دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة: دراسة مقارنة
المصدر:	مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات
الناشر:	جامعة الزرقاء - عمادة البحث العلمي
المؤلف الرئيسي:	قدورة، زهير أحمد
المجلد/العدد:	مج 8, ع 1
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2006
الشهر:	حزيران - جمادي الأولى
الصفحات:	109 - 139
رقم MD:	388638
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EduSearch, EcoLink, IslamicInfo, HumanIndex, AraBase
مواضيع:	أوروبا، النظم السياسية، العصر الحديث، المجلس التشريعي الثاني، الدول الديمقراطية، الدول الاتحادية، العالم العربي، الدول النامية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/388638

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة: دراسة مقارنة

زهير أحمد قدّورة *

الملخص

تناولنا في هذا البحث من خلال دراسة مقارنة السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة. وركزّنا اهتمامنا على المجلس التشريعي الثاني في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين سواء أكانت بسيطة أم اتحادية. وقد وجدنا أن الازدواج البرلماني لا يجد ما يبرره في الدول الديموقراطية البسيطة. أمّا فيما يخص الدول الاتحادية فإن نظام المجلسين ضروري. لأن هذه الدوّل تتكوّن من مجموعة من ولايات لا ترغب في الاندماج كلياً في الدولة الاتحادية وإنمّا تفضّل الاحتفاظ لنفسها ببعض الاستقلال والحقوق والاختصاصات. وعادة تُمثّل هذه المجموعات بمجلس ثانٍ يعبّر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الاتحادية.

ومن خلال التطبيق العملي لنظام المجلسين في الدول البسيطة والاتحادية وجدنا أن المجلس التشريعي الثاني بدأت تقلّ أهميته مع مرور الزمن. كما تناقص دوره سواء في الدول الاتحادية أم البسيطة. وقد تطّرقنا في بحثنا إلى أمثلة من تلك الدول وهي: بريطانيا وفرنسا وكندا واستراليا، ومن الدول العربية: الأردن ومصر. وقد قسّمنا البحث إلى ثلاثة فصول، تناول الفصل الأول: التعريف بنظام المجلسين التشريعيين في الدول البسيطة والاتحادية. وفي الفصل الثاني: قدمنا شرحاً مع الأمثلة لتناقص دور المجلس التشريعي الثاني مع مرور الزمن في العديد من دول العالم. وفي الفصل الثالث:عرضنا للاتجاه الحديث في الأنظمة السياسية المعاصرة نحو إلغاء المجلس التشريعي الثاني. والسبب أن نظام الازدواج البرلماني قد ضعفت أهميته بسبب تزايد التيار المركزي، حتى أن هناك عدداً من الدول الاسكندنافية قامت بالفعل بإلغاء المجلس التشريعي الثاني لعدم جدواه. وفي النهاية عرضنا نتائج البحث ثم أتبعناها بتوصياتٍ تدعو إلى إلغاء المجلس التشريعي الثاني ولا سيما في الدول النامية، وذكرنا الأسباب التي تدعونا إلى تبني هذا الرأي.

تاريخ استلام البحث: 2005/3/13م، تاريخ القبول: 2006/4/3م.

كلمات مفتاحية: نظام المجلسين، الدول الاتحادية، الدول البسيطة.

المقدمـــة

نشأت الدولة لتحقق أغراضاً معينة وتباشر وظائف مختلفة. وإن أعمال الدولة ليست كلها من طبيعة واحـدة. فقـد قـسّمها الفيلـسوف اليوناني أرسطو إلى ثلاثة أنواع هي: مداولة وأمر وقضاء. فأما المداولة فهـي للجمعيـة الشعبية العامة، وأما الأمر فهو لهيئة الحكام أو الموظفين، وأما القضاء فتقوم به هيئة القضاء أو المحاكم.

بينما قسّم الفيلـسوف الإنجليـزي لـوك سلطات الدولة إلى أربع سلطات مخالفاً بذلك أرسطو فقال: بوجود سلطة للتـشريع وهـي الغالبة مدخلاً فيها القضاء[1]، وسلطة تنفيذيـة

* أستاذ القانون العام المساعد، كلية الحقوق، جامعة الإسراء الخاصة، عمان- الأردن.

1. وذلك لأن البرلمان الإنجليزي حينذاك كان يُعدّ محكمة تفصل في القضايا الهامة بـل إن مجلـس اللـوردات

وقد عدّها لوك سلطة تابعة للسلطة التشريعية، ثم هناك سلطة اتحادية تدير علاقات الدولة الخارجية، وأخيراً هناك السلطة الرابعة وهي مجموعة ما كان للتاج البريطاني حينذاك من امتيازات وحقوق.

وأما الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو فقد جاء بمؤلفه الشهير (روح الشرائع Esprit des lois) الصادر عام 1748 بتقسيم ثلاثي لوظائف الدولة وهي: التشريع، والتنفيذ، والقضاء، وأتبعه بنظريته الشهيرة حول مبدأ الفصل بين السلطات التي بلغت شأواً كبيراً وعدّها الفقهاء الدستوريون من دعائم الحرية السياسية. وقد استقر لدى دول العالم وجود ثلاث سلطات عامة في الدولة، وهي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

ويعنينا في البحث أن نتناول السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان، مركزّين كل اهتمامنا على المجلس التشريعي الثاني في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، سواء أكانت اتحادية أم بسيطة.

أهمية البحث

تقضي مبادئ الديموقراطية أن يحكم الشعب نفسه بنفسه لتحقيق أهدافه. ولما كان ذلك عملاً يصعب تحقيقه، ولا سيما في الدولة الحديثة، لذا فقد أخذت معظم دول العالم بمبدأ أن يختار الشعب ممثلين عنه، يشكلون ما يسمى بالمجلس النيابي (البرلمان) ليقوموا بتحقيق أهداف الشعب وهذا ما أطلق عليه الفقه الدستوري بالديموقراطية النيابية.

كما تقضي الديموقراطية أن يكون المجلس واحداً في كل دولة لكي يعبر عن رغبة وإرادة الشعب الواحد، حيث إن هذه الإرادة لا يمكن أن تتجزأ أو تتعدد. وهذا ما تأخذ به معظم دول العالم حيث، يسود فيها نظام المجلس الفردي (system unicameral)؛ أي أن يتولى السلطة التشريعية مجلس واحد. ولكن في بعض الحالات قد يتكون سكان الدولة من مجموعات إقليمية، ولكل منها ظروفها وأوضاعها الاجتماعية الخاصة، التي تتميز بها عن غيرها. وتشاهد مثل هذه المجموعات في الدول الاتحادية، حيث لا تبدي تلك المجموعات رغبة في الانصهار أو الاندماج كلياً في الدولة الاتحادية، وتفضل الاحتفاظ لنفسها ببعض حقوقها واختصاصاتها. لذلك نشأت الحاجة لدى الدول الاتحادية إلى أن تأخذ في تكوين السلطة التشريعية بنظام المجلسين (system bicameral)، فتمثل تلك المجموعات بمجلس ثان يعبر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الاتحادية.

وبات من المنطقي مع الزمن أن تأخذ الدول الاتحادية بنظام ازدواج الهيئة التشريعية، حيث يكون أحد المجلسين ممثلاً للشعب ويسمى مجلس النواب أو مجلس الشعب أو المجلس القومي، والثاني ممثلاً للولايات ويسمى مجلس الشيوخ أو مجلس اللوردات أو مجلس الأعيان إلى آخر تلك التسميات. أما في الدول البسيطة أو الموحدة فإن العلاقة بين الشعب والسلطة الحاكمة

الإنجليزي ما يزال يحتفظ ببعض الاختصاصات القضائية حتى الآن.

علاقة مباشرة وليس هناك مجال لتدخل أي مجموعة في فرض إرادتها لأن الشعب يختار ممثلين للتعبير عن إرادته وإدارة شؤونه العامة. وإن القول بازدواج الهيئة التشريعية لا يجد ما يبرره في الدولة الديموقراطية الموحدة أو البسيطة. ورغم ذلك فإن هناك بعض الدول البسيطة أو الموحدة، ومنها على سبيل المثال، بريطانيا ومصر والأردن، تأخذ بنظام ازدواج المجلس التشريعي. ونلاحظ مع مرور الزمن أن هناك تناقصاً في دور وأهمية المجلس التشريعي الثاني في الدول الاتحادية والبسيطة معاً.

كما أدى التطور الديموقراطي حديثاً في كثير من دول العالم إلى إلغاء المجلس التشريعي الثاني، مثل: النرويج والدانمارك والسويد وفنلندا، أو إلى التقليل من أهميته كما حصل في بريطانيا أو إلى تحويله إلى هيئة ديموقراطية أو أغلبية ديموقراطية، كما هو الوضع في كل من فرنسا وبلجيكا وهولندا.

وفي ضوء ما سبق تأتي أهمية بحثنا هذا الذي سيتناول الأسباب والظروف التي أدت إلى تناقص دور المجلس التشريعي الثاني في الدول الاتحادية والبسيطة، وإلى ظهور اتجاه حديث يدعو إلى إلغاء هذا المجلس الثاني.

منهج البحث

سنتناول في البداية التعريف بنظام المجلسين: نشأته، وتطوره، وشروط تحقق الفوائد والغايات المرجوة منه، والاختلاف بالتشكيل والاختصاص ومدة العضوية. وبعد ذلك نبين مزايا وعيوب نظام المجلسين، ونقدم أمثلة تطبيقية لهذا النظام في الدول الاتحادية والدول البسيطة. وسوف نلاحظ من خلال هذا البحث ظهور تناقص ملحوظ في دور وأهمية المجلس التشريعي الثاني مع مرور الزمن في كل من الدول الاتحادية والبسيطة. وسوف نشرح الأسباب التي أدت إلى ذلك. وقبل نهاية البحث سنحلل الاتجاه الحديث لدى بعض دول العالم التي تأخذ بنظام المجلسين وتتجه إلى إلغاء المجلس التشريعي الثاني بسبب المد الديموقراطي الذي بدأ يعم معظم دول العالم وهذا ما حصل فعلاً في البلاد الاسكندنافية مثل النرويج والدانمارك والسويد وفنلندا.

وفي ضوء ما سبق فإننا نقسم بحثنا إلى ثلاثة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول: ونتناول فيه التعريف بنظام المجلسين التشريعيين في الأنظمة السياسية.

الفصل الثاني: ونبين فيه تناقص دور المجلس التشريعي الثاني في الدول البسيطة والاتحادية.

الفصل الثالث: ونعرض فيه الاتجاه الحديث في الأنظمة السياسية نحو إلغاء المجلس التشريعي الثاني.

الفصل الأول: نظام المجلسين التشريعيين في الأنظمة السياسية

تأخذ دساتير دول العالم، فيما يتعلق بتنظيم المجلس التشريعي، باتجاهين هما: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، وإن اختيار دولة معينة لأي من النظامين السالفي الذكر تحكمه تقاليد الدول وسوابقها الدستورية.

ويقوم نظام المجلس الواحد (system unieameral) على أساس أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس واحد يقوم

الناخبون باختيار أعضائه، ويمارس هذا المجلس الاختصاصات المقررة له في الدستور وأهمها التشريع ومراقبة الحكومة.

أما نظام المجلسين (system bicameral) فيقتضي أن يشكل المجلس التشريعي من مجلسين، يحمل كل منهما اسماً يغاير اسم المجلس الآخر، ويسمى الأول باسم المجلس الأعلى، والثاني باسم المجلس الأدنى، مع أن هذه التسمية تتجافى مع الواقع العملي؛ نظراً لفقدان المجالس العليا معظم اختصاصاتها. ولعل مرجع تلك التسمية يعود إلى أصول تاريخية.

وسنتناول في هذا الفصل ظروف نشأة نظام المجلسين في بعض الأنظمة السياسية في مبحث أول، ثم نتناول مزايا نظام المجلسين وعيوبه في مبحث ثانٍ، وبعد ذلك نعرض تطبيقات نظام المجلسين في بعض الدول البسيطة والاتحادية في مبحث ثالث.

المبحث الأول: ظروف نشأة نظام المجلسين وتطبيقاته في الأنظمة السياسية

تختلف ظروف نشأة نظام المجلسين في الأنظمة السياسية الحديثة في الدول الاتحادية وفي الدول البسيطة أو الموحدة. وإذا كان الازدواج البرلماني يثير جدلاً في الدول الاتحادية فإن هذا الجدل يزداد عنفاً في الدول البسيطة أو الموحدة.

وسنتناول ظروف نشأة نظام المجلسين في الدول الاتحادية في مطلب أول. ثم نعالج ظروف نشأة هذا النظام في الدول البسيطة أو الموحدة في مطلب ثان. وأخيراً ندرس تطبيقات نظام المجلسين في بعض الدول الاتحادية وفي بعض الدول البسيطة أو الموحدة في مطلب ثالث.

المطلب الأول: ظروف نشأة نظام المجلسين التشريعيين في الدول الاتحادية

تتكون الدولة الاتحادية ــ في العادة ــ من مجموعات إقليمية لها رغباتها الجماعية المتميزة عن رغبة هذه الدولة. وإن هذه الولايات الداخلة في الاتحاد لا تريد الانصهار والاندماج كلياً في الدولة الجديدة، وإنما تريد الاحتفاظ لنفسها ببعض حقوقها واختصاصاتها، ولذلك كان لا بد أن تمثّل هذه الولايات بمجلس يعبر عن رغباتها ويدافع عن مصالحها في مواجهة الدولة الاتحادية. وبالتالي فمن المنطق أن تأخذ الدولة الاتحادية بنظام ازدواج الهيئة التشريعيه، ليكون لها مجلس أول يمثل الشعب يكون اختياره حسب عدد السكان، ومجلس ثان يمثل الولايات المكونة للاتحاد لتُمثَّل كل ولاية بعدد متساوٍ مع نظيراتها من الولايات أياً كان عدد سكانها أو مساحتها.

وفي سويسرا حيث يتكون المجلس الفيدرالي الذي يمثل السلطة التشريعية من مجلسين؛ أحدهما ممثل للولايات (مجلس الولايات) والآخر المجلس القومي ويمثل الشعب، ولكل منهما اختصاصات متكافئة وإن كانت هناك أمور يجب أن يؤخذ فيها رأي المجلسين معاً. ويلاحظ أن عدد أعضاء المجلس القومي يفوق عدد ممثلي الولايات خمس مرات على الأقل من أجل أنْ يصبح الأمر في يد المجلس القومي.

وفي البرازيل تتكون السلطة التشريعية من مجلسين أحدهما يمثل الولايات الداخلة في الاتحاد والآخر مجلس النواب الذي يمثل الشعب.

أما في ألمانيا فتتكون السلطة التشريعية من مجلسين: الأول مجلس الولايات (Bundesrat) وعدد أعضائه حسب عدد السكان يتراوح بين ثلاثة إلى خمسة أعضاء لكل ولاية. والثاني مجلس النواب (Bundestag) المنتخب أعضاؤه من الشعب.

وفي الهند فإن السلطة التشريعية تضم مجلسين أحدهما يمثل الولايات ، وتقوم السلطة التشريعية في كل ولاية باختيار أعضائه ويسمى (راجيا صابا Raijya Sabha)، والآخر يمثل الشعب ويسمى مجلس الشعب (لوك صبا lock Sabha) ويتم اختيار أعضائه بالانتخاب.

وكذلك الحال في النمسا وكندا ونيجيريا وغيرها من الدول[2].

المطلب الثاني: ظروف نشأة نظام المجلسين التشريعيين في الدول البسيطة أو الموحدة

إن العلاقة بين الشعب والسلطة الحاكمة في الدول البسيطة أو الموحدة هي علاقة مباشرة، وليس هناك مجال لتدخل أي مجموعة في فرض إرادتها؛ لأن الشعب يختار ممثلين للتعبير عن إرادته وإدارة شؤونه العامة. وإن القول بازدواج الهيئة التشريعية لا يجد ما يبرره في الدولة الديموقراطية البسيطة أو الموحدة.

ورغم ذلك، فإن بعض الدول البسيطة أو الموحدة تأخذ بنظام ازدواج النظام التشريعي؛ نتيجة لأفكار أرستقراطية أو ظروف تاريخية أو سياسية أو اجتماعية خاصة بكل منها.

ففي بريطانيا مثلاً أراد الملك في منتصف القرن الثالث عشر أن يساعده في إدارة شؤون الدولة مجلس استشاري، فاستعان بهيئة أرستقراطية مكونة من ممثلين عن الأقاليم وبعض رجال الدين والأشراف. واحتفظت هذه الهيئة بطابعها الأرستقراطي حتى الآن وأصبحت تشكل ما يسمى (بمجلس اللوردات House of Lords)، ثم ظهر بعد فترة زمنية طويلة (مجلس العموم البريطاني House of Commons) نتيجة انتشار الديموقراطية والمطالبة بإصلاحات انتخابية عميقة.

أما في فرنسا فقد أدت ظروف خاصة بها إلى ازدواج السلطة التشريعية، فأصبح هناك (مجلس الشيوخ Le senat) حيث يعيّن أعضاؤه عن طريق الانتخاب غير المباشر من ممثلي الوحدات المحلية، ثم بواسطة ممثلين عن المجالس البلدية والنواب. وهناك (المجلس القومي Le Assemble Nationale) حيث يختار أعضاؤه عن طريق الانتخاب المباشر. ويرجع تاريخ هذا الازدواج التشريعي في فرنسا إلى السنة الثالثة لإعلان الجمهورية. فقد حدث حينئذ أن انتقلت السلطة إلى يد المعارضين للنظام الذين أرادوا القضاء على كل أثر للنظام السابق الذي كان سائداً في ظل دستور سنة (1793).

2. فتح الباب، ربيع، **الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية في النظم الديموقراطية الحديثة**، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 1992، ص 126.

ولما كان ذلك النظام يأخذ بنظام وحدة السلطة التشريعية فإن النظام الجديد رأى الأخذ بنظام الازدواج؛ وذلك لأن أنصار النظام الجديد أرادوا تفادي التجاوزات التي كانت تحدث في ظل السلطة التشريعية ذات المجلس الواحد في بداية الثورة.

وجاء دستور (1795) بنظام الفصل الجامد بين السلطات وإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فأخذت فرنسا بنظام ازدواج السلطة التشريعية. وبقي الحال على هذا المنوال حتى جاء دستور (1958) الذي أكد أن السلطة التشريعية تتكون من مجلسين هما: المجلس القومي أو ما يعرف باسم الجمعية الوطنية (Le Assemble Nationale) ومجلس الشيوخ (L, senat).

وقد ثار جدل وخلاف بين الفقهاء والسياسيين حول أهمية وجدوى الازدواج البرلماني في الدول البسيطة، وانقسموا ما بين مؤيد ومعارض. أما أصحاب الرأي المؤيد فاستندوا إلى أسباب ليست فقط تاريخية وإنما أيضاً سياسية، تتعلق بما استطاعت هذه المجالس تحقيقه على مدى تاريخها وتطورها. وأما أصحاب الرأي المعارض فرأوا بأن المجلس الثاني (الشيوخ) هو تزيّد لا مبرر له، وقالوا بأن الدولة البسيطة لا بد أن تكون فيها السلطة التشريعية موحدة. وأضافوا بأن وجود مجلسين للسلطة التشريعية كثيراً ما يؤدي إلى التعارض وإطالة مدة النقاش بالمجلسين. ويرى موريس ديفرجيه أنه في الواقع العملي، فإن وجود مجلس آخر بجانب مجلس النواب أو مجلس الشعب، ليس له مبرر إلا في الدول الاتحادية، وأنه خارج هذا النطاق يكون ازدواج الهيئة التشريعية في طريقه إلى الانتهاء وأنه يفقد مبرراته يوماً بعد يوم.

ويمكن القول إن المجلس الثاني أو مجلس الشيوخ ولد في الدول البسيطة التي تأخذ بنظام الازدواج في مرحلة من التطور من النظام المطلق إلى النظام المقيد. ففي بريطانيا مثلاً أراد الملك أن يأخذ آراء بعض الأمراء أو أعضاء الأسرة المالكة أو الأشراف، وكوّن مجلساً استشارياً من كبار الأرستقراطيين، وأصبح هذا المجلس يعرف فيما بعد بمجلس اللوردات. وكذلك الحال في فرنسا، حيث كان أمراء الأقاليم وممثلون عنهم يكونون قبل ثورة (1789) مجلساً أرستقراطياً له بعض الاختصاصات في مواجهة الملك. وبالتدريج ومع التطور الديمقراطي اندرجت هذه المجالس الأرستقراطية في شكل مجالس تمثل الأقاليم والولايات التي تنتمي إليها.

المبحث الثاني: مزايا نظام المجلسين التشريعيين وعيوبه

إذا كان ازدواج السلطة التشريعية في الدول الملكية أو ذات الحكم الفردي أو في الدول الاتحادية لا يثير نقاشاً كبيراً، فإنه في الدول الديموقراطية البسيطة أو الموحدة يثير مناقشات طويلة وخلافات جوهرية. ويظهر هذا النقاش غالباً في أثناء مناقشة مشروعات الدساتير. فهناك من يؤيد وجود نظام المجلسين ويدعم وجهة نظره بترديد مزايا هذا النظام، وهناك من يعارض ويستند إلى حجج عديدة ليبيّن عيوب هذا النظام.

ونحن في هذا المبحث سنعرض لآراء المؤيدين لنظام المجلسين من خلال معالجة مزايا هذا النظام في مطلب أول، ثم ننتقل إلى آراء المعارضين لنظام المجلسين فندرس عيوب هذا النظام في مطلب ثان:

المطلب الأول: مزايا نظام المجلسين التشريعيين

يتمتع نظام المجلسين بمزايا عديدة من أهمها:

1. إن القول باستحالة ازدواج التمثيل غير مقبول. فالمجلس الأول يختار الشعب أعضاءه في الاقتراع العام لمدة محدودة، وهو يمثل في الغالب الاتجاهات المختلفة في وقت محدد والرأي العام في لحظة تكوينه. بينما المجلس الثاني يحقق وجوده الاستقرار والاستمرار للدولة[3]. ويمكن اختيار أعضائه بنفس الطرق الديموقراطية مثل تحديد سن أعلى للترشيح من تلك المقررة لأعضاء مجلس النواب، وأن تكون مدة العضوية أطول مع التجديد الجزئي، وأن يكون الاقتراع غير مباشر، وأن يمثل المصالح والوحدات المحلية. ويرى العميد فيدل "أن هذا المجلس الثاني سوف لا يكون بمثابة الكوابح ولكن بمثابة عجلة القيادة التي تنظم الحركات التجاوزية في اتجاه أو آخر"[4].

ونحن نرى أنه في العصر الحالي وفي الدول ذات الديموقراطية الناشئة أن الحاجة ليست مبررة لوجود مجلس ثان. وإن قول فيدل السالف الذكر بأن المجلس الثاني يشكل عجلة قيادة في العصر الحديث أصبح أمراً مشكوكاً فيه.

2. يؤدي نظام المجلسين إلى الإجادة التشريعية وتجنب الخطأ في التشريع؛ لأنه لو أخطأ مجلس في جانب من التشريع فإن المجلس الآخر لن يوافقه على ذلك الخطأ، بل يحاول أن ينبّه إلى الخطأ ويرشده إلى الصواب. وقد يأتي الخطأ في التشريع بسبب التسرع فيه أو بسبب الشللية الحزبية أو مصلحة خاصة أو عاطفة عارمة دون اعتبار للمصلحة العامة[5].

وإن هذا القول ــ بأن الازدواج التشريعي يحقق ضمانه أوفر للتشريع في إصدار قوانين بصورة أكثر دراسة وعناية، ويقلل بالتالي من التأثير السياسي فيها ــ هو قول غير صحيح فكثيراً ما يكون المجلس الثاني نفس الصورة من المجلس الأول تحركه التطلعات السياسية والانتماءات الحزبية، ونؤيد ذلك بالقول بأن المجلس التشريعي الثاني في بريطانيا (مجلس اللوردات) الذي كانت أغلبيته المحافظة تشكل عقبة في سبيل التطور

3. لاحظنا أن مجلس الشيوخ الفرنسي قد لعب دوراً هاماً في استمرار الجمهورية الرابعة واستقرارها رغم عجز مجلس النواب الذي كان خاضعاً للانقسامات الحزبية والأيدولوجية.

4. G. Vedel, M**anucl Elementaire de Droit Constitutionnel Paris**, sircy - 1949 - P. 175.

5. الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة، عمان، عام 1999، ص 361.

لحكومة العمال أو الحكومات الليبرالية، انتهى به الأمر إلى التقليل من سلطات هذا المجلس والحد من اختصاصاته.

3. يجب الأخذ بنظام الازدواج البرلماني في النظام الديموقراطي الليبرالي؛ لأن وجود مجلس ثان يعمل على الحد من سلطات المجلس الأول. ثم إن نظام الازدواج يؤدي إلى الوصول إلى نظام معتدل تضمن فيه الحريات ولا يكون فيه سبيل للتجاوزات. وبذلك يبدو الازدواج التشريعي مطلباً لتحقيق الليبرالية المثالية من جهة ولتحقيق مبدأ مونتسكيو أن السلطة تحد من السلطة من جهة ثانية. ويمكن للمجلس الثاني في هذه الحالة أن يلعب دوراً هاماً في تحقيق التوازن في إصدار القوانين ويكون له رأيه في السياسة العامة[6].

والمجلس الثاني هنا يمكن أن يحقق ما يأتي:

أ. فهو يلعب بالنسبة للناحية التشريعية دور الملطف لسلطة مجلس النواب، فيعمل على تفادي تجاوزاته وتسلّطه والحد من جبروته، ويشكل أملاً للأقلية داخل المجلس في إدخال التعديلات على القوانين وضماناً لحريات الأفراد[7].

ب. كما يمكن للمجلس الثاني أن يقوم بدور كبير كحارس للدستور وينظم تطبيقه والقوانين الصادرة بموجبه. كما أن وجود هذا المجلس يحافظ من جهة أخرى على مبدأ الفصل بين السلطات فصلاً متوازناً. ثم إن وجود الازدواج البرلماني يشكل عنصراً أساسياً في نجاح النظام البرلماني لأنه يمنع مجلس النواب من التسلط وتجاوز الحدود.

4. إن نظام المجلسين ضروري للدولة التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي الفيدرالي الذي يتطلب تمثيل الشعب كله، إلى جانب تمثيل الولايات التي تتكوّن منها الدولة. فدولة الاتحاد المركزي هي دولة واحدة لشعب واحد يحمل جنسيتها الواحدة، أياً كانت الولاية التي يقطنها أو يقيم فيها. وهذه الوحدة يمثلها مجلس النواب المنتخب، بينما يمثل المجلس الأعلى الولايات التي يتكون منها الاتحاد، ولذلك قيل إن نظام المجلسين حتمية دستورية لنظام الاتحاد المركزي[8].

5. يعمل نظام المجلسين على منع استبداد البرلمان، وذلك بالتخفيف من شدة الحماس البرلماني وضمان استقرار الحالة المعنوية للأعضاء. فإذا كانت البرلمانات الحديثة قد اتُّهِمت بالاستبدادية والتعسف في استعمال سلطاتها والافتئات على حقوق السلطات الأخرى، فإن نظام المجلسين يعمل على تلافي هذه الاتهامات والانتقادات كافة، من خلال ما يقوم به كل مجلس ضمن صلاحياته واختصاصاته التي يحددها الدستور[9].

6. إن نظام المجلسين يؤدي إلى التخفيف من حدة النزاع بين السلطتين التشريعية

6. prevost- **Paradol Cit Par Jean-Pierre Marichy**, ouvrage cit p. 19.
7. Prevost - paradol, **La France Nouvelle Paris**, 1876, deuxieme, edition p. 109.

8. شيحا، ابراهيم، **مبادئ الأنظمة السياسية (الدول والحكومات)**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1982 ص353.
9. البنا، محمود، **النظم السياسية- أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية**، دار الفكر العربي 1984، 1985- ص 339.

والتنفيذية، فيقوم أحد المجلسين بدور الوسيط أو الحكم في أي نزاع يقع بين السلطة التنفيذية والمجلس الآخر. وأحياناً يقف هذا المجلس مع أحد الطرفين المتنازعين ويجبر الطرف الآخر على الاستسلام وقبول وجهة نظر الطرف الذي يقف معه المجلس الوسيط، وفي كلا الحالتين ينتهي النزاع ويسود الاستقرار[10].

7. يؤدي نظام المجلسين إلى جعل البرلمان أكثر تمثيلاً للرأي العام باتجاهات مختلفة؛ من اليسار المتمرد إلى اليمين المحافظ، ومن الشباب المتحمس إلى الشيوخ الهادئ المتّزن.

فإذا كان المجلس الأدنى المُنتخب يمثل في أغلب الأحوال الشباب المندفع الجريء المتحمس، فإن تكوين المجلس الأعلى يمثل عادة الطبقة الأرستقراطية المتميزة بثقافتها وعلمها وكفاءتها، ومن مجموع أعضاء المجلسين يُمثل الرأي العام بتكوينه الصحيح[11].

8. يتيح نظام المجلسين تمثيل الطبقات والمصالح المختلفة كتمثيل الطبقات الممتازة (الأرستقراطية) قديماً وكذلك تمثيل المصالح الاقتصادية المختلفة فيكون هؤلاء أعضاء في المجلس الأعلى والمسمى مجلس الشيوخ أو مجلس اللوردات أو غير ذلك.

كما أن نظام المجلسين يعمل على رفع مستوى المجالس النيابية، إذ يمكّن الحكومة بطريقة التعيين أو باشتراط كفاءة خاصة في أعضاء المجالس العليا، أن تعوض نقص الكفاءات وسوء الاختيار الناتجين عن الأخذ بمبدأ الاقتراع العام.

وخلاصة القول: إن نظام المجلسين لا يمكن أن يحقق الفوائد المرجوة منه ــ كما يقول أنصاره ــ إلاّ إذا توافر شرطان أساسيان، هما:

أ. اختلاف المجلسين من حيث التشكيل فلا يكون كل منهما صورة للآخر.

ب. تساوي المجلسين أساساً في التشريع فتكون للمجلس الثاني، على الأقل، سلطة وفق التشريعات التي يصدرها المجلس الأول.

المطلب الثاني: عيوب نظام المجلسين التشريعيين

تولى أنصار نظام المجلس الواحد ترديد عيوب نظام المجلسين على النحو الآتي:

1. إن مبدأ السيادة للشعب لا يمكن تجزئته، وبالتالي لا يمكن تجزئة الشعب الواحد إلى مجلسين للتعبير عن رأيه الواحد وإرادته الواحدة، فإذا تم اختيار الشعب للمجلس الثاني بالطريقة الديموقراطية أي بنفس الطريقة لاختيار المجلس الأول، وهو مجلس النواب، فيكون ذلك تكراراً لا فائدة منه. أما إذا تم اختيار المجلس الثاني طبقاً لقواعد مختلفة أخرى، فيكون الاختيار بهذه الطريقة أقل ديموقراطية من مجلس النواب، وبالتالي فإن هذه الطريقة الأخرى

10. شيحا، ابراهيم، **الأنظمة السياسية**، ص 553.

11. الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص 361.

تضعف من مكانة المجلس الثاني في مواجهة المجلس الأول.

2. إن مبدأ سيادة الشعب (الأمة) لا يقبل التجزئة، وبالتالي فلا يمكن أن تعبر عن هذه السيادة هيئتان أو مجلسان بإرادتين قد تكونان متعارضتين. أما إذا اتفقتا في الرأي فمعنى ذلك عدم فائدة إحداهما ووجوب الاكتفاء بمجلس واحد.

ونحن نرى بأن مبدأ السيادة للشعب لا يتعارض من الناحية النظرية مع تكوّن البرلمان من مجلسين.

3. إن نظام المجلسين ــ من الناحية العملية ــ يؤدي إلى تصادم أحدهما مع الآخر، لاختلاف الطابع بينهما. ونلاحظ بأن مثل هذا التصادم لا يدوم طويلاً لأن استمراره واستقراره يلفت نظر الرأي العام، فينضم إلى أحد الطرفين ليرجّح كفّته ويحل النزاع.

4. يؤخر نظام المجلسين سير التشريع إلى حد كبير مع أن موضوعه قد يكون مسلّماً به أو من الواجب الإسراع في إصدار القانون بشأنه.

ولكن يرد على ذلك بأن العبرة ليست بكثرة التشريعات وإنما بصلاحيتها ودقتها، وإن ذلك أكثر ضماناً في نظام المجلسين منه في نظام المجلس الواحد.

5. يخلق نظام المجلسين أرستقراطيات جديدة؛ لأن العضوية في المجلس الأعلى تقتصر على أبناء فئة خاصة لها مزاياها المالية أو الشرفية. ولقد كانت هذه الفكرة من الأسباب التي حملت الجمعية التشريعية الفرنسية سنة (1798) على الموافقة بأغلبية كبيرة على نظام المجلس الواحد. ولكن يرد على ذلك بأن مثل هذا الاعتبار لم يعد له خطره في بلاد نضجت فيها التجربة الديموقراطية كدول أوروبا الغربية.

6. بعد العودة إلى الأصول التاريخية لمجلس اللوردات البريطاني، نجد أنه قام على أسس أرستقراطية وطبقية، وكان يتمسك بتقاليد الماضي ويعارض مشروعات التطور نحو الديموقراطية وتحقيق المساواة أمام الجميع. وكانت النتيجة أن تقلصت اختصاصاته مع مرور الزمن، فبعد أن كان هذا المجلس الثاني يملك كل الاختصاصات الهامة تقريباً، أصبح اليوم لا يملك أية اختصاصات هامة.

7. إن نظام المجلسين يؤدي إلى مناقشة مشروعات القوانين مرتين؛ مما يؤدي إلى التباطؤ في سن القوانين وأحياناً إلى شللها، ولا سيما عندما يكون لكلا المجلسين السلطات ذاتها. وهذا ما يحدث أحياناً في فرنسا، فعندما تكون الحكومة ومجلس الشيوخ الفرنسيان جبهة واحدة في مواجهة مجلس النواب، فإن الدستور الفرنسي يبيح للحكومة استعمال المادة (45)[12].

12. تنص المادة (45) من الدستور الفرنسي: على أنّ كل مشروع أو اقتراح بقانون يتم فحصه بالتوالي في المجلسين من أجل الوصول إلى اتفاق على نص واحد. فإذا حدث عدم اتفاق بين المجلسين ولم يتم بالتالي الاتفاق على نص واحد بعد مناقشة المشروع مرتين في كل مجلس، أو مرة إذا كان المشروع من المشروعات التي تستعجلها الحكومة ــ بناء على طلبها ــ فإن لرئيس الوزراء السلطة التقديرية في دعوة لجنة مختلطة مكونة بالتساوي من المجلسين، يوكل إليها أمر اقتراح

8. إن وجود مجلس ثان يجعل المجلس الأول يصوّت على مشروعات قوانين غير واضحة أو غير محددة؛ لأن المجلس الأول يعرف بأن هذه المشروعات يمكن أن تعدّل أو تُرفض من المجلس الثاني، مما يؤدي إلى تكاسل المجلس الأول في فحص مشروعات القوانين، تاركاً هذه المهمة للمجلس الثاني.
9. إن القول بأن أهمية المجلس الثاني ترجع إلى عوامل فنية تتعلق بأهمية مناقشة مشروعات القوانين مرتين في مجلسين مختلفين، فهي حجة ليست بذات فعالية لأنها لا تؤدي إلاّ إلى التأخير بلا فائدة في سن القوانين.

المبحث الثالث: تطبيقات نظام المجلسين التشريعيين في الدول البسيطة والاتحادية

لقد تم تطبيق نظام المجلسين التشريعيين في عدد من دول العالم البسيطة أو الموحدة وفي الدول الاتحادية (الفيدرالية).

ونحن في هذا المبحث سنذكر بإيجاز أمثلة عن تطبيقات هذا النظام لدى بعض الدول البسيطة أو الموحدة في مطلب أول، كما سنعرض أمثلة أخرى لتطبيقات هذا النظام لدى بعض الدول الاتحادية (الفيدرالية) في مطلب ثان.

المطلب الأول: تطبيقات نظام المجلسين التشريعيين في بعض الدول البسيطة أو الموحدة

أولاً: في بريطانيا

تأتي بريطانيا في طليعة الدول البسيطة التي تأخذ بنظام المجلسين، وقد ولد هذا النظام في منتصف عام (1351) نتيجة ظروف تاريخية وسياسية واجتماعية خاصة بها. فقد كان الملك يستعين بهيئة أرستقراطية مكونة من ممثلين عن الأقاليم وبعض رجال الدين والأشراف. واحتفظت هذه الهيئة بطابعها الأرستقراطي حتى اليوم، وهي ما تسمى بمجلس اللوردات (House of Lords).

ويتكون البرلمان البريطاني حالياً من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم. وإن وجود هذين المجلسين يعود إلى تطورات تاريخية حلت بالنظام البريطاني. فقد بدأت الحياة البرلمانية بمجلس اللوردات الذي كان هو المجلس الأعلى والوحيد. ومع تطور النظام الديموقراطي في بريطانيا ظهر إلى جانب مجلس اللوردات بعد فترة زمنية طويلة مجلس العموم (House of Commons) نتيجة تحقيق اصطلاحات انتخابية عميقة. وبعد ذلك تراجعت سلطة مجلس اللوردات لصالح سلطة مجلس العموم، الذي أخذ نجمه

النصوص التي تخص مسائل الخلاف، فإذا اتفقت اللجنة على نص واحد فإن الحكومة يمكنها إرسال هذا المشروع إلى المجلسين من أجل الموافقة عليه، ولا يملك أحدهما أي حق في التعديل إلاّ برضا الحكومة.

فإذا لم تستطع اللجنة الوصول إلى حل مشترك أو نص واحد، أو في حالة عدم موافقة المجلسين أو أحدهما على مشروع القانون، فإن للحكومة الحق في أن تطلب من مجلس النواب الموافقة على المشروع وحده دون حاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ . وفي هذه الحالة فإن مجلس النواب يمكنه أن يوافق على نفس المشروع الذي وافقت عليه اللجنة المشتركة، أو على المشروع الذي وافق عليه قبل تعديله من اللجنة أو على بعض التعديلات التي اقترحها مجلس الشيوخ.

بالصعود وأصبح هو المعبر الفعلي عن دور البرلمان البريطاني، ولا سيما في الأمور التشريعية والمالية. وقد تأكدت سلطة مجلس العموم بموجب قانون البرلمان الصادر عام (1911)[13].

ثانياً: في فرنسا

جاء تطبيق نظام المجلسين التشريعيين في فرنسا نتيجة لبعض الأفكار التي أوجدتها ظروف تاريخية خاصة كما هو الشأن في مجلس الشيوخ الفرنسي. فقد ولد المجلس المذكور نتيجة رغبة الحكومة الجديدة التي استولت على الحكم سنة 1795 في تغيير كل ما أخذت به الحكومة السابقة في ظل دستور سنة 1793. وكان المقصود من تطبيق نظام المجلسين تحقيق التوازن داخل السلطة التشريعية، ليشكل كل مجلس ضماناً لعدم تجاوز المجلس الآخر لحدود اختصاصه.

وقد ظهرت بعض الآراء التي تبرر التمسك بهذا الازدواج التشريعي واعتبروا أن المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) يحقق العقلانية والتروي في اتخاذ القوانين وسنّها، فإذا كان مجلس النواب هو مجلس الشباب فمجلس الشيوخ هو مجلس الكبار الذي به تتحقق عملية التوازن بين عقل الشيوخ وحماس الشباب.

وجاء بعد ذلك الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام (1958) ليرسّخ بقاء نظام المجلسين التشريعيين نتيجة لظروف سياسية خاصة، لا تعود في هذه المرة لأهمية مجلس الشيوخ بقدر ما تعود إلى رغبة الساسة والمسؤولين في الحد من سلطات المجلس الواحد، الذي أظهر التاريخ أنه دائماً يميل إلى السيطرة والتحكم، ويشكل عاملاً أساسياً في عدم استقرار الحكومات وتنفيذ خططها. ولذلك فإن تطبيق نظام المجلسين التشريعيين كان دائماً عملاً مرغوباً فيه من السلطة التنفيذية، التي تؤمن بأن هذا الازدواج أو الانقسام في الجهاز التشريعي سوف يكون عاملاً لإضعافه، أو على الأقل لوجود مجلسين تستطيع الحكومة استعمال أحدهما لتأييد سياستها لمواجهة ضغط الآخر.

وهكذا أصبح البرلمان الفرنسي بمقتضى دستور (1958) يتكون من مجلسين هما: المجلس القومي (مجلس النواب Le Assemble Nationale) و(مجلس الشيوخ Le Senat) ويتم اختيار أعضاء مجلس النواب عن طريق الانتخاب المباشر. أما أعضاء مجلس الشيوخ فيتم اختيارهم عن طريق الانتخاب غير المباشر[14].

13. فتح الباب، ربيع، ص 183، 183.

14. والغريب أن المادة (24) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 تنص على أن مجلس الشيوخ يمثل الوحدات الإقليمية في الجمهورية، مع أنه من المعروف في فرنسا أن هذه الوحدات المحلية أو الإقليمية ما زالت خاضعة تماماً للسلطة المركزية فيما يتعلق بالنواحي الإدارية والاقتصادية والمالية، وأن مجلس الشيوخ لا يلعب أي دور في المحافظة على استقلال هذه الوحدات التي لا تملك في غالبية الأحيان حرية القرار حتى في المسائل الخاصة بها. راجع في هذا الخصوص: Jean Gicquel , ouvrage cite , pp . 565 ets

ثالثاً: ومن الدول العربية (الأردن ومصر)

1. الأردن: جاء تطبيق نظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية في أول دستور صدر بعد الاستقلال عام (1946). كما تبنى هذا النظام الدستور الحالي الصادر عام (1952) حيث نصت المادة (25) منه على أن "تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

ويتشكل المجلس الثاني (مجلس الأعيان) في الأردن بواسطة التعيين من رئيس الدولة، حيث جاء في المادة (36) من الدستور الأردني الصادر عام 1952 بأن "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم" أما مجلس النواب فيتشكل بالانتخاب العام السري المباشر.

وإن الأصل العام أن الدستور الأردني الحالي ساوى بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي، ما عدا حالة الخلاف بين المجلسين. فإذا اختلفت وجهة نظر المجلسين حول مشروع أي قانون، فإن الدستور ينص في المادة (92) على أنه إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين ...".

ومن هنا يتبين أن الدستور الأردني لم يُغلِّب إرادة مجلس النواب بصورة تلقائية، بل قيد ذلك بشروط، أهمها: أن يرفض المشروع مرتين وأن يقر المشروع بأغلبية خاصة، مما يجعل لاعتراض مجلس الأعيان وزناً عندما يكون له أنصار في مجلس النواب. ولكن هذه الأغلبية من ناحية أخرى تجعل اعتراض مجلس النواب فعالاً، إذا ما تحققت الصورة العكسية بأن كانت الموافقة من جانب مجلس الأعيان والاعتراض من جانب مجلس النواب. وإذا كان مجلس النواب يمكن حلّه وفقاً للمادة (34) من الدستور، فإن لذلك أثره على مجلس الأعيان غير القابل للحل، فقد نصت المادة (66) من الدستور الفقرة (ب) على أنه إذا حُلّ مجلس النواب تُوقَف جلسات مجلس الأعيان.

ويفهم مما سبق أن حل مجلس النواب ينتهي عملياً إلى شل نشاط المجلس الآخر (مجلس الأعيان) ويبقى الأمر هكذا إلى أن ينعقد مجلس النواب الجديد. كما يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب. وينفرد مجلس النواب دون مجلس الأعيان بحق منح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها كلها أو بأحد الوزراء، وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية. أما فيما يتعلق باتهام الوزراء فقد أعطى الدستور الأردني في المادة (56) منه هذا الحق لمجلس النواب، ويحاكم الوزراء أمام المجلس العالي الذي يتكون من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية.

وخلاصة القول: إن دور مجلس الأعيان في العملية التشريعية موقوف على وجود مجلس النواب، وإن عدم وجود الأخير يؤدي

إلى شل نشاط المجلس الآخر (مجلس الأعيان).

وإن مشروع القانون يُعرَض أولاً على مجلس النواب ثم بعد ذلك على مجلس الأعيان. وفي التطبيق العملي نلاحظ أن معظم مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس النواب وتنال موافقته، غالباً ما تأتي أيضاً موافقة مجلس الأعيان عليها، وأصبح من النادر أن يحصل اختلاف ما بين المجلسين حول مشروع أي قانون يُعرض عليهما من قِبل الحكومة.

2. مصر: أخذت مصر بنظام المجلسين في ظل دستور (1923) وكان البرلمان يتكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب . لكن دساتير عام (1956) و (1958) المؤقت و(1964) عدلت عن الأخذ بنظام المجلسين وعادت إلى نظام المجلس الواحد. ثم جاء تعديل عام (1980) على دستور عام (1971) وعادت مصر به مرة أخرى إلى نظام المجلسين، وأصبح البرلمان المصري منذ ذلك الوقت يتكون من مجلس الشعب ومجلس الشورى.

أما مجلس الشعب فيجري اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب المباشر السري العام، واشترط الدستور أن يكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في المجلس عدداً من الأعضاء لا يزيد عن عشرة.

وقد أوضحت المادة (196) من الدستور المصري الصادر عام (1971) بعد تعديله عام (1980) تشكيل المجلس الثاني وهو مجلس الشورى، بالنص على أن يشكل المجلس من عدد من الأعضاء يحدده القانون، على أن لا يقل عن (132) عضواً ويُنتخَب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، وأن يعيّن رئيس الجمهورية الثلث الباقي. ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشورى عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية على النحو المقرر بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب. وفيما يتعلق بمدة مجلس الشورى فهي ست سنوات ميلادية، ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات بطريقة القرعة.

إن تعيين ثلث أعضاء مجلس الشورى من قبل رئيس السلطة التنفيذية، يتعارض مع المبادئ الديموقراطية، ويجعل هذا المجلس مجرد أداة طيعة في يد الحكومة، أو من يملك سلطة التعيين، وهو رئيس الجمهورية. مما قد يؤدي إلى إضعاف مكانة المجلس الثاني وإلى أفول أهميته، وتناقص دوره مع الزمن. ثم إن هذا المجلس لا بد وأن يتأثر بالظروف المحيطة به، وقد وجدنا أن انتخاب الثلثين المتبقيين من أعضاء المجلس، يتم عن طريق القوائم الحزبية. ومن الطبيعي أن يصبح هذا المجلس خاضعاً لسياسة الأحزاب التي تلعب دوراً كبيراً في إنجاح أعضائه، لاسيما وأن اختيارهم ــ كما لاحظنا ــ يتم بالانتخاب المباشر.

وفيما يتعلق بالاختصاص فإن المجلس الثاني (مجلس الشورى) يختلف عن المجالس العليا في الدول الأخرى كالولايات المتحدة

مثلاً، التي تمارس اختصاصات أصيلة بجوار المجالس الدنيا.

فهو، أي مجلس الشورى المصري، يمارس اختصاصاً استشارياً محضاً لا تلزم مجلس الشعب. وقد حصرت المادتان (194) و(195) من الدستور اختصاص المجلس في مجالين هما:

الأول: دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتي 23 يوليو سنة (1952) و(15 مايو) سنة (1971) ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية تحالف قوى الشعب العاملة ...الخ.

الثاني: يؤخذ رأي المجلس بالأمور الآتية:

1. اقتراحات تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
2. مشروعات القوانين المكملة للدستور.
3. مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
4. معاهدات الصلح والمعاهدات التي تترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة.
5. ما يحيله إليه رئيس الجمهورية من موضوعات تتعلق بالسياسة العامة للدولة الخارجية أو العربية.
6. وله أيضاً اختصاص هام في مجال الصحافة.

وقد جعل الدستور المصري رأي مجلس الشورى الذي يبديه في جميع الأمور السالفة الذكر، غير ملزم لمجلس الشعب ولا للسلطة التنفيذية. ولكن عدم استطلاع رأي المجلس فيها يترتب عليه عدم دستورية ما ينتهي إليه مجلس الشعب، إذا تجاهل هذا الإجراء الشكلي.

وفيما يتعلق بالاختصاص التشريعي، فإن مجلس الشورى ليس من حقه اقتراح القوانين وإنما يقتصر هذا الحق على رئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب. كما لا يوجد دور لمجلس الشورى فيما يتعلق بمناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة، وإنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغائها، وبالموافقة على قيام الحكومة بعقد القروض العامة ومنح التزامات المرافق العامة واستغلال موارد الثروة الطبيعية، فيقتصر الاختصاص على مجلس الشعب. ثم إن الحكومة مسؤولة أمام مجلس الشعب فقط ولا مساءلة لها أمام مجلس الشورى[15].

وخلاصة القول: إن دور المجلس الثاني في مصر في العملية التشريعية هو دور ضعيف؛ لأن المشرع الدستوري المصري أراد أن يكون مجلس الشورى مجرد مجلس استشاري محض، يؤخذ رأيه في أية أمور تعرضها الحكومة عليه أو على مجلس الشعب. ولم يجعل المشرع رأي مجلس الشورى إلزامياً لأي منهما، فلهما اتباعه ولهما مخالفته، مما يعني أن هذا المجلس لا يكون له دور فعال في العملية التشريعية نفسها. ومن هنا يكمن الفرق الجوهري بين نظام المجلسين كما هو مقرر في الدول التي تأخذ به، وبين الأسلوب الذي انتهجه المشرع الدستوري المصري. مع أن المجالس العليا ــ كما

15. الطماوي، سليمان، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، طبعة 1988، بدون دار نشر، ص(466، 470، 471، 472.

ذكرنا ــ تمارس اختصاصات أصيلة بجوار المجالس الدنيا وهذا ما لا يُطبق في مصر حالياً[16].

المطلب الثاني: تطبيقات نظام المجلسين التشريعيين في بعض الدول الاتحادية (الفيدرالية)

أولاً: في الولايات المتحدة الأمريكية

نص الدستور الأمريكي الصادر عام 1787م على أن السلطة التشريعية (الكونغرس Congress) تنقسم إلى مجلسين: الأول هو (مجلس النواب House of Representatives) ويتكون من أعضاء يختارهم الشعب كل سنتين؛ فتختار كل ولاية عدداً يتناسب مع عدد سكانها. والثاني مجلس (الشيوخ Senat) ويتكوّن من عضوين لكل ولاية، يُختاران لمدة ست سنوات. وقد كان الوضع قبل عام (1913) بالنسبة لمجلس الشيوخ أن يتم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب غير المباشر.

فالشعب في كل ولاية يقوم باختيار أعضاء السلطة التشريعية المحلية، ثم تقوم هذه الهيئة بدورها بانتخاب اثنين من بين أعضائها، لإرسالهما إلى العاصمة واشنطن، لتمثيلها في مجلس الشيوخ. أما بعد عام (1913) فقد أصبح الاختيار عن طريق الانتخاب المباشر أي من الشعب مباشرة[17].

ثانياً: في ألمانيا الاتحادية

نصت المادة (20) من الدستور الألماني الصادر عام (1949) على أن الجمهورية الفيدرالية الألمانية تكوّن دولة فيدرالية ديموقراطية واجتماعية، وأن السيادة تنبع من الشعب وتمارس عن طريق الشعب، بواسطة الانتخاب والاستفتاء وعن طريق أجهزة خاصة، تزود بسلطات تشريعية وتنفيذية[18].

وجاءت التطورات الإدارية والسياسية في ألمانيا بعد هزيمتها في الحرب العالمية الثانية، التي أدت إلى وجود أقاليم، أصبح لها حكوماتها وهيئاتها المستقلة. وإن هذه الأقاليم هي التي لعبت فيما بعد الدور الأساسي لتوحيد ألمانيا. ولكن هذه الوحدة لم تؤد إلى إذابة كل رغبات الأقاليم في إدارة واحدة أو في دولة واحدة بسيطة، وإنما بقيت هذه الأقاليم وتلك الحكومات الإقليمية تحتفظ بقدر من الحريات والاستقلال، لمواجهة مشاكلها المحلية بما يتلاءم مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسكانية. وقد حقق الدستور الألماني رغبة هذه الحكومات المحلية فأعطاها شيئاً من الاستقلال، كما حقق رغبة الأفراد في توحيد ألمانيا وكان لهم فيما بعد ما أرادوا.

16. الجدير بالذكر هنا أن دولة الإمارات العربية المتحدة نموذج حي للدولة العربية الفيدرالية ومع ذلك فما زالت تأخذ بنظام المجلس الواحد على خلاف القاعدة المتبعة في النظام الفدرالي. فالسلطة التشريعية هناك يمثلها المجلس الوطني الاتحادي الذي يتكون من (43) عضواً موزعين على الإمارات المكونة لهذا الاتحاد بحسب عدد السكان لكل إمارة.

17. Maurice Duverger, **Les Regimes Politiques Puf Paris** , 1961 pp. 281.

18. Revue Francaise d, etudes constitutionelles et politiques, **La Republique Federal d,Allemagne no. 22** P. 29.

وأخذت ألمانيا بنظام ازدواج الهيئة التشريعية وأصبح البرلمان الألماني يتكون من مجلسين هما:

1. مجلس النواب (Le Bundestag) ويتم اختيار أعضائه عن طريق الشعب وبطريقة سرية لمدة أربع سنوات. ويختص هذا المجلس بإصدار القوانين ومناقشة سياسة الحكومة والميزانية العامة واختيار رئيس الدولة الفيدرالية.
2. مجلس الدول (Le Bundesrat) وهو يمثل الدول الداخلة في الاتحاد. حيث تنص المادة (50) من الدستور الألماني، على أن الدول تساهم عن طريق هذا المجلس في الإدارة وفي التشريع في الاتحاد المركزي فهو مجلس تشريعي تمثل فيه الدول الداخلة في الاتحاد. ولكن هذا التمثيل لا يقوم على أساس المساواة التامة بين الولايات الداخلة في الاتحاد بحيث تحصل كل ولاية على عدد مساوٍ لما تحصل عليه أي ولاية أخرى كما هو الشأن بمجلس الشيوخ الأمريكي، وإنما كل ولاية تحصل على عدد مقاعد يتراوح من 3 : 5 حسب عدد السكان. ويمتلك هذا المجلس سلطات واسعة وهامة من أجل ضمان سياسة فيدرالية متوازنة، وإن كان يلاحظ أن الأحزاب القائمة تلعب دوراً مسبقاً في الأعداد لتكوين مجلس الدول لكي يتواءم ويتوافق مع سياستها.

ويظهر لنا مما سبق أن جمهورية ألمانيا الاتحادية تقوم على أساس فيدرالي، وأن ازدواج السلطة التشريعية فيها أمر منطقي يتجاوب مع الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية لألمانيا. كما أن الولايات المشتركة بالاتحاد لا تريد الاندماج كلياً فيه، وإنما ترغب في الاحتفاظ باستقلالها في الشؤون الخاصة بها. وإن وجود مجلس يمثلها على المستوى المركزي هو أمر جوهري لضمان هذا الاستقلال.

ثالثاً: في كندا

أخذت كندا بنظام المجلسين ليتناسب مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويتكون البرلمان الكندي حالياً من مجلسين هما:

1. مجلس النواب (La Chambre Descommunes) وهو أهم المؤسسات في كندا ويشبه في صورته وتنظيمه مجلس العموم البريطاني. ويتم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب المباشر لمدة أربع سنوات، حسب عدد السكان في كل إقليم.
2. مجلس الشيوخ (Le Senat) وهو يمثل الأقاليم المشتركة في الاتحاد. ويتم تعيين أعضاء هذا المجلس حتى بلوغهم سن الخامسة والسبعين، بناء على اقتراح الحاكم (رئيس الوزراء).

رابعاً: في سويسرا

يسود نظام المجلسين في سويسرا ليتوافق مع ظروفها السياسية على وجه الخصوص، وأصبح البرلمان السويسري المجلس الاتحادي (Le Assembles Federale) يتكون من مجلسين هما:

1. المجلس القومي (Le Conseil Nationale) وهو يمثّل الهيئة التشريعية

التي تمثل السكان دون تفرقة بين ولاية أو أخرى.

2. ومجلس الدول (Bundesrat) وهو يتكون من ممثلي الولايات بحيث يكون لكل ولاية عضوان أو ممثلان عنها. وإن هذا الازدواج التشريعي يتوافق مع ظروف سويسرا بصفتها دولة اتحادية، تقوم على أساس وجود أقاليم، ولكل منها استقلالها الاقتصادي والاجتماعي.

خامساً: في استراليا

ويتكون البرلمان الأسترالي من مجلسين هما:

1. مجلس الشيوخ: وأعضاؤه يمثلون الولايات المكونة للاتحاد، ولكل ولاية عدد مساوٍ مع أي ولاية أخرى.
2. مجلس النواب: وأعضاؤه يُختارون بالانتخاب حسب عدد السكان.

سادساً: في الهند

يتكون البرلمان الهندي من مجلسين؛ أحدهما يمثل الشعب مباشرة ويسمى مجلس الشعب (Lock Sabha)، ويُختار أعضاؤه عن طريق الانتخاب. والثاني يسمى مجلس الدول (Raijya Sabha) وهو يتكون من أعضاء تختارهم السلطة التشريعية المحلية حسب أهميتها.

الفصل الثاني: تناقص دور المجلس التشريعي الثاني في الدول البسيطة والاتحادية

وجدنا أن المجلس التشريعي الثاني قد ولد بداية في الدول البسيطة أو الموحدة في مرحلة من التطور أدت إلى انتقالها من النظام المطلق إلى النظام المقيد.

أما في الدول الاتحادية فإن وجود المجلس الثاني جاء أمراً طبيعياً في مثل هذه الدول. وإن كانت التطورات الحديثة فيما بعد أدت إلى التقليل من أهمية الازدواج التشريعي، وظهرت آراء تنادي بإلغاء المجلس التشريعي الثاني، ولاسيما في بعض الدول الاتحادية التي وصل فيها تدخل الحكومة المركزية في الشؤون المحلية إلى مدى بعيد.

وسوف نتناول موضوع تناقص دور المجلس التشريعي في مبحثين فنخصص المبحث الأول منها لاستعراض تناقص دور هذا المجلس في الدول البسيطة. وأما في المبحث الثاني فنعالج تناقص دوره في الدول الاتحادية.

المبحث الأول: تناقص دور المجلس التشريعي الثاني في بعض الدول البسيطة

أولاً: في بريطانيا

ظهر نظام ازدواج السلطة التشريعية في بريطانيا في القرن الثالث عشر الميلادي. وكان المجلس التشريعي الثاني (مجلس اللوردات) أسبق ظهوراً من المجلس الأول (مجلس العموم) وكان أيضاً أسبق ظهوراً من الديموقراطية ومن فكرة البرلمان نفسها.

وكان مجلس اللوردات مجلساً استشارياً للملك، ووجوده ضروريّ لاستقرار حكمه وعاملاً من عوامل نجاحه، ويدعوه الملك عند الحاجة ليقدم له العون والمشورة. ومع الزمن تحوّلت العضوية في مجلس اللوردات إلى حق

وراثي من الأب إلى أحد أبنائه وهو الابن الأول.

ويختلف التكوين الاجتماعي لهؤلاء الأعضاء، فهناك من يتم اختياره على أساس أنه من الأسرة المالكة، أو من رجال الدين أو من كبار الإقطاعيين أو الملاّك أو الأشراف أو كبار الضباط، أو من الفئات الأخرى التي يرى الملك أنها ترقى إلى استحقاق هذا اللقب[19].

وقد وصل عدد أعضاء مجلس اللوردات عام 1978 إلى ما يقرب من ألف لورد، وكان من بينهم ما يقرب من تسعمئة عضو حصلوا على العضوية بالوراثة، ومئة وخمسون عضواً حصلوا عليها في أثناء حياتهم طبقاً للقانون الصادر عام 1958. ويُعّد مجلس اللوردات من أكبر المجالس التشريعية في العالم من حيث العدد. والغريب أن هذا العدد الكبير لا يحضر بأكمله الجلسات، وتكون نسبة الحضور دائماً ضعيفة. ونادراً ما يزيد عدد الحاضرين عن مئتي عضو في الجلسة الواحدة.

ومع تطور النظام الديموقراطي في بريطانيا، تراجعت سلطة مجلس اللوردات لصالح سلطة مجلس العموم، الذي أخذ بالصعود، وأصبح المعبّر الفعلي عن دور البرلمان البريطاني، ولاسيما في الأمور التشريعية والمالية. وقد تأكدت سلطة مجلس العموم هذه بموجب قانون البرلمان الصادر عام (1911). أما مجلس اللوردات فقد أصبح دوره مقيداً، ولم يعد له سلطة في مجال الرقابة على الوزارة أو منح الثقة. كما تراجع دوره في المسائل التشريعية والمالية، ولم يعد يملك إلا سلطة الاعتراض المؤقت على القوانين، وتمكّنه هذه السلطة من تأخير القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية، والتي يوافق عليها مجلس العموم لفترة لا تتجاوز ستين يوماً. أما القوانين الأخرى فإن فترة الاعتراض عليها لا تتجاوز سنة. ولكن إذا أعاد مجلس العموم موافقته عليها مرة ثانية فإنّها تصبح سارية المفعول. وغالباً ما يصيب مجلس اللوردات التردد قبل استخدام حق الاعتراض كي لا يثير الرأي العام ضده.

كما يمارس مجلس اللوردات مهمة قضائية، فهو محكمة الاستئناف العليا (Supreme Appeal Court) بالنسبة لإصدار الأحكام في بعض القضايا المدنية والجنائية في إنجلترا وويلز، وكذلك بالنسبة للقضايا الجنائية في اسكتلندا. وإذا كان معظم أعضاء الحكومة ينتمون إلى مجلس العموم، فإن تمثيل مجلس اللوردات في الحكومة أمر نادر. أما بالنسبة لرئيس مجلس اللوردات المسمى (المتحدث Speaker) فإنه يُعّد عضواً قانونياً في الوزارة بصفته ممثلاً لمجلسه، ويعيّن من رئيس الوزراء أو بناء على توصيته.

ويلاحظ انه في بداية افتتاح دور الانعقاد الجديد للمجلس التشريعي البريطاني، أنّ أعضاء مجلس اللوردات يحضرون مع أعضاء مجلس العموم، في جلسة مشتركة للاستماع إلى الخطاب الملكي. أما مناقشة برنامج الحكومة، فإنها تتم بعد ذلك في مجلس

19. Buillot, L**es Iinstitutions Britaniques**, Que sais - Je Paris, P. 12 ets.

العموم وحده؛ والسبب في ذلك أن مجلس اللوردات لا يملك سلطة سياسية في مراقبة الحكومة.

وقد بدأ المجتمع الإنجليزي سنة (1846) ينقسم إلى حزبين كبيرين، وبدأ يكتشف أنه لا مكان لمجلس اللوردات، في الحياة الديموقراطية. وبالتالي إذا كان لا يجب القضاء على مجلس اللوردات فلا يجب أيضاً أن تترك له سلطات واسعة. ومن هنا بدأ يتناقص شأن مجلس اللوردات ودوره شيئاً فشيئاً.

وعلى سبيل المثال: كانت الأغلبية لحزب المحافظين داخل مجلس اللوردات سنة (1880)، ورغم ذلك، فلم يستطع حزبا العمال والأحرار الوصول إلى تحقيق التكافؤ داخل مجلس اللوردات. ويعود السبب في ذلك إلى الطابع الغالب على هذا المجلس وانتمائه إلى الطبقة الأرستقراطية المحافظة. ومنذ ذلك الوقت بدأ دور مجلس اللوردات ينكشف بصفته هيئة أرستقراطية محافظة تشكل عقبة أمام الأحزاب اليسارية وغير المحافظة[20].

وقد كان المجلسان (اللوردات والعموم) حتى سنة (1914) يتمتعان تقريباً بنفس السلطات والحقوق التشريعية، ما عدا ما يتعلق منها بمشروعات القوانين الهامة أو الأساسية. فهي تقدَّم أولاً إلى مجلس العموم، ثم تعرض بعد ذلك على مجلس اللوردات. أما فيما يتعلق بمشروع الموازنة العامة فإن اختصاص مجلس اللوردات بها كان مقيداً. كما أصبح منذ القرن السابع عشر حق مجلس اللوردات في تعديل أو إدخال نصوص على القوانين المالية غير مسموح به. وفي عام (1860) أنكر مجلس العموم حق رفض القوانين المالية على مجلس اللوردات بحيث أصبح الاختصاص في القوانين المالية والميزانية مقصوراً على مجلس العموم. أما القوانين غير المالية فبقي مجلس اللوردات مختصاً بالنظر فيها. وله الحق في رفضها، الأمر الذي كان يسبب إحراجاً للحكومة التي كانت تعتمد على الأغلبية في مجلس العموم. وكان الحل يكمن في أن تقوم الحكومة بالطلب من الملك لتعيين عدد من اللوردات داخل مجلس اللوردات لتأييد الحكومة، كي تتغير الأغلبية في هذا المجلس لصالح الحكومة.

إلا أن التطور الديموقراطي في بريطانيا، بدأ يكشف أن مجلس اللوردات لا يصلح لأن يكون الهيئة التشريعية الصحيحة، التي تتناسب والمتطلبات الديموقراطية. ومن ثم بدأت اختصاصات هذا المجلس في التقلص والانهيار سنة بعد أخرى، حتى أصبح اليوم لا يملك سوى اختصاصات بسيطة. بل إن البعض نادى بالاستغناء عنه نهائياً؛ لعدم جدواه بجوار مجلس العموم، الذي يملك وحده السلطة التشريعية والحق في مساءلة الحكومة وطرح الثقة فيها والتصويت على مشروعات الميزانية العامة والقوانين المالية.

وفي سنة (1949) انعقد مؤتمر للتفكير في اتخاذ الإجراءات لمعالجة وضع مجلس اللوردات، ومحاولة اقتراح الصيغة المناسبة لتعديله، ولكن هذا المؤتمر فشل في مهمته وبقي حال مجلس اللوردات على ما هو عليه حتى يومنا هذا.

20. فتح الباب، ربيع، 1992، ص 173.

وخلاصة القول:

إن التجربة البريطانية في مجال الديمقراطية ودور البرلمان تعد تجربة رائدة، وقد استطاعت هذه التجربة تجنيب النظام البريطاني ويلات الثورات والاضطرابات، فقد تطور هذا النظام بصورة تدريجية وتبدلت مواقع المؤسسات السياسية بداخله، فالملك كان صاحب السلطة الحقيقية والوحيدة، ثم تراجع دوره لصالح مجلس اللوردات أولاً، ثم تمركزت السلطة بعد ذلك، بيد مجلس العموم الذي أصبح يمثل الإرادة الشعبية ونموذجاً للديموقراطية النيابية وبداخله تكونت الأحزاب السياسية.

وإذا كان المجتمع الإنجليزي ما زال متمسكاً بمجلس اللوردات، فإن ذلك يجد مبرراته في طبيعة الشعب الإنجليزي المحافظ والمعروف بتمسكه بالعادات والتقاليد. فهو بقي متمسكاً بالملك رغم أنه لا يلعب اليوم دوراً كبيراً في الحياة العامة. وإن احتفاظ الشعب الإنجليزي بمجلس اللوردات ليس دليلاً على أهمية هذا المجلس في الحياة السياسية، بقدر ما هو دليل على تمسك هذا الشعب بعاداته وتقاليده[21]. وإن كثرة عدد أعضاء هذا المجلس، وكيفية حصولهم على الألقاب وعدم حضورهم في الغالب جلساته وعدم اهتمامهم باجتماعاته، لهو دليل على تناقص أهمية هذا المجلس في الحياة العامة، حتى وإن بقي أثراً من الآثار التاريخية التي يرى الشعب الإنجليزي أنه يجب المحافظة عليها، تمسكاً منه بالتقاليد والعادات القديمة.

ثانياً: في فرنسا

أخذ دستور عام (1958) بنظام ازدواج السلطة التشريعية، نتيجة لظروف سياسية خاصة، لا تعود لأهمية المجلس الثاني (مجلس الشيوخ)، بقدر ما تعود إلى رغبة الساسة والمسؤولين في الحد من سلطات المجلس الواحد، الذي أظهر التاريخ أنه دائماً يميل إلى السيطرة والتحكم ويشكل عاملاً أساسياً في عدم استقرار الحكومات وتنفيذ خططها. ولذلك كان ازدواج الهيئة التشريعية بفرنسا دائماً عملاً مرغوباً فيه من السلطة التنفيذية، إيماناً منها بأن هذا الازدواج أو الانقسام في السلطة التشريعية، سوف يكون عاملاً لإضعافه أو على الأقل لوجود مجلسين تستطيع الحكومة استعمال أحدهما لتأييد سياستها لمواجهة ضغط الآخر. وتُعّد مشكلة الازدواج التشريعي في فرنسا من أهم المشاكل التي يُثار حولها الخلاف فيما يتعلق بالتنظيم السياسي للمؤسسات الديموقراطية فيها. وقد انصّبت المناقشات حول المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) وهاجمت مبدأ وجوده، وكانت أعنفها في عامي (1946) و (1969) حيث جرت فيهما محاولات لإلغاء مجلس الشيوخ أو لتحديد وإضعاف اختصاصاته. وما زالت هذه المحاولات موجودة حتى الآن[22].

21. Jeam Gicquel, **Avrage Cite**, celui– ci ecrit que les raisons du maintien de La chambre des Lords resident dan. p. 264.

22. يقول الفقيه (Jean Matias) : إن مسألة تعديل مجلس الشيوخ مسألة قائمة من وقت إلى آخر وخاصة في عهد

وقد عمد دستور (1958) على تقييد السلطة التشريعية بجعل اختصاصاتها على سبيل الحصر. وأعطى للسلطة التنفيذية إجراءات واقية لكي تستطيع حماية اختصاصها في مواجهة التعديات، التي يمكن أن تحدث من البرلمان، ولاسيما من مجلس النواب. ومن هنا بدأت السلطة التنفيذية تدير ظهرها لمجلس الشيوخ حتى أنها في سنة (1969) تقدمت باقتراحات تتضمن تعديلات جوهرية في اختصاصات مجلس الشيوخ، وإلى حد تجعل المجلس مجرد هيئة استشارية ليس أكثر.

ومن ناحية أخرى فإن الحكومة مسؤولة أمام مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ. وإنّ مجلس النواب له الحق وحده في مساءلة الحكومة ومناقشة برنامجها أو إجبارها على الاستقالة.

كما أصبح المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) يمثل عنصر استقرار واستمرار للدولة في مواجهة التغيرات والأحداث التي تجري على الساحة السياسية. وما زال هذا المجلس يلعب دوراً هاماً في مناقشة مشروعات القوانين التي كانت تتضمن بعض التعديات على الحقوق والحريات العامة، رغم موافقة مجلس النواب عليها.

وإذا كان رفض مجلس الشيوخ للقوانين لا يشكل عقبة لتأخير إصدارها فإنّ الدستور أعطى مجلس النواب الحق في مناقشة مشروعات القوانين التي رفضها مجلس الشيوخ والموافقة عليها دون حاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ عليها.

والجدير بالذكر أن نشوء مجلس الشيوخ في فرنسا كان وليد ظروفها الخاصة السياسية والاجتماعية، وأن كل اقتراحات لتعديل اختصاصاته كانت تأتي في ظروف غير ملائمة، يكون فيها الشعب ومجلس الشيوخ في جانب واحد ضد تجاوزات السلطة[23].

المبحث الثاني: تناقص دور المجلس التشريعي الثاني في الدول الاتحادية (الفيدرالية)

أولاً: في الولايات المتحدة

يشكّل المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) إلى جانب مجلس النواب السلطة التشريعية (الكونغرس) في الولايات المتحدة، وفق ما نص عليه الدستور الأمريكي الصادر عام (1787). ويتكون المجلس الثاني من عضوين لكل ولاية من الولايات الخمسين. وقبل عام (1913) كان اختيار الأعضاء يتم عن طريق الانتخاب غير المباشر. فالشعب يقوم باختيار

الجمهورية الثالثة وكذلك في عهد الجمهورية الرابعة وحتى الآن.

Jean Matias, **Le Senat de La Cinquiem Republique Reform et Renouveau Preface 8 Alian Poher**, collection politique comparee, Ecoromica, Paris 1980. P. 5.

23. نتذكر هنا أن الجنرال ديغول تقدم بمشروع تعديل للدستور وأجرى استفتاء عليه عام 1969 وتضمن أنه في حالة وجود ما يمنع رئيس الدولة من ممارسة وظيفته ــ يحل محله رئيس الوزراء وليس رئيس مجلس الشيوخ كما ينص الدستور في المادة (7) منه وأن مجلس الشيوخ ليس له إلا رأي استشاري وأن مجلس النواب هو الذي يصوّت نهائياً على القوانين وأن إعلان الحرب لا يكون إلاّ من اختصاص مجلس النواب وحده وأن اقتراح القوانين لا يكون إلاّ من حق الحكومة ومجلس النواب.... الخ. موريس ديفرجيه ــ **الدساتير والوثائق الدستورية** ــ طبعة 1987 ــ صفحة 285 و 394.

أعضاء السلطة التشريعية المحلية، ثم تقوم هذه الهيئة بدورها بانتخاب اثنين من بين أعضائها وإرسالهما إلى العاصمة واشنطن، لتمثيلها في مجلس الشيوخ. أما بعد عام(1913) فقد أصبح الاختيار مباشراً عن طريق الشعب.

وفي البداية كان ينظر لمجلس الشيوخ على أنّه عضو مركزي استشاري لتحديد السياسة العامة للاتحاد، فضلاً عن اختصاصاته التشريعية. ولكن هذه الوظيفة الاستشارية فيما يتعلق بالجهاز التنفيذي للحكومة المركزية باءت بالفشل. حيث كان الرئيس الأمريكي في كل مرة يريد أن يجري مباحثات أو يعقد معاهدات يحضر أمام مجلس الشيوخ لأخذ رأيه. ولكن هذه الوظيفة الاستشارية لم تدم طويلاً، لاعتقاد رئيس الدولة أنها غير إلزامية ولا تحقق له السرعة في اتخاذ القرارات. وبالفعل حدث تحوّل في عهد الرئيس جورج واشنطن، وجرى العرف على أن رئيس الدولة له الحق في إجراء المباحثات والإعداد لها، ولكن يتوجب عليه الحصول على تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات قبل تنفيذها. وقد أدى هذا الموقف إلى أن يستعين الرئيس بسكرتيرين يجعلها هيئة استشارية تحت سلطته. ومنذ ذلك الوقت لم تعد الوظيفة الاستشارية للمجلس بالنسبة لرئيس الدولة تشكل اختصاصاً له[24].

ويتم ــ حسب العرف ــ عرض مشروع القانون على لجان خاصة لصياغته لتجري بعد ذلك مناقشته في مجلس النواب. أما مجلس الشيوخ فقد كان يلعب دوراً بارزاً في إعادة فحص هذه القوانين وتعديلها، إذا لزم الأمر، ثم يعيدها إلى مجلس النواب للموافقة عليها بعد تعديلها. وكان هناك اتجاه في مجلس الشيوخ لأخذ رأي السلطة التنفيذية في بعض الأمور قبل إصدار القوانين المنظمة لها، إلاّ أن هذا الاتجاه قد حسم بالنفي بقرار من المجلس. وكان البعض يخشى أن يكون مجلس الشيوخ مجرد واجهة لا أهمية له أمام مجلس النواب. ولاسيما وأن هذا المجلس كان ينظر إليه على أنه مجرد تقليد لما هو سائد في بريطانيا. فضلاً عن أن الديموقراطية لا تجعل من وجوده عملاً لازماً. وقد بدأ مجلس الشيوخ يثبت كفاءته ومكانته ويدعم شخصيته داخل السلطة التشريعية والسلطة الفيدرالية عموماً. حتى أن مجلس النواب كان عندما يجد صعوبة في تبني أحد مشروعات القوانين في داخله، كان يلجأ إلى مجلس الشيوخ، كي يكون هناك قبول ناجح لدى الأعضاء في مجلس النواب لمثل هذا المشروع. بل إن حق التعديل كان كثيراً ما يطبق بواسطة بعض الشيوخ بطريقة زادت من مكانتهم وقبولهم لدى الجميع.

ويرأس نائب الرئيس الأمريكي جلسات مجلس الشيوخ، ولكن ليس له حق التصويت إلاّ في حال التساوي بين الكفتين فيرجّح إحداهما. كما يختص مجلس الشيوخ بمحاكمة رئيس الجمهورية والتصديق على المعاهدات والتعيينات في الوظائف الكبرى[25].

24. Walre R. Sharp, **Le Probleme de La Seconde Chambre et La Democraie Moderne These Bordeaux** 1922 P. 18 ets P 17 - 18.

25. Jean Gicquel, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Montchrestien** 1987, 308 et M.F toinget ouvrage cit p. 193.

واستأثر مجلس النواب دون مجلس الشيوخ بالموافقة على فرض الضرائب. وإن كان مجلس الشيوخ يمكنه المساهمة واقتراح التعديلات اللازمة لذلك.

وخلاصة القول: لم يكن ليطبق الازدواج التشريعي في الولايات المتحدة إلاّ لإرضاء الولايات كي تحافظ على استقلالها، وأن يكون لها عضو مركزي يدافع عن مصالحها. وقد تقرر ذلك في صورة مجلس الشيوخ. ولم يكن ذلك ــ كما أسلفنا ــ نقلاً عن النظام البريطاني أو تقليداً لما كان سائداً في بعض النظم السياسية المجاورة، وإنما لأن الأمريكيين لا يميلون إلى التقليد، بل يفضلون الممارسة وتجريب أي شيء، فإذا ثبتت ضرورته وأهميته احتفظوا به وأصبح جزءاً من النظام، أما إذا لم يتحقق ذلك فيهجرونه وينسونه.

ثانياً: في كندا

يُعدّ مجلس الشيوخ الكندي هو المجلس الثاني في السلطة التشريعية الكندية فهو يمثّل الأقاليم المشتركة في الاتحاد. بحيث يكون لكل إقليم عددٌ متساوٍ مع غيره من حيث عدد الأعضاء.

ويعيّن أعضاء مجلس الشيوخ بناء على اقتراح من الحاكم العام (رئيس الوزراء)، الذي يقوم باختيارهم من بين أعضاء حزبه السياسي دون مشاورة الحكومات الإقليمية. ويبقى هؤلاء أعضاء في المجلس حتى بلوغهم سن الخامسة والسبعين.

ويتمتع مجلس الشيوخ ببعض السلطات التشريعية إلاّ فيما يتعلق بحق اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالضرائب أو النفقات الخاصة بالاتحاد.

وقد أدى التكوين الخاص لمجلس الشيوخ الكندي إلى إضعافه. ومن جانبه انتقد الفقه الكندي مجلس الشيوخ، لأنه لا يمثل الأقاليم المشتركة في الاتحاد، ولا يجسد في الواقع صورة هذا الاتحاد، فما هو إلاّ هيئة تخضع غالباً لرأي الحكومة التي تنتمي إلى الأغلبية من جهة، كما أن رئيس الوزراء لا يختار أعضاء المجلس ــ كما أسلفنا ــ إلاّ من بين أعضاء حزبه، ليكونوا مؤيدين للحكومة من جهة ثانية.

ثالثاً: في ألمانيا الاتحادية

أخذت ألمانيا الاتحادية في دستورها الصادر عام (1949) بنظام ازدواج الهيئة التشريعية، وأصبح لديها مجلس للنواب (Le Bundestag) وآخر مجلس للدول (Le Bundesrat). ويُعّد مجلس الدول المجلس الثاني الذي يمثل الأقاليم الداخلة في الاتحاد.

تنص المادة (50) من القانون الأساسي الألماني على أن "الدول تساهم، عن طريق مجلس الدول، في الإدارة وفي التشريع في الاتحاد المركزي، فهو مجلس تشريعي تمثل فيه الدول الداخلة في الاتحاد". ولكن هذا التمثيل في مجلس الدول لا يقوم على أساس المساواة التامة بين الولايات الداخلة في الاتحاد، ولا تحصل كل ولاية على عدد مساو لما تحصل عليه أي ولاية أخرى كما هو الشأن في مجلس الشيوخ الأميركي، وإنما

تحصل كل ولاية المانية على عدد مقاعد يتراوح ما بين (3) إلى (5) حسب عدد السكان فيها، ويعين هؤلاء الأعضاء عن طريق حكومات الولايات الأعضاء وليس عن طريق الانتخاب، كما هو الشأن في مجلس الشيوخ الأمريكي[26].

وتلعب الأحزاب القائمة في ألمانيا دائماً دوراً مسبقاً في الإعداد لتكوين مجلس الدول لكي يتواءم ويتوافق مع سياستها.

وقد أثبت الواقع أن مجلس الدول استطاع المحافظة على مكانته وأن يكون معبراً عن إرادة الدول الداخلة في الاتحاد وعنصر توازن داخل السلطة الاتحادية. وأصبح من حق هذا المجلس اقتراح القوانين والتصويت عليها، كما يملك حق الفيتو على القوانين المتعلقة بالاتحاد، وأنه لا يمكن تنفيذها دون موافقته عليها.

أما بالنسبة للقوانين الأخرى فإن رفضه لها يمكن تخطّيه، بموافقة مجلس النواب عليها بالأغلبية المطلقة، إذا كان مجلس الدول قد رفضها بالأغلبية المطلقة. وبموافقته عليها بأغلبية الثلثين إذا كان مجلس الدول قد رفضها بأغلبية الثلثين.

ولتفادي الخلافات بين المجلسين أو حدوث تعارض بينهما، نص الدستور الألماني على إنشاء هيئة أو لجنة وساطة، تتكون من أحد عشر عضواً من مجلس الدول وعدد مساوٍ من مجلس النواب. وهذه الهيئة ليست مسؤولة أمام أحد، وتجتمع وتوصي بالتعديلات التي يجب إدخالها على المشروع، حتى يسهل تبنيّه في المجلسين، علماً بأنه ليست لهذه التوصيات صفة الإلزام. وفعلاً استطاعت هذه اللجنة أن تعمل على تفادى أي خلافات بين المجلسين.

الفصل الثالث: الاتجاه الحديث لإلغاء المجلس التشريعي الثاني في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة

إن وجود نظام ازدواج السلطة التشريعية في الدول الاتحادية يُعّد أمراً منطقياً، يبرره وجود علاقة ثلاثية داخل الاتحاد (سلطة اتحادية ــ دول أعضاء ــ الأفراد أو السكان)، أو كما يقول موريس ديفرجيه إنه في البرلمان الفيدرالي، من الطبيعي أن نجد مجلسين تشريعيين، أحدهما يجسد وحدة الدولة الفيدرالية ويمثل مجموع سكانها أي الأمة بأكملها (مجلس النواب)، والآخر يمثل الدول منظوراً إليها بمفردها أو بصفتها وحدة لها إرادتها المستقلة[27].

ولكن هذا النظام بدأت تضعف أهميته، ليس في الدول البسيطة وحدها، وإنما أيضاً لدى الدول الاتحادية. ويرى الفقيه ديفرجيه أن وجود مجلس آخر بجانب مجلس النواب ليس له مبرر إلاّ في الدول الاتحادية، وأنه خارج هذا النطاق سيكون ازدواج الهيئة التشريعية في طريقه إلى الانتهاء، وأنه يفقد مبرراته يوماً بعد يوم[28]. ويعود السبب في ذلك إما

26. Alfred Grosser, **La Republique Federale d, Allemagne Puf**, Que – sais pp 223 ets.

27. Maurice Duverger. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**: 1- Les Grands Systeme Politiques PUF Paris 1978 p. 163. 164.

28. Maurice Duverger. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**: 1- Les Grands Systeme Politiques PUF Paris 1978 p. 163. 164.

إلى تزايد التيار المركزي، وإما إلى طريقة تشكيل هذا المجلس الثاني، فهذا التشكيل لا يساعد على وجود هيئة قوية تقف أمام هذا الزحف المركزي.

وقد أصبحت ظاهرة تزايد التيار المركزي ظاهرة عامة، أدت إلى بدء عصر جديد في حياة الدول الفيدرالية، يغلب عليه طابع الاتجاه نحو الدولة الموحدة أو البسيطة، بالرغم مما هو باق من فواصل بين اختصاصات الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات. فمثلاً بدأت السلطة المركزية في التزايد والتطور منذ اللحظات الأولى لتطبيق الدستور الأمريكي. فمع تكوين المجلس التشريعي (الكونغرس) وقيام الحكومة الفيدرالية، بدأت المركزية الفيدرالية تجد طريقها نحو كل الأنشطة التي تخص الاتحاد، في صورته التي يراها المسؤولون في ذلك الوقت. وقد قاد ذلك إلى أن يقول بعض الكتّاب الأمريكيين "إن المشكلة الآن ليست هي معرفة المسائل التي تدخل في اختصاص الكونغرس أو السلطة المركزية، كما يحدد ذلك الدستور، وإنما المشكلة الآن هي العكس تماماً، أي في معرفة المشاكل أو المسائل التي لا تدخل في اختصاصه أي التي تفلت منه"[29].

أما في كندا فقد أدت بعض التطورات السياسية والدولية، إلى إعطاء السلطة المركزية بعض السلطات الاستثنائية، للتدخل وتنظيم بعض المسائل ومواجهة تلك التطورات وإشباع بعض الحاجات، التي كان يعتقد أنها من صميم اختصاص الدول والأقاليم الأعضاء في الاتحاد. وعن طريق هذا التدخل قامت الدولة بأنشطة لم يكن منصوصاً عليها في الدستور الاتحادي.

وفي بداية الأمر كان ينظر إلى مجلس الشيوخ الكندي، على أساس أنه الجبهة القوية التي تدافع عن المصالح الذاتية للأقاليم في مواجهة الزحف المركزي ومراجعة القوانين المتعلقة بالاختصاصات الفيدرالية. ولكن الذي حدث أن مجلس الشيوخ كان يهتم بوظيفة مراجعة القوانين وفحصها، دون أن يعطي اهتماماً واضحاً للدفاع عن مصالح الأقاليم المشتركة. وقد ساعدت طريقة تشكيل هذا المجلس على التقليل من مكانته ومركزه داخل المؤسسات الفيدرالية. ومن جهة أخرى فإن تشكيل الحكومة الفيدرالية في كندا ــ منذ حكومة جون ماكدونالد سنة (1867) ــ يقوم على أساس تمثيل الأقاليم فيها بصورة متكافئة، مما يقوي من مكانة الحكومة الفيدرالية، ويساعد على اتجاه الاتحاد إلى التوحيد الكامل، مما يؤدي إلى تناقص اختصاصات السلطات المحلية أو الإقليمية. وبناء على ما سبق فإن مجلس الشيوخ الكندي لم يلعب الدور الذي كان منتظراً منه، وهو تمثيل مصالح الدول والأقاليم المشتركة في الاتحاد، بل ظهر رأي قوي يطالب بإلغائه والتخلص منه، لعدم ضرورته واتهامه بأنه مجرد مؤسسة تمثل كبار الإقطاعيين والرأسماليين.

وكان رد المؤيدين لبقاء مجلس الشيوخ الكندي أنه يمثل ضرورة للاتحاد، وبه تتحقق الضمانة للأقليات الإقليمية والسياسية والعرقية

29. Tunc, **Le Systeme Constitutionnel Des. Etats - Unis. d**, Amerique Paris. Domat montchrestien 1954 paris. T. 11, P. 90.

في مواجهة الأغلبية[30]. ومنهم من طالب على الأقل بتعديله تعديلاً جوهرياً، لكي يحقق الهدف المقصود من إنشائه، وهو تمثيل المصالح الذاتية للأقاليم إلى جانب مهمته وهي مراجعة القوانين التي يوافق عليها مجلس النواب.

ونتيجة لذلك طالب الرأي الذي ينادي بتعديل مجلس الشيوخ الكندي، أن يكون اختياره على أساس ديموقراطي كما هو الشأن بالنسبة لمجلس الشيوخ أو مجلس الدول في الاتحاد الألماني. وفي سنة (1984) اقتُرحت لجنة مشكلة من بعض أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ الكندي، وطالبت بأن يكون عضو مجلس الشيوخ الكندي مختاراً عن طريق الاقتراع العام، كما هو الشأن في استراليا، وليس عن طريق اختيار حكومات الأقاليم كما هو في ألمانيا.

ومن المعروف أن أعضاء مجلس الشيوخ الكندي تعيّنهم حكومات الأقاليم، وأن هذه الحكومات خاضعة تماماً للحكومة الفيدرالية[31].

وجاء في تقرير قدمته لجنة مراجعة الدستور الأسترالي سنة (1959)، أن مجلس الشيوخ الأسترالي لم يسلك السلوك الذي كان منتظراً منه، وهو الدفاع عن مصالح الدول الأعضاء، لكونه مجلساً لهذه الدول، وإنما كان خاضعاً لسياسة التحزّب السياسي وانقسامه إلى مجموعة مؤيدة لسياسة هذا الحزب وأخرى معارضة، كما هو الشأن في مجلس النواب تماماً. أي أنه عندما كان مجلس الدول يناقش مشروعاً لقانون، أو يناقش أي موضوع داخله، كان أعضاؤه يظهرون إخلاصاً تجاه أحزابهم السياسية، أكثر من إخلاصهم تجاه دولهم التي اختارتهم.

وأشار التقرير أيضاً إلى ما هو أكثر من ذلك بالقول: إنّ الاقتراع العام يؤدي إلى تزايد انتماء أعضاء مجلس الشيوخ إلى أحزابهم، كما أن هذا الانتخاب قد جاء نتيجة انضمامهم لحزب أو لآخر، وليس نتيجة قدراتهم الذاتية أو مكانتهم داخل الدولة التي ينتمون إليها، وتمسكهم بالدفاع عن مصالحها الخاصة[32].

ومع الزمن ونتيجة للتطور الديمقراطي لدى بعض الدول الاسكندنافية، تم إلغاء المجالس الأرستقراطية (المجلس التشريعي الثاني) في كل من النرويج والدانمارك والسويد وفنلندا، كما تم التقليل من أهميتها كثيراً كما حصل في بريطانيا، أو إلى تحويلها إلى هيئة ديموقراطية أو أغلبية ديموقراطية كما هو الوضع في فرنسا وبلجيكا وهولندا[33].

30. Kaye Holloway. L**e Canada .Pourquoi L,impasse?** tome 1, editions - Nouvelle optique, Montreal Quebic. H44256 et edition L g d j, Paris 1983. p. 122 et suites.

31. Donald V. Smiley, **Canada in Question Federalism in the Eightis Toronto.** Mcgrawttill Rycrson, **3 Wd 1980, p 19 - 119 et Rapport du Comite Mixte Special Sur La Reforme Du Senat Ottawa 1984**, p. 2 et pierre Rosanvallon, la crise de IEtat providence Seuil, Paris, 1981 pp 59 etc.

32. Rejean Pelletier, **Federalisme et deuxieme Chambre L,** Exemple Canadien a La Lumiere d, Experiences Etrageres in melange p. 183.

33. فتح الباب، ربيع، ص 16.

الخاتمـــة

وجدنا أن الديموقراطية تقضي أن يكـــون المجلس التشريعي واحداً في كل دولة، لكـــي يعبر عن رغبة وإرادة الشعب الواحد، وهذا ما تأخذ به معظم دول العالم. وهناك من الدول ما يتكون سكانها من مجموعات إقليميـــة ولكـــل منها ظروفها وأوضاعها الاجتماعية الخاصة بها، وهذا حال الدول الاتحادية حيث لا تبدي تلك المجموعات رغبة فـــي الانـــصهار فـــي الدولة الاتحادية، بل تفضل الاحتفاظ لنفـــسها بشيء من الاستقلال. لذلك نشأت الحاجة لدى الدول الاتحادية إلى أن تأخذ في تكوين السلطة التشريعية بنظام المجلسين، فيكـــون أحـــدهما ممثلاً للشعب ويسمى مجلس النواب، والثـــاني ممثلاً للولايات ويسمى مجلس الشيوخ.

وقد لاحظنا من خـــلال بحثنـــا أن هنـــاك تناقصاً حصل مع مـــرور الـــزمن فـــي دور وأهمية واختـــصاصات المجلـــس التـــشريعي الثاني في الدول الاتحادية والبـــسيطة معـــاً، وأدى التطور الديموقراطي حديثاً في العديـــد من دول العالم إلى إلغاء المجلس التـــشريعي الثاني أو إلى التقليل من أهميتـــه أو تحويلـــه إلى هيئة ديموقراطية.

النتائـــج

1. يتبين لنا من خلال هذا البحث أن المجلس الثاني في النظم الديموقراطية الحديثـــة لا يجد ما يبرره إلاّ في الدول الاتحادية، أمـــا في الدول البسيطة فليس له مـــا يبـــرره. والسبب في ذلك إمّـــا أن يكـــون تـــشكيل المجلسين بنفس الطريقة، بمعنـــى أن يـــتم اختيار جميع الأعضاء في المجلسين عـــن طريق الانتخاب أو الاختيار الحـــر مـــن الشعب بطريقة واحـــدة مباشـــرة أو غيـــر مباشرة، وبالتالي فسوف يكون تكـــراراً لا طائل منه. وإما أن تكون طريقة تشكيل كل منهما تختلف عن الآخر، كأن يتم اختيـــار أعضاء مجلس النواب بالطريق المباشـــر بينما يتم اختار أعضاء المجلـــس الثـــاني بالطريق غير المباشر، وإن تم ذلك فسوف يؤدي ذلك إلى أن يعلو أحدهما على الآخر.
2. وإن الدراســـات التاريخيـــة للتطـــورات السياسية والاجتماعية في الدول البـــسيطة توضح أن ازدواج الجهاز التشريعي لم يكن من لزوميات الديموقراطية، بقدر ما كـــان مبادرة من رئيس الدولة في سبيل تـــدعيم حكمه أو استقرار نظامه.
3. ورغم ميلاد الازدواج التشريعي في البداية في الدول الاتحاديـــة، إلاّ أن التطـــورات السياسية والدولية أدت إلـــى تزايـــد نفـــوذ السلطة التنفيذية، فأصبح اختصاص السلطة الاتحادية هو القاعدة، واختصاص الولايات الأعضاء هو الاستثناء. وقد أدى ذلك إلـــى إضعاف مكانة المجلس الثـــاني، فأصـــبح مجرد عضو في الهيئات المركزية، ونسي مهمته الأصلية وهي الدفاع عن اســـتقلال هذه الولايات وحماية اختصاصاتها.
4. كما أدى تزايد التيار المركزي أيضاً إلـــى بدء عصر جديد في حياة الدول الاتحادية، غلب عليه طابع الاتجاه نحو الدولة الموحدة أو البسيطة، بالرغم مما هـــو بـــاقٍ مـــن فواصـــل بـــين اختـــصاصات الحكومـــة الاتحادية والولايات الأعضاء.

5. ومع مرور الزمن ظهر بجلاء ضعف المبررات والأسباب التي يرتكز أو التي كان يرتكز عليها مبدأ ازدواج الجهاز التشريعي حتى في الدول الاتحادية.

التوصيات

1. إن الازدواج التشريعي لا توجد له أدنى مبررات للأخذ به اليوم في الدول البسيطة أو النامية، ولا سيما في العالم الثالث، ولذلك نوصي بعدم الأخذ به فيها؛ لأن هذا الازدواج وجد في النظم السياسية الاتحادية لأسباب تتعلق بطبيعة هذا النظام. أما في الدول البسيطة كما هو الحال في فرنسا وبريطانيا فإن هاتين الدولتين أخذتا بنظام الازدواج لظروف خاصة بهما لا ترتبط من قريب أو بعيد بالمنطق الديموقراطي، كما لم يكن استجابة لمطالب شعبية أو حتى لتطلعات مذهبية.
2. إذا كانت بعض الدول النامية قد أخذت بنظام الازدواج التشريعي، فإن ذلك لم يكن نتيجة منطقية للتطورات السياسية وإنما كان لأسباب ترجع إلى مصالح شخصية.

ومن المعروف أن نظام الحكم في الدول النامية، كثيراً ما يكون قائماً على أساس أن رئيس الدولة يتمتع بالمكانة الأسمى، فإذا اقترح إنشاء مجلس متخصص أو مجلس شورى مثلاً، فإنه سيجد المؤيدين وخاصة من بين هؤلاء الذين يشعرون بإمكانية استفادتهم من هذه المنظمات.

3. إن المناسب للدول النامية ليس تقليد النظام الأمريكي أو البريطاني أو الفرنسي، وإنما الأجدر أن تبحث في ظل ظروفها الخاصة بها عن علاج وإصلاح ما لديها من مجالس نيابية، وليس استيراد أفكار هيئات تشريعية من تلك الدول التي لعبت الظروف التاريخية والسياسية الخاصة بها دوراً أساسياً في إنشائها. وإن لكل دولة ظروفها الخاصة، وما يصلح لبلد قد لا يصلح لبلد آخر، وإذا كان مجلس الشيوخ الفرنسي استطاع استقطاب عطف الشعب الفرنسي تجاهه في ظروف معينة، وكان ذلك يرجع إلى مواقفه من الديموقراطية والحرية وضد تجاوزات السلطة التنفيذية أو مجلس النواب فهذا أمر خاص بفرنسا ولا يمكن وجوده في أية دولة نامية.
4. ليس من المناسب أن نرى دولة تقوم بإنشاء مجلس شيوخ فيها، إلى جانب مجلس النواب في حين أن الأخير الذي يفترض أنه صاحب السلطة التشريعية لا يلعب من الناحية الواقعية دوراً هاماً في مجال التشريع. ومن الأولى بهذه الدول أن تصلح ما أنشأته من مجلس نيابي، بدلاً من إنشاء مجلس جديد بجانبه لا فائدة منه، وإنما قد يصبح تكراراً لا طائل منه، أو يكون سبباً للفصل بين أجزاء الشيء الواحد دون مبرر لذلك.

1. المراجع العربية

1. البنا، محمود، **النظم السياسية- أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية**، دار الفكر العربي، 1984- 1985.
2. الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة- عمان - الأردن، عام 1999.

3. شيحا، إبراهيم، **الأنظمة السياسية (الدول والحكومات)**، الدار الجامعية للطباعة والنشر ــ بيروت، (بلا. ت).
4. فتح الباب، ربيع، **الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية في النظم الديموقراطية الحديثة**، دار النهضة العربية ــ القاهرة ــ عام 1992.
5. الطماوي، سليمان، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، طبعة 1988.

2. المراجع الأجنبية

6. Maurice Duverger. Instiutions Politiques et Droit Constitutionnel: -1- L**es Grands Systemes Politiques**. Les Regimes Politiques Puf Paris, 1961.
7. G. Vedel, **Manucl Elementaire de Droit Constitutionnel Paris**, Sircy - 1949.
8. Prevost- paradol **Cit Par Jean-Pierre Marichy**, ouvrage cit.
9. Prevost- paradol, **La France Nouvelle Paris**, 1876, deuxieme, edition Jean Gicquel, ouvrage cite.
10. Revue Francaise d, **Etudes Constitutionelles et Politiques La Republique Federal d**, Allemagne.
11. **Buillot Les Institutions Britaniques**, Que sais- Je Paris.
12. Jean Matias, **Le Senat de La Cinquiem Republique Reform et Renouveau Preface 8 Alian Poher**, Collection Politique Combaree, Ecoromica, Paris 1980.
13. Walre R. Sharp, **Le Probleme de La Seconde Chambre et La Democraie Moderne These Bordeaux,** 1922.
14. Jean Gicquel, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Montchrestien**, 303 et M.F toinget ouvrage cit, 1987.
15. Maurice Duverger, **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: 1- Les Grands Systeme Politiques PUF Paris**, 1978.
16. Tunc, **Le Systeme Constitutionnel Des. Etats-Unis. D**,Amerique Paris. Domat montchrestien, Paris, 1954.
17. Kaye Holloway, **Le Canada. Pourquoi L,impasse?** tome 1, editions- Nouvelle optique, Montreal Quebic. H44256 et edition L G D J, Paris, 1983.
18. Donald V. Smiley, **Canada in Question Federalisn in the Eightis Toronto**.
19. Mcgrawttill Rycrson, **3 Wd 1980 et Rapport Du Comite Mixte Special Sur La Reforme Du Senat, Ottawa 1984**, Et Pierre Rosanvallon, La Crise De Ietat Providence Seuil, Paris, 1981.
20. Rejean Pelletier, **Federalisme et Deuxieme Champre L**, Exemple Canadien a La Lumiere d, Experiences Etrageres in Melange.
21. Alfred Grosser, **La Republique Federale d**,Allemagne.

The Second Legislative Council and its Decreasing Importance in the Modern Political Systems: A Comparative Study

Zohier Ahmed Qaddoura

Abstract

In this research I tackled - about a comparative study - the legislative authority which is the Parliament in modern political regimes and focused on the second legislative council in countries that apply this system, whether they are simple or federal countries . It was noticed that duality of the legislative authority is unjustified in simple democratic countries, but in federal countries it is very essential because such countries are composed from several states that do not wish to fully emerge with the federal authority and prefer to keep some independency in certain aspects and these aspects are represented in a second legislative council .

After analysing several practices in this field, it was noticed that the second legislative council started to lose its importance in both federal and simple countries, this result was concluded after studying the practices in the United Kingdom , France, Canada, Australia, and some other Arabic countries such as Jordan and Egypt.

The research was divided into three chapters. In the first chapter the system of two legislative councils in simple and federal countries was defined. In the second chapter an explanation with examples was given to the reduction of the second legislative council's role in several countries. In the third chapter the new trend in modern political systems which aims to cancel the second legislative council was explained. The reason behind such a trend manifested in the power of the central authority and the structure of the second legislative council can not stand against the influence of the central authority. It was noticed that several Scandinavian countries started taking measures to cancel the second legislative authority . Finally the results of the research were illustrated and several recommendations were put, which focused on the importance to cancel the second legislative council in developing countries with the reasons that justify such recommendations.