**النظم السياسية / المحاضرة الخامسة**

**تنظيم الهيئة النيابية**

تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئة النيابية , فمنها ما يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد ويسمى نظام المجلس الواحد , في حين يتولاها مجلسين في دول أخرى ويسمى نظام المجلسين .

ففي بريطانيا عند نشأة النظام النيابي كانت الهيئة النيابية تتكون من مجلس واحد يضم رجال الدين والنبلاء , وبعد إضافة ممثلين عن المدن والمقاطعات إلى عضويته , فضل هؤلاء عقد جلساتهم في قاعة منفردة , مما خلق الثنائية في المجلس وأصبح المجلس الأول يسمى اللوردات والثاني يسمى العموم , وفي الأصل كان المبدأ تساوي المجلسين في الاختصاصات , ثم ما لبث أن تطورت لصالح مجلس العموم الأكثر تمثيلاً للشعب . وسوف نتناول نظام المجلسين ثم نظام المجلس الواحد .

أولاً- نظام المجلسين :- تأخذ كثير من الدول بنظام المجلسين متأثرة بانكلترا أو بعض الدول الأوربية ومنها دول عربية مثل مصر , حيث يتكون البرلمان المصري من مجلسين النواب والشورى , والأردن حيث يتكون البرلمان الأردني من مجلسين هما الأعيان والنواب .

ويجد نظام المجلسين انتشاراً واسعاً في الدول الأوربية الغربية , كما حتم النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة وجود مجلسين هما مجلس الشيوخ والنواب , وفي فرنسا الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ , وألمانيا حيث يتألف البرلمان من مجلسين هما المجلس الوطني والاتحادي , وايطاليا أيضاً من مجلسين هما النواب والشيوخ .

ويتطلب الأخذ بنظام المجلسين ضرورة المغايرة بينهما من حيث التكوين والاختصاص وسنتناول ذلك كما يلي :

**أ- تكوين المجلسين**

1-المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين :- تتنوع مظاهر المغايرة من حيث التكوين فتنصرف إلى تشكيلهما , وإلى عدد أعضاء كل منهما , والشروط الواجب توفرها في هؤلاء الأعضاء وناخبيهم , وأخيراً المغايرة بالنسبة لمدة العضوية .

- فبالنسبة للمغايرة في التشكيل الغالب أن تتجه الدول إلى أن يتكون المجلس الأدنى كله بالانتخاب الشعبي , على اعتبار أن هذا المجلس هو المعبر عن الأمة والمعبر عن الرأي العام , , في حين تختلف الدول في طريقة تكوين المجلس الأعلى , إذ تجعل بعضها الوراثة أساساً في عضويته مثل مجلس اللوردات في انكلترا , وفي دول أخرى يم شغله بالتعيين مثل مجلس الأعيان الأردني حيث يكون التعيين لمدة محدودة , لكن في حالات أخرى يكون التعيين لمدى الحياة , كما هو الحال في تعيين بعض اللوردات الانكليز , وطريقتي الوراثة والتعيين لا تتفقان مع الديمقراطية , وتحقيقاً للديمقراطية تعتمد بعض الدول على الانتخاب أسلوباً وحيداً لاختيار جميع أعضاء المجلس الأعلى , ولكن من أجل تجنب المطابقة بين المجلسين لابد من إيجاد الفوارق بينهما دون المساس بالطابع الديمقراطي وهكذا يجري انتخاب المجلس الأدنى بالانتخاب العام المباشر , في حين يتم انتخاب المجلس الأعلى بوساطة هيئة انتخابية خاصة .

وتعمل بعض الدول على تكوين المجلس الأعلى على الجمع بين طريقتي الانتخاب والتعيين , أي أن يقوم الشعب بانتخاب بعض أعضاءه , على أن تتولى الحكومة تعيين البعض الآخر , على أن تكون الأغلبية للعنصر المنتخب حتى يمكن إضفاء الصفة النيابية على المجلس , والحكمة في تعيين بعض الأعضاء هو سدد النقص في بعض الخبرات والاختصاصات,كما هو الحال في مجلس الشورى المصري , حيث يتم انتخاب ثلثيه وتعيين الثلث الباقي .

وتتجه بعض الدول إلى منح بعض الأشخاص عضوية المجلس الأعلى بحكم مناصبهم الحالية أو السابقة , أي أنهم يتمتعون بهذه العضوية بحكم القانون , ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور ايطاليا لعام 1948 , والذي منح رؤوساء الجمهورية السابقين عضوية مجلس الشيوخ طيلة حياتهم إلا إذا رفضوا ذلك .

- وتتحقق المغايرة بين المجلسين أيضاً في عدد أعضاء كل منهما , ويكون عدد أعضاء المجلس الشعبي – عادة- أكثر من عدد أعضاء المجلس الآخر انطلاقاً من أن المجلس الأول أكثر تمثيلاً للشعب , وتتجلى أهمية التفوق العددي في حالة اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر مشترك لتقرير بعض المسائل المهمة .

- المغايرة من حيث الشروط اللازمة في أعضاء كل من المجلسين وفي ناخبيهم , وتكون في المجلس الشعبي -عادة – أيسر من المجلس الآخر , فمن حيث السن يشترط في أعضاء وناخبي المجلس الثاني سن أكبر من أعضاء وناخبي المجلس الأول , وقد تشترط في أعضاء المجلس الأعلى شروط أخرى , كالانتماء إلى طوائف أو طبقات معينة , كما في مجلس الشيوخ البلجيكي .

- أما المغايرة بين المجلسين من حيث مدة عضويتهما , فتتجه الدساتير إلى جعل مدة نيابة المجلس الشعبي أقصر من مدة نيابة المجلس الآخر ذلك أن المجلس الأول هو الأكثر تمثيلاً للشعب , مما ينبغي أن تكون مدته متوسطة , تمكن الشعب من فرض رقابته عليه , بوساطة الانتخابات لمعرفة اتجاهات الرأي العام , أما طول مدة نيابة المجلس الآخر , فأنها لا تحول دون تحقيق غاياته على توفير بعض الكفاءات , وتحقيق التوازن وتخفيف حدة النزاع بين السلطات .

كما تميل بعض الدساتير إلى التجديد الكامل لجميع أعضاء المجلس الشعبي بعد انتهاء مدته , في حين يكون التجديد جزئي بالنسبة للمجلس الآخر , كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية , حيث أن مدة أعضاء مجلس النواب سنتان فقط , ويتم التجديد لجميعهم , في حين تكون مدة مجلس الشيوخ ست سنوات يتم تجديد الثلث كل سنتين .

2– المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاصات :- الأصل العام أن الوظيفة الأساسية للبرلمان تنصرف إلى مباشرة السلطة التشريعية , وهي تتمثل في اقتراح القوانين , ومن ثم فأن من الطبيعي أن يتولى المجلسان هذه السلطة , ومن بعد يلزم موافقة المجلسين على مشروعات القوانين حتى تتحول إلى مشروعات نافذة , ويفترض هذا النظام أقامة حوار بين المجلسين حتى يتم الاتفاق على نص موحد أو إهمال الاقتراح الوارد من أحدهما , في حالة رفضه المطلق من قبل الآخر , وتسمى الأنظمة التي تعطي للمجلسين نفس القوة فيما يتعلق بالمسائل التشريعية , بالثنائية المتساوية , ومثالها الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وايطاليا وبلجيكا .

وإذا كانت الثنائية المتساوية هي الأصل العام فأن الكثير من الدساتير فرقت بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي , وأعطت المجلس الشعبي سلطات أوسع من المجلس الآخر , فيما أصبح يعرف بالثنائية غير المتساوية , وفي هذه الحالة يكون من الصعب إعطاء صورة واضحة لقواعد محددة يمكن تطبيقها , ولكن بنحو عام تميل الدساتير إلى تقييد سلطة المجالس العليا في المسائل التشريعية , والمالية والرقابة على الحكومة . ففي القوانين العادية تذهب بعض الدساتير إلى حرمان المجلس الأعلى من حق اقتراحها , أو وجوب عرضها , أولاً على المجلس الشعبي , أو إعطائه الغلبة في حالة الخلاف بين المجلسين , وذلك بأن تجعل الكلمة النهائية له في إقرار مشروع القانون .

أما في المسائل المالية فأن اختصاصات المجالس العليا بشأنها تقل كثيراً عن اختصاصات المجالس الشعبية , ولعلها تشكل القاعدة المشتركة في معظم الدساتير في المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص .

ويتولى المجلس الشعبي دون غيره اختصاص الرقابة على أعمال الحكومة في الأنظمة البرلمانية والمختلطة , فهو الذي يمنح الثقة , وفيه يجري استجواب الحكومة , ومسائلتها سياسياً , أو سحب الثقة منها وإسقاطها , والأمثلة على ذلك كثيرة سواء في انكلترا ذات النظام البرلماني وفرنسا ذات النظام المختلط في ظل دستور 1958 .

1. **مزايا نظام المجلسين**

يتفق الفقه على عدة مزايا تترتب على الأخذ بنظام المجلسين نعرض لأهمها وكما يلي :-

1- ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في الدولة الفدرالية

تتكون الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً من أفراد هم عبارة عن شعب الدولة يضمهم إقليم واحد , ومن الكثير من المقاطعات أو الولايات أو الدويلات المستقلة استقلالا ذاتياً , مم يتطلب أن تتولى بذاتها شؤون سلطتها الداخلية , لهذا أضحى نظام المجلسين ضرورة أساسية في كل دولة اتحادية , حيث يمثل المجلس الأول شعب الدولة بأكمله , في حين يعكس المجلس الثاني النزعة الاستقلالية للولايات أو الدويلات وعلى قدم المساواة , بصرف النظر عن مساحة كل منها أو عدد سكانها , وهكذا يحفظ نظام المجلسين النيابيين التوازن بين مصالح الاتحاد ومصالح الولايات .

1. رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية

أن انتشار المبادئ الديمقراطية وإقرار حق الاقتراع العام أدى إلى هبوط مستوى كفاءة المجلس النيابي , وذلك لعزوف الكفاءات عن دخول الانتخابات أو أنه لم تتمكن من النجاح فيها , ويعمل نظام المجلسين على تلافي هذا العيب , بأن يسمح بمد المجلس الأعلى برجال العلم وذوي الكفاءة والخبرة بوساطة التعيين لعدد محدد من أعضائه أو حصر الترشيح للعضوية فيهم .

3- تحقيق الإجادة التشريعية

يؤدي وجود مجلسين نيابيين إلى الجودة والإتقان في العمل التشريعي ,فالقانون لا يصدر إلا بعد دراسته ومناقشته مرتين , مما يمنع التسرع في إصداره وإزالة الأخطاء التي تعتري قواعده , وبذلك تصدر التشريعات وهي تتسم بالدقة والنضوج , وأكثر اتفاقاً مع دواعي الاستقرار القانوني .

4- منع استبداد المجالس التشريعية

لقد أثبتت التجربة أن المجالس النيابية تميل إلى توسيع سلطاتها مما يؤدي إلى سوء استعمالها , والأفتئات على حقوق الهيئات الأخرى , حتى قيل أن الاستبداد انتقل من أيدي الملوك إلى المجالس النيابية , ولذلك حرص الكثير من النظم السياسية على الحد من سلطتها التشريعية عن طريق توزيعها , وهكذا يحول وجود مجلسين دون استبداد أحدهما إذ يمكن لكل منهما إيقاف الآخر عن حدود سلطته .

5- تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يساعد نظام المجلسين على تخفيف حدة النزاع بين أحدهما والحكومة , حيث يقوم المجلس الآخر بمهمة التوفيق بينهما , أو دعم مركز أحد طرفي النزاع بتأييد موقفه , مما يحمل على الاعتقاد بأنه على حق , وبذلك فأن انضمامه إلى أحد الطرفين يحمل – غالباً- الطرف الآخر على التسليم , وهذا كله عكس حالة المجلس الواحد , حيث يحصل نوع من الانقلاب الدستوري في حالات الصراع الشديد بينه وبين الحكومة .

**ثانياً – نظام المجلس الواحد**

تعطي كثير من دول العالم في الوقت الحاضر السلطة التشريعية إلى مجلس واحد يتكون من عدد من النواب يتم – كأصل عام – انتخابهم بوساطة الشعب وفقاً لما يقرره القانون الانتخابي .

وانتخاب أعضاء المجلس هو أساس النظام الانتخابي , لأنه يتولى وضع القوانين نيابة عن الشعب , وحتى يتحقق معنى النيابة , لابد من أن يفصح الشعب عن رأيه في تشكيل هيئته النيابية ويتم هذا الإفصاح عن طريق الانتخابات , ومع ذلك تميل بعض الدساتير إلى الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين في تكوين المجلس التشريعي , حيث يقوم الشعب بانتخاب بعض الأعضاء على أن تتولى الحكومة تعيين بعضهم الآخر .

**مزايا نظام المجلس الواحد**

نسب أنصار نظام المجلس الواحد عدة مزايا له نجملها بما يأتي :

1- انطلاقاً من أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ يكون من غير الممكن تمثيلها إلا بواسطة مجلس واحد , يعبر عن إرادتها يتولى الشعب انتخاب أعضائه لذلك لا يجوز- عندهم- ثنائية الهيئة النيابية , لأنه لا يجوز أن تعبر عن سيادة الأمة غير القابلة للتجزئة هيئتان .

2- يرى أنصار نظام المجلس الواحد أنه يؤدي إلى القضاء على الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية عكس ما يؤدي إليه وجود مجلسين نيابيين من تصادم بينهما , ويرد بعض الفقه أن النزاع متوقع سواء في المجلسين أو المجلس الواحد , بل أن النزاع بين المجلس الفردي والحكومة أشد خطراً وأكثر حدوثاً من النزاع بين مجلسي البرلمان .

1. يعمل نظام المجلس الفردي على سرعة العمل التشريعي وتبسيطه , حيث تتركز السلطة التشريعية في مجلس واحد , عكس ما يؤدي إليه نظام المجلسين من تعطيل وتعقيد العمل التشريعي , وذلك لازدواج المناقشة وضرورة إقرار القوانين من كل مجلس على حدة , وباستثناء حالات الضرورة والاستعجال التي يمكن تفادي التعطيل فيها بأتباع إجراءات خاصة , فأن العبرة كما يرى البعض ليست بسرعة وضع التشريعات , وإنما بصلاحيتها ودقتها وإتقانها .