

العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة

أ.د. علاوة العايب

أستاذ القانون الدولي بكلية الحقوق - جامعة الجزائر 1.
دكتوراه دولة من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة لندن (1986)
أمين عام سابق لمجلس الأمة - الجزائر.

مقدمة

تقوم الأنظمة الديمقراطية المعاصرة في العالم على مبدأ الفصل «المتوازن» بين السلطات العامة الثلاثة في الدولة وهذا ما كرسته جل إن لم يكن كل دساتير الدول الديمقراطية باعتبار الدستور القانون الأساسي الذي يضمن تطبيق الحقوق وتجسيد الحريات الفردية والجماعية من ناحية وكإطار قوي، متين وصلب لمؤسسات الدولة المختلفة لتتعايش، تتكامل وتتعاون مع بعضها البعض تحقيقا وخدمة للصالح العام من ناحية ثانية.

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع السلطات، الصلاحيات والاختصاصات بين مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية بشكل مناسب ومتناسق لتحقيق طموحات ومطالب الشعب المختلفة. يقتضي هذا المبدأ عمليا بأن تقوم السلطة التشريعية ولوحدها بمهمة وصناعة التشريع، خاصة إذا كان الفصل مطلقا وجامدا وذلك في صورة اقتراح قوانين من أعضاء البرلمان (كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية)

وتتقاسم هذه المهمة مع السلطة التنفيذية في صورة مشاريع قوانين آتية من الحكومة تطبيقا لمظهري التعاون والتكامل بينهما ترسيخا للديمقراطية بهدف الوصول لدولة الحق والقانون المتمثلة في عدم احتكار السلطة والاستبداد بها من طرف شخص أو مؤسسة وخضوع كل السلطات العمومية للقانون وتطابق أعمالها مع روح وأحكام وقواعد الدستور ضمن الشرعية القانونية. غير أنه ينبغي ألا تطغى المشاركة في التشريع على المهمة الأساسية للسلطة التنفيذية والمتمثلة في السهر على تنفيذ وتطبيق التشريعات، القوانين، التنظيم، الأنظمة... إلخ في الميدان والمحافظة على النظام العام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين بانتظام واضطراد. أما السلطة القضائية فتقوم بفض النزاعات بين المواطنين وبكل استقلالية وفي إطار القانون ذلك أن أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة (1) بقصد حماية المجتمع والحقوق والحريات الأساسية.

تعرض هذه الدراسة المتعلقة بـ«العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية المقارنة» إلى كل من التجربة البرلمانية الجزائرية وتجارب الدول الأخرى خاصة منها التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية سواء على المستوى الإقليمي القاري أو العالمي، وبالضبط معرفة مكانة ومركز كل غرفة من المبادرة بالقوانين وحق التعديل مع التعرض لبعض نماذج الدول العريقة وذات الباع الطويل في هذا الميدان سواء على المستوى الأوروبي والأنجلوسكسوني أو على المستوى الإفريقي العربي المتواجد فيه بلدنا دينيا، حضاريا، ثقافيا، تاريخيا، جغرافيا... إلخ.

يختلف نظام الغرفتين أو المجلسين (2) أو ما يعبر عنه دستوريا بنظام «البيكامالية» Bicaméralisme من مجتمع لآخر ومن بلد لآخر من حيث التسمية، التركيبة، كيفية الانتخاب و/ أو التعيين، مدة العهدة والسلطات والصلاحيات المخولة له وما يثيره من

1-م/140 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

2- لغرض الملاءمة في هذه الدراسة، تستعمل أسماء مجلس الشيوخ أو الغرفة الثانية تداوليا لتدل على نفس الشيء وهو الغرف العليا عموما.

For the sake of convenience, the names Senate or Second Chamber are used indifferently to refer to upper chambers in general.

جدل واسع بخصوص الجدوى والهدف من إنشائه، الأمر الذي يحتم التعرض لدوافع، مبررات ودعائم وجوده؛ وهل هو خاصية من خصائص النظم الفيدرالية (fédéral systems) على اعتبار أن الغرف الثنائية (العليا) تمثل الأمة بأحيائها وأمواتها، الدوام والاستمرارية (وبدون انقطاع) والحقائق المحلية، الإقليمية والجهوية (المالية، الإدارية، الانتخابية... إلخ)، أم أن ظاهرة الازدواجية البرلمانية موجودة كذلك وبكل قوة في أنظمة الحكم ذات الشكل الموحد والبسيط (unitary form) أي أن تبني نظام الغرف العليا، مجالس الشيوخ، الأمة، المستشارين، الشورى، الأعيان... إلخ غير مرتبط بأي نظام سياسي معين، فكما يوجد في الدول ذات النظام الرئاسي (الولايات المتحدة الأمريكية) يوجد أيضا في الدول ذات النظام البرلماني (المملكة المتحدة) وقد يكون كذلك في دول ذات نظام مختلط (الجزائر)، وله ما يبرره من الظروف ومن عدة نواحي من ضمنها السياسية، التاريخية، التشريعية والقانونية، الاقتصادية، الجغرافية، الاجتماعية... إلخ:

• تساهم الغرف الثنائية في تحقيق الاستقرار داخل الدولة وإحداث التوازن بين مؤسساتها المختلفة، خصوصا بين غرفتي البرلمان من حيث التشريع والمبادرة به واحترام هوية الدولة ومراعاة تنوعها ومكوناتها.

• الغرف الثنائية- خاصة في الدول الغير عريقة في الديمقراطية- عبارة عن غرف «تبريد» و«تصفية. écluse» وتأمل وتعمق من شأنه تفادي تبني غرفة واحدة لقوانين متسارعة واندفاعية وحماسية تحت تأثير الكتلة الانتخابية التي انتخبهم عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر خلافا للغرف الثانية التي تنتخب كليا أو جزئيا على درجة ثانية أو يتم إتباع التعيين الكلي أو الجزئي بصدها. (1)

1-انتخاب من طرف المجالس النيابية للمقاطعات أو دويلات الاتحاد (ألمانيا، جنوب إفريقيا، الغابون، موريتانيا، السنغال، إثيوبيا... إلخ)

تعيين كلي كما هو الوضع في مجالس الأعيان الأردني، الدولة العماني، الشورى البحريني واليميني، اللوردات البريطاني والشيوخ الكندي. للإطلاع على أساليب وطرق تعيين مجالس الشيوخ والغرف الثانية في العالم، أنظر الجدول المرفق. الانتخاب والتعيين معا عادة بنسبة الثلثين (2/3) إلى الثلث (1/3) على التوالي كما هو الوضع في كل من مجلس الأمة الجزائري ومجلس الشورى المصري.

• اشتراط سن أكبر للعضوية فيها من شأنه تحكيم العقل والرزانة والتجربة وهذا ما يسمح بإمكانية احتوائها على كفاءات مرموقة وجديرة وفي مختلف التخصصات والميادين والمهن (تمثيل المصالح والحرف في البرلمان).

• المغزى من تحديد العهدة البرلمانية لأعضائها بفترة أطول من النواب في الغرف الأولى هو ضمان استقرار وديمومة السلطة التشريعية ومن ثم استقرار الدولة واستمراريتها (1) والمحافظة على التوازنات الكبرى والأساسية للمؤسسات والسلطات داخل الدولة وكل هذا لمنع حالات شغور السلطة وتفادي أي فراغ دستوري كما حدث في الجزائر في بداية تسعينيات القرن الماضي.

• التجديد الجزئي للأعضاء لتحقيق الاستقرار والتواصل وعدم الانقطاع لتفادي الأجيال الأزمات والصراعات السياسية والتشريعية القانونية والاجتماعية.

• المركز المهم والحساس لرؤساء الغرف الثانية ضمن هرم السلطة داخل الدولة، إذ عادة ما يكون رئيس الغرفة الثانية الشخصية الثانية (2) أو الثالثة في الدولة والدور الذي يلعبه في حالة شغور منصب رئاسة الدولة لوجود مانع أو لعدم قدرة رئيس الدولة على القيام بمهامه الدستورية والقانونية والتنظيمية باعتبار ما تمثله الغرف الثانية من استمرارية مؤسسية. (3)

• هناك تركيبات متنوعة لأهم مكونات سلطة التشريع في العالم، إذ تختلف سلطة تقدير محتوى القانون حسب النموذج المتبع في كل دولة بشأن سلطة التشريع فيما إذا كانت الدول تتبع نظام المساواة المطلقة بين الغرفتين أو نظام شبه المساواة بينهما

1- عدم قابلية الغرف الثانية عموما للحل ومنها مجلس الأمة الجزائري. يمكن حل مجلس المستشارين في المغرب (270 عضوا) ومجلس الأعيان في الأردن (40 عضوا).

2- أنظر م/ 88 (2، 6) من التعديل الدستوري المؤرخ في 28/11/1996.

3- كما هو الشأن في الجزائر، الغابون، موريتانيا، ليبيريا، فرنسا... إلخ؛ إذ تنص المادة 7 (4) من الدستور الفرنسي المؤرخ في 04/10/1958 على أن يمارس رئيس مجلس الشيوخ مؤقتا مهام رئيس الجمهورية باستثناء الذهاب إلى استفتاء (م/11)، حل الجمعية الوطنية (م/12) أو المبادرة بتعديل الدستور (م/89).

أو نظام اللامساواة. هناك تركيبات متنوعة لأهم مكونات سلطة التشريع في برلمانات العالم: من له الحق في المبادرة بالقوانين، تعديل القوانين، القدرة على تقرير دراسة النصوص، مآل النص محل الخلاف بين الغرفتين بين نظم: اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء (commission paritaire)، نظام الذهاب والإياب (la navette des lois) لجنة الوساطة (commission de médiation) ... إلخ؛ لمن تكون الكلمة الأخيرة بشأن مآل النص محل الخلاف.

ستحاول هذه الدراسة تغطية هذه المواضيع وغيرها بالإجابة عن التساؤلات والانشغالات التي تثيرها وذلك بالتعرض لتجارب بعض الدول العريقة والفتية في مجال الديمقراطية بقصد الوقوف وعن كثب وبقدر الإمكان وكلما دعت الضرورة لذلك لمحاولة التعرف وفي نهاية المطاف على كيفية صناعة وتعديل التشريع في هذه الدول المتبنية للأنظمة البرلمانية الازدواجية مع التركيز على دور الغرف الثانية في الصناعة التشريعية بكل مكوناتها ومحتوياتها وبنوع من التفصيل والمقارنة.

التجربة البرلمانية الازدواجية في الجزائر

تختلف عملية المبادرة بالتشريع. سواء أكانت في صورة «مشاريع قوانين» مقدمة من طرف الحكومة أو «اقتراح قوانين» مقدمة من طرف أعضاء البرلمان معا أو «النواب» فقط. حسب الأوضاع والشروط والحالات المحددة والمنصوص عليها في الدساتير، القوانين الأساسية، القوانين العضوية النازمة للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة والأنظمة الداخلية للبرلمانات المعاصرة.

إن إتباع نظام الغرفة الواحدة (ساد في الجزائر منذ الاستقلال (1962) إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996) مهما كانت التسمية التي تطلق عليه (مجلس عموم، جمعية وطنية، مجلس نواب، مجلس وطني، غرفة سفلى ... إلخ) أو تبني نظام الغرفتين في صورة مجلس شيوخ، مجلس لوردات، مجلس أمة، مجلس مستشارين، مجلس

أعيان، غرفة عليا، غرفة ثانية... إلخ، يختلف من مجتمع لآخر ومن بلد لآخر حسب الظروف السياسية، التاريخية، الاجتماعية، الجغرافية... إلخ.

فالغرف الأولى تمثل السكان بطريقة مباشرة وبصفة تناسبية وطرديّة مع عدد السكان زيادة ونقصانا، إذ أن المناطق أو الدوائر الانتخابية غير متساوية في التمثيل فكلما زاد عدد السكان زاد عدد النواب الممثلين لهم المنتخبين مباشرة من طرفهم (1). بينما في مجالس الشيوخ أو في الغرف الثانية تختلف طريقة الانتخاب (انتخاب غير مباشر) أو التعيين وتختلف طريقة التمثيل كذلك والتي غالبا ما تنصب على مصالح الفئات والطبقات الاجتماعية، المصالح الاقتصادية، التنوع الإقليمي (2)، وبعبارة أخرى وجدت الغرف الثانية أو العليا لتمثيل الولايات والمقاطعات ودويلات الاتحاد بطريقة متساوية اثنان عن كل ولاية أو دويلة بغض النظر عن عدد سكانها كما هو الشأن في الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية والهدف من ذلك هو خلق نوع من المساواة بينها بغض النظر عن حجمها الجغرافي وتنوعها الإقليمي، الاقتصادي والديموغرافي.

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ استرجاع السيادة الوطنية بتاريخ 5 جويلية 1962 نظام الغرفة الواحدة (Monocaméralisme) وبتسميات مختلفة (3)

1-تنص المادة الثالثة من الأمر رقم 01-12 المؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان على ما يلي «توزع المقاعد لكل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية» تتراوح عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ما بين (خمسة (05) مقاعد كحد أدنى في ولاية أدرار بالجنوب الجزائري و37 مقعدا كحد أقصى في ولاية الجزائر العاصمة.

2-سواء داخل الوطن أو خارجه عن طريق تمثيل المواطنين المهاجرين في الخارج، ففي فرنسا مثلا يمثل 12 شيخا الفرنسيين المقيمون في الخارج وفي إيطاليا 6 شيوخ وموريتانيا 3 شيوخ. المجالس العليا في البرلمانات العربية وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية ودورها في عملية الموازنة، منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (United Nations Development Programe) (2011) ص20. أما في الجزائر فيمثل الجالية الوطنية بالخارج ثمانية (08) نواب منتخبين بالمجلس الشعبي الوطني، أنظرم/5 من الأمر رقم 01-12 المذكور أعلاه.

3-بدءا بالمجلس الوطني التأسيسي (Assemblée Nationale Constituyente) بتاريخ 20/09/1962، والذي مددت فترة النيابة التشريعية لأعضائه لغاية انتخاب المجلس الوطني (Assemblée Nationale) بتاريخ 20/09/1964

لغاية التعديل الدستوري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 والذي تم بموجبه استحداث نظام الثنائية أو الازدواجية البرلمانية ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني (Assemblée Populaire Nationale) كغرفة أولى أو سفلى ومجلس الأمة (Conseil de la Nation) كغرفة ثانية أو عليا.

إن مبررات ودوافع وخلفيات هذا التوجه الجديد فرضه تسارع الأحداث وتشابك الظروف التي مرت بها الجزائر، خصوصا بعد توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية (جانفي 1992) وما تبع من أحداث أوجبت إعلان حالة الطوارئ (فبراير 1992) والتي استمرت لغاية فبراير 2011 (1). أبرزت هذه الأحداث ثغرات وفراغات في دستور 23 فيفري 1989 كان من الضروري الوقوف عندها وتداركها حرصا على تكريس وتحصين التوجه الديمقراطي وحماية النظام الجمهوري القائم على التعددية السياسية والحزبية وإخراج ثوابت الأمة الأساسية من دوائر التلاعبات السياسية وحلقات التجاذبات السياسية. وهذا ما جسده المؤسس الدستوري بانتهاج

(وقع عليه الاستفتاء بتاريخ 08/09/1963) واستمر لغاية 19 جوان 1965 تاريخ «الانقلاب» أو «التصحيح الثوري» كما سمي آنذاك والذي قام بتجميد العمل بدستور 10/09/1963 وتم تجميد المجلس الوطني كذلك وبدأ التشريع بالأوامر للفترة الممتدة من جوان 1965 إلى نوفمبر 1976 أين تمت العودة إلى الشرعية الدستورية من جديد بموجب دستور 22/11/1976 (وقع عليه الاستفتاء بتاريخ 19/11/1976) والذي تمخض عنه ميلاد المجلس الشعبي الوطني الحالي بتاريخ 25/02/1977. نتيجة للأحداث الهامة وأحيانا الدموية والمأساوية التي عرفتها الجزائر في نهاية ثمانينات وبداية تسعينات القرن الماضي وما عرفته من توقيف للمسار الانتخابي وحل للمجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-92 المؤرخ في 04/01/1992 واستقالة رئيس الجمهورية في 11/01/1992 وما نتج من فراغات سياسية وثغرات تشريعية قانونية، الأمر الذي أدخل البلاد في مرحلة انتقالية لغاية الرجوع ومن جديد إلى الشرعية الدستورية بموجب التعديل الدستوري المؤرخ في 28/11/1996 وما أعقبه من انتخابات تشريعية بتاريخ 05/06/1997 بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وبتاريخ 25/12/1997 بالنسبة لمجلس الأمة إفرانغا وتطبيقا للمادة 98 من دستور 1996.

1- أعلنت حالة الطوارئ طبقا للمادة 86 من دستور 23/02/1989، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 09/02/1992 نتيجة الظروف الصعبة والخطيرة التي عاشتها الجزائر وأعيد النص عليها في دستور 1996 بموجب المادة 91 منه. ورفعت بتاريخ 22/02/2011. أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، السنة 48 المؤرخة في 23/02/2011 ص.4.

وإتباع نظام الثنائية البرلمانية (Bicaméralisme)، إذ تنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أن «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

إن الغاية من هذه الثنائية. خاصة في الدول البسيطة الموحدة كالجائر (1) - هي إقامة نوع من التوازن بين السلطات وحتى بين غرفتي البرلمان نفسه (2) عن طريق الحد من استبداد وجموح المجلس الشعبي الوطني بصفته ممثلا للشعب الذي انتخبه بصفة مباشرة وعن طريق الاقتراع العام من ناحية وإعطاء الفرصة لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين (النصوص) عدة مرات لتكون أكثر شرعية ومصداقية وأشد ملاءمة وانعكاسا للواقع من ناحية ثانية.

لم يمنح المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة لا صراحة ولا ضمنا حق المبادرة بالقوانين ولا سلطة تعديلها(3)، ذلك أن صلاحية المبادرة بالقوانين. سواء أكانت مشاريع أو اقتراحات. هي من الاختصاص الحصري لكل من الوزير الأول (4) والنواب

1- تكاد تكون الازدواجية البرلمانية خاصة من خصوصيات الدول الاتحادية إذ أنها أمرا محتوما وضروريا فيها على اعتبار أن أحد الغرفتان (عادة الغرفة العليا) تمثل الولايات الداخلة في الاتحاد تمثيلا إقليميا وهي التي تعين و/ أو تنتخب ممثلها في البرلمان.

2- عملا بأحكام المادة 115 من دستور 1996 فإن تنظيم غرفتي البرلمان وتحديد العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يحدد بموجب قانون عضوي وهو القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. إن هذا القانون يحتاج الآن إلى تعديل وتحسين لينسجم ويتطابق على الأقل مع التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008.

3- اللهم إلا إذا أعتبر الذهاب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة النص محل الخلاف بين الغرفتين هو ذاته نوعا من التعديل على اعتبار أن مجلس الأمة عندما يذهب إلى هذه اللجنة يأخذ معه اقتراح بديل للنص الذي عارضه ولم يصادق عليه يعرضه على اللجنة. فإذا قبل به كل من المجلس الشعبي الوطني والحكومة عد تعديلا وإن لم يقبل به وصاغت اللجنة صياغة جديدة للنص محل الخلاف وحضي بالموافقة الثلاثية عليه فلا يعد ذلك تعديلا.

4- غير القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن التعديل الدستوري الذي استبدل وظيفة «رئيس الحكومة» بوظيفة «الوزير الأول» وبرنامج الحكومة بـ «مخطط عمل الوزير الأول»، وهكذا تم الانتقال من ثنائية

على التوالي (1). فالعملية التشريعية تنطلق من المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى أو السفلى) سواء بمبادرة من الحكومة في صورة مشروع قانون أو باقتراح من النواب في شكل اقتراح قانون؛ وبعد المناقشة والإثراء والمراجعة والتعديل يتم التصويت على النص سواء بالأغلبية الموصوفة (أغلبية الثلثين) أو بالأغلبية العادية (البسيطة) حسب نوع النص المعروض على التصويت دون إلزام المجلس بأي نوع من الأغلبية.

يرسل النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة ليباشر بدوره إجراءات مناقشته (والتي هي نفسها تقريبا في المجلس الشعبي الوطني ما عدا مسألتَي الإيداع والتعديل) (2) والمصادقة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه وليس الأعضاء الحاضرون فقط (3) ويرسل النص بعد ذلك لرئيس الجمهورية لإصداره في

السلطة التنفيذية التي كانت سائدة في ظل دستوري 1989 و1996 والتي كانت تمارس من طرف كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كل في المجال الذي حدده له الدستور إلى أحادية السلطة التنفيذية التي يمارسها الآن وبعد تعديل 2008 رئيس الجمهورية لوحده «وينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، يضبط مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء» (م/79(2-3) من الدستور) ويقدمه بعد ذلك إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض، مناقشة عامة والتي يمكن أن تتوج بعد المناقشة بتكليف الوزير الأول لمخطط عمله بالتشاور مع رئيس الجمهورية. كما يقدم «عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني» والذي يمكنه إصدار «لائحة» بشأنه (م/80) (بفقراتها الأربعة من الدستور).

1- تنص المادة 119 من دستور 1996 على أنه «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني».

2- تتطلب مناقشة النص القيام بالإجراءات التالية: إحالة النص على اللجنة المختصة – الاستماع إلى ممثل الحكومة صاحب الشأن- إعداد تقرير تمهيدي حوله – المناقشة العامة – إعداد تقرير تكميلي حوله – المصادقة.

3- تنص م/120 (3) من دستور 1996 على أن «يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه». رغم أن هذه الأغلبية صعبة المنال والتحقيق، إلا أن غايتها مدروسة وإستراتيجية وهي الوصول إلى أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص المحالة عليه. وإذا كانت ظروف الجزائر الحرجة والمختلفة آنذاك ربما تقتضي وتتطلب هذه الأغلبية المرتفعة، فإن الوضع تغير الآن وبالتالي فالظروف مهيأة ومناسبة والمناخ موات لإعادة النظر فيها نحو الأغلبية الموصوفة أو المشروطة – حسب نوع النص- لأن ربع أعضاء المجلس زائد عضوا واحد فقط (1+36) يكفي لتعطيل إن لم نقل عرقلة العمل التشريعي وهذا بغياب الأعضاء أو امتناعهم عن التصويت أو التصويت سلبا. لم تحدث هذه الافتراضية في حياة مجلس الأمة لحد الآن.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه (1)، إلا إذا رأى غير ذلك كأن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره (2)، أو يحيله على المجلس الدستوري (3). وإذا لم تتم المصادقة عليه يعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء للبت في مادته، مواده أو عباراته وألفاظه محل الخلاف وفق إجراءات معينة ومضبوطة وبصلاحيات محددة (4)، إذا توصلت اللجنة إلى اتفاق حول الأحكام المختلف عليها، تعرض الحكومة النص الجديد المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء «على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة». (5) وإذا استمر الخلاف بعدم توصل الغرفتين -على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء- إلى اتفاق بموجبه تتم المصادقة على نص واحد تسحب الحكومة النص. (6)

1-م/126 من دستور 1996.

2-م/127 من نفس الدستور. وفي هذه الحالة، لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

3-م/166 من نفس الدستور والتي تنص على أن سلطة إخطار المجلس الدستوري مخولة لكل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة. تخضع الفقرة الأخيرة من المادة 123 من نفس الدستور القوانين العضوية آليا وإجباريا إلى مراقبة مطابقة نصوصها مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها. 4-إذا لم يصادق مجلس الأمة على مادة واحدة في نص أو على مجموعة من المواد في نص أو فرض المصادقة على نص بكامله (كما حدث مع قانون الإشهار بتاريخ 29/07/1999)، يتعين عليه تحديد وتوضيح أسباب الرفض، ويتم ذلك بتقديم البديل أو البدائل والذي يكون في صورة صياغة جديدة للمادة أو المواد محل الخلاف يذهب به مجلس الأمة لعرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما نصت عليه م/40 (2) من القانون العضوي الناظم للعلاقات... مرجع سابق، على أنه «تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، والتي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء- يمثل كل غرفة فيها 10 أعضاء (م/88 من القانون العضوي الناظم للعلاقات...)- التي هي حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بـ«التوصيات والملاحظات» المتأتية من اللجنة المختصة في مجلس الأمة.

5-م/120 (5) و 95 من دستور 1996 والقانون العضوي الناظم للعلاقات ... (1999) على التوالي. مرجع سابق.

6-م/120 (6) و 96 على التوالي من نفس المرجع (الدستور والقانون العضوي). أحيانا ما يفهم عن قصد أو عن غير قصد بأن مجلس الأمة عند ممارسته حقه الدستوري في عدم المصادقة على مادة أو مجموعة من المواد في النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني يعطل، يعرقل وربما حتى يجمد العملية التشريعية، وهذا غير صحيح ما دام أن هناك لجنة متساوية الأعضاء مهمتها بحث ودراسة الأحكام الخلافية بين الغرفتين؛ لكن الإشكال حولها يكمن في عدم تحديد -لا في الدستور ولا في القانون العضوي الناظم- لتاريخ محدد ودقيق لاستدعائها من طرف الوزير

يتضح مما سبق، أن إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية أو عليا في الجزائر لم يكن مجرد تقليد أو اقتداء بتجارب برلمانية سابقة لحوالي 80 دولة في العالم وإنما كان نتيجة تغييرات جذرية واعتبارات عملية، سياسية، اقتصادية واجتماعية وربما حتى جغرافية عرفتها الجزائر قبل ومنذ دستور 23 فبراير 1989 وما تبعه من أحداث مست الجزائر في العمق خاصة في بداية تسعينيات القرن الماضي. وعليه، فإنه لهذه الغرفة ما يشفع لوجودها من مبررات ودوافع سياسية ومستلزمات قانونية لاعتمادها والإبقاء عليها وتدعيمها بصلاحيات وسلطات واختصاصات تمكنها من المساهمة بدورها في العملية التشريعية وبصفة فعالة وإيجابية مبادرة وتعديلا والفرصة قادمة ومواتية في التعديل الدستوري الجوهرى المرتقب. فتركيبه المجلس البشرية المتنوعة وذات النوعية، خصوصا في ثلثه المعين من طرف رئيس الجمهورية، الذي يزرخ بشخصيات مؤهلة وكفاءات وطنية بارزة في مجالات مختلفة علمية، ثقافية، مهنية، اقتصادية، اجتماعية (المادة 101(2) من دستور 1996) بإمكانها المساهمة بإيجابية ونجاعة وعقلانية في عملية الصناعة التشريعية وفي مجالات معينة غير المجالات المخصصة للغرفة السفلى (النواب)، خاصة في المجالات المتعلقة بتمثيل البلديات والولايات والتقسيمات الجغرافية (التنظيم الإقليمي للدولة) والفئات الاجتماعية والمهنية والاقتصادية، وحتى الجالية الجزائرية في الخارج، وذلك على غرار ما هو متبع ومعمول به في الكثير من المجالس والغرف المماثلة سواء على المستوى الجهوي، الإقليمي، القاري أو العالمي (المغرب، تونس، مصر، سلوفينيا، البحرين، الأردن، سلطنة عمان، فرنسا، إيطاليا، موريتانيا... إلخ).

يتعين التعرض بالدراسة والتحليل للعملية التشريعية من حيث سلطة المبادرة وحق التعديل في بعض الأنظمة المقارنة ذات الازدواجية البرلمانية من حيث التأصيل الدستوري والتكريس القانوني وتحديد من له الحق في القيام بها وممارستها في نظام الغرفتين المرتبط غالبا بنظام هيكل الدولة القائم إما على النظام الفيدرالي أو النظام الأحادي. إذ أن نظام الغرفتين يمكن أن يكون في دول فيدرالية كالولايات المتحدة

الأول (م/87 عضوي ناظم)، ربما هذا الفراغ مقصود آنذاك بهدف إعطائه مجالا أوسع للمناورة في انتقاء الأسباب السياسية، الإستراتيجية، المواءمته... إلخ.

الأمريكية، ألمانيا، أستراليا، كندا، البرازيل، جنوب إفريقيا، إثيوبيا... إلخ، كما يمكن أن يكون في دول بسيطة موحدة كما هو الشأن في الجزائر، كما تقدم، بريطانيا (المملكة المتحدة)، فرنسا، إيطاليا، إسبانيا، تونس، المغرب، الأردن، اليمن، سلطنة عمان، البحرين، مصر... إلخ، على اعتبار أن البرلمان ثنائي الغرفة في مثل هذه الدول البسيطة يسمح بتمثيل أكثر تنوعا لمكونات المجتمع بكل أطيافه الاجتماعية، ذلك أن تنوع أساليب تمثيل الأمة فيه منفعة سياسية تتحقق من قبول تعدد التمثيل وفعاليتها، ما أنواع التعديل وشروطه دون التعرض لإجراءاته التي هي تقريبا متشابهة ومتجانسة إلى حد كبير وفي غالب الأحيان لا تثير إشكالات أو تعقيدات كثيرة.

إن إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات تحددها وتضبطها الأنظمة الداخلية للغرف الأولى أو الثانية إذا كانت هذه الأخيرة تتمتع بحق التعديل. أين يبدأ النص التشريعي في الغرفة السفلى أم في الغرفة العليا، ما هي ميادين ومجالات تشريع كل غرفة؟ ماذا يحدث لو وقع خلاف بين الغرفتين حول نص قانوني ما؟ هل يتم اللجوء إلى نظام الذهاب والإياب (la Navette des lois) المطلق (ذهاب وإياب النصين بين المجلسين إلى حين الوصول إلى نص واحد متفق عليه) أو المقيد (ذهاب وإياب النصين لمرات محددة قبل أن تعطى سلطة الفصل لإحدى الغرفتين والتي غالبا ما تكون الغرفة السفلى التي ترجع لها الكلمة الفصل والأخيرة حول النص محل الخلاف)، أم يتم إتباع أسلوب أو نظام اللجنة المتساوية الأعضاء (commission paritaire)، أم اللجوء إلى النظامين معا؟ ولئن تكون الكلمة الأخيرة حول النص محل الخلاف؟... إلخ ذلك أنه لا بد في نهاية المطاف من موافقة ومصادقة كلا الغرفتين وبنفس الصياغة ودون اختلاف على النص التشريعي المبادر به حتى يصبح قانونا قابلا للتطبيق والحجية.

تمثل الغرف الثانية (مجالس الشيوخ) نوعا من الانتصار للديمقراطيات الفتية والنامية في الدول العربية والإفريقية من حيث تمثيل الأقاليم (ولايات الدولة وتقسيماتها الإدارية)؛ تمثيل التنوع الجهوي، الثقافي، الاقتصادي، الاجتماعي والديني لضمان الوحدة الوطنية القائمة على أساس «الوحدة في التنوع unity in diversity»

وهو شعار متبع في دساتير العديد من الدول كجنوب إفريقيا (دستور 1996) وإندونيسيا (دستور 1945). كما تساهم الغرف العليا بصفقتها مؤسسات تجسد وترمز إلى ظهور وتنامي الديمقراطية التمثيلية في تحقيق الاستقرار واحترام هوية ومكونات الدولة الروحية والمادية.

إن نظام الغرف الثانية غير مرتبط تلازماً، كما سبق، لا بنظام الحكم ولا بشكله في الدولة فكما يمكن أن يكون في دول تتبنى وتتبع النظام الفيدرالي كما هو الشأن في الدول الأنجلو-سكسونية (Anglo-American countries) (الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، كندا) وفي بعض الدول الأوروبية والأفريقية والآسيوية كألمانيا، جنوب إفريقيا، نيجيريا، إثيوبيا، إندونيسيا... إلخ، يمكن أن يكون كذلك في دول بسيطة موحدة (Etats unitaires et égalitaires) كالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (التي أخذت من تقاليد وتجربتها البرلمانية الثنائية العريقة Westminster model - الكثير من الدول الناطقة بالإنجليزية بما فيها الولايات المتحدة، أستراليا، كندا والكثير من الدول الأخرى في إفريقيا وآسيا)، فرنسا، إيطاليا، إسبانيا، بولونيا ومعظم الدول العربية والإفريقية ومن ضمنها الجزائر، كما سبق توضيحه تفصيلاً.

تهدف هذه الدراسة المقارنة إلى الوقوف عند مجموعة من التأثيرات والمعطيات والحقائق المتبادلة بين الغرفتين في الدول الفيدرالية والأحادية من حيث مكن السلطات الدستورية الرسمية في الدولة، فهل الغرفتان متمعتان بها بنفس الدرجة، خاصة من حيث المبادرة بالقوانين وحقي التعديل وسحب أو حجب الثقة عن الحكومة، فهناك مساواة مطلقة في هذا المجال بين المجلسين مثلاً في كل من الولايات المتحدة الأمريكية بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب (نظام فيدرالي) وإيطاليا بين مجلس الشيوخ (senato) ومجلس النواب (نظام أحادي) لكنهما يختلفان من حيث تمثيل الأقاليم، فمجالس الشيوخ الفيدرالية لا تتمتع دائماً بقاعدة تمثيلية في الأقاليم (كما هو الوضع في كندا)؛ بينما تسمح مجالس الشيوخ في الأنظمة الأحادية في بعض الأحيان بهذه الصفة التمثيلية الإقليمية كما هو الشأن في الكثير من الدول كفرنسا، إسبانيا، الجزائر... إلخ.

كما تختلف الغرف الثانية في طريقة انتخاب أو تعيين أعضائها بين الانتخاب المباشر (الولايات المتحدة، أستراليا، إيطاليا، إسبانيا، بولونيا...) أو غير المباشر من قبل الهيئات والممثلين المحليين المنتخبين (الجزائر وفرنسا) أو ممثلي النقابات، والمنظمات المهنية، العمال وأرباب العمل (المغرب وتونس)؛ أو التعيين الكلي لأعضاء الغرف العليا (ألمانيا، البحرين، كندا، الاتحاد الروسي، الأردن، عمان واليمن) أو التعيين الجزئي أو ما يسمى بالأسلوب المختلط، أي غرف عليا غير منتخبة كلياً، بحيث تتألف من أعضاء منتخبين (عادة 2/3) وأعضاء معينين بنسبة الثلث (1/3) وهذا النمط متبع في العديد من الدول من ضمنها الجزائر، أفغانستان، بلجيكا، مصر، الهند، أيرلندا وتونس.

يتعين دراسة بعض هذه النماذج وتبسيط الضوء عليها لمعرفة مكانة الغرف الثانية ضمن العملية التشريعية بمكوناتها الثلاثة: المبادرة بالقوانين (مشاريع، اقتراحات)؛ حق المناقشة العامة ومراجعة وتعديل النص ومن حيث الحق في سحب أو حجب الثقة عن الحكومة، سواء في الأنظمة الفيدرالية الاتحادية أو الأحادية البسيطة.

مجلس الشيوخ الأمريكي

The Senate of the United States of America

أنشئ مجلس الشيوخ الأمريكي بموجب دستور 1787 بهدف ضمان حقوق الولايات الداخلة في الاتحاد ولتمثيل وضمان رأي الأقلية داخل النظام الفيدرالي لممارسة سلطة التشريع إلى جانب مجلس النواب (الغرفة السفلى The House of Representatives). يتكون مجلس الشيوخ من 100 عضو (إثنان عن كل دولة) (1) ينتخبون انتخاباً مباشراً

1- هناك مساواة مطلقة في التمثيل بين كل دويلات الاتحاد الخمسين بغض النظر عن مساحتها الجغرافية، قوتها الاقتصادية وعدد سكانها (نفس الوضع في الجزائر)، فنجد مثلاً سكان كاليفورنيا حوالي 35 مليون نسمة وسكان «وومينغ Wyoming» أقل من مليون نسمة ولكنهما متساويان في التمثيل في مجلس الشيوخ، بينما الوضع في مجلس النواب يختلف باختلاف سكان كل دولة من دول الاتحاد، فكاليفورنيا ممثلة بـ 52 نائبا و «وومينغ- wyoming»

من طرف الشعب (1). لمجلس الشيوخ دورات عادية - مرة واحدة على الأقل في السنة تبدأ في منتصف يوم 03 جانفي من كل سنة- وأخرى استثنائية إذا دعت الضرورة لذلك يطلب من رئيس الولايات المتحدة المخول لذلك دستورا الذي يمكنه دعوة مجلس الشيوخ أو مجلسي الكونغرس معا (2). موافقة المجلسين ضرورية وإلزامية لاعتماد النص النهائي للقوانين، ذلك أنه لا يمكن إرسال أي نص تشريعي لرئيس الجمهورية لاعتماده والمصادقة عليه إلا بعد موافقة المجلسين معا عليه في صيغة لغوية ونصية واحدة، رغم وجود مجالات تشريعية ينفرد بها كل مجلس حصريا وعلى حدى مع تمكين المجلس الآخر من حقه في مراجعة وإمكانية تعديل النص المعني، كما سيوضح لاحقا.

سلطة التشريع:

لمجلس الشيوخ الحق في المبادرة باقتراح التشريع، شأنه في ذلك شأن مجلس النواب إلا في حالتين نص عليهما المؤسس الدستوري وجعل المبادرة بهما تبدأ في الغرفة السفلى (مجلس النواب) حصريا وهما المبادرة باقتراح القوانين المتعلقة بكل من إجراءات تحصيل المداخيل والتخمينات المتعلقة بموارد الدفاع والخدمات الاجتماعية والرعاية الصحية ... إلخ « Revenue- Raising Bills » و « Appropriation Bills » ولمجلس

بنائب واحد فقط من جملة نواب الغرفة السفلى المقدرين بـ 435 نائبا

1-لمدة 6 سنوات على أن يجدد بالثلث كل سنتين ويشترط في العضو بلوغ سن 30 سنة على الأقل (السن في الجزائر 25 سنة لنواب المجلس الشعبي الوطني و 35 سنة لأعضاء مجلس الأمة حسب المادتان (90) (3) و 108 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات على التوالي. نص التعديل الدستوري 17 (1913) « Amendment XVII » المؤرخ في 04-08-1913 « يتكون مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة من عضوين عن كل دولة اتحاد، منتخبين من طرف الشعب لمدة 6 سنوات ولكل عضو صوت واحد». يرأس مجلس الشيوخ دستوريا نائب رئيس الولايات المتحدة ولا يمكنه أن يصوت إلا في حالة تساوي الأصوات وعمليا لا يتأسس نائب الرئيس جلسات ودورات المجلس الذي يتولى انتخاب رئيس له «للوقت الراهن pro tempore – for the time-being» ويكون – حسب التقاليد المتبعة- من الحزب الحائز على الأغلبية والأكثر أقدمية في المجلس، وإذا تعذر عليه القيام بالرئاسة يفوض غيره من حزب الأغلبية دائما كرئيس للجلسة (Présiding Officer)

2-هذا الحق الدستوري لا يمارس إلا نادرا، واستعمال السلاح الكيماوي في سوريا في 21-08-2013 قرب الرئيس من استعماله بدعوة الكونغرس في اجتماع استثنائي لتحويله والترخيص له باستعمال القوة العسكرية ضد سوريا.

الشيخ الحق في تعديل كل أنواع اقتراحات القوانين بما فيها تلك التي تبدأ حصريا في مجلس النواب كالمداخيل والتخمينات، زيادة على ذلك، عادة ما يقترح أعضاء مجلس الشيخ تعديلات في الجلسات العامة وغير المرتبطة بموضوع النص المناقش في المجلس، هذا الحق يخول أعضاء المجلس بالمبادرة باقتراحات خاصة بالمداخيل « Revenue » والتخمينات « Appropriation » حتى ولو كانت هذه المقترحات قد قدمت كتعديلات لنصوص كان مجلس النواب قد صوت عليها إيجابا.

سلطات إشرافية خاصة بمجلس الشيخ:

يقوم مجلس الشيخ بمفرده بممارسة بعض السلطات والصلاحيات في المجالات التالية:

• يملك مجلس الشيخ لوحده صلاحية محاكمة بعض كبار المسؤولين والرسميين في الحكومة الفيدرالية بعد توجيه الاتهام لهم « Impeachment » (تحميل المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية) من طرف مجلس النواب لإزاحتهم وتنحيهم من المنصب الذي يشغلونه. يشترط لإدانة من وجه إليهم الاتهام الجنائي من أعضاء السلطة التنفيذية الرسميين تصويت أعضاء مجلس الشيخ بأغلبية الثلثين الحاضرين والمشاركين في التصويت. أما إذا وجه الاتهام لرئيس الجمهورية، فإنه يحاكم في مجلس الشيخ تحت رئاسة المدعي العام « Chiefs Justice » للولايات المتحدة.

• لمجلس الشيخ السلطة الدستورية الحصرية « Exclusive » للسماح - بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه الحاضرين والمصوتين - للرئيس بالتصديق على معاهدة تم التفاوض عليها باسم الولايات المتحدة (1). إذا كان تنفيذ المعاهدة الدولية، التي صادق عليها الرئيس بعد الحصول على مشورة « advice » وموافقة « consent » مجلس الشيخ، يقتضي سن تشريع لذلك، فإنه يتعين على غرفتي الكونغرس المصادقة على هذا التشريع.

1-تشرط هذه المادة مشورة وموافقة مجلس الشيخ على كل المعاهدات التي تفاوض عليها الرئيس .
« all treaties negotiated by the Président » Article II, section 2 of the US. Constitution .

• لمجلس الشيوخ أيضا السلطة الدستورية الحصرية لتثبيت - بالتصويت بالأغلبية البسيطة- أشخاص قام الرئيس بتعيينهم في مراكز ومناصب عليا تنفيذية وقضائية كالوزراء، السفراء، القناصل، كبار الموظفين، قضاة المحكمة العليا (1) ولا دخل لمجلس النواب في تأكيد وترسيم هذه التعيينات.

إجراءات وقواعد التشريع في مجلس الشيوخ:

كانت «اللجنة المختارة- Select Committee» تاريخيا، هي التي تقوم بالمبادرة بالتشريع بتكليف من مجلس الشيوخ الذي يطلب منها البحث في موضوع معين وتقديم نص تشريعي مناسب حوله، كما يمكن لأعضائه كأفراد تقديم اقتراحات نصوص بشرط الموافقة القبلية من طرف المجلس. تغير الوضع اليوم بحيث أخذ الأعضاء بصفتهم الفردية الصدارة والأولية في المبادرة بالتشريع؛ يتولى رئيس المجلس أو رئيس الجلسة مهمة تحويل النص المبادر به من طرف أحد الأعضاء أو النص القادم من الغرفة السفلى (مجلس النواب) بعد التصويت عليه إلى لجنة واحدة أو أكثر لدراسته ومناقشته والسماع إلى جميع الأطراف المعنية به. يمكن للجنة أن تعدله أو توافق عليه وفي الأخير تصوت اللجنة بعرض النص على جميع أعضاء مجلس الشيوخ وهنا يقرر رئيس الأغلبية بالتشاور مع رئيس الأقلية في المجلس متى يجدول النص للمناقشة العامة.

1- " The President shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senat, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme Court, and all other Officers of the United States..." U.S. Constitution, Article II, section 2, clause 2.

للمزيد من المعلومات حول التعيينات الرئاسية، أنظر:

Elisabeth Rybicki, Senate Consideration of Presidential Nominations : Commitee and floor procedure, in Congressional Research Service, January 31, 2013.

هناك ضوابط تؤخذ بعين الاعتبار لقبول التعيين من طرف المجلس من ضمنها أهمية المنصب، مؤهلات وخبرات المترشح له، المناخ السياسي السائد أثناء وقت التعيين... إلخ. الرئيس غير ملزم بتقديم تبريرات وشروح حول تعييناته ومجلس الشيوخ غير ملزم بدوره بتقديم أسباب لرفضه تعيين ما.

يمكن لأي عضو إجراء تعديلات على النص أثناء المناقشة العامة، وهذا من شأنه تمكين الأعضاء من تجاوز توصيات واقتراحات اللجان المقررة. والحق في التعديل أثناء المناقشة العامة غير ممنوع وغير معترف به لمجلس النواب.

تنتهي عملية التشريع عندما يتفق المجلسان على تمرير نص بلغة وصياغة واحدة متحصل عليهما في اللجنة، في المجلس أو في مؤتمر اللجنة لمجلسي الكونغرس. عادة ما يقبل أحد المجلسين لغة المجلس الآخر إذا كان الإجراء غير مثير للخلاف أو أنه لم يتبق وقت كاف لإجراء مناقشات عميقة ومستفيضة بشأنه.

تبحث النصوص محل الخلاف بين المجلسين للوصول إلى توافق بشأنها في «مؤتمر-Conference» يعين فيه كل مجلس أعضائه الذين صوتوا لصالح النص محل الخلاف والذين يتمتعون بخبرة واسعة في مجال التشريع محل الدراسة. وهنا يبدأ فن التفاوض وقوة الإقناع في لعب دوره الأساسي في «المؤتمر» للوصول لحل يرضي جميع الأطراف عن طريق تصويت أغلب المؤتمرين من كل مجلس على النص الجديد، الذي يعاد في نهاية المطاف إلى كلا المجلسين؛ إذا تم قبوله، يمضى النص النهائي من طرف رئيسي المجلسين ويرسل حينئذ لرئيس الجمهورية لاعتماده والموافقة عليه. إذا نقضه الرئيس « Presidential veto » ولم يوافق عليه، يتعين على كل مجلس، بدءا بالمجلس الذي بدأ فيه النص مساره التشريعي، أن يوافق عليه بتصويت أغلبية الثلثين (2/3) (-super-majority vote) حتى يصبح قانونا قابلا للتطبيق.

الغرف الثانية أو مجالس الشيوخ مؤسسات دستورية وسياسية هامة وأساسية لإحداث نوع من التوازن التشريعي في البرلمان وتمثيل الأقاليم، المقاطعات ودول الاتحاد في الدول الفيدرالية ومن ضمن هذه الدول، كما سبق الذكر، كندا، أستراليا وألمانيا والتي يتم التعرض إلى مكانة ودور مجالس الشيوخ فيها في العملية التشريعية على النحو التالي:

مجلس الشيوخ الكندي - The Canadian Senate

يتكون البرلمان الكندي من مجلسين: مجلس العموم (House of Commons) ومجلس الشيوخ (Senate)، تأسس سنة 1867 يتكون من 105 عضو يمثلون المقاطعات (Provinces) الكندية بأعداد مختلفة وغير متساوية، معينون من طرف الحاكم العام (High Commissioner-Gouverneur Général) (منصب رمزي ذو علاقة تاريخية بالتاج البريطاني) بإيعاز من الوزير الأول الذي يملك وحده وحصريا حق تعيينهم. ولا يكون الوزير الأول الكندي إلا من حزب الأغلبية في مجلس العموم (مثل النظام البريطاني) وبالتالي تكون الأغلبية في مجلس الشيوخ من نفس الأغلبية الحاكمة (على عكس الوضع في مجلس اللوردات البريطاني المتكون تقليديا وفي غالبية من حزب المحافظين، كما يوضح لاحقا). وهنا يتحول مجلس الشيوخ من ممثل ومدافع عن مصالح الأقاليم والمقاطعات إلى ممثل لمصالح الأحزاب شأنه في ذلك مثل شأن مجلس العموم. وعلى هذا الأساس، قدمت عدة محاولات واقتراحات لإصلاحه خاصة من حيث تركيبته البشرية المعينة من طرف الوزير الأول لوحده ومن حيث صلاحياته ومهامه، ويبدأ الإصلاح بتعديل الدستور ليسمح بتغيير طريقة التعيين إلى طريقة الانتخاب سواء من طرف سكان المقاطعات والأقاليم الكندية أو من طرف أعضاء الجمعيات التشريعية لهذه المقاطعات والأقاليم (1) ذلك أن استحواذ الوزير الأول وحزبه الحاكم على سلطة تعيين جميع أعضاء مجلس الشيوخ، والذين عادة ما يكونون من حزبه أو أصدقائه أو من محيطه ودائرتهم، من شأنه التأثير على استقلاليته وحياده ونزاهته إذ يصبح يمثل

1- قدمت حكومة «البارتا-Alberta» (مقاطعة غربية) المعنية باللامساواة والتمييز ضدها من طرف الحكومة الفيدرالية اقتراح لإصلاح المجلس سمي بـ «Triple- E senate reform» أي «Elected, Effective and Equal» يعني أن يكون مجلس الشيوخ منتخب، فعال ومتساوي العضوية بين جميع الأقاليم والمقاطعات على غرار النموذجين الأمريكي والأسترالي.

دعمت هذا الاقتراح وتبنته مقاطعة كيبك (Quebec). للمزيد من التفاصيل، أنظر C.E.S, FRANKS «Not Dead Yet, but should it be Resurrected? The Canadian Senate» in Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, *Senates Bicameralism in the Contemporary World* (Ohio State University Press. Columbus)

(1999), pp. 120,151-57.

المصالح الحزبية عوض تمثيل مصالح حكومات الأقاليم والمقاطعات المكونة للنظام الفيدرالي، خصوصا تمثيل السكان الأصليين، الأقليات والنساء... إلخ.

دوره التشريعي:

يملك مجلس الشيوخ في ميدان التشريع نفس الصلاحيات والاختصاصات والسلطات المخولة لمجلس العموم، أي له الحق في المبادرة بالقوانين وسلطة تعديلها، باستثناء مشاريع أو اقتراحات ما يسمى بـ «قوانين المالية-Money Bills» (جباية الواردات وصرف النفقات وتحديد مجالات الإنفاق، الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها، فرض الضرائب) فإنها تبدأ وجوبا في مجلس العموم (الغرفة السفلى). أما مشاريع القوانين الأخرى فيمكن أن تحال وتبدأ في مجلس الشيوخ كما يمكن أن تقدم إلى مجلس العموم أولا.

يدرس مجلس الشيوخ مشاريع:

- قوانين متعلقة بالمصلحة العامة- مسائل السياسة العامة les projets de loi d'intérêt public
- قوانين ذات مصلحة خاصة لفرد أو لمجموعة خاصة- les projets de loi d'intérêt privé

يمكن تقديم مشاريع القوانين من طرف الحكومة (من طرف وزير فيها) أو من طرف عضوفي البرلمان (من طرف عضوفي مجلس الشيوخ أو من طرف نائب في مجلس العموم (la Chambre des Communes). كل مشاريع القوانين تدرس ويوافق عليها من قبل المجلسين وبنفس الصيغة قبل حصولها على الاعتماد الملكي من طرف الحاكم العام لتصبح قانونا ملزما.

إزداد الدور التشريعي لمجلس الشيوخ، خاصة ابتداء من تسعينيات القرن الماضي، إذ تحول إلى قوة فعالة في العملية التشريعية مبادرة وتعديلا حتى أنه تجاوز أحيانا في

نشاطاته وفعاليته الغرفة الأولى نفسها، الأمر الذي جلب له الانتقاد ومن عديد الجهات خصوصا من جانب تشكيلته المعنية من طرف الوزير الأول حصريا والمطالبة بالتخلي عن نظام التعيين واستبداله بنظام الانتخاب.

مجلس الشيوخ الأسترالي - The Australian Senate

يتكون مجلس الشيوخ الأسترالي من 76 عضوا ينتخبون انتخابا مباشرا حسب نظام التمثيل النسبي (ابتداء من الانتخابات البرلمانية لسنة 1949) الذي يسمح للمترشحين الأحرار أو مترشحي الأحزاب الصغيرة من الفوز بمقاعد فيه، لمدة ستة (6) سنوات، تجدد بالنصف كل ثلاثة (3) سنوات. هناك تمثيل متساو بين دويلات الاتحاد الستة (12 عضوا عن كل دولة اتحاد)، بالإضافة إلى أربعة (04) أعضاء يمثلون إقليميه « Mainland Territories » وهما عاصمة أستراليا (عضوين) وإقليم الشمال (عضوين).

يشارك مجلس الشيوخ في العملية التشريعية -مبادرة وتعديلا- مجلس النواب (الغرفة السفلى) بطريقة متساوية مثل مجلس الشيوخ الأمريكي والبنديرات - Bundesrat الألماني، كما سيأتي، ما عدا قوانين المالية والميزانية والإيرادات والضرائب فإنها تبدأ حصريا في مجلس النواب أولا، وبإمكان مجلس الشيوخ أن يطلب من مجلس النواب إدخال تعديلات عليها كما يمكنه عدم الموافقة عليها. (1) وهذا ما صرح به رئيس مجلس الشيوخ بعد إبرام اتفاق المساءلة الذي ألزم الحكومة بإتباع قانون سلوك وزاري بموجبه يتم تحديد المعايير المنتظرة من السلطة التنفيذية قائلا: « We are

1- كما حدث مع حكومة العمال سنة 1993، أين رفض مجلس الشيوخ قانون المالية والميزانية المصوت عليه في الغرفة الأولى بالمقارنة، لم يتم أبدا تعديل قانون المالية والميزانية من طرف المعارضة في الغرفة الثانية في كل من بريطانيا وكندا.

أنظر John UHR, « Generating divided Government : the Australian Senate » in Patterson and Mughan, p.95 مرجع سابق.

talking not about any old upper house but the most powerful upper house constitutionally in the Westminster world. There are no ifs, buts or maybes
« about that

«نحن لا نتكلم عن غرفة عليا قديمة ولكن على أقوى غرفة عليا دستوريا في عالم
واستمستر (النموذج البريطاني) لا يوجد إذا، لكن أو يمكن حول هذا» (1)

The German Bundesrat العليا «البندسرات» في ألمانيا

يتكون البرلمان الألماني من غرفتين: سفلى Bundestag وعليه Bundesrat. يمثل
البندستاغ الجمعية النيابية لشعب ألمانيا الفيدرالية، ينتخب من طرف الشعب لمدة
أربع (04) سنوات قابلة للتجديد؛ يمكن حله بقرار من الرئيس الفيدرالي إذا دعت لذلك
ظروف استثنائية (2) مهمته الأساسية سن التشريعات والقوانين، انتخاب المستشار
الفيدرالي (مستشار ألمانيا German Chancellor) ومراقبة الحكومة، يتغير عدد أعضاء
البندستاغ من عهدة تشريعية لأخرى حسب عدد وأعضاء اللجان الدائمة المكونة له (3)
بإمكان أي فرد توجيه طلبات وشكاوي وبطريقة مباشرة إلى لجنة الشكاوي (petitions
committee) للبندستاغ والتي تتكون من 32 نائبا.

Ibid-1 ص 98-97.

2- حقائق عن ألمانيا « Facts about Germany (Societats-Verlag) (1997) p.171

3- اللجان الدائمة في البندستاغ ليست ثابتة، إذ يمكنه إنشاء لجان دائمة لكل عهدة انتخابية يتناسب عددها طرديا مع عدد وزارات الحكومة. ففي العهدة الرابعة عشر مثلا (2002-1998) كان عدد اللجان 23 لجنة، يتراوح عدد أعضائها بين 15 (لجنة الرياضة) و 42 (لجنة الميزانية). عدد أعضاء البندستاغ في هذه العهدة 698 عضوا، وهذا حسب النظام الداخلي الخاص بالعهدة المعنية. ينتخب رئيس البندستاغ ونوابه الخمسة لمدة العهدة التشريعية من بين أعضاء المجموعة البرلمانية الأقوى أي ذات الأغلبية فيه. كل من قضى 8 سنوات على الأقل في البرلمان له الحق في معاش تقاعد عندما يبلغ سن التقاعد. أنظر - Rupert Schik et Wolfgang zeh, Le Bundestag Allemand- fonctions et Procédures, Neue Darmstadter Verlagsanstalt (NDV)(1999), pp.28.

معظم القوانين التي صوت عليها البندستاغ جاءت بمبادرة من الحكومة الفيدرالية في صورة مشاريع قوانين، من أعضائه في صورة اقتراح قوانين أو من الغرفة العليا (البندسترات Bundesrat). تخضع مشاريع أو اقتراحات القوانين إلى قراءات ثلاثة (three readings) قبل التصويت النهائي عليها بعد القراءة الثالثة بأغلبية الأصوات المعبر عنها (votes cast) إلا إذا كانت متعلقة بتعديل الدستور. أما القوانين التي من شأنها التأثير على وظائف حكومات الاتحاد فتشترط الموافقة الإلزامية للغرفة العليا عليها.

الدور التشريعي للبندسترات Bundesrat:

يمثل البندسترات دول الاتحاد الستة عشر (16) أعضاؤه التسعة والستون (69) (1) غيرمنتخبين لا من طرف السكان، على غرار ما هو متبع في الكثير من الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، ولا من طرف برلمانات دول الاتحاد Lander وإنما هم مفوضون من قبل حكومات دول الاتحاد لفترة غير محددة ومختلفة، تعيينهم حكومات دولهم المعنية وتستدعيهم متى شاءت، فالتشكيكة غير ثابتة فكلما تغيرت التركيبة الحزبية في حكومات الاتحاد تغيرت التشكيكة في البندسترات أيضا. تشمل العضوية في البندسترات عادة الوزراء الأولون لحكومات الاتحاد، ووزرائهم للشؤون الفيدرالية (والذين يسمون في بعض الأحيان بالمفوضين إلى الفيدرالية)، وزراء المالية

1- يختلف عدد الأعضاء المعينين (الأصوات) من طرف كل دولة باختلاف حجم السكان فيها وطبقا للمبدأ القائل بعدم سيطرة إحدى الدول على المشهد السياسي في البلد حتى لا يتكرر الدور الريادي التسلسلي الذي لعبته بروسيا (Prussia) من 1871 إلى 1918.

تنوزع الأصوات الـ 69 بين دول الاتحاد بين 3 إلى 6 أصوات على النحو الآتي: أقل من مليوني نسمة يمثلون (يفوضون) بـ 3 أصوات، 2 مليون نسمة بـ 4 أصوات، 6 مليون نسمة (5 أصوات)، 7 مليون نسمة أو أكثر يفوضون 6 أصوات. يتم التعبير عن هذه الأصوات بـ «التصويت بالجملة- cast as a block سواء مع أو ضد أو امتناع دون تجزئة الأصوات، أي يمكن لحكومة دولة الاتحاد أن تفوض شخصا واحدا عوض 6 للتصويت عنها في البندسترات أو المجلس الفيدرالي Federal Council الذي يمثل 16 Federal States - Lander- أنظر الموقع الإلكتروني: Wikipedia, the free Encyclopedia وأنظر أيضا S.C. Patterson and A. Mughan، مرجع سابق، ص 68.

وآخرون إلى أن يتم تغطية الأصوات الممنوحة للدولة، ذلك أن أعضاء البندسرات- خلافا لنظرائهم في البندستاغ- لا يمثلون الشعب الألماني ككل وإنما يمثلون دولهم بالدرجة الأولى ويمثلون المصالح الفيدرالية (1) من ناحية ثانية وتلبية رغبات وطموحات مناصلي أحزابهم من ناحية ثالثة، فعلمهم ترقية ومراعاة مصالح الدولة والحزب، لكن تطغى، في غالب الأحيان، مصالح الدولة على مصالح الأحزاب في البندسرات. ويستشف ذلك من كون التصويت لا يكون معبرا عن قوة حزب ما بقدر ما يكون معبرا عن مصالح دولة أو دول الاتحاد حتى ولو كانت تنتهي لأحزاب مختلفة، فالعبرة بمصالح الدولة وليس بالأحزاب الحاكمة وقوتها وهذا ما يمثل في حد ذاته نقطة أساسية نحو حيوية وإيجابية الفيدرالية.

للبنديسرات وبصفته يشكل حلقة ربط بين الحكومة الفيدرالية وحكومات المقاطعات « Lander » الحق في المبادرة بالتشريع مثله مثل البندستاغ (الغرفة السفلى) والحكومة الفيدرالية. فحق المبادرة بمشاريع أو اقتراحات القوانين الفيدرالية من اختصاص الحكومة الفيدرالية، البنديسرات (2) - باعتباره الهيئة التي من خلالها تساهم الأقاليم في التشريع وفي إدارة الفيدرالية (3) - وأعضاء البندستاغ (4) الذين لهم

1- لكل عضو من أعضاء البنديسرات حق حضور الجلسات العامة وأشغال اللجان في البندستاغ والمشاركة في النقاش والاستماع إلى الانشغالات التي يقدمها والأخذ بها إن كانت وجهة وقانونية. والعكس غير صحيح، إذ لا يمكن لأعضاء البندستاغ حضور جلسات وأشغال البنديسرات، هذا الحق مخول فقط لأعضاء الحكومة الفيدرالية الذين يمكنهم حضور أشغاله ولجانه.

2- طبقا للمادة 76 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الفيدرالية - Basic Law for the Federal Republic of Germany »

- أعتد بتاريخ 08-05-1949 ليطبق على أقاليم ألمانيا الغربية آنذاك بصفة مؤقتة ريثما يتم توحيد ألمانيا ويتحول إلى دستور وهو ما تم فعلا بسقوط جدار برلين وتوحيد ألمانيا بتاريخ 03-10-1990 - التي تنص على إحالة جميع النصوص القانونية المصوت عليها في البندستاغ إلى البنديسرات، مع العلم أنه يمكنه إبداء رأيه في أي مشروع قانون قبل إحالته على البندستاغ.

3- م/50 من القانون الأساسي (الدستور الألماني).

4- تنص م/77 (1) من القانون الأساسي على أن يصوت البندستاغ المنتخب على القوانين الفيدرالية بأغلبية أعضائه الحاضرين، يمكنه أن يعترض بالأغلبية المطلقة لأعضائه على اعتراض البنديسرات على أحد النصوص القانونية التي

الحق في اقتراح القوانين بشرط أن يوافق عليها 5% على الأقل من أعضائه (حوالي 34 نائباً) أو يقدم الاقتراح من طرف إحدى المجموعات البرلمانية في البندستاغ.

يمارس البندسرات وظيفة رقابة وتوازن ضمن النظام الفيدرالي للحكومة باعتباره ينظر ويناقش مشاريع واقتراحات القوانين القادمة من الحكومة ومن النواب في الغرفة السفلى على أساس أنه المسؤول الأول على تطبيقها ووضعها حيز التنفيذ خصوصاً على مستوى الأقاليم Lander. يرسل رئيس البندستاغ (1) كل النصوص المصوت عليها إلى البندسرات الذي يتولى «القراءة الثانية» لها للتأكد من مدى الأخذ بأرائه واقتراحاته التي سبق له وأن أباها أثناء «القراءة الأولى» للنص بعين الاعتبار من طرف البندستاغ، وهل أحدث تغييرات عليها أم لا.

إذا لم يوافق البندسرات على نفس الصيغة التي وافق بها البندستاغ على نص قانوني ما، يتعين الذهاب، خلال مدة ثلاثة أسابيع إلى «لجنة الوساطة - Mediation Committee» (2) المتكونة من 16 عضواً عن البندسرات (عضو واحد لكل دولة في الاتحاد الـ16) و16 عضواً عن البندستاغ تماشياً مع تعداد أعضاء المجموعات البرلمانية

صوت عليها. تقرر المحكمة الدستورية الفيدرالية مشاريع أو اقتراحات القوانين التي يتعين على البندسرات الموافقة الصريحة عليها قبل أن تصبح نافذة، وعدم الموافقة عليها يعني إلغائها حتى ولو صوت عليها البندستاغ بالإجماع. والقوانين التي يتعين على البندسرات الموافقة عليها هي تلك القوانين التي تمس بالمصالح الأساسية والحيوية للأقاليم كالقوانين المالية (الموازنة، الإيرادات، النفقات، الضرائب... إلخ)، التي تؤثر على الأقاليم والمقاطعات (دول الاتحاد) أو التي تمس وبطريقة جوهرية اختصاصها في ميادين تطبيق التشريع، تنظيم السلطات الإدارية أو المساس بأي إجراء آخر يدخل في نطاق اختصاص هذه الأقاليم. أنظر مرجع سابق، R. Schick et W. Zeh, pp. 82, 114-15.

1- ينتخب رئيس البندسرات بالتناوب لمدة 12 شهراً من بين رؤساء أو وزراء دول الاتحاد المفوضين لدى البندسرات، ويتولى مهام رئيس الدولة الفيدرالية (منصب شرفي فخري تقريباً) في حالة الشغور أو عدم القدرة على الاستمرار في الوظيفة.

2- يتبدل رئيس لجنة الوساطة بالتدوير والتناوب كل ثلاثة أشهر بين عضو من البندستاغ وعضو من البندسرات. اجتماعاتها سرية ولا يمكن الاطلاع على محاضرها إلا في العهدة البرلمانية المقبلة، أي بعد مرور حوالي 5 سنوات وهذا لتبقى بعيدة عن تأثيرات وتوجهات حكومات الأقاليم وضغط الأحزاب السياسية. وبالتالي تكون في وضعية مناسبة للتوصل إلى حل توافقي حول الخلافات بين غرفتي البرلمان. أنظر مرجع سابق، R. Schick et W. Zeh, pp. 117-18.

والتي غالبا ما تتوصل إلى حل توافقي حول المواد أو المواضيع محل الخلاف بين غرفتي البرلمان اللتان تساهمان معا وبصورة متساوية في عملية التشريع مبادرة وتعديلا ولا يمكن لأحدهما أن تشرع دون الأخرى؛ غير أنه في المسائل التشريعية التي تهم مباشرة الحكومة الفيدرالية يكون الرأي الغالب والمرجح هنا هو رأي البندستاغ وفي المسائل التشريعية التي تهم مباشرة حكومات المقاطعات كالشؤون المالية والسلطات الإدارية فيها، فالكلمة الأخيرة حولها تعود إلى البندسرات. غير أنه لا يمكن إدخال أي اقتراح تعديل على الدستور إلا بموافقة ثلثي (2/3) أعضاء الغرفتين كل على حدى.

عدم الارتباط التلازمي لنظام الغرف الثانية مهما كانت تسميتها (غرف عليا، مجالس شيوخ، أمة، أعيان، مستشارين، شورى... إلخ) لا بنظام الحكم ولا بشكله أو تكوينه، كما نوه عنه أعلاه، أدى إلى تبني هذا النظام من طرف العديد من الدول البسيطة الموحدة (1) - وإن كان تبنيه من طرف الدول الفيدرالية مسألة حتمية وضرورية- سواء ذات التقاليد العريقة والتاريخية في الديمقراطية كالمملكة المتحدة، فرنسا، إيطاليا وإسبانيا أو الدول الفتية النامية الديمقراطية في كل من إفريقيا والعالم العربي ومن ضمنها الدول المغاربية (الجزائر، المغرب، تونس وموريتانيا) (باستثناء ليبيا) ودول عربية وإفريقية كثيرة. (2)

تختلف الغرف الثانية في إفريقيا والوطن العربي من حيث:

*مدة عهدها التشريعية، تسميتها وأسلوب تشكيلها سواء بالانتخاب المباشر/ غير

1-حوالي 60% من الغرف الثانية في العالم متبناة من طرف دول غير فيدرالية على اعتبار أنها تمثل الأمة ولكن بطريقة مختلفة عن التمثيل الذي يوفره التمثيل بواسطة الاقتراع العام المباشر من طرف المواطنين (المجالس النيابية) وذلك لأسباب مختلفة مرتبطة بخصوصيات الحياة السياسية، الإدارية والإقليمية والجغرافية، الاجتماعية والاقتصادية وتنوعها في هذه البلدان. أنظر الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الفرنسي www.senat.fr.

2-مثل: مصر، اليمن، الأردن، البحرين، سلطنة عمان، السودان، السنغال، الغابون، ليبيريا، بوتسوانا، سوازلند، لوزوتو، ناميبيا (وكذلك جمهوريات جنوب إفريقيا، نيجيريا وأثيوبيا ذات النظام الفيدرالي).

المباشر (1) أو التعيين الكلي/الجزئي (2) لأعضائها من طرف رئيس الدولة أو بالانتخاب والتعيين معا (الأسلوب المختلط) (3) وموقعها ضمن المنظومة الدستورية والسياسية للدولة.

* تفاوت الصلاحيات التشريعية والأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية المخولة لها، بين من لا تملك أية صلاحية لا تشريعية ولا رقابية وينحصر دورها فقط في إبداء الرأي والمشورة وتقديم التوصيات والاقتراحات (4)، والبعض الآخر يتمتع بحق مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين دون أن يكون لها حق المبادرة التشريعية ولا سلطة التعديل (5)، في حين يوجد صنف ثالث، وإن كان قليلا، تملك فيه الغرف الثانية صلاحيات تشريعية ورقابية واسعة قد تصل إلى حد إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (6) فلها حق أخذ المبادرة التشريعية و/ أو تعديل مشاريع واقتراحات القوانين

1- هناك غرف عليا منتخبة كليا بالاقتراع العام وفق نظام انتخابي إما نسبي، أكثري أو مختلط كفرنسا، إسبانيا، اليابان والمغرب.

2- هناك غرف عليا معينة كليا مثل ألمانيا، كندا، الاتحاد الروسي، البحرين، الأردن، عمان واليمن.

3- غرف عليا غير منتخبة كليا، بحيث تتألف من أعضاء منتخبين انتخابا غير مباشر ونسبة الثلثين (2/3) عادة من طرف المجالس المحلية البلدية والولائية أو ما يقابلها مثل الهند، إيطاليا، بلجيكا، أيرلندا، الجزائر، أفغانستان، مصر وتونس.

4- كما هو الشأن في كل من مجلس الدولة (عمان) ومجلس الشورى (اليمن).

5- مجلس الأمة (الجزائر)، رغم تمتعه بصلاحيات رقابية واسعة في مراقبة عمل الحكومة يمارسها بواسطة لجانه الدائمة من خلال حق طرح الأسئلة الكتابية والشفوية، إنشاء لجان التحقيق، الاستجواب، عرض برنامج الحكومة عليه وتقديم بيان عن السياسة العامة أمامه، إلا أنه لا يتمتع بحق المبادرة بالقوانين ولا حق تعديلها، إذ أنها مخولة فقط للوزير الأول ونواب الغرفة السفلى (م/ 119 من الدستور)، مجلس المستشارين (تونس)، المجلس الوطني (ناميبيا)، مجلس الشيوخ (لوزوتو) والمجلس الفيدرالي (أثيوبيا).

6- نص الفصل 77 من الدستور المغربي على حق مجلس المستشارين في تقديم ملتمس رقابة وملتمس «توجيه تنبيه» لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة ولكن تبقى نظرية فقط غير قابلة للتطبيق عمليا لأن المؤسس الدستوري المغربي أحاط تطبيقهما بمجموعة من القيود والشروط الصعبة المنال للعمل بهما، فهما في حكم الأحكام التي ولدت ميتة. يمارس حق تقديم ملتمس الرقابة وسحب الثقة في الجزائر المجلس الشعبي الوطني حصريا ولوحده دون إشراك مجلس الأمة فيه، حسب المواد 84، 135 و 137 من الدستور

ومناقشة النصوص، مما يسمح بأن يكون لها وزن واعتبار في العملية التشريعية (1)، فهي بهذه الصلاحيات، شبه متساوية مع الصلاحيات والسلطات الممنوحة لمجالس النواب (الغرف السفلى) التي ترجع إليها الكلمة الأخيرة حول مآل النص في نهاية المطاف. كما تتفاوت الصلاحيات التشريعية بحسب طبيعة المواضيع المعروضة على البرلمان، فإذا كانت متعلقة بالأقاليم Lander أو بالولايات والمقاطعات، سواء في جوانبها المالية أو الإدارية، فإن موافقة الغرف العليا عليها إجبارية (2).

يتمتع مجلس الشيوخ البلجيكي بنفس الحقوق التي يتمتع بها مجلس النواب في أربعة مجالات على الأقل خاصة ب: المواضيع المؤسساتية الأساسية، الاتفاقيات الدولية، اتفاقيات التعاون بين الحكومة الفيدرالية والجماعات والمناطق والقوانين الخاصة بتنظيم القضاء. (3)

أخذت الدول العربية والإفريقية في معظمها أنظمتها البرلمانية ككل بما فيه غرفها الثانية (العليا) عن نماذج الدول التي استعمرتها واستدمرتها ولفترات طويلة ومختلفة، أي النموذجين الإنجليزي والفرنسي خصوصا وبدرجة أقل الايطالي والإسباني.

1-مجلس الشورى (البحرين) ومجلس المستشارين (المغرب).

2-البنديسرات (ألمانيا)، المجلس الوطني للمقاطعات (جنوب إفريقيا ابتداء من سنة 1997) ومجلس الولايات (السودان).

3-يتولى مجلس النواب البلجيكي (المتكون من 150 نائبا ينتخبون لمدة أربع سنوات)- يتوزع عدد المقاعد حسب عدد السكان في الدوائر الانتخابية- وحده مهمة الرقابة السياسية للحكومة (ملتزم الرقابة وحجب الثقة) وقوانين المالية والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها. أما مجلس الشيوخ فيتكون من 71 عضوا موزعين كالتالي: 40 منتخبون مباشرة من طرف الشعب (15 ناطقين بالفرنسية و25 ناطقين بالهولندية (Dutch)، 21 عضوا معينين من طرف برلمانات الجاليات الثلاثة (10 فرنسية، 10 فلاندي (Flamand) و01 من الجالية الناطقة بالألمانية و10 معينون من طرف المجلس نفسه (Senateurs Cooptes). تختص الغرفتان وبالتساوي بالعملية التشريعية مبادرة وتعديلا بالنسبة لكل القوانين والنصوص المتعلقة بهيكل الدولة ومؤسساتها. تعتمد القوانين إذا وافقت عليها كلتا الغرفتين، يمكن لمجلس الشيوخ أن يعدل النصوص القانونية القادمة من مجلس النواب في خلال 60 يوما بإرجاعها للغرفة الأولى لإعادة النظر فيها من جديد، أي تطبيق نظام الذهاب والإياب، ولكن الكلمة الأخيرة حول النصوص الخلافية تعود للغرفة الأولى.

مجلس اللوردات البريطاني The House of Lords -

يتكون البرلمان البريطاني من غرفتين هما مجلس العموم (1) (The House of Commons) كغرفة أولى ومجلس اللوردات (The House of Lords) كغرفة ثانية أو عليا في البرلمان، ليس له الحق في المبادرة بالتشريع إلا في حالات نادرة واختصاصات معينة لا تثير عموماً لا إشكالات ولا خلافات مع الغرفة الأولى. بصفته هيئة تداولية، يقتصر دوره على حق التعديل وطلب إعادة النظر أو تعطيل النص لمدة سنة لا أكثر، ذلك أن قانون البرلمان لسنة 1911 (Parliament Act) فرض ولأول مرة قيوداً على سلطات مجلس اللوردات في نقض (Veto) التشريعات (2) القادمة من الغرفة الأولى أو من الحكومة.

ارتبط وجود مجلس اللوردات تاريخياً بتمثيل الطبقة الأرستقراطية (3) والطبقات والفئات العليا في المجتمع عن طريق إشراكها في عمل المؤسسة البرلمانية القائمة على أساس الديمقراطية المبنية على الانتخاب المباشر أو غير المباشر من طرف الشعب ليحافظ وباستمرار على تمثيل هذه الطبقة في ظل النمو المتزايد والتطور المستمر للديمقراطية، وهذا ما أسفر ولحد الآن عن سيطرة حزب المحافظين ذو الجذور الأرستقراطية عليه، وهذا ما حاول حزب العمال تغييره عن طريق القيام بإصلاحات جذرية عليه. قامت الحكومات المتعاقبة، خاصة العمالية منها، بمحاولات عديدة لإصلاح مجلس اللوردات،

1- يتكون مجلس العموم من 650 عضو برلمان (M.P's) ينتخبون من طرف دوائهم الانتخابية لتمثيلها في البرلمان لأن العهدة هناك «محلية» وليست وطنية (مثل الجزائر) لمدة 4 سنوات. ابتداء من سنة 2015 تتحول إلى 5 سنوات بموجب قانون البرلمان لسنة 2011 المحدد مدة العهدة البرلمانية (The Fixed-term Parliament Act 2011). أنظر ويكيبيديا، الموسوعة الحرة.

2- أنظر Donald Shell « To Revise and Deliberate : The British House of Lords » in S.C.. Patterson and Anthony Mughan, p.200 مرجع سابق. منذ نهاية الحرب العالمية الأولى تم تمرير قانونين رغم معارضة مجلس اللوردات وهما قانون البرلمان (Parliament Act) لسنة 1949 القاضي بتقليص سلطته في تعطيل النصوص والثاني قانون جرائم الحرب (War Crimes Act) لسنة 1990 القاضي بمحاكمة الأفراد عن الجرائم التي ارتكبوها في الأراضي التي كانت خاضعة لألمانيا إبان الحرب العالمية الثانية. نفس المرجع ص 202.

3- وهم أعضاؤه بالوراثة (Peers by Succession) ويمثلون خمسة طبقات مرتبة ترتيباً تصاعدياً dukes, marquesses, earls, viscounts and barons.

كان آخرها الوعد الذي قدمه حزب العمال في برنامج الانتخابي للانتخابات العامة التي جرت سنة 1997 (Labour Party Manifesto to 1997 General Election) والتي فاز فيها ومفاده باختصار إلغاء حق اللوردات الوراثي للتمثيل في هذه الغرفة.

قامت الحكومة باستشارات واسعة وعلى كافة المستويات الحزبية والشعبية والإعلامية للقيام بهذا الإصلاح، وقدمت في هذا الشأن اقتراحات من طرف «اللجنة الملكية The Royal Commission» سنة 1999 تقضي بالانتخاب الكلي أو الجزئي لأعضائه على أساس التمثيل النسبي، إلا أن هذه الاقتراحات لم تحض بالإجماع، خصوصا من طرف حزبي المحافظين والليبراليين الديمقراطيين (1) وإن حققت بعض النجاح النسبي في بعض المسائل ومنها تقليص عدد الأعضاء بالوراثة إلى حدها الأدنى.

قدم نائب رئيس الوزراء (Nick Clegg) رئيس الحزب الليبرالي الديمقراطي- الشريك في السلطة مع المحافظين بناء على ائتلاف بينهما منذ الانتخابات العامة لسنة 2010- مشروع قانون لإصلاح مجلس اللوردات (House of Lords Reform Bill) بتاريخ 27-06-2012 والمتبني للمقترحات المنشورة بتاريخ 17-05-2011 (2). سقط مشروع هذا القانون بتاريخ 06-08-2012 لمعارضة حكومة المحافظين الشرسة له.

1- أنظر الجريدة الرسمية لمدالات مجلس العموم (877-78) (29 January 2003, cols. H.C.Hansard). إلغاء نظام اللوردات بالوراثة ربما يؤدي بالوزير الأول إلى القيام بتعيينات على المقاس من حزبه، محيطة وأصدقائه خاصة منهم أصحاب المال والأعمال، وهو ما حدث في فضيحة ما سمي «المال للشرف- Cash for Peerages- Cash for Honours» وهي فضيحة سياسية حسب الوسائل الإعلامية البريطانية تمثلت في رفض «لجنة التعيينات لمجلس اللوردات» للتعيينات التي قدمها رئيس الوزراء العمالي آنذاك طوني بلير (Tony Blair) بحجة أن المعينين كانوا قد قدموا تبرعات سياسية لحزبه مقابل تعيينهم أعضاء دائمون في مجلس اللوردات. أنظر تغطية هذه الفضيحة من طرف أخبار الاذاعة البريطانية BBC للفترة الممتدة ما بين مارس 2005 وأكتوبر 2007، خاصة في:

Timeline: Cash-for- honours, BBC, News (UK) 23-10-2007 تم الاستماع إلى طوني بلير كشاهد في هذه القضية من طرف الشرطة بتاريخ 14-12-2006 وهي المرة الأولى التي يستمع فيها لوزير أول مازال في السلطة من طرف الشرطة وهي تقوم بتحقيقات جنائية.

2- ذهبت الاقتراحات في مجملها إلى أن يكون أعضاء المجلس كلهم معينون من طرف «لجنة التعيينات المستقلة» والتي تكون مسؤولة فقط أمام مجلس العموم مع إزالة ما بقي من لوردات بالوراثة (Hereditary Peers) في المجلس وعددهم حاليا 92 لوردا، مع العلم أنه لا يتم استخلافهم بعد الوفاة. للمزيد من التفاصيل أنظر الجريدة الرسمية لمدالات مجلس العموم (H.C. Hansard) ومجلس اللوردات (H.L. Hansard) للتاريخ والسنة المطلوبين.

إن التاريخ الطويل الحافل والمملوء بالأحداث المتعلقة بمجلس اللوردات خصوصا والبرلمان البريطاني عموما، بالإضافة لكون الدستور البريطاني غير مكتوب في معظمه أدى إلى التطور التدريجي لهذه المؤسسة نحو مؤسسة وحيدة، معقدة ومهمة، تتميز بخصائص معينة من ضمنها:

- أعضاؤه غير منتخبين (1) خلافا لمجلس العموم المنتخب كلية.
- تاريخ طويل واكبه تطور في مهامه ووظائفه.
- له دور واسع في عملية التشريع، خصوصا ما تعلق منها بإعادة النظر، التعديل أو التعطيل (مناورات التعطيل (Delaying tactics)).
- قلة الإجراءات التي تحكم سير عمله مقارنة مع المؤسسات التشريعية المماثلة.
- معظم أعضائه يمارسون العضوية بصفة جزئية (part-time) ولا يتقاضون أجرا (خصوصا الأعضاء بالوراثة، أصحاب الألقاب الملكية والأرستقراطيين).

1-قاص قانون مجلس اللوردات لسنة 1999 The House of Lords Act عدد الأعضاء بالوراثة إلى 92 بعدما كانوا حوالي 700 عضوا قبل ذلك، ينتخبون من طرف نظرائهم الأعضاء بالوراثة. يتألف مجلس اللوردات حاليا من 786 عضوا منهم 92 عضوا بالوراثة (لا تنتقل إلى أبنائهم بعد وفاتهم)، 26 من كبار رجال الدين من الكنيسة الأنجليزية (Church of England) 12 من رجال القانون (Law Lords) على اعتبار أن مجلس اللوردات هو المحكمة العليا للمملكة المتحدة والبقية معينون لمدى الحياة من طرف الملكة بإيعاز من الوزير الأول (حوالي 85% من الأعضاء حاليا من هذه الفئة) يتم اختيارهم حسب كفاءاتهم ومهنتهم وخبرتهم في مختلف المجالات العلمية والأكاديمية والثقافية ومن عالم المال والأعمال. كما سار التقليد على منح العضوية مدى الحياة للسياسيين والمتقاعدين من مجلس العموم خصوصا وزراء السيادة ورؤساء مجلس العموم (Cabinet Ministers and Speakers of the House of Commons) على اعتبار أن معظم أعضائه غير محترفين وليسوا من ممتهني السياسة ونسبة معتبرة منهم أشرفت على التقاعد في ميدان اختصاصها. أنظر. J.M. Davies, The House of Lords : Britain's Second Chamber in Transition » in. R.C. Tripathi, Second Chambers-Bicameralism Today, new Delhi (India) (2002), pp. 230-32.

الصلاحيات التشريعية لمجلس اللوردات

يمارس مجلس اللوردات السلطات والصلاحيات الآتية:

1- المبادرة بالتشريع: من حق مجلس اللوردات المبادرة بالقوانين، خاصة غير المثيرة بطبيعتها للخلافات والتعقيدات لمساعدة مجلس العموم على تفعيل الأداء البرلماني وتحسين نوعية النصوص والقوانين التشريعية، خاصة إذا ما تمت دراستها ومناقشتها بطريقة جيدة ودقيقة وصارمة من طرفه قبل إرسالها إلى مجلس العموم المنتخب كلياً ليسهل تمريرها والموافقة عليها بسهولة وبسرعة من طرف هذا الأخير. لا يمكن لمجلس اللوردات المبادرة بالتشريع في المجال المالي بجميع أنواعه وصوره، فهو متروك للمجال الحصري لمجلس العموم (الغرفة السفلى).

2- دراسة وتعديل النصوص القانونية القادمة من مجلس العموم الخاضع للضغوط السياسية والنزوات الحزبية بهدف تحسين صياغتها وإزالة أي غموض، لبس أو شك حولها أو بصددتها. (1) ذلك أنه مع تزايد عدد النصوص التشريعية في الوقت الحالي، زاد الضغط لمراقبة، تدقيق ومناقشة هذه النصوص ويتأتى ذلك بتدخل الغرفتين معا في عملية التشريع لتيسيرها والتحكم فيها بسرعة معقولة وفعالية كاملة، باستثناء المسائل المالية والضريبية فإنها تدخل في المجال الحصري (Exclusive) للغرفة السفلى التي تكون لها الكلمة الفصل في نهاية المطاف عند وقوع أي خلاف بين الغرفتين (المجلسين) استناداً للمبدأ الدستوري القديم القائل بأنه «يجب على حكومة الملك أن تقوم بأعمالها» (2) The King's Government must be carried on

1- يجري مجلس اللوردات ما بين 1500 إلى 2000 تعديل في السنة يقبل مجلس العموم معظمها، والتعديلات المعنية هنا هي الواقعة على مشاريع القوانين القادمة من الحكومة (نظام برلماني) والتي تحظى في بعض الحالات بموافقة الحكومة نفسها، نفس المرجع، ص. 238. Ibid, J.H. Davies, in R.C. Tripathi.

Ibid-2، ص. 41-240.

3 - تعطيل وليس رفض مرور النصوص القانونية المثيرة للخلاف إلى قانون قابل للتطبيق خاصة ما تعلق منها بالدستور لإعطاء الفرصة للأمة لمناقشتها وإبداء الرأي حولها، على أساس أنه ينظر اليوم إلى مجلس اللوردات على أنه مكمل إيجابي لعمل مجلس العموم ولا يتصدى له أو يعرقله. فموافقة مجلس اللوردات إلى جانب مجلس العموم ضرورية وحتمية في بعض التشريعات، ولا يمكن لهذا الأخير تجاوز موافقة مجلس اللوردات والدفع بها إلى التطبيق استنادا إلى قوانين البرلمان (Parliament Acts 1911 and 1949). (1) تشمل هذه التشريعات ما يلي: أي نص قانون يهدف إلى تمديد عهدة البرلمان؛ القوانين الخاصة (2) «private bills»؛ القوانين التي ترسل إلى مجلس اللوردات قبل انقضاء الدورة بأقل من شهر والقوانين التي تبدأ (originate) في مجلس اللوردات. (3)

سلطة تعطيل النصوص يمكن أن تفسر على أنها:

-فرصة لإجبار الحكومة على إرسال نصوص جديدة إلى البرلمان.

-فرصة للغرفة السفلى نفسها لمراجعة وإعادة النظر في مثل هذه النصوص (من

خلال قراءة ثانية مثلا).

1-طبقا لاتفاقية «سليسيبري The Salisbury Convention» (1945) نسبة إلى رئيس مجلس اللوردات The Marquess of Salisbury آنذاك والمنتني إلى حزب المحافظين والأغلبية المطلقة في انتخابات 1945 كانت لحزب العمال في مجلس العموم، وبالتالي كان لا بد من الاتفاق على مجموعة قواعد عمل بينهما لتفادي وقوع انسداد في العمل التشريعي. وهكذا كانت اتفاقية سليسيبري التي تقضي بعدم رفض مجلس اللوردات لأي نص قانوني مصوت عليه من طرف الهيئة الناجبة (ممثلة في مجلس العموم) «the Lords do not reject any legislation that has been supported by the electorate» See J.M. Davies, id. p.240.

2- القوانين الخاصة المقدمة إلى مجلس العموم أو مجلس اللوردات من طرف المنظمات كالسلطات المحلية أو الشركات الخاصة بقصد منحهم سلطات فوق أو تتعارض مع أحكام القانون العام.

3-مذكور في الموقع الإلكتروني: ويكيبيديا، الموسوعة الحرة Wikipedia, the free Encyclopedia.

-محاولة يمكن أن تفسر على أنها تهديد لضمان أن مجلس العموم يأخذ تعديلات مجلس اللوردات محمل الجد والاهتمام ولا يعد ذلك مراقبة على عمل غرفة منتخبة ديمقراطيا وتمثيلية ميدانيا.

4 - يقوم مجلس اللوردات كطرف شريك في السلطة التشريعية بممارسة بعض الصلاحيات الرقابية على أعمال الحكومة، دون أن يصل ذلك إلى إثارة المسؤولية السياسية لها (أي حجب الثقة عنها) عبر لجان العمل البرلمانية الدائمة وحقه في طرح الأسئلة الشفوية والكتابية للوزراء وإنشاء لجان تحقيق برلمانية والمناقشة العامة لمشاريع واقتراحات القوانين... إلخ.

مجلس الشيوخ الفرنسي Le Senat Français -

عرفت فرنسا خلال تاريخها الدستوري ومنذ سنة 1795 نظاما برلمانيا بغرفتين هما الجمعية الوطنية (1) (l'Assemblée Nationale) ومجلس الشيوخ (2) (Senat)

1- حملت الجمعية الوطنية l'Assemblée Nationale ومنذ تأسيسها سنة 1789 أسماء مختلفة: هيئة تشريع Corps Législatif، غرفة نواب Chambre des Députés قبل أن تستقر على اسم «الجمعية الوطنية» منذ سنة 1946 إلى الوقت الحالي. تتألف من 577 نائبا منهم 9 نواب يمثلون الجالية الفرنسية في الخارج بموجب المرسوم رقم 2009-935 المؤرخ في 29 جويلية 2009 بناء على القانون الدستوري المؤرخ في 23 جويلية 2008 المتضمن تعديل الفقرة الثالثة من المادة 24 من دستور 1958. 1958. « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée Nationale et au Sénat ». Nationale et au Sénat. يتخبون لمدة 5 سنوات بالاقتراع العام المباشر والاسمي (نظام القائمة المفتوحة) على دورين إن لم يتم الحصول على الأغلبية المطلقة في الدور الأول (أي 25% على الأقل من أصوات الهيئة الناخبة) يكون هناك دور ثاني بين الأوائل ممن تحصلوا على نسبة لا تقل عن 12.5% في الدور الأول، ينتخبون عن دوائر انتخابية محددة حسب عددهم ولكنهم يمثلون الأمة الفرنسية برمتها. أنظر www.assemblée-nationale.fr تاريخ الاطلاع 26-09-2013.

2- أنشئت الغرفة الثانية في فرنسا في سنة 1795 تحت اسم (Conseil des Anciens) «مجلس القداماء» ولكنها تحولت فيما بعد إلى مجلس شيوخ. يضم حاليا 348 عضوا منهم 12 يمثلون الجالية الفرنسية في الخارج دستوريا، كما هو مذكور أعلاه، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر أي من قبل المنتخبين المحليين لتمثيلهم على مستوى التقسيمات

ولكن بصفة متقطعة في بعض الأحيان، إلا أنه ومنذ الجمهورية الثالثة (1875-1940) أصبح مجلس الشيوخ مؤسسة ديمقراطية منتخبة. تنص المادة 24(1) من دستور الجمهورية الخامسة المؤرخ في 10-04-1958 على أن «البرلمان يتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ». يتمتع أعضاء مجلس الشيوخ بنفس الحقوق والامتيازات والسلطات والصلاحيات التي يتمتع بها نظرائهم في الجمعية الوطنية (الغرفة السفلى) من حيث جميع المهام التشريعية والرقابية باستثناء ما تعلق بـ «الكلمة الأخيرة» حول النص وفرصة «سحب الثقة» (1) من الحكومة فإنها من الاختصاص الحصري للجمعية الوطنية، بالإضافة إلى مشاريع قوانين المالية والميزانية وتمويل الضمان الاجتماعي فإنها تحال وبالأولوية إليهما، مقابل إحالة مشاريع قوانين تنظيم المجموعات الإقليمية «Collectivités Territoriales» إلى مجلس الشيوخ بالأولوية. (2)

يستفيد البرلمان الفرنسي - كغيره من البرلمانات المماثلة - من التنوع بين غرفتيه، فمجلس الشيوخ وباعتباره غرفة تأمل وتبريد، له خصوصيته المستمدة من وظيفته الدستورية المتمثلة خصوصا في تمثيل المناطق الجهوية والجماعات المحلية والجالية الفرنسية المقيمة في الخارج (3)؛ بينما تتميز الجمعية الوطنية بصلاحياتها التشريعية والرقابية الأكثر اتساعا نوعا ما على اعتبار أنها منتخبة انتخابا عاما ومباشرا من طرف الشعب والتمثيل فيها متناسب طرديا مع عدد سكان كل منطقة وأنها في نهاية المطاف

الإدارية والمناطية ولمدة ستة (06) سنوات. أنظر www.senat.fr تاريخ الاطلاع 2013-09-26.

1-لا يمكن لمجلس الشيوخ نقض «Veto» مشاريع قوانين الحكومة، تقديم ملتمس رقابة ضدها أو سحب الثقة عنها، فإنها كلها مقررة للجمعية الوطنية (الغرفة السفلى) في مقابل قابلية حلها من طرف رئيس الجمهورية (م/12(1) من الدستور الفرنسي) بينما لا يمكنه حل مجلس الشيوخ أبدا.

2-م/24(3) من الدستور والتي تنص على أن مجلس الشيوخ يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية.

3-ليس لمجلس الأمة الجزائري حق تمثيل الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج، فقد أعطاه المشرع الجزائري للمجلس الشعبي الوطني المتكون من 462 نائبا منهم ثمانية (8) نواب يمثلون الجالية الوطنية بالخارج (م/5 من الأمر 12-01 المؤرخ في 13 فبراير 2012 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان). ينتخب نواب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات انتخابا عاما ومباشرا بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة (م/84 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات).

قابلة للحل وفي أي وقت، وهي سلطة خطيرة في يد السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية. لكن يجب عدم نسيان الدور المهم الذي تلعبه الغرف الثانية وخاصة في فرنسا من خلال ضمان رقابة متبادلة مع الغرفة الأولى، توازن في الصلاحيات والسلطات والمهام بينهما وأخيرا، خلق حوار مثمر وبناء من أجل العمل معا لضمان صناعة تشريع جيد، متناغم وذو نوعية عالية.

المبادرة بالتشريع:

يتمتع مجلس الشيوخ الفرنسي (Senat) بصلاحيات تشريعية واسعة، فبصفته منتخبا من طرف المنتخبين المحليين بالاقتراع غير المباشر، يمارس السلطة التشريعية بمكوناتها الثلاثة المتمثلة في حق المبادرة التشريعية، ذلك أنه لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان (شيوخا ونوابا) حق المبادرة بالقوانين (م/ 39(1) من الدستور) وحق تعديل مشاريع القوانين (م/ 44(1) من الدستور) وحق المناقشة العامة لمشاريع واقتراحات القوانين. كما يتمتع بصلاحيات واسعة في إقرار الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها وموافقته ضرورية وأساسية على القوانين الدستورية والعضوية وهي تقريبا نفس الصلاحيات التشريعية والرقابية التي تتمتع بها الجمعية الوطنية، باستثناء تفرد بعض الصلاحيات التشريعية والرقابية كأوليتها الدستورية في دراسة مشاريع قوانين المالية التي يجب أن تحال على مكتبها أولا قبل الذهاب إلى مجلس الشيوخ وحقها في أن يكون لها «الكلمة الفصل» حول مآل النص العائد من اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء وحقها لوحدها في تقديم ملتمس الرقابة وحجب الثقة عن الحكومة.

لأعضاء مجلس الشيوخ، شأنهم في ذلك شأن نواب الجمعية الوطنية والوزير الأول، الحق في المبادرة بالقوانين واقتراح التعديلات المتأرجحة بين التعديلات الفنية البسيطة إلى التعديلات الهامة التي تدخل مادة أو مواد إضافية على مشروع أو اقتراح النص الذي قد يبدأ مساره التشريعي في مجلس الشيوخ أو في الجمعية الوطنية (1). تدرس

1-بعد المداولة في مجلس الوزراء وبعد أخذ رأي مجلس الدولة، تحال مشاريع القوانين على أحد مكثي الغرفتين (م/39(2) من الدستور). إن الوزير الأول رئيس الحكومة هو الذي يحدد من يبدأ الأول بدراسة النص، لكن في غالب الأحيان، وفي غياب النص الذي يحتم الإحالة عن غرفة معينة أولا، يرسل مشروع النص إلى مجلس الشيوخ أولا. بعد

كل مشاريع واقتراحات القوانين تباعا من طرف غرفتي البرلمان وتعتمد (يوافق عليها) النصوص النهائية إذا توصلت الغرفتين إلى صيغة مماثلة وموحدة بصدها، وفي حال الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص ما يعاد إلى الغرفة التي درسته لإعادة النظر فيه وإعطائها فرصة لتصحيحه من خلال قراءتين أو بعد قراءة واحدة في حالة الاستعجال من طرف الغرفتين وهذا ما يعبر عنه بنظام الذهاب والإياب المقيد (Navette des Lois) (1)، فإن لم يتم تدارك مواطن الخلاف فيه تشكل لجنة مختلطة (مشتركة) متساوية الأعضاء « Commission Mixte Paritaire (CMP) » متكونة من 7 نواب و 7 من أعضاء مجلس الشيوخ، مهمتها اقتراح نص موحد حول الأحكام الخلافية يعرض على الغرفتين لإقراره (2) تستدعى بطلب من رئيس الحكومة بعد قراءتين أو قراءة واحدة في حالة الاستعجال، فإذا توصلت إلى نتيجة ايجابية حول النص محل الخلاف، يرسل النص المشترك الجديد من طرف الحكومة إلى غرفتي البرلمان لاعتماده والتصويت عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.(3)

المنافسة العامة للنص من طرف الأعضاء، يدرس مجلس الشيوخ التعديلات المقترحة على النص المبادر به من طرف الحكومة أو من طرف الأعضاء قبل أن يعرض للتصويت عليه بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين حسب الحالة وبعدها يرسل النص إلى نواب الجمعية الوطنية لدراسته بدورهم. إذا لم يوافقوا عليه، يعاد لمجلس الشيوخ لإعادة النظر فيه قبل الذهاب إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، وهذا ما يدل على أن المشرع الفرنسي أخذ بنظامي « ذهاب وإياب القوانين – la Navette des Lois » المقيد في مجابهة المطلق، أولا والذهاب إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء ثانيا. ويمكن للنص أن يبدأ في الجمعية الوطنية ثم يذهب بعد التصويت عليه من طرف النواب إلى مجلس الشيوخ للقيام بنفس العملية ونفس الإجراءات.

1-الأخذ بنظام الذهاب والإياب (Navette Parlementaire) المطلق، أي الذي يسمح بذهاب وإياب النصين محل الخلاف بين الغرفتين إلى حين الوصول إلى نص واحد متفق عليه، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل إن لم يكن انسداد في العملية التشريعية؛ أو المقيد، أي ذهاب وإياب النصين بين الغرفتين لمرات محددة قبل عرض الخلاف إما على اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء و/أو إعطاء سلطة الفصل النهائي والأخير (The last Word) لإحدى الغرفتين والتي غالبا ما تكون الغرفة السفلى (الجمعية الوطنية، مجلس النواب، مجلس الشعب... إلخ) ونفس الشيء تقريبا متبع في إيطاليا المتكون برلمانها من غرفتين هما: غرفة النواب ومجلس شيوخ الجمهورية وهما متساويتان في الصلاحيات التشريعية والرقابية بما فيها سحب الثقة من الحكومة، إذ يجب أن تحوز الحكومة على ثقة غرفتي البرلمان معا.

2-م/45 (2) من الدستور.

3-م/45 (3) من الدستور.

وإذا لم تتوصل «اللجنة» إلى اتفاق حول النص الخلافي أولم تقبل اقتراحاتها النهائية حوله من طرف غرفتي البرلمان، للحكومة السلطة، بعد قراءة أخرى من طرفي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، في إعطاء «الكلمة الأخيرة» للجمعية الوطنية، التي لها الحق في الاختيار بين النص المقترح من طرف اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء والنص الذي اعتمده نفسه في المرحلة الأخيرة، أي حسب الصيغة التي تراها مناسبة (1).

الخاتمة

حاولت هذه الدراسة التعرض وبنوع من التفصيل والتدقيق لعملية صناعة التشريع في الدول التي تتبع نظام الثنائية أو الازدواجية البرلمانية وتبيان من له الحق في المبادرة بالقوانين وسلطة تعديلها سواء في الأنظمة البرلمانية، الرئاسية، شبه الرئاسية أو المختلطة؛ ومدى فعالية دور الغرف الثنائية في العملية التشريعية عبر مجموعة من الدول في العالم، خاصة منها العريقة في الديمقراطية والمتضلعة في الممارسة البرلمانية. وكيف تبنت أكثر من ثمانين (80) دولة في العالم لنظام ثنائية الغرف وأصلت له دستوريا بالاعتراف بالغرف العليا كأحد مكوني السلطة التشريعية سواء من حيث سن القوانين أو رقابة عمل الحكومة.

إذا كان نظام الغرفتين مسألة حتمية وضرورية في الأنظمة الفيدرالية، فهو موجود كذلك في الدول البسيطة بمعنى أن هناك مبررات ودوافع سياسية، تاريخية، جغرافية، اجتماعية ومهنية لعبت دورا جوهريا في تنامي ظاهرة تبني الدول- بغض

1-وهذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من نفس المادة 45، إذ تقول:

« le Gouvernement peut .. demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement ».. وهو نفس الوضع المتبع في جمهورية موريتانيا الإسلامية. أما في الجزائر، فإن استمرار الخلاف بين الغرفتين بعدم توصلهما، «على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء، إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص». (م م/120)6 و 96 من الدستور والقانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08-03-1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على التوالي.

النظر عن شكلها وتكوينها- لنظام الغرفتين في البرلمان. فالثنائية مسألة ضرورية على الأقل لتحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية في البرلمان من ضمنها إحداث توازن استراتيجي بين الغرفتين، صناعة تشريعية متأنية، جيدة وذات نوعية، تمثيل حقيقي للأقاليم والمقاطعات والولايات والسكان والفئات المهنية والاجتماعية المختلفة تجسيدا لمبدأ «الوحدة في التنوع» (1).

بينت الدراسة المجال الحصري والتفاوت التشريعي والرقابي في الصلاحيات الممنوحة لكلا الغرفتين وعدم تساويهما دستوريا في غالبية الدول، إذ تتمتع الغرف السفلى النيابية المنتخبة انتخبا مباشرا من طرف الشعب بصلاحيات تشريعية ورقابية أكثر اتساعا مما تتمتع به الغرف العليا التي يطغى عليها نظام التعيين الكلي أو الجزئي خاصة في الدول العربية والإفريقية الحديثة العهد بالديمقراطية والممارسة البرلمانية، فللغرف السفلى وحدها الحق في تقديم ملتمس الرقابة وفي سحب الثقة من الحكومة، باستثناء بعض الدول القليلة التي تتساوى فيها الغرفتان مساواة مطلقة وتامة بما فيها حق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أمامهما كالولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا، إذ يتعين على الحكومة أن تحظى بثقة الغرفتين معا دون غلبة للواحدة على الأخرى. كما تتفاوت صلاحيات التشريع والرقابة حسب طبيعة المواضيع المعروضة على البرلمان، ففي الدول الاتحادية الفيدرالية (ألمانيا، كندا وجنوب إفريقيا مثلا) تعتبر موافقة الغرف العليا فيها ضرورية لاعتماد القوانين الخاصة بالأقاليم (Lander) والمقاطعات كما أن

1- منذ الحرب العالمية الثانية، تخلت أربع دول على نظام الثنائية البرلمانية بإلغاء غرفها الثانية وهي نيوزيلندا (1950)، الدانمرك (1953)، السويد (1973) وأيسلندا (1991). تميزت هذه الدول بعدد سكانها القليل نسبيا. رفض الايرلنديون بموجب استفتاء referendum نظم بتاريخ 04/10/2013 وبنسبة 51.7% مقابل 48.3% إلغاء الغرفة العليا للبرلمان الايرلندي «مجلس الشيوخ- Senad Eireann». دعت إلى هذا الاستفتاء حكومة حزب العمال لأسباب متعلقة بالإصلاح الديمقراطي والاقتصادي، خاصة وأن البلاد تمر بمرحلة تقشف نتيجة الضائقة المالية (إلغاء الغرفة الثانية من شأنه توفير 20 مليون أورو في السنة للحكومة الايرلندية). أنظر www.BBC News Europe في تاريخ الاطلاع 05/10/2013. وفي مقابل ذلك هناك دولتان كبيرتان جغرافيا وسكانيا وقويتان اقتصاديا لم تبنا نظام الغرفتين لحد الآن وأبقتا على نظام الغرفة الواحدة وهما جمهوريتا الصين الشعبية وكوريا الجنوبية.

موافقة مجلس الشيوخ في فرنسا (دولة موحدة) ضرورة على القوانين الدستورية والقوانين العضوية.

تتميز الغرف السفلى بأن لها الصدارة والأولوية والأسبقية في دراسة مشاريع قوانين المالية والميزانية المحالة عليها أولا من طرف الحكومة كما لها الكلمة الفصل والأخيرة حول مآل النص محل الخلاف بين الغرفتين على أساس نتائج عمل اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء. مقابل ذلك، تتمتع الغرف العليا (مجالس الشيوخ) ولوحدها (أو مع الغرف السفلى) ببعض الصلاحيات التنفيذية والقضائية كالحصول المسبق على موافقة مجلس الشيوخ الأمريكي على بعض التعيينات الهامة في الدولة لكبار الموظفين (قضاة المحكمة العليا، الوزراء، السفراء... إلخ) والمصادقة على الاتفاقيات الدولية، كما تملك صلاحية توجيه اتهامات جنائية « Impeachment » لأعضاء السلطة التنفيذية أو محاكمة بعض كبار المسؤولين في الدولة، بما فيهم رئيس الجمهورية (أسند الدستور الأمريكي مثلا سلطة توجيه الاتهام للرئيس لمجلس النواب (الغرفة السفلى) وصلاحية محاكمته لمجلس الشيوخ (الغرفة الثانية).

إذا كان يعترف للغرف الثانية بأنها تلعب دور المهدئ والمسكن والكابح والمعدل للتيارات الظرفية والأهواء الجارفة السائدة في الغرف الأولى وما قد ينتج عنها من قوانين غير مدروسة كما ينبغي لعدم توفر المناخ الملائم ومنع احتكارها وانفرادها بممارسة العمل التشريعي والرقابي، فإنه يتعين الاعتراف الدستوري بحق الغرف الثانية في التشريع والتعديل والمناقشة على غرار ما هو مقرر للغرف الأولى مع الإبقاء على بعض التمايز الموضوعاتي بينهما.

أما بخصوص العملية التشريعية في الجزائر، فقد تم التوضيح، بأنه في ظل الدستور الحالي لا يتمتع مجلس الأمة بصلاحية المبادرة باقتراح القوانين ولا حتى سلطة تعديلها، وإنما يقتصر دوره على المصادقة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه إما بقبوله برمته أو رفضه برمته

وعندئذ يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لمحاولة إيجاد نص توافقي، فإن لم تتوصل إلى هذا التوافق تسحب الحكومة النص محل الخلاف.

إن استحداث مجلس الأمة في الجزائر ولأول مرة في تاريخها بموجب دستور 28/11/1996، لم يكن مجرد تقليد، مضاهاة أو اقتداء بتجارب دول كثيرة في العالم، وإنما كان نتيجة حتمية لتغييرات عملية، اعتبارات سياسية وضرورات تشريعية ورقابية عرفت الجزائر ومنذ التحولات العميقة التي جاء بها دستور 23/02/1989 وما أعقبه من أحداث عديدة ومتنوعة أفرزت ثغرات وفراغات كان يتعين ملؤها والتصدي لها حفاظا على مؤسسات الدولة واستمرارها.

وعليه، فإن لهذه الغرفة ما يبرر وجودها ويؤسس لتجديدها والإبقاء عليها ويدفع نحو تدعيمها بصلاحيات وسلطات واختصاصات خاصة في المجال التشريعي بكل مكوناته والرقابي بكل أدواته لتمكينها من المساهمة بدورها في صناعة التشريع وبصفة متوازنة، فعالة وإيجابية مبادرة وتعديلا. ولعل الفرصة ملائمة والظروف مناسبة لتمكينها من هذا الدور في ظل الاستحقاق الدستوري القادم.

طرق تعيين مجالس الشيوخ والغرف الثانية في العالم (01) (2)

| مجالس شيوخ منتخبة كليا | | | مجالس منتخبة/معينة جزئيا | | مجالس شيوخ معينة |
|----------------------------|--------------------|-------------------|--------------------------|------------------|-----------------------------|
| انتخاب مباشر | انتخاب غير المباشر | نظام انتخاب مختلط | انتخاب مباشر | انتخاب غير مباشر | |
| الأرجنتين | النمسا | بلجيكا | ايطاليا | أفغانستان | أنتيكا وبرودا |
| أستراليا | البوسنة والهرسك | اسبانيا | زيمبابوي | الجزائر | المهامس |
| بوليفيا | الكونغو | | | بلروسيا | بربادوس |
| البرازيل | أثيوبيا | | | بوتسوانا | البحرين |
| الشيبي | فرنسا | | | بورندي | بليز |
| كولومبيا | الغابون | | | كمبوديا | كندا |
| جمهورية التشيك | ألمانيا | | | مصر | جمهورية الكونغو الديمقراطية |
| جمهورية الدومينكان | المغرب | | | الهند | جزر فيجي |
| هايتي | ناميبيا | | | ارلندا | جرونادا |
| اليابان | هولندا | | | كازاخستان | جاميكا |
| ليبيريا | باكستان | | | مدغشقر | الأردن |
| المكسيك | سلوفينيا | | | ماليزيا | لوزوتو |
| | | | | النيبال | |
| نيجيريا | جنوب افريقيا | | | فيدرالية روسيا | عمان |
| جزر بالو | السودان | | | رواندا | سانت لوشيا |
| البراغواي | | | | سوازيلند | ترينداد وطوباغو |
| الفيلبين | | | | تاجكستان | المملكة المتحدة |
| بولندا | | | | تونس | اليمن |
| رومانيا | | | | أوزبكستان | |
| سويسرا | | | | | |
| تايلندا | | | | | |
| الولايات المتحدة الأمريكية | | | | | |
| الأرغواي | | | | | |
| المجموع | | | | | |
| 22 | 14 | 2 | 2 | 19 | 17 |

• 1 هناك دول تريد إنشاء غرف ثانية مثل لبنان وجيبوتي.
 2-دول أخذت القرار بإنشاء غرف ثانية وهي على مستوى الإجراءات مثل الكاميرون، جورجيا وتشاد. ويكيبيديا، الموسوعة الحرة

Methods of Nomination of the world's Senates and Second Chambers

| Fully elected Senates | | | Partially elected/partially appointed Senates | | Appointed Senates |
|-----------------------|--------------------|----------------|---|--------------------|----------------------------------|
| Direct suffrage | Indirect suffrage | Mixed suffrage | Direct suffrage | Indirect suffrage | |
| Argentina | Austria | Belgium | Italy | Afghanistan | Antigua and Barbuda |
| Australia | Bosnia-Herzegovina | Spain | Zimbabwe | Algeria | Bahamas |
| Bolivia | Congo | | | Belarus | Barbados |
| Brazil | Ethiopia | | | Botswana | Bahrain |
| Chile | France | | | Burundi | Belize |
| Colombia | Gabon | | | Cambodia | Canada |
| Czech Republic | Germany | | | Egypt | Democratic Republic of the Congo |
| Dominican Republic | Morocco | | | India | Fiji (Isles) |
| Haiti | Namibia | | | Ireland | Grenada |
| Japan | Netherlands | | | Kazakhstan | Jamaica |
| Liberia | Pakistan | | | Madagascar | Jordan |
| Mexico | Slovenia | | | Malaysia | Lesotho |
| | | | | Nepal | |
| Nigeria | South Africa | | | Russian Federation | Oman |
| Palau Islands | Sudan | | | Rwanda | Saint Lucia |
| Paraguay | | | | Swaziland | Trinidad and Tobago |
| Philippines | | | | Tajikistan | United Kingdom |
| Poland | | | | Tunisia | Yemen |
| Romania | | | | Uzbekistan | |
| Switzerland | | | | | |
| Thailand | | | | | |
| United States | | | | | |
| Uruguay | | | | | |
| 22 | 14 | 2 | 2 | 19 | 17 |