لو كان للناخبين أن يختاروا من هؤلاء، لما أعوزهم إلى ذلك أن يتدخل المشرع الدستوري لتقرير هذا الاختيار. وهو ما يثير إشكالية التوفيق بين اعتبار "حرية الناخب" في اختيار مرشحه، واعتبار "التمييز الإيجابي" بين المرشحين.

غير أن "المساواة الموضوعية" بين المواطنين، ومنهم المرشحين لعضوية المجالس النيابية، والتي تعد هدفاً دستورياً لكل جماعة شعبية، تسوّج ترجيح الاعتبار الثاني؛ لكونه يقوم على أسس موضوعية سائغة دستورياً؛ فالغاية من وراء التمثيل الشعبي هي تمكين كافة أطراف وشرائح الجماعة الشعبية من الوصول- بمرشحهم - إلى مراكز التأثير في القرار السياسي للدولة، وأهمها البرلمان باعتباره المفوض شعبياً في التعبير عن الإرادة العامة، ومن ثمّ فإن كل ما شأنه أن يسهم في تحقيق هذه الغاية من الإجراءات والتدابير الدستورية، يعد مطلباً دستورياً-كونه يسهم بشكل أو بآخر في بلوغ الجماعة الشعبية أعلى مستويات الديمقراطية الممكنة.

وعليه، فإن اختصاص الدستور بعض الفئات التي هي بحاجة إلى حماية دستورية خاصة، بمقاعد برلمانية- محددة العدد كانت أو غير محددة، إنما يُحمل على مبدأ المساواة الموضوعية بين المواطنين؛ ذلك المبدأ الذي يكفل تجسيداً فعلياً لفكرة السيادة الشعبية.

وإذا كانت عدالة التمثيل في مجلس النواب تتمثل في وجود ممثلين لكافة شرائح المجتمع- كما ذكرنا، فإنها تأخذ صورة تمثيل كافة الأقاليم والخبرات والكفاءات في مجلس الشيوخ- ما دام أن هذا التمثيل قائم على اعتبارات موضوعية دستورياً- كما أشرنا سابقاً.

رابعاً: أن يقوم تكوين البرلمان على اعتبار الكفاية والقابلية للتجديد:

كقاعدة عامة، عادة ما تكون مدة عضوية الغرفة الثانية مماثلة لتلك التي للأولى، باستثناء المملكة المتحدة، وعلى العكس من ذلك، كانت فترة ولاية

أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي البالغة تسع سنوات استثناءً، وقد أدى الإصلاح الدستوري الذي تم تنفيذه في عام ٢٠٠٤ إلى إنقاص مدة عضوية مجلس الشيوخ إلى ٦ سنوات، مما جعل مدتها أقرب إلى المتوسط الأوروبي، وفي النمسا، يتم تجديد تكوين البوندسرات جزئيًا بعد كل انتخابات في الولاية^(١). أما عن عدد أعضاء المجلس الثاني، والذي عادة ما يكون أقل من عدد المجلس الأول كقاعدة عامة، فيتراوح في المتوسط بين ٧٠ و ١٠٠ عضو تقريبًا، مع وجود استثناءات بالطبع على هذه القاعدة؛ ففي البوسنة والهرسك يبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ ١٥ عضوًا، بينما يصل إلى ٣٤٦ عضوًا في فرنسا، وهو الاستثناء ذاته الذي ينطبق على مجلس اللوردات البريطاني غير النمطي تمامًا.

وبناءً على ما تقدم، فإن البرلمان الكامل من الناحية العضوية، هو الذي يجمع بين اعتبار التمثيل الشعبي- في مرشحيه وناخبيه، واعتبار التمثيل العادل والمنكافيء للمواطنين، واعتبار التنوع والاختلاف. فهذه الاعتبارات كلها تتضافر فيما بينها لإفراز برلمان معبر عن الإرادة الشعبية في تشكيله وتكوينه- ذلك البرلمان الكامل.

المطلب الثاني

المعايير الدستورية الوظيفية للبرلمان الكامل

لا يكتمل منطق نظرية البرلمان الكامل بتوافر مقوماته العضوية، حتى يتوافر له من المقومات الوظيفية ما يكفل التكامل بين شقي العمل البرلماني- العضوي والوظيفي. وأهم هذه المقومات ما يلي:

أولاً: وضوح اختصاصات البرلمان واتساقها مع طبيعة دوره الدستوري:

واحدًا من أهم مقومات البرلمان الكامل، أن تكون اختصاصات البرلمان- مجلسًا كان أو مجلسين، واضحة ومحددة- من ناحية، ومتسقة مع طبيعة الدور الدستوري المنوط به أو بالأحرى مع الغاية الدستورية المستهدفة من وراء إنشائه- من ناحية أخرى، وعلى وجه الخصوص البرلمان ذي الغرفتين؛ بما يمكّن لكل من غرفتيه من مباشرة اختصاصاتها الدستورية على النحو الأمثل، وفي الوقت ذاته يمكّن الناخبين من تقييم أداء البرلمان ومحاسبته شعبيًا.

وقد يثير هذا المعيار استهجان البعض عزوًا إلى أن البرلمان منوط به أمر التشريع والرقابة السياسية، ولا تنازعه سلطة أخرى- بحسب الأصل^(٢)،

(١) انظر في نفس المعنى:

M. Patrice Gelard: Rapport sur les Secondes Chambres en Europe op. Cit, p. 5.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يناير ١٩٩٩، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء التاسع: من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١، القاعدة رقم ١٨، ص ١٣٣.

في مباشرة هذا الاختصاص؛ ما قد يُعتقد معه في صعوبة تصور تجاوز البرلمان لاختصاصه هذا، سيما في النظم الدستورية التي تعتمد مبدأ السيادة البرلمانية- كانجلترا مثلاً^(١).

غير أن الاختصاص الدستوري للبرلمان ليس من الوضوح والتحديد بما يقطع في تجنب تنازع الاختصاص بينه وبين السلطتين الأخريين؛ فقد يتجاوز البرلمان حدود اختصاصه- عامداً أو غير متعمد، وهو ما يفسر ظهور آلية الرقابة على دستورية التشريعات. وهو ما تؤكد المحكمة الدستورية العليا إذ تقرر أنه: "وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد اطرده على أن الدستور هو القانون الأعلى الذي يُرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، بما يحول دون تدخل أى منها في أعمال السلطة الأخرى، أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي ناطها الدستور بها. وحيث إن الدستور الصادر في ديسمبر ٢٠١٢ اختص السلطة التشريعية بسن القوانين وفقاً لأحكامه فنص في المادة ١١٥ منه على أن: يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور. وحيث إن اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين - طبقاً للمادة ١١٥ - لا يخولها التدخل في أعمال غيرها من السلطات، ومن ثم فلا يكون لها - من باب أولى - التدخل في أعمال السلطة التأسيسية التي تضع دستور البلاد، والتي تملك وحدها وضع الضوابط والمعايير التي تنظم كيفية أدائها للمهمة المنوطة بها"^(٢).

يضاف إلى ما تقدم، ضرورة وضوح اختصاصات وصلاحيات كل مجلس من مجلسي البرلمان في النظم الدستورية التي تتبنى نظام المجلسين التشريعيين^(٣)؛ إذ يُرتهن مستوى الكمال الذي تبلغه الممارسة البرلمانية- بقدر

(١) راجع ما ذكر تفصيلاً عن الوضع في بريطانيا حال الحديث عن الأساس الدستوري لنظرية البرلمان الكامل.

(٢) حكمها في القضية رقم ١٦٦ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يونيو ٢٠١٣م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢ (مكرر)، السنة السادسة والخمسون، ٢٤ رجب ١٤٣٤هـ، الموافق ٣ يونيو ٢٠١٣م.

(٣) فإذا كنا قد تحدثنا عن التنوع في ممثلي كافة أطراف الجماعة الشعبية- حال الحديث عن تعددية التمثيل داخل البرلمان- لاسيما برلمان المجلسين، فثمة تنوع وظيفي يتعين أن يتوافر في طبيعة ومدى الصلاحيات المخولة لفرقتيه؛ ففي إطار الغرفتين المتكافئتين، يتمتع كلا المجلسان بذات الصلاحيات التشريعية والرقابية- كما الحال في إيطاليا لفترة قصيرة، أو خارج أوروبا- كما في الولايات المتحدة الأمريكية. وعلى العكس من ذلك، وكما في بعض الولايات- مثل بولندا، يمكن لـ"المجلس الأول" تجاوز حق النقض الذي يمارسه مجلس الشيوخ، وهو وحده لديه سلطة الرقابة على عمل الحكومة. وبين هذه وتلك، يوجد توازنات مؤسسية بين المجلسين، اعتماداً على طبيعة ونطاق الإجراءات المتبعة في التصويت في كل منهما؛ ففي ألمانيا، يتمتع البوندسرات بسلطة اتخاذ القرار مساوية لسلطة البوندستاغ- عندما يفحص ما يسمى بقوانين الموافقة، أو تعديل الدستور، أو التي تؤثر على الشؤون المالية للولايات أو تنظيمها، أو إجراء عمليات نقل مظاهر السيادة لصالح الاتحاد الأوروبي، ومن ناحية أخرى، يمكن للغرفة الأخرى أن ترفع حق النقض عن

وضوح صلاحيات كل منهما، فضلاً عن اتساق اختصاصاتهما مع طبيعة الدور الدستوري المنوط بكل منهما.

وعليه، فإن اختصاصات المجلس الثاني تكون متنسقة مع نظرية البرلمان الكامل، متى كان المشرع الدستوري قد انطلق في تحديدها من العلة التي حدثت إلى الأخذ بنظام المجلسين؛ فيكون ظاهراً فيها وجه الكمال الذي يستهدفه المشرع الدستوري من وراء تبني هذا النظام- حتى إن معايير الحكم على جودة عمل المجلس الثاني، لتعد - في تقديري المتواضع - بمثابة الضوابط التي يُهتدى بها في تحديد اختصاصات هذا المجلس، وهو ما نختبره في نهاية هذه الدراسة- في تقييمنا لتجربة نظام المجلسين في بعض النظم المعاصرة.

وإذا كان القاضي الدستوري المعاصر قد جعل من مبدأ وضوح القانون وإمكانية الوصول إليه مناطاً لدستورية التشريع^(١)، فأولى أن تكون اختصاصات البرلمان من الوضوح والتحديد بما يقطع في حسم كل جدل قد يثار حول ما يدخل في ولاية البرلمان وما يخرج منها. ولو كانت الصياغة العامة لنصوص الدستور لا تمكّن المشرع الدستوري من الوفاء بهذا الالتزام، فليس أقل من أن تصاغ النصوص التشريعية المحددة لاختصاص البرلمان- مجلساً كان أو مجلسين، على هدي مبدأ وضوح القانون ويسر الوصول إليه- سالف الذكر.

ثانياً: التقيد بالأولويات الدستورية المنصوص عليها (الزمنية والموضوعية):

عادة ما يلجأ مشرعو الدساتير إلى تضمينها أولويات تشريعية يتعين على البرلمان- غرفة كان أو غرفتين، أن يبادر إلى ترجمتها إلى تشريعات نافذة في واقع الجماعة الشعبية، سيما تلك التي يقيد فيها المشرع الدستوري المشرع العادي بأجال زمنية محددة. يستوي في ذلك أن تكون هذه الأولويات الدستورية مقيدة بأجال زمنية أو بإجراءات معينة- يمكن لقاضي الدستورية أن يحمل البرلمان على التقيد بها متى اتصل علمه بمسألة الدستورية من طريق الإحالة أو الدفع الفرعي أو التصدي، أو كانت من قبيل الأولويات الموضوعية التي تستفاد من أهميتها أو من لغة الخطاب الدستوري.

ومن أمثلة الأولويات الدستورية الموضوعية، والتي لم يقيد بها المشرع الدستوري بمدة زمنية، ولكن تنبع أولويتها من أهميتها الدستورية: نص المادة ٢٤٣ والتي تنص على أن: "تعمل الدولة على تمثيل العمال والفلاحين تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب..."، ونص المادة ٢٤٤ على أن: "تعمل الدولة على

مجلس البوندسرات بالنسبة لما تسمى بقوانين المعارضة، والتي تمثل أكثر من نصف النصوص التي تم التصويت عليها، وذلك في حال فشلت إجراءات التوفيق بينهما؛ راجع:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 4.

(١) انظر في نفس المعنى: حسين مقداد: مبدأ الأمن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري- قراءة جديدة في أوصاف معايير الدستورية "القضائية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٩٤ وما بعدها.

تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصريين المقيمين بالخارج تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب...". فمثل هذه المسائل تعد أولويات موضوعية تفرض ذاتها على أجندة المشرع العادي في معالجة حقي الترشح والانتخاب، بما يكفل لهذه الفئات حماية دستورية خاصة في ممارسة حقوقها السياسية على النحو الذي يضمن لها مساواة موضوعية.

وعليه، فإن تجاهل البرلمان لأولويات المشرع الدستوري، وإن كان قد يوقع عمل البرلمان في حومة المخالفة الدستورية- إذ تطاله سلطة الرقابة على الدستورية من طريق الطعن على دستورية التشريع، فإنه في الوقت ذاته ينتقص من المشروعية السياسية للبرلمان- تلك التي تقوم على الثقة الشعبية في أداء البرلمان^(١)، وفي الوقت ذاته ينفي عن عمل البرلمان صفة الكمال التي يستهدفها المشرع الدستوري من وراء اختصاصه بالتعبير عن الإرادة العامة، سواء وفقاً للضوابط الدستورية التي يتضمنها الدستور أو وفقاً لتقدير المشرع ذاته على ضوء ما يُستشف من الإرادة العامة.

ثالثاً: عدم التسلُّب من الاختصاص البرلماني:

ونقصد بالاختصاص البرلماني في هذا الصدد، كافة مهام البرلمان ذي المجلسين- عملاً تشريعياً كان أو برلمانياً، وبغض الطرف عن وقوعه في ولاية مجلس النواب أو دخوله في ولاية مجلس الشيوخ.

وإذا كان القاضي الدستوري قد أقر وجه "التسلُّب من الاختصاص" كأحد المطاعن في العمل التشريعي للبرلمان^(٢)، فإن نطاق هذا الوجه لا يتعين قصره على العمل التشريعي من دون العمل الرقابي؛ فكما هو معلوم أن مهمة التشريع واحدة من مهام البرلمان، وليست هي كل مهامه، بل إن مهمة البرلمان الرقابية واحدة من أهم الضمانات الدستورية لاستقامة عمل السلطة التنفيذية^(٣).

وبالتالي، فإن البرلمان الكامل هو ذلك الذي يعمد إلى مباشرة اختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على النحو الذي يضمن للناخبين تمثيلاً فعلياً، لا أن يتسلَّب من هذا الاختصاص ذي الطبيعة السياسية، سيما وأن رقابة الدستورية لا تطاله تقييماً ولا تقويماً.

وإذا كان القاضي الدستوري هو حامي الدستور في صدد الحيلولة دون تسلُّب البرلمان من اختصاصه التشريعي، فإن الجماعة الشعبية هي حامية الدستور في صدد تسلبه من اختصاصه الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية؛

(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر: حسين مقداد: مبدأ الأمن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري، مرجع سابق، ص ٥١ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطلب رقم ٢ لسنة ٣٥ قضائية "رقابة سابقة"، جلسة ٢٥ مايو ٢٠١٣م، الجريدة الرسمية، العدد ٢١ مكرر (١)، السنة السادسة والخمسون، ١٦ رجب ١٤٣٤هـ، الموافق ٢٦ مايو ٢٠١٣م.

(٣) للمزيد من التفاصيل؛ انظر: د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص ٨٥ وما بعدها.

فيكون لها تقييم وتقويم مسلكه من طريق أدوات أو مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة- سألفة الذكر، أو من طريق عدم تجديد الثقة في النواب المتسلبين.

رابعاً: أن تعكس الممارسة البرلمانية بشقيها فكرة السيادة الشعبية:

إذا كانت السيادة الشعبية منصرفة إلى انبثاق البرلمان عن الإرادة الشعبية- كما أشرنا آنفاً، فإنها منصرفة في الوقت ذاته إلى التطابق بين الممارسة البرلمانية- تشريعاً كان أو رقابية، والإرادة العامة؛ فكما هو معلوم أن الأصل في ممارسة مظاهر السيادة أنها تثبت للجماعة الشعبية- وفقاً للديمقراطية المباشرة، إلا ما استحال منها عملاً فتعهد به إلى ممثليها ليقوموا به باسمها ولحسابها- وفقاً للديمقراطية النيابية، ومن ثم فإن كمال الممارسة البرلمانية مرتهن بأن يكون الأداء البرلماني محض تجسيد للإرادة الشعبية، لا أن تُسخر السلطة العامة لتحقيق أهداف حزبية أو شخصية.

وإذا كان القاضي الدستوري المعاصر قد مد بساط رقابة الانحراف بالسلطة إلى مجال التشريع- فيما تُعرف فقهاً برقابة الانحراف التشريعي- تلك التي طالما هوجمت فكرتها لعدة عقود^(١)؛ حتى وجد القاضي الدستوري من مسلك البرلمان المتكرر ما يسوّغ اعتماد هذه الآلية، وذلك في تطور نوعي غير مسبوق لأدوات الرقابة على دستورية التشريعات، فإن بساط هذه الرقابة عادة ما ينحسر عن الأعمال الرقابية للبرلمان- إذ لا توجد آلية لمحاسبة العمل الرقابي للبرلمان، إلا ما حيز للسلطة التنفيذية من وسائل الرقابة المتبادلة بينها وبين البرلمان، أو ما حيز للجماعة الشعبية من أدوات الديمقراطية شبه المباشرة^(٢) بموجب النص الصريح.

وتطبيقاً لذلك، فقد خوّل الدستور لرئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان، متى قَدّر - لأسباب موضوعية - أن ثمة ضرورة تستوجب ذلك، شريطة أن يكون قراره مسبباً وبعد دعوة الشعب للاستفتاء على إجراء الحل؛ إذ تنص المادة ١٣٧ من الدستور على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، .." كما تنص

(١) فقد هوجمت فكرة العلامة الراحل أ.د. السنهوري عن الانحراف بسلطة التشريع في الوقت الذي كتب فيه بحثه القيم عن مخالفة الدستور والانحراف بسلطة التشريع، ثم استُسيغت الفكرة عقب ذلك بعدة عقود، وصارت فكرة الانحراف التشريعي واحدة من المسائل البحثية المتداولة بين الدستوريين، فضلاً عن انضمام رقابة الانحراف التشريعي إلى أدوات القاضي الدستوري في الرقابة على دستورية التشريعات؛ للمزيد من التفاصيل؛ انظر: أ.د. عبد الرزاق السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عاماً (١٩٥٠ - ١٩٨٠)، بحوث وتعليقات مختارة، المكتب الفني لمجلس الدولة، ١٩٩١، ص ٩ وما بعدها؛ م.د. محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢٠٠ وما بعدها.

(٢) للمزيد من التفاصيل؛ انظر: أ.د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٣٤٤ وما بعدها؛ أ.د. محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري-دراسة مقارنة، د. ن، د. ت، ص ٣٤٠ وما بعدها؛ أ.د. محمد جمال عثمان جبريل: النظم السياسية (الدولة، الحكومة، الحريات العامة)، د. ن، د. ت، ص ٢٢٠ وما بعدها؛ أ. سنبل عبد الجبار أحمد: الديمقراطية شبه المباشرة- دراسة دستورية تحليلية مقارنة، مجلة الكوفة، العدد ٢٦، المجلد التاسع، جامعة الكوفة، ٢٠١٦، ص ٣٠٣ وما بعدها.

المادة ١٣٨ 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 بهذا إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها".

غير أن وسائل الرقابة المتبادلة بين البرلمان وسلطة التنفيذ- من ناحية، ومظاهر الديمقراطية شبه المباشرة- من ناحية أخرى، قد لا تغلح عادة في حمل البرلمان على التقيّد بمراد الجماعة الشعبية على الدوام، وهو الأمر الذي يحجز لرقابة الدستورية مقام الصدارة بين آليات تطوير الممارسة البرلمانية- لمجلس واحد كانت أو مجلسين.

وفي نهاية المطاف، أشارك جانبًا من الفقه^(١) القول بأن المرء لا يسعه إلا أن ينحاز إلى السيد كاريه دي مالبيرج، في القول بأن مجلسي البرلمان يمثلان في النهاية نفس الشيء- إذ يمثلان مجموع المواطنين ككل؛ ففي تحليله لنظام الغرفتين الناشئ عن الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥م، أكد "دي مالبيرج" أن مجلس الشيوخ في فرنسا له نفس الطبيعة الجوهرية التي لمجلس النواب، مقررًا أنه: "في دولة موحدة وقائمة على المساواة مثل فرنسا، وحيث إن السيادة الشعبية غير قابلة للتجزئة، فإن أجهزة الدولة ولا سيما البرلمان، يجب أن تعمل في وحدة عضوية أو شخصية تعكس وحدة الأمة التي يمارسون سيادتها. وبالتالي، يتعين على المجلسين حتى لو كانا يتألفان من أعضاء منتخبين وفقًا لأساليب مختلفة، أن يحافظا معًا على ذات الوحدة العضوية الوطنية". فعلى الرغم من أن هذا التحليل مبني على أداء مجلس شيوخ الجمهورية الثالثة، فإنه يظل وثيق الصلة بنظام الغرفتين الفرنسيين الحاليين، وهو ما يفسر أهمية النظام ثنائي المجلس في أي بلد موحد ومتساو؛ حيث يمثل كلا المجلسان نفس الواقع الوطني- يفعلون ذلك بطرق مختلفة، ولكن لا يسمح الإطار القانوني العام للدولة الموحدة بأي شيء آخر^(٢).

(١) **Carre de Malberg**: Contribution à la théorie générale de l'État, tome II, section 459, op. Cit. , pp 557-558.

(٢) **Senat Francais**: Formes et Fonctions du Bicamérisme dans le Monde Contemporain, 6 mai 2022; Publié sur le lien suivant:

الفصل الثاني

أشهر النظم الدستورية المعاصرة تطبيقاً لنظرية البرلمان الكامل

تمهيد وتقسيم:

لا تُذكر فكرة الديمقراطية عمومًا وإلا وتُستحضر تجربة البرلمان في المملكة المتحدة- باعتباره الأقدم على الإطلاق بين الديمقراطيات المعاصرة- ذلك النظام الذي يحتل البرلمان فيه مكانة مميزة في مواجهة كافة السلطات- ملكية كانت أو دينية أو غيرها⁽¹⁾. وإذ أثبتت الممارسة البرلمانية في النظامين الدستوريين الأمريكي والفرنسي، نجاحًا ملحوظًا في العقود المتأخرة؛ إذ أصبح موضع دراسة مقارنة من جُل الباحثين في مختلف دول العالم- باعتبار أن الأول المثال الشائع للنظام الأنجوامريكي، وأن الثاني المثال الشائع للنظام اللاتيني، فإنه يجدر بنا أن نعرض لأهم ملامح نظام المجلسين في هذه النظم الدستورية التي تحتل مكانة كبيرة لدى شراح القانون وممارسي السياسة، جنبًا إلى جنب مع التجربة الأقدم في العالم في الأخذ بنظام المجلسين، وذلك من خلال التقسيم التالي:

المبحث الأول: النظام الدستوري البريطاني مهد تجربة نظام المجلسين

في العالم.

المبحث الثاني: تقييم نظام المجلسين في النظامين الدستوريين الأمريكي

والفرنسي.

(1) **Guy Lodge and Glenn Gottfried:** Democracy in Britain; Essays in Honour of James Cornford, New Ideas for Change, IPPR, England, 2014, p. 17 and next.

المبحث الأول النظام الدستوري البريطاني مهد نظام المجلسين التشريعيين في العالم

تمهيد وتقسيم:

سبق أن ذكرنا حال الحديث عن التطور التاريخي لنظام المجلسين، أن المملكة المتحدة كانت أسبق الديمقراطيات المعاصرة إلى تبني نظام المجلسين؛ حيث عرفت نظام المجلسين بشكله المعاصر في مرحلة متقدمة من تاريخ الممارسة البرلمانية المعاصرة. وهو ما يشيء ضمناً بأن الممارسة البرلمانية في إنجلترا تعد الأسبق إلى البرلمان الكامل- على الأقل على المستوى النظري، حتى نختبر تطبيقاتها العملية من واقع دراسات الباحثين في الشأن البرلماني البريطاني.

فما هي أهم ملامح البرلمان البريطاني- فيما يتعلق بتشكيل غرفتيه وتكوينهما واختصاصات وصلاحيات كل منهما؟ وما الأوجه التي يمكن الاستفادة منها في تطوير نظام المجلسين في مصر؟ وهل من مأخذ دستورية من منظور فكرة البرلمان الكامل- تؤخذ على التجربة الأقدم في العالم؟ هذا ما نعرض له من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: الملامح الرئيسية لنظام المجلسين التشريعيين في النظام الانجليزي.

المطلب الثاني: تقييم تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الانجليزي.

المطلب الأول الملامح الرئيسية لنظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الانجليزي

نعرض في هذا المطلب لأهم ملامح البرلمان الانجليزي- أقدم برلمانات العالم المعاصر- ذلك الذي عرف الصورة الحديثة لنظام المجلسين التشريعيين في أواخر القرن الثالث عشر تقريباً^(١)؛ حيث تشكل المجلسين وتكوين كل منهما، والصلاحيات التشريعية والرقابية المخولة لكل منهما، وحدود العلاقة بينهما، وذلك على النحو التالي.

أولاً: تشكيل البرلمان البريطاني وتكوينه:

يُشكّل البرلمان البريطاني- المعروف حالياً بـ"برلمان بريطانيا وأيرلندا الشمالية، من مجلسين؛ يُعرّف أولهما بمجلس العموم- وهو الغرفة الأدنى،

(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

House of Commons: The Glorious Revolution, House of Commons Information Office, Parliamentary, England, 2010, p. 3, 4.

ويعرّف ثانيهما بمجلس اللوردات- وهو الغرفة الأعلى^(١). يقوم مجلس العموم على أساس التمثيل الشعبي لكافة المواطنين، ويقوم مجلس اللوردات على أساس تمثيل المصالح المحلية أو الإقليمية، وينعقد المجلسان في مدينة "وستمنستر" التابعة للعاصمة لندن.

[١] مجلس العموم:

مجلس العموم- والذي يقال له مجلس عموم المملكة المتحدة، هو المجلس الأدنى في البرلمان البريطاني، ويتم انتخابه من قبل المواطنين في كافة الدوائر الانتخابية للأقطار الأربعة التي تتكون منها المملكة المتحدة (إنجلترا واسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية)، عن طريق الاقتراع السري المباشر، ويتكون المجلس من ٦٥٠ عضوًا- منهم ٥٢٣ عضوًا لإقليم إنجلترا، و٧٢ عضوًا لإقليم اسكتلندا، و٣٨ عضوًا لإقليم ويلز، و١٧ عضوًا لإقليم أيرلندا الشمالية.

ويستثنى من الترشح لعضوية مجلس العموم، وفقًا لقانون عدم الأهلية لعضوية مجلس العموم لعام ١٩٧٥م، أصحاب المناصب الرسمية، ومن بينهم الموظفون المدنيون وضباط الشرطة وأفراد القوات المسلحة والقضاة ورجال الدين، وأيضًا أعضاء مجلس اللوردات، وأعضاء المجالس التشريعية من خارج الكومنولث، باستثناء الهيئة التشريعية الأيرلندية، ويستبعد أيضًا أعضاء البرلمان الويلزي المعروف بالـ(Senedd)، وأعضاء جمعية أيرلندا الشمالية- وذلك وفقًا لقوانين دولتي ويلز وأيرلندا الشمالية الصادرة في ٢٠١٤م. ويتعين ألا تقل سن المرشح عن ثمانية عشر عامًا، وأن يتمتع بجنسية المملكة المتحدة- أصلية كانت أو مكتسبة، أو إحدى دول الكومنولث أو أيرلندا، وألا يكون قد صدر بشأنه حكم بإفلاسه أو ارتكب ممارسات فساد في عملية انتخابية حالية أو سابقة^(٢).

وجدير بالذكر أن قانون مجلس العموم لعام ٢٠٠١م، قد أزال الحظر المفروض على بعض رجال الدين من الترشح لعضوية مجلس العموم- هذا الحظر الذي يعود تاريخه إلى القرن السابع عشر تقريبًا؛ حيث استثنى فقط الأساقفة الذين يجلسون في مجلس اللوردات.

وقد حدد قانون البرلمان لعام ١٩١١م، مدة عمل البرلمان بخمس سنوات تبدأ من تاريخ انعقاد البرلمان. وغالبًا ما يتم تحديد موعد إجراء الانتخابات البرلمانية من قبل الحكومة والتي عادة ما تعلن عن تاريخ إجراء الانتخابات العامة، في غضون ٣٠ يومًا من الإعلان، وبانتهاء مدة الخمس سنوات، يجب

(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر: أ.د. يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٠٩ وما بعدها؛ أ.د. صلاح الدين فوزي: البرلمان- دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٤٩ وما بعدها.

(٢) للمزيد؛ انظر:

Oonagh Gay: Disqualification for membership of the House of Commons, Parliament and Constitution Centre, UK, 13 October 2004, p. 2 - 4.

على الحكومة أن تطلب رسميًا من التاج حل البرلمان، وإن كان إجراء الحل قد يتأخر أحيانًا^(١).

هذا، وتتوزع مقاعد مجلس العموم الحالي في أكثريتها بين أربع أحزاب تقريبًا؛ أولها: حزب المحافظين (٣٥٨)، وثانيهما: حزب العمال (١٩٩)، وثالثهما: الحزب الوطني الاسكتلندي (٤٥)، ورابعهما: حزب الديمقراطيين الأحرار (١٣)، أخذًا في الاعتبار أن الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية هو المنوط بتشكيل الحكومة، وإلا فيتم تشكيل حكومة ائتلافية من طريق الاتفاق بين حزبين أو أكثر^(٢).

[٢] مجلس اللوردات:

مجلس اللوردات هو المجلس الأعلى في البرلمان الانجليزي، ويتكون حاليًا من ٧٦٠ عضوًا - منهم ٦٤٦ عضوًا من النبلاء المعيّنين لمدى الحياة بواسطة ولي العهد بناءً على ترشيح رئيس الوزراء، و٢٥ عضوًا من الأساقفة، و٩٢ عضوًا من النبلاء بالوراثة - بينهم امرأتان^(٣). ويشترط للترشح أو لاكتساب عضوية مجلس اللوردات أن يكون الشخص متمتعًا بالجنسية البريطانية أو الأيرلندية، أو بجنسية دولة من دول الكومنولث، وألا تقل سنه عن إحدى وعشرين سنة، وألا يكون قد أشهر إفلاسه، أو أدين بالخيانة. وقد ظلت عضوية مجلس اللوردات تُكتسب بالوراثة لمئات السنين، وكان الأعضاء يعرفون باسم الأقران بالوراثة لأنهم ورثوا مناصبهم، وبحلول خمسينيات القرن الماضي، كانت البيئة السياسية مهياة لاستساعة العدول عن الاعتبارات التاريخية التي سوغت العضوية الوراثة، فصدر قانون النبلاء لمدى الحياة لعام ١٩٥٨ م ليقر تعيين الأقران لمدى الحياة وليس على أساس وراثي، وليسمح كذلك للنساء بأن يصبحن عضوات في مجلس اللوردات. وقد زادت نسبة الأقران مدى الحياة في مجلس اللوردات بشكل كبير عندما أنهى قانون مجلس اللوردات لعام ١٩٩٩ م حق الأقران بالوراثة في الجلوس والتصويت - حيث نص في المادة الأولى منه على أنه: "لا يجوز لأي شخص أن يكون عضوًا في مجلس اللوردات بحكم النبالة الوراثة"^(٤). وقد أوضح

(١) للمزيد؛ انظر:

R. Eric Petersen: Parliament and Congress: A Brief Comparison of the British House of Commons and the U.S. House of Representatives, Congressional Research Service, The Library of Congress, Updated May 19, 2005, p. 1.

(٢) <https://members.parliament.uk/parties/Commons>

(٣) **United Kingdom: the House of Lords; I. Composition:** 760 members: 646 Life Peers appointed by Crown on the advice of the Prime Minister; 25 archbishops and bishops; 92 Hereditary Peers (Including 2 Women).

(٤) والذي كان ينص على أن:

"1. Exclusion of hereditary peers; No-one shall be a member of the House of Lords by virtue of a hereditary peerage".

رئيس الوزراء آنذاك "توني بلير" أن الهدف هو جعل مجلس اللوردات "أكثر ديمقراطية وتمثيلية"^(١).

ثانياً: أهم ملامح العلاقة البرلمانية بين مجلس العموم ومجلس اللوردات:
ظل مجلسا البرلمان البريطاني متساويين - إلى حد كبير - في السلطات المخولة لكليهما، حتى صدر قانون الإصلاح لعام ١٨٣٢م، والذي قلص بعضاً من صلاحيات مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم، وكذلك ساهمت القوانين الصادرة في الفترة ما بين ١٩١١م و١٩٤٩م في الحد من فعالية مجلس اللوردات، وفي عام ١٩٩٩م أخذ البرلمان في تقليص عدد النبلاء بالوراثة في مجلس اللوردات- كما أشرنا.

هذا، وقد طالب مجلس العموم، في عام ١٣٤٨م، بأن تكون له الأولوية المالية على حساب مجلس اللوردات، وذلك على أساس أنه صاحب التمثيل الشعبي من دون الأخير، وتكررت هذه المطالبة في قرارات ١٦٧١م و١٦٧٨م. وبحلول القرن التاسع عشر، بدأ مجلس اللوردات في تحدي هذه المطالبة؛ فرفض ميزانية العام ١٩٠٩م التي أقرها مجلس العموم، وقد نشبت على إثر ذلك أزمة سياسية بين المجلسين. حتى صدر قانون البرلمان لعام ١٩١١م، ليحسم الجدل لصالح مجلس العموم، ومن ثم إلغاء صلاحية مجلس اللوردات لنقض التشريعات المتعلقة بالضرائب والإنفاق التي يقرها مجلس العموم^(٢).

(١) قبل قانون ١٩٩٩، كان مجلس اللوردات يضم أكثر من ٦٠٠ من الأقران بالوراثة، وكان من بينهم أكبر مجموعة من المحافظين، وبعدما تم انتخاب حكومة عمالية في عام ١٩٩٧، قال رئيس الوزراء آنذاك توني بلير، أنه سوف يلغي عضوية جميع الأقران بالوراثة من مجلس اللوردات؛ مشيراً إلى أنها ستكون المرحلة الأولى مراحل تطوير المجلس الثاني ليكون أكثر ديمقراطية، واصفاً وجود أعضاء وراثيين بأنه مفارقة تاريخية تضمن وجود أغلبية للمحافظين داخل المجلس. وقد تعرضت سياسة الحكومة لانتقادات لاذعة من قبل زعيم حزب المحافظين آنذاك ويليام هيج، والذي وصف محاولة الحكومة الجديدة بأنها ستزيد من قدرة رئيس الوزراء على التحكم في تكوين مجلس النواب من خلال تعيين أقران جدد لمدى الحياة؛ متهماً حزب العمل بعدم تحديد الإصلاحات الإضافية التي سيجريها بعد إلغاء الأقران بالوراثة. وقبل تقديم مشروع قانون مجلس اللوردات، اقترحت مجموعة من أعضاء مجلس النواب حلاً وسطاً بالإبقاء على بعض الأقران بالوراثة لضمان الاستمرارية، وذلك بقيادة اللورد ويثريل الرئيس السابق لمجلس العموم آنذاك، والذي اقترح فيما يسمى بـ "تعديل Weatherill" بقاء ٩٢ عضواً وراثياً في المجلس. ووافقت الحكومة على الاقتراح من حيث المبدأ بشرط عدم تأجيل مشروع القانون في مجلس اللوردات. وتم تقديم مشروع قانون مجلس اللوردات إلى مجلس العموم في يناير ١٩٩٩ وتم تمريره إلى مجلس اللوردات في مارس ١٩٩٩، وتمت الموافقة على تعديل Weatherill وإدراجه في مشروع القانون، كما تم الاتفاق على تعديل حكومي منفصل لإنشاء نظام انتخابات فرعية، هذا التعديل الذي يتيح انتخاب أقران وراثيين جدد لعضوية مجلس اللوردات عند ظهور شواغر، ثم اعتمد القانون في ١١ نوفمبر ١٩٩٩؛ انظر:

Edward Scott: House of Lords Act 1999: Twenty Years On, Library briefings, House of Lords Library, London, 5 November 2019, p. 1, 2.

(٢) "Most SIs must be considered by both Houses of Parliament before becoming law. Some, for example those that deal with taxation matters, are only considered by the Commons".

<https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/statutory-instruments-lords/>

إذ كان لقانون البرلمان لعام ١٩١١ تأثير عميق على البرلمان والسياسة الانجليزية في القرن العشرين. جاء ذلك في أعقاب الأزمة الدستورية التي بدأت في نوفمبر ١٩٠٩ عندما رفض مجلس اللوردات الذي يهيمن عليه المحافظون "الميزانية الشعبية" للحكومة الليبرالية. وفي الانتخابات العامة التي أعقبت ذلك في عام ١٩١٠، سيطرت قضية مجلس اللوردات على النقاش، وسعى البرلمان إلى إلغاء سلطة مجلس اللوردات في رفض مشاريع القوانين المالية، واستبدال حق النقض المقرر للوردات على مشاريع القوانين العامة الأخرى بسلطة الإرجاء، وبالإضافة إلى ذلك تم اقتراح تخفيض المدة القصوى للبرلمان من سبع سنوات إلى خمس سنوات، وقد أقر مجلس اللوردات هذا القانون بأغلبية ١٣١ مقابل ١١٤ صوتًا في أغسطس ١٩١١^(١). ثم خفض قانون البرلمان لعام ١٩٤٩ مهلة إرجاء مشروع القانون من قبل مجلس اللوردات، من سنتين إلى سنة واحدة^(٢).

وبذلك، لم يعد لمجلس اللوردات صلاحية في إلغاء مشروعات القوانين التي يجيزها مجلس العموم، واقتصرت سلطته على إرجاء العمل بمشروع القانون الذي يعترض عليه، لمدة عام واحد بموجب قانون ١٩٤٩م، وبالتالي أصبح من الممكن لمجلس العموم أن يصدر قوانين بدون موافقة مجلس اللوردات بعد مضي عام من تأجيل الأخير لها^(٣)، وذلك بعد التصديق الملكي عليها، أخذًا في الاعتبار أن مشروعات القوانين المتعلقة بالضرائب والإنفاق العام لا تدخل في صلاحية الإرجاء هذه؛ فهي اختصاص حصري لمجلس العموم من دون اللوردات^(٤).

أما عن الرقابة البرلمانية، فهي أحد الأدوار الرئيسية للبرلمان- بغرفتيه؛ إذ تتمتع كلتاها بصلاحيات رقابية مماثلة، على الرغم من وجود تباين بينهما في الإجراءات التي تتبعها كل منهما. وتباشران اختصاصهما الرقابي من خلال أدوات رئيسية هي: الاستجواب، والمناقشة ولجان التحقيق. ويتم الاستجواب إما مباشرة- خلال أوقات الأسئلة الشفوية المعتادة داخل المجلس، أو كتابيًا^(٥).

(١) للمزيد من التفاصيل؛ طالع الموقع الرسمي للبرلمان الإنجليزي؛ الرابط التالي:

<https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/house-of-lords-reform/from-the-collections/from-the-parliamentary-collections-the-parliament-act/parliament-act-1911/>

(٢) **Richard Kelly and Lucinda Maer:** The Parliament Acts, Briefing Paper, Parliament UK Commons Library, Number 00675, 25 February 2016, p. 5.

(٣) **Meg Russell:** Resolving Disputes between the Chambers, Paper to Royal Commission, The Constitution Unit, University College London, No D., p. 1.

(٤) انظر في نفس المعنى: د. زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة- دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات (الأردن)، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦، ص ١١٩؛ د. أحمد عبادة: محاضرات في مقارنة الأنظمة القانونية، د. ن، د. ت، ص ١١٧.

(٥) وبينما يخصص مجلس العموم يومًا معينًا من أيام الأسبوع لكل دائرة حكومية رئيسية، لمدة زمنية يتفق عليها من قبل أحزاب الحكومة والمعارضة، على أن يحضر بعض الوزراء بشكل روتيني للإجابة على الأسئلة الشفوية، فإن مجلس اللوردات يهتم بمناقشة الوزراء في بداية عمل كل يوم، ولكنه لا يخصص أيامًا

ويتم اتهام الحكومة والتصويت على سحب الثقة منها، بواسطة مجلس العموم من دون مجلس اللوردات، وإن كان ذلك لا يحول دون قيام الأخير بالتشكيك في أنشطة الحكومة والطعن في قراراتها.

المطلب الثاني

تقييم تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الانجليزي

نعرض أولاً لأهم ملامح تطور الممارسة البرلمانية في النظام الدستوري الانجليزي- أقدم تجربة لنظام المجلسين في العالم المعاصر، وذلك في فرع أول، ثم نتناول أهم المآخذ التي يتداولها المعنيون بعملية الإصلاح الدستوري في المملكة المتحدة- وهذا في فرع ثانٍ.

الفرع الأول

ملامح تطور الممارسة البرلمانية في المملكة المتحدة

شهد النظام الدستوري البريطاني عددًا من التطورات الدستورية على مستوى البرلمان، والتي يمكن لنا القول بأنها وإن لم تصل بالممارسة البرلمانية في الأقاليم الأربعة للملكة المتحدة (إنجلترا، اسكتلندا، ويلز، أيرلندا الشمالية)، إلى أعلى مستويات الممارسة الديمقراطية- فإنها تمثل في جملتها خطوة جيدة على طريق الإصلاح الدستوري في النظام الأقدم في العالم، وأهمها ما يلي:

أولاً: تطور مفهوم السيادة البرلمانية لصالح فكرة السيادة الشعبية:

أصدر البرلمان العديد من القوانين التي تعكس تطور مفهوم السيادة البرلمانية لصالح فكرة السيادة الشعبية، ومن ثم العدول عن فكرة السيادة البرلمانية المطلقة التي طالما ساد الاعتقاد فيها في لحقب زمنية طويلة^(١). هذه القوانين التي تعكس تطور الدستور الانجليزي- على اعتبار أن هذه القوانين تمثل جزءًا من هذا الدستور.

فقد صدر قانون ١٩١١ والذي حدد مدة عمل مجلس العموم بخمس سنوات بعدما كانت متروكة لتقدير الحكومة، وصدر قانون ١٩٤٩ ليختصر مدة تعليق مشروعات القوانين بواسطة مجلس اللوردات إلى سنة واحدة، وقانون اسكتلندا لعام ١٩٩٧ والذي فوّض مسائل معينة للبرلمان الاسكتلندي،

محددة لكل إدارة حكومية. أما رئيس الوزراء فيحضر للرد على الأسئلة في جلسة الأربعاء من كل أسبوع من الساعة ١٢ ظهرًا حتى ١٢:٣٠ ظهرًا. ويعمل أعضاء مجلس العموم ومجلس اللوردات أيضًا معًا في لجان الاختيار المشتركة، فضلًا عن أن لكل منهما لجان دائمة ومؤقتة. وجدير بالذكر أنه يتم طرح الأسئلة في الأيام التالية وفقًا للتوقيات التالية: الإثنين: ٢.٣٥ مساءً - ٣.٣٥ مساءً؛ الثلاثاء: ١١.٣٥ ص - ١٢.٣٥م؛ الأربعاء: ١١.٣٥ ص - ١٢.٣٥م؛ الخميس: ٩.٣٥ صباحًا - ١٠.٣٥ صباحًا.

(١) للمزيد من التفاصيل، انظر:

Roy Stone de Montpensier: The British Doctrine of Parliamentary Sovereignty: A Critical Inquiry, Louisiana Law Review, Volume 26, Number 4, June 1966, p. 753 and next.

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna: Sovereignty in British Legal Doctrine, Historia Constitucional (revista electrónica), n. 4, 2003, p. 272 and next.

وقانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٨م، والذي يمثل وثيقة حديثة لحقوق الإنسان في المملكة المتحدة، وقانون الإصلاح لعام ٢٠٠٥ بشأن إنشاء المحكمة العليا للمملكة المتحدة وإلغاء الاختصاص الاستثنائي لمجلس اللوردات. فهذه التطورات وإن كانت لا تفوض مبدأ السيادة البرلمانية بشكل أساسي- عزوًا إلى أن البرلمان يملك سلطة إنشاء أو إلغاء أي من القوانين- من الناحية النظرية على الأقل، فإنها قد حدثت كثيرًا من نطاق مبدأ السيادة البرلمانية الذي يقوم عليه الدستور الانجليزي. وهو ما نعهده خطوة جوهرية على طريق التكريس الدستوري لممارسة برلمانية أكثر ديمقراطية في المملكة المتحدة أو في غيرها من النظم الدستورية؛ فالبرلمان - في تقديرنا - كغيره من سلطات الدولة يباشر اختصاصات وصلاحيات دستورية، يتعين أن تخضع للمراجعة من قبل سلطة أخرى، يكون لديها من الدربة والدراية والحيدة والموضوعية ما يحول دون إساءة استعمال هذه الصلاحيات.

ثانيًا: نقل بعض الصلاحيات الدستورية لبرلمانات اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية:

يتمتع البرلمان الاسكتلندي بسلطة سن القوانين بشأن مجموعة واسعة من القضايا منذ عام ١٩٩٩م، وتعرف هذه بالمسائل التي تم تفويضها، وتعرف القضايا التي تقع على عاتق برلمان المملكة المتحدة، بالمسائل المحجوزة. وإذا كانت سلطة برلمان المملكة المتحدة في "وستمنستر" تتسع لتشمل سن القوانين في أي مسألة، فإنه في العادة لن يقوم بسن قوانين بشأن المسائل التي تم تفويضها دون موافقة البرلمان الاسكتلندي، من خلال ما يعرف بـ"اقتراح الموافقة التشريعية"^(١).

ويعد هذا هو التحول الدستوري الأبرز في عملية الإصلاح الدستوري التي تشهدها بريطانيا مؤخرًا، بل يطلق عليه البعض أنه بمثابة حجر الزاوية في أجندة الحكومة للإصلاح الدستوري، أو أنه التغيير الدستوري الأكثر جذرية الذي تم تنفيذه في المملكة المتحدة منذ قانون الإصلاح العظيم لعام

(١) قانون اسكتلندا ١٩٩٨: ٢٨. أعمال البرلمان الاسكتلندي: (١) وفقًا للقسم ٢٩، يجوز للبرلمان سن قوانين تُعرف باسم قوانين البرلمان الاسكتلندي؛ (٢) تُعرف القوانين المقترحة من البرلمان الاسكتلندي باسم مشروعات القوانين؛ ويصبح مشروع القانون قانونًا صادرًا عن البرلمان الاسكتلندي عندما يتم تمريره من قبل البرلمان وحصوله على الموافقة الملكية؛ (٣) يحصل مشروع القانون على الموافقة الملكية في بداية اليوم الذي يتم فيه تسجيل براءات الاختراع الممنوحة للختم الاسكتلندي بيد صاحبة الجلالة مما يدل على موافقتها في سجل الختم العظيم؛ (٤) يجب أن يكتب الكاتب تاريخ الموافقة الملكية على قانون البرلمان الاسكتلندي، ويشكل جزءًا من القانون؛ (٥) لا تتأثر صلاحية قانون البرلمان الاسكتلندي بأي بطلان في إجراءات البرلمان المودية إلى سنه؛ (٦) يجب ملاحظة كل قانون صادر عن البرلمان الاسكتلندي قضائيًا؛ (٧) لا يؤثر هذا القسم على سلطة برلمان المملكة المتحدة في سن القوانين لاسكتلندا؛ (8) (F1) ولكن من المسلم به أن برلمان المملكة المتحدة لن يشرع عادة فيما يتعلق بالمسائل التي تم تفويضها دون موافقة البرلمان الاسكتلندي.]

Scotland Act 1998: "28. Acts of the Scottish Parliament.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/28>

<https://www.parliament.scot/about/how-parliament-works/powers-of-the-scottish-parliament>

١٨٣٢م؛ وذلك لما يمثله هذا الإجراء من تخفيف العبء الملقى على عاتق البرلمان البريطاني- من ناحية، وما يوفره من لامركزية سياسية لهذه الأقاليم- من ناحية أخرى، ومن ثم إتاحة الفرصة لها لتصبح ديمقراطيات قوية وناضجة ومستقرة وفعالة وناضجة بالحياة، لا أن تكون كلاً على البرلمان المركزي؛ إذ يتمثل هدف الحكومة البريطانية من عملية الإصلاح الدستوري في نقل سلطات فعلية إلى اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية-وهي أنظمة سياسية ناضجة بالفعل؛ لتناسب نظمها السياسية مع التطورات والظروف المعاصرة لكل منها^(١).

وجدير بالذكر أن هناك اهتمام باستقلال للبرلمان الإنجليزي برلمانات الأقاليم الأخرى للمملكة المتحدة، والذي يرجع تاريخه إلى أكثر من قرن، ولو بشكل متقطع، وقد أدت التطورات التي لحقت أجزاء أخرى من النظم السياسي للمملكة المتحدة، تزامناً مع إنشاء هيئات منتخبة جديدة في اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية في عام ١٩٩٧م، إلى تصاعد وتيرة الجدل حول فكرة البرلمان المستقل مرة أخرى، وقد ساهم في ذلك بشكل كبير استفتاء الاستقلال الاسكتلندي لعام ٢٠١٤، والسلطات المعززة التي وعد بها البرلمان الاسكتلندي خلال الحملة الترويجية لهذا الاستقلال قبيل الاستفتاء^(٢).

بيد أن هذه الفكرة- والتي يؤيدها الناخبون، لا تلقى قبولاً ولا استحساناً لدى غالبية السياسيين والأكاديميين من العاملين في الحقل السياسي والدستوري؛ لعلة جوهرية- ذكرتها اللجنة الملكية للدستور ١٩٧٣م، وهي أن استقلال البرلمان الإنجليزي والذي يمثل ما يقرب من ٨٥٪ من سكان المملكة المتحدة، قد يجعل الاتحاد الإنجليزي "غير متوازن إلى الحد الذي قد فعاليتيه ومن يفقده علة استمراريته". ذلك أن هيمنة إنجلترا السياسية والاقتصادية على اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية من شأنها أن تغذي القومية التي تزعزع الاستقرار في تلك المناطق. وقد ذهب الأكاديمي آدم تومكينز- في حديثه أمام لجنة الدستور في مجلس اللوردات، إلى أن البرلمان الإنجليزي القوي سيكون "وصفة لانهييار الاتحاد"، وقد قبلت اللجنة - لجنة الدستور ٢٠١٦م - هذا

(١) خلال عامي ١٩٩٧ و١٩٩٨، أجريت استفتاءات في اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية حول كيفية حكمها؛ في اسكتلندا وويلز، سئل الناس ببساطة عما إذا كان يجب إنشاء أنظمة الحكومة المفوضة في بلدانهم، ف جاءت نتيجة الاستفتاء إيجابية، إذ صوت أكثر من ٧٠ في المائة من الناخبين في اسكتلندا لصالح البرلمان الاسكتلندي. وفي ويلز، كانت النتيجة أقرب إلى ٥٠.٣ في المائة لصالح الجمعية الوطنية. وفي أيرلندا الشمالية، طلب من الناخبين الموافقة على اتفاقية بلفاست، المعروفة الآن باسم "اتفاقية الجمعة العظيمة"، والتي تحتوي على أحكام تتعلق بتفويض الحكومة، ومجلس أيرلندا الشمالية، ولجنة وزراء أيرلندا الشمالية التنفيذية، ف صوت لصالحه أكثر من ٧١ في المائة في استفتاء عام ١٩٩٨م؛ انظر:

Sir Alastair Goodlad: Political Structure and Constitutional Re-form in the United Kingdom, This paper was presented as a lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 27 April 2001, p. 3, 4.

(٢) لا تزال اسكتلندا جزءاً من المملكة المتحدة، ولكن في ظل انتقال السلطة، يمكن للبرلمان الاسكتلندي اتخاذ قرارات بشأن بعض القضايا دون الحاجة إلى موافقة من البرلمان البريطاني، ولا يزال برلمان المملكة المتحدة في وستمنستر وحده يتخذ قرارات للمملكة المتحدة بأكملها بشأن بعض القضايا؛ انظر:

<https://www.parliament.scot/about/how-parliament-works/powers-of-the-scottish-parliament>

التحليل إلى حد كبير في تقريرها عن الاتحاد، وخأصت إلى أن مثل هذا الاستقلال "سيحدث عدم توازن وزعزعة للاستقرار في السلطة"، وهو ما وافقه السيد جوردون براون- رئيس الوزراء السابق، مقررًا أن البرلمان الإنجليزي المستقل "يمكن أن ينهي الاتحاد"، بل ذهب إلى مثل ذلك الخبير الدستوري المعروف البروفيسور فيرنون بوجدانور، والذي استشهد بالسوابق التاريخية التي تشير إلى أن "الأنظمة التي تهيمن فيها أكبر وحدة، لديها فرصة ضئيلة للبقاء على قيد الحياة"^(١).

ثالثًا: إلغاء النبالة الوراثية كمناط للعضوية في مجلس اللوردات:

فقد نص قانون البرلمان لعام ١٩٩٩ على إلغاء النبالة بالوراثة والاكتفاء فقط بالنبالة مدى الحياة- هذه الأخيرة التي تكتسب ابتداءً لقيام صاحبها بأعمال جليلة للبلاد، وتنتهي بوفاته. وهو ما يعد في تقديرنا خطوة جيدة على طريق الانتقال بمجلس اللوردات إلى فكرة التمثيل الديمقراطي في اختيار أعضائه. وتعقيبًا على هذا التعديل الجوهري في قوام مجلس اللوردات، قالت البروفيسور ميج راسل إن إلغاء غالبية الأقران بالوراثة وما تبعه من تغييرات في التوازنات الحزبية داخل المجلس، كانت سببًا مباشرًا من وراء تحول مجلس اللوردات إلى مجلس أكثر حزمًا^(٢).

رابعًا: توسيع قاعدة المرشحين لعضوية مجلس العموم:

كان من تبعات إلغاء النبالة الوراثية كمناط لعضوية مجلس اللوردات، والاكتفاء فقط باثنين وتوسيعين عضوًا ممن اكتسبوا العضوية قبل صدور قانون ١٩٩٩م- سالف الذكر^(٣)، أن رُفِعَ الحظر الذي كان مفروضًا على أعضاء مجلس اللوردات بأن يكونوا أعضاء في مجلس العموم؛ حيث أصبح بإمكان النبلاء بالوراثة من غير أعضاء مجلس اللوردات أن يترشحوا لعضوية مجلس

(١) **Meg Russell and Jack Sheldon:** Options for an English Parliament, The Constitution Unit, School of Public Policy, University College London, United Kingdom, 2018, p. 12, 13.

(٢) **Meg Russell:** The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived, 2013, p 254; **Edward Scott:** House of Lords Act 1999: Twenty Years On, op. Cit, p. 8.

(٣) كانت هناك محاولات مختلفة لإجراء مزيد من الإصلاح على نطاق واسع في مجلس اللوردات، منذ إقرار قانون ١٩٩٩، ومع ذلك لم تنجح أي من هذه المحاولات؛ فقد نشرت لجنة ملكية برئاسة اللورد ويكهام تقريرها، تحت عنوان برلمان من أجل المستقبل، في بداية عام ٢٠٠٠، واقترحت أن يضم مجلس اللوردات بعد إصلاحه حوالي ٥٥٠ عضوًا، بما في ذلك ما يصل إلى ١٩٥ عضوًا منتخبًا. كما أوصت بأن تصبح لجنة التعيينات هيئة قانونية وأن تكون مسؤولة عن جميع التعيينات في الغرفة الثانية، ثم قدمت الحكومة مقترحات في كتاب أبيض صدر عام ٢٠٠١ بعنوان "مجلس اللوردات: استكمال الإصلاح"، أهمها إنشاء لجنة تعيينات قانونية لتسمية أعضاء مستقلين؛ وتحديد حجم المجلس بـ ٦٠٠ عضو بعد عشر سنوات؛ وإدخال ١٢٠ عضوًا منتخبًا لتمثيل الأقاليم، وبالتالي إكمال المهمة التاريخية التي شرعت فيها الحكومة في قانون ١٩٩٩، ومع ذلك لم تحظ مقترحات الكتاب الأبيض بتأييد كبير، حتى اقترحت الحكومة في مايو ٢٠٠٢، تشكيل لجنة مشتركة لتوفيق الآراء بشأن الإصلاح، وانتهت اللجنة المشتركة لإصلاح مجلس اللوردات إلى سبع خيارات، رفضها مجلس العموم جميعًا؛ انظر:

Edward Scott: House of Lords Act 1999: Twenty Years On, op. Cit, p. 7, 8.

العموم، وينطبق الحكم ذاته على بعض رجال الدين الذين حُظرت عليهم عضوية مجلس العموم منذ القرن السابع عشر تقريبًا. كما أشرنا سابقًا. فلم يعد الأقران الوريثيون غير مؤهلين لعضوية مجلس العموم، بعد إقرار قانون مجلس اللوردات لعام ١٩٩٩، عدا الـ ٩٢ نيبيلاً بالوراثة الذين تم اختيارهم للجلوس في مجلس اللوردات فيظلون غير مؤهلين^(١). يضاف إلى ذلك، النزول بالحد الأدنى لسن الترشح إلى ثمانية عشر عامًا للجنسين، فضلاً عن ارتفاع نسبة تمثيل المرأة في البرلمان إلى ٣٤% مقارنة بأقل من ٥% قبل خمسة وثلاثين عامًا.

خامسًا: فصل مهام المحكمة العليا عن مهام مجلس اللوردات:

في عام ٢٠٠٥ أقر البرلمان قانون الإصلاح الدستوري الذي نص، لأول مرة في التاريخ الدستوري، على فصل لجنة الاستئناف- المحكمة العليا الآن، عن الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية. ونقل هذا القانون صلاحية مجلس اللوردات للنظر في الطعون القضائية، وتفويض السلطة القضائية للجنة القضائية لمجلس الملكة الخاص، إلى محكمة عليا جديدة ومنفصلة في المملكة المتحدة. وقد وافق مجلس اللوردات على مشروع هذا القانون في ٣٠ يوليو ٢٠٠٩، وافتتحت المحكمة العليا الجديدة في أول أكتوبر لعام ٢٠٠٩م. وقد أصبح أحد عشر من اللوردات الاثني عشر الذين شغلوا المنصب في يوليو ٢٠٠٩م أول قضاة للمحكمة العليا، وسيظلون أعضاء في مجلس اللوردات. بيد أنه لم يعد يحق لهم الجلوس أو التصويت في مجلس اللوردات بصفة سياسية، ولكنهم يعودون إلى اكتساب هذه الصفة مرة أخرى حينما يتقاعدون من عملهم الحالي كقضاة. وبذلك، يتفرغ مجلس اللوردات للقيام بمهامه التشريعية والرقابية- من ناحية، ويستقل عن السلطة القضائية- من ناحية أخرى، وهو ما يتوافر به ملمح من ملامح البرلمان الكامل من هذه الزاوية.

وجدير بالذكر أن محاولات إصلاح مجلس اللوردات لم تتوقف من بعد صدور قانون ١٩٩٩، بل طُرِح العديد من المبادرات وقُدِّم العديد من الاقتراحات الإصلاحية، غير أنها لم تكن تلقى قبول واستحسان المجلسين معًا، وفي عام ٢٠١٢، قدمت حكومة الائتلاف مشروع قانون لإصلاح مجلس اللوردات، والذي كان يتضمن إنشاء مجلس جديد يتم اختيار أغلبية أعضائه بالانتخاب، ويقتصر التعيين على البعض^(٢)، ٣٨. ولكن هذا المشروع قد تم سحبه بعد عدم موافقة مجلس العموم عليه^(٣)، ٣٩. وخلال الانتخابات العامة لعام ٢٠١٧، أعرب كل من المحافظين والديمقراطيين الليبراليين والعمل عن

(١) Section 2, House of Lords Act 1999.

(٢) HM Government: House of Lords Reform Draft Bill, May 2011, Cm 8077.

(٣) HC Hansard, 10 July 2012, cols 274-79.

دعمهم لإصلاح مجلس اللوردات^(١). وقد تم تمرير قانون إصلاح مجلس اللوردات لعام ٢٠١٤، والذي يتيح للأعضاء التقاعد على أساس قانوني، كما تم تمرير قانون مجلس اللوردات لعام ٢٠١٥م- المعروف بـ"العزل والإيقاف"، والذي يوفر سلطات قانونية لمجلس النواب لعزل أو توقيف بعض الأعضاء^(٢).

ثانياً: الأوجه التي ما زالت بحاجة إلى تطوير في نظام المجلسين البريطانيين:

باديء ذي بدء، إن القول بأن بريطانيا العظمى هي النموذج الأقدم والأشهر للبرلمان المزدوج، لا يعني افتقار تجربتها البرلمانية إلى بعض المآخذ من منظور فكرة البرلمان الكامل، والتي تتمثل فيما يلي:

أولاً: تأثر الفكر الدستوري المعاصر بمبدأ السيادة البرلمانية:

كما هو معلوم، أن السيادة البرلمانية هي مبدأ من مبادئ دستور المملكة المتحدة Parliamentary sovereignty is a principle of the UK constitution - بموجبه يعد البرلمان السلطة العليا فيها، ومن ثمّ يمكنه إنشاء أو إلغاء أي قانون، ولا يمكن للمحاكم أن تنقض تشريعاته ولا يمكن لأي برلمان إصدار قوانين غير قابلة للتعديل مستقبلاً^(٣). وإن كان مفهوم السيادة البرلمانية هذه قد تطور تدريجياً، وأضحى البرلمان مقيداً ببعض القيود التي سبق أن قيّد نفسه بها بموجب قانون الاتحاد بين إنجلترا واسكتلندا، فإن هذا لا يحول دون التقرير بأن سيادة هذا المبدأ، سيظل حائلاً دون إمكانية محاسبة الأعمال التشريعية للبرلمان، ما دام أن الفرضية السائغة هناك أن البرلمان لا يخطيء- إن صح التعبير، ويؤكد طرحنا هذا ما بدا في الظهور حديثاً من تعليق بعض المحاكم على بعض القوانين، وإن كانت لم تزل بعد محجوبة عن تعطيها أو نقضها.

ثانياً: إبقاء قانون ١٩٩٩ على النبالة الوراثةية جزئياً وعلى النبالة لمدى الحياة- كلياً:

إذا كنا قد أشدنا من قبل بإلغاء النبالة الوراثةية كمناط لعضوية مجلس اللوردات، فإن ما يؤخذ على تشكيل هذا المجلس، هو الإبقاء على اثنين وتسعين نبيلاً كانوا قد اكتسبوا عضويتهم هذه من طريق النبالة الوراثةية- هذا من ناحية^(٤)، وإبقاء قانون ١٩٩٩ على النبالة مدى الحياة كمناط لعضوية

(١) Conservative Party, Conservative Party Manifesto 2017, May 2017, p 43; Labour Party, Labour Party Manifesto 2017, May 2017, p 102; Liberal Democrats, Liberal Democrat Manifesto 2017, May 2017, p 90.

(٢) Meg Russell: The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived, 2013, p 254; Edward Scott: House of Lords Act 1999: Twenty Years On, op. Cit, p. 7, 8.

(٣) الموقع الرسمي للبرلمان الإنجليزي؛ الرابط التالي:

<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>

(٤) للمزيد؛ انظر:

Sir Alastair Goodlad: Political Structure and Constitutional Re-form in the United Kingdom, op. Cit, p. 6.

المجلس؛ فهذا يتنافى مع اعتبار التمثيل الشعبي، ويتجاهل اعتبار التمثيل الإقليمي، ومن ثم فإن المجلس الحالي يفتقر لأهم أسس نظام المجلسين- في غرفته الثانية.

وإذا كان هذا القانون يعد مرحلة انتقالية من مرحلة التمثيل غير الديمقراطي لمجلس اللوردات إلى مرحلة التمثيل الديمقراطي التي يستهدفها الإصلاحيون الجدد في بريطانيا، فإن الإبقاء على طريقة اختيار أعضاء مجلس اللوردات، وأيضًا على مؤهلات المرشحين له، يمثل تحديًا كبيرًا للديمقراطية الأقدم في العالم؛ فالنبالة- وراثية كانت أو لمدى الحياة، ما هي إلا تجسيد للفكر الطبقي والتمييزي بين المواطنين، وهو ما أخذت أحدث النظم الدستورية ظهورًا في التخلي عنه في دساتيرها وممارساتها البرلمانية، فما بالنا بالنظام الدستوري الأقدم بين النظم المعاصرة!؟

يضاف إلى ما سبق، أن مجلس اللوردات بهيئته التقليدية قد تحول إلى مجرد عبء على الحياة السياسية في بريطانيا؛ وأية ذلك أن قانون ١٩١١ قد حد من قدرته على عرقلة مشروعات القوانين التي يجيزها مجلس العموم وقصر صلاحيته على إرجاء إصداره لمدة عام واحد وفقًا لقانون ١٩٤٩م- كما ذكرنا سابقًا، وهذا من ناحية، بينما يعيب عليه بعض الإصلاحيين الانجليزي^(١) كلفته المالية الزائدة وقلة العائد منه على الممارسة البرلمانية؛ إذ يقرر البعض أن مجلس اللوردات ليس مجرد إهانة للناخبين فحسب، بل إنه عبء غير مقبول على الخزنة العامة، مشيرًا إلى أنه قد تم إنفاق ما يقرب من ١٧.٧ مليون جنيه إسترليني على مخصصات ونفقات المجلس في الفترة ما بين أبريل ٢٠١٩م ومارس ٢٠٢٠م.

يضاف إلى ذلك، أن اعتبار التمثيل الجغرافي أو المحلي، والذي يقوم عليه المجلس الثاني من الأساس، لم يعد متوفرًا في جانب مجلس اللوردات؛ إذ يهيمن على المجلس لوردات لندن وجنوب شرق وشرق إنجلترا، والذين قد تصل نسبتهم إلى ما يقرب من ٥٦%، بينما لا تتجاوز نسبة اللوردات في شرق وغرب ميدلاندرز ٦% تقريبًا، ومن ثم افتقار العديد من مناطق المملكة المتحدة إلى ممثلين لها في المجلس الذي يقوم من الأساس على اعتبار التمثيل الجغرافي. حتى إن هناك بعض المطالبات بإلغاء مجلس اللوردات الذي عفا عليه الزمن، وغير التمثيلي- على حد وصف أصحابها^(٢)، وإنشاء مجلس شيوخ تمثيلي يعيد التوازن ثانية إلى الممارسة البرلمانية؛ حتى يتسنى للغرفة الإقليمية الثانية المنتخبة أن تكون بمثابة المنتدى التشاركي للأقاليم الأربعة المكونة للمملكة المتحدة- يضمن أصواتًا لكافة مناطق المملكة، وتعمل من

(١) مثل جمعية الإصلاح الانتخابي، وهي منظمة مستقلة مقرها لندن، وتعمل على مناصرة حقوق الناخبين وبناء ديمقراطية أفضل في بريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية؛ انظر:

Electoral Reform Society: Elect the House of Lords, A company, 2017, next link: <https://www.electoral-reform.org.uk/campaigns/elected-house-of-lords/>

(٢) Ibid.

خلاله كوحدة واحدة.

المبحث الثاني تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظامين الدستوريين الأمريكي والفرنسي

تمهيد وتقسيم:

تعد تجربتا الولايات المتحدة الأمريكية والجمهورية الفرنسية في نظام المجلسين التشريعيين، اثنتين من أشهر تجارب الازدواجية البرلمانية في العالم- بعد التجربة الانجليزي بالطبع، هذه الشهرة الواسعة التي كتبت لهما رواجاً بحثياً وجعلت منهما قبلة يقصدها الباحثون في علم القانون الدستوري والعلوم السياسية على حد سواء، وهو ما يحدونا إلى اختبار هاتين التجربتين فيما يتعلق بنظام المجلسين، لنقف على مدى تقدمية الممارسة البرلمانية فيهما- من طريق البرلمان ذي المجلسين، ومن ثمّ القياس عليه في تقييم تجربتنا المصرية الوليدة، ومحاولة الاستفادة منهما في تطوير هذه الأخيرة.

فما هي أهم ملامح تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظامين الأمريكي والفرنسي؟ وما هي أهم مظاهر الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية فيهما؟ وهل ثمّ مأخذ تؤخذ عليهما وهما اللتان تُحتذيان؟ هذا ما نجيب عليه من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: تقييم نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الأمريكي.

المطلب الثاني: تقييم نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الفرنسي.

المطلب الأول تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الأمريكي

نعرض أولاً لأهم ملامح البرلمان الأمريكي بغرفتيه- في فرع أول، ثم نردفها بتقييم لتجربة نظام المجلسين في النظام الدستوري الأمريكي- أحد من أشهر النظم الدستورية في العالم، وذلك في فرع ثان.

الفرع الأول

الملامح الرئيسية للبرلمان الأمريكي

يتكون البرلمان الأمريكي- الكونجرس، وفقاً للقسم الأول من المادة الأولى من الدستور، من مجلس للشيوخ، وآخر للنواب، ويباشران معاً كافة السلطات التشريعية الممنوحة له بموجب الدستور. ويجتمع الكونجرس مرة على الأقل كل عام، في أول يوم اثنين من شهر ديسمبر، ما لم يحدد الكونجرس، بقانون، موعداً آخر. ولا يجوز لأي من المجلسين، أن يرفع جلساته

أثناء دورة انعقاد الكونغرس لأكثر من ثلاثة أيام دون موافقة الآخر، ولا ينقل الاجتماع إلى أي مكان آخر غير ذلك الذي سيعقد فيه كلا المجلسين.

أولاً: مجلس النواب:

أسس مجلس النواب في عام ١٧٨٩م، ويقوم على فكرة التمثيل الشعبي لكافة شعوب الولايات المختلفة وفقاً للقسم الثاني من المادة الأولى من الدستور؛ إذ يتألف من ممثلين لكل ولاية وفقاً لعدد سكانها^(١)، ويتم انتخابهم بشكل مباشر. ويشترط فيمن يترشح لعضويته أن يبلغ سن الخامسة والعشرين، وأن يكون مواطناً أمريكياً لمدة سبع سنوات على الأقل، وأن يكون مقيماً في الولاية التي يترشح عنها.

وفي هذا السياق، ينص التعديل ١٥ للدستور على أنه: "لا يجوز للولايات المتحدة أو أي دولة إنكار حق مواطني الولايات المتحدة في التصويت أو الانتقاص منه بسبب العرق أو اللون أو حالة العبودية السابقة". كما نص التعديل ١٩ على أنه: "لا يجوز للولايات المتحدة أو أي ولاية إنكار حق مواطني الولايات المتحدة في التصويت أو الانتقاص منه بسبب النوع". وكذلك نص التعديل ٢٤ على أنه: "لا يجوز إنكار حق مواطني الولايات المتحدة في التصويت في أي انتخابات أولية أو غيرها لمنصب الرئيس أو نائب الرئيس، أو ناخبي الرئيس أو نائب الرئيس، أو عضو مجلس الشيوخ أو الممثل في الكونغرس، أو الانتقاص منه الولايات المتحدة أو أي ولاية بسبب عدم دفع أي ضريبة رأس أو ضرائب أخرى". وقد حدد التعديل ٢٦ سن الانتخاب بثمانية عشر عاماً أو أكثر. هذا، ويبلغ عدد أعضائه الذين يملكون حق التصويت ٤٣٥ عضواً، ومن غير المصوتين قرابة الـ ٦ أعضاء- منهم ممثل لمقاطعة كولومبيا، وآخر لمقاطعة جزر فيرجن، وثالث لمقاطعة غوام، ورابع لمقاطعة ساموا، يتم انتخاب كل منهم لمدة عامين؛ ومفوض مقيم من مقاطعة بورتوريكو- ينتخب لمدة أربع سنوات، ولا يكون لهم صوت معدود.

ثانياً: مجلس الشيوخ:

مجلس الشيوخ هو الغرفة الأعلى بين غرفتي البرلمان الأمريكي، ويقوم على أساس التمثيل الجغرافي أو المحلي؛ إذ تُمثل فيه كل ولاية بعضوين اثنين بغض الطرف عن عدد سكانها-يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية قدر المستطاع، وتشغر مقاعد شيوخ الفئة الأولى عند انتهاء السنة الثانية، ومقاعد شيوخ الفئة الثانية عند انتهاء السنة الرابعة، ومقاعد شيوخ الفئة الثالثة عند انتهاء السنة السادسة، بحيث يمكن اختيار الثلث مرة كل سنتين.

(١) يتم التعداد الفعلي، وفقاً للقسم الثاني من المادة الأولى من الدستور، في غضون ثلاث سنوات بعد الاجتماع الأول للكونغرس الولايات المتحدة، وخلال كل فترة عشر سنوات لاحقة، بالطريقة التي يحددها القانون. يجب ألا يزيد عدد النواب عن واحد لكل ثلاثين ألفاً، ولكن يجب أن يكون لكل ولاية ممثل واحد على الأقل؛ وحتى يتم إجراء هذا التعداد، يحق لولاية نيو هامبشاير اختيار ثلاثة، ماساتشوستس ثمانية، رود آيلاند ومزارع بروفيدينس واحد، كونيتيكت خمسة، نيويورك ستة، نيو جيرسي أربعة، بنسلفانيا ثمانية، ديلاوير واحد، ماريلاند ستة، فرجينيا عشرة، نورث كارولينا خمسة، ساوث كارولينا خمسة، جورجيا ثلاثة.

هذا، وقد ظل اختيار أعضائه خاضعاً لطريقة التعيين من قبل الهيئات أو المجالس التشريعية للولايات في الفترة من ١٧٨٩م إلى ١٩١٣م؛ حيث عدّل نظام انتخابهم ليقوم على أساس الاقتراع الشعبي، وذلك بموجب التعديل السابع عشر على الدستور الأمريكي^(١). ويشترط فيمن يُرشح لعضوية مجلس الشيوخ أن يبلغ سن الثلاثين، وأن يكون من مواطني الولايات المتحدة لتسعة أعوام على الأقل، أن يكون مقيماً في الولاية التي يترشح عنها في تاريخ ترشحه. ويكون نائب رئيس الولايات المتحدة بحكم منصبه رئيساً لمجلس الشيوخ، ولكن لا يجوز له التصويت إلا في حالة تساوي الأصوات.

ويستقل مجلس الشيوخ بسلطة إجراء المحاكمات في كافة قضايا الاتهام النيابي، على أن يُقسّم جميع أعضائه اليمين أو يدلون بإقرار الحياد والنزاهة، ويترأس رئيس المحكمة العليا جلسات المحاكمة في حالة اتهام رئيس الدولة، ويتعين أن يصدر القرار في حالة الإدانة بموافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين على الأقل، وتقتصر سلطة المجلس في توقيع العقوبة، على توقيع عقوبة العزل أو عدم الصلاحية لتولي منصب شرفي أو منصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً لدى الدولة، من غير أن يحول ذلك دون مثول الشخص المحكوم عليه أمام جهات التحقيق والقضاء المختصة.

كما يختص مجلس الشيوخ بالموافقة على المعاهدات^(٢)، وإقرار تعيين أمناء مجلس الوزراء وقضاة المحكمة الاتحادية العليا والقضاة الفيدراليين، وغيرهم، كما تنبّت له صلاحية انتخاب نائب رئيس الدولة في الفرض الذي لا يحصل فيه أحد المرشحين على أغلبية المجمع الانتخابي- فيكون له وقتئذٍ انتخاب واحد من أكثر المرشحين حصولاً على الأصوات، كما تنبّت للمجلس صلاحية الاتهام والتحقيق ومحاكمة الأعضاء الذين يتم عزلهم من مجلس النواب.

ثالثاً: أهم ملامح العلاقة بين مجلسي النواب والشيوخ وكيفية التنسيق بينهما:

يستأثر مجلس النواب بصلاحية ابتداء التشريع أو تعديل القوانين التي تتعلق بالإيرادات العامة، وعلى وجه الخصوص قوانين الضرائب^(٣)، من

(١) Amendment XVII: "The Senate of the United States shall be com-posed of two Senators from each State, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislatures".

(٢) للمزيد من التفاصيل حول التعديلات والتحفظات والتفاهات التي تعكس محورية دور المجلس في هذا الصدد؛ انظر:

Stefan A. Riesenfeld & Frederick M. Abbott: The Scope of U.S. Senate Control over the Conclusion and Operation of Treaties – United States, Chicago-Kent Law Review, Volume 67, Issue 2(Sym-posium on Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties), Article 14, June 1991, p. 751 and next.

(٣) ينص التعديل السادس عشر للدستور على أن: "يكون للكونجرس (الجمعية الوطنية) سلطة فرض وجمع الضرائب على الدخل، من أي مصدر، ودون تقسيم بين عدة ولايات، وبغض النظر عن أي تعداد".

دون مجلس الشيوخ الذي يمتنع عليه ابتداء التشريع في مثل هذه المسائل، وتقتصر سلطته حيالها على اقتراح التعديل، من دون أن تكون له سلطة رفضها أو تعطيلها^(١)؛ تأثرًا باعتبارات تاريخية مردها إلى الممارسة البرلمانية المستقرة لدى البرلمان البريطاني. بالإضافة إلى صلاحية عزل المسؤولين الفيدراليين، وانتخاب رئيس الدولة في الفرض الذي لا يحصل فيه أحد المرشحين على أغلبية أصوات الهيئة الانتخابية، كما درج العمل البرلماني على أن مجلس النواب هو من يُقر قانون الاعتمادات المالية.

على أن يؤخذ في الاعتبار أن موافقة مجلس الشيوخ واجبة على بقية مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب، وإلا اقتضت إلى صفة القانون، ما لم تتمكن هيئة المؤتمر والتي تضم أعضاء من كلا المجلسين، من التوافق فيما بينها على النقاط الخلافية.

ويجب تقديم مشروعات القوانين التي تحظى بموافقة المجلسين، إلى رئيس الدولة، فإذا وافق عليها، أصدرها. وإذا لم يوافق عليها، فله أن يعيدها إلى المجلس الذي طرح فيه مشروع القانون- مشفوعًا بالاعتراضات، وعلى المجلس أن يسجل هذه الاعتراضات في محاضر جلساته، ثم يعيد دراسة المشروع^(٢)، فإذا وافق عليه أعضاؤه، بعد الدراسة، أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر لدراسته، فإذا أقره ثلثا أعضاء ذلك المجلس أصبح قانونًا. وإذا لم يُعد الرئيس مشروع القانون في غضون عشرة أيام من تاريخ إحالته إليه- باستثناء أيام الأحد، فيصبح قانونًا نافذًا.

وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين على مشروع قانون ما، هذه الحالة التي تعد واحدة من أهم مراحل العملية التشريعية بين المجلسين، ومن المحتمل أيضًا أن تكون واحدة من أكثر هذه المراحل تعقيدًا؛ إذ تظل كل غرفة محكومة بقواعدها وسوابقها وممارساتها، ولكن في هذه الحالة يتعين على كل منهما أن تأخذ في الاعتبار التفضيلات المتاحة، وإلى حد ما، تعدد إجراءات الغرفة الأخرى^(٣).

(١) Article I; Section 7: "All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills".

(٢) جدير بالذكر أن اللجان التشريعية داخل المجلسين تؤدي مجموعة كبيرة من الوظائف، وتوفر للهيئة التشريعية فرصة لزيادة الكفاءة والخبرة؛ إذ تقوم بفحص مشاريع القوانين عن كثب والإشراف على البرامج الحكومية، وتوفر فرصة للجمهور للمشاركة في العملية التشريعية. هذا، وبينما يختلف عدد اللجان ونوعها وحجمها ووظيفتها من هيئة تشريعية إلى أخرى، فإنها عنصر تنظيمي تتزايد أهميته للهيئات التشريعية الفعالة، وسيما وأن اللجان التشريعية تمكن الهيئة التشريعية من المشاركة بنشاط في حوكمة الدولة- خاصة في الديمقراطيات الناشئة حديثًا؛ للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

National Democratic Institute for International Affairs: Committees in Legislatures- A Division of Labor, Legislative Research Series Paper 2, Washington, DC, 1996, p. 19.

(٣) **Stanley Bach**: Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments between the Houses, Congressional Research Service, USA, Updated May 22, 2019, p. 1 and next.

وتوجد طريقتان لحل الخلافات بين المجلسين؛ الأولى: لجنة المؤتمر- وتتكون من أعضاء عن مجلس النواب وآخرون عن مجلس الشيوخ- بالتساوي، وتعمل على التفاوض فيما بينها بأي طريقة يختارونها، وفي النهاية يجب أن تتم الموافقة على اتفاقهم من قبل أغلبية أعضاء مجلس النواب وأغلبية أعضاء مجلس الشيوخ، ويناقش المؤتمر المسائل التي اختلف عليها المجلسان فقط، للاتفاق على صياغة مشتركة لمشروع القانون محل الخلاف، وإذا لم يتمكنوا من التوصل إلى اتفاق بشأن تعديل ما، أو إذا تجاوزت موافقتهم سلطتهم هذه، فعليهم إبلاغ المجلسين بأن هذا التعديل تعديل فني^(١). والغالب في عمل الكونجرس تاريخياً أن يتبع هذه الطريقة. أما الطريقة الثانية، والتي قد تجعل من لجنة المؤتمر غير ضرورية أحياناً، هي الاعتماد بدلاً من ذلك على تبادل التعديلات بين المجلسين- تعديلات مجلس الشيوخ على مشروع مجلس النواب، أو تعديلات مجلس النواب على مشروع مجلس الشيوخ؛ إذ ينقل كل منهما مقترحاته إلى الآخر- سواء باستبدال موقفه أو الإصرار عليه؛ على أمل أن يتفقا في النهاية على موقف موحد^(٢).

هذا، وللتقارير الصادرة عن لجنة المؤتمر مكانة مميزة في نقاش المجلسين، غير أن هذه التقارير لا تكون قابلة للتعديل؛ فيكون لمجلس الشيوخ صلاحية حذف بعض أجزاء التقرير التي تعتبر وفقاً لقواعد مجلس الشيوخ، "خارج النطاق المادي" أو خارج "أحكام الإنفاق الموجه الجديدة"، ويكون لمجلس النواب أيضاً إجراء خاص للتصويت على رفض أحكام تقرير المؤتمر التي لم تكن وثيقة الصلة بمشروع القانون في المجلس، وبعد موافقة المجلسين على ما ورد في تقرير لجنة المؤتمر، يمكن لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ التصرف في أي تعديلات متبقية في حالة الخلاف، حتى إذا ما توصلوا إلى اتفاق بشأن مشروع القانون كاملاً، أرسل للعرض على الرئيس^(٣).

الفرع الثاني

تقييم تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الأمريكي

تعد تجربة الازدواجية البرلمانية الأمريكية، التجربة الأكثر ممارسة ديمقراطية أو الأكثر نضجاً- إن جاز التعبير؛ إذ يقوم مجلس الشيوخ بدور حيوي في الممارسة البرلمانية على مستوى التشريع والرقابة البرلمانية معاً؛

(١) قد يجد المؤتمر أحياناً أنه من المرغوب أو الضروري تجاوز سلطتهم؛ من ذلك على سبيل المثال أن يروا أن تغير الظروف يحتم على الكونجرس تخصيص أموال لبرنامج ما أكثر مما وافق عليه مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في البداية. أو يروا أن مشروع القانون يجب أن يتضمن أحكاماً حول موضوع لم يتم تضمينه في النسخة التي أقرها أي من المجلسين؛ ففي مثل هذه الحالات، يتمكن المشاركون من تحقيق أغراضهم، دون إخضاع تقريرهم لنقطة نظام، باستخدام أداة التعديلات في الاختلاف؛ إذ يستغلون حقيقة أن القيود التي تنطبق على أحكام تقارير المؤتمرات لا تحكم التعديلات بين الغرفتين، وإذا رغب المؤتمر في تجاوز سلطتهم في حل أحد التعديلات خلافاً، فيمكنهم استبعاد هذا التعديل من تقرير المؤتمر، وتقديم تقرير جزئي عن المؤتمر إلى مجلسي النواب والشيوخ وهذا ما يسمى بالتعديل في الخلاف الفني؛ انظر:

Stanley Bach: Resolving Legislative Differences in Congress, op. Cit, p. 28.

(٢) Ibid.

(٣) Ibid.

حتى إن شهرته لتكاد تفوق مجلس النواب. فما هي أهم مظاهر الممارسة الديمقراطية في نظام المجلسين التشريعيين الأمريكي؟ هذا ما نعرض له بشيء من الإيجاز كالتالي:

أولاً: أهم أوجه الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في النظام الأمريكي:

[١] قيام تجربة نظام المجلسين على مبدأ التكافؤ:

من الأصول التي يقوم عليها نظام المجلسين التشريعيين، أن يتم توزيع الاختصاص البرلماني- التشريعي والرقابي، بين المجلسين، على أساس أنهما متساويين أو متكافئين، ولو كان لأحدهما- وخصوصاً المجلس الأول، ثقلاً ما في الأفراد بمسائل بعينها. وهو الأصل الذي قامت عليه تجربة نظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية؛ فقد عرضنا آنفاً لما يتمتع به مجلس الشيوخ من اختصاصات وصلاحيات لا تكاد تقل كثيراً عن تلك المخولة للمجلس الأول- عدا ما استثنى للأخير تاريخياً من التقرير في مسائل الإيرادات والنفقات العامة- وأهمها الضرائب بلا شك.

إذ يتمتع مجلس الشيوخ بسلطات مهمة بموجب أحكام "المشورة والموافقة"- وفقاً للقسم الثاني من المادة الثانية من الدستور، والتي تتطلب التصديق على المعاهدات بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين، والموافقة بأغلبية بسيطة على التعيينات العامة المهمة- مثل أعضاء مجلس الوزراء والسفراء وقضاة المحكمة العليا، كما يفصل مجلس الشيوخ في إجراءات العزل التي يبتدأها مجلس النواب، وتشتترط أغلبية الثلثين في حال الإدانة.

[٢] قيام المجلسين معاً على اعتبار التمثيل الشعبي:

كان المتبع تاريخياً في اختيار أعضاء المجلس الثاني، والذي هيمنت عليه اعتبارات الطبقة والفئوية لعقود طويلة أو ربما لقرون، كان المتبع أن يقوم المجلس الثاني على غير اعتبار التمثيل الشعبي. حتى أثبتت الممارسة العملية عدم جدوى المجالس الثانية التي طالما انصاعت عملية تشكيلها وتكوينها لاعتبارات غير دستورية من منظور فكرة السيادة الشعبية، ومثال ذلك مجلس اللوردات البريطاني، والذي أحاطته محاولات الإصلاح الدستوري، وطالته يد الإصلاح بالفعل منذ صدور قانوني البرلمان لعام ١٩١١ و١٩٤٩م. وهو ما حدا الكثير من النظم الدستورية إلى التخلي عن هذه الممارسة غير الديمقراطية، واعتماد فكرة التمثيل الشعبي في تشكيل وتكوين الغرفة الثانية للبرلمان- كما الحال في تشكيل وتكوين المجلس الأول، وكان النظام الأمريكي من بين هذه النظم بكل تأكيد.

هذا، وقد حقق مجلس الشيوخ الأمريكي شهرة واسعة على إثر تفرد في الممارسة البرلمانية، والتي جعلت منه موضع مقارنة مستمرة بمجلس النواب؛ لطول مدة انعقاده- من ناحية، وقلة عدد أعضائه- من ناحية، وقيامه على

أساس التمثيل الجغرافي؛ حيث الجماعية والبعد عن الحزبية في الأداء إلى حد كبير- من ناحية أخرى.

[٣] توسيع قاعدة الناخبين والمرشحين:

عمد المشرع الدستوري الأمريكي إلى التكريس لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الممارسة البرلمانية؛ فخفض السنة القانونية المقررة للتمتع بحق الانتخاب، وأيضًا تلك المقررة للتمتع بحق الترشح- على النحو الذي عرضنا آنفًا، وهو ما يعد ممارسة برلمانية أكثر ديمقراطية من منظور نظرية البرلمان الكامل- كما ذكرنا.

[٤] وجود آلية فعالة للتوفيق بين المجلسين في حال حدوث خلاف بينهما:

إن أكثر ما تنسلّ منه سهام النقد إلى تجربة نظام المجلسين، الكيفية التي تضمن تكامل المجلسين في التعبير عن الإرادة العامة على النحو الذي أريد لها فعليًا، لا أن تنتشت هذه الإرادة بين نوعي ممثليها، فيصير نظام المجلسين التشريعيين عائقًا في سبيل العملية التشريعية. غير أن تميّز التجربة الأمريكية في الأخذ بنظام المجلسين، ربما يرد من الأساس إلى وجود آلية فعالة لضمان التعاون بين المجلسين ابتداءً، والتوفيق بينهما في حال حدوث تعارض أو خلاف في وجهات النظر البرلمانية- تلك التي تقوم على اللجان المشتركة من ناحية، وعلى التواصل المباشر بين المجلسين من ناحية أخرى.

ثانيًا: أوجه القصور التي تتطور تجربة نظام المجلسين في النظام الأمريكي:

[١] قيام التمثيل الانتخابي داخل مجلس الشيوخ على الولايات الريفية:

كما ذكرنا آنفًا، أن التمثيل الجغرافي في مجلس الشيوخ، يقوم على تخصيص مقعدين لكل ولاية بغض النظر عن تعداد سكان هذه الولاية، غير أن عدم الاعتداد بالكتلة السكانية لكل ولاية، والتي تختلف فيما بينها اختلافًا كبيرًا من حيث تعداد السكان، قد ينتهي إلى محاباة أعضاء مجلس الشيوخ المنتمين إلى الولايات الريفية ذات التعداد السكاني القليل- كما يرى البعض^(١)، والتي عادة ما يكون لديها عدد كبير من الناخبين البيض؛ مثل ولاية مونتانا، وولايتي داكوتا الشمالية والجنوبية، ولعل ذلك ما يساعد في تفسير سيطرة الحزب الجمهوري على الكونجرس. وقد وجدت محاولات لمعالجة هذه الإشكالية- كتلك التي اقترح فيها أن تُمنح صفة "ولاية" لـ"واشنطن العاصمة" و"بورتوريكو"، حتى تكون هناك أربعة إضافية في مجلس الشيوخ، غير أن هذا الاقتراح وغيره يصعب قبوله في ظل الأغلبية المناهضة لهذه الفكرة، لسامر هذه الثغرة في نظام المجلسين التشريعيين الأمريكي إلى أن تتم معالجتها مستقبلاً.

[٢] تحكّم الأغلبية الحزبية الحاكمة في تقسيم الدوائر الانتخابية:

(١) موقع عربي بوست: ٥ عيوب خطيرة للنظام الانتخابي الأمريكي تتيح للجمهوريين التحكم بالسلطة بهذه الحيل المتبجحة، مقال منشور بتاريخ ١٧ نوفمبر ٢٠٢٠ على الموقع الإلكتروني التالي:

<https://arabicpost.me/>

تشير السيدة "بريانا براون" - نائب مدير منظمة Texas Organizing Project، والتي تسعى إلى تعزيز التأثير الانتخابي للأمريكيين من الأصول اللاتينية والسوداء، إلى أن رسم حدود الدوائر الانتخابية، والذي يشار إليه بـ"جيرى ماندر"، يسمح للجمهوريين بتعزيز حظوظهم في الإبقاء على هيمنتهم الحزبية، فما دام أنهم هم المسؤولون عن تقسيم الدوائر في الجولة الانتخابية القادمة، فمؤكد أنهم سيستخدمونها لصالحهم^(١). وهو الأمر الذي يحتاج إلى وجود قانون دستوري أو مكمل للدستور ينظم عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، بعيداً عن تحكم أحزاب الأغلبية في تقسيمها، وإلا فمؤدى ذلك استئثار الأغلبية الحزبية الحاكمة بتوجيه إرادة جمهور الناخبين بالمخالفة لمبدأ الانتخاب الحر.

[٣] تأثير ممارسة الحق الدستوري في الانتخاب بالصراع الحزبي التاريخي:

ذكرنا آنفاً - حال الحديث عن المقومات العضوية للبرلمان الكامل، أن حق الانتخاب قد يتلاشى عملياً لكثرة القيود التي تحيط به، وهو ما تشهد به الممارسة العملية في بعض الولايات الأمريكية؛ إذ عادة ما يلجأ حزب الأغلبية إلى وضع العراقل في سبيل الناخبين المنتمين إلى الحزب الأخر، إذ يقرر البعض أنه لا يعرف نظاماً ديمقراطياً متقدماً آخر، يستثمر فيه أحد الحزبين الرئيسيين في قمع الناخبين، بوصفه استراتيجية رئيسية؛ مشيراً إلى النظام الحزبي الأمريكي بالطبع. ومن أهم الأمثلة على قمع الناخبين في ولاية فلوريدا، أن قامت الولاية في عام ٢٠١٨م بمنح حق التصويت إلى الأشخاص المدانين في جنايات، مع ما ترتب على ذلك من منح حق التصويت - تقنياً - لـ ١.٤ شخص تقريباً ليشاركوا في العملية الديمقراطية، غير أن أنصار الحزب من ممارسة هذا الحق، حتى إنهم كانوا يدخلون في مفاوضات لكي يتمكنوا من التصويت، وانتهى الأمر بأن قرابة الـ ٩٠٠ ألف شخص لم يتمكنوا من التصويت بالفعل. وقد طرح مشروع قانون "تمثيل الشعب" لعام ٢٠١٩م لعلاج قمع الناخبين كهدف من أهدافه الرئيسية، ولكن مجلس الشيوخ برئاسة زعيم الأغلبية الجمهوري السيد "ميتش ماكونيل"، قد حال دون صيرورته إلى قانون، لعدة شهور^(٢).

[٤] تأثير الاعتبارات الحزبية في توجيه الأداء البرلماني لمجلس الشيوخ:

يرى بعض الكُتَّاب الأمريكيين أن أداء مجلس الشيوخ يغلب عليه طابع القَدَم؛ كنتيجة للحركة الحزبية - من ناحية، وغلبة الغموض على العديد من القواعد - من ناحية أخرى. والأهم من ذلك أن فكرة التعطيل التي يقرها الدستور الأمريكي، عادة ما تقف حائلاً من وراء إجهاض العديد من مشروعات القوانين الجيدة - والتي قد يكون من بينها مشروعات جيدة، في

(١) المرجع السابق، نفس الموضوع.

(٢) المرجع السابق، نفس الموضوع.

الوقت الذي يرى فيه أنصار هذه الفكرة أن الغرض الدستوري منها هو حماية الأقلية في مواجهة الأغلبية، لاسيما إذا ما تمكن حزب واحد من الحصول على أغلبية المقاعد في المجلسين. فكما هي الحال في مجلس النواب، تهيمن الأحزاب السياسية ونظام اللجان على الإجراءات والتنظيم الداخلي لمجلس الشيوخ؛ حيث ينتخب كل حزب زعيمًا، ويُعرف زعيم أكبر حزب بزعيم الأغلبية، بينما يُعرف زعيم المعارضة باسم زعيم الأقلية، ويلعب قادة مجلس الشيوخ دورًا مهمًا في تعيين أعضاء حزبهم في لجان المجلس، وهي التي تنظر في التشريعات وتعالجها وتمارس الرقابة العامة على الوكالات والإدارات الحكومية.

[٥] الببط النسبي لعملية التشريع:

وفي المقابل، أراد العديد من السياسيين في الحقبة التقدمية أن تقوم الهيئات التشريعية بسن المزيد من التشريعات، وبالتالي عارضوا نظام الغرفتين باعتباره عائقًا أمام الإنتاج التشريعي، وكانت هذه الحجة أساس الحركة أحادية الغرفة في أوائل القرن العشرين. فعلى سبيل المثال، اشتكى عالم السياسة التقدمي السيد "ليستر ب. أورفيلد" من أن "النظام الحالي ينتج عنه الكثير من التدقيق والتوازن، وأنه في مقابل التخلص من مشروع قانون هزيل في ظل نظام الغرفتين، من المحتمل أن يفشل إجراءان جيدان أو أكثر، وعلى نفس المنوال، انتقد السيناتور التقدمي السيد "جورج نوريس"، والذي كان رئيسًا لبرلمان أحادي في عصره، نظام الغرفتين لأن "المصالح الخاصة والشركات والوكالات الاحتكارية"، تجد أنه من الأسهل "منع التشريع" من خلال الغرفتين أكثر من المجلس الواحد^(١).

ليبدو واضحًا من جملة هذه المآخذ وغيرها، أنها لا تتعلق بأصول تجربة نظام المجلسين، بل تتعلق بمعطيات الواقع السياسي الأمريكي، والذي يشهد صراعًا أديًا بين الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي، وهذه الممارسات الحزبية، والتي عادة ما تشهدها الجولات الانتخابية في العديد من النظم الدستورية، وإن كانت تنتقص بعض الشيء من جودة الممارسة البرلمانية، فإنها تظل لا تنال كثيرًا من قيمة تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الأمريكي.

المطلب الثاني

ملاحح تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري الفرنسي
كما هو معلوم لدى أغلب الدستوريين، تعد فرنسا واحدة من أهم النظم الدستورية المعاصرة، والتي كان لتجربتها البرلمانية صدى وتأثير ملحوظ في

(١) انظر:

James R. Rogers: The Impact of Bicameralism on Legislative Production, Legislative Studies Quarterly, XXVIII, Texas A&M University, 4 November 2003, p. 510.

الكثير من الديمقراطيات الأوروبية وغير الأوروبية^(١)، وهو ما يحدونا إلى استعراض أبرز ملامح البرلمان الفرنسي، ثم استعراض أهم الجوانب التي قد تنفذ إليها سهام النقد.

الفرع الأول

أبرز الجوانب التنظيمية لنظام المجلسين التشريعيين في الجمهورية الفرنسية

يتكون البرلمان الفرنسي من مجلسين- مجلساً للشيوخ، وهو الغرفة الأعلى للبرلمان، ومجلساً للنواب يقال له الجمعية الوطنية، وهي المجلس الأدنى. وقد تذبذبت تجربة الثنائية البرلمانية في فرنسا- تاريخياً^(٢)، بين تكافؤ الغرفتين تارة، وعدم تكافؤهما تارة أخرى، وهي تقدم الآن تقدم توازناً غير متساو في الغالب؛ وربما يُعزى ذلك إلى قيام الأول على اعتبار التمثيل الشعبي المباشر، بينما يقوم الثاني على اعتبار التمثيل الشعبي غير المباشر. ويكون المجلسان مسئولين عن إصدار القوانين ومراقبة عمل الحكومة وتقييم سياساتها وفقاً للمادة ١/٢٤ من الدستور، وبضمنان تمثيل الفرنسيين المقيمين بالخارج وفقاً للفقرة ٥ من المادة ذاتها.

أولاً: الجمعية الوطنية (مجلس النواب):

الجمعية الوطنية هي المعرفة الأدنى لبرلمان الجمهورية الخامسة، يُنتخب نوابها والذين لا يتجاوز عددهم خمسمائة وسبعة وسبعين، بالاقتراع المباشر- في اقتراع أحادي من جولتين لمدة خمس سنوات، ويتمثل دورها في اقتراح القوانين وتعديلها والتصويت عليها، ومراقبة عمل الحكومة، وتستقل -

(١) انظر في نفس المعنى:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 2.

(٢) يعود تاريخ نظام المجلسين في فرنسا إلى دستور ٥ Fructidor من السنة الثالثة (٢٢ أغسطس ١٧٩٥)؛ كرد فعل على التجارب أحادية الغرفة في ١٧٩١ و ١٧٩٣؛ حيث تم تقسيم الهيئة التشريعية إلى مجلسين؛ مجلس الخمسمائة ومجلس الحكماء، يتمتع كل منهما بصلاحيات متساوية ويتم تشكيله وفق نفس الإجراءات. ووفقاً للسيد ثيرميدور، فإن نظام الغرفتين المتكافئتين قد ظهر بعد ذلك كضمان للاستقرار المؤسسي في مواجهة مخاطر الانجراف الديكتاتوري الذي يمثله وجود مجلس واحد يتمتع بجميع السلطات، ولكن هذه التوقعات قد ثبت خطأها؛ حيث مهد نظام الغرفتين الطريق إلى القيصرية آنئذ. وقد استهدف ميثاقا ١٨١٤ و ١٨٣٠ تحقيق نوع من التوازن بين المجلسين، بيد أنه لم يكن لمجلس الشيوخ المزعوم- في ظل الإمبراطوريتين الأولى والثانية، أي سلطات تشريعية. ويمكن القول بأن تأسيس مجلس شيوخ قوي قد ترسخ بشكل تدريجي في التقاليد الجمهورية للدولة الفرنسية؛ حيث تم تصوره في البداية على أنه مؤسسة ذات جوهر ملكي، وكان في عام ١٨٧٥ "الثنان الذي سيدفعه الجمهوريون لعدم إعاقة الإجماع على الجمهورية، قبل أن يصبح "المجلس الكبير للبلديات الفرنسية"- الذي دعا إليه جامبيتا، وذلك بعد أزمة ١٦ مايو ١٨٧٧ وانتخابات يناير ١٨٧٧. وبعد الحرب العالمية الثانية، وإذا كانت المسودة الأولى لدستور ١٩ أبريل ١٩٤٦ قد أعادت إحياء التقليد الثوري وتبنت نظام الغرفة الواحدة، فإن دستور الجمهورية الرابعة الصادر في ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦، قد أدخل نظام المجلسين غير المتكافئ لأول مرة؛ فكان لمجلس الجمهورية دور استشاري فقط في المسائل التشريعية؛ للمزيد؛ انظر:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 4 et suiv.

M. Daniel Hoeffel: Une deuxième chambre européenne, Rapport d'information, n° 381, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, 13 juin 2001, p. 5 et suiv.

دون مجلس الشيوخ - بسلطة فرض استقالة الحكومة من خلال التصويت على اقتراح توجيه اللوم إليها، وتقع الجمعية الوطنية في Palais Bourbon في الدائرة السابعة من باريس على الضفة اليسرى لنهر السين، في مبنى يضم جميع المجالس الدنيا في البرلمان منذ عام ١٧٩٩م. ومن نافذة القول، أن الجمعية الوطنية لا تلجأ كثيرًا إلى استعمال هذا الإجراء؛ فقد قررت توجيه اللوم إلى الحكومة مرة واحدة فقط في الفترة منذ عام ١٩٥٨ حتى ١ يونيو ٢٠١٧؛ كانت في ٥ أكتوبر ١٩٦٢ ضد حكومة جورج بومبيدو الأولى؛ للاحتجاج على مسودة المراجعة الدستورية المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، ومع ذلك رفض السيد شارل ديغول- رئيس الجمهورية، استقالة الحكومة، ثم قرر حل الجمعية على إثر هذا الإجراء^(١).

وتختص الجمعية العمومية وحدها بالتصويت على الثقة في الحكومة الجديدة، ويتم ذلك بشكل عام بعد تشكيل كل حكومة، وبعد عرض رئيس الوزراء الإجراءات التي سيتم تنفيذها أمام النواب، ويعد هذا التصويت نوعًا من المصادقة البرلمانية على تعيين رئيس الوزراء وحكومته، ولكن يمكن لرئيس الحكومة القائمة بالفعل أن يطلب من الجمعية الوطنية التصويت على مسألة الثقة من أجل توحيد الأغلبية خلفه وبالتالي تعزيز شرعيته في الأوقات التي تثار فيها أزمة الثقة، وقد باشرت الجمعية هذا الإجراء في الفترة من عام ١٩٥٨ وحتى ١ يونيو ٢٠١٧، قرابة الـ ٣٨ مرة.

ثانيًا: مجلس الشيوخ:

أسس مجلس الشيوخ في ظل دستور الجمهورية الخامسة، وتحديدًا في عام ١٩٥٩، ويُنتخب بالاقتراع العام غير المباشر من قبل هيئة انتخابية من كبار الناخبين الذين يمثلون مختلف الجماعات الإقليمية للجمهورية، ويبلغ عدد أعضائه نحو ٣٤٨ عضوًا وفقًا للمادة ٢٤ من الدستور^(٢)، ومدة عضويته ست سنوات- على أن يُنتخب نصف أعضائه بشكل دوري كل ثلاث سنوات- وفقًا للقانون رقم ٦٩٧ لسنة ٢٠٠٣م- الصادر في ٣٠ يوليو ٢٠٠٣م، ويشكل مجلس الشيوخ الغرفة العليا في البرلمان الفرنسي، ويتشارك السلطة التشريعية مع الجمعية الوطنية، ويقع مقره في قصر لوكسمبورغ في الدائرة السادسة بباريس، والذي بُني في الفترة ما بين ١٦١٥ و ١٦٣١م^(٣).

وقد اتخذ مجلس الشيوخ الفرنسي مسميات عديدة عبر تاريخ التجربة الفرنسية لنظام المجلسين؛ فقد أنشأ الدستور الترميدوري لعام ١٧٩٥م الغرفة

(١) www.assemblee-nationale.fr, 1er juin 2017 (consulté le 2 octobre 2018).

(٢) ARTICLE 24: "Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République".

(٣) Dossiers d'histoire - Le Palais du Luxembourg; www.senat.fr (co-nsulté le 25 décembre 2015).

العليا للبرلمان تحت اسم مجلس الحكماء (١٧٩٥-١٧٩٩). وفي عهد الإمبراطورية تمتع مجلس الشيوخ المحافظ بصلاحيات دستورية في الفترة من ١٧٩٩ إلى ١٨١٤م. وكانت غرفة النبلاء هي الغرفة العليا في عهد الترميم- في الفترة من ١٨١٤ إلى ١٨٣٠، وتحت حكم ملكية يوليو في الفترة من ١٨٣٠ إلى ١٨٤٨م، قبل أن تعيد الإمبراطورية الثانية تسمية مجلس الشيوخ إلى الواجهة مرة أخرى في الفترة من ١٨٥١ إلى ١٨٧٠م.

هذا، وتسيطر أحزاب اليمين والوسط على مجلس الشيوخ الفرنسي منذ بداية الجمهورية الخامسة وحتى وقتنا الراهن، وإن كان اليسار لم يتمكن من الحصول على الأغلبية إلا بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٤.

ثالثاً: أهم محددات العلاقة بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ:

بينما تتمتع الجمعية الوطنية بسلطات أكثر فعالية، يُمنح مجلس الشيوخ دوراً محددًا بموجب الدستور؛ ليتسنى القول بأن نظام الغرفتين أكثر ملائمة للجمعية الوطنية منه لمجلس الشيوخ، وهو ما يفسر القول بأن نظام الغرفتين التشريعتين يقوم على عدم التكافؤ.

فأثناء الفحص المتتالي لمشروع القانون أو اقتراح القانون من قبل المجلسين، وحينما يفشل أعضاء المجلسين في اعتماد نصوص متماثلة لمشروع القانون محل الخلاف، يجوز للحكومة إعطاء "الكلمة الأخيرة" للجمعية الوطنية وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة ٤٥ من الدستور. ويستثنى من ذلك، القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ- إذ تنص المادة ٤٦/٤ من الدستور على أن: "يجب التصويت على القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الشروط من قبل المجلسين"^(١)، أو القوانين المتعلقة بمنح حق التصويت والترشح في الانتخابات البلدية لمواطني الاتحاد الأوروبي المقيمين في فرنسا وفقاً للمادة ٣/٨٨ من الدستور، وكذلك مشروعات القوانين التي تتضمن تعديلاً للدستور وفقاً للمادة ٨٩ من الدستور.

أخذاً في الاعتبار أن ابتداء التشريع أو التعديل في المسائل المالية، وعلى وجه الخصوص إنشاء الضرائب أو تعديلها، لا يكون إلا للجمعية الوطنية، وتقتصر سلطة مجلس الشيوخ على سلطة الإرجاء فقط.

وعلى مستوى الرقابة البرلمانية على أعمال على السلطة التنفيذية، لا يحق سحب الثقة منها إلا للجمعية الوطنية وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادتين ٤٩ و ٥٠ من الدستور.

الفرع الثاني

أوجه الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في نظام المجلسين الفرنسي

لم تحول الشهرة الواسعة لنظام المجلسين في فرنسا- باعتبارها النموذج الأول للمدرسة اللاتينية في هذا الصدد، دون وجود بعض المآخذ التي يأخذها

(١) ARTICLE 46: "Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées".

المتخصصون في الشأن الدستوري والبرلماني الفرنسي، والتي نعرض لها بشيء من الإيجاز على النحو التالي:
أولاً: مظاهر الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في نظام المجلسين الفرنسي:

لتجربة نظام المجلسين الفرنسية، مناقب دستورية عديدة، جعلتها واحدة من أهم التجارب المتداولة بحثاً ونقاشاً بين الباحثين، لاسيما وأن فرنسا من الدول الموحدة، وأهم هذه المناقب ما يلي:

[١] تطور المعالجة الدستورية لدور الغرفة الثانية في الممارسة البرلمانية: يذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أن المشرع الدستوري الفرنسي قد أخذ - منذ النصف الثاني من القرن العشرين، وعلى وجه الخصوص، منذ التوقيع الدستوري لعام ١٩٥٤م - يعمل على تطوير نظام المجلسين، والذي وإن بدا غير متكافئ كما ذكرنا آنفاً، فإن هذه الإصلاحات الدستورية قد خففت كثيراً من غلواء استئثار الجمعية الوطنية بكافة مقاليد الممارسة البرلمانية تقريباً لعقود طويلة.

مشيراً إلى أن هذا الإصلاح يتجلى في "إعادة هيكلة"^(١) الغرفتين في ظل الجمهورية الرابعة، ثم الجمهورية الخامسة من خلال تعزيز دور مجلس الشيوخ في الممارسة؛ فقد أصبح لمجلس الشيوخ "سلطة الاعتراض" أو "الرفض" لمشروعات القوانين المتعلقة بتعديل الدستور، وكذلك مشروعات القوانين الأساسية المتعلقة بالمجلس ذاته، ومؤخراً ومنذ التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٣م، مشروعات القوانين التي يتمثل هدفها الرئيسي في تنظيم السلطات المحلية.

وفيما يتعلق بمشروعات القوانين الأخرى، أصبح مجلس الشيوخ يتمتع بثقل مساوٍ لثقل الجمعية الوطنية، ما دام أن الحكومة لم تقرر خلاف ذلك- وفقاً للمادة ٤٥ من الدستور؛ أي طالما أنها لم تطلب إلى الجمعية الوطنية أن "تحكم نهائياً" في المسألة الخلافية، وهو ما يتسنى القول معه بأن هناك توازناً مؤسسياً بات ملحوظاً بين غرفتي البرلمان الفرنسي، وعلى وجه التحديد منذ المراجعة الدستورية التي تمت في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م على إثر أزمة عام ١٩٦٢م^(٢) وفشل استفتاء عام ١٩٦٩م.

(١) F. Goguel: Sur la réhabilitation du bicamérisme en France (1946-1958), Itinéraires, études en l'honneur de Léon Hamon, éd. Econo-mica, p. 325.

(٢) حيث عارض رئيس مجلس الشيوخ وقتئذ- السيد جاستون مونرفيل، استخدام الاستفتاء المنصوص عليه في المادة ١١ من الدستور- ومؤداه أن يكون لرئيس الجمهورية، بناءً على اقتراح من الحكومة خلال مدة الدورات أو بناءً على اقتراح مشترك من المجلسين، ينشر في الجريدة الرسمية، أن يطرح للاستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، للإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها، أو تميل إلى التصريح بالتصديق على معاهدة والتي سيكون لها تداعيات على عمل المؤسسات- دون أن تتعارض مع الدستور، وذلك بدلاً من الإجراء المنصوص عليه في المادة ٨٩، لتعديل طريقة تعيين رئيس الجمهورية والنص على انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر، وهي ممارسة وصفها رئيس مجلس الشيوخ بأنها "مصادرة". وقد ظل مجلس الشيوخ "مهمشاً" لما يقرب من سبع سنوات؛ حتى عام ١٩٦٩؛ حيث كان الوزراء يترددون على قصر

وإن كان هذا التوازن الإجرائي قد طال أمد الوصول إليه، فإنه قد مكّن مجلس الشيوخ من "تطبيع" علاقاته مع السلطات العامة الأخرى^(١)، والعكس؛ حتى إنه ليتمكن القول بأن فرنسا، وكما هي الحال في معظم البلدان الأوروبية، تشهد تحولات دستورية كبيرة في نظام الغرفتين لتصل بها إلى الجمع بين اعتباري الديمقراطية والمؤسسية معاً، ولا يقدر في ذلك أن تجارب نظام المجلسين في هذا البلدان- على تنوعها العضوي والوظيفي، قد واجهت انتقادات متقاربة في كثير من الأحيان، تعمل على تلافيتها^(٢).

[٢] نظام المجلسين يستجيب لمطلب دستوري مزدوج: الديمقراطية والمؤسسية:

يمثل المجلس الثاني في الغالب السلطات المحلية، مع استقلالية معيارية واسعة إلى حد ما، كما هي الحال في الدول الإقليمية أو اللامركزية؛ ففي فرنسا، هي الجمهورية "غير القابلة للتجزئة" ذات "التنظيم اللامركزي"^(٣)، تنص المادة ٢٤ من الدستور على أن مجلس الشيوخ "يضمن تمثيل السلطات المحلية"، كما أن انبثاق أعضاء مجلس الشيوخ عن هذه المجتمعات، يجعلهم يعبأون بتأثير الإجراءات التشريعية المتخذة على المستوى الوطني على الحياة المحلية؛ فهم مثل نواب الجمعية الوطنية "ممثلو" الشعب الفرنسي، وهم بذلك يشاركون في ممارسة السيادة الوطنية، وفقاً للمادة ٣ من الدستور^(٤).

فبينما يقوم مجلس الشيوخ البريطاني في أغلبيه على اعتبار التمثيل الطبقي- كما أشرنا سابقاً، فإن مجلس الشيوخ الفرنسي يقوم على اعتبار التمثيل الجغرافي أو المحلي، وهو ذاته الاعتبار الذي سبق وأعدناه معياراً من معايير الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية، والأهم من ذلك أن يقوم على اعتبار التمثيل الشعبي في تحقيق هذا المعيار؛ إذ يتم انتخاب أعضائه عبر آلية الاقتراع غير المباشر.

ومن ناحية أخرى، يمثل نظام الغرفتين في فرنسا ضماناً للاستقرار المؤسسي والكفاءة؛ فمن خلال طول فترة تفويضه وطبيعة صلاحياته- لا سيما

لوكسمبورغ من حين لآخر فقط"، وما بين عامي ١٩٦٣ و ١٩٦٨، تم اعتماد ما يقرب من ٤٥.٥٪ من النصوص المقدمة إلى لجنة التكافؤ المشتركة من قبل الجمعية الوطنية والتي كانت تعمل بمفردها تماماً وقتئذ؛ انظر:

J. Mastias: Histoire des tentations du Sénat de la Ve République, *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 17 et suiv.

^(١) **D. Maus:** Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 126 et suiv.

^(٢) للمزيد؛ انظر:

Jean-Marc Sauvé: L'état présent du bicamérisme en France, op. Cit, p. 4 et suiv.

^(٣) Al. 1^{er} de l'art. 1er de la Constitution.

^(٤) تنص المادة ٣ على أن: "السيادة الوطنية ملك للشعب الذي يمارسها من خلال نائبيه ومن خلال الاستفتاء. ولا يمكن لأي جزء من الناس ولا أي فرد أن ينفرد بها. ويكون الاقتراع مباشراً أو غير مباشر وفقاً لما يحدده الدستور- على يكون دائماً عالمي ومتساو وسري. وجميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من كلا الجنسين، ويتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، هم ناخبون، وفقاً لما يحدده القانون".

تلك المتعلقة بالقوانين الدستورية والأساسية التي يملك حيالها حق الاعتراض، يكون المجلس الثاني قادر في الواقع على ممارسة دور الاستقرار، بل وأيضاً دور "الاعتدال" مع الجمعية الوطنية في حالة حدوث تغييرات كبيرة في سياستها.

والأهم من ذلك، أن المجلس الثاني يفتح المجال لتعميق النقاشات ووجهات النظر المتعارضة، بما يضمن نضجاً أكبر للممارسة البرلمانية، سواء فيما يتعلق بالتشريع أو بالرقابة على أعمال الحكومة؛ إذ يتيح مجلس الشيوخ الفرصة لاستكمال الرقابة على عمل الحكومة وتقييم السياسات العامة. وبالتالي، فإن مجلس الشيوخ ليس فقط قوة ترجيح في حالة التعارض، بل قوة مستقلة للاقتراح والخبرة والتفكير، ولو كانت الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى.

[٣] استمرارية مجلس الشيوخ وثباته النسبي مقارنة بالجمعية الوطنية:

يعد طول الفترة التي يشغلها مجلس الشيوخ الفرنسي واحدة من أهم مميزات تجربة التنتية البرلمانية الفرنسية؛ إذ يضمن للدولة استمرارية برلمانها ومن ثم الثبات النسبي لأدائه. من ناحية، فضلاً عن أن انتخاب ثلث أعضائه بشكل دوري كل ثلاث سنوات، يضمن للمجلس نوعاً من المرونة والتجدد؛ كنتيجة لتغير الأعضاء وعدم استئثارهم بعضويته لفترة طويلة، وهذا من ناحية أخرى.

ثانياً: مقترحات التحسين لتجربة نظام المجلسين في النظام الفرنسي:

ما زالت تجربة التنتية البرلمانية الفرنسية، وهي التي تُضرب مثلاً لفكرة الازدواجية البرلمانية الناجحة، بحاجة إلى بعض من التطوير الدستوري لتصل إلى أعلى مستويات الممارسة البرلمانية، وأهمها:

[١] محاولة التغلب على تعقيد إجراءات الانتخاب غير المباشر لمجلس الشيوخ:

سبق أن ذكرنا أن انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ يتم عبر آلية الاقتراع غير المباشر، ومن ثم قيام عملية الانتخاب هذه على مرحلتين؛ الأول: انتخاب من يقومون بانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ، والثانية: انتخاب الأخيرين أنفسهم، وهو ما يفسح المجال لتسلسل سهام النقد الموجهة لعملية الاقتراع غير المباشر إلى هذا المقام^(١).

بل الأكثر من ذلك، أن بعضاً ممن ينتخبون بعض أعضاء مجلس الشيوخ يتم اختيارهم في بعض المقاطعات من قبل أشخاص معينين وليسوا منتخبين، وهو ما يتنافى مع اعتبار التمثيل الشعبي الذي سبق أن ذكرنا أنه يمثل أساساً لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ.

(١) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

M. Jean PUECH: Une démocratie locale émancipée: des élus disponibles, légitimes et respectés, Rapport d'information n° 74, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2007, p. 54 et suiv.

إذ يقرر جانب من الفقه الفرنسي، أن الزيادة في عدد المندوبين غير المنتخبين، هي أمر مثير للقلق في هذا الصدد؛ إذ توجد ثلاث مقاطعات، يتم فيها انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة مندوبين أو ممثلين غير منتخبين، مشيرًا إلى أنه ضرورة أن يظل عضو مجلس الشيوخ منتخبًا من أشخاص منتخبين؛ نزولاً على اعتبار التمثيل الشعبي الذي يقوم عليه مجلس الشيوخ- من ناحية، وبما يعمل على تأكيد وترسيخ الدور الإقليمي لمجلس الشيوخ^(١).

[٢] تحديد معايير عادلة لتجنب التباطؤ المفرط في الإجراءات التشريعية:

ذكرنا آنفًا، أن وجود المجلس الثاني، يستهدف من الأساس تلبية مطلب دستوري جوهرى- مؤداه الجمع بين اعتبار الديمقراطية واعتبار المؤسسة في الممارسة البرلمانية، وهو ما لا يتحقق إلا من طريق تحديد معايير واضحة وعادلة لتجنب التباطؤ المفرط في الإجراءات التشريعية، بما يحول دون تباطؤ وتيرة التشريع. وإذا كان الدستور الفرنسي قد حدد شروط قبول التعديلات البرلمانية، لا سيما في الأمور المالية، وتشدت كثيرًا في المداولات التي تدور حول البنود التي لا يتوصل المجلسان إلى اتفاق بشأنها^(٢)، ورغم أن المجلس الدستوري قد كرس في عام ١٩٩٨ قراءة دقيقة للمادة ٤٥ من الدستور، والتي تنص على أنه: "لا يمكن من حيث المبدأ، إجراء إضافات على النص المقدم إلى مداولات المجالس بعد اجتماع اللجنة المشتركة"^(٣)، وكاستثناء من هذا المبدأ، فإن التعديل الذي أضيف في عام ٢٠٠٠، ينص على أن "التعديلات الوحيدة التي يُرجح اعتمادها بعد اجتماع اللجنة المشتركة يجب أن تكون إما مرتبطة بشكل مباشر بيند ما زال قيد المناقشة، أو تملية حاجة ماسة إلى احترام الدستور، لضمان التنسيق مع النصوص الأخرى قيد النظر في البرلمان أو لتصحيح خطأ مادي"^(٤).

وعلى الرغم من تشديد هذه الشروط، فقد شهد النظام الفرنسي في السنوات الأخيرة "زيادة مذهلة في عدد التعديلات المقدمة"^(٥)، وقد أوضحت بعض النصوص مؤخرًا هذه الظاهرة المقلقة، وهذه الظاهرة ليست من اختصاص المجالس الثانية أو البرلمانات المكونة من مجلسين وتؤثر على المجالس الأولى أو البرلمانات أحادية المجلس بنفس القدر، ل يبدو واضحًا أن تحسين قواعد المناقشة البرلمانية وأساليب العمل هو مشروع إصلاحى مستمر.

(١) انظر:

M. Patrice Machuret: le Bicamérisme Français en Débat, le Bicamérisme à la Française: un Enjeu pour la Démocratie, op. Cit, p. 39.

(٢) **P. Avril et Autres:** Droit parlementaire, éd. LGDJ, 5^e éd., 2014, p. 260.

(٣) CC n°98-402 DC du 25 juin 1998, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cons. 2.

(٤) CC n°2000-430 DC du 29 juin 2000, Loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, cons. 7.

(٥) **P. Avril et Autres:** Droit parlementaire, op. Cit, p. 236.

[٣] الثقل الدستوري للجمعية الوطنية في خلافاتها مع مجلس الشيوخ:

إذا كنا قد أشرنا آنفاً، إلى أن هناك آليات لتسوية الخلافات التي قد تنشأ بين المجلسين حول مشروع قانون ما، وأن هذه الآلية تتسم بطابع ديمقراطي؛ حيث تكوين لجنة مشتركة من المجلسين- كما الوضع في البرلمان الأمريكي، مع الأخذ في الاعتبار أن هذه اللجان تتبنى حواراً أو نقاشاً حقيقياً بهدف الوصول إلى تسوية، فإن الانطباع المسبق لدى المجلسين بأن الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية^(١) في حالة عدم التوصل إلى اتفاق، قد ينتهي بهذه النقاشات إلى مرحلة التحصيل الحاصل في كثير من الأحيان- إن صح التعبير. وهو ما يؤكد العض إذ يقرر أنه يبدو واضحاً أن الفرنسيين يشككون في جدوى مجلس الشيوخ عزواً إلى أن قيام نظام المجلسين على عدم التكافؤ يخلق انطباعاً بأن كفة الجمعية الوطنية هي الراجحة في النهاية، ومن ذلك على سبيل المثال، التصويت على سحب الثقة من الحكومة، والذي لم يمنحه الدستور إلا للمجلس الأول^(٢).

هذا، وتظهر بعض نتائج الدراسات أو استطلاعات الرأي أن الصورة التي يتمتع بها مجلس الشيوخ لدى الشعب الفرنسي، على أقل تقدير، متناقضة؛ حيث أجرى استطلاع رأي في ديسمبر ٢٠١٠، أعرب فيه ٢٩.٣٪ فقط من الفرنسيين عن ثقتهم في مجلس الشيوخ كمؤسسة سياسية^(٣). بل إن انعدام الثقة هذا لا يقتصر على مجلس الشيوخ، وإنما يتعلق بالمؤسسة التشريعية بشكل عام، ففي نفس الاستطلاع، كانت النتائج متشابهة بالنسبة للجمعية الوطنية، والتي ارتفع مستوى الثقة بالنسبة لها إلى ٢٧٪، وفي استطلاع آخر أجراه معهد IFOP قبل أسبوعين من انتخابات مجلس الشيوخ في سبتمبر ٢٠٠٨^(٤)، اعتبر ٦١٪ ممن شملهم الاستطلاع أن مجلس الشيوخ "مفيد لتوازن القوى" ووجد ٢٥٪ من المستجيبين أن مجلس الشيوخ يعكس الصورة المحافظة وغير الديمقراطية المنتشرة إلى حد ما عنه^(٥).

(١) إذ تنص المادة ٤٥/٤ من الدستور على أنه: "إذا لم تنجح اللجنة المشتركة في اعتماد نص مشترك أو إذا لم يتم اعتماد هذا النص وفقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، يجوز للحكومة، بعد قراءة جديدة من قبل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، أن تطلب من الجمعية الوطنية الحكم نهائياً. وفي هذه الحالة، يجوز للجمعية الوطنية اعتماد النص الذي وضعته اللجنة المشتركة، أو النص الأخير الذي صوتت عليه، مع تعديله إذا لزم الأمر بتعديل واحد أو أكثر من التعديلات التي اعتمدها مجلس الشيوخ".
(٢) انظر:

M. Patrice Machuret: le Bicamérisme Français en Débat, le Bicamérisme à la Française: un Enjeu pour la Démocratie, op. Cit, p. 36.

(٣) Le programme de recherche ANR «CITREP» dirigé par Eric Kerrouche, portant sur les citoyens et la représentation en Allemagne et en France. 1 500 personnes interrogées en face à face en Allemagne et 1 000 en France pendant 45 minutes.

(٤) Sondage réalisé par ifop pour Profession politique. Cf.

<http://www.ifop.fr/media/poll/senatelections.pdf>

(٥) **Éric Kerrouche et Autres:** Les deux Sénats: mode de scrutin et profil des sénateurs français, p. 114 à 115.

[٤] غلبة المصالح الحزبية على أداء أكثرية مجلس الشيوخ في أحيان كثيرة:

يرى البعض أن أعضاء مجلس الشيوخ عادة ما يميلون إلى تمثيل مصالح الحزب الذي ينتمون إليه أكثر من مصالح السلطة المحلية التي يمثلونها؛ مشيراً إلى أنه لا يوجد أمثلة واضحة على تغليب المجلس منظور السلطة المحلية للتشريع على منظوره الحزبي وتوازناته داخل المجلس، كما أن طريقة الاقتراع غير المباشر تفتح المجال لهيمنة أحزاب بعينها على مقاعد المجلس النيابي، وهو ما يحدث بالفعل في النظام الفرنسي؛ إذ تهمين أغلبية اليمين الوسطي على مجلس الشيوخ منذ فترة طويلة، ومنذ ذلك الحين لم لم يتمكن الاشتراكيون أو الديجوليون من السيطرة على أغلبية المجلس^(١).

وجدير بالذكر، أن انتخابات مجلس الشيوخ التي أجريت في ٢٦ سبتمبر ٢٠١١م، شهدت تحولاً تاريخياً على حد وصف المراقبين للشأن الفرنسي؛ فقد استحوذ اليسار فيها على ١٧٧ مقعداً من أصل ٣٤٨، بعد تجديد انتخاب ١٧٠ عضواً، ليتم انتخاب السيد جان بيير بيل- عضو مجلس الشيوخ عن الحزب الاشتراكي لرئاسة مجلس الشيوخ، وليحل بذلك محل السيد جيرار لارتشر ممثل حزب الاتحاد من أجل الحركة الشعبية. وبالتالي، يكون مجلس الشيوخ قد شهد انتهاء هيمنة ما يقرب من ٥٠ عاماً من الحقوق في مجلس الشيوخ، وذلك كله بفضل فوز اليسار في معظم الانتخابات المحلية وعلى وجه الخصوص، في الانتخابات البلدية لعام ٢٠٠٨م. ويعزى هذا التغيير في الأغلبية في مجلس الشيوخ إلى تدمير الكثيرين من المسؤولين المحليين المنتخبين تجاه الإصلاح الإقليمي الذي أطلقته الحكومة، وكأنه طلقة تحذير لأغلبية رئاسية ضعيفة في عدة دول.

لنخلص مما سبق إلى أن تجربة نظام المجلسين التشريعيين في فرنسا، والتي تمثل واحدة من أهم التجارب الدستورية حول العالم، قد توافر لها العديد من المعايير الدستورية التي تضمن ممارسة برلمانية أكثر ديمقراطية على ضوء نظرية البرلمان الكامل، ولكن في الوقت ذاته ما زالت بحاجة إلى تطوير بعض جوانبها، وتحديدًا فيما يتعلق بتيسير إجراءات التشريع المشترك- عضويًا، وتعزيز صلاحيات مجلس الشيوخ في مواجهة الجمعية الوطنية- وظيفيًا.

(١) للمزيد؛ انظر:

M. Patrice Machuret: le Bicamérisme Français en Débat, le Bicamérisme à la Française: un Enjeu pour la Démocratie, op. Cit, p. 36.

الفصل الثالث

التكريس الدستوري لنظام

المجلسين التشريعيين في جمهورية مصر العربية

تمهيد وتقسيم:

إن لجوء المشرع الدستوري الوطني إلى تبني تجربة نظام المجلسين التشريعيين، والذي قد يحمله البعض على العودة مجددًا إلى تجربة مجلس الشورى- عزوًا إلى افتقاره إلى سلطة فعلية، فإنه يُحمل في تقديرنا المتواضع على كونه انفتاحًا دستوريًا على الديمقراطية التي استمالتها تجربة نظام المجلسين التشريعيين. وإذ ننبنى الوجهة الثانية فمردنا في ذلك إلى ما تواتر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا من أن مضمون القاعدة القانونية التي تعتبر إطارًا للدولة القانونية، تسمو عليها وتقيدها، إنما يتحدد من منظور المفاهيم الديمقراطية التي يقوم نظام الحكم عليها، على ضوء المعايير التي التزمها الدول الديمقراطية في ممارستها لسلطاتها، واستقر العمل فيما بينها باطراد في مجتمعاتها، فلا يكون الخضوع لها إلا ضمانًا لحقوق مواطنيها وحررياتهم، بما يكفل تمتعهم بها أو مباشرتهم لها دون قيود جائرة تنال من محتواها أو تعطل من جوهرها^(١)؛ فمن هذا المعنى ننطلق إلى التكريس لنظام المجلسين التشريعيين في مصر، وهذا من خلال التقسيم التالي:

المبحث الأول: مراحل تطور نظام المجلسين في مصر والملاحق الرئيسية لنظام المجلسين الحالي.

المبحث الثاني: تقييم نظام المجلسين في مصر على ضوء أحكام نظرية البرلمان الكامل.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٨٥ لسنة ٣٢ قضائية "دستورية"، جلسة ٤ مايو ٢٠١٩م، الجريدة الرسمية، العدد ١٩ (مكرر)، السنة الثانية والستون، ٧ رمضان ١٤٤٠هـ، الموافق ١٢ مايو ٢٠١٩م.

المبحث الأول مراحل تطور نظام المجلسين في مصر والملاح الرئيسة لنظام المجلسين الحالي

تمهيد وتقسيم:

إذا كنا نستهدف من وراء هذه الدراسة التأصيل لنظام المجلسين التشريعيين في نظامنا الدستوري المصري- على ضوء ما استقر من أسس ومبادئ هذه التجربة في ثلاثة من أشهر النظم الدستورية في العالم، فإن ذلك لا يعني حداثة تجربة نظام المجلسين على النظام الدستوري المصري تمامًا، بل عرفت مصر نظام الغرفتين في ظل دستور ١٩٢٣م، والذي كان يقوم على مبدأ تكافؤ الغرفتين، ثم عمد المشرع الدستوري لتبنيه ثانية في تعديل ١٩٨٠م، وتعزيزه في تعديل ٢٠٠٧م، حتى جاء تعديل ٢٠١٩م ليستنهضه مرة أخرى- حيث موضوع الدراسة المتواضعة التي بين أيدينا.

فما هي مراحل تطور تجربة نظام المجلسين في مصر؟ وما هي أهم ملامح التجربة الجديدة؟ وما هي المقترحات البحثية التي تكفل تطويرها وتوطيد أواصرها- على ضوء ما وقر في التجارب الثلاثة المقارنة؟ هذا ما نتناوله بشيء من التفصيل من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام المجلسين في النظام الدستوري

المصري.

المطلب الثاني: الملاح الرئيسة لنظام المجلسين وفقًا للدستور المصري

لعام ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩م.

المطلب الأول

التطور التاريخي لنظام المجلسين في النظام الدستوري المصري

لا يخلو استعراض أهم الملامح التاريخية لنظام المجلسين التشريعيين في مصر من وجه استفادة أو أكثر فيما يتعلق بتقييم تجربة نظام المجلسين التشريعيين الحالي- من ناحية، وكذا في تبني تصور متكامل لتطوير هذا النظام مستقبلاً- من ناحية أخرى.

فباديء ذي بدء، بعد احتلال إنجلترا لمصر- في يونيو ١٨٨٢م، ألغى دستور الثورة العرابية، وحل محله القانون النظامي الصادر في عام ١٨٨٣م، هذا الأخير الذي ألغى مجلس شورى النواب الذي أنشأه الخديوي إسماعيل في عام ١٨٦٦م، واستبدل به مجلسين، قيل لأحدهما مجلس شورى القوانين وعُرف الثاني بالجمعية العمومية. وقد تكوّن الأول من ثلاثين عضوًا- تُعيّن الحكومة أربعة عشر منهم، وكان لتوصياته طابع استشاري وليس ملزمًا، بينما كانت الجمعية العمومية - وهي هيئة استشارية أيضًا - تتكون من مجلس النظار- وبعادل مجلس الوزراء وقتئذ، ومجلس شورى القوانين، وستة وأربعين عضوًا من الأعيان- يتم انتخابهم، وقد انحصر دور هذه الجمعية في

مراجعة مشروعات القوانين المتعلقة بالضرائب الجديدة دون أن يكون لها الحق في إلغائها أو تعديلها.

وإذا كان هذان المجلسان يمثلان النواة الأولى لفكرة الازدواجية البرلمانية في مصر- في هيئتها البدائية^(١)، فإنه يصعب الجزم بأنهما يمثلان الصورة الحديثة لنظام المجلسين التشريعيين، سيما وأنهما قد افتقرا إلى صلاحيات برلمانية فعلية- تشريعية أو رقابية. لبدأ أول عهد الدولة المصرية بنظام المجلسين- بالصورة الحديثة المعروفة في الديمقراطيات المعاصرة، تزامناً مع ظهور دستور ١٩٢٣م، والذي استبدل برلماناً ذي مجلسين بـ"الجمعية التشريعية" التي أنشأها الخديوي عباس حلمي الثاني في عام ١٩١٣م لتكون بديلاً لمجلس شورى القوانين والجمعية العمومية- سالف الذكر، وقد ضم هذا البرلمان مجلساً للنواب- يُنتخب جميع أعضائه، وآخر للشيوخ- يُنتخب ثلاثة أخماس أعضائه ويُعيّن الملك الخمسين الآخرين، ولكل منهما صلاحيات تشريعية ورقابية فعلية^(٢).

فكانت المادة ٧٣ من الدستور-المذكور، تنص على أن: "يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب". وكانت المادة ١٠٥ منه تنص على أن: "كل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر"، بينما نصت المادة ١٠٧ منه على أن: "لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجابات وذلك على الوجه الذي يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس". كما نصت المادة ١٠٨ على أنه: "لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستنير في مسائل معينة داخلية في حدود اختصاصه".

(١) جدير بالذكر أن أول مجلس نيابي فعلي في مصر، هو مجلس شورى النواب الذي أنشئ في عام ١٨٦٦م، ويعزى القول بأنه الهيئة النيابية الأولى إلى كونه الأسبق بين الهيئات الاستشارية التي سبقته ظهوراً إلى التمتع باختصاصات نيابية فعلية. فقد سبقه إلى الظهور، هيئة استشارية قيل لها "الديوان العام" والذي أنشئ في عام ١٧٩٨م، وكان يتم اختيار أعضائه بواسطة الحاكم الفرنسي. وقد اقتصر دوره على إسداء النصيحة والمشورة إلى الحاكم الفرنسي ومعاونيه، سواء فيما يتعلق بإدارة شؤون البلاد أو في التواصل بينهم وبين رعايا القطر المصري وقتئذ. ثم جاء محمد علي باشا لينشئ ما عُرف وقتئذ بـ"المجلس العالي" في عام ١٨٢٤م، والذي تكوّن في بدايته من أربع وعشرين عضواً، ثم زيد عدد أعضائه إلى ثمان وأربعين عضواً- يمثلون مختلف فئات الشعب، ومنهم على وجه الخصوص: نظار الدواوين، ورؤساء المصالح، واثنان من العلماء يرشحهما شيخ الأزهر، واثنان من التجار يرشحهما كبير تجار العاصمة، واثنان من خبراء الحسابات، واثنان من الأعيان عن كل مديرية من مديريات القطر المصري يتم انتخابهما بواسطة المواطنين. وفي عام ١٨٢٥م صدرت اللائحة الأساسية لهذا المجلس، متضمنة مواعيد وكيفية انعقاده وطريقة عمله، فضلاً عن اختصاصه بمناقشة ما يراه أو يقترحه الوالي؛ للمزيد؛ انظر:

(٢) للمزيد من التفاصيل؛ انظر:

Anne-Claire de Gayffier-Bonneville: L'arbre sans racines: la Constitution égyptienne de 1923, Les architectures constitutionnelles des régimes politiques arabes, Centre d'études et de documentations économiques juridiques et sociales (CEDEJ), Vol. 2, 1923, p. 4 and next.

ومن ناحية أخرى، فبينما كان الحد الأدنى لسن أعضاء مجلس النواب ثلاثين عامًا، كان الحد الأدنى لسن أعضاء مجلس الشيوخ أربعين^(١)، وكان اكتساب عضوية مجلس الشيوخ-انتخابًا أو تعيينًا، مقصورًا على الفئات المحددة في الدستور على سبيل الحصر، وهم: الوزراء، والممثلون السياسيون، ورؤساء مجالس النواب، ووكلاء الوزارات، ورؤساء ومستشارو محاكم الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها، والنواب العموميون، ونقباء المحامين، وموظفو الحكومة من درجة مدير عام فصاعدًا، وكبار العلماء، والرؤساء الروحيون، وكبار الضباط المتقاعدون من رتبة لواء فصاعدًا، والنواب الذين قضوا مدتين في النيابة، والملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيهاً مصرياً في العام، ومن لا يقل دخلهم السنوي عن ألف وخمسة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة.

وكما هو بين من هذه النصوص، أن البرلمان ذي الغرفتين كان يقوم على أساس التوزيع المتكافئ للاختصاصات والصلاحيات، سواء في مجال التشريع أو في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية- عدا ما تعلق بإنشاء الضرائب أو زيادتها فكان للملك وللمجلس النواب، وهو ما نعهه ملمحاً رئيساً لنظرية البرلمان الكامل وقتئذ- من منظور عضوي. لاسيما وأن المادة ٢٣ من ذات الدستور كانت تنص على أن: "جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور"، وأيضاً نص المادة ٩١ على أن: "عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الإلزام". وهو ما يفهم منه أن البرلمان بغرفتيه ينوب عن الأمة كلها في ممارسة مظاهر السيادة.

أما من المنظور الوظيفي، فإن ما كان يتمتع به الملك من صلاحيات دستورية لا تمثل لها لأي من سلطات الدولة، ليجعلنا نتردد في الجزم بأن برلمان ١٩٢٣م يعد تطبيقاً لنظرية البرلمان الكامل، على الأقل في علاقته مع رأس السلطة التنفيذية؛ فكانت المادة ٢٤ تنص على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب"، وكانت المادة ٢٥ تنص على أن: "لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك"، بينما كانت المادة ٣٨ تنص على أنه: "للملك حق حل مجلس النواب".

يضاف إلى ما تقدم، أن المادة ٣٩ كانت تنص على أن: "للملك تأجيل انعقاد البرلمان، على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين، وأن المادة ٤٠ كانت تنص على أن: "للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعو أيضاً متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة في

(١) المادة: ٧٧ من الدستور: "يشترط في عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن أربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادي".

أعضاء أي المجلسين ، ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادي"، في الوقت الذي كانت تنص فيه المادة ٤١ على أن: "إذ حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون. فهذه النصوص - وغيرها كثير - تشيء بأن البرلمان لم يكن تمتع باستقلال وظيفي يذكر- وهذا بالطبع إذا ما أراد الدخول في مواجهة ما مع الملك. وقد ظل دستور ١٩٢٣م معمولاً به منذ وضعه حتى ألغي العمل به في الثاني والعشرين من أكتوبر لعام ١٩٣٠، وصدر دستور جديد عُرف بدستور ١٩٣٠ والذي استمر العمل به لمدة خمس سنوات، كانت الحياة النيابية خلالها في تراجع كبير، حتى انتهى الأمر بإلغائه بموجب الأمر الملكي رقم ١٤٢ لسنة ١٩٣٥ في التاسع عشر من ديسمبر لعام ١٩٣٥، وأعيد العمل بدستور ١٩٢٣ مرة ثانية، حتى أعلن مجلس قيادة الثورة إلغائه نهائياً في ١٠ ديسمبر ١٩٥٢م.

هذا، ويمكن القول بأن المرحلة الدستورية الثانية التي شهدت تطبيقاً لنظام المجلسين في مصر، هي مرحلة الدستور الدائم لعام ١٩٧١م- المعدل في ١٩٨٠م، والتي بدأت فعلياً منذ تعديلات ٢٠٠٧م؛ حيث شهدت اختصاصات مجلس الشورى تطوراً ملحوظاً فيما يتعلق بسلطته في التشريع؛ فأضحت موافقته واجبة على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ومشروعات القوانين المكملة للدستور، مع الأخذ في الاعتبار أنه قد تم التوسع في تحديد المقصود بذلك حيث شمل ما نصت عليه ثلاث وثلاثون مادة من الدستور، واستمر اختصاصه قائماً بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بدعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وكذا وجوب موافقته على معاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة. وهو ما جعل من مجلس الشورى شريكاً رئيساً لمجلس الشعب في صنع التشريع المتعلق بهذه المسائل.

كما نص الدستور على تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف، ويتم عرض النص المقترح منها على كل من المجلسين، فإذا لم يوافق أي منهما على النص، عُرض على المجلسين في اجتماع مشترك برئاسة رئيس مجلس الشعب دون مجلس الشورى، وإذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد، كان للمجلسين أن يوافقا على النص الذي وافق عليه أي منهما في اجتماعهما المشترك. وهو النص الذي قرّب كثيراً بين تجربة ١٩٢٣م وتجربة ١٩٨٠م، وإن كانت الأخيرة لم تصل تماماً إلى مدى الأولى. ولا يقدر فيما تقدم، استمرار النص على تولي مجلس الشعب

سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وجعل رأى مجلس الشورى استشارياً فيما يتعلق بمشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية، وما يحيله رئيس الجمهورية إليه من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها فى الشؤون العربية أو الخارجية^(١).

وجاءت التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٩م لتعيد نظام المجلسين التشريعيين المصري إلى طاولة البحث والنقاش- السياسي والقانوني، وهو ما نتناوله عرضاً وتقييماً في المطلب والمبحث التاليين.

المطلب الثاني

الملاحم الرئيسية لنظام المجلسين

وفقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩م

تنص المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم ٢ لسنة ١٩٢١م بشأن لائحة قانون مجلس الشيوخ على أن: مجلس الشيوخ هو إحدى غرفتي البرلمان، يمارس اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور وفي القانون وفي هذه اللائحة، في إطار من التعاون بين الغرفتين". ويعد هذا النص الوحيد الذي صرّح بقيام البرلمان على غرفتين.

أولاً: مجلس النواب:

يُشكل مجلس النواب، وفقاً للمادة ١٠٢ من الدستور المعدل، من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، يُنتخبون بالاقتراع العام السرى المباشر، على أن يُخصص للمرأة ما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد. ويقع مقره مدينة القاهرة، ويجوز له عقد جلساته في مكان آخر- في الظروف الاستثنائية، بناءً على طلب رئيس الجمهورية، أو ثلث عدد أعضاء المجلس، ويبطل اجتماعه المخالف لذلك^(٢).

ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلأ على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

ويتولى مجلس النواب، وفقاً للمادة ١٠١ من الدستور، سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور. كما يختص بقبول استقالة رئيس الجمهورية^(٣)، واقتراح سحب الثقة منه، بل واتهامه سياسياً متى كان ثمَّ

(١) المادة ١١٤ من الدستور.

(٢) تنص المادة ١٥٨ من الدستور على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته إلى مجلس النواب فإذا

وجه لذلك.

ثانياً: مجلس الشيوخ:

يُشكل مجلس الشيوخ، وفقاً للمادة ٢٥٠ من الدستور، من عدد من الأعضاء يُحدده القانون على ألا يقل عن ١٨٠ عضواً، وقد حددت المادة الأولى من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ هذا العدد بـ ٣٠٠ عضو. ينتخب ثلثاً أعضائه بالاقتراع العام السري المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي، على أن يخصص للمرأة ما لا يقل عن ١٠% من إجمالي عدد المقاعد انتخاباً وتعييناً. وتكون مدة عضويته خمس سنوات، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويُنتخب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهائها.

وتنص المادة الثانية من القانون المذكور على أن: "يكون انتخاب مجلس الشيوخ بواقع ١٠٠ مقعد بالنظام الفردي، و ١٠٠ مقعد بنظام القوائم المغلقة المطلقة، ويحق للأحزاب والمستقلين الترشح في كل منهما. على أن تقسم الدوائر الانتخابية، وفقاً للمادة الثالثة، إلى ٢٧ دائرة تخصص للانتخاب بالنظام الفردي، و ٤ دوائر تخصص للانتخاب بنظام القوائم، يخصص لدائرتين منهما ١٥ مقعداً لكل منها، ويخصص للدائرتين الأخرين ٣٥ مقعداً لكل منها، ويُحدد نطاق ومكونات كل منها على النحو المبين بهذا القانون. ويُنتخب عن كل دائرة منها عدد الأعضاء الذي يتناسب وعدد السكان والناخبين بها، بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظات.

ويشترط فيمن يترشح لعضوية مجلس الشيوخ أو من يُعيّن فيه، وفقاً للمادة ٢٥١ من الدستور، أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على مؤهل جامعي أو ما يعادله على الأقل، وألا تقل سنّه يوم فتح باب الترشح عن خمس وثلاثين سنة ميلادية.

هذا، وتعد هذه الممارسة أكثر ديمقراطية من الممارسات المتبعة في النظام الانجليزي والنظام الأمريكي والنظام الفرنسي؛ إذ لم يشترط أي منهم حصول المرشح لعضوية الغرفة الثانية على مؤهل جامعي، ولطالما نادى رجالات الفقه بأولوية الارتفاع بمؤهلات المرشحين.

وتتركز اختصاصات مجلس الشيوخ، وفقاً للمادة ٢٤٨ من الدستور، والمادتين ٧، ٨ من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠م، 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، كما يختص المجلس بإبداء الرأي - غير الملزم - فيما يُطلب إليه بشأن: الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق

بحقوق السيادة، ومشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب، وما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية، على أن يُبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

ثالثاً: أهم ملامح العلاقة الدستورية بين مجلسي النواب والشيوخ:

يقوم نظام المجلسين على مبدأ عدم التكافؤ بينهما، لصالح مجلس النواب بالطبع، والذي يستأثر تماماً بعملتي التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إلى الذي يتسنى معه القول بأن مجلس الشيوخ ليس غرفة تشريعية ثانية من الأساس، إلا ما اقترحه وما أخذ رأيه فيه من مسائل وموضوعات، ورأى مجلس النواب وجهة إقراره أو الأخذ به. إذ تنص المادة ١٠١ من الدستور على أن: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور"، ولم تُحل المادة ٢٥٤ من الدستور المتعلقة باختصاصات مجلس الشيوخ على هذه المادة.

هذا، ويتسع الدور الرقابي لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية ليشمل كافة آليات الرقابة البرلمانية التي عددها الدستور؛ من أسئلة وطلبات إحاطة أو بيانات عاجلة، وطلب مناقشة موضوعات عامة واستجواب وسحب للثقة، ولجان تقصي الحقائق، وإبداء اقتراح برغبة في موضوع عام، بينما يقتصر الدور الرقابي لمجلس الشيوخ، على آلية طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه وفقاً للمادة ١٣٢ من الدستور، وآلية إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وفقاً للمادة ١٣٣ من الدستور- كما يستفاد ذلك من المادة ٢٥٤ من الدستور. على أن يؤخذ في الاعتبار أن هاتين الآليتين يغلب عليهما طابع التعاون أكثر من التشكيك أو الاتهام والمساءلة، وبالتالي يتسنى القول بأن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية مقصورة- فعلياً، على مجلس النواب من دون مجلس الشيوخ، بل إن المادة ٢٥٣ من الدستور تصرح بأن: "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشيوخ".

ويبدو جلياً من العرض السابق، أن نظام الغرفتين في مصر، يقوم على مبدأ عدم التكافؤ بينهما، غير أن عدم التكافؤ هذا ليس مما درج عليه العمل في بعض النظم الدستورية المقارنة التي ترجح كفة المجلس الأدنى على كفة المجلس الأعلى في بعض المسائل أو الموضوعات- كما هي الحال في إنجلترا وأمريكا وفرنسا؛ إذ يستقل المجلس الأدنى بمسائل الإيرادات العامة وما يتعلق بالإنفاق العام، بينما يظل ثقة المجلس الأعلى قائماً- متمثلاً في تقاسمه سلطة التشريع فيما عدا هذه المسائل، وأيضاً تقاسمه سلطة الرقابة على الحكومة.

المبحث الثاني تقييم تجربة نظام المجلسين في مصر على ضوء أحكام نظرية البرلمان الكامل

تمهيد وتقسيم:

سبق أن ذكرنا جانباً من إيجابيات انفتاح المشرع الدستوري الوطني على الديمقراطيات المعاصرة فيما يتعلق باعتماد تجربة نظام المجلسين التشريعيين، وأوضحنا أن استحداث مجلس للشيوخ في ذاته يعد خطوة على طريق الأخذ بنظرية البرلمان الكامل، ولكن هذا لا يحول دون التقرير بأن تجربة المجلسين التشريعيين في مصر ما زالت بعيدة بعض الشيء عن مضمون نظرية البرلمان الكامل، سواء على المستوى العضوي أو على المستوى الوظيفي للبرلمان. فما هي أوجه القصور التي اعترت التنظيم الدستوري لنظام المجلسين؟ هذا ما نتناوله بشيء من التفصيل من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: مظاهر الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في نظام المجلسين المصري.

المطلب الثاني: مقترحات الباحث لتطوير تجربة نظام المجلسين في مصر.

المطلب الأول مظاهر الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في نظام المجلسين المصري

إن القول بحدثة التجربة الثالثة لنظام المجلسين التشريعيين في مصر - تجربة ٢٠١٩م، فضلاً عن استئثار مجلس النواب بكافة مقاليد الممارسة البرلمانية - تقريباً، لا يعني افتقار هذه التجربة للعديد من مظاهر الممارسة الديمقراطية التي يمكن تعزيزها والبناء عليها في مرحلة التحوّل الدستوري والسياسي التي تشهدها الدولة المصرية في أعقاب ثورتي ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو، وأهمها:

أولاً: التكريس الدستوري مجدداً للأخذ بنظام المجلسين التشريعيين:

إن وجود غرفة ثانية للبرلمان من الأساس، يعد خطوة جيدة على طريق التكريس للممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية؛ إذ يفسح المجال لتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية ترشيحاً وانتخاباً - في حدود ما انتُخب من أعضائه، ويدعم الممارسة البرلمانية بأراء خبيرة ومتمرسه - تعمل على صقل الأداء البرلماني، وهو ما يدعم الفكرة المؤسسية في جانب البرلمان، وهي واحدة من أسس نظام المجلسين في النظم الدستورية الأكثر ديمقراطية كما ذكرنا، فضلاً عن أن مجلس الشيوخ يقوم - في حدود ثلثي الانتخاب - على أساس التمثيل الشعبي،

وهو أيضاً واحدة من الممارسات الديمقراطية التي أخذت الدساتير المقارنة في تبنيها مؤخرًا على حساب طريقة التعيين.

وعليه، فإن وجود المجلس الثاني، يقوي ويعزز من نوعية الممارسة البرلمانية، ولو اقتصر دور المجلس على الاقتراح والدراسة والمشورة، فما دام أن المجلس الأول يواجه أعباء تشريعية ومهامًا رقابية جسيمة، فحتما ستحدوه الممارسة العملية إلى الاعتداد في إقرار مشروعات القوانين التي يتقدم بها مجلس الشيوخ، بما يصدر عن هذا الأخير من مقترحات أو دراسات أو آراء، بما حاصله تسريع وتيرة التشريع، ما دام أن مشروعات القوانين التي ستعرض عليه قد خضعت لدراسة منأنية بأعين خبيرة، وهو الأمر الذي يخفف كثيرًا من غلواء افراد غرفة برلمانية واحدة بالتشريع، ويرتقي نوعًا ما بنوعية التشريع الصادر عن مجلس النواب، ولو بدا الأخير مستأثرًا بكافة مقاليد الممارسة البرلمانية كما يستفاد من نصوص الدستور.

ثانيًا: إسناد عملية تعميق النظام الديمقراطي وتوسيع مجالاته إلى مجلس الشيوخ:

سبق أن أشرنا إلى أن المشرع الدستوري قد أسند إلى مجلس الشيوخ دراسة واقتراح ما يكفل توسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، تعميق النظام الديمقراطي وتوسيع مجالاته بموجب المادة ٢٤٨ من الدستور، كما أسند إليه إبداء الرأي - غير الملزم - في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وفي مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وفي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، وفي مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب، وأخيرًا فيما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية، وذلك بموجب المادة ٢٤٩ من الدستور. بيد أن هذه الممارسة الدستورية والتي كانت لتصل به إلى أعلى مستويات الممارسة الديمقراطية- لو حوّل مجلس الشيوخ صلاحية الإلزام فيما يقترح أو يدرس أو يشير، يعيها الطابع الاستشاري أو غير الملزم لما يقترحه أو يدرسه أو يشير به، وهو ما يقلل من وجاهتها.

ثالثًا: التكريس الدستوري لتمثيل المرأة في عُرفتي البرلمان:

كنا قد تحدثنا حال الحديث عن فكرة التمثيل الشعبي التي يقوم عليها البرلمان الكامل عن مدى اتساق فكرة التمييز الإيجابي لبعض الفئات التي تحول الاعتبار الاجتماعية والثقافية دون تمكينها من التمثيل الفعلي في المجالس النيابية، وانتهينا إلى مبدأ المساواة الموضوعية يسوّغ هذا التمييز ويخرج به من دائرة التمييز التحكيمي المحظور دستوريًا. ونزولاً عند مقتضى هذا المبدأ، نص المشرع الدستوري على تمثيل المرأة في مجلسي البرلمان

بنسب محددة، تضمن لها وجوداً وتمثيلاً فعلياً في كلا المجلسين؛ فمثلت بما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد في مجلس النواب بموجب المادة ١٠٢ من الدستور، ومُثلت بما لا يقل عن ١٠% من إجمالي عدد المقاعد في مجلس الشيوخ بموجب المادة الأولى من قانون مجلس الشيوخ. وعلى ضوء ما نلمسه مجتمعياً من صعوبة صول المرأة إلى مواقع صنع القرار السياسي، وعلى وجه الخصوص التمثيل البرلماني؛ للعديد من الاعتبارات الاجتماعية والثقافية، فإننا نعد هذا النص من الممارسات الدستورية الأكثر ديمقراطية في تشكيل البرلمان.

رابعاً: تغليب اعتبار التمثيل الشعبي في اختيار ثلثي مجلس الشيوخ:

عرضنا حال الحديث عن المقومات العضوية للبرلمان الكامل، أن قيام الغرفة الثانية على اعتبار التمثيل الشعبي قد أضحى مُغلباً في جل النظم الدستورية المعاصرة، عوضاً عن اعتبار التمثيل الطبقي أو الفئوي، باعتبار أن السيادة الشعبية والتي تقوم عليها كافة الدساتير المعاصرة، لا تتعارض مع اعتبار التمثيل الجغرافي أو المحلي الذي يقوم عليه المجلس الثاني، بينما تتعارض مع اعتبار الفئوية، وبالتالي فقد أصبح اختيار ممثلي الأقاليم أو المناطق من قبل الشعب- بطريق الاقتراع المباشر أو من طريق الاقتراع غير المباشر، واحدة من الممارسات الدستورية الأكثر ديمقراطية في تشكيل البرلمان ذي المجلسين. وإذ أثر المشرع الدستوري الوطني تغليب طريقة الانتخاب على طريقة التعيين في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ- مقررًا انتخاب الثلثين وتعيين الثلث الآخر- كما ذكرنا، فإنه يكون بذلك قد نزل عند مقتضى الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية، مع الأخذ في الاعتبار أن الغرف الثانية تقوم على طريقة الاقتراع غير المباشر في بعض النظم الدستورية الأكثر شهرة.

المطلب الثاني

مقترحات الباحث لتطوير

تجربة نظام المجلسين التشريعيين في مصر

فيما يلي نورد أهم الجوانب العضوية والوظيفية التي يجدر بالمشرع الدستوري أن يضعها على طاولة البحث والنقاش في أول تعديل قادم للدستور؛ لنصل بالممارسة البرلمانية في الدولة المصرية العريقة إلى مصاف الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في النظم الدستورية التي قطعت شوطاً كبيراً في مجالاً لديمقراطية، وأهمها ما يلي:

أولاً: إعادة النظر في الصياغة الدستورية لاختصاصات مجلس الشيوخ:

لم يعتمد المشرع الدستوري إلى الجمع بين المجلسين في الصياغة الدستورية التي تنظم شأنًا برلمانيًا مشتركًا أو متماثلاً، واكتفاء المشرع الدستوري بالإشارة - في المادة ٢٥٤ من الدستور - إلى انطباق بعض

النصوص الخاصة بمجلس النواب على مجلس الشيوخ، وهو ما يحمل - وفقاً لأغلب الظن - على أن المشرع الدستوري لم يُنزل مجلس الشيوخ منزلته التي يستحقها بعد مقارنة بمجلس النواب، وإلا لأفرد الأخير فصلاً خاصاً لمجلس الشيوخ تحت الباب الخامس المتعلق بنظام الحكم- كما درج عليه العمل في مختلف الدساتير المقارنة، والتي إما أن تتناول المجلسين معاً في صياغة مشتركة، أو تفرد لكل منهما مساحة دستورية خاصة متوالية. فقد نصت المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، تحت العنوان الرابع: "البرلمان"، على أن: "البرلمان يقر القانون، ويتحكم في عمل الحكومة، ويقيم السياسات العامة، وهو يشمل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ويُنتخب نواب الجمعية الوطنية- الذين لا يتجاوز عددهم خمسمائة وسبعة وسبعين، بالاقتراع المباشر. ويتم انتخاب مجلس الشيوخ- الذي لا يمكن أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعين، بالاقتراع غير المباشر، ويضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية، ويتم تمثيل الفرنسيين الذين يعيشون خارج فرنسا في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ونصت المادة ٢٥ على أن: "يحدد قانون أساسي مدة وصلاحيات كل مجلس وعدد أعضائه ومكافأتهم وشروط العضوية وشروط إسقاطها.

وبعيداً عن مضمون هذين النصين- والذي سبق وأن تناولناه سابقاً، فإن ما يستفاد منهما التكافؤ التام بين المجلسين في خطاب المشرع الدستوري، ذلك التكافؤ الذي يُنطلق منه تشريعياً في معالجة المسائل والموضوعات التي التي تدخل في اختصاص كل منهما. وهذا ملمح ظاهر لتبني المشرع الدستوري فكرة البرلمان الكامل.

ثانياً: إعادة النظر في اختصاص مجلس الشيوخ بما يتسق مع طبيعة دوره الدستوري:

عادة ما يثار التساؤل عن العلة التي تحدد مشرعاً دستورياً ما إلى تثنية البرلمان- تلك التي تكمن من الأساس فيما يُفترض أن يتميز به المجلس الثاني من اعتبارات خصائص لا تتوافر للمجلس الأول، لاسيما اعتبار التمثيل الجغرافي أو المصلي، وكذا اعتبار الكفاءة والجدارة لدى الحكماء الذين يعتلون مقاعده، وهذه العلة ذاتها هي ما تكمن من وراء اختصاص الغرفة الثانية للبرلمان باختصاصات دستورية معينة تتبع من طبيعة الدور المنوط به دستورياً.

فيُفترض أن يعهد إليه - فيما يُعهد إليه به - بالمسائل التشريعية والرقابية التي تقتضي درية ودراية خاصتين لدى ممثلي البرلمان- كالمسائل الفكرية والتكنولوجية، أو على الأقل تُشترط موافقته على مشروعات قوانين معينة- كالقوانين الأساسية والمعاهدات مثلاً، وغير ذلك مما يناسب طبيعة النظام الدستوري.

أما أن تنص المادة ٢٥٤ من الدستور- المضافة بموجب تعديل ٢٠١٩م، على سريان حكم الفقرتين الأولى والثانية من المادة ١٢١ من الدستور على مجلس الشيوخ^(١)، وذلك فيما يتعلق بصحة انعقاد المجلس والأغلبية اللازمة لاتخاذ قراراته^(٢)، وتستثني بقية فقراتها من الانطباق على مجلس الشيوخ، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بالموافقة على القوانين المكملة للدستور؛ ليصبح اختصاصاً حصرياً لمجلس النواب من دون مجلس الشيوخ، على خلاف ما تقتضيه الأصول التي تقوم عليها تجربة نظام المجلسين، من ضرورة إشراك الغرفة الثانية مع الغرفة الأولى في إقرار القوانين ذات الأهمية الدستورية، وفي مقدمتها القوانين الأساسية أو المكملة للدستور، فإن هذا النص مما يجدر بالمشروع الدستوري أن يعتمد إلى تعديله ليتسق مع هو مستقر في أشهر تجارب نظام المجلسين التشريعيين.

ثالثاً: إعادة النظر في كم ونوع الاختصاص الرقابي المخوّل لمجلس الشيوخ:

سبق أن ذكرنا حال الحديث عن اختصاصات مجلس الشيوخ، أن المشرع الدستوري لم يحجز لمجلس الشيوخ من أدوات الرقابة على أعمال الحكومة، إلا ما تضمنته المادتان ١٣٢ و ١٣٣ من الدستور، من طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه، وإبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وهو ما يعني احتجاب المجلس عن ممارسة بقية الأدوات الرقابية الأكثر أهمية في توجيه وتقييم الأداء الحكومي، بل ومحاسبته متى كان هناك مسوغ لذلك، وهو ما لا يفي بمطلب دستوري جوهري يكمن من وراء التنشئة البرلمانية، ألا وهو التخفيف من العبء الملقى على كاهل المجلس الأول، وعلى وجه التحديد في الرقابة على أعمال أو اختصاصات معينة من أعمال الحكومة- تلك التي يجيها أعضاء المجلس الثاني بما حيز لهم من دربة الممارسة ودراية التخصص، ليظل المجلس الأول بذلك مهيمناً على مقاليد الممارسة البرلمانية الرقابية، ومن ثمّ مركزية هذه الممارسة- من ناحية، وعدم الاستفادة من كفاءات وتفرغ أعضاء مجلس الشيوخ- من ناحية أخرى.

ورغم أن البعض قد يرى أن افتقار مجلس الشيوخ إلى صلاحية استعمال الأدوات الرقابية الأكثر محاسبة للحكومة، قد يجنبه التصادم مع

(١) تنص المادة ٢٥٤ من الدستور على أن: "تسرى في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد: ...، (١٢١/فقرة ١، ٢)، ...".

(٢) تنص المادة ١٢١ من الدستور على أن: "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً. وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملة له".

السلطة التنفيذية، وهو ما يفتح له مجالاً من التعاون معها ومن ثم قيام العلاقة بينهما على الود عوضاً عن التوتر والصدام اللذين تتأسس عليهما العلاقة بين الحكومة والمجلس النيابي المراقب الفعلي، فإن هذا القول- على ما له من وجهة، لا يصمد طويلاً أمام الأساس التي تقوم عليها تجربة التثنية البرلمانية من الأساس؛ حيث الرغبة في توزيع الاختصاص الرقابي، فضلاً عن التشريعي، بين هيتين نيابيتين تحد كل منهما سلطة الأخرى- كما أشرنا سابقاً إلى نظرية السيد مونتسكيو عن توازن القوى بين غرفتي البرلمان، وتسنقل كل منها بمهام رقابية معينة، يُعزى تحديدها إلى طبيعة الدور الدستوري المنوط بكل منهما.

لنجد أن من المناسب أن يعمد المشرع الدستوري إلى إعادة النظر ثانية في كم ونوع الأدوات الرقابية التي يتمتع بها مجلس الشيوخ؛ ليفسح المجال لرقابة برلمانية نوعية في مسائل تخصصية ومن قبل خبراء ومتخصصين- من ناحية، ويفسح المجال لمجلس النواب لتطوير ممارسته البرلمانية تشريعياً ورقابياً- من ناحية أخرى.

رابعاً: إعادة النظر في طبيعة ونوعية العلاقة المشتركة بين مجلسي البرلمان:

من أهم الصعوبات التي تواجه المشرع الدستوري في التكريس لنظام المجلسين، هي كيفية التعاون المشترك بين غرفتي البرلمان، سواء فيما يتعلق بتبادل الأدوار في مراجعة مشروعات القوانين المجازة من أيهما، أو فيما يتعلق بكيفية انعقاد لجنة المؤتمر أو اللجنة المشتركة التي يتم تشكيلها بالتساوي بين المجلسين للتوفيق في المسائل الخلافية، كما عرضنا لذلك حال الحديث عن تجربتين الدستوريين الأمريكية والفرنسية، وحيث إن المشرع الدستوري الوطني لم يشرك مجلس الشيوخ بشكل فعلي إلى الآن في عمليتي التشريع والرقابة على النحو الذي قد يتطلب مراجعة كل مجلس على الآخر، أو يتصور معه حدوث تعارض أو اختلاف بينهما يستدعي انعقادهما في هيئة مؤتمر أو في هيئة لجنة مشتركة، فإن هذه الإشكالية لم تُنثر في النظام المصري؛ إذ يعد مجلس النواب البرلمان الفعلي. وهو ما نراه مأخذاً جوهرياً على مسلك المشرع الدستوري في تحقيق تكافؤ- على الأقل نسبياً، بين المجلسين، وهذا من ناحية أولى، وبالتالي عدم وجود استراتيجية دستورية- إن صح التعبير لكيفية إدارة العلاقة بين المجلسين، سواء في الظروف الطبيعية أو في حال الاختلاف بينهما، وهذا المأخذ يستدعي تدخل المشرع الدستوري لإشراك مجلس الشيوخ في العمليتين التشريعية والرقابية أولاً، ثم لبيان قواعد وإجراءات التشريع المشترك فيما بينهما.

ونخلص مما تقدم، إلى أن تجربة التثنية البرلمانية المصرية، وهي الحديث مقارنة بالتجارب الدستورية محل المقارنة في هذه الدراسة، وإن كانت لم تصل بعد إلى مستوى الممارسة البرلمانية في هذه الأخيرة، فإنها تتلمس خطأها في بعض جوانبها العضوية والوظيفية، وأخذة تدريجياً في سبيلها إلى مواكبة ما استقر من أسس ومبادئ نظام المجلسين في النظم الدستورية الأكثر ديمقراطية- شريطة أن يثبت مجلس الشيوخ جدارة وتفوقاً ملحوظاً.

خاتمة البحث

نحو نظرية دستورية حديثة للممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية، من طريق نظام المجلسين التشريعيين في مصر، على ضوء ما بلغته الممارسة البرلمانية في تجارب الازدواجية البرلمانية الأشهر في العالم المعاصر- وعلى وجه التحديد في إنجلترا وأمريكا وفرنسا...

جاء بحثنا المتواضع هذا تحت عنوان: تقييم تجربة نظام المجلسين في مصر على ضوء تجربة نظام المجلسين في إنجلترا وأمريكا وفرنسا- نحو نظرية دستورية حديثة للبرلمان الكامل، وقد قسمت الدراسة فيه إلى ثلاثة فصول رئيسية، قُدِّم لها بمبحث تمهيدي، وأردفت بهذه الخاتمة الموجزة. فتناول الفصل الأول فكرة البرلمان الكامل كنظرية دستورية حديثة- تستهدف اعتماد معايير دستورية واضحة لتقييم الممارسة البرلمانية الأكثر برلمانية، ثم جيء بالفصل الثاني ليلسط الضوء على أشهر التجارب الدستورية المعاصرة في نظام المجلسين التشريعيين- حيث التجربة الإنجليزية، والتجربتين الأمريكية والفرنسية، وأخيراً جاء الفصل الثالث من هذه الدراسة ليستعرض نظام المجلسين التشريعيين في مصر- ما خلا منها تاريخياً، وما استحدث منها بموجب التعديل الدستوري لعام ٢٠١٩م.

وقد خلصت الدراسة إلى بضع نتائج وعدة توصيات على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

البرلمان الكامل طرح بحثي جديد ينطلق من فلسفة مؤداها تبني معايير دستورية واضحة ومحددة للممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية، على ضوء ما استقر من المفاهيم الديمقراطية في النظم الدستورية الأكثر تقدماً- كما اعتادت على ذلك المحكمة الدستورية العليا في تفسيرها لمفاهيم الحقوق والحريات الأساسية، وأخذاً في الاعتبار ظروف وملابسات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لكل جماعة شعبية، حتى لا يصير التركيز الدستوري لفكرة البرلمان الكامل ضرباً من الخيال العلمي أو الترف البحثي.

الكمال التام للممارسة البرلمانية في أي نظام دستوري- والذي يعادل مفهوم الديمقراطية المباشرة، هو معنى أقرب إلى التصور أو الخيال منه إلى الواقع؛ فمهما بلغت دولة ما شأوا عظيماً من الممارسة البرلمانية الديمقراطية، فإنها تظل تفتقر إلى بعض المقومات التي تصل بها إلى وصف الممارسة البرلمانية الكاملة- على فرض الوقوف على حرفية المعنى. ومن ثمَّ فإن البرلمان الكامل وصف دستوري يتوافر للبرلمان الذي روعيت في تشكيله وتكوينه وراعى هو في تشريعه ورقابته على أعمال الحكومة، المعايير الدستورية العضوية والوظيفية السابق بيانها حال الحديث عن مقومات نظرية البرلمان الكامل، ولو لم تصل هذه الممارسة إلى حد الكمال التام.

لا يشترط في البرلمان الكامل أن يكون مجلساً أو مجلسين، بل المعوّل عليه في وصفه بذلك، أن يكون مجسداً لفكرة السيادة الشعبية تشكياً

وتكويناً وممارسة، ليتسنى القول إداً بأن البرلمان الكامل قد يكون مجلساً واحداً وقد يكون مجلسين، وإن كانت التجربة العملية قد برهنت على أن المستجدات والمتغيرات التي يموج بها واقع كافة الدول- قديمها وحديثها، تفوق قدرة البرلمانات أحادية المجلس، إلا أن تكون الدولة من الصغر- جغرافياً، ومن التقدم- فكرياً، ما تتحقق به كفاية البرلمان الأحادي، ليبدو خيار نظام المجلسين مطلباً دستورياً في العديد من النظم الدستورية حول العالم.

تحفل النظم الدستورية الثلاثة محل المقارنة في هذه الدراسة، بالعديد من الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية- عضويًا ووظيفيًا، وهو ما يمكن الاستفادة به في تطوير تجربة نظام المجلسين في مصر؛ وأهمها: قيام فكرة الازدواجية البرلمانية لديها على مبدأ التكافؤ بين المجلسين- ولو نسبيًا، وقيام البرلمان بغرفتيه على اعتبار التمثيل الشعبي الكامل- اقتراعاً مباشراً كان أو غير مباشر، وتحديد اختصاصات وصلاحيات الغرفة الثانية على أساس نوعي- يُنطلق في تحديدها من طبيعة الدور الدستوري المنوط به، والتي تحدها العلة من وراء الأخذ بنظام المجلسين من الأساس؛ حيث نوعية الممارسة البرلمانية التي يقدمها عبر الكفاءات والخبرات التي توجد به، أو من خلال إفساح المجال للمجلس الأول ليقدم ممارسة برلمانية نوعية من طريق التفرغ لقضايا أو مسائل بعينها.

عمدت كافة النظم الدستورية المقارنة إلى توسيع قاعدة المشاركة الشعبية، سواء في اختيار أعضاء البرلمان- من طريق رفع العديد من القيود التقليدية عن الحق الدستوري في الانتخاب، أو في الترشح لشغل الوظائف النيابية- من طريق تخفيف القيود التي تنظم حق الترشح؛ ففي إنجلترا وأمريكا وفرنسا وأيضاً في مصر، تم تخفيض السن القانونية المقررة، سواء لمباشرة الحق في الانتخاب أو لمباشرة الحق في الترشح، لينعكس ذلك إيجاباً على قاعدة الناخبين- من ناحية، وكذا قاعدة المرشحين- من ناحية أخرى.

الاقتراع السري المباشر ممارسة ديمقراطية مستقرة في كافة النظم الدستورية المعاصرة- كقاعدة عامة في اختيار أعضاء المجلس الأول، بينما تتفاوت هذه النظم فيما بينها فيما يتعلق باختيار أعضاء المجلس الثاني؛ فبينما يقوم على تعيين النبلاء في المملكة المتحدة، يقوم على الاقتراع المباشر في الولايات المتحدة، والاقتراع غير المباشر في فرنسا، والمباشر- في حدود ثلثي الأعضاء في مصر.

هوَسَدَ المشرع الدستوري الوطني إلى مجلس الشيوخ اختصاصاً في العديد من المسائل الدستورية الأكثر جوهرية- تلك التي عدتها المادتان ٢٤٨ و٢٤٩ من الدستور، والتي كانت لترتقي بنظام المجلسين في مصر إلى مستوى متقدم من الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية، لو كان للمجلس سلطة فعلية في إمضاء إرادته- تلك التي يودعها في دراساته ومقترحاته وما يبديه من آراء وفقاً لهاتين المادتين، من دون الاضطرار إلى المجلس الأول

لاستصدار قانون بها. بيد أن افتقاره المجلس الثاني لهذه السلطة الفعلية قد حال دون ذلك، وهو ما جعل تجربة نظام المجلسين التشريعيين في مصر، أقرب ما تكون إلى وصف التثنية مع وقف التنفيذ- إن جاز التعبير.

ولا يفتقد مجلس الشيوخ المصري لكل جدوى دستورية- كما قد يرى البعض، بل فرض له واقع الممارسة البرلمانية دورًا حيويًا ولو كان استشاريًا، وعلى وجه الخصوص في ظل ما تشهده الدولة من تحول دستوري في أعقاب ثورتها ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو؛ إذ لا توجد لدى المجلس الأول رفاهية الرفض أو التعطيل لما يقدمه الثاني من دراسات ومقترحات وآراء، وبالتالي فإن حداثة تجربة نظام المجلسين في مصر، لا تحول دون التقرير بأن لها ثمار عديدة- يمكن الانطلاق منها والبناء عليها في تطوير هذه التجربة الجديدة-على أن يؤخذ في الاعتبار ان تجربة الازدواجية البرلمانية فرصة مواتية للحيلولة دون انفراد غرفة برلمانية واحدة بسلطتي التشريع والرقابة البرلمانية، سيما في ظل هيمنة الاعتبارات الحزبية على الأداء البرلماني في الكثير من الأحيان، وفي الوقت ذاته فرصة للارتقاء بنوعية الممارسة البرلمانية إلى أعلى مستوى ممكن من الممارسة الديمقراطية- على النحو الذي أشرنا آنفًا.

وتكمن العقبة الكبرى التي تعترض سبيل الوصول إلى الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية في نظم الازدواجية البرلمانية، في كيفية تنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان؛ سواء فيما يتعلق بأولوية الاختصاص في مسائل بعينها- من ناحية، أو فيما يتعلق بالسلطة الأخيرة من كلتا الغرفتين في إضفاء الإرادة البرلمانية- من ناحية أخرى، أو حتى في كيفية التعاون البناء والمثمر بينهما في ظل التعددية الحزبية، وهي الإشكالية التي عادة ما تقف من وراء توجيه اللوم إلى فكرة التثنية البرلمانية ذاتها، وإلى أداء المجلس الثاني- في أغلب الأحيان؛ باعتبار أن الغلبة دائمًا ما تكون للمجلس الأول. ونستثنى من ذلك التجربة الأمريكية التي أثبت فيها المجلس الثاني جدارة كبيرة جعلته في مكانة شعبية لا تقل عن مكانة المجلس الأول- إلم تزد عليها، عدا ما تعلق من عمل الأخير بالبيت والتقارير في الإيرادات والنفقات العامة.

ثانيًا: التوصيات:

يجدر بالبرلمان- مجلسًا كان أو مجلسين، من منظور نظرية البرلمان الكامل، أن يكون أكثر حرصًا من القاضي الدستوري في تحقيق التطابق بين المدلولين السياسي والقانوني لدستور- والذي كان - بحق - من وراء تطوير الممارسة البرلمانية في الكثير من جوانبها الإجرائية والموضوعية؛ فيعمد - البرلمان - إلى تحري الإرادة الشعبية حقيقةً، ويعمل جاهدًا على ترجمتها إلى ممارسات عملية في المجالين التشريعي والرقابي، لاسيما وأنه المنبثق عنها والمفوض في تمثيلها والتعبير عنها؛ حتى تعكس السيادة البرلمانية السيادة الشعبية، لا أن يُحل البرلمان إرادته الحزبية- في الغالب، محل الإرادة الشعبية، على خلاف مقتضى التعبير باسمها ولحسابها.

يجدر بمجلس النواب- وهو صاحب التمثيل الشعبي، أن يسعى جاهداً إلى الاستفادة الفعلية من وجود مجلس الشيوخ- فيما يجريه من دراسات وما يقدمه من مقترحات وما يبديه من آراء- وفقاً للمادتين ٢٤٨ و ٢٤٩ من الدستور، من دون أن يعبأ كثيراً بأنه صاحب السلطة الفعلية في إمضاء الإرادة البرلمانية- فهذا أدعى إلى توطيد أواصر تجربة نظام المجلسين التشريعيين في مصر الجديدة.

يجدر بالمشروع الدستوري الوطني أن يعيد النظر ثانية في معالجته لتجربة نظام المجلسين التشريعيين، ليقيمها على أساس مبدأ التكافؤ بين الغرفتين، ولو كان تكافؤاً نسبياً؛ فيحجز للغرفة الثانية اختصاصات وصلاحيات فعلية، تتحقق معها الغاية الدستورية من وراء العودة مجدداً إلى الأخذ بنظام المجلسين- تلك الغاية التي طالما وقفت من وراء التوزيع المتساوي أو المتكافئ لاختصاصات وصلاحيات البرلمان بين غرفتيه، ولا يقدح في ذلك أن تُحجز مسائل معينة لصالح الغرفة الأولى- تنفرد بالبت والتقرير فيها.

يجدر بالمشروع الدستوري الوطني، والذي تفوق تفوقاً ملحوظاً في بلورة العديد من المبادئ الدستورية التي يقوم عليها النظام الدستوري المصري، يجدر به أن يعمد إلى تعزيز الممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية من طريق تبني استراتيجية قضائية واضحة يُنفتح في صياغتها على النظم الدستورية الأكثر ديمقراطية، لمعيرة عمل البرلمان- في شقه الوظيفي أو الموضوعي على وجه الخصوص، على ضوء فكرة السيادة الشعبية وما تقتضيه من التعبير الفعلي عنها فيما يستنته من تشريعات وما يباشره من مظاهر الرقابة البرلمانية باسم الجماعة الشعبية ولصالحها- أخذاً في الاعتبار أن القاضي الدستوري الوطني قد ابتكر- مع نظرائه حول العالم، العديد من آليات الرقابة على الدستورية، والتي كان لها الدور الأكبر في الحد من سلبيات فكرة السيادة البرلمانية، ومنها رقابة التناسب، ورقابة الانحراف التشريعي، ورقابة الإغفال التشريعي.

يجدر بالباحثين في مجال القانون الدستوري أن يعمدوا إلى تغليب المعالجة القانونية على المعالجة السياسية في تناول الجوانب الدستورية للممارسة البرلمانية الأكثر ديمقراطية؛ فبركناوا إلى معايير موضوعية في الحكم على تجربة نظام المجلسين، لا أن تستهوهم النزعة السياسية في تقديرها- مدحاً كان أو ذمماً، فكما هو معلوم أن السياسة تغلب عليها الغائية أو الحزبية أو كلتاهما.

قائمة المصادر والمراجع

نستعرض أولاً المصادر والمراجع العربية، ثم نردفها بنظيرتها الأجنبية.

أولاً: باللغة العربية:

١. المؤلفات العامة والدراسات والبحوث المتخصصة:
 ١. د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.
 ٢. د. حسين مقداد: المدلول السياسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التطابق بينهما- دراسة تأصيلية مقارنة في النظامين المصري والأمريكي، مجلة حقوق حلوان، العدد ٢٨، يناير/يونيو، ٢٠١٣.
 ٣. د. حسين مقداد: مبدأ الأمن القانوني كأساس لعمل القاضي الدستوري- قراءة جديدة في أوصاف معايير الدستورية "القضائية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
 ٤. د. زروق العربي، أخروبي ياسمين: دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد ٥، العدد الأول، الجزائر، ٢٠١٩.
 ٥. د. زهير أحمد قدورة: المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة- دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات (الأردن)، المجلد الثامن، العدد الأول، ٢٠٠٦.
 ٦. أ.د. صلاح الدين فوزي: البرلمان- دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
 ٧. أ.د. عبد الرزاق السنهوري: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عاماً (١٩٥٠ - ١٩٨٠)، بحوث وتعليقات مختارة، المكتب الفني لمجلس الدولة، ١٩٩١.
 ٨. أ.د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
 ٩. أ.د. محمد جمال عثمان جبريل: النظم السياسية (الدولة، الحكومة، الحريات العامة)، دون ناشر، دون تاريخ.
 ١٠. أ.د. محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري-دراسة مقارنة، دون ناشر، دون تاريخ.
 ١١. أ.د. محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
 ١٢. د. ياسر سيد حسين سيد: مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تُعرض على مجلس الدولة- قسم التشريع، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، دون ناشر، دون تاريخ).
 ١٣. أ.د. يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

٢. أحكام المحكمة الدستورية العليا:

١. القضية رقم ١١٢ لسنة ٣٤ ق. "دستورية"، جلسة ٢ يونيو ٢٠١٣م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢ (مكرر)، السنة السادسة والخمسون، ٢٤ رجب ١٤٣٤هـ، الموافق ٣ يونيو ٢٠١٣م؛ حكمها في القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ ق. "دستورية"، جلسة ١٩ مايو ١٩٩٠، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء ٤: من يناير ١٩٨٧ حتى آخر يونيو ١٩٩١، القاعدة رقم ٣٣، ص ٢٥٦.
٢. القضية رقم ١٦٦ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يونيو ٢٠١٣م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢ (مكرر)، السنة السادسة والخمسون، ٢٤ رجب ١٤٣٤هـ، الموافق ٣ يونيو ٢٠١٣م.
٣. القضية رقم ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ١٤ يونيو ٢٠١٢م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ تابع (أ)، السنة الخامسة والخمسون، ٢٤ رجب ١٤٣٣هـ، الموافق ١٤ يونيو ٢٠١٢م.
٤. الطلب رقم ٢ لسنة ٣٥ قضائية "رقابة سابقة"، جلسة ٢٥ مايو ٢٠١٣م، الجريدة الرسمية، العدد ٢١ مكرر (أ)، السنة السادسة والخمسون، ١٦ رجب ١٤٣٤هـ، الموافق ٢٦ مايو ٢٠١٣م.
٥. القضية رقم ١١٢ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يونيو ٢٠١٣م، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢ (مكرر)، السنة ٥٦، ٣ يونيو ٢٠١٣م (المحالة إليها من المحكمة الإدارية العليا - الدائرة الأولى فحص الطعون - بحكمها في الطعن رقم ١٠٦٢٧ لسنة ٥٨ قضائية "عليا"، جلسة ٧ يوليو ٢٠١٢).

٦. القضية رقم ١٢٤ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية"، جلسة ٩ أبريل ٢٠٠٦، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الحادي عشر، المجلد الثاني: من أول أكتوبر ٢٠٠٣ حتى آخر أغسطس ٢٠٠٦، القاعدة رقم ٣٨٠، ص ٢٣٨٥.
٧. القضية رقم ١٣١ لسنة ٦ قضائية "دستورية"، جلسة ١٦ مايو سنة ١٩٨٧، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع: من يناير ١٩٨٧ حتى آخر يونيو ١٩٩١م، القاعدة رقم ٥، ص ٣١.
٨. القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية "دستورية"، جلسة ٢ يناير ١٩٩٩، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء التاسع: من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١، القاعدة رقم ١٨، ص ١٣٣.
٩. القضية رقم ١٨٠ لسنة ٢٠ قضائية "دستورية"، جلسة ١ يناير ٢٠٠٠، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء التاسع: من أول يوليو ١٩٩٨ حتى آخر أغسطس ٢٠٠١، القاعدة رقم ٥٥، ص ٤٤٨.
١٠. القضية رقم ٢ لسنة ١٦ قضائية "دستورية"، جلسة ٣ فبراير ١٩٩٦، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء السابع: من أول يوليو ١٩٩٥ حتى آخر يونيو ١٩٩٦، القاعدة رقم ٢٧، ص ٤٧٠.
١١. القضية رقم ٢٣ لسنة ١٦ قضائية "دستورية"، جلسة ١٨ مارس ١٩٩٥، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء السادس: من أول يوليو ١٩٩٣ حتى آخر يونيو ١٩٩٥، القاعدة رقم ٣٨، ص ٥٦٧.
١٢. القضية رقم ٢٤ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ٧ مارس ٢٠١٥م، الجريدة الرسمية، العدد ١٠ (مكرر)، السنة الثامنة والخمسون، ١٦ جمادى الأولى ١٤٣٦هـ، الموافق ٧ مارس ٢٠١٥م.
١٣. القضية رقم ١٥ لسنة ٣٧ قضائية "دستورية"، جلسة ١ مارس ٢٠١٥، الجريدة الرسمية، العدد ٩ (مكرر)، السنة الثامنة والخمسون، ١٠ جمادى الأولى ١٤٣٦هـ، الموافق أول مارس سنة ٢٠١٥م.

ثانياً: باللغتين الانجليزية والفرنسية: ١. باللغة الانجليزية:

1. **Abhinay Muthoo and Kenneth Shepsle:** The Constitutional Choice of Bicameralism, Munich Personal Repec Archive, Paper No. 5825, Essex University, Harvard University, 2007.
2. **Ahmet Emrah GEÇER:** The Principle of Parliamentary Supremacy in the UK Constitutional Law and Its Limitations, Ankara Bar Review, vol 1, Turkey, 2013.
3. **Alastair Goodlad (Sir):** Political Structure and Constitutional Re-form in the United Kingdom, This paper was presented as a lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 27 April 2001.
4. **Albert Vin Dicey:** Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th edition, Macmillan, London, England, 1915.
5. **Alexander Baturo and Robert Elgie:** Bicameralism and Bicameral Reforms in Democracy and Dictatorship; A Comparative Perspective, Taiwan Journal of Democracy, Volume 14, No. 2, Taiwan, December 2018.
6. **Alfred L. P. Dennis:** The Parliament Act of 1911, American Political Science Review, Vol. 6, No. 2, American Political Science Association, Cambridge University Press, 1912.
7. **Alon Harel and Adam Shinar:** Between judicial and legislative supremacy: A cautious defense of constrained judicial review, Oxford University Press and New York University School of Law, 2012.
8. **André Eschet-Schwarz:** The Role of Semi-Direct Democracy in Shaping Swiss Federalism: The Behavior of Cantons Regarding Revision of the Constitution, 1866–1981, *The Journal of Federalism*, Volume 19, Issue 1, Winter 1989.
9. **Carl Schmitt:** The Crisis of Parliamentary Democracy, translated by Ellen Kennedy, Sixth printing, the Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, USA, 2000.
10. **Carlo Fusaro:** Bicameralism in Italy. 150 Years of Poor Design, Disappointing Performances, Aborted Reforms, University of Florence, No Publisher,

- Italy.
11. **Csaba Cservák:** Bicameral Parliaments—then and now, Collected Papers of the law faculty in Novi Sad, University of Novi Sad, vol. 3, Serbia, 2016.
 12. **D. Maus:** Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, *Pouvoirs*, n°44, 1988.
 13. **David Beetham:** Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, a guide to good practice inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2007.
 14. **David Chang:** A Critique of Judicial Supremacy, *Villanova Law Review*, Volume 36, Number 2, Villanova University Charles Widger School of Law, USA, April 1991.
 15. **David Hinds:** Beyond Formal Democracy: The Discourse on Democracy and Governance in the Anglophone Caribbean, Published online: 24 Jun 2008.
 16. **Donald Shell:** The History of Bicameralism, *Journal of Legislative Studies*, vol. 7, no. 1, 2001.
 17. **Edward Scott:** House of Lords Act 1999: Twenty Years On, Library briefings, House of Lords Library, London, 5 November 2019.
 18. **Elliot Bulmer:** Bicameralism, Second edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Constitution-Building Primer 2, Sweden, 2017.
 19. **Gebhard Kirchgässner:** Direct Democracy: Chances and Challenges, *Open Journal of Political Science*, Author and Scientific Research Publishing Inc., vol. 6, 2016.
 20. **Guy Lodge and Glenn Gottfried:** Democracy in Britain; Essays in Honour of James Cornford, *New Ideas for Change*, IPPR, England, 2014.
 21. **Harry Evans:** Constitutionalism, Bicameralism, and the Control of Power, No Pub., No Date.
 22. **House of Commons Information Office:** A Brief Chronology of the House of Commons, Factsheet G3, General Series, August 2010.
 23. **James R. Rogers:** The Impact of Bicameralism on Legislative Production, *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII, Texas A&M University, USA, 4 November 2003.
 24. **Jennifer S. Rosenberg and Margaret Chen:** Expanding Democracy: Voter Registration around the World, Brennan Center for Justice at New York University School of Law, New York, USA, 2009.
 25. **Joaquín Varela Suanzes-Carpegna:** Sovereignty in British Legal Doctrine, *Historia Constitucional (revista electrónica)*, n. 4, 2003.
 26. **Kerri A. Froc:** Constitutional Coalescence: Substantive Equality as a Principle of Fundamental Justice, *OTTAWA Law Review*, vol. 76, Gauvin Press, Canada, 2012.
 27. **Louis Massicotte:** Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies, *Journal of Legislative Studies*, vol. 7, 2001.
 28. **M. Durdynets:** Bicameralism Genesis in European Culture, *Philosophical and Methodological Problems of Law*, № 1, Vol. 13, 2017.
 29. **Manimay Sengupta:** On a Concept of Representative Democracy, *Theory and Decision Journal*, vol. 5, Springer Science+Business Media, LLC, D. Reidel PublisMng Company, Dordrecht, Holland, 1974.
 30. **Meg Russell and Jack Sheldon:** Options for an English Parliament, *The Constitution Unit*, School of Public Policy, University College London, United Kingdom, 2018.
 31. **Meg Russell:** Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas, Oxford University Press, Oxford, 2000.
 32. -----: Representing the Nations and Regions in a new Upper House: Lessons from Overseas, *The Constitution Unit*, University College London, No Date.
 33. -----: Resolving Disputes between the Chambers, Paper to Royal Commission, *The Constitution Unit*, University College London, No Date.
 34. -----: The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived, 2013.
 35. **Michael Cutrone and Nolan McCarty:** Does Bicameralism Matter?,

- Woodrow Wilson School, Princeton University, New Jersey, USA, No Date.
36. **Miguel Herrero de Miñón:** The Passing of Bicameralism, American Journal of Comparative Law, vol. 23, USA, 1975.
 37. **Miss C. E. Isabel:** the Evolution of Parliament and the Constitution (Summary of a paper read at a meeting of the Society on 28 February 1975), No Pub., No Date.
 38. **Morgan McLeod:** Expanding the Vote: Two Decades of Felony Disenfranchisement Reform, the Sentencing Project, Washington, USA, 2018.
 39. **N. Tolga Sinmazdemir:** Positive Discrimination, Negative Consequences? Preferential Policies, Redistribution and Democratic Stability, New York University, USA, 2009.
 40. **Oonagh Gay:** Disqualification for membership of the House of Commons, Parliament and Constitution Centre, UK, 13 October 2004.
 41. **Patricia Hughes:** Recognizing Substantive Equality as a Foundational Constitutional Principle, Dalhousie Law Journal, Schulich School of Law, Dalhousie University, Volume 22, Issue 2, Article 1, Canada, 1999.
 42. **Paul G. Thomas:** Comparing Electoral Systems: Criteria, Advantages and Disadvantages, and the Process for Finding a Consensus on Which System is Best for Canada, No Publisher, 2016.
 43. **Pratap Bhanu Mehta:** The Rise of Judicial Sovereignty, India's Unlikely Democracy, Journal of Democracy Volume 18, Number 2, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, April 2007.
 44. **R. Eric Petersen:** Parliament and Congress: A Brief Comparison of the British House of Commons and the U.S. House of Representatives, Congressional Research Service, The Library of Congress, Updated May 19, 2005.
 45. **Richard Kelly and Lucinda Maer:** The Parliament Acts, Briefing Paper, Parliament UK Commons Library, Number 00675, 25 February 2016.
 46. **Richard Verma and Others:** One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature, National Democratic Institute For International Affairs, Legislative Research Series, Paper 3, No Date.
 47. **R. D. Congleton:** On the Merits of Bicameral Legislatures: Intragovernmental Bargaining and Policy Stability, Center for Study of Public Choice, No Publisher, No Date.
 48. **Roy Stone de Montpensier:** The British Doctrine of Parliamentary Sovereignty: A Critical Inquiry, Louisiana Law Review, Volume 26, Number 4, June 1966.
 49. **Stanley Bach:** Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments between the Houses, Congressional Research Service, USA, Updated May 22, 2019.
 50. **Stefan A. Riesenfeld & Frederick M. Abbott:** The Scope of U.S. Senate Control over the Conclusion and Operation of Treaties – United States, Chicago-Kent Law Review, Volume 67, Issue 2 (Symposium on Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties), Article 14, June 1991.
 51. **Tom Todd:** Unicameral or Bicameral State Legislatures: The Policy Debate, Policy Brief, Minnesota House of Representatives, Research Department, 1999.
 52. **Vanessa MacDonnell:** The New Parliamentary Sovereignty, Review of Constitutional Studies, Volume 21, Issue 1, Centre for Constitutional Studies, University of Alberta, Canada, 2016.
 53. **Wendy Schiller and Charles Stewart:** U.S. Senate Elections before 1914, Prepared for presentation at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 15–18, 2004, Chicago.

٢. باللغة الفرنسية:

أ. المصادر العامة والبحوث المتخصصة:

1. **Anne-Claire de Gayffier-Bonneville:** L'arbre sans racines: la Constitution égyptienne de 1923, Les architectures constitutionnelles des régimes politiques arabes, Centre d'études et de documentations économiques juridiques et sociales (CEDEJ), Vol. 2, 1923.
2. **Chloe Mathieu:** La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, thèse de doctorat, l'école doctorale, Université Montpellier, HAL open science, Submitted on 27 Sep 2016.
3. **J. Mastias:** Histoire des tentations du Sénat de la Ve République, Pouvoirs, n°44, 1988.
4. **Jean-Marc Sauvé:** L'état présent du bicamérisme en France, Intervention lors du colloque organisé par la Société de législation comparée et l'Université Panthéon-Assas, Discours 16 octobre 2015.
5. **Jean-Pierre Dedieu:** Crise et transformation de la noblesse espagnole à la fin du XVIIIe siècle, HAL open Science, Preprint sub-mitted on 21 Sep 2005.
6. **M. Christian Poncelet:** le Bicamérisme: Diversification et Amélioration de la Représentativité, Forum des Sénats du monde, SÉNAT, Paris, 14 march 2000.
7. **M. Daniel Hoeffel:** Une deuxième chambre européenne, Rapport d'information, n° 381, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, 13 juin 2001.
8. **M. Jean Garrigues:** Histoire du Bicamérisme Français et Éléments de Droit Comparé, le Bicamérisme à la Française: un Enjeu pour la Démocratie, les Colloques Institutionnels du Sénat, Luxembourg, 17 avril 2014.
9. **M. Patrice Machuret:** le Bicamérisme Français en Débat, le Bicamérisme à la Française: un Enjeu pour la Démocratie, les Colloques Institutionnels du Sénat, Sénat – Palais du Luxembourg, Jeudi 17 avril 2014..
10. **M. Jean PUECH:** Une démocratie locale émancipée: des élus disponibles, légitimes et respectés, Rapport d'information n° 74, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2007.
11. **Pierre Brunet:** Les Principes Justificatifs: La Représentation, HAL open Science, Preprint submitted on 20 Jan 2012.
12. **Senat Francais:** Formes et Fonctions du Bicamérisme dans le Monde Contemporain, 6 mai 2022.

ب. قرارات المجلس الدستوري الفرنسي:

1. Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987; Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, "Non conformité totale", Journal officiel du 25 janvier 1987.
2. Décision n°2000-430 DC du 29 juin 2000, Loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, cons. 7.
3. Décision n°98-402 DC du 25 juin 1998, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cons. 2.