

في مفهوم البرلمان وجذوره التاريخية The concept of Parliament and its historical roots

اليزيد دراجي- طالب دكتوراه
جامعة الجزائر3
yazid.derradji@hotmail.com

ملخص:

لا يستقيم حال أيّ مجتمع دون إدارةٍ تسيّر شؤونه الداخليّة والخارجيّة، وهو ما يتسنى لها بتوفر هيكل سياسي ذو سلطةٍ منتخبةٍ معترفٍ بها قادرة على الخوض في مختلف القضايا والبتّ في مختلف المشاكل السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة والثقافيّة التي تحتاج إلى حلولٍ، ومن هنا جاءت الحاجة إلى البرلمان في المجتمعات الديمقراطيّة كوسيطٍ شرعيّ في هذه العملية، باعتباره يضمّ نواب الشعب تتعدد وظائفه بين التشريع والعمل الرقابي.
الكلمات المفتاحية: البرلمان، الغرف، السلطة، الانتخاب، السياسة.

Abstract:

No society is right without an administration that manages its internal and external affairs, which is enabled by the availability of a political structure with an elected and recognized authority capable of engaging in various issues and broadcasting various political, social, economic and cultural problems that need solutions. Hence the need for Parliament in Democratic societies as a legitimate mediator in this process, as it includes the representatives of the people whose functions vary between legislation and oversight work.

Keywords: Parliament, chambers, power, election, politics.

مقدمة:

حتى نفهم موضوع البرلمان علينا التطرق إلى مجموعة من المصطلحات والتعاريف ذات العلاقة بالموضوع، إلى جانب تناول البعد التاريخي له، خاصة فيما يتعلق بنظام الغرفتين، بما أن هذا النظام فرضته جملة من الظروف الاجتماعية والسياسية المرتبطة ببيئة المجتمع البريطاني الذي أدى فيه الصراع الطبقي إلى ظهور أفكار سياسية وإقتصادية مختلفة، ولهذا فإن موضوع البرلمان يفرض الإحاطة بالجوانب التاريخية وتتبع مراحل تطوره عبر العصور من أجل اكتشاف الأسس والأركان التي يقوم عليها، بالإضافة إلى التعرف على تجارب الشعوب والدول التي اختارت لنفسها استيراد نمط معين من التنظيم السياسي، والدوافع السياسية التي أدت إلى تفضيله كنظام يتواءم مع طبيعة تكوين هذه المجتمعات.

عرض:

1- نشأة البرلمان وتطوره:

هو مؤسسة هامة من مؤسسات المجتمع الديمقراطي الذي يقوم على حرية المشاركة السياسية والتعددية الحزبية، وبرغم أن أهم وأحدث صور تلك المشاركة هي اختيار

المواطنين مجموعة من النواب الذين يمثلونهم ويعبرون عن آرائهم أي تكوين البرلمانات المنتخبة، إلا أن بعض المجتمعات قد تلجأ إلى أساليب أخرى لذلك فقد لا يوجد بها برلمان منتخب وإنما تقوم بتشكيل مجالس استشارية تضم مجموعة من القيادات الاجتماعية والرموز والشخصيات العامة بغرض التشاور معهم في شؤون الحكم، وقد انتشرت البرلمانات المنتخبة في العالم المعاصر وتطورت إلى درجة كبيرة، وأصبح البرلمان مؤسسة سياسية كبيرة في الكثير من الدول وازداد حجمه ليضم مجلسين وأصبح يقوم بوظائف متعددة، أبرزها وضع القوانين والتشريعات، الرقابة على أعمال الحكومة، التأثير في الشؤون السياسية الإقليمية والدولية.

تطور اسم البرلمان¹ مع تطور وظائفه وتزايد دوره في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فبعد أن كان مجلساً شكلياً عبارة عن مجلس للأعيان أو كبار الملاك أصبح هيئة شعبية وتشريعية تمثل مجموع المواطنين، فعند نشأة البرلمان كانت وظيفته إتاحة الفرصة لمناقشة الأمور العامة ولعله من الطريف معرفة أن المعنى الحرفي لكلمة برلمان في تلك المرحلة هو مكان التحدث أو المكلمة، ثم تطور البرلمان وأصبح هيئة نيابية تتوب عن المواطنين وتشارك في الحكم، وسمي المجلس أو الجمعية التي تضم ممثلي الشعب، ومع انتشار أفكار الحرية والمساواة وحكم الشعب، أصبح للبرلمان سلطة وضع القوانين وصار يسمى الهيئة التشريعية أو السلطة التشريعية، أكثر من هذا فإن دور البرلمان قد أصبح محور نظام الحكم ككل في بعض الدول، حتى أنها أصبحت تسمى الدول ذات النظام البرلماني وأشهرها بريطانيا، حيث تتركز معظم السلطة السياسية في البرلمان لأن زعيم الأغلبية البرلمانية هو الذي يتولى تشكيل الوزارة أيضاً.

لم يكن البرلمان بدعة فكرية أو ابتكاراً لأحد الفلاسفة وإنما جاء وليد تجارب وتاريخ طويل، فالأحداث التاريخية هي التي صنعتها وحددت ملامحه الحالية، حيث أنه لم يظهر مرة واحدة وإنما خاض مراحل متعددة كان أكثرها مليئاً بالصعاب والتحديات استطاعت البرلمانات خلالها انتزاع سلطاتها من الملكيات المطلقة ونظم الحكم الاستبدادية، ولم تتبلور سلطات البرلمان دفعة واحدة وإنما اكتسبتها بالتدريج حتى امتدت إلى المسائل التشريعية والمالية والسياسية ومع ظهور واستقرار البرلمان عرف العالم نوعاً جديداً من نظم الحكم هو الحكومات البرلمانية، وتواصلت مسيرته على طريق الديمقراطية والمشاركة والتعددية

¹ - أطلق اصطلاح كلمة برلمان على المكان الذي يعقد الاجتماع، كما أطلقت كلمة برلمان في اللغة الانجليزية على الهيئة التشريعية العليا التي تتكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات.
أنظر عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية: نشأتها، تطبيقاتها، دراسة تحليلية مقارنة، الاسكندرية: منشأة المعارف، 2002، ص ص 191-192.

السياسية وحكم الأغلبية¹، ويُشير المؤرخون إلى أن الحياة البرلمانية لأي دولة هي صورة صادقة لواقع وحقيقة مجتمع هذه الدولة حيث أن معظم التيارات السياسية والأفكار والآراء والمبادئ والقيم التي تسود في هذا المجتمع تنعكس سلباً وإيجاباً على البرلمان وأعماله ودرجة فعاليته، فالبرلمان هو الممثل المباشر للجماهير وهو الذي يشرع القوانين التي تحكم المجتمع، كما يراقب الحكومة في تصرفاتها نحو تنفيذ ما يتطلع إليه الشعب وقد بلغ تطور دور البرلمان في بعض الدول مرحلة غير مسبوقة، حتى قيل في البرلمان البريطاني مثلاً أنه يستطيع أن يفعل كل شيء عدا تحويل الرجل إلى امرأة والمرأة إلى رجل، ولقد تزامن تطور المؤسسة البرلمانية المعاصرة مع تاريخ البرلمانات الأوروبية وخصوصاً البريطانية والفرنسية، فقد بدأ البرلمان الإنجليزي في مطلع القرن الثالث عشر يطالب بحقه في التشريع دون تركه للملك الذي لم يعد معبراً عن إرادة الشعب، وفي عهد الملك شارل الأول حدث الصدام بينه وبين مجلس العموم حول الضرائب وكان الملك في حاجة لدعوة البرلمان للانعقاد لمواجهة نفقات تسليح الجيش لمواصلة توسعته الإقليمية واضطر إلى قبول دور أكبر للبرلمان في مجال تحديد الضرائب فيما عرف منذ ذلك الوقت بشعار لا ضرائب بلا تمثيل، وقد تنامي دور البرلمان خلال الحرب الأهلية في منتصف القرن السابع عشر واندلعت الثورة الإنجليزية الكبرى وكانت بدايتها الحقيقية في البرلمان².

كذلك ظهر الكونجرس الأمريكي في غضون الثورة التي انتشرت في أواخر القرن الثامن عشر في المستعمرات البريطانية وانتهت بإعلان الاستقلال وتأسيس اتحاد بين عدد من المستعمرات المستقلة، كما ارتبط الكونجرس بمرحلة هامة في التاريخ الأمريكي وهي الحرب الأهلية بين الشمال والجنوب، حيث كان مركزاً للقوى التي تؤيد الاندماج في دولة واحدة حتى تم تأسيس الولايات المتحدة الأمريكية، وفي فرنسا بدأ هذا التطور بما يسمى برلمان باريس الذي ضم عدداً من النبلاء ثم اصطدم مع الملك منذ أواخر القرن الثامن عشر وتحدى سلطته المطلقة فتعرض أعضاؤه للنفي والاضطهاد، ولكن الجماهير تعاطفت معهم ومع تآزم الحالة المالية للملك لويس السادس عشر اضطر إلى اجتذاب تأييد النبلاء والجمهور على السواء بحثاً عن وسائل تمويل خزائنه الخاوية وبالتالي كان لابد من الاحتكام للأمة واستشارة الجماهير أي قبول تأسيس البرلمان وسلطاته، وأصبح محور الأحداث في ذلك الوقت هو إعلان دستور لفرنسا وضممان وجود البرلمان وتحديد سلطاته وأن يكون هذا

¹- «...partout le mouvement de démocratisation s'est attaqué simultanément au pouvoir exorbitant de l'exécutif, partout c'est au système représentatif associé à la protection des droits de l'homme qu'on demande de garantir, par la loi, la liberté des citoyens... les vieilles assemblées occidentales découvrent la règle d'or qu'elles avaient jadis inventée : il n'y a pas d'état de droit l'orsque la loi n'est pas librement délibérée par une assemblée démocratiquement élue... ». M Coudais, *le législateur parlementaire*, pour en finir avec un pléonasme pouvoirs, N° 64, 1993, p 49.

¹- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2010، ص13.

البرلمان تعبيراً عن إرادة الشعب¹،، واندلعت الثورة الفرنسية الشهيرة وبدأ العهد الجمهوري لفرنسا من داخل أروقة البرلمان.

أما فيما يخص الدول المغاربية، فيرجع إنشاء أول برلمان تونسي حديث إلى منتصف القرن التاسع عشر تاريخ إنشاء محمد الصادق باي للمجلس الأكبر الذي كان يضم 60 شخصية يعينهم الباي إلا أن هذه المؤسسة لم تعمر طويلاً، وعام 1890 أنشأت سلطات الحماية الندوة الاستشارية التي بقيت عضويتها مقتصرة على الفرنسيين حتى سنة 1907 تاريخ تسمية 16 عضواً تونسياً من قبل المقيم العام الفرنسي، لم تكن للندوة أي صبغة تشريعية وفي عام 1922 بُعث مجلس أكبر يتكون أعضاؤه من قسمين: قسم تونسي وقسم فرنسي، وقد كانت صلاحيات المجلس أساساً صلاحيات مالية تتعلق بمناقشة الميزانية وبعد الاستقلال أحدث المجلس القومي التأسيسي الذي أعلن النظام الجمهوري وقام بإصدار أول دستور للجمهورية التونسية عام 1959، أحدث مجلس النواب الذي بقي المجلس الوحيد للسلطة التشريعية إلى سنة 2002 تاريخ إقرار بعث غرفة عليا وهي مجلس المستشارين بعد المصادقة عليها إثر استفتاء ماي 2002.

أما في المغرب نجد أن تشكيل أول برلمان أقره دستور 1962، وقد تبنى المغرب الثنائية البرلمانية منذ البداية، مجلس النواب ومجلس المستشارين أي أنه لم يختلف عن الدول العريقة في الممارسة النيابية² وقد صدر القانون التنظيمي المنظم للبرلمان في 17 أبريل 1963. أما بالنسبة للجزائر تأسس نظام المجلس كهيئة برلمانية تمثيلية، وذلك في عهد الأمير عبد القادر مؤسس الدولة الجزائرية الحديثة، وبعد اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954، تم تأسيس هيئات ومؤسسات وطنية ثورية سياسية وبرلمانية وتنفيذية وعسكرية وإدارية وفي مقدمتها المجلس الوطني للثورة الجزائرية كمؤسسة برلمانية تمثيلية رسمية تجسد السياسة الشعبية في تنظيم وقيادة العمل الوطني الثوري، وبعد سنة 1962 تم تأسيس المجلس الوطني التأسيسي الذي أعلن عن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وقرر إجراء انتخابات رئاسية وإصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية سنة 1963، الذي أنشأ المجلس الوطني كسلطة تشريعية تمارس سيادة التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بصورة مستقلة، وفي دستور 1976 تأسس المجلس الشعبي الوطني كهيئة تشريعية في تنظيم وممارسة سلطة الدولة، تختص بوظيفة التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام السياسي القائم على نظام الحزب الواحد المستند دستورياً وفكرياً إلى مبدأ وحدة السلطة السياسية³، وبموجب التعديل الدستوري في شهر فبراير والذي أقر تأسيس التعددية الحزبية لقي المجلس الشعبي الوطني كمؤسسة برلمانية تعددية، ولقيت البلاد صعوبات في عمليات التحول بعوامله الداخلية والخارجية، وبموجب دستور 1996 اعتمدت

¹- Alice Fuchs Cessât, *Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Vème République*, Paris : L.g.d.j, 2004, PP 3- 4.

¹- جمال عبد الناصر مانع، *نظام الغرفة الثانية في البرلمانات المغاربية*، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، 2004، ص ص 47- 48.

¹- عمار عباس، *العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري*، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، 2008، ص ص 26- 29.

الجزائر نظام الازدواجية البرلمانية وانشأ مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى.

إن النظام البرلماني المزدوج هو نظام عالمي عصري ومتطور أخذت به عديد من الدول (حوالي 70 دولة) منها 13 دولة غربية حيث يلاحظ أن الغرفة الثانية تختلف من دولة إلى أخرى في طريقة تشكيلها فبعض الدساتير تنص على أن يكون تشكيل إحدى الغرفتين عن طريق الوراثة كما هو الحال في إنجلترا والبعض يرى أن طريقة التعيين "Désignation" هي المثلى، وهناك من يعتبر أن الانتخاب هو الوسيلة الأكثر ديمقراطية في حين أن هناك من الأنظمة من مزجت بين طريقة التعيين والانتخاب كما هو الحال بالنسبة للدستور الجزائري الصادر عام 1996، إذ أن الثلث أي 3/1 يتم تعيينهم والثلثان أي 3/2 من الأعضاء يتم انتخابهم بطريقة غير مباشرة.

إن دور هذه الغرف يختلف من دولة إلى أخرى، فبعض الغرف نجدها على سبيل المثال تؤدي دورا استشاريا لا أكثر والبعض الآخر يؤدي دورا تشريعيًا في موضوعات معينة وبالتالي تشارك بشكل جزئي إلى جانب الغرفة الأولى لكن معظم الغرف الثانية تشارك في العملية التشريعية بصفة كاملة مع الغرفة الأولى¹، فمثلا الغرفة العليا في الأردن يقوم الملك بالتعيين فيها من بين الوزراء السابقين، النواب السابقين، السفراء، القضاة، الضباط السامين وكذا الشخصيات التي قدمت خدمات للأمة والوطن وتسمى الغرفة العليا في الأردن بمجلس الأعيان. يتم تعيين هذه الفئات لمدة أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من إنتهت عهده².

أ- نظام الغرفتين:

هو وجود برلمان بغرفتين بشكل معارض لنظام الغرفة الواحدة "Monocamérisme" حيث تجسد هذا النظام مثلا في دستور 06 من أفريل 1946 بالنسبة إلى الجمهورية الفرنسية حيث تضمن الغرفة الأولى التمثيل المباشر للمواطنين، ومثال ذلك الجمعية الفرنسية والوندستاغ الألماني ومجلس العموم البريطاني.. الخ³، ويعبر عن السلطة البرلمانية المنقسمة إلى غرفتين تشريعتين، غرفة سفلى (غرفة النواب أو غرفة الممثلين أو غرفة العموم) وغرفة عليا (مجلس الشيوخ أو مجلس اللوردات)⁴.

فنظام الغرفتين إذا يستوجب وجود غرفتين توكل لهما مهمة التشريع حيث يعملان جنبا لجنب من أجل الوصول إلى نص قانوني كامل وقابل للتطبيق، إن نشأة الثنائية البرلمانية لم يكن نتيجة نظريات علمية ولا عن طريق تطور تدريجي للحياة التشريعية بل إن ذلك يرجع إلى عقود طويلة في إنجلترا، حيث كان البرلمان الإنجليزي يتكون من مجلس واحد يسمى بالمجلس الكبير الذي كان يضم طبقة الأشراف ورجال الدين، ثم تطور هذا الوضع حين دعي ممثلو المدن والأقاليم للاشتراك في هذا المجلس وسرعان ما كون الأشراف ورجال الدين كتلة لها نوع من التجانس كما كون نواب المدن والأقاليم كتلة أخرى يجمعها أيضا

¹ - محمد وبديار، مجلس الأمة الجزائري كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواحدة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، جافني 2006، ص 57

² - عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري: دراسة مقارنة، الأردن، عمان: ب.ت.ن، ص 727.

³ - la définition du modèle bicaméral: [http:// www.senat.fr /senatdumonde/ bicamafrique](http://www.senat.fr/senatdumonde/bicamafrique/), 10/04/2011

⁴ - Guy harnet Bertrand, Badie Phillip Brand, *Bicamérisme: Dictionnaire de la science politique et des institution politiques*, éditeur Armand Coline, Paris 1994, p 34.

عامل التجانس بين أفرادها وهكذا ابتدأت مظاهر الانفصال تبرز رويدا حتى أصبح لكل من الطبقتين طابعا وسمه مميزة وعملت كل منهما على أن يستقل بمجلس خاص وعلى هذا النحو انقسم المجلس النيابي وغدا يتألف من مجلسين: مجلس يضم الأشراف ورجال الدين ويسمى بمجلس اللوردات ومجلس آخر يضم ممثلو المدن والأقاليم (أي الشعب) ويسمى بمجلس العموم¹.

غير أن الشيء الذي جعل الملك هنري الثالث ابن جون سانتير (1272-1207) يستدعي فارسين من كل مقاطعة للانضمام إلى المجلس الكبير هو مساعدته في تحصيل الضرائب حيث كان الفارسان يتم انتخابهما من أجل الالتحاق بالمجلس الكبير حيث اتخذ النواب مقرا خاصا لاجتماعاتهم منذ سنة 1361 واختاروا رئيسا لهم يسمى "Speaker" ويسمى مجلسهم بمجلس العموم "House of Commons" وفي المقابل مجلس اللوردات "House of Lords"، ومع مرور الوقت رجحت كفة مجلس العموم الأكثر تمثيلا للشعب إذ فقد مجلس اللوردات بالتدريج حق التقرير في المسائل المالية، فقد أصر مجلس العموم منذ برلمان 1407 على تأكيد حقه في أن تقدم إليه مشاريع القوانين المالية أولا ثم تعرض على مجلس اللوردات الذي لا يكون له إلا أن يقبل المشروع جملة أو يرفضه جملة دون تعديل لأن مجلس العموم هو الأكثر تمثيلا لدفاعي الضرائب، ولم تستقر هذه المبادئ ويسلم بها مجلس اللوردات إلا بعد منازعات طويلة بين المجلسين ولم يبق لمجلس اللوردات في هذا المجال إلا حق رفض القوانين المالية جملة، بيد أن هذا الحق لم يستعمل لحوالي خمسين (50) عاما ولذا فإنه لم يعد سوى حق نظري بحت²، حتى كانت سنة 1909 حيث رفض مجلس اللوردات الميزانية ولم يوافق عليها إلا بعد حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة وانتهى الأمر بصدور قانون سنة 1911 أو ما يسمى "Parliament act" الذي قيد السلطات الدستورية لمجلس اللوردات إلى حد كبير، فقد نص على أن مشروع القوانين ذات الصفة المالية البحتة يصادق عليها الملك وتصبح نافذة إذا لم يوافق عليها مجلس اللوردات خلال شهر من إرسالها من مجلس العموم، وهكذا فقد مجلس اللوردات اختصاصه المالي، ولم يعد له سوى إبداء رأي استشاري خلال مدة شهر، أما في القوانين العادية فإن اختصاص مجلس اللوردات أصبح يقتصر على حق الاعتراض التوقيفي "veto suspensif" مدة سنتين يكون لمجلس العموم بعد انتهائها أن يقر القانون ويصادق عليه الملك ثم خففت هذه المدة فيما بعد إلى سنة واحدة، وهكذا أصبحت الكلمة النهائية في القانون العادي لمجلس العموم³، ثم لم يلبث أن انتقل نظام المجلسين خارج إنجلترا فتبنته عديد من الدول التي قامت على أساس النظام النيابي لا لمجرد التقليد وإنما لما اشتهر به من مزايا حيث أخذ الدستور المصري الصادر عام 1923 بنظام المجلسين فنصت المادة 73 منه على أن يكون البرلمان مكونا من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وهو ما أخذ به أيضا دستور 1930.

تجدد بنا الإشارة في هذا المقام أن الغرفة العليا الاتحادية ظهرت بدايتها في الولايات المتحدة الأمريكية عندما فكرت الولايات الإنجليزية الموجودة في القارة الجديدة في الانفصال

¹ - عبد العزيز إبراهيم شيجا، *النظم السياسية: الدول والحكومات*، الاسكندرية: منشأة المعارف، 2003، ص 343.

² - سعيد بوشعير، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: النظرية السياسية، طرق ممارسة السلطة، الجزائر، بن عكنون*: ديوان المطبوعات الجامعية، ب.ت.ن، ص 63.

³ - محمد عاطف البناء، *الوسيط في النظم السياسية*، دار الفكر العربي، 1988، ص 282.

عن الدولة الأم- إنجلترا- عام 1776 لأن الشعب فيها قد وجد بأنه لا داعي تقبل أن تملى عليه الأوامر من وراء البحار حيث كانت النتيجة الطبيعية لهذا التفكير هي الحرب التي شنتها إنجلترا ولمواجهة ذلك الخطر اتحدت تلك الولايات وكانت قد أعلنت نفسها دولا مستقلة فأصبحت دولة متعاهدة "Confédération des états" ثم تطور الأمر فأجتمع ممثلون عن كل دولة في مؤتمر فيلادلفيا (مايو- سبتمبر 1787) ليتفقوا على ضم الدول المتعاهدة في دولة إتحادية واحدة "Etat fédéral" ذات دستور واحد¹.

هنا ثار النقاش بين مندوبي الولايات الكبيرة والدويلات الصغيرة فالدويلات الكبيرة ترى أن يكون توزيع كراسي البرلمان على أساس عدد السكان، والدويلات الصغيرة تخشى أن تفقد ذاتيتها، مع أن الدولة الاتحادية من مميزات الإبقاء على ذاتية الدويلات الداخلة فيها ومن ثم كانت مصلحتها في أن توزع كراسي البرلمان بالتساوي وكان الحل هو خلق مجلسين، مجلس أدنى هو مجلس النواب ينتخب على أساس عدد السكان ومن ثم يتفاوت نواب كل دولة حسب ضخامة عدد سكانها، ومجلس أعلى هو مجلس الشيوخ ينتخب على أساس الدويلات ذاتها فيكون لكل منها عدد متساوي مع باقي الدويلات وعليه ترسل كل دولة قل عدد سكانها أو أكثر مندوبين اثنين عنها.

أما في فرنسا فقد عرف نظام الغرفتين تطورا نوعيا من حيث أنه أصبح يمثل المصالح الاقتصادية كفئات نشطة في المجتمع مثل أصحاب الحرف والنقابات وليس تمثيل الأقاليم فالنائب ينوب عن دائرة انتخابية معينة هي عبارة عن جزء من إقليم المحافظة ولكن يراد إلى جوار هذا النائب أن يكون هناك نائب ينوب عن مهنة أو نقابة، فالناخبون هنا لا يميزهم أنهم يقيمون في إقليم معين وإنما يميزهم أنهم ينتسبون إلى مهنة أو نقابة معينة².

غير أن هذا النوع من التمثيل لا يستطيع لعب دور سياسي مباشر لأنه لا يمثل مصالح الأمة ككل ولذلك غالبا ما يقتصر دور المجالس المنتخبة على أساس التمثيل المهني والوظيفي على تقديم الاستشارات والتقدم بمطالب الفئات التي يمثلها³، ولعل أبرز دليل على فشل هذه الصيغة هو مشروع ديغول لإصلاح مجلس الشيوخ الذي خذله في استفتاء 27 أبريل 1969 الذي كان يهدف إلى دمج مجلس الشيوخ بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي بحيث يصبح ممثلا في جزء منه للمنظمات المهنية وجزء آخر للأقاليم، كما يهدف إلى جعل لهذا المجلس المقترح دورا استشاريا فقط⁴.

ب- أركان نظام الغرفتين: يحتم نظام الغرفتين أن يكون هناك مغايرة في تكوين الغرفتين فلا تكون إحداها مطابقة للأخرى وإلا انتفت العلة من هذا الازدواج وتسري المغايرة بشأن المجلسين كما يلي:

● المغايرة في تكوين المجلسين:

¹- فهمي مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003، ص 99.

²- أبو زيد، مرجع سابق، ص ص 99-100.

- سعد الدين خضر، الرأي العام وقوى التحريك، العراق، الموصل: مطبعة الجمهورية، 1986، ص 2.

⁴- شكر زهير، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط3، 1992، ص78.

تتمثل المغايرة بين المجلسين في التكوين من منطلق أن المجلس الأدنى قد جاء منتخبا انتخابا شعبيا أما بالنسبة للمجلس الآخر وهو المجلس الأعلى فيجب أن يختلف عن المجلس الأدنى من حيث طريقة التكوين وعلى أي حال فإن طريقة تكوين هذا المجلس تختلف باختلاف ما تنص عليه دساتير كل دولة¹.

إذن الاختلاف في تكوين المجلسين يعتبر أساسا لوجود نظام الغرفتين، حيث لا يمكن تصور نظام برلماني مكون من مجلسين يؤدي دورا تشريعيًا مجديا إذا كان المجلس الأعلى صورة طبق الأصل للمجلس الأدنى، ومن أجل الوصول إلى تشييد هذا النظام يجب الاحتكام إلى الانتخاب من جهة والتعيين من جهة ثانية، فالانتخاب يرتبط بالغرفة السفلى لأنها أحدثت لتعبر عن صوت الشعب.

من هنا نجد أن الدساتير تتجه إلى جعل الإنتخاب الطريقة الوحيدة لتكوين مجلس النواب وذلك ليكون ممثلا حقيقيا للشعب ودعامة حقيقية للنظام النيابي، حيث أخذت الدساتير المصرية لعام 1923 و1930 بهذا المبدأ حيث فرد دستور 1923 في المادة (82) مبدأ الانتخاب لجميع أعضاء مجلس النواب القائم على أساس الإقتراع المباشر، بينما جعل دستور 1930 اختيار جميع أعضاء المجلس الأعلى بواسطة الانتخاب غير المباشر على درجتين.

وبنفس المبادئ أخذت الدساتير الأردنية حيث نصت المادة (33) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1946 على أنه تناط السلطة التشريعية لمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسين هما مجلس الأعيان ومجلس النواب، حيث يتألف مجلس النواب من منتخبين طبقا لقانون الانتخابات الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات²، وعلى العموم فإن المغايرة في تكوين المجلسين تتم عن طريق الأوجه الستة التالية:

➤ جعل عضوية المجلس الأعلى بالوراثة:

وذلك بأن تكون الغالبية العظمى من مقاعد هذا المجلس مخصصة لطبقة معينة عن طريق التوارث، كما هو الشأن بالنسبة لمجلس اللوردات في إنجلترا، حيث خصصت أغلبية مقاعد المجلس لمن يحمل لقب لورد، وتنتقل العضوية بعد وفاة العضو إلى ذويه ممن يحملون هذا اللقب وهنا نجد أن هذا المجلس يسمى في إنجلترا بالمجلس الأرستقراطي.

➤ تعيين كل أعضاء المجلس الأعلى بواسطة السلطة التنفيذية:

أن تقوم السلطة التنفيذية بتعيين كامل أعضاء المجلس الأعلى وهذا ما إتبعه الدستور الليبي إبان عهد الملكية حيث كان مجلس الشيوخ يتألف من أربعة وعشرين (24) عضوا يعينهم الملك. وقد يكون هذا التعيين مدى الحياة كما كان في إيطاليا الفاشية أو لمدة معينة كما كان الحال في العراق حيث يعين الأعيان لمدة ثماني سنوات.

وتجدر الإشارة إلى إن جعل العضوية في المجلس الأعلى بالوراثة أو بالتعيين من جانب السلطة التنفيذية يعتبر أمرا منافيا للمبادئ الديمقراطية، القائمة على سلطة الشعب في اختيار ممثليه عن طريق ممارسة حق الانتخاب، في حين أن التعيين يفترض وجود سلطة أسمى من سلطة الشعب، كون أن هذه السلطة لها الحق في الاختيار من بين أفراد الشعب الواحد من تراهم الأجدر بالمشاركة في صنع القرار السياسي ومن ثمة خلق غرفة أسمى من أخرى.

¹ - شيحا، مرجع سابق، ص345.

² - أحمد نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الأردن، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع،

2004 ص47.

➤ الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجلس الأعلى:

مقتضى هذه الطريقة أن يتألف المجلس الأعلى من أعضاء يتم إختيار بعضهم عن طريق الانتخاب وبعضهم الآخر على أساس التعيين من جانب السلطة التنفيذية وقد تبنى هذه الطريقة في تكوين المجلس الأعلى الدستور المصري الصادر عام 1923 حيث كان مجلس الشيوخ يتكون من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسمهم هذا وقد تشدد الدستور المصري فطلب أن يكون أعضاء هذا المجلس من طبقات وفئات معينة وهذا سواء المعينين منهم أو المنتخبين.

➤ الجمع بين الانتخاب والتعيين بقوة القانون في تشكيل المجلس الأعلى:

مقتضى ذلك أن يتألف المجلس من أعضاء يتم إختيار بعضهم على أساس الانتخاب، ويتم تعيين بعضهم الآخر بقوة القانون دون أن تكون لإرادة السلطة التنفيذية دخل في إختيارهم. إن المقصود بالأعضاء المعينين بقوة القانون أشخاص يشغلون مراكز معينة ينص القانون على أن يكون شاغلها عضوا في المجلس الأعلى ومن قبيل ذلك ما نص عليه دستور رومانيا الصادر عام 1923 والدستور الإيطالي الصادر عام 1948 حيث نص هذا الأخير على جعل رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون¹.

➤ إنتخاب كل أعضاء المجلس الأعلى:

يشكل الانتخاب الطريقة الأكثر شيوعا في تشكيل المجالس الثانية في العالم إذ نجد أكثرها تعتمد على هذه الطريقة، إلا أن اعتماد هذا الأسلوب ليس موحدا بين هذه المجالس فبعض المجالس تشكل عن طريق الانتخاب العام المباشر، وبعضها الآخر من خلال الانتخاب العام غير المباشر والقلة الباقية تمزج بين الأسلوبين السابقين² ويمكن بيان ذلك فيما يلي:

- المجالس الثانية التي تشكل بواسطة الانتخاب المباشر هناك واحد وعشرون (21) مجلسا ومن هذه المجالس الثانية نجد مجلس الشيوخ الأمريكي وكذا مجلس الشيوخ الاسترالي ومجلس الإتحاد في سويسرا.... الخ.
- المجالس الثانية التي تشكل عن طريق الانتخاب غير المباشر وفي هذه الفئة نجد خمسة عشرة (15) دولة تتبع هذا الأسلوب غير أن تطبيقاته تختلف من دولة لأخرى³.

● المغايرة من حيث عدد الأعضاء بكل من المجلسين:

تعمل الدول التي تأخذ بنظام المجلسين على أن يكون دائما عدد أعضاء المجلس الأدنى أكثر من عدد أعضاء المجلس الأعلى تماشيا مع المبدأ الديمقراطي في العالم،⁴ وبالنظر إلى المؤسسة التشريعية الجزائرية فإن هذا ينطبق عليها حيث يتكون البرلمان الجزائري من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني يضم 389 نائبا ومجلس الأمة الذي يضم 144 عضوا⁵، ويأتي مبدأ تفوق المجلس الأدنى العددي من خلال طرق تتبناها الدساتير فقد ينص على

¹ - شيحا، مرجع سابق، ص 346.

² - ناصر جابي، الانتخابات، الدولة والمجتمع، الجزائر: دار القصبية للنشر، 1999.

³ - علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 27.

⁴ - عبد المجيد لطيف، التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء 2، ص 35.

⁵ - التشريع في الجزائر، على الموقع: <http://www.pogar.org/arabic/countries/législature-ASP>، ت.ز:

2011/01/13

تحديد أعضاء المجلس الأعلى وثباته دون تغيير مثلما ذهب إليه دستور الولايات المتحدة الأمريكية حيث جعل عدد أعضاء مجلس الشيوخ مساويا لنصف عدد الولايات، لأنه جعل كل ولاية ممثلة بشيخين في مجلس الشيوخ مهما كبرت تلك الولاية أو صغرت، وقد يأتي ضمان استمرار التفوق العددي للمجلس الأعلى من خلال نص الدستور على أن عدد السكان الذي ينوب عنهم العضو في المجلس المنتخب ويجعله أقل من عدد السكان الذي ينوب عنهم العضو في المجلس الأعلى وهذا ما أخذ به الدستور المصري لعام 1923 حيث جعل عضو مجلس النواب ينوب على ستين ألف من السكان بينما ينوب عضو مجلس الشيوخ من مائة وثمانين ألف من السكان وهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى ضمان زيادة عدد أعضاء مجلس النواب على عدد أعضاء مجلس الشيوخ.

إن التفوق العددي للمجلس الأدنى على المجلس الأعلى ينطلق من مبدأ أن الأول يعتبر أكثر تمثيلا للأمة وإرادتها مادام أعضاؤه قد تم اختيارهم على أساس الانتخاب، هذا وتبدي بعض الدول أهمية للتفوق العددي للمجلس الأدنى حيث أن اجتماع المجلسين معا في هيئة مؤتمر لتقرير بعض الأمور العالقة، فهل يستطيع المجلس الأدنى بحكم تفوقه العددي فرض رأيه على المجلس الأعلى؟¹

أخذت تشريعات عربية أخرى بهذا المبدأ وعلى سبيل المثال نص دستور المملكة الأردنية الهاشمية على أن مجلس الأعيان يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجالس النواب، كما أخذ بهذا المبدأ، الدستور الليبي إبان الملكية حيث أن العمل بهذا المبدأ يسمح بحل الخلاف إن وقع ذلك عن طريق اللجوء إلى مبدأ الأغلبية²، وهناك دساتير قامت بتحديد عدد أعضاء كل مجلس سلفا ومن أمثلة ذلك دستور مصر سنة 1930، حيث حدد عدد أعضاء المجلس الأعلى وجعله أقل من عدد أعضاء المجلس الأدنى أي 100 عضوا للمجلس الأول و150 عضوا للمجلس الثاني، كما أن هناك من الدساتير التي جعلت عدد أعضاء المجلس الأول لا يتجاوز نصف عدد أعضاء المجلس الثاني حيث أن هذا الحل أقرته المادة 360 من دستور الأردن الناص على أنه يتألف مجلس الأعيان بما فيهم الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب³.

● المغايرة بين المجلسين في شروط العضوية:

إن من أهم مظاهر المغايرة بين المجلسين مبدأ شرط العضوية في كلا المجلسين وبوجه خاص مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى، حيث أن بعض الدساتير تتشدد في هذا الجانب ومن أمثلة ذلك دستور مصر لسنة 1930 حيث اشترطت المادة 78 منه أن يكون عضو مجلس الشيوخ بالتحديد من الطبقات الآتية :

أولاً: الوزراء، الممثلون السياسيون، رؤساء مجلس النواب، وكلاء الوزارات، رؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أي محكمة أخرى من درجاتها أو أعلى منها، والنواب العموميون ونقباء المحامين، وموظفو الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا.

¹ - ز هدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت: 1955، ص 257.

² - محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر 2000، ص 178.

³ - الخطيب، مرجع سابق، ص 362.

ثانياً: كبار العلماء والرؤساء الروحيون، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً، النواب الذين قضوا مدتين في النيابة... الخ¹.

الواضح أن من بين أهم العوامل التي تحدث المغايرة بين المجلس الأعلى والمجلس الأدنى هي مبدأ التشدد في شروط العضوية في المجلس الأعلى بشكل يستبعد إمكانية عموم المواطنين من الوصول إلى التربع على كرسي في المجلس الأعلى كون هذا الأخير يعتبر حكراً على طبقات اجتماعية جد راقية.

إن الشروط التي تتطلبها الدساتير في عضو المجلس الأدنى أخف وأسهل وهذا من ناحية شرط السن حيث عادة يشترط في عضو المجلس الأدنى أن يبلغ بين 28 و30 سنة في حين يشترط في عضو المجلس الأعلى بلوغ سن 35 أو 40 سنة²، وإن جعل شروط العضوية في المجلس الأعلى أصعب من شروط العضوية في المجلس الأدنى نراه شرطاً منطوقاً من منطلق أن المجلس الأعلى يجب أن يحتوي على أعضاء يتمتعون بالخبرة والتجربة ورجاحة العقل والرصيد العلمي، في حين أن المجلس الأدنى مرتبط بمنح فرصة لفئة الشباب لولوج دوائر صنع القرار وبالتالي فالغرفة السفلى تستجيب لطموحاتهم، ومسألة شرط السن مرتبطة كذلك بالناخب حيث أن سن الناخب لأعضاء المجلس الأعلى أكبر من سن الناخب للمجلس الأدنى وهذا ما أخذ به الدستور المصري سنة 1923 ودستور 1930 حيث حدد سن الناخب لمجلس النواب بإحدى وعشرين سنة على الأقل بينما حددها لناخبي أعضاء مجلس الشيوخ بخمس وعشرين سنة على الأقل، هذا المبدأ أخذ به كذلك الدستور الأمريكي حيث اشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشيوخ أن يكون قد بلغ من العمر 30 سنة³، بالنسبة للبرلمان الجزائري فإنه يشترط للمترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغاً من العمر على الأقل 28 سنة كاملة يوم الاقتراع سواء كان رجلاً أو امرأة وأربعين سنة كاملة بالنسبة للعضوية في مجلس الأمة⁴.

● المغايرة بين المجلسين في مدة العضوية

نلاحظ المغايرة بين المجلسين في مدة العضوية حيث تكون بالنسبة للمجلس الأعلى أطول من المجلس الأدنى كون هذا الأخير يعتبر الأكثر تمثيلاً للشعب ولذا فإن مدة انتخاب أعضائه ينبغي أن تكون غير طويلة ليتمكن الناخبون من مراقبتهم وحتى لا يبتعد المجلس الأدنى عن التعبير عن إرادة الشعب واتجاهاته المتطورة⁵.

لقد حرصت جل الدساتير على فرض شروط مختلفة تؤدي إلى نتيجة واحدة هي الوصول إلى تشكيل برلمان بغرفتين، تكون فيه غرفة مغايرة لغرفة أخرى من نواحي كثيرة وهذا من

¹ - صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة: ط.4، 1994، ص370.

² - حسين مزود، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر: دار هومة، ب.ت.ن، ص 39.

³ - عبدالله عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1997، ص178.

⁴ - Dr. BENHANI Abdelkader, *Le pouvoir législatif dans la constitution des Etats-Unis et dans la constitution Algérienne*, séminaire nationale pour la journée de 6-7 décembre 2004. Ministère des relations avec le parlement, P 56.

⁵ - البناء، مرجع سابق، ص 258.

أجل الوصول إلى مؤسسة تشريعية متكاملة ومتوازنة تجمع بين قوة الشباب وطموحاتهم وخبرة الشيوخ وتجاربهم الطويلة في الحياة العلمية والعملية، وبالتالي الوصول إلى عمل تشريعي على درجة كبيرة من النضج والدقة والفاعلية.

● المغايرة بين المجلسين في الاختصاص

يعتبر الاختلاف بين المجلسين في الاختصاص من أبرز مظاهر المغايرة بين الغرفتين، غير أن أهم المسائل التي يبرز فيها الاختلاف هي المسائل المالية التي هي من صلاحيات المجلس الأدنى وتفسير ذلك سهل ميسور، كون المجلس الأدنى كان دائما الممثل الحقيقي للشعب، وينتج عن ذلك أن الشعب هو الذي يدفع الضرائب وقد احتفظ المجلس الأدنى حتى الآن بهذا الحق ومن أبرز مظاهر ملازمة المسائل المالية للمجلس الأدنى هو مجلس اللوردات البريطاني الذي فقد بالتدرج حق التقرير في المسائل المالية في مواجهة مجلس العموم، من هنا ذهبت عديد من الدساتير إلى منح المجلس الأدنى سلطات أوسع من سلطات المجلس الأعلى، فيكون للمجلس الأدنى الأولوية في مناقشة مشروع الميزانية وحق اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها، فضلا عن أنه في ميدان التشريع قد يقتصر حق اقتراح القوانين على المجلس الأدنى وقد يمنحه القانون حق الإصرار على مشروع قانون معين رغم عدم موافقة المجلس الأعلى عليه¹.

غير أن الاختلاف بين المجلسين في الصلاحيات يطرح التساؤل عن مصير النصوص القانونية بالنسبة لأنظمة تعمل بنظام الغرفتين، وهنا نكشف أن داخل نظام الغرفتين يوجد نوعان من الثنائية البرلمانية، وهما الثنائية المتساوية والثنائية اللامتساوية.

- **الثنائية المتساوية "Bicamérisme égalitaire"**: ويتعلق الأمر هنا بوجود غرفة ثانية بسلطات تشريعية مساوية للغرفة الأخرى وهي سلطات المبادرة والتعديل وإمكانية اتخاذ القرار أثناء دراسة النصوص²، فالثنائية المتساوية تعني أن كلا المجلسين يملك القوة ذاتها على الأقل فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية التي تقضي بتنقل النص بين المجلسين حتى يتم الاتفاق على نص موحد ما لم يعلن أحدهما رفضه المطلق، هنا فالانتقالات "المكوكية" للقانون لا حدود لها إذا كان المجلسان يملكان القوة عينها، لكن من الممكن التغلب على هذه العقبة وذلك بإيجاد لجنة مشتركة مؤلفة من عدد متساو من الأعضاء من كلا المجلسين تكون مهمتهم تضيق هوة الخلاف بينهما والتوصل إلى تحرير نص موحد للقانون، مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية إذا لم توصل اللجنة إلى نص مشروع موحد، يسقط القانون بكليته³.

إن الثنائية المتساوية تقتضي وجود حوار دائم بين الغرفتين كما تتطلب وجود رصيد كبير من الوعي السياسي.

- **الثنائية اللامتساوية "Bicamérisme inégalitaire"**: يوصف نظام الغرفتين بأنه غير متعادل أو غير متساوي إذا ما كانت السلطات الممنوحة للغرفتين غير متكافئة، وفي الحياة العملية فإن الغرفة المنتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر هي التي تهيمن على الغرفة

¹ مزود، مرجع سابق، ص 41.

¹- MENDES Ana, *Le bicamérisme en France et dans le monde*, Revue politique et parlementaire, N°1007, Paris : juillet 2000, p 26.

² - إسماعيل الغزال، *الدساتير والمؤسسات السياسية*، القاهرة: مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، 1996، ص 212.

الثانية والتي تتمتع بسلطات محدودة ويتجلى عدم التعادل بين الغرفتين من خلال بعض الإجراءات المعقدة والطويلة نوعا ما من حيث أن الغرفة الثانية تختلف عن الغرفة الأولى في اتخاذ القرار ففي النظام البرلماني تفقد الغرفة الثانية الحق في قلب الحكومة ولا تتمتع بحق الفيتو المطلق على عكس السلطات الممنوحة لها وفق نظام الغرفتين المتعادل¹.

كما يقوم نظام الغرفتين غير المتساوي على تقنيات مختلفة ومن هذه التقنيات نذكر:
- **أولاً: تقنية المواعيد "La technique de délais"**: وهي التقنية التي تتحدد بمقتضاها مدة المداولات المتتالية للغرفة الثانية وهناك عدة أمثلة على هذه التقنية ففي بريطانيا يحدد حق الفيتو الممنوح لغرفة اللوردات بأحدي عشر شهرا وذلك منذ 1949 بعدما كان 25 شهرا منذ 1911 ومهما يكن من أمر فإن هذه المدة كلما كانت أطول كلما تمتعت الغرفة الثانية بسلطات أهم إذا يمكنها ذلك من الضغط بصورة فعالة على الغرفة الأولى.

- **ثانياً: تقنية عدد الذهاب والإياب "le nombre des navettes"**: لا يحقق نظام الغرفتين غير المتساوي الغرض المرجو منه إذا تمتعت الغرفة الثانية بحق الفيتو ضد أي نص لمدة محددة دون أن ينشئ بين الغرفتين حوار جدي فمثلا تحت نظام الجمهورية الرابعة بفرنسا وبعد التعادل الدستوري في 05 ديسمبر 1945، كان مجلس الجمهورية " Conseil de la République " يتمتع بمهلة شهرين للقراءة الأولى إضافة إلى مدة مائة (100) يوم يبدأ احتسابها من تاريخ إحالة النص من طرف الجمعية الوطنية للغرفة الثانية، أما تحت نظام الجمهورية الخامسة فإنه طبقا لأحكام المادة 45 من الدستور فإن للحكومة الخيار مابين استعمال نظام الغرفتين المتساوي ونظام الغرفتين غير المتساوي للتصويت على أي نص قانوني، كما يمكن أن تتخذ الحكومة موقفا حياديا خلال إجراءات مناقشة النص القانوني وفي هذه الحالة فإن نظام الغرفتين يكون متعادلا.

أما إذا قررت الحكومة اختيار نظام الغرفتين غير المتساوي فإنها تنتظر إنهاء قراءتين للنص القانوني على مستوى كل غرفة، ثم يمكنها إثارة اجتماع لجنة مختلطة متساوية الأعضاء ومنتخبة من طرف أعضاء الغرفتين، هذه اللجنة المكونة من أربعة عشر عضوا تدرس الأحكام التي تعارضها الغرفتين في إطار النص القانوني المطروح للنقاش وأسباب عدم الاتفاق عليه ومن خلال المناقشات التي تدور داخل اللجنة يحاول أعضاءها التوصل إلى وضع مشروع اتفاق، ثم تستأنف العملية الموكية على الأقل مرتين أو ثلاثا طبقا لمقتضيات المادة 45 من دستور 1958 ويمكن للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية البت حتى ولو لم تحصل على موافقة الغرفة الثانية²، كما أنه إذا وجد هناك خلاف بين المجلسين فإن للحكومة وهذا دائما حسب دستور 1958 الحق في الأخذ بنظام الثنائية غير المتساوية ويبقى النص في حالة ذهاب وإياب حتى أنه إذا لم تتدخل الحكومة فإن الذهاب والإياب يبقى بدون حدود وهذا لمدة سنوات عديدة³.

1- عبد القادر العربي شحط و جلول محمد عدة، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتنقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2004، ص 26.

1- شحط و عدة، مرجع سابق، ص ص 26- 27.

2- ANSON Daniel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, paris: édition litec, 1999, p262.

إن مبدأ المغايرة بين المجلسين يعتبر مبدأ أساسيا من مبادئ العمل البرلماني ودون هذه المغايرة لا يمكن أن تكون هناك غاية من وجود غرفتين في برلمان واحد، إن المغايرة لا تعني الصراع المستمر دون نتيجة ولا التناقض بل تعبر عن تكامل يسمح للبرلمان المزدوج من أداء عمله التشريعي بدرجة عالية من الحرفية وبدرجة أكبر من العقلانية بالنظر إلى وجود مخزون معتبر من الخبرات وذوي الاختصاص، كما أن المغايرة في الاختصاص تسمح بإعطاء مصداقية أكثر للمؤسسة التشريعية لدى الناخبين الذين يمثلون على وجه الخصوص على مستوى الغرفة السفلى وبالتالي منح صلاحيات أكبر لهذه الغرفة في مواجهة الغرفة العليا وهذا يعتبر صورة واضحة عن احترام إرادة الشعب والتقيد بالديمقراطية فكريا وممارسة.

✓ الاختصاص التشريعي مع ضرورة موافقة كلا المجلسين على القرارات المتخذة:

إن الدعامة الثانية لنظام الغرفتين أو نظام المجلسين هو التساوي بينهما أساسا وكقاعدة عامة في القيام بمهمة التشريع حيث يكون للمجلس الأعلى سلطة تشريعية إلى جانب المجلس الأدنى، فيتطلب الأخذ بنظام المجلس كمبدأ عام ضرورة موافقة كلا المجلسين على مشاريع القوانين وبمعنى آخر أن يكون للمجلس الأعلى سلطة وقف التشريعات التي يقرها المجلس الأدنى، هذا كقاعدة عامة، غير أن الدساتير قد تعمل على تمييز المجلس الأدنى المنتخب عن المجلس الآخر بكثير من الوسائل في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية¹، هذا المبدأ تناوله الجنرال شارل ديغول في خطابه في مدينة بايو "Bayeux" سنة 1946 حينما تكلم على ضرورة منح الغرفة الثانية للبرلمان السلطة في الدراسة العلنية لنصوص التي أقرتها الغرفة الأولى وكذلك القيام بتعديلات واقتراح قوانين².

غير أن هذا المبدأ القاضي بضرورة موافقة المجلس الأعلى على قرارات المجلس الأدنى إهتز كثيرا في بريطانيا - مهد البرلمانية - حيث لم يعد لمجلس اللوردات سوى رأي استشاري في المسائل التشريعية أما في المسائل المالية فقد فقد مجلس اللوردات كل سلطة فيها، غير أن هذا الواقع لا يعني تراجعاً لدور المجلس الأعلى بالنسبة للحياة التشريعية بصفة عامة على عكس المجلس الأدنى حيث أن هذا الأخير في إطار ممارسته للوظيفة التشريعية والرقابية يمكن أن يتعرض للحل من قبل الحكومة على عكس المجلس الأعلى غير القابل للحل وفي هذا الصدد يقول جون بول جاكوي: "...يظهر ثقل المجلس الأعلى من خلال الوضع إزاء الحكومة حيث أن المجلس الأدنى يمكن له إسقاط الحكومة غير أن هناك خطر الحل، غير أن مجلس الشيوخ غير مهدد بالحل في حالة إسقاط الحكومة³.

إن تلازم المجلسين في ضرورة الموافقة على مشاريع القوانين أدى إلى نشوب صراعات بين المجلسين كما هو الحال في بريطانيا حيث نشب صراع دام لسنوات بين مجلس العموم ومجلس اللوردات وهذا سنة 1909 حيث رفض مجلس اللوردات المصادقة على الميزانية لهذا

¹ - شيحا، مرجع سابق، ص 198.

² - TURBIN Dominique, *Droit constitutionnel*, presse universitaire de France, 2^{eme} édition, paris, septembre 1994, p402.

³ - JACQUE jean Paule, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, DALLOZ, 2^{eme} édition, Paris, 1996, p184.

قرر مجلس العموم تبني قانون يحد من سلطة مجلس اللوردات، هذا الإصلاح أدى في مرتين إلى حل مجلس العموم¹.

عموما تكاد تجمع الدساتير العالمية على ضرورة مصادقة كلا المجلسين على القوانين في كل مراحل العمل التشريعي سواء ما تعلق منها بحق اقتراح القوانين والتصويت عليها أو إقرارها، فنظام المجلسين يتطلب إقرار المشاركة التشريعية المتساوية بين المجلسين بحيث لا يجوز إصدار أي قانون إلا بعد موافقة المجلسين حسب الأصول والإجراءات التي يتطلبها الدستور أو النظام الداخلي لكل من المجلسين²، كما تظهر ضرورة موافقة المجلس الأعلى على مشاريع القوانين الصادرة عن المجلس الأدنى من خلال مسألة انتقال النصوص من غرفة إلى أخرى حيث أن دراسة النصوص تباعا تتم بين الغرفتين من أجل المصادقة وهنا تظهر مسألة الذهاب والإياب أي "La navette" ومن هنا فإن الغرفة الأولى وفي حالة وجود الخلاف فإن قراءة ثانية لمشروع القانون تكون أمرا ضروريا من قبل الغرفة التي تبنت المشروع في القراءة الأولى³، إن موافقة المجلس الأعلى على قرارات المجلس الأدنى يعتبر ركنا أساسيا لعمل البرلمان المزدوج، فالنص التشريعي لا يمكن أن يصل إلى مرحلة الإصدار النهائي بدون المرور على المجلس الأعلى، والعكس يعني بقاء النص التشريعي في حالة انتظار إلى حين الوصول إلى حل يسمح بمعرفة مصير هذا النص التشريعي، وهنا نجد أنفسنا أمام ظاهرة الخلاف بين المجلسين، حيث أن التجارب البرلمانية تختلف في معالجة الخلاف إن وجد بين المجلسين.

2- وظائف البرلمان:

تمارس البرلمانات عددا من الوظائف، تتراوح في مجالها ونطاقها من دولة إلى أخرى، وذلك حسب الإطار الدستوري السائد وأسلوب توزيعه لاختصاصات الحكومة، وكذلك تبعا لمدى التطور الديمقراطي وقوة البرلمان وقدرات أعضائه⁴. وبوجه عام، هناك نوعان من تلك الوظائف، الأول عام تمارسه البرلمانات كهيئة ممثلة للشعب كدورها في صنع السياسات العامة وخطط التنمية، والثاني فني، وهو ما يعرف بالدور التشريعي والرقابي، الذي تقوم به في مواجهة السلطة التنفيذية (حيث لا تخضع السلطة القضائية للبرلمان أو السلطة التنفيذية، تطبيقا لمبدأ استقلال القضاء وحصانته، وكحكم بين السلطات أيضا)، وفيما يلي نبذة عن كل هذه الوظائف:

2-1- الترشيح لمنصب رئاسة الدولة:

تتولى البرلمانات في النظم النيابية ترشيح رئيس الحكومة، وذلك تطبيقا لفكرة الحكم بواسطة الأغلبية البرلمانية، وكذلك، ففي بعض الدول التي تجمع بين خصائص النظام البرلماني والنظام الرئاسي، يقوم البرلمان بترشيح رئيس الدولة ثم يقرر الناخبون ترشيحه في هيئة استفتاء عام كما هو الحال في مصر، وبهذا المعنى فإن البرلمان يقوم فقط بترشيح

¹ Ardant Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 8^{ème} édition, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris: 1996, p 271.

- سليمان، مرجع سابق، ص ص 27 – 28.

³ Champagne Giles, *L'essentiel du droit constitutionnel, les institutions de la 5eme république*, 3^{ème} édition guilano édition, paris: 2002, p118

¹ - حليم بركات، المجتمع العربي في القرن العشرين: بحث في تغير الأحوال والعلاقات، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص 923.

رئيس الدولة أو رئيس الحكومة، وليس اتخاذ قرار تعيين أي منهما، ففي حالة النظام الملكي، يتولى الملك منصبه بالوراثة ولا يوجد للبرلمان دور في ذلك، أما في حالة النظام الجمهوري فإن البرلمان قد يقوم فقط بترشيح رئيس الجمهورية ثم يترك القرار النهائي للناخبين. وفي النظم الرئاسية، يتولى رئيس الدولة منصبه عن طريق الانتخاب المباشر للمواطنين، بدون أي تدخل من جانب البرلمان، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، أي أن البرلمان لا يقرر من الشخص الذي يتولى منصب رئيس الدولة، سواء كان ملكا أم رئيس جمهورية، وذلك تطبيقا لفكرة الفصل بين السلطات¹، وحتى في الدول الملكية التي تتبع النظام البرلماني مثل بريطانيا، فإن الملك هو الرئيس الرسمي للسلطة التنفيذية حتى وإن كان ذلك شكليا، وهو الذي يصدر قرار تكليف زعيم الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزارة، حتى وإن كان بناءً على فوز حزبه بأغلبية مقاعد البرلمان.

2-2- صنع وإقرار السياسة العامة:

مع تضخم دور السلطة التنفيذية في ظل التقدم الصناعي وتزاحم العمل الحكومي، بحيث أصبحت الإدارات التنفيذية أكثر انشغالا وتعقيدا في مهام الحياة اليومية وتفصيلات الأداء الإداري، برز دور البرلمان في التأثير على السياسة العامة، نظرا لما يتمتع به من قدرة على التعبير عن المطالب الشعبية وألويات الرأي العام.

2-3 - الوظيفة المالية:

حصلت البرلمانات على سلطتها المالية عبر مرحلة صراع طويل مع الحكومة منذ القرن التاسع عشر، حتى أصبحت تلك السلطة من أهم مصادر قوتها في مواجهة الحكومة، وتتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى².

2-4 - التأثير في الرأي العام:

ارتبطت مسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف أنحاء العالم بدور البرلمان، حيث كان نقطة الانطلاق لأفكار الحرية والمساواة والمشاركة السياسية الشعبية في الحكم، كما أن البرلمان كان منبع الحركة الوطنية والمطالبة بالاستقلال في الدول النامية خلال الفترة الاستعمارية، وهو ما اتضح في الحركة الوطنية المصرية مثلا، منذ أوائل القرن العشرين، كذلك فإن البرلمانات تساهم في تشكيل الرأي العام، وبلورة الاتجاهات السياسية العامة حول النظام السياسي وأداء أجهزة الدولة، فباعتبارها هياكل نيابية³ فإن البرلمانات لديها الفرصة في التأثير على مختلف الاتجاهات والتيارات السياسية المتباينة داخل الدولة، والتأثير بالتالي في الرأي العام ككل.

كما يعد البرلمان مكانا لعقد المناقشات الدائمة بين المواطنين الذي يعبر عنهم والحكومة، بين المعارضة والأغلبية، أي يعد منبرا عاما يعبر عن الاتفاق والاختلاف، وكثيرا ما تبتث وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية هذه المناقشات، ولا يقتصر تأثير البرلمان في الرأي العام على النطاق الداخلي وإنما قد يمتد إلى النطاق الخارجي، فيما يسمى الدبلوماسية

1- نصر الدين عاشور، السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة وأثرها في النظام الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بسكرة، 2003، ص 31.

2- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، الأردن: ب.د.ن، ط1، 2008، ص 82.

- المرجع نفسه، ص 34.

الشعبية، التي أصبحت إحدى العلامات البارزة في العلاقات الدولية المعاصرة، واستطاعت أن تشكل قنوات تأثير على الرأي العام الدولي¹.

وتتميز الدبلوماسية البرلمانية بالمرونة والحركية، فهي لا تتم بين أشخاص رسميين يعبرون عن وجهة نظر جامدة للدولة، أو يحملون أوراق تفويض في مسائل معينة، وإنما بين أحزاب وقوى سياسية متباينة في برامجها وأهدافها في داخل دولها، بغض النظر عن كون هذه الأحزاب في الحكم أم لا.

وفي هذا الإطار تبرز الدبلوماسية البرلمانية كأرقى أنواع الدبلوماسية الشعبية، وأطراف الدبلوماسية البرلمانية يتمتعون بتفويض قانوني من قبل شعوبهم، مصدره ما حازوا عليه من ثقة الناخبين، كما أن احتكاكهم المستمر بأبناء دوائهم يجعلهم معبرين عن اتجاهات الرأي العام، وعلى الرغم من أن ما يصدر عن الدبلوماسية البرلمانية من توصيات وقرارات ليس له صفة الإلزام للحكومات، إلا أنها تعد منابر هامة لمخاطبة الرأي العام وإثارة اهتمامه بالقضايا المختلفة في العالم وزيادة وعيه بها².

5-2- الوساطة بين المواطنين وأجهزة السلطة التنفيذية:

يقوم عضو البرلمان بنوعين من الأدوار النيابية، الأول هو تمثيل الشعب في مجموعه، وذلك من خلال عمله البرلماني في أمور التشريع والرقابة على الحكومة، وتمثيل مصالح الناخبين في دائرته المحلية والعمل على تلبية مطالبهم، بعبارة أخرى، فإن أعضاء البرلمان يقومون بدور الوساطة بين دوائهم الانتخابية من ناحية والحكومة والأجهزة الإدارية والرسمية من ناحية أخرى، بهذا المعنى الأخير فإن النائب وسيط بين الناخبين وبين الحكومة، فهو يتدخل لدى الإدارة والحكومة والوزراء ليلفت نظرهم إلى بعض القرارات غير الملائمة التي يعود أثرها بالضرر على المواطنين، كذلك يطالب بتحقيق بعض المطالب الخاصة لأبناء دائرته.

وهناك جدل كبير ومستمر حول هذا النوع من تمثيل المصالح المحلية، التي تأخذ معنى الوساطة بين المواطنين وأجهزة الدولة فالبعض يرى أن النائب قد ينشغل بهذا الدور للحصول على تأييد ورضاء ناخبيه المحليين، ولو كان ذلك على حساب المصالح الوطنية العامة، أو على حساب مناطق أخرى في المجتمع، ربما لا يكون لها نواب على نفس القدر من المهارة في الحصول على الخدمات لدوائهم، ولكن البعض الآخر يرى أن عمل الحكومة في الوقت الراهن قد أصبح معقدا للغاية، وأن قدرة المواطن العادي على التأثير في أجهزة الدولة وخصوصا الأجهزة الخدمية كالمرافق والخدمات الأساسية، الأمر الذي يفرض على عضو البرلمان القيام بإيصال مطالب المواطنين إلى أجهزة صنع القرار لما له من قدرة على ذلك وفرصة في الاتصال بهم، ومن ناحية أخرى، فكثيرا ما ينتخب المواطنون نوابهم للوفاء بوعود انتخابية وتلبية مطالبهم المحلية التنموية، وإذا عجز النائب عن تحقيقها أو انشغل عنها تماما بأداء المهام البرلمانية الأخرى فإنه يفقد تأييدهم.

وفي الحقيقة، لم يعد هذا الدور الخدمي المحلي للنائب محلا للتساؤل في الحياة البرلمانية المعاصرة، وإنما الأمر يتعلق بنطاق هذا الدور وما إذا كان النائب قادرا على الجمع بينه

² مجلة الفكر البرلماني، دور البرلمان في الإصلاحات السياسية (أسس ديمقراطية.. مسؤولية وطنية.. وانجازات ثرية..)، العدد 28، نوفمبر 2011، ص ص 12-13.

- المرجع نفسه، مشاركة البرلمانات في الشؤون الدولية، ص ص 355 - 357.

وبين الأدوار البرلمانية العامة الأخرى، كالتشريع والرقابة، وقد استقر الأمر على قبول هذا الدور وتنظيمه على نحو متوازن، حيث تعرف مختلف برلمانات العالم ما يسمى مكاتب المطالبة أو الطلبات، التي تقوم بتلقي طلبات المواطنين وطلبات جماعات المصالح وطلبات الفئات المعترضة على قرار حكومي ما.

وقد يكون تنظيم عمل هذه المكاتب مركزيا، أي في مقر البرلمان ذاته أو محليا، أي تنتشر في الدوائر الانتخابية والمناطق المحلية ذاتها في هيئة مكاتب لنواب تلك الدوائر، وفي مصر هناك لجنة برلمانية دائمة لتلقي طلبات واقتراحات وشكاوي المواطنين عموما، تعرف باسم لجنة الاقتراحات والشكاوي، كما يستطيع النواب إنشاء مكاتب خاصة بدوائرهم الانتخابية للمعاونة في القيام بهذا الدور أيضا.

6-2- الوظيفة التشريعية:

تعد هذه الوظيفة من أهم وظائف البرلمانات، تاريخيا وسياسيا، فمن الناحية التاريخية تجسدت قيم الديمقراطية في إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين، وارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن هذا الشعب في تقرير أمور حياته، وبلا شك، فإن أهم أمور تنظيم حياة المجتمع هي وضع القواعد التي يجب أن يسير عليها الكافة من أجل حماية قيم الحرية والمساواة، ولهذا فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد، أي القوانين واليوم تعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان، حتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية¹.

وبرغم أن المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالبا من جانب السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك اقتراح قوانين جديدة، ومن المهم معرفة أن القوانين ليست مجرد رخص وعقوبات يصدرها المشرع، وإنما القانون تعبير عن إرادة المجتمع وأولوياته، التي يجسدها المشرع في صورة قواعد عامة تحكم التفاعلات بين الأفراد والجماعات وتنظم العمل والعيش المشترك بينهم، فالتشريع يأتي تاليا لوضع الأولويات السياسية وتحديد ملامح السياسات العامة المرغوبة ولا يتم في فراغ، ومن هنا نستطيع التحدث عن سياسة تشريعية، والذي يعبر عن تلك السياسة التشريعية هو منظومة القواعد والقوانين الموضوعة وكيفية وضعها وطريقة إنفاذها.

ومن المهم أيضا، معرفة نطاق الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان في إصدار القوانين فالقاعدة العامة أن الإطار القانوني له مكونات عديدة، على رأسها الدستور، ثم القوانين، واللوائح التنفيذية، والقرارات الوزارية والتعليمات الإدارية، بالإضافة إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي توقع عليها الدولة،² فبالنسبة للدستور فمرجعه الأصلي هو الشعب، لأن الدستور أعلى مرتبة من القوانين، وهو الذي يعبر عن القيم الأساسية للمجتمع وطبيعة نظام الحكم ككل وبالتالي لا بد أن يكون للشعب الرأي المباشر فيه، أما دور البرلمان فيتمثل في مناقشة تعديل الدستور قبل عرضه على الشعب في استفتاء عام.

- خرباشي، مرجع سابق، ص ص 15-16.¹

- محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، بيروت: دار النهضة العربية، 1981، ص 532.²

وبالنسبة للاتفاقيات والمعاهدات الدولية، فإن السلطة التنفيذية هي التي توقع عليها، لأنها المتحدث باسم الدولة أمام العالم الخارجي، ويكون دور البرلمان هو الموافقة على تلك الاتفاقيات والمعاهدات قبل التوقيع عليها نهائياً، أو التصديق عليها بعد التوقيع فعلاً. وسلطة تصديق البرلمان على المعاهدات تجعله فاعلاً مؤثراً في ترسيم حدود النشاط الدبلوماسي للحكومة أي لعلاقات الدولة مع الدول الأخرى، وخصوصاً المعاهدات التي تؤثر على سيادة الدولة أو موارد المجتمع، مثل معاهدات التحالف أو التجارة أو القروض الكبيرة أو تعديل الحدود أو أراضي الدولة، من هنا تتصرف الوظيفة التشريعية للبرلمان إلى وضع القوانين أساساً وهذه الوظيفة هي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة، باعتباره ممثل الأمة والمعبر عن نبض أعماقها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها، ومن الضروري موافقته على كل المشروعات بقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية، أضف إلى ذلك أن تنفيذ سياسة الوزارة يتوقف عادة على ثقة البرلمان، وأن القوانين هي التي تحدد مجالات النشاط الحكومي¹، كما أن مبدأ الشرعية يقيد قدرة السلطة التنفيذية على تعديل هذه القوانين من تلقاء نفسها، وإن كانت تستطيع - فقط - أن تحدد تطبيقها، كذلك فإن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية.

2-7 - سلطة الرقابة :

يقوم النظام الديمقراطي على فكرة التوازن بين سلطات الحكم، التشريعية والتنفيذية والقضائية، حتى لا تجور إحداها على الأخرى، وتستأثر بالسلطة، وبالتالي تهدد مصالح المجتمع وتؤثر سلباً على نظام الحكم، وهناك ثلاث صور أساسية للرقابة، يكمل بعضها البعض حتى تستقر الديمقراطية ويتحقق التوازن بين السلطات² وكذلك الإرادة الشعبية للمواطنين، الأولى هي الرقابة من البرلمان على الحكومة والثانية من الحكومة على البرلمان، والثالثة من الرأي العام على البرلمان.

أما النوع الأول من الرقابة، فهي التي يمارسها البرلمان على الحكومة وتعتبر تلك الرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً وأشهرها سياسياً، حيث هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة.

ولكن عملية رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينهما، حتى لا تنتقل إلى سيطرة، وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماماً للبرلمان، وبالتالي ينهار مبدأ الفصل بين السلطات، الذي هو أساس الحكومات الديمقراطية وشرط الاستقرار السياسي، ولهذا فإن عملية الرقابة تكون متبادلة ومتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف، والالتزام بالسياسية التنموية التي وافق عليها البرلمان، والالتزام بالميزانية التي أقرها حفاظاً على الأموال العامة من الإهدار، ويعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلالها التحقق من مشروعية تصرفات

- الدباس، مرجع سابق، ص ص 216-217.

² عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة: تاريخية- قانونية- سياسية، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر، 2006، ص 329.

السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام، ويكون له مراجعتها وإعادتها إلى الطريق الصحيح إذا انحرفت¹.

ومن ناحية ثانية، فكما أن البرلمان يمارس وظيفة رقابية على الحكومة، فإنه يخضع في الوقت نفسه لنوع من رقابة الحكومة عليه أيضا فإذا كان أعضاء البرلمان يستطيعون اتهام الوزراء، وسحب الثقة من الحكومة إذا ثبت الاتهام عليها، فإن الحكومة قد تلجأ إلى حل البرلمان إذا رأت أنه غير متوازن أو موضوعي في تقديره للأمر، أو يبالغ في الاتهام بدون سند مقبول إلى درجة تجعل التعاون بينهما مستحيلا، فتري ضرورة الاحتكام مباشرة إلى الشعب ليقرر من الطرف الذي على صواب، وفي هذه الحالة تطلب الحكومة من رئيس الدولة حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة للبرلمان تسمى انتخابات مبكرة، فإذا اختار الناخبون نفس أعضاء البرلمان تقريبا كان معنى هذا أنهم يؤيدون البرلمان ضد الحكومة فيجب على الحكومة أن تستقيل، أما إذا انتخب الناخبون برلمانا مختلفا، فمعنى هذا أنهم يؤيدون موقف الحكومة فتستمر في العمل.

وهناك صورة ثالثة للرقابة، وهي التي يمارسها الرأي العام على البرلمان ذاته وقد تكون تلك الرقابة الاجتماعية على البرلمان موسمية أو تكون دائمة، فالأولى تتم عند تشكيل البرلمان، وتتمثل في موقف الناخبين تجاه أعضاء البرلمان وقت الانتخابات، حيث يعتبر تجديد اختيار الأعضاء نوعا من الرقابة الدورية التي يمارسها الرأي العام على البرلمان.

أما الرقابة الدائمة فتتم طوال فترة عمل البرلمان، ويمارسها المجتمع من خلال وسائل الإعلام، سواء على أداء الأعضاء أو قوة البرلمان ككل، وهي نوع هام جدا من الرقابة الشعبية على البرلمان.

وفي الحقيقة، فإن الصورة الأولى للرقابة، أي من البرلمان على الحكومة تعتبر مقياسا هاما لكفاءة البرلمان ومؤشرا على درجة الديمقراطية في المجتمع.

فالمقصود بالرقابة البرلمانية² إذن، هو دراسة وتقييم أعمال الحكومة، وتأبيدها إن أصابت وحسابها إن أخطأت، وتتنوع صور العلاقة الرقابية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية، ففي بعضها يقوم البرلمان بانتخاب رئيس الوزراء وبالتالي يستطيع عزله (أي سحب الثقة منه)، وفي البعض الآخر لا يستطيع البرلمان ذلك، كما هو الحال في النظام الأمريكي، ولكن على الرغم من غياب تلك الصفة بالنسبة للكونجرس الأمريكي، والنظم الرئاسية والتي تأخذ بمبدأ الفصل الواضح بين السلطات عموما، يظل للبرلمان القدرة على الرقابة والعمل باستقلالية بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية.

ولأن الرقابة البرلمانية عملية متعددة الأبعاد، فهناك وسائل متعددة أمام النواب لممارسة مهام الرقابة على الحكومة، منها المناقشات المستمرة والعميقة للميزانية، والرقابة والإشراف على العمل الحكومي، وتوجيه الأسئلة للوزراء عن أمور تتعلق بعملهم، كذلك فبعض

- لمين شريط، واقع البكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الفكر البرلماني، العدد 1، 2002، ص 32.¹
1- "عملية الرقابة البرلمانية بمفهومها وأهدافها وطبيعتها الدستورية القانونية الخاصة وبوسائلها المختلفة هي جزء أساسي وأصيل في النظام الرقابي للدولة، وبدأت هذه الحقيقة تتضح وتترسخ بفعل انتشار وازدهار التطبيق الديمقراطي في المجتمعات والدول بدرجات ومستويات مختلفة، الأمر الذي أفضى إلى بلورة ضرورة تجسيد الإرادة العامة للشعب والأمة في مجال ممارسة عملية الرقابة على أعمال الدولة، وثانيا جهود ذوي الاختصاص في الموضوع في الاهتمام والبحث والتأصيل والتنظير والتحليل لعملية الرقابة البرلمانية ودورها في تدعيم النظام الرقابي في الدولة وسد ثغراته ونقائصه".
الفكر البرلماني، العدد 1، ديسمبر 2002، ص 49.

البرلمانات ابتكرت وسيلة أخرى من وسائل الرقابة على العمل الحكومي وهي المفوض البرلماني، وهو شخصية مستقلة يقوم بتعيينها البرلمان من أجل الإشراف والرقابة على الإدارة. ويعود الثقل الكبير للوظيفة الرقابية في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملت التطورات السياسية، أهمها¹:

أ- هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وهي التي تمتلك القدرة على التنفيذ وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، بحيث لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات. وبالتالي، يتجه اهتمام البرلمان في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار، وأهمها الرقابة.

ب- أن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود كتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

ج- أن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديرا وإعجابا من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتوجه وسائل الإعلام إلى الانبهار وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة،² بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

3- البرلمان في النظم السياسية المختلفة

إن انتشار العمل بنظام الغرفتين على المستوى العالمي يرجع إلى عوامل كثيرة مرتبطة بشكل الدول التي كان لها السبق في العمل بهذا النظام، سواء كانت هذه الدول بسيطة أو مركبة، فبرلمان بغرفتين يستجيب لحاجة الدولة في مواجهة الظروف السياسية المختلفة والطارئة، وقدرة هذا النظام على تحقيق التوازن ودرجة عالية للتمثيل، ولهذا نتناول هذا العنصر بالشرح والتحليل من خلال: المبررات الهيكلية، المبررات الوظيفية.

أ- المبررات الهيكلية:

يرجع بعض الفقهاء القانونيين الأخذ بنظام المجلسين وإيثاره على نظام المجلس الواحد لما يتضمنه هذا النظام من عوامل هيكلية تتمثل أولا في أن نظام المجلسين هو بمثابة حتمية بالنسبة لدول الإتحاد الفيدرالي، إذ يعمل هذا النظام على إبراز الشكل الحقيقي لهذه الدول بحيث يمثل المجلس الأدنى الشعب بحسب الأهمية العددية أي على أساس عدد سكان كل ولاية، وهنا يكون الازدواج أمرا حتميا لأن الدولة المتحدة فدراليا لا تتكون من أفراد فقط وإنما تتكون عن مقاطعات أو دويلات تتمتع بالاستقلال الذاتي فيقوم المجلس الأعلى على

²- علي الصاوي، كريم السيد، بركات السايح، اللوائح البرلمانية: أعمال المؤتمر السنوي الرابع لبرنامج الدراسات البرلمانية، القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2008، ص 8.

¹- رابح لعروسي، المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر 1997 - 2007، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2010، ص ص 284- 285.

تمثيل مصالح الولايات ويقوم المجلس الأدنى على تمثيل مصالح الإتحاد بأكمله¹، إن الدول الاتحادية بطبيعتها تمثل تركيباً ثنائياً فمن جهة هناك الأمة التي هي كيان قائم بذاته ومن جهة أخرى المقاطعات والولايات التي يتألف منها الإتحاد ولها ظروفها الخاصة وفي برلمانات الدول المركبة لا بد أن يتجسد هذا التركيب الثنائي في مجلسين منفصلين أحدهما يمثل الأمة كلها، ويمثل ثانيهما كل ولاية من الولايات وهكذا قيل أن الدولة الاتحادية لا تملك إلا خيار واحد وهو نظام المجلسين، إن الثنائية البرلمانية تمثل بالنسبة لمسألة التمثيل "La représentation" مسألة مهمة جداً بالنسبة لمكونات الأمة، إنه نظام يحترم التنوع الوطني، حيث أن هذا الأخير يعتبر نظاماً متوازناً يسمح بتمثيل متنوع لمكونات الأمة وكذا للبنى الإقليمية للدولة الوطنية².

إن تشييد غرفتين داخل الكونغرس الأمريكي مثلاً اقتضاه الدستور، حيث يتم تنظيم وصيرورة جل مؤسسات الولايات المتحدة الأمريكية والقاعدة الأساسية تكمن في الإسهام داخل الحكومة، فالدول من جهة تعتبر البواعث الحقيقية للإتحاد والتي تكتسب قوة ضمان بقائها، ومن جهة أخرى كل السكان القاطنين بإقليم الفيدرالية كأمة واحدة تجمع كافة الدول، وجاء الحل عن طريق إنشاء كونغرس مكون من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس الممثلين، يمثل مجلس الشيوخ الدول المتحدة، بحيث تبتعث كل دولة شخصين (02) يمثلانها بغض النظر عن كثافة السكان أو مساحتها أو دورها الاقتصادي، ويمثل مجلس الممثلين شعب الولايات المتحدة³، يتم كذلك تمثيل المجموعات الإقليمية الجغرافية داخل المجالس الثانية، ففي داخل مجلس الشيوخ البلجيكي مثلاً يوجد ممثلون للمجموعات المحلية (بلديات، أقاليم، مقاطعات) مختارون من قبل ممثلين عن هذه المجالس يختارون بدورهم أعضاء مجلس الشيوخ⁴.

إن مبدأ تمثيل الجماعات المحلية والأقاليم ينطلق من مبدأ تعميق الديمقراطية في المجتمع وترسيخ دولة القانون هذا الأمر يتطلب فتح مجالات للتعبير ونقل الصراع والتنافس السياسي إلى أطر مقننة ومنظمة وبالتالي إشراك قطاعات مهمة من الأمة⁵، تكمن كذلك أهمية نظام الغرفتين من خلال تعزيز مبدأ الوحدة الوطنية، ذلك لأن الغرفة السفلى للبرلمان يعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها وانتشارها داخل التراب الوطني، إذ منها ما له امتدادات تغطي التراب الوطني ومنها ما يقتصر على بعض الولايات فقط، ونتيجة هذا القصور فإن التمثيل الجغرافي داخل الغرفة العليا يهدف إلى إحداث المساواة بين الولايات، كذلك فإن المبرر الهيكلي للعمل بنظام الغرفتين يتمثل في العمل من أجل تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث أن الحياة السياسية لكل البرلمانات سواء كانت برلمانات بغرفة واحدة أو غرفتين كانت ولا تزال تعرف ظاهرة الصدام بين المؤسسة البرلمانية والسلطة التنفيذية برأسها وعليه لاحظت العديد من الدراسات أنه كثيراً ما يحدث الخلاف بين الحكومة والبرلمان حول مسائل محددة وقد يتفاقم هذا الخلاف ويتعاضم لدرجة تهدد استقرار نظام الدولة خاصة في ظل المجلس الواحد.

¹ - شيجا، مرجع سابق، ص 199.

² - علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، 2004، ص 167.

³ - MENDES, op, cit, p 07.

⁴ - BENHANI, op cit, p 63.

⁵ - شكر، مرجع سابق، ص 197.

وبتلك الصورة يمكن أن تلتجئ كل سلطة إلى ما خولها الدستور دون أن تجد ملجأ لاحتواء الأزمة بيد أنه من الممكن احتواء مثل هذه الخلافات وتجاوزها عند الأخذ بنظام المجلسين، إذ أنه في حالة صدام بين الحكومة وإحدى الغرفتين فإن الغرفة الأولى تقوم بمهمة التوفيق بينهما والعمل على إنهاء الأزمة قبل تفاقمها، إن تلك الأوضاع يمكن أن تحدث في مناسبات تتميز بالتهور في اتخاذ القرارات السياسية في أغلب الأحوال، لذا فإن المعالجة الدستورية فرضت الاستشارة المتعددة الأطراف في مثل تلك القرارات¹، كما يظهر كذلك التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في حالة وجود برلمان مزدوج في مسألة وجود حالة من الرعب المتوازن أي أن البرلمان الذي يمكن له إسقاط الحكومة، فإن رئيس الجمهورية يمكن له حل المجلس النيابي إذا تجرأ وقام بسحب الثقة من الحكومة التي وجودها يعتبر تجسيدا لبرنامج الرئيس، غير أنه في الواقع لا يمكن النظر إلى حل المجلس النيابي دائما على أنه إجراء وقائي لثنيه عن إسقاط الحكومة التي تختلف معه في التوجهات، ولكن هناك حالة أخرى وهي الإرادة في الرجوع إلى الناخبين من أجل إجراء انتخابات تسمح بتقوية أكثر للأغلبية الموجودة في المجلس التشريعي².

يعني هذا الوضع أنه في حالة وجود أزمة سياسية تمثل أساسا في وضع تكون الحكومة فيه في مواجهة انتقاد شديد من قبل المؤسسة التشريعية فإن رئيس الجمهورية يمكن له حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات تشريعية مسبقة من أجل تقوية الأغلبية في البرلمان وبالتالي وجود حليف قوي للحكومة في البرلمان في مواجهة المعارضة وكذلك وجود مجلس أعلى غير قابل للحل له صلاحية التشريع والرقابة بالإضافة إلى دوره ككبح لتهور المجلس الأدنى، وفي هذا الصدد يقول جون بول جاكوي " .. إن مسألة مسؤولية الحكومة لا يمكن التلاعب بها إلا أمام المجلس النيابي دون غيره من المؤسسات" لسببين هما:

- ✓ إن المجلس النيابي منتخب وفق الاقتراع العام المباشر وعليه فإن هذه المؤسسة هي الوحيدة التي تملك الشرعية التي تسمح لها بإسقاط الحكومة المعينة.
- ✓ أن مجلس الشيوخ لا يمكن حله وله حق إسقاط الحكومة وهو ما يمكن له خلق اضطراب وزاري لأن هذا الحال مرده إلى كون مجلس الشيوخ له حق الحل دون الخشية من الحل. كما يظهر دور المجلس الأعلى في تخفيف النزاع بين البرلمان والحكومة في تعاون المجلس الأعلى مع الحكومة فانفصال البرلمان والحكومة كل منهما عن الآخر يجعل من المحتمل اختلافهما، فإن كان البرلمان مكونا من مجلسين واختلف أحدهما مع الحكومة وهو الغالب فإن المجلس الثاني يقوم بدور الحكم بينهما، إذ بانضمامه إلى أحد الطرفين في الرأي يحمل في الغالب الطرف الآخر على التسليم، وبالمثل ترد الحكومة للبرلمان هذا الجميل إذا ما اختلف المجلسان فتكون بينهما وسيطا وبذلك يسود الحياة العامة سلم شامل وتحكيم ودي³، غير أنه لا يخفى أن هناك كثيرا من التفوق للسلطة التنفيذية على أعمال وسلطات المؤسسة

1- لعشب، مرجع السابق، ص173

2- TRICOT Bernard, LOBELRaphael, *Les institutions politiques françaises*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, paris : Dalloz, 1985, p 422.

3- عبد الكريم علوان، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، الأردن، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص189.

التشريعية وهذا حتى في الدول التي لها تجربة عريقة في الثنائية البرلمانية ونذكر على سبيل المثال لا الحصر الولايات المتحدة الأمريكية حيث يبدو أن المؤسسة التشريعية تعاني نوعا ما من التقهقر، إذ أصبحت تتمتع بأقل فاعلية ونفوذ مما كانت عليه ويعتبر هذا التقلص في صلاحياتها تنازلا من السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية وليس ذلك بشيء غريب، إذا ما عرفنا أن نفس الظاهرة تعرفها أغلبية دول العالم كإنجلترا، موطن البرلمانية حيث أصبح اليوم من المألوف أن نأخذ بهذه الحقيقة، أي أن القوة الأساسية المحركة للنظام الأمريكي تتمثل في السلطة التنفيذية، وليس للتشريعية حظ كبير يسمح لها أن تتقدم بمبادرات سياسية معتبرة حيث تعتبر السلطة التنفيذية حجر الزاوية للهيئات الفيدرالية، نتيجة للمتطلبات المتنوعة للمواطن كما ساعد في هذا النشاط المتزايد للولايات المتحدة الأمريكية على الصعيد الدولي، وأيضا استعمال نمط متميز لانتخاب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، يتمسك به جل المواطنين الأمريكيين¹.

وسارت على هذا المنوال الغالبية العظمى من الأنظمة العالمية، حيث أضحت المؤسسة التنفيذية تبدو أكثر تفوقا على المؤسسة البرلمانية، بكونها جهازا صانعا للقرار، إن هذه الوضعية تجد مبررا لها في التطور السريع للمجتمعات أين ينتظر المواطنون من الدولة أكثر فعالية، فالبرلمان الذي يقوم بالتشريع يظهر غير قادر على اتخاذ قرارات عاجلة وخاصة في المسائل الاقتصادية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الحكومات أصبحت تنافس البرلمان في مسألة تمثيل المواطنين².

غير أن هذا الواقع لا يمكن حجب حقيقة أن نظام الغرفتين يساهم في تخفيف حدة النزاع بين الحكومة والبرلمان لما كان الفصل بين السلطات يعطي للبرلمان حق محاسبة الحكومة وحجب أو سحب الثقة منها، وبالمقابل يعطي للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان أو الدعوة إلى انتخابات برلمانية مبكرة فلا بد من وجود إمكانية للتخفيف من حدة النزاعات والسعي إلى التوفيق بين وجهتي النظر لكل من البرلمان والحكومة، وهذه الإمكانية تتمثل في المجلس الثاني الذي يستطيع بحكم تكوينه وخبرته ودوره أن يلعب هذا الدور الهام في التخفيف من حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الجميع³.

كما يظهر جليا مبدأ التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية برأسها (رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية) والسلطة التشريعية بغرفتيها من خلال عناصر مهمة هي الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية للتعاون مع السلطة التشريعية (وفي نفس الوقت تكون محلا للمراقبة). يقوم رئيس الجمهورية بالدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية وهذا بعد انتهاء العهدة أو حل المجلس، كما يقوم بتعيين أعضاء الغرفة العليا في جزأها المعين.

- للسلطة التنفيذية أن تستدعي البرلمان لدورة طارئة في حالة عطلته وبعض الدساتير تجعل للسلطة التنفيذية هي التي تفتحها وهي التي تنهي اجتماعاتها.

¹- BENHANI, op. cit, p12.

²- HARTANI Amine Khaled, *Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996*, Thèse présentée Publiquement et soutenue devant l'université d'Alger pour l'obtention du doctorat en droit public, juin 2003, P259.

³- الثنائية البرلمانية خيار أمثل لتوسيع المشاركة الشعبية في صنع القرار وتنفيذه، على الموقع: http://www.shora-gov.ye/arb_conf-pap3.htm . ت.ز: 27 / 11 / 2011.

- يمكن للسلطة التنفيذية أن تباشر المهام التشريعية بتقديم مشاريع قوانين للبرلمان، كما أنها هي التي توقع على كل القوانين الصادرة عنها وتصدرها، كما أن لها الحق أن تشرع بواسطة اللوائح في إطار ما يحدده لها الدستور¹.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية فلها الحق في توجيه مجموعة من الأسئلة للحكومة أو الاستجواب حسب الحالة وما على الوزير المعني إلا أن يرد في الإطار القانوني المحدد. يمكن أن تقوم السلطة التشريعية بالتحقيق في موضوع ما إذا تبين لها أن الاستجواب أو السؤال لا يعطيها الجواب المطلوب، فتكلف من أجل ذلك لجنة من لجانها أو تستحدث لجنة مؤقتة تكون مهمتها القيام بهذه المهمة فقط.

أ- **المبررات الوظيفية:** لاشك أن العملية التشريعية عندما توكل إلى غرفتين تكون أكثر نضجا وعقلانية وموضوعية من نظام الغرفة الواحدة حيث يسمح انتقال النص القانوني من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية من أجل المناقشة والتصويت والإصدار النهائي، إلى دراسة أشمل وبقي من التسرع والطغيان والانزلاقات السياسية المترتبة عن الاختلافات الحزبية خاصة إذا كانت الدولة يوجد بها اعتماد لأحزاب عدة ومختلفة، وعليه فإن ازدواج البرلمان يوفر الرشادة والتعقل والتروي بالمفهوم الإستراتيجي، لتحقيق الإستراتيجية الشاملة والبعيدة المدى في إيجاد وتحقيق العمليات التشريعية والرقابة السياسية والبرلمانية في الأمة والدولة. إن هذا النظام هو الوسيلة البرلمانية الكفاءة والفعالة والرشيدة في تحقيق عملية الضبط والتفتين التشريعي الجيد والسليم ويعمل كمصفاة كما يعتبر نظام الغرفتين الوسيلة الدستورية الكفيلة بسد الثغرات الموجودة في النصوص التشريعية المصوت عليها من قبل المجلس الأدنى، وهذا في سبيل تحقيق عناصر التكيف الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للنصوص التشريعية المحالة عليه، بعد عملية التصويت عليها من طرف المجلس الأول²، فوجود الغرفة العليا إلى جانب الغرفة السفلى أمر يخلق مناخ من التعقل والتروي في صياغة القوانين إن لم نقل أنه فعلا، فالغرفة السفلى بحاجة إلى وجود غرفة ثانية كمساعد وكمرشد بالنظر إلى طبيعة تكوين كل منهما، وكذلك طبيعة الدور الذي يتوخاه المجتمع القيام به.

إن وجود مجلسين يمنع من التسرع في إصدار التشريعات حيث عندما تقوم السلطة التشريعية بوضع التشريعات التي تنظم مختلف أوجه الحياة العامة في الدولة والتي يجب أن تتسم بالدقة، وتحقيق الاستقرار القانوني، وحتى لا تحتاج بعد ذلك إلى التعديل بعد فترة وجيزة من صدورها لذلك قد تتسرع الهيئة النيابية في إصدار هذه القوانين عندما تكون مكونة من مجلس واحد³، أما في حالة وجود مجلسين نيابيين فإن الأمر سيختلف بحيث يتولى المجلس الثاني منع صدور أي تشريع قبل فحصه وتوجيهه الوجهة السليمة بما يضمن الاستجابة لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع وبذلك تعتبر هذه الأخيرة بمثابة مصفاة كما تعتبر غرفة تأمل *Chambre de réflexion*، كما يعمل نظام المجلسين على رفع كفاءة الهيئات

¹ - شيتور جلول، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، الأوراسي، 29 30 أكتوبر 2002، ص7.

² - عوابدي عمار، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، مجلة دراسات ووثائق، يصدرها مجلس الأمة، نوفمبر 1998، ص29.

³ - بيسوني، مرجع سابق، ص180.

التشريعية إذ يمكن عن طريق التعيين اشتراط كفاءات خاصة في أعضاء المجالس العليا وهذا كتعويض عن نقص الكفاءات وسوء الاختيار الناتجين عند الأخذ بمبدأ الاقتراع العام، ومن ثمة يمكن الاستفادة من الكفاءات التي عزفت عن الدخول في المعركة الانتخابية نتيجة لما يشوب هذه المعارك من مهاترات، كما يعمل نظام المجلسين على منع الخطأ والتسرع في التشريع إذ يتجه هذا النظام بالتشريع نحو الإجابة ويظهر ذلك في أنه إذا حدث وأخطأ أحد المجلسين، أمكن للمجلس الآخر تفادي خطأ الأول عند عرض الأمر عليه ويلاحظ أن إعادة مناقشة القانون ثانية بالمجلس الآخر يكفل زيادة التمحيص والبحث، وإذا حدث وتسرع أحد المجلسين وأصدر قانونا انقياديا لعاطفة عارمة، استطاع المجلس الآخر أن يوقفه فيهدئ من اندفاعه أو انقياده، فنظام المجلسين إذن يتفادي الأخطاء ويتجه بالتشريعات صوب الكمال، الأمر الذي يمنحها قدر أوفى من الثبات والاستقرار¹، كما يتيح نظام الغرفتين الاستفادة من الشخصيات التي تتفوق على المنتخبين الناتجين عن الجماهير العامة التي لا تتوفر لديها القدرة الكافية لحسن الاختيار²، فالجماهير الشعبية تتميز بالميل للحماسة، حيث تندفع وراء العواطف وتتأثر ببريق الدعاية الانتخابية ووعود المترشحين، بالإضافة إلى عدم معرفتهم بقدرات المترشحين معرفة كاملة³، وإن أبلغ دليل على فضل المجلسين في الحياة السياسية العامة للأمة هو تجربة الأزمة السياسية في الجزائر التي كانت ناتجة في شق معين بدستور 1989 الذي تم إعداده في ظرف 21 يوما فقط، ونتيجة للتغيرات العديدة التي خلقتها عملية الصياغة حدثت الأزمة السياسية التي عشناها⁴.

خاتمة:

الحقيقة أن مسألة التشريع تعتبر مسألة حيوية وخطيرة في حياة الدولة، وعليه فإنه لزاما الأخذ بالأسباب التي تجعل من هذه العملية أكثر عقلانية من أجل كبح جماح العواطف الجارفة والولاءات الحزبية الضيقة وذلك من أجل المصلحة العليا للأمة، ويأتي هذا من خلال وجود غرفة ثانية يمكن لها أن تلعب دور المعقل لما تمتاز به هذه الغرفة العليا من وجود كفاءات علمية ذات خبرة، كما أن وجود نفس الصلاحيات الرقابية للمجلس الأعلى يساهم في تحسين العمل الرقابي للبرلمان لأعمال الحكومة وبالتالي يساهم هذا الأمر في خلق جو من الاجتهاد لدى الطرفين بما يخدم المصالح العامة للمواطنين.

1- عاطف البناء، مرجع سابق ص 285.

3- شبيحا، مرجع سابق، ص 200.

3- عطية نجم، نظام المجلسين في كل من بريطانيا والولايات المتحدة ومصر، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، الشعبية المصرية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد 02، سنة 1986، ص 14.

4- شفار، مرجع سابق، ص 41.

