جامعة دمشق
كلية الحقوق

تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة

رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الطالب
محمد هلال الرفاعي

إشراف
الأستاذ الدكتور أحمد إسماعيل

دمشق 2011/2010م

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت يوم الأحد الواقع في 2011/2/27 من قبل السادة أعضاء لجنة الحكم التالية أسماؤهم:

الاسم	الصفة	التوقيع
الدكتور محمد الحسين	الأستاذ في قسم القانون العام/ عميد كلية الحقوق ـ جامعة دمشق، عضواً	
الدكتور خالد سمارة الزعبي	الأستاذ في قسم القانون العام ـ جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عضواً	
الدكتور أحمد إسماعيل	الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق ـ جامعة دمشق، عضواً مشرفاً	
الدكتور نجم الأحمد	الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق ـ جامعة دمشق، عضواً	
الدكتور حسن البحري	المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق ـ جامعة دمشق، عضواً	

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾ ﴾

صَدَقَ ٱللَّهُ ٱلْعَظِيمِ

سورة آل عمران: الآية، ١٥٩

إهـــداء

إلى كل العاشقين والمخلصين لثرى الوطن العربي ....

إلى كل المؤمنين بالدفاع عن الحقوق والحريات العامة ....

إلى كل المثابرين على العلم والعطاء، وإلى كل المخلصين في العمل والبناء ....

إلى الصادقين من أبناء أمتنا العربية... وإلى والديَّ اللّذيْن علماني الصـــبر والإيمان ...
إلى المخلصة الوفية ــ رفيقة الدرب ــ التي شاركتني المعانـــاة والصـــبر على مدى أربع درجات علمية في الدراسات العليا ....

إلى أحبتي وقرة عيّناي ــ زيدون ورزان ــ الهلال والعنود ــ أمجد ولبنى ــ الذين كان في صبرهم شموع الأمل ....

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

شكر وامتنان

بدايةً، الحمد والشكر لله رب العالمين الذي لا يبلُغ وصف صفاته الواصفون، ولا يدرك كُنه عظمته المتفكرون، الذي أحصى كُلَ شيءٍ عدداً وعِلماً، ولا يحيط خَلقُهُ بشيءٍ من علمه إلا بما شاء، أحمده كثيراً، وأشكره عدد خلقه وكلماته، وأسأله الصلاة والسلام على سيد المرسلين، محمد صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وصحبه الطيبين الطاهرين أجمعين.

أما بعد: فيشرفني، وقد هداني الله إلى إنجاز هذا العمل المتواضع، أن أتقدم بعظيم الشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل الدكتور أحمد إسماعيل أمد الله في عمره ومتعه بموفور الصحة والعافية، والذي تكرم مشكوراً بقبول الإشراف على هذه الأطروحة، حيث كان لآرائه وتوجيهاته وقراءاته المعمقة الأثر الكبير في انجاز هذا العمل.

وإنه لمن بالغ سروري أن أتوجه بالشكر والامتنان إلى عميد كلية الحقوق ــ الأستاذ الكبير الدكتور محمد الحسين حفظه الله ورعاه، على تواضعه وسعة صدره، وعلى ما أحاطني به من رعاية علمية، وحصافة أدبية خلال سنوات الدراسة.

كما يشرفني أن أُزجي بالشكر والعرفان إلى جميع الأساتذة الأكارم في كلية الحقوق، وأخص بالذكر منهم: الدكتور نجم الأحمد الذي كان في مُقدمة المشجعين على البحث في هذا الموضوع ــ والدكتور سام دلة، والدكتور مهند نوح، والدكتور ياسر الحويش، والدكتورة جميلة الشربجي، والدكتور حسن البحري، سيّما وأنهم لم يبخلوا بأية معلومة أو استشارة بما لديهم من علمٍ وكتبٍ ومراجع كان لها الأثر البالغ في إثراء هذه الأطروحة.

كما أتقدم بالشكر الموصول إلى جميع المـــوظفين والعـــاملين فـــي رئاســـة الجامعة، وفي كلية الحقوق ومكتبتها، وفي مكتبة الأسد، وفي مدينـــة الشـــهيد باسل الأسد الجامعية، وذلك لما قدموه من تسهيلات خـــلال مختلـــف مراحـــل الدراسة.

ويشرفني أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى كل من تفضل من الأســـاتذة الأفاضل بقبول الاشتراك في مناقشة هذه الأطروحة والحكـــم عليهـــا، ذلـــك أن ملاحظاتهم ستثري هذا البحث وتدعمه، وترفع من قيمته العلمية.

وأخيراً يطيب لي وأنا في غاية السعادة، أن أنتهز الفرصة لأعبر عن عميق حُبي وعظيم امتناني لرمز العروبة، سورية الأبية، قيادةً، وحكومةً، وشعباً، على ما لقيته من المحبة والرعاية خلال سنوات الدراسة. كما لا يفـــوتني أن أُقـــدم بطاقة الوفاء والامتنان إلى أردننا الحبيب الذي حفظه وطناً وشعباً ومليكاً.

بســـــم الله الرحـــمن الرحـــيم

المقدمة

يعد البرلمان من أهم الهيئات الدستورية التي تشكل العمود الفقـــري لمختلـــف أشكال الدولة الحديثة، باعتباره الهيئة أو السلطة الدستورية التي يناط بها مهمـــة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من جهة، ورمزاً للديمقراطية وممثلاً لسيادة الشعب الذي هو مصدر السلطات من جهة ثانية.

وقد بينت التجارب الدستورية في الأنظمة السياسية المقارنـــة أن الـــدول قـــد تمايزت في تنظيمها للسلطة التشريعية، عبر نظامين مختلفين في العالم، هما: نظام المجلس الفردي، ويتألف البرلمان فيه من مجلـــس واحـــد فقـــط، ويطلـــق عليـــه بالفرنسية Monocamérisme، وبالانجليزية Unicameralism. أما النظـــام الآخـــر ويسمى بنظام المجلسين أو بالثنائية البرلمانية، ويتألف البرلمان فيه من مجلسين، ويســـمى بالفرنســـية Le bicaméralisme ou bicamérisme[1]، ويطلـــق عليـــه بالانجليزية Bicameralism.

فيما تتعدد صور الهيئات البرلمانية ومسمياتها، وتتباين مكوناتها وآليات عملها بتعدد أشكال الأنظمة السياسية والدستورية التي تنشئها، إلا أن الفقه الدستوري قد درج على دراستها تحت هذين النظامين: نظام المجلـــس الفـــردي أو مـــا يســـمى بالأحادية البرلمانية، وهو أن تناط السلطة التشريعية بمجلس واحد منتخب يمثـــل الشعب، وتختلف تسمية هذا المجلس من دولة إلى أخرى، حيث درجت الدول على استخدام تسميات مختلفة، مثل: مجلس الشعب ــ مجلس الأمة ــ المجلس الوطني ــ الجمعية الوطنية ...الخ.

---

1) Le bicaméralisme est un système politique à deux assemblées représentatives. On trouve aussi bicamérisme. Le petit Robert, Dictionnaire de la langue française, page 246.

أما النظام الثاني أو الصورة الأخرى للهيئة البرلمانية، والتي تشكل محور دراستنا، وهي ما يعبر عنها بالثنائية البرلمانية (نظام المجلسين التشريعيين)، حيث تناط السلطة التشريعية ببرلمان مؤلف من مجلسين: يكون المجلس الأول فيها منتخباً يمثل الشعب بعمومه، أما المجلس الثاني فقد يكون منتخباً أو معيناً بكامل أعضائه، وقد يكون عدد من أعضائه منتخباً، والعدد الآخر معيناً يمثل فئات نخبوية أو شرائح ثقافية ومهنية، أو طبقات اجتماعية وسياسية. كما تختلف تسميات هذا المجلس من دولة إلى أخرى، مثل: مجلس الشيوخ في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان، مجلس اللوردات في بريطانيا، مجلس الشورى في مصر، مجلس المستشارين في المغرب، مجلس الأعيان في الأردن.

لكن التشابه بالمسميات والتماثل ما بين القواعد الدستورية في النظم السياسية المعاصرة لا يعني بالضرورة تطابقاً بين مخرجات تلك الأنظمة على الصعيد التطبيقي أو الممارسة العملية، فالقواعد الدستورية ما هي في واقع الأمر إلا الإطار النظري والتطبيقي الذي ينشئ المؤسسات الدستورية ويبين صلاحياتها ويحدد طبيعة العلاقات القائمة بينها، لتتمكن تلك المؤسسات من رسم أصول وقواعد النظام السياسي بمفهومه الشامل.

وفي إطار تلك المؤسسات يوجد عدد من العوامل ــ السياسية والاجتماعية والحزبية والاقتصادية والثقافية والتاريخية ــ تشكل في مجموعها سلسلة من الحلقات المؤثرة والمتأثرة، وتلعب دوراً فاعلاً في تحديد إطار ومسار عمل كل مجلس من مجلسي البرلمان في هذا النظام السياسي أو ذاك، حيث يعد البرلمان المؤسسة الدستورية الأهم والأكثر تأثيراً وتأثراً بتلك العوامل.

<u>أهمية الدراسة وإشكالية البحث</u>: تعد المجالس التشريعية من أهم المؤسسات الدستورية التي تمثل القلب النابض والعقل المفكر ومستودع الخبرة لكل دولة تسعى إلى بلوغ أهدافها وتحقيق مصالحها العامة ضمن الأطر الديمقراطية، حيث تتباين طرق تكوين هذه المجالس ووظائفها من دولةٍ إلى أخرى، ومن نظامٍ سياسي إلى آخر وفقاً للمنهج الديمقراطي وسقف الحريات العامة المتبع في كل دولة. هذا

فضلاً عن تباين علاقاتها مع المؤسسات الدستورية الأخرى بتباين الأنظمة السياسية، وذلك وفقا للمنهج السياسي المتبع والمعيار المعتمد لدى كل دولة في تطبيقها للديمقراطية النيابية ومبدأ الفصل بين السلطات، وطبيعة العلاقة القائمة بين هذه السلطات.

وعليه فقد احتلت مسألة تكوين البرلمان ــ من مجلس واحد أو من مجلسين ــ اهتمامات واضعي الدساتير منذ أن ظهرت فكرة الدولة في المجتمعات القديمة إلى يومنا هذا، حيث تثار هذه المسألة في معظم النظم السياسية سواء أكانت هذه النظم تنتمي إلى دول حديثة العهد، أم تنتمي إلى دول عريقة، ولم تقف أهمية هذه المسألة عند هذا الحد، بل كانت تقف دائماً في مقدمة اهتمامات رجال السياسة والقانون وقادة الثورات الشعبية، إذ غالباً ما يأتي التحول من نظام المجلس الفردي إلى نظام المجلسين أو العكس، في أعقاب كل ثورة، أو في أعقاب الإصلاحات الدستورية التي قد تأتي على خلفية اضطرابات أو أزمات سياسية واقتصادية.

ومن اللافت للانتباه في هذا الصدد أنه عندما تم اختيار هذا الموضوع في عام 2007م، كان عدد الدول التي اعتمدت نظام المجلسين قد وصل إلى 84 دولة تقريباً[1]، في حين كان عددها مع بداية السبعينيات من القرن الماضي قد وصل إلى 45 دولة، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، فهذا العدد يكاد يتضاعف هذا اليوم، فهناك دولاً تدرس إمكانية إنشاء مجلس ثانٍ والتحول إلى نظام المجلسين، أو تكون قد اتخذت قراراً في هذا الشأن دون أن تعلن بشكل رسمي عن إنشاء المجلس الثاني. بالإضافة إلى ذلك، فبدلاً أن يكون نظام المجلسين خروجاً عن القاعدة المألوفة كما كان في السابق، فقد أصبح اليوم هو النظام البرلماني الذي يعيش في إطاره غالبية سكان العالم، هذا فضلاً عن وجود هذا النظام في 13 دولة من بين 15 دولة حققت أعلى معدلات للنمو الاقتصادي في العالم[2].

---

[1]) للمزيد من التفاصيل حول الدول التي اعتمدت نظام المجلسين، يراجع: القائمة المرفقة في نهاية هذا البحث.

[2]) http: //www. Senat.fr/

هذا الأمر يقودنا إلى البحث في سر هذا الاهتمام المتجدد بنظام المجلسين، على الرغم أنه أكثر تعقيداً من نظام المجلس الفردي، وقد بدى بعد منتصف القرن الماضي وكأن نجمه آخذٌ بالأفول، خصوصاً بعد أن اختارت الدول الاسكندنافية أن تتخلى عنه.

لكن نظام المجلسين، وقد أضحى من الأنظمة الدستورية التي طرأ عليها كمٌّ هائل من التطورات التي واكبت ظهور النظام الديمقراطي النيابي، وأدت بالتالي إلى تطور النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي برمته في عدد من الدول الكبرى والعريقة، وحقق لها في ذات الوقت قدراً كبيراً من الاستقرار والتوازن بين مكوناتها السياسية والاجتماعية، فإن هذا الأمر يتيح دراسة تجربة هذه الدول في تطبيقها لفكرة نظام المجلسين التشريعيين.

ولما بلغت مسألة الديمقراطية من الأهمية التي لم تعد مجرد شعارات أو ترفاً سياسياً، بل غدت ضرورة حيوية للفرد والمجتمع والدولة في إطار المجتمع المدني والتعددية السياسية, وذلك بهدف تحقيق شرعية الروابط والعلاقات التبادلية ما بين أطرافها، للالتقاء على قواسم مشتركة تعبر عن المصالح العامة لمجموع أفراد الشعب. من هنا فلا بد من الذهاب تحت الإطار العام لموضوع هذا البحث إلى مقتضيات الممارسة الديمقراطية والتعددية السياسية بمفهومها الحقيقي الذي يتطلبه النظام النيابي سواء تألف البرلمان من مجلس أو من مجلسين.

وعلى هذا الأساس تبلورت فكرة هذا البحث وقامت أسباب اختياره، وتشكّلت معه مجموعة من الأسئلة والفرضيات ذات العلاقة، لتتمحور جميعها في إطار الثنائية البرلمانية وازدواجية السلطة التشريعية، ومعيار التمثيل الحقيقي لعموم أفراد الشعب وقطاعاته الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ومدى انسجام هذا النظام مع مبدأ الفصل بين السلطات. واستطراداً فإن هذا الموضوع يثير عدداً من التساؤلات ذات العلاقة والدلالة التي تستوجب دراستها على الصعيد النظري وعلى صعيد الممارسة التطبيقية، وهذا ما يطلق عليه في أدبيات البحث العلمي بإشكالية الدراسة أو مشكلة البحث التي نتوقف معها لطرح الأسئلة الآتية:

أولاً ــ لماذا ذهبت دول كثيرة إلى هجر نظام المجلس الواحد على الرغم من اعتباره النظام التمثيلي التقليدي السائد، وأخذت بنظام المجلسين؟ وما مدى حاجة تلك الدول إلى ذلك النظام؟ وفي المقابل لماذا ذهبت دول أخرى إلى هجر هذا النظام والعودة إلى نظام المجلس الفردي؟

ثانياً ــ هل يصلح نظام المجلسين لمختلف أشكال الدول سواءً أكانت هذه الدول جمهورية أم ملكية، بسيطة (موحدة) أم اتحادية مركبة (فدرالية)؟ وهل هذا النظام يصلح لحكومة الجمعية فقط أم أنه يصلح لكل من النظامين الرئاسي والبرلماني؟ وهل يمكن تطبيقه في مختلف النظم السياسية المعاصرة؟ وهل حجم الدولة وكبر مساحتها وعدد سكانها يستوجب عليها الأخذ بهذا النظام أو ذاك؟

ثالثاً ــ هل يحقق هذا النظام مبدأ التمثيل الشعبي الحقيقي الذي يجعل من الشعب مصدراً فعلياً للسلطات، وهل يحقق مبدأ سيادة الأمة أو سيادة الشعب؟

رابعاً ــ ما خصائص وسمات نظام المجلسين والفوائد التي يحققها، وما عيوبه وسلبياته، وهل يتم هجره أم الأخذ به في حال الاختلال وعدم التوازن بين ايجابياته وسلبياته؟

خامساً ــ ما طبيعة تكوين كل من المجلسين شكلاً وموضوعاً، ومدى المغايرة والتباين والاختلاف بينهما، وهل المغايرة والتباين ــ إن وجدا ــ يشكلان عاملاً لسيطرة أحد المجلسين على الآخر، أم من شأنه أن يعزز آليات العمل التشريعي والممارسة الديمقراطية ويدعمهما، ويرفع سقف الحريات العامة؟

سادسا:ــ هل من شأن هذا النظام أن يقوي أذرع السلطة التنفيذية للتدخل في أعمال السلطة التشريعية، أم أنه يحقق مزيداً من التعاون والتوازن ما بين السلطات؟ والى أي مدى وصلت الدول التي طبقت نظام المجلسين، وماذا حققت في هذا الشأن؟

سابعاً:ــ هل يسهم نظام المجلسين في زيادة حجم المشاركة الشعبية ويرفع من قيمتها؟

ثامنا:ــ هل يعد هذا النظام انجليزي المولد والنشأة فعلاً، أم أنه يرجع إلى الــنظم السياسية والاجتماعية التي سادت وبادت في الحضارات القديمة؟

هذه الأسئلة وتلك الإشكاليات، من المتعذر الإجابة عليها بنعم أو لا ــ شــأنها قي ذلك شأن مختلف الظواهر الاجتماعية والقانونية ــ وإنما تسترعي أن نتوقــف معها لنستدرك مدى أهمية دراسة الثنائية البرلمانية وتطور هذا المفهوم في عــدد من الأنظمة السياسية الكبرى، وذلك بهدف الوقوف علــى ســمات هــذا النظــام وخصائصه ومساوئه بتجرد، وحيادية علمية مبنية على أصول وأساسيات ومناهج البحث العلمي.

<u>منهج البحث</u>: نظراً لخصوصية الدراسة وقلة المراجــع والمصــادر المتعمقــة والمتخصصة في دراسة المجالس التشريعية[1]، فإن متطلبــات الدراســة تقتضــي دراسة كلٍ من الجوانب السياسية والقانونية، والتاريخية، والفلســفية لعــدد مــن المفاهيم الدستورية المتصلة بالثنائية البرلمانية في عدد من النظم السياسية، الأمر الذي يترتب عليه امتداد الدراسة لتشمل عدداً من الأنظمة السياسية، في بعضٍ من الحقب الزمنية. وبالتالي فإن المنهج التاريخي القائم على التحليل والمقارنــة قــد فرض نفسه على هذا البحث. إذ لا يمكن فهم الحاضر واستشراف المستقبل والتنبؤ به، دون الرجوع للماضي وتفسيره، ومن أجل فهم العلاقــة مــا بــين الماضــي والحاضر والمستقبل لابد من الرجوع للتاريخ.

---

[1]) <u>الدراسات السابقة</u>: توجد في هذا الإطار رسالتا دكتوراه: الأولى للدكتور ربيع أنور فــتح البــاب ــ جامعة القاهرة 1993م ــ تحت عنوان "الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية في النظم الديمقراطية الحديثة"، لكن هذه الرسالة ــ وبالرغم من أهميتها ــ قد ركزت على نقد نظــام المجلســين فقط، ، حيث توصلت إلى أن نظام المجلسين لا يصلح إلا في الدول ذات الأنظمة الفيدرالية. أما الدراســة الثانية فهي للدكتور محمد أبو زيد علي: تحت عنوان "الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية"، رسالة دكتوراه ــ الهيئة المصرية للكتاب ــ القاهرة 1994م، وقد ركزت هذه الدراسة أيضاً على بيــان مزايا نظام المجلسين، حيث توصلت إلى أن نظام المجلسين يصلح لكافة أشكال الدول.

وعليه فقد اتبعت المنهج التحليلي المقارن القائم على استقراء القواعد والمبادئ الدستورية الحديثة، وربطها بأصولها الفكرية ومعطياتها السياسية، وذلك عن طريق التعرض لعدد من المسائل الدستورية المتصلة بموضوع الدراسة.

خطة البحث: نظراً لكون هذه الدراسة تتناول تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة، فقد اتبعت في هذا السبيل خطة تقوم على أساس تقسيم الدراسة إلى بابين، وكل باب يقوم على أربعة فصول، وكل فصل ينقسم إلى عدد من المباحث التي يتفرع عنها عدد من المطالب والفروع:

الباب الأول: يتناول نشأة مفهوم نظام المجلسين التشريعيين وتطوره ، حيث جاء الفصل الأول تحت عنوان "أساس فكرة نظام المجلسين وتطورها"، وتناولت فيه الأصول التاريخية لنظام المجلسين لدى عدد من النظم السياسية التي سادت وبادت: الإغريق والرومان والعرب الفينيقيين، ولدى عدد من الأنظمة السياسية الكبرى التي تطور لديها مفهوم نظام المجلسين بشكله المعاصر: انجلترا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي هذا الإطار تم بحث الظروف الخاصة التي دفعت بواضعي الدستور الأمريكي إلى أن يجعلوا من نظام المجلسين المخرج ونقطة الالتقاء التي جمعت حولها كافة الأفكار المتعارضة خلال المؤتمر الدستوري الذي استمر انعقاده في مدينة فيلادلفيا على مدى أكثر من اثني عشر عاماً. كما تتبع الباحث الظروف الخاصة بنشأة نظام المجلسين وتطوره جنباً إلى جنب مع تطور النظام البرلماني البريطاني، وهو النظام الذي نشأ في كنف كل من مجلس اللوردات ومجلس العموم، حيث تمكن البرلمان البريطاني بمجلسيه من تقرير قواعد النظام النيابي عموماً، والنظام البرلماني خصوصاً، وتقرير أركانه بما في ذلك قواعد المسؤولية السياسية. هذا فضلاً عن دراسة تطور مفهوم نظام المجلسين في الدساتير الفرنسية المتعاقبة، مع بحث التقلبات السياسية والدستورية التي شهدتها فرنسا منذ ثورتها عام 1789 إلى يومنا هذا، حيث كان نظام المجلسين مثاراً للجدل الفقهي والدستوري والسياسي لدى كل جمعية تأسيسية تتكون في أعقاب تلك التغيرات.

فيما جاء الفصل الثاني لبحث مسألة تكوين الهيئات البرلمانية والمفهوم المعاصر لنظام المجلسين، مع تحديد مفهوم ثنائية مجلسي البرلمان وظاهرة تعدد المجالس في عدد من الدول. في حين جاء الفصل الثالث لدراسة أثر الديمقراطية والنظريات السياسية على تطور مفهوم نظام المجلسين.

أما الفصل الرابع والأخير من الباب الأول، فقد تم من خلاله دراسة ظاهرة تحول بعض الدول من نظام المجلس الفردي إلى نظام المجلسين والتي أطلق عليها بعض الفقهاء "أزمة المجالس التشريعية"، مع بيان مزايا وعيوب كل من نظام المجلس الفردي ونظام المجلسين، والاتجاهات الفقهية المؤيدة والمعارضة لهذا النظام أو ذاك، وقد جاء التحليل المقارن في هذا الفصل ــ من خلال الأمثلة التي تم طرحها ــ شاملاً لعدد من الأنظمة السياسية الليبرالية، والأنظمة الشمولية على السواء، دون الالتزام بمنهج أو نظام سياسي لدولة معينة بذاتها.

<u>الباب الثاني</u>: فقد جاء ــ إلى حد ما ــ لدراسة الواقع التطبيقي لنظام المجلسين في الأنظمة السياسية الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، فرنسا) وذلك وفقاً للتصنيف التقليدي المتبع في تقسيم الأنظمة الليبرالية، وهي الأنظمة التي اتخذت من الديمقراطية النيابية منهجاً في حياتها السياسية والدستورية، وذلك وفقاً للمعيار المتبع في تبنيها لمبدأ الفصل بين السلطات.

وفي هذا الإطار جاء الفصل الأول مخصصاً لدراسة ما وصل إليه نظام المجلسين في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية من تطور أدى إلى تحقيق معظم المزايا الغائية من وراء تطبيق فكرة الثنائية البرلمانية، حيث تم دراسة مكونات وسلطات كل مجلس من مجلسي الكونجرس الأمريكي، وآليات عمل كل منهما، والعلاقة التي تربط كل مجلس بالآخر، ودور الأحزاب السياسية في تكوين وسلطات كل من المجلسين، هذا وقد امتدت الدراسة لتشمل الدور الذي يلعبه كل من المجلسين في نطاق ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها، كذلك بالنسبة للدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في نطاق ممارسة كل من مجلسي الكونجرس لاختصاصاته.

أما الفصل الثاني فقد تناولت من خلاله نظام المجلسين كما هو قائم في بريطانيا، وأسلوب تكوين كل من المجلسين وسلطات كل منهما، كما امتدت الدراسة لتشمل الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في تكوين وممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها، وذلك من خلال أغلبيتها البرلمانية في كل من المجلسين، كذلك بالنسبة للدور الذي تلعبه الوزارة في ممارسة كل من المجلسين لاختصاصاته.

فيما تناول الفصل الثالث، دراسة نظام المجلسين في النظام السياسي شبه الرئاسي الذي أخذ به دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، فاشتمل على بحث أسلوب تكوين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وسلطات كل منهما، هذا بالإضافة إلى تسليط الضوء على دور الأحزاب السياسية في تكوين وسلطات كل من مجلسي البرلمان الفرنسي، وعلاقة هذا الأخير مع العناصر الأخرى التي يتكون منها النظام السياسي الفرنسي "رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الحكومة".

أما الفصل الرابع والأخير من هذا البحث فقد عمل الباحث من خلاله، على دراسة نظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية، باعتبارها جزءاً من الوطن العربي، وأحد أقطار بلاد الشام التي اعتمدت نظام المجلسين منذ دستورها الثاني عام 1946، واستمرت متمسكةً به إلى يومنا هذا.

ومن خلال نظام المجلسين عمل الباحث في هذا الفصل على بيان مكونات نظام المجلسين خصوصاً، والسلطات التي منحها الدستور الأردني لكل مجلس، كما تطرقت الدراسة إلى تحليل القواعد الدستورية التي تحدد العلاقة بين مجلسي البرلمان من جانب، والعناصر الأخرى التي يتكون منها النظام السياسي الأردني ــ الملك، الحكومة، الأحزاب السياسية ــ ومقارنة تلك القواعد الدستورية بالواقع التطبيقي والعملي لهذه النصوص، خصوصاً أن أحكام الدستور الحالي الصادر عام 1952 قد جاءت مطابقة لمعظم المبادئ الدستورية الحديثة "النظام النيابي الديمقراطي، التعددية، مبدأ الفصل بين السلطات".

الباب الأول

نشأة مفهوم نظام المجلسين

التشريعيين وتطوره

تمهيد وتقسيم:

خضع مفهوم نظام المجلسين التشريعيين إلى عدد من التجارب السياسية والتطورات الفكرية والفلسفية، شأنه في ذلك شأن معظم المفاهيم السياسية والدستورية التي لم تأتِ وليدة مرحلة سياسية معينة، وإنما جاءت كمحصلة لتفاعل عدد من العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، التي أملتها التجارب المتوارثة في المجتمعات الإنسانية، التي تشترك في إنسانيتها، لكنها قد تختلف باختلاف الأسس التي أسهمت في تكوين أنظمتها السياسية، وفي ذات الوقت قد تشترك في بعض هذه المكونات. حيث توارثت الأجيال بعضاً من تلك الأفكار والمكونات السياسية التي خضعت لتطور الزمن والبيئة وارتقاء البشر، فاصطبغت بصبغات جديدة، أملاها التطور التاريخي واقتضتها الظروف أحياناً.

وقد عُرِفَ نظام المجلسين في عدد من الأنظمة السياسية التي سادت وبادت منذ عهود قديمة، سواء على نطاق النظام السياسي الذي ساد دولة المدينة في كل من بلاد الإغريق والرومان، أو في ممالك الشرق القديم لدى الفينيقيين في بلاد الشام، أو على نطاق دولة الإمبراطورية ونظامها السياسي الذي أتى فيما بعد.

لكن هذا النظام خضع لعدد من التطورات الهائلة التي طرأت على معظم المفاهيم الدستورية في كل من انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية خلال القرون الثلاثة الأخيرة، هذه التطورات منها ما هو فلسفي اجتماعي جاء استجابة لعدد من النظريات الفلسفية والتغيرات الاجتماعية، ومنها ما هو سياسي دستوري، أملته التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك البلدان.

ولعل في استقرار نظام المجلسين في عدد من الأنظمة النيابية الرئيسية ــ بريطانيا، فرنسا، الولايات المتحدة ــ له من المزايا والأسباب التي جعلت منه النظام

السائد الذي انتقل إلى عدد من دول العالم خلال القرن التاسع عشر، الأمر الـــذي أدى إلى انقسام الفقه الدستوري والسياسي بشأنه، ما بين مؤيّد ومعارض له.

وفي هذا الإطار سنعمل بداية على بحث أساس فكرة نظام المجلســـين وتطورهـــا (الفصل الأول)، وفي تكوين الهيئات البرلمانية والمفهوم المعاصر لنظـــام المجلســـين (الفصل الثاني)، وأثر الديمقراطية والنظريات السياسية فـــي تطـــور مفهـــوم نظـــام المجلسين (الفصل الثالث)، وفي أزمة المجالس التشريعية ومزايـــا وعيـــوب نظـــام المجلسين (الفصل الرابع).

الفصل الأول

أساس فكرة نظام المجلسين وتطورها

تمهيد وتقسيم:

سوف نعمل في هذا الفصل على تسليط الضوء علـــى أســـاس فكـــرة نظـــام المجلسين وأصولها التاريخية (المبحث الأول)، تطور مفهوم نظام المجلسين مـــع تطور مفهوم النظام البرلماني في انجلترا (المبحث الثاني)، تطور مفهـــوم نظـــام المجلسين مع تطور النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة (المبحث الثالث)، نطـــاق تطبيق فكرة نظام المجلسين قي الدساتير الفرنسية (المبحث الرابع):

المبحث الأول

الأصول التاريخية لمفهوم نظام المجلسين

عُرِفَ نظام المجلسين في عدد من الأنظمة السياسية منذ عهود قديمة، سواء على نطاق النظام السياسي لدولة المدينة الذي ساد في كل من بلاد الإغريق والرومان، أو في ممالك الشرق القديم لدى الفينيقيين في بلاد الشام، أو على نطاق دولة الإمبراطورية ونظامها السياسي الذي أتى فيما بعد.

وعليه سنعمل بإيجاز على تناول أربعة نماذج من الأنظمة السياسية التي عرفت نظام المجلسين، وهي: نظام المجلسين لدى الإغريق (الطلب الأول) نظام المجلسين لدى الرومان (المطلب الثاني) نظام المجلسين لدى العرب الفينيقيين (المطلب الثاني):

المطلب الأول

نظام المجلسين لدى الإغريق

أوجد التنظيم السياسي للمدن الإغريقية القديمة أشكالا متعددة لنظم الحكم المختلفة والمجالس التشريعية في بعض الحقب من تاريخ اليونان القديم، خصوصاً في كل من أثينا وإسبارطة ــ اللتان عرفتا نظام المجلسين في منتصف الألف الأول قبل الميلاد[1]. وعليه سنلقي بالضوء على مفهوم نظام المجلسين لدولة المدينة في أثينا (الفرع الأول)، ومفهوم نظام المجلسين لدولة المدينة الارستقراطية في إسبارطة (الفرع الثاني):

الفرع الأول

نظام المجلسين لدولة المدينة في أثينا:

عرفت دولة ــ المدينة ــ في أثينا نظام المجلسين في نهاية القرن السادس قبل الميلاد، بعد أن مرت بمراحل متعددة من الصراعات السياسية والطبقية

---

[1]) للمزيد في هذا الموضوع، أنظر: د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت 1969، ص 338.

والاجتماعية، وعرفت أشكالاً متمايزة من نظم الحكم المختلفة، شأنها في ذلك شأن المدن اليونانية الأخرى في تلك المرحلة[1].

وقد كان لظهور (كليستان) على مسرح الحياة السياسية في أثينا واستيلائه على السلطة عام 508 ق.م، بدعم من المجلس الارستقراطي (مجلس الأعيان) الذي كان قد أنشأه (صولون) الأثر البالغ في ترسيخ جذور الديمقراطية[2]، فعندما تولى كليستان السلطة قسم الأثينيين إلى عشرة قبائل، والبلاد إلى مئة دائرة لكل منها مجلسها الخاص، ينتمي أعضاؤه إلى مختلف الطبقات من المواطنين الأحرار، مهمتهم التشاور في شؤون دائرتهم. ومن أجل الحفاظ على التوازن الاجتماعي والسياسي للمجتمع الأثيني أعاد كليستان تشكيل مجلس البولييه (مجلس الأعيان) الذي كان صولون قد أنشأه إرضاء لطبقة الأشراف والأغنياء، ولكن بتركيبة مختلفة، ليصبح عدد أعضائه خمسمائة، يمثلون جميع المواطنين الأحرار الراشدين، وكانت قرارات هذا المجلس غير نافذة إلا بعد عرضها على الجمعية العامة(مجلس الشعب) لنيل الموافقة أو الرفض[3]. وعلى هذا الأساس كان التنظيم السياسي لدولة ــ المدينة في أثينا، حسبما ورد في دستور (كليثينس)[4] يتألف من مجلس للعامة يسمى (الأكليزا) ومجلس شورى يسمى (بولييه) والقضاة[5].

<u>1ــ الأكليزا (مجلس العامة أو مجلس الشعب)</u>: تعتبر الأكليزا بمثابة المؤتمر الشعبي العام أو ما يشبه الجمعية العامة، التي تعد نموذجاً للديمقراطية المباشرة،

---

[1]) للمزيد في هذا الموضوع، يراجع: د. عكاشة عبد العال والدكتور طارق المجذوب: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، ،الدار الجامعية للطباعة والنشر ــ بيروت، 2000م، ص260.

[2]) د. علي عكاشة: اليونان والرومان، دار الأمل للنشر والتوزيع، إربد/الأردن، ط1، 1991م، ص74.

[3]) أنظر: د. عكاشة عبد العال وآخرون: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، مرجع سابق ص 256.

[4]) استكملت دولة ــ المدينة الديمقراطية في أثينا مفهومها كدولة، ونظام للحكم قائم على منهج ودستور، تتقابل فيه ممارسة الحقوق والالتزام بالواجبات، في عهد الأديب ورجل الدولة (بريكلس 490-429 ق.م). يراجع في ذلك: ــ الأستاذ محمد سعيد طالب: الدولة العربية الإسلامية ــ الدولة والدين، بلا تاريخ وعنوان نشر، ص 93.

[5]) د. محمود سعيد عمران وآخرون: النظم السياسية عبر العصور، دار النهضة العربية ــ بيروت 1999م، ص73.

ومن خلالها يمارس المواطنون الذين تنطبق عليهم شروط العضـــوية، الوظـــائف السياسية والشؤون العامة بأنفسهم دون وساطة أحد، وكانت عضوية هذه الجمعية متاحة لجميع المواطنين الأحرار من الذكور الذين تزيد أعمارهم عن ثمانية عشـــر عاماً، وقد قاموا بتأدية الخدمة العسكرية[1].

ومن أهم اختصاصات (الأكليزا) باعتبارها السلطة التي تعبر عن إرادة الشعب، كان الاختصاص التشريعي المتمثل بالتصويت على مشروعات القوانين التي تعرض عليها من قبل مجلس الشيوخ (البوليه)، وهي غير ملزمـــة بقبـــول مشـــروعات القوانين ومقترحات تعديلها، فهي صاحبة الولاية في قبول القانون أو رفضه. كما تختص الجمعية بالسلطات ذات الطابع السياسي، مثل إعلان الحرب وتقرير السلام، وتحديد عدد أفراد الجيش، وعقد المعاهدات وتعيين السفراء. كذلك لها عـــدد مـــن الاختصاصات المالية والإدارية، مثل فرض الضرائب وتقرير الرســـوم الجمركيـــة، واختيار القضاة والحكام، وانتخاب كبـــار القـــادة العســـكريين ومـــوظفي الجهـــاز التنفـــيذي للمدينة[2].

غير أن اختصاصات الجمعية لم تكن تشريعية فحسب، بل كانت تمارس الرقابة على أعمال الجهاز التنفيذي والمتمثل بالحكام وكبار الموظفين المعينين مـــن قبـــل الجمعية، إذ يتعين عليهم تقديم تقرير وكشف حساب إلى الجمعية عـــن إداراتهـــم، ولها أن تطرح الثقة أو عدم الثقة بهم، وفي حال عدم الثقة يعزل ويقدم للمحاكمـــة من طرحت الثقة به ولم يحصل عليها. وهنالك بعض الاختصاصات المحـــدودة ذات الطابع القضائي مثل الحكم بإبعاد أو نفي احد المواطنين عن المدينة، هـــذا فضـــلاً

---

[1]) كما يشترط في أعضاء هذه الجمعية أن يكونوا مولودين من أبوين يتمتعون بحق المواطنة لمدينة أثينا، وأن لا يكون قد صدر بحق العضو أي حكم يحرمه من ممارسة حقوقه السياسية. وبـــذلك يســـتثنى مـــن عضوية هذه الجمعية النساء والأجانب وطبقة العبيد التي كانت تشكل شريحة واسعة من سكان المدينة. ــ يراجع في ذلك: د. علي عكاشة وآخرون: اليونان والرومان ــ مرجع سابق، ص106.

[2]) د. أحمد إبراهيم حسن: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية الدار الجامعية ــ بيروت 1995، ص 114.

كونها (الأكليزا) عبارة عن منبر حر للمعارضة أيضاً، استفاد منها أصحاب الكفاءة العالية، والمفوهون أصحاب الحكمة والبلاغة[1].

2ـ مجلس الشيوخ (البوليه): يعتبر هذا المجلس امتداد للمجلس الارستقراطي الذي كان صولون (594–572 ق.م) قد أنشأه إرضاءً لطبقة الأشراف، وكان عدد أعضائه محدوداً، إلا أنه جاء مغايراً من حيث الشكل والتكوين في ظل النظام الديمقراطي، فاتسع نطاق العضوية فيه إلى خمسمائة عضو ـ لتحصل كل قبيلة من القبائل العشرة التي كانت تتكون منها مدينة أثينا على خمسين مقعداً يتم ملئها عن طريق القرعة ممن أكملوا سن ثلاثين عاماً من أعمارهم، لفترة محددة غير قابلة للتجديد المباشر، وذلك بهدف إتاحة الفرصة لجميع المواطنين للمشاركة في الشئون العامة.

ونظراً لكثرة عدد أعضاء هذا المجلس (مجلس الخمسمائة)، تم تقسيمه إلى عشر لجان، تظم كل منها خمسين عضواً، ومهمة هذه اللجان اقتراح مشروعات القوانين وصياغتها، وتحضير جدول أعمال (الأكليزا) جمعية الشعب، ومراقبة أعمال الحكام (الأراخنة) والقادة والقضاة وموظفي الجهاز التنفيذي والإداري للمدينة. وقد كان لكل لجنة من اللجان العشرة أن تتولى مداورة رئاسة الأكليزا لمدة ستة وثلاثين يوماً على التوالي، وفي طليعة كل صباح تُنصب اللجنة أحد أعضائها رئيساً عليها يتولى في نفس الوقت رئاسة اللجنة ورئاسة مجلس الشيوخ (البولييه)، ورئاسة مجلس الشعب (الأكليزا)[2].

---

[1]) كما تساوى في عضويتها جميع المواطنين، فكانت تلتئم اجتماعاتها لأربع دورات في الشهر أو بما يقارب الأربعين مرة في العام، على تلة مواجهة (للأكرابوليس) تُسمى (بينكس).

يراجع في ذلك: د. عكاشة عبد العال وآخرون، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ـ مرجع سابق ص264.

[2]) د. عكاشة عبد العال وآخرون: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ـ مرجع سابق، ص265.

الفرع الثاني

نظام المجلسين لدولة المدينة الارستقراطية في إسبارطة

في الوقت الذي كان الأثينيون يُفاخرون بديمقراطيتهم، كان الإسبارطيون أيضاً يباهون في أن دستورهم كان له التنظيم الأفضل، في المحافظة على الأمن والاستقرار لمدة طويلة، وحجتهم في ذلك أن أنظمة الحكم الثلاثة (الملكية والارستقراطية والديمقراطية) قد اجتمعت فيه[1]، فكان لكل من النظامين الديمقراطي في أثينا والارستقراطي في إسبارطة، مؤيدون ومعارضون[2]. ومن بين المؤسسات السياسية التي أنشأها النظام الدستوري في دولة إسبارطة: 1 ــ مجلس الشعب (أبيلاّ)، 2ــ مجلس الشيوخ (الجيروزيا):

1ــ مجلس الشعب أو الجمعية العامة (أبيلاّ): تتألف هذه الجمعية من المواطنين الإسبارطيين الذكور الذين بلغوا الثلاثين من العمر، وأكملوا متطلبات التدريب العسكري التي يفرضها القانون، وتعقد اجتماعاتها في منتصف الأشهر القمرية، وكانت صاحبة الاختصاص في الموافقة على مشروعات القوانين المقترحة أو رفضها دون إدخال أي تعديلات عليها، ومن اختصاصات الجمعية العامة أيضاً التصويت على تعيين القادة وكبار الموظفين وأعضاء مجلس الخمسة (الأفوريون)[3].

2ــ مجلس الشيوخ (الجيروزيا): يتألف هذا المجلس من الملَكيّن (الحكام) ومن بعض أعضاء الطبقة الارستقراطية (الأشراف والنبلاء)، وعدد أعضائه (28) عضواً يتم انتخابهم من قبل الجمعية العامة (مجلس الشعب) لمدى الحياة[4]، ويشترط في العضو أن يكون قد أكمل سن الستين عاماً، وأن يتصف بالحكمة ورجاحة الرأي، وتتلخص اختصاصات هذا المجلس في تقديم مشروعات القوانين إلى الجمعية

---

[1]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ــ مرجع سابق، ص 338.

[2]) د. عكاشة عبد العال وآخرون: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ــ مرجع سابق، ص268.

[3]) د. أحمد إبراهيم حسن: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ــ مرجع سابق، ص111.

[4]) د. علي عكاشة وآخرون: اليونان والرومان ــ مرجع سابق، ص61.

العامة، ومراقبة أعمال القضاة الخمسة، والنظر في القضـــايا السياســـية الهامـــة، والقضايا الجنائية، والقضايا التي تمس أمن وسيادة الدولة[1].

الطلب الثاني

نظام المجلسين لدى الرومان

عرفت روما نظام المجلسين منذ العهد الملكي القديم، كما عرفت عـــدداً مـــن الهيئات والمجالس التشريعية خلال العهد الجمهوري الذي جاء بعد سقوط النظـــام الملكي عام 509 ق.م[2]، كما عرفت خلال مراحل تطورهـــا أشـــكالاً لـــنظم الحكـــم المختلفة، وأوضاعاً دستورية متباينة، كانت صلاحيات واختصاصات تلك المجالس تضيق وتتسع بحسب تباين واختلاف أشكال تلك النظم السياسية التي سادت خـــلال عهودها الثلاثة (الملكي، والجمهوري، والإمبراطوري)[3]، وفي ظل تلك الأنظمـــة وجدت حكومات فردية ودكتاتورية وحكومـــات ديمقراطيـــة، وحكومـــات الأقليـــة الارستقراطية (ألأوليجارشية) [4]. ومع ذلك فقد كان التنظيم السياسي والدســـتوري

---

[1]) د. عكاشة عبد العال وآخرون، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، مرجع سابق ص260.

[2]) د. محمد السيد عبد الغني: التاريخ السياسي للجمهورية الرومانية، ج1، المكتـــب الجـــامعي الحـــديث للنشر، الإسكندرية، 2005 م، ص 112.

[3]) يراجع في ذلك:

ــ محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ــ مرجع سابق، ص 383.

ــ د. أحمد إبراهيم حسن: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ــ مرجع سابق، ص353-356.

[4]) وعلى الرغم من ذلك فقد أبدع الرومان في مجال التشريع والفقه القانوني المبني عل أســـس علميـــة وواقعية نابعة من طبيعة القوة والعظمة التي أرادوها لمدينتهم روما في أن تشكل دولة المدينة العالمية، فتفوقوا في مجال القانون المدني والقانون الدولي والسياسة الخارجية، فكان لهم الســـبق فـــي ترســـيخ مفاهيم القانون المدني، وتقسيم القانون إلى ثلاثة فروع، وهي: القانون المدني وقانون الشعوب وقانون الأجانب.

يراجع في ذلك: د. أحمد الأصبحي: قراءة في تطور الفكر السياسي ج1، ط1، دار البشر للطباعة والنشر ــ عمان/ الأردن، 2000م، ص121-122.

بمراحله المختلفة يدور حول ثلاث مؤسسات دستورية، وهي: الملك أو القنصلين أو الإمبراطور ــ ومجلس الشيوخ ــ والمجالس الشعبية[1].

أولاً: مجلس الشعب (المجالس الشعبية): تباينت تلك المجالس في تكوينها واختصاصاتها بحسب تباين كل عهد من العهود السياسية الثلاثة، حيث كان مجلس الشعب أو المجالس الشعبية في العهد الملكي، يتألف من الذكور البالغين القادرين على حمل السلاح من سكان مدينة روما الأحرار من طبقة الأشراف الذين كانوا يستأثرون بكل شيء ويتمتعون بكامل حقوقهم السياسية والمدنية[2]، ويستثنى من ذلك طبقة العامة والنساء التي كانت محرومة من كافة الحقوق السياسية وبعض الحقوق المدنية، وبهذا التقسيم الطبقي يكون مجلس الشعب الروماني مكوَّناً من طبقة الأشراف وحدهم، حيث كانت روما تقسم إلى ثلاثة قبائل، وكل قبيلة تضم عشر وحدات، كل وحدة منها لها مجلسها ورئيسها المنتخب، وبالتالي فإن مجلس الشعب يتكون من ثلاثين وحدة، ويتم التصويت داخل المجلس على أساس الوحدات، لكل وحدة صوت واحد هو صوت أغلبيتها[3].

فيما كانت هذه المجالس تجتمع بدعوة من الملك[4]، في مكان يدعى الكوميتيوم (Comitium) أي مقر المجالس، وهو الجزء الشمالي من (الفورم Forum) منتدى روما[5]، ويسند البعض إلى هذه المجالس بعض الاختصاصات التشريعية والانتخابية، إلا أن اختصاصاتها كانت تنحصر غالباً في قبول أو رفض ما يعرضه

---

[1]) وقد كان للرومان تأثيرهم في النظم السياسية اللاحقة، وذلك عن طريق مجموعات قوانينهم ونظمهم السياسية ومبادئهم الدستورية، مثلما تأثروا بالنظم السياسية التي كانت سائدة لدى كل من الحضارة الإغريقية والحضارة الفينيقية، وحضارات الشرق القديم. يراجع في ذلك :

ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ــ مرجع سابق، ص 393-397.

ــ د. محمود سعيد عمران وآخرون: النظم السياسية عبر العصور ــ مرجع سابق، ص140.

[2]) د. علي عكاشة وآخرون:اليونان والرومان ــ مرجع سابق، ص155-158.

[3]) د. أحمد إبراهيم حسن: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ــ مرجع سابق، ص460.

[4]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ــ مرجع سابق، ص384.

[5]) د. شفيق الجراح: دراسة في تطور الحقوق الرومانية ومؤسساتها، ص61-62، مطبعة الداودي، دمشق1987م.

عليها الملك ومجلس الشيوخ من موضوعات ذات طابع ديني وما يراد إدخاله على نظام المدينة والعشائر والأحوال الشخصية، ولم يكن لهذه المجالس حق الاقتراح، أو حق التعديل فيما يعرض عليها[1].

وفي العهد الجمهوري الذي تميز بإجراء عدد من التغييرات في النظام الدستوري لهيئات الحكم المختلفة، استمرت تلك المجالس بصورتها السابقة مع إدخال بعض التعديلات التي اقتضتها طبيعة النظام الجمهوري، الذي اكتسب شرعيته من ثورة الشعب على النظام الملكي، وكان من أهم تلك التغييرات ما تعلق بعضوية تلك المجالس، فلم تعد مقصورة على الإشراف وحدهم، بل دخلها العامة أيضاً، واكتسبت تلك المجالس الصفة التشريعية، إلى جانب اختصاصها بانتخاب القنصلين، وتوقيت مدة حكمهما بسنة واحدة غير قابلة للتجديد[2]. وقد عرفت روما خلال العهد الجمهوري وجود ثلاثة مجالس شعبية، هي[3]: ــ

- **مجلس الجماعات**: وكان يسمى أيضا بمجلس الوحدات وهو أقدم أنواع الجمعيات الشعبية الرومانية، حيث بقي على شكله المؤلف من ثلاثين وحدة أو دائرة انتخابية، غير أن عدد أعضائه قد زاد بسبب المساواة في عضويته بين العامة والأشراف، وقد تقلصت اختصاصاته مع الزمن لصالح المجالس المئوية، وانحصرت في التصويت على قانون منح السلطات لكبار القادة ورجال الكهنوت والموظفين المنتخبين من قبل المجالس المئوية[4].
- **المجالس المئوية**: كان هذا المجلس يقوم على نظام أوليجارشي قائم على أساس الثروة التي بموجبها يتم توزيع أعضائه في الفئات والرتب والمواقع العسكرية[5]، وسميت بمجالس الوحدات المئوية، نتيجة لتقسيم أعضائه إلى خمس

---

[1]) د. عكاشة عبد العال وآخرون: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ــ مرجع سابق ص 283.

[2]) يراجع في ذلك: د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ــ مرجع سابق، ص 385.

[3]) يراجع في ذلك: د. محمد السيد عبد الغني: التاريخ السياسي للجمهورية الرومانية، ج1 ــ مرجع سابق، ص 190 .

[4]) د. علي عكاشة وآخرون ــ مرجع سابق، ص 218.

[5]) د. شفيق الجراح: دراسة في تطور الحقوق الرومانية ومؤسساتها ــ مرجع سابق، ص 64.

وحدات كل وحدة منها تتألف من عدد من المئات، ضمن آليات رياضية وإحصائية محدده[1]، وتتمثل اختصاصات هذا المجلس بانتخاب القناصل وحكام الإحصاء والحكام القضائيين إلى جانب اختصاصه التشريعي بالتصويت على مشروعات القوانين التي تعرض عليه من قبل القناصل والحكام القضائيين[2].

• **المجالس القبلية**: وتقوم على أساس تقسيم روما وضواحيها إلى مناطق قبلية تشبه إلى حد ما نظام الدوائر الانتخابية في الزمن الحاضر، وكانت في نهاية العهد الملكي وبداية العهد الجمهوري تسمى بمجالس العامة، ويتألف أعضاؤها من أفراد الطبقة العامة دون سواهم من طبقة الأشراف، وكانوا يعقدون اجتماعاتهم بصفة غير رسمية، يصدرون من خلالها بعض القوانين التي تسري عليهم وحدهم، ونتيجة للصراع الطويل مع طبقة الأشراف على مدى قرنين من الزمن انتزعت طبقة العامة عدداً من المكاسب[3] أدت إلى تحول اجتماعات العامة، إلى جمعية قبلية رسمية ذات صفة تشريعية، اكتسبت بعض قراراتها صفة القوانين بعد مصادقة مجلس الشيوخ (السيناتوس) عليها[4].

ثانياً: مجلس الشيوخ (السيناتوس Senatus): يعتبر مجلس الشيوخ من أهم المؤسسات الدستورية في التنظيم السياسي لمدينة روما منذ تأسيسها في منتصف القرن الثامن قبل الميلاد، فقد كان في بداياته عبارة عن مجلس قبلي تمثيلي للعشائر التي تشمل سكان مدينة روما وضواحيها، ومستوى التمثيل فيه يقتصر على رؤساء أو شيوخ تلك العشائر من القادة والأشراف خلصاء الملك الذين ينالون اختيار الملك لهم، وأخذ عددهم يتزايد بتزايد عدد العشائر الداخلة على

---

[1]) للمزيد حول هذا الموضوع، أنظر: د. محمد السيد عبد الغني: التاريخ السياسي للجمهورية الرومانية ــ مرجع سابق، ص 190.

[2]) د. عكاشة عبد العال وآخرون، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ــ مرجع سابق ص290.

[3]) للمزيد في هذا الموضوع، يراجع: د. هشام علي صادق: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، الدار الجامعية للطباعة والنشر ــ بيروت 1982م، ص 234-241،.

[4]) يراجع في ذلك: د. محمد السيد عبد الغني: التاريخ السياسي للجمهورية الرومانية، ج1، مرجع سابق، ص 197

مدينة روما، فكان يتألف من مئة عضو إلى أن أصبح عدد أعضائه ثلاثمائة عضو، والعضوية فيه مدى الحياة، وللأبناء حق وراثة الآباء في عضويته[1].

فيما كان مجلس الشيوخ يتمتع بثلاثة اختصاصات رئيسية تتلخص: أولاً في إسداء النصح والمشورة للملك في الشؤون العامة وفي بعض القرارات الحاسمة، دون أن تكون ملزمة للملك، وثانياً في انتخاب الملك من بين أعضاء مجلس الشيوخ، أما الاختصاص الثالث فيتمثل في التصديق على قرارات جمعية الشعب حتى تصبح نافذة[2].

وفي العهد الجمهوري بقي هذا المجلس محافظاً على شكله الأرستقراطي وإن دخل العامة في تشكيله، إلا انه لم يكن لهم حق التصويت بالتصديق على قرارات المجالس الشعبية، واستمر هذا الحق مقصوراً على الأعضاء من طبقة الأشراف[3]، أما من ناحية الاختصاص فقد اتسعت صلاحياته، وأصبح مجلساً استشارياً وتشريعياً ورقابياً، في الحرب والسلم[4].

أما فيما يعرف بالعهد الإمبراطوري فقد تحول النظام السياسي من الحكم الجمهوري الدستوري ــ إلى الحكم الإمبراطوري الاستبدادي المطلق، الذي جمع بين مظاهر النظام الجمهوري وحقيقة النظام الملكي المطلق، حيث حافظ على البقاء الشكلي للمؤسسات الدستورية: مجلس الشعب ومجلس الشيوخ، فكان شخص الإمبراطور يفرض من قبل الجيش على مجلس الشيوخ، وكانت جمعية الشعب نادراً ما تدعى للاجتماع. وبذلك تركزت جميع السلطات في يد الإمبراطور، وكوَّن من حوله مجلساً يسمى بالمجلس الإمبراطوري الاستشاري[5].

---

[1]) د. شفيق الجراح: دراسة في تطور الحقوق الرومانية ومؤسساتها ــ مرجع سابق، ص 68.

[2]) د.أحمد إبراهيم حسن: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، مرجع سابق، ص459-460.

[3]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ــ مرجع سابق، ص 385.

[4]) للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع: د. محمد السيد عبد الغني: التاريخ السياسي للجمهورية الرومانية، ج1، مرجع سابق،ص188.

[5]) للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع:

ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ــ مرجع سابق، ص388-391.

ــ د. عكاشة عبد العال وآخرون: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ــ مرجع سابق ص292.

المطلب الثالث

نظام المجلسين لدى الفينيقيين

إن المتتبع للتاريخ السياسي والدستوري لعدد من الممالك التي نشأت على الساحل الشرقي للبحر المتوسط (بلاد الشام)، والتي أطلق عليها دويلات المدن الفينيقية، يمكن أن يجد في أنظمتها الدستورية والسياسية، الأساس التاريخي لنظام المجلسين. ومن أشهر تلك الدول[1] التي عرفت نظام المجلسين كانت دولة المدينة في صور (الفرع الأول)، وقرطاج في المغرب (الفرع الثاني):

الفرع الأول

نظام المجلسين والنظام السياسي لمملكة صور الفينيقية

عرفت صور نظام المجلسين في كل من العهدين الملكي والجمهوري، فقد كان شكل الحكم ملكياً في مدينة صور والمدن الفينيقية الأخرى، منذ عهد الاستقلال عن المصريين في بداية القرن الثاني عشر قبل الميلاد، والذي شهد ازدهاراً حضارياً

---

[1]) عرف الساحل الشرقي للبحر المتوسط عدداً من الدول والممالك، عُرفت كل منها بدولة المدينة التي أنشأها الفينيقيون في حقب تاريخية امتدت من مرحلة التأسيس في منتصف الألف الثالث ق.م ، إلى مرحلة الاستقلال النسبي والنفوذ والهيمنة المصرية في منتصف الألف الثاني ق.م ، ومن ثم إلى مرحلة الاستقلال الكامل والمجد والعظمة وعقد الأحلاف في القرون الأولى من الألف الأول قبل الميلاد، وصولا إلى مرحلة التسلط الأجنبي في النصف الثاني للألف الأول ق.م، وانتهاء بسقوط صور على يد الإسكندر المقدوني عام 333 م. يراجع في ذلك:

- د. جان جاك شوفالييه: تاريخ الفكر السياسي، ترجمة نسيم وأكيم اليازجي، دار علاء الدين، دمشق ط1 2000م، ص9.
- د. أحمد داوود: تاريخ سوريا الحضاري القديم، ط3 ، دار الصفدي للطباعة والنشر ـ دمشق 2004م، ص652.
- د. عبد الحميد زايد: الشرق الخالد، دار النهضة العربية– القاهرة، 1966 م.
- د. عكاشة عبد العال وآخرون، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، مرجع سابق ص192.

واستقراراً سياسياً[1]، حيث كان إلى جانب الملك مجلسين تمثيليين وهما: المجلس الشعبي (مجلس العموم) الذي كان يتألف من ممثلين عن عامة الشعب، وكانت صفة هذا المجلس وقراراته تتسم بالصفة الاستشارية. أما مجلس الشيوخ فكان عدد أعضائه يتراوح بين 100-300 بحسب ظروف كل مملكة فينيقية، ويتألف من السادة والنبلاء وأشراف البلاد وكبار الأغنياء ورؤساء النقابات، وقادة المراكب البحرية، وكان لهذا المجلس صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة، بالإضافة إلى صفته الاستشارية كمجلس استشاري للملك يساعده في إدارة شئوون الحكم، فقد كان لهذا المجلس تدبير أعمال الدولة وتعيين القضاة وكبار الموظفين[2].

أما فيما يتعلق بالعهد الجمهوري، تشير المصادر إلى أن دولة ــ المدينة في صور وغيرها من الممالك الفينيقية ــ كما عرفت النظام الملكي، فقد عرفت أيضا النظام الجمهوري الديمقراطي، الذي ظهر لأول مرة في هذه المدينة في القرن السادس قبل الميلاد، والذي يفرض انتخاب رئيساً للدولة، يتولى السلطة لمدة محددة، إذ بدأ الصوريون عام 564 ق.م بانتخاب ما يعرف بـ (شُفاتيم بالفينيقية) أي القضاة ومفردها شُفيت بمعنى قاضي، هذا النظام الذي كان يعرف بمجلس الشُفاة (مجلس القضاة)، ويتألف من قاضيين يتم انتخابهما من قبل مجلس الشيوخ

---

[1]) لقد كان لهذا الموقع في جغرافيا السياسة والعلاقات الدولية لمملكة صور على مدى ألفَيّ عام قبل الميلاد، تأثيره الواضح في كل من فترات التأسيس والاستقلال ومن ثم إلى التبعية والغزو والخضوع للقوى الكبرى من حولها، مما زاد هذه الدولة إصرارا على الاستقلال والمحافظة على الهوية الخاصة والنهوض الحضاري في أعقاب كل مرحلة من مراحل الهمجية التي مارستها عليها القوى الكبرى لتلك العهود. ــ يراجع : د. يولي بركوفيتش تسيركين: الحضارة الفينيقية في إسبانيا ــ ترجمة يوسف أبي فاضل، ط1، منشورات جروس برس ، طرابلس لبنان 1987م.

[2]) وعلى حد تعبير الدكتور رمضان عبده "كان بمقدور أعضاء مجلس الشيوخ في صور أو غيرها من المدن أن يتخذوا قراراً في غيبة الملك، وفي مدينة صيدا كان في استطاعتهم متى شاؤوا أن يتخذوا قرارات ضد قرارات الملك. ومثل هذه المجالس لم نجدها في بلاد ما بين النهرين ومصر،...".

ــ د. رمضان عبده على: الشرق الأدنى القديم وحضاراته ج2، دار نهضة الشرق للطباعة والنشر ــ القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص177.

لمدة سنة قابلة للتجديد، يتولى أحدهما شؤون الإدارة أي السلطة التنفيذية إن جاز التعبير، ويتولى القاضي الثاني سلطة القضاء[1].

فيما كان النظام السياسي يقوم على دعائم من الديمقراطية والمشاركة الفعلية المستندة في الأساس إلى نظام المجالس التمثيلية المنتخبة، إذ تتجسد هذه الديمقراطية بمجلس الشعب وهو مجلس العموم الذي يقوم بانتخاب مجلس الشيوخ المؤلف من ثلاثمائة عضو، هذا المجلس صاحب الاختصاصات والسلطات التشريعية، يقوم أيضا بانتخاب مجلس المئة، وهذا الأخير يمارس سلطتي الرقابة والمحاسبة على أعمال مجلس الشُفاتيم، أما مجلس الشعب فقد كان صاحب الكلمة الفصل عندما تشتد الخلافات بين مجلس الشيوخ ومجلس الشُفاتيم (الحكام)[2].

الفرع الثاني

نظام المجلسين والنظام السياسي في قرطاج

احتلت هياكل النظام السياسي والمؤسسات الدستورية في قرطاج[3]، اهتمامات عدد من قدماء المؤلفين والمفكرين[4]، ومن أبرز هؤلاء المفكرين كان (أرسطو) الذي أورد في كتابه السياسة، تعداداً لغالبية المؤسسات السياسية التي كانت قائمة في قرطاج[5]. حيث كان للعرض الذي قدمه أرسطو ما يؤكد أن تلك المؤسسات كانت

---

[1]) د. عكاشة عبد العال وآخرون: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، مرجع سابق ص202.

[2]) المرجع السابق ص202.

[3]) يعود سبق تأسيس تلك الإمبراطورية في قرطاج عام 814 ق.م، لملكة قرطاج الأولى (أليسة Alissa) ابنة الملك (ماتان Matan) ملك صور ــ للمزيد حول هذا الموضوع: ــ فرانسوا ديكريه: قرطاجة أو إمبراطورية البحر، ترجمة عز الدين أحمد غزو ص54،الأهالي للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق ، الطبعة الأولى، 1996م.

[4]) كذلك لم ينسَ هاملتون أن يتحدث عن عظمة وقوة هذه الجمهورية عند حديثه إلى أهالي مدينة نيويورك في الرابع عشر من نوفمبر عام 1787م، عندما قارن وساوى بين قرطاج وكل من أثينا وروما وإسبارطة. أنظر هاملتون، ماديسون، جاي: الأوراق الفيدرالية، ترجمة عمران أبو حجلة ومراجعة الدكتور أحمد ظاهر، دار الفارس للنشر، عمان/الأردن، ط1، 1996م، ص42.

[5]) كتاب السياسة لأرسطو: ص 101 نقله من الأصل اليوناني إلى العربية الأب أوغسطيس بربارة البولسي، اللجنة اللبنانية لترجمة الروائع ــ الطبعة الثانية 1980 م، توزيع المكتبة الشرقية ــ بيروت .

على قدر من التوازن والتنظيم العالي، وتوزيع الاختصاصات ما بين السلطات، وكان للرقابة المتبادلة ما بين تلك السلطات طابع مؤسسي ذو أسس وأعراف دستورية راسخة[1]. فيما وجد إلى جانب مجلس الشيوخ ومجلس العموم، عدد من المجالس الأخرى: مجلس المئة والأربعة ومجلس الحكام الخمسة أو حكومة الخمسة، هذه المجالس حَرية بتسليط أضواء البحث على تنظيمها واختصاصاتها الدستورية، فيما بلي :

<u>أولاً ــ مجلس الشُفاتيم (رأس الدولة القرطاجية)</u>: يتألف الشُفاتيم من قاضيين ينتخبهما مجلس الشيوخ، يسميان بالشُفاه، وتعني بالفينيقية (القضاة)، وقد انتقل

---

[1]) ويبدو أن أرسطو لم يدرس تلك المؤسسات لذاتها، ولم يبدِ إعجابه بتطور دستور قرطاج من باب الغزل السياسي، بل أتت تلك الدراسة في سياق المقارنة للفلسفة السياسية والدستورية لكل من النظم السياسية التي سادت في كل من إسبارطة وقرطاج وكريت، في تلك المرحلة، ويتجلى ذلك الإعجاب من خلال الحكم الذي أصدره بعد دراسة شمولية لمؤسسات الحكم القرطاجية، بقوله "يعرف القرطاجيون بأنهم محكمون بصفة جيدة ودستورهم ــ في جوانب عديدة منه أفضل مما لدى غيرهم ..." ويضيف أرسطو "لقد عُرف القرطاجيون بأنهم منظمون جيداً، كما أن دستورهم هو أرقى بكثير، ومن عدة نواحٍ ، من الدساتير الأخرى.....إن عدد المؤسسات في قرطاجة كبير وهذا يدل على الاحترام الذي يحظى به الدستور، لقد ظلت هذه المدينة متمسكة بهيئتها الدستورية بسبب اعتماد الدستور على إرادة الشعب" ويضيف أرسطو قائلا: " إن لهذا النظام هيئات (مجالس) شبيه بتلك الموجودة في دستور لاكونيا، فالجمعيات السياسية الموجودة في قرطاجة شبيهة بالموجودة في إسبارطة، كما أن هيئة قضاة المئة وأربعة تشبه مجلس حكام اسبرطة، وأخيرا فإن الملوك القرطاجيين (أي القضاة) ومجلس الشيوخ يماثلون ملوك ومجلس شيوخ مدينة اسبرطة، إلا أن الميزة التي تتفوق فيها قرطاجة هي أن الملوك أو القضاة لم يكونوا منتمين إلى عائلة واحدة أو إلى عائلة بحد ذاتها. ... إن الدستور القرطاجي يميل أحيانا إلى الديمقراطية، وأحيانا أخرى إلى الأولغارشية، انه ديمقراطي لأن الملوك كانوا مع مجلس الشيوخ ليسوا أحرار في أن يعرضوا أو لا يعرضوا على الشعب قضية ما إذا كانوا جميعهم متفقين حولها، وإلا فإن بمقدور الشعب التدخل وحسم مثل هذه المسائل، أما بالنسبة للقضايا التي يتم طرحها على الشعب،... وكان بمقدور كل مواطن أن يناقش القضايا المعروضة ، وهذا ما ليس موجوداً في دساتير أخرى،... ومن ناحية أخرى ترك الدستور لحكومة الخمسة وهي هيئة مؤلفة من خمسة قضاة للبت في القضايا الخطيرة بشكل غير قابل للنقض... وبهذا استطاعوا أن يحققوا رسوخ دستورهم ". يراجع في ذلك: ـــ فرانسوا ديكريه: قرطاجة أو إمبراطورية البحر، مرجع سابق ص81ــ83.

هذا النظام على ما يبدو من دولة صور إلى قرطاج، حيث تستخدم كلمة الأسباط للدلالة على نفس المعنى في بعض المصادر التي تناولت هذا النظام[1].

ومن المقارنة الفقهية التي ساقها أرسطو، يبدو أن هاذين القاضيين أو الملكين، كانا ينتخبان من قبل مجلس الشيوخ، على أساس الجدارة والكفاءة لا على أساس الانتماء إلى عائلة أو فئة معينة، ومن عائلتين مختلفتين، ليرأسا الدولة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، يتولى أحدهما شؤون الإدارة، أي السلطة التنفيذية، ويتولى الأخر شؤون القضاء، ويمكن مقارنتهما بالملكين اللذين كانا على رأس الدولة في إسبارطة، والقنصلين اللذين كانا يتقاسمان السلطة بعد سقوط النظام الملكي في روما. وكانت تسند إلى الشُفاتيم (القاضيان)، إلى جانب مهامهما الرئيسية المتمثلة بالسلطة السياسية والتنفيذية والقضائية ــ رئاسة مجلس الشيوخ ودعوته للانعقاد، وتحديد القضايا المدرجة على جدول أعمال المجلس[2].

ثانياً: مجلس الشيوخ: تشير المصادر إلى تأكيد وجود هذا المجلس في روايات المؤرخين لتأسيس قرطاج عام 814 ق.م، ذلك أن مفهوم المجلس أو الهيئة التشريعية، في أساسه الجوهري وارد في جميع الحضارات الكنعانية السامية، فكان يطلق عليه أحيانا مجلس كبار المدينة، وأحيانا أخرى مجلس العظماء، وقد أطلق عليه القرطاجيون والصوريين مجلس الشيوخ، وكان يتألف من ثلاثمائة عضو يتم اختيارهم لمدى الحياة على أساس الكفاءة، ومن الطبقة الارستقراطية من سادات العائلات العريقة ومن كبار التجار والأغنياء[3].

---

[1]) "عرفت وظيفة الأسباط في الحضارات السامية القديمة، وقد وردت في النصوص الاوغاريتية للألف الثانية قبل الميلاد وفي سفر القضاة وفي نقائش المدن ــ الدول الفينيقية وفي النقائش البونية، وعبارة السبط لها مدلول القاضي وأيضا القيادة والحكم وهي أيضا مؤسسة إدارة محلية أو بلدية في المدن البونية". يراجع في ذلك: الشاذلي بورونيه : قرطاج البونية/ تاريخ وحضارة، ص166 ترجمة محمد الطاهر، مركز النشر الجامعي ــ أوريس للطباعة، قصر سعيد ــ تونس 1999م، ص174.

[2]) أنظر أحمد صقر: مدينة المغرب العربي في التاريخ، مرجع سابق ص107.

[3]) وفي سياق المقارنة في الاقتباس السالف ذكره في الهامش، أشار أرسطو إلى أن طريقة اختيار أعضاء مجلس شيوخ قرطاج كانت أفضل من الطريقة المعتمدة في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ في إسبارطة، حيث لا ينظر في اختيار الشيوخ لمقياس السن، بل كان المعيار لدى القرطاجيين معيار الكفاءة والفضيلة،

ومن صلاحيات هذا المجلس بالإضافة إلى الاختصاصات التشريعية والرقابية ــ الإشراف على إدارة الشؤون العامة الداخلية والخارجية، حيث اتسعت هذه الاختصاصات شيئا فشيئا، لتشمل القضايا السياسية والبت في قضايا الحرب والسلام[1]، والشؤون الخارجية وأعمال السفارات، والتي تسمى في النظم السياسية لعالمنا المعاصر ــ بأعمال السيادة، وهي الأعمال التي غالبا ما تسند إلى رأس الدولة، كذلك شملت اختصاصات هذا المجلس الإشراف والرقابة على أعمال القضاء والشؤون الإدارية والمالية، عن طريق اللجان الفرعية والمجالس الأربعة التي كانت تنبثق عن هذا المجلس[2].

ويمكن تفسير ما ذهب إليه أرسطو من خلال عقده لهذه المقارنة، على أساس معيار بلوغ الستين الذي كان معتمدا في اسبرطة، والتزكية كانت لديهم عن طريق التصفيق، حيث سخر أرسطو من هذه الطريقة واعتبرها صبيانية، معللا ذلك بأهمية معيار الكفاءة، لسعة الصلاحيات السياسية والتشريعية التي يتمتع بها مجلس الشيوخ في حال اتفاقه مع السبطين أو الملكين (القاضيين)، إذ يؤكد أرسطو على هذا الفارق في كيفية الاختيار "... فالشيوخ قائمون على أمور هامة فإذا كانوا غير أكفاء أضروا بالدولة كما أضر شيوخ لاسيديمونيا بدولتهم".كتاب السياسة لأرسطو: مرجع سابق.

[1]) ومن ذلك رفض مقترحات السلم التي قدمها القائد الروماني ريجولوس سنة 255 ق.م، أثناء الحرب الأولى ضد روما، أو قبول خيار الحرب ضد روما سنة218 ق.م، على أثر المفاوضات مع الوفد الروماني ــ الشاذلي بورونيه : قرطاج البونية/ تاريخ وحضارة ــ مرجع سبق، ص178.

[2]) هذه المجالس هي: <u>1ــ مجلس المائة وأربعة</u>: وهو المجلس المنبثق عن مجلس الشيوخ الذي تحدث عنه أرسطو حين قال أن اختياره كان يتم (حسب الجدارة)، ومن بين أعضاء مجلس الشيوخ، وكان هذا المجلس ــ في رأينا المتواضع ــ على ما يبدوا أنه مجلس الصفوة أو النخبة، وذلك لعدة أسباب: تعود أولا إلى ديمومة العضوية فيه لمدى الحياة، وعدم قابلية أعضاءه للعزل، وثاني هذه الأسباب في أنه يشبه المحكمة العليا من نواحي متعددة: فمن ناحية الصلاحيات التي اتسعت لتشمل الرقابة على أعمال الملوك (الشُفاتيم) وقادة الجيوش والحكام ومحاسبتهم ومحاكمتهم إذا اقتضى الأمر [2]، ومن ناحية أخرى كان لهذا المجلس الصفة القضائية الخاصة بالحق العام.

<u>2ــ مجلس الخمسة:</u> الذي أطلق عليه أرسطو الحكومة الخماسية كما يقول فرانسوا ديكريه، والمؤلفة من خمسة شيوخ يتم اختيارهم من بين مجلس أو محكمة المئة وأربعة، التي هي في الأساس تشكلت من بين أعضاء مجلس الشيوخ، وكان يتمتع أعضاء هذا المجلس بالعضوية لمدى الحياة، ومن ابرز صلاحياته انتخاب أعضاء مجلس المئة وأربعة كذلك انتخاب العضو البديل في حال وفاة أي من أعضاء مجلس المئة وأربعة، وكانت اجتماعات هذه الهيئة ذات طابع سري، تبحث في الشؤون الخارجية والجيش والبحرية. هذه الهيئة أو الحكومة الخماسية إذا جاز لنا الاستنتاج، يمكن لنا أن نشبهها بهيئة أهل الحل

ثالثاً: مجلس الشعب (مجلس العموم): وجد هذا المجلس في قرطاج على غرار المجالس الشعبية التي وجدت في المدن الفينيقية وقد أطلق عليه أرسطو مجلس المواطنين، وكان يُشترط لعضوية هذا المجلس والمشاركة في جلساته عدداً من الشروط على رأسها المواطنة أو الجنسية القرطاجية أو الفينيقية، وبلوغ السن القانونية، والحرية، وكانت صلاحيات هذا المجلس في المسائل التي لم يحصل في شأنها إجماع بين مجلسي الشُفاتيم (القاضيين) ومجلس الشيوخ، فتكون الكلمة الفصل في مثل هذه المسائل المختلف حولها لمجلس الشعب[1].

خلاصة القول، إن نظام المجلسين، وجد في النظم السياسية التي عرفتها دولة المدينة في كل من بلاد الشام، وبلاد اليونان والرومان، سواء في النظام الجمهوري الديمقراطي، أو في النظام الملكي الارستقراطي الذي عرفته تلك الدول قبل الميلاد.

والعقد التي وجدت في النظام السياسي الإسلامي، أو بما يسمى بمجلس الأمن القومي في النظم السياسية المعاصرة.

3ـ مجلس الثلاثين المنبثق عن مجلس الشيوخ كان له الاختصاص بالإشراف على الشؤون المالية وفرض الضرائب في الدولة القرطاجية[2]، فهذا المجلس أو الهيئة تشبه ما يسمى بلجنة الشؤون المالية والإدارية في الوقت الحاضر.

4ـ مجلس العشرة، المنبثق أيضا عن مجلس الشيوخ القرطاجي الذي ورد ذكره في النقائش القرطاجية، فكانت صلاحياته تتمثل في الإشراف على شؤون المعابد والشؤون الدينية، ويمكن لنا الاستنتاج بأن هذه الهيئة تشبه هيئة الكهانيم في دولة صور الفينيقية، والتي كان أعضائها يتمتعون أيضا بالعضوية في مجلس الشيوخ الصوري.

يراجع في ذلك: ـ أحمد صقر: مدينة المغرب العربي في التاريخ، مرجع سابق ص108.

ـ فرانسوا ديكريه: قرطاجة أو إمبراطورية البحر ـ مرجع سابق ص85.

ـ الشاذلي بورونيه : قرطاج البونية/ تاريخ وحضارة ـ مرجع سبق، ص180.

[1]) يراجع في ذلك: ـ فرانسوا ديكريه: قرطاجة أو إمبراطورية البحر، مرجع سابق ص85.

ـ د. عكاشة عبد العال وآخرون ، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، مرجع سابق ص203.

المبحث الثاني

تطور مفهوم نظام المجلسين

مع تطور مفهوم النظام البرلماني في انجلترا

لعل أهم ما يميز التطورات التي شهدها مفهوم نظام المجلسين، أنه تطور جنباً إلى جنب مع التطورات التي شهدها النظام البرلماني الذي انتهجته انجلترا كنموذج للديمقراطية، ذلك أن النظام البرلماني نشأ وتطور في أحضان مجلسي البرلمان البريطاني. فضلاً عن ذلك فإن بريطانيا تعتبر الأولى من بين الدول التي عرفت الديمقراطية النيابية، واستطاعت من خلال برلمانها أن تجعل من النظام البرلماني منهجا دستورياً وسياسياً انتقل فيما بعد إلى عدد كبير من دول العالم[1].

لكن هذا النظام بعناصره المختلفة لم يوضع في حقبة سياسية معينة، إنما جاء نتاجاً لتطور تاريخي طويل، ارتبط بتطور نظام المجلسين. ذلك أن كل عنصر في هذا النظام كان يأتي على خلفية ثورة برلمانية الأمر الذي أدى إلى تكامل عناصر هذا النظام نتيجة للصراع الطويل ما بين الملكية والبرلمانية في إنجلترا[2].

وهذا ما سنتناوله في أربعة مطالب: نشأة مجلس اللوردات (المطلب الأول), نشأة مجلس العموم وظهور النظام النيابي(المطلب الثاني). صراع البرلمان مع الملكية المطلقة وظهور النظام البرلماني(المطلب الثالث). ثورة البرلمان الكبرى(المطلب الرابع).

---

[1]) فضلاً عن بريطانيا التي اختارت النظام البرلماني، فإن معظم دول العالم ذات الديمقراطية النيابية تأخذ بالنظام السياسي البرلماني، من هذه الدول على سبيل المثال: ألمانيا، اسبانيا، ايطاليا، استراليا، الهند، اليابان، الدول الاسكندينافية، ...الخ، باستثناء سويسرا التي تأخذ بالنظام المجلسي، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا التي تأخذ بالنظام شبه الرئاسي. يراجع في ذلك:

ـ سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ـ منشورات جامعة حلب، 2002م، ص331.

ـ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ـ مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ـ بيروت 1996م، ص163.

([2]) Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth,. London Sweet & Maxwell Ltd Sixth Edition 1952. p36.

المطلب الأول

نشأة مجلس اللوردات

بدأت أولى لبنات البرلمان البريطاني بالتشكل عندما سيطر النورمنديين على انجلترا بقيادة وليم الفاتح عام 1066م، الذي أصبح ملكاً عليها منذ ذلك التاريخ، فاتجه النورمنديين منذ بداية عهدهم إلى الأخذ بالمركزية وتركيز السلطة في يد الملك، وذلك عن طريق الحد من نظام الإقطاع الذي كان سائداً من قبل. فقام الملك بإدخال مبدأ الولاء المباشر للتاج، وإعفاء الرعية من الالتزام بيمين الولاء الذي كانوا قد أقسموه لأمراء الإقطاع[1].

وقد حرص الملك وليم على تطوير مجلس الحكماء وتوسيع قاعدة العضوية فيه، والتي كانت تقتصر على كبار الأساقفة، وأمراء الإقطاع، وكبار القادة العسكريين. فسمح بانضمام الأشراف وملاك الأراضي إلى عضوية هذا المجلس، بالإضافة إلى قادة الفرق العسكرية المحلية الذين كانوا في ذات الوقت يتولون جمع الضرائب ورئاسة المحاكم في المقاطعات، وبالتالي أصبح مجلس الحكماء ذا شأن من حيث تكوينه، إلى أن أطلق عليه المجلس الكبير فيما بعد[2]. غير أن صلاحياته كانت محدودة وذات طابع استشاري بحت، تقتصر على مجرد إبداء الرأي فيما يتعلق بفرض الضرائب، والنظر في بعض القضايا المتعلقة بكبار موظفي الدولة[3].

لكن الحروب الصليبية التي حدثت في القرن الثاني عشر، أسهمت في إحداث تغير إيجابي لصالح هذا المجلس. وذلك عندما قام الملك هنري الثاني (1154-1189) بدعوته للانعقاد بصورة متكررة لإبداء المشورة بشأن الضرائب المترتبة

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة "بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا"، المطبعة العالمية ــ القاهرة، 1953، ص70.

ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص823.

[2]) د. عصمت سيف الدولة: النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي للصحافة والنشر، بدون تاريخ وعنوان نشر، ص85.

[3]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية"نشأتها ــ تطورها ــ تطبيقاتها" منشأة المعارف بالإسكندرية، 2002م، ص128.

على تمويل تلك الحروب، الأمر الذي أدى بالملك إلى اقتراح تقدير هذه الضـرائب بمعرفة هيئة محلفين، ومع تكرار هذا الأمر، غدت هذه الهيئة بمثابة اللبنة الأولى من لبنات المشاركة الشعبية[1].

وفي مرحلة لاحقة لم يكن الملك قد وضعها في الحسبان، وهي ازديـاد قـوة الأشراف ونفوذهم بصورة هددت في بعض الأحيان السلطات المطلقة للملك، الأمر الذي أدى إلى نشوب صراع مسلح ما بين الملك والمجلس الكبير (البرلمان)، حيث نجح رجال الدين والأشراف المتحدون اللذين كان يتكون مـنهم المجلـس الكبيـر بالثورة على الملك جان، وحملوه على إصدار العهد الكبيـر[2] (Magna Charta) عام 1215م، فكانت بمثابة أول تشريع دستوري في تاريخ انجلترا، وذلك لما احتوته من إقرار لعدد من الحقوق والحريات من ناحية[3]، وشكلت بداية الطريق لما يسمى بمبدأ استقلال أو سيادة البرلمان "The Sovereignty of Parliament" [4].

وبصدور هذه الوثيقة التي تُعد أول دستور انجليزي مكتوب، ابتـدأ المجلـس الكبير بالاستقرار، وتحقق له عدد من السلطات التي دأب على ممارسـتها. وبـدأ اختصاصه يتحدد في المسائل التشريعية والقضائية والضريبية، "وأصبح من المسلم به أن الملك لا يستطيع أن يلغي قانون سبق أن وافق عليه المجلس"[5].

كما دأب المجلس الكبير على عقد اجتماعاته بصورة دوريـة، وأطلـق عليـه (البرلمان) ــ بالإضافة إلى اسمه الأصلي ــ وهو الاسم الذي لا يزال يحتفظ بـه

---

[1]) أنظر في ذلك: ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص72-74.

ــ د. عصمت سيف الدولة: النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية ــ مرجع سابق، ص85.

[2]) *BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, London Longman Group Ltd, 10th edition 1987., *p 13.*

ــ Karl Loewensteni; British Cabinet Government, Oxford University, press, London 1967. p199.

[3]) Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p64.

[4]) Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p34.

[5]) يراجع في ذلك: ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص825.

ــ *BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p14.*

إلى هذا اليوم، فيما تم منح لقب لورد Lord لكل عضو من أعضاه، وبالتالي تكوّن ما يعرف بمجلس اللوردات House of Lords الذي لا يزال قائماً إلى اليوم[1].

المطلب الثاني

نشأة مجلس العموم وظهور النظام النيابي

بالإضافة إلى ألــماجنا كارتا (Magna Chart) فقد شهد عهــد الملــك جــان إرهاصات النظام النيابي، عندما بدأت الخطوة الأولى بالاتجاه نحو النظام النيــابي عام 1213م، حينما دعا هذا الملك إلى ضرورة أن يحضر إليه أربعة فرسان عن كل مقاطعة للتشاور معهم فيما يخص شؤون المملكة، لكن الملك لم يحدد طريقة معينة لاختيار هؤلاء الفرسان. غير أنه في عام 1254م، عندما تكررت هذه الدعوة فــي عهد الملك هنري الثاني الذي أكد على ضرورة أن يتم اختيار هؤلاء الفرسان، عن طريق الانتخاب المباشر بواسطة أهالي المقاطعات التي ينتمون إليها، وكان ذلــك بمناسبة الضائقة المالية التي تعرضت لها المملكة، والتي فرضــت علــى الملــك التشاور مع فرسان المقاطعات لفرض ضرائب جديدة، الأمر الذي أتاح معه تكــرار دعوة الفرسان (ممثلي المقاطعات) لحضور اجتماعات البرلمان في عام 1261 وفي عام 1263م [2].

ومن الملاحظ أن أهمية ذلك الحدث لا تكمن فقط في حضور هؤلاء الفرســان، وإنما تتمثل بشكل رئيسي في تسجيل تلك السوابق في النظام الدستوري البريطاني الذي بني أساساً على السوابق العرفية، ذلك أن هذه الســابقة اكتســبت أهميتهــا وأصبحت عرف دستوري عندما تكررت عام 1265 في تلك الــدعوة التــي كانــت

---

[1]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص130.

[2]) يراجع في ذلك: ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص824.
ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، دار العلم للملايين ــ بيــروت 1968، ص129/128.

موجهة لدعوة ممثلين عن كل مقاطعة أو مدينة أو بندر هام لحضور اجتماعات البرلمان، مما فتح الطريق أمام تمثيل كافة الطبقات في البرلمان، بعد أن كان قاصراً على طبقة رجال الدين وطبقة الإشراف[1].

وقد تكرس هذا الأمر بصورة نهائيةً عندما دعا الملك ادوارد الأول عام 1295م البرلمان للانعقاد، بهدف مناقشة شؤون الدولة، وهو التاريخ الذي يحتفل فيه الانجليز ويمجدوه، باعتباره السابقة المقررة لأول برلمان انجليزي أطلقوا عليه البرلمان النموذجيthe Model Parliament لكونه قد حقق التمثيل الكامل للأمة بأجمعها، إذ ضم في عضويته إلى جانب كبار الأساقفة والأشراف ــ الذين يتكون منهم المجلس الكبير ــ رجال الاكليروس، ونواباً منتخبين عن المقاطعات والمدن والبنادر[2].

لكن هذه التطورات لم تبقَ على حالها، فقد تبعها تطور آخر، ذلك أن الفئات السابقة التي ضمها البرلمان الانجليزي، وتحت وطأة المصالح والاتجاهات والأفكار المتضاربة، لم يرق لها أن تبقى اجتماعاتها موحدة. حيث ترتب على دخول الطبقة الوسطى (البرجوازية) إلى البرلمان وتحالفها مع نواب المقاطعات إلى أن تتخذ مكاناً منفرداً لاجتماعاتها، بمعزل عن اجتماعات طبقة النبلاء وكبار رجال الدين (الأرستقراطية)، الأمر الذي أدى بالتالي إلى انقسام البرلمان الانجليزي عام 1351م إلى مجلسين: احدهما أطلق عليه مجلس اللوردات ويتألف من كبار رجال الدين والإشراف واللوردات، والمجلس الآخر أطلق عليه مجلس العموم، ويتألف من النواب أو ممثلي الشعب[3].

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول، أن هاتين المرحلتين من مراحل تطور البرلمان البريطاني، قد تميزتا بعدد من السمات التي يمكن إيجازها فيما يلي:

---

(1) Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p97.

2) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص76,

ــ *BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p64.*

3) أنظر في ذلك: ــ د. فؤاد العطار: النظم السياسية، دار النهضة العربية ــ القاهرة، 1968م ، ص247.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص265.

1. **ظهور نظام المجلسين على الشكل الذي نراه اليوم في المملكة المتحدة.**
2. **ظهور نظام التمثيل النيابي، وتطور تشكيل البرلمان في انجلترا.**
3. **ظهور بوادر مبدأ استقلال البرلمان ومشاركته في السلطة.**
4. **حصول البرلمان على سلطة التشريع، وعلى حق الموافقة على الضرائب.**
5. **حصول البرلمان على حق تقديم العرائض باسم الشعب[1].**
6. **لم يكن الصراع بين الملكية المطلقة والشعب صراعاً مباشراً، وإنما كان عن طريق البرلمان[2].**

المطلب الثالث

صراع البرلمان مع الملكية المطلقة

وظهور النظام البرلماني

لم يكتفِ البرلمان البريطاني بما حققه من مكتسبات على مدى ثلاثة قرون خلال المرحلتين التي أشرنا إليها، إنما بقي الصراع قائماً ما بين البرلمان والملكية المطلقة. حيث كان الملوك يتمسكون بنظرية الحق الإلهي للاستئثار بالسلطة، في حين بقي البرلمان في حالة كفاح من أجل الاستقلال The struggle for supremacy [3]، الأمر الذي أدى إلى تنامي سلطة البرلمان، وإلى ظهور بعض المفاهيم الدستورية الجديدة:

---

[1]) استطاع البرلمان في السنوات 1101 و1136 و1154م، أن يحصل بهذه الطريقة على ثلاث شرعات تتضمن احترام الحقوق والحريات. يراجع: ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص265.

ــ Karl Lowenstein; British Cabinet Government,. *op, cit.,* p199/200.

[2]) ولعل أبلغ دليل على ذلك أن ثورة عام 1215م التي أجبرت الملك جان، وحملته بحد السيف على إصدار العهد الكبير (Magna Chart) كانت ثورة برلمانية بقيادة اللوردات. يراجع في ذلك: ـــ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص124.

[3]) ***BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p60.***

1. تنامي سلطة مجلسي البرلمان وتراجع السلطة الملكية: مع بداية القرن الرابع عشر أخذت سلطة البرلمان بالتنامي عندما استطاع أن يصدر شرعة عام 1311م التي أجبرت الملك ادوارد الثاني على القبول بتأليف مجلس تنظيمي من البارونات ــ وهؤلاء أعضاء في مجلس اللوردات ــ ينتخبهم البرلمان لمساعدة الملك في إدارة شؤون البلاد. هذه السابقة أدت إلى اتساع سلطات البرلمان إلى درجة أصبح معها باستطاعته أن يصدر قراراً باتهام الملك ومحاكمته[1].

2. تنامي سلطة البرلمان وظهور ما يسمى بالاتهام الجنائي Impeachment: تلك السوابق التي حدثت خلال القرن الرابع عشر مهدت السبيل فيما بعد إلى تقرير سلطة البرلمان في توجيه الاتهام إلى كبار المسؤولين في الدولة وعلى رأسهم الملك ووزرائه ومستشاريه، حيث تكللت جهود مجلس العموم بالنجاح، وذلك عندما تمكن ــ بدعم من مجلس اللوردات ــ من انتزاع الاختصاص بتوجيه الاتهام الجنائي Impeachment إلى رجال الملك وذلك حينما يسند إليهم ارتكاب جريمة ما، استناداً لمقتضيات قواعد القانون العام في اختصاص هيئة المحلفين Jury، وهي عبارة عن هيئة منتخبة من قبل كل مقاطعة لتوجيه الاتهام. وبالتالي غدا من حق مجلس العموم توجيه الاتهام لأحد الوزراء. الأمر الذي حمل معه فيما بعد عدد

---

[1]) وهذا ما حصل للملك إدوارد الثاني نفسه عندما أحيل للمحاكمة أمام البرلمان، غير أن هذا الأخير لم يجرؤ على خلعه، حيث مارس عليه بعض الضغوط التي دفعته إلى التخلي عن العرش. كما استطاع البرلمان في عام 1399م من إصدار قرار يستطيع بموجبه خلع الملوك، الأمر الذي أدى إلى ممارسة البرلمان لهذه السلطة بصورة فعلية ووصفه بالبرلمان الظالم، عندما قام عام 1399م بعزل الملك ريتشارد الثاني عن العرش وتنصيب ابن عمه هنري الرابع ملكاً على انجلترا. يراجع في هذا الشأن:

ــ سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم"، ترجمة فاروق يوسف أحمد، مراجعة د. محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية ــ القاهرة 1970، ص278.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص266.

ــ Hood Phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p68-70.

من التطورات التي أدت إلى تقرير قواعد الاتهام الجنائي، وتبلور مبدأ المسؤولية السياسية، وقواعد المحاكمة البرلمانية[1].

3. تنامي سلطة مجلس العموم وتطور طريقة انتخاب أعضائه: رأينا فيما سبق أن تكوين مجلس اللوردات كان سابقاً على تكوين مجلس العموم بأكثر من قرنين من الزمن، ومع ذلك فإن هذا الأخير منذ بداية عهده كانت قد تقررت له ذات الاختصاصات المقررة لمجلس اللوردات، لكن هذا الأمر لم يبقَ على حاله، ولم يكن الصراع قائماً بين البرلمان والتاج فحسب، بل كان يوازي ذلك خلاف ما بين المجلسين داخل البرلمان نفسه حول عدد من المسائل، خصوصاً مسألة فرض الضرائب[2]. وفي عام 1407م أصر مجلس العموم على أن مسألة فرض الضرائب من حقه وحده ــ دون مجلس اللوردات ــ باعتباره الأكثر تمثيلاً لدافعي الضرائب. ومنذ ذلك التاريخ تزايدت سلطات مجلس العموم، واستأثر بكافة الأمور المالية، وانحصر دور مجلس اللوردات في الموافقة على ما يقره مجلس العموم[3].

كما أن مقترحات القوانين التي كانت تسمى ملتمس القانون أصبحت غالبيتها ومنذ عهد إدوارد الثالث (1327–1377م) تصدر بناء على ملتمس مجلس العموم، وقد جرى العرف على أن ملتمس القانون المقدم من مجلس العموم، يعرض على مجلس اللوردات فإذا لم يوافق عليه كان ذلك مبرراً كافياً لرفضه من قبل الملك[4].

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت 1974م، ص368.

ــ سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص278.

ــ Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain., p68-70.

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p204>

[2]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص35.

[3]) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات ــ القاهرة 2000–2001 ص347.

[4]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص829.

وقد واكب هذا التطور، تطور آخر عندما صدر تشريع عام 1415م الذي ينظم طريقة اختيار أعضاء مجلس العموم، والشروط الواجب توافرها في الناخب والمنتخب، وذلك بوجوب إقامة كل منهما في المقاطعة التي ينتمي إليها، وضرورة امتلاك نصاب مالي معين فيمن يرشح نفسه لعضوية المجلس، كذلك بالنسبة لتشكيل هيئة الناخبين التي يجب أن تؤلف من المواطنين الذين يدرون دخلاً معيناً[1]. وبالرغم من ذلك فإن عملية الانتخاب في ذلك الزمن كان يكتنفها كثيراً من مظاهر الريبة والغموض[2].

4. ثورة البرلمان الكبرى والتحول إلى الحكم الجمهوري وحل مجلس اللوردات: مع بداية عهد أسرة ستيوارت، عندما ارتقى الملك جاك الأول العرش عام 1603م، أخذ البرلمان يستعيد أنفاسه، لكن عدم حنكة ملوك هذه الأسرة والوضع الذي كان سائداً في عهد أسلافهم، قد أغرى هذه الأسرة بالتمسك بالملكية المطلقة استناداً لنظرية الحق الإلهي، الأمر الذي أدى إلى اصطدامهم مع البرلمان عندما حاولوا فرض ضرائب جديدة، فما كان من الملك إلا الرضوخ لإرادة البرلمان فأعلن سنة 1628م عن ملتمس الحقوق الذي يعترف ببعض الحريات الفردية[3].

لكن الأمر لم يقف عند هذا الحد عندما ذهب الملك شارل الأول إلى تحدي البرلمان بشكل سافر، فقام بحله، وألغى الحياة النيابية، وأبقى البلاد بدون برلمان لعدد من السنوات، ممهداً بذلك الطريق إلى صراع دموي جديد ما بين التاج والبرلمان. غير أن ظروف الحرب أجبرت الملك إلى دعوة البرلمان للانعقاد بعد

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية ـ مرجع سابق، ص65/64.

ـ د. محسن خليل: الوجيز في النظم السياسية، الفتح للطباعة والنشر ـ الإسكندرية، 1995، ص195.

– Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p111.

[2]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ـ مرجع سابق، ص31.

[3]) *BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p14.*

– Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p488.

فترة انقطاع طويلة، وما لبث البرلمان أن انتهز هذه الفرصة بالقيام باتخاذ عدد من الإجراءات كان من أهمها:

- **وضع تشريع يحدد مدة ولاية أعضاء البرلمان، وانتخابهم كل ثلاث سنوات دون الحاجة إلى موافقة الملك.**
- **محاولة إصدار تشريع يحول بين الملك وحل البرلمان بإرادته المنفردة.**
- **أصدر البرلمان قراراً منح نفسه بمقتضاه الحق في اختيار قيادات الجيش للحيلولة دون بقاء هذه القيادة بيد الملك واستخدامها ضد البرلمان.**

هذه الإجراءات من جانب البرلمان دفعت بالملك شارل الأول إلى اقتحام مبنى البرلمان بحجة القبض على خمسة من أعضائه بتهمة الخيانة العظمى، ولعل نجاح البرلمان في التصدي لمحاولة الملك هذه، قد أثارت غضبه، فرفض أي محاولة من جانب البرلمان لرأب الصدع بينهما، مما أدى بالتالي إلى نشوب صراع مسلح بين مؤيدي الملك ومؤيدي البرلمان الذين تحولوا فيما بعد بقيادة (كروموبل) إلى جيش سمي بجيش البرلمان. وقد تحول هذا الصراع إلى حرب أهلية امتدت من عام 1642-1648، انتهت بوقوع الملك أسيراً في أيدي قادة جيش البرلمان[1].

وتكمن أهمية ذلك بالنسبة لدراستنا، ليس بالحدث ذاته، وإنما بمشروع المقترحات الذي تقدم به قادة جيش البرلمان إلى الملك الذي كان أسيراً بين أيديهم وقت إعداد هذا المشروع الذي عرف باسم رؤوس المقترحات، حيث تضمن هذا المشروع عدداً من القيود التي أسهمت في مرحلة لاحقة بوضع بعض المبادئ الدستورية وأسس النظام البرلماني، ومن أبرز هذه القيود التي تضمنها المشروع:

- **هجر الملكية المطلقة والعودة إلى الملكية المقيدة.**

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق ، ص89

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص267

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص122/121.

ــ د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص 80-81.

- **ضرورة وجود برلمان منتخب من الشعب.**
- **ضرورة وجود وزارة مسؤولة أمام البرلمان المنتخب.**
- **إسناد قيادة الجيش إلى البرلمان لمرحلة انتقالية مدتها عشر سنوات.**

لكن الملك الأسير الذي خسر المعركة العسكرية، رفض هذا المشروع، ولم يُقدر الموقف حُسن تقديره، الأمر الذي أدى أيضاً إلى خسارته للمعركة سياسياً، مما أتاح لقائد جيش البرلمان (كروميل) أن يجري لهذا الملك محاكمة سريعة أدت به إلى الإعدام شنقاً. وعليه تم للمرة الأولى إلغاء الملكية وإعلان الجمهورية بزعامة كروميل الذي قام على الفور باستصدار قرار من مجلس العموم ألغى بموجبه مجلس اللوردات، ذلك أن هذا القرار جاء كرد فعل منه على موقف مجلس اللوردات لعدم امتثاله لقرار مجلس العموم بمحاكمة الملك أمامه.

هذا وبالرغم من أن تجربة الحكم الجمهوري لم تدم في تاريخ إنجلترا سوى عشر سنوات (1648-1658)، إلا أن هذه التجربة القصيرة نسبياً كانت حافلة بالأحداث. فقد جرى خلالها حراك سياسي برلماني دستوري، كان كروميل قد ابتدأها بما يسمى بالبرلمان الأبتر أو البرلمان الهزيل Barebones Parliament بسبب إقصاء عدد من الأشخاص الأقوياء عن عضويته، وتعيين أعضائه بواسطة كشوف كانت تقوم الكنائس المحلية بإعدادها. إلا أن تجربة البرلمان الهزيل منيت بالفشل، مما أضطر كروميل إلى الدعوة لإجراء انتخابات جديدة لاختيار أعضاء مجلس العموم، وتم تحديد مدته بخمسة سنوات الأمر الذي أدى إلى تشكيل البرلمان القوي وعودة المواجهة مع كرومل، لكن القدر لم يمهل كرومل لمواجهة هذه المعارضة حيث توفي في عام 1658م[1].

---

[1]) وأمام إصرار هذا المجلس المنتخب على إجراء عدد من الإصلاحات الحكومية، ووضع السلطة التنفيذية تحت إشراف ورقابة البرلمان، لجأ كرومل إزاء ذلك إلى حل البرلمان، وإلغاء الحياة النيابية، والعودة بالبلاد إلى الحكم العسكري. لكن تدهور الأوضاع الاقتصادية وحاجته للمال، اضطرته إلى الدعوة لانتخابات جديدة، تم من خلالها استبعاد الأعضاء الأقوياء وتشكيل مجلس هزيل كان موضع شك في تكوينه. كما تم إصدار دستور جديد سمي (بالملتمس الذليل) تقرر بموجبه إعادة مجلس اللوردات، ومنح

وتحت وطأت تلك الظروف قام البرلمان عام 1660م بإصدار قرار بحل نفسه والدعوة إلى إجراء انتخابات تشريعية جديد، واتخاذ الإجراءات المناسبة لعودة الملكية. وهذا ما تم فعلاً في الرابع من نيسان لعام 1660م، عندما تم استدعاء شارل الثاني ــ ابن شارل الأول الذي أعدمه البرلمان ــ من منفاه ليتولى عرش انجلترا، وذلك وفقاً لشروط محددة وضعها البرلمان الجديد، عرفت بإعلان بريدا Breada كان من أبرزها، احترام سلطان البرلمان ومنح الحرية الدينية لجميع المواطنين[1]، وظهور فكرة الوزارة الفعلية.

5. نشأة وتطور فكرة الوزارة الفعلية وظهور منصب الوزير الأول: يمكن الرجوع بفكرة الوزارة المسؤولة إلى التطور الذي طرأ على المجالس التي كانت تساعد الملك في إدارة شؤون الدولة، فكان عددها أربعة مجالس، ومن أبرزها وأهمها، كان المجلس الخاص أو المجلس الدائم الذي انقسم في القرن الرابع عشر إلى مجلسين: المجلس الأول ويطلق عليه المجلس العادي، وتنحصر اختصاصاته بالفصل في المنازعات القضائية الخاصة بدائرة العاصمة. أما المجلس الأصلي

كرومل الحق في تسمية خلفه لحكم البلاد، الأمر الذي حمل معه موجة من المعارضة لهذا الدستور. ـــ يراجع في شأن هذه المرحلة:

ــ د. أسامة زكي زيد والدكتور سعد زغلول عبد ربه: تاريخ انجلترا في العصرين الوسيط والحديث، مركز المصطفى للطباعة، طنطا/جمهورية مصر العربية، 1998، من ص80-9

ــ سيدني د. بابلي: الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص65 وما بغدها.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص122/121.

[1]) المجالس الأربعة، هي: 1ــ المجلس الخاص The Privy Council . 2ــ المجلس الكبير The Magnum Council وهو النواة التي تكون منها مجلس اللوردات. 3ــ المجلس العام Council The Common أو محكمة البرلمان Court of Parliament. 4ــ مجلس القانون Council of Law وكان أعضائه يختارون من بين القضاة. يراجع في ذلك:

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص122.

ــ د. أسامة زكي زيد وآخرون: تاريخ انجلترا في العصرين الوسيط والحديث ــ مرجع سابق، ص96.

الذي بقي محتفظاً بدوره وبذات الاسم، وهو المجلس الخاص، كانت اجتماعاته تلتئم برئاسة الملك شخصياً، ويضم في عضويته ما بين 12 إلى 20 عضواً[1].

وقد انبثق عن هذا المجلس عدد من اللجان، كل لجنة منها متخصصة في الرقابة والإشراف على إحدى هيئات الدولة، وكان من بين هذه اللجان ومن أهمها، لجنة يطلق عليها اسم لجنة الدولة The Committee of State، وكان يطلق على أعضاءها لقب (مستشارو التاج). ونظراً لما كان يتمتع به أعضاء لجنة الدولة من كفاءة عالية ومن ثقة الملك بهم، انتقل إليها جل اختصاصات المجلس الخاص، كما أن قلة عدد أعضائها أتاح لهم القدرة على الحزم وسرعة البت في شؤون الدولة، وبالتالي اكتسبت لجنة الدولة الصفة القانونية التي مكنتها أن تتبوأ مكان الصدارة على ما عداها من لجان المجلس الخاص في سلطة الإشراف والرقابة على الهيئات التنفيذية للدولة[2].

غير أن هذا الوضع لم يكن مقبولاً لدى البرلمان الذي كان يبدي اعتراضه على انفراد الملك بسلطة تعيين مستشاري لجنة الدولة، وعلى طابع السرية الذي كان يحيط باجتماعاتهم، كما كان البرلمان يطالب بضرورة تحديد اختصاصات هذه اللجنة على وجه الدقة[3].

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ـ الدولة والحكومة ـ مرجع سابق، ص902.

ـ Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p216-218.

[2]) يراجع في ذلك:

ـ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ـ مرجع سابق، ص217.

ـ عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشئة المعارف، الإسكندرية، 1997م، ص213.

[3]) حيث كان للملك وحده سلطة اختيار وتعيين أعضاء هذه اللجنة وعزلهم بإرادته المنفردة، كما يعود إليه أيضاً أمر انعقاد وترأس اجتماعات هذه اللجنة، وذلك دونما أدنى تدخل من البرلمان، الأمر الذي يتبعه حصر مسؤولية هؤلاء المستشارين عن مهامهم وأعمالهم الرسمية وغير الرسمية أمام الملك وحده، ودون تدخل كائن من كان. يراجع في ذلك: ـ سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ـ مرجع سابق، ص176.

على هذا الأساس بدأت تتضح معالم المسؤولية الوزارية والاتهام الجنائي، عندما تمكن مجلس العموم بتشجيع من مجلس اللوردات، من انتزاع سلطة الاتهام الجنائي لمستشاري ورجال الملك من أعضاء لجنة الدولة. وذلك عندما ينسب لأي منهم ارتكاب فعل جرمي معين. وقد اكتسب هذا الأمر مزيداً من الفاعلية، مما أتاح للبرلمان إخضاع هؤلاء المستشارين لمشيئته[1].

وفي تطور لاحق وموازٍ، أخذت العلاقة بالتنامي ما بين البرلمان والمجلس الخاص (مستشارو لجنة الدولة)، حيث كان من أهم مظاهر هذه العلاقة حضور هؤلاء المستشارين من غير الأعضاء في البرلمان جلسات هذا الأخير، ذلك أنهم استقبلوا في بادئ الأمر من قبل أعضاء البرلمان استقبالاً فاتراً، غير أن هذا الأمر قد تطور في منتصف القرن السادس عشر، إلى أن أصبح حضورهم لجلسات البرلمان ومشاركتهم في المناقشات البرلمانية، أمراً اعتيادياً لا يثير اعتراض أعضاء البرلمان. ومن مظاهر هذا التطور أيضاً عندما أخذ الملك يقوم بتكليف رئيس المجلس الخاص نيابة عنه بعرض رغبات الملك على البرلمان. وبالتالي أسهم حضور مستشارو التاج لجلسات البرلمان، في جعل العمل التنفيذي منسجماً مع العمل التشريعي، وفي جعل السلطة التشريعية أكثر اتصالاً مع السلطة التنفيذية، الأمر الذي أدى إلى امتداد رقابة البرلمان لتشمل أعمال الملك وأعضاء لجنة الدولة. ذلك أنه بعد عام 1621م لم يعد دور البرلمان يقتصر على مجال الاتهام الجنائي، وإنما امتد ليشمل حقه في محاسبة الوزراء عما يرتكبوه من أخطاء جسيمة وهم بصدد ممارستهم لمهامهم الوظيفية[2].

لكن البرلمان لم يكتفي بهذا الامتياز عندما تقدم إلى الملك شارل الأول عام 1641م، بما يعرف بالاحتجاج الكبير Grand Remonstrance الذي تضمن عدداً من الإصلاحات، كان من أهمها وجوب اختيار الملك لوزرائه من بين الأشخاص الذين يحظون بثقة البرلمان، إلا أن هذا المطلب لم ينل موافقة الملك الذي أكد على

---

[1]) يراجع في ذلك: د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص103.

[2]) يراجع في ذلك: د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص107-110.

حقه في اختيار وزرائه على أساس النزاهة والكفاءة. كما لقي هذا الأمر مقاومة من كروميل عندما رفض مطالب البرلمان المنتخب، وكان من بينها ضرورة أن تكون هناك وزارة مسؤولة أمام البرلمان[1].

غير أن هذا الوضع قد تغير بعد عودة الملكية إلى انجلترا عندما تولى شارل الثاني العرش عام 1660م، الأمر الذي تبعه تولي عدد من الشخصيات السياسية ذات الكفاءة العالية من مستشاري لجنة الدولة، والتي استطاعت تسيير شؤون الحكم دون تدخل مباشر من جانب الملك، كما استطاعوا الاستحواذ على ثقة الملك والبرلمان والرأي العام، فأطلق على كل منهم لقب وزير، وأطلق على كبيرهم وهو المتحدث باسمهم لقب زعيم Leader ما لبث أن تحول هذا المنصب في مرحلة لاحقة إلى ما يعرف بالوزير الأول أو رئيس الوزراء Prime Minister. حيث اسند لكل وزير إدارة فرع من أفرع الحكومة[2]. وبذلك تَكوّنَ ما يعرف بمجلس الوزراء أو الوزارة Cabinet، والتي حازت على سلطات فعلية، ولا تزال الـ Cabinet إلى هذا اليوم تحتفظ بشكلها التقليدي كأحد أهم عناصر النظام السياسي البريطاني[3].

المطلب الرابع

ثورة البرلمان الكبرى

والتحول من الملكية المطلقة إلى النظام البرلماني

لم تكتسب هذه المرحلة أهمية خاصة عن سابقاتها، لمجرد أنها أتت على خلفية ثورة برلمانية فحسب، بل تميزت بأنها أنهت الملكية المطلقة في انجلترا

---

[1]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص178/177.

[2]) يراجع في ذلك:

ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص217.

ــ عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص213.

ــ Hood Phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p226.

[3]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص209.

وانتقلت بها إلى النظام النيابي البرلماني الذي ارتسمت قواعده الدستورية على شكل عرف، اتسم بالانتظام والتدرج، وذلك وفقاً للتسلسل التالي:

1. ثورة البرلمان (الثورة المجيدة) وإعلان وثيقة الحقوق Bill of Rights:

وقعت هذه الثورة على خلفية عودة أسرة ستيوارت إلى التشبث بنظرية التفويض الإلهي، وخاصة في عهد جيمس الثاني الذي اعتلى العرش عام 1685م، وادعى لنفسه الحق في إلغاء أي تشريع يصدره البرلمان إذا ارتأى أنه غير مناسب، وأخذ يعمل بعيداً عن البرلمان[1]. فكانت النتيجة أن ارتأى أعضاء البرلمان أنه لا بد من مواجهة الملك، لا بالثورة عليه فحسب، بل بخلعه عن العرش أيضاً، وهذا ما وقع فعلاً عام 1688م عندما أعلن مجلسا البرلمان عزل جيمس الثاني والمناداة بوليم الثالث من أسرة أورنج ملكاً على عرش انجلترا، حيث سميت تلك الثورة، بثورة البرلمان المجيدة لأنها وقعت بدون دماء[2].

وكان ثمن ذلك أن اعترف الملك الجديد بعلو البرلمان في أي مسألة هامة محل خلاف، وقيدت سلطاته على وجه يكفل خضوعها للبرلمان، وعلى هذا الأساس صدر الإعلان الشهير، المسمى بإعلان الحقوق Bill of Rights في 13 فبراير عام 1688م، ومنذ ذلك الحين ــ كما يقول لورانس غراهام ــ " لم يتحدَّ أي ملك علو البرلمان"[3].

---

[1]) هذا على الرغم من قبول سلفه ــ الملك شارل الأول ــ بالشروط الواردة بإعلان بريدا Breada سالف الذكر. هذا الأمر كان من شأنه أن يقوض سلطة البرلمان، ويجعل من الملك سلطة فوق سلطة القانون. كما عمد الملك إلى استصدار قوانين للتسامح الديني تتعارض مع رغبة البرلمان، الذي رأى فيها إجحافاً بحق الأكثرية البروتستانتية لمصلحة الأقلية الكاثوليكية. يراجع في ذلك: د. عصمت سيف الدولة: النظام النيابي ــ مرجع سابق،ص86.

([2]) Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p177.

[3]) لورانس غراهام: السياسة والحكومة ــ مقدمة للأنظمة السياسية في الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا وروسيا وأوروبا الشرقية واليابان والمكسيك والعالم الثالث، ترجمة د. عبدالله بن فهد عبدالله الليحدان، النشر العلمي والمطابع ــ جامعة الملك سعود / الرياض/ المملكة العربية السعودية 1999م،ص109.

على أن أهم ما ينسب إلى تلك الثورة أنها أنهت كل سلطة من شأنها الحيلولة دون ممارسة البرلمان لاختصاصاته[1]. كما أن إعلان الحقوق Bill of Rights الذي جاء حصيلة لهذه الثورة، فاحتوى على عدد من النصوص والمبادئ الدستورية، التي مهدت الطريق لوضع أسس النظام البرلماني[2]. وهكذا عملت هذه الثورة البرلمانية كما وصفها ميشيل ستيوارت، على التوفيق بين النظام الملكي ومبدأ الشرعية، ذلك أنها قيدت السلطات الملكية إلى حد بعيد، بوجوب عمل الملك طبقاً لرأي البرلمان، وحصر دور الملك على مجرد تنفيذ إرادة البرلمان [3].

2. دور المجلسين في تكريس قاعدة (الملك لا يخطئ) كأحد قواعد المسؤولية الوزارية: رأينا فيما سبق كيف انبثقت الوزارة عن المجلس الخاص بالتاج، وتطورت وظهرت بشكل فعلي خلال القرن السابع عشر[4]. ولعل من أبرز

---

[1]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص20.

[2]) كان من أبرز ما تضمنته تلك الوثيقة: 1ــإعلان زوال الملكية المطلقة، وتقييد سلطات الملك على الوجه الذي يضمن خضوعها لأحكام القانون. 2ــ حصر سلطات الملك التشريعية، وإن كانت لم تلغى نهائياً إلا أنها انحصرت في مجال تذكير المواطنين بأهمية احترام القوانين، دون أن تضيف أو تحذف منها شيئاً. 3ــ ليس للملك أن يفرض أية ضريبة دون موافقة البرلمان. 4ــ ليس للملك سلطة إيقاف القوانين Suspending Power، وليس له سلطة الإعفاء من تطبيق القوانين Dispending Power. 5ــ تخفيض دخل الملك تخفيضاً كبيراً، وضرورة الموافقة المسبقة للبرلمان على أية اعتمادات مالية للإدارات والمؤسسات العامة.6ــ حظر أي تواجد للقوات البرية داخل الأراضي المأهولة وقت السلم دون موافقة البرلمان. للمزيد حول ما تضمنته هذه الوثيقة، يراجع كل من:

ــ د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص 80-81.

ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص831.

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، 2002م، ص331.

ــ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص148.

[3]) ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل، دار الفكر العربي ــ القاهرة 1962م، ص28.

[4]) موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى" ـــ مرجع سابق،ص203.

المفاهيم الدستورية التي كرستها وقائع تلك الفترة كان مفهوم أو قاعدة (الملك لا يخطئ The King cannot do wrong) أو ما يطلق عليها بالحصانة الملكية [1]. حيث كان للبرلمان البريطاني بمجلسيه الدور الفاعل في تكريس هذه القاعدة كمبدأ، وذلك من خلال القضيتين الشهريتين (قضية دانبي Danby، وقضية سومرز Somarze) [2]. وما لبث هذا المبدأ أن انتقل واستقر في غالبية الدول التي تبنت النظام النيابي البرلماني نتيجة لهاتين القضيتين:

أ. قضية دانبي Danby: تعتبر هذه الفضية المثال التطبيقي الأول لترسيخ قاعدة المسؤولية الوزارية، وذلك عندما قام مجلس العموم باتهام دانبي Danby وهو أحد الوزراء المقربين من الملك شارل الثاني بالخيانة والاستحواذ على صلاحيات التاج، بسبب قيامه بإبرام معاهدة، رأى فيها البرلمان تعارضاً مع المصلحة العامة للبلاد، الأمر الذي أدى بالوزير دانبي Danby إلى دفع هذه التهمه متذرعاً بتنفيذ الأوامر الملكية. لكن البرلمان لم يضع هذا الدفع بعين الاعتبار، مقرراً في الوقت ذاته أن الملك لا يخطئ، وما قد يصدر عنه من أعمال تنسب آثارها إلى الوزير، فيكون هذا الأخير مسئولاً عنها، حتى لو كان لا يملك سوى الخضوع للإرادة الملكية.

كما رسخت هذه القضية لقاعدة أخرى من قواعد المسئولية الوزارية، وهي عدم جواز العفو عن الوزير المتهم قبل محاكمته، وذلك عندما رفض مجلس اللوردات محاكمة دانبي Danby استناداً لاتهامه من مجلس العموم، الأمر الذي أدى بالملك إلى التدخل، فقام بحل مجلس العموم وأصدر عفواً عن دانبي Danby، غير أن مجلس العموم الجديد ما لبث أن أعلن فور انعقاده عن بطلان إجراء الملك بالعفو عن الوزير قبل محاكمته[3].وقد تأكدت هذه القاعدة في وقت لاحق لهذه

---

[1] د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص133.

[2] يراجع في ذلك ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص 117 وما بعدها.

ــ *BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p105/106.*

[3] د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص181,

الواقعة، بموجب قانون توارث العرش الصادر عام 1701م، الذي حرم على الملك ممارسة حق العفو في الفترة السابقة على محاكمة المتهم برلمانياً[1].

ب. قضية سومرز Somarzz: وقعت هذه القضية في نهاية القرن السابع عشر، إبان الحرب الانجليزية – الاسبانية التي نجم عنها خسائر فادحة لانجلترا في عهد الملك وليم الثالث. وذلك عندما قرر البرلمان مساءلة الوزير المسؤول عن الختم الكبير ويدعى (سومرز_Somarzz)، حيث قام هذا الوزير بتفويض من الملك باستخدام هذا الختم بصورة غير محدودة، الأمر الذي أتاح له توقيع معاهدة التقسيم الأولى The First Partition Treaty ومعاهدة التقسيم الثانية The Second Partition Treaty وذلك على نحو رأى البرلمان أن فيهما تعارضاً واضحاً مع المصلحة العامة للبلاد.

وقد انتهى البرلمان أيضاً في هذه القضية إلى تقرير مسؤولية الوزير على الرغم من دفع هذا الأخير متذرعاً بأن تصرفه كان تنفيذاً للأوامر الملكية. غير أن هذه القضية لم تؤدِ بالبرلمان إلى سحب الثقة من الوزارة، ذلك أن موضوع سحب الثقة من الوزارة أو من الوزير المختص لم يكن معروفاً في ذلك الحين، الأمر الذي حدا بالبرلمان أن يطلب من الملك تجنب مثل هذه الأمور في المستقبل عن طريق الاستعانة برجال مشهود لهم بالكفاءة[2].

3. ظهور الوزارة المسؤولة وإشراف البرلمان على أعمالها: بعد أن غدت الوزارة The Cabinet من الأمور المسلم بها مع تولي الملكة آن للعرش في بداية القرن الثامن عشر، الذي شهد تقارباً وثيقاً بين الوزارة والبرلمان، وهو الأمر الذي أدى إلى تركيز الأولى على الجوانب التنفيذية، وذلك تحت إشراف

---

[1]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص141.

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص 128.

ــ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص182,

ورقابة البرلمان وثقته، مما أدى إلى تقوية مركز الوزارة وطغيان سلطاتها،على حساب سلطات المجلس الخاص الذي أخذ دوره بالتراجع إلى أن اقتصر على بعض الجوانب الشكلية ذات الطابع الشخصي. وبالرغم من ذلك إلا أن الوزارة لم تكن تشكل هيئة منسجمة تربطها علاقة سياسية وتنظيمية موحدة، ولم يكن لها الصفة القانونية في النظام الدستوري الانجليزي، كما هو سائد بالنسبة لمجلسي البرلمان في هذا الصدد. هذا الوضع حال في كثير من الأحيان دون تمكين البرلمان من تقرير مسؤولية الوزارة أو معرفة المسؤول الحقيقي عن واقعة معينة[1].

وثمة عوامل أخرى كانت تحد من فاعلية جهود البرلمان الرامية إلى تحديد نطاق المسؤولية الوزارية وتكريسها، فكان من أبرزها حضور وزراء الملك لجلسات مجلس العموم وتأثيرهم الواضح على أعضاءه من شأنه أن يحول دون تقييم تصرفات هؤلاء الوزراء، وعدم معرفة البرلمان للوزير الذي قدم المشورة للملك حول تصرف معين من شأنه أن يحول دون تحريك المسئولية الوزارية.

على هذا الأساس جاء قانون توارث العرش عام 1701م للتغلب على هذه العقبات، فقرر حرمان وزراء الملك من حضور جلسات البرلمان للحيلولة دون تأثيرهم على أعضائه، وإلزام الوزراء الذين استشيروا في سياسات معينة أو وافقوا عليها أن يوقعوا على ذلك. لكن هذا القانون لم يلاق نجاحاً من الناحية التطبيقية، بسبب ما أتاحه من ميزة للوزراء اللوردات في حضور جلسات مجلس اللوردات دون مجلس العموم، وهو الأمر الذي سيعمل على تقوية سلطان مجلس اللوردات على حساب مجلس العموم، وعليه تم إلغاء هذا القيد عام 1705م[2].

4. ظهور الوزارة الحقيقية ذات المسؤولية السياسية أمام البرلمان:

بالإضافة إلى النجاحات السابقة التي تمكن البرلمان البريطاني بمجلسيه من تحقيقها، فثمة عوامل أخرى أسهمت في ظهور الوزارة الفعلية ذات المسؤولية

---

[1]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص907/906.

[2]) د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص 128.

السياسية بشقيها الفردي والتضامني، كان من أبرزهـا وصـول أسـرة هـانوفر الألمانية إلى عرش إنجلترا في عام 1714م، عندما توج جورج الأول ــ الذي كـان يجهل الإنجليزية ــ ملكاً على بريطانيا[1]. ذلك أن جهل هذا الملك باللغة الانجليزية جعلته ينصرف عن حضور اجتماعات مجلس الوزراء التي جرت العادة على ترأس الملك لجلساتها، الأمر الذي أدى إلى تحول رئاسة هذه الجلسات إلى الـوزير الأول وتعزيز موقعه، وبالتالي تحققت للوزير الأول الصفة الدستورية لمنصـب رئـيس الوزراء. حيث استقر هذا المنصب بعد أن شغله الوزير الأول (والبـول Walpole) لمدة 21 عام (1721-1742) [2].

وقد أدى هذا التحول إلى أن أصبح من واجب الوزير الأول الذي يتولى رئاسة اجتماعات الوزراء، أن ينقل إلى الملك رأياً واحداً يكون معبراً عن وجهـة نظـر جميع الوزراء ومحلاً لاتفاقهم، بعد أن كان ــ في وقت سابق ــ كل وزير يتقـدم بمشورته إلى الملك منفرداً عن غيره من الوزراء، الأمر الذي كان يحمل معه عدم قدرة البرلمان على تقرير من تقع عليه المسؤولية الوزارية[3].

كما اكتسبت الوزارة مزيداً من السلطات في عهد جورج الثاني (1727-1760)[4]، الذي كان يعاني من ضعف شخصيته ومن عدم رغبته في تولي شؤون الحكم بشكل مباشر، إلى أن غدت المحور الأساسي للسلطة التنفيذية واكتسبت طابعاً سياسياُ[5]، وأصبح من اليسير اتفاق أعضاء الوزارة على رأي موحد، إلى أن رُؤيَ فيما بعـد أن يتم تشكيل هذه الوزارة من حزب سياسي معين، وذلك بهدف ضمان التجـانس فيما بين أعضائها، والذي لم يكن مألوفاً من قبل. كما قوبلت هذه الخطـوات مـن جانب البرلمان بالمباركة والتأييد لكن هذا التأييد كان في البدايـة ضـمنياُ ولـيس

---

[1]) يراجع: د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، الصفحات: 134، 135،136 142.

[2]) يراجع: د. سام سليمان دلّـة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص232.

[3]) سيدني د. بابلي: الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص179.

[4]) O. Hood phillips and others; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit., p178.

[5]) د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص 136.

بالأمر الصريح. حيث عمد البرلمان إلى تطوير رقابته على تصرفات كل عضو من أعضاء الوزارة، فبعد أن كانت هذه المسؤولية أمام البرلمان قاصرة على النواحي الجنائية امتدت لتشمل المسؤولية السياسية بشقيها الفردي والتضامني[1].

وقد بدت معالم هذه المسؤولية أكثر وضوحاً بعد اتساع شقة الخلاف بين البرلمان والوزارة وخاصة في الحالات التي لا تنسجم فيها سياسة الوزارة مع الأغلبية البرلمانية. حيث سجلت استقالة الوزير الأول (روبرت والبول) في القرن الثامن عشر السابقة الأولى في تحديد معالم المسؤولية السياسية، وكان (والبول Walpole) ينتمي إلى حزب الويجز Whigs الذي كان يتمتع بأغلبية عالية في كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات، وكانت هذه الأغلبية تساند سياسات والبول Walpole من خلال التصويت على القوانين ومنحه الاعتمادات المالية، لكنه لم يعد يتمتع بهذه الأغلبية عندما انشقت مجموعة من حزب الويجز Whigs عام 1742م بزعامة وليم بيت William Pit وانضمت إلى حزب التوري Tory. وقد تزامن فقدان والبول لهذه الأغلبية مع تلويح مجلس العموم باستخدام حق الاتهام الجنائي ضد والبول، الأمر الذي دفعه إلى تفويت الفرصة على المجلس بالاستعجال بتقديم استقالته إلى الملك، وهذا ما كانت تريده الأغلبية البرلمانية[2].

وترجع أهمية هذه الاستقالة إلى كونها أول استقالة تحدث دون أن يلجأ البرلمان إلى اتخاذ تدابير الاتهام الجنائي في مواجهة رئيسها أو أي من أعضائها، الأمر الذي دفع بجميع الذين خلفوا (والبول Walpole) إلى اتخاذ مثل هذا الموقف، عندما يشعرون بفقدان ثقة الأغلبية البرلمانية في مجلس العموم، ومنذ ذلك الحين ظهرت المسؤولية السياسية للوزراء، وحلت محل المسؤولية الجنائية[3].

وبالرغم من ذلك فإن استقالة (والبول Walpole) كانت استقالة فردية ولم تؤدِ إلى استقالة جميع أعضاء الوزارة، ذلك أن مسؤوليتهم أمام مجلس العموم لم تكن

---

[1]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص185,

[2]) يراجع: ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص170/169.
ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص233/232.

[3]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص185,

إلى ذلك الحين مسؤولية تضامنية، بمعنى آخر أن استقالة الوزير الأول لا تعني بالضرورة استقالة جميع أعضاء الوزارة. لكن هذه المسؤولية التضامنية تقررت فيما بعد، منذ الوقت الذي بدأ فيه الملك بالموافقة على تعيين الوزراء بناء على اقتراح الوزير الأول، ذلك أن هذا الأخير أصبح يختار أعضاء وزارته وفقاً لانتمائهم الحزبي، ووفقاً لسياسة الحزب الذي تتشكل منه الأغلبية البرلمانية. حيث أصبح الوزراء في عيون تلك الأغلبية وفي عيون الرأي العام كفريق واحد متضامنين في تنفيذ السياسة العامة للدولة. وقد ترسخ هذا المفهوم كقاعدة دستورية عرفية منذ عام 1782م عندما تقدم رئيس الوزراء (لورد نورث Lord North) باستقالة جماعية لوزارته، التي جاءت كنتيجة طبيعية للاقتراع الذي أجره البرلمان على سحب الثقة من حكومته. وبذلك تقررت مسؤولية الوزارة التضامنية أمام البرلمان بصورة لا لبس فيها[1].

ومن أهم النتائج التي ترتبت على ظهور المسؤولية التضامنية للوزارة، حصول الوزارة على الحق في حل البرلمان عند تعارض سياستها مع سياسة البرلمان، حيث تقررت هذه القاعدة عندما قام الملك بإقالة وزارة (بورتلاند) بالرغم من حصولها على ثقة أغلبية البرلمان، ومن ثم قيامه بتكليف (وليم بت) بتأليف الوزارة الجديدة التي نجحت في تشتيت التآلف بين معارضيها، ولجأت إلى حل البرلمان والدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة، أسفرت هذه الانتخابات عن فوزها بأغلبية ساحقة على منافسيها، ومنذ ذلك التاريخ تطور هذا الحق وأصبح حقاً للوزارة بعد أن كان محصوراً بالإرادة المنفردة للملك، كما غدا حق الحل أداة التوازن التي تقابل المسؤولية السياسية كأحد أهم أركان النظام البرلماني[2].

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ـ مرجع سابق، ص233.

ـ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ـ مرجع سابق، ص186,

ـ *BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p107.*

[2]) يراجع في ذلك:

ـ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ـ مرجع سابق، ص374.

خلاصة القول أن نظام المجلسين تحديداً والنظام السياسي البرلماني المطبق في انجلترا، لم يكونا وليدين لنظريات فكرية وفلسفية، وإنما كانا ثمرة ظروف وتطورات وسوابق وأحداث سياسية لعب البرلمان الانجليزي بمجلسيه دوراً محورياً ومؤثراً في مجرياتها، استطاع ذلك البرلمان في نهاية الأمر من تقرير المبادئ والأحكام والأسس الدستورية للنظام البرلماني المطبق حالياً في إنجلترا وفي العديد من دول العالم.

المبحث الثالث

تطور مفهوم نظام المجلسين

مع تطور النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية

ـ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ـ مرجع سابق، ص174.

ـ د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ـ مرجع سابق، ص618.

عرفت الولايات المتحدة الأمريكية نظام المجلسين منذ مرحلة مبكرة على تأسيسها، حيث مر هذا النظام بمراحل متعددة من التطور، كان يتطور خلالها بتطور التنظيم السياسي والدستوري للمستعمرات الإنجليزية (المطلب الأول)، واستقلال الولايات وتكوين الكونجرس الكونفدرالي (المطلب الثاني)، إلى أن توافقت فكرة نظام المجلسين مع فكرة الاتحاد الفيدرالي منذ صدور الدستور الأمريكي الحالي عام 1787م (المطلب الثالث):

المطلب الأول

التنظيم السياسي للمستعمرات وظهور نظام المجلسين

1ـ تكوين المستعمرات وتنظيماتها السياسية: كانت البداية الأولى لِتَشَكُل المجتمع الأمريكي مع بداية إنشاء عدد من المستعمرات على امتداد القرنين السادس والسابع عشر، حيث أخذت تلك المستعمرات تتكون من المهاجرين من دول أوروبا إما على أسس تجارية اقتصادية وإما على أيديولوجية دينية بحتة[1]. وأكثرية تلك الهجرات كانت من إنجلترا وفرنسا وإسبانيا والبرتغال، فكان لهجرة الكثير من مواطني انجلترا أثره في ارتباط المستعمرات بالتاج البريطاني، وامتداد النفوذ الإنجليزي إلى القارة الأميركية الشمالية[2].

---

[1]) يراجع: ديانا ل. إيك: أميركا المتدينة الجديدة (كيف أصبحت "الدولة المسيحية" الأمة الأكثر تنوعاً دينياً في العالم)، ترجمة نجاة يونس، مراجعة عماد خمر، الأهلية للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن 2008، ص 77-93.

[2]) هناك عدد من العوامل أسهمت في إنشاء تلك المستعمرات وتكوينها، كان من أبرزها العامل التجاري الذي كان له الدور الأول في تشكلها، حيث توجه عدد كبير من أصحاب رؤوس الأموال والتجار الأوروبيين إلى القارة الجديدة بحثاً عن المواد الأولية والمكاسب المادية. وقد أنشئت بهذه الطريقة مستعمرة فرجينيا عام 1606م، وسميت بهذا الاسم نسبة لشركة فرجينيا المساهمة المحدودة في لندن. أما العامل الثاني الذي أسهم في ظهور ما يسمى بالمستعمرات الدينية، فكان للقلاقل والاضطرابات السياسية والدينية التي شهدتها بريطانيا آنذاك أثره في هجرة أفواج من المتدينين البروتستانت، خصوصاً إثر الحرب التي نشأت بين البروتستانت وبين الكاثوليك.

وهكذا أخذ التنظيم السياسي لهذه المستعمرات يتشكل وفقاً للمصالح الاقتصادية والاجتماعية المشتركة التي تجمع سكان كل مستعمرة، حيث بدأت المجالس النيابية تظهر في كنف تلك المستعمرات بصور متباينة من مستعمرة إلى أخرى، فتتباين في طريقة تكوينها. ففي فرجينيا مثلاً كان عدد أعضاء المجلس النيابي في حدود 75 عضواً، وكان يطلق عليه اسم House of Burgesses، وكان يُشترط لعضويته عدداً من الشروط القاسية، مثل النصاب المالي والانتماء إلى عقيدة دينية معينة، وهذا ما أدى إلى حرمان بعض طوائف الديانة المسيحية والديانات غير المسيحية كاليهود مثلاً من عضوية هذه المجالس[1].

على هذا الأساس جاء التنظيم السياسي لهذه المستعمرات فاستمد أصوله من الفكر السياسي الإنجليزي والنظام السياسي الذي كان سائداً في انجلترا، حيث قام على شكل هيئتين هما: حاكم المستعمرة والمجلس التشريعي، فكان هذا الأخير يتألف من مجلسين هما المجلس الأعلى الذي كان أسبق في الظهور في هذه المستعمرات، والمجلس الشعبي المنتخب مباشرة من سكان المستعمرة، وتعد هذه المجالس ثمرة من ثمرات الحياة السياسية لهذه المستعمرات التي عرفت نظام المجلسين في مرحلة مبكرة من تاريخها[2].

وهناك عوامل أخرى ساهمت في إقامة عدد من المستعمرات تعود إما إلى هجرة عدد من الأشخاص نتيجة لما تعرضوا له من ضغوط سياسية وحكم مطلق، وإما إلى هجرة عدد من الأمراء والنبلاء وذلك بمنحهم امتيازات في امتلاك بعض الأراضي واستغلالها، مثل مستعمرة ماريلاند التي قام الملك شارل الأول بمنح اللورد باليتمور عدداً من الحقوق والامتيازات جعلت منه حاكماً مستقلاً لها، وبنفس الطريقة تم إنشاء مستعمرة كارولينا، ونيويورك، ونيوجيرسي، وبنسلفانيا،

ــ للمزيد حول عوامل نشأة المستعمرات الأمريكية يراجع: د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي (دراسة تطبيقية عن الوطن العربي)، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة، نوقشت وأُجيزت عام 2003م، ص 24-28.

[1]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية" نشأتها ــ تطورها ــ تطبيقاتها" ــ مرجع سابق ص232.

[2]) كان حاكم المستعمرة رئيسا للسلطة التنفيذية فيها، وهو ممثل التاج البريطاني ويتم اختياره بمعرفة الملك مباشرة في المستعمرات الملكية وبمعرفة مالك المستعمرة في معسكرات الملاك، وبمعرفة الشعب في بعض المستعمرات مثل كونتيكت ورود آيلاند. يراجع في ذلك:ــ

2ــ اتجاه المستعمرات نحو الوحدة وعقد التحالفات: تباينت الظروف الاقتصادية والسياسية لكل مستعمره من تلك المستعمرات بتباين المجموعات المهاجرة إليها، فمنها من ترتبط بميثاق تعاهدي مع الإمبراطورية البريطانية، ومنها من خضعت مباشرة لسلطات التاج البريطاني أو لسلطة الأفراد العاديين، غير أن هذه المستعمرات كانت تتشابه فيما بينها في بعض الظروف التي تتعلق بالأصل الذي انحدروا منه. ومع تزايد الصراعات واشتدادها ما بين الدول المستعمرة في بسط نفوذها على تلك المستعمرات من جهة، وما بين المهاجرين الجدد والسكان الأصليين (الهنود الحمر) من جهة ثانية. أخذ الدور الاقتصادي والسياسي لهذه المستعمرات يتعاظم، واتجهت إلى التضامن فيما بينها حتى لا تكن لقمة سهلة أمام الدول المتصارعة، وقد تعاظم هذا التضامن خلال الحرب التي شنتها فرنسا بالاشتراك مع اسبانيا عام 1706 على القارة الأمريكية وعلى المستعمرات الانجليزية، وكان لهذا الصراع امتداده ما بين المستعمرات الانجليزية والفرنسية في كندا، واستمر قائماً إلى أن تم توقيع معاهدة باريس عام 1763م والتي بمقتضاها تم استبعاد أي تهديد فرنسي للقارة الأمريكية التي أصبحت منذ ذلك الوقت إنجليزية[1].

وأمام كل هذه الظروف والتحديات أخذ الشعور بالتضامن والاتجاه نحو الوحدة يتزايد بين هذه المستعمرات، فكان لا بد أن يظهر من فترة إلى أخرى أنواع وصور من الاتحادات، كان من أبرزها الاتحاد التعاهدي لنيو انجلند 1643-1684 New England، وتشكل هذا الاتحاد على أسس كونفدرالية من أربع مستعمرات هي: ماساتوشست، نيوبلايموس، كنكتيكت، نيوهافن. وذلك بهدف تحقيق نوع من

Binkley and Moos: A grammer of American politics, New York, 1958, p24.

[1]) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: الدكتور ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية ــ القاهرة 1993، ص24-34.

التعاون بينها لمواجهة الأخطار الخارجية وخاصة التهديدات المستمرة من قبل الهنود الحمر المتعاونين مع الهولنديين، وقد انتهى هذا الاتحاد عام 1684م[1].

وفي عام 1697م اقترح (وليام بن Wiliam pen) مشروع للاتحاد على شكل كونجرس يضم عضوين عن كل مستعمرة راغبة بالانضمام إلى هذا الاتحاد، ومن مجموع هؤلاء الأعضاء تتشكل هيئة الكونجرس، وتجتمع هذه الهيئة مرة واحدة كل عامين في حالة السلم، ومرة واحدة كل عام في حالة الحرب. ومن ثم جاء مشروع بنيامين فرانكلن عام 1754م الذي عرف باسم (مشروع الباني) [2]، حيث عرض فرانكلين مشروع اتحاد يضم المستعمرات الأمريكية، بكون له مجلس تشريعي واحد تختاره المجالس التشريعية للولايات كل ثلاث سنوات، وحاكم يعينه التاج لتولي الوظيفة التنفيذية، على أن يكون لهذا الاتحاد سلطة أعلى من سلطة الولايات. غير أن المجالس التشريعية لتلك المستعمرات رفضت الموافقة على هذا المشروع لتعارضه مع استقلالها الذاتي، كما رفضته بريطانيا لتعارضه مع سياساتها تجاه المستعمرات الأمريكية.

لكن هذه الاتحادات بقيت خاضعة للتاج البريطاني، ولم يكن لهذه المستعمرات سوى بعض الصلاحيات المحدودة التي تُمكنها من تسيير بعض شؤونها المحلية،

---

[1]) وفي عام 1686 ولنفس الأسباب قامت الحكومة البريطانية بإنشاء اتحاد جديد سمي (دومنيون نيوإنجلند) بين كل من مستعمرات اتحاد نيو انجلند ومستعمرة نيويورك وميرلاند وفرجينيا ونيوجيرسي وبنسلفانيا، ونيوهامشير، وذلك بهدف إعادة سلطاتها على تلك المستعمرات، وذلك عن طريق تعيين حاكم ومجلس يعينه التاج يتوليان كافة الأعمال التنفيذية والقضائية، ولم يتضمن نظام هذا الاتحاد وجود مجلس تشريعي، حيث انتهى هذا الاتحاد عام 1689م.

[2]) للمزيد من التفاصيل حول ظروف نشأة هذه الاتحادات وسلطاتها وطبعتها الدستورية أنظر:

— Herbert Eugene Bolton: History of the Americans. Command Company, Boston. 1928, p151.

— John H. Ferguson & Dean E. Mchenry; The American System of Government; New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1950, p15-23.

ـ د. ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية ـ مرجع سابق ص34.

ـ د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ـ مرجع سابق ص28 وما بعدها.

فكانت تخضع للتشريعات البريطانية وما يقرره البرلمان في إنجلترا من رسوم وضرائب على تلك المستعمرات. حيث اتسمت هذه الرسوم والضرائب بالغلو والارتفاع، وذلك لسد الحاجات المتزايدة للخزينة البريطانية نتيجة للحروب الاستعمارية التي خاضتها إنجلترا، ووجوب مساهمة المستعمرات في ذلك، مما أدى إلى تذمر المستعمرات واستيائها من تلك التدابير الضريبية المفروضة عليها، ونزوعها نحو الاتحاد والتحرر والاستقلال[1].

المطلب الثاني

استقلال المستعمرات وتكوين الكونجرس الكونفدرالي

في منتصف القرن الثامن عشر كانت المستعمرات الأمريكية قد بدأت تشعر بأهمية استقلالها، وأن الارتباط والتعاون مع بريطانيا يجب أن يتخذ شكلاً جديداً، وقد ساعد على تنامي هذا الشعور ارتفاع الضرائب التي فرضها البرلمان البريطاني على هذه المستعمرات، وسوء المعاملة من القادة العسكريين الإنجليز للوحدات العسكرية المحلية التابعة لهذه المستعمرات، مما أثار مشاعر الكراهية في نفوس مواطني تلك المستعمرات تجاه التاج البريطاني، وتهيئة الأسباب للكفاح المسلح وإعلان الثورة[2] وذلك ضمن عدد من الخطوات التالية:

---

[1]) يراجع في هذا الموضوع :

ـــ Harold Zink. H. R. Penniman and G.B. Hathorn: American Government and Politics, D. Van Norstand Co., Inc., 1958. p25.

ـــ م. جد هارمون: أضواء على دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة أمير كامل مراجعة صفوت عبد الحليم، مكتبة الأنجلو المصرية ـــ القاهرة، 1982من ص 13 وما بعدها.

[2]) كانت المستعمرات الأمريكية قد وصلت إلى مرحلة الاعتماد على نفسها بعد أن أصبح لها من الكفاءات المؤهلة والوسائل والإمكانيات التي تمكنها أن تتجه للمطالبة باستقلالها،في تلك الفترة خصوصاً بعد انتهاء الحرب بين فرنسا وبريطانيا بتوقيع معاهدة باريس عام 1763م التي تنازلت فرنسا بموجبها عن أميركا وكندا لصالح إنجلترا. يراجع في هذا الموضوع: ـــ د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، 2005-2006م ، ص474.

1ــ انعقاد الكونجرس (المؤتمر القاري الأول): نتيجة لهذه العوامل وكرد فعل لتلك الإجراءات التي وجد فيها سكان المستعمرات اعتداء على حرياتهم بدأت الانتفاضات في بعض المستعمرات وأخذت بالامتداد من مستعمرة إلى أخرى، ومن ثم التحول إلى إعلان هذه المستعمرات إلى ولايات منفصلة ومستقلة تقر لنفسها تنظيماتها وقوانينها الخاصة التي تضعها بواسطة مجالسها. وتبع ذلك انطلاق الحركات الانفصالية التي أدت إلى انعقاد عدد من المؤتمرات[1].

كان من أبرز هذه المؤتمرات انعقاد مؤتمر فيلادلفيا الأول في أيلول عام 1774م، الذي ضم (56 مندوباً) يمثلون اثنتي عشرة مستعمرة باستثناء جورجيا، هؤلاء المندوبين كانت المستعمرات قد اختارتهم لتمثيلها. وفي هذا الصدد ذهب جانب من الفقه الدستوري الأمريكي إلى اعتبار هذا المؤتمر بمثابة الكونجرس الأول لشعب الولايات المتحدة الأمريكية، فأطلقوا عليه الكونجرس أو "المؤتمر القاري الأمريكي الأول"[2].

---

[1]) على امتداد القرن الثامن عشر كان هناك صراع دائم بين القوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المختلفة داخل المستعمرات نفسها، وكانت هذه القوى تنقسم إلى خمسة قطاعات مختلفة داخل المجتمع، ولها أهميتها في السياسة الاستعمارية البريطانية: (1) تجار نيوإنجلند (2) مزارعي الجنوب (3) "الملكيون" الذين يشغلون مناصب ملكية ويتمتعون بحقوق الامتياز الملكية ويملكون الأراضي المفوضة إليهم من التاج (4) أصحاب المتاجر والحرفيين والعمال (5) صغار المزارعين. كانت هذه الجماعات متنازعة حول قضايا معينة مثل الضرائب والتبادل التجاري، حيث تسببت السياسات الضريبية والتجارية الانجليزية في إحداث الانقسام بين مجتمعات الصفوة الاستعمارية، الأمر الذي أتاح الفرصة للقوى الراديكالية لتوسيع نفوذها السياسي وإطلاق العنان لسلسلة من الأحداث التي بلغت ذروتها باندلاع الثورة الأمريكية، وكانت النتيجة هي إعلان الاستقلال. للمزيد من التفاصيل حول هذه الموضوعات أنظر:

ــ ثيودور لووى وبنيامين جينسبرغ: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) الكتاب الأول، ترجمة عبد السميع زين الدين ورباب زين الدين، ط1، مكتبة الشروق الدولية ــ القاهرة 2006م، ص56 وما بعدها.

ــ عبد الحميد بدوي: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور في مجلة الاقتصاد والقانون الصادرة عن جامعة القاهرة، السنة الثالثة عشرة، سنة 1979، ص211 وما بعدها.

ــ فرانكلن اشر: موجز تاريخ الولايات المتحدة، ترجمة مهيبة الدسوقي، دار الثقافة للطباعة والنشر القاهرة ، 1954، ص50.

1) Ferguson & McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p* 24,

وبعد مداولات دامت لأكثر من 45 يوماً لم يطالب المؤتمرين خلالها بالاستقلال، إنما خرجوا بمقررات وصفت بأنها على قدر من الاعتدال. وكان من أهمها وضع نص إعلان الحقوق والمطالب لشعب المستعمرات. لكن رفض بريطانيا لهذه المطالب قد أدى إلى تصعيد الموقف وتصلب الفئات الوطنية الأمريكية، وتحولها إلى المقاومة المسلحة والثورة لتحقيق مطالبها المشروعة[1].

2ـ انعقاد الكونجرس القاري الثاني وإعلان الثورة والاستقلال: انعقد مؤتمر فيلادلفيا الثاني للمستعمرات الثلاث عشرة على هيئة (كونجرس) في العاشر من أيار 1775م، حيث جاء انعقاده خلال المواجهات والمعارك التي كانت تجري في محيط مدينة بوسطن وموانئها [2].

وأثناء تلك المواجهات، اضطر المؤتمر (الكونجرس) في السادس من حزيران 1775م إلى إعلان قيام الثورة المسلحة. حيث وجد المؤتمر نفسه منساق تحت وطأت هذه الأحداث إلى مواقف أكثر صلابة وتعنت، لا سيما أن بريطانيا لم تكن جادة في الوصول مع كونجرس المستعمرات إلى اتفاق للخروج من الأزمة، فأعلنت بتاريخ 1775/8/23م عن وضع المستعمرات في حالة عصيان. وفي ظل هذه الظروف بقي المؤتمر (الكونجرس) في حالة انعقاد دائم، وأخذ بنفسه القيام

---

[1]) ومن أهم ما تضمنه إعلان الحقوق: 1ـ مطالبة بريطانيا بإلغاء التشريعات التي أصدرها البرلمان الانجليزي للمستعمرات منذ عام 1763م.2ـ إدانة السلطات الاستثنائية للمحاكم البحرية الانجليزية المتعلقة بالمستعمرات. 3ـ إدانة السياسة البريطانية فيما اتخذته من إجراءات استثنائية بإلغاء المجالس النيابية، وإهدار الحقوق والحريات الفردية للمواطنين الأمريكيين. 4ـ معارضة وجود القوات البريطانية على الأرض الأمريكية وقت السلم. يراجع في ذلك:

ـ د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ـ مرجع سابق ص40 وما بعدها.

ـ ياسين محمد العيثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي، ط1، دار أسامة للنشر والتوزيع ـ عمان/ الأردن 2008م، ص58.

[2]) جاء انعقاد هذا المؤتم بعد شهر من معركة Lexington بالقرب من مدينة بوسطن. ومن ثم تصاعدت المواجهة والمعارك ما بين القوات الإنجليزية والثوار الذين انضموا إلى الجيش الذي تم تشكيله من الوحدات العسكرية المحلية للمستعمرات، وأسندت مهمة قيادته إلى جورج واشنطن.

يراجع في ذلك: فرانكلن اشر: موجز تاريخ الولايات المتحدة، مرجع سابق ص50.

بوظائف الدولة، فأصدر الأوراق المالية ومنح المستعمرات سلطة تكوين الحكومات المحلية، وأسند مهمة وضع وثيقة الاستقلال إلى لجنة مؤلفة من خمسة أعضاء كان من بينهم: توماس جيفرسون، وجون آدمز، وبنيامين فرانكلين، إلى أن وصل المؤتمرون إلى إعلان وثيقة الاستقلال بشكلها النهائي في الرابع من تموز 1776م، حيث أصبح هذا التاريخ بعدئذ العيد الوطني للولايات المتحدة الأمريكية[1].

3ـ قيام الاتحاد الكونفدرالي: بعد إعلان قرار الاستقلال، أصبحت الولايات الثلاثة عشر دولاً مستقلة تماماً وذات سيادة، فأسرعت كل دولة إلى إصدار دستورها وإقامة الهيئات الحكومية الخاصة بها داخل نطاقها الإقليمي، وذلك بعد أن كانت مستعمرات تتبع للتاج البريطاني وترتبط فيما بينها بمعاهدة اتحاد تعاون.

وأمام نشوة الحرية والاستقلال كان لدى هذه الدول عدد من التحديات، وشعور بالخوف من أن تتحول هذه الحرية إلى قيام التناقضات والمنازعات التي قد تنشأ بين هذه الدول نتيجة لتضارب المصالح فيما بينها، خصوصاً أن إعلان الاستقلال جاء من جانب واحد، فكان لا بد أن يقود إلى عدد من الحروب مع إنجلترا، حيث استمرت المعارك التي كانت بريطانيا تنتصر في بعض منها وتهزم في البعض الآخر، فيما بقي الكونجرس في حالة انعقاد دائم، وعلى الجانب الدبلوماسي كانت هنالك اتصالات تجري بين فرنسا وأمريكا، حيث تم إيفاد فرانكلين إلى فرنسا من

---

[1]) هذا الإعلان الذي يعتبر وثيقة دستورية تاريخية مهمة، حمل في طياته بذور الفكر الديمقراطي التي كانت سائدة في القرن الثامن عشر، فاستند إلى مبادئ القانون الطبيعي ونظرية العقد الاجتماعي التي وضعها الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو، هذه الأفكار القائمة على أساس الحرية والمساواة واحترام الإرادة العامة المشتركة للجميع، وهي أن الدولة وجدت لخدمة الشعب الذي تستمد منه سلطاتها، وأن الحكومة يجب أن لا تتجاوز حدودها كما كان سائداً في ظل التاج البريطاني من تسلط. ـ للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع:

ـ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج1 ـ مرجع سابق ص434.

ـ د. ربيع أنور فتح الباب ـ مرجع سابق ص41-45.

ـ The Constitution of 1787 : A Commentary; George Anastaplo, The Johns University Press Baltimore and London, 1989, p239.

ـ Ferguson & McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p* 25-29.

أجل كسب الدعم والتأييد الفرنسي لحمل بريطانيا على الاعتراف باستقلال الدول الجديدة. وفي تلك الأثناء كان المؤتمر لا يزال منعقداً وكانت كل ولاية حريصة على حماية امتيازاتها وتحقيق مصالحها الذاتية، وفي ظل تلك الظروف اتفق على قيام اتحاد كونفدرالي عام 1777م صدقت عليه الولايات باستثناء ميريلاند التي صدقت عليه عام 1781م فاعتمد وأعلن عن قيامه منذ ذلك التاريخ[1].

4ـ الكونجرس في النظام الكونفدرالي الأمريكي: طبقاً لنصوص الميثاق التعاهدي (ميثاق الاتحاد الكونفدرالي)[2] الذي لم ينص على إنشاء أي مؤسسات أو سلطات اتحادية سوى الكونجرس، حيث نص الميثاق على إنشاء مؤسسة وحيدة هي المؤتمر الوطني، وهو عبارة عن كونجرس للدول الثلاثة عشر التي صادقت على الاتحاد يكون مقره مدينة فيلادلفيا، ويتكون من مندوبين (ممثلين دبلوماسيين) تنتخبهم دولهم لمدة عام واحد، على أن لا يقل عددهم عن اثنين ولا يزيد عن سبعة وفقاً لمساحة كل دولة، بحيث يكون لكل دولة صوت واحد فقط بصرف النظر عن عدد مندوبيها داخل الكونجرس، ويشترط وفقاً للميثاق أن تتخذ القرارات الهامة بأغلبية ثلثي أصوات دول الاتحاد، بينما يشترط لتعديل الميثاق نفسه أن يتم ذلك بالإجماع[3].

كما حدد الميثاق اختصاصات الكونجرس على سبيل الحصر، بأن جعل الدول الموقعة على هذه المعاهدة هي صاحبة السيادة والاختصاص الأصيل فيما لم تصرح

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ـ مرجع سابق ص340.

ـ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه ـ جامعة عين شمس، 1999م ص 56-57.

ـ د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري ـ مرجع سابق ص73.

ـ The Constitution of 1787 : A Commentary; George Anastaplo, *op. cit., p245.*

[2]) للمزيد حول نصوص هذا الميثاق يراجع :

ـ The Constitution of 1787 : A Commentary; George Anastaplo, *op. cit., p*245-255.

[3]) د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ـ مرجع سابق ص45/44.

به نصوص الاتحاد على أنه من اختصاص الهيئة المركزية للاتحاد (الكونجرس)، ذلك أن هذا الاتحاد كان يضم دولاً مستقلة ذات سيادة، لكل منها دستورها ومجلسها التشريعي وتنظيماتها الدستورية[1]، وهكذا جاءت نصوص الميثاق فحصرت اختصاصات الكونجرس في مجال الدفاع والشؤون الخارجية[2].

ولم يكن لهذا الكونجرس أي سلطة مباشرة على مواطني دول الاتحاد إلا من خلال دولهم، كذلك لم يكن له أي سلطة في وضع التشريعات المالية أو فرض الضرائب، ولم يكن له حق تنظيم التجارة الخارجية ما بين دول الاتحاد أو مع العالم الخارجي، ولم يكن له سلطة إجبار دول الاتحاد على احترام وتنفيذ المعاهدات والالتزامات الدولية، خصوصاً أن نظام التصويت كان يستلزم الثلثين في بعض القرارات، ويتطلب الإجماع لاتخاذ بعض القرارات المهمة، منها على سبيل المثال عجز الكونجرس في فرض الرسوم لإيجاد ميزانية خاصة، فكانت هناك دائماً دولة واحدة على الأقل تعارض مثل هذا القرار الذي يتطلب الإجماع. حيث أثبتت السنوات القليلة التي عاشها هذا الاتحاد عن مواطن القصور والضعف نظراً لكون المعاهدة التي أنشأته لم تنص على إنشاء هيئة تنفيذية أو سلطة مركزية قوية

---

[1]) في مجال الدفاع أعطي الكونجرس سلطة إعلان الحرب والسلام وعقد التحالفات، وتأليف الجيوش وتجهيزها وتدبير الاعتمادات المالية للنهوض بالأعمال العسكرية، وتسمية القائد الأعلى لهذه الجيوش. أما في مجال الشؤون الخارجية فأعطي الكونجرس الحق في تعيين الممثلين الدبلوماسيين واستقبال السفراء وعقد المعاهدات، واشترط أخذ موافقته على كل معاهدة تبرمها إي دولة من دول الاتحاد مع دولة أجنبية، وأي معاهدة أو اتفاقية يتم إبرامها ما بين دولتين أو أكثر من دول الإتحاد، كما أعطى الميثاق للكونجرس صلاحية مراقبة وتقييم صك العملات وإصدار السندات، وفض المنازعات التي قد تنشأ بين أي دولتين أو أكثر من دول الاتحاد ــ يراجع في ذلك: ياسين محمد العيثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق ص61.

[2]) ثيودور لووى وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) الكتاب الأول، ترجمة عبد السميع زين الدين ورباب زين الدين، ط1، مكتبة الشروق الدولية ــ القاهرة 2006م، ص59/58.

تستطيع أن تلزم المستعمرات المتعاهدة بمقررات الكونجرس، الأمر الذي لم يكن ممكناً معه استمرار هذا الاتحاد على وضعه[1].

المطلب الثالث

المؤتمر الدستوري

وتوافق فكرة نظام المجلسين مع فكرة الاتحاد الفيدرالي

1ـ المؤتمر الدستوري وتكوين الكونجرس الفيدرالي: ترجع بدايات هذا المؤتمر إلى المؤتمر المصغر الذي عقد في مدينة أنابوليس Annapolis في شهر أيلول من عام 1786م، وضم بداية ممثلين عن خمسة ولايات أمريكية، حيث جاء انعقاد هذا المؤتمر لحل النزاع الذي قام بين دولتي فرجينيا ومريلاند حول استخدام المياه المشتركة بينهما، ولم يعرض هذا النزاع على الكونجرس لكونه أصبح عاجزاً عن القيام بأي دور إيجابي في حياة البلاد الأمريكية. لكن البراعة والمكانة التي كان يتصف بهما كل من الزعيمان جورج واشنطن وهاملتون مكنتهما من التحول بالمؤتمر من هدفه الأساسي إلى طرح قضايا البلاد القومية، إلى أن أعلنوا في اتفاقهم عن تكوين مجلس جديد أكثر تمثيلاً وفاعلية[2].

---

[1]) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة، مرجع سابق ص 56-57.

[2]) كان للتمرد الذي وقع في الريف قبيل وخلال انعقاد مؤتمر أنابوليس الشرارة الأولى للانطلاق باتجاه وضع الدستور الجديد كما يقول (مورت غيربيرغ): " فكان على الحكومة أن تواجه انتفاضة مثل تلك التي حدثت في ولاية ماساشوسيتس من أجل إعادة النظام وتوحيد الولايات ــ دعونا ننشئ حكومة تحمي أرواحنا وحرياتنا وممتلكاتنا أو دعونا نعلم ما هو الأسوأ على الفور ــ هكذا أصر جورج واشنطن، وتبعه جيمس ماديسون في مؤتمر أنابوليس للولايات الخمس حين قال: أنا مقتنع تماماً بأن معظم الشرور السياسية يمكن أن تتبع أسبابها إلى الشرور التجارية، وبعد ذلك قام هاملتون، وهو الابن غير الشرعي لبائع اسكتلندي متجول، بوضع حل بارع عبر الطلب من ثلاث عشرة ولاية إرسال ممثليها إلى اجتماع سري يعقد في مايو/أيار من عام 1787م ... لجعل دستور الحكومة الفيدرالية متلائماً مع مطالب الاتحاد واحتياجاته ". ــ أنظر: مورت غيربيرغ: الدستور الأمريكي لكل مواطن، ترجمة فؤاد السروجي، مراجعة محمود الزواوي، الأهلية للنشر والتوزيع ــ عمان/ الأردن، ط1، 2006م، ص5.

فكان لا بد لأبطال الاستقلال الأمريكي من توجيه الدعوة إلى دول الاتحاد الثلاث عشرة إلى الاجتماع الذي عقد في مدينة فيلادلفيا بتاريخ 1787/5/25م، حضر الاجتماع خمس وخمسون مندوباً من أصل ثلاث وسبعون مندوباً كانت ولاياتهم قد رشحتهم لهذا المؤتمر، باستثناء ولاية ميريلاند التي امتنعت عن المشاركة، وكان غالبية هؤلاء المندوبين من المحامين ورجال القانون وذوي الخبرة في الشؤون العسكرية والسياسية والقانونية، وتم اختيار (جورج واشنطن) رئيساً للمؤتمر بالإجماع نظراً لنزاهته وسمعته، هذا فظلاً عما حققه من انتصارات على الإنجليز خلال حرب الاستقلال، حيث تمكن الزعماء من أمثال هاملتون وماديسون وموريس من تغيير مسار المؤتمر والتخلي عن فكرة مراجعة وثيقة الكونفدرالية إلى فكرة مؤتمر لإعداد نظام دستوري فيدرالي قوي لجعل دستور الحكومة الفيدرالية متلائماً مع مطالب الاتحاد واحتياجات مواطنيه[1].

وهكذا أخذت الجلسات تنعقد بحضور 29 مندوباً من أصل 73 مندوباً كانوا قد حضروا بداية إلى المؤتمر، كما اتفق المؤتمرون على أن تكون مباحثاتهم ومناقشاتهم خلال جلسات المؤتمر سرية لا يباح إفشاؤها أو نشرها على الملأ إلا بعد مرور خمسين عاماً، وهذا ما تم فعلاً حيث حافظ المؤتمرون على سرية قرارات ومناقشات المؤتمر على مدى أربعة وثلاثين عاماً[2].

---

[1] للمزيد في هذا الموضوع، يراجع:

ــ إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق ص422.

ــ ياسين العيثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق ص61.

ــ ثيودور لووى وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ــ مرجع سابق، ص61.

[2] وقد أغضب ذلك القرار (سرية القرارات) توماس جفرسون الذي كتب من باريس آنذاك يقول: " إنني أشعر بالأسف وقد بدؤوا مناقشاتهم بشيء مقيت أشبه ما يكون بعقد ألسنة أعضاء مؤتمرهم، ولا يوجد مبرر لهذا العمل سوى سذاجة نواياهم وجهلهم بقيمة المشاركة الشعبية بالحوار".

ــ للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، يراجع: مايكل كامن: الدستور في الثقافة الأمريكية، ترجمة أحمد ظاهر، دار الفارس للنشر والتوزيع ــ عمان/ الأردن، ط1، 1996، ص132.

2ــ التسوية الكبرى (تسوية كونيكتيكت) ونظام المجلسين: لم يكن الوصول إلى الدولة الفيدرالية بالأمر اليسير، فقد واجه المؤتمرون على مدار خمسة شهور العديد من المصاعب والعقبات، في التوفيق بين مصالح الولايات المختلفة والمتضاربة، ومن أصعبها التوفيق بين حرص بعض الولايات في المحافظة على استقلالها والرغبة العامة داخل المؤتمر في تقوية السلطة المركزية للاتحاد، خصوصاً أن بعض الولايات كانت قليلة الموارد وبعضها كثيرة الموارد، بينما كان هنالك ولايات كبيرة المساحة وكثيرة السكان وهنالك ولايات قليلة السكان وصغيرة المساحة، ومن القضايا التي كانت تواجه المندوبين أيضا مشكلة العبيد وتعدادهم، ففي بعض الأماكن كان عدد العبيد يفوق عدد الأحرار بنسبة قد تبلغ واحد إلى عشرة. وأمام وطأة هذه القضايا انقسم المؤتمرون إلى اتجاهين داخل المؤتمر، اتجاه يدعو إلى المحافظة على الكونفيدرالية وتقويتها، واتجاه ثاني يدعو إلى التخلي عنها والأخذ بفكرة الدولة المركزية على أسس فيدرالية[1].

فذهب الاتجاه المؤيد للكونفيدرالية إلى إطلاق ما يسمى بخطة فرجينيا كدستور بديل يعالج نقاط الضعف والقصور في ميثاق الاتحاد ــ تقدم بهذا المشروع (راندولف) من ولاية فرجينيا ــ على أساس حكومة وطنية تتولى فيها السلطة التشريعية مجلسان، مجلس أعلى يكون التمثيل فيه بنسبة عدد السكان في كل ولاية أو بنسبة مساهمة كل ولاية في دخل الدولة، أو كليهما معاً ومجلس آخر ينتخبه الشعب الأمريكي. ولما كانت الولايات تختلف اختلافاً كبيراً سواء من حيث السكان أو من حيث الثروة، فقد ذهب الكثيرون إلى أن خطة فرجينيا منحازة تماماً إلى الولايات الكبيرة[2].

وفيما كان المؤتمر يناقش هذه الخطة (خطة فرجينيا) وصلت أعداد إضافية من المندوبين القادمين من ولايات صغيرة، والذين كانوا يتخوفون من قيام تنظيم دستوري فيدرالي قوي تذوب فيه الكيانات الصغيرة، فبدئوا بتصعيد معارضتهم لهذه

---

1) Ferguson & McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p* 41-42.
2) *HERMAN PRITCHETT*; The American Constitution*: McGraw-Hill book company, Second Edition,1968, p 21.*

الخطة، لما فيها من سيطرة الولايات الكبيرة على الحكومة الجديدة، خصوصاً إذا ما كانت عضوية الكونجرس ستحدد وفقاً لعدد السكان، الأمر الذي دفع بـــ(وليام باترسون) مندوب ولاية نيوجيرسي وهي من الولايات الصغيرة ــ بالتقدم بخطة سُميت (خطة نيوجيرسي)، تقتضي هذه الخطة مراجعة مواد الكونفدرالية بدلاً من استبدالها، والمطالبة بمجلس واحد تتساوى فيه جميع الولايات مع منح هذا المجلس صلاحية فرض الرسوم والضرائب[1].

فكانت معارضة خطة نيوجيرسي لخطة فرجينيا كافية لإعادة المقترحات إلى اللجنة للعمل من جديد على صياغة وثيقة مشتركة، سميت بالتسوية الكبرى (تسوية كونيكتيكت)، وطبقاً لبنود هذه التسوية، يتألف الجهاز التشريعي من مجلسين: مجلس النواب ويتم التمثيل فيه على أساس نسبة عدد سكان كل ولاية، وهذا بالطبع ما كانت تسعى إليه الولايات الكبيرة, أما المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) يتم التمثيل فيه بعدد متساو مع عدد الولايات دون أي اعتبار للمساحة أو الثروة أو عدد السكان، وهذا ما كانت تسعى إليه الولايات الصغيرة[2].

ولم تكن هذه التسوية مرضية على الفور لكافة المندوبين في المؤتمر، ولم تكن مسألة الهيئة التشريعية وكيفية تكوينها هي المعضلة الوحيدة التي كانت تواجه المؤتمر، وإنما كان هنالك عدد من القضايا والمسائل الهامة التي واجهت القائمين على وضع الدستور الفيدرالي، وعلى الرغم من ذلك تمكن التيار الفيدرالي بزعامة جورج واشنطن من إقامة حكومة مركزية مزودة بسلطات واسعة يخضع لها الجميع، مع الإبقاء على الحكم الذاتي للولايات المنطوية تحت هذا الاتحاد. إلى أن تم بالتالي الإعلان عن إصدار الدستور الفيدرالي في 17 سبتمبر/أيلول من عام1787م، حيث جاء هذا الدستور بالضمانات التي حرص كل من الفريقين

---

[1]) ياسين العيثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق ص.64

ــ Ferguson & McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p* 40.

[2]) للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع:

ــ مورت غيربيرغ: الدستور الأمريكي لكل مواطن ــ مرجع سابق، ص8.

ــ ثيودور لووى وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ــ مرجع سابق، ص63.

المختلفين على أن يعكسها الدستور الذي تم إقراره بتصديق الدول الأعضاء عليه عام 1788م، ووضع موضع التنفيذ في 1789/3/4م[1].

خلاصة القول أن هذا الدستور جاء كثمرة من ثمار الكفاح من أجل الحرية المنضبطة والتطور، وقد ترجم هذا الكفاح بعد جهد مخلص من القائمين على وضعه، فاستطاعت التسوية الكبرى (تسوية كونيكتيكت) كما يطلق عليها الأمريكيون أن تشكل جهازاً تشريعياً ثنائياً (الكونجرس) مكوناً من مجلسين ــ مجلس النواب ومجلس الشيوخ ــ لتهدئة الخواطر بين المندوبين من الولايات المزدحمة بالسكان والولايات الصغيرة على السواء، كما تمكن هذا الكونجرس بمجلسيه من تحقيق التوازن المنشود للولايات المتحدة الأمريكية منذ نشأتها حتى اليوم على مدى 223 عاماً.

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق ص411.

- *C. HERMAN PRITCHETT*; The American Constitution*: op. cit., p29-31.*

المبحث الرابع

نطاق تطبيق فكرة نظام المجلسين

في الدساتير الفرنسية

إذا كانت بريطانيا تتميز في أنها أم البرلمانات كما جرى تعريفها في القانون الدستوري، فإن فرنسا تتميز بأنها موئلاً للدساتير المتنوعة. ذلك أن تاريخها الدستوري الحديث، الذي بدأ منذ ثورتها الكبرى قد شهد عدداً من الدساتير المتنوعة، هذا التنوع نشأ عن كل منه نظام دستوري مختلف عن الآخر، الأمر

الذي أدى إلى التنقل بين أحادية وثنائية مجلسي البرلمان، وإلى تطور سلطات كل من المجلسين، وتغير في العلاقة الدستورية القائمة بين مجلسي البرلمان من جهة، وبين البرلمان وعناصر النظام السياسي من جهة أخرى[1].

وفي هذا الإطار سنعمل على بحث مسألة انتقال الدساتير الفرنسية ما بين أحادية وثنائية مجلسي البرلمان (المطلب الأول)، واستقرار فكرة نظام المجلسين في الدساتير الفرنسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول
أحادية وثنائية مجلسي البرلمان
في الدساتير الفرنسية

شهدت فرنسا منذ ثورتها عام 1789م عدد من التقلبات السياسية والدستورية، عرفت خلالها عدداً من الأنظمة السياسية المتنوعة، فانتقلت تارة من الحكم الملكي المطلق إلى قيام الملكية المقيدة التي تبعها قيام الجمهورية عام 1792، وتارة أخرى من النظام الثوري السلطوي "دكتاتورية روبسبير" إلى انبساط الدكتاتورية البونابرتية "إمبراطورية نابليون" عام 1799م[2]. حيث شهدت السنوات العشر الأولى من عمر الثورة الفرنسية ولادة أربعة دساتير تميزت بطابعها الثوري، في حين شهدت الفترة التي تبعتها (1814-1875) ولادة خمسة دساتير أخرى، كان لكل دستور من هذه الدساتير أثره في تغير مفهوم الهيئة التشريعية، وهذا ما سنبحثه بإيجاز في البنود الآتية:

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ لورانس غراهام وآخرون: السياسة والحكومة ــ مرجع سابق، ص110.
ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص237.
ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص255.

[2]) يراجع في ذلك:
ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص499
ــ د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 1987 ــ بدون عنوان للناشر، ص613.

<u>البند الأول: دستور 1791 وأحادية المجلس التشريعي</u>: من أبرز سمات هذا الدستور[1]، اعتماده مبدأ فصل السلطات وتنظيمها، وتقييده للملكية، وإقراره لمبدأ السيادة الوطنية، ومبدأ الصفة التمثيلية للمؤسسات. ذلك أن السلطة التشريعية كانت مؤلفة من مجلس واحد منتخب لمدة عامين وهو الجمعية الوطنية التي تجتمع بصورة دائمة من تلقاء نفسها ولا يستطيع الملك حلها، أما السلطة التنفيذية فتتألف من الملك بصفته ممثلاً للأمة، والوزارة المعينة من الملك والمسؤولة أمامه، مع تقرير مبدأ عدم الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان. هذا فضلاً عن تغليب سلطة البرلمان على السلطات الأخرى، وهو الأمر الذي كان مشرعو الدساتير الفرنسية يميلون إليه، ذلك أن فكرة تغليب سلطة البرلمان على السلطات الأخرى بقيت عقيدة الشعب الفرنسي فيما بعد[2].

وقد ذهب الفقهاء الفرنسيين وعلى رأسهم موريس دوفورجيه وأندريه هوريو في وصفهم لهذا الدستور بأنه كان يقر نظاماً سياسياً ذو نمط رئاسي. غير أن هذا الدستور لم يطبق إلا لعام واحد نتيجة لقيام ثورة العاشر من آب 1792، والتي تم على إثرها إلغاء الحكم الملكي وإعلان قيام الجمهورية الفرنسية في سنتها الأولى بتاريخ 1792/9/21م[3].

---

[1]) يعد دستور عام 1791 أول دستور مكتوب عرفته فرنسا، ولم يأتِ تقريره دفعة واحدة، إنما سبقته قوانين دستورية متوالية، قامت اللجنة الدستورية بدمجها في صيغة دستور واحد تم إقراره بتاريخ 1791/9/3م بعد مداولات استمرت لأكثر من عامين لدى جمعية الطبقات العامة التي تحولت منذ الثورة إلى جمعية تأسيسية لهذا الغرض سميت فيما بعد بالجمعية الوطنية. يراجع في ذلك: ــ موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى" ــ مرجع سابق، ص229.

[2]) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص612.

[3]) كان من بين أسباب قيام هذه الثورة، استخدام الملك لحق الفيتو على مرسومين صادرين عن الجمعية الوطنية، الأمر الذي أدى بالجمعية إلى تولي كافة السلطات، واتهام الملك بالتواطؤ مع القوى الخارجية، والدعوة إلى مؤتمر وطني وانتخابات جديدة لتأليف جمعية باسم (الكونفانسيوم) لوضع دستور جديد. يراجع في ذلك: أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص250.

<u>البند الثاني: دستور 1793 والنظام المجلسي</u>: قامت الجمعية الوطنية (الكونفانسيوم) بتكليف لجنة السلامة العامة ــ وهي اللجنة التي كان يرأسها روبسبير ــ بمهمة وضع الدستور الثاني الذي أقرته الجمعية الوطنية في 1793/6/24م، إلا أنه لم يطبق بسبب الأحداث العصيبة التي شهدتها فرنسا في تلك الأثناء[1].

لكن هذا الدستور رغم عدم تطبيقه، فقد لعب دوراً هاماً في تطور الفكر السياسي والقانون الدستوري، ذلك أنه لأول مرة أوجد ما يسمى بالنظام المجلسي، وللمرة الأولى جعل حق الانتخاب عاماً ومباشراً بالنسبة لجميع الفرنسيين الذكور، كما اعتمد فكرة الاستفتاء الشعبي على القوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية. ومن سماته أيضاً أنه حصر السلطات في يد الهيئة التشريعية المؤلفة من مجلس واحد[2]، على أن تقوم هذه الهيئة بانتخاب مجلس تنفيذي يتألف من 24 عضواً يكونوا خاضعين لها[3].

<u>البند الثالث: دستور 1795 والثنائية البرلمانية</u>: بعد سقوط نظام روبسبير واعدامه، ما لبثت الجمعية الوطنية أن استعادت أنفاسها حتى أقرت هذا الدستور

---

[1]) في تلك الأثناء العصيبة من تاريخ فرنسا السياسي، توالت التقلبات وتألبت جيوش الملكيات الأوروبية بالزحف نحو الحدود الفرنسية، لا سيما بعد قيام الجمعية الوطنية بمحاكمة لويس السادس عشر وزوجته ماري أنطوانيت أمام الكونفانسيوم وتنفيذ حكم الإعدام بهما، الأمر الذي أتاح للجمعية الوطنية إرجاء تطبيق الدستور الجديد وتشكيل حكومة طوارئ مجلسيه مؤقتة لحين عودة حالة السلم إلى البلاد. هذه الحكومة كانت تتألف من أعضاء لجنة السلامة العامة برئاسة روبسبير الذي اتسم عهده بالثورية والتسلط، وشهد أحداثاً دموية انتهت بإعدامه في 1794/7/27 ومعه مجموعة من رفاقه. وبالتالي لم يتأتَّ لدستور عام 1793م أن يطبق بصورة فعلية. يراجع في ذلك: ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص250-254.

[2]) وقد ذهب جانب من الفقه في تفسيره لظاهرة دمج السلطات في الجسم التشريعي ــ إلى أن هذا النوع من الدساتير عادة ما يأتي على خلفية ثورة وفي ظروف استثنائية تجعله يميل إلى تقوية السلطة التشريعية. يراجع في ذلك: د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث ــ مرجع سابق، ص461.

[3]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص252.

الذي تقدم به أحد أعضائها بتاريخ 1795/8/22. ومن ميزات هذا الدستور،اعتماده لمبدأ الفصل بين السلطات بأقصى حدوده. واعتماده لأول مرة على ثنائية الهيئة التشريعية المؤلفة من مجلسين: مجلس الخمسمائة، ومجلس القدماء المؤلف من 250 عضواً، وفي كل من المجلسين تتجدد العضوية بنسبة الثلث كل ثلاث سنوات، كما حدد سن العضوية بأربعين عاماً بالنسبة لمجلس القدماء، وسن الثلاثين للمجلس الآخر. أما السلطة الإجرائية فقد عهد بها إلى خمسة مديرين يجري انتخابهم من قبل مجلس القدماء، ويقوم هذا الأخير بانتخاب كل مدير من بين عشرة أسماء يرشحهم مجلس الخمسمائة[1].

<u>البند الرابع: دستور الإمبراطورية الأولى (1799-1814) وتعدد المجالس</u>: شهدت فرنسا قبل وضع هذا الدستور عدد من الانقلابات التي مكنت نابليون بونابرت ــ وهو أحد المدراء الخمسة وفقاً لدستور 1795 ــ من القضاء على النظام السابق والاستيلاء على السلطة بشكل تدريجي، فأنشأ نظام القناصل الثلاثة المؤلف من (نابليون، سييس، ديكو) احتل فيه نابليون موقع القنصل الأول، وعهد إلى(سييس Sieyès) وهو أحد رجال الكونفانسيوم المعروفين في القانون الدستوري ــ بمهمة وضع الدستور الجديد (دستور 1799/12/22)، وقام بهندسته طبقاً للقياسات التي تتناسب مع نابليون[2]، ذلك أن الغاية التي توخاها واضع هذا الدستور، هي الحفاظ على الجمهورية في الظاهر، لجعلها ستاراً للدكتاتورية في

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص256.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص257/256.

[2]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص345

الواقع، فكانت وسيلته في ذلك هي الإكثار من المجالس، فبلغ عددها في هذا الدستور أربعة مجالس[1].

ومن أجل ذلك استخرج (سييس Sieyès) من تجاربه السياسية إبان الثورة أسلوباً غريباً في انتخاب أعضاء المجالس الأربعة، وذلك بجعله انتخاب أعضاء مجلسين منهما على ثلاث درجات تنتهي باختيار بعض المنتخبين من قبل أعضاء مجلس الشيوخ. أما السلطة الإجرائية فكانت منوطة بثلاثة قناصل يتولى اختيارهم مجلس الشيوخ لمدة عشر سنوات، على أن يتولى أحدهم شؤون الحكم، في حين تكون صلاحيات الاثنين الآخرين مقتصرة على تقديم المشورة[2]. غير أن الواقع أفضى إلى وجود سلطة تشريعية ــ ليست ملغاة من الناحية الدستورية، على حد تعبير أندريه هوريو ــ لكنها مجبرة على الصمت، وفي ذات الوقت وجدت سلطة تنفيذية تحتفظ بكل القوى السياسية وتمارسها بدكتاتورية فعلية[3]. فيما خضع هذا الدستور إلى تعديلين، كان الغاية منهما تركيز السلطة بيد نابليون[4].

البند الخامس: دساتير الملكية البرلمانية (1814-1848) ونظام المجلسين: بعد هزيمة نابليون أمام تحالف جيرانه من ملوك أوروبا وإجبار القوة الجديدة في فرنسا على العودة إلى الملكية عام 1814م[5]، عرفت فرنسا شكلين من الملكية، عبر عنهما بدستورين أطلق على كل منهما اسم ميثاق Charte، جاء الدستور الأول في 1814/6/14 على شكل منحة (وثيقة) من الملك لويس الثامن

---

[1]) وفقاً لهذا الدستور تحولت الجمهورية الأولى من دكتاتورية روبسبير إلى إمبراطورية نابليون، فكانت هذه الإمبراطورية في ظاهرها الدستوري شرعية وفي باطنها دكتاتورية مقنعة. يراجع: د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص259-260.

[2]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص341.

[3]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص257.

[4]) تقرر في تعديل عام 1802 تعيين نابليون قنصلاً لمدى الحياة، أما تعديل عام 1804 فقضى بتحويل الجمهورية إلى إمبراطورية بزعامة نابليون. يراجع في ذلك:

ــ د. عصمت سيف الدولة: النظام النيابي، مرجع سابق، ص133.

[5]) ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص228/227.

عشر إلى الشعب الفرنسي، وذلك تعبيراً من الملك عن رفضه لمبدأ السيادة الوطنية والعودة بفرنسا إلى مبدأ السيادة الملكية[1]. ولعل أبرز ما جاء به هذا الدستور في تنظيمه للسلطات العامة، يتلخص في النقاط التالية[2]:

- السلطة التشريعية وتتألف من مجلسين: مجلس النواب وينتخب بالاقتراع المشروط لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد الجزئي بنسبة الخمس لكل عام. أما المجلس الآخر وهو مجلس الشيوخ، ويتكون من أعضاء معينين من قبل الملك وأعضاء بالوراثة لمدى الحياة.
- حصر سلطة اقتراح القوانين بالملك وحكومته، وللملك أيضاً سلطة التصديق عليها بعد إقرارها من مجلسي البرلمان (م13من الدستور).
- للملك جميع الصلاحيات المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني، فهو الذي يعين ويقيل الوزراء وكبار الموظفين، ويتولى قيادة الجيش، ويوفد ويستقبل المبعوثين الدبلوماسيين (م14)، وغير مسؤول لا سياسياً ولا جنائياً (م35 من الدستور).
- يتمتع الملك بسلطة حل البرلمان شريطة أن يدعو إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثة أشهر من حل البرلمان.

هذه المكتسبات التي تحققت في ظل دستور 1814 لم تَرُق للملك شارل العاشر بعد اعتلائه للعرش عام 1824، فحاول العودة بفرنسا إلى الملكية المطلقة، لكنه اصطدم مع البرلمان الذي كان يضم أغلبية ليبرالية بعد انتخابات 1827، الأمر الذي دفع بالملك إلى حله والدعوة إلى انتخابات جديدة أفرزت أغلبية متفقة مع رغبات

---

[1]) وبالرغم من ذلك إلا أن الملكية العائدة قد استوعبت دروس الماضي، فجاء الدستور الجديد بعدد من القيود التي تحد من سلطات الملك، وحافظ في ذات الوقت على مكاسب الثورة في الميدان الاجتماعي، فعمد في هذا السبيل إلى تطبيق نظام سياسي يقع في الوسط ما بين الملكية المقيدة والنظام البرلماني بصورته المعروفة في بريطانيا. حيث ذهب الفقه الفرنسي إلى تسمية هذا النوع من الأنظمة السياسية ــ بالبرلمانية الأورليانية أو النصف برلمانية. يراجع في ذلك:

ــ غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص346.

ــ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص344.

[2]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص260-261.

الملك، مما أدى إلى اندلاع ثورة شعبية في 23 تموز 1830 انتهت بإصدار الميثاق الثاني وإقامة نظام دستوري جديد عرف باسم ملكية تموز[1].

ومن أبرز القواعد الدستورية التي اشتمل عليها هذا الميثاق، إقراره بمبدأ مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، وأصبح من واجب الملك اختيار أعضاء الوزارة من بين الأكثرية السائدة في مجلس النواب. كما تم إلغاء الوراثة بالنسبة لعضوية مجلس الشيوخ، ومنح أعضاء البرلمان حق المبادرة التشريعية. وعليه تحققت العناصر الرئيسية للنظام البرلماني[2].

<u>البند السادس: دستور الجمهورية الثانية (1848) ودستور الإمبراطورية الثانية (1852)</u>: دخلت فرنسا في مرحلة سياسية جديدة من حياتها الدستورية بعد صدور دستور الجمهورية الثانية بتاريخ 4 تشرين ثاني 1848 الذي جاء على خلفية ثورة الجماهير الشعبية في وجه البرجوازية "ثورة البروليتاريا". ومن أبرز السمات الدستورية لتلك المرحلة، التحول من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، والأخذ ببعض مبادئ النظام الرئاسي، ذلك أن رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب مباشرة لمدة أربع سنوات ولا يتمتع بحق حل مجلس النواب، فيما أسندت السلطة التشريعية إلى جمعية وطنية منتخبة لمدة ثلاث سنوات على أساس الاقتراع العام المباشر، ولا تملك هذه الجمعية حق إقالة الرئيس أو وزرائه، وهؤلاء الوزراء تنحصر مسؤوليتهم أمام الرئيس الذي له حق اختيارهم من خارج الجمعية أو من بين أعضائها، ولم يمنع الدستور أعضاء الحكومة من حضور جلسات الجمعية والخطابة أمامها[3].

---

[1]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص348.

[2]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص279-281.

[3]) للمزيد من التفاصيل يراجع : ــ د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص350.

لكن هذا الدستور لم يعمر طويلاً بعد انتخاب نابليون الثالث الذي بـدا بمظهـر المدافع عن حريات الشعب وحقوقه في مواجهة التيار المحافظ من أعضاء الجمعية الوطنية، فقام بانقلاب عسكري في 1851/1/2م، وأعلن نفسه السيد المطلـق فـي الجمهورية التي تحولت إلى إمبراطورية طبقاً للدستور الصادر بتاريخ 1852/1/21 وتعديلاته، فجعل مدة الرئاسة عشر سنوات، وحذا حـذو نـابليون الأول بإحيائـه للمؤسسات الدستورية التي كانت في عهد الإمبراطورية الأولى[1]، ومـن أبرزهـا ظاهرة تعدد المجالس، فكان مجلس الشيوخ المعين أعضاؤه من قبل الإمبراطـور هو صاحب السلطة الفعلية في مواجهة مجلس النواب[2].

المطلب الثاني

استقرار فكرة نظام المجلسين في الدساتير الفرنسية

أولاً: دستور الجمهورية الثالثة 1875 وظهور النظـام البرلمـاني: هـذا الدستور لم يظهر دفعة واحدة بالرغم من تشكيل لجنة خاصة لوضعه، وذلك بسبب الخلافات التي نشأت عند مناقشة سلطات رئيس الدولة، إلى أن تقدم عضو الجمعية (والون Wallon) ــ الملقب بـ (أبو الجمهورية) ــ باقتراح ينص علـى انتخـاب رئيس الجمهورية بالأكثرية المطلقة لأعضاء مجلس الشـيوخ وأعضـاء مجلـس النواب مجتمعين، وتكون مدة ولايته سبع سنوات، حيث تبنت الجمعية هذا الاقتراح بفارق صوت واحد. ومن ثم تلاه صدور ثلاثة قوانين دسـتورية[3]: الأول يتعلـق

---

[1]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص350.

[2]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص352.

[3]) بعد هزيمة نابليون أمام بسمارك وانهيار الإمبراطورية، أعيدت الجمهورية التـي أعلنتهـا الحكومـة المؤقتة في 4 أيلول 1870، ودعت هذه الحكومة إلى انتخاب جمعية وطنية. غير أن الانتخابـات التـي أجريت بتاريخ 8 شباط 1871 أسفرت عن جمعية وطنية غير متجانسة أدت إلى صراعات حادة بين التيار المؤيد للعودة إلى الملكية والتيار المؤيد للجمهورية، الأمر الذي أدى في النهاية إلـى اسـتقالة رئـيس الجمهورية (Thiers)، وانتخاب المارشال مكماهون رئيساً للجمهورية عام 1873م، فحاول هذا الأخيـر

بتنظيم سلطات مجلس الشيوخ، صدر في 1875/2/24. والثاني صدر في اليوم التالي ويختص بتنظيم السلطات، أما الثالث فقد صدر بتاريخ 1875/7/16 ويختص بتنظيم العلاقة فيما بين السلطات. وقد شكلت هذه القوانين مجتمعة ما يسمى بدستور الجمهورية الثالثة[1]التي وصفها بعض الفقهاء بأنها أول جمهورية برلمانية عرفها العالم[2].

وقد تميز دستور عام 1875 الذي استمر العمل به قرابة سبعن عاماً ــ بالبساطة في تقرير الآليات الدستورية للنظام البرلماني بأبسط صورها، فاعتمد ثنائية السلطة التنفيذية ــ رئيس للجمهورية غير مسؤول، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان ــ وثنائية برلمانية متساوية في طريقة تكوينها وفي سلطاتها، ذلك أن أعضاء مجلس النواب يجري اختيارهم عن طريق الانتخاب العام المباشر لمدة أربع سنوات، وأعضاء مجلس الشيوخ يجري اختيارهم أيضاً عن طريق الانتخاب العام غير المباشر على أساس القوائم الإقليمية وعلى درجات[3].

بيد أن فترة الجمهورية الثالثة، وهي الفترة الممتدة من عام 1875-1940 ، وقد تميزت بالاستقرار الدستوري نسبياً، وسيطرة المجالس التشريعية بسبب سقوط

القيام بإصلاح النظام والسيطرة على حالة عدم الاستقرار الدستوري ولم يتمكن من ذلك إلا في عام 1875 وهو العام الذي ظهر فيه دستور الجمهورية الثالثة. يراجع في ذلك:

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص310.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص289-290.

[1]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص310.

[2]) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص381.

[3]) هذا فضلاً عن التشابه في الصلاحيات وإن كان هناك شيء من التمييز بالنسبة للقوانين المالية التي تعود دراستها لمجلس النواب أولاً، وقي المقابل تميز مجلس الشيوخ عن مجلس النواب بأنه غير قابل للحل، ويتمتع بدور قضائي فيتحول إلى محكمة للنظر في القضايا التي تمس أمن الدولة والجرائم التي يرتكبها رئيس الجمهورية والوزراء، وقد لعب مجلس الشيوخ دوراً فاعلاً في حل عدد من الأزمات الدستورية في حيات الجمهورية الثالثة، ويعود ذلك إلى أن الدستور استوجب موافقته على حل مجلس النواب عندما يقرر رئيس الجمهورية هذا الأمر. يراجع في ذلك:

ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص280-288.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص310-311.

حق الحل من الناحية العملية وتعدد الأحزاب السياسية، الأمر الذي ترتب عليه عدم الاستقرار الوزاري في الحكم، فتقلب على السلطة خلال تلك الفترة أكثر من مئة وزارة، أي أن المعدل الوسطي لكل وزارة لا يتجاوز سبعة شهور[1]، مما دفع الفقه الفرنسي إلى تسمية الجمهورية الثالثة بجمهورية النواب، ووصف تلك المرحلة، بمرحلة الحكومات البرلمانية[2].

ثانياً: دستور الجمهورية الرابعة (1946-1958) ورفض نظام المجلس الواحد

بعد أن تحررت فرنسا من نير الاحتلال الألماني إبان الحرب العالمية الثانية، تشكلت حكومة التحرير المؤقتة بزعامة الجنرال ديغول عام 1944[3]، ونجحت بدعوة الشعب إلى أن يختار عن طريق الاستفتاء (الرفرندوم) حلاً من أحد الحلول الثلاث التالية: إما العودة إلى دستور الجمهورية الثالثة، وإما انتخاب جمعية تأسيسية بصلاحيات غير محدودة، وإما انتخاب جمعية تأسيسية بصلاحيات محدودة[4].

---

[1]) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص382.

[2]) موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري " ــ مرجع سابق، ص233.

[3]) توقف العمل بدستور 1875 بعد الاحتلال الألماني لفرنسا عام 1940 إبان الحرب العالمية الثانية، وأقيمت حكومة فيشي (حكومة الأمر الواقع) في التاسع من تموز 1940. وعلى الجانب الآخر وفي الثامن عشر من حزيران 1940 أعلن الجنرال ديغول في نداء عبر إذاعة لندن عن قيام حكومة فرنسا الحرة، ودعا الشعب الفرنسي للالتفاف حوله لمواصلة الحرب وتحرير بلاده من الاحتلال الألماني، وقد نمت تلك الحركة منذ ذلك التاريخ حتى سنة 1945 إلى أن أصبحت الحكومة المؤقتة لفرنسا المحررة بزعامة ديغول. ــ يراجع في ذلك:

ــ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص229.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص312.

ــ آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص330.

[4]) وقد تم فعلاً التصويت على الاستفتاء بتاريخ 1945/10/21، وفي ذات الوقت اختار الناخبون نوابهم في الجمعية التأسيسية في انتخابات عامة شاركت فيها المرأة إلى جانب الرجل لأول مرة في تاريخ فرنسا، فجاءت نتيجة الاستفتاء متفقة مع الخيار الثالث باختيار جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد خلال مدة أقصاها سبعة شهور. وفي المهلة المحددة لهذا الغرض انتهت الجمعية التأسيسية من إعداد مشروع

لكن مشروع الدستور الذي وضعته الجمعية التأسيسية رفضه الشعب الفرنسي، لكونه يقرر نظاماً شبيهاً إلى حد ما بنظام الحكومة المجلسية: ذلك أن الجمعية الوطنية في هذا الدستور تتألف من مجلس واحد، وينبثق عنها رئيس الجمهورية ورئيس الوزارة بشكل مباشر[1]. هذا النمط كان لا يزال عالقاً في ذهن الشعب الفرنسي، سيما أنه طبق في فترات قصيرة ــ كما رأينا سابقاً ــ لثلاث مرات منذ الثورة الفرنسية وأدى بفرنسا في كل مرة إلى دكتاتورية ثورية مطلقة لم تعمر طويلاً، الأمر الذي أدى بهيئة الناخبين أن ترفض مسودة ذلك الدستور[2].

وفي ضوء ما تقدم تم تشكيل جمعية تأسيسية ثانية لإجراء بعض التعديلات على الدستور المرفوض[3]. وقد تمثلت أهم تلك التعديلات في نبذ نظام المجلس الواحد والحفاظ على نظام المجلسين، وهو الأسلوب الذي كان متبعاً في دستور الجمهورية الثالثة، مع إجراء بعض التعديلات الطفيفة على تكوين وسلطات كل من

الدستور الذي عرض على الشعب بتاريخ 1946/5/5. لكن سيطرة الشيوعيين والاشتراكيين على هذه الجمعية جعلها تضع مسودة للدستور أثارت استياء الطبقات البرجوازية والأحزاب اليمينية، الأمر الذي أدى إلى رفض هذا الدستور بفارق بسيط يساوي 9 ملايين صوتوا مع المشروع إلى 10 ملايين ضده، في حين امتنع 5 ملايين ناخب عن التصويت. يراجع في ذلك :ــ

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص315.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، 308/307.

ــ د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص354.

[1]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص 304/303.

[2]) هذا الاستنتاج للباحث، حيث طبقت فرنسا هذا النظام في المرة الأولى من عام 1791-1794 وأدى بفرنسا إلى دكتاتورية روبسبير، وفي المرة الثانية من عام 1848-1851 وأدى إلى قيام دكتاتورية نابليون الثالث عام 1851، وفي المرة الثالثة من عام 1870-1873 وأدى بفرنسا إلى حالة من الفوضى.

[3]) لعب الحزب الاشتراكي دوراً مهماً في تقريب وجهات النظر بين الحزب الشيوعي من جهة والأحزاب اليمينية (الحركة الجمهورية الشعبية M. R. P.) من جهة أخرى، انتهت هذه الجمعية إلى وضع مشروع دستور جديد عرض على الشعب للاستفتاء وتم إقراره بتاريخ 1946/10/13م. يراجع:

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، 308.

المجلسين والعلاقة الدستورية بينهما من جانب، وعلاقة كل منهما مع السلطة التنفيذية من جانب آخر، وذلك وفقاً للإيجاز التالي[1]:

أولاً ــ البرلمان ويتألف من مجلسين:

1ــ الجمعية الوطنية (مجلس النواب): تتكون هذه الجمعية من 620 عضواً يتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، ويشترط أن يكون المرشح قد أدى خدمة العلم وأكمل سن الثالثة والعشرين، وأن لا يكون من بين الأسر المالكة التي حكمت فرنسا. وقد أُسنِدَ إلى هذه الجمعية عدد كبير من السلطات الهامة، ذلك أن لها حق اقتراح القوانين وسنها، ويمنع عليها في ذات الوقت إحالة هذا الحق إلى السلطة التنفيذية، كما ميزها الدستور عن مجلس الشيوخ بصلاحية دراسة الموازنة والتصويت عليها، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية. أما فيما يتعلق بالسياسة الخارجية، فقد منحت حق الترخيص لرئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات بموجب قانون يصدر عنها، ولها الحق في نقض المعاهدات التي يبرمها الرئيس إلا ما تعلق منها بالمعاهدات التجارية، ولا يمكن لرئيس الدولة أن يعلن الحرب دون موافقتها، هذا فضلاً عن منحها حق العفو العام، وسلطة انتخاب أعضاء محكمة العدل العليا.

2ــ مجلس الجمهورية (مجلس الشيوخ): يتكون هذا المجلس من 316 عضو يتم انتخابهم بالاقتراع العام غير المباشر من قبل نواب الأقاليم والمستشارين العامين ومندوبي المجالس المحلية في الأقاليم والمحافظات وفي أقاليم ما وراء البحار. ومدة عضوية هذا المجلس ست سنوات تجدد بنسبة النصف كل ثلاث سنوات بحيث لا يحل هذا المجلس مطلقاً. غير أن سلطات هذا المجلس قد تقلصت عما كانت عليه في عهد الجمهورية الثالثة، فلم يكن له حق التصويت على القوانين وإنما كانت صلاحيته استشارية في هذا الصدد، ولم يكن له حق الرقابة على أعمال

---

[1]) للمزيد، يراجع : ــ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثةــ مرجع سابق، ص233-243.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسيةــ مرجع سابق، ص316.

ــ د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسيةــ مرجع سابق، ص355.

ــ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص357.

الحكومة أو استجواب ومساءلة أعضائها، ولم يكن إلا عبارة عن غرفة تأملية على حد تعبير (L. Blum). لكن التعديل الدستوري الصادر في السابع من كانون الأول 1954 أعاد إلى هذا المجلس اعتباره، فمنحه الحق الكامل باقتراح مشروعات القوانين ودراستها خلال مهلة مئة يوم، يكون بعدها للجمعية الوطنية سلطة إصدار القانون بصرف النظر عن نتيجة التصويت عليه في مجلس الجمهورية.

ويجتمع كل من المجلسين في ذات الوقت لمدة ثمانية شهور على الأقل في كل عام، ويجوز لأعضاء كل من المجلسين أن يكونوا وزراء في الحكومة، غير أنه لا يجوز لهم الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان.

ثانياً ــ تنظيم السلطة التنفيذية وعلاقتها بمجلسي البرلمان:

ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات بالأكثرية المطلقة لأعضاء مجلسي البرلمان مجتمعين، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة، كما لا يجوز أن يكون من بين أحد أفراد العائلات الملكية السابقة، وتبدو العلة الغائية من وراء هذا الشرط واضحة، وذلك بهدف قطع السبيل أمام تلك العائلات من العودة بفرنسا إلى الملكية. ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة الذي يمثلها أمام السلطات الأجنبية، وهو القائد الاعتباري للقوات المسلحة، وتجري التعيينات باسمه في المناصب العليا وهو الذي يوفد ويستقبل البعثات الدبلوماسية. وهو غير مسئول سياسياً أو جنائياً، إلا في حالة الخيانة العظمى فيحاكم بسببها أمام البرلمان.

أما بالنسبة للحكومة، وعملاً بالمادة 45 من الدستور، والتعديل الذي طرأ عليها عام 1954، يُعيّن رئيس الجمهورية ــ بعد الاستشارات التقليدية ــ رئيس مجلس الوزراء، ولا يعتبر هذا التعيين نافذاً إلا بعد أن تتقدم الحكومة ببرنامجها إلى الجمعية الوطنية وتحصل على ثقتها بالأغلبية المطلقة، ورئيس الوزراء المكلف له الحق باختيار الوزراء وتقديمهم للجمعية الوطنية لتقر بمنحهم الثقة، ولا يشترط في هؤلاء الوزراء أن يكونوا أعضاء في أي من مجلسي البرلمان، لكنهم غالباً ما يكونون كذلك. كما يتمتع أعضاء الجمعية الوطنية بمحاسبة الحكومة عن سياستها

وبرامجها، وللجمعية حق طرح الثقة بالوزارة "اقترح اللوم"، علماً أن الشروط المطلوبة للتصويت على اقتراح اللوم هي نفسها المطلوبة للحصول على الثقة.

وفي المقابل تملك السلطة التنفيذية حق حل الجمعية الوطنية، لكن قرار الحل ليس من اليسير بلوغه، بسبب الشروط التي يجب أن تتحقق لاتخاذ هذا القرار، ذلك أن حق الحل يعود لرئيس الجمهورية إذا طلب منه رئيس الوزراء، بناء على قرار يتخذه مجلس الوزراء وبعد استشارة رئيس مجلس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية، كما يشترط في قرار الحل أن يأتي بعد أن تكون الجمعية قد بلغت الحد الأدنى من عمر ولايتها وهو ثمانية عشر شهراً، ويشترط أن يكون هنالك أزمتين وزاريتين قد حدثتا خلال ثمانية عشر شهراً، أي أن تكون الجمعية قد أسقطت حكومتين خلال تلك المدة، وذلك وفقاً للمادتين 49 و50 من الدستور.

مما سبق يتبين لنا أن دستور الجمهورية الرابعة لم يحقق التوازن بين مجلسي البرلمان، حيث كانت السلطات الفعلية في يد الجمعية الوطنية، وفي ذات الوقت وإن كان هذا الدستور يهدف إلى إقامة نظام برلماني يقيم توازناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا التوازن كان من الناحية العملية نظرياً بحتا، ذلك أن كفة البرلمان كانت على الدوام راجحة على كفة الحكومة، فالبرلمان هو الذي يملك حق تعيين رئيس الجمهورية، ويملك حق تعيين رئيس الوزراء من الناحية الواقعية، وإن كان هذا الحق لرئيس الجمهورية من الناحية النظرية، وكانت الحكومة تستقيل لمجرد كونها لم تنل الأكثرية عند التصويت على مشروعات القوانين بدون انتظار حجب الثقة عنها.

كما أن تعدد الأحزاب السياسية وتشتت مواقفها داخل الجمعية الوطنية أدى إلى عدم وجود أكثرية برلمانية متضامنة مع الحكومة. وفي المقابل لا تملك السلطة التنفيذية عملياً حق حل الجمعية الوطنية، بسبب القيود التي وضعها الدستور لممارسة حق الحل.

هذه العوامل أدت إلى ظاهرة عدم الاستقرار الوزاري، الأمر الذي ترتب عليه عدم تمكن الجمهورية الرابعة من بلوغ النظام البرلماني المنشود، وبالتالي لم تكن قادرة على التعامل مع التوترات التي أنشأتها الحرب الباردة في خمسينيات القرن العشرين، ومع الثورة الجزائرية ضد الاستعمار الفرنسي، ذلك أنه عندما لاح شبح الحرب الأهلية عام 1958 بسبب تلك القضايا، دُعي الجنرال ديغول للعودة إلى السلطة والمساهمة في وضع دستور جديد وإقامة مؤسسات دستورية أكثر استقراراً[1].

---

[1]) يراجع في ذلك:

- ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص243.
- د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسيةــ مرجع سابق، ص318.
- د. سام سليمان دلّة ــ مرجع سابق، ص501.
- آلموند وآخرون: السياسات المقارنة ــ مرجع سابق، ص330.
- د. عفيفي كامل عفيفي ــ مرجع سابق، ص359.

الفصل الثاني
تكوين الهيئات البرلمانية
والمفهوم المعاصر لنظام المجلسين

تمهيد وتقسيم:

ذهبت دساتير مختلف الدول في تنظيمها للهيئات البرلمانية إلى الأخذ إما بنظام المجلسين (المبحث الأول)، وإما بنظام المجلس الفردي (المبحث الثاني)، كما ذهبت معظم الدساتير التي تبنت نظام المجلسين إلى المغايرة والتباين في تكوين واختصاص كل من المجلسين (المبحث الثالث). وهذا ما سنتناوله بالدراسة من خلال المباحث الثلاثة الآتية:

المبحث الأول

المفهوم المعاصر لنظام المجلسين

تتألف السلطة التشريعية في الدول التي تأخذ بثنائية الهيئة البرلمانية من مجلسين متباينين، بمعنى أن يكون كل منهما مغايراً للآخر، سواء من حيث التكوين أو من حيث الاختصاص، بينما لو كان كل منهما مطابقاً للآخر لانتفت العلة من وراء هذا الازدواج[1].

وقد تتباين الدساتير وقد تتشابه في تسميتها لكل مجلس من مجلسي البرلمان، لكن شُراح وفقهاء القانون الدستوري ذهبوا إلى إطلاق تسميات مختلفة على مكونات هذا النظام، فمنهم من سمى المجلس الثاني بالمجلس الكبير، ومنهم من أطلق عليه المجلس الأعلى، وهناك من سماه بالمجلس الأرستقراطي أو بمجلس الملك، مع أن هذه التسميات لا تتفق والواقع العملي، نظراً لفقدان المجالس العليا لمعظم اختصاصاتها[2]، في حين لم تذهب أي من الدساتير التي أخذت بهذا النظام إلى استخدام مثل هذه التسميات، ففي بريطانيا مثلاً التي تعتبر منشأ هذا النظام تسمي مجلسيها: الأول مجلس العموم والثاني مجلس اللوردات. فيما تطلق فرنسا على مجلسي برلمانها: الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية أيضاً نصت م1/ف2 من الدستور الأمريكي على أن "يتألف الكونجرس من مجلسين: أحدهما للشيوخ والآخر للنواب".

فيما لم تستخدم الدساتير المصرية المتعاقبة أياً من التسميات التي أطلقها الفقه على كل من المجلسين، ذلك أن الدستور المصري الحالي وبعد التعديل الذي طرأ عليه عام 1980 عندما عادت مصر إلى نظام المجلسين، أطلق على أحدهما مجلس

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. علي الدباس: ضمانات استقلال المجالس النيابية ـ دراسة مقارنة ـ الأردن، لبنان، بريطانيا" رسالة دكتوراه ـ جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2007م، ص58.

ـ د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية 2005م. ص255.

[2]) يراجع: د. سليمان الطماوي السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي 1996م، ص98.

الشعب، وعلى الآخر مجلس الشورى[1]، وفي دستور عام 1923 " دستور العهد الملكي" نصت المادتين 24 و 73 منه على أن يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس النواب[2]، وفي الدستور الأردني نصت المادة 62 منه على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب".

وعليه نرى أنه من المستحسن تسمية هذه المجالس بمسمياتها المنصوص عليها في الدساتير التي تنتمي إليها، وذلك لسببين: الأول أنه ما من دستور أخذ بنظام المجلسين وأطلق على أي منهما تسمية المجلس الأعلى أو المجلس الأدنى، أما السبب الثاني، فمن غير اللائق في حق أعضاء كل من المجلسين استخدام تعبير المجلس الأعلى أو المجلس الكبير، وفي كلا التعبيرين ما يشير إلى أن هناك بالمقابل مجلس أدنى، وعندما يحتاج كل من الباحث أو الشارح إلى العمومية للتعبير عن تلك المجالس فمن باب أولى أن يطلق على المجلس الأكثر تمثيلا لمختلف فئات الشعب "المجلس الأول"، وعلى المجلس الآخر وهو الأقل تمثيلاً ــ خصوصاً عند تكوينه بأسلوب التعيين ــ "المجلس الثاني".

وعليه سنعمل في هذا المبحث على بيان مفهوم كل من المجلسين تحت عنوان المجلس الأول المنتخب (المطلب الأول)، والمجلس الثاني السياسي (المطلب الثاني)، أما المجالس الاقتصادية التي عرفتها بعض الأنظمة السياسية، سنعمل على دراستها بإيجاز (المطلب الثالث):

المطلب الأول

---

[1]) كان هناك خلاف فقهي دستوري في مصر قبل التعديل الأخير الذي جرى على الدستور المصري عام2007 حول اعتبار مجلس الشورى المصري بمثابة مجلس تشريعي أم لا، وبالتالي ما إذا كانت مصر تأخذ بنظام المجلسين أم بنظام المجلس الواحد.

يراجع في ذلك: ــ د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص630.

ــ د. حسن البحري: القانون الدستوري، ص 104، 111، 115.

[2]) أنظر د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية ــ القاهرة 1949م، ص301.

المجلس الأول (المجلس الشعبي المنتخب)

من المعلوم أن أساس وجود الهيئة أو المجلس ــ الذي جرى الفقه الدستوري على تسميته بالمجلس الأدنى[1] ــ يرتكز أساساً إلى الانتخاب، في النظم التي تأخذ بالديمقراطية التمثيلية، على أساس مبدأ السيادة الشعبية. لذلك يبدو وجود هذه الهيئة المنتخبة الموصوفة بالبرلمان أو بالمجلس الشعبي المنتخب، من الأركان الأساسية في النظام النيابي، على اعتبار أن في هذه الهيئة تتمثل إرادة الشعب الذي ينتخبها، ــ سواء استندت تلك الإرادة إلى مبدأ سيادة الأمة أو إلى مبدأ سيادة الشعب ــ ومنها تستمد مبدأ وجودها ومصدر شرعيتها، وقوة صلاحياتها، وهي في الواقع الدستوري بمثابة الإرادة المحركة للأنظمة الديمقراطية النيابية على اختلاف تباياتها، والمتراوحة ما بين الأنظمة البرلمانية والأنظمة المجلسية والرئاسية[2].

وقد تطورت سلطات هذا المجلس، فمرت بثلاثة أدوار تاريخية في الحياة البرلمانية الانجليزية باعتبارها منشأ النظام النيابي البرلماني، تمثلت في الأدوار التالية[3]:

<u>أولاً: الدور الاستشاري:</u> وهو الدور الذي لعبه المجلس إلى جانب صاحب السلطان الحقيقي، المتمثل بالملك، حيث ظل هذا الأخير محتفظاً بكامل سلطاته، لا سيما التشريعية منها، بما في ذلك حقه في فرض الضرائب، وفي هذه المرحلة لا

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص122.

ــ د. محمد كامل ليلة: المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة 1958-1959ص737.

ــ د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ــ مرجع سابق ص98.

[2]) يراجع في ذلك: د. أدمُون رّباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2/ط2 ــ مرجع سابق ص381/380.

[3]) أنظر في تفاصيل هذه المراحل الثلاثة ص 33-55 من هذا البحث.

يتعدى دور المجلس سوى مراقبة أعمال الملك، لمعارضته فيما إذا أخل بواجباته[1].

ثانياً: الدور التمثيلي الحقيقي: وهو النتيجة المنطقية لانفصال نواب المدن (فرسان المقاطعات) في مجلس مستقل عن مجلس اللوردات، حيث شكلوا في نهاية القرن الثالث عشر، النواة الأولى لمجلس العموم البريطاني كما هو عليه اليوم إلى جانب مجلس اللوردات، في حين كانت وظائف هذا المجلس، لا تتعدى في هذه المرحلة دراسة المشاريع القانونية والمالية وإقرارها، بينما بقيت وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة بعيدة لفترة طويلة نسبياً، غير أن تلك المرحلة قد أسهمت في تقرير حق المجلس المنتحب، في مبدأ مناقشة الموازنة العامة للدولة وإقرارها، وفرض الضرائب[2].

ثالثاً: الدور البرلماني للمجلس النيابي المنتخب: وفي هذه المرحلة توسعت صلاحيات هذا المجلس توسعاً متصلاً بطبيعة النظام النيابي البرلماني، لتشمل بالإضافة إلى الوظيفة التشريعية والمالية، الرقابة بصورها المختلفة: أسئلة موجهة إلى أعضاء الوزارة، وتشكيل لجان التحقيق البرلماني، والتصويت على الثقة، وغيرها من الوظائف التي ما برحت الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين في إسنادها إلى المجلس النيابي الأول (المجلس المنتخب)، بينما أعطت المجلس الثاني بعضاً منها[3].

وقد بدأ دور هذا المجلس بالتعاظم في الأنظمة الدستورية التي أخذت بنظام المجلسين منذ القرن السابع عشر في انجلترا، وفي نهاية القرن الثامن عشر في

---

1) S. A. de Smith; Constitutional and Administrative Law, London Longman Group Ltd. First Edition, 1971 p233/234.

[2]) للمزيد حول هذه النقطة، أنظر استقلال المجالس التشريعية في ممارسة اختصاصاتها/ الوظيفة المالية للمجالس النيابية " المبحث الثاني من الفصل الثالث".

[3]) ذهبت معظم الدساتير التي تبنت نظام المجلسين إلى توسيع صلاحيات المجلس الشعبي المنتخب، يراجع في ذلك: وظائف كل من المجلسين في الجانب التطبيقي من هذه الدراسة (الباب الثاني).

الولايات المتحدة الأمريكية، وعلى امتداد القرن التاسع عشر في كل من فرنسا، والملكيات الأوروبية الأخرى في كل من السويد ــ النرويج ــ هولندا ــ بلجيكا. وبالتالي فإن هذا التطور الذي طرأ على تكوين وصلاحيات المجلس المنتخب امتد إلى عدد من دول العالم خلال القرن العشرين، وقد بدا ذلك واضحاً في الدستور الألماني الصادر عام 1919 المعروف بدستور فيمر الذي جاء كنتيجة طبيعية لإعلان الجمهورية بعد الإطاحة بالإمبراطور على أثر الهزيمة التي منيت بها ألمانيا في الحرب العالمية الأولى، حيث وصف دستور فيمر ــ على حد تعبير لورنس غراهام ــ بأنه أكثر الدساتير ديمقراطية في العالم، فكان في هذا الدستور المجلس الأول "المجلس ذي الصلاحيات الواسعة والذي يتم انتخابه شعبياً، أما نظام الانتخابات فقد صمم بحيث تتاح من خلاله الفرص لتمثيل أقل جزء من الجماعات، ومنحها مقاعد في المجلس التشريعي على أساس التمثيل النسبي"[1].

لكن هذا المجلس (المجلس الأول) لم يقتصر وجوده فقط في الأنظمة الليبرالية الثلاثة، بل وجد أيضاً في الأنظمة الشمولية الماركسية، المعروفة بالأنظمة الاشتراكية أو بديكتاتورية البروليتاريا، على الرغم أن هذه الأنظمة لم تعترف بالديمقراطية الغربية الكلاسيكية كنمط لنظام الحكم، فالقاعدة الأساسية التي يستند إليها نظام الحكم في الاتحاد السوفيتي السابق هي السوفيت، أي الحكم المنبثق عن المجالس الشعبية التي تستمد سلطاتها من الشعب[2]. إذ يعد مجلس السوفيت الأعلى الهيئة العليا في الدولة، التي يعهد إليها الشعب كامل سلطاته، وتتألف من مجلسين منتخبين من الشعب مباشرة وهما: مجلس الاتحاد المكون من نواب منتخبين بنسبة نائب لكل ثلاثمائة ألف مواطن، ومجلس القوميات المكون من ممثلين منتحبين من الوحدات القومية القائمة في نطاقها الجغرافي. والمجلسان متساويان في معظم الصلاحيات، ويتمتع أعضاء كل منهما بالحصانة البرلمانية[3].

---

[1]) لورانس غراهام: السياسة والحكومة ــ مقدمة للأنظمة السياسية ــ مرجع سابق، ص114.

[2]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، الصفحات 605، 614، 615.

[3]) كلمة السوفيت Soviet بالمفرد تعني بالروسية المجلس، وبالجمع السوفيات أي المجالس.

المطلب الثاني

المجلس الثاني (المجلس الأعلى)

إلى جانب المجلس الشعبي المنتحب، وجد المجلس الثاني الـذي درج الفقـه الدستوري على تسميته بالمجلس الكبير أو المجلس الأعلى، وفي أحيـان أخـرى أطلق عليه بعض الفقهاء، المجلس الارستقراطي، ويسمى بمجلس الشيوخ في عدد من الدول التي تبنت نظام المجلسين، مثل اليابان وفرنسا والولايـات المتحـدة... إلخ، بينما انفردت انجلترا بتسميته بمجلس اللوردات.

ويطلق عليه في بعض الدول، مجلس الشورى كما هو عليه الشأن في كُلٍ من مصر وتونس واليمن والبحرين، وفي المغرب يسمى أيضاً بمجلس المستشـارين، بينما انفرد الدستور الأردني بتسميته بمجلس الأعيان وهي التسمية التي لا يوجـد لها مثيل في النظم السياسية المعاصرة، سوى الدستور العراقي السـابق "دسـتور العهد الملكي" حيث كان يسمى هذا المجلس أيضاً بمجلس الأعيان.

ومن الملاحظ أن هذه التسميات لم تكن وليدة نظريات فلسفية أو علمية، وإنما ترجع في أصولها التاريخية إلى التقاليد التي سادت المجتمعات القديمة، ابتداءً من مجالس الشيوخ التي كانت موجودة إلى جانب المجالس الشعبية التي عرفتها النظم السياسية القديمة في بلاد الشام وفي كل مـن الـنظم السياسـية عنـد الإغريـق والرومان، لا سـيما أن هـذه المجـالس كـان يغلـب علـى تشـكيلها الطـابع الأرستقراطي[1].

غير أن إطلاق المجلس الكبير أو المجلس الأرستقراطي على المجلس الثاني لم يأتِ أيضاً لأسباب قانونية، أو نتيجة لحاجات عملية اقتضتها طبيعة عمل الهيئـات التشريعية، وإنما كانت تقليداً لما كان يطلق عليه بمجلس الملك في انجلتـرا فـي

يراجع: د. أدمُون رّباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، ــ مرجع سابق، ص696-701.

[1]) يراجع في ذلك: المبحث الأول/ الفصل الأول، ص 11 وما بعدها من هذه الدراسة.

العصور الوسطى، والذي كان يسمى أيضاُ بالمجلس الكبير، ويضم في عضويته الأمراء والأشراف والأساقفة والفرسان وكبار القادة العسكريين[1].

هذه الصفة الأرستقراطية المتوارثة كواحدة من أهم السمات التي أتسم بها مجلس اللوردات في انجلترا، بقيت إلى يومنا هذا على الرغم من تطور البرلمان البريطاني وانفصاله إلى مجلسين منذ القرن الثالث عشر[2]، فلا يزال العدد الأكبر من أعضاء هذا المجلس من الأشراف الذين يشغلونه بالوراثة، ومن عدد من الأساقفة، وأعضاء يتم تعيينهم من قبل الملك بموافقة مجلس الوزراء، وإلى جانب هذه الفئات، كان يوجد عدد من الأعضاء يمنحهم التاج لقب لورد مدى الحياة، يتم اختيارهم من الشخصيات ذات المكانة العلمية والأدبية والاجتماعية[3].

ومن الملاحظ أن وجود هذه المجالس لا يقتصر على أي من الأنظمة السياسية الليبرالية، أو على نظام سياسي بعينه، فقد وجدت في الدول البسيطة، وفي الأنظمة الملكية والجمهورية على السواء، وإن كانت الأنظمة الملكية أكثر ميلاً إلى تكوين مثل هذه المجالس، كما في انجلترا والمملكة الأردنية الهاشمية والمملكة المغربية وبلجيكا وغيرها من الملكيات التي لا يوجد بها فيدرالية، كما أن هنالك أيضاً بعض الأنظمة الجمهورية التي وجد فيها هذا النوع من المجالس كما في فرنسا وموريتانيا والجزائر وايطاليا على سبيل المثال.

وقد جاءت المجالس الأرستقراطية[4] نتيجة منطقية للتحولات التي طرأت على الأنظمة الملكية خلال القرن التاسع عشر، وذلك بهدف ضمان تمثيل منفصل

---

[1]) يراجع: د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص123/122.

([2]) David Lindsay Keir; The Constitutional History of Modern Britain 1485=1951, London Adam and Charles Black, *Fifth Edition 1953,P41.*

[3]) د. حافظ علوان الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، ط1، عمان الأردن، 2001م، ص98.

[4]) هنالك عدد من التعريفات لمفهوم الارستقراطية في العمل السياسي، وإن كانت متفاوتة في طريقة اختيار التعابير إلا أن جميعها تصب في نفس المفهوم، فقد ذهب الدكتور إسماعيل الغزال في تعريفه للأرستقراطية الحاكمة إلى "أن موقع السلطة في الحكومة الأرستقراطية يكون في طبقة اجتماعية معينة تملك من المقومات التاريخية والاجتماعية والفكرية والاقتصادية والقوة ما يجعل منها الطبقة العليا في المجتمع. وعليه تنشأ الارستقراطية بفعل عوامل فردية أو ظروف اجتماعية تساهم في ثراء وسلطة طبقة

للأرستقراطيين والإقطاعيين في البرلمان بشكل يعكس مصالح تلك الطبقات الاجتماعية الرفيعة، المالكة للثروة والمستوى الثقافي المتقدم عن غيرها من الطبقات الشعبية، لما لهذه الطبقات من موقع استراتيجي في مختلف الدول بسبب تحكمها في الموارد وتأثيرها الكبير في عمل الحكومات[1].

غير أن تلك المبررات التاريخية والاجتماعية لوجود المجلس الثاني، لم تكن كافية للوقوف بمفردها في بعض الدول كبيرة المساحة وكثيرة السكان، فقد ذهب غالبية الفقهاء إلى أن وجود المجلس الثاني في الدول الفيدرالية لم يكن لمجرد تقليد الدستور الانجليزي فحسب[2]، وإنما جاء كنتيجة طبيعية ملائمة وملازمة للشكل الاتحادي، ذلك أن النظام السياسي في الدول التي تأخذ بالفيدرالية أو بالاتحاد المركزي يقوم على عدد من الأسس: أهمها وجود السلطة التشريعية الاتحادية التي تتكون من مجلسين، يكون المجلس الثاني فيها مجلساً للولايات يتكون من عدد متساوٍ من الممثلين لكل ولاية بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو مقدار ثرواتها.

وقد اعتمدت معظم دول العالم التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي) في تكوين المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) على أساس هذه القاعدة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية، وألمانيا، والهند، وسويسرا، والمكسيك، والبرازيل، والأرجنتين، وفنزويلا، واستراليا، وغيرها[3].

من الناس أو بعض العائلات ــ حيث الشعب الفقير لا يزن شيء في الميزان لأن الذهب هو كل شيء ــ امتلاك هذه الطبقة للثروة وخاصة الأراضي خولها ممارسة نوع من السلطة السياسية على غيرها من الطبقات الشعبية... فتقصي الشعب عن العمل السياسي، في حين أن تنظيمها الذاتي يتم بشكل ديمقراطي. فمركز السلطة قد ينحصر في مجلس أرستقراطي". يراجع في ذلك: ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ــ بيروت 1996م، ص130.

[1]) أنظر لورانس غراهام: السياسة والحكومة ــ مقدمة للأنظمة السياسية ــ مرجع سابق، ص117.

[2]) أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة المصرية ــ القاهرة 1937. ص197.

[3]) أنظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997 الصفحات 82، 177.

وعلى هذا الأساس فإن وجود المجلس الثاني في البرلمان، لم يقتصر على نظام سياسي معين، وإنما عرفته مختلف النظم السياسية المعاصرة على اختلاف مناهجها وأيديولوجياتها، فضلاً عن الأنظمة الليبرالية التي عرفته بأنماطها المختلفة، فقد أخذت به كل من الأنظمة الاشتراكية والديمقراطيات الشعبية.

لكن هذا لا يعني أن هذه المجالس تتشابه في جميع الأنظمة، أو تخضع لأسلوب معين في تكوينها، فقد تتشابه وقد تتباين، ومهما كان ذلك التباين أو التشابه إلا أن طريقة تكوين المجلس الثاني تخضع في جميع الأنظمة الدستورية لواحدة من الطرق الثلاث التالية:

أولاً: تكوين المجلس الثاني بالوراثة أو التعيين: ثمة عدد من الأنظمة التي لا تزال تحافظ على الصفة الأرستقراطية في تكوين هذا المجلس، وذلك إما عن طريق الوراثة والتعيين مع عدد قليل من الأعضاء المنتخبين، كما هو عليه مجلس اللوردات البريطاني[1]، أو عن طريق تعيين كامل أعضاء المجلس كما هو شأن مجلس الأعيان في المملكة الأردنية الهاشمية[2].

ومن الدول التي أخذت حديثاً بنظام تشكيل المجلس الثاني بهذه الطريقة، مملكة البحرين في دستورها المعدل الصادر بتاريخ 2002/2/14، وذلك عندما تحولت من النظام الأميري الوراثي إلى النظام الملكي الوراثي، حيث أخذت بنظام المجلسين، واستحدث فيها مجلس للشورى يعين كامل أعضائه من قبل الملك مباشرة[3].

هذه الطريقة المتبعة في تكوين أحد مجلسي البرلمان، والتي سعت بعض الدول من خلالها إلى تقليد انجلترا، رغم أن التجربة الانجليزية لم تكن وليدة نظريات

---

1) Smith; Constitutional and Administrative Law, op, cit; pp, 301-302.

[2]) د. محمد سليم غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر، عمان 2005، ص118.

[3]) نصت المادة 51 من دستور مملكة البحرين لعام 2002 على أن " يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب " كما نصت المادة 52 من الدستور على أن " يتألف مجلس الشورى من أربعين عضواً يعينون بأمر ملكي".

فقهية أو فلسفية، وإنما كانت ناتجة عن الطبيعة التي يتميز بها الشعب الانجليزي في حرصه على الإبقاء على بعض التقاليد الإنجليزية، وعلى رأسها النظام الملكي وطقوسه الشكلية، ومن أهمها الصفة الأرستقراطية المتوارثة[1] كواحدة من أهم السمات التي اتسم بها مجلس اللوردات في انجلترا، بالرغم من تطور البرلمان البريطاني وانفصاله إلى مجلسين منذ القرن الثالث عشر[2]، فلا يزال العدد الأكبر من أعضاء هذا المجلس من الأشراف يشغلونه بالوراثة، ومن عدد من الأساقفة، وأعضاء يتم تعيينهم من قبل الملك بموافقة مجلس الوزراء، وإلى جانب هذه الفئات هناك عدد من الأعضاء يمنحهم التاج لقب لورد لمدى الحياة، يتم احتيارهم من الشخصيات ذات المكانة العلمية والأدبية[3].

هذا النموذج الذي عرفته البرلمانية الإنجليزية كان له امتداده وتأثيره لدى الشعوب الأوروبية خلال القرن الثامن عشر، ولا سيما الثورة الفرنسية وأفكارها التي تأثرت إلى حد ما بالبرلمانية الإنجليزية، ولكن بتكييفها مع العقلية والظروف السياسية التي واكبت صدور الدساتير الفرنسية اللاحقة، حيث كان من الطبيعي أن تجد النظم السياسية الأوروبية ودول الكومنولث في النظام البرلماني البريطاني نموذجاً تقليدياً تحاول الاقتداء به[4].

وهكذا سادت هذه الطريقة في تكوين المجلس الثاني معظم الملكيات والإمبراطوريات الأوروبية خلال القرن التاسع عشر، مثل النمسا والمجر التي استمر فيهما نظام الوراثة إلى نهاية الحرب العالمية الأولى، والإمبراطورية الألمانية بعد تكوينها عام 1867م، وهولندا التي بقي مجلس الشيوخ فيها وراثياً إلى عام 1848م، حيث تحولت منذ ذلك التاريخ إلى نظام الانتخاب في تشكيل المجلس

---

[1]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف ــ الإسكندرية 1971. ص285.

([2]) David Lindsay Keir; The Constitutional History of Modern Britain, op, cit;,*P41.*

[3]) د. حافظ علوان الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص98.

[4]) أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج1 ــ مرجع سابق ص234.

الثاني (مجلس الشيوخ)، والبرتغال التي كانت تجمع بين التعيين والوراثة قبل عام 1911م[1].

كما أن الدستور الإيطالي لسنة 1848م كان يأخذ بمبدأ التعيين، حيث كان جميع أعضاء مجلس الشيوخ الايطالي يعينون بواسطة الملك، لكن الملك لا يستعمل حقه هذا إلا بواسطة وزرائه، واختياره يخضع لشروط معينة، إذ يشترط فيمن يعين في مجلس الشيوخ أن يكون منتمياً إلى أحدى الطبقات التي حددها الدستور بـ21 طبقة، ولمجلس الشيوخ نفسه أن يتحقق من حقيقة انتماء العضو إلى إحدى هذه الطبقات. وقد استمر نظام تعيين أعضاء مجلس الشيوخ قائماً بنفس الطريقة[2] في عهد النظام الفاشي بعد وصوله إلى السلطة في إيطاليا بعد الحرب العالمية الأولى حيث احتفظ هذا النظام بالملكية، لكنه أفرغها من مضمونها، إلى أن تحولت ايطاليا إلى النظام الجمهوري بعد هزيمة النظام الفاشي في الحرب العالمية الثانية[3].

ومن ثم جاء دستور الجمهورية الإيطالية الصادر عام 1947م ، حيث تحولت طريقة تشكيل مجلس الشيوخ من التعيين إلى الانتخاب والتعيين في آن واحد، فأعطى الدستور لرئيس الجمهورية الحق في تعيين خمسة شيوخ مدى الحياة من مجموع عدد أعضاء مجلس الشيوخ البالغ 315 عضواً[4]، فمنح الدستور لكل من أشغل منصب رئيس الجمهورية العضوية الحكمية في مجلس الشيوخ لمدى الحياة، أما بقية الأعضاء فيتم اختيارهم بالانتخاب المباشر بالقائمة النسبية[5].

---

[1]) محمد كامل ليلة: المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص738.

[2]) أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص205.

[3]) د. حافظ علوان الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة ــ مرجع سابق، ص170.

[4]) نصت المادة 59/ف2 من الدستور الإيطالي على أنه " لرئيس الجمهورية أن يعين خمسة مواطنين ممن رفعوا شأن الوطن بجدارة عالية في المجالات الاجتماعية والعلمية والأدبية والفنية وذلك لمدى الحياة".

[5]) الدستور الايطالي الصادر عام 1947، في ج2/الباب 1/القسم 1- المجلسان: منشور في الموسوعة العربية للدساتير العالمية ــ عن الإدارة العامة للتشريع والفتوى (مجلس الأمة المصري) 1966، ص687.

ثانياً: تكوين المجلس الثاني بالانتخاب: تتراوح طريقة انتخاب أعضاء هذا المجلس بين الانتخاب العام على درجة واحدة كما هو جاري في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي والأسترالي، أو على درجتين، كانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي. فيما كان انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي قبل التعديل الدستوري لعام 1913 يجري بنفس الطريقة، ومن ثم أصبحوا ينتخبون انتخاباً شعبياً مباشراً عن طريق شعب الولاية وعلى درجة واحدة، وذلك بموجب التعديل السابع عشر[1].

وقد يتم الانتخاب بطرق أخرى كما في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ البلجيكي حيث ينتخب قسم منهم بالاقتراع العام المباشر وقسم آخر على درجتين بواسطة مجالس البلديات، بينما ينتخب القسم الثالث من قبل أعضاء مجلس الشيوخ أنفسهم. وقد يترك أمر انتخاب أعضاء هذا المجلس بحسب النظام الانتخابي لكل ولاية من ولايات الدولة، وبهذه الطريقة أخذ دستور الاتحاد السويسري[2].

بيد أن طرق الانتخاب هذه تعد أكثر ديمقراطية من الطرق الأخرى بوصفها متفقة مع مبادئ الديمقراطية النيابية، وفي مقدمتها مبدأ السيادة الذي يعطي للشعب حق اختيار ممثليه لعضوية السلطة التشريعية، وقد كان دستور الولايات المتحدة الأمريكية صاحب السبق في تكريس مبدأ الانتخاب العام المباشر لأعضاء كل من المجلسين على السواء[3]، ولا تملك السلطة التنفيذية تعيين أي عضو في كلا المجلسين، وليس لها أي دور في هذا الاختيار[4]. وعليه يمكن القول أن

---

[1] د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه قدمت إلى جامعة عين شمس وأجيزت عام 1999م، ط1، ص157.

[2] د. مصطفى أبو زيد: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006م ص201.

[3] هاملتون وآخرون: الأوراق الفيدرالية الأمريكية ــ دار الفارس للنشر عمان 1996م.. ص276، 277.

[4] د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق ص159.

الولايات المتحدة الأمريكية هي الدولة الأولى في العالم التي ابتكرت نظام الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس الثاني[1].

وما لبثت أن استقرت طريقة تشكيل المجلس الثاني بالانتخاب في النظام السياسي الأمريكي، حتى انتقلت ــ ليس فقط ــ إلى غالبية النظم الفيدرالية، بل إلى بعض الدول البسيطة الموحدة، مثل فرنسا التي أخذت بمبدأ الانتخاب في دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958م الذي عاد بموجبه مجلس الشيوخ إلى سابق عهده الذي كان عليه في الجمهورية الثالثة مع احتفاظه بالجمعية الوطنية التي أوجدها دستور الجمهورية الرابعة، حيث يجري انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ على درجتين على أساس تمثيل الجماعات والمناطق الإقليمية في الجمهورية الفرنسية[2].

<u>ثالثاً: تكوين المجلس الثاني بالانتخاب والتعيين معاً:</u> اختارت بعض الدول أسلوب المزج بين الطريقتين السابقتين، حيث تتولى السلطة التنفيذية تعيين نسبة أو عدد من أعضاء المجلس الثاني، ويتم اختيار النسبة أو العدد الآخر عن طريق الانتخاب. وقد يوجد إلى جانب هاتين الفئتين من الأعضاء فئة ثالثة تكتسب العضوية بحكم القانون، وهم أشخاص يشغلون مراكز معينة، ينص الدستور على أن كل من يشغلها يعد عضواً في المجلس، أو سبق له تقديم خدمات جليلة للوطن والأمة، بأن ينص الدستور على أن كل أو بعض ممن يشغلها يتم تعيينه عضواً في

---

[1] يراجع في ذلك:

ــ ثيودور لووي وآخرون: الحكومة الأمريكية ــ الحرية والسلطة ــ مرجع سابق ص101-102.

ــ د. سعيد بو الشعير: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ــ الجزائر، ج1، ط5، 2005م ص134,

[2] للمزيد حول طريقة تكوين مجلس الشيوخ الفرنسي في الدساتير الفرنسية المتعاقبة. يراجع: د. أدمُون رّباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1/ط2 ــ مرجع سابق، الصفحات 256، 260 ، 293، 363.

المجلس وذلك حسب دستور كل دولة ونظامها الانتخابي، كما هو في الدستور الايطالي[1]، وفي الدستور الروماني السابق (دستور العهد الملكي)[2].

ومن الملاحظ أن الدستور المصري الصادر عام 1923م، لم يكن بمعزل عن التطورات التي طرأت على نظام المجلسين في الدول الأوروبية، حيث أخذ بمبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين في تكوين مجلس الشيوخ إلى جانب مجلس النواب المنتخب بكامل أعضائه عن طريق الاقتراع العام المباشر (م82) من الدستور، فكان مجلس الشيوخ يتألف من أعضاء منتخبين بنسبة 5/3 وأعضاء معينين من قبل الملك بنسبة 5/2 حسب (م74) من الدستور.

وعلى هذا الأساس ذهب بعض الفقهاء إلى أن السلطة التشريعية التي أقامها الدستور المصري لعام 1923م والمؤلفة من مجلسين كانت تقوم على "قاعدة النظام النيابي الكامل ــ مع التجاوز عن نسبة التعيين لخُمسَي أعضاء مجلس الشيوخ ــ وقد حققت الغرض من الأخذ بنظام المجلسين "منعاً لاستبداد السلطة التشريعية إذا كانت مكونة من مجلس واحد"[3]. على أن هنالك ما يبرر وجود مبدأ التعيين في النظام النيابي المصري كما يرى الدكتور سيد صبري الذي ذهب في تسبيب التعيين بالقول: " لأن الطبقة المتعلمة في البلاد مركزة في المدن الكبرى فإذا لم تصل إلى المجلس عن طريق التعيين لتستفيد البلاد من كفاءاتها يتعذر عليها الوصول عن إليه طريق الانتخاب ..."[4].

أما الدساتير المصرية اللاحقة، نجد أن جمهورية مصر العربية ما لبثت أن أقلعت عن نظام المجلسين، منذ العاشر من ديسمبر عام 1952م، وهو تاريخ إعلان سقوط دستور عام 1923م، إلى أن عادت إليه عندما أنشأ الدستور مجلس الشورى

---

[1]) أنظرفي الصفحة السابقة: كيفية تشكيل مجلس الشيوخ الايطالي في كل من العهد الملكي والفاشي والجمهوري.

[2]) د. عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة 1950. ص186.

[3]) د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري، دار الحمامي للطباعة، القاهرة 1964، ص263.

[4]) للمزيد حول هذه المسألة أنظر: د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص371.

بموجب التعديلات الدستورية التي أدخلت عام 1980 على الدستور الحالي الصادر عام 1971، ومن ثم عاد المشرع الدستوري المصري إلى مبدأ الانتخاب والتعيين في تكوين هذا المجلس، حيث ينتخب ثلثا أعضائه، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي. غير أن هذا المجلس ــ كما يرى الفقه الدستوري المصري ــ لا يعتبر مجلساً تشريعياً ثانياً أضيف إلى مجلس الشعب، حيث لا تزال المادة 86 من الدستور تقضي بأن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، كما أن اختصاصات مجلس الشورى التي حددها الدستور لا تخرج عن كونها اختصاصات استشارية تقتصر على الدراسة وإبداء الرأي، وبالتالي لا يعتبر هذا المجلس مجلساً تشريعياً، ولا جدوى من وجود مثل هذا المجلس[1].

ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري المصري قد استجاب في عام 2007 لتلك الآراء الفقهية التي لم تتوقف عن نقد هذا المجلس، حيث جاءت المادة 194 بعد التعديل فأضفت على مجلس الشورى الصفة التقريرية، وذلك عندما منحته هذه المادة سلطات متساوية مع سلطات مجلس الشعب فيما يتعلق بتعديل الدستور، وسلطة وضع القوانين الأساسية المكملة للدستور، وبالتالي أصبح هذا المجلس منذ عام 2007 مجلساً برلمانياً ذو صفة تشريعية[2].

خلاصة القول أنه وعلى الرغم من التطور الذي طرأ على طرق تكوين نظام المجلسين وعدول غالبية دول العالم عن طريقة تشكيل أحد المجلسين بالتعيين أو الوراثة، وتحولها إلى تكوين المجلسين عن طريق انتخاب كامل أعضاء كل منهما، فلا تزال قلة من الدول تأخذ بمبدأ التعيين والوراثة. وبالتالي فإن طريقة التعيين والوراثة ــ في اعتقادنا ــ تُبقي هذه الدول عرضة للتشكيك في منهجها

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ــ الإسكندرية، 2006م ص670.

ــ د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ــ الإسكندرية 2008م، ص294.

ــ د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص630.

[2]) يراجع في ذلك: التعديلات التي أجريت على الدستور المصري عام 2007م..

الديمقراطي، وعليه يستحسن للدول التي تأخذ بهذه الطريقة أن تبحث عن صيغة أكثر توافقاً مع مقتضيات العمل الديمقراطي، وأدق تمثيلاً لمكونات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة في حال تمسكها بنظام المجلسين، لا سيما أن طريقة المزج بين الانتخاب والتعيين في حال المفاضلة بين الطرق الثلاثة، تعد أكثر انسجاماً وتوافقاً مع مقتضيات نظام المجلسين في الدول البسيطة.

المطلب الثالث

المجالس الاقتصادية ونظام تمثيل المصالح والمهن

نظراً للتباين في وجهات النظر الفقهية حول جدوى وأهمية وجود هذا النوع من المجالس إلى جانب المجالس النيابية القائمة على أساس التمثيل النيابي، فمن المستحسن بداية البحث في أساس فكرة تشكيل المجالس الاقتصادية (الفرع الأول)، وفي تطبيقات نظام المجلس الاقتصادي (الفرع الثاني)، ومن ثم تقييم نظام تكوين المجالس على أساس تمثيل المصالح والمهن (الفرع الثالث).

الفرع الأول

أساس فكرة تشكيل المجالس الاقتصادية

تقوم فكرة هذه المجالس على أساس أن تمثيل الأمة في المجالس النيابية لا يقتصر على ممثلين عن الأفراد والأحزاب السياسية المختلفة فقط، لكون الأمة لا تتكون منهم فحسب، وإنما تتكون أيضاً من عناصر اجتماعية واقتصادية قائمة على المصالح المشتركة والجماعات العاملة بأشكالها المختلفة، وهي ذات مصالح مشتركة ومنافع متحدة. بمعنى آخر فإن هذه الفكرة تقوم على تمثيل المصالح والمهن في مجلس آخر ينتخب بالاقتراع المهني على أساس توزيع الناخبين حسب المهن أو الفئات الاجتماعية والاقتصادية من عمال ونقابات وأرباب عمل. وقد ذهب عدد من الفقهاء بهذا الاتجاه ــ فكان على رأسهم (ديجي) ــ إلى وجوب تمثيل المصالح والمهن المختلفة في مجلس آخر، وحجتهم في ذلك، أنه ما دام

الاتجاه العام نحو تحقيق التمثيل السياسي بأوسع معانيه، ومـــا دامـــت الأقليـــات السياسية تمثل داخل المجالس النيابية بنسبة أهميتها العددية، فَلِماذا لا يقوم إلـــى جانب المجلس الممثل للأفراد المختلفين، مجلس آخر منتخب من أصحاب المهـــن والصناعات والمصالح الاقتصادية والنقابات![1].

وينطلق أصحاب هذا الفكر ــ المؤيد لنظام تمثيل المهن والمصالح ــ فـــي أن هذه الفئات يجب أن لا تبقى خارج العملية الديمقراطية، وأن بقاءَها بعيدة عن هذه الدائرة يثير التساؤل عما إذا كان بالإمكان، وكيف يمكن منع الديمقراطية من إلحاق الضرر بالحقوق والحريات والمصالح الجوهرية لـــبعض الأشـــخاص الخاضـــعين للقرارات الجماعية، وبشكل خاص الأقليات التي تتفوق عليها الأغلبية بالتصـــويت. وعلى هذا الأساس فإن تحقيق الخير العام لأية جماعة يعني أيضاً خدمـــة الصـــالح المشترك للأعضاء فيما بينهم، وقد يتطلب في غالب الأحيان من أعضاء الجماعـــة أنفسهم القيام بشيء أكثر من عدم قيام أي منهم بإيذاء الآخر، وهذا لا يتأتى إلا من خلال التمثيل العادل لمختلف فئات المجتمع[2].

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص159-160,

ــ موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص122.

ــ د. أحمد سرحال: القانون الدستوري والأنظمة السياســـية، دار الحداثـــة ــ بيـــروت 1980، ص144.

[2]) يرى الدكتور روبرت دال في تقييمه للديمقراطية في إطار نقده لها: والقول له "في أن كل المجتمعـــات السياسية تشتمل على مجتمعات أخرى أصغر من أنماط مختلفة، ولكل منها مصالحها ومبادئها السياسية" ، "وبقدر ما تبرر فكرة الديمقراطية وممارستها بقيم الحرية وتطور الإنسان، وحماية المصالح المشتركة للإنسان وتطويرها، فإن فكرة الديمقراطية وممارستها تفترض مسبقاً أيضاً ثلاثة أنواع مـــن المســـاواة: المساواة الأخلاقية الذاتية الحقيقية، والمساواة التي تعبر عنها فرضية أن الأشخاص البـــالغين مخولـــون للحصول على استقلالهم الذاتي من خلال تقديرهم لما هو أفضل لأنفسهم، ويتبع ذلك المساواة السياســـية بين المواطنين كما حددتها المعايير الخاصة بالعملية الديمقراطية".

يراجع في ذلك: روبرت دال: الديمقراطية ونقادها، ترجمة: نمير عبـــاس مظفـــر، مراجعـــة: د. فـــاروق منصور، دار الفارس للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن 1995، الصفحات 450، 466، 482، 517.

الفرع الثاني

تطبيقات نظام المجلس الاقتصادي

وفكرة تعدد المجالس

تعود تطبيقات فكرة المجلس الاقتصادي وفكرة تعدد المجالس، إلى محـــاولات عدة جرت في فرنسا كان أولها خلال عهد نابليون الأول (1799-1814) الذي حاول تحقيقها، وفي محاولة أخرى شبيهة بها خلال ثورة عام 1848، حيث اتسم عهد كل من نابليون الأول ونابليون الثالث بتعدد المجالس، ذلك أن السلطة التشريعية كانت مقسمة بشكل مفرط، فتألفت من أربعة مجالس في دستور الإمبراطوريـــة الأولـــى (1799-1814)، وتشترك جميع هذه المجالس في مسار صنع القانون حسب الإرادة الإمبراطورية، هذه المجالس هي: 1- مجلس الدولة Le Conseil D'état مهمتـــه تحضير مشروعات القوانين، 2- مجلس مناقشة القـــوانين Le Tribunat مهمتـــه مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه، 3ـ الجهاز التشـــريعي Le Corps Législatif الذي يصادق عليها دون مناقشة 4ـ مجلس الشيوخ Le Sénat الـــذي يراقب دستوريتها[1].

ومن ثم عادت المحاولة إلى إدخال هذه الفكرة في عهد الجمهورية الثالثة عام 1925، إلى أن تمت بشكل فعلي في دستور الجمهورية الرابعة لعـــام 1946 الـــذي نص على تشكيل هيئة دستورية جديدة بموجب المادة 25 منه، وهـــي المجلـــس الاقتصادي الذي حَلَّ مَحَلّهُ المجلـــس الاقتصـــادي والاجتمـــاعي[2] فـــي دســـتور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958، والمؤلف مـــن مـــائتي عضـــو تختـــارهم المنظمات المهنية والنقابية والتعاونية وسائر المصالح الاقتصادية في فرنسا وفـــي الدول الواقعة ما وراء البحار، وهم معينون لمدة خمس سنوات. أما اختصاصـــات

---

(3) PASCAL Jan, les assemblées parlementaires françaises, la documentation française, 2005, p19-21.

[2]) بموجب التعديلات الدستورية التي جرت على الدستور عام 2008 أصبح هذا المجلس يسمى بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، (المادتين 69، 70 من الدستور).

هذا المجلس فتنحصر في إعطاء الحكومة ــ وبناء على طلبها ــ رأياً استشارياً معللاً في مشاريع القوانين والقرارات التشريعية والمراسيم[1].

لكن المجالس الاقتصادية في الديمقراطيات الغربية بما فيها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في فرنسا ــ كما يقول موريس دوفرجيه ــ لا تتمتع بأي صلاحيات أو اختصاصات تقريرية، إنما هي عبارة عن جمعيات استشارية بحتة، تُقدّم آراءَها وتمنياتها إذا طلب إليها ذلك، لكنها لا تتخذ قرارات، وبالتالي تنتفي عنها الصفة البرلمانية، لكونها لا تتمتع بأي صفة تشريعية، ويضيف دوفرجيه: "غير أن أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي ينعمون جزئياً بوضعية البرلمانيين"[2].

ومن التجارب الحديثة لهذا النمط من المجالس، نجد تجربة المملكة المغربية بعد التعديلات التي أجرتها على دستورها عام 1996، حيث أوجد الدستور مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب بموجب الفصل السادس والثلاثون من الدستور المغربي الذي نص على أن "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه"[3].

وبموجب هذا النص الدستوري والأحكام الأخرى المقررة في الدستور المغربي يعد مجلس المستشارين من جهة تكوينه، مجلساً برلمانياً تمثيلياً، حيث يتم اختيار كامل أعضائه عن طريق الانتخاب على درجتين، بنسبة ثلاثة أخماس عن طريق الهيئات المنتخبة في كل جهة من الجهات المحلية في المملكة المغربية، ويتكون خُمساه الباقيان من أعضاء تنتخبهم أيضاً هيئات منتخبة عن الغرف المهنية

---

[1]) يراجع: ــ نص المادتين 69، 70 من الدستور الفرنسي المعدل عام 2008م.
ــ د. أدمُون رّباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1/ط2 ــ مرجع سابق الصفحات 260-261، 314.

[2]) موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص123.

[3]) من الملاحظ أن الدستور المغربي استخدم في ترقيم نصوصه الدستورية تعبير (فصل)، بخلاف معظم الدساتير العربية التي استخدمت مصطلح (المادة) في ترقيم نصوصها الدستورية.

والطبقات العمالية. علماً أن هذا المجلس يملك من السلطات والوظائف ما يملكه مجلس النواب[1].

فيما يبدو أن المشرع الدستوري المغربي حاول تقليد الدستور الفرنسي عندما أوجد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الباب التاسع من الدستور، بالرغم من ثنائية مجلسي البرلمان المغربي (مجلس النواب، ومجلس المستشارين). غير أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي ليس له أي صفة برلمانية سواء من ناحية التكوين أو من ناحية التشريع، فهو ذو طابع استشاري بحت، حسب الفصل/94/ من الدستور[2].

هذا بالنسبة لتطبيقات المجلس الاقتصادي في بعض الأنظمة الليبرالية، أما إذا انتقلنا إلى هذا النوع من المجالس في الأنظمة الاشتراكية، ينبغي الملاحظة أن هذه المجالس وإن بقيت ــ في الغالب الأعم ــ ذات طابع استشاري بحت في الأنظمة الليبرالية، إلا أنها أخذت طابع تمثيلي في بعض الأنظمة الاشتراكية ذات الاقتصاد المختلط وفي الأنظمة الفاشية. فالأنظمة الشمولية تستند إلى فلسفة خضوع الاقتصاد القومي للتخطيط الشامل أو الجزئي، الأمر الذي يتيح معه للمجلس الاقتصادي أن يحقق مشاركة فعلية لمختلف الفئات الاجتماعية والاقتصادية والمهنية، في إعداد الخطة ورسم السياسة الاقتصادية العامة للدولة[3].

غير أن هذا التمثيل الاقتصادي في الأنظمة التي انتهجته، لا يمكن أن يحل محل التمثيل السياسي، وإنما يتعايش معه، ويفضي إلى ازدواج المجالس أو تعددها، كما

---

[1]) نَصَ الفصل الثامن والثلاثون من الدستور المغربي على أن " يتكون ثلاثة أخماس مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية، ويتكون خمساه الباقيان من أعضاء تنتخبهم أيضاً في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة من ممثلي المأجورين، ينتخب أعضاء مجلس المستشارين لمدة تسع سنوات ويتجدد ثلث المجلس كل ثلاث سنوات ... إلخ".

[2]) نص الفصل/94/ من الدستور المغربي على أن "للحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي، ...إلخ".

[3]) للمزيد من الإيضاح أنظر: د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط8، منشورات جامعة دمشق، 1996-1997، ص259-260.

حدث في النظام الدستوري لجمهورية يوغسلافيا الاشتراكية الفيدرالية، حيث أنشأ دستور عام 1953 إلى جانب البرلمان الفيدرالي ــ المؤلف من المجلس الفيدرالي ومجلس القوميات ــ مجلس المنتخبين الذي يضم ممثلين منتخبين عن مختلف وجوه النشاط الزراعي والصناعي والحرفي طبقاً للدور الفعلي لكل قطاع من هذه القطاعات ونسبة مساهمته في الإنتاج القومي[1].

وقد تميزت التجربة اليوغسلافية بظاهرة تعدد المجالس في دستورها الصادر عام 1974 عندما أنشأ ستة مجالس طبقاً لنص المادة 165 منه، وكل مجلس من هذه المجالس يتألف من 120 عضواً جميعهم منتخبين. على أن البرلمان الاتحادي الذي يشكل أعلى جهاز من أجهزة الدولة وفقاً لنص المادة 163 من الدستور، لا يشكل في حد ذاته جمعية منفردة، إنما جمعية متفرعة إلى ستة مجالس[2].

أما المجالس الاقتصادية التي عرفتها الأنظمة الفاشية في كل من ايطاليا والنمسا قبل الحرب العالمية الثانية، فقد كان يتم انتخاب أعضائها على أساس مهني، بهدف القضاء على صراع الطبقات حسب فلسفة النظام الفاشي، وذلك عن طريق إحلال التمثيل المهني محل التمثيل السياسي من أجل إضعاف الأحزاب السياسية والقضاء عليها بوصفها الأساس الذي يقوم عليه التمثيل الديمقراطي. كما تهدف في ذات الوقت إلى إضعاف النقابات بتوزيع وتشتيت أعضائها بين

---

[1]) أنظر د. فؤاد العطار: النظم السياسية، دار النهضة العربية ــ القاهرة 1968، ص372.

[2]) فالمجلس الاتحادي يمثل الشعب اليوغسلافي بوحدته الوطنية، بينما يمثل القوميات المختلفة للشعوب المنبسطة تحت لواء الفيدرالية اليوغسلافية، مجلس يسمى بمجلس القوميات، هذا الأخير منتخب من برلمانات الجمهوريات والمناطق المستقلة التابعة للاتحاد. في حين أن المجلس الاقتصادي، ومجلس التنظيم السياسي، ومجلس الشؤون الاجتماعية والصحية، ومجلس التربية والتعليم، هي مجالس عمالية يتم انتخابها من العمال ومن أعضاء مجالس إدارة المنظمات والاتحادات العمالية وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور.

يراجع في ذلك:

ــ د. فؤاد العطار: النظم السياسية ــ مرجع سابق. ص381.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، مرجع سابق ص757.

ــ د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق. ص260.

المهن المختلفة، ومن ثم تحويل كل من النقابات والأحزاب السياسية إلى أجهزة تابعة للدولة، وبالتالي حرمانها من أي قدرة على المعارضة[1].

الفرع الثالث

تقييم نظام تكوين المجالس على أساس تمثيل المصالح والمهن

تباينت وجهات النظر الفقهية والفلسفية ما بين معارض ومؤيد لفكرة تمثيل المصالح والمهن سواء عن طريق تكوين مجلس اقتصادي يمثلها أو عن طريق تخصيص عدد من المقاعد لتمثيلها في البرلمان الذي يمثل الشعب بكافة فئاته، لذلك ظهر في هذا الموضوع اتجاهان: اتجاه مؤيد يبرز مزايا نظام تمثيل المصالح والمهن ومحاسنه، واتجاه آخر ينتقده ويبرز مساوئه.

أولاً ــ مزايا نظام تمثيل المصالح والمهن[2]:

- ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن الأمة لا تتكون من أفراد وجماعات سياسية فحسب، وإنما تتكون أيضاً من أفراد وجماعات لها مصالح اجتماعية واقتصادية ومهنية معينة، فمن المفيد تمثيلها في البرلمان، ومن خلال نظام تمثيل المصالح والمهن يتحقق النظام النيابي بأكمل صوره.
- يكفل هذا النظام دخول الكفاءات العلمية والفنية المتخصصة في الشؤون الاقتصادية والفنية والاجتماعية، فوجود رجال القانون والأطباء والمهندسين، والصناعيين والتجار والمزارعين في البرلمان، سيؤدي بالتالي إلى وجود متخصصين في كافة المجالات، مما يكون له أكبر الأثر في وضع الحلول السليمة لمختلف المسائل التي قد يجهلها رجال السياسة وحدهم.

---

[1]) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق. ص259.

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص187.

ــ د. نعمان الخطيب: مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص338.

ــ د عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997م،ص176.

- **كما قيل أيضاً أن نظام تمثيل المصالح والمهن يجنب الشعب سيطرة الأحزاب السياسية وبالتالي يجنب الدولة انفراد تلك الأحزاب في السلطة واستبدادها.**

ثانياً ــ عيوب نظام تمثيل المصالح والمهن[1]:

- **يرى معارضو نظام تمثيل المصالح والمهن أن هذا النظام يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، على أساس أن مبدأ السيادة يفترض في الأمة الوحدة لا التجزئة كما أنه يتعارض أيضاً مع النظام النيابي، فالنائب في النظام النيابي يجب أن يمثل الأمة بكاملها، لا أن يمثل طائفة أو طبقة مهنية معينة.**
- **هذا النظام يعمل على خلق التنافس والتناحر بين نواب وممثلي كل مهنة بما يؤدي إلى تعميق الانقسام داخل البرلمان، وإلى تعقيد وعرقلة العملية التشريعية.**
- **نظام تمثيل المصالح والمهن يصعب معه تحديد الفئات والمصالح المزمع تمثيلها نظراً لتشعب أنواع الحرف والمهن في وقتنا الحاضر.**
- **كما قيل فضلاً عن ذلك أن نظام تمثيل المصالح والمهن يعمل على تغليب المصالح الخاصة بتلك الفئات المهنية على الصالح العام.**
- **وأخيراً فإن صح القول أن نظام تمثيل المصالح والمهن يؤدي إلى تخليص البلاد من سيطرة واستبداد الأحزاب السياسية، فإنه يعمل في الوقت نفسه على إحلال خطر سيطرة واستبداد النقابات المهنية.**

ثالثاً ــ رأينا في نظام تمثيل المصالح والمهن: مع تقديرنا لوجهات النظر الفقهية المعارضة لهذا النظام، إلا أننا لا نتفق مع الانتقادات والعيوب الموجهة إلى هذا النظام، لما فيها من الأسباب التي يمكن دحضها على النحو الآتي:

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص187.

ــ د. عبد الحميد متولي: مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، ط1، دار المعارف ــ الإسكندرية 1966م. ص214-215.

ــ د. نعمان الخطيب: مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ، ص338.

ــ د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص240.

ــ د عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ، ص176.

- **فمن ناحية تعارض نظام تمثيل المصالح والمهن مع مبدأ سيادة الأمة، على أساس أن مبدأ السيادة يفترض في الأمة الوحدة لا التجزئة. نرى أن هذا الرأي نظري بحت لا أساس له من الصحة، فإذا سلمنا جدلاً بهذه المقولة فكيف بوظائف الدولة الرئيسية الثلاثة موزعة على ثلاثة سلطات داخل الدولة الواحدة؟ كما أن مهام كل سلطة من هذه السلطات موزعة على هيئات ولجان ومؤسسات في إطار وحدة كل سلطة من سلطات الدولة! على هذا الأساس فإن نظام تمثيل المصالح والمهن أياً كان شكله ــ سواء عن طريق البرلمان الموحد أو عن طريق تعدد المجالس ــ في إطار وحدة السلطة التشريعية لا يتعارض مع مبدأ السيادة ولا يعمل على تجزئته، فالعمل التشريعي يصدر في النهاية عن سلطة تشريعية واحدة في الدولة، هذه السلطة تمثل الأمة صاحبة السيادة.**
- **أما من ناحية تعارض نظام تمثيل المصالح والمهن أيضاً مع النظام النيابي، على أساس أن النائب في النظام النيابي يجب أن يمثل الأمة بكاملها، لا أن يمثل طائفة أو طبقة مهنية معينة. فإننا نرى أن نظام تمثيل المصالح والمهن لا يتعارض مع مبدأ تمثيل النائب للأمة، لكون المبدأ نفسه ينسحب أيضاً على جميع نواب وممثلي الأقاليم والقطاعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمهنية، فلو سلمنا جدلاً بما ذهب إليه الرأي المعارض لأصبحت قاعدة الاقتراع النسبي بحسب عدد السكان، وتقسيم الدولة إلى مناطق وأقاليم ودوائر انتخابية تتعارض أيضاً مع النظام النيابي.**
- **وفي القول أن هذا النظام يعمل على خلق التنافس والتناحر بين نواب وممثلي كل مهنة بما يؤدي إلى تعميق الانقسام داخل البرلمان، وبالتالي تعقيد وعرقلة العملية التشريعية ــ فلو سلمنا جدلاً بما ذهب إليه هدا الرأي لانتهينا إلى نتيجة مؤداها أن المعارضة والمنافسة داخل النظام الديمقراطي التي أدت إلى تطور كثير من النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية كانت تعمل على تعزيز الانقسام داخل تلك النظم، وهذه النتيجة بلا شك غير منطقية وغير مرغوب فيها، لا سيما أن البرلمانات التي لا يوجد فيها معارضة، لا تعاني من الخمول فحسب، إنما توصف**

بأنها برلمانات مُسيّسة تجري فيها العملية التشريعية وفقاً لرغبات السلطة التنفيذية.

- أما فيما يتعلق بصعوبة تحديد الفئات والمصالح المزمع تمثيلها نظراً لتشعب أنواع الحرف والمهن في وقتنا الحاضر، ففي تقديرنا أن هذا العيب لا أساس له من الصحة، لا سيما أن غالبية الفئات المهنية التي تشكل قطاعات واسعة من أفراد الشعب، لها مؤسساتها، وتنطوي جميعها تحت تنظيماتها النقابية.
- مع تقديرنا للرأي الذي يقول أن نظام تمثيل المصالح والمهن يعمل على تغليب المصالح الخاصة بتلك الفئات المهنية على الصالح العام، فمن الملاحظ أن هذا الاتجاه جاء مغايراً لقواعد النظام النيابي ومقتضياتها، التي تفترض أن النائب تنقطع صلته بناخبيه بمجرد فوزه بالمقعد النيابي حتى لا يبقى رهن إرادتهم، من أجل أن يؤدي دوره بحيادية ونزاهة كنائب عن الأمة بأسرها، هذا من ناحية أولى، أما من الناحية الثانية، فليس الهدف من نظام تمثيل المصالح والمهن مجرد تمثيل تلك الفئات في البرلمان، بقدر ما يهدف إلى رفد البرلمان بأصحاب الخبرة والكفاءة من أجل إثراء العمل التشريعي والارتقاء به، خصوصاً أن الوظيفة التشريعية أصبحت ــ في ظل التطورات المتسارعة والمتجددة ــ تحتاج إلى التخصص والخبرة التي قد لا يكون السياسي على قدر كبير من المعرفة في حيثياتها.
- وأخيراً فإن ما ذهب إليه منتقدو نظام تمثيل المصالح والمهن، بأنه يعمل على إحلال خطر سيطرة واستبداد النقابات المهنية محل خطر سيطرة واستبداد الأحزاب السياسية، هذا القول يعتريه الصحة ويحتاج إلى تحليل ودراسة الواقع العملي لدور جماعات المصالح ونطاق تأثيرها على الأحزاب السياسية داخل البرلمانات، خصوصاً في الديمقراطيات الغربية التي تأخذ بالتعددية والثنائية الحزبية، بعد أن

تمكنت هذه الجماعات ــ كما يقول لورانس غراهام ــ من تشكيل ما يسمى "باللوبي" في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا[1].

وتأسيساً على ما تقدم، ولطالما بقي لجماعات المصالح هذا التأثير والنفوذ الكبير على الأحزاب السياسية وعلى أعضاء البرلمان، نرى أنه من الأولى الاعتراف بدورها وتمثيلها داخل البرلمان، بدلاً من أن تعمل خارجه، لأن عملها داخل البرلمان وتحت مظلته يجنب أعضاء السلطة التشريعية الوقوع تحت تأثيراتها[2]، ويخلق نوع من التوازن داخل المؤسسات التشريعية، وذلك عن طريق الحد من سيطرة وتأثير الحزب السياسي الحاكم صاحب الأغلبية في البرلمان، وفي الوقت ذاته فإن نظام تمثيل المصالح والمهن إلى جانب التمثيل الشعبي، يحققان معاً قاعدة التمثيل النيابي لأغلبية مكونات الرأي العام.

---

[1] هذا المصطلح اشتق من قيام ممثلي جماعات المصالح بالضغط على أعضاء السلطة التشريعية عند خروجهم إلى القاعات والممرات المحاذية لقاعة المجلس النيابي، إن هذا المصطلح قد يعني أن جماعات المصالح تستهدف أعضاء السلطة التشريعية فقط" .

يراجع في ذلك: لورانس غراهام: السياسة والحكومة ــ مرجع سابق، ص129.

[2] وقد ذهب (آلموند) في هذا الصدد إلى أن جماعات المصالح، إذا لم تتمكن من تحقيق أهدافها عن طريق الوسائل المشروعة، أي قنوات الدخول السياسية (الأحزاب، الهيئات التشريعية)، فقد تلجأ إلى قنوات الدخول القسرية (الوسائل غير المشروعة)، والتي تؤدي بالتالي إلى إعطاء صانعي السياسات صورة مضللة، وإلى حسابات خاطئة من قبل القيادات النخبوية، الأمر الذي يثير معه سخط بعض المجموعات التي قد تلجأ في النهاية إلى العنف.

يراجع في ذلك: آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبدالله، مراجعة سمير نصار، الأهلية للطباعة والنشر ــ عمان/الأردن 1998م، ص 116-124.

المبحث الثاني

نظـــام المجلـــس الـــفردي

يقصد بنظام المجلس الفردي أو المجلس الواحد، أن تناط السلطة التشريعية في الدولة بمجلس واحد، أياً كان الاسم الذي يطلق على هذا المجلس، فقد يطلق عليـــه اسم مجلس الشعب كما في سورية، وقد يطلق عليه مجلس النواب كما في لبنـــان، وقد يطلق عليه مجلس الأمة كما في الكويت، وقد يسمى بالمجلس الوطني كما هو في الدستور العراقي السابق للاحتلال الأمريكي للعراق عـــام 2003م، وبالجمعيـــة الوطنية في الدستور العراقي الحالي الذي وضع في ظل الاحتلال الأمريكـــي، كمـــا يطلق عليه مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية[1].

أما من ناحية طريقة تكوين المجالس الفردية وفقاً لمفهوم الديمقراطية النيابية، فقد ذهب الفقه إلى وجوب أن يتم اختيار غالبية أعضائها عن طريق الانتخاب حتى توصف بأنها مجالس تمثلية، بمعنى آخر، لا يمكن اعتبار أي مجلـــس مـــن هـــذه المجالس بأنه تمثيلي أو نيابي إلا إذا كان غالبية أعضائه علـــى الأقـــل منتخبـــون بواسطة الشعب، وعلى هذا الأساس ذهب الدكتور فيصل كلثوم إلى القول "وإذا كان التعيين هو الطريقة الوحيدة لعضوية المجلس، ... فإن الكثير من الفقهاء ينفـــون صفة النيابة عن مثل هذه المجالس"[2]، فالنظام الديمقراطي كما يرى الدكتور أدمون رباط "هو النظام الذي يتصف بالإقرار للمواطنين كافة، بحق انتخاب ممثلين عـــنهم أي عن الشعب المؤلف من جميع المواطنين الذين يتوافر فيهم حق الانتخاب"[3].

كما أن المجالس الاستشارية التي لا تملك الصفة التقريرية لا تعد من المجالس التشريعية في نظر الكثير من الفقهاء [4]، لكونها لا تملك ســـلطة التقريـــر علـــى

---

[1]) د. نعمان الخطيب: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص345.

[2]) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ جامعة دمشق، 2005-2006م ، ص333.

[3]) د. أدمُون رّباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2/ط2، دار العلم للملايـــين ــ بيـــروت1971، ص378.

[4]) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ــ مرجع سابق، ص91-93.

الإطلاق، "فمهمة مجلس الشورى أن يؤخذ رأيه فقط ... وهذا الـرأي قـد يهـدر تماما، ولا يعول عليه أحد"[1].

ومن الملاحظ أن أكثرية دساتير الدول العربية التي تأخذ بنظام المجلس الواحد قد جعلت تكوين المجلس النيابي عن طريق الانتخاب، باستثناء مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، حيث يتم تشكيله عن طريق التعيين، بينما ذهبت دساتير بعض الدول العربية إلى الجمع بين الانتخاب والتعيين بنسب متفاوتة، كما هو فـي نص المادة 77 من دستور دولة قطر، ذلك أن مجلس الشورى يتألف من 30 عضواً منتخبين، و15 عضواَ معينين، في حين كان يتألف عن طريق التعيين قبل التعديلات الدستورية التي جرت عام 2005م[2]، كذلك الأمر في الدستور الكويتي الذي اعتَبَـرَ الوزراء غير المنتخبين أعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم[3].

وعليه نرى أن نظام المجلس الواحد وفي الأحوال التـي اسـتوجبت بعـض الدساتير تكوينه عن طريق الانتخاب والتعيين معاً، لا يختلف عن المجلس المعـين عندما يتألف البرلمان من مجلسين. فإذا كان التعيين لازماً ولا بد منه بلا قيـد ولا شرط في بعض النظم التي تأخذ بنظام المجلس الواحد، فمن الأولى أن ترجع تلـك النظم إلى نظام المجلسين لما فيه من ميزات قد تجعله أكثر توازناً وتمثيلاً لاتجاهات الرأي العام، كما سنرى فيما بعد.

ومن الجدير بالملاحظة أن جميع الدساتير العربية التي تبنت نظـام المجلـس الفردي، قد وحدت الشروط المطلوبة لعضويته، ولـم تشـترط أن يـأتي هـؤلاء المرشحون أو الأعضاء أو نسبة منهم من فئة أو قطاع بعينه من قطاعات الشعب، باستثناء الدستور السوري الذي اشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من قطاع العمال والفلاحين.

---

[1]) د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق 670-671.

[2]) المادة 77 من الدستور الدائم لدولة قطر.

[3]) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ــ مرجع سابق، ص91-93.

حيث نصت المادة 53 من الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية الصادر عام 1973م على "وجوب تحديد القانون... عدد أعضاء مجلس الشعب، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال، والفلاحين، ويبين القانون تعريف العامل والفلاح"[1]، ويرجع السبب من وراء تخصيص المشرع الدستوري ــ كما يرى جانب من الفقه السوري ــ نسبة 50% على الأقل من مقاعد مجلس الشعب لممثلين عن قطاع العمال والفلاحين، يعود إلى أن هذه الفئات الواسعة، قد حرمت في الماضي بفعل الأنظمة السياسية والانتخابية من تمثيل حقيقي في السلطة التشريعية[2].

فيما ذهب جانب من الفقه المصري في تبريره لخروج المشرع الدستوري المصري[3] عن قاعدة إطلاق حق الترشيح لعضوية المجالس النيابية كواحدة من قواعد الديمقراطية النيابية، على اعتبار أن النائب يمثل الشعب بمختلف فئاته، بغض النظر عن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للناخبين أو المنتخبين، لكن ظهور الأفكار الاشتراكية والديمقراطيات الشعبية من ناحية، وفساد التمثيل النيابي من ناحية أخرى، قد أدى إلى تغيير الكثير من الأفكار التقليدية[4].

وفي اعتقادنا ــ ومع وجاهة المبررات التي ساقها الفقه ــ نرى أن تخصيص هذه النسبة الكبيرة من مقاعد مجلس الشعب في كل من القطرين العربيين السوري والمصري، قد يفوت الفرصة على البرلمان من دخول عدد من الكفاءات والخبرات

---

[1]) وتطبيقاً لذلك قررت م14 من قانون الانتخابات أن "يتكون مجلس الشعب من ممثلين عن الفئتين أو القطاعين التاليين: أ- العمال والفلاحين، ب- باقي فئات الشعب".

[2]) يراجع في ذلك: د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ص768-770.

[3]) هذه القاعدة مقررة في م87 من الدستور المصري الصادر عام 1971م، فنصت على أن " ... يحدد القانون عدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ...إلخ".

[4]) يراجع في ذلك: د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث ــ مرجع سابق ص121-127.

التي يكون البرلمان بحاجة إليها، خصوصاً إذا ما أخذنا بالاعتبار أن وظائف البرلمان الأساسية "الرقابة والتشريع" بمراحلها المختلفة، لم تعد مسائل سياسية فحسب، بل أصبحت علاوة على ذلك مسائل فنية وتقنية بحتة تستوجب في عضو البرلمان قدراً من العلم والمعرفة.

بقي أن نشير إلى أن نظام المجلس الواحد يرتبط إلى حد كبير بطبيعة النظام السياسي، خصوصاً في الدول البسيطة (الموحدة)[1]، ذلك أن عدداً لا بأس به من تلك الدول يأخذ بهذا النظام، وهو النظام الذي يرى فيه أنصاره أنه أفضل للدولة البسيطة، ويتلافى عيوب نظام المجلسين، كما يتميز بأخذه بقاعدة التمثيل الشعبي الحقيقي، هذا فضلاً عن البساطة والسرعة التي يتميز بهما عن نظام المجلسين خلال العملية التشريعية[2].

وعلى هذا الأساس ذهب أنصار نظام المجلس الواحد ومؤيدوه، إلى القول أنهم لم يجدوا مبرراً للأخذ بنظام المجلسين إلا في الدول ذات الاتحاد الفيدرالي، وسندهم في ذلك، أن النظام الديمقراطي النيابي يقوم على اختيار الشعب لممثليه على شكل هيئة من الأعضاء يمثلون السلطة التشريعية، وتقضي مبادئ الديمقراطية أن تكون هذه الهيئة واحدة، حتى تكون تعبيراً عن الرغبة المشتركة للإرادة الشعبية وإرادة

---

[1]) الدولة البسيطة أو الموحدة : هي "الدولة التي تكون فيها السلطة السياسية واحدة، ولها دستور واحد، وتدير سلطتها حكومة واحدة على كامل إقليم الدولة" ومن هذا التعريف يتبين أن هذا الشكل من الدول له ثلاث خصائص رئيسة: تتمثل أولاً بوحدة السلطة السياسية والهيئات الحاكمة، وثانياً في وحدة العنصر البشري: بمعنى أن سلطة الدولة وقوانينها تسري على جميع مواطني الدولة، والخصيصة الثالثة تتمثل في وحدة الإقليم، حيث تشمل سلطة الدولة كامل إقليمها ويخضع بجميع أجزائه كوحدة واحدة للتنظيم السياسي والقانوني للدولة. ــ للمزيد في هذا الموضوع أنظر الدكتور فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص247.

[2]) أنظر د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص309.

الجماهير، ومن هنا يبدو للوهلة الأولى كما يقول (موريس دوفرجيه) أنـــه لـــيس هنالك ضرورة داخل النظام الديمقراطي لتعدد أو ازدواج الهيئة البرلمانية[1].

وفي المقابل يظهر اتجاه آخر مؤيد للأخذ بنظام المجلسين في الدول البســيطة والدول الفيدرالية على السواء، لما له من مزايا لا تتنافى والمبدأ الديمقراطي، بـــل تتفق معه وتعمل على تحقيقه.

هذه الاتجاهات المؤيدة والمعارضة لنظام المجلسين، سنعمل على بيانهـــا فـــي الفصل الرابع من هذا الباب في معرض البحث في مزايا وعيوب هذا النظام.

---

[1]) Maurice Duverger, les régimes politiques, PUF Paris, 1961 pp.7 ets et Michel Ameller, les parle- ments une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante – cinq pays, PUF , Paris 1966 pp.2 ets.

المبحث الثالث

المغايــرة والتبايــن ما بين المجلــسين

لكي يحقق نظام المجلسين غاياته وأهدافه المتمثلة بعدد من المزايا لا بــد أن يكون هنالك تباين بينهما[1]، بحيث يكون كل مجلس منهما مغايراً للآخر، سواء من حيث التكوين أو من حيث الاختصاص، بينما لو كان كلٌّ منهما صورة عن الآخر أو مطابقاً له لانتفت العلة من وراء هذا الازدواج[2].

لذلك سنعمل من خلال هذا المبحث على دراسة المغايرة والتبــاين مــا بــين المجلسين من حيث الشكل والتكوين (المطلب الأول)، والمغايرة والتباين مــا بــين المجلسين من حيث الاختصاص (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المغايرة والتباين ما بين المجلسين من حيث التكوين

تتجه الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين إلى المغايرة ما بين مجلسي البرلمان من حيث تكوينهما، فتتنوع مظاهر هذه المغايرة وتتباين، لتشــمل المغــايرة فــي طريقة التشكيل، والمغايرة في عدد أعضاء كل مجلس، والمغايرة بينهما من حيث السن وشروط العضوية، كما تذهب الدساتير إلى المغايرة في مدة العضوية وفــي مدة ولاية كل مجلس. وهذا ما سنعمل على بحثه من خلال البنود الأربعة الآتية:

<u>البند الأول: المغايرة بين المجلسين في طريقة التكوين</u>: حرصــت غالبيــة الدساتير على جعل الانتخاب الطريق الوحيد في تكوين المجلس الأول، حيــث يــتم اختيار جميع أعضائه عن طريق الانتخاب العام المباشر، ذلك أن وجــود مجلــس

---

[1]) للمزيد حول هذه المزايا والعيوب أنظر المبحث الرابع من هذا الفصل من هذه الدراسة.

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص198.

ــ د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص255.

ــ د. سام سليمان دلّــة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق،ص312.

نيابي منتخب يعد من أهم سمات النظام النيابي الديمقراطي، وأن هذا المجلس يعتبر في حقيقة الأمر الممثل الحقيقي للأمة والمعبر عن إرادتها[1].

ومن الدساتير التي أخذت بهذا المبدأ على سبيل المثال، الدستور الأمريكي والدساتير الفرنسية المتعاقبة التي أخذت بنظام المجلسين بما في ذلك الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958م في المادتين (24، 25) منه، حيث يجري انتخاب جميع أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية (مجلس النواب) عن طريق الاقتراع العام المباشر على درجة واحدة[2]. كذلك في الدستور الألماني الحالي المسمى بالقانون الأساسي نجد المجلس الوطني العام (البوندستاج) هو الذي يمثل الشعب الألماني بكامله، ويتم تشكيله بالانتخاب العام المباشر[3].

كذلك جاء دستور الاتحاد الفيدرالي الكندي الذي مر بمراحل عديدة من التطورات والتعديلات التي طرأت عليه منذ وضعه عام 1867 إلى عام 1982م، فكان متأثراً بالتقاليد البرلمانية البريطانية، شأنه في ذلك شأن دساتير الدول التي كانت تابعة لمستعمرات التاج البريطاني، حيث جعل الدستور الكندي السلطة التشريعية مؤلفة من مجلسين ــ مجلس العموم ومجلس الشيوخ ــ وفقاً للمادة (37) منه، ويتألف مجلس العموم من 282 عضواً يجري اختيارهم عن طريق الانتخاب، في حين يتألف مجلس الشيوخ عن طريق التعيين وفقاً لتقاليد تكاد تكون قريبة من تقاليد الارستقراطيات الأوروبية في كل من انجلترا وفرنسا[4].

وقد تقرر هذا المبدأ في دساتير الدول العربية التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية، فكان الدستور المصري (دستور العهد الملكي) الصادر عام 1923

---

[1]) أنظر د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق. ص348.

[2]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، مرجع سابق ص361.

[3]) لورانس غراهام وآخرون: السياسة والحكومة ــ مقدمة للأنظمة السياسية في الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا وروسيا وأوروبا الشرقية واليابان والمكسيك والعالم الثالث ــ مرجع سابق. ص114.

([4]) Robert J. Jackson & Doreen Jackson and Baxter-Moore; Politics in Canada (Culture, Institutions, Behavior and Public Policy), Canada by T.H. Best Printing Company Limited, 1986, p295&308&&693.

بوصفه من أقدم دساتير الدول العربية[1]، أيضاً درجت دساتير المملكة الأردنية الهاشمية على تقرير هذه القاعدة[2].

أما فيما يتعلق بطريقة تكوين المجلس الآخر أو المجلس الأعلى كما درج الفقه على تسميته، فالأمر يبدو أكثر تعقيداً لأن طريقة تكوينه تتم بطرق متعددة، على نحو مغاير لطريقة تشكيل المجلس الأول، وقد تختلف طريقة هذا التكوين باختلاف الدساتير، غير أنه رغم تنوع هذه الطرق واختلافها، بتنوع وتعدد الدساتير، إلا أنها تكاد تنحصر في الطرق التالية: فقد يكون تكوين هذا المجلس عن طريق الوراثة أو بالتعيين، أو بكليهما معاً، وقد يتألف هذا المجلس عن طريق التعيين والانتخاب، وقد يتكون عن طريق الانتخاب الكامل لجميع أعضائه، حيث يكون هذا الانتخاب إما على درجة واحدة أو على درجتين بحسب ما يقرره دستور كل دولة[3].

<u>البند الثاني: المغايرة بين المجلسين من حيث عدد الأعضاء</u>: درجت معظم الدساتير التي اختارت نظام المجلسين إلى جعل عدد أعضاء المجلس الأعلى أقل من عدد أعضاء المجلس الأدنى، ذلك ضماناً للتفوق العددي للمجلس الأدنى بوصفه المجلس المنتخب، وانسجاماً مع تجسيدها لروح النظام النيابي داخل البرلمان، خصوصاً في الدول البسيطة التي يتم فيها تكوين المجلس الأعلى عن طريق التعيين[4]،ويأتي تحقيق هذا الهدف من خلال عدة طرق تبنتها الدساتير.

فقد تلجأ بعض الدساتير إلى تحديد عدد أعضاء المجلس الأعلى والمحافظة على ثباته كما هو شأن معظم دساتير دول الاتحاد الفيدرالي. ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، حدد الدستور عدد أعضاء مجلس الشيوخ بنسبة مساوية لضعف

---

[1]) حيث قررت المادة (82) منه مبدأ انتخاب جميع أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع العام المباشر.

[2]) هذا المبدأ مقرر في المادة (33) من دستور عام 1946م وفي المادة (67) من الدستور الحالي لعام 1952، فنصت على أن " يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب .....".

[3]) للمزيد من التفاصيل حول طرق تكوين المجلس الثاني، يراجع، ص 99 من هذه الدراسة.

[4]) أنظر د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق. ص352.

عدد الولايات الداخلة في الاتحاد بغض النظر عن حجم تلك الولايات أو عدد سكانها، حيث جعل كل ولاية ممثلة بشيخين في مجلس الشيوخ، بينما جعل التمثيل النيابي في مجلس النواب على أساس التمثيل الشعبي بحسب عدد سكان كل ولاية[1].

أما في دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر في 1949/5/8، فالوضع مختلف عما هو عليه في الدستور الأمريكي على الرغم من وجود مجلسين: مجلس النواب (البوندستاج) الذي يمثل كامل الشعب الألماني على أساس التمثيل النسبي، بنسبة التوزيع الجغرافي لعدد السكان. أما مجلس الدول أو مجلس الولايات (البوندسترات) الذي جاء كردة فعل للضعف الذي كان عليه نظيره في دستور فيمر، وذلك بهدف تعزيز النظام الفيدرالي، فقد جعل الدستور عدد أعضاء هذا المجلس بنسبة عدد سكان كل ولاية أو دولة داخلة في الاتحاد، فالولاية الصغرى لها ثلاثة أعضاء، والولاية التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسبة لها أربعة أعضاء، بينما الولاية التي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة يكون لها خمسة أعضاء في هذا المجلس[2].

فيما يكاد الوضع في الاتحاد السويسري، أن يشبه ما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية من ناحية المغايرة في عدد أعضاء المجلسين، لا سيما وأن الجمعية الفيدرالية تتألف من مجلسين: المجلس الوطني الذي يمثل الشعب السويسري بكامله وعدد أعضائه 200 عضو، ينتخبون على أساس التمثيل النسبي بالنسبة لعدد سكان كل مقاطعة في الاتحاد[3]. أما مجلس الدول الذي يمثل المقاطعات، فيتألف من 46 عضواً على أساس عضوين عن كل مقاطعة، يتم

---

(1) ***HERMAN PRITCHETT;*** **The American Constitution, op.cit., p.181-182.**

[2]) **للمزيد أنظر د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص506-507.**

[3]) **يراجع في ذلك:**

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص583.

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق،ص328.

انتقائهم بطرق مختلفة من قبل الولايات نفسها، وفقاً للقوانين الخاصة بكل مقاطعة أو ولاية[1].

أما في الدول البسيطة، فنجدها تأخذ بنظام المغايرة في عدد أعضاء المجلسين مع الأخذ بقاعدة التفوق العددي للمجلس النيابي (المجلس الشعبي) على المجلس الثاني، وذلك انطلاقاً من حرصها على تجسيد النظام النيابي، ومثال ذلك ما قرره الدستور الأردني الحالي الصادر عام 1952م في ضمان التفوق العددي لمجلس النواب، عندما جعل عدد أعضاء مجلس الأعيان مساوي لنصف عدد أعضاء المجلس المنتخب (مجلس النواب)[2].

ومن الدساتير العربية التي كانت تأخذ بهذه القاعدة، الدستور المصري الصادر عام 1923م، حيث عمل بقاعدة المغايرة العددية بين المجلسين، وبمبدأ التفوق العددي لأعضاء المجلس النيابي المنتخب على المجلس الثاني أو مجلس الشيوخ، علاوة على ذلك فقد ضمن الدستور قاعدة التفوق العددي للأعضاء المنتخبين داخل مجلس الشيوخ نفسه، ذلك وفقاً للمادة 74 من الدستور التي نصت على أن "يتكون مجلس الشيوخ من أعضاء معينين وأعضاء منتخبين، ويبلغ عدد الأعضاء المعينين الخُمسين، وينتخب الثلاثة أخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب"، حيث جعل قانون الانتخاب عضو مجلس النواب ينوب عن 60 ألفاً من السكان، في حين ينوب عضو مجلس الشيوخ عن 180 ألفاً من السكان[3].

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د حسن البحري: نظام الجمعية وتطبيقاته في الاتحاد السويسري، بحث مقدم إلى الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن رئاسة الجمهورية العربية السورية.

[2]) المادة 63 من الدستور الأردني الصادر عام 1952: "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب".

[3]) بلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ 122 عضو وفقاً لتعداد 1917، و147 عضواً وفقاً لتعداد 1927، و152 عضواً وفقاً لتعداد 1937، و180 شيخاً وفقاً لتعداد 1947م، في حين بلغ عدد أعضاء مجلس النواب 214 عضواً وفقاً لتعداد 1917، و232 عضواً وفقاً لتعداد 1927، و247 عضواً وفقاً لتعداد 1937، و319 نائباً وفقاً لتعداد 1947م. يراجع في ذلك: ــ د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص 369، 382. ــ د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص263-265. ــ د. نعمان الخطيب ــ مرجع سابق. ص353.

ولا تتحقق فائدة التفوق العددي للمجلس المنتخب من حيث تجسيده لقاعدة التمثيل الشعبي فحسب، بل تظهر هذه الفائدة إذا ما اجتمع المجلسان في هيئة مؤتمر أو جلسة مشتركة، للبت في بعض الأمور التي قد ينص عليها الدستور، إذ يغلب في هذا المجال رأي المجلس الأول صاحب الأكثرية العددية[1].

على أن مبدأ المغايرة في عدد أعضاء كل من المجلسين لم يؤخذ به على إطلاقه، فهناك عدد قليل من الدول التي خرجت عن هذا المبدأ، كما في دستور مملكة البحرين التي أخذت حديثاً بنظام المجلسين في دستورها المعدل الصادر بتاريخ 2002/2/14، حيث جعل الدستور عدد أعضاء مجلس النواب المنتخبين من الشعب مساوٍ لعدد أعضاء مجلس الشورى المعينين من قبل الملك[2].

وفي اعتقادنا أن هذه المساواة العددية بين أعضاء كل من المجلسين، عندما يتم تكوين أحدهما عن طريق التعيين، فيها ما يتنافى مع المبدأ الديمقراطي، فالمساواة العددية بينهما تنفي عن البرلمان المكون بهذه الطريقة الصفة النيابية، لكونها تفقده أحد أركان النظام النيابي، والمتمثل في ضرورة أن يتم ــ على الأقل ــ اختيار غالبية أعضاء البرلمان عن طريق الانتخاب، خصوصاً إذا ما اقترنت هذه المساواة بالمساواة في اختصاص كل من المجلسين. وبالتالي فإن البرلمان المكون بهذه الطريقة يبقى خاضعاً لمؤثرات السلطة التنفيذية التي تقوم بتعيين نصف عدد أعضاء البرلمان المكون من مجلسين[3].

---

[1] د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات/ جامعة القاهرة 2000-2001 ص352.

[2] نصت المادة 51 من دستور مملكة البحرين لعام 2002 على أن " يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب " كما نصت المادة 52 من الدستور على أن " يتألف مجلس الشورى من أربعين عضواً يعينون بأمر ملكي"، كما نصت المادة 56 من الدستور على أن " يتألف مجلس النواب من أربعين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري وفقاً لأحكام التي يبينها القانون".

[3] أخذ دستور مملكة البحرين بمبدأ المساواة ما بين المجلسين من حيث عدد الأعضاء ومدة العضوية، ومن حيث الاختصاص التشريعي لكل من المجلسين في المادة 70 من الدستور، كما أخذ الدستور بمبدأ المساواة بين المجلسين من ناحية طرح الثقة بالحكومة أمام المجلس الوطني وذلك وفقاً للمادة 67 من الدستور.

البند الثالث: المغايرة بين المجلسين من حيث السن وشروط العضوية:

درجت غالبية الدساتير وقوانين الانتخاب المنبثقة عنها، إلى المغايرة في شروط العضوية وفي سن أعضاء كل من المجلسين، فاشترطت أن يكون سن عضو المجلس الأدنى أقل من سن عضو المجلس الأعلى، والعلة الغائية من وراء ذلك، تتمثل في اختلاف أعضاء كل مجلس عن الآخر روحاً وميولاً[1]، وهذا ما أخذ به الدستور المصري لعام 1923، والدستور الأردني الحالي لعام 1952 ، حيث اشترطا كل من الدستورين أن يكون عضو مجلس النواب قد بلغ من العمر ثلاثين سنة ميلادية، وأن يكون عمر عضو مجلس الشيوخ المصري أربعين سنة ميلادية، وهو نفس العمر بالنسبة لعضو مجلس الأعيان الأردني[2].

علاوة على ذلك فقد اشترطت بعض الدساتير أيضاً أن يكون سن الناخب لأعضاء المجلس الأدنى أقل من سن الناخب لأعضاء المجلس الأعلى، وهذا ما كان يأخذ به الدستور المصري لعام 1923. وفي دستور تشيكوسلوفاكيا أيضاً كان سن الناخب لمجلس النواب 21 سنة ولمجلس الشيوخ 26 سنة، ويشترط أن يكون سن العضوية لمجلس النواب 30 سنة وسن العضوية في مجلس الشيوخ 45 سنة[3].

وقد أخذ دستور الولايات المتحدة الأمريكية بقاعدة التباين في سن أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ[4]. كما نجدها أيضاً كأحد شروط العضوية لمجلسي البرلمان الفرنسي، إذ يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية الجمعية الوطنية الفرنسية أن يكون قد أتم ثلاثاً وعشرين سنة من العمر، بينما يشترط في عضو مجلس الشيوخ أن يكون قد أتم خمساً وثلاثين سنة من العمر[5].

---

[1] يراجع:

ــ د. عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري، ط2، ص 132، دار الفكر العربي 1950-1952، ص186.

ــ د. علي الدباس: ضمانات استقلال المجالس النيابية ــ مرجع سابق ص64.

[2] د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص354.

[3] أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص209-210.

(4) *HERMAN PRITCHETT;* The American Constitution, op.cit., p.188-190.

[5] د. سام دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق،الصفحات 542، 544.

ومن مظاهر تلك المغايرة في شروط العضوية أيضاً، ما ذهبت إليه بعض الدساتير بالنسبة للأعضاء المعينين، حيث اشترطت في العضو المعين أن يكون له مركز سياسي أو علمي معين أو ماضٍ وظيفي متصلاً بالحياة العامة للدولة، كالدستور الأردني الذي اشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون من إحدى الطبقات التي نصت عليها المادة (64) منه[1].

وعليه تبدو الحكمة واضحة من وراء تخفيف شروط العضوية بالنسبة لأعضاء المجلس الأول وتشديدها بالنسبة لأعضاء المجلس الثاني، ذلك أن المجلس النيابي الأول يعبر عن ميول عامة الشعب وعواطفهم ويمثل الشباب والحيوية وروح التغيير[2]، وفي الوقت ذاته فإن المجلس الثاني يعبر عن الاتزان والروية المتمثلة في حكمة الشيوخ وخبرتهم[3].

ومن اللافت للانتباه أن عدداً من الدساتير قد ذهبت إلى تخفيض سن العضوية في كل من المجلسين، فجعلت سن عضو المجلس الأول خمساً وعشرين سنة، وسن عضو المجلس الثاني ثلاثين سنة، ومثال ذلك الدستور الأمريكي، والدستور الفرنسي حيث عاد هذا الأخير بموجب التعديلات التي طرأت عليه عام 2008 فجعل سن العضوية لمجلس الشيوخ 30 عاماً بدلاً من 35 عاماً، وسن العضوية لمجلس النواب 20 عاماً بعد أن كان 23 عاماً.

---

[1]) نصت المادة (64) من الدستور الأردني على أنه " يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (75) من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات التالية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعدا والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

[2]) يراجع: د. عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص187.

[3]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص202.

وفي اعتقادنا أن هذا العمر منخفض بالنسبة لأعضاء كل من المجلسين لسببين هامين: الأول يتمثل في أن مرحلة العقد الثالث من عمر الإنسان وهي المرحلة العمرية الواقعة ما بين 20 إلى 30 سنة، بوصفها المرحلة التي يفترض خلالها تكوين وبناء شخصية الفرد واستقلالها، خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار التطور الذي انتقل بكافة أفراد المجتمع ــ في كافة دول العالم المعاصر ــ إلى متابعة التحصيل العلمي في المعاهد والجامعات. وبالتالي فإن تخفيض عمر أعضاء مجلسي البرلمان في بعض الدساتير يقودنا إلى طرح التساؤلات التالية: أين ومتى وكيف تمكن من كان عمره 25 عاماً بالنسبة لعضوية المجلس الأول ــ ومن كان عمره 30 عاماً بالنسبة لعضوية المجلس الثاني ــ من اكتساب الخبرة ورجاحة الرأي وتكامل الشخصية بما يؤهله للاضطلاع بمسؤولية تمثيل الأمة!.

أما السبب الثاني المرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسبب الأول وهو الأهم، والمتمثل في أن العمل البرلماني ومسؤولية تمثيل الأمة، لم يعد وظيفة عادية أو عملاً شكلياً، بل يحتاج إلى اقتران الخبرة مع المعرفة، والحنكة مع رجاحة الرأي، ذلك أن وظيفتي البرلمان ــ التشريعية والرقابية ــ تتمثل فيهما إرادة الأمة ومن خلالهما، فإما أن تتطور وإما أن تتخلف أو تبقى مكانها كما هي.

على هذا الأساس وفي ضوء هذه المعطيات ورغم تقديري لسن الشباب وما يتمتع به من حيوية ونشاط، أرى أنه حسناً ما فعلته الدساتير التي اشترطت أن لا يقل عمر العضو في المجلس الأول عن ثلاثين عاماً، وأن لا يقل عمر العضو في المجلس الثاني عن أربعين عاما[1].

---

[1]) والدليل على أن سن الأربعين هو سن الحكمة ــ وأن الإنسان كلما تقدم به السن زاد حكمة واتزان ــ جاء في سن النبوة للرسول الكريم سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام، حيث بدأ الوحي بالنزول عليه عندما أكمل أربعين عاماً من عمره، إذ يقول الحق سبحان وتعالى في محكم كتابه العزيز ﴿حتى إذا بلغ أشده وبلغ أربعين عاماً قال ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحاً ترضاه﴾ الآية 15 سورة الأحقاف.

البند الرابع: المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية: لم تقتصر مظاهر المغايرة بين المجلسين على طريقة تكوين كل مجلس وعدد الأعضاء فيه، أو على شروط العضوية وسن الأعضاء في كلٍ منهما، بل تجسدت هذه المغايرة في معظم الدساتير، بالمغايرة والتباين في مدة العضوية وفي فترة نيابة كل مجلس في بعض الدساتير[1]، وغالباً ما تكون مدة العضوية في المجلس الثاني (المجلس الأعلى) أطول من مدة العضوية في المجلس الأول (المجلس الأدنى). والحكمة من وراء ذلك تتمثل في أن المجلس الأدنى المنتخب بالكامل ــ وهو الأكثر تمثيلاً للشعب ــ ينبغي أن تكون مدة نيابته غير طويلة نسبياً، لأن طول هذه المدة قد يبعد المجلس عن التعبير عن إرادة الشعب وميوله واتجاهاته القابلة للتطور والتغيير، وفي تقصيرها ما يُمكّن الشعب من ممارسة حقه في الرقابة على أعضاء البرلمان، هذه الرقابة تتم بتجديد انتخاب من كان أهلاً للنيابة في تمثيل الأمة وعدم انتخاب من لم يكن كذلك[2].

أما الحكمة من وراء طول مدة المجلس الثاني فتنسجم مع تحقيق الأهداف المقصودة من وجوده، ذلك أنه يهدف بالدرجة الأولى إلى رفد البرلمان بأهل الخبرة والكفاءة، ومن ناحية أخرى يهدف إلى تحقيق التوازن وتخفيف حدة التوتر والنزاع بين السلطات، عن طريق استمرارية هذا المجلس وإطالة مدة عضويته. فذهبت بعض الدساتير التي أطالت في مدة عضوية المجلس الثاني، إلى معالجة طول هذه المدة وضعف الصفة النيابية في هذا المجلس عن طريق التجديد الجزئي لأعضائه[3].

ومن فوائد التجديد الجزئي لأعضاء المجلس الثاني على حد تعبير الدكتور إسماعيل الغزال أنه يعمل على " إزالة الشوائب والأخطاء التي تعترض الدورة البرلمانية، ويقرب أعضاء المجلس من الناخبين أكثر من مجلس النواب، كما أنه

---

[1]) د. عبد الحميد متولي: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (في الديمقراطيات الغربية)، ج1، ط1، دار المعارف بمصر، 1957، ص206.

[2]) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص355.

[3]) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية ــ مرجع سابق. ص351.

يخفف من حدة التغيير المفاجئ للأكثرية، هذا التغيير قد يضـــر أحيانـــاً بالسياســـة العامة للدولة"[1].

وقد تقررت قاعدة المغايرة في مدة العضوية بوضوح بين مجلسي الكونجرس الأمريكي، مثلما هو مقرر بالنسبة لقاعدة التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الشيوخ، كواحدة من أهم أوجه التباين والاختلاف الرئيسية بين مجلـــس النـــواب ومجلـــس الشيوخ في دستور الولايات المتحدة الأمريكية[2]، فحدد مدة العضـــوية لأعضـــاء مجلس النواب بسنتين حسب نص المادة (1/ف2/بند1) منه، ومدة العضوية لأعضاء مجلس الشيوخ بست سنوات بموجب نص المادة (1/ف3/بنـــد1)، علـــى أن يتجـــدد انتخاب ثلث أعضاء المجلس الثاني كل سنتين، ذلك وفقاً لنص المادة (1/ف3/بنـــد2) من الدستور.

لكن هذه المدة تعتبر قصيرة نسبياً بالنسبة لمجلس النواب الأمريكـــي، وذلـــك بالمقارنة مع المدد المعمول بها في البرلمانات الأخرى. وقصر هـــذه المـــدة بقـــي موضع انتقاد في الولايات المتحدة، ذلك أن له مـــن الســـلبيات مثلمـــا لـــه مـــن الايجابيات، مما دفع بالنقاد إلى القول أن النائب في الولايات المتحـــدة الأمريكيـــة يقضي السنة الأولى من نيابته محاولاً نسيان الوعود التي قطعها على نفسه أمـــام ناخبيه، بينما يقضي السنة الثانية في إطلاق وعود جديدة من أجل إعادة انتخابه[3].

أيضاً كان للدستور الفرنسي الصادر عام 1875م (دستور الجمهورية الثالثـــة) أبلغ الأثر في تقرير قاعدة المغايرة في مدة العضوية بين المجلسين، وتقرير قاعدة التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الشيوخ، حيث تقرر بموجب هذا الدستور وقوانين الانتخاب التي صدرت في ظله أن تكون مدة عضوية أعضـــاء الجمعيـــة الوطنيـــة خمس سنوات، ومدة أعضاء مجلس الشيوخ تسع سنوات، مع تجديد جزئي بالنسبة

---

[1]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص210.

[2]) ثيودور لوي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) الكتاب الأول ــ مرجع سابق. ص351.

(5) FERGUESON & E. McHENRY; The American System of Government; New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1950, p250-251.

للأعضاء المنتخبين كل ثلاث سنوات، لا سيما وأن هناك عدد من الأعضاء كانوا قد اكتسبوا عضويتهم بالوراثة لمدى الحياة[1].

ومن ثم جاءت المادة 34 من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958م، التي أحالت مسألة النظام الانتخابي إلى القانون، فتقررت قاعدة التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الشيوخ، حيث تقرر بموجب هذا الدستور وقوانين الانتخاب التي صدرت في ظله أن ينتخب أعضاء الجمعية الوطنية لمدة خمس سنوات، بينما ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ لمدة تسع سنوات، مع تجديد جزئي كل ثلاث سنوات، وتقسيم المقاعد إلى ثلاث فئات: (أ)،(ب)،(ج)، حيث تقرر القرعة نظام خروج الفئات لاستبدال كل منها عن طريق الانتخاب[2].

وعلى أساس هذا المبدأ كان الدستور المصري لعام 1923م ــ دستور العهد الملكي ــ قد حدد مدة العضوية لمجلس النواب بخمس سنوات ومدة العضوية لمجلس الشيوخ بعشر سنوات على أن يتجدد نصف أعضاء المجلس الثاني كل خمس سنوات[3]. في حين كان دستور العهد الملكي في ليبيا قد حدد مدة العضوية لمجلس النواب بأربع سنوات ومدة العضوية لمجلس الشيوخ بثمانِ سنوات، مع تقرير قاعدة التجديد النصفي لأعضاء المجلس الثاني كل أربع سنوات[4]. أما الدستور المصري الحالي الصادر عام 1971 والمعدل عام 1980، قرر تحديد مدة العضوية لأعضاء مجلس الشعب بخمس سنوات ميلادية، بينما حددها بست سنوات لأعضاء مجلس الشورى على أن يجري تجديد نصفهم كل ثلاث سنوات[5].

بيد أن الدستور الأردني الحالي الصادر عام 1952 على الرغم من تبنيه لنظام المجلسين وأخذه بقواعد المغايرة بين المجلسين، لكنه خرج عن قاعدة المغايرة في

---

[1]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2، نقله للعربية شفيق حداد وآخرون، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت 1974م، ص 281. ــ موريس دوفرجيه ــ مرجع سابق ص234-235.

[2]) د. أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق ص 425-432.

[3]) أنظر: د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص263-265.

[4]) أنظر: د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في النظم السياسية ــ مرجع سابق. ص352/351.

[5]) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص356.

مدة نيابة كل من المجلسين وعن قاعدة التجديد الجزئي لأعضاء المجلس الثـــاني، حيث ساوى كمبدأ عام بين المجلسين من ناحية مدة نيابة كل منهما، وتقرر ذلـــك بموجب تعديل عام 1955 الذي طرأ على المادة (65) من الدستور بعد أن كانت مدة العضوية لمجلس الأعيان قبل ذلك محددة بثماني سنوات مع تجديد نصـــف عـــدد أعضائه كل أربع سنوات[1].

ومع ذلك فقد أجاز الدستور الأردني للملك أن يطيل مدة مجلس النـــواب بعـــد انقضاء مدة الأربع سنوات، لمدة لا تقل عن عام ولا تزيد عن عامين، تقرر ذلـــك بعد التعديل الذي طرأ بتاريخ 1960/2/16 على المادة (68/ف2)[2] مـــن الدســـتور، وعلى هذا الأساس يكون الدستور قد أجاز إطالة مدة المجلس المنتخب إلـــى ســـت سنوات، بينما حددت مدة المجلس الثاني المعين بأربع سنوات، وهذا الأمر على حد تعبير أستاذنا الدكتور محسن خليل " يتنافى مع المبدأ الأساسي القاضي بتقصير مدة المجلس الأول عن مدة المجلس الثاني"[3].

ومن الدساتير التي أخذت بقاعدة المساواة بين المجلسين كمبدأ عام من ناحية مدة نيابة كل منهما، الدستور الايطالي الحالي الصادر عام 1948 بعد التعديلات التي أجريت عليه بموجب قانون 9 شباط ــ فبراير 1963 فأصبحت مدة نيابة كـــل مـــن مجلس النواب ومجلس الشيوخ محددة بخمس سنوات بينما كانـــت قبـــل التعـــديل محددة بست سنوات لمجلس الشيوخ وخمس سنوات لمجلس النـــواب[4]. وهكـــذا يكون المشرع الدستوري الايطالي شأنه في هذه المسألة شأن المشرع الدســـتوري الأردني مع فارق جوهري كبير في أن غالبية أعضاء مجلس الشـــيوخ الايطـــالي منتخبون، في حين أن جميع أعضاء مجلس الأعيان الأردني معينون من قبل الملك.

---

[1]) عدلت المادة 65 بموجب التعديل الدستوري المنشور فـــي العـــدد 1243 تـــاريخ 1955/10/16 مـــن الجريدة الرسمية.

[2]) عدلت المادة 68/ف2 بموجب التعديل الدستوري المنشور في العدد 1465 تـــاريخ 1960/2/16 مـــن الجريدة الرسمية.

[3]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص197-198.

[4]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق. ص390.

وعليه نرى أنه لا بد من وجود مثل هذا التباين حتى تتحقق الغاية من وجود المجلس الثاني، كما أن هذه المدة يجب أن تكون معقولة ومقبولة، بحيث تكون من ثلاث إلى أربع سنوات بالنسبة للمجلس الأول، ومن ست إلى ثمانِ سنوات بالنسبة للمجلس الثاني، لا سيما أن هناك عدد من الدساتير قد غالت في إطالة هذه المدة، وعدد آخر بالغ في إنقاصها إلى حد غير معقول، ودساتير أخرى ذهبت إلى المساواة في مدة ولاية كل من المجلسين بما يتنافى مع وجودهما، وجميع هذه الحالات الثلاثة تبقى مثاراً للجدل وموضعاً للنقد!.

وفي النهاية فإن الرغبة في استقلال البرلمان يجب أن لا تنسينا كما يقول الدكتور عثمان خليل عثمان " أنه ما وجد برلمان إلا ليعبر عن رغبات الشعب وميوله.... وفي تقدير هذه المدة يجب ألا نتساهل إلى حد الإسراف أو نضن إلى حد التقتير. ففي إطالة المدة إضعاف لرقابة الشعب وتقليل من أثره أو بعبارة أخرى تحول عن النظام الديمقراطي الصحيح إلى النظام الأرستقراطي المعيب، كما أن الإسراف في تقصير مدة النيابة يضعف استقلال البرلمان ويضاعف خضوع النواب للناخبين فيتداعى أحد أركان النظام النيابي..."[1].

المطلب الثاني

المغايرة والتباين ما بين المجلسين من حيث الاختصاص

الأصل كمبدأ أن يتساوى المجلسين في الاختصاص خصوصاً فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، فإذا انتفت عن أي منهما هذه الصفة، عُد المجلس ــ كما يرى عدد كبير من الفقهاء ــ مجلساً استشارياً بحتاً، لكونه لا يتمتع بأي صلاحيات أو اختصاصات تقريرية، فوصفوا هذا النوع من المجالس بأنها عبارة عن جمعيات استشارية بحتة، تقدم آرائها وتمنياتها إذا طلب إليها، لكنها لا تتخذ قرارات، وبالتالي تنتفي عنها الصفة البرلمانية[2].

---

[1]) أنظر: د. عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص 145.

[2]) يراجع في ذلك: طرق تكوين المجلس الثاني ص 99-107 من هذه الدراسة.

غير أن معظم الدساتير التي أخذت بنظام المجلسين حافظت على مبدأ المساواة بين المجلسين من ناحية الاختصاص كمبدأ عام، وفي الوقت ذاته خرجت عنه لاعتبارات وأسباب لها ما يبررها، فلم تقف عند حد المغايرة بينهما في الشكل وطريقة التكوين، بل امتدت المغايرة إلى عدد من وظائف واختصاصات كل منهما. لكن هذه المغايرة تختلف وتتباين باختلاف وتباين تلك الدساتير، فمنها من أعطى لكل مجلس من المجلسين اختصاصات تكاد تكون متساوية، وإن تمايزت تلك الوظائف بحسب أهميتها ، ومنها من أعطى بعض الوظائف المتساوية والمشتركة بين المجلسين وترك لكل مجلس وظائف محددة دون المجلس الآخر. هذا التباين في الاختصاص يختلف باختلاف النظم الدستورية التي أخذت بنظام المجلسين.

ونظراً لاختلاف تلك الوظائف باختلاف الأنظمة السياسية، فمن المستحسن بحث اختصاصات كل مجلس من مجلسي البرلمان بحسب النظام السياسي الذي ينتمي إليه البرلمان، وذلك بشيء من العمق عند بحث الجانب التطبيقي من هذه الدراسة، ليتسنى لنا هنا دراسة التباين في الاختصاصات الرئيسية المقارنة لمجلسي البرلمان في البنود الثلاثة الآتية:

<u>البند الأول: المغايرة في الاختصاص التشريعي</u>: كادت مختلف الدساتير أن تُجمع على المساواة بين المجلسين في المجال التشريعي بمختلف مراحله، سواء ما تعلق منها بحق اقتراح القوانين أو بالتصويت عليها أو بإقرارها[1]، غير أن بعضاً منها قد ذهبت عند توزيعها للاختصاص التشريعي على مجلسي البرلمان إلى التمييز بين التشريعات الدستورية والقوانين أو التشريعات العادية، وإلى تمييز هذه الأخيرة أيضاً بحسب طبيعتها أو صفتها، إلى قوانين أو تشريعات ذات طبيعة أو صفة مالية، وقوانين أو تشريعات ليس لها صفة مالية[2].

والسبب من وراء هذا التمييز يعود في أصوله إلى التطورات والتحولات التي طرأت على البرلمان البريطاني، خصوصاً بعد صدور قانون 1911م، حيث تقلصت

---

[1]) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص357.

[2]) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص330.

اختصاصات مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم، وخرجت المسائل المالية نهائياً من اختصاصه، ذلك أن المجلس الأول المنتخب شعبياً بوصفه أكثر تمثيلاً من المجلس الثاني وقد يكون هذا الأخير وراثياً أو مُعيّناً، وبالتالي فإن المجلس النيابي هو الأولى والأحق أن يكون صاحب الاختصاص في الشؤون المالية خصوصاً فيما يتعلق بفرض الضرائب التي يدفعها الشعب وفي كيفية إنفاقها.

وفي ذلك ما يبرر ضرورة اختلاف مهام كل مجلس وفقاً لاختلاف طريقة تكوين كل منهما، لذلك أخذت هذه القاعدة بالانتقال إلى الدساتير التي تبنت نظام التعيين أو الجمع بين التعيين والانتخاب في تكوين مجلسها الثاني، ذلك أن المجلس الأول المنتخب شعبياً بوصفه الأكثر ديمقراطية وتمثيلاً للشعب فهو الأولى بسن التشريعات المالية.

ومن الدساتير التي ميزت بين القوانين ذات الطابع المالي والقوانين التي ليس لها صفة مالية، دستور الاتحاد الفيدرالي الكندي، ذلك أنه أعطى مجلس الشيوخ نفس الصلاحيات التي أعطاها لمجلس النواب باستثناء حق اقتراح القوانين المتعلقة بالضرائب أو المصروفات التي تتعلق بالاتحاد الفيدرالي[1]، وهذه نتيجة منطقية لطريقة تكوين مجلس الشيوخ الذي يتألف بكامله عن طريق التعيين، إذ يكاد البرلمان الكندي أن يشبه إلى حد ما البرلمان البريطاني[2].

غير أن دستور المملكة الأردنية الهاشمية على الرغم من أخذه بقاعدة التعيين الكامل لجميع أعضاء المجلس الثاني، لم يأخذ بالمبدأ الذي أخذ به النظام البرلماني

---

[1]) Robert J. Jackson & Doreen Jackson and Baxter-Moore; Politics in Canada (Culture, Institutions, Behavior and Public Policy), 0p, cit, p301.

[2]) عقد مؤتمر شارلتون عام 1864 وضم ممثلو المستعمرات فأسفر عن وضع الصيغة الاتحادية التي شكلت ما يسمى بقانون أمريكا الشمالية البريطانية الصادر عام 1867 وهو الدستور الكندي الذي بقي مطبقاً إلى عام 1982. أنظر في ذلك: روبرت جاكسون:ـ

"How the Canadian constitutional evolved over time from the passing of the *1867 British North America Act to the 1982 Canada Act.* The Canadian constitution was always something of a hybrid of the written and unwritten types. While many Canadians have automatically assumed that the BNA Act was the Canadian Constitution until 1982, this assertion must be severely qualified". See Robert J. Jackson & Doreen Jackson and Baxter-Moore; Politics in Canada (Culture, Institutions, Behavior and Public Policy), 0p, cit, p181.

البريطاني والكندي، فأناط مهمة فرض الضرائب، ومناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة إلى البرلمان بمجلسيه الأعيان والنواب، في المواد من (111-119) التي وضعت الأحكام الناظمة للشؤون المالية للدولة، وعلى هذا الأساس يكون الدستور الأردني قد اعتمد مبدأ المساواة فيما بين المجلسين في الاختصاص التشريعي، إلا ما خلى المادة (119/ف1) من الدستور التي تنص على أن يقدم ديوان المحاسبة تقريراً عاماً يتضمن أرائه وملاحظاته إلى مجلس النواب في بدية كل دورة عادية[1].

أما في الدول التي يتم تشكيل مجلسي البرلمان فيها عن طريق الانتخاب، فقد ذهبت دساتيرها إلى إتباع مبدأ المساواة في الاختصاص التشريعي، على أساس تساوي المجلسين في الصلاحية التقريرية لهذا الاختصاص، وهذا يعني أن العمل التشريعي لا يصدر إلا بموافقة كل مجلس من مجلسي البرلمان[2].

وفي حال اختلاف المجلسين يفترض في هذا النظام إقامة حوار بين المجلسين عن طريق سلوك بعض الإجراءات التشريعية التي قد تكون محددة بموجب أحكام الدستور أو بنص القانون، أو في الأنظمة الداخلية للبرلمان. هذا الخلاف يستوجب انتقال النص القانوني بين المجلسين إلى أن يتم الاتفاق على نص محدد ما لم يتم الإعلان عن رفض القانون بكامله من قبل أحد المجلسين، وفي مثل هذه الحالة قد تلجأ الدساتير إلى معالجة هذا الخلاف، إما عن طريق لجنة مشتركة يتم اختيارها من كلا المجلسين، ومثال ذلك، اللجنة المشتركة التي تشكل من مجلسي الكونجرس الأمريكي، واللجنة المشتركة التي تشكل من مجلسي البرلمان الفرنسي وفقا لدستور كل منهما[3]، وإما عن طريق جلسة مشتركة على هيئة مؤتمر يضم

---

[1]) أفرد الدستور الأردني الحالي الصادر عام 1952 الفصل السابع للشؤون المالية للدولة في المواد من 111 – 119 والمتعلقة بقانون الموازنة العامة وفرض الضرائب وامتيازات استثمار المناجم والمرافق العامة ، وتشكيل ديوان المحاسبة لمراقبة واردات ونفقات الدولة وطرق صرفها، واشترط الدستور أن لا يتم إقرارها إلا بموجب قانون، بما في ذلك حصانة رئيس ديوان المحاسبة.

[2]) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق، الصفحات 395، 396.

[3]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق. ص212-213.

أعضاء كل من المجلسين، ومثال ذلك الجلسات المشتركة لمجلسي البرلمان الأردني وفقاً للمادة (92) من الدستور[1].

أما التشريعات الدستورية أو التعديلات على أحكام الدستور، فقد ذهبت معظم الدساتير إلى المساواة في هذا الاختصاص بين المجلسين كما هو مقرر في المادة (89) من الدستور الفرنسي[2]، وإلى اشتراط أغلبية معينة كأغلبية ثلثي مجموع عدد أعضاء المجلسين، ومثال ذلك ما اشترطه الدستور الأمريكي في وجوب اقتراح تعديل الدستور من قبل 3/2 من أصوات كل من مجلسي الكونجرس وأن يصادق عليه من قبل 4/3 الهيئات التشريعية المحلية للولايات[3].

البند الثاني: المغايرة من ناحية الرقابة السياسية: هذه الوظيفة على جانب كبير من الأهمية والخطورة، ويقصد بها مراقبة أعمال الحكومة ومحاسبة السلطة التنفيذية ومناقشة الشؤون العامة للدولة، ولها من الأدوات والوسائل الدستورية التي تُمكّن المجالس من ممارستها بفاعلية، فقد تصل في النظام المجلسي إلى الحد الذي يسيطر فيه المجلس النيابي على السلطة التنفيذية، كما هو الحال في النظام السياسي في سويسرا[4]، وقد تكاد تلك الوسائل أن تكون محدودة بعدد من الضوابط كما هو قائم في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية[5]، التي تأخذ بالنظام الرئاسي، بينما تتسع أدوات ووسائل الرقابة التي يلجأ إليها البرلمان في النظم السياسية التي تأخذ بالنظام البرلماني، لتشمل كل من السؤال، والاستجواب،

---

[1]) نصت المادة (92) من الدستور الأردني على أنه "إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها".

[2]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق. ص213.

[3]) أنظر موريس بي. فورينا وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق. ص47/46.

[4]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص421/420.

[5]) د, عبد الحميد متولي: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ج1، ط1، دار المعارف بمصر ــ 1957 ص255/254.

والتحقيق، والمسؤولية السياسية التي قد تؤدي أحياناً إلى حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها[1].

وفي ضوء أهمية هذا الاختصاص حرصت الدساتير على إسنادها إلى المجلس الأول، بوصفه المجلس المنتخب شعبياً، ذلك أنه الأكثر تمثيلاً وديمقراطية والمُعبّر عن إرادة الأمة، وبالتالي هو صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة الرقابة بأدواتها المختلفة. هذا المبدأ أخذت به الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني، فأسندت مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان إلى المجلس الأول (مجلس النواب) دون المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) كما في بريطانيا ومصر وفرنسا والأردن، ومع ذلك هنالك عدداً من الدساتير ذهبت إلى تقرير مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان بمجلسيه كما هو مقرر في الدستور البلجيكي، ودستور الاتحاد السوفيتي السابق[2]. ونظراً لاختلاف الدساتير ــ في أدوات تلك الرقابة وفي إجراءاتها ــ باختلاف النظام السياسي الذي ينتمي إليه كل دستور، سنعمل على بحث هذا الموضوع في الباب الثاني عند دراسة الجانب التطبيقي لنظام المجلسين.

<u>البند الثالث: المغايرة في الاختصاص القضائي</u>: كادت غالبية الدساتير أن تجسد هذه الصورة من صور المغايرة في الاختصاص بين المجلسين، فيما يتعلق بمسئولية رئيس الدولة جنائياً أو بمسئولية الوزارة والوزراء جنائياً ومحاكمتهم فيما ينسب إليهم من جرائم جنائية ترتبط بوظائفهم، كالخيانة العظمى والاختلاس وإساءة استعمال السلطة، أو الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، حيث عملت الدساتير على توزيع الاختصاص في كل من مرحلة الاتهام والتحقيق ومرحلة المحاكمة بين المجلسين، فأناطت بالمجلس الأول حق توجيه الاتهام وإجراء التحقيق البرلماني، بينما أناطت بالمجلس الثاني إجراء المحاكمة[3].

---

[1]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص 923.

[2]) أنظر د. عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص 188.

[3]) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص360.

ومن الدساتير التي قررت العمل بهذه القاعدة على سبيل المثال، دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي، والدستور الفرنسي لعام الحالي لعام 1958، والدستور المصري لعام 1923.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية أعطى الدستور للكونجرس سلطة المحاسبة البرلمانية للرئيس، ونائب الرئيس، وسائر المسئولين التنفيذيين، وتعني المحاسبة البرلمانية ــ وفقا للترجمة إلى العربية ــ "اتهام مسئول حكومي (الرئيس أو غيره) بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجرائم والمخالفات العليا ومثوله أمام الكونجرس للتحقق من الإدانة"، ومن هنا فإن المحاسبة البرلمانية تماثل الاتهام الجنائي، حيث أعطى الدستور لمجلس النواب القيام بدور محلفي الإدعاء، فإذا ثبت أن المتهم ينبغي محاسبته برلمانياً وصوت المجلس بالأغلبية البسيطة على المحاسبة البرلمانية، تنتقل المحاكمة إلى مجلس الشيوخ، الذي يقوم بدور هيئة محلفي المحكمة برئاسة رئيس المحكمة العليا، ويتم التصويت على القرار بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين[1].

ومن الملاحظ أن الدستور الأردني أخذ أيضاً بهذا الاتجاه بموجب المادة (56) منه[2]، فأناط بمجلس النواب حق اتهام الوزراء، غير أنه اشترط أن يصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، على أن يقوم المجلس بتعيين أحد أعضائه ليتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي، بينما أناط محاكمة الوزراء بالمجلس العالي على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم، ذلك وفقاً للمادة (55) من الدستور[3].

---

[1]) للمزيد أنظر ثيودور لووى وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ــ مرجع سابق، ص241-243.

[2]) نصت المادة (56) من الدستور على أنه "لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي".

[3]) نصت المادة (55) من الدستور على أن "يحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم".

وعليه تبدو الحكمة جلية من وراء هذه المغايرة، وذلك بهدف خلق نوع من التوازن بين المجلسين من ناحية، وإلى المحافظة على نزاهة التحقيق وإجراءات المحاكمة من ناحية أخرى، وإلى الابتعاد بالقضية عن تجاذبات العمل السياسي وعن التكتلات الحزبية داخل البرلمان، بينما لو أنيط هذا الاختصاص بأحد المجلسين دون الأخر، فقد تخضع مثل هذه القضايا للاعتبارات السياسية والحزبية.

ومن الملاحظ أن غالبية الدول التي اختارت نظام المجلسين، وإن كانت قد حرصت على توسيع اختصاصات المجلس الأول باعتباره المجلس الأكثر تمثيلاً، وتضييق اختصاصات المجلس الثاني، إلا أن هذه الدساتير حرصت على المحافظة على هيبة المجلس الثاني باعتباره مجلس العقلاء أو مجلس الحكماء الذي يمثل ضمير الأمة، من خلال تمييزه في بعض الاختصاصات الشكلية، حيث أعطت غالبية الدساتير حق رئاسة الجلسات المشتركة لرئيس المجلس الثاني، وذلك عندما يجتمع المجلسان على هيئة مؤتمر في جلسة مشتركة، كما في دستور الولايات المتحدة وفرنسا وبلجيكا والأردن.

ومن هذه المظاهر أيضاً الإبقاء على استمرارية المجلس الثاني، إما عن طريق التجديد الجزئي لأعضائه كما في الدستور الأمريكي والفرنسي والياباني على سبيل المثال، وإما عن طريق الإبقاء عليه قائماً عند حل المجلس الأول كما هو في الدستور البريطاني والأردني. ومثل هذه الاستمرارية تجد ما يبررها في حماية المؤسسات الدستورية من إساءة وتعدي السلطة التنفيذية، وسد الفراغ التشريعي من خلال استمرارية بقاء السلطة التشريعية وممارستها للرقابة خلال فترة حل أو انتهاء ولاية أحد مجلسيها[1].

ومن وسائل المحافظة على هيبة المجلس الثاني ما سلكه الدستور الأمريكي في إعطاء مكانة خاصة لمجلس الشيوخ تفوق مكانة مجلس النواب، وذلك عن طريق إشراكه مع رئيس الولايات المتحدة في بعض الوظائف المحددة في الدستور[2].

---

[1]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق. ص211.

[2]) للمزيد أنظر: ثيودور لووى وآخرون: الحكومة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص239-241.

الفصل الثالث

أثر الديمقراطية والنظريات السياسية

في تطور مفهوم نظام المجلسين

تمهيد وتقسيم:

ثمة عددٍ من التطورات التي شهدها الفكر السياسي والاجتماعي لمرحلة عصر النهضة في أوروبا، وكان لها تأثيرها الواضح في تغير مفهوم الهيئات التمثيلية عموماً ونظام المجلسين خصوصاً، حيث وضع مفكرو وفلاسفة تلك المرحلة عدداً من النظريات والمبادئ المتفقة مع انتشار الديمقراطية بمفاهيمها الجديدة، فكان من أبرزها نظريتي سيادة الشعب وسيادة الأمة، ومبدأ الفصل بين السلطات.

وفي هذا الإطار سنعمل على بيان أثر الديمقراطية ومبادئها السياسية في تطور مفهوم نظام المجلسين (المبحث الأول)، وأثر مبدأ الفصل بين السلطات في تطور مفهوم نظام المجلسين (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أثر الديمقراطية ومبادئها السياسية

في تطور مفهوم نظام المجلسين

من أبرز النظريات التي واكبت انتشار الديمقراطية خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر كانت نظرية السيادة بمفهومَيها: سيادة الأمة وسيادة الشعب، وعليه سنلقي بالضوء على شيوع مفهوم الديمقراطية السياسية (المطلب الأول)، وأثر النظريات السياسية في تطور مفهوم نظام المجلسين (المطلب الثاني):

المطلب الأول

شيوع مفهوم الديمقراطية السياسية

وأثرها على نظام المجلسين

إذا كانت فكرة الديمقراطية الحقيقية، قد ظلت لزمن طويل مجرد فكرة نظرية فلسفية، تحتل مكانها فقط في ذهن وآراء الفلاسفة والمفكرين، إلا أنها تطورت واقترن مفهومها بالمنظور الغربي الليبرالي للتعددية السياسية القائمة على أساس المشاركة في أوسع معانيها، وحق الجميع في المساهمة في صنع القرارات[1]. كما غدت قوة الأغلبية وفقاً للديمقراطية السياسية على حد تعبير (توكفيل)، هي القوة السائدة، " ذلك أن فلاسفة القرن الثامن عشر، وقد انتهى بهم الأمر وهم يعملون على توظيف النتائج التي استنبطوها من المبادئ نفسها، إلى تعميم المبدأ ذاته"، إلى أن أصبح جوهر الديمقراطية هو في سيادة الأغلبية سيادة مطلقة، فليس في الدول الديمقراطية شيء يستطيع أن يقاومها، ذلك أن اغلب الدساتير قد عملت على

---

[1]) للتفرقة بين مفهوم الديمقراطية الاجتماعية والديمقراطية السياسية وفقاً للمفهوم المعاصر للديمقراطية، يراجع : ــ د. نظام بركات: بحث بعنوان "الحزب السياسي في ظل النظام الديمقراطي" منشور في كتاب المرشد إلى الحزب السياسي، الصادر عن مركز الأردن للدراسات، دار سندباد للنشر، عمان ــ الأردن، آذار 2005م، ص41-43.

زيادة قوة الأغلبية بطرق شتى ... والسلطة التشريعية هي السلطة الوحيدة التي تستطيع إرادة الأغلبية أن تسيطر عليها من بين جميع المؤسسات السياسية"[1].

وفكرة الديمقراطية التي اقترنت في ذات الوقت بالحاجة إلى الحرية، قد اعتبرت هدفاً أسمى لكافة المجتمعات البشرية عبر العصور بصرف النظر عن تصورها لمفهوم الديمقراطية، لذلك لم نجد عبر التاريخ السياسي والدستوري للأمم من أعلن صراحة أو يجاهر بأنه يرفض الديمقراطية، حيث بلغ الأمر بأعتى المستبدين أنهم كانوا يعلنون بأنهم يطبقون نمطاً معين من الحكم الديمقراطي، وأن حكوماتهم وجدت لخدمة الشعب وتحقيق مصالحه، لكونهم الأكثر قدرة على معرفة هذه المصلحة وتحقيقها أكثر من الشعب ذاته[2]. ويعود ذلك إلى الخلط الذي رافق هذا المفهوم منذ بداياته، وإلى الصراع الدائم بين النزعة الاستبدادية من جانب والنزعة نحو الحرية من جانبٍ آخر.

وقد شهد تاريخ الحرية في المجتمعات الأوروبية على أن ديمقراطيتها إنما كانت وليدة نضالها عبر القرون، من أجل الوصول إلى حريتها[3]. فكانت الحاجة إلى الحرية، نتيجة حتمية للمعاناة من آثار السلطان المطلق للملوك والحكام، مما شكل الدافع لمناداة عدد من المفكرين والفلاسفة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر بفكرة الديمقراطية التي ضَمّنوها عدداً من المبادئ والنظريات السياسية التي مهدت الطريق للأخذ بالمبدأ الديمقراطي، على نحو تطبيقي عملي كنظام للحكم، وشكلت سلاحاً في وجه الملكيات المطلقة والحكم الاستبدادي في أوروبا[4]، فهذا مونتسكيو يعرفها بكلمات موجزة فيقول: "إذا كانت السلطة ذات السيادة في

---

[1]) توكفيل: الديمقراطية في أمريكا/ج1،ج2، ترجمة وتعليق مرسي قنديل، ط3، عالم الكتب ــ القاهرة 1991م، ص224، ص382.

[2]) د. نظام بركات: بحث بعنوان "الحزب السياسي في ظل النظام الديمقراطي" ــ مرجع سابق، ص39.

[3]) للمزيد انظر: د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ــ مرجع سابق، ص303.

[4]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص 156.

الجمهورية قبضة الشعب جملة سميّ هذا ديمقراطيـــة، وإذا كانـــت الســـلطة ذات السيادة قبضة فريق من الشعب سمي هذا أرستقراطية"[1].

وهكذا بدت الديمقراطية بمختلف مظاهرها، صنواً لمبدأ الحرية، إذ كان لا بـــد عندئذ، أن تؤثر ــ وتؤول بالتدريج بفعل التقنين ــ في مختلف نشاطات الهيئـــات الحاكمة، في ظل النظم الدستورية، وفي إطار النظرية القانونية للحريـــات العامـــة والحقوق الفردية، ونتيجة لتلك التطورات المتلاحقة، لم تتحول إلى مذهب فلســـفي فكري فقط، وإنما أصبحت مذهباً فلسفياً ونظامِ حُكمٍ فـــي ذات الوقـــت، "والنظـــام الديمقراطي يراد به ذلك النظام الذي يستوحي روح المذهب الديمقراطي، بمعنى أن يقوم النظام على أساس إرادة الأمة ويجعلها عماد هيئاته، ويوصف بناءً على ذلك بالشرعية، ويضمن ذلك النظـــام حمايـــة الحقـــوق والحريـــات الفرديـــة ويكفـــل استخدامها"[2].

وما لبثت أن تكاملت أسس النظام الديمقراطي في كل من إنجلتـــرا والولايـــات المتحدة الأمريكية وفرنسا[3]، حتى بدت معالمه واضحة في تطوير وتغيير أشـــكال وهياكل عدد كبير من الهيئات التمثيلية، ولم يقتصر التغيير على أشكال ومســـميات تلك المجالس، بل كان متصلاً بتكوينها وبتوسيع دائرة عملها واختصاصها. ففـــي انجلترا ــ على سبيل المثال ــ التي تعد مهد النظام التمثيلي، حيث كان للديمقراطية النيابية أن سحبت غالبية اختصاصات مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم الذي اتسعت صلاحياته، ولم يعد للملك أي دور يذكر في الحياة السياسية، سوى بعـــض المراسم الشكلية[4].

أما التطور الذي أحدثته الديمقراطية في فرنسا، فقد تمثل في الثورة الفرنسية عام 1789م، التي كانت بالنسبة لفرنسا ــ على حد تعبير أندريه هوريـــو ــ "هـــزة

---

[1]) مونتسكيو: روح الشرائع ج1/ف2، ترجمة عادل زعيتر، دار المعارف بمصرــ القاهرة 1953، ص21.

[2]) للمزيد أنظر الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص751.

[3]) أنظر الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص 335.

[4]) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق ، ص559.

عنيفة لم تتوقف نتائجها حتى الآن ... بعد أن عرفت فرنسا طيلة ألف سنة من السيادة الملكية ذات الحق الإلهي، وأَحلّت الثورة فجأة مبدأ سيادة الشعب والشرعية الشعبية... ولم يقبل بهذا التغيير أولئك الذين كانوا مستفيدين من النظام القديم ... وأولئك الذين كانوا مؤمنين بالعقيدة الملكية، وبخرافة الرئيس المقدس المكرس من قبل الإله"[1].

ولهذه النظريات كما يرى "لورانس غراهام" تأثيرها الشديد على المؤسسات الدستورية في كل من فرنسا وألمانيا أكثر مما كانت عليه في إنجلترا، فوصفها بأنها "من النظريات الكبرى في فرنسا وألمانيا، حيث كانت أكثر جاذبية وأكثر إرضاء للمفكرين من الطريقة البريطانية التدريجية، ذلك أن النظرية الكبرى تقدم نقداً متكاملاً لكل نواحي المجتمع، وكذلك تقدم شرحاً متكاملاً للحياة، ثم تتطور لتصبح أيديولوجية سياسية توضح طريقة تغيير هذا الواقع الحياتي"[2].

وقد كان لهذه النظريات انعكاسها على مجمل التطورات التي أصابت النظام النيابي والحياة البرلمانية في فرنسا، التي كان لديها جمعية عمومية شكلية لا تتمتع بأي صلاحيات تشريعية، كانت هذه الجمعية تسمى قبل الثورة (بجمعية الطبقات الثلاثة)، وتتألف من جمعية الطبقات العامة، وجمعية الأعيان، وجمعية البرلمانات القضائية، وهذه الجمعيات كما يقول هوريو" لم يكن لها إلا سلطات استشارية... تبدي رأيها للملك، وكان هذا حراً في اعتماد الرأي أو رفضه، كما كانت ترفع تمنيات، كان بالإمكان قبولها أو إهمالها"[3].

---

[1]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2 ــ مرجع سابق، ص242.

[2]) لورانس غراهام وآخرون: السياسة والحكومة ــ مقدمة للأنظمة السياسية في الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا وروسيا وأوروبا الشرقية واليابان والمكسيك والعالم الثالث، ترجمة د. عبدالله بن فهد عبدالله الليحدان، النشر العلمي والمطابع ــ جامعة الملك سعود / الرياض/ المملكة العربية السعودية 1999م، ص119.

[3]) يراجع في ذلك: أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ــ المرجع نفسه، ص233-237.

وهكذا كان لرياح الديمقراطية التي هبت على فرنسا تأثيرها في تشكيل الجمعية الوطنية الفرنسية من مجلسين تمثيليين منتخبين، لكل مجلس منهما اختصاصاته التي رسمتها الدساتير الفرنسية فيما بعد.

أما تأثير الديمقراطية في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية التي بدأت نظامها في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، فقد بدأت من حيث انتهى الأوروبيون في فهمهم للديمقراطية، خصوصاً أن غالبية سكان المستعمرات فيها كانوا مهاجرين من أصول أوروبية، حملوا معهم الفكر الديمقراطي التحرري، مما كون لديهم شعور بالاستقلال عن التاج البريطاني، فخاضوا عدد من الحروب كان من أشهرها حرب الاستقلال التي استمرت ست سنوات.

فكان إعلان ميثاق الاستقلال الصادر قي الرابع من تموز لعام 1776، بداية الحياة الدستورية للأمة الأمريكية، إذ يعتبر هذا الإعلان بمثابة نصراً للأفكار الديمقراطية، لما احتوى من مبادئ المساواة والحرية والعدالة، وعلى حق الشعب باختيار حكامه وتغييرهم وعزلهم إذا ما انتهكوا الحقوق الثابتة للمواطنين، ومن ثم تلاه صدور الدستور الأمريكي عام 1787م، الذي يعتبر من أقدم الدساتير المكتوبة في العصر الحديث، والذي جاء بسلطة تشريعية ــ الكونجرس ــ منتخبة بمجلسيها (النواب والشيوخ) من الشعب مباشرة[1].

وهكذا استطاعت الديمقراطية السياسية والاجتماعية ــ على الرغم من احتفاظها بمفهومها التقليدي ــ بفعل التقنين أن تتفرع إلى الديمقراطية الدستورية، والديمقراطية النيابية[2]، فكان لها السبق في تغيير مفاهيم ومكونات المجالس

---

[1]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق ، ص 426.

[2]) جون إلستر: الدستورية والديمقراطية، ترجمة سمير نصار ــ مراجعة د. فاروق عزت، دار النسر للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، 1998م، ص 111 وما بعدها.

التشريعية في مختلف النظم السياسية الديمقراطية، إذ يمكن إيجاز أهم نتائجها في الآتي:

1. ظهور فكرة النظام النيابي الذي يقوم على أربعة أركان أساسية تميزه عن غيره من أنظمة الحكم وهذه الأركان هي[1]: ــ وجود برلمان منتخب من الشعب. ــ عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها. ــ استقلال أعضاء البرلمان عن هيئة الناخبين خلال مدة نيابتهم. ــ تأقيت مدة ولاية البرلمان.

2. تغير نظم الانتخاب واتساع نطاق مفهوم الشعب السياسي: حيث بات الاقتراع العام المباشر، من أفضل الوسائل الشرعية لإسناد السلطة، عند اختيار ممثلي الشعب ونوابه وحكامه، حيث كان مفهوم الشعب السياسي إلى زمن قريب لايتجاوز30% من مجموع أفراد الشعب، خصوصاً إذا ما تم الأخذ بنظام الاقتراع المقيد[2].

3.ظهور نظام الأحزاب والتعددية السياسية: وهذا يعني الاعتراف بوجود تنوع في مجتمع معين، والقبول السلمي بهذا التنوع وما يترتب عليه من خلاف في العقائد والمصالح والسياسات، وأنماط الحياة، وهذا ما يسمى في التنظيم السياسي بالتغيرات السلمية في التمثيل وتداول السلطة، وذلك عن طريق الجمعيات والأحزاب السياسية ومؤسساتها التي تحقق الاتصال المستمر بين الشعب وزعمائه وممثليه، مع وجود نظام انتخابي داخل تلك المؤسسات الحزبية فيه قدر حقيقي من الاختيار بين المرشحين سواء في مستوى الترشيح أو الانتخاب[3].

4. ظهور قواعد المسؤولية السياسية: لم يعد دور الناخبين مقتصراً على مشاركتهم في اختيار النواب، بل تجاوز ذلك إلى مشاركتهم في الحياة السياسية وفي الشأن

---

[1]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص 837.

[2]) يراجع في ذلك: ــ د. محمد حجازي: نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحزاب السياسية، رسالة دكتوراه ــ جامعة عين شمس 1997م، ص42.

ــ د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص211-218.

[3]) يراجع : ــ جوندولين كارتر وآخرون: نظم الحكم في القرن العشرين ــ عرض وتقديم د. ماهر نسيم، ص24، دار الكرنك للنشر والتوزيع، القاهر، بدون تاريخ نشر.

ــ د. نظام بركات: بحث بعنوان "الحزب السياسي في ظل النظام الديمقراطي" ــ مرجع سابق، ص42.

العام، وذلك عن طريق اختيار البرامج والأفكار التي تطرحها الأحزاب السياسية، أضف إلى ذلك أن كثيراً من النظم السياسية أخذت بإسناد السلطة إلى الحزب الفائز بأغلبية عدد أعضاء مجلس النواب، الأمر الذي ترتب عليه ظهور قواعد سياسية جديدة مثل ما يسمى بالوزارة المسؤولة، وحكومة الأغلبية أو الحزب الحاكم[1].

5. عملت الديمقراطية على تغيير مفهوم نظام المجلسين في كل من فرنسا وبريطانيا وعدد من الدول التي أخذت بنظام المجلسين، سواء من حيث التكوين أو من حيث الاختصاص.

المطلب الثاني

أثر النظريات السياسية

في تطور مفهوم نظام المجلسين

ثمة عدد من الأفكار والنظريات السياسية التي أنتجها فكر النهضة في أوروبا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، وكان لها أثراً مباشراً في تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين، وبنفس القدر الذي تأثرت فيه عدد من المفاهيم الدستورية لنظم الحكم المعاصرة، حيث تبلورت عدد من النظريات والمبادئ السياسية، ومن أبرز هذه النظريات: 1- نظرية العقد الاجتماعي[2] 2- نظرية سيادة الأمة[1] 3- نظرية سيادة الشعب[2].

---

[1]) للمزيد انظر: د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص280- 286.

[2]) تعود فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة إلى زمن بعيد استخدمها رجال الدين ورجال الفكر السياسي لتأكيد أرائهم في تبرير أو محاربة السلطة المطلقة للفئات الحاكمة، إلا أن التطورات التي طرأت على هذه النظرية كما هي عليه اليوم تعود إلى كلٍ من: الفيلسوفان الانجليزيان (توماس هوبز Hobbes 1588-1679م)، و (جون لوك Lock 1632-1704م)، والفيلسوف الفرنسي (جان جاك روسو Rousseau 1712-1778م)، وقد انطلق الفلاسفة الثلاثة من نفس الفكرة وهي إرجاع نشأة الدولة إلى فكرة العقد الاجتماعي social contract التي دعت الأفراد إلى التفكير بالانتقال من المجتمع الفطري البدائي إلى تكوين مجتمع سياسي ينظم لهم جوانب الحياة المختلفة، ويكفل لهم الاستقرار الدائم، مما دفعهم إلى إبرام العقد الاجتماعي لإنشاء السلطة العامة. إلا إنهم اختلفوا في النتائج التي توصلوا إليها، حيث اختلفت بموجبها التأثيرات على المبادئ والأفكار السياسية التي انعكست عن كل منهما، فمن وجهة نظر هوبز أن

ومن الجدير بالملاحظة أن جوهر هذه النظريات الثلاث يدور حول فكرة السيادة، فكان لهذه الأخيرة وقعها وتأثيرها لا من حيث أنها أتت بأفكار جديدة فحسب، بل لكونها جاءت للتخلص من النظريات الثيوقراطية (نظرية الحق الإلهي، والوحي الإلهي، والإرادة الملهمة)، التي كانت قد وجدت لتبرير السلطان المطلق للملوك والهيئات الحاكمة، حتى يتقبل الأفراد دون أدنى قيد أو اعتراض ما يمارس عليهم من سلطات مطلقة[3]. وقد لاقت فكرة السيادة اهتمام عدد من المفكرين، وعلى رأسهم مونتسكيو عندما ربطها بالديمقراطية، وعرفها بكلمات موجزة بقوله: " إذا كانت السلطة ذات السيادة في الجمهورية قبضة الشعب جملة سمي هذا

هذا العقد المبرم يعطي الملك الحق المطلق في الحكم وذلك لكون الأفراد قد تنازلوا بموجبه عن كافة حقوقهم وحرياتهم للسلطة التي أنشأها هذا العقد ــ غير أن جون لوك يرى خلاف ذلك، فالحاكم طرف في العقد كما هم أفراد الشعب، وبالتالي فهو مقيد بموجب هذا العقد بالشروط والالتزامات التي تحقق الصالح العام، فإن أخل بشروط العقد المبرم، فمن حق الجماعة حين ذاك مقاومة الحاكم وتصويب الوضع.

أما مفهوم هذه النظرية عند جان جاك روسو فهو مختلف في أن التنازل من الأفراد لا يفقدهم حقوقهم وحرياتهم، لأن الحقوق والحريات التي تنشأ بموجب هذا العقد، استبدلت بتلك الطبيعة المتنازل عنها للإرادة العامة التي تمثلهم، والتي ينشئها وينظمها ويحميها التنظيم السياسي الناشئ بمقتضى هذا العقد. ــ لمزيد من التفاصيل أنظر: ــ الدكتور نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص63-70.

[1]) <u>نظرية سيادة الأمة</u>: هي نظرية فرنسية منسوبة إلى المفكر الفرنسي جان جاك روسو ومضمونها أنها جاءت كنتيجة حتمية للفكر الذي جاء به روسو في العقد الاجتماعي، وتعني أن الصفة الآمرة العليا لا ترجع إلى فرد أو أفراد معينين بذواتهم ولا إلى هيئة أو هيئات معينة، بل ترجع إلى وحدة واحدة مجردة ترمز إلى المجموع بأفراده وهيئاته وهي غير قابلة للتجزئة ومستقلة تماماً عن الأفراد الذين تمثلهم وترمز إليهم، وهذه الوحدة الواحدة المجردة هي الأمة، وهي صاحبة السيادة العليا. يراجع في ذلك: ــ د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص216.

[2]) <u>نظرية سيادة الشعب</u>: تختلف هذه النظرية عن نظرية سيادة الأمة في أن السيادة فيها للجماعة بوصفها مكونة من عدد من الأفراد، لا على أساس أنها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، حيث تصبح هذه السيادة سيادة مجزأة بين العدد الأكبر، أي أنها سيادة قائمة على العدد الأكبر من الأصوات، وذلك تطبيقاً لقاعدة الأكثرية في الديمقراطية. يراجع في ذلك: د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج2 ــ مرجع سابق، ص341.

[3]) للمزيد أنظر: ــ د. محسن خليل: مرجع سابق. ص37

ــ د. أدمون رباط: مرجع سابق ص337.

ديمقراطية، وإذا كانت السلطة ذات السيادة قبضة فريق من الشعب سمي هذا أرستقراطية"[1].

هذا بعد أن بقيت فكرة السيادة في أوروبا ردحاً طويلاً من الزمن تقوم على أساس أنها امتياز خاص بالملوك، لا يشاركهم فيها أي هيئة أو أي أحد، خصوصاً في فرنسا التي بقيت فكرة السيادة لديها بهذا المفهوم إلي أن قامت الثورة الفرنسية عام 1789م، عندما اعتنقت مبادئ نظرية العقد الاجتماعي عند روسو[2]، هذه النظرية التي تقوم على فكرة السيادة الشعبية[3] ــ وانتهى بها الأمر إلى نتائج مهمة أدت إلى تطور مختلف النظم السياسية والدستورية ــ بما في ذلك أنظمة المجالس التشريعية وطرق تكوينها واختصاصاتها ــ فكان من أهم نتائجها تغيير

---

[1]) مونتسكيو: روح الشرائع ج1/ف2، نفس المرجع، ص21.

[2]) جان جاك روسو: فيلسوف ومفكر فرنسي من أشهر فلاسفة القرن الثامن عشر ولد في فرنسا عام 1712م، له عدد من المؤلفات من أشهرها كتابه (العقد الاجتماعيsocial contract) الذي ركز فيه على فكرتي الحرية والمساواة بين البشر، وأبرزهما بوضوح على أنهما كانتا موجودتين في الحياة الفطرية الطبيعية للإنسان قبل وصوله إلى مرحلة الجماعة السياسية المتعاقدة ، وذهب إلى أن الإنسان ولد حراً، والتزامه بالمعيشة في الجماعة لا يؤسس على القوة، حيث اتبع فيه الأسلوب الملتهب المليء بالحماس، والبلاغة المبنية على شدة التأثير ووضوح الرؤية، إلى أن قيل في كتابه (العقد الاجتماعي) أنه كان بمثابة إنجيل الثورة الفرنسية، وأن أفكاره كان لها أبعد الأثر في كل من الثورة الفرنسية والثورة الأمريكية، ومن المفارقات الغريبة أن هذا الفيلسوف قد توفي عام 1788م أي قبيل قيام الثورة الفرنسية بعام. ــ أنظر الدكتور محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، دار عالم الكتب ــ القاهر 1983م، ص99.

[3]) وفي تقديرنا أنه لم يعد هنالك فارق ما بين النظريتين ــ سيادة الأمة وسيادة الشعب ــ بعد أن أصبح كل من حق الترشيح والاقتراع العام مبدأ شاملاً، ضمنته مختلف الدساتير لجميع المواطنين بحقوقهم السياسية، خصوصاً بعد أن أخذت الدساتير تستخدم كلاً من التعبيرين بنفس المعنى للدلالة على أن السيادة هي للشعب الناخب، الذي تتمثل فيه الأمة بأكملها، في ذكرياتها وأمانيها وفي حاضرها ومستقبلها، ومثال ذلك ما استخدمه الدستور الفرنسي الحالي للجمهورية الخامسة، حيث ورد في المقدمة: " بأن الشعب الفرنسي إنما يعلن رسمياً تعلقه بحقوق الإنسان ومبادئ السيادة القومية كما أعلنتها شرعة سنة 1789 وأكدتها وأكملتها مقدمة دستور سنة 1946، وقد جاء في المادة الثانية "بأن مبدأها ــ أي مبدأ الجمهورية ــ هو: "حكم الشعب بالشعب وللشعب"، وفي المادة الثالثة "بأن السيادة القومية تخص الشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء" أنظر د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج2 ــ مرجع سابق، ص394-397.

صاحب السيادة ومالكها فنقلت السيادة من شخص الحاكم (الملك) إلى الشعب، وعلى اثر ذلك ظهرت نظرية جديدة تسمى بنظرية سيادة الأمة، حيث حلت هذه الأخيرة مكان نظرية سيادة الملك بعد الإطاحة به[1].

وعليه أقرت وثيقة إعلان حقوق الإنسان الصادرة عام 1789م عن الجمعية الوطنية الفرنسية بمبدأ سيادة الأمة، حيث نصت في فقرتها الثالثة على أن "الأمة هي مصدر كل سيادة ولا يجوز لكل فرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة منها"، كذلك تبنى واضعي الدستور الفرنسي الصادر عام 1791م هذا المبدأ، حيث نصت الفقرة الأولى والثانية من الباب الثالث من هذا الدستور على "أن السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم، وهي ملك للأمة"، وأن "الأمة هي مصدر جميع السلطات"[2]. وقد جاء في المادة الثانية من الدستور الفرنسي لسنة 1946 "بأن مبدأها ــ أي مبدأ الجمهورية ــ هو: "حكم الشعب بالشعب وللشعب"، وفي المادة الثالثة "بأن السيادة القومية تخص الشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه وبطريقة الاستفتاء" [3].

كما أن عدداً من دساتير الدول العربية، أخذت بنظرية أو مبدأ سيادة الأمة، فقد تبناه الدستور المصري الصادر1923م ودستور1930م في المادة 23 لكل منهما، ودستور 1956م حيث نصت المادة الثانية منه على أن "السيادة للأمة" ـــ كذلك نصت كل من الفقرة الأولى والثانية من المادة 24 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية على أن "الأمة مصدر السلطات" وأن "تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور"، كذلك تبنى هذا المبدأ، كل من دستور المملكة المغربية الصادر عام 1972م ودستور دولة الكويت الصادر عام 1962م[4].

---

[1]) الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ مرجع سابق، ص219.

[2]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص38.

[3]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج2 ــ مرجع سابق، ص394-397.

[4]) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص40.

وهكذا اتجهت غالبية الدساتير إما إلى الأخذ بمبدأ سيادة الأمة، أو بمبدأ سيادة الشعب، الأمر الذي أدى إلى عددٌ من التطورات على معظم المفـــاهيم البرلمانيـــة، وترتب عليها عدد من النتائج الآتية:

1 . ظهور النظام النيابي والبرلمان المنتخب[1]: ذلك أن وجـــود برلمـــان يضـــم مجلس نيابي منتخب قد غدا الركن الأساسي للأنظمة النيابية، والسمة الغالبة لمعظم دساتير العالم المعاصر، وفي كل من الأنظمة الليبرالية والأنظمة الماركسية علـــى السواء.

2 . تراجع كل من ظاهرتي الوراثة والتعيين في تكوين الهيئات البرلمانية، وذلـــك لتعارض هاتين الظاهرتين مع كل من مبدأيّ سيادة الأمة وسيادة الشعب، هذا فضلاً عن تناقض أسلوبي التعيين والوراثة مع المبدأ الديمقراطي الذي يقرر أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية[2].

3 . تراجع الاختصاص التشريعي والرقابي للمجالس الوراثيـــة والارســـتقراطية، لصالح المجالس التمثيلية المنتخبة.

4 . تراجع مبدأ الاقتراع المقيد لصالح مبدأ الاقتراع العام الذي أخذت بـــه معظـــم النظم السياسية التي تبنت الديمقراطية النيابية [3].

5 . اتساع نطاق مفهوم الشعب السياسي، حيث أصبح يشمل كل البـــالغين لســـن الرشد من الذكور والإناث ممن هم كاملي الأهلية[4]، حيث تنسب هذه الميزة لنظرية

---

[1]) يراجع في ذلك: د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجـــع ســـابق ص41.

[2]) يراجع في ذلك: د محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص200.

[3]) والاقتراع العام كما يقول الدكتور عبد الحميد متولي "أصبح في العصر الحديث في الـــبلاد المتمدينـــة إحدى الضرورات... إن الاقتراع العام أصبح ظاهرة من الظواهر الطبيعية ... فـــالأوفق أن نـــلاءم بـــين ظروف البيئة وهذا النظام لننتزع منه قدر ما يستطاع من خير" ــ د. عبد الحميد متولي: أزمة الأنظمـــة الديمقراطية، ، ط2، دار المعارف ــ القاهر1962 ص128,

[4]) للمزيد أنظر: د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع ســـابق، ص211-218.

سيادة الشعب، في أنها جعلت نطاق الشعب السياسي يقترب كثيرا من الشعب في حقيقته الاجتماعية[1],

[1]) د.محمود عاطف البنا: الوسيط في التطم السياسية، ، دار النشر للجامعات ــ القاهرة، 2001/2000،ص217.

المبحث الثاني

أثر مبدأ الفصل بين السلطات

في تطور مفهوم نظام المجلسين

لما غدا مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الدستورية ذات الاتصال الوثيق في تكوين الهيئات التشريعية وفي ممارستها لاختصاصاتها، بوصفه أحد أهم المبادئ الدستورية الثلاث التي تقوم على أساسها الديمقراطية الغربية(أو الكلاسيكية)"[1]، ومن أشهر المبادئ الخاصة بنظم الحكم المعاصرة[2]، الأمر الذي يتطلب معه بحث مفهوم هذا المبدأ في (المطلب الأول) ومدى تأثيره في تطور مفهوم نظام المجلسين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

ثمة تباين واضح في مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات لدى كل من الفكر الديمقراطي الغربي، والفكر الماركسي، وهذا ما سنعمل على بحثه بإيجاز في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

في الفكر الديمقراطي الغربي

بعد أن استقر مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي المعاصر، وبعد أن تبنته غالبية الدساتير في النظم السياسية المعاصرة[3] التي أخذت بالديمقراطية النيابية، أصبح يشكل الركيزة والدعامة الرئيسية للنظام النيابي الديمقراطي، وسمة من سمات الدولة القانونية، وذلك باعتباره قاعدة لتوزيع الوظائف والاختصاصات

---

[1]) د. عبد الحميد متولي: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ــ مرجع سابق ص242.

[2]) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ــ مرجع سابق، ص451.

[3]) **"many other constitution have been influenced by the separation of powers". ــ See Bradley A. W; Constitutional and Administrative Law, *op. cit., p*52/53.**

بين سلطات الدولة من ناحية[1]، والضمانة الرئيسية ضد عسف السلطة، والوسيلة الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة من ناحية أخرى[2].

وعلى الرغم من ارتباط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفيلسوف الفرنسي مونتسيكو، غير أن هذا المبدأ مر بتطورات فكرية وأخذ حيزاً كبيراً في كتابات الفلاسفة والمفكرين السياسيين منذ القدم، فقد تحدث عنه أرسطو في مؤلفه الشهير (السياسة) فقسم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسية[3]. كما تناوله المفكر الانجليزي جون لوك في كتابه عن الحكومة المدنية[4] في القرن السابع عشر، حيث قسم وظائف الدولة على أربع هيئات[5].

---

[1]) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ــ مرجع سابق، ص451.

[2]) للمزيد في هذا الموضوع أنظر د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص248.

[3]) انطلق الفيلسوف الإغريقي أرسطو في تقسيمه لوظائف الدولة من فلسفة مفادها، "أن أي سلطة لا تنبع إلا من الجماعة كلها وبالتالي لا يجوز أن تسند إلى فرد أو أقلية من الشعب وإنما إلى الجماعة كلها، وما دام القانون هو في الحقيقة تعبير عن إرادة هذه الجماعة ومظهراً لها، فيجب أن يحكم تصرفات هذه الجماعة، وبذلك تكون السيادة في حقيقة الأمر لهذه الجماعة، وبمعنى آخر للشعب. غير أن تعدد وظائف الدولة وتنوعها وتشعبها، يستلزم تقسيم تلك الوظائف إلى عدة وظائف فرعية، نظراً لأن الجماعة صاحبة السيادة الحقيقية في الدولة ــ لن تستطيع أن تقوم بها مجتمعة وفضلاً عن ذلك فإن اجتماع السلطات كلها في يد شخص واحد كفيل بإفساد نظام الحكم من أساسه وتحول ذلك الشخص إلى سلطة استبدادية غير صالحة للاستمرار، ومن هنا لا بد من تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسية" هي: 1-المداولة، وأسماها بالسلطة التشاورية 2-الأمر، وهذه الوظيفة تنفيذية يتولاها الحكام وكبار الموظفين 3-القضاء أو العدالة وهذه الوظيفة تناط بالقضاء وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها. ــ للمزيد أنظر الدكتور حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس، نوقشت وأجيزت عام2006م

[4]) **"In 1690, The Englishman Jon Locke wrote in his *second Treatise of Civil government*; It may be to great temptation to humane frailty, apt to grasp at power, for the name persons who have the power of making laws, to have also in their hands the power to execute them, whereby they may exempt themselves from obedience to the laws they make, and suit the law. Both in its making and execution, to their own private advantage". - See BRADLEY A. W; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p50*.**

[5]) قسم جون لوك وظائف الدولة على أربعة هيئات: 1- السلطة التشريعية التي كان يعتبرها في مركز أسمى وأعلى بالنسبة للسلطات الأخرى، وذلك لقيامها بوضع التشريعات والقواعد المعبرة عن الصالح

لكن الفيلسوف الفرنسي (مونتسيكو) الذي ينسب إليه هذا المبدأ قام بدراسة أفكار من سبقوه حول هذا المبدأ مستفيدا من إقامته في انجلترا لمدة عامين، ومتأثراً بالنظم الانجليزية المعمول بها حينذاك[1]، فصاغ هذا المبدأ وعبر عنه ببلاغة ووضوح، ووظف النتائج المترتبة عليه في كتابه الشهير المعروف (روح القوانين) الذي ظهر عام 1748م[2]، وكان من أثار كتابات مونتسيكو ودفاعه عن مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره سلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعمل على تركيز جميع السلطات في يدها، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك[3].

وقد أخذ هذا المبدأ حيزاً كبيراً في كتابات الفلاسفة والمفكرين والسياسيين، إلى أن استقر هذا المفهوم في الفكر السياسي منذ أواخر القرن الثامن عشر، وللأسباب ذاتها حظي هذا المبدأ بإعجاب واهتمام عدد كبير من رجال الثورة الفرنسية، إلى أن أخذ به المشرع الفرنسي وتبناه إعلان الحقوق الصادر إبان الثورة الفرنسية

العام، 2- السلطة التنفيذية، وتقوم بتنفيذ القوانين والمحافظة على الأمن الداخلي، 3- السلطة الاتحادية ومهمتها إعلان الحرب وتقرير السلم وعقد المعاهدات ومباشرة العلاقات الخارجية، 4- سلطة التاج، أي مجموعة الحقوق والامتيازات الملكية، ــ وبذلك لم يعتبر لوك السلطة القضائية سلطة مستقلة قائمة بذاتها، ويرجع السبب إلى تأثره بالنظام الانجليزي القائم في عصره، حيث كان القضاة خاضعين قبل ثورة 1688 لسلطات التاج خضوعاً تاماً، سواء من حيث التشكيل أو من حيث الموضوع. للمزيد حول هذا الموضوع أنظر د. سعيد السيد علي: مرجع سابق، ص21-26.

[1]) "The doctrine of the separation of powers was developed further by French jurist Montesquieu, who based his exposition on the British constitution of the early 18th century as he understood it". See BRADLEY A. W; Constitutional and Administrative Law, *op. cit., p50&51.*-

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ط6، القاهرة 1988م، ص285.

ــ د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف ــ الإسكندرية 1966م، ص176.

[3]) د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2005م، ص294.

عام 1789م فجاء في المادة (16) منه على أن "كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات فلا دستور لها"[1].

لكن هذا المبدأ لم يسلم من معارضة بعض الفقهاء، الذين وجهوا إليه عدد من الانتقادات، يمكن إيجازها في النقاط الآتية:

- **مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظري، ذلك أنه يستحيل في الواقع العملي فصل هيئات الدولة عن بعضها وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً فيما بينها.**
- **تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يقضي على فكرة المسؤولية، حيث تلجأ كل هيئة إلى التهرب من مسئولياتها وإلقائها على عاتق الهيئات الأخرى.**
- **إذا كان هذا المبدأ يهدف إلى أن تكون كل سلطة متوازنة ومتساوية مع السلطتين الأخريين، فإن الواقع العملي قد أثبت هيمنة إحدى السلطات على باقيها.**
- **النظم التي أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات واجهت صعوبات أدت في بعض منها إلى انهيار النظام بكامله,**
- **يرى بعض الفقهاء أن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كان قد وجد لاعتبارات تاريخية تهدف في حينه إلى الحد من سلطان الملوك المطلق وسيطرة الفئات الحاكمة على مقاليد الحكم، فلم يعد هنالك مبرر لهذا المبدأ مع زوال تلك الاعتبارات[2].**

وفي رأينا أن هذه الانتقادات يمكن التعاطي معها بحسب تفسير مفهوم ومدلول المبدأ والغاية منه، فتكون هذه الانتقادات صحيحة إذا انطلقت الرؤية ــ افتراضاً ــ من زاوية الفصل التام والمطلق بين السلطات، وهذا ليس بالمنطقي وفي الوقت ذاته غير موجود في الواقع العملي للنظم السياسية المعاصرة، أما إذا انطلقت الرؤية باتجاه الفهم الصحيح لمدلول هذا المبدأ فإن هذه الانتقادات لا أساس لها من الصحة.

---

[1]) د. هاني الطهراوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر ــ عمان/الأردن، 2008م، ص244.

[2]) يراجع: د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق ص860-863.

فالمقصود بهذا المبدأ ليس الفصل التام المطلق كما يعتقد منتقدو المبدأ، إنما المقصود منه توزيع الوظائف الرئيسية الثلاثة في الدولة على ثلاث هيئات متساوية ومستقلة عن بعضها بحيث لا تستطيع إحداها أن تعزل الأخرى أو أن تستبد في السلطة، وعلى هذا الأساس فليس هناك ما يمنع قيام نوع من التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين هذه السلطات بالقدر اللازم الذي يُمَكّن كل منها القيام أولاً بواجباتها على الوجه الأكمل، والمحافظة على استقلالها من ناحية، ووقف تعدي كل منها حدود اختصاصها، وذلك بهدف تحقيق المراد من هذا المبدأ، وهو قيام الحكم الديمقراطي المبني على مشاركة الجميع منعاً للاستبداد والانفراد في السلطة وصوناً للحقوق والحريات العامة.

وهكذا فإن مفهوم هذا المبدأ، لم يكن المقصود منه إقامة جدار مادي يفصل فصلاً تاماً بين السلطات في الدولة، ولو كان مفهومه إقامة الفصل المطلق بين السلطات الثلاثة لكانت مساوئه تزيد على ما يحققه من مزايا، ويقف حائلاً دون مباشرة كل منها لوظائفها.

ورغم الانتقادات التي وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وبعد أن نصت عليه أو تضمنته معظم الدساتير في الأنظمة الديمقراطية النيابية بصورها المختلفة سواء في النظم البرلمانية أو في نظام حكومة الجمعية أو في النظم الرئاسية، كما هو قائم في الولايات المتحدة الأمريكية[1]، نستطيع القول أن مبدأ الفصل بين السلطات بالإضافة إلى أنه يشكل الضمانة الرئيسية لصيانة الحريات العامة وحقوق الإفراد، وركيزة هامة من ركائز الدولة القانونية[2]. فإن الغاية منه أيضاً، هي توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة

---

[1]) ومثال ذلك: الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية لعام1787م الذي أخذ ضمنا بمبدأ الفصل التام القائم على التوازن والرقابة بين السلطات ــ أنظر في ذلك:

- FERGUESON & E. McHENRY; The American System of Government; Op. Cit. p61&62.
- HERMAN PRITCHETT; The American Constitution; Op. Cit. p9.
- HOOD PHILLIP. M, A; Constitutional Law of Great Britain,. Op. Cit. p13&14.

[2]) د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997م، ص127.

وظيفتها، بحيث يتحقق للدولة، سلطة تشريعية وظيفتها وضع القانون، وسلطة تنفيذية واجبها تنفيذ وتطبيق القانون، وسلطة قضائية مهمتها الفصل في المنازعات والخصومات وفقاً لأحكام القانون، كما تستقل كل هيئة من هذه الهيئات الثلاثة عن الأخرى في ممارسة وظيفتها وذلك صوناً للحريات العامة ومنعاً للاستبداد والتحكم والانفراد بالسلطة[1].

الفرع الثاني
مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات
في الفكر الماركسي

لم يؤمن الفكر الماركسي الذي تبنته الأنظمة الشمولية بمبدأ فصل السلطات، ويرى فيه الأداة التي تستخدمها الطبقات الممتازة لهضم حقوق الطبقات العاملة، شأنه في ذلك شأن سائر الأفكار والمبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية الغربية. وذلك بخلاف ما تدَّعيه هذه الأخيرة، والتي تعتبر مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة من الوسائل التي تكفل الحرية، في حين أن الوسيلة الوحيدة لتحقيق الحرية في نظر أصحاب مذهب ماركس لا يجب البحث عنها في قواعد أو نصوص قانونية[2]، بل يجب خلق البيئة المناسبة والظروف الملائمة لبلوغها، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق إقامة نظام اجتماعي اقتصادي يهدم نظام الطبقات، ولا يعرف استغلال أصحاب الأعمال ورؤوس الأموال للطبقات العاملة[3].

---

[1]) للمزيد أنظر: د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق، ص184,

[2]) "يؤكد قادة الأنظمة السوفياتية والشعبية أن الديمقراطية في العالم الغربي هي دوماً شكلية، بسبب ظاهرة الصراع بين الطبقات، هذا الصراع الذي يجعل من الدولة نظام ضغط بين يدي الطبقة البرجوازية الحاكمة، بحيث لو ارتدت الدولة الشكل الديمقراطي، فان الديمقراطية لا يمكن أن تتواجد إلا لمصلحة الطبقة الحاكمة...." ـــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 مرجع سابق، ص50.

[3]) د. عبد الحميد متولي: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ج1ـ مرجع سابق. ص409.

كما يذهب أصحاب مدرسة البروليتاريا والفكر الماركسي إلى أن هـذا المبـدأ يؤدي إلى تقسيم السيادة الشعبية بين هيئات مختلفة، في حين أن السيادة للشـعب وحده فلا يجوز تقسيمها أو تجزئتها من وجهة نظرهم، لذلك ذهبوا إلـى اسـتبدال مبدأ الفصل بين السلطات بما يسمى "بمبدأ تفويض السلطات على درجاتٍ هرمية"[1] وفحوى هذا المبدأ يقوم على أن الشعب باعتباره صاحب السيادة الشعبية، يفـوض سلطته إلى جمعية نيابية منتخبة، تقوم هذه الأخيرة أيضاً بتفـويض بعـضٍ مـن سلطاتها إلى هيئة تنفيذية تمارس السلطة باسم الشعب، وبموجب هـذا التفـويض يحلُّ تقسيم العمل محلَّ فصل السلطات[2].

المطلب الثاني

أثر مبدأ الفصل بين السلطات

في تكوين وعمل الهيئات البرلمانية

يشكل مبدأ الفصل بين السلطات نظرية قانونية باتت الأساس في تطوير عمـل وبناء الهيئة أو السلطة التي تتولى مهمة التشريع في الدولة[3]. فكان لهذا المبـدأ أبلغ الأثر في بلورة الجوانب النظرية والقانونية والتطبيقيـة للهيئـات التمثيليـة.

---

[1]) وفي هذا الصدد يقول أندره فيشنسكي الذي برز في طليعة المعارضين لمبدأ الفصل بين السلطات: "أن المجتمع البرجوازي لم يحقق في واقعه مبدأ الفصل بين السلطات، بل حقق سيطرة السـلطة الإجرائيـة، التي يتصف بها تنظيم سلطات الدولة، في البلاد الرأسمالية، ولماذا تحاول البرجوازية المحافظة رسـمياً على مبدأ الفصل بين السلطات؟ ذلك هو للسبب ذاته الذي تقدم بيانه، وهو أن نتيجة هذا المبدأ تؤدي إلى ترسيخ الأوهام لدى الجماهير الشعبية، كعدالة الدولة، والابتعاد عن السلطة الكيفية، وإبراز دور الدولـة القانونية... ولم يكن تحديد وظائف الدولة، بالشكل الذي يتخذه ، بمقتضى مبدأ الفصل بـين السـلطات، سوى سيطرة السلطة الإجرائية على السلطة التشريعية، وتقييد لحقوق البرلمان" ولتأييد نظريتـه، يقـدم فيشنسكي انجلترا كمثال، وذلك بقوله "إن السلطة الإجرائية هي التي تسيطر وليس البرلمان،إذ أن الأكثرية في البرلمان، تنصاع إلى زعيمها، وهو الوزير الأول، مما يمكّن هذا الأخير مـن أن يحـرّك البرلمـان " ـ Andre Vychinsky; The Law of the Soviet State, New York, 1948, p314&326

نقلاً عن الدكتور أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، مرجع سابق ص547-575

[2]) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث ـ مرجع سابق، ص454.

[3]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، مرجع سابق ص577,

وعليه يمكن إيجاز تلك النتائج في الفرعين الآتيين: مبدأ استقلال البرلمان أو السلطة التشريعية (الفرع الأول)، استقلال المجالس التشريعية في ممارسة اختصاصاتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مبدأ استقلال البرلمان

يعد مبدأ استقلال البرلمان من أهم النتائج المترتبة على مبدأ فصل السلطات في النظم السياسية المعاصرة، سواء تشكل البرلمان من مجلس واحد أو من مجلسين، في حين كان كل من مجلسي البرلمان قبل استقرار هذا المبدأ يقع تحت هيمنة السلطة الحاكمة أو الملك، بخلاف ما هو عليه الحال في النظم الديمقراطية النيابية التي تستوجب أن يكون البرلمان مستقلاً عن الحكومة في ممارسة سلطاته، وأن تكون هذه السلطات على درجة كافية من الأهمية[1].

وقد أكدت مختلف الدساتير عند تنظيمها لسلطات الدولة على مبدأ استقلال السلطة التشريعية، ولم يتأَتَّ هذا الاستقلال إلا بعد أن تمكنت المجالس أو البرلمانات نتيجةً للصراع الطويل من الحصول تدريجياً على حريتها واستقلالها في جميع المجالات، إلى أن تحقَّق لها استقلالها العضوي واستقلالها الموضوعي[2].

غير أن هذا الاستقلال بشقيه العضوي والموضوعي ليس بالمطلق إلى الحد الذي يتنافى مع مقتضيات مبدأ المشروعية، بمعنى آخر أن البرلمان لا يستطيع المغالاة في استقلاله إلى الحد الذي يجعله يخالف مبدأ المشروعية، هذا المبدأ الذي يستوجب أن تخضع له كافة السلطات في الدولة، "ومن ثم لم يعد هنالك من ينكر ضرورة خضوع البرلمان أو السلطة التشريعية عند ممارستها لسلطتها التشريعية للقانون عموماً، وعلى الأخص للنصوص الدستورية والمبادئ القانونية العامة"[3].

---

[1]) موريس دوفورجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص110-111.

([2]) *FERGUESON & McHENRY*; The American System of Government; Op. Cit. *p253.*

[3]) د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص584.

الفرع الثاني

استقلال المجالس التشريعية في ممارسة اختصاصاتها

ثمة عدد من الاختصاصات الأساسية للمجالس التشـريعية، تكـاد أن تكـون متماثلة ومحددة في النظم السياسية التي تأخذ بالديمقراطية النيابية، سواء تكـون البرلمان فيها من مجلس أو من مجلسين، هذه الاختصاصات استقرت كنتيجة حتمية لانتشار مبدأ الفصل بين السلطات، في حين كانت قبل استقرار هذا المبدأ، تضـيق وتتسع وتتقلص أحياناً، وفي أحيان أخرى لا تعدو أن تكون شكلية، وذلك بمقدار ما تتمكن السلطة الحاكمة أو الملك من الهيمنة على السلطة التشـريعية أو الهيئـات التمثيلية، بخلاف ما هو عليه الحال في النظم الديمقراطية النيابية التي تستوجب أن يكون للبرلمان وظائف واختصاصات دستورية محددة[1].

فالوظائف الأساسية أو الدائمة، تكاد أن تكون متشابهة في مختلف المجـالس التشريعية، والتي يتعذر إيجاد برلمان أو مجلس تمثيلي لا يمارسها[2]، وتتمثل في ثلاث وظائف رئيسية هي: الوظيفـة التشـريعية والوظيفـة الماليـة والوظيفـة السياسية[3]، غير أن هذه الوظائف تتباين وتتفاوت بتباين شكل النظـام النيـابي، الذي يتباين وفقاً لمعيار أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات. لذلك سنعمل بشكل موجز على عرض الوظائف الرئيسية للمجالس التشريعية، إلى أن يتم دراستها بشيء من التعمق والتفصيل عند تناول الجانب التطبيقي لنظام المجلسين التشريعيين.

<u>أولاً ــ الوظيفة التشريعية</u>:

فالوظيفة التشريعية بوصفها الاختصاص الأول والأهـم فـي عمـل الجهـاز التشريعي سواء تألف هذا الأخير من مجلس أو من مجلسين، حيث حرصت مختلف

---

[1]) يراجع في ذلك: سلطات كل من مجلسي الكونجرس الأمريكي، البرلمان البريطاني والفرنسي، في الباب الثاني من هذه الدراسة.

[2]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2 ــ مرجع سابق ص706.

[3]) د. محمد المصالحة: دراسات في البرلمانية الأردنيـة، ج1، ط1، الحامـد للنشـر ــ عمـان/الأردن، 2000م، ص87.

النظم الدستورية على إسناد هذه المهمة إلى البرلمان وحده، وإن كان هنالك دور للسلطة التنفيذية، في المراحل السابقة واللاحقة للعملية التشريعية، خصوصاً في الأنظمة السياسية التي تنتمي إلى النظام البرلماني[1]. غير أن مبدأ استقلال البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية لا يمنع من وجود بعض الاستثناءات والاعتبارات التي تقتضيها حالة الضرورة في أوقات حل البرلمان أو ما بين أدوار انعقاده، والتي يعهد فيها إلى السلطة التنفيذية بوضع المراسيم الاشتراعية أو تشريعات الضرورة، وفي موضوعات استثنائية محددة لمواجهة ظروف طارئة[2].

وثمة حاجة أيضاً إلى تدخل أجهزة أخرى إلى جانب السلطة التشريعية في المراحل الأولى ــ مرحلة اقتراح القانون والتقدم بمشروعات القوانين ــ التي تسبق إخراج القواعد القانونية إلى حيز الوجود، أو في المراحل اللاحقة على إقرارها من البرلمان، كإجراءات التصديق والإعلان والنشر وما شابه ذلك، إلا أن إرادة تلك الأجهزة ليست ضرورية لخلق القانون، ولا تحول تلك الإرادة المخالفة لهذا القانون دون خلقه، فالإرادة الحقيقية المالكة لسلطة التشريع تتمثل في البرلمان الذي ينوب عن الشعب صاحب السيادة والإرادة الحقيقية[3].

غير أن الاختصاص التشريعي، ليس بالاختصاص المطلق للبرلمان يمارسه كيفما يشاء دون رقيبٍ أو حسيب ــ انطلاقاً من المبدأ القائل بأن البرلمان سيد نفسه ــ إذ لا توجد سلطة مطلقة من القيود والضوابط، وإلا تحولت تلك السلطة إلى تسلط، فوفقاً لمبدأ المشروعية أصبح من المسلمات في الدولة القانونية،

---

[1]) يرجع في ذلك: ــ د. حسن البحري: دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ــ 24 ــ العدد الأول ــ 2008، ص412.

ــ د. علي الدباس: ضمانات استقلال المجالس النيابية رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2007م، ص146.

[2]) د. نعمان عطا الله الهيتي: تشريع القوانين، ط1، دار رسلان للطباعة والنشر ــ دمشق، 2007م، ص125.

[3]) للمزيد أنظر د. أنور الخطيب: الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين ت بيروت، 1961م، ص261-264.

خضوع مختلف الهيئات العامة بما فيها السلطة التشريعية لأحكام القانون عموماً، وعلى الأخص للقواعد الدستورية والمبادئ القانونية العامة، "وقد حرص القضاء الدستوري على وضع الضوابط والمبادئ التي تحكم سلطة التشريع، بما مؤداه أن الخروج عليها يعد انتهاكاً للشرعية الدستورية، ويؤدي بالتالي إلى الحكم على مثل هذا التصرف بعدم الدستورية"[1]. حيث قررت معظم الدساتير أحكام معينة للرقابة على دستورية القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، وتختلف وسائل هذه الرقابة وأدواتها من دولة إلى أخرى باختلاف الدساتير[2].

ثانياً ــ الوظيفة المالية:

إذا كانت الوظيفة الأساسية للمجالس النيابية كأصل عام هي الوظيفة التشريعية[3]، فإن الاختصاص الأول للبرلمان من الناحية التاريخية، تَمَثَّلَ في الرقابة على الشؤون المالية وفرض الضرائب في انجلترا التي تعد مهد النظام النيابي والبرلماني، كان ذلك منذ الخلاف الذي نشأ بين البرلمان والتاج في عهد ملكية ستيوارت[4]، إلى أن تقرر هذا الاختصاص للبرلمان وأخذ يتطور تدريجياً، فأصبح في مقدمة اختصاصات مجلس العموم البريطاني[5].

وقد تبنت هذا الاتجاه غالبية دساتير النظم النيابية، حيث بات موضوع إقرار الميزانية أو الموازنة العامة للدولة ــ قبل بداية السنة المالية ــ من اختصاص المجالس النيابية المنتخبة، واتسع نطاق هذا الاختصاص ليشمل مناقشة وتقرير

---

[1]) د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص585/584.

[2]) د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ــ الإسكندرية، 2008م، ص22.

[3]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص760.

([4]) "The imposition of taxes is matter for legislation. Inevitably, taxation was amajer issue between the Stuart kings and parliament. If the crown could not levy taxes without the consent of parliament the will of parliament must in the long run prevail. It had been conceded by the time of Edward I that the consent of parliament was necessary for direct taxation. The history of indirect taxation is more complicated , since the regulation of foreign trade was apart of the royal prerogative in relation to foreign affairs there was no clear distinction between the imposition of taxes by way of customs duties and the prerogative powers in relation to foreign trade and defense of the realm. - See *BRADLEY A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p61*.

([5]) S. A. de Smith; Constitutional and Administrative Law, London Longman Group Ltd, *First Edition 1971, p287\288.*

الضرائب والرسوم والقروض والتعهدات المالية للدولة ومنح الالتزامات والتصرف المالي بأملاك الدولة، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (115) من الدستور المصري الحالي لعام 1971م، في وجوب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية، والمادة (101) من الدستور التي منعت فض الدورة العادية للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

ومن الملاحظ أيضاً أن الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية الصادر في 1973/3/13م، قد وضع هذا الاختصاص في مقدمة مهام مجلس الشعب، حيث جاءت أحكامه أكثر تفصيلاً[1]، فأناط بمجلس الشعب مهمة إقرار الموازنة العامة للدولة في المادة (71/ف4)، وضرورة عرضها على المجلس قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة إلا إذا أقرها المجلس، كما قررت المادة (74)، والمادة (75) أن يتم التصويت عليها باباً ولا تعتبر نافذة إلا إذا أقرها المجلس، وقضت المادة (76) أيضاً أن لكل سنة مالية موازنة واحدة ويحدد مبدأ السنة المالية بقانون، وفي المادة (77) إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة قبل بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة وتحصل الواردات وفقا للقوانين النافذة، وقد حضرت المادة (81) من الدستور السوري إحداث أي ضريبة أو تعديلها إلا بقانون.

وقد نهج دستور المملكة الأردنية الهاشمية نفس الاتجاه، فأسند إلى مجلس الأمة ــ شأنه في ذلك شأن دساتير النظم البرلمانية ــ مهمة فرض الضرائب، ومناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة في المواد من (111-119)[2].

<u>ثالثاً ــ الوظيفة السياسية (الرقابة البرلمانية)</u>: هذه الوظيفة على قدر كبير من الأهمية والخطورة، وتتمثل في مراقبة أعمال الحكومة ومحاسبة السلطة التنفيذية

---

[1]) أنظر في ذلك المادة(71/ف4) والمواد من (74-82) من الدستور السوري الحالي الصادر عام 1973، والتي جاءت ناظمة لأحكام الموازنة العامة للدولة والضرائب والشؤون المالية.

[2]) للمزيد من التفاصيل أنظر: الصفحة 139 من هذه الدراسة.

ومناقشة الشؤون العامة للدولة، وقد اهتمت الدساتير في إقرار عدد من الأدوات والوسائل التي تمكن المجالس التمثيلية من ممارستها بفاعلية فائقة[1].

بالإضافة إلى الاختصاص التشريعي والمالي والسياسي للبرلمانات، هنالك اختصاصات أخرى، قد تختلف وتتنوع من دولة إلى أخرى وذلك بحسب دستورها، ففي بعض الأنظمة يمارس البرلمان انتخاب رئيس الدولة، كالدستور اللبناني الذي أناط بمجلس النواب انتخاب رئيس الجمهورية، أيضاً ذهب عدد من الدساتير إلى تقرير بعض الاختصاصات القضائية لبرلماناتها، ويكون ذلك في حال محاكمة رئيس الدولة والوزراء وكبار الموظفين، حيث ينعقد البرلمان على شكل محكمة، كما هو الحال في فرنسا بموجب دستورها الحالي، والمجلس الأعلى في لبنان، ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، عندما ينعقد على شكل هيئة قضائية برئاسة رئيس المحكمة العليا[2].

خلاصة القول أن البرلمان الموصوف في النظم الديمقراطية بالسلطة التشريعية، لم تعد وظائفه ــ في ظل مبدأ فصل السلطات والمبادئ الدستورية الحديثة ــ تقليدية تقتصر على التشريع فحسب، وإنما امتدت وظائفه إلى وقائع يستطيع من خلالها تمثيل الشعب الذي انتخبه، تمثيلاً يجعله العضو الفاعل والمحرك الأساسي في الدولة.

كما أن أهمية مبدأ الفصل بين السلطات لا تقتصر على استقلال البرلمان في ممارسة اختصاصاته فحسب، إنما تظهر أهمية هذا المبدأ في مقتضيات الديمقراطية النيابية، التي يترتب عليها ضرورة توزيع السلطات العامة داخل الدولة على عدد من الهيئات، الأمر الذي دفع بالفقه الدستوري إلى تقسيم أنظمة الحكم في الدول المختلفة وفقاً لموقف دستور كل دولة من مبدأ الفصل بين السلطات، خصوصاً فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك أن استقلال السلطة القضائية

---

[1]) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، يراجع: الوظيفة السياسية للكونجرس الأمريكي، الوظيفة السياسية للبرلمان البريطاني، الوظيفة السياسية للبرلمان الفرنسي، الوظيفة السياسية للبرلمان الأردني، وذلك في الباب الثاني من هذه الدراسة.

[2]) يراجع في ذلك: د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2 ــ مرجع سابق ص708-709.

بات من المسلمات الضرورية في أي نظام للحكم يسعى إلـــى إعـــلاء حكـــم القـــانون وتحقيق المساواة بين المواطنين، فأصبحت هذه السلطة مستقلة في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية[1].

وثمة نتائج أخرى مهمة جداً حققتها البرلمانات في ظل مبـــدأ الفصـــل بـــين السلطات والمبادئ الدستورية الحديثة، وهي تطور مفهوم ضمانات استقلال أعضاء المجالس التشريعية[2].

---

[1] د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياســـية، منشـــأة المعـــارف ـ الإسكندرية 1980م، ص163.

[2] يراجع في ذلك: بحثنا بعنوان "ضمانات استقلال أعضاء السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، تم تحكيمه وقبوله للنشر بتاريخ 2009/4/15م.

الفصل الرابع
أزمة المجالس التشريعية
والاتجاهات المؤيدة والمعارضة لنظام المجلسين

تمهيد وتقسيم:

ثمة عدد من الدول التي أخذت بنظام المجلسين ثم تخلت عنه واختارت نظـــام المجلس الفردي، لكنها عادت مرة أخرى إلى نظام المجلسين، مثل جمهورية مصر العربية، والجمهورية الفرنسية منذ ثورتها إلى يومنا هذا، وهناك دول أخرى أخذت به ولم تستطع التخلي عنه مثل بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وجميع الدول الاتحادية، مثل كندا ــ سويسرا ــ الهند ...الخ، وهناك عدد آخر من الدول اختارت نظام المجلسين في فترات مبكرة من تاريخها الحديث ومن ثم أقلعت عنه وهجرته، كما هو الحال في الدول الاسكندينافية، وبالمقابل يوجد عدد كبير من الدول لم تأخذ أساساً بنظام المجلسين، إلا أن عدداً منها قد أخذ حديثاً بهذا النظام.

هذه التحولات في طريقة تكوين البرلمان، برز على أثرها خلاف فقهي وجـــدل سياسي أدى إلى ما يسمى بأزمة المجالس التشريعية كما يسميها الفقهاء، فانقســـم الفقه الدستوري ما بين مؤيدٍ ومناهضٍ لنظام المجلسين.

وعليه سنعمل على دراسة ما يسمى بأزمة المجالس التشريعية في (المبحـــث الأول)، ومن ثم الانتقال إلى بحث عيوب نظام المجلسين والاتجاهات المناهضة لـــه (المبحث الثاني)، ومزايا نظام المجلسين والاتجاهات المؤيدة له (المبحث الثالـــث) مع بيان رأينا في كل منها.

المبحث الأول

أزمة المجالس التشريعية

نتيجة للتحولات التي طرأت على الخارطة الجيوسياسية لدول أوروبا والعالم خلال القرون الثلاثة الماضية وما نتج عنه من تفكك عدد من الإمبراطوريات وبروز إمبراطوريات ودول جديدة، وانتشار الاستعمار الأوروبي في العديد من مناطق العالم، بدأت مرحلة الإياب لهذا الاستعمار، والمتمثلة بتحرر الدول الواقعة تحت هذا الاستعمار ونيل استقلالها. هذا الوضع بمجمله تَطَلَّبَ من كل دولة أن تحدد معالم نظامها السياسي وأن تضع قانونها الأساسي المتمثل في دستورها وشكل السلطة التشريعية فيها. هذا بالإضافة للتطورات التي طرأت على مجمل الفكر السياسي الدستوري، وما ترتب عليها من بروز عدد من النظريات والمفاهيم الدستورية الحديثة، التي سبق أن تعرضنا لها في هذه الدراسة.

حيث ذهبت بعض الدول إلى تقليد النموذج البرلماني السائد في إنجلترا وذهبت دول أخرى إلى تقليد النموذج السياسي الفرنسي الذي نشأ بعد الثورة الفرنسية وما حملته من مبادئ وأفكار. كما ذهبت دول أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية إلى ابتكار نموذجها السياسي الخاص بها، والمتوائم مع واقعها وظروفها التاريخية، وما لبثت دول أخرى أن قلدتها، وفي مرحلة لاحقة ظهر ما يسمى بالأنظمة الشمولية وديكتاتورية البروليتاريا. هذه الاتجاهات أدت إلى ظهور ما يسمى بالميول الدستورية الحديثة التي حدت بالفقهاء إلى إطلاق ما يُسمى بأزمة المجالس التشريعية[1].

وعليه سنلقي بالضوء على أزمة المجالس التشريعية في كل من إنجلترا وفرنسا وانتقالها إلى بقية بلدان العالم، وذلك من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. محمد كامل ليلة: المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ـ مرجع سابق، ، ص747.

ـ د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة المصرية ـ القاهرة 1937م ، ص213.

ـ د. عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري ـ مرجع سابق، ص 188

المطلب الأول

النموذج الانجليزي

وأزمة المجالس التشريعية في انجلترا

كانت أزمة المجالس التشريعية قد بدأت واستمرت في انجلترا ــ ولا تزال فيها ــ منذ بداية القرن الثالث عشر خصوصاً عندما نجح رجال الدين والأشراف المتحدون بالثورة على الملك جان، وحملوه على إصدار العهد الكبير Magna Charta عام 1215م وكانت هذه الوثيقة بمثابة أول تشريع دستوري في تاريخ انجلترا[1]، إلى أن انقسم البرلمان الانجليزي عام 1351 إلى مجلسين، احدهما أطلق عليه مجلس اللوردات ويتألف من كبار رجال الدين والإشراف واللوردات، والآخر أطلق عليه مجلس العموم ويتألف من النواب أو ممثلي الشعب[2].

وأمام عدد من الأزمات التي تعرض لها مجلس اللوردات ذو التاريخ الطويل والماضي العريق، تقلصت صلاحياته وضاقت اختصاصاته، فقد بلغت من الضعف إلى الحد الذي لا يستطيع معه أن يقف في وجه قانون أقره مجلس العموم[3]. إلا أن التقاليد الانجليزية ذات الطبيعة المحافظة احتفظت لهذا المجلس بعدد من الرسميات والشكليات التي تعود إلى مجلس الملك وتاريخه الطويل، ذلك بما يحفظ له هيبته ومكانته، بوصفه مبقياً على مكانة العرش الملكي وتقاليده، هذا إلى جانب اختصاصه القضائي باعتباره محكمة الاستئناف العليا في الدولة[4].

بيد أن ما انتهى إليه الأمر من تقييد سلطة مجلس اللوردات إلى الحد الذي وصلت إليه قبيل الحرب العالمية الأولى قد دفع بالميول الدستورية الحديثة في كثيرٍ من الدول إلى تبني فكرة المجلس الواحد، نتيجةً لشدة الهجوم على المجالس العليا

---

[1]) BRADLEY; op. Ct. p13

[2]) أنظر الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية، دار النهضة العربية 1968، ص247.

[3]) د, حسن البحري: دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث علمي محكم، منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24 ــ العدد الأول ــ 2008، ص418.

[4]) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوي: القانون الدستوري ــ مرجع سابق،ص134.

خصوصاً في الدول الأوربية التي استقلت عن أللإمبراطوريات الأوروبية الكبيـــرة، حيث أخذت دساتير بعض هذه الدول بنظام المجلس الواحـــد، كدســـتور لتوانيـــا، واستونيا وفنلندا وتركيا، وجميع البلاد المكونة للاتحاد الألمـــاني بمـــا فـــي ذلـــك بروسيا، وبافاريا، وساكس، ودستور يوغسلافيا السابق الصادر عام 1921 الـــذي أُلغي بموجب دستور عام 1929 حيث عادت يوغسلافيا إلى نظام المجلسين بموجب هذا الدستور[1].

---

[1]) أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص224.

المطلب الثاني
النموذج الإنجليزي
وأزمة المجالس التشريعية في فرنسا

بدأت أزمة المجالس التشريعية في فرنسا التي أثارت البرلمانية الانجليزية إعجابها منذ القرن الثامن عشر ــ كما يستدل على ذلك من أفكار مونتسكيو في كتابه "روح القوانين" ــ حيث تبدو الحالة فيها أكثر تعقيداً عما هي عليه في بريطانيا، على الرغم من اعتماد فرنسا في نظامها الدستوري للنظام البرلماني البريطاني، ولكن بتكييف هذا النظام مع العقلية الفرنسية بما يتلاءم والظروف السياسية التي مرت بها بعد ثورتها عام 1789م، وانتقالها تارةً إلى النظام الملكي المقيد وتارةً إلى النظام الجمهوري وتارةً أخرى إلى النظام الإمبراطوري[1].

وقد تجلى ذلك التحول في الحياة البرلمانية الفرنسية، عندما تحولت الجمعية التي كانت موصوفة في تاريخ فرنسا القديم "بجمعية الطبقات العامة"[2]، إلى جمعية وطنية في السابع عشر من حزيران لعام 1789م[3]. ومن بين القرارات الهامة التي اتخذتها الجمعية، كان التصويت على وحدة الجهاز التشريعي، فكانت النتيجة 490 صوت أعلنوا موافقتهم على الأحادية البرلمانية من بين 701 صوت[4].

وقد رأينا في الفصل الأول أن نظام المجلس الفردي لم يعمر طويلاً بعد صدور الدستور الثالث في العام الثالث للجمهورية سنة 1795، فانشأ هذا الدستور لأول مرة في فرنسا نظام الثنائية البرلمانية، فجعل السلطة التشريعية مؤلفة من

---

[1]) أنظر د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، مرجع سابق الصفحات 234، 240.

[2]) كانت جمعية الطبقات العامة تبدو وكأنها جمعية شبه تمثيلية ــ كما يقول أندريه هوريو ــ لكونها تضم ممثلين عن طبقات الأمة الثلاثة: رجال الدين والنبلاء وطبقة العامة، غير أن هذه الجمعية لا تجتمع إلا بدعوة من الملك، ولم تجتمع منذ عام1614 إلا في عام 1789.للمزيد أنظر أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص233-241.

[3]) أنظر أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص228.

[4]) Marcel MORABITO, Le Bricamerisme dans I,histoire constitutionnelle française, Le Bicamérisme, journée d,études du 17mars 1995, economica, 1997 page 13 -14.

مجلسين: المجلس الأول يسمى مجلس الخمسمائة، والمجلس الثاني يسمى مجلس القدماء (مجلس الشيوخ) ويتألف من 250 عضواً[1].

ومن الملاحظ أن نظام المجلسين الذي جاء به دستور 1795 لم يكن ناتجاً عن ترف سياسي أو هوس دستوري، وإنما جاء كنتيجة طبيعية للأزمات السياسية والدستورية وما سببته من أحداث دموية عصفت بفرنسا خلال أقل من ست سنوات من ثورتها، كانت أزمة المجالس التشريعية أحد أهم أسبابها، فكان نظام المجلس الواحد كما يصفه أندريه هوريو في دستور 1791، ودستور 1792، ودستور 1793، سواء كان على شكل جمعية تأسيسية أو على شكل جمعية تشريعية أو هيئة مؤتمر، فهي على حد قوله عبارة "عن جمعيات فريدة، وكان هذا أحد الأسباب التي حملتها إلى الاتجاه نحو الدكتاتورية، ومن أجل تجنب العودة إلى مثل هذه المتاهات نظم دستور السنة الثالثة مجلسين: مجلس أدنى وهو مجلس الخمسمائة، ومجلس أعلى وهو مجلس القدماء (مجلس الشيوخ) المنتخب والمؤلف من مائتين وخمسين عضواً" ويضيف هوريو أن هذا الدستور كان لديه "الرغبة في وضع حد نهائي لنظام دكتاتورية الجمعية الوطنية"[2].

وقد أطلق موريس دوفرجيه على تلك المرحلة من حياة البرلمانية الفرنسية بالنمط الانجليزي الفرنسي، الذي حاول الفرنسيون تطبيقه لكنهم لم يحسنوا فهمهم له جيداً، ذلك أن النمط الانجليزي في بريطانيا قد تطور إثر تراكم بطيء لإصلاحات متتالية، وتقاليد شكلت موضوع اتفاق وطني، بينما حاول الثوار الفرنسيون تقليده ونقله عبر تنظيم قانوني محدد بدستور مكتوب ومتفوق على القوانين العادية ومفروض على جميع السلطات[3].

---

[1]) أنظر د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، مرجع سابق ص259.

[2])أنظر أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص 255.

[3]) د. موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص230.

وفي عهد الشارت (ملكية تموز) كان الاتجاه السائد في فرنسا حينذاك هو إحياء الملكية، وفي نفس الوقت الأخذ بالأفكار الأساسية للثورة، وبالتالي لابد من اختيار حل وسط يحفظ للملكية والطبقة الارستقراطية حقوقها ويمنح الشعب حقه في التمثيل. ومن هنا كان الازدواج البرلماني ضرورة لتحقيق تلك الأهداف، ذلك أن السلطة مجسمة في شخص الملك، لا يستطيع أن يمارسها إلا بوجود مجلسين، مجلس للنواب يجري تأليفه بطريقة الانتخاب يمثل الشعب والأفكار الثورية، وتدوم ولايته خمس سنوات، أما المجلس الثاني (مجلس للنبلاء) يتم تعيين أعضائه من الملك أو يرثون مناصبهم كما هو الحال في بريطانيا ويكونون من بين الطبقة الأرستقراطية، وبذلك استطاعت فرنسا في دستور عام 1814 ــ كما يقول دوفرجيه ــ " من بلورة نظام وسيط بين الملكية المحدودة والنظام البرلماني،... فنجحت فرنسا في إقامة نظام منسوخ عن النظام البريطاني، ... فأصبحت المسؤولية السياسية أمرا محتوماً، والاستقالة هي مصير الوزارة التي يرفضها البرلمان،... وتدعمت سلطة رئيس المجلس، واتسع نطاق الاستجواب"[1].

ورغم تلك الأحداث والتحولات التي كانت تعصف في فرنسا وما صاحبها من حراك سياسي وتغيرات دستورية، إلا أن نظام المجلسين كان خياراً لا بد منه في دستور الجمهورية الثالثة الصادر عام 1875م[2]، فقد حاز مجلس الشيوخ على سلطات حقيقية إلى جانب المجلس المنتخب من قبل الشعب مباشرة، ولم يكن

---

[1]) أنظر موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص232.

[2]) لم يصدر دستور عام 1875 على شكل دستور واحد جمعت أحكامه ومبادئه في وثيقة دستورية واحدة، ذلك أن هذا الدستورلا يستند إلى دستور مبوب جامع بالمعني الشكلي المعروف، إنما استند إلى ثلاثة قوانين أساسية صدرت عام 1875 وهي: قانون 24 فبراير الخاص بمجلس الشيوخ، وقانون 25 فبراير الخاص بتنظيم السلطات العامة، وقانون 6 يوليو الخاص بتنظيم علاقات السلطات العامة، كما أُدخل على هذه القوانين الدستورية ثلاثة تعديلات جوهرية هامة، كانت في الأعوام 1879، 1884، 1926. - د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص316.

المبرر الحقيقي لوجود مجلس الشيوخ آنذاك للدفاع عن السلطات المحلية بقدر ما كان ضرورة لتنظيم السلطة التشريعية لتفادي أيَّ تجاوزٍ مؤذٍ للحقوق والحريات[1].

هذا الدستور (دستور عام 1875م) يعد من أطول الدساتير عمراً في التاريخ السياسي الفرنسي، استمر العمل به قرابة سبعين عاماً إلى أن جاء الاحتلال الألماني لفرنسا عام 1940م[2]، حيث أقام هذا الدستور نظاماً برلمانياً أدى إلى صيرورة مجلس الشيوخ مجلساً تشريعياً ثابتاً، " فالآليات الدستورية تقررت في أبسط صورها: مجلسان، رئيس للجمهورية غير مسؤول، وزراء مسؤولون أمام البرلمان، أحد هذين المجلسين وهو مجلس النواب ينتخب بالاقتراع العام المباشر، أما مجلس الشيوخ فينتخب بالاقتراع العام غير المباشر مع تفضيل للناخبين الريفيين، وللمجلسين سلطات متشابهة مع بعض الامتيازات لمجلس الشيوخ"[3].

خلاصة القول أن أزمة المجالس التشريعية لم تنتهِ في فرنسا على الرغم من اختيار نظام المجلسين في دستور الجمهورية الخامسة، الدستور الحالي الصادر عام 1958، مع أن هذا الدستور تمتع بنوعٍ من الاستقرار النسبي بعد أن عرفت فرنسا أكثر من اثنا عشر دستوراً ولم تستطع التخلي عن الثنائية البرلمانية[4]، ومع ذلك فإن مجلس الشيوخ بقي مثاراً للجدل حول أهميته وجدواه، هذا المجلس الذي حاول الجنرال ديغول إلغاءه في استفتاء 1969/4/27 بقصد المحافظة على مجلس سياسي واحد، لكن الهدف من وراء هذا الاستفتاء كان سياسياً بحتاً، يهدف إلى التخلص من معارضة هذا المجلس للحكومة التي كان ديغول يتولى رسم

---

(3) PASCAL Jan, Op. Cit, page 21 et 22.

[2]) أنظر د. سام دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص500.

[3]) أنظر أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق،ص277-278.

[4]) لورانس غراهام وآخرون: السياسة والحكومة ــ مقدمة للأنظمة السياسية ــ مرجع سابق. ص110.

سياساتها العامة، فكان لمعارضة هذا المجلس لبعض مشاريع القوانين أثر فاعل على ما يتمتع به ديغول من تأثير سياسي مهم[1].

لكن هذا الاستفتاء عزز من مكانة وقدرات مجلس الشيوخ، بما يسجل أهمية هذه الهيئة التي أصبحت الآن وأكثر من أي وقتٍ مضى جزءاً لا يتجزأ من مؤسسات الجمهورية الفرنسية[2]. فكان للقناعات الموجودة لدى الرأي العام الفرنسي، بأن ازدواجية المجالس هي ضرورية جداً في الديمقراطيات الليبرالية، علاوةً على ذلك فإن فكرة تمثيل مجلس الشيوخ للجماعات المحلية كانت تلقى رواجاً، الأمر الذي أدى إلى فشل محاولات إلغاء هذا المجلس في استفتاء 1946، واستفتاء عام 1969، ونتج عنه بالتالي استقالة الرئيس ديغول وإخراجه من الحياة السياسية لفرنسا[3].

---

[1]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق. ص208.

(4) Marcel MORABITO, Op. Cit, page 13.

[3]) د. مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية، الدار الجامعية الجديدة ــ الإسكندرية 2003م، ص 102.

المطلب الثالث
النمط الانجليزي الفرنسي
وانتقال أزمة المجالس التشريعية إلى بقية بلدان العالم

لقيَ ذلك التطور الذي نتج عن أزمة المجالس التشريعية في كُلٍ من بريطانيا وفرنسا امتداده في النظم السياسية الأوروبية، فذهب جانب من الفقه الغربي ــ على رأسهم موريس دوفرجيه ــ إلى تقسيمها إلى نماذج وأنماط، فكان ما يسمى بالنمط الإنجليزي، وما يسمى بالنمط الانجليزي الفرنسي أو بالنموذج الأوروبي، فالبرلمانية المتوازنة التي وجدت في النموذج الإنجليزي، وكانت محط إعجاب مونتسيكو ونظرياته، لم يقتصر تأثيرها الكبير على الثورة الفرنسية فقط، وإنما امتد تأثيرها إلى واضعي الدستور الأمريكي عام 1787م، فلم يقلد واضعو هذا الدستور النموذج البريطاني كما كان موجوداً، إنما قلدوه كما كان يصفه مونتسيكو.

وعليه كان لكل من النموذج البرلماني الإنجليزي والنموذج البرلماني الفرنسي تأثيره على واضعي دساتير عدد من الدول الأوروبية، فاعتمدته كل من بلجيكا وهولندا والدول الاسكندينافية (السويد، الدانمرك، النرويج)، وفي جميع هذه الدول تسود الملكيات الكلاسيكية البرلمانية، ويتألف البرلمان فيها من مجلسين باستثناء النرويج التي لم تأخذ دوماً بالثنائية البرلمانية، ومن ثم تبعتها كل من الدنمرك عام 1953، والسويد عام 1969، حيث هجرت هاتان الدولتان نظام المجلسين[1].

ومن دساتير الدول التي يبدو فيها النمط الانجليزي الفرنسي واضحاً، دستور هولندا الصادر عام 1814 بعد تحول النظام الجمهوري القائم منذ عام 1579 إلى نظام ملكي دستوري بعد هزيمة نابليون عام 1814م، حيث انحصرت الملكية فيها

---

[1]) موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص 121، 140، 217، 261.

بأسرة أورنج، فانشأ الدستور النظام الملكي البرلماني، ملك غير مسؤول ووزارة مسؤولة أمام البرلمان، وهذا الأخير يتألف من مجلسين: مجلس النواب يتم تشكيله عن طريق الانتخاب العام على أساس التمثيل النسبي ومدته أربع سنوات، ومجلس الشيوخ أعضاؤه منتخبون من قبل مجالس الأقاليم، وعددهم يساوي 50% من عدد أعضاء المجلس الأول، وصلاحياته التشريعية تنحصر في الموافقة على مشروعات القوانين التي وافق عليها المجلس الأول أو رفضها، دون أن تكون له سلطة تعديلها. وهنالك مجلس الدولة المؤلف من 14 عضواً يقوم الملك بتعيينهم، ومهمته تقديم المشورة للملك والوزراء والنظر في دستورية القوانين[1].

وقد كان للنموذج الانجليزي امتداده خارج القارة الأوروبية واضحاً في تنظيم السلطات العامة في الدستور الفيدرالي الكندي، فهو نسخ مباشر للمؤسسات السياسية البريطانية، فالوزارة مسؤولة أمام البرلمان، والبرلمان يتألف من مجلسين: مجلس العموم (مجلس النواب) يتكون من 265 عضواً يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام على أساس التمثيل النسبي حسب عدد سكان كل إقليم، ومجلس الشيوخ المؤلف من 102 عضواً يجري تعيينهم من قبل الحاكم العام لمدى الحياة، ويتمتع المجلسان بنفس الصلاحيات فيما عدا القوانين المتعلقة بالموازنة العامة والضرائب ومساءلة الحكومة ومسؤوليتها أمام البرلمان فتبقى من اختصاص المجلس الأول وحده دون مجلس الشيوخ[2].

لكن الثنائية البرلمانية في كل من استراليا والهند مختلفة عما هي عليه في كندا، على الرغم من تشابه التاريخ السياسي في الدول الثلاث من نواحٍ عدة، ذلك أن هذه الدول الثلاثة كانت مستعمرات تخضع للتاج البريطاني ولا تزال تَنضوي تحت لواء منظومة الكومنولث البريطاني، وجميعها فيدرالية تأخذ إلى حد ما

---

[1]) عبد الفتاح حاتم: التقاليد البرلمانية (بلجيكا، هولندا، النرويج)، دار القاهرة للطباعة والنشر ــ القاهرة 1957.

(2) John Melsens, Le système électoral Fédéral, en le system politique de canada, édition de 1 Université d Ottawa Canada, 1970, p 187.

بالنظام النيابي البرلماني. حيث يتألف البرلمان الأسترالي من مجلسين: مجلس النواب ويتكون من 124 عضواً يتم انتخابهم لمدة ثلاث سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر على أساس التمثيل النسبي بحسب عدد السكان، ومجلس الشيوخ المؤلف من 60 عضواً يتم اختيارهم أيضاً عن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة ست سنوات، بواقع عشرة ممثلين عن كل دولة أو ولاية من الولايات الداخلة في الاتحاد، وهذا المجلس شبيه بمجلس الشيوخ الأمريكي إلى حد ما أكثر من مجلس اللوردات البريطاني، إذ يملك سلطات متقاربة مع تلك التي يملكها مجلس النواب لكن سلطته أضعف فيما يتعلق بالقوانين المالية.

كذلك الأمر في الاتحاد الفيدرالي الهندي حيث يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس الشعب (لوك صبا) ويتألف من عدد لا يزيد عن 527 عضواً يتم اختيارهم لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر على أساس التمثيل النسبي بحسب عدد السكان، أما المجلس الثاني فهو مجلس الدول أو الولايات (راجيا صبا) ويتألف من عدد لا يزيد عن 250 عضواً يتم اختيارهم من قبل المجالس التشريعية المحلية في الولايات لمدة ست سنوات مع تجديد الثلث كل عامين، ومن بين هؤلاء الأعضاء، 12 عضواً يعينهم رئيس الدولة ممن يمثلون العلم والأدب والفن، وصلاحيات هذا المجلس تكاد تكون متقاربة مع تلك التي يملكها مجلس النواب لكن سلطته أضعف فيما يتعلق بالقوانين المالية[1].

ومن جانب آخر لم تكن الأزمة قاصرة على هجر بعض الدول لنظام المجلسين، وإنما كانت بالتمسك به في دولٍ أُخرى والدفاع عنه، أو بتطويعه وتطويره بما يتواءم وظروف كل دولة ومنظومتها السياسية والاجتماعية، ولم تقتصر الأزمة أيضاً على الدول الأوروبية فحسب، بل امتدت إلى بقية بلدان العالم، بعد التحولات

---

[1]) للمزيد حول تنظيم البرلمان والسلطات العامة في كل من استراليا والهند أنظر: د. ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية ــ مرجع سابق، ص126/125. أيضاً موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري/ الأنظمة السياسية الكبرى ــ مرجع سابق، ص226-228.

التي أشرنا إليها، خصوصاً بعد أن قامت انجلترا بتقييد سلطة مجلس اللوردات بموجب قانون 1911، وبلغت ذروتها بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى[1]، حيث ذهبت بعض النظم التي تأخذ بنظام الحزب الواحد، ولم تختر نظاما فيدرالياً أو سلطة تنفيذية ملكية إلى النزوع نحو نظام المجلس الواحد، مفضلة إياه على نظام المجلسين، وهذا ما حدث فعلاً في ظل نظام الجنرال فرانكو في اسبانيا، ونظام سالازار في البرتغال، وكلاهما مدعوم من النازية في ألمانيا والفاشية في ايطاليا آنذاك، هذه الأنظمة التي وصفهما أندريه هوريو بالدكتاتوريات الأبوية[2].

والحالة هذه أتيحت عندما سقط النظام الملكي في إسبانيا عام 1931 وشرعت الجمهورية الجديدة بوضع دستور جديد، فدافع الكثيرون من أعضاء الجمعية التأسيسية ورجال القانون عن نظام الثنائية البرلمانية، مبينين مساوئ نظام المجلس الفردي، لافتين النظر إلى مجلس الشيوخ الفرنسي "الذي استطاع كما قالوا أن ينقذ الجمهورية الفرنسية في الأوقات العصيبة"، ولكن بالرغم من وجاهة تلك الآراء فقد استقر الرأي في النهاية على أن يتكون البرلمان من مجلس واحد، بحجة أن وجود مجلس للشيوخ إلى جانب مجلس النواب (الكورتيز) يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب[3].

غير أن هذا النظام سرعان ما تحول بعد أن أدرك الجنرال فرانكو ــ الذي عرف بذكائه الحاد أكثر من جاره سالازار في البرتغال ــ عام 1942م بأن انتصار حلفائه (دول المحور) أصبح أمراً مشكوكاً فيه، فلجأ إلى العمل على تطوير نظام حكمه، فانشأ جمعية وطنية يطلق عليها (الكورتيز) بموجب قانون 17 تموز 1942، وشرع بموجب قانون 8 تموز 1947 في تنظيم اسبانيا على أساس أنها مملكة بدون

---

[1]) د. محمد كامل ليلة: المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ــ مرجع سابق،ص748.

[2]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، الصفحات 129/128، 155.

[3]) أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص224.

ملك، ذلك أن وراثة العرش تكون بالمنافسة بين ورثة العرش، فأوجد عدد من الهيئات التي وافق عليها باستفتاء عام، ومن أهم هذه الهيئات كان مجلس المملكة، ومن اختصاصات هذا المجلس تقديم لائحة من ثلاثة مرشحين إلى رئيس الدولة ليختار من بينهم رئيساً للحكومة، وفي حال وفاة رئيس الدولة يتولى هذا المجلس اختيار الملك وولي العهد الذي يخلفه[1].

وقد حدث ذلك فعلاً بعد وفاة الجنرال فرانكو عام 1957، حيث تم اختيار اخوان كارلوس ملكاً على اسبانيا بعد دكتاتورية دامت ما يقارب الأربعين عاماً، ومن ثم جرت انتخابات تشريعية بجو من الحرية عام 1977 ذهب فيها الشعب الاسباني إلى اختيار أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب العام المباشر بموجب قانون الإصلاح السياسي لعام 1976 الذي كان بمثابة دستور انتقالي[2].

أما بالنسبة لأزمة المجالس التشريعية التي شهدتها الأنظمة الشمولية بعد نجاح الثورة البلشفية الكبرى في روسيا عام 1917 بزعامة لينين ورفاقه، وتحديداً في فترة ما بعد وضع الدستور الثاني للاتحاد السوفيتي عام 1924، حيث يتألف مجلس السوفييت الأعلى من مجلسين منتخبين لمدة أربع سنوات[3]، وهما سوفييت الاتحاد وسوفييت القوميات، ومن هذين المجلسين (السوفييت الأعلى) يتم انتخاب هيئة رئاسة السوفييت (البريزيديوم) وتتألف من 39 عضواً، وتعد البريزيديوم الهيئة الرئاسية العليا في الدولة التي تمارس جميع الصلاحيات ــ اتخاذ المراسيم التشريعية، التصديق على المعاهدات، تعيين الوزراء وإقالتهم ــ بشرط تصديقها من السوفييت الأعلى طبقاً لنص المادة 48 من الدستور[4].

---

[1] أنظر أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص130.

[2] أنظر موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص340.

[3] جاءت المواد من 30-40 من دستور الاتحاد السوفييتي ناظمة لصلاحيات المجلسين اللذين يشكلان مجلس السوفييت الأعلى وطريقة تكوين كل منهما وعلاقة كل منهما بالآخر.

[4] د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص 441-445.

وهكذا جاء النظام السياسي الشمولي في الصين، والقائم على الأيديولوجية الماركسية بعد انتصار الثورة الشيوعية في الصين بقيادة (ماو تسي تونغ) عام 1949، فقد صدر أول دستور في ظل النظام الجديد بتاريخ 1954/9/24، فأقام هذا الدستور مؤسسات سياسية شبيه إلى حد معين مع تلك التي أقامها الاتحاد السوفيتي في كل من دستور عام 1924 ودستور عام 1936، باستثناء البرلمان المؤلف من مجلس واحد، وهو الجمعية الشعبية الوطنية المكونة من 2987 نائب ينتخبون بطريقة غير مباشرة لمدة خمس سنوات، ونظراً لضخامة هذه الهيئة فقد سلك المشرع الدستوري الصيني مسلك نظيره السوفييتي فأوجد اللجنة الدائمة للجمعية الشعبية الوطنية، وتتألف من 135 عضواً يتم انتخابهم من قبل الجمعية الشعبية الوطنية ومن بين أعضائها، وتمارس بالتفويض نفس صلاحيات الجمعية الشعبية الوطنية، ذلك أن هذه الأخيرة لا تنعقد إلا لدورة واحدة سنوياً ولأيامٍ معدودة، وهذه الهيئة مماثلة لهيئة البريزيديوم في الاتحاد السوفييتي[1].

أما على صعيد الدول ذات البنية الموحدة (البسيطة) التي أخذت بالديمقراطية الشعبية وليس لديها حاجة إلى الفيدرالية، وكانت أنظمتها الدستورية تأخذ بالثنائية البرلمانية، مثل رومانيا، وبلغاريا، وهنغاريا، وبولونيا، حيث جاءت دساتيرها في منتصف القرن الماضي مستوحاة من الدستور السوفييتي، فترك عدد منها نظام المجلسين واكتفى بنظام المجلس الواحد إلى جانب البريزيديوم، والسبب يعود إلى أن الديمقراطية الشعبية لا يمكن أن تكون شكلاً وسطاً بين البورجوازية ودكتاتورية البروليتاريا، كما أن الانتقال إلى الاشتراكية لا يمكن أن يجري خارج دكتاتورية البروليتاريا العاملة ضد العناصر الرأسمالية، بل تصبح شكلاً من أشكالها.

لكن تشيكوسلوفاكيا سابقاً، فهي بشكل خاص من بين جميع بلدان أوروبا الوسطى، رغم أنها انتقلت إلى نظام الحزب الواحد وإلى منهج البروليتاريا بعد انقلاب عام 1948، فقد احتفظت بأطر النظام الديمقراطي الكلاسيكي في دستورها

---

[1]) أنظر د. سام دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، الصفحات 625-631.

الصادر عام 1949[1]، إذ كان الدستور السابق الصادر عام 1920 قد أوجد مجلس الشيوخ، وكان هذا المجلس ذو فاعلية ويتمتع بكامل الصلاحيات التي أعطاها الدستور لمجلس النواب[2]. أما ظاهرة تعدد المجالس في الاتحاد اليوغسلافي فقد تحدثنا عنها في موضع سابق[3].

وفي الدول العربية، نجد أن كلاً من موريتانيا وفقاً لدستورها الصادر في 20/يونيو/1991، والجزائر في دستورها الجديد الصادر بتاريخ 1996/11/28، وسلطنة عمان بموجب المرسوم السلطاني رقم 86 تاريخ 12/16/ 1997، ومملكة البحرين طبقاً لدستورها الصادر عام 2002 قد أخذت لأول مرة بنظام المجلسين.

وفي المقابل نجد أن كلاً من جمهورية مصر العربية بموجب التعديلات الدستورية التي طرأت عام 1981 على دستور عام 1971، والمملكة المغربية وفقاً لدستورها الجديد الصادر بتاريخ 1996/10/7 قد عادت مجدداً إلى نظام المجلسين بعد أن كانت تأخذ بهذا النظام، فتركته وأخذت بنظام المجلس الفردي، ومن ثم أقلعت عنه لتعود إلى سابق عهدها.

غير أن المملكة الأردنية الهاشمية لا زالت تطبق نظام المجلسين في دستورها الحالي الصادر عام 1952 منذ أن أخذت به في دستورها السابق الصادر عام 1946.

هذا العرض السريع لأزمة المجالس التشريعية في عدد من دول العالم عموماً، وما استجد من تحولات طرأت مؤخراً على منظومة المجالس التشريعية في ست دول عربية، يقودنا إلى طرح عدد من الأسئلة الهامة وهي: هل توجد أزمة مجالس تشريعية في هذه الدول؟ أم أن لديها أزمات سياسية تحاول نزع فتيلها بالانتقال إلى نظام المجلسين؟ وهل نظام المجلسين يُعَد أكثر تحقيقاً وتفعيلاً للديمقراطية؟ أم أن نظام المجلسين يعد أكثر تناسباً وتناغماً مع طبيعة وتركيبة النظام السياسي

---

[1]) د. كمال الغالي: القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص465.

[2]) أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص225.

[3]) يراجع في ذلك: تطبيقات نظام المجلس الاقتصادي وفكرة تعدد المجالس ص 111 من هذه الدراسة.

والاجتماعي في هذه الدول؟ وهل هذا النظام فعلاً ــ كما نَعَتهُ بعض المفكــرين ــ يشكل عائقاً وكابحاً من كوابح العمل الديمقراطي؟

سنحاول الإجابة على هذه التساؤلات من خلال البحث في العيوب والانتقادات الموجهة لنظام المجلسين والاتجاهات المؤيدة والمعارضة له، ليتسنى تفنيــد تلــك الانتقادات في معرض الحديث عن مبررات ومزايا هذا النظام.

المبحث الثاني
عيوب نظام المجلسين والاتجاهات المناهضة له

لم يسلم مبدأ ثنائية البرلمان ــ كغيره من المبادئ الدستورية والنظريات القانونية ــ من العيوب، ومن سهام النقد التي وجهت إليه، وقد حمل عدد من الفقهاء على نظام المجلسين وأوسعوه نقداً، وفضلوا عليه نظام المجلس الفردي، وكان من أبرزهم في فرنسا (تيرجو) و(لامرتين)، وإليهما يرجع السبب في إقرار نظام المجلس الواحد في دستوري عام 1791 و1848 الفرنسيين[1]. وهكذا يذهب أنصار المجلس الفردي ومعارضي نظام المجلسين إلى إبراز عيوب هذا النظام في الأوجه التالية:

أولاً: تعارض نظام المجلسين مع وحدة سيادة الأمة وإرادتها:

وحجتهم في ذلك أن الأمة ليس لها إلا إرادة واحدة، ولا يجوز أن يعبر عن هذه الإرادة إلا مجلس أو هيئة واحدة منتخبة تمثل سيادة الأمة وإرادتها، لكون الإرادة الواحدة لا تتجزأ، وبالتالي فإن نظام المجلسين يتعارض مع وحدة سيادة الأمة في التعبير عن إرادتها، هذه الحجة التي قيل بها عند وضع أول دستور فرنسي عام 1789 وهي من الأسباب التي استخدموها لتبرير نظام المجلس الواحد، كذلك استخدمها واضعي دستور 1848م لنفس السبب[2].

وقد جاء الرد من معارضي المجلس الواحد بأن هذه الحجة واهية لكن الأمر قد اختلط على أصحابها وليس لها أقل قيمة علمية من الناحية التطبيقية، ولو تم إتباعها إلى النهاية لأدت إلى نتائج وخيمة، فإذا تم التسليم بهذا المنطق النظري لأدى الأمر بنا إلى التسليم بأن إرادة الأمة يجب أن لا يعبر عنها إلا شخص واحد،

---

[1]) أنظر د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص127.

[2]) أنظر د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية ــ مرجع سابق، ص358.

وهذا معناه العودة إلى النظام الملكي الديكتاتوري المطلق، وبالتالي تتجسد كافة السلطات في شخص واحد[1].

وفي اعتقادنا أن الواقع العملي لتقسيم المؤسسات الدستورية إلى هيئات مختلفة داخل الدولة الواحدة وداخل السلطة الواحدة أيضاً، قد أثبت فشل هذه النظرية، ذلك أن السلطة القضائية تتألف من عدة هيئات قضائية، والسلطة الإجرائية أيضاً تتكون من عدة هيئات تنفيذية، وبالتالي فإن وجود المجلسين داخل السلطة التشريعية لا يقدح بوحدة السلطة التشريعية، ولا يجعل إرادة الأمة قابلة للتجزئة، لأنه مهما تعددت المجالس داخل السلطة التشريعية ومهما اختلفت، فالعبرة في القرار النهائي الذي يصدر عن السلطة التشريعية كسلطة واحدة تتمثل فيها إرادة الأمة، بصرف النظر عن عدد المجالس التي تتألف منها.

ثانياً: نظام المجلسين يعيق العملية التشريعية: ذهب منتقدو نظام المجلسين إلى أن نظام المجلس الواحد من الناحية التقنية أكثر بساطة وأقل تعقيداً من نظام المجلسين، ذلك أن هذا الأخير يعوق التشريع ويسبب البطء فيه[2]، ويضيف دوفرجيه إلى ذلك، في أن المشكلة الشائبة في جميع البرلمانات هي البطء وليس التسرع في التشريع، إن إضافة كابح إضافي يزيد السوء الذي يجب ــ على العكس من ذلك ــ أن يجري تصحيحه[3].

غير أن أنصار نظام المجلسين جاء ردهم على ذلك: في أنه إذا كان هذا الانتقاد مقبولاً من الناحية النظرية، إلا أن قيمته تقل من الناحية التطبيقية عندما ندرك أن الغاية من التشريع لا تتحقق إلا بوجود قوانين عادلة قويمة دون الاكتراث بعددها، يكون من طبيعتها البقاء لفترات طويلة نسبياً بعيدة عن التبديل والتعديل والتأويل، وهذا ما يكفله نظام المجلسين[4].

---

[1]) أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص201.

[2]) د.عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص185.

[3]) أنظر موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص121.

[4]) أنظر د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص129.

ثالثاً: يؤدي هذا النظام إلى النزاع والانقسام داخل البرلمان: يجيب بعض الفقهاء على ذلك في أن الانقسام بين المجلسين أكثر قيمة ومنفعة عامة من السلبيات الناتجة عن هذا الانقسام، ذلك أن الاختلاف والتباين في الرأي بين المجلسين أمر لا مناص منه حتى يتحقق الهدف من الثنائية البرلمانية، وإذا تحول هذا الخلاف إلى نزاع بين المجلسين واشتد حول موضوع معين، فقد ذهبت غالبية الدساتير إلى تقرير أحكام وطرق معينة يتم بموجبها حسم الخلاف[1].

حيث أقر قانون 1949 بحق الاعتراض التوقيفي لمجلس اللوردات البريطاني، إذ يحق لمجلس العموم إصدار القانون بعد مضي عام من اعتراض مجلس اللوردات عليه دون الرجوع إلى هذا الأخير، كما لجأت بعض الدساتير إلى تنظيم عقد الجلسات المشتركة للمجلسين على هيئة مؤتمر كما في المادة (92) من الدستور الأردني[2].

وقد تلجأ بعض الدساتير إلى تشكيل اللجان المشتركة كما في فرنسا، إذ يمكن للحكومة أن تطلب تشكيل لجنة مشتركة مؤلفة من سبعة أعضاء من كل مجلس لدراسة وضع نص توافقي للنصوص المختلف عليها[3]، وغالباً ما يتفق المجلسان على حل معين، وفي حال وصول النزاع إلى طريق مسدود، يستعان بحق الحل في النظام البرلماني، وذلك بحل أحد المجلسين أو كليهما بحسب ما هو مقرر في الدستور. وقد ينتهي الخلاف بنزول المجلس الثاني عند رغبة المجلس الأكثر تمثيلاً للشعب (مجلس النواب)[4].

رابعا: يؤدي نظام المجلسين إلى خلق أرستقراطيات جديدة: ذهب مؤيدو نظام المجلس الفردي إلى أن نظام المجلسين من شأنه أن يخلق أرستقراطيات

---

[1]) د. عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص181.

[2]) يراجع الصفحة 140 من هذه الدراسة.

[3]) للمزيد حول هذه النقطة أنظر: د. سام دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق ص563.

[4]) أنظر د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية ــ مرجع سابق، ص359.

جديدة لا تتفق مع الديمقراطية ولا تنسجم وروح العصر الحالي الذي يتجه إلى إذابة الفوارق الطبقية، ذلك أن طريقة تكوين المجلس الأعلى سواء عن طريق الوراثة أو التعيين أو عن طريق اختيار أعضائه ضمن شروط مقيده ومشددة، كذلك بالنسبة لطول مدة العضوية وعدم انسحاب حق الحل إلى هذا المجلس حيث يبقى قائماً عند حل المجلس الأول في النظام البرلماني، وبالتالي فإن كل هذا التباين سيؤدي إل خلق أرستقراطيات جديدة[1].

وتأسيساً على ما تقدم فإن وجود هذا المجلس يشكل في عيون معارضيه خطراً على الديمقراطية، لأن المجلس الأول باعتباره الممثل الحقيقي للشعب يقف أحياناً عاجزاً عن سن القوانين التي تصب في مصلحة الشعب ولا يريدها المجلس الثاني، لذلك قال الكثيرون بأن الأخذ بنظام المجلس الواحد يشكل تطوراً ديمقراطياً كبيراً[2].

ومن جانبنا نرى أنه يمكن الرد على ذلك في أن الأرستقراطية التي كانت تضم طبقة الأشراف والنبلاء سابقاً وكانت تُمَثّل في المجالس العليا تمثيلاً خاصاً، من غير المستحسن تهميشها واستبعادها، بدليل أن مونتسيكو نفسه قد ذهب إلى وجوب تمثيل هذه الطبقة بنسبة مصالحها حتى لا تحارب حرية العامة، وإن كانت هذه الطبقة لم تعد موجودة في هذا الزمن بالشكل الذي كانت عليه، إلا أنها لا زالت موجودة بأشكال مختلفة وستبقى ــ شئنا أم أبينا ــ فهنالك مجموعات الضغط وأصحاب المصالح، وقد بينا سابقاً مدى تأثيرها على البرلمانيين في كل من أوروبا والولايات المتحدة، وقد توصلنا إلى نتيجة مفادها أن هذه المجموعات ما دام لها وجودها وتأثيرها من الناحية الفعلية، ولها دورها في تحريك عجلة الاقتصاد والتنمية، فما الذي يمنع من تمثيلها في البرلمان ضمن ضوابط وشروط معينة، لتعمل تحت الضوء بدلاً من أن تبقى تعمل في الظل.

---

[1]) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ــ مرجع سابق، ص101.

[2]) د. مصطفى أبو زيد فهمي: مبادئ الأنظمة السياسية ــ مرجع سابق، ص102.

أضف إلى ذلك أنه في كل المجتمعات سواء منها الرأسمالية أو الاشتراكية هنالك ما يسمى بالطبقات الممتازة أو الفئات النخبوية من أصحاب الكفاءات العالية والانجازات العلمية والاقتصادية، ومن أصحاب المصالح الكبيرة، ولهم دور مؤثر في الحياة العامة ــ وهذا ما تقضي به طبيعة الأشياء وطبيعة النفس البشرية ــ ومنهم من يأبى الدخول في معركة الانتخابات أو من يدخل فيها بالرغم من فرص نجاحه، وهؤلاء يمكن الاستفادة من تميزهم وقدراتهم وذلك عن طريق إيجاد نظام معين يحقق العدالة في تمثيل كافة اتجاهات الرأي العام في البرلمان وهذا لا يتأتى إلا في ظل نظام المجلسين.

فالواقع العملي لا يأتي دائماً وفق النظريات الفلسفية التي لا تعبر أحياناً إلا عن وجهة نظر واضعيها. فالمتميزون من البشر دائماً أقلية، بينما الناس العاديون هم الكثرة، فمن حق هذه الأقلية على الأكثرية أن يكون لها تمثيل معين في البرلمان، كما هو حق للأكثرية.

وأقرب مثال على ذلك كما هو في المؤسسات التعليمية، حيث يشكل الطلاب الأذكياء والمتفوقون نسبة قليلة بالمقارنة مع الطلاب العاديين والمتوسطي الذكاء والتحصيل العلمي العالي، فقد أوجد نظام الدرجات العلمية آليات معينة لمكافأة هؤلاء المتميزين، فلو سلَّمنا جدلاً بكل النظريات الفلسفية التي قيلت لانتهينا إلى نتائج غاية في الخطورة، مع الأخذ بعين الاعتبار أننا من أنصار الديمقراطية النيابية التي تستند إلى مبدأ الاقتراع العام الشعبي المباشر، على الرغم من أنها تعاني من أزمة حقيقية في المجتمعات التي نشأت فيها.

وما يؤيد وجهة نظرنا في ضرورة تمثيل الفئات الممتازة ما ذهب إليه مونتسيكو في تبريره لنظام المجلسين في كتابه (روح القوانين) فقال "يوجد في الدولة على وجه الدوام أفراد يتميزون بالولادة أو بالثروة أو بالأمجاد. ولو سوي

بينهم وبين سائر الشعب، لم يكن لهم سوى صوت كالباقين، ولَما كان من معنى للحرية المشتركة باستبعادهم..."[1].

[1]) هذا الاقتباس عن الدكتور كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق ص254.

المبحث الثالث

مزايا نظام المجلسين والاتجاهات المؤيدة له

ذهب مؤيدو فكرة نظام المجلسين، إلى أن هذا النظام يحقق عدداً من المزايا التي لا تتعارض مع الديمقراطية النيابية، بل تتفق معها وتساعد على تحقيقها، كما أن هذا النظام قابل للتطبيق في الدول ذات البُنى الموحدة (البسيطة) والدول ذات البُنى الاتحادية (الفيدرالية) على السواء، وأن هذه المزايا دفعت بعدد كبير من دول العالم المعاصر إلى الأخذ بهذا النظام والتمسك به والدفاع عنه وتطويره، مما دفع ببعض المفكرين مثل العلامة (ديسيس Dices) إلى القول " إن الحاجة إلى إيجاد مجلسين أصبحت محور العمل السياسي، وأساس هذه الحاجة، الاعتقاد بميل المجلس الواحد إلى التسرع والاستبداد والفساد، وهو ما يجب القضاء عليه بإيجاد مجلسٍ آخر بجانبه مساوٍ له في السلطة، إن الأمريكيين قد حدوا من سلطتهم التشريعية بتقسيمها، وهم في ذلك قد اقتدوا بالرومان الذين كانوا يحدون سلطتهم التنفيذية بإحلال قُنصلَين مكان الملك"[1].

وعليه سنلقي بالضوء على مزايا نظام المجلسين، والآراء الفقهية المؤيدة لفلسفة ثنائية مجلسي البرلمان مع بيان رأينا في هذا الاتجاه وفقاً للآتي:

أولاً: يحقق نظام المجلسين التوازن في الدول الاتحادية:

أصبح مبدأ ازدواج مجلسي البرلمان من أهم الركائز التي يستند إليها النظام السياسي والدستوري في الدول ذات الاتحاد الفيدرالي، لما يحققه من توازن بين مصلحة الدولة الاتحادية ومصالح الدويلات التي تنضوي تحت لواء الاتحاد، فثنائية هذا الشكل من أشكال الدولة وجدت شكلها في ثنائية المجالس، ذلك أن أحد المجلسين يمثل الشعب بكامله ويعبر عن رغباته واتجاهاته العامة، وينتخب

---

[1]) إسمان ج1 ص139/138 أشار إليه: د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق،ص125.

أعضاؤه بنسبة عدد سكان كل ولاية أو دويلة داخلة في الاتحاد، أما المجلس الآخر فيتكون من عدد متساو من الممثلين أو المندوبين عن كل ولاية أو دويلة على قدم المساواة مع الدويلات الأخرى الأعضاء في الاتحاد أياً كان حجمها أو عدد سكانها[1].

وتبدو الحكمة واضحة من وراء وجود مجلسين بهذه الطريقة في الدولة الفيدرالية، فأياً كانت طريقة الانتخاب المتبعة في ظل وجود مجلس فردي واحد في دولة الاتحاد المركزي، فلا يمكن للدول الصغيرة أن تصل إلى حالة الرضا والشعور بالعدل والمساواة أمام الدول الكبيرة التي قد تهيمن وتفرض إرادتها على دولة الاتحاد المركزي في حال تطبيق الاقتراع النسبي بحسب عدد السكان، والعكس تماماً بالنسبة للدول الكبيرة في حال تطبيق القائمة العددية المتساوية بحسب عدد الدول الداخلة في الاتحاد، إذ لا يمكن في مثل هذه الحالة للدول الكبيرة أن تصل إلى حالة الرضا والشعور بالعدل والمساواة أمام الدول الصغيرة التي تتساوى معها في المجلس الاتحادي، وفي كلا الحالتين تبقى السلطات غير متكافئة داخل هيئات الاتحاد، فثلاثية العلاقة بأطرافها الثلاثة: (أ) دولة اتحادية تضم الجميع (ب) الإرادة المشتركة لمجوعة أفراد الشعب في الإتحاد (ج) دول أعضاء في الاتحاد تتنازل عن جزء من سيادتها. وبالتالي فإن انتظام هذه العلاقة، يستوجب وجود مجلسٍ آخر مغاير للمجلس الأول في التكوين وفي الاختصاص، " ولذلك قيل: إن نظام المجلسين حتمية دستورية لنظام الاتحاد المركزي"[2].

ثانياً: يعمل هذا النظام على التعمق في التشريع:

تعد عملية وضع التشريعات في مقدمة اختصاصات البرلمان ومن أهمها، فهو الذي يضع التشريعات والقوانين التي تنظم مختلف أوجه الحياة في الدولة، وبالتالي يجب أن تتسم هذه القوانين بالعمق والدقة، وأن تحقق الاستقرار القانوني الذي يعد

---

[1]) د. كمال الغالي: القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص253.

[2]) د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق،ص361.

سمة من سمات القوانين الناضجة، ذلك أن كثرة التعديلات التي تطرأ عليها يفقدها هيبتها من ناحية، ومن ناحية أخرى يحدث بلبلة نتيجة لتغير المراكز القانونية الناتجة عن كثرة التعديلات، أضف إلى ذلك أن تعديل القانون يحتاج إلى وقت طويل، وهذه ليست بالعملية السهلة خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار قصر فترات انعقاد المجلس النيابي مع تعدد وظائفه، وتعدد القوانين المعروضة عليه بتعدد وتشابك مناحي الحياة في الزمن المعاصر[1].

وتأسيساً على ما تقدم ذهب الاتجاه المؤيد لنظام المجلسين إلى أن وجود المجلس الثاني يمنع من الخطأ في التشريع بسبب التسرع فيه، أو لأسباب قد تكون سياسية حزبية داخل المجلس الواحد، أو لاعتبارات عاطفية عارمة دون أي اعتبار للمصلحة العامة، وبالتالي إذا أخطأ أحد المجلسين لأي سبب من الأسباب تلافى المجلس الآخر خطأ الأول عند عرض أمر القانون عليه، ذلك أن عرض القانون على اللجان المتخصصة في كل مجلس وإعادته للمناقشة مرة ثانية إلى المجلس الآخر يكفل زيادة في التمحيص، وبالتالي يؤدي إلى تدارك الأخطاء، وهذا ما لا يتوافر في ظل أحادية مجلس البرلمان[2].

ثالثاً: يعمل على الحد من استبداد السلطة التشريعية:

ذهب الاتجاه المؤيد لنظام المجلسين إلى اتهام المجالس النيابية الفردية بالاستبداد والتعسف بالسلطة الممنوحة لها، والافتئات على حقوق وسلطات الهيئات الأخرى في الدولة حتى قيل "بأن الاستبداد انتقل من أيادي الملوك إلى المجالس النيابية دون أن تعمل على إزالته كما يقضي المبدأ الديمقراطي". على انه إذا صح هذا القول في ظل وجود برلمان أحادي المجلس والذي قد يجنح بسلطته، فإن وجود برلمان ذو مجلسين يعمل على الحد من تلك التجاوزات بما يحقق التوازن

---

[1]) انظر د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية 2005، ص262

[2]) أنظر د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق،ص126.

والتعاون ليس داخل البرلمان فحسب، وإنما ما بين السلطة التشريعية والسلطات الأخرى، ويتحقق ذلك بإيقاف كل مجلس للآخر عند حدود سلطته المشروعة إذا ما جنح بها أحدهما، بما يحقق التزام السلطة التشريعية حدود سلطتها[1].

هذه الميزة تعتبر أحد أهم الميزات التي دفعت بالشعب الفرنسي وبواضعي الدساتير الفرنسية إلى التمسك بمجلس الشيوخ الفرنسي إلى جانب الجمعية الوطنية كمكوِّنَين للسلطة التشريعية، حيث جربت فرنسا نظام المجلس الواحد (الجمعية الوطنية) لثلاثة مرات ولفترات وجيزة معينة من تاريخها السياسي منذ ثورتها إلى اليوم، كانت المرة الأولى من عام 1789-1795 فأنتجت نظام روبسبير، وطبق هذا النظام للمرة الثانية عام 1848-1852، وفي المرة الثالثة 1971-1875، ويبدو لنا أن هذه الفترات الثلاث ــ القصيرة نسبياً ــ كانت تنتهي دائماً بعودة فرنسا إلى نظام المجلسين، وبالتالي عودة الحياة الدستورية واستقرار النظام السياسي لفترات طويلة[2].

وفي اعتقادنا أن هذه الميزة في نظام المجلسين لها من الأسباب والمعطيات ما يبررها، سواء في ظل نظام الحزب الواحد أو في ظل نظام الثنائية أو التعددية الحزبية، ففي الحالة التي يوجد فيها مجلس نيابي واحد في ظل نظام الحزب الواحد، الذي يقود السلطة بمفرده، وعادةً ما تنشأ مثل هذه الأحزاب على خلفية أزمات قد تكون سياسية أو اقتصادية أو كليهما معاً، وقد تأتي هذه الأحزاب على خلفية هزائم أو انتصارات في حروب تكون الدولة قد خاضتها. وفي مثل هذه الظروف تجد الديمقراطية والشعارات البراقة صداها في أفئدة وعواطف الجماهير المندفعة، فتدفع بها إلى اختيار مجلسها النيابي على أسس ثورية عاطفية، وبالتالي يأتي دور القائد البطل المُخَلّص الذي يفرزه نظام الحزب الواحد ونظام المجلس الواحد. فتنعقد له الراية.

---

[1]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص.207

3) د.عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية 1997، ص194,

وقد أثبتت تجارب التاريخ أن مثل هذا الصنف من القادة يتمتع بميزات وصفات شخصية تستهوي من حوله الجماهير الشعبية الباحثة عن القائد الرمز المُخَلِّص، وهنا تبدأ مرحلة عبادة الشخصية وانقلاب الديمقراطية على نفسها، وبذلك تتحقق للقائد الرمز مرتكزات الإنفراد في السلطة دون أي كابح، فتنقلب الديمقراطية إلى دكتاتورية. وتاريخ النظم السياسية المعاصر حافل بمثل هذه التجارب، كما هو في نظام فرانكو في إسبانيا وساليزار في البرتغال، والنظام الفاشي في إيطاليا والنازي في ألمانيا، ... الخ. كل هذه الأنظمة عَبَرَت ببلادها وشعوبها إلى غياهب المجهول فأوقعتهم بالتالي في أزمات.

أما في الحالة الثانية، وهي حالة الثنائية الحزبية التي تقتضي ممارسة السلطة أو إسنادها إلى الحزب الفائز في الانتخابات، حيث يشغل الحزب الفائز غالبية مقاعد مجلس النواب وبالتالي تسند إليه مهمة تشكيل الحكومة في كل من النظام البرلماني ونظام حكومة الجمعية، فتتحقق للحزب الفائز في الانتخابات السيطرة على السلطتين التشريعية والتنفيذية، (منظومة الحزب الحاكم)، وفي مثل هذه المنظومة يجب أن نفرق بين حالتين: حالة ما إذا كان البرلمان يتألف من مجلس واحد، وهنا تأتي الخطورة والتخوف من أن تنقلب الثنائية الحزبية والتعددية السياسية إلى دكتاتورية الحزب الحاكم. أما الحالة الثانية التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين، فتأتي أهمية وجود المجلس الثاني المُكَوَّن ــ لا على أسس سياسية حزبية، بل على أساس تمثيل اتجاهات الرأي العام المختلفة، من مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية والنقابات وفئة المثقفين المتميزين بالمعرفة والخبرة والكفاءة، إذ تكمن أهمية هذا المجلس في تشكيل محور للتوازن داخل البرلمان، وليس لإعاقة عمل الحزب الحاكم المُمَثَّل في الحكومة والمجلس الأول، وإنما لتشكيل صمام الأمان الذي يحمي من الاستبداد والانحراف بالسلطة.

وفي كلا الحالتين السابقتين تكون النتيجة واحدة على السواء، سواء كان النظام السائد يأخذ بنظام الحزب الواحد أو بنظام الثنائية الحزبية، فتظهر الأغلبية البرلمانية التي تنبثق عنها حكومة الأغلبية التي تخضع لقيادات حزبية خارج

مؤسسات الدولة، ففي هذه الحالة يكون المجلس الثاني وسيلة للتخفيف من وطأة وضع الأغلبية وحماية المعارضة والأقليات وتحقيق التوازن ومنع الانزلاق[1].

رابعاً: تخفيف حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

في ظل نظام المجلس الواحد قد يقع نزاع بين البرلمان والحكومة، هذا النزاع قد لا يجد له حلاً فيؤدي إلى أزمة دستورية أو إلى انقلاب دستوري[2]، كما حصل في فرنسا عام 1851 حينما أقدم لويس نابليون بونابرت ــ نابليون الثالث ــ رئيس الجمهورية آنذاك ــ على حل الجمعية الوطنية حلاً نهائياً، وهي المجلس التشريعي الوحيد، مما عَرَّضَ البلاد إلى الدخول في دوامة من العنف.

أما في حال وقوع خلاف في ظل وجود برلمان مؤلف من مجلسين، فقد يساعد ذلك على الوصول إلى حل توافقي دون الدخول في أزمة دستورية، ذلك أنه في حال كان المجلسان متفقين في الرأي كان ذلك قرينة قوية على أنهما على حق، مما يحمل رئيس الدولة أو الحكومة على الخضوع لرأيهما، وعكس ذلك تماماً، فإذا توافق رأي أحد المجلسين مع رأي الحكومة كان ذلك أيضاً قرينة على وجاهة رأي الحكومة المؤيدة من أحد المجلسين، واعتماداً على هذا التأييد يمكن للحكومة أن تَحمِل المجلس المعارض على التسليم بوجهة نظرها، وقد حصلت مثل هذه الحالة في فرنسا أيضاً عام 1877 عندما أقدم رئيس الجمهورية المارشال مكماهون على حل مجلس النواب نظراً لاختلافه في الميول مع أغلبية أعضاء المجلس، فلما أُجريت الانتخابات وفازت الأغلبية ذاتها، حاول مكماهون أن يقاوم هذه الأغلبية باللجوء إلى حق الحل مرة ثانية، غير أن مجلس الشيوخ هذه المرة عبر عن رأيه بوضوح في عدم موافقته على خطة المارشال، مما اضطر هذا الأخير إلى التراجع عن خطته واحترام الدستور[3].

---

[1]) أنظر د. لمين شريط : واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول ديسمبر 2008، مجلس الأمة ــ الجزائر، ص 26-28.

[2]) أنظر الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية ــ مرجع سابق،ص246.

[3]) أنظر د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص201/200.

ولعل ما حصل في الكويت من أزمة حادة ما بين الحكومة والبرلمان (مجلس الأمة) المؤلف من مجلس واحد، يؤكِّدُ هذه الميزة لنظام المجلسين، فوفقاً للمادة 107 من الدستور الكويتي أعلن أمير دولة الكويت في كلمة موجهة إلى الأمة مساء يوم الأربعاء الموافق 2009/3/18 عن حل مجلس الأمة والدعوة إلى انتخابات تشريعية مبكرة، وقد جاء هذا الحل بعد أن تم قبول استقالة الحكومة بتاريخ 2009/3/16، وقد جاءت استقالة الحكومة إثر تعرض رئيسها إلى خمسة استجوابات تقدم بها عدد من النواب، اتهموه بسوء الإدارة وغياب الحذر في السياسات الاقتصادية واختلاس الأموال العامة وانتهاك أحكام الدستور[1].

ومنذ عام 1999 تم حل البرلمان الكويتي ثلاث مرات كان آخرها في آذار 2008، ويأتي حل البرلمان هذه المرة قبل أن يمضي عام على إجراء آخر انتخابات، وهذا الحراك السياسي وإن دل على شيء، إنما يدل على وجود فاعلية ديمقراطية للنظام النيابي البرلماني في الكويت، فالبرلمان استخدم حقه الدستوري في مُساءلة الحكومة، والسلطة التنفيذية استخدمت حقها في حل المجلس والعودة إلى الشعب، لكن السؤال الذي يطرح نفسه، هل تحترم الحكومة رغبة الشعب إذا ما عاد وانتخب نفس المجلس؟ أم تبقى الأزمة قائمة فتدخل البلاد في أزمة دستورية وتؤدي إلى الانقلاب على الديمقراطية البرلمانية وإبقائه مجرد ديكور سياسي[2]!

<u>خامسا: يؤدي نظام المجلسين إلى رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية</u>:

ذهب جانب من الفقه إلى أنه وبعد أن أصبح مبدأ الاقتراع العام المباشر من مقتضيات الديمقراطية النيابية، فقد نشأ عن هذا المبدأ هبوط نسبي في مستوى كفاءة وقدرات بعض أعضاء المجالس، وهذا راجع إما لافتقار الجماهير الناخبة للمؤهلات والثقافة التي تمكنها من اختيار أكفأ المرشحين، فهي كثيراً ما تنتخب

---

[1]) المصدر جريدة الرأي الأردنية: العدد 14033 الصادر يوم الخميس الموافق 2009/3/19م، على الصفحة الأولى.

[2]) هذا الرأي للباحث.

بدافع من ميولها الشخصي أو بمجرد حكمها السطحي على بعض المرشحين، وقد يرجع ذلك إلى المرشحين أنفسهم باستخدام الشعارات البراقة والوعود الكاذبة وأساليب الدعاية المضللة لجمهور الناخبين[1].

فقد ذهب أنصار هذا الاتجاه المؤيد لنظام المجلسين إلى أن هذه المسألة ــ وبالنظر إلى أهميتها فالباحث من المؤيدين لهذا الاتجاه ــ لا يمكن معالجتها في ظل نظام المجلس النيابي الواحد، ذلك أن نظام المجلسين يحقق رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان ويثريه بالخبرات المتميزة. ويتحقق ذلك باختلاف المجلسين في طريقة التكوين، وفي شروط العضوية لكل مجلس من المجلسين، بأن يترك المجلس الأول لتحقيق التمثيل الشعبي الكامل بشروط عضوية ميسرة بما يلبي رغبات الجماهير وعواطفها، في حين يكون المجلس الثاني رافداً للخبرة والكفاءات المختلفة، وذلك عن طريق وضع شروط أشد في عضوية أعضائه، كشرط السن المرتفع، أو أن يكون من حملة المؤهلات العلمية العالية، أو ممن سبق لهم أن شغلوا وظائف معينة[2].

وفي اعتقادنا أن هذه الشروط يجب أن لا تؤخذ على إطلاقها، فمن ناحية اشتراط أن يكون العضو ممن سبق لهم أن شغلوا وظائف أو مناصب معينة، فهذا الشرط غير كافٍ بحد ذاته، خصوصاً إذا أخذنا بالاعتبار أن المناصب والوظائف العليا أخذت في هذا الزمن ــ زمن حلول المصالح والمنافع محل المبادئ والقيم والمثاليات ــ تنحرف عن مسارها الصحيح، إذ يجب أن يقترن هذا الشرط، باشتراط أن يكونوا قد قدموا لوطنهم من خلال مناصبهم هذه، خدمات جليلة مميزه تستحق التقدير. كذلك بالنسبة لحملة المؤهلات العلمية العالية إذ يجب أن يقترن هذا الشرط أيضاً باشتراط أن يكون حملة هذه المؤهلات العلمية ممن قدموا انجازات علمية في مجالات الفن والعلوم والاقتصاد والأدب يستحقون عليها التقدير.

---

[1]) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص207.

[2]) د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث ــ مرجع سابق، ص100.

سادسا: يعمل على استمرارية السلطة التشريعية ويحمي الديمقراطية:

ذهبت غالبية الدساتير التي أقرت بنظام المجلسين إلى الأخذ بقاعدتَي: (التجديد الكلي وقصر مدة العضوية لأعضاء المجلس التمثيلي الأول)، و(التجديد الجزئي وطول مدة العضوية لأعضاء المجلس الثاني)، بما يسمح بضمان استمرارية السلطة التشريعية وديمومة التوازن والتعاون المنشود وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فديمومة المجلس الثاني وفقاً لقاعدة التجديد الجزئي يسهم في مشاركة هذا المجلس في إيجاد الحلول المناسبة للقضايا الوطنية التي قد تنشأ في فترة حل مجلس النواب، وبالتالي تفويت الفرصة على السلطة التنفيذية بالإنفراد في حل مثل هذه القضايا، فبقاء المجلس الثاني أثناء فترات حل المجلس الأول من شأنه أيضاً سد الفراغ التشريعي وحماية المؤسسات الدستورية من إساءة استعمال السلطة التنفيذية لسلطاتها خلال تلك الفترة[1].

كما أن طول مدة ولاية المجلس الثاني مع الأخذ بقاعدة التجديد الجزئي تعطي نوعاً من الاستقرار النسبي داخل البرلمان ويخفف من التغيير المفاجئ الذي قد يضر أحياناً بالسياسة العامة للدولة، هذا فضلاً عن تحرر الأعضاء من التبعية لجمهور الناخبين، لأنه كلما طالت المدة تحرر العضو من تأثير الناخبين وتمتع بالاستقلالية، وهاتان القاعدتان لهما من المزايا بما لا يتحقق في ظل نظام المجلس الواحد[2].

سابعاً: يعمل على جعل البرلمان أكثر تمثيلاً للرأي العام باتجاهاته المختلفة:

إذا كان نظام المجلس النيابي الواحد وفقاً للديمقراطية النيابية لا يسمح بتمثيل الأمة إلا على أساس اختيار ممثلين عن الأفراد والأحزاب السياسية المختلفة فقط، فإن نظام المجلسين يحقق في نفس الوقت هذا الهدف عن طريق المجلس الأول،

---

[1]) أنظر د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق. ص311.

[2]) أنظر: د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات ــ جامعة القاهرة 2000-2001، ص251.

ويؤدي عن طريق المجلس الثاني إلى جعل البرلمان أكثر تمثيلاً للرأي العام باتجاهاته المختلفة، من اليمين المحافظ إلى اليسار المتحرر، ومن الطبقة الأرستقراطية المتميزة بثقافتها وعلمها وكفاءتها إلى طبقة العامة المتميزة بكثرتها وحبها للعمل والبناء، ومن جيل الشباب المتحمس الجريء إلى جيل الشيوخ الهادئ المتزن، ومن مجموع هذه الفئات يتشكل الرأي العام بتكوينه الصحيح، ويتمثل ذلك في البرلمان المؤلف من مجلسين [1].

وفي الماضي القريب ــ وإلى زمن ليس ببعيد ــ كان الهدف من وجود المجلس الثاني في البرلمان يكمن في تمثيل الطبقة الممتازة أي الأرستقراطية التي تفوق مصالحها في الدولة أهميتها العددية، ولهذا فإن نظام المجلسين يسمح بأن يكون لهذه الطبقة تمثيل خاص، سواء أكانت هذه الأرستقراطية وراثية، أم من طبقة ممتازة تستند إلى ما تملك من العلم والثروة والكفاءة، هذه الميزة لم تعد لها من الأهمية كما كانت عليه قبل انتشار الديمقراطية، وإن وجدت مثل هذه المجالس، فقد حرصت الدساتير على التقليل من سلطاتها إلى حد كبير، كما هو عليه الوضع حالياً في مجلس اللوردات البريطاني[2].

لذلك يرى أنصار الاتجاه المؤيد لنظام المجلسين، أن وجود هذا النظام لا يهدف فقط إلى تمثيل فئة معينة فحسب كما كان في السابق، إنما يهدف إلى أن يمثل البرلمان بمجلسيه مجموع الشعب بكافة فئاته، ذلك أن الأمة لا تتكون فقط من أفراد وجماعات سياسية فحسب، وإنما تتكون أيضاً من أفراد وجماعات لها مصالح اجتماعية واقتصادية ومهنية معينة، بما يستوجب وجود نظام يكفل دخول الكفاءات العلمية والفنية المتخصصة في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فوجود رجال القانون والأطباء والمهندسين، والصناعيين والتجار والمزارعين في البرلمان، سيؤدي بالتالي إلي وجود متخصصين في كافة المجالات، مما يكون له أكبر الأثر في وضع الحلول السليمة لمختلف المسائل السياسية والاقتصادية

---

[1]) أنظر د. نعمان الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق،ص361.

[2]) أنظر د. إسماعيل الغزال:القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للنشر ط1 ــ بيروت 1982، ص190.

والاجتماعية، التي قد يجهل أمورها رجال السياسة. فمن المفيد تمثيل هذه الفئـــات في البرلمان باعتباره الهيئة التي تمثل الأمة وتعبر عن إرادتها، ومن خلال نظـــام المجلسين يتحقق النظام النيابي بأكمل صوره[1].

بالإضافة إلى تلك المزايا المتعددة التي يحققها نظام المجلسين، فمن الملاحـــظ أيضا أن الدساتير التي أخذت بهذا النظام أطول عمراً وأكثر استقراراً من الدساتير التي أخذت بنظام المجلس الواحد، وتاريخ كل مـــن فرنســـا وإنجلتـــرا وسويســـرا وبلجيكا والولايات المتحدة الأمريكية يؤيد هذه الظاهرة[2].

---

[1] للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع الصفحات 112-116 من هذه الدراسة.

[2] أنظر د. عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري ــ مرجع سابق. ص179.

الباب الثاني
تطبيقات نظام المجلسين
في النظم السياسية المعاصرة

تمهيد وتقسيم:

بعد أن عرضنا في الباب الأول نشأة مفهوم نظام المجلسين وتطوره، سوف نعمل في الباب الثاني على بحث تطبيقات نظام المجلسين التشريعيين وفقاً للمعيار الذي انتهجه الفقه الدستوري في تصنيفه للأنظمة النيابية، هذا المعيار الذي يستند في أساسه على موقف تلك الأنظمة من مبدأ الفصل بين السلطات. حيث درج الفقه على التمييز بين ثلاث صور للنظام الديمقراطي النيابي، وذلك من خلال النظر إلى طبيعة العلاقة القائمة بين السلطات الثلاث في الدولة، وبالذات السلطتين التشريعية والتنفيذية، فحيث كان هذا الفصل من المرونة بما يسمح بقيام علاقة من التوازن والتعاون بين تلك السلطات، كنا أمام ما يسمى بالنظام البرلماني. أما إذا كانت العلاقة قائمة على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فنكون بصدد ما يسمى بالنظام الرئاسي.

أما عندما تتركز الوظيفة التشريعية في يد البرلمان مع هيمنته على السلطة التنفيذية وظيفياً وعضوياً، فنكون أمام ما يطلق عليه بالنظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية، هذا فظلاً عن وجود بعض الأنظمة شبه الرئاسية التي تجمع بعضاً من عناصر النظام الرئاسي، وبعضاً من عناصر النظام البرلماني والتي تسمى بالأنظمة المختلطة[1].

وفي هذا الإطار سوف نعمل على بحث مفهوم نظام المجلسين كما هو قائم في الأنظمة الرئيسية الثلاثة: النظام الرئاسي الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية "الدولة والحكومة"ــ مرجع سابق ص847-848.

ــ دالتون: دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية، ترجمة د. أحمد يعقوب، دار البشر للطباعة والنشر، عمان/ الأردن، ط1، 1996، جدول رقم (1-1 مقارنة الأنظمة السياسية) ص15.

(الفصل الأول)، النظام البرلماني في المملكة المتحدة (الفصل الثاني)، النظام شـــبه الرئاسي في فرنسا (الفصل الثالث)، أما الفصل الرابع فســـوف نخصصـــه لبحـــث مفهوم نظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية:

الفصل الأول

مفهوم نظام المجلسين في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية

تمكنت الولايات المتحدة الأمريكية في دستورها الحالي ــ الصادر بتاريخ 1787/9/17م، والنافذ منذ تاريخ 1789/3/4م ــ من تطوير مفهوم نظام المجلسين، بما ينسجم مع واقعها الديموغرافي والجيو سياسي، فاستطاعت من خلاله تحقيق التوازن المنشود للولايات المتحدة منذ نشأتها حتى اليوم، وجعلت منه نموذجاً احتذت به معظم الدول الاتحادية المترامية الأطراف، وكثيرة السكان، وذات القوميات والأعراق المتعددة.

وعليه فمن المفيد بداية أن نبحث في تكوين وتنظيم مجلسي الكونجرس الأمريكي (المبحث الأول)، ومن ثم البحث في السلطات التشريعية لمجلسي الكونجرس (المبحث الثاني)، والسلطات غير التشريعية لمجلسي الكونجرس (المبحث الثالث):

المبحث الأول

تكوين وتنظيم مجلسي الكونجرس الأمريكي

تتكون السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من برلمان يسمى بالكونجرس[1]، ويتألف من مجلسين هما: مجلس الشيوخ (Senators)، ومجلس

---

[1]) هذه التسمية (الكونجرس) تعود إلى الكونجرس القاري الأول (مؤتمر فيلادلفيا 1774) و(مؤتمر فيلادلفيا 1776) وبقيت هذه التسمية متصلة وملازمة لمؤتمر فيلادلفيا عام 1787م والكونجرس الجديد الذي ألفه الدستور الدائم للولايات المتحدة، على الرغم من الاختلاف الكبير بينهما من حيث طبيعتهما القانونية وصلاحياتهما، ذلك أن كلاً من الكونجرس الأول والثاني كان يشكل مؤتمراً دبلوماسياً، في حين كان المؤتمر الثالث يشكل جمعية تأسيسية دستورية (برلمان)، واستمرت هذه التسمية متصلة بهيئة المجلسين مجتمعين لمدة سنتين، حيث درج الكونجرس الأمريكي على إطلاق رقم متتابع على الكونجرس عبر التاريخ الدستوري للولايات المتحدة، على اعتبار أن الكونجرس الأول الذي انعقد عام 1787م يشكل الرقم الأول، بينما الكونجرس الحالي ــ ونحن في عام 2010م ــ هو الكونجرس الحادي عشر بعد المئة. يراجع: ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري ج1 ــ مرجع سابق ص474.

النواب أو (الممثلين Representatives)، وفقاً لنص المادة 1/ف1 من الدستور[1]. حيث اعتمد الدستور مبدأ المغايرة والتباين بين المجلسين سواء من حيث عدد أعضاء كل مجلس، أو من حيث شروط العضوية، كما اعتمد مبدأ المغايرة في مدة العضوية وفي مدة ولاية كل مجلس، وذلك لما يحققه هذا التباين من مزايا عديدة سبق بحثها.

وفي هذا الإطار سنعمل على دراسة تكوين مجلس النواب (المطلب الأول)، ومن ثم دراسة تكوين مجلس الشيوخ (المطلب الثاني). وبما أن لجان الكونجرس وآليات العمل والنظام الداخلي في كل من المجلسين قد تتشابه وقد تتباين أحياناً وقد تتداخل في أحيان أخرى، الأمر الذي يتطلب معه دراسة أدوار انعقاد المجلسين وتنظيمهما الداخلي (المطلب الثالث):

المطلب الأول

تكوين وتنظيم مجلس النواب

يتألف مجلس النواب من 435 نائباً يتم انتخابهم لمدة عامين، ويجري انتخاب أعضائه انتخاباً شعبياً مباشراً وفقاً لأسلوب الانتخاب الفردي وعلى درجة واحدة. وذلك بمقتضى أحكام الدستور والقانون المنظم لانتخابات مجلس النواب[2]. وعليه يخضع تكوين هذا المجلس إلى عدد من المبادئ والأحكام الآتية:

<u>أولاً: مبدأ التمثيل الشعبي</u>: وفقاً لنص (م1/ف2/ب1) [3] جعل الدستور من مجلس النواب مجلساً وطنياً ممثلاً لشعب الولايات المتحدة الأمريكية في مجموعه، بمعنى آخر أن يكون هذا المجلس ممثلاً لجميع أفراد الشعب السياسي للولايات

---

[1] "...لكونجرس الولايات المتحدة، ويتألف من مجلسين: أحدهما للشيوخ والآخر للنواب"

[2] يراجع في ذلك: ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة ــ مرجع سابق ص150.

ــ د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ــ مرجع سابق ص 177.

[3] "يشكل مجلس النواب من أعضاء يتم انتخابهم كل عامين من قبل الشعب في الولايات المختلفة، وتكون للناخبين في كل ولاية المؤهلات التي يجب توفرها في ناخبي أكبر المجلسين التشريعيين في البلاد".

المتحدة، وتخصص مقاعد مجلس النواب وفقاً لقاعدة التوزيع العددي لسكان كل ولاية بصرف النظر عن مساحتها[1]، وبالتالي قد يختلف عدد نواب كل ولاية عن الأخرى كنتيجة طبيعية لاختلاف عدد سكان الولايات الأمر الذي أدى إلى إصدار عدد من القوانين التي تنقص من نسبة التمثيل، إلى أن صدر قانون عام 1929م، وتم بموجبه تحديد عدد أعضاء مجلس النواب بعدد محدد مقداره 435 نائباً موزعين على 435 دائرة انتخابية بصفة دائمة[2].

لكن هذه الدوائر وإن بقي عددها ثابتاً، إلا إنه يتم إعادة النظر بتقسيم الولايات المتحدة من جديد إلى 435 مقاطعة انتخابية كل عشر سنوات، وذلك بحسب النتائج الإحصائية للمتغيرات السكانية[3].

<u>ثانياً ــ طريقة الانتخاب</u>: يتم انتخاب جميع أعضاء مجلس النواب انتخاباً شعبياً مباشراً وفقاً لأسلوب الانتخاب الفردي المباشر، حيث يقوم الناخبون في كل دائرة انتخابية بانتخاب مرشح واحد فقط من بين المرشحين في كل دائرة[4]. لكن ما

---

[1]) ومع ذلك فإن الدستور الأمريكي، لم يكن في حقيقته يأخذ بقاعدة التمثيل لجميع شعب الولايات المتحدة، إلا بعد إجراء عدد من التعديلات التي أدخلت عليه، حيث كان يستثنى الهنود غير الخاضعين للضريبة، كما قرر الدستور استثناء الزنوج من الدخول بعددهم الكامل في حساب تعداد سكان كل دولة إلا بنسبة ثلاثة أخماس عددهم الحقيقي، وبقي هذا النص معمولاً به إلى أن أهمل بحكم التعديل الثالث عشر الصادر عام 1865م، وتم بموجبه إلغاء الرق في الولايات المتحدة، مما جعل الزنوج يتمتعون بحقوقهم السياسية.
يراجع في ذلك: ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج1 ــ مرجع سابق ص475.

[2]) المرجع السابق ص474.

ـــ Gerald Johnson: The Congress, Washington, Square Press, 1983,p6.

[3]) هذه العملية يطلق عليها العرف في أمريكا "إعادة تقسيم مقاطعات الكونجرس" وهي عملية صعبة ومعقدة، وعادة ما تتم من قبل الهيئات التشريعية المحلية في معظم الولايات، وفي بعض الولايات تتدخل الأحزاب الرئيسية في رسم الخريطة الانتخابية، وهذه العملية مثيرة للجدل إلى حد كبير قد تصل إلى حد تبادل التهم بين جماعات الضغط والفئات السياسية المتنافسة، وقد تصل إلى رفع المسائل المتنازع حولها إلى القضاء.
يراجع في ذلك: ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق ص286/285.

ـــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p256.*

[4]) أنظر نص البند1/ف2/م1 من الدستور، ص 212 من هذه الدراسة.

يعيب هذه الطريقة في الانتخاب أنها تهمش دور الأحزاب الصغيرة، وتجعل الغلبة للحزبين الرئيسين في فوز أحدهما بالمقعد الوحيد المخصص للدائرة الانتخابية، ويعود ذلك للدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية القوية في الانتخابات الأولية التي تُجرَى لتسمية أعضاء الكونجرس، بدليل أن الحزب الديمقراطي احتفظ بسيطرة كاملة على مجلس النواب على مدار الفترة من عام 1954–1994م[1].

ثالثاً ــ فترة ولاية المجلس ومدة العضوية فيه: حدد الدستور مدة العضوية في مجلس النواب بعامين فقط وهي مدة ولاية المجلس نفسها[2]، حيث تجري في نهايتها انتخابات عامة لتجديد المجلس تجديداً كلياً[3]. وتتزامن مدة نهاية ولاية المجلس وإجراء انتخابات جديدة كل عامين مع منتصف ولاية الرئيس الأمريكي، مما يؤدي إلى تحول في الأغلبية القائمة في مجلس النواب، وقد يكون هذا التحول في بعض الأحيان لغير مصلحة حزب الرئيس، وبالتالي سيؤدي ذلك إلى إلحاق نتائج ضارة بالعملية الديمقراطية[4].

كما أن مدة السنتين المحددة في الدستور[5]، وإن كان الهدف من تقصيرها هو تمكين الشعب من الرقابة على ممثليه عن طريق إعادة انتخابهم بالكامل بعد مرور سنتين من ولايتهم البرلمانية[6]، مما يحقق تمثيلاً أكثر مصداقية وبالتالي يكفل وجود رابطة مستمرة بين النائب ودائرته الانتخابية[7]. فضلاً عن ذلك فإن هذه

---

[1]) موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق ص285/286.

[2]) نصت م1/ف2/ب1 من الدستور على أن " يشكل مجلس النواب من أعضاء يتم انتخابهم كل عامين ..."

[3]) Richard Watson: Promise and Performance of American Democracy, 1973, p 273.

[4]) Zink and others: Op, Cit, p 265.

[5]) مدة مجلس النواب هي نفسها مدة الكونجرس، تبدأ طبقاً للتعديل العشرون عند ظهر اليوم الثالث من كانون الثاني من كل سنة فردية، وتنتهي عند ظهر اليوم الثالث من كانون ثاني بعد عامين من الوقت الذي بدأت فيه.

[6]) عبر الفقيه الفرنسي "توكفيل" عن ذلك بالقول: " وقد عقد الأمريكيون عزمهم على أن يتم انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية بواسطة الشعب مباشرة، وأن تكون مدة بقائهم في هذه الهيئة قصيرة جداً، حتى يتسنى للشعب أن يخضعهم لمعتقدات أهل دوائرهم الانتخابية ولأهوائهم اليومية". ــ توكفيل: الديمقراطية في أمريكا ــ مرجع سابق ص224.

[7]) د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ــ مرجع سابق ص 180.

المدة تعد بالنسبة للأمريكيين الطريقة المثلى لمراقبة نشاط النـــواب والحـــد مـــن مساوئ النظام التمثيلي، لا سيما أن الولايات المتحدة الأمريكية تنفرد عن غيرهـــا من دول العالم بانتخاب مجلس نوابها كل سنتين[1].

وبالرغم من الفوائد التي يحققها قصر مدة ولاية المجلس، إلا أن مدة السنتين تعد قصيرة نسبياً بالمقارنة مع المدد المقررة لبرلمانات الدول التي أخـــذت بنظـــام المجلسين، وبقيت موضع انتقاد فقهي داخل الولايات المتحدة نفسها[2]، وحجـــتهم في ذلك أن قصر هذه المدة له تكاليف مادية باهظة نتيجة للإنفاق على التحضـــير للانتخابات والدعاية الانتخابية، وفي ذات الوقت تجعل النائب المنتخـــب ودائرتـــه الانتخابية، في حالة انشغال دائم في موضـــوع الانتخابـــات والمرشـــحين لهـــا[3]، وبالتالي فإن الانتقادات الموجهة لقصر هذه المدة جعلت الرئيس ليندون جونســـون في خطابه إلى الكونجرس بتاريخ 1966/1/20، يتوجه باقتراح تعديل الدستور لجعل مدة ولاية مجلس النواب وعضوية أعضائه أربع سنوات بدلاً من سنتين[4].

رابعاً ــ شروط العضوية: اشترط الدستور في المرشح لعضوية مجلس النـــواب أن يكون قد بلغ سن الخامسة والعشرين، وأن يكون مواطناً أمريكيـــاً منـــذ ســـبع سنوات، وأن يكون مقيماً في الولاية المرشح فيها[5]، وذلك حتى يكون النائب على معرفة ودراية تامة بأوضاع المنطقة التي يمثلها والمشاكل والهموم التـــي يعـــاني منها، كذلك إلى إقصاء الشخصيات المعروفة عن الترشيح فـــي الولايـــة التـــي لا يقيمون فيها[6].

---

[1]) رسل جيه. دالتون: دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية ــ مرجع سابق ص58.

([2]) *HERMAN PRITCHETT*; The American Constitution*: op. cit.,p188.*

([3]) Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p259.*

[4]) يراجع في ذلك: ــ سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العـــالم المعاصـــر، دار النهضـــة العربيـــة ــ القاهرة، 1975م، ص194.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج1 ــ مرجع سابق ص475.

ــ *HERMAN PRITCHETT*; The American Constitution*: op. cit.,p188* .

[5]) يراجع قي ذلك نص م1/ف2/ب2 من الدستور الأمريكي.

[6]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج1 ــ مرجع سابق ص478.

كما اشترط الدستور[1] في المرشح لعضوية مجلس النواب ومجلس الشيوخ، عدم الجمع بين هذه العضوية وأية وظيفة مدنية خاضعة لسلطة الولايات المتحدة، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من مجلسي الكونجرس ومنصب الرئاسة الأمريكية أو أي منصب حكومي فيدرالي أو محلي في الولايات المتحدة الأمريكية[2].

ومن الملاحظ أن هناك بعض الشروط الإضافية تضعها بعض الولايات لعضوية مجلس النواب، كشرط القراءة هو من باب لزوم ما لا يلزم، حيث يعد أعضاء الكونجرس الأمريكي بمجلسيه النواب والشيوخ أكثر ثقافة وثراء من عامة الشعب، فمن حيث الثراء هنالك واحد من كل خمسة أعضاء من أصحاب الملايين[3]. ومن حيث الثقافة فإن غالبيتهم العظمى من حملة الدرجات الجامعية العليا. وتصل نسبة المحامين ورجال القانون بينهم إلى ثلاثة لكل خمسة أعضاء، إذ يحق للمحامي الاحتفاظ بصفته كشريك في مكتب محاماة أثناء عضويته في الكونجرس[4].

ومن اللافت للانتباه، أنه رغم التطورات الهائلة المتسارعة التي مر بها المجتمع الأمريكي، لا يزال هناك عدد من القضايا المثيرة للجدل والتي تطغى على مسألة التمثيل في الهيئة التشريعية بمجلسيها النواب والشيوخ، مثل انخفاض نسبة عدد النساء في الكونجرس الأمريكي حيث وصلت هذه النسبة في أحسن الأحوال في انتخابات الكونجرس عام 2004م إلى (14.9%) وهي من أدنى النسب في برلمانات الدول الديمقراطية في العالم، كما أن هنالك مسألة إعادة انتخاب نفس

---

[1]) يراجع في ذلك نص البند2/ف6/م1 من الدستور الأمريكي.

[2]) إلى جانب تلك الشروط هناك بعض الشروط الإضافية التي تضعها بعض الولايات، مثل إجادة القراءة والكتابة والقدرة على تفسير الدستور[2]. ولا شك أن هذه الشروط بسيطة من الناحية المنطقية ولا تقف حائلاً أمام الترشيح لعضوية مجلس النواب في حال تحققها، ولكنها كانت في السابق تشكل عقبة أمام الزنوج في الوصول إلى عضوية الكونجرس بمجلسيه. يراجع في ذلك: د. أحمد حافظ نجم: بحث بعنوان نظام المجلسين في كل من انجلترا والولايات المتحدة ومصر، مجلة العلوم الإدارية ــ الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم ــ السنة الثامنة والعشرون ــ العدد الثاني ــ ديسمبر 1986م، ص55.

[3]) لويس فشر: سياسة تقاسم القوى، الأهلية للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، ط3، 1994م، ص91.

([4]) **Zink and others: Op, Cit, p 254.**

الأعضاء، حيث تعد سمة من السمات السائدة التي تطغى على الكونجرس بمجلسيه منذ نشأته. فتتراوح نسبة العائدين من الأعضاء إلى المجلسين حول 80% دائماً، وهذه من أعلى النسب في الدول الديمقراطية في العالم[1].

خامساً: شروط الانتخاب والناخبين: جعل الدستور من كل ولاية الوحدة الانتخابية الأساسية فيما يتعلق بالناخبين والعملية الانتخابية[2]، فأناط أمر تحديد شروط الانتخاب والناخبين إلى القوانين المرعية في كل ولاية من ولايات الاتحاد، بمعنى أن هذه الشروط قد تختلف من ولاية إلى أخرى بحسب الشروط التي تحددها كل ولاية لاختيار الهيئة الأوسع تمثيلاً في سلطتها التشريعية الخاصة بها[3].

لكن الدستور بالرغم من إحالته قانون الانتخاب إلى الولايات الأعضاء في الاتحاد، فإنه لم يطلق لها الحرية الكاملة بهذا الأمر حسب أهوائها[4]، خصوصاً بعد التعديلات الدستورية الخمسة التي أجريت عليه لتوسيع القاعدة الانتخابية، ابتداء من عام 1868 إلى عام 1971م[5]، فحرص على أن يقيد صلاحياتها في هذا الشأن

---

[1]) على هدا الأساس يعتقد الكثيرون في الولايات المتحدة أن العضوية في الكونجرس أصبحت وظيفة دائمة يخدم أعضاؤها مدة كاملة ولفترات طويلة، حيث درج القول في الولايات المتحدة أن الكونجرس يتألف من ذكور بيض ومحترفين في نفس الوقت، وأن الشخص الذي يريد اكتساب العضوية فيه لن يواجه أية صعوبات إلا في المرة الأولى لانتخابه. وقد ذكر المؤلف إحصائيات ونسب وأرقام تتعلق بتكوين الكونجرس منذ نشأته حتى عام 2004، يراجع في ذلك: ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق ص282-304.

[2]) نص ب1/ف2/م1 على أن " ..... تكون للناخبين في كل ولاية المؤهلات التي يجب توفرها في ناخبي أكبر المجلسين التشريعيين في البلاد ". كما نص (البند1/ف4/م1) على أن " يحدد المجلس التشريعي في كل ولاية مواعيد وأماكن وطريقة إجراء الانتخابات لمجلسي الشيوخ والنواب، بيد أنه في استطاعة الكونجرس في أي وقت أن يضع هذه الإجراءات أو يغيرها بقانون، فيما عدا ما يتعلق بأماكن احتيار أعضاء مجلس الشيوخ ".

[3]) د. ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج ــ مرجع سابق ص69.

[4]) د. ممدوح بركات: رسالة دكتوراه بعنوان "الفصل في صحة عضوية مجلسي البرلمان" ــ مرجع سابق ص24.

[5]) أما التعديلات الدستورية الخمسة التي أجريت على الدستور الأمريكي لتوسيع القاعدة الانتخابية فهي: التعديل الرابع عشر عام 1868م أعطى التعريف القومي للموطنة. التعديل الخامس عشر عام 1869م

في شرطين: الأول في منع الولايات من أن تقرر أي تفاوت أو تمييز بين الناخبين، بسبب اللون أو العرق أو الدين، وذلك وفقاً للتعديل الخامس عشر الذي طرأ على الدستور عام 1869م. كذلك جاء التعديل التاسع عشر لعام 1919م فألغى التمييز على أساس الجنس بين الذكور والإناث، حيث كانت المرأة قبل هذا التعديل محرومة من ممارسة حقوقها السياسية وعلى رأسها حق الانتخاب[1].

أما الشرط الثاني فيتمثل في جعل الناخبين لمجلس النواب، متمتعين وجوباً بنفس الحقوق التي يتمتعون بها في انتخابهم للهيئة التشريعية الخاصة بكل ولاية، الأمر الذي أدى بالتالي إلى جعل شروط الانتخاب أكثر ديمقراطية[2].

لكن الأمر مختلف من حيث نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات، فقد وصلت إلى 54%، وهي من أدنى النسب العالمية التي أجريت خلال السنوات من 1950-1995م على 37 دولة من دول العالم التي تمارس الديمقراطية الغربية، فكانت هذه النسبة في النمسا مثلاً 92%، وفي ألمانيا والسويد واليونان 86%، وفي كندا وفرنسا 76%، وفي بريطانيا 75% [3].

أعطى حق التصويت ليشمل كل الأعراق. التعديل التاسع عشر لعام 1919م ألغى التمييز على أساس الجنس بين الذكور والإناث. التعديل الرابع والعشرون عام 1964م ألغى جميع ضرائب الاقتراع. التعديل السادس والعشرون عام1971 حيث أصبح بموجبه حق التصويت لمن هم فوق سن 18 سنة شاملاً كافة الولايات المتحدة. ــ للمزيد حول هذا الموضوع أنظر:

ــ ثيودور لووى وبنيامين جينسبرغ: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ــ مرجع سابق،ص90.

[1]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام ج1 ــ مرجع سابق ص477.

[2]) فمن حيث سن الانتخاب كان يتراوح في كافة الولايات بين الثامنة عشرة والحادية والعشرين قبل تعديل الدستور عام 1971 حيث أصبح حق التصويت لمن هم فوق سن 18 سنة شاملاً كافة الولايات المتحدة، ومن حيث الإقامة في الولاية، يتراوح بين الستة أشهر والسنتين. كذلك من حيث اشتراط عدم صدور أحكام شائنة بحق الناخب, يراجع: موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق ص48.

[3]) للمزيد حول الدراسات الإحصائية المقارنة لنسبة الإقبال على الانتخاب في عدد من الدول يراجع:

ــ آلموند: السياسات المقارنة في عصرنا الحاضر ــ مرجع سابق ص972.

ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة الجدول رقم 6.1 ــ مرجع سابق ص155.

سادساً ــ رئيس مجلس النواب: وفقاً لنص البند5/ف2/م1 من الدستور يقوم أعضاء مجلس النواب عند اجتماعهم لأول مرة بانتخاب رئيس للمجلس يسمى Speaker of the House[1] يقوم هذا الرئيس فور انتخابه بحلف اليمين القانونية، ومن ثم الإشراف على حلف جميع أعضاء المجلس لليمين القانونية بشكل جماعي. ونظراً لأهمية الموقع الذي يشغله الرئيس باعتباره العضو الأكثر فاعلية وتأثيراً في المجلس، فلا تعد الاقدمية بمفردها كافية لاختياره، وإنما هناك عدد من الصفات القيادية التي تلعب دوراً في هذا الصدد، مثل قوة شخصيته ومهارته وقدرته في التأثير على الآخرين. وعادة ما يتم اختياره من بين أعضاء حزب الأغلبية وبواسطتهم، وعلى هذا الأساس يعتبر قائداً وزعيماً لحزب الأغلبية في المجلس[2]. بمعنى آخر فإن رئيس مجلس النواب هو دائماً زعيم حزب الأغلبية، ويتمتع بنفوذ يكاد أن يكون في بعض الأحيان نداً للرئيس كأقوى منصب رسمي في الولايات المتحدة الأمريكية [3]. وهناك عدد من السلطات والمهام التي يمارسها رئيس مجلس النواب، تتمثل في النواحي التالية [4].

1ــ ترأس جلسات المجلس وإدارة الحوار والمناقشات فيه، فالنواب لا يستطيعون تقديم طلبات أو اقتراح تعديلات إلا إذا سمح لهم الرئيس بذلك.

([1]) ARTICLE 1; Section 2/5 " The House of Representatives shall choose their speaker and other officers; and shall have the sole power of impeachment".

[2]) في الانتخابات الأخيرة التي أجريت في الرابع من نوفمبر لعام 2008م، حيث حصل الديمقراطيون على 256 مقعد مقابل 175 مقعد للجمهوريين، وعلى هذا الأساس تم إعادة انتحاب نانسي بلوسي رئيسة لمجلس النواب للمرة الثانية، بينما كانت قد انتخبت في المرة الأولى بتاريخ 2007/1/4م إثر عودة الأغلبية الديمقراطية بالسيطرة المجلس, ــ أنظر موقع الكونجرس الأمريكي على شبكة الانترنت: http: //wikipe.org.

[3]) موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق ص316.

[4]) يراجع: ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق ص153. ــ ياسين العيثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق ص71.

- Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p26*4.
- P.C. Acheson: Our Federal Government How it Works; Dodd Mead and Company New York 1984, p18.

2ــ تطبيق قواعد العمل البرلماني في المجلس وتنفيذ اللوائح التنظيمية وتفسيرها.
3ــ إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة، وطرحها للتصويت.
4ــ الاشتراك في مناقشة أعضاء اللجان دون أن يكون له حق العضوية فيها.
5ــ صلاحية إجراء بعض التعيينات، مثل تعيين رئيس مؤقت للمجلس لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، وتعيين رئيس اللجنة العامة للمجلس وأعضاء اللجان الخاصة.

المطلب الثاني

تكوين وتنظيم مجلس الشيوخ

طبقاً لنص م1/ف3 من الدستور الأمريكي يتم تكوين مجلس الشيوخ بأسلوب مغاير لتكوين مجلس النواب، سواء من حيث عدد الأعضاء وطريقة التمثيل، أو من حيث مدة ولاية المجلس ومدة العضوية فيه، كذلك جعل الدستور شروط العضوية في مجلس الشيوخ مغايرة لشروط العضوية في مجلس النواب. وفي هذا الصدد تضمن الدستور المبادئ والأحكام الآتية:

<u>أولاًــ مبدأ التمثيل المتساوي للولايات</u>: وفقاً لنص (المادة1/ف3/ب1)[1] من الدستور، يتألف مجلس الشيوخ من مئة عضو، وهذا العدد مساوٍ لضعف عدد الولايات التي تشكل الاتحاد الفيدرالي الأمريكي، أي بنسبة شيخين عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحتها وعدد سكانها أو ثروتها[2].

---

[1]) نصت (المادة1/ف3/ب1)على أن " يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من عضوين عن كل ولاية يتم انتخابهما بواسطة المجلس التشريعي لمدة ست سنوات، على أن يكون لكل عضو في مجلس الشيوخ صوت واحد فقط ".

[2]) وعلى هذا الأساس كان مجلس الشيوخ في الكونجرس الأول عام 1789م يتكون من أربع وعشرين عضواً يمثلون اثنتي عشرة ولاية كانت قد صادقت على الدستور وشكلت نواة الإتحاد الفيدرالي، ومن ثم أخذ هذا العدد يتزايد بتزايد ــ عدد الولايات التي أخذت بالانضمام إلى الاتحاد ــ إلى أن وصل عدد هذه الولايات عام 1912 إلى 49 ولاية، بينما كان عددها 19 ولاية عام 1812، أما اليوم، فقد وصل عدد الولايات المتحدة الأمريكية إلى 50 ولاية بعد انضمام ولاية ألاسكا عام 1959م. ومنذ ذلك التاريخ أصبح عدد أعضاء مجلس الشيوخ يساوي مئة عضو, للمزيد من التفاصيل حول التسلسل التاريخي لانضمام الولايات إلى الاتحاد يراجع في ذلك:

وقد اعتمد الدستور مبدأ التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ، وذلك لتحقيق عدد من الأهداف، كان من أهمها إرضاء الدول (الولايات) في التنازل عن جزء من سيادتها لصالح الإتحاد، وفي الوقت نفسه تحافظ هذه الولايات على استقلالها الذاتي بأن يكون لها عضو مركزي يدافع عن مصالحها. كما يهدف تكوين مجلس الشيوخ بهذه الطريقة إلى تعويض الولايات قليلة السكان عن نقصان تمثيلها في مجلس النواب. فضلاً عن ذلك فإن واضعي الدستور الأمريكي قد ابتغوا من وراء ذلك تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية ذاتها[1].

غير أن مبدأ التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ وما يحققه من ميزات عديدة، لم يسلم من سهام النقد، بحجة أنه يؤدي إلى مفارقات غريبة على أرض الواقع، ومن هذه المفارقات مثلاً، أن ولاية رود آيلاند وهي أصغر الولايات الأمريكية مساحة، وتبلغ مساحتها (3,156 كم^2)، تمثل بعضوين في مجلس الشيوخ، مثلها في ذلك مثل ولاية ألاسكا التي تبلغ مساحتها (1.542,640 كم^2). كما أن ولاية نيويورك التي يبلغ عدد سكانها عشرة ملايين نسمة لها تمثيل مساوٍ في مجلس الشيوخ لولاية نيفادا التي لا يتجاوز عدد سكانها 200 ألف نسمة [2].

وفي اعتقادنا أن هذه المفارقات لا تساوي شيئاً يذكر أمام ما يحققه نظام التمثيل المتساوي في مجلس الشيوخ ونظام التمثيل النسبي في مجلس النواب من ميزات جعلت الدستور الأمريكي من أكثر الدساتير ديمومة في عالمنا المعاصر.

ثانياً ــ مدة ولاية مجلس الشيوخ ومدة العضوية فيه: جعل الدستور مدة العضوية في مجلس الشيوخ ست سنوات، وهذه المدة مغايرة لمدة عضوية مجلس

Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p90.*

[1]) يراجع في ذلك: ــ توكفيل: الديمقراطية في أمريكا ــ مرجع سابق ص109.

ــ د. ربيع أنور فتح الباب: مرجع سابق ص74. ــ موريس دوفورجيه: مرجع سابق ص 120، 121، 296، 297. ــ لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية: مرجع سابق ص158.

ـــ Fred W. Friendly and others: The Constitution that Delicate Balance; Random House, New York, 1984, p249-250.

[2]) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق ص155.

النواب والمحددة بعامين. كما أخذ الدستور بقاعدة التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الشيوخ [1]، فقسم أعضاء مجلس الشيوخ إلى ثلاث مجموعات متساوية عددياً فور تشكيل أول مجلس بعد إقرار الدستور، حيث تنتهي عضوية المجموعة الأولى منهم بعد عامين من تشكيل المجلس، وتنتهي مدة عضوية المجموعة الثانية بعد انتهاء العام الرابع، وتنتهي مدة عضوية المجموعة الثالثة بعد ست سنوات من تشكيل المجلس، وبانتهاء مدة عضوية كل مجموعة، يتم انتخاب مجموعة مساوية من الشيوخ، أي ثلث عدد أعضاء المجلس، وهكذا يجري تجديد ثلث أعضاء المجلس كل عامين وتحتفظ كل مجموعة بعضويتها لمدة ست سنوات[2].

بهذه الطريقة استطاع واضعو الدستور جعل مجلس الشيوخ أكثر قدرة على مقاومة الضغط الشعبي، فطالما أن ثلث أعضاء المجلس يختارون في وقت مختلف عن الثلثين الباقيين، فإن تكوين المجلس يكون بمنأى عن التغيرات التي تطرأ على الاختيارات الشعبية التي تعكسها التيارات الحزبية والمجالس التشريعية للولايات، وفي الوقت ذاته فإن قاعدة تجديد ثلث أعضاء المجلس ــ كما يري بعض الفقهاء الأمريكيين ــ تعمل على وضع حدود للتيارات السياسية الشعبية التي كان واضعو الدستور يرون فيها تهديداً راديكالياً للنظام الاقتصادي والاجتماعي. على هذا الأساس " صمم واضعو الدستور مجلس النواب بحيث يكون مسؤولاً أمام الشعب، في حين يستطيع مجلس الشيوخ مقاومة الضغط الشعبي"[3].

كما أن مدة الأعوام الستة المقررة لعضوية مجلس الشيوخ تجعل المجلس يتمتع بالاستقرار والاستمرار، مما يتيح للأعضاء الاتجاه نحو العمل الجاد دون

---

[1]) نص البند2/ف3/م1 من الدستور على أن " ينقسم أعضاء مجلس الشيوخ مباشرة عقب اجتماعهم نتيجة لأول انتخابات إلى ثلاثة فئات متساوية بقدر الإمكان، وتخلو مقاعد الفئة الأولى من الشيوخ بعد انتهاء العام الثاني، وتخلو مقاعد الفئة الثانية بعد انتهاء العام الرابع، وتخلو مقاعد الفئة الثالثة مع نهاية العام السادس ...إلخ".

2) Edward S. Corwin's: The Constitution and What It Means Today; Princeton University Press, Fourteenth Edition, New Jersey 1978, P12.

[3]) ثيودور لووى وبنيامين جينسبرغ: الحكومة الأمريكية ــ الحرية والسلطة ــ مرجع سابق، ص67.

اقتطاع نسبة كبيرة من مدة العضوية في الإعـداد لإعـادة انتخـابهم، وبالتـالي يستطيعون أن يمتلكوا فرصة التعمق وبحث الأفكار الجديدة[1].

ثالثاًـ شروط العضوية: من الملاحظ أن الدستور وضع خمسة شروط للعضوية في مجلس الشيوخ، وهي[2]:

1ـ أن لا يقل عمر المرشح لعضوية مجلس الشيوخ عن ثلاثين عاماً، فـي حـين يشترط لعضوية مجلس النواب أن يكون عمر المرشح خمسة وعشرين عاماً [3].

2ـ أن يكون المرشح لعضوية مجلس الشيوخ مواطناً أمريكياً منذ تسع سـنوات، بينما يشترط في عضو مجلس النواب أن يكون مواطناً أمريكياً منذ سبع سنوات[4].

3ـ أن يكون المرشح مقيماً في الولاية التي سيتم اختياره عنها، وذلـك تحقيقـاً لرغبة الولايات في إيجاد مجلس شيوخ يمثلها تمثيلاً صادقاً[1].

---

[1]) فضلاً عن ذلك فإن أعضاء مجلس الشيوخ يمثلون دوائر انتخابية أوسع وأكثر تنوعـاً مـن أعضـاء مجلس النواب، فإذا ما اقترنت قاعدة التمثيل الشعبي الواسع هذه مع طول مدة العضوية، فإنها سـتجعل من عضو مجلس الشيوخ شخصية بارزة لها دورها في الحياة السياسية الأمريكية، خاصة أن الدستور قد أناط بمجلس الشيوخ جزءا مهماً من أعمال السياسة الخارجية والتعيينات الكبرى، وهي على درجة كبيرة من الأهمية تدفع بأجهزة الإعلام إلى تسليط الأضواء عليها، كل ذلك يجعل من أعضاء مجلـس الشـيوخ شخصيات مهمة في المجتمع الأمريكي وفي دوائر صنع القرار وفي السياسة الخارجة للولايات المتحـدة الأمريكية: يراجع في ذلك:

ـ John Swarthout and others. op. cit., p261.

ـ HERMAN PRITCHETT; The American Constitution: op. cit.,p360 .

[2]) نص (البند3/ف3/م1) على أنه " لا يجوز لأي شخص أن يصبح عضواً في مجلس الشيوخ ما لم يكن بلغ سن الثلاثين، وما لم يكن مواطناً أمريكياً لمدة تسع سنوات على الأقل، وما لم يكن وقت انتخابه مقيماً في الولاية التي سيتم اختياره عنها ".

[3]) سبق أن طعن بعضوية السناتور هنري كلاي لكونه لم يكن يكمل الثلاثين من عمره حين انتخابه، لكنه بلغ الحد الأدنى من العمر المطلوب حين توليه لمنصبه، ولم تبطل عضويته ـ مورت غيربيرغ: الدستور الأمريكي لكل شخص ـ مرجع سابق ص13

[4]) سبق أن أبطلت عضوية عضو مجلس الشيوخ (ألبيرج غالاتين) المنتخب عن ولاية بنسـلفانيا عـام 1793م لأنه لم يكن مواطناً أمريكياً للمدة الكافية. يراجع: مورت غيربيرغ: الدستور الأمريكي لكل شخص ـ مرجع سابق ص13.

4ــ عدم الجمع بين عضوية أيٍ من مجلسي الكونجرس وأية وظيفة مدنية، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين ومنصب الرئاسة الأمريكية أو أي منصب حكومي فيدرالي أو محلي[2].

5ــ أن لا يكون المرشح قد سبق له أن اشترك في تمرد أو عصيان ضد الولايات المتحدة، أو قدم مساعدة أو تسهيلات لأعدائها[3].

رابعاًــ انتخاب أعضاء المجلس: قبل التعديل الدستوري السابع عشر لعام 1913م كان أعضاء مجلس الشيوخ ينتخبون من قبل المجالس التشريعية المحلية في الولايات، وكان القصد من ذلك جعل انتخاب هؤلاء الأعضاء في يد فئة مختارة من الناخبين والمتمثلة في أعضاء الهيئة التشريعية المحلية في كل ولاية، ومع تطور الحياة السياسية والاقتصادية، وسيطرة الأحزاب السياسية وجماعات الضغط على ميول وقرارات أعضاء المجالس التشريعية للولايات، أصبح الاختيار الفعلي في يد فئة قليلة من زعماء الأحزاب وشخصياتها المتنفذة في معظم الولايات[4].

وقد نتج عن ذلك أن تصاعدت الانتقادات لتلك الطريقة، إلى أن تم تغييرها بموجب ذلك التعديل، فأصبح اختيار عضوين عن كل ولاية يتم بالانتخاب الشعبي المباشر، عن طريق ناخبي الولاية بكاملها[5]. وبالتالي أصبح الكونجرس الأمريكي

---

[1]) للمزيد حول هذا الموضوع يراجع:

ــ John Swarthout and others. op. cit., p258. ــ Edward S. Corwin's: op. cit. p13

[2]) م1/ف6/ب2 من الدستور.

[3]) هذا الشرط أضيف بموجب التعديل الدستوري الرابع عشر الذي طرأ على الدستور الأمريكي عام 1868م.

[4]) د يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ــ القاهرة 1993، ط1، ص323.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق ص157.

[5]) نصت ف1 من التعديل الدستوري لعام 1913م على أن "يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيخين عن كل ولاية ينتخبهما سكان الولاية لمدة ست سنوات، ويكون لكل شيخ صوت واحد، ويجب أن تتوافر في الناخبين في كل ولاية الصفات اللازمة لناخبي أكثر الفروع عضوية في المجلس التشريعي".

ينفرد عن بقية البرلمانات ذات المجلسين، بميزة اختيار كامل أعضاء مجلسيه ــ الشيوخ والنواب ــ عن طريق الانتخاب العام المباشر[1].

هذا بالنسبة لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشيوخ، أما بالنسبة للشروط الخاصة بالناخبين فهي نفس الشروط المطلوبة في ناخبي مجلس النواب.

<u>خامساً ــ رئاسة مجلس الشيوخ</u>: يرأس نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مجلس الشيوخ وفقاً لنص (ب4/ف3/م1) من الدستور[2]، لكن سلطاته في رئاسة المجلس تكاد تكون ضعيفة جداً، فهو من خارج المجلس ومفروض عليه بحكم الدستور، وعلى نحو مغاير لما هو عليه الوضع بالنسبة لرئيس مجلس النواب ودوره المؤثر[3].

حيث يقتصر دور رئيس مجلس الشيوخ على تطبيق اللوائح الداخلية للمجلس دون تفسيرها، وليس له حق التصويت إلا في حال انقسام المجلس إلى قسمين متساويين[4]، أي في حال تعادل الأصوات[5]، كما أن حقه بإعطاء الإذن للأعضاء بالكلام مقيد باللوائح التنظيمية للمجلس، التي تتيح للأعضاء النقاش لمدة غير محددة، وتعطي الحق بالكلام لأول شخص ينهض للكلام. فضلاً عن ذلك فقد يكون

---

1) Russell J, Dalton: Citizen Politics in Western Democracies; Copyright c 1988 by Chatham House Publishers, Inc. p57.

[2]) نص (ب4/ف3/م1) من الدستور على أن "يصبح نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ، غير أنه لا يحق له الإدلاء بصوته إلا في حالة انقسام المجلس إلى قسمين متساويين".

[3]) لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص157.

[4]) أثمرت انتخابات عام 2000م مجلس شيوخ مقسم بالتساوي: خمسون عضواً جمهورياً، وخمسون عضواً ديمقراطياً، مما أتاح لنائب الرئيس (ديك شيني) وهو من الحزب الجمهوري بأن يكون صوته مؤثراً في ترجيح كفة حزبه بالسيطرة على مجلس الشيوخ. لكن أحداث سبتمبر/أيلول 2001م غيرت من معادلة التوازن داخل مجلس الشيوخ عندما أعلن عضو مجلس الشيوخ الجمهوري (جيمس جيفوردز من ولاية فرمونت) بشكل مفاجئ أنه سيترك الحزب الجمهوري ليصبح مستقلاً لأنه مستاء وغير سعيد ببرامج الرئيس بوش والجمهوريين، ونتيجة ذلك فقد الحزب الجمهوري سيطرته على مجلس الشيوخ، وبالتالي تمكن الديمقراطيون من السيطرة على الأغلبية في المجلس بفارق صوت واحد ــ أنظر في ذلك: ثيودور لووي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ،ص210/211.

[5]) حين ترأس جون آدمز مجلس الشيوخ أدلى بصوته 29 مرة لكسر التعادل بالأصوات. ــ أنظر في ذلك: الدستور الأمريكي لكل شخص ــ مرجع سابق ،ص210.

من يشغل هذا المنصب عضواً في حزب الأقلية داخل المجلس مما يجعل سلطاته داخل المجلس ضعيفة جداً[1].

وعلى الرغم من محدودية الصلاحيات الممنوحة لرئاسة مجلس الشيوخ، وعلى نحو مغاير لما هو عليه الوضع في رئاسة مجلس النواب، فقد هدف واضعو الدستور الأمريكي من وراء تعيين نائب الرئيس الأمريكي رئيساً لمجلس الشيوخ في أن يشكل حلقة ربط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ذلك أن وجوده في رئاسة المجلس وهو نائب للرئيس في الوقت ذاته، سيشكل همزة الوصل بين الرئيس والكونجرس مما يسهم في التعبير عن إرادة الرئيس أمام الكونجرس والدفاع عنها. كذلك فإن الحكمة من اجتماع المنصبين في نفس الشخص ــ وهو نائب الرئيس ومنتخب أيضاً ــ تمكنه من نقل إرادة الكونجرس وتوجهاته إلى الرئيس، بما يحقق قدراً من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، على النحو الذي أراده واضعو الدستور الأمريكي[2].

ومثلما حرص الدستور على أن يجعل من نائب رئيس الولايات المتحدة، رئيساً أصيلاً لمجلس الشيوخ. حرص أيضاً على أن لا يبقى المجلس بدون رئاسة، خصوصاً أن رئيسه الأصيل معرض لاحتمال تولي منصب رئاسة الدولة[3].

---

[1]) "ينفرد مجلس الشيوخ الأمريكي بين المجالس التشريعية في العالم بالنقاش غير المحدد، فإذا أعطيت الكلمة لعضو مجلس الشيوخ، يصبح له حق التكلم بقدر ما يرغب، وفي عدد من المناسبات، استخدم بعض الأعضاء حقهم هذا لمنع اتخاذ إجراءات في التشريعات التي يعارضونها. وهذا التكتيك يسمى (فيليبستر) ". ــ أنظر في ذلك: ثيودور لووي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ،ص223.

[2]) يراجع: ــ د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة في القانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 1998/1999ص284.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة ــ مرجع سابق، ص158. ــ د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي (دراسة تطبيقية عن الوطن العربي) ــ مرجع سابق، ص185.

ــ HERMAN PRITCHETT; The American Constitution: op. cit.,p210 .

[3]) نص (البند5/ف3/م1)من الدستور على أن "يتولى مجلس الشيوخ اختيار موظفيه الآخرين، وينتخب رئيساً مؤقتاً له في حالة غياب نائب الرئيس، أو عندما يتولى نائب الرئيس منصب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية".

وعادة ما يتم انتخاب الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ بنفس الطريقة التي ينتخب بها رئيس مجلس النواب، وذلك عن طريق التصويت الحزبي الملتزم بزعيم حزب الأغلبية في المجلس[1]. وقد جرى العرف أن يسمي حزب الأغلبية العضو الأكثر أقدمية وخبرة ليشغل هذا المنصب، كذلك يقوم حزب الأقلية باختيار زعيم له في مجلس الشيوخ[2].

بقي أن نذكر أن الدستور الأمريكي ترك لكل مجلس من مجلسي الكونجرس الحق بالنظر في صحة عضوية أعضائه وفي إسقاطها، وفي معاقبة أعضاءه برلمانياً، كما أقر الدستور بالحصانة وعدم المسؤولية البرلمانية، والمكافأة والتعويض البرلماني لأعضاء كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب[3].

المطلب الثالث

أدوار انعقاد مجلسي الكونجرس وتنظيمهما الداخلي

بهدف معرفة الكيفية التي يعمل بها الكونجرس بمجلسيه لا بد من تسليط الضوء على أدوار انعقاده وتكوينه الداخلي، وتكوين اللجان المنبثقة عنه وعن كل

---

[1]) ماكس. ج. سكيدمور ومارشال كارتر وانك: كيف تحكم أمريكا، ترجمة الدكتور نظمي لوقا ومراجعة محمد علي ناصيف، الدار الدولية للطباعة والنشر ــ عمان الأردن، ط3، 1998، ص96.

[2]) هذه العملية التي تجري كل عامين مع بداية كل كونجرس تسمى بالكوكس بالنسبة للديمقراطيين، والمؤتمر بالنسبة للجمهوريين، وهذا يعني قيام كل حزب باختيار قيادته البرلمانية في كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب. لكن هذا لا يمنع من قيام التعاون بين زعيم الأغلبية ــ وهو الرئيس المؤقت للمجلس ــ وزعيم الأقلية داخل المجلس، لكون هذا المنصب لا يعدو أن يكون منصباً شرفياً يقتصر على جدول أعمال المجلس.يراجع في ذلك:

ــ ثيودور لووي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ،ص208-210.

ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص218/219.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p204-206.*

ــ HERMAN PRITCHETT; The American Constitution: *op. cit.,p210-211.*

[3]) يراجع في ذلك: بحثنا بعنوان "ضمانات استقلال أعضاء السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، تم تحكيمه وقبوله للنشر بتاريخ 2009/4/15م.

مجلس من مجلسيه، وطريقة عمل هذه اللجان، ونظام المساعدين والهيئات غير الرسمية التي تسهم في قيام كل من المجلسين بمهامهما الرئيسة، وذلك من خلال الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول

مدة ولاية مجلسي الكونجرس وأدوار انعقادهما

حدد الدستور مدة الكونجرس بسنتين، ومدة السنتين هذه هي نفسها مدة مجلس النواب ومدة مجلس الشيوخ معاً، وتبدأ طبقاً للتعديل العشرين عند ظهر اليوم الثالث من كانون الثاني من السنوات الفردية، وتنتهي عند ظهر اليوم الثالث من كانون ثاني بعد عامين من الوقت الذي بدأت فيه، غير أن الدستور سمح للكونجرس أن يحدد تاريخاً آخر غير هذا التاريخ، وذلك بموجب قانون يصدره في هذا الصدد[1].

على هذا الأساس فإن فترة رئاسة أي رئيس أمريكي ومدتها أربع سنوات، تشهد كونجرسين وليس كونجرس واحد، إذ أن الانتخابات التي تجري كل عامين في منتصف فترة ولاية الرئيس لاختيار كامل أعضاء مجلس النواب وثلث أعضاء مجلس الشيوخ، تعتبر البداية الجديدة لكونجرس جديد منفصل تماماً ومستقل عن سلفه، على الرغم من بقاء ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ في مقاعدهم[2].

وقد جرت العادة أن يجتمع الكونجرس القديم بعد إعلان نتيجة الانتخابات إلى أن يأتي تاريخ الثالث من كانون الثاني وهو تاريخ بداية الكونجرس الجديد وذلك لمتابعة دراسة ومناقشة القوانين التي لم تستكمل، فيما يحق للنواب الأعضاء الذين لم يحالفهم الحظ بالفوز بفترة عضوية جديدة بالتصويت على تلك القوانين، ويطلق على هذه الفترة (فترة البطة العرجاء)[3].

---

[1]) نصت الفقرة 1 من التعديل العشرون على "... وتنتهي مدة الشيوخ والنواب في ظهر اليوم الثالث من شهر يناير من السنوات التي كانت ستنتهي فيها هذه المدة إذا لم تكن تمت الموافقة على هذه المدة، وتبدأ مدد من يخلفونهم".

[2]) د. منار الشوربجي: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" ــ مرجع سابق، ص122.

[3]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص428.

أما أدوار انعقاد الكونجرس في دورته العادية فهي نفسها أيضاً بالنسبة لمجلس الشيوخ ومجلس النواب على السواء، حيث تبدأ الدورة السنوية للكونجرس في اليوم الثالث من كانون ثاني من كل عام[1]. غير أن لكل مجلس من المجلسين اجتماعاته وجلساته المنفردة بمعزل عن المجلس الآخر، ولا يجتمع المجلسان في جلسات مشتركة إلا في بعض الحالات المحددة، كأن ينعقد في جلسة مشتركة للاستماع إلى رسالة رئيس الدولة، أو في حال اتخاذ قرار مشترك من المجلسين لعقد جلسة مشتركة[2].

كما تنتهي الدورة التشريعية للكونجرس بمجلسيه ــ النواب والشيوخ ــ وفقاً لقانون إعادة التنظيم التشريعي الصادر عام 1946م في 31 تموز من كل عام، لكن الكونجرس هو الذي يحدد بنفسه تاريخ انتهائها، إلا أن الكم الهائل من التشريعات وضغط العمل، من الكثرة بحيث تستمر الدورة معظم أيام السنة لتصل من الناحية العملية إلى عشرة أشهر[3]. وخلال هذه الدورة يحق لكل مجلس تأجيل اجتماعاته لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام حتى لا يتمكن أي من المجلسين من إعاقة اجتماعات المجلس الآخر. ويشترط لانعقاد الجلسات توافر نصاب قانوني معين لكن قلما تُحتَرَم هذه القاعدة[4].

على هذا الأساس يتم انعقاد الكونجرس تلقائياً دون أدنى تدخل من السلطة التنفيذية أو من رئيس الولايات المتحدة أو نائبه، كذلك بالنسبة لفض أدوار انعقاده، فالكونجرس هو صاحب الاختصاص في هذا الشأن، وهذا ما يعتبر من أهم ضمانات استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية في النظام السياسي

---

[1]) نصت ف/2 من التعديل العشرون على أن "يجتمع الكونجرس مرة واحدة على الأقل في كل سنة، ويبدأ هذا الاجتماع في ظهر اليوم الثالث من شهر يناير ما لم يحدد الأعضاء يوماً مختلفاً بواسطة قانون يصدر في هذا الصدد"

[2]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص428.

[3]) يراجع في ذلك:

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص421.

ــ لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص158,

[4]) د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ــ مرجع سابق، ص187.

الأمريكي، إذ لا يجوز للرئيس دعوة الكونجرس أو أحد مجلسيه إلى الانعقاد أو فض أدوار انعقاده أو تأجيلها، فمثل هذه الأعمال يختص بها الكونجرس ذاته[1].

لكن الدستور وضع في الفقرة الثالثة من المادة الثانية استثناءين هامين على هذا المبدأ لهما ما يبررهما، حيث أعطى للرئيس حق دعوة الكونجرس أو أحد مجلسيه لعقد دورة خاصة إذا حدثت ظروف استثنائية تستوجب ذلك[2]، كما أنه يمكن للرئيس فض دورة الكونجرس في حالة استثنائية نادرة الحدوث، وذلك عند عدم اتفاق المجلسين على تاريخ انفضاضها، إلا أن هذه الحالة لم تحدث قط[3].

الفرع الثاني

نظام لجان مجلسي الكونجرس

يمارس الكونجرس عمله التشريعي من خلال عدد من اللجان الدائمة والمؤقتة، التي يتم تشكيلها في كل من المجلسين، وهذا ما يعرف بنظام اللجان البرلمانية، ويعد نظام اللجان بالنسبة للكونجرس جوهره وعاموده الفقري وثاني هياكله التنظيمية، لكنه يأتي في ذات الوقت لتوزيع وتنظيم العمل أكثر من كونه هيكلاً هرمياً لسلطات المجلسين[4].

---

[1]) يراجع: ــ د. أحمد شوقي: بحث بعنوان "الدستور كأساس لممارسة السياسة في الولايات المتحدة الأمريكية" مركز البحوث والدراسات السياسية ــ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية/جامعة القاهرة ــ نوفمبر/1998م، ص608.

ــ د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ــ مرجع سابق ص86.

[2]) نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية على أن " يقدم الرئيس للكونجرس ... ، وله أن يوجه الدعوة إلى المجلسين أو أيٍ منهما إلى اجتماع في الحالات غير العادية. ويمكن للرئيس أن يؤجل اجتماعات المجلسين إلى الموعد الذي يراه مناسباً، وذلك في حالة حدوث خلاف بينهما فيما يتعلق بتأجيل الجلسات".

[3]) يراجع في ذلك: ــ د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة في القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص284.

ــ ياسين العييثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص73.

[4]) Louis Fisher: President And Congress "Power and Policy", New York, The Free Press, 1973, p203.

ــ HERMAN PRITCHETT; The American Constitution: op. cit.,p210-214.

هذه اللجان لم يرد ذكرها في الدستور الأمريكي أو في التعديلات التي أجريت عليه[1]،وإنما كانت وليدة اللوائح والأنظمة الداخلية التي وضعها كل مجلس بهدف تحضير مشروعات القوانين لعرضها على كل من المجلسين، وأخذت بالتطور حتى غدت من المكونات الأساسية لعمل الكونجرس بمجلسيه، حيث صدر عدد من القوانين الفيدرالية التي تنظم طريقة عمل هذه اللجان [2].

وتعتبر لجان الكونجرس ذات أهمية بالغة في تنظيم عمل كل من المجلسين، فوصلت من الأهمية إلى أن أطلق عليها (هيئات تشريعية مصغرة)، هذه الأهمية اقتضتها ظروف العمل البرلماني وحجم وعدد مشروعات القوانين التي تعرض على الكونجرس[3]، حيث يقدم أعضاء الكونجرس آلاف مشاريع القوانين والقرارات كل سنة، فعلى سبيل المثال، خلال الفترة من عام 1980-2005م تم تقديم ما بين (6000 إلى 8000) مشروع قانون خلال الدورة التشريعية الواحدة ومدتها سنتان، وهذا الكم الهائل من مشروعات القوانين يحتاج إلى الفاعلية والتخصص وتقسيم العمل، ذلك أنه من غير المعقول والمقبول أن يقوم كل عضو من أعضاء المجلسين بفهم المقاطع المختلفة ومفاصل هذا العدد الضخم من مشروعات القوانين[4]، هذا مع الأخذ بالاعتبار أن عدد أعضاء الكونجرس بمجلسيه قد غدا عدداً ضخماً من المتعذر معه قيام كل هذا العدد بدراسة مختلف الموضوعات دراسة مستفيضة[5].

على هذا الأساس أخذ الكونجرس بتطوير آليات عمله إلى أن غدا لكل من مجلسيه أنظمة لجان دائمة منذ عام 1825م، ومنذ ذلك التاريخ أخذت أعداد هذه

---

[1]) كل ما نص عليه الدستور أن ترك لكل مجلس أن يضع لائحته الداخلية وفقاً لنص م/1/ب2/ف3 منه.

[2]) كان من أول هذه القوانين قانون إعادة تنظيم السلطة التشريعية عام 1946م. يراجع في ذلك: ـــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ مرجع سابق،ص599.

ـ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p266.*

[3]) ريتشارد شرودر: موجز نظام الحكم الأمريكي، ص35، نقلاً عن ياسين العييثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ـ مرجع سابق، ص73. أيضاً ـ Watson: Promise and Performance of American Democracy.

[4]) موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ـ مرجع سابق، ص321.

([5]) Watson: Promise and Performance of American Democracy *op. Cit., p329.*

اللجان بالتزايد إلى أن تم إصدار قانون إعادة التنظيم التشريعي لعام 1946م، فمنح هذه اللجان الشكل الذي تحتفظ بمعظمه إلى اليوم، وأقر لكلٍ من المجلسين بأحقية تشكيل نوعين من اللجان، هما: اللجان الدائمة واللجان المؤقتة[1]:

أ ــ اللجان الدائمة Standing Committees: وهي عبارة عن وحدات تشريعية دائمة ومصغرة ينشئها كل مجلس وفقاً لقواعده التنظيمية الخاصة به، ويتم تشكيل هذه اللجان في كل مجلس من عدد محدد من أعضائه على أسس موضوعية، من أهمها التخصص والأقدمية والخبرة، وتختص كل لجنة من هذه اللجان بدراسة نوعية معينة من الموضوعات التي تحال إليها من المجلس الذي تفرعت عنه. والقاعدة المتبعة في الكونجرس أن قرار اللجنة هو العامل الحاسم في تحديد المصير الذي سيؤول إليه مشروع القانون. ذلك أنه عندما تقر اللجنة مشروع قانون معين وتؤيده بشدة فإن فرصة إقراره ستكون قوية، فضلاً عن ذلك فمن النادر أن يتم إقرار مشروع قانون دون موافقة اللجنة المختصة[2].

فيما تلعب الانتماءات الحزبية دوراً بارزاً في كيفية اختيار أعضاء ومقرري هذه اللجان ، إذ يتحدد التوزيع الفعلي للمقاعد في كل لجنة وفقاً للنسبة المئوية التي يشغلها كل حزب في كل مجلس، وهنا يبرز مع بداية كل كونجرس الدور النشط لما يسمى (بالكوكس) بالنسبة للحزب الديمقراطي، وما يسمى بالمؤتمر بالنسبة للحزب الجمهوري. حيث تقوم لجنة التوجيه التابعة للديمقراطيين في مجلس النواب باختيار مرشحي الحزب لهذه اللجان، كما تقوم لجنة شؤون اللجان التي أنشأها الحزب الجمهوري في مجلس النواب أيضاً باختيار مرشحي الحزب

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د. عمرو أحمد حسبو: بحث بعنوان اللجان البرلمانية (دراسة مقارنة)، مجلة روح القوانين ــ كلية الحقوق/جامعة طنطا، العدد العاشر، يناير1990، ص27.

ــ HERMAN PRITCHETT; The American Constitution: op. Cit.,p210-214.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit., p266.*

(2) Theodore J. Lowi and others: American Government; "Freedom and Power" Copyright 2002 by W. W. Norton & Company. Inc, Printed in the U.S.A, p214-216.

لعضوية هذه اللجان. وعلى نفس الوتيرة يتم اختيار لجان مجلس الشيوخ وإن كانت هذه العملية أبسط مما تجري عليه في مجلس النواب[1].

ومن الجدير بالذكر أن عدد اللجان الدائمة قد وصل في الكونجرس الثامن بعد المئة (2003-2004) إلى 19 لجنة دائمة في مجلس النواب، و16 لجنة دائمة في مجلس الشيوخ[2]. غير أن هذه اللجان باعتبارها محور مهام كل مجلس وفيها تتمحور العملية التشريعية بكاملها، فإنها تتميز بعدد من السمات الأساسية التي يمكن إيجازها فيما يلي[3]:

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص321=322.

ــ ياسين العييثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص75.

ــ د. عمرو أحمد حسبو: بحث بعنوان اللجان البرلمانية ــ مرجع سابق، ص28-30.

[2]) اللجان الدائمة/مجلس النواب، هي: 1- لجنة الموازنة 2- لجنة الاعتمادات 3- لجنة التجارة 4-لجنة البنوك والخدمات المالية 5- لجنة القروض الاقتصادية والتعليمية 6- لجنة الزراعة 7- لجنة الإصلاح الحكومي والرقابة 8-لجنة إشراف مجلس النواب 9- لجنة العلاقات الدولية 10- لجنة الشئون القضائية 11- لجنة الأمن القومي 12- لجنة الموارد 13- لجنة القواعد 14- لجنة العلم 15- لجنة المشروعات الاقتصادية 16- لجنة معايير السلوك الرسمي17- لجنة النقل والبنية الأساسية 18- لجنة شئون المحاربين القدامى 19- لجنة السبل والوسائل.

ـــ اللجان الدائمة/مجلس الشيوخ، هي: 1- لجنة الموازنة 2- لجنة الاعتمادات 3- لجنة التجارة والعلوم والنقل 4-لجنة البنوك والإسكان والشئون الحضرية 5- لجنة الطاقة والموارد الطبيعية 6- لجنة الزراعة والتغذية والغابات 7- لجنة الشئون الحكومية 8-لجنة ألبيئة والأشغال الحكومية 9- لجنة العلاقات الخارجية 10- لجنة الشئون القضائية 11- لجنة التمويل 12- لجنة العمل والموارد البشرية 13- لجنة القواعد والإدارة 14- لجنة القوات المسلحة 15- لجنة المشروعات الاقتصادية الصغيرة 16- لجنة شئون المحاربين القدامى.

أنظر الجدول رقم (12.3): موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص321.

[3]) يراجع في طريقة تشكيل هذه اللجان وقواعد عملها والسمات التي تجمع فيما بينها:

ـــ Theodore J. Lowi and others: American Government; "Freedom and Power" op. cit.,p214-216. ــ John Swarthout and Ernest Bartley: op. cit.,p285-289.

ــ John Swarthout and Ernest Bartley: op. cit.,p285-289.

ــ Harold Zink and others: American Government and Politics, op. cit., p270.

1. كل لجنة دائمة تمنح هذه الصفة بمقتضى القواعد الرسمية لقانون تنظيم السلطة التشريعية، وبعضوية محددة وقواعد للعمل، ولها مكاتب ومساعدين وموظفين.
2. تتحدد الاختصاصات التشريعية لكل لجنة دائمة تبعاً للقضية التشريعية المثارة.
3. تتوازى مهام واختصاصات اللجان الدائمة مع اختصاصات الهيئات التنفيذية.
4. كل لجنة فريدة ومختلفة عن الأخرى من حيث الموضوع والتخصص، وكل حزب في كل من المجلسين لديه (لجنة اللجان) تحدد توزيع الأعضاء الجدد على اللجان.
5. يتكون التنظيم الهرمي للجان الدائمة على أساس أقدمية أعضائها، وتتحدد هذه الاقدمية على أساس سنوات الخدمة المتصلة في اللجنة ذاتها.
6. يترأس كل لجنة أقدم أعضائها من حزب الأغلبية.
7. أي مشروع قانون لا يخرج بتوصية إيجابية من اللجنة المختصة يعنى ذلك أن حياته قد انتهت، لذلك درج القول على أن أغلب مشروعات القوانين تموت لدى اللجان. لكن هذه القاعدة لا تؤخذ على إطلاقها، فإذا رأى أي من المجلسين سحب أي مشروع قانون من اللجنة المختصة وطرحه للتصويت مباشرة، فله ذلك، لكن الأمر يحتاج إلى عريضة موقعة من 218 عضواً من مجلس النواب، أما في مجلس الشيوخ فيحتاج الأمر إلى توقيع أكثرية أعضاء المجلس، ونادراً ما تحظى مثل هذه العرائض بتوقيع هذا العدد من الأعضاء لنفاذها. غير أن الأمر لا ينتهي عند هذا الحد، وإنما يستطيع أي من المجلسين إجبار اللجنة على مناقشة الاقتراح المهمل وتقديم تقريرها للمجلس وذلك وفقاً لقاعدة تسمى Discharge Rule ومقتضى هذه القاعدة أن يتم توقيع عريضة من أغلبية أعضاء المجلس الذي تتبعه اللجنة ــ بضرورة مناقشة الاقتراح أو تحويله إلى لجنة أخرى تؤيده وذلك عن طريق التصويت على ذلك بأغلبية أصوات المجلس صاحب الشأن.

ــ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص495-498. ــ لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص 159.

على هذا الأساس تلعب لجان الكونجرس الدائمة دوراً رئيسياً مهما، سواء في مجال التشريع، أو في مجال السياسات المالية، أو في مجال السياسة الخارجية بشكل عام. وبعض هذه اللجان تتمتع بأهمية ومكانة بارزة، مثل لجنة الموازنة، ولجنة الاعتمادات في مجلس النواب، التي تبحث وتراقب مختلف أوجه النفقات العامة للدولة. كما تبرز أهمية بعض لجان مجلس الشيوخ مثل لجنة العلاقات الخارجية ولجنة القوات المسلحة، وذلك بسبب الدور البارز الذي منحه الدستور لمجلس الشيوخ في الدفاع وإنشاء الجيوش، وفي مجال السياسة الخارجية. فضلاً عن ذلك فقد استقر القضاء الأمريكي على أن لجان الكونجرس تستطيع إجبار الشهود على المثول أمامها لسماع رأيهم أو شهادتهم في مسألة معينة، ومن يرفض الامتثال لطلب اللجنة يعرض نفسه جنائياً لتهمة احتقار الكونجرس[1].

ب ــ اللجان الخاصة والمؤقتة Investigation Committees: وهي عبارة لجان يتم تشكيلها لفترة مؤقتة بهدف تحقيق مهمة أو مسألة معينة أو لإجراء تحقيق معين، وتنتهي بانقضاء المهمة التي شكلت من أجلها، وهي على ثلاثة أنواع[2]:

1. اللجان المختارة Select Committees: وهي لجان برلمانية تشكل من قبل أي من المجلسين لبحث بعض المسائل أو القضايا، وعادة ما تكون مثل هذه المسائل غير متجددة بطبيعتها، ومثال ذلك تشكيل لجان التحقيق البرلمانية بهدف إجراء تحقيق معين، فتنقضي اللجنة بانتهاء مهمتها. وهنالك أيضاً لجان فرعية مؤقتة تنبثق عن اللجان الدائمة بهدف بحث موضوع تقني أو فني معين يتعلق بموضوع عمل اللجنة الدائمة[3].

---

[1]) يراجع في ذلك:
ــ د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص515-516.
ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص421/422.
ــ د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ــ مرجع سابق، ص187-189.

[2]) يراجع في ذلك: د. عمرو أحمد حسبو: بحث بعنوان اللجان البرلمانية ــ مرجع سابق، ص29.

[3]) يراجع في ذلك: ←

2. اللجان المشتركة Joint Committees: وهي عبارة عن لجان قد تكون دائمة وقد تكون مؤقتة، لكنها تتألف من عدد من أعضاء مجلس الشيوخ وعدد من أعضاء مجلس النواب، وذلك بهدف بحث ومتابعة الموضوعات المتصلة باختصاص وعمل كل من المجلسين في ذات الوقت، ومن هذه اللجان على سبيل المثال لجنة الطاقة الذرية، ولجنة مكتبة الكونجرس[1].

3. لجنة المؤتمر Conference Committee: تشكل هذه اللجنة عندما يقر أحد المجلسين مشروع القانون، لكن المجلس الآخر يعارضه في شأن بعض التفاصيل، أو عندما يتفق المجلسان على مشروع قانون ما، لكنهما يختلفان بشأن بعض نقاطه أو تفاصيله، وتعذر التوصل إلى حل لهذا الخلاف[2].

الفرع الثالث

نظام المساعدين والوكالات

والهيئات غير الرسمية لمجلسي الكونجرس

أولاً ــ نظام المساعدين: يعمل في الكونجرس الأمريكي جهاز استشاري وإداري ضخم جداً يضم أكثر من 17000 موظف ليسوا جميعهم من العاملين في الخدمات الإدارية المساندة كما يعتقد الكثيرون، وإنما يعمل غالبيتهم في أعمال البحث

ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص324.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص166.

([1]) Harold Zink and others: American Government and Politics, op. cit., p270.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p268.*

[2]) تنعقد هذه اللجنة للنظر في النقاط مثار الخلاف بين المجلسين، ومن ثم تصدر تقريرها وترفعه إلى المجلسين شريطة أن يصدر هذا التقرير بموافقة أغلبية ممثلي كل مجلس من المجلسين. للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع: ــ ماكس. ج. سكيدمور وآخرون: كيف تحكم أمريكا ــ مرجع سابق، ص97.

ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص603.

ــ John Swarthout and Ernest Bartley: op. cit.,p294-295.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. cit., p268.*

والاستشارات المتصلة باختصاصات الكونجرس بشكل عام، وبالعملية التشريعية بشكل خاص، إذ يعمل إلى جانب المائة عضو في مجلس الشيوخ أكثر من 4000 موظف، ويعمل إلى جانب الـ 435 عضو في مجلس النواب أكثر من 8000 موظف[1].

وعلى الرغم من أن هؤلاء الموظفين ليس لهم أي صفة تمثيلية، ولا يتمتعون بأي من الحصانات البرلمانية، إلا أن الكونجرس استطاع أن يطور عمله وينتج ما يسمى بنظام المساعدين. إذ يأتي هذا النظام في المرتبة الثالثة من الأهمية في الكونجرس بعد نظام اللجان، ويسمح هذا النظام لكل عضو من أعضاء المجلسين أن يوظف عدداً كبيراً من المساعدين الذين تسند إليهم عدداً من المهام ذات الطبيعة التشريعية[2]، ومن أهمها الخطوات الأولى في تشكيل وصياغة اقتراحات القوانين والتعامل مع المفاصل التشريعية، وتنظيم جلسات الاستماع داخل اللجان البرلمانية، والتفاوض مع اللوبيات وجماعات الضغط والمصالح[3].

---

[1]) موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص315.

[2]) والمثال على أهمية الدور التشريعي الذي يلعبه مساعدو الكونجرس هو ما يطلق عليه مشروع قانون جيبهارت للرعاية الصحية، وهذا المشروع الذي يحمل اسم العضو ــ النائب ريتشارد جيبهارت ــ في مجلس النواب الأمريكي، تم تشكيله وصياغته وتقديمه في أغسطس 1994م من قبل مجموعة من المساعدين بلجنة السبل والوسائل، وقد نوقش هذا القانون تحت توجيه وإشراف (ديفيد أبراناثي) الخبير الأول للرعاية الصحية بين المساعدين في الكونجرس، واستمعوا لمئات اللوبيات قبل صياغة قانون جيبهارت المعقد.

Robert Pear: "With long Hours and Little Fanfare, Staff Members Crafted a Health Bill" New York Times, 6 August 1994, p. 7.

يراجع في ذلك: ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص315.

ــ Theodore J. Lowi and others: American Government; op. Cit, p.217.

[3]) كما يعمل المساعدون على متابعة أداء وكالات الإدارة، والتعامل مع طلبات الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها العضو، فضلاً عن ذلك فإن غالبية الاتصالات التي تجري ما بين أعضاء الكونجرس، تتم من خلال هؤلاء المساعدين بدلاً من الاتصال الشخصي المباشر، ويترتب على ذلك أن يكون لكل عضو من أعضاء الكونجرس عدداً كبيراً من المساعدين **براجع: Theodore J. Lowi and others: American Government, op. Cit, p. 217.**

ثانياً ــ نظام الوكالات: لم يكتفِ الكونجرس بنظام اللجان ونظام المساعدين فقط، بل أنشأ عدداً من الوكالات (الهيئات) المتخصصة التي صممت لتساعد السلطة التشريعية وترفدها بالموارد والخبرة بمعزل عن السلطة التنفيذية، كما صممت لتدعم قدرة الكونجرس على متابعة الهيئات التنفيذية وتقييم البرامج والاقتراحات الرئاسية[1]. من هذه الهيئات مثلاً: "هيئة خدمة أبحاث الكونجرس" التي تقوم بتقديم الأبحاث والدراسات لمن يرغب من الأعضاء بمعرفة الحقائق ووجهات النظر المتنافسة حول السياسات المطروحة أو الأعمال التشريعية، كما أوجد الكونجرس (مكتب الميزانية)، و(هيئة محاسبة الحكومة) الذي كان يسمى قبل عام 2004م بمكتب المحاسبة العامة[2].

ثالثاً ــ نظام الهيئات غير الرسمية: إلى جانب التنظيم الرسمي للكونجرس، هنالك مستوى ثالث أضيف بشكل غير رسمي إلى الهيكل التنظيمي للكونجرس يطلق عليه عرفاً تنظيمات (الكوكس)، أي تنظيمات الخدمات التشريعية (LSOs). وتنظيمات الكوكس هي عبارة عن مجموعات أو تجمعات من أعضاء مجلس النواب أو من أعضاء مجلس الشيوخ تجمعهم خصائص أو مصالح معينة، قد تكون مصالح اقتصادية أو سياسية، وقد تكون اجتماعية ذات أيديولوجيات وعقائد فكرية معينة، وهذه التنظيمات تأتي في المستوى الثاني للتنظيم الحزبي في كل من مجلسي الكونجرس، حيث أخذت بالتزايد مؤخراً إلى أن وصلت عام 2004 في الكونجرس رقم (108) إلى أكثر مائتي تجمع، ومنها ما هو قديم جداً[3].

---

[1]) د. منار الشوربجى: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" ــ مرجع سابق، ص143-145.

2) Theodore J. Lowi and others: American Government, op. Cit. p. 218.

[3]) من الأمثلة على مثل هذه التنظيمات: مجموعة الدراسات الليبرالية الديمقراطية، والمنتدى الديمقراطي المحافظ، ومجموعة الأربعاء الجمهورية، وكوكس عيش الغراب، وكوكس الكونجرس للزنوج، والكوكس الهيسباني. كما أن كل تنظيم من هذه التنظيمات يسعى إلى تحقيق المصالح التي يمثلها من خلال تشجيع الكونجرس على عقد جلسات استماع، والدفع بتشريعات تعبر عن تلك الأفكار أو المصالح. فضلاً عن ذلك فإن هذه التنظيمات تسعى باستخدام نفوذها للضغط على الهيئات الحكومية للحصول على معاملة تفضيلية. يراجع في ذلك: ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص325-326.
ــ د. منار الشوربجى: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" ــ مرجع سابق، ص148. ←

المبحث الثاني

الاختصاصات التشريعية لمجلسي الكونجرس

رأينا في المبحث السابق كيف حرص الدستور الأمريكي على مبدأ المغايرة والتباين فيما بين المجلسين من حيث التكوين، لكنه انتهج نهجاً مختلفاً من حيث الاختصاص، فقد ساوى بينهما من ناحية الاختصاص التشريعي بشكل عام، بينما ميز مجلس الشيوخ عن مجلس النواب في بعض الاختصاصات الأخرى، بأن جعل من مجلس الشيوخ مجلساً استشارياً ومجلساً سياسياً في نفس الوقت، فضلاً عن كونه مجلساً تشريعياً يمارس التشريع جنباً إلى جنب مع مجلس النواب.

وفي هذا الإطار سنعمل على بحث الاختصاص التشريعي العام لمجلسي الكونجرس (المطلب الأول) الاختصاصات الاقتصادية والمالية وسلطة إقرار الموازنة (المطلب الثاني)، الإجراءات التشريعية "صنع مادة القانون" (المطلب الثالث)، السلطة التأسيسية للكونجرس "سلطة تعديل الدستور" (المطلب الرابع). أما سلطات المجلسين غير التشريعية، فسوف نلقي عليها الضوء في مبحث مستقل.

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي العام لمجلسي الكونجرس

حرص الدستور الأمريكي على تقرير مبدأ المساواة التامة بين المجلسين في الاختصاص التشريعي[1]، إلا ما خلا القوانين المتعلقة بالضرائب وبعض الشؤون المالية[2]، حيث خول الدستور حق المبادرة باقتراحها لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ، مع الإبقاء على حق هذا الأخير في الموافقة أو اقتراح إدخال التعديلات

ـ Theodore J. Lowi and others: American Government, op. Cit, p. 219.

[1]) نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور على أن " تخول جميع السلطات التشريعية التي يقررها الدستور لكونجرس الولايات المتحدة، ويتألف من مجلسين أحدهما للشيوخ وآخر للنواب".

[2]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة ـ بيروت، 2000م، ص322.

التي يراها بعد أن تحال إليه من مجلس النواب، شأنها في ذلك شأن مشروعات القوانين الأخرى، وذلك وفقاً لنص (ب1/ف7/م1) من الدستور[1].

لكن الاختصاص التشريعي للكونجرس ليس بالمطلق، حيث جاءت عبارة "السلطات التشريعية التي يقررها الدستور" الواردة في الفقرة الأولى كمقدمة لتحديد نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية (الفرع الأول)، كما قرر الدستور عدداً من القيود في نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته (الفرع الثاني):

الفرع الأول

نطاق ممارسة مجلسي الكونجرس للاختصاص التشريع

حدد الدستور حصراً الموضوعات التي يحق للكونجرس أن يضع لها القوانين الفيدرالية في ثمانية عشر بنداً في الفقرة الثامنة من المادة الأولى، وهي:

1. سلطة فرض الضرائب: وفقاً لنص البند 1/ف8 فقد خول الدستور للكونجرس سلطة فرض وتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس، كما حدد الدستور عدداً من الضوابط والقيود الملزمة للكونجرس عند ممارسته لهذا الاختصاص[2].
2. سلطة اقتراض الأموال: "للكونجرس سلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة"[3]

---

[1]) نص (ب1/ف7/م1) من الدستور على أن "جميع مشروعات القوانين الخاصة بزيادة الدخل يجب أن تعرض أولاً في مجلس النواب، غير أنه يمكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات كما هو الحال في مشروعات القوانين الأخرى".

[2]) وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي: 1ـ يجب أن توجه حصيلة الضرائب التي يفرضها الكونجرس إلى تحقيق الرفاهية والصالح العام للولايات المتحدة، وإقامة الدفاع المشترك وتسديد الدين العام. 2ـ لا يجوز للكونجرس فرض ضرائب على الصادرات. 3ـ يجب أن تكون الضرائب التي يفرضها الكونجرس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة. 4ـ يجب أن تنشأ جميع قوانين الضرائب في مجلس النواب، ذلك أن حق المبادرة باقتراح هذا النوع من التشريعات لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ. لكن الدستور لم يصادر حق مجلس الشيوخ في تقرير هذه التشريعات، فاحتفظ له بحق الموافقة أو اقتراح إدخال التعديلات التي يراها مناسبة بعد أن تحال إليه من مجلس النواب، شأنها في ذلك شأن مشروعات القوانين الأخرى، وذلك وفقاً لنص (ب1/ف7/م1) من الدستور.

([3]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.2 - "To borrow Money on the credit of the United State".

3. **سلطة تنظيم التجارة: يكون للكونجرس "سلطة تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية وبين شتى الولايات، ومع قبائل الهنود"[1]، وتعتبر هذه السلطة من أهم السلطات الخارجية والداخلية للكونجرس وذلك وفقاً للتفسير الذي توصلت إليه المحكمة العليا في قضية جيبونز الشهيرة عام 1824م[2].**
4. **سلطة وضع قوانين الجنسية والإفلاس: للكونجرس أن يضع القواعد والإجراءات الموحدة لمنح الجنسية الأمريكية، والقوانين الموحدة لموضوع الإفلاس في جميع أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية، ذلك أن موضوع هذه القوانين وما يتبعها من إجراءات لا يخضع إلى ولاية بعينها، فمن الحكمة أن تسري مثل هذه القواعد على كافة الأفراد في مختلف أنحاء البلاد[3].**
5. **سلطة سك النقود: هذه السلطة كانت للولايات قبل قيام الفيدرالية، إذ كان لكل ولاية عملتها الخاصة بها، وبالتالي أدى إلى قيام حالة من الفوضى والإرباك المالي، مما دفع بواضعي الدستور إلى إيجاد نظام لعملة قومية موحدة[4]، فأعطى الدستور للكونجرس سلطة سك النقد وإصدار العملات وتحديد قيمتها[5].**

([1]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.3 - "To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States and with the Indian Tribes".

[2]) توصل القاضي مارشال في تفسيره لمفهوم التجارة دستورياُ وفقاً لعبارة "بين شتى الولايات" ــ "على أنها التجارة التي تتصل بأكثر من ولاية واحدة، أما التجارة التي تكون مقصورة على ولاية ما والتي لا تؤثر على ولايات أخرى لا تدخل في هذا المفهوم". على هذا الأساس يمتلك الكونجرس سلطات واسعة في مجال تنظيم التجارة، يستطيع من خلالها سن القوانين الناظمة لتحسين الممرات البرية والمائية والجوية، وتطبيق إجراءات سلامة الطيران والقطارات، وتنظيم إجراءات انسياب السلع وتدفق رأس المال، وتنقل الأشخاص بين الولايات المختلفة، بالإضافة إلى حق الكونجرس في توفير التمويل اللازم لتنفيذ هذه التشريعات. يراجع في ذلك: جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص88-96.

([3]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.4 - "To establish an uniform Rule of Nationalization, and uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United State" .

[4]) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص172.

([5]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.5 - "To Coin Money regulate the value thereof, and of foreign Coin, and fix Standard of Weights and Measures".

6. سلطة سن قوانين العقوبات اللازمة التي تعاقب على تزييف الأوراق المالية والسندات والعملات المعدنية المتداولة في جميع أنحاء الولايات المتحدة [1].
7. سلطة إنشاء المكاتب البريدية وتنظيم الطرق المستخدمة في نقل البريد [2].
8. سلطة إصدار التشريعات لحماية حقوق الملكية الأدبية والفكرية للمؤلفين والمخترعين بما يضمن تخزين تقدم العلوم والتكنولوجيا[3].
9. سلطة إنشاء المحاكم ذات الدرجات الأدنى من المحكمة العليا[4]، مثل المحاكم الابتدائية، ومحكمة الولايات المتحدة للاستئناف، ومحاكم الاستئناف المتوسطة[5].
10. سلطة تحديد وتوصيف أعمال القرصنة والجرائم التي ترتكب في أعالي البحار والمعاقبة على هذه الجرائم [6].
11. أعطى الدستور للكونجرس سلطة إعلان الحرب والتفويض برد الاعتداءات والثأر والاستيلاء على السفن[7]. وبالنظر إلى أهمية هذه المسألة، سوف نعمل على إفراد فرع مستقل لبحثها.
12. للكونجرس سلطة حشد وتدعيم الجيوش، غير أنه لا يجوز أن تمتد أي اعتمادات مالية لهذا الغرض لأكثر من عامين [8].
13. للكونجرس سلطة بناء الأسطول البحري وتدعيمه [9].
14. للكونجرس سلطة وضع القواعد للحكومة لإدارة وتنظيم القوات البرية [1].

([1]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.6 - "To provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United State" .

([2]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.7 - "To establish Post Offices and post Roads" .

([3]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.8 - "To promote for the Progress of Science and useful arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive right to their respective Writings and Discoveries" .

([4]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.9 - "To constitute Tribunals inferior to the Supreme Court" .

([5]) للمزيد من التفاصيل حول المحاكم في الولايات المتحدة ، يراجع: لورانس بوم: المحكمة العليا، ترجمة الدكتور مصطفى رياض، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة ــ القاهرة، ط1، 1998، ص23-30.

([6]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.10 - "To " To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offenses against the Law of Nations;

(7) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.11 - "To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water"

([8]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.12 - "To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years" .

([9]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.13 - " To provide and maintain a Navy" .

15. للكونجرس سلطة وضع القواعد اللازمة لاستدعاء الميليشيا وتدريبها وتسليحها لتنفيذ قوانين الاتحاد، وقمع أعمال التمرد ومقاومة الغزو[2].
16. للكونجرس سلطة وضع جميع القوانين اللازمة لمقاطعة كولومبيا [3].
17. للكونجرس سلطة وضع جميع القوانين التي تكون ملائمة وضرورية للقيام بتنفيذ السلطات المشار إليها[4].

على هذا الأساس أخذ الدستور الأمريكي بتحديد وحصر الصلاحيات التي يعود أمر البت والتشريع فيها إلى السلطة التشريعية الفيدرالية، وما عداها يكون من اختصاص المجالس التشريعية المحلية للولايات[5]، بمعنى آخر، أن كل ما لم يُنص عليه بأنه من اختصاص الكونجرس فهو من اختصاص الهيئات المحلية في كل ولاية منفردة عن غيرها من ولايات الاتحاد، لكن هذا المبدأ ليس بالمطلق، إذ أن هناك عدد من الشؤون التي استجدت في السابق ولم ينص على أنها من اختصاص الكونجرس، لكنها لا يمكن أن تكون من اختصاص الهيئات المحلية[6].

([1]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.14 - "To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces" .

([2]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.15 - "To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions"

[3]) حدد الدستور مساحة هذه المنطقة بما لا يزيد عن عشرة أميال مربعة، بهدف استخدامها كمقر للحكومة الفيدرالية. كما يحق للكونجرس أن يمارس السلطات التشريعية المطلقة على جميع المناطق التي يشتريها بعد موافقة المجلس التشريعي للولاية التي تقع فيها هذه الأماكن وذلك لغايات إقامة القلاع والترسانات ومستودعات الأسلحة والموانئ والمنشآت الفيدرالية الأخرى وذلك وفقاً لما ورد في نفس البند.

([4]) U.S. Const., Art.1 Sec.8. cl.18 -"To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers,…."

[5]) جاى م. فينمان: النظام القانوني الأمريكي: الجمعية المصرية لنشر المعرفة ــ القاهرة، ط1، 2005م، ص54.

[6]) د. منذر الشاوي: النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر ــ عمان/الأردن، ط1، 2007م، ص129.

ــ د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980م، ص128.

ــFerguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit. p 100-103*

وقد ذهب بعض شراح القانون الدستوري إلى انتقاد هذا الأسلوب، أسلوب حصر وتحديد الموضوعات التي يمارس الكونجرس فيها سلطة التشريع، على اعتبار أن أي موضوع يمكن أن يكون محلاً لإجراء تشريعي، وحجتهم في ذلك أن الاحتياجات التشريعية تتغير تبعاً لتغير الظروف [1].

ومع تقديرنا لهذا الرأي إلا أننا نختلف معه، ونرى أن أحد أسباب ديمومة ونجاح الاتحاد الفيدرالي في الولايات المتحدة وتقدمها يعود إلى أن دستورها رسم للسلطات الفيدرالية حدودها، وترك للولايات نوعاً من الخصوصية بما يتلاءم مع ظروف كل ولاية وشؤونها الداخلية.

الفرع الثاني

القيود الدستورية على ممارسة

مجلسي الكونجرس للاختصاص التشريعي

ثمة عدد من الضوابط والقيود التي وضعها الدستور على الكونجرس في نطاق ممارسته لسلطاته التشريعية، يمكن ردها إلى القيدين الآتيين:

القيد الأول: أن لا يكون التشريع الصادر عن الكونجرس واقعاً ضمن الاختصاص التشريعي للمجالس التشريعية المحلية في الولايات. وهذا القيد ضمني بدلالة عبارة "السلطات التشريعية التي يقررها الدستور" الواردة في الفقرة الأولى كمقدمة لتحديد نطاق ممارسة الكونجرس لاختصاصاته التشريعية. ومن ثم جاء صراحة في التعديل العاشر الذي جرى على الدستور عام 1791م. حيث نص هذا التعديل على أن " جميع السلطات التي لم تفوض للولايات المتحدة بمقتضى الدستور، أو لم يحظرها الدستور على الولايات تبقى من حق الولايات وشعبها"[2].

---

[1]) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص177.

([2]) Amendment X in 1791; "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people "

جاء هذا التعديل ترجمة لنظرية تقسيم السيادة إلى مستويين: السيادة على مستوى الحكومة القومية، والسيادة على مستوى حكومة الولاية، وكل منهما تمتلك القدرة في التصرف بشكل مستقل عن الأخرى[1]. على هذا الأساس صدر عدد من التشريعات الفيدرالية التي طُعن بعدم دستوريتها نتيجة مخالفتها لهذا النص[2]، ولا تزال هذه التشريعات مثار جدل أمام القضاء الأمريكي من حين إلى آخر منذ قضية ماك كلوش ضد ماريلاند عام 1819م إلى يومنا هذا[3].

---

[1]) وقد أكدت المحكمة العليا على هذا المبدأ في عدد من أحكامها، ومن بين هذه الأحكام عندما قضت عام 1992م في قضية سيبولوني ضد مجموعة لجت حيث جاء في حكمها " بأن القانون الفيدرالي له الأولوية على قانون الولايات في بعض النواحي، بينما يكون لقانون الولايات الأولوية في نواحي أخرى" . ـــ للمزيد أنظر: ــ جاى م. فينمان: النظام القانوني الأمريكي ــ مرجع سابق، ص55. ــ لورانس بوم: المحكمة العليا ــ مرجع سابق،ص217.

[2]) من بين القوانين التي طعن بعدم دستوريتها ــ على سبيل المثال ــ لمخالفتها لمبدأ سيادة الولايات كان القانون الذي يسمى (قانون مناطق مدرسية خالية من السلاح)، وتفاصيل ذلك، أنه في كانون أول/ديسمبر 2001م، قبضت شرطة ماساتشوستس على خمسة طلاب من المدرسة الثانوية بتهم التأمر لقتل أكبر عدد ممكن من زملائهم ومن معلميهم في مدرسة (نيوبيدفور)، ومن ثم الصعود إلى سطح المدرسة ليدخنوا ويتناولوا الخمر قبل أن ينتحروا. مثل هذه الخطة لم تكن مألوفة لدى الأمريكيين قبل سنوات، لكنها أصبحت مشهداً مألوفاً في نهاية تسعينيات القرن الماضي والسنوات الأولى من القرن الواحد والعشرين، حيث تصاعد عنف المدارس ووقعت حوادث قتل متعددة بين الأطفال، إلى أن أصبحت هذه الظاهرة تقلق الرأي العام. وعلى إثر ذلك لجأ العديد من النشطاء إلى الكونجرس لسن تشريع يعالج هذه الظاهرة، وفي المقابل تحرك العديد وذكروهم أن الكونجرس قد تحرك مبكراً منذ عام 1990م ووضع قانوناً يَعْتَبرْ حمل السلاح في المدارس أو بالقرب منها دون ترخيص، جريمة فيدرالية يعاقب عليها القانون، لكن المحكمة العليا أعلنت عن عدم دستوريته عام 1995. ــ للمزيد حول هذا الموضوع يراجع في ذلك:

ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص56 وما بعدها.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit. p 810.*

[3]) "حيث أكد كبير القضاة جون مارشال على أن الجميع يعترفون بأن هذه الحكومة حكومة متعددة السلطات، ويترتب على هذا المبدأ أنه ليس هناك في النظام الدستوري الأمريكي مبدأ لوجود سلطة تشريعية منفردة بذاتها، على الأقل في الساحة الداخلية، وحيثما تكون دستورية التشريع الذي يصدره الكونجرس موضع خلاف، فلا بد من وجود علاقة بسلطة أخرى في النص الدستوري، ...". للمزيد في هذا الموضوع يراجع: ــ جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص85 وما بعدها.

وقد ذهب جانب من الفقه الأمريكي إلى أن هذه العلاقة الجدلية المستمرة حول حدود صلاحيات الكونجرس، هي من الظواهر الايجابية في النظام الدستوري للولايات المتحدة، ذلك أن واضعي الدستور الأمريكي عندما منحوا الكونجرس الأمريكي صلاحيات واسعة جداً بالمقارنة مع غيره من المؤسسات الدستورية الأخرى، قد هدفوا إلى مأسسة حكومة فيدرالية ذات صلاحيات تمكنها من خدمة المواطنين، لكنها في الوقت ذاته مقيدة بحدود لا تسمح لها بالافتئات على حقوق الولايات ومواطنيها. وهذه الفكرة فكرة جوهرية، هدف الدستور من ورائها وعلى نحو عمدي إلى إيجاد علاقة جدلية مستمرة حول الحدود التي ينبغي أن تقف عندها أدوار الهيئات الفيدرالية، وما ينبغي أن يبقى للهيئات المحلية في الولايات[1].

<u>القيد الثاني</u>: هذا القيد حددته الفقرة التاسعة من المادة الأولى، عندما وضعت عدداً من الضوابط على الكونجرس عند ممارسة اختصاصاته الحصرية المخولة إليه بموجب الدستور، وذلك يهدف توفير عدد من الضمانات للحقوق والحريات العامة والفردية، للحيلولة دون استبداد السلطة التشريعية وتجاوزها حدود اختصاصاتها، كما هدف الدستور إلى مكافحة الأسباب التي قد تهدد الاتحاد واستقراره[2].

---

[1]) د. منار الشوربجى: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" ــ مرجع سابق، ص120.

[2]) هذه الضمانات حسب ما نصت عليه الفقرة التاسعة هي: 1ــ "لا يجوز للكونجرس، أن يوقف حق الحصول على أمر بالمثول أمام القضاء إلا عندما تقتضي السلامة العامة ذلك في حالات التمرد أو الغزو"، والحكمة من ذلك عدم المساس بالحقوق والامتيازات القضائية للأفراد. 2ــ "لا يجوز إصدار أي قانون بالتجريد من الحقوق المدنية بدون محاكمة، أو سن قانون بأثر رجعي"، وكان قصد المشرع الدستوري، أن يقضي على الأسباب التي من الممكن أن تهدد كيان الاتحاد الفيدرالي، وذلك بتوخي الاستقرار الاجتماعي. 3ــ " لا تفرض أية ضريبة على الأشخاص أو أية ضريبة أخرى مباشرة، ما لم تكن متناسبة مع التعداد أو الإحصاء الذي سبقت الإشارة إلى وجوب إجرائه" والهدف من ذلك تقرير المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء المادية. 4ــ "لا يجوز فرَض أية ضريبة أو رسوم على السلع المصدرة من أية ولاية" والغرض من ذلك حماية المصالح الاقتصادية الخاصة بكل ولاية. 5ــ"لا تمنح أية أفضلية عن طريق تنظيم التجارة أو الدخول لموانئ إحدى الولايات، على موانئ ولاية أخرى، كما لا يجوز إجبار السفن المتجهة لإحدى الولايات أو الخارجة منها على الدخول إلى ولاية أخرى أو الخروج منها أو دفع ⇐

المطلب الثاني

الاختصاصات الاقتصادية لمجلسي الكونجرس

وسلطة إقرار الموازنة

يستأثر الكونجرس بسلطة تنظيم كافة الشؤون الاقتصادية (الفرع الأول)، وفي إعداد مشروع الموازنة العامة (الفرع الثاني)، إقرار مشروع الموازنة العامة (الفرع الثالث):

الفرع الأول

هيمنة مجلسي الكونجرس

على تنظيم كافة الشؤون الاقتصادية

أناط الدستور بالكونجرس صلاحية تنظيم التجارة والاقتصاد والشؤون المالية ووضع الضرائب وإعداد الميزانية وإقرارها[1]، ومن هذه الصلاحية انطلقت

رسوم لها" وذلك حفاظاً على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين موانئ الولايات كافة. 6ــ"لا يجوز سحب أية أموال من الخزانة إلا بناء على اعتمادات ينص عليها القانون وينشر من وقت لآخر وبصورة منتظمة تقرير رسمي وبيان بإيرادات ومدفوعات جميع الأموال العامة"، والقصد من هذا القيد، تفعيل أعمال الرقابة على كافة أوجه النشاط الحكومي الاتحادي، وتقييد سلطة الرئيس باللجوء إلى الكونجرس لطلب التمويل اللازم لتنفيذ سياسته. 7ــ" لا تقوم الولايات المتحدة بمنح أي لقب من ألقاب الشرف والنبالة ..." والهدف من ذلك المحافظة على النظام السياسي والدستوري عن طريق استبعاد مثل هذه الألقاب التي تمهد لقيام أرستقراطية أو أوليجارشية معينة داخل السلطة. 8ــ"لا يجوز للكونجرس أن يصدر أي قانون خاص بإقرار دين من الأديان أو منع حرية ممارسته، أو الحد من حرية الكلام أو الصحافة، أو تقييد حق الأفراد في عقد الاجتماعات السلمية أو حقهم في التماس الإنصاف من الحكومة من أي ظلم أو إجحاف". هذه الضوابط التي وضعها الدستور على الكونجرس، نص عليها التعديل الأول على الدستور عام 1791م. يراجع في ذلك:

ــ جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص23.

ـــ P.C Acheson: Our Federal Government " How It Works: Dodd, Mead and Company, New York, 1984. p30.

[1]) أسندت هذه الاختصاصات إلى الكونجرس طبقاً للنصوص الواردة في كل من البند الأول والثاني والثالث من الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور. ــ للمزيد حول هذا الموضوع انظر:

Edward S. Corwin's: The Constitution and What It Means Today; op. Cit. p38.

المحكمة العليا في تفسيرها الواسع للصلاحيات الكبرى التي تمارسها الدولة الاتحادية وعلى رأسها الكونجرس بتنظيم الحياة الاقتصادية الشاملة للولايات المتحدة الأمريكية، الأمر الذي جعل الاقتصاد بفروعه المختلفة خاضعاً لسلطة الكونجرس ما دام هذا الاقتصاد متصلاً بالاقتصاد الكلي للولايات المتحدة كافة[1].

وتطبيقاً لذلك منح الدستور السلطة التشريعية ممثلة بالكونجرس بمجلسيه هيمنة كاملة على المالية العامة للدولة، سواء من ناحية الإيرادات العامة أو من ناحية النفقات العامة للدولة، وذلك عن طريق منحه سلطة تقرير وجباية الضرائب والرسوم والعوائد، وسلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة. وقد وضع الدستور عدد من الضوابط على سلطة الكونجرس في تحديد وجمع الإيرادات العامة للدولة، كذلك وضع عدد من الضوابط المتعلقة بالنفقات العامة للدولة، حيث يمارس الكونجرس سلطاته المالية هذه عن طريق إصدار القوانين اللازمة لتحقيق هذه الغايات، ومن أبرزها قوانين الميزانية الفيدرالية، التي تحدد بشكل دوري أوجه الإيرادات والنفقات العامة للدولة لفترة مقبلة، وغالباً ما تكون مدتها سنة[2].

الفرع الثاني

دور مجلسي الكونجرس

في إعداد مشروع الموازنة العامة

لا شك في أن موضوع ميزانية الدولة العامة يعد من الموضوعات الجوهرية المهمة في حياة أي دولة، لكون الموازنة تشكل التعبير الصادق عن سياسة الدولة وبرامج عملها لمدة عام كامل، لهذا فقد درجت غالبية الدول على أن تولي موضوع إعداد مشروع الميزانية العامة إلى السلطة التنفيذية، التي تقوم بدورها بتقدير الإيرادات العامة المزمع تحصيلها، وفي ضوء هذه التقديرات تقوم أيضاً بتقدير

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ـ مرجع سابق، ص485.

ـ C. HERMAN PRITCHETT; The American Constitution: op. Cit. p241.

[2]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ مرجع سابق، ص689.

النفقات العامة المنوي إنفاقها، ليصار إلى رفع المشروع كاملاً إلى البرلمان لمناقشته وإقراره[1].

لكن الدستور الأمريكي ومنذ إقراره أخذ بخلاف ما استقر عليه الوضع في النظام البرلماني، ذلك أن صلاحية إعداد مشروع الموازنة بمراحلها المختلفة لم تكن للسلطة التنفيذية، وإنما كانت للكونجرس وحده، وذلك سيراً على النهج الذي اختطه الدستور في إعمال مبدأ الرقابة والتوازن بين السلطات وذلك لتمكين السلطة التشريعية من السيطرة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الصلاحيات الممنوحة للكونجرس بإنشاء الضرائب المباشرة وغير المباشرة وتقدير الواردات، والتحكم بحجم الأموال، وأوجه النفقات العامة للدولة[2].

وقد استمر الكونجرس منذ نشأته بممارسة صلاحياته في إعداد وتحضير وإقرار مشروع الموازنة الفيدرالية بمختلف مراحلها، وذلك من خلال لجنتين في مجلس النواب هما: لجنة الأساليب ولجنة الوسائل، ولجنتين في مجلس الشيوخ، هما: لجنة الإيرادات ولجنة النفقات. وبقيت هذه الصلاحية في يد الكونجرس لفترة طويلة امتدت منذ عام 1779م إلى عام 1921م، وتميزت تلك الفترة بدور سلبي لرئيس الدولة والسلطة التنفيذية، مما أدى في كثير من الأحوال إلى وضع مشروع ميزانية غير متناسق، ولا يتفق مع أولويات الإدارة وبرامجها التنفيذية[3].

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د. يوسف شباط: المالية العامة/الكتاب الثاني ــ موازنة الدولة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1994-1995، ص134.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، ج1 ــ مرجع سابق، ص486.

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص693.

ــFerguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit. 491.*

ــ John Swarthout and Ernest Bartley: op. Cit. p.317.

[3]) يراجع في ذلك:

ــ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص556.

ــ ياسين محمد العييثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص80.

ــ د. فؤاد العطار: النظم السياسية ــ مرجع سابق، ص280.

هذا الأسلوب بدا معيباً، وظهرت مساوئه بشكل واضح خلال الحرب العالمية الأولى[1]. فكان من أبرز نتائج هذه الحرب على مفهوم الدولة في النظم السياسية الليبرالية ــ وعلى رأسها الولايات المتحدة ــ هو تقوية السلطة التنفيذية وتدعيمها على حساب السلطة التشريعية، على اعتبار أن البرلمان لم يعد قادراً من الناحية الفنية على إدارة المعطيات الاقتصادية والمالية المتغيرة من حين لآخر، فلا يمكن أن تترك هذه المعطيات لتقرر من قبل جمعية ذات عدد كبير من الأعضاء. وهذا ما كان يحدث قبل عام 1921م، إذ لم يكن بمقدور الرئيس الأمريكي التدخل في إجراءات إعداد وتحضير مشروع قانون الموازنة، إلى أن صدر قانون الميزانية والمحاسبة عام 1921م، ومنذ هذا التاريخ أصبح الرئيس مكلفاً بتقديم مشروع الموازنة العامة إلى الكونجرس[2].

وعلى أساس هذا القانون أنشئ ما يعرف بمكتب الميزانية[3]، مهمته القيام بإعداد مشروع الميزانية بإتباع عدد من الخطوات[4]، وعندما ينتهي المكتب من

---

[1] د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص693.

[2] يراجع في ذلك:

ــ د. سام دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص 404، 427.

ــ د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ــ مرجع سابق، ص94.

[3] كان مكتب الميزانية قبل عام 1939 يتبع لوزارة الخزانة، وبعد هذا التاريخ أصبح أحد المكاتب التي يتألف منها المكتب التنفيذي لرئيس الولايات المتحدة، وتم تغيير أسمه إلى مكتب الإدارة والميزانية. يراجع في ذلك: ــ د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في النظم السياسية ــ مرجع سابق، ص477.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit. p. 492.*

[4] أولى هذه الخطوات تبدأ بإخطار الأجهزة الحكومية المختلفة بالخطوط العريضة للسياسة العامة لمالية الدولة عن العام التالي. ومن ثم تلقي ردود هذه الأجهزة لما تتطلبه برامجها التنفيذية من نفقات، كذلك تلقي تقديرات وزارة الخزانة لما يمكن أن يتحقق للدولة من إيرادات العام المالي المقصود. وفي ضوء ذلك يقوم المكتب بتشكيل عدد من اللجان الخاصة من أعضائه ومن موظفي الإدارات الحكومية ذات العلاقة لمناقشة تقديراتها المالية للعام الجديد. وبالتالي يقوم المكتب بإعداد المشروع النهائي للميزانية دون التقيد بتقديرات الإدارات الحكومية المختلفة، فله أن يعدل تلك التقديرات بالزيادة أو النقصان. يراجع في ذلك: ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة ــ مرجع سابق، ص271.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit p. 500.*

إعداد مشروع الموازنة يقوم الرئيس بتوقيعه وإرساله إلى الكونجرس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الدورة العادية والتي تبدأ في الثالث من يناير/كانون أول من كل عام[1].

الفرع الثالث

دور مجلسي الكونجرس في إقرار مشروع الموازنة العامة

يعد هذا الاختصاص بالنسبة للكونجرس بمجلسيه من بين الاختصاصات المالية الأساسية التي خصه الدستور بها، ويسري عليها ما يسري على جميع مشروعات القوانين الخاصة بإقرار الضرائب والإيرادات العامة للدولة وفقاً لأحكام الدستور، كما نص قانون الموازنة Congressional Budget Act of 1974 المعمول به حالياً على عدد من المراحل والإجراءات التي ينبغي إتباعها عند وضع مشروع الموازنة ورفعه للكونجرس لإقراره، وذلك على النحو التالي[2]:

1.وجوب عرض المشروع على مجلس النواب أولاً: وهنا يبرز دور اللجان حيث يقوم المجلس بإحالة ما يتضمنه المشروع من ضرائب وإيرادات إلى لجنة الأساليب

---

[1]) شريطة أن يتضمن هذا المشروع بيان الموقف المالي للخزانة العامة خلال العامين الجاري والتالي مع بيان نفقات وموارد الدولة خلال العامين الجاري والمنصرم، بالإضافة للنفقات المتوقعة لمواجهة احتياجات الحكومة الضرورية.

يراجع في إجراءات وشروط إعداد الميزانية العامة للولايات المتحدة:

ـ John Swarthout and Ernest Bartley: op. Cit. p. 504-506.

ـFerguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit p. 500-505.*

[2]) يراجع :

ـ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة ـ مرجع سابق، ص556-558.

ـ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ـ مرجع سابق، ص274.

ـ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ـ مرجع سابق، ص699-701.

Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit p. 502-504.*

ـ

والوسائل Committee of Means and Ways، كما يتم إحالة ما يتضمنه المشروع من اعتمادات إلى لجنة الاعتمادات Committee of Appropriation لدراسته.

2. بعد أن تنتهي اللجان من دراسة المشروع تحيله إلى مجلس النواب الذي يستطيع أن يعدل عليه بما يراه مناسباً، ومن ثم يطرح للتصويت لأخذ موافقة المجلس عليه وإحالته إلى مجلس الشيوخ، ويمر بنفس الخطوات التي مر بها في مجلس النواب، إذ يحق لمجلس الشيوخ أن يجري على المشروع التعديلات التي يراها مناسبة.

3. ينعقد الكونجرس على هيئة مؤتمر مشترك يضم أعضاء كلا المجلسين لمناقشة النقاط المختلف حولها بين المجلسين إلى أن يتم التوافق حولها وإقرار المشروع.

4. يحال مشروع قانون الموازنة بعد إقراره من الكونجرس للتصديق عليه من رئيس الولايات المتحدة، ويخضع لنفس القواعد التي تسري على كل مشروعات القوانين.

ومن الجدير بالملاحظة أن هنالك فارق جوهري بين مشروع الموازنة الذي تقدمه الوزارة للبرلمان في النظام البرلماني ومشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية للكونجرس في الولايات المتحدة. ففي النظام البرلماني يتولى وزير المالية أو الوزير المختص الدفاع عن مشروع الموازنة أمام البرلمان، أما في الولايات المتحدة فيتم إرسال المشروع إلى الكونجرس الذي له مطلق الحرية في إقراره أو تعديله أو رفضه دون أي تدخل من الرئيس أو الوزير المختص، فضلاً عن ذلك فإن كلاً من المجلسين يستطيع إجراء التعديلات التي يراها مناسبة دون الرجوع في هذه التعديلات إلى السلطة التنفيذية[1].

لكن موضوع إعداد الميزانية من قبل مؤسسة الرئاسة، وإقرارها من قبل الكونجرس ــ يبقى من الموضوعات السياسية والاقتصادية الساخنة ذات الأهمية الكبيرة والمثيرة للصراع والجدل بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية، حيث أخذ الرؤساء الأمريكيين باستخدام هذا الصراع كنموذج لاستراتيجية الاحتكام إلى

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص417.

ــ د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية ــ مرجع سابق، ص477.

الشعب، فقد استخدم الرئيس ريغان هذه الاستراتيجية بعد أسبوعين فقط من توليه لمنصبه في الخامس من فبراير عام 1981م[1].

المطلب الثالث

انفراد المجلسين بصنع مادة القانون
ودور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية

في الولايات المتحدة الأمريكية، تمر عملية صنع القانون بثلاث مراحل تبدأ أولاً: بمرحلة اقتراح القوانين. ثانياً: مرحلة مناقشة القوانين وإقرارها . ثالثاً: مرحلة التصديق. وسوف نتولى شرح هذه المراحل الثلاث فيما يلي:

<u>أولاً: مرحلة اقتراح القوانين</u>: لم ينظم الدستور الأمريكي مرحلة اقتراح القوانين بنص تشريعي حاسم، إلا أن الرأي الراجح والمستقر وفقاً لما جرى عليه العمل في الولايات المتحدة، أن حق اقتراح القوانين للكونجرس وحده، وذلك بالاستناد إلى نصين أساسين في الدستور. حيث نصت م1/ف1 من الدستور على أن "تخول جميع السلطات التشريعية التي يقررها الدستور لكونجرس الولايات المتحدة ..." وبالطبع فإن حق الاقتراح يعتبر جزءاً من هذه السلطات[2]. أما النص الثاني وهو نص م1/ف7/ب1[3] والمتعلق بالقوانين الخاصة بالضرائب وبعض الشؤون

---

[1]) استخدم الرئيس ريغان كافة وسائل وأساليب التأثير من تصريحات ورحلات سياسية إلى خطب رئاسية مكثفة ومذاعة إلى الأمة الأمريكية عبر وسائل الإعلام، فضلاً عن الإعلانات التليفزيونية مدفوعة الأجر، وذلك بمناشدة التأييد الشعبي بغية الضغط على الكونجرس لتأييد برامجه السياسية والاقتصادية، فما كان من الكونجرس إلا الاستجابة للضغط الشعبي والإذعان لسياسة الرئيس ريغان وذلك بإقرار جميع مشروعات الموازنة التي قدمت في عهده بهذا الأسلوب.

يراجع في ذلك: د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كاستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي ــ منشور في مجلة النهضة/ مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ــ جامعة القاهرة، العدد الثالث، أبريل 2000م، ص44/43.

[2]) HERMAN PRITCHETT; The American Constitution: op. Cit. p195.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit., p270.*

[3]) "جميع مشروعات القوانين الخاصة بزيادة الدخل يجب أن تعرض أولاً في مجلس النواب ، غير أنه يمكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على إدخال تعديلات ...".

المالية. حيث خول الدستور حق المبادرة باقتراحها لمجلس النـــواب دون مجلـــس الشيوخ، مع الإبقاء على حق هذا الأخير في الموافقة أو اقتراح إدخال التعـــديلات التي يراها بعد أن تحال إليه من مجلس النواب، شأنها في ذلك شـــأن مشـــروعات القوانين الأخرى[1].

وتأتي في المرتبة الثانية قواعد وإجراءات الكونجرس في كل من المجلســـين. وهي التي تحكم تقديم المقترحات ومشروعات القوانين، ذلـــك أن أي مقتـــرح لأي مشروع قانون، وإن كانت الأفكار التشريعية بشأنه قد تأتي من الدوائر الانتخابيـــة أو من الأحزاب السياسية أو من أصحاب المصالح أو من الأجهزة التنفيذية أو من أي مصدر آخر، فلا يمكن أن يصبح مشروع قانون ما لم يتم تقديمه رســـمياً مـــن جانب أحد أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ إلى أمين المجلس الذي يتبـــع إليه العضو نفسه. ومن ثم يحال هذا المشـــروع مـــن رئـــيس اللجنـــة صـــاحبة الاختصاص الموضوعي لمناقشته. وفي هذا الصدد لا يمكن اتخاذ أي إجراءات من جانب أي مجلس ككل على أي مشروع قانون ما لم تأخذ اللجنة صاحبة الاختصاص الوقت المناسب لمناقشة القانون وعقد جلسات الاستماع اللازمـــة مـــع الخبـــراء المعنيين في موضوع القانون[2]. وفي الواقع العملي قلما أن يتخذ مجلس الشـــيوخ موقف المبادرة في اقتراح مشروعات القوانين، حيث يأتي معظمها بـــاقتراح مـــن مجلس النواب على الرغم من المساواة بين المجلسين في هذا الصدد[3].

لكن هذه السلطة المخولة لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ فـــي حـــق اقتراح القوانين لا يمكن التسليم بها على إطلاقها، فهنالك دور غير مباشر تمارسه السلطة التنفيذية ورئيسها في اقتراح معظم القوانين التي تصـــدر فـــي الولايـــات المتحدة، بالرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص صريح يبيح للرئيس الحق

---

[1]) يراجع :

ــ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص501

ــ د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص322.

[2]) Theodore J. Lowi and others: American Government, op. Cit. p.220 .

ــ Harold Zink and others: American Government and Politics, op, Cit. p.191.

[3]) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص344.

في اقتراح القوانين[1]، وفي ذات الوقت جاء الدستور خالياً من أي نص صريح أو ضمني يحظر على الرئيس أو على السلطة التنفيذية ممارسة هذا الحق[2].

وعليه توصل واضعو الدستور بعد تقليبهم لوجهات النظر المختلفة إلى أن يكلفوا الرئيس بإحاطة الكونجرس بأحوال الاتحاد من وقت لآخر وتنبيهه إلى ما يحتاجه المجتمع من تشريعات[3]. وذلك وفقاً لما قررته م2/ف3 التي نصت على أن "يقدم الرئيس للكونجرس من وقت لآخر معلومات عن حالة الاتحاد، كما يمكنه أن يقدم توصيات بالتدابير التي يعتقد أنها ضرورية ومناسبة، ..." [4].

لكن الدستور سكت أيضاً عن بيان الكيفية التي يجب أن تتم بها هذه الإحاطة. كذلك لا يوجد في الدستور أسلوب معين يلزم الرؤساء الأمريكيين بإتباعه عندما يريدون وضع توصياتهم للكونجرس وإحاطته بالمعلومات اللازمة عن وضع الاتحاد وما يحتاجه من تشريعات[5]. لكن العرف الدستوري الذي استقر عليه العمل في

---

[1]) ذهب جانب من الفقه في تعليل هذا السكوت المبهم للدستور الأمريكي حول هذه المسألة، إلى أن مشرعو القرن الثامن عشر، وخصوصاً الدساتير التي وضعت على أساس مبدأ الفصل التام بين السلطات، كانوا قد تأثروا في ذلك الوقت بالفكر السائد الذي يعتبر مسألة اقتراح الملك للقوانين اغتصابا لحقوق المجالس التشريعية. ولعل واضعي الدستور الأمريكي قد تأثروا إلى حد ما بهذا الاتجاه، وترددوا في ذلك الوقت خوفاً من أن يغرق الكونجرس بطوفان من الاقتراحات التي تعيق الكونجرس عن أداء وظائفه، فأرادوا للكونجرس أن ينفرد بمعظم مراحل العملية التشريعية. يراجع في ذلك:

ـ د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ـ مرجع سابق ص310/209.

ـ د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري ـ مرجع سابق ص633.

[2]) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ـ مرجع سابق، ص332.

[3]) د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ـ مرجع سابق، ص238.

([4]) U.S. Const., Art…2. Sec..3.- "…He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient;…".

[5]) ذهب جانب من الفقه الأمريكي في وصفه لهذا السكوت والغموض الذي جاء به الدستور في المادة الثانية، على أنه " من أكثر فصول الدستور المكتوبة فضفاضية" وتعليلهم لهذا الغموض أن واضعي الدستور عندما كانوا غير حاسمين، لم يكونوا محتارين بذلك، وإنما أرادوا من وراء هذا الغموض تبني وجهات نظر متضاربة أكثر عمقاً من كونها حاسمة، ذلك أن الصيغة التي وافق عليها واضعو الدستور رائعة في غموضها. يراجع في ذلك: ⇐

الولايات المتحدة جاء مكملاً لهذا السكوت[1]، حيث دأب الرؤساء الأمريكيون على اتباع أسلوبين في هذا الصدد: الأسلوب المباشر، ويأتي عن طريق توجيه خطاب أو رسالة سنوية إلى الكونجرس، يتم من خلالها اقتراح عدد من القوانين وتوجيه العملية التشريعية[2]. والأسلوب غير المباشر، ومقتضاه أن يتم إعداد مقترح أو مشروع القانون في مكاتب الهيئات التنفيذية ويجري تقديمه إلى أحد مجلسي الكونجرس بواسطة أحد الأعضاء المقربين من رئيس الجمهورية[3].

وقد مارس الرؤساء الأمريكيون هذه السلطة منذ قيام الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كان الرئيس الأمريكي الأول جورج واشنطن يعتقد أن هذا النص الذي جاءت به الفقرة الثالثة من المادة الثانية يخوله حق اقتراح القوانين، فكان يرفق مع الرسالة التي يبعث بها إلى الكونجرس مشروعات القوانين التي يريد إقرارها[4]. على هذا الأساس تصاعد دور الرئيس وأصبح للسلطة التنفيذية في الولايات المتحدة دوراً بارزاً في توجيه العملية التشريعية، إلى أن أصبحت معظم القوانين التي يصدرها الكونجرس من اقتراح رئيس الجمهورية[5]، وأصبحت

ـ Theodore J. Lowi and others: American Government, op. Cit. p. 266.

[1]) د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ـ مرجع سابق، ص238.

[2]) مثال ذلك: قيام الرئيس الأمريكي باراك أوباما بتوجيه خطابه الوجاهي الأول عن وضع الاتحاد أمام الكونجرس، وذلك عند الساعة الثالثة من صباح يوم الخميس بتوقيت مكة المكرمة/ الموافق 2010/1/28م، أي بعد مرور عام كامل على تنصيبه كرئيس للولايات المتحدة الأمريكية، حيث قام من خلال هذا الخطاب بتوجيه العملية التشريعية في عدد من الموضوعات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تضمنها ذلك الخطاب. ـ أنظر صحيفة الدستور الأردنية، العدد رقم 1528 الصادر يوم الجمعة الموافق2010/1/29م.

[3]) يراجع في ذلك: ـ د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة في القانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر ـ مرجع سابق، ص281.

ـ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ـ مرجع سابق، ص424.

[4]) د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري ـ مرجع سابق ص633.

[5]) يراجع في ذلك: ـ د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ـ مرجع سابق ص310.

ـ د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس والرئاسة في النظام السياسي الأمريكي ـ مرجع سابق ص51,

رسالة الرئيس بما يرفقه بها من مشروعات قوانين بمثابة الإطار التشريعي الـذي يمارس الكونجرس من خلاله العملية التشريعية[1].

ثانياً: مرحلة مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها: بعد الانتهاء من دراسة مقترح أو مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة في أي من المجلسين، يتم طرحه على أعضاء المجلس للمناقشة [2].

لكن ما ينبغي ملاحظته أن مشروع القانون وإن كتب له النجاح لدى اللجنة المختصة، فلا بد من إحالته إلى لجنة القواعد في مجلس النواب قبل طرحه للنقاش، حيث تقوم هذه اللجنة بتحديد القواعد التي تحكم كيفية التعامل مع مشروع القانون في المجلس ككل، وعادة ما يفضل مساندو مشروع القانون ما يسمى "بالقاعدة المغلقة" التي لا تتيح النقاش أو إجراء التعديلات إلا ضمن قواعد مشددة جداً مما يتيح معها فرصة أقوى لإقرار القانون[3].

وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون في المجلس الذي بدأ فيه اقتراح المشروع يطرح للتصويت النهائي على أعضاء المجلس نفسه، فإذا تمت الموافقة عليه يحال عندئذ إلى المجلس الآخر الذي يسير فيه بنفس النهج من خلال أحد لجانه المختصة، فإذا لم يوافق هذا المجلس عليه، وكانت هنالك بعض الاختلافات بين المجلسين، يحال المشروع إلى لجنة المؤتمر. وقد سبق أن بينا كيفية تشكيل هذه اللجنة، ودورها في التوصل إلى حل وسط عندما ينشأ الخلاف بين المجلسين حول أي مشروع قانون[4].

---

[1]) د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص504.

[2]) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص344.

[3]) أما أعداء مشروع القانون داخل هذه اللجنة فيفضلون ما يسمى "بالقاعدة المفتوحة" التي تجعل النقاش مفتوحاً بما يتيح معه إجراء عدد من التعديلات التي يمكن أن تشل مشروع القانون وتجعل فرص إقراره ضعيفة، وفي هذا الصدد تكمن أهمية لجنة القواعد ويبرز دورها في عملية صنع القانون داخل الكونجرس بمجلسيه. يراجع في ذلك: ثيودور لووي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ــ مرجع سابق، ص221.

[4]) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص181.

ثالثاً: مرحلة التصديق على القانون: لم يكتف الدستور بمجرد مشاركة الرئيس في اقتراح مشروعات القوانين، إنما امتدت سلطاته لتشمل حقه في الموافقة أو الاعتراض على مختلف مشروعات القوانين والقرارات التي تحظى بموافقة مجلس الشيوخ والنواب معاً[1]. ومن الملاحظ أن واضعي الدستور الأمريكي عند تقريرهم لحق الرئيس في ممارسة هذه السلطة، قد تأثروا إلى حد ما بفلسفة مونتسكيو القائمة على أن السلطة توقف السلطة وتحد من جنوحها، وذلك عن طريق الأدوات التي يجب أن تتمتع بها كل سلطة في مواجهة السلطات الأخرى، ومن هذه الأدوات وجوب تمتع السلطة التنفيذية بسلطة الموافقة أو وقف مشروعات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية[2].

على هذا الأساس تقررت هذه السلطة للرئيس الأمريكي بمقتضى الفقرة السابعة من المادة الأولى ــ وهي أكثر فقرات الدستور تفصيلاً ــ التي نصت في بندها الثاني على أن "كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلس النواب والشيوخ، يجب قبل أن يصبح قانوناً، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة، فإذا وافق عليه وقعه، أما إذا لم يوافق فإنه يتعين إعادته إلى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه مرفقاً به اعتراضاته عليه، ..."[3].

---

[1]) د يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة) ــ مرجع سابق، ص334.

[2]) د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص506.

[3]) تكملة نص م1/ف7 "... على أعضاء هذا المجلس تسجيل هذه الاعتراضات تفصيلاً في سجلات المجلس وإعادة النظر في المشروع. وإذا حصل المشروع على موافقة ثلثي أعضاء المجلس فإنه يرسل مرفقاً به الاعتراضات التي سبق تسجيلها إلى المجلس الآخر الذي يتعين عليه إعادة النظر فيه أيضاً، فإذا وافقت عليه أغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس فإنه يصبح قانوناً نافذ المفعول. غير أنه في جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا ... وإذا لم يقم الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (ما عدا أيام الأحد) بعد عرضه عليه فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً كما لو أن الرئيس قد وقعه ما لم يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون، إذ أنه في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً".

وعليه فإن أي مشروع قانون يحظى بموافقة المجلسين يبقى أمامه احتمالين، إما أن يوافق الرئيس عليه فيصبح قانوناً نافذ، وإما أن يعترض عليه، وهو ما يسمى بالفيتو الرئاسي Veto Power. وهذا ما سنبحثه في الحالتين التاليين:

1. **حالة موافقة الرئيس على مشروع القانون**: هذه الموافقة وفقاً للنص الدستوري، قد تكون صريحة وقد تكون ضمنية، فالموافقة الصريحة تتم بتوقيع الرئيس على القانون خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إليه مع عدم احتساب أيام الأحد التي تتخلل هذه المدة. أما الموافقة الضمنية فتتحقق عند عدم إفصاح الرئيس عن إرادته في التوقيع على مشروع القانون أو رده إلى الكونجرس معترضاً عليه خلال هذه المدة، ففي هذه الحالة يصبح المشروع قانوناً نافذاً دون حاجة إلى توقيع الرئيس، ذلك أن امتناع الرئيس عن الموافقة أو الاعتراض على مشروع القانون رغم تمكنه من القيام بذلك يعتبر قرينة قانونية قاطعة على موافقة الرئيس على مشروع القانون. أما إذا تزامنت فترة رد القانون، أي الاعتراض عليه مع فترة انفضاض أدوار الكونجرس، فإن هذه القرينة لا تقوم، وبالتالي لا يتحول المشروع إلى قانون[1].

2. **حالة اعتراض الرئيس على مشروع القانون (الفيتو الرئاسي Veto Power)**: طبقاً لنص المادة1/ف7/ب2 السالف ذكرها، يملك رئيس الولايات المتحدة سلطة الاعتراض على مشروعات القوانين، وقد يكون الاعتراض صريحاً وقد يكون ضمنياً، وعلى النحو التالي:

---

[1]) على هذا الأساس يتبين أن موافقة الرئيس الصريحة أو الضمنية على المشروع تكسب القانون صفة التشريع الكامل وتضعه موضع التنفيذ، الأمر الذي أدى إلى القول أن هذه الموافقة تعد عملاً ذا طبيعة تشريعية، ذلك أن إرادة الرئيس بالموافقة تجعل منه شريكا فعلياً في العملية التشريعية، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا فأكدت في حكم لها أنه "عندما يقوم الرئيس بالموافقة على مشروع قانون، فإنه يمكن اعتباره بدون أدنى شك مشاركاً في خلق التشريعات التي يتطلب منه الدستور تنفيذها".يراجع في ذلك: ــ د.يحيى الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص339. ــ جيروم بارون وآخرون: الوجيز في القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص127. ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص629.

أ ــ الاعتراض الصريح: يشترط أولاً لقيام الرئيس بممارسة هذه السلطة، أن يتم الاعتراض على القانون خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمه إليه،. كما يشترط ثانياً أن يكون الكونجرس في حالة انعقاد. أما الشرط الثالث، وهو إعادة مشروع القانون مرفقاً بأسباب الاعتراض إلى المجلس الذي بدأ فيه المشروع، أي بيان أوجه اعتراض الرئيس على القانون[1]، إذ يعتبر ذلك بمثابة الوسيلة أو الأداة لإقناع الكونجرس بتعديل القانون في المعنى الذي يريده الرئيس[2],

ولا يترتب على هذا الاعتراض زوال مشروع القانون أو القضاء عليه نهائياً، وإنما يعتبر هذا الاعتراض بحكم الدستور، بمثابة الاعتراض التوقيفي الذي يترتب عليه وقف تحوله إلى قانون. حيث أوجب الدستور على المجلس الذي يعاد إليه مشروع القانون، أن يقوم بإعادة بحث المشروع في ضوء الاعتراض المسبب من الرئيس، فإذا حاز على أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين يرسل إلى المجلس الآخر مرفقاً به اعتراض الرئيس، على أن يقوم هذا المجلس بإعادة دراسته بنفس النهج الذي نهجه المجلس الأول، فإذا وافق عليه المجلس الثاني أيضاً بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين يصبح قانوناً نافذاً دون اشتراط موافقة الرئيس[3].

---

[1]) غير أن حق الاعتراض لا يتيح للرئيس رد أجزاء أو مواد من مشروع القانون والموافقة على الأجزاء الأخرى، ذلك أن هذا الحق يجب أن يمارسه الرئيس على مشروع القانون ككل إما بالرفض أو بالموافقة. لكن هذا لا يمنع الرئيس من إرفاق أسباب اعتراضه على القانون عند رده إلى الكونجرس. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في حكم حديث لها عام 1998م عندما " أسقطت حق الاعتراض على بند من القانون، على أساس أن الدستور لا يمنح الرئيس السلطة لتعديل أو إلغاء أجزاء من التشريعات". وقد جاء هذا الحكم إثر استخدام الرئيس كلينتون "حق الاعتراض الجزئي إحدى عشرة مرة، حاذفاً بذلك اثنين وثمانين بند إنفاق منفرد". أنظر في ذلك ــ ثيودور لووي وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ــ مرجع سابق، ص227.

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة في القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص282.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص249.

[3]) لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص181.

لكن هذه الأغلبية الخاصة، وهي موافقة ثلثي أعضاء كل مجلس منفرداً عن الآخر[1]، تجعل من الصعب على الكونجرس استخدام هذه الأداة الدستورية التي منحها إياه الدستور في تخطي اعتراض الرئيس والتغلب عليه [2].

ب ــ الاعتراض الضمني(اعتراض الجيب): يتحقق الاعتراض الضمني عند قيام الكونجرس بتقديم مشروع القانون إلى الرئيس قبل فض دور انعقاده بأقل من عشرة أيام، فإذا احتفظ الرئيس بمشروع القانون دون أن يفصح عن إرادته الصريحة بالتوقيع عليه أو برفضه، فإن مشروع القانون يصبح في حكم العدم، وهذا ما قرره الدستور في م1/ف7/ب2 التي نصت في نهايتها على (It shall not be a Law) [3].

وفي اعتقادنا أن واضعي الدستور الأمريكي قد هدفوا من وراء تقرير هذا الحكم إلى تفويت الفرصة على الكونجرس من الاستعجال بسن القوانين في الأيام الأخيرة من أدوار انعقاده، ذلك أن مثل هذه القوانين قد تكون غير سليمة، لما ينتابها من طابع الاستعجال والعواطف الشخصية التي قد تستهوي بعض أعضاء البرلمان خصوصاً في نهاية مدة ولايتهم.

---

[1]) هذه الأغلبية المشددة ــ على حد تعبير الدكتور حسن البحري ــ "ليس من السهل جمعها في نظام حزبي يقوم على وجود حزبين كبيرين ومتقاربين، فيكفي لكي يفشل الكونجرس في التغلب على اعتراض الرئيس (أب عدم حصوله على أغلبية الثلثين) أن يؤيد الاعتراض من قبل 146 نائباً من بين 435 نائباً".
ــ للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، يراجع: د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص 660-665.

[2]) ولعل أبلغ دليل على ذلك أن الكونجرس منذ عام 1789 إلى عام 1993 لم يتمكن من نقض الفيتو الرئاسي إلا عن 103 مشروع قانون من بين 2903 مشروع قانون كان الرؤساء الأمريكيين قد عارضوها. ويرجع السبب في ذلك إلى الشخصية المحورية التي يلعبها الرئيس الأمريكي في التأثير على مناصريه من أعضاء الكونجرس. أنظر في ذلك: ــ د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس والرئاسة في النظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص51.

[3]) يراجع في ذلك:
ــ د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي ــ مرجع سابق، ص164.
ــ د.يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص342.

المطلب الرابع
السلطة التأسيسية لمجلسي الكونجرس
(سلطة تعديل الدستور)

أناط الدستور الأمريكي سلطة تعديله إلى مجلسي الكونجرس الفيدرالي والمجالس التشريعية للولايات معاً، حيث رسمت المادة الخامسة من الدستور ثلاث طرق إجرائية، يجري تعديل الدستور وفقاً لأي منها، وهي[1]:

<u>الطريقة الأولى</u>: وفقاً لهذه الطريقة يتم إقرار تعديل الدستور بأغلبية ثلثي عدد أعضاء كل من المجلسين، ثم يجري التصديق عليه بأغلبية أصوات المجالس التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات، أي أن تصادق عليه 38 ولاية من أصل 50. وهذه الطريقة هي الأكثر استخداماً، إذ تم استخدامها 26 مرة من أصل 27 تعديلاً أجري على الدستور الأمريكي منذ نفاذه عام 1789م إلى يومنا هذا.

<u>الطريقة الثانية</u>: وفقاً لهذه الطريقة يتم إقرار تعديل الدستور بأغلبية ثلثي عدد أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ثم يجري التصديق عليه في ثلاثة أرباع الولايات بواسطة مؤتمرات يتم عقدها في الولايات لهذا الغرض، أي أن تصادق عليه بهذه الطريقة 38 ولاية من أصل 50 ولاية. وهذه الطريقة لم تستخدم إلا مرة واحدة فقط، كانت في التعديل الحادي والعشرون عام 1933م.

([1])U.S. Const.., Article.5. "The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided [that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and] that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate".

<u>الطريقة الثالثة</u>: وفقاً لهذه الطريقة يتم إقرار تعديل الدستور في مؤتمر قومي يدعو إليه الكونجرس استجابة لطلبات مقدمة من ثلثي عدد الولايات، ومن ثم التصديق عليه بأغلبية الأصوات في المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات، أو التصديق عليه بواسطة مؤتمرات يدعى إلى عقدها لهذه الغاية في ثلاثة أرباع الولايات. غير أن هذه الطريقة لم تستخدم على الإطلاق.

وفي جميع الحالات وأياً كانت الطريقة المتبعة في إجراء التعديل على الدستور، يبقى الكونجرس هو صاحب الاختصاص في اقتراح أي تعديل على الدستور، كما أن للكونجرس حق تقرير واحدة من الطرق الثلاثة المشار إليها للتصديق على التعديل، والمهلة الزمنية للنظر في التصديق من جانب الولايات، واشتراطات التصديق الأخرى[1].

---

[1]) منذ صدور الدستور الأمريكي عام 1789م إلى عام 2002م، تم التقدم رسمياً بأحد عشر ألف 11000 اقتراح تعديل إلى الكونجرس، لم يقترح الكونجرس من بينها رسمياً سوى تسعاً وعشرين تعديلاً. ولم تصادق الولايات في نهاية الأمر سوى على سبع وعشرين تعديلاً فقط .. ومنذ عام 1791م عندما أضيفت التعديلات العشرة الأولى لم يتم الموافقة إلا على سبعة عشر تعديلاً، اثنان منها: التعديل القاضي بحظر المشروبات الكحولية (التعديل الثامن عشر) والتعديل القاضي بنقضه (الحادي والعشرون) وبذلك يخرج كلٌ منهما من عداد التعديلات.

وعليه يكون مجموع التعديلات على الدستور تساوي خمسة عشر تعديلاً منذ عام 1791م، ورغم التغييرات الكبيرة التي حدثت في المجتمع الأمريكي واقتصادياته، لم يتم إقرار سوى اثني عشر تعديلاً منذ تعديلات الحرب الأهلية (التعديل الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر) في عام 1868 م. للمزيد حول هذا الموضوع، وحول إجراءات تعديل الدستور الأمريكي، يراجع في ذلك:

ـ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ـ مرجع سابق، ص431.

ـ Theodore J. Lowi and others: American Government, op. Cit. p.85-86.

ـ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p.36-38.

المبحث الثالث

الاختصاصات غير التشريعية

لكل من مجلسي الكونجرس

أناط الدستور الأمريكي لمجلسي الكونجرس عدد من السلطات غير التشريعية. لكنه خص مجلس الشيوخ عن مجلس النواب في بعض منها، وقام بتوزيع الأدوار بين المجلسين في البعض الآخر، وذلك بهدف تمكين السلطة التشريعية من ممارسة دورها في الرقابة والتأثير في أعمال السلطة التنفيذية، ومن خلال السلطات التالية: الاختصاصات العسكرية وسلطة إعلان الحرب (المطلب الأول). إشراك الكونجرس في تكوين السلطة التنفيذية (المطلب الثاني). إشراك مجلس الشيوخ في بعض الوظائف التنفيذية والسياسية (المطلب الثالث). سلطة الكونجرس في الرقابة والتحقيق والمحاسبة البرلمانية(المطلب الرابع).

المطلب الأول

سلطة مجلسي الكونجرس في إعلان الحرب

يكاد الكونجرس الأمريكي بمجلسيه أن ينفرد عن غيره من برلمانات الديمقراطيات الغربية في السلطات الواسعة والمتعددة التي منحه إياها الدستور في مجال الدفاع والشؤون العسكرية، فكان على رأسها سلطة إعلان الحرب والتفويض بالثأر ورد الاعتداءات، وسلطة حشد وتدعيم الجيوش، وسلطة بناء الأسطول البحري وتنظيم القوات البرية وتدعيمها، وسلطة تنظيم وتدريب وتسليح الميليشيا[1]. وفي هذا السبيل أعطى الدستور للكونجرس سلطة وضع جميع القوانين التي تكون ملائمة وضرورية للقيام بتنفيذ هذه السلطات[2].

وبالنظر إلى أهمية هذه السلطة فقد حرص واضعو الدستور أن لا تكون لشخص أو في يد واحده بمفردها، وهو ما تحقق لهاملتون عندما أشار إلى أهمية

---

[1]) المادة 1/ف8 من الدستور.

[2]) Edward S. Corwin: The Constitution and What It Means Today; op. Cit. p 102/103.

وضع قيادة الجيش في يد الرئيس وإيلاء سلطة إعلان الحرب إلى الهيئة التمثيلية الممثلة بالكونجرس بمجلسيه[1].

على هذا الأساس جاء الدستور ترجمة لتلك الأفكار فَوضَعَ الرئيس والكونجرس كل منهما في مواجهة الأخر وذلك خوفاً من استبداد كل من الفرعين التنفيذي أو التشريعي في هذا الصدد. على هذا الأساس كان الكونجرس هو المؤسسة المسيطرة خلال القرن الأول من عمر الحكومة الأمريكية[2]، وخير مثال على ذلك أن حرب 1812 خُططت ونفذت بواسطة الكونجرس[3].

لكن هذا الوضع أخذ بالتغير من ناحية الواقع العملي، فبدأت أهمية هذه السلطة الممنوحة للكونجرس بالتراجع مع مطلع القرن العشرين، حيث كانت العمليات الحربية تندلع قبل إعلان الحرب من جانب الكونجرس، وفي الحالات التي يتم فيها هذا الإعلان من جانب الكونجرس كان يأتي لاحقاً على الأوامر المباشرة التي تصدر عن رئيس الولايات المتحدة[4]، خصوصاً في الفترات التي تتزامن مع وجود رؤساء أقوياء مثل ودرو ويلسون، وفرانكلين روزفلت، وهاري ترومان، وجون كندي، وليندون جونسون الذين تولوا زمام المبادرة وأعلنوا صراحة تفضيلهم لرئاسة

([1]) Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p372.

[2]) يرجع في ذلك:

ــ د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص26.

ــ جيروم بارون وآخرون: الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي) ــ مرجع سابق، ص143-142.

[3]) كما أن الحلول الكبرى التي سبقت الحرب الأهلية تمت صياغتها في الكونجرس بدون تدخل يذكر من جانب السلطة التنفيذية، وخلال فترة تلك الحرب شكلت لجنة برلمانية مشتركة من المجلسين لإدارة تلك الحرب، لعبت هذه اللجنة دوراً مهماً في صياغة الخطط الحربية وتكتيكات الحملة العسكرية.

يراجع في ذلك:

Theodore J. Lowi and others: American Government; op. Cit. p. .245.

[4]) د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص377.

قوية، وتصرفوا من هذا المنطلق على أساس أنهم الأقدر من الكونجرس على مواجهة مشاكل وأزمات القرن العشرين في أوقات الضرورة[1].

أضف إلى ذلك أن عدم قدرة الكونجرس على التصرف السريع في الوقت المناسب، أدى إلى تنامي قوة الرئاسة على نحو مذهل[2]، مما أتاح معه للرؤساء الأمريكيين استغلال السلطات المخولة لهم في حالة الضرورة لإصدار الأوامر للقيام بالعمليات العسكرية الضرورية لرد العدوان وحماية مصالح الولايات المتحدة، دون أن تعلن من جانب الكونجرس, وبالتالي دخلت البلاد وتورطت في عدد من الحروب التي أثارت استياء الرأي العام، مثل الحرب البحرية مع المكسيك عام 1914م، والحرب الكورية من عام 1950-1953م، وحرب الدومنيكان عام 1956م، والحرب الفيتنامية من عام 1965-1971م[3].

وقد كان من أهم النتائج التي أفرزتها تلك الحروب وعلى رأسها الحرب الفيتنامية وفضيحة وترجيت عام 1974/1973م، أنها أدت إلى صحوة الكونجرس وانبعاثه من جديد لامتلاك زمام المبادرة، واستعادة التوازن المفقود في علاقته مع مؤسسة الرئاسة. ذلك أن الضغوط الشعبية التي عبرت عنها استطلاعات الرأي العام كانت قد وصلت إلى نتيجة مفادها، أن الشعب الأمريكي يرى أنه لا بد من إعادة التوازن وتوزيع السلطة، وذلك عن طريق إعطاء المزيد من السلطة للكونجرس بمجلسيه، وعلى نحو يتم معه إحداث تخفيض في نفوذ مؤسسة الرئاسة، مما دفع بالكونجرس إلى إصدار قانون يسمى بقانون سلطات الحرب The War Powers Act في السابع من نوفمبر1973م[4]. وأهم ما جاء فيه أنه حدد

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص26.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة ــ مرجع سابق، ص309.

[2]) James L. Sundquist. The Decline and Resurgence of Congress (Washington , D.C. : The Brookings Institution ,1981) P.S , PP . 155 – 156 .

[3]) د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص377.

[4]) Edward S. Corwin's: The Constitution and What It Mean Today; op. Cit. p109/110.

الحالات التي يجوز فيها للرئيس استخدام القوات المسلحة، كما وضع عدد من الضوابط التي يمارسها الكونجرس لتقييد سلطة الرئيس في هذا الصدد وذلك وفقاً لنص المادة الثانية من القانون ذاته، وتتمثل هذه الحالات والضوابط فيما يلي[1]:

1. **حالة إعلان الحرب بناء على نص تشريعي يصدر عن الكونجرس.**
2. **حالة الطوارئ التي قد تنشأ نتيجة لهجوم على إقليم الولايات المتحدة.**
3. **لا يجوز للرئيس إشراك القوات المسلحة الأمريكية في أية منازعة مسلحة أو في أية مواقف قد تؤدي بهذه القوات إلى الدخول في نزاعات مسلحة، وذلك بالاستناد إلى معاهدة سابقة أو لاحقة على صدور هذا القانون.**
4. **عند عدم وجود إعلان حالة حرب صادر عن الكونجرس، ألزم القانون رئيس الدولة بوجوب إعلام الكونجرس خطياً عن أية عمليات عسكرية خلال ثمانٍ وأربعين ساعة من بدايتها. كما ألزمه بإنهاء هذه العمليات واستعادة القوات الأمريكية خلال ستين يوماً إذا أصدر الكونجرس قراراً بذلك، ويجب أن يكون القرار مشتركاً بين المجلسين وصادراً بالتوافق بينهما.**
5. **أوجب قانون سلطات الحرب على رئيس الدولة التشاور مع الكونجرس ــ إذا كانت الظروف تسمح بذلك ــ حول أي نزاع مسلح[2].**

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص400-410.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص309-315.

ــ ياسين محمد العييثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص80.

ــ د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص29-30.

[2]) إذا استعرضنا تاريخ الحروب الأمريكية منذ صدور قانون سلطات الحرب في السابع من نوفمبر عام 1973 The War Powers Act فمن الناحية التطبيقية لم يلجأ الرؤساء الأمريكيين إلى الكونجرس قبل تفجيرات الحادي عشر من أيلول 2001م سوى مرة واحدة فقط، في عهد الرئيس بوش الأب عام 1991م عندما طلب تفويضاً من الكونجرس وحصل عليه في الحرب التي شنتها الولايات المتحدة على العراق فيما يسمى بمعركة تحرير الكويت. وبالمقابل قام الرئيس ريغان بغزو جرينادا وقصف ليبيا، ووضع قوات ⇐

المطلب الثاني

دور مجلسي الكونجرس في تكوين السلطة التنفيذية

حرص الدستور الأمريكي على أن تستمد كلٌ من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مصدر شرعيتهما من الشعب مباشرة، بمعنى آخر أن لا تستمد السلطة

عسكرية في لبنان دون إبلاغ الكونجرس، كما قام الرئيس كلينتون بقصف العراق، ومواقع يزعمون أنها لتنظيم القاعدة في السودان، كما قام بنشر الجيوش الأمريكية في البوسنة، وقصف مواقع للصرب في كوسوفو. وفي هذا السياق وفي خمس حالات منفردة قام أعضاء منفردين من الكونجرس برفع دعاوي أمام القضاء الفيدرالي لإجبار الرئيس على الالتزام بهذا القانون، وفي كل حالة من هذه الحالات كان القضاة يرفضون هذه الدعاوي.

على هذا الأساس ذهب بعض المحللين القانونيين إلى أن هذه الجهود القانونية الفاشلة والمقترنة بالرفض الرئاسي، جعلت من قانون سلطات الحرب قانون غير نافذ ويخلو من أي أهمية قانونية. وفي المقابل ذهب محللون آخرون إلى أن أحداث الحادي عشر من أيلول لعام 2001م، كانت الوسيلة التي أعطت للرئاسة الأمريكية أقصى قوتها، وحشد الرئيس بوش الابن بواسطتها تأييدا كونجرسياً كاسحاً لمصلحة سياساته، لم يعارضه إلا صوت واحد في مجلس النواب. حيث منح الكونجرس تفويضه للرئيس باستخدام كل القوة الضرورية والمناسبة ضد الدول والمنظمات والكيانات والأشخاص الذين يقرر الرئيس أنهم خططوا أو ارتكبوا أو ساعدوا في هجمات الحادي عشر. يراجع في ذلك: ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص562-563.

<u>رأي الباحث:</u> ومن جانبي كباحث أرى أن أحداث الحادي عشر من سبتمبر ــ التي أدت إلى إحداث الهوس وإشعال مشاعر الغضب لدى الرأي العام الأمريكي والغربي على الأخص والعالمي على الأعم قد دفعت بالكونجرس إلى اتخاذ مثل هذه القرارات التي أدت بالتالي إلي تدمير واحتلال أفغانستان منذ عام 2001م، وإلى احتلال العراق وتدميره وتشريد وتهجير الملايين من سكانه منذ عام 2003م إلى اليوم. ــ هذه الأحداث المسماة بتفجيرات نيويورك وما تبعها مما يسمى بالحرب على الإرهاب، ما هي إلا سيناريوهات ذات إخراج هوليودي رسمت وأعدت وخطط لها بدهاء في الدوائر الصهيونية والمتحالفين معها من المحافظين الجدد، وتحت ستار ما يسمى بتنظيم القاعدة، وهذا ما سيتكشف لنا في المستقبل القادم، والدليل على ذلك، أنه في هذه اللحظة التي أكتب بها هذه الكلمات، والساعة الآن تشير إلى منتصف الليل بتاريخ 14/13 كانون أول 2009م، حيث تتناقل وكالات الأنباء والفضائيات في هذه اللحظة الخبر الذي يفيد أن رئيس وزراء بريطانيا الأسبق (توني بلير) ــ بعد أن نجح البرلمان البريطاني في تشكيل لجنة تحقيق برلمانية له ــ قد اعترف أمام البرلمان البريطاني بأنه كذب على البرلمان بأن العراق يملك أسلحة الدمار الشامل، بحجة أنه كان يعلم بحتمية الحرب على العراق. هذا وستكشف لنا الأيام ما هو أسوأ من ذلك.

التنفيذية مصدر شرعيتها من المؤسسة التشريعية كما هو عليه الشأن في النظام البرلماني الذي تنبثق فيه السلطة التنفيذية عن البرلمان، وهذا الأخير هو الذي يمنحها الثقة بعد أن يكون قد استمد شرعيته بالانتخاب من أفراد الشعب[1].

على هذا الأساس جاء الدستور فأسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الولايات المتحدة، الذي يتقلد منصبه بالانتخاب لمدة أربع سنوات، كذلك بالنسبة لنائب الرئيس الذي يتم انتخابه بذات الطريقة لنفس المدة التي ينتخب لها الرئيس[2]. وبالتالي يتحقق للرئيس استقلاله وذاتيته في مواجهة الكونجرس الذي ليس له أية علاقة في اختياره وتوليه لمنصبه. غير أن هذا المبدأ يرد عليه بعض الاستثناءات التي تتيح للكونجرس بمجلسيه التدخل في الأحوال التالية:

أولاً: حالة اختيار مجلس النواب للرئيس واختيار مجلس الشيوخ لنائب الرئيس: طبقاً لنص المادة2/ف1 من الدستور الأمريكي تنتهي المرحلة الأخيرة من عملية انتخابات الرئاسة الأمريكية في السادس من يناير/كانون ثاني ــ أي قبل أسبوعين من يوم تنصيب الرئيس ونائبه ــ وذلك في جلسة إجرائية مشتركة يعقدها الكونجرس بمجلسيه النواب والشيوخ، تعقد في مقر مجلس النواب وتكون رئاسة الجلسة لرئيس مجلس الشيوخ، والهدف من هذه الجلسة فرز وإحصاء أصوات المندوبين الواردة من المجمع الانتخابي لكل ولاية من الولايات الأعضاء في الاتحاد، وفور الانتهاء من عملية الفرز والإحصاء يعلن رئيس مجلس الشيوخ رسمياً اسم المرشح الفائز في الانتخابات لمنصب الرئيس، واسم المرشح الفائز في الانتخابات لمنصب نائب الرئيس[3]. هنا يثور التساؤل عما يحدث لو لم يحصل أي

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. منار الشوربجي: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" ــ مرجع سابق، ص473.

ــ د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ــ مرجع سابق، ص88.

[2]) U.S. Const.., Article.2. Section. 1. "The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, as follows

[3]) U.S. Const..; Amendment 12 (1804).

من المرشحين لمنصب الرئيس ونائبه على الأغلبية البسيطة (المطلقة) وتساوي 270 صوت من أصل 538 صوت[1].

وعليه تنبأ واضعو الدستور باحتمال حدوث مثل هذه الحالة، فجعل الدستور لمجلس النواب سلطة اختيار الرئيس في حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة لعدد الأصوات، فعند حدوث هذه الحالة الاستثنائية ينبغي على مجلس النواب اختيار رئيس للولايات المتحدة خلال مدة أسبوعين[2]. حيث يقوم المجلس بانتخاب رئيس من بين المرشحين الثلاثة الحاصلين على أعلى الأصوات، ويشترط أن يحصل المرشح الفائز على عدد من الأصوات يساوي الأغلبية المطلقة لعدد الولايات، وهي 50/26، ويكون لكل ولاية صوت واحد بصرف النظر عن عدد ممثليها في مجلس النواب[3].

وإذا لم يتمكن مجلس النواب من انتخاب الرئيس بهذه الطريقة حتى ظهر يوم 20 يناير وهو موعد تنصيب الرئيس Inauguration Day، فإن الشخص المنتخب لمنصب نائب الرئيس يتولى ممارسة منصب الرئاسة إلى أن يقوم مجلس النواب بانتخاب الرئيس الجديد[4]، وذلك بمقتضى التعديل الثاني عشر[5].

---

[1] للمزيد يراجع: د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص390.

[2] U.S. Const..; Amendment 12 (1804).

[3] لم تطبق هذه الحالة الاستثنائية في التاريخ الدستوري للولايات المتحدة سوى مرة واحدة عام 1825م، وذلك عندما قام مجلس النواب بانتخاب جون آدمز رئيساً للولايات المتحدة لمدة أربع سنوات.

يراجع في ذلك: ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص396.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص282.

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p.310.

[4] يراجع: د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص161.

[5] U.S. Const..; Amendment 12 (1804) "….{And if the House of Representatives shall not choose a President whenever the right of choice shall devolve upon them, before the fourth day of March next following, then the Vice-President shall act as President, …"

كما عهد الدستور إلى مجلس الشيوخ بانتخاب نائب الرئيس في حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة للأصوات الانتخابية اللازمة للفوز بهذا المنصب. وفي هذه الحالة الاستثنائية، اشترط الدستور أن يجتمع المجلس بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، على أن يتم اختيار نائب الرئيس من بين أكثر اثنين حاصلين على أصوات الناخبين لهذا المنصب، كما اشترط الدستور أن يحصل المرشح الفائز بهذا المنصب على الأغلبية المطلقة لعدد أصوات أعضاء مجلس الشيوخ، وهي 51 صوت على الأقل[1].

ثانياً: دور المجلسين في حال شغور منصب الرئاسة:

عالج الدستور الأمريكي حالة شغور منصب الرئاسة لأي سبب كان، وذلك طبقاً لما هو مقرر في المادة2/ف1/ب6 التي نصت على أنه "...يمكن للكونجرس في حالة تنحية أو وفاة، أو استقالة،... أن يقرر من الذي يتولى عندئذ منصب الرئيس، وبناءً عليه يضطلع هذا الشخص بأعباء المنصب حتى تزول حالة العجز أو يتم انتخاب رئيس".

وتطبيقا لهذا النص، وما قرره التعديل العشرون على الدستور(عام1933)، أصدر الكونجرس بتاريخ 18 تموز عام 1947 قانون يسمى بقانون الخلافة الرئاسية The Presidential Succession Act of 1947، الذي عالج مسألة عجز أو تنحية أو استقالة أو وفاة الرئيس ونائبه معاً، ومقتضى ذلك أنه في حال شغور منصب الرئاسة لأي من هذه الأسباب، تسند رئاسة الولايات المتحدة إلى رئيس مجلس النواب شريطة أن يستقيل من رئاسة مجلس النواب والعضوية فيه، فإن كان هنالك

---

[1]) لم تطبق هذه الحالة الاستثنائية في التاريخ الدستوري للولايات المتحدة سوى مرة واحدة عام 1837م، وذلك عندما قام مجلس الشيوخ بانتخاب ريتشارد جونسون نائباً للرئيس لمدة أربع سنوات.

يراجع في ذلك: ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص397.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص283.

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p.310.

ما يحول من توليه هذا المنصب عندئذ تنتقل الرئاسة إلى الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ شريطة إن يستقيل هذا الأخير أيضاً من منصبه كرئيس لمجلس الشيوخ والعضوية فيه[1].

فيما أعطى التعديل الخامس والعشرون الذي طرأ على الدستور عام 1967م للكونجرس بمجلسيه بعض السلطات الإضافية في هذا الصدد، ذلك أن الفقرة الثانية من هذا التعديل التي منحت الرئيس سلطة تسمية نائبه في حال خلو منصب نائب الرئيس، لكن قرار الرئيس هذا لا يعتبر نافذاً إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء كل من مجلسَيْ النواب والشيوخ. كما اشترطت الفقرة الثالثة من هذا التعديل على الرئيس في حال الإفصاح عن عجزه، أن يرسل إلى كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ تصريحاً مكتوباً يفيد عجزه عن مزاولة مهام منصبه [2].

<u>ثالثاً: دور المجلسين في إنشاء الأجهزة التنفيذية وتنظيمها</u>: وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي[3]، يستأثر الكونجرس بسلطة

---

[1]) يراجع: ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص494/403.

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p.323.

[2]) كذلك اشترط الدستور على الرئيس في حال زوال هذا العجز وقدرته على استئناف مهامه أن يرسل تصريحاً خطياً إلى كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ يعلمهم فيه عن قدرته على القيام بواجباته. أما القفرة الرابعة من هذا التعديل فقد أعطت الكونجرس سلطة البت في مسألة عجز الرئيس عندما يصدر مثل هذا التصريح عن كل من نائب الرئيس وكبار الموظفين التنفيذيين، وفي هذه الحالة أوجب الدستور على الكونجرس أن يجتمع بثلثي عدد أعضاء مجلسيه خلال ثمان وأربعين ساعة، وفي غضون واحد وعشرين يوماً إذا لم يكن الكونجرس في دورة انعقاد. يراجع في ذلك:ــ جيروم بارون وآخرون: الوجيز في القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص42.

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p.323-326.

ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص405-407.

[3]) U.S. Const.., Art… 2. Sec.2 - "… and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

إصدار القوانين اللازمة لإنشاء المناصب الاتحادية التي لم يرد ذكرها في الدستور, وعلى هذا الأساس قام الكونجرس بإصدار عدد من القوانين اللازمة لإنشاء الأجهزة التنفيذية المختلفة، وعلى نحو يمكن معه القول أن الجهاز التنفيذي الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية وجميع الوزارات ومعظم الوكالات التنفيذية، بما فيها بعض الأجهزة التنفيذية التي يتكون منها مكتب الرئيس، جميعها تم تكوينها وتنظيمها بموجب قوانين صادرة عن الكونجرس، وبالتالي فإن هذه السلطة قد استقرت للكونجرس منذ قيام الاتحاد الفيدرالي الأمريكي[1].

لكن مقتضيات العمل التنفيذي وطبيعته تتطلب في بعض الأحيان إصدار تفويض معين للرئيس بهدف تنظيم بعض الأجهزة التنفيذية، على اعتبار أن الرئيس هو المكلف دستورياً بأعباء السلطة التنفيذية وتنفيذ القوانين. ومع ذلك فقد حرص الكونجرس على تقييد مثل هذا التفويض ببعض الضوابط، من أجل الاحتفاظ بسيطرته على عملية إنشاء وتنظيم المؤسسات التنفيذية هذا فضلاً عن احتفاظ الكونجرس لنفسه في جميع الأحوال بسلطة الاعتراض على ما يصدر عن الرئيس من قرارات تنظيمية بناء على هذا التفويض. ويأتي ذلك حرصاً من الكونجرس في المحافظة على الموقع الذي رسمه له الدستور في مواجهة السلطة التنفيذية[2].

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة ـ مرجع سابق، ص682.

ـ John Swarthout and Ernest Bartley: op. Cit. p.317.

[2]) للمزيد من الإيضاح حول دور الكونجرس في إنشاء الأجهزة التنفيذية وتنظيمها يراجع في ذلك:

ـ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ـ مرجع سابق، ص289.

ـ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ـ مرجع سابق، ص682 وما بعدها.

المطلب الثالث

اشتراك مجلس الشيوخ

في بعض الوظائف التنفيذية والسياسية

لم يكتف الدستور الأمريكي كما رأينا، بأن جعل من مجلس الشيوخ مجلساً تشريعياً نيابياً ينتخب بنفس الطريقة التي ينتخب بها مجلس النواب، ويمارس كامل السلطات ذات الطبيعة التشريعية. إنما ذهب إلى أبعد من ذلك بأن جعل منه مجلساً سياسياً واستشارياً، وذلك من خلال عدد من الاختصاصات التي تعتبر في الأصل ــ بالمقارنة مع دساتير عدد من الدول ــ من اختصاصات السلطة التنفيذية[1].

وفي هذا الإطار سنلقي بالضوء على أهم الوظائف التنفيذية والسياسية التي لا تستطيع السلطة التنفيذية ممارستها دون موافقة مجلس الشيوخ، وهي: اشتراك مجلس الشيوخ في تعيين كبار الموظفين الفيدراليين (أولاً)، وفي تعيين القضاة الفيدراليين (ثانياً)، وفي تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي (ثالثاً)، وفي التصديق على المعاهدات الدولية (رابعاً).

أولاً: اشتراك مجلس الشيوخ في تعيين كبار الموظفين الفيدراليين:

يتمتع مجلس الشيوخ بسلطات استشارية فيما يتعلق بالتعيينات التي يجريها الرئيس في المناصب الفيدرالية العليا، كذلك بسلطة الموافقة أو التصديق على هذه التعيينات، وذلك طبقاً لما قرره الدستور في المادة1/ف2/ب2 التي نصت على أن "...للرئيس حق ترشيح ثم تعيين، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، السفراء وغيرهم من الوزراء العموميين، والقناصل، وقضاة المحكمة العليا، وجميع موظفي الولايات المتحدة الآخرين الذين لم يرد هنا نص خاص بمناصبهم،

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص884/882.

ــ د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص418.

ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص408.

والتي من المحتمل إنشاؤها بمقتضى القانون، غير أنه يمكن للكونجرس بمقتضى القانون أن يخول سلطة التعيين بالنسبة للوظائف الأدنى للرئيس وحده أو للمحاكم، أو لرؤساء الإدارات"[1].

يتضح من هذا النص أن الدستور قد قسم هذه الوظائف إلى فئتين، هما: فئة كبار الموظفين، وفئة موظفي الدرجات الدنيا كما أطلق عليهم الدستور، وهم الذين لم يرد ذكر وظائفهم في الدستور، حيث جعل الدستور أمر تعيين هذه الفئة من الموظفين للرئيس، أو للإدارات، أو للمحاكم، وذلك بمقتضى قانون يصدره الكونجرس، يحدد فيه من يعتبرون من هذه الفئة[2].

أما فئة كبار الموظفين في المناصب الفيدرالية التي حددها الدستور على سبيل المثال فتشمل الوزراء، والسفراء والوزراء المفوضين والقناصل من أعضاء السلك الدبلوماسي، وقضاة المحكمة العليا. وبالنظر إلى أهمية هذه الوظائف يتضح أن الدستور الأمريكي أراد أن لا يترك أمر تعيين شاغليها للسلطة التنفيذية بمفردها ممثلة بالرئيس وحده، بل جعل هذا الأمر مشتركاً بين الرئيس ومجلس الشيوخ[3]، ذلك أن الدستور اشترط لجواز هذه التعيينات أن ترفع إلى مجلس الشيوخ بناء على ترشيح من الرئيس، فإذا وافق المجلس على ترشيح الرئيس أصبح بوسع هذا

---

[1]) جيروم بارون وآخرون: المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي ــ مرجع سابق، ص26.

[2]) وقد باشر الكونجرس هذه السلطة المخولة له بصورة فعلية، فخص الوزراء بتعيين معظم موظفي وزاراتهم، وخول للمحاكم سلطة تعيين موظفيها، مع تقييد السلطات المخولة ببعض الشروط المتعلقة بالكفاءة وامتحانات الجدارة، بينما لم يخول الكونجرس سلطة التعيين إلا في القليل من وظائف هذه الفئة. للمزيد حول هذا الموضوع أنظر:

ــ د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص223.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit., p433.*

[3]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص438.

الأخير أن يصدر قرار التعيين، ولا تعد مثل هذه القرارات نافذة ودستورية إلا بعد مصادقة مجلس الشيوخ عليها[1].

كما عالج الدستور حالة تزامن خلو أي من هذه المناصب مع الفترة التي لا يكون فيها مجلس الشيوخ منعقداً، فأجاز للرئيس شغل هذه الوظائف بصورة مؤقتة إلى أن يحين إقرارها أو رفضها من مجلس الشيوخ في دور انعقاده التالي [2].

وبما أن الوزراء الفيدراليين الذين يطلق عليهم في الولايات المتحدة بالسكرتيرين[3] قد درج العرف الدستوري الأمريكي على أن يوافق مجلس الشيوخ في معظم الأحوال على ترشيح رئيس الدولة للوزراء، فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن مجلس الشيوخ قد تنازل عن سلطته في الموافقة على تعيينهم[4]، وهذا الرأي لا يمكن التسليم به على إطلاقه[5].

---

[1]) لكن الدستور لم يشترط أغلبية معينة للمصادقة على هذه التعيينات مثلما قرر بالنسبة للمعاهدات الدولية، إذ تكفي موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وهي الأغلبية التي صدرت بها معظم قرارات مجلس الشيوخ. يراجع في ذلك:

ـ د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية ـ مرجع سابق، ص98.

ـ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ـ مرجع سابق، ص290.

[2]) U.S. Const.., Art… 2. Sec.3 – " The President shall have Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session".

[3]) Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit., p305.*.

[4]) يراجع في ذلك:

ـ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ـ مرجع سابق، ص295.

ـ د. فؤاد العطار: النظم السياسية ـ مرجع سابق، ص281.

[5]) وعلى العكس من هذا القول فقد ذهب البعض إلى أن مجلس الشيوخ لم يتوقف عند حد التمسك بمزوالة هذه السلطة المنوحة له بموجب الدستور، وإنما ذهب إلى استخدامها للحصول على تنازلات من البيت الأبيض في أمور لا تتصل بالتعيين المطروح، فعلى سبيل المثال، في عام 1994م فرض السيناتور الديمقراطي ماكس بوكاس تجميداً على قرار تعيين ماري شبيرو التي رشحها الرئيس كلينتون لرئاسة لجنة التجارة ، كذلك جمد قرار تعيين أربعة مرشحين آخرين قام الرئيس كلينتون بترشيحهم لمناصب فيدرالية، وذلك بهدف الحصول على تنازلات لمزارعي ولاية مونتانا التي يمثلها السيناتور الديمقراطي ماكس بوكاس. ـ أنظر في ذلك:

ـ Theodore J. Lowi and others: American Government; op. Cit. p. 240.

ذلك أن موافقة مجلس الشيوخ في معظم الأحوال على اختيار الرئيس لوزرائه، لا يعني بالضرورة أن المجلس قد تنازل عن سلطته في هذا الصدد، فهذه السلطة لا زالت مقررة للمجلس بموجب أحكام الدستور. كما أن مجلس الشيوخ سبق لـــه أن استخدم هذه السلطة مرات عديدة[1].

<u>ثانياً: اشتراك مجلس الشيوخ في تعيـــين القضـــاة الفيـــدراليين</u>: أعطـــى الدستور لمجلس الشيوخ دوراً مهماً في عملية اختيـــار جميـــع قضـــاة المحـــاكم الاتحادية على اختلاف درجاتها والمصادقة على تعييـــنهم، كمـــا خـــول الدســـتور الكونجرس بمجلسيه سلطات واسعة في تنظيم السلطة القضائية وإنشـــاء المحـــاكم الاتحادية، وذلك طبقاً لما هو مقرر في المادة3/ف1[2] التي نصت على أن "تخـــول

---

[1]) حيث قام الرؤساء الأمريكيون استجابة لضغط من مجلس الشيوخ بسحب تسعة ترشـــيحات لمناصـــب وزارية خلال التاريخ الدستوري للولايات المتحدة، فضلاً عن ذلك فإن أعضاء مجلس الشـــيوخ يتركـــون للرئيس هامشاً من الحرية في اختيار أعضاء وزارته باعتبار هؤلاء الوزراء معاونين ومنفذين لسياسات الدولة والرئيس باعتباره المسؤول الأول عن تنفيذ هذه السياسات أمام الشعب.

علاوة على ذلك فإن ترشيح الرئيس للوزراء وموافقة مجلس الشيوخ على تعيينهم تقع في معظمهـــا تحت تأثير عاملين أساسيين: العامل الأول وهو العامل الحزبي، ذلك أن انتماء الرئيس لحزب الأغلبية في مجلس الشيوخ يضمن له أغلبية معينة لتنفيذ سياساته ومن بينها الموافقة على ترشيحاته بتعيين الوزراء والسكرتيرين التنفيذيين. أما العامل الثاني، وهو التقليد المعروف بمجاملة مجلس الشيوخ وذلك عنـــدما يعترض الشيخان اللذان يمثلان نفس الولاية على ترشيحات الرئيس، وفي ضوء ذلك درج العـــرف فـــي الولايات المتحدة أن يطمئن الرئيس مسبقاً على أن جميع أعضاء مجلس الشيوخ المنتمين إلـــى حزبـــه يتفقون معه في ترشيحاته للوظائف الفيدرالية. يراجع في ذلك:

ــ لورانس بوم: المحكمة العليا ــ مرجع سابق، ص71.

ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضـــمان لنفـــاذ القاعـــدة الدستورية ــ مرجع سابق، هامش الصفحة420.

ــ د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطيـــة ــ مرجـــع ســـابق، ص100/99.

[2]) U.S. Const.., Art…3. Sec.1 "The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish…."

السلطة القضائية في الولايات المتحدة لمحكمة عليا واحدة، ولمحاكم أدنى حسب ما يراه الكونجرس وينشئه منها من وقت للآخر..." [1].

على هذا الأساس جعل الدستور من مجلس الشيوخ مجلساً ذو سلطة فعلية في المصادقة على عملية اختيار وتعيين القضاة. وتبدأ عملية اختيار القضاة في الولايات المتحدة بخلو المنصب القضائي إما بسبب الوفاة أو الاستقالة[2]، فعند خلو المنصب القضائي يقوم رئيس الجمهورية بترشيح من يراه مناسباً لشغل ذلك المنصب، حيث تقوم اللجنة القضائية في مجلس الشيوخ بالنظر في الترشيحات المقدمة من قبل رئيس الجمهورية إلى مجلس الشيوخ، وتلعب هذه اللجنة دوراً بارزاً في عملية اختيار القضاة[3] من خلال جلسات الاستماع العلنية التي تعقدها لسماع الشهود، ومن خلال جلسات المداولات السرية التي تعقدها اللجنة لهذا

---

[1]) على هذا الأساس تبدو المحكمة العليا في ضوء ما أقره الدستور، هي المحكمة التي تعلو سائر المحاكم الاتحادية الأخرى التي يتم تأليفها بموجب قانون يضعه الكونجرس، وبذلك تكون المحكمة العليا هي محكمة دستورية استمدت وجودها وتكوينها واختصاصاتها من الدستور نفسه في حين أن المحاكم الاتحادية الأخرى تتألف وتحدد اختصاصاتها بموجب القوانين التي يضعها الكونجرس. وفي ضوء ما قرره الدستور وما قررته القوانين العادية، هنالك ثلاثة درجات للمحاكم الاتحادية في النظام القضائي للولايات المتحدة ، وهي: 1ــ المحكمة العليا التي تأتي في قمة النظام القضائي للولايات المتحدة الأمريكية 2ــ محاكم الاستئناف الاتحادية, 3 ــ محاكم الدرجة الأولى. ـــ يراجع في هذا الموضوع: ـــ لورانس بوم: المحكمة العليا ــ مرجع سابق، ص19.

ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص519.

ــFerguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit., p330-334.*

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p.122.

ــ John Swarthout and Ernest Bartley: op. Cit. p.423.

[2]) وبطبيعة الحال لا تتاح هذه الفرصة على نحو منتظم، وذلك لبقاء القاضي في منصبه مدى الحياة ما دام يتمتع بالحيدة والنزاهة التي يتطلبها هذا المنصب وفقاً لمبادئ العدالة وأحكام الدستور.

[3]) للمزيد حول عملية اختار القضاة وتصويت مجلس الشيوخ على تعيينهم، يراجع في هذا الموضوع:

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص388.

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p.135.

ــ Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit., p330.*

ــ Harold Zink and others: American Government and Politics, op, Cit. p.322.

الغرض، وذلك بهدف رفع توصياتها إلى المجلس لعرضها هذه التعيينات للنقاش والتصويت عليها، لكن الدستور لم يشترط أغلبية معينة للمصادقة على هذه التعيينات إذ تكفي موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين[1]، وعادة ما يجتمع مجلس الشيوخ بكامل عدد أعضاءه عند التصويت على تعيين القضاة[2].

وحقيقة الأمر أن عملية اختيار القضاة والمصادقة على تعيينهم، تعتبر أكثر تعقيداً مما يوحي به وصفها الرسمي الذي يتسم بالتبسيط[3]. وعلى هذا الأساس يأخذ مجلس الشيوخ هذا الموضوع على محمل الجد، خصوصاً فيما يتعلق بترشيح قضاة المحكمة العليا، إذ يشير سجل مجلس الشيوخ: مع نهايات عام 1994م إلى أنه رفض التصديق على ست وعشرين ترشيحاً للمحكمة العليا من خلال التصويت أو الامتناع عن اتخاذ قرار. وتشكل هذه الحالات الست والعشرين حوالي سدس الترشيحات التي نظرها المجلس[4]. وفي أواخر التسعينيات من القرن العشرين، اشتكى الرئيس (كلينتون) من إعاقة الكونجرس، وانتقد الجمهوريون ترشيحاته القضائية بأنها كانت ليبرالية جداً. ولم تتغير هذه الحالة بعد انتخاب (G.W.Bush) فقد وافق مجلس الشيوخ الذي أصبح عندئذ ديمقراطياً على 43% فقط من المرشحين القضائيين لبوش في عام 2001م"[5].

---

[1]) د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص224.

([2]) **Theodore J. Lowi and others: American Government; op. Cit. p.386.**

[3]) عندما يتخذ الرئيس ومجلس الشيوخ قراراتهم لشغل هذه المناصب القضائية، يجدون أنفسهم محاطين بجماعات ذات مصالح أساسية في هذا الصدد، وتخضع هذه العملية لعدد من الانتماءات السياسية والتأثيرات الحزبية، كما تخضع هذه العملية لاعتبارات الكفاءة العلمية والمهنية العالية، والمسلكية الحسنة، لذلك تأخذ هذه العملية جانباً كبيراً من الأهمية والتعقيد على نحو يجعلها تحاط بالسرية فيما يجري بشأنها من مداولات في مجلس الشيوخ وداخل لجنته القضائية.

للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع:

ــ لورانس بوم: المحكمة العليا ــ مرجع سابق، ص50-99.

ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص408-410.

[4]) لورانس بوم: المحكمة العليا ــ مرجع سابق، ص71.

[5]) موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص409.

ثالثاً: اشتراك مجلس الشيوخ في تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي: جعل الدستور الأمريكي سلطة تعيين أعضاء البعثات الدبلوماسية مشتركة ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ[1]، وبالنظر إلى أهمية هذه الوظائف، لم يشأ الدستور أن يخول سلطة تعيين شاغليها إلى جهة واحدة، فأعطى الرئيس الحق في أن يرشح ما يراه مناسباً لهذه الوظائف، وأعطى مجلس الشيوخ سلطة ألموافقه على هذه الترشيحات أو رفضها، إذ لا تعتبر نافذة إلا بعد المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس[2].

هذه الوظائف تشمل وفقاً لما قرره الدستور كل من السفراء ورؤساء البعثات الدبلوماسية سواء كانوا سفراء أو أدنى مرتبة من مرتبة السفير، كالوزراء المفوضين وما دونهم ممن يحق لهم رئاسة البعثة الدبلوماسية، كذلك القناصل الذين يرأسون البعثات القنصلية المتخصصة[3].

وقد درج مجلس الشيوخ عند النظر في تعيينات هذه الفئة من الوظائف الهامة أن يناقشها مناقشة جادة وذات فاعلية قبل التصديق عليها أو رفضها[4]، كما

([1]) U.S. Const.., Art… 2. Sec.2 - "… and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls,.."

[2]) Ferguson and McHENRY; The American System of Government; *op. Cit., p320/321.*

[3]) وفقاً للمادة 14 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961م، فإن جميع هذه الوظائف التي عددها الدستور الأمريكي تقع ضمن ما يسمى برئيس وأعضاء البعثة الدبلوماسية. ذلك أن هذه المعاهدة صنفت رُتب أعضاء السلك الدبلوماسي بالترتيب التنازلي التالي: 1-سفير 2-وزير مفوض 3-مستشار 4-سكرتير أول 5-سكرتير ثاني 6-سكرتير ثالث 7- ملحق. كما صنفت رؤساء البعثات الدبلوماسية في ثلاث فئات: 1- السفراء المعتمدون لدى رؤساء الدول المضيفة أو لدى المنظمات الدولية 2- المندوبون أو الوزراء المفوضون المعتمدون لدى رؤساء الدول المضيفة أو لدى المنظمات الدولية 3- القائمون بالأعمال. وقد درجت غالبية الدول باعتماد هذا الترتيب، غير أنه لا يشترط من الناحية العملية أن يكون رئيس البعثة الدبلوماسية بمرتبة سفير، فقد تسمي الدولة قائماً بالأعمال رئيساً لبعثتها وهو في مرتبة أدنى من مرتبة السفير أو الوزير المفوض.

للمزيد من التفاصيل، يراجع: ــ د. محمد المجذوب: الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية ــ بيروت 1999م، الصفحات 598،618، 649.

[4]) د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص224.

يطبق المجلس عند التصديق على تنسيبات الرئيس لتعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية ذات القواعد السابق بيانها بشأن تصديق المجلس على ترشيحات الرئيس لأعضاء السلك القضائي[1].

رابعاً: تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات الدولية: جعل الدستور سلطة عقد المعاهدات الدولية مشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ، كما اشترط أغلبية من نوع خاص للتصديق، وهي أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين[2]. وتبدو الحكمة واضحة من تقرير هذه السلطة لمجلس الشيوخ، وذلك بهدف إيجاد نوع من الرقابة تحول دون تعريض البلاد لمخاطر سياسية من الممكن أن لا يحسن الرئيس تقديرها بمفرده ويمليها أو يسعى إلى فرضها تحت تأثير أية قوة أو مؤثرات. [3]، حيث نصت المادة2/ف2/ب2 منه على أن "لرئيس الولايات المتحدة بناء على مشورة مجلس الشيوخ وموافقته أن يعقد المعاهدات بشرط أن يوافق

---

[1]) لا يزال مجلس الشيوخ محتفظاً بسلطته في هذا المجال، حيث رفض التصديق على تعيين السفراء والمبعوثين في مناسبات عديدة، فعلى سبيل المثال وفي الفترة الثانية لرئاسة كلينتون ــ حيث كان الجمهوريين يسيطرون على الكونجرس منذ عام 1994م ــ قام المجلس بتجميد المئات من تنسيبات الرئيس لشغل عدد من المناصب التنفيذية الفيدرالية ومنها عدد من الوظائف الدبلوماسية والقضائية. ومن المفارقات ذات الدلالة البالغة أنه مع بداية عام 1998م كان هناك أكثر من مائتي منصب فيدرالي شاغر من بينها شواغر لعدد من السفراء، وقد تزامنت تلك الفترة مع وجود الأزمة المالية في كوريا الجنوبية، وأخذت بوادر هذه الأزمة بالانتقال إلى اليابان، "وكانت الولايات المتحدة دون سفير في كل من البلدين بسبب رفض مجلس الشيوخ لمجرد النظر ــ وليس البت ــ في ترشيحات الرئيس". يراجع في ذلك: ــ د. منار الشوربجي: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً" ــ مرجع سابق، ص121.

[2]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص437.

[3]) فضلاً عن ذلك فقد كان الاتجاه السائد عند وضع الدستور في مؤتمر فيلادلفيا عام 1787م، أن يعهد بسلطة عقد المعاهدات إلى مجلس الشيوخ وحده، حث كانت المسودة الأولى للدستور بهذا المعنى إلا أن هذا الاتجاه تبدل، وتقرر أن تكون هذه السلطة مشتركة بين رئيس الدولة ومجلس الشيوخ. يراجع: ــ ديفد كيه نيكولز: أسطورة الرئاسة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص84. ــ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة ــ مرجع سابق، ص341.

ــ Bernard Schwartz:The Power of the, President Macmillan Company, New York1963. p118.

عليها ثلثا عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين". وعليه فإن سلطة إبرام المعاهدات وإن كانت من اختصاص الرئيس، إلا أنها تبقى مقيدة بشرطين:

1ــ ضرورة التشاور مع مجلس الشيوخ: وتحقيقاً لهذا الشرط فقد جرى العرف في الولايات المتحدة أن يختار رئيس الدولة عدداً من أعضاء مجلس الشيوخ البارزين خاصة أعضاء لجنة الشؤون الخارجية في المجلس للاشتراك مع الوفد المفاوض بشأن المعاهدة المنوي إبرامها[1]، وذلك بهدف ضمان موافقة المجلس على المعاهدة عند عرضها للتصديق[2].

2ــ مصادقة المجلس على المعاهدة بأغلبية ثلثي أعضائه الحاضرين[3]: ذهب جانب من الفقه إلى أن أغلبية الثلثين المطلوبة للتصديق على المعاهدة قد تكون صعبة التحقيق وتضع قيوداً سيناتورية في كثير من الأحيان، إلا إذا كانت

---

[1]) خلال عامي 1978/1977 وأثناء المفاوضات التي كانت تجري في جنيف حول معاهدة (سولت 2) كان الفريق الرسمي للمفاوضات يضم من بين أعضائه 26 شيخاً يعملون كمستشارين رسميين للمساعدة في الوصول اتفاق للرقابة على الأسلحة، وتعد هذه المعاهدة نموذجاً للتعاون التشريعي التنفيذي، وهي المعاهدة التي طورتها وزارة الخارجية بالتعاون الوثيق بين وزارة الخارجية ولجنة الشئون الخارجية في مجلس الشيوخ.

ــ أنظر في ذلك: الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي، ياسين العيثاوي ــ مرجع سابق، ص87.

[2]) غير أن ما يجري عليه العمل في بعض المعاهدات أن تعرض على المجلس للموافقة دون التشاور معه خلال مرحلة المفاوضات على اعتبار أن هذه المرحلة من اختصاص الرئيس وليس هنالك من إلزام بمشاركة المجلس في هذه المرحلة. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في حكم لها عام 1936م.

يراجع في ذلك: ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص447.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص302.

[3]) وهنا يكون المجلس صاحب السلطة الحقيقية في الموافقة على المعاهدة أو رفضها، كما يحق للمجلس إجراء التعديلات التي يراها مناسبة على بنود المعاهدة لكن هذه التعديلات يجب أن تتم قبل التصديق على المعاهدة، ذلك أن أي تعديل على بنود المعاهدة يجب موافقة الرئيس عليه بما يتيح له عرض التعديلات على الأطراف الدولية صاحبة العلاقة.

ــ انظر في ذلك: د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص348.

المعاهدة تحظى بتأييد شعبي ساحق[1]. فيما ذهب جانب آخر من الفقه إلى خلاف ذلك، على أساس أنه وإن سبق لمجلس الشيوخ من خلال ممارسته لدوره الايجابي في التصديق على عدد كبير من العاهدات كان قد رفض عدداً منها، فهذا لا يعني أن المجلس يستخدم دوره السلبي في رفض غالبية المعاهدات، فإذا كان المجلس قد رفض معاهدة تكساس عام 1844م، ومعاهدة فرساي عام 1920م نظراً لأهمية كل منهما. فإنه مقابل ذلك وعلى سبيل المثال، في الفترة من عام 1924-1930م كان المجلس قد صادق على أكثر من 106 معاهدة[2]. كما صادق المجلس على 90% من المعاهدات التي سلمت إليه في الأعوام من 1980 إلى 2007م[3].

لكن السلطة الرئاسية المتنامية للرؤساء الأمريكيين دفعتهم باللجوء إلى الاتفاقيات التنفيذية بشكل متزايد، وذلك لتجنب معادلة الثلثين+1 في مجلس الشيوخ والتي يمكن أن تبطل المعاهدة. على هذا الأساس لجأ الرؤساء الأمريكيين إلى هذا النوع من الاتفاقيات على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص يخول الرئيس سلطة إبرام هذه الاتفاقيات، إلا أن العرف الدستوري الأمريكي تمكن من تقرير ما يسمى بالاتفاقيات التنفيذية التي يستطيع الرئيس من خلالها أن يبرم أي اتفاق تنفيذي دون الرجوع إلى مجلس الشيوخ[4].

---

[1] واجه الرئيس كلينتون عام 1999م رفض مجلس الشيوخ لمعاهدة "حظر الاختبار النووي الشامل" التي تم التفاوض عليها عام 1996م، حث صوت مجلس الشيوخ ضد التصديق على هذه المعاهدة بـ51 صوت مقابل 48 مع المعاهدة. ــ للمزيد في هذا الموضوع، أنضر:

ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص563.

[2] د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص234.

[3] موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص563.

[4] كانت أول اتفاقية تنفيذية عقدتها الولايات المتحدة عام 1817م، عندما عقد الرئيس (جيمس مونرو) مع بريطانيا اتفاقية الحد من القوات البحرية في البحيرات الكبرى. كما صادقت المحكمة العليا عام 1937م على دستورية الاتفاقيات التنفيذية، ومنذ ذلك الحين اعتمد الرؤساء على هذا الأسلوب للتفاوض مع الدول الأخرى لعقد الاتفاقيات معها. يراجع في ذلك:

ــ موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص565.

هذا الاسلوب دفع بالكونجرس عام 1972 إلى إصدار قانون يسمى بقانون كايس، هذا القانون يلزم الرئيس بإخطار الكونجرس بأي اتفاقية تنفيذية خلال ستين يوماً من التوصل إليها، كما يعطي للكونجرس سلطة تعديل وإلغاء الاتفاقيات التي يعارضها، لا سيما تلك المتعلقة بتقديم مساعدات عسكرية أو اقتصادية للدول الأجنبية بما في ذلك سلطة رفض اعتماد أي تمويل ضروري لتنفيذ أي اتفاقية[1].

المطلب الرابع

سلطات مجلسي الكونجرس في التحقيق والمحاسبة البرلمانية

ومن السلطات الرقابية والقضائية التي يمارسها الكونجرس: سلطة الرقابة والتحقيق (الفرع الأول)، وسلطة المحاسبة البرلمانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة مجلسي الكونجرس في الرقابة والتحقيق

تعد سلطة التحقيق من أهم أعمال الكونجرس غير التشريعية، بوصفها إحدى أدوات الرقابة التي يمارسها الكونجرس بمجلسيه على رؤساء وأعضاء الهيئات والأجهزة التنفيذية في الحكومة الفيدرالية، رغم خلو الدستور الأمريكي وتعديلاته اللاحقة من أي نص يفيد منح الكونجرس أي من أدوات الرقابة، كما جاء الدستور خالياً من أي نص يشير إلى صلاحية أي من مجلسي الكونجرس في تشكيل لجان التحقيق Investigation Committees البرلمانية[2].

ومع ذلك فإن الكونجرس بمجلسيه، يمارس هذه السلطة عن طريق لجان التحقيق الدائمة ولجان التحقيق الخاصة التي تشكل في كل من المجلسين للتحقيق في مسألة معينة أو بواسطة لجان مشتركة تشكل من عدد من الأعضاء في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ. حيث تقوم هذه اللجان بإجراء التحقيقات في بعض

---

[1]) سمي بقانون Caise Act نسبة إلى اسم عضو الكونجرس الذي تبناه. للمزيد حول هذا القانون أنظر:
– Theodore J. Lowi and others: American Government; op. Cit. p. 241.

[2]) يراجع في ذلك: – د. فارس محمد عمران: التحقيق البرلماني – مرجع سابق، ص40/41.
– د يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي – مرجع سابق،ص364.
– Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p 214.

المسائل والقضايا المتعلقة بجمع المعلومات وتقصي الحقائق حول ضرورة وضع تشريع ما أو اعتمادات مالية معينة، أو بهدف فحص فاعلية بعض التشريعات النافذة، أو للتحقيق في مدى فاعلية الأجهزة التنفيذية والقائمين عليها، كما تمارس هذه اللجان سلطة التحقيق في قضايا محددة بهدف وضع الأسس والإجراءات اللازمة للاتهام الجنائي والمحاكمة البرلمانيةً[1].

ويمارس الكونجرس بمجلسيه صلاحياته هذه في الرقابة والتحقيق[2] بالاستناد إلى نظرية السلطات الضمنية Implied Powers التي قررتها المحكمة العليا في قضية McCulloch v. State of Maryland. الشهيرة والتي كان للقاضي مارشال دور بارز في تقرير هذه الفكرة من خلالها، ذلك أن هذه الفكرة يمكن أن تستخلص من السلطات العديدة التي منحها الدستور للكونجرس بما يبرر له استخدام التحقيق كأداة للرقابة والإشراف على أعمال السلطة التنفيذية[3]. كما قضت المحكمة العليا بتاريخ 1/17 /1927م في قضية McCurtain v.Daugherty بأن سلطة التحقيق تعد أداة مساعدة وضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية. كذلك تجد هذه السلطة سندها في قانون إعادة تنظيم الجهاز التشريعي الصادر سنة 1946م الذي خول بشكل صريح لجان مجلس النواب والشيوخ الدائمة مهمة الرقابة والإشراف المستمر، على نشاطات وبرامج الهيئات والأجهزة التنفيذية للحكومة الفيدرالية[4].

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د.عمرو أحمد حسبو: اللجان البرلمانية ــ مرجع سابق، ص28.

ــ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص570.

[2]) وقد استخدم الكونجرس هذه السلطة منذ البدايات الأولى لقيام الفيدرالية الأمريكية، حيث شكلت أول لجنة تحقيق برلمانية عام 1792م على أثر هزيمة القوات الأمريكية بقيادة الجنرال سانت كلير على يد الهنود الحمر. أنظر:

ــ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p 215.

[3]) يراجع في ذلك: ــ جيروم بارون وآخرون: الوجيز في القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص86/85.

ــ وسيم الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية ــ بيروت ط2008/1م، ص147.

[4]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص465.

ويخضع لسلطة الكونجرس في التحقيق البرلماني ــ باستثناء الرئيس الأمريكي الذي سنبين كيفية خضوعه لسلطة التحقيق في الفرع التالي ــ جميع أعضاء السلطة التنفيذية الفيدرالية بما في ذلك الوزراء وجميع رؤساء الهيئات والأجهزة والوكالات التنفيذية المتخصصة وقادة الجيش[1]. كما توسع القضاء الأمريكي في تقرير سلطة الكونجرس في التحقيق[2] إلى أن جعلها تشمل مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية، ولا يقيده في هذا الصدد إلا قيد واحد وهو ألا تكون تلك الممارسة غايته في ذلك، إنما يجب أن يهدف من ورائها استقصاء الحقيقة وذلك بهدف تمكين الكونجرس من القيام بالوجبات التي عهد إليه الدستور بها[3].

باختصار شديد فإن لجان التحقيق المنبثقة عن الكونجرس، سواء أكانت هذه اللجان لجاناً دائمة أم لجاناً خاصة منبثقة عن أيٍ من المجلسين أو كانت مشتركة

---

[1]) د يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة) ــ مرجع سابق، ص368.

[2]) وفي سبيل تفعيل دور لجان التحقيق المنبثقة عن أي من مجلسي الكونجرس فقد استقرت أحكام القضاء الأمريكي، على تأكيد أحقية لجان الكونجرس في سلطة إصدار أمر بإحضار أي شخص رفض المثول أمام هذه اللجان لسماع رأيه أو شهادته، ما دامت هذه اللجان تبتغي من وراء ذلك هدفاً تشريعياً. ومن يتخلف عن المثول أمام لجان التحقيق أو من يدلي بمعلومات كاذبة أمامها، يتهم جنائياً بجريمة احتقار الكونجرس، وقد يصل الأمر إلى حد توقيع العقوبة الجنائية عليه بالحبس والغرامة المالية. وتطبقاً لذلك فقد تمت عام 1950 محاكمة مستر براودر وخمسة من زملائه المتهمين بالشيوعية، فحكم عليهم بعقوبة الحبس لمدة سنة مع دفع مبلغ ألف دولار لكل واحد منهم، وذلك بسبب رفضهم الإجابة عن بعض الأسئلة التي وجهتها إليهم لجنة التحقيق البرلمانية (لجنة مكارثي) على اعتبار أن عدم الإجابة فيه إهانة للهيئة النيابية التي تمثلها هذه اللجنة. ومن هذه التطبيقات أيضاً عندما تم توقيع عقوبة الحبس لمدة عامين ــ مع وقف التنفيذ ــ وغرامة ألفي دولار على مدير المخابرات الأمريكية في عهد الرئيس نيكسون عام 1974م، بسبب إدانته بالشهادة الكاذبة أمام لجنة التحقيق التي شكلها مجلس الشيوخ للتحقيق في أنشطة المخابرات الأمريكية. يراجع في ذلك: ــ وسيم الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ــ مرجع سابق، ص149.

[3]) د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص319.

بينهما، فقد مارست عدداً كبيراً جداً من التحقيقات خلال التاريخ الدستوري للولايات المتحدة، الأمر الذي أتاح معه للكونجرس أن يكشف عن الكثير من مواطن الفساد والضعف لدى الأجهزة التنفيذية في الحكومة الفيدرالية، كما أعطت هذه التحقيقات لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مساحة واسعة لإعادة النظر في العديد من التشريعات التي تعالج بؤر الفساد والرشوة وإساءة استعمال السلطة[1].

ولعل من أبرز التحقيقات التي أجراها الكونجرس خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين كانت في ثلاث قضايا شهيرة سميت كل منها بالفضيحة كما يقول المؤلف: "وذلك بسبب شدة فضائح البيت الأبيض وأهميتها ــ فبالإضافة إلى فضيحة كلينتون/مونيكا ــ لفتت فضيحتان جوهريتان أُخريتان ــ فضيحة وترجيت، وفضيحة إيران جيت ــ وكثير جداً من الفضائح الثانوية انتباه الأمة، واكتسبت إمكانية لاتهام الرئيس أمام الكونجرس"[2].

الفرع الثاني

المحاسبة البرلمانية

(سلطة الاتهام والمحاكمة البرلمانية)

لئن كان الدستور الأمريكي قد حرص على منح الكونجرس سلطة المحاسبة البرلمانية، أي الاتهام والمحاكمة البرلمانية لتشمل كل من رئيس الولايات المتحدة ونائبه، وسائر المسؤولين التنفيذيين، وقضاة المحاكم الفيدرالية[3]، فقد حرص أيضاً على أن تكون هذه السلطة موزعة ما بين المجلسين، فجعل سلطة الاتهام لمجلس النواب، وجعل سلطة المحاكمة لمجلس الشيوخ[4].

---

[1]) يراجع : د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص468-473.

[2]) يراجع: ــ وسيم الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ــ جع سابق، ص164. ــ د.حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص491.

ــ David K. Fremon : t-The Watergate Scandal in American history, p110. 1998.

[3]) U.S. Const.., Art…2. Sec..4.

[4]) C. Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p 203.

وفي هذا السياق يميل الباحث إلى استخدام مصطلح المحاسبة البرلمانية كبديل عن المحاكمة البرلمانية، لكون المصطلح الأول أكثر دقة وشمولاً من الثاني، ذلك أن مرحلة المحاكمة تأتي في مرحلة لاحقة على مرحلة الاتهام ومستقلة عنها، وقد لا تتحقق المحاكمة فتنتهي في مرحلة التحقيق لانتفاء الاتهام.

كما أن المحاسبة البرلمانية تعني لدى الفقه الدستوري الأمريكي ــ وفقا للترجمة إلى العربية ــ "اتهام مسؤول حكومي (الرئيس أو غيره) بالخيانة أو الرشوة أو غيرها من الجرائم والجنح الكبرى ومثوله أمام الكونجرس للتحقق من الإدانة"[1]، ومن هنا فإن المحاسبة البرلمانية تماثل الاتهام الجنائي، حيث أعطى الدستور لمجلس النواب القيام بدور محلفي الإدعاء، فإذا ثبت أن المتهم ينبغي محاسبته برلمانياً وصوت المجلس بالأغلبية البسيطة على المحاسبة البرلمانية، تنتقل المحاكمة إلى مجلس الشيوخ، الذي يقوم بدور هيئة محلفي المحكمة، ويتم التصويت على القرار بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس الشيوخ[2]. وعليه سنلقي بالضوء على المحاسبة البرلمانية بمرحلتيها:

<u>أولاً: مرحلة الاتهام في مجلس النواب</u>: خول الدستور مجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام Impeachment البرلماني[3]. وتطبيقاً لما قرره الدستور فقد استقر العمل بمجلس النواب على سلوك عدد من الإجراءات، عندما يتناهى إلى علم المجلس أن هنالك تهمة منسوبة إلى أي مسؤول في الجهاز التنفيذي للحكومة الفيدرالية، وبأي وسيلة كانت سواء كانت عن طريق مقالة صحفية أو بناء على اقتراح يتقدم به أي عضو أو عدد من أعضاء المجلس، أو على أثر حكم قضائي صادر عن أيّ من محاكم الولايات المتحدة أو بأي وسيلة أخرى[4]. وقد يأتي ذلك من السلطة التنفيذية نفسها وذلك بناء على رسالة موجهة إلى المجلس من الرئيس

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص584.

[2]) للمزيد أنظر ثيودور لووى وآخرون: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) ــ مرجع سابق، ص241-243.

([3]) U.S. Const.., Art…1. Sec..2. cl.5 - "The House of Representatives shall….; and shall have the sole Power of Impeachment".

[4]) سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي للولايات المتحدة ــ مرجع سابق، ص319.

الأمريكي يتهم من خلالها أحد المسؤولين الفيدراليين[1]. عند ذلك وفي جميع الأحوال يحيل المجلس هذا الأمر إلى اللجنة القضائية أو إلى لجنة مختارة للتحقيق في المسألة المثارة، حيث جرت العادة على أن تضم لجان التحقيق أعضاء من الحزبين الرئيسيين، بهدف الحفاظ على التوازن داخل هذه اللجان، الأمر الذي يؤدي معه إلى الحفاظ على حيادها ونزاهتها وينأى بها عن مواضع الشك[2].

وبعد انتهاء لجنة التحقيق من إجراء التحقيقات اللازمة بشأن المسألة موضع التحقيق والشخص موضع الاتهام، تقوم برفع تقريرها إلى مجلس النواب مشفوعاً بالتوصيات والنتائج التي توصلت إليها، وفي الحالة التي تنتهي بها اللجنة إلى أن المعطيات المتوفرة لديها والتي تشكل أساساً كافياً لاتخاذ إجراءات الاتهام، ينبغي على اللجنة أن ترفق بهذا التقرير لائحة الاتهام التي يجري التصويت عليها داخل اللجنة نفسها. وهنا يكون لمجلس النواب الخيار إما أن يصوت على قرار الاتهام ككل أو أن يقوم بالتصويت على كل مادة من مواد الاتهام الواردة. فإذا حاز قرار الاتهام على موافقة الأغلبية البسيطة في مجلس النواب، يقوم هذا المجلس باختيار عدد من أعضائه ليقوموا بتقديم الاتهام إلى مجلس الشيوخ، ويمثلوا دور الادعاء العام في المحاكمة التي ستجري في مجلس الشيوخ[3].

---

[1]) فقد يثار الاتهام الجنائي أيضاً من قبل جهات أخرى عندما تتوافر لديها معلومات موثوقة وكافية لاتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي، وهذه الجهات هي: 1- المؤتمر القضائي للولايات المتحدة 2- المحقق المستقل 3- الهيئة التشريعية لولاية أو إقليم معين 4- هيئة المحلفين الكبرى 5- اللجنة القضائية بمجلس النواب ولجان التحقيق المتفرعة عن مجلسي الكونجرس 6- أي مواطن أو مجموعة من المواطنين يتقدم بطلب الاتهام بناء على التماس يقدمه إلى مجلس النواب.

ــ للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: الدكتور حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص539-542.

[2]) د. أحمد كمال أبو المجد: اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي ــ مقال منشور في جريدة الأهرام في العدد الصادر بتاريخ 1998/9/19، ص10. ــ ورد عن الدكتور سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة ــ مرجع سابق، ص319.

[3]) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: د. يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي ــ مرجع سابق، ص375.

ثانياً: مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ: جعل الدستور الأمريكي سلطة إجراء المحاكمة البرلمانية Trial لمجلس الشيوخ وحده وذلك طبقاً لما قرره في المادة1/ف3/ب6 التي نصت على أن "لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة البرلمانية في جميع قضايا الاتهام النيابي، وعندما ينعقد المجلس لهذا الغرض، يجب على جميع أعضائه أن يوأدوا اليمين أو يعيدوا تقديم قسمهم، وفي حالة ما إذا كانت المحاكمة لرئيس الولايات المتحدة، يترأس رئيس المحكمة العليا الجلسات، ولا يصدر حكم على أي شخص دون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين".

من هذا النص يتضح أن الدستور قد أعطى لمجلس الشيوخ مكانة خاصة في الحياة الدستورية للولايات المتحدة، من خلال عدد من القواعد والأسس والضمانات التي تُؤَمِّنُ حسن سير العدالة والوصول إليها، والتي يجب التقيد بها عند إجراء المحاكمة البرلمانية وذلك وفقاً للأصول والإجراءات التالية[1]:

ـ ينعقد مجلس الشيوخ على هيئة محكمة بعد إحالة قرار الاتهام إليه.

ـ عندما ينعقد المجلس لهذا الغرض يقوم جميع أعضائه بأداء اليمين أو بإلقاء قسم إضافي على قسمهم السابق كأعضاء في مجلس الشيوخ.

ـ يترأس رئيس المحكمة العليا جلسات مجلس الشيوخ عندما ينعقد لمحاكمة الرئيس الأمريكي وفيما خلا ذلك يترأس جلسات المحاكمة رئيس المجلس ذاته.

---

[1]) للمزيد من التفاصيل حول القواعد والإجراءات المتبعة في المحاكمة البرلمانية التي تجري أمام مجلس الشيوخ الأمريكي، يراجع في ذلك:

ـ د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة ـ مرجع سابق، ص 585.

ـ حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ـ مرجع سابق، ص548.

ـ د. يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية ـ مرجع سابق، ص376.

ـ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ـ مرجع سابق، ص330.

ـ Herman Pritchett: The American Constitution: op. Cit. p. 204.

ـ John Swarthout and Ernest Bartley: op. Cit. p.316.

ـ Harold Zink and others: American Government and Politics, op, Cit. p.273.

ـ يوجد في مجلس الشيوخ عدد من القواعد والإجـراءات دأب المجلـس علـى إتباعها عندما يتحول هذا المجلس إلى محكمة، ومن أهمها تمتع رئيسها بسـلطة إجبار من يوجه إليه الاتهام بما في ذلك الشهود على الحضور أمام هيئة المحكمـة (مجلس الشيوخ)، وله أيضاً سلطة توجيه الأسئلة إلى المتهم والشهود.

ـ يتم التصويت في المجلس على كل تهمة منفصلة عن غيرها من التهم الأخرى.

ـ يشترط لصدور قرار الإدانة موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين، وذلـك تقـديراً لخطورة هذه المحاكمات وما تنطوي عليه من عقوبة تنتهي بعزل من تثبت إدانته.

ـ وبالنظر إلى أهمية هذه المحاكمات فقد استقر الأمر على أن يحضـرها جميـع أعضاء مجلس الشيوخ، بالرغم من أن الدستور لم يشترط في أغلبية الثلثـين أن تكون لجميع أعضاء المجلس، إنما اكتفى بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

ـ وفقاً لنص المادة1/ف3/ب7 لا يجوز لمجلس الشيوخ أن يوقـع عقوبـة تتعـدى عقوبة العزل من المنصب الذي يتولاه المتهم بالإضافة إلـى الحكـم عليـه بعـدم الصلاحية لتولي أي منصب في الولايات المتحدة إذا كان هذا المنصب يتطلب الثقة فيمن يتولاه أو يترتب عليه الحصول على أية فائدة. غير أن المسؤول المدان يبقى عرضة للاتهام الجنائي ويمكن إقامة الدعوى ضده ومحاكمته طبقاً للقانون[1].

ومن الجدير بالملاحظة أن إجراءات الاتهام البرلماني خلال التاريخ الدستوري للولايات المتحدة منذ عام 1789م، قد تناولت أكثر مـن سـتين شخصـاً مـن ذو المناصب الرفيعة في كل من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية[2]، حيـث كانـت غالبيتهم من القضاة الفيدراليين، والسبب في ذلك يعود إلى أن القضاة في الولايات المتحدة يعينون مدى الحياة ويتمتعون بالحصانة ضد العزل ما دام سـلوكهم طيبـاً ويؤدون واجباتهم بنزاهة[3]، ولم ينص الدستور الذي منحهم هذه الحصانة على أية

([1]) U.S. Const.., Art…1. Sec..3. cl.7.

[2]) حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ـ مرجع سابق، ص561.

[3]) لا يوجد أي سبب آخر لترك القضاة لمناصبهم في الولايات المتحدة سوى الاستقالة الطوعية ـ يراجع في ذلك: ـ لورانس بوم: المحكمة العليا ـ مرجع سابق، ص92.

طريقة أخرى لعزلهم سوى المحاكمة البرلمانية[1]. ومن بين الحالات الستين التي طالها الاتهام البرلماني في مجلس النواب، لم يصل منها إلى مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ سوى 17 حالة فقط[2]، وهي:

1. محاكمة الرؤساء الأمريكيين أمام مجلس الشيوخ: بالرغم من قلة استخدام مجلس الشيوخ لهذه السلطة، لكنها لم تكن سلطة معطلة، فكانت محاكمة الرئيس أندرو جونسون أمام مجلس الشيوخ عام 1868[3]، أول محاكمة لرئيس أمريكي في التاريخ الدستوري للولايات المتحدة. أما الحالة الثانية وهي المعروفة بفضيحة وترجيت، وعلى إثرها استطاع الرئيس ريتشارد نيكسون بالاستقالة أن ينجو من محاكمة مؤكدة أمام مجلس الشيوخ[4]. أما ثالث محاكمة للرؤساء الأمريكيين كانت عام 1999م، عندما انعقد مجلس الشيوخ على هيئة محكمة برئاسة رئيس المحكمة العليا (القاضي وليام رينكويست) وذلك بناء على لائحة الاتهام المقدمة إلى الشيوخ من مجلس النواب لمحاكمة الرئيس كلينتون في القضية المعروفة بفضيحة كلينتون/مونيكا. لكن مجلس الشيوخ أخفق في إدانة الرئيس كلينتون لعدم تحقيق أغلبية الثلثين اللازمة لقرار الإدانة، فجاء التصويت لصالح براءته[5].

2. محاكمة القضاة الفيدراليين أمام مجلس الشيوخ: سبق أن بينا أن القضاة في الولايات المتحدة يتم تعيينهم لمدى الحياة من الرئيس بعد مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، ولا تستطيع أي جهة إنهاء خدماتهم ماداموا يتمتعون بالنزاهة وحسن السلوك، فكان السبيل الوحيد الذي اختطه الدستور لمساءلتهم هو المحاكمة البرلمانية. وتطبيقاً لذلك قام مجلس النواب ــ خلال التاريخ الدستوري للولايات

---

[1]) U.S. Const.., Art…3. Sec..1.

[2]) حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص561.

[3]) يراجع في رذلك: موريس بي وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة ــ مرجع سابق، ص356.

[4]) Theodore J. Lowi and others: American Government; op. Cit. p. 342.

[5]) فيما يتعلق بالتفاصيل الكاملة حول هذه القضية، يراجع : ــ مونيكا وكلينتون "فضيحة العصر": ترجمة نهال الشريف، إيمان رجب، حسن صبري، ط1، دار الهلال ــ القاهرة، 1998م.

المتحدة ــ بالمصادقة على اتهام ثلاثة عشر قاضياً فيدرالياً وأحال أمر كل منهم إلى مجلس الشيوخ لمحاكمتهم، حيث تم إدانة سبعة منهم بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين، في حين تم تبرئة أربعة قضاة لعدم توافر الأغلبية اللازمة لقرار الإدانة، بينما قام اثنان بتقديم استقالتهم قبل بلوغ المحاكمة[1].

3. محاكمة الوزراء وكبار الموظفين الفيدراليين أمام مجلس الشيوخ: في التاريخ الدستوري للولايات المتحدة ــ وإن شملت إجراءات الاتهام البرلماني عدد من الدبلوماسيين ومأموري الجمارك ــ لا نجد إلا حالة واحدة تم فيها محاكمة أحد كبار الموظفين التنفيذيين عام 1876م، وهي محاكمة وزير الحربية "بلناب Balknap" في عهد الرئيس الأمريكي Crant بعد أن تم اتهامه بجريمة الرشوة والفساد المالي من قبل مجلس النواب، وعلى أثر ذلك وأثناء المحاكمة قام الوزير المتهم بتقديم استقالته للرئيس وتم قبولها، وعلى الرغم من ذلك فقد استمر مجلس الشيوخ بالمحاكمة دون الالتفات إلى استقالته، لكنها انتهت إلى تبرئة الوزير لعدم تحقق أغلبية الثلثين المطلوبة لقرار الإدانة[2].

وعليه نرى أن عدم الاستمرار في إجراءات المحاكمة عند تقديم المتهم لاستقالته، يعد سبيلاً للهروب من المسؤولية في مواجهة العقوبة، وهذا الإجراء لا يتفق مع روح القانون وقواعد العدالة. وقد كان مجلس الشيوخ موفقاً عندما اتخذ قرر الاستمرار بمحاكمة الوزير على الرغم من قبول استقالته,

4. محاكمة أعضاء الكونجرس أمام مجلس الشيوخ: في عام 1797 وبعد فترة وجيزة من التصديق على الدستور الأمريكي، وفي عهد الرئيس جون آدمز، سارع مجلس النواب باتهام عضو مجلس الشيوخ السيناتور (وليم بلونت) على خلفية

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص573.

ــ د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص393.

[2]) وسيم الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ــ مرجع سابق، ص194.

قيامه بتحريض قبائل الهنود ضد الحكومة الإسبانية للتخلص من سيطرتها على الأراضي الواقعة بين ولاية لويزيانا وفلوريدا، حيث كان يخطط لبيع هذه الأراضي لبريطانيا. غير أن المجلس رفض توجيه الاتهام إلى السيناتور بلونت، على أساس أن أعضاء الكونجرس لا يعتبرون من الموظفين المدنيين، وقرر أن المجلس لا يملك الصلاحية أو الاختصاص لمحاكمة أعضائه برلمانياً. لكن مجلس الشيوخ وقبل أن ينتهي مجلس النواب من صياغة مواد الاتهام ضد السيناتور بلونت، قام بإصدار قرار بالإجماع بطرد بلونت من عضوية مجلس الشيوخ بسبب إخلاله بواجباته كعضو في المجلس وبالثقة التي يتطلبها هذا المنصب[1].

خلاصة القول أن الدستور الأمريكي لم ينشئ فصلاً تاماً بين السلطات بقدر ما أنشأ مؤسسات مستقلة ومنفصلة Separate Institutions Sharing Power من الناحية الهيكلية، لكن هذه المؤسسات من الناحية الموضوعية لا تستطيع أي منها أن تنفرد بأي من السلطات الثلاث انفرادا مطلقاً على نحو يمكنها من الانفراد في عملية صنع القرار، فقد حافظ الدستور عبر ما يعرف في النظام السياسي الأمريكي بمبدأ الرقابة والتوازن Checks and Balances وتحقيقاً لهذا المبدأ فقد عمد واضعو الدستور أن يجعلوا من نظام المجلسين صمام الأمان لمنظومته الدستورية، ومن مجلس الشيوخ شريكاً في عدد من السلطات الوظائف التنفيذية والسياسية والقضائية.

---

[1]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص562.

الفصل الثاني
مفهوم نظام المجلسين
في النظام البرلماني البريطاني

تمهيد وتقسيم:

لم يختلف الفقهاء على أن بريطانيا هي الدولة الأولى التي طبقت نظام المجلسين منذ القرن الثالث عشر ولا زالت تحتفظ به إلى يومنا هذا. وهي التي أنشأت النظام النيابي عموماً. ولما كانت البرلمانية الإنجليزية بتقاليدها المعروفة، هي التي أنشأت النظام البرلماني وطورته عبر نظامها السياسي الأمر الذي أدى بها أن اتخذته منهجاً سياسياً انتقل فيما بعد إلى غالبية دول العالم المعاصر.

ويُجمع الفقه الدستوري على أن أهم ما يميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى، أنه قائم في أساسه على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ومبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فهو يفترض المساواة بين هاتين السلطتين مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة فيما بينهما، وذلك انسجاماً مع مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات[1].

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ـ مرجع سابق، ص109.

ـ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ـ مرجع سابق، ص331ـ334.

ـ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ـ مرجع سابق، ص168ـ171.

ـ د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ـ الدولة والحكومة ـ مرجع سابق، ص821، 900.

ـ د. إبراهيم شيحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية ـ بيروت 1995، ص243.

ـ د. نعمان الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ـ مرجع سابق، ص375.

ـ د. فؤاد العطار: النظم السياسية ـ مرجع سابق، ص293,

ونظراً للعلاقة المتشابكة التي أدت إلى تطور مفهوم نظام المجلسين جنباً إلى جنب مع تطور مفهوم النظام النيابي البرلماني كما رأينا في الباب الأول، سوف نعمل في هذا الفصل على بحث تكوين وتنظيم مجلسي البرلمان كما هو قائم في إنجلترا (المبحث الأول)، سلطات المجلسين ودور الثنائية الحزبية والسلطة التنفيذية في ممارستها (المبحث الثاني)، دور الثنائية الحزبية في العلاقة بين مجلسي البرلمان والسلطة التنفيذية (المبحث الثالث):

المبحث الأول

تكوين وتنظيم مجلسي البرلمان البريطاني

يعد البرلمان البريطاني المؤلف من مجلس اللوردات ومجلس العموم من أهم عناصر النظام السياسي البريطاني، ذلك أنه يشكل حجر الزاوية والمحور الرئيس في المنظومة الدستورية لذلك البلد، حيث تلعب الأحزاب السياسية دوراً أساسياً في تكوين مجلس العموم، كما تلعب السلطة التنفيذية بشقيها ــ التاج والوزارة ــ والأحزاب السياسية دوراً مهماً في تكوين مجلس اللوردات.

وفي هذا الإطار سنعمل على بحث تكوين مجلس اللوردات (المطلب الأول)، ومن ثم الانتقال إلى بحث تكوين مجلس العموم (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تكوين وتنظيم مجلس اللوردات

سنلقي بالضوء في هذا المطلب على التقاليد المرعية في تكوين مجلس اللوردات (الفرع الأول) التكوين الحالي لمجلس اللوردات (الفرع الثاني) شروط عضوية مجلس اللوردات (الفرع الثالث) دور الأحزاب السياسية في تكوين مجلس اللوردات (الفرع الرابع) رئيس مجلس اللوردات (الفرع الخامس).

الفرع الأول

التقاليد المرعية في تكوين مجلس اللوردات

على الرغم من التطورات التي طرأت على مجمل الحياة السياسية والدستورية في بلاد الانجليز، إلا أن مجلس اللوردات House of Lords بشكله الحالي وإن طرأت عليه بعض التغيرات، إلا أنه بقي محتفظاً بقدر كبير من القواعد التقليدية التي تدخل في تكوينه منذ أكثر من ثمانية قرون. هذا فضلاً عن المحاولات العديدة التي بذلت للنيل من وجوده، على اعتبار أنه من المجالس الأرستقراطية التقليدية القديمة، وأثر من آثار العهد الإقطاعي القديم. وهو المجلس الذي لا تزال الوراثة الأسلوب الأول لاكتساب العضوية فيه، ذلك أنه مجلس غير تمثيلي يتكون من فئتين

من اللوردات، وهم فئة اللوردات الزمنيون (الوراثيون) وفئة اللوردات الروحيون (رجال الكنيسة).

لكن عدد هؤلاء الأعضاء لم يكن ثابتاً فقد وصل في نهاية القرن التاسع عشر إلى 600 لورد[1]، بينما كان خلال القرن الماضي يتراوح ما بين 800 إلى 1200 لورد[2]، ففي عام 1961 مثلاً كان مجلس اللوردات يتألف من 918 عضواً[3]، وفي عام 1967 كان عدد أعضائه 1080 لورد[4]. كما وصل هذا العدد مع بداية القرن الحالي إلى 1200 لورد[5].

ومن الصعب تحديد عدد أعضاء مجلس اللوردات بدقة [6]، ذلك أن عدد أعضاء هذا المجلس في تغير مستمر، إما بالزيادة أو النقصان لأسباب عدة، من أبرزها:

1. لا يوجد قانون يحدد عدد مقاعد مجلس اللوردات إلا ما خلا بعض الفئات، كفئة اللوردات الروحيين، ولوردات الاستئناف، ولوردات اسكتلندا[7].
2. لعل السبب الرئيس في التغير الملحوظ في عدد أعضاء مجلس اللوردات كقاعدة عامة، يعود إلى حق الملك في تنصيب الأشراف الجدد بناء على نصيحة

---

[1]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص45.

[2]) يراجع: ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص278.

ــ د. حافظ الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية ــ مرجع سابق، ص97.

[3]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص45.

[4]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص191.

[5]) من هؤلاء اللوردات 776 لورد وراثي ــ أي الذين وصلت إليهم العضوية عن طريق الوراثة ــ ولوردات التعيين مدى الحياة وعددهم 415 لورد يتم تعيينهم من الملك بناء على اقتراح من الوزير الأول، وعادة ما يكونون من بين الشخصيات السياسية والعلمية والأدبية والنقابية، ممن قدموا خدمات جليلة للوطن، وفئة اللوردات الروحيون عددهم 26 لوردا من أساقفة الكنيسة الأنجليكانية، وهناك لوردات الاستئناف وعددهم 11 لورد وهم كبار قضاة الاستئناف يشغلون هذه العضوية مدى الحياة بحكم وظائفهم. أنظر: د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص465.

[6]) د. غسان بدر الدين والدكتور علي عواضه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص246.

[7]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص38.

الوزير الأول، ذلك أن هذا الحق بقي يمارس على مجلس اللـــوردات منـــذ القـــرن السادس عشر إلى منتصف القرن العشرين، على اعتبار أنه الوسيلة الوحيدة التي يمكن بها إرغام هذا المجلس على الموافقة على قرار أو قانون كان مجلس العموم قد وافق عليه. وتفسير ذلك أنه عندما تعارض الأغلبية في مجلس اللوردات علـــى مشروع قانون هام كان مجلس العموم قد وافق عليه، يلجأ التاج بناء على طلـــب الوزير الأول إلى تنصيب عدد من الأشراف الجدد كأعضاء في مجلـــس اللـــوردات الأمر الذي يؤدي إلى تغيير الأغلبية داخل هذا المجلس، وبالتالي تتمكن الحكومـــة من تمرير مشروع القانون[1].

3. من التقاليد التي بقيت راسخة حتى عام 1963م، أنه كان يمنع على للـــوردات الوراثيين أن يتنازلوا عن حقهم في عضوية مجلس اللوردات، الأمر الذي يترتـــب عليه فقدان حقهم في الترشيح لعضوية مجلس العموم. لكن قانون 31 تموز 1963م أقر للوردات الوراثيين من الذكور والإناث بحق التخلي عن اللوردية، الأمر الـــذي أتاح للسياسيين الطموحين الترشح لعضوية مجلس العموم، وبالتـــالي أخـــذ عـــدد اللوردات الوراثيين بالتناقص منذ ذلك التاريخ[2].

4. هناك مقاعد ــ يشغلها اللوردات الوراثيون ــ تخلو بسبب موت أصـــحابها ولا يوجد لها وارث، ومقاعد أخرى تبقى شاغرة لعدم بلوغ أصحابها السن القانونيـــة، حيث يوجد في مجلس اللوردات الحالي ستة عشر مقعداً شاغراً لهذا السبب[3].

5. أفراد العائلة المالكة من أصحاب الدم الملكي Royal Blood كما يصـــفونهم، فهم أعضاء حكميون في مجلس اللوردات، لكـــنهم حســـب التقاليـــد المرعيـــة لا يجلسون في المجلس إطلاقاً ولا يشاركون في أي مـــن جلســـاته ســـوى جلســـة الاستماع إلى خطاب العرش[4].

---

[1]) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر: ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص371.
ــ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص29.

[2]) *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law*, op, cit., p*147.

[3]) http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmordbk.htm.

[4]) آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص261.
ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص191.

6. كان محظوراً على النبيلات اللائي آلت إليهن النبالة (أي النساء اللائي ورثن اللوردية لعدم وجود وريث من الذكور) من حضور جلسات مجلس اللوردات وممارسة حق التصويت فيه، وقد بقي هذا الحظر قائماً على الرغم من صدور قانون البرلمان لعام 1919م الذي ألغى عدم أهلية المرأة في ممارسة الوظائف العامة. وفي ضوء هذا القانون تقدمت الكونتيسة (رهوندا) بالتماس إلى مجلس اللوردات عام 1922م تطلب فيه ممارسة حقها بحضور جلسات مجلس اللوردات، غير أن مجلس اللوردات قضى بأن قانون 1919 ألغى عدم الأهلية، لكنه لم ينشئ حقاً للنساء الأعضاء في مجلس اللوردات من حضور جلساته. وبقي هذا الأمر قائماً إلى أن صدر قانون 13 شباط 1958م الذي سمح للنساء بممارسة حق العضوية الكاملة في مجلس اللوردات[1].

لكن عدد أعضاء مجلس اللوردات قد طرأ عليه تغير جذري منذ عام 2005 وذلك طبقاً لقانون مجلس اللوردات House of Lords Act الصادر عام 1999[2].

الفرع الثاني

التكوين الحالي لمجلس اللوردات

يتكون مجلس اللوردات الحالي من 730 عضواً [3]. كما يصنف هؤلاء الأعضاء وفقاً لطريقة اكتسابهم لعضويتهم في المجلس، إلى الفئات التالية[4]:

1. اللوردات المعينون مدى الحياة Life Peers بموجب قانون النبالة لمدى الحياة Life Peerages Act 1958 ويبلغ عددهم 600 لورد يجري تعيينهم من قبل الملك

---

[1]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص55.

[2]) Hayter, Paul; Companion to the Standing Orders and guide to the Proceeding of the House of Lords (The United Kingdom Parliament, House of Lords Publications, 20th edition, 2005), p1-3.

[3]) وذلك حسب المعلومات المحدثة بتاريخ 2010/1/10 على الموقع الالكتروني الرسمي للبرلمان البريطاني http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmordbk.htm.

[4]) Carroll Alex; Constitutional and Administrative Law, London; Longman, Second Edition. 2002. p162.ــ *Bradley A. W*; *op, cit., p*146/147.

ــ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p*146/147.

بناء على اقتراح من الوزير الأول بعد أن يجري عدد من الاستشـــارات بشـــأنهم، وعادة ما يكونوا من بين النبلاء بالوراثة ومن الشخصـــيات السياســـية والعلميـــة والأدبية والنقابية، ممن قدموا خدمات جليلة للوطن.

2. اللوردات بالوراثة Hereditary Peers: وهؤلاء عـــددهم 90 لـــورداً ينتخبـــون بموجب المادة 10 من قانون مجلس اللوردات لعام 1999م (75 عضواً ينتخبون من قبل جماعاتهم الحزبية داخل المجلس، 15 عضواً يتم انتخابهم من قبـــل أعضـــاء المجلس بكامله).

3. اللوردات الروحيون Lords Spiritual: وهؤلاء يبلغ عددهم 26 لورداً من كبار الأساقفة، يجري اختيارهم وفقاً لقانون أبرشية مانشستر لعام 1847م.

4. لوردات الاستئناف Lords of Appeal in Ordinary: يبلغ عددهم 12 لورداً من كبار رجال القضاء في انجلترا، وهم أعضاء حكميون، يعينون أعضاء في مجلـــس اللوردات بحكم وظائفهم القضائية، للنظر في دعاوى الاستئناف المقدمة من المحاكم الأدنى، ويمارسون وظيفتهم القضائية حتى بلوغهم سن السبعين عامـــاً، إلا أنهـــم يحتفظون بعضويتهم كنبلاء مدى حياتهم.

5. اللورد كبير موظفي البلاط الملكي الذي يعين مدى الحياة,

6. اللورد المارشال المسؤول عن القيام بالواجبات والمراسم الملكية ذات الطـــابع الرسمي ويعين مدى الحياة.

ومن الملاحظ هنا أن للسلطة التنفيذية دور فاعل في تكوين مجلس اللوردات، ويتمثل ذلك في السلطات التي يمارسها رئيس الوزراء عند اقتراحه تعيـــين عـــدد كبير من النبلاء أصحاب المراكز العلمية والأدبية كأعضاء في المجلـــس. كمـــا أن تكوين مجلس اللوردات لم يعد وراثياً فحسب، إنما هناك عدد من الأعضاء ينتخبهم المجلس نفسه وفقاً لاعتبارات حزبية يلعب فيها حزب الأغلبية داخل المجلس دوراً مهماً في عملية انتخابهم.

الفرع الثالث

شروط عضوية مجلس اللوردات

وفقاً لقانون البرلمان لعام The parliament Act 1911 وقانون النبالة لعام The Peerage Act 1963، يشترط في عضو مجلس اللوردات أن يتقن القراءة والكتابة وأن يكون قد أكمل 21 عاماً من العمر، وهذا الشرط ينسحب على الأعضاء الوراثيين إذ لا يحق لهم حضور جلسات المجلس والمشاركة بالتصويت قبل بلوغهم هذا السن، كما يشترط في العضو أن يكون مواطناً بريطانياً وأن يتمتع بكامل الأهلية وغير محكوم عليه بجريمة الخيانة أو بإشهار إفلاسه[1].

ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس اللوردات ومجلس العموم، ذلك أنه قبل عام 1963م كان محظوراً على اللوردات التنازل عن عضويتهم في مجلس اللوردات، وبالتالي لا يحق لهم ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس العموم أو ممارسة حقهم الانتخابي[2].

لكن الأمر يختلف بالنسبة لجواز الجمع بين عضوية مجلس اللوردات وعضوية الوزارة، ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل من الواجب على الوزير الأول أن يحترم "قانون التاج الوزاري Ministers Of the Crown Act" الذي ينص على تعيين ثلاثة لوردات في الحكومة[3]. كما أجاز قانون عام 1948م إسقاط العضوية عن أي عضو من أعضاء مجلس اللوردات في الحالات التي ينسب إليه أنه أهمل في أداء مهام العضوية أو ارتكاب جريمة الخيانة أو حكم عليه بالإفلاس، أو حدث له أي عارض من عوارض نقصان الأهلية، كثبوت عجزه أو عدم صلاحيته في أداء التزاماته على الوجه المطلوب[4].

([1]) *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p*146.

[2]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ـــ مرجع سابق، ص56/55.

ـ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p*146.

[3]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ـ مرجع سابق، ص272.

[4]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ـ مرجع سابق، ص157.

ـ Carroll Alex; Constitutional and Administrative Law, *op, cit.,* p162.

الفرع الرابع

دور الأحزاب السياسية في تكوين مجلس اللوردات

في ظل النظام الحزبي السائد في بريطانيا، وعلى الرغم من أن مجلس اللوردات كان بطبيعة تكوينه مكوناً من أعضاء ذات ميول أرستقراطية محافظة[1]، إلا أنه لم يستطع البقاء محتفظاً بصبغته الأصلية كما كانت عليه في السابق، ذلك أن النظام الحزبي السائد في بريطانيا لم يقف عند حد السيطرة على تكوين مجلس العموم وحده، بل تعدى ذلك إلى تكوين مجلس اللوردات. حيث تلعب الأحزاب السياسية دوراً بارزاً في تحديد الهوية السياسية لأعضاء هذا المجلس وفي توزيع هذه المقاعد من خلال تسمية اللوردات الجدد. وإذا ما استثنينا بعض الفئات، مثل فئة اللوردات الروحيون واللوردات القضاة واللوردات المستقلون، نجد أن عدد الأعضاء ذو الانتماءات الحزبية يصل إلى حوالي 500 لورد في المجلس الحالي المكون من 730 لوراً، موزعين في هذا الوقت وفقاً لانتمائهم الحزبي Current state of the parties at 14 January 2010 على النحو التالي[2]:

1) حزب العمال Labour Party 207 مقاعد. 2) حزب المحافظين Conservative Party 189 مقعداً. 3) الحزب الديمقراطي الليبرالي Liberal Party 67 مقعداً. 4) حوالي 50 مقعداً يشغلها أعضاء ينتمون إلى عدد من الأحزاب الصغيرة.

الفرع الخامس

رئيس مجلس اللوردات

يتولى رئاسة مجلس اللوردات صاحب المنصب الرفيع اللورد شانسلور Lord chancellor [3] الذي تجتمع في شخصه عدد من الوظائف التقليدية عالية الشأن، فهو قاضي القضاة ووزير العدل، ورئيس القضاء العالي، وهو العضو البارز في الكابنت والحكومة المصغرة، هذا فضلاً عن كونه أحد أبرز الأعضاء في مجلس الملك الخاص. حيث ذهب ميشيل ستيوارت إلى وصفه بأنه "الرجل الذي يبدو في

---

[1]) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص75.

([2]) http://www.publications.parliamentary/house of lords.uk/pa/cm/cmordbk.htm. ــ Current state of the parties at 14 January 2010

([3]) Hood Phillips and others; Op. Cit., p93.

ذات الوقت كرجل سياسة وقانون، يجمع في شخصه السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية"[1].

ويجري تعيين اللورد شانسلور في هذا المنصب بمرسوم ملكي بناء على طلب الوزير الأول (رئيس الوزراء) بوصفه رئيساً للحكومة، وذلك على اعتبار اللورد شانسلور عضواً في الحكومة (الكابنت) وبالتالي يمكن أن يتغير بتغير الحكومة، لكنه يحتفظ بمنصب اللوردية مدى الحياة. ولا يجوز لمن يشغل منصب رئيس مجلس اللوردات أن يكون من اللوردات الروحيين أو من اللوردات الزمنيين، كذلك لا يجوز أن يكون من بين اللوردات أمراء الدم الملكي، إنما يجري اختياره من بين لوردات الاستئناف أو من كبار القضاة[2].

ومن التقاليد الراسخة أن يجلس رئيس مجلس اللوردات في مكان بارز يقابل العرش القائم في المجلس[3]، ومن هذه التقاليد أيضاً أن تقوم الملكة شخصياً بإلقاء خطاب العرش أمام البرلمان في قاعة مجلس اللوردات وفي حال تعذر حضورها يقوم رئيس مجلس اللوردات بهذه المهمة نيابة عنها[4]. هذه التقاليد وإن دلت على شيء، إنما تدل على المكانة الرفيعة التي يتمتع بها رئيس مجلس اللوردات.

وبالرغم من هذه المكانة التي يتمتع بها رئيس مجلس اللوردات، إلا أنه لا يمارس أي صلاحيات كتلك التي يمارسها رئيس مجلس العموم، وليس له أن يؤجل جلسات المجلس أو أن يقوم بأي عمل آخر باسم المجلس دون موافقة اللوردات[5].

---

[1]) ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص44.

ــ Hood Phillips and others; Op. Cit., p251.

[2]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص195.

[3]) المرجع السابق، ص195.

[4]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص311.

[5]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ـــ مرجع سابق، ص86/85.

المطلب الثاني

تكوين وتنظيم مجلـــس الـــعموم

سنعمل في هذا المطلب على بحث كيفية تكوين مجلس العموم (الفــرع الأول) أدوار انعقاد المجلس وتنظيمه الداخلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكوين مجلس العموم

يعد مجلس العموم The House of common أحد مجلسي البرلمان الأصدق تمثيلاً للشعب البريطاني، بخلاف المجلس الآخر (مجلس اللـــوردات) الـــذي لا زال مجلساً أرستقراطياً لا دخل للإرادة الشعبية في تكوينه. ذلك أن مجلس العموم هـــو الهيئة التي تتكون عن طريق الانتخاب الشعبي العام والمباشر وفقاً لشروط معينة وإجراءات محددة، سوف نعمل على بيانها في البنود التالية:

<u>البند الأول: أعضاء المجلس</u>: جميع أعضاء مجلس العموم ينتخبـــون انتخابـــاً شعبياً عاماً ومباشراً وفقاً لنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية لمـــدة خمـــس سنوات، وتطبيقاً لذلك يتكون المجلس الحالي من 650 عضواً تـــم اختيـــارهم فـــي الانتخابات الأخيرة التي جرت بتاريخ 2010/5/6، في حين كان عدد أعضاء المجلس المنتهية ولايته 646 نائباً تم اختيارهم في الانتخابات التي جرت بتاريخ 2005/5/5م، بينما كان عدد أعضاء المجلس 659 عضو وفقاً للانتخابات التي أجريت في أيـــار من عام 1997م. كما بقي هذا العدد خلال الفترة من عام 1954-1983 فـــي حـــدود 630 مقعد[1].

وعليه فإن عدد مقاعد مجلس العموم يتغير تبعاً للتغيرات الديمغرافيـــة التـــي تطرأ على هيئة الناخبين وعلى الدوائر الانتخابية، ذلك أنه يعاد تقســـيمها بشـــكل دوري كل 10 سنوات، هذه الدوائر تقسم في انجلترا إلى فئتين وذلك حسب عـــدد السكان في كل مقاطعة أو إقليم: فئة يتم تمثيلها بمقعد واحد، وفئة أخـــرى وهـــي

---

[1]) **http://www.parliament/house of commons .uk/pa/cm/cmordbk.htm**

الأكثر كثافة سكانية يتم تمثيلها بمقعدين، لكن الانتخاب يبقى فردياً في جميع الدوائر الانتخابية[1].

<u>البند الثاني: شروط العضوية</u>: هناك عدد من الشروط التي يجب أن تتوافر في الشخص الذي يرغب بترشيح نفسه لعضوية مجلس العموم، وهي ذات الشروط المتبعة في غالبية بلدان العالم وعلى النحو التالي[2]:

1. **أن لا يقل عمر المرشح في اليوم المحدد للانتخاب عن 21 عام، وأن يتمتع بالمواطنة وفقاً لقواعد القانون العام Common law and Statute، وأن تتوافر فيه اللياقة البدنية والعقلية التي حددها قانون 1983م، وأن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس أو بما يخل بشرفه.**
2. **أن لا يكون المرشح عضواً في مجلس اللوردات، حيث أجاز قانون عام 1963 لمن يرغب بعضوية مجلس العموم أن يتنازل عن لورديته.**
3. **أن لا يكون المرشح من بين موظفي الدولة من غير الأعضاء في الحكومة، أو من بين الذين يتقاضون راتباً عن أعمالهم مع الأسرة المالكة.**
4. **يجب أن لا يكون المرشح من بين قساوسة الكنائس المعترف بها من الدولة.**

<u>البند الثالث: دور الأحزاب السياسية في تكوين المجلس</u>: في ظل النظام الحزبي السائد في بريطانيا، تجرى الانتخابات العامة على دورة واحدة وفقاً لنظام الأغلبية النسبية، ضمن دوائر فردية[3]. حيت تلعب الأحزاب السياسية دوراً بارزاً في تحديد الهوية السياسية لأعضاء مجلس العموم وفي توزيع هذه المقاعد خلال العملية الانتخابية، وفي رسم الخريطة الحزبية داخل المجلس والحكومة معاً، هذه الخريطة قد نجد قراءتها من خلال المقارنة ما بين نتائج انتخابات التي جرت في

---

[1]) ***Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p154/155*.**

[2]) **للمزيد حول هذه الشروط، أنظر: ــ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص38.**

ــ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p161/162*.

ــ Hood Phillips and others; Op. Cit., p98/99.

[3]) **د. غسان بدر الدين والدكتور علي عواضه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص249.**

السادس من أيار 2010 لاختيار أعضاء المجلس الحالي المكون من 650 عضواً ــ والمجلس المنتهية ولايته، وكان يتألف من 646 عضواً، موزعين وفقاً لانتمائهم الحزبي، على النحو الآتي[1]:

1. **حزب العمال Labour Party /349/ مقعد في انتخابات 2005، /256/ في انتخابات 2010.**
2. **حزب المحافظين Conservative Party /193/ مقعد في انتخابات 2005، /305/ مقاعد في انتخابات 2010.**
3. **الحزب الديمقراطي الليبرالي Liberal Party /63/ مقعد في انتخابات 2005، /57/ في انتخابات 2010.**
4. **الحزب الوطني الاسكتلندي Scottish National Party /10/ مقاعد في انتخابات 2005، /6/ مقاعد في انتخابات 2010.**
5. **حزب الاتحاد الديمقراطي Democratic Unionist Party /8/ مقاعد في انتخابات 2005، /8/ مقاعد في انتخابات 2010.**
6. **أما باقي المقاعد فيشغلها أعضاء مستقلون، وأعضاء ينتمون إلى الأحزاب الصغيرة.**

على هذا الأساس يأتي التكوين الحزبي لمجلس العموم في مقدمة أولويات الأحزاب السياسية، هذا التكوين يعتبر الأساس الأول الذي تنطلق منه معظم المؤسسات الدستورية في انجلترا، ذلك أن القراءة الأولى لتلك المعطيات، تفيدنا فوراً أن الحكومة السابقة التي كان يرئسها زعيم الأغلبية وعضو المجلس النائب (جوردن براون Gordon Brown) هي حكومة عمالية، وأن هناك /63/ وزيراً عمالياً هم في ذات الوقت كانوا أعضاء في مجلس العموم، وذلك وفقاً للأغلبية البرلمانية التي كان يشغلها حزب العمال ونسبتها 54% من مجموع مقاعد البرلمان، أما منافسه حزب المحافظين فكان يشغل ما نسبته 29.8%، وفي ذات الوقت فإن بقية الأحزاب مجتمعة لم تكن تشغل سوى 16% من مجموع مقاعد البرلمان.

([1]) Current state of the parties at 8 June 2010 & Current state of the parties at 14 January 2010
http://www.publications.parliament/ house of commons .uk/pa/cm/cmordbk.htm.

لكن نتائج الانتخابات الأخيرة التي أجريت بتاريخ 2010/5/6 قد قلبت الموازين أمام حزب العمال الذي لم يحصل إلا على 39.4 % من مجموع مقاعد البرلمان، في حين حصل منافسه (حزب المحافظين) على 46.9 %، ولم يتمكن أيٍ من الحزبين من الحصول على الأغلبية المطلوبة، الأمر الذي دفع بالمحافظين إلى التحالف مع الحزب الديمقراطي الليبرالي الذي حصل على 57 مقعداً، وتشكيل حكومة ائتلافية بزعامة المحافظين تمكنت من الحصول على الأغلبية البرلمانية المطلوبة[1].

<u>البند الرابع: الجمع بين عضوية مجلس العموم والوزارة</u>: هذا المبدأ يقودنا إلى المقارنة بين عضوية البرلمان في كل من النظام الدستوري البريطاني والنظام الدستوري الأمريكي، حيث تأتي قاعدة الجمع بين عضوية مجلس العموم في النظام البرلماني القائم حالياً في بريطانيا، على النقيض تماماً مع قاعدة عدم جواز الجمع بين عضوية مجلسي الكونجرس والسلطة التنفيذية على كافة مستوياتها وذلك وفقاً لما رأيناه في دراسة نظام المجلسين في الولايات المتحدة.

وفي ظل النظام الحزبي القائم في بريطانيا أصبح من المسلمات أن يأتي تكوين الوزارة من أعضاء البرلمان، ذلك أن الحزب الفائز بأغلبية مقاعد مجلس العموم هو الذي يدعوه الملك ــ الملكة حالياً ــ إلى تشكيل الحكومة، الأمر الذي

---

[1] <u>تعليق للباحث</u>: لعله من المفيد النظر إلى الاستحقاقات الدستورية التي تمخضت عن نتائج تلك الانتخابات، ومن أبرزها: دلائل المؤسساتية الحاكمة، ذلك أن الدولة في المملكة المتحدة، هي دولة مؤسسات بامتياز ــ لا دولة زعامات وعصبيات ــ حيث استقال رئيس الوزراء السابق وزعيم حزب العمال (جوردن براون) بكل حصافة وهدوء، ومن دون أن يحرج شركاءه الفائزين بقرارات أو مواقف تؤدي إلى إطالة أمد تشكيل الحكومة. كما تعفف رئيس الوزراء المستقيل عن التمسك بالمنصب الحزبي بمجرد أن وجد أن بقاءه فيه سيعيق تحالف حزبه مع الديمقراطيين، وقد جاءت استقالة براون بعد ثلاثة عشر عاماً قضاها حزب العمال على رأس السلطة، وانسحب العمال بكل رحابة صدر، وقبلوا بفوز حزب المحافظين ــ منافسهم التقليدي ــ وأقروا ذلك بروح وطنية.

والسبب من وراء ذلك يرجع إلى رسوخ مشروع الدولة، ورصانة البنية المؤسساتية، وإيمان الشعب البريطاني ــ حُكاماً ومحكومين ــ أن صناديق الاقتراع هي الوسيلة المُثْلَىَ للإسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية.

يترتب عليه احتفاظ الوزراء بعضويتهم في مجلس العموم، وذلك طبقاً لقانون مجلس العموم الصادر عام 1975م، الذي يعطي الحق لـ /95/ من أعضاء مجلس العموم أن يكونوا أعضاء في المجلس والوزارة. كما يجوز لهؤلاء الوزراء أن يصوتوا كنواب ويشاركوا في مناقشات المجلس. وبالتالي أصبح البرلمان هو السيد قي ممارسة العملية التشريعية، وفي تسيير كافة شؤون الدولة، وأصبح من المتعذر القول أن هناك نظام لفصل السلطات في إنجلترا، وهذا ما دفع بعض الفقهاء في إنجلترا إلى القول أن الاتحاد المتين والدمج شبه التام بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ (حكومة الأغلبية البرلمانية) هي أشبه ما تكون بلجنة مختارة تمارس السلطتين معاً[1].

<u>البند الخامس: هيئة الناخبين</u>: سمح القانون لكل مواطن تتوافر فيه شروط مباشرة الحقوق السياسية أن يباشر حقه في اختيار أعضاء مجلس العموم، لكن هذا الحق لم يكن متاحاً لجميع المواطنين على السواء، حيث كان إجمالي عدد الناخبين خلال القرن التاسع عشر يشكل نسبة 4% من مجموع المواطنين[2]. وبقي حق الانتخاب إلى زمن قريب محصوراً في عدد من الفئات، وخاضعاً لعدد من القيود التالية:

1. **لم تمنح المرأة حق التصويت إلا بعد صدور قانون عام 1918م الذي أعطى المرأة هذا الحق، لكنه حدد سن الرشد السياسي بالنسبة إليها بـ30 سنة، وبالنسبة للرجل 21 سنة. وبقي هذا التمييز قائماً حتى صدور قانون عام 1928 الذي أزال هذا الفارق فأعطى لكل من بلغ سن الحادية والعشرين الحق في التصويت[3].**

---

[1]) براجع في ذلك: ــ سيدني د. بابلي: الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص178/177. ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص160.
ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق،هامش الصفحة 102.
ــ Carroll Alex; Constitutional and Administrative Law, *op, cit.*, p208/209.

[2]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص255.

[3]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص73.

2. بقي حق التصويت المزدوج قائماً إلى أن أزال قانون 1948 هذا الفارق[1].
3. بقي سن الرشد المدني مرتفعاً حتى عام 1969م، حيث تم تخفيضه من 21 إلى 18 عاماً[2].

الفرع الثاني

أدوار انعقاد مجلس العموم وتنظيمه الداخلي

يخضع مجلس العموم في عمله وتنظيمه لعدد من القواعد القانونية والأعراف الدستورية، ومن أهمها: مدة ولاية المجلس وأدوار انعقاده (البند الأول)، رئاسة المجلس وتنظيمه (البند الثاني)، اللجان البرلمانية (البند الثالث).

البند الأول: مدة ولاية المجلس وأدوار انعقاده: حدد قانون البرلمان الصادر عام 1911 مدة ولاية البرلمان (مجلس العموم) بخمس سنوات، في حين كانت محددة بسبع سنوات قبل صدور هذا القانون [3].

هذه المدة التي تسمى بالفصل التشريعي تقسم إلى عدد من الدورات السنوية العادية التي تسمى بالدورة البرلمانية Parliamentary Session، عادة ما تبدأ في منتصف تشرين ثاني من كل عام وتنتهي مع نهاية شهر تشرين أول من العام الذي يليه. حيث ينعقد المجلس في دورته السنوية العادية لمدة 160 يوماً مقسمة إلى أربع فترات يتخللها ثلاثة عطل رسمية هي: عطلة عيد الميلاد وعطلة عيد الفصح والعطلة الصيفية، كما جرت العادة أن يجتمع المجلس في فترة ما بعد الظهر من كل يوم من أيام الأسبوع ما عدا يومي السبت والأحد[4]، والنصاب القانوني للجلسة يتطلب حضور /40/ عضواً، وكل جلسة تبدأ بتلاوة من الإنجيل

---

[1]) وهو الحق الذي كان يمنح فئات معينة ــ فئة رجال الأعمال والمال والجامعيين ــ الإدلاء بأصواتهم مرتين، بقي هذا التمييز قائماً حتى صدور قانون عام 1948 الذي أزال هذا الفارق. يراجع: د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص160.

[2]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص256.

[3]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص459.

[4]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص252.

والصلاة القصيرة، ومن ثم يبدأ طرح الأسئلة الشفهية ومن بعدها تجري مناقشة مشروعات القوانين[1].

لكن البرلمان البريطاني لا يملك القرار في دعوة نفسه للانعقاد وفي فض دوراته، ذلك أن هذا القرار تملكه السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها، فمن الناحية النظرية تقوم الملكة بدعوة المجلس للانعقاد في جلسة افتتاحية تلقي خلالها خطاب العرش، كذلك تعلن عن حله وفض دورات انعقاده، غير أن الحكومة هي التي تقوم بتنظيم هذا العمل من الناحية الواقعية، فهي التي تقرر مواعيد الدورات السنوية العادية والاستثنائية ومددها، كما تقوم بوضع جدول أعمال المجلس وذلك من قبل الوزير المكلف بشؤون مجلس العموم. أما بالنسبة لتأجيل اجتماعات البرلمان خلال سريان دورته العادية لا يترتب عليه أي تدخل من السلطة التنفيذية، فهذا الشأن متروك للاتفاق بين مجلسي البرلمان[2].

وتجدر الإشارة إلى أن مدة الخمس سنوات من الناحية العملية لم تكتمل في كثير من الأحيان، فغالباً ما تلجأ الحكومة بحسب ظروفها إلى حل مجلس العموم في السنة الأخيرة من مدة ولايته، أي قبل أن يكمل فصله التشريعي، وذلك بهدف الرجوع إلى الشعب لاستفتائه في شأن الأغلبية البرلمانية[3]. كما تشير الإحصائيات الرسمية إلى أن السلطة التنفيذية لجأت إلى حل مجلس العموم مرات عديدة خلال التاريخ الدستوري للملكة المتحدة، ذلك أنه ما بين عام 1868 وعام 2005م قامت السلطة التنفيذية باستخدام حقها في حل مجلس العموم 35 مرة [4].

---

[1]) موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص210.

[2]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص316.

[3]) د. محمد أبو زيد علي: الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية للكتاب ــ القاهرة 1994، ص275.

[4]) .د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق،ص336.

البند الثاني: رئاسة مجلس العموم وتنظيم عمله: لا زال يرأس مجلس العموم رئيس يسمى بالخطيب أو المتحدث (Speaker)، وهذا الاصطلاح متوارث من المجالس الانجليزية القديمة[1]. وغالباً ما يجري اختيار السبيكر بتوافق بين الحزبين الرئيسيين (المحافظين والعمال) لمدة ولاية المجلس حتى لو تغيرت الأغلبية الحزبية داخل المجلس، وهذا يعني أنه ليس بالضرورة أن يكون من بين أعضاء حزب الأغلبية، الأمر الذي يتيح له الحيادية في تنظيم وإدارة عمل المجلس. ففي عام 1992 مثلاً عندما كان حزب المحافظين صاحب الأغلبية البرلمانية في مجلس العموم، تم انتخاب عضو المجلس السيدة Boothroyd لمنصب رئاسة المجلس بالرغم من انتمائها لحزب العمال، هذا فضلاً عن كونها أول امرأة تشغل هذا المنصب في تاريخ البرلمان البريطاني[(2)].

وعليه فإن الحيادية والاستقلال تلعبان دوراً كبيراً في تمكين السبيكر من السيطرة على إدارة وتنظيم عمل المجلس بكفاءة عالية، فهو لا يصوت إلا في حال تساوي الأصوات، وإذا تحققت هذه الحالة يصوت لصالح الحكومة حتى لو كانت الحكومة تنتمي إلى الحزب المعارض لحزبه، وهذا ما حصل فعلاً عام 1993م، عند التصويت على معاهدة ماسترخت، فكان هو صاحب الصوت الراجح لصالح الحكومة[(3)].

كما يتمتع سبيكر مجلس العموم ــ على عكس سبيكر مجلس اللوردات صاحب السلطات الشكلية ــ بعدد كبير من السلطات والمهام الفعلية التالية[(4)]:

---

[1]) كان البرلمان ينتدب ممثلاً عنه لتقديم ونقل المناقشات التي تدور في البرلمان وإلقائها على صيغة خطاب أمام الملك. ولا يزال البرلمان الانجليزي يطلق هذه التسمية على كل من رئيس مجلس العموم ورئيس مجلس اللوردات، أيضاً لا يزال رئيس المجلس يحتفظ بتقاليد السبيكر القديم، وذلك من خلال ارتداء الثوب التقليدي وقبعة الشعر المستعار، والسير داخل المجلس مسبوقاً بحامل المطرقة والصولجان. يراجع في ذلك:

***Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 174/175*.**

[2]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص460.

[3]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص251.

[4]) يراجع: ــ سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية ــ مرجع سابق، ص78=84.

ــ Hood Phillips and others; Op. Cit. p108-110.

1. هو المتحدث الرسمي باسم المجلس.
2. يقوم بتطبيق قواعد المناقشات داخل المجلس واقفلها وفقاً لأنظمة المجلس، وله سلطة تعديل المناقشة، وقبول أو رفض أي اقتراح لإنهاء المناقشة.
3. يتمتع بسلطة تنفيذ جميع قرارات المجلس، وسلطة تفسير قواعد العمل العرفية.
4. يتمتع بسلطة تقرير الصفة المالية لمشروع القانون، ذلك أن هذه الصفة تجنب مشروع القانون اعتراض (فيتو) مجلس اللوردات.
5. يتمتع بسلطة قبول أو رفض التعديلات على مشروعات القوانين.
6. يقوم بتسمية رؤساء اللجان البرلمانية التي يشكلها المجلس.
7. وأخيراً يشكل متحدث مجلس العموم حلقة الوصل بين المجلس والملكة، وبين المجلس والحكومة، كما يشكل أيضاً حلقة الوصل بين مجلسي البرلمان.

وعليه فإن رئيس مجلس العموم يتمتع بسلطات واسعة وفعلية مقارنةً بالسلطات التي يتمتع بها رئيس مجلس اللوردات بالنسبة لتنظيم عمل كل مجلس.

البند الثالث: اللجان البرلمانية: يعمل مجلس العموم من خلال عدد من لجانه الدائمة والمختارة، لكن عدد هذه اللجان كان في الفترات السابقة أقل مما هو عليه اليوم، وكانت مثل هذه اللجان إن وجدت تضم عدداً كبيراً من الأعضاء، وذلك بسبب تعلق الانجليز بمبدأ وحدة البرلمان على أساس أنه الممثل لسيادة الأمة، والعلة الغائية من وراء ذلك أنه لا يمكن لعدد قليل من أعضاء البرلمان أن يمثلوا مبدأ السيادة، وبالتالي بقي موضوع تشكيل مثل هذه اللجان إلى زمن قريب محصوراً قي عدد قليل من اللجان[1].

ومع تطور العمل البرلماني وتعدد الشئون العامة، وما يتطلبه ذلك من تخصص وسرعة في الانجاز، الأمر الذي أدى بالتالي إلى تزايد عدد لجان البرلمان وتنامي

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ـ مرجع سابق، ص461.

ـ سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ـــ مرجع سابق، ص88/87.

دورها في كل من مجلس اللوردات ومجلس العموم. فقد وصل عدد لجان مجلس العموم مع بداية عام 2010 إلى أكثر من 40 لجنة[1]. وفي هذا السياق يمكن التمييز بين أربعة أنواع من اللجان:

ا. لجنة المجلس بكامله Committees of the Whole House : تتكون هذه اللجنة من جميع أعضاء مجلس العموم عندما ينعقد المجلس على شكل جلسة خاصة مختلفة عن الجلسات العامة، وذلك لدراسة بعض مشروعات القوانين ذات الأهمية العالية، ويترأس هذه الجلسة أحد الأعضاء ويطلق عليه Chairman بدلاً عن السبيكر الذي يقتصر دوره على تقرير أي الموضوعات التي ستحال إلى لجنة المجلس. ومن صلاحيات هذه اللجنة أيضاً دراسة مشروع قانون الموازنة العامة، وفي هذه الحالة تنقسم إلى لجنتين: لجنة الاعتمادات Committee Of Supply، ولجنة الوسائل والواردات Committee of Ways and Select [2].

ب. اللجان الدائمة Standing Committees : يصل عدد هذا النوع من اللجان إلى عشرة، ويتراوح عدد أعضاء كل لجنة منها ما بين 40-50 نائباً، من بينهم 20 دائمين والباقي مؤقتين يتغيرون من فترة إلى أخرى، ويجري اختيارهم بحسب النسبة التي يشغلها كل حزب في المجلس الأمر الذي يجعل من تكوين هذه اللجان مرآة صادقة للخريطة الحزبية داخل المجلس، كما يرأس كل لجنة من هذه اللجان أحد أعضاء حزب الأغلبية. غير أن هذه اللجان لا تختص في عمل الوزارات كما هو بالنسبة للجان المنتقاة أو المختارة، وغالباً ما ينصرف عملها إلى دراسة مشروعات القوانين، لا سيما مشروعات القوانين العامة Public bills التي تحتاج إلى التعمق[3].

---

(1) http://www.publications.parliament.uk/ committees parliamentary /pa/cm/cmordbk.htm.

2) يراجع في ذلك:

ـ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ـ مرجع سابق، ص256.

ـ Hood Phillips and others; Op. Cit., p172.

(3) ـ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p*181.

ـ Hood Phillips and others; Constitutional Law of Great Briton and the Commonwealth,. Op. Cit., p 155.

جـــ. اللجان المختارة Select Committees: سميت بهذا الاسم لكون أعضـــائها يختارون للقيام بمهام معينة نيابة عن المجلس بكامله، ويتراوح عدد أعضاء كـــل لجنة ما بين 11-16 عضو، وهذا النوع من اللجان يوجد في كـــل مـــن مجلســـي البرلمان، لكن فاعليتها في مجلس العمـــوم أكثـــر مـــن فاعليـــة لجـــان مجلـــس اللوردات[1]، وهذه النتيجة منطقية لكون مجلس العموم المنتخـــب شـــعبياً يتمتـــع بسلطات أوسع من السلطات التي يتمتع بها زميله مجلس اللوردات.

هذه اللجان ليست مؤقتة، ذلك أنه يجري تشكيلها في مجلـــس العمـــوم بعـــد الانتخابات مباشرة، وتعمل طوال مدة ولاية البرلمان، وهي خمـــس ســـنوات مـــن الناحية القانونية، وأربع سنوات من الناحية العملية، ويبلغ عدد هذه اللجـــان فـــي مجلس العموم الحالي حوالي ثلاثين لجنة، يمكن تصنيف هذه اللجان حسب مهـــام كل منها إلى فئتين من اللجان:

الفئة الأولى: وتضم عدد من اللجان المتخصصـــة فـــي عمـــل مجلـــس العمـــوم والسلطات التي يمارسها، والتي لا تتصل بشكل مباشر في التدقيق والرقابة علـــى أعمال الإدارة، وعلى هـــذا الأســـاس اصـــطلح علـــى تســـميتها بـــــ The non-departmental select committees[2]:

([1]) *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 208*.

[2]) تضم هذه الفئة كل من اللجان التالية: 1ــ لجنة الإدارة الخاصة بمجلس العموم Administration committee، عدد أعضائها 16 عضواً، وتختص بشؤون المجلـــس وأعضـــائه. 2 ــ لجنـــة التمويـــل والخدمات Finance and Services committee، عدد أعضائها 11 عضواً، تختص بإدارة الخدمات والشؤون المالية للمجلس وأعضائه. 3ــ لجنة الإجـــراءات الخاصـــة بمجلـــس العمـــوم Procedure committee، عدد أعضائها 13 عضواً، وتختص بالإجراءات المتبعة في المجلس. 4ــ لجنة الإصـــلاح التنظيمية Regulatory Reform committee، عـــدد أعضـــائها 14 عضـــواً، وتخـــتص بدراســـة المقترحات التي يتقدم بها الوزراء والمتعلقة بإصلاح التشريعات القائمة ووضع التوصيات الملائمة فـــي هذا الصدد. 5ــ لجنة الإدارة العامة committee of Public Administration، عدد أعضائها 11 عضواً، وتختص بفحص التقارير المقدمة إلى المجلس من مفوضي الخدمة الصحية، والمفوض البرلماني لأيرلندا الشمالية، والمفوض البرلماني للإدارة (parliamentary Ombudsman) الذي سنتحدث عنه لاحقاً. 6ــ لجنة الحسابات العامة committee of Public Account، عدد أعضائها 16 عضواً، وهي من أقدم لجان مجلس العوم، ذلك أنها أنشئت منذ عام 1861م، وتختص بمراجعـــة الحســـابات المتعلقـــة

الفئة الثانية: وتضم عدد من اللجان المختارة والمتخصصة في الرقابة على أنشطة وأعمال الوزارات الرئيسية والهيئات العامة التابعة لها، حيث يقابل كل وزارة من تلك الوزارات لجنة برلمانية تحمل اسم الوزارة التي تخضع لمراقبة أنشطتها. ويأتي تشكيل هذا النوع من اللجان وفقاً للمادة 152 من اللائحة الداخلية لمجلس العموم التي حددت صلاحية هذه اللجان فنصت على أن الهدف من إنشاء هذه اللجان هو "فحص إنفاق وإدارة وسياسة الوزارات الحكومية الرئيسية والهيئات العامة المرتبطة بها"، كما حددت الفقرة الثانية من نفس المادة عدد هذه اللجان بـ18 لجنة، والحد الأقصى لعدد أعضاء كل لجنة بـ11 عضواً[1].

بالاعتمادات المالية المخصصة لمواجهة النفقات العامة، ونظراً لأهمية الاختصاص الذي تمارسه هذه اللجنة فقد درج البرلمان البريطاني على إناطة رئاستها إلى عضو من أعضاء المعارضة، بهدف بيان شفافية الحزب الحاكم وتمكين المعارضة من ممارسة الرقابة بفاعلية. 7ـ لجنة الفحص الأوربية European Scrutiny committee، عدد أعضائها 15 عضواً، تختص بالرقابة على نشاطات الوزراء البريطانيين الأعضاء في مجلس الاتحاد الأوربي، ومتابعة التطورات المؤسساتية التي تطرأ على هيئات الاتحاد.8ـ لجنة مراجعة السياسات البيئية Environmental Audit committee، عدد أعضائها 16 عضواً، تختص بمراجعة مدى فاعلية السياسات البيئية التي تتبعها الهيئات الحكومية وغير الحكومية في مجال حماية البيئة. 9: اللجنة المختارة لتحديث مجلس العموم Select committee on Modernization of the House of Commons، عدد أعضائها 15 عضواً، تختص بتحديث نشاطات وإجراءات مجلس العموم. 10ـ لجنة مراجعة السياسات البيئية committees in Strategic Export Control، هذه اللجنة تضم في عضويتها أربع لجان فرعية مختارة وهي: الدفاع، الشئون الخارجية، التنمية الدولية، التجارة والصناعة. 11ـ لجنة الاتصال المتبادل Liaison committee ، هذه اللجنة عبارة عن مجلس مصغر تضم في عضويتها جميع رؤساء اللجان المختارة وعددهم 30 نائباً. وتختص بنظر جميع التقارير التي تضعها اللجان تمهيداً لرفعها إلى لجنة المجلس ومن ثم مناقشتها في مجلس العموم.

http://www.publications.parliament.uk/committees parliamentary /pa/cm/cmordbk.htm.

[1]) هذه اللجان هي: 1-لجنة الدفاع defense committee 2-لجنة الشؤون الخارجية Foreign Affairs committee 3-لجنة الشؤون الدستورية Constitution Affairs committee 4-لجنة البيئة والغذاء وشؤون الريف Environment, Food and Rurlal Affairs committee 5-لجنة التربية والمهارات Education and Skills committee 6-لجنة الثقافة والإعلام والرياضة

أما من ناحية الصلاحيات التي تمارسها هذه اللجان، سنأتي إليها في الفرع التالي المخصص لبحث سلطات مجلس العموم.

د: اللجان المختارة المشتركة Joint Select Committees: يلجأ البرلمان البريطاني إلى تشكيل عدد من اللجان المشركة بين كل من مجلسيه اللوردات والعموم، إما بهدف التعاون في دراسة ومراجعة بعض التشريعات القائمة، أو إلى إبداء الملاحظات المشتركة بشأن بعض مشروعات القوانين وتوجيه كل من المجلسين في هذا الصدد[1].

وفي رأينا أن هذا النوع من اللجان له إسهامات إيجابية في مساعدة الهيئة التشريعية بمجلسيها على القيام بمهامها، ذلك أنها تتيح الفرصة لكل مجلس من المجلسين في الاطلاع على وجهات النظر التي يفكر بها زميله المجلس الآخر الأمر الذي يؤدي بهما إلى تكوين رأي مشترك ينعكس إيجابياً على العملية التشريعية برمتها.

7-لجنة الصحة Culture Media & Sport committee 8-لجنة الشؤون الداخلية Health committee 9-لجنة التنمية الدولية International Development committee 10-لجنة شؤون ايرلندا الشمالية House Affairs committee 11-لجنة الشؤون الاسكتلندية Northern Ireland Affairs committee 12-لجنة مكتب نائب رئيس الوزراء Scottish Affairs committee 13-لجنة المعارف committee on the office of Deputy Prime Minister والتكنولوجيا 14-لجنة التجارة والصناعة Science Technology committee Trade and Industry committee 15-لجنة النقل Transport committee 16-لجنة الخزانة Treasury committee 17-لجنة الشؤون الويلزية Welsh Affairs committee 18-لجنة العمل والرواتب التقاعدية Work and Pensions committee.

http://www.publications.parliament.uk/committees parliamentary /pa/cm/cmordbk.htm.

[1]) بلغ عدد هذه اللجان مع بداية هذا العام 2010م سبع لجان، منها مثلاً، اللجنة المشتركة لحقوق الإنسان، واللجنة المشتركة بخصوص التشريعات المفوضة، واللجنة المشتركة المتعلقة بتنقيح قوانين الضريبة، واللجنة المشتركة المتعلقة بتوحيد التشريعات القائمة وتعزيزها، وهذه الأخيرة لا تزال قائمة منذ عام 1884م. المصدر:

http://www.publications.parliament.uk/committees parliamentary /pa/cm/cmordbk.htm.

المبحث الثاني

سلطات المجلسين ودور الثنائية الحزبية والسلطة التنفيذية في ممارستها

رأينا في السابق كيف تمكن مجلس العموم من انتزاع معظم سلطات مجلس الوردات، الأمر الذي يقتضي معه تسليط الضوء على السلطات التي بقيت لمجلس اللوردات (المطلب الأول)، سلطات مجلس العموم (المطلب الثاني):

المطلب الأول

سلطات مجلس اللوردات

لا يزال مجلس اللوردات يتمتع بعدد من السلطات يمارسها من خلال عدد من الوظائف أهمها: الوظيفة التشريعية (الفرع الأول)، الوظيفة القضائية (الفرع الثاني)، الوظيفة الرقابية (الفرع الثالث)، الوظيفة البروتوكولية (الفرع الرابع).

الفرع الأول

الوظيفة التشريعية

رأينا في موضع سابق كيف كان مجلس اللوردات يتمتع بذات السلطات المقررة لمجلس العموم، كما رأينا كيف بدأت هذه السلطات بالتراجع في عدد من المسائل، خصوصاً مسألة فرض الضرائب[1]، فمنذ عام 1407م أصرّ مجلس العموم على أن مسألة فرض الضرائب من حقه وحده ــ دون مجلس اللوردات ــ باعتباره الأكثر تمثيلاً لدافعي الضرائب[2].

كما أن مقترحات القوانين التي كانت تسمى ملتمس القانون أصبحت غالبيتها تصدر بناء على ملتمس مجلس العموم، وقد جرى العرف على أن ملتمس القانون

---

[1]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص35.

[2]) د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية ــ مرجع سابق، ص347.

المقدم من مجلس العموم، يعرض على مجلس اللوردات فإذا لم يوافق عليه كان ذلك مبرراً كافياً لرفضه من قبل الملك[1].

وقد بقي مجلس اللوردات متمسكاً بحقه في رفض ما يشاء من مشروعات القوانين، وكان يستخدم هذا الرفض في مواجهة الأغلبية في مجلس العموم وعرقلة تنفيذ مشاريعها. إلى أن حسم الأمر عام 1911م، وذلك عندما رفض مجلس اللوردات مشروع قانون الموازنة العامة الذي أقره مجلس العموم عام 1909. ولما كانت تلك الميزانية التي وضعها الحزب الليبرالي الحاكم آنذاك تتميز بنظام ضريبي لصالح الطبقات الشعبية، وتتعارض مع مصالح الطبقة الأرستقراطية، جاء هذا الرفض بأغلبية 350 إلى 75 صوت، وهي أغلبية ساحقة أوصلت الملك إلى أخذ قراره بالرجوع إلى الرأي العام لمعرفة موقفه من أمر المجلسين والحكومة معاً، فقام بحل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة، غير أن نتيجة هذه الانتخابات جاءت لصالح الحكومة ومجلس العموم، وبالتالي رضخ مجلس اللوردات ووافق على قانون الموازنة[2].

ومن الطبيعي أن يأتي رد الفعل من جانب مجلس العموم في التفكير بوضع قانون دستوري يحد من سلطات مجلس اللوردات، وبالطبع جاء موقف هذا الأخير رافضاً لذلك القانون، على الرغم من المحاولات الجادة التي أجريت للتقريب بين المجلسين، لكن هذه المحاولات لم تصل إلى نتيجة، الأمر الذي أدى مرة أخرى إلى حل مجلس العموم، واستقالة الوزارة، وإجراء انتخابات جديدة. لكن نتيجة هذه الانتخابات جاءت بعودة الأكثرية الليبرالية إلى الحكم، فما كان من مجلس اللوردات إلا الخضوع لتلك النتيجة والتصويت على قانون البرلمان لسنة 1911م[3].

وقد تميز هذا القانون في أنه فرق بين مشاريع القوانين المالية ومشاريع القوانين العادية، ذلك أن مشاريع القوانين المالية يعود تحديد صفتها إلى رئيس

---

[1]) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ مرجع سابق، ص829.

[2]) د. يحيى الجمل الأنظمة السياسية المعصرة، دار النهضة العربية ــ القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص186.

[3]) للمزيد حول هذا الموضوع أنظر ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص383-385.

ــ Hood Phillips and others; Op. Cit., p 122/123.

مجلس العموم، ولا يمكن لمجلس اللوردات أن يعدل على قوانين اكتسبت الصفة المالية، فله أن يقبلها أو أن يرفضها خلال ثلاثين يوماً من تحويلها إليه، فإذا انقضت هذه المدة يتولى الملك نشر القانون المالي، سواء وافق عليه مجلس اللوردات أو رفضه[1].

أما فيما يخص سائر القوانين الأخرى، فلم يعد لمجلس اللوردات عليها سوى حق الفيتو، أي حق الاعتراض التوقيفي، وهذا الحق محدد بعامين وفقاً لقانون 1911، فإذا انقضت هذه المدة دون موافقة مجلس اللوردات على مشروع القانون، جاز لمجلس العموم أن يستعيد المشروع ويصوت عليه لإصداره كقانون نافذ على الرغم من اعتراض مجلس اللوردات، وتطبيقاً لذلك ومنذ عام 1911 وحتى عام 1947م، لم يرفض مجلس اللوردات سوى مشروعين صدرا كقانونين بموجب قانون البرلماني لعام 1911م [2].

لم يقف الأمر عند هذا الحد، ففي عام 1949م عندما عارض مجلس اللوردات سياسة الحكومة العمالية في تأميمها للصناعات الفولاذية، صدر قانون دستوري جديد (قانون البرلمان لسنة 1949 المعدل لقانون 1911) يحد من سلطات هذا المجلس، وذلك بتخفيض مدة الاعتراض التوقيفي (فيتو مجلس اللوردات) من سنتين إلى سنة واحدة، يستطيع مجلس العموم بعد انقضاء هذه المدة أن يصدر القانون بالرغم من اعتراض مجلس اللوردات عليه[3].

على هذا الأساس ومنذ عام 1949م إلى عام 2005م لم يرفض مجلس اللوردات سوى أربعة مشروعات قوانين، صدرت جميعها كقوانين نهائية من مجلس العموم

---

[1]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص345.

[2]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ـــ مرجع سابق، ص44/43.

[3]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص201.

ــ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p* 191/192.

ــ Hood Phillips and others; Op. Cit., p 125.

بموجب قانون عام 1949م رغم اعتراض مجلس اللوردات عليها[1]، وبالتالي ذهب البعض إلى أن صدور هذا التشريع أدى إلى جعل مجلس اللوردات مجلساً لتنقيح ومراجعة التشريعات التي يوافق عليها مجلس العموم دون أن يكون له سلطة تشريعية فعلية[2].

إلا أنني كباحث أختلف مع وجهة النظر هذه، وأرى أن مجلس اللوردات لا يزال يلعب دوراً مهماً في العملية التشريعية، وذلك وفقاً للمعطيات التالية:

1. يجب أن لا ننسى أن مدة السنة، وهي مدة فيتو مجلس اللوردات، ليست بالمدة السهلة بالنسبة للحكومة ومجلس العموم معاً، ذلك أن هذين الجهازين يخضعان للرقابة الشعبية ومقاييس الرأي العام، حيث يباشر البرلمان جميع أعماله في جلسات علنية، ومن النادر أن تكون هذه الجلسات سرية[3].

وعليه فقد يتمكن مجلس اللوردات من تنوير الرأي العام وإحداث التغيير المناسب في العملية التشريعية، خصوصاً إذا ما انتهت تلك المدة باعتراض اللوردات على مشروع القانون. والدليل على ما يؤكد رأينا هذا، هو ما ذهب إليه الدكتور (آلموند) " في أن هذا الفيتو له أهمية خاصة في السنة التي تسبق الانتخابات، ففي كثير من الأحيان يؤخر اللوردات تمرير مشروع قانون رئيسي للحكومة، لإجبار الحكومة على قبول تعديلات ضد رغبتها"[4].

2. يجب أن لا ننسى أن مجلس اللوردات لا يزال يتمتع بسلطة اقتراح القوانين، وإن كان لا يمارس هذه السلطة بشكل فعلي، فهي لم تنتزع منه، شأنه في ذلك شأن مجلس العموم، فهذا الأخير أيضاً تخلى عن هذه السلطة بشكل فعلي لمصلحة الحكومة، وإن كان لم يتخلَّ عنها بشكل رسمي. كما أن مسألة اقتراح القوانين من

---

[1]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ــ مرجع سابق، ص301.

[2]) Carroll Alex; Constitutional and Administrative Law, *op, cit.*, p166.

[3]) ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص41.

[4]) جابرييل إيه. آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص262.

قبل السلطة التنفيذية وتراجع دور البرلمانات في هذا الصدد، لم تعد مسالة قاصرة على البرلمان البريطاني فقط[1].

3. كما يجب أن لا ننسى أن مجلس اللوردات لا يزال إلى يومنا هذا يحتفظ بعدد كبير من لجانه الدائمة ولجانه المختارة، التي تعنى بدراسة عدد كبير من الموضوعات ذات الصفة التشريعية، فقد بلغ عددها في بداية عام 2010م عشرين لجنة دائمة ومختارة، هذا فضلاً عن اللجان المشتركة مع مجلس العموم[2].

4. لا يمكن اعتبار تراجع دور مجلس اللوردات في ممارسة العملية التشريعية لصالح مجلس العموم من الظواهر السلبية، ذلك أن هذه الظاهرة تعتبر تكريساً لمبدأ السيادة الشعبية، هذه السيادة تتمثل بمجلس العموم المنتخب من قبل الشعب مباشرة، وبالتالي فإن مجلس اللوردات يمارس دوره في العملية التشريعية بشكل إيجابي وأدبي من خلال المراجعة المتعمقة للتشريعات التي وافق عليها مجلس العموم، وهذا الأخير هو صاحب القرار النهائي وفقاً لمبدأ الإرادة الشعبية.

5. لا يزال مجلس اللوردات يلعب دوراً فاعلاً في العملية التشريعية، ذلك أن المناقشات المعمقة لا تزال تتم في هذا المجلس أكثر مما تتم في مجلس العموم، حيث جرت العادة أن تحال النصوص المعقدة إلى هذا المجلس أولاً[3]، وذلك لما يتمتع به أعضاء هذا المجلس من خبرة وحيادية[4].

---

[1]) رأينا فيما سبق كيف تقوم السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية بممارسة هذا الدور على الرغم من خلو الدستور من أي نص يخولها ممارسة هذا الحق للمزيد من التفاصيل، يراجع: عملية صنع القانون في الولايات.

[2]) ومن هذه اللجان مثلاً : اللجنة الدستورية Constitution C0mmittee، لجنة الشؤون الاقتصادية Economic Affairs C0mmittee ،لجنة العلوم والتكنولوجيا Science and Technology C0mmittee، لجنة الاتصالات Communications C0mmittee، Intergovernmental organization committee...الخ. يراجع في شأن هذه اللجان : -

ـ http://www.publications.parliamentary/house of lords .uk/pa/cm/cmordbk.ht

[3]) د. غسان بدر الدين والدكتور علي عواضه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ـ مرجع سابق، ص248.

[4]) وعلى حد تعبير (سدني بابلي) " أنه من الصعوبة بمكان إقامة جمعية أعضاؤها (اللوردات) من المراجعين المحترفين ... واللوردات أكثر استقلالاً في نواح عديدة من أعضاء مجلس العموم... وإلى جانب استقلاله في أن يراجع قضائياً وموضوعياً بفعالية، له من وقت الفراغ ما يمكنه من أن تكون

الفرع الثاني
الوظيفة القضائية

لا زال مجلس اللوردات منذ عهده الأول محتفظاً بسلطاته القضائية، فهو من الناحية النظرية يشكل محكمة الاستئناف العليا في المملكة المتحدة، لكنه من الناحية العملية يمارس هذه السلطة بواسطة هيئة مؤلفة من عدد من قضاة الاستئناف الأعضاء في مجلس اللوردات[1]، كما تعد هذه الهيئة بمثابة المحكمة العليا التي ترفع إليها قضايا الاستئناف العالي في القضايا المدنية، واستثناء في القضايا الجنائية[2]، ويرئس هذه المحكمة رئيس مجلس اللوردات، اللورد تشانسلورLord chancellor الذي وصفه ميشيل ستيوارت برجل السياسة والقانون الذي تجتمع في شخصه السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائيةً. وتأسيساً على ذلك ذهب ستيوارت إلى أن السلطة القضائية ترتبط بالحكومة والبرلمان وأنه لا يوجد في الدستور البريطاني مبدأ لفصل السلطات في الحكم[3].

فيما ذهب رأي آخر إلى أن محكمة الاستئناف العليا وإن كان يرأسها من الناحية النظرية اللورد تشانسلورLord chancellor بصفته وزيراً للعدل ورئيساً لمجلس اللوردات، إلا أنها في واقع الأمر محكمة مستقلة دستورياً عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية، وهذا الاستقلال يصل إلى الحد المطلق شأنها في ذلك شأن سائر المحاكم الأخرى، حيث جرى التقليد على تقديس هذا الاستقلال إلى الحد الذي لا يسمح للسلطة التنفيذية بمجرد التفكير في التدخل بشؤون القضاء[4].

مراجعته مراجعة فكرية ذكية، وهذه مزايا عظيمة". سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص47.

[1] سبق أن أشرنا إلى عدد هؤلاء القضاة وطريقة اكتسابهم لعضوية مجلس اللوردات.

[2] *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 327/328,352.*

[3] ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص43؟44.

[4] د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص173.

الفرع الثالث
الوظيفة الرقابية

بعد أن استقرت قواعد المسؤولية الوزارية، وغدت مسئولية الوزارة تنحصر أمام مجلس العموم وحده، فمن الطبيعي أن تتراجع الوظيفة الرقابية لمجلس اللوردات، وتنحصر في السؤال البرلماني دون غيره من أدوات الرقابة البرلمانية، ذلك أن حق توجيه السؤال لأي من أعضاء الوزارة، بقي حقاً لسائر أعضاء البرلمان بمجلسيه (اللوردات والمعوم) [1]. غير أن عدد الأسئلة البرلمانية التي توجه من قبل اللوردات إلى الوزراء، عادة ما تكون أقل بكثير من عدد الأسئلة التي توجه من قبل النواب في مجلس العموم[2].

الفرع الرابع
الوظيفة البرتوكولية

يتميز الشعب الانجليزي في المحافظة على تقاليد الماضي وأعرافه، لذلك ما زال هناك بعض المظاهر الاحتفالية التي بقيت لمجلس اللوردات إما بدافع المحافظة على هيبته أو لكونه المجلس الكبير الذي انبثقت عنه مختلف المجالس التي عرفتها انجلترا. ومن أهم هذه المظاهر: التقاليد الرسمية المتبعة منذ القرن السابع عشر عند افتتاح البرلمان، حيث تلقي الملكة خطاب العرش من قاعة مجلس اللوردات التي تحتوي على كرسي العرش، وإذا وجد ما يحول دون أن يتمكن العاهل البريطاني سواء كان ملكاً أو ملكة من القيام بهذه المهمة، يتولى رئيس مجلس اللوردات إلقاء خطاب العرش بالإنابة[3].

ومن هذه التقاليد أيضاً الإجراء الخاص بمنح الموافقة الملكية على مشروعات القوانين، ذلك أن هذا الإجراء بقي إلى ستينيات القرن الماضي يعلن من جانب

---

(1) *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p*204/205.

2) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص115.

3) للمزيد أنظر: ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، 310.

الملك مباشرة في قاعة مجلس اللوردات، ومن ثم تحول إلى لجنة خاصة مؤلفة من ثلاثة أعضاء من مجلس اللوردات تقوم بهذه المراسم الملكية[1].

المطلب الثاني

سلطات مجلس العموم

يتمتع مجلس العموم بعدد من السلطات يمارسها من خلال وظيفتين مهمتين، هما: الوظيفة التشريعية ودور السلطة التنفيذية في ممارستها (الفرع الأول)، الوظيفة الرقابية (الفرع الثاني):

الفرع الأول

الوظيفة التشريعية لمجلس العموم

ودور السلطة التنفيذية في ممارستها

لعل من أهم الصفات الملازمة لوظائف مجلس العموم، هي ممارسة العملية التشريعية، لكن مجلس العموم لا يستطيع ممارسة هذه الوظيفة بمراحلها دون أي تدخل من جانب السلطة التنفيذية أو من جانب زميله مجلس اللوردات، ذلك أن هذه العملية لا بد وأن تأخذ مراحلها الدستورية الأربعة وهي: اقتراح مشروعات القوانين (المرحلة الأولى) مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها من مجلس العموم (المرحلة الثانية) مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها من مجلس اللوردات (المرحلة الثالثة) التصديق الملكي والإعلان عن القانون (المرحلة الرابعة).

<u>المرحلة الأولى: اقتراح مشروعات القوانين</u>: من حيث المبدأ تعد المبادرة التشريعية من الوظائف المعقودة لكل من مجلسي البرلمان البريطاني، ذلك أنه يحق لكل نائب من نواب مجلس العموم ولكل عضو في مجلس اللوردات ــ منفرداً أو مجتمعاً مع غيره من أعضاء المجلس الذي ينتمي إليه ــ التقدم بمقترحات

---

[1]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص116.

القوانين[1]، وهذا الحق ينصرف إلى كافة الأعضاء سواء أكانوا من أعضاء المعارضة أم من أعضاء الأغلبية[2].

لكن هذا المبدأ في ظل وجود دستور عرفي وفي ضوء الواقع العملي المتبع، أخذ يقابله مبدأ آخر ويحد من فاعليته، وهو أن القانون الذي لا تتبناه الحكومة لا يجد طريقه في الوصول إلى البرلمان. هذا بالرغم من تخصيص مدة /20/يوماً من كل دورة من دورات المجلس لمناقشة المقترحات التي تتقدم بها المعارضة، غير أن هذه المقترحات لا يقر منها إلا القليل، وأن نسبة 90% من القوانين التي يقرها البرلمان هي في الأساس مشروعات قوانين ذات منشأ حكومي[3].

وفي اعتقادنا أن هذه النتيجة منطقية من الناحية الموضوعية والتقنية وأكثر انسجاماً مع الواقع العملي، ذلك أن السلطة التنفيذية بهيئاتها المتعددة، وهي التي تتعامل مع غالبية شرائح المجتمع، الأمر الذي يتيح لها التعرف على حاجات الشعب وميوله، وبالتالي تصبح أقدر من غيرها على معرفة حاجة المجتمع إلى قوانين جديدة، ومعالجة نقاط الضعف والقصور التي تعتري بعض التشريعات القائمة. هذا فضلاً عن التطور والتعقيد الفني والتقني الذي طرأ على كثير من مناحي الحياة، والتي تحتاج إلى التخصص والمهنية العالية عند اقتراح بعض القوانين المتخصصة في موضوعات معينة.

لكن هذا التبرير الذي يعطي للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين، لا يعني بحد ذاته انتزاع الدور التشريعي للبرلمان، فهذا الأخير هو صاحب سلطة التقرير بما يتفق وضمير المجتمع، وهو الذي يقرر في نهاية الأمر مصير مشروع

---

[1]) اقتراح القانون هو الإجراء التشريعي الأول الذي يضع أساس التشريع ويحدد مضمونه، واكتماله يؤدي إلى ميلاد القانون الوضعي. يراجع في ذلك: د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ــ دراسة مقارنة ــ رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس عام 1980، طبعة 1999، ص40.

[2]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص114/113.

[3]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص461.

القانون بصرف النظر عن الجهة التي اقترحته، سواء أكانت الحكومة أم البرلمان، وإذا كانت الحكومة كما هو عليه الوضع من الناحية الواقعية، فالحكومة هنا لم تأتِ من خارج البرلمان، إنما أتت من قلب الأغلبية البرلمانية التي اختارها الشعب نيابة عنه.

ومن الملاحظ أيضاً أن ما يجري عليه العمل أن الحكومة البريطانية لا تتقدم بمشروعات القوانين مباشرة إلى البرلمان، إنما تقدمها بواسطة أحد وزراء التاج بوصفه عضواً في أي من مجلسي البرلمان. وتأخذ مشروعات القوانين التي يبحثها البرلمان الصور الثلاث الآتية[1]:

<u>أولاً: مشروعات القوانين العامة Public Bills</u>: وهي مشروعات القوانين العامة التي يكون لها تأثيرها في القانون العام الانجليزي. هذه القوانين تشكل الجانب الرئيسي من بين القوانين التي يبحثها البرلمان، وتقدم إلى أي من مجلسي البرلمان بواسطة وزير يكون عضواً في أحد المجلسين أو عن طريق أي عضو من أعضاء المجلسين (اللوردات والعموم). لكن غالبيتها ــ القوانين العامة Public Bills ــ تقدم بواسطة أحد الوزراء الأعضاء في البرلمان، وإذا قدمت بهذه الطريقة، تعرف بمشروعات القوانين الحكومية Government Bills.

كما تشكل مشروعات القوانين العامة Public Bills البرنامج التشريعي المعلن للحكومة، وذلك من خلال خطاب العرش الذي تلقيه الملكة بمناسبة الافتتاح الرسمي للدورة البرلمانية، ذلك أن هذا الخطاب عادة ما يكون شاملاً لجميع برامج الحكومة لفترة زمنية محددة، ومن بين هذه البرامج، البرنامج التشريعي للحكومة.

<u>ثانيا: مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان Private Members' Bills</u>: وهي مشروعات القوانين التي تقدم بمبادرة من أعضاء البرلمان

---

[1]) للمزيد من التفاصيل، يراجع: ــ د. حسن البحري: بحث بعنوان "دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني" ــ مرجع سابق، ص415-418.

ــ Hood Phillips and others; Constitutional Law. Op. Cit., p 157/158.

ــ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 179-18*8.

ولا يكون للحكومة دور في اقتراحها، وعادة ما تقدم من أعضاء المعارضة ومن أعضاء مستقلين، وفرص نجاحها قليلة جداً كما ذكرنا سابقاً.

ثالثا: مشروعات القوانين الهجينة Hybrid Bills: هذا النوع من القوانين يحمل في طياته خصائص مشتركة ما بين مشروعات القوانين العامة، ومشروعات القوانين الخاصة التي تسعى إلى إعطاء امتيازات لأشخاص أو جهات معينة، مثل مشروع قانون سكة حديد نفق القنال Channel Tunnel Rail Link Bill الذي أقر عام 1996م.

المرحلة الثانية: مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها من مجلس العموم: يمر كل مشروع قانون داخل مجلس العموم بثلاث مناقشات متتابعة: الأولى وهي شكلية يتم فيها تقديم القانون وتحديد هويته وتحديد اللجنة صاحبة الاختصاص الموضوعي، أما الثانية التي يبرز فيها دور اللجان البرلمانية في تحضير مشروع القانون للمناقشة الثانية في المجلس، وعادة ما تكون هذه المناقشة جدية وعميقة، يجري من بعدها إحالة مشروع القانون إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدورها بالاتصال بالأجهزة التنفيذية المختصة لاستيضاحها في بعض المسائل المتعلقة بمشروع القانون.

أما المناقشة الثالثة لمشروع القانون فتأتي بعد أن تكون اللجنة المختصة قد وضعت لمساتها النهائية وتقريرها النهائي بشأن المشروع، وخلال هذه القراءة يجري مناقشته تمهيداً لطرحه على المجلس للتصويت عليه ككل. والأغلبية المطلوبة لنجاح مشروع القانون في مجلس العموم هي الأغلبية البسيطة، أي النصف+1 من عدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال النصاب القانوني, فإذا حاز مشروع القانون على موافقة مجلس العموم يرسل إلى مجلس اللوردات[1].

---

[1]) للمزيد من التفاصيل، يراجع: ـ **Hood Phillips and others; Op. Cit., p. 159/160.**

ـ ***Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 181-183.***

المرحلة الثالثة. مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها من مجلس اللوردات: لا بد لأي مشروع قانون حصل على موافقة مجلس العموم أن ينال كذلك موافقة مجلس اللوردات، لكن هذه الموافقة مشروطة بالنسبة للقوانين المالية بأن تتم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسليمها لهذا المجلس. أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى فقد بينا أيضاً أن المجلس لا يملك بشأنها سوى حق الاعتراض التوقيفي لمدة سنة، الأمر الذي يتيح لمجلس العموم بعد مرور هذه المدة أن يستعيد القانون ويصوت عليه من جديد ويرسله إلى السلطة التنفيذية لينال التصديق، دون موافقة مجلس اللوردات.

وفي جميع الحالات التي يكتسب فيها القانون موافقة المجلسين سواء أكانت هذه الموافقة طوعية أم حكمية بالنسبة لمجلس اللوردات، فلا بد لمشروع لقانون أن ينال التصديق حتى يصبح قانون[1].

المرحلة الرابعة: التصديق الملكي والإعلان عن القانون: تعتبر مرحلة التصديق على القانون في انجلترا من الصلاحيات البرلمانية للتاج، ذلك أنه من المبادئ الدستورية السائدة في إنجلترا أن السلطة التشريعية العليا تتمثل في الملك والبرلمان، أي أنها تتألف من ثلاثة عناصر هي التاج ومجلس اللوردات ومجلس العموم. لذلك فإن أي قانون يصدر في بريطانيا لا بد أن تتصدر ديباجته العبارة التالية: "شرع من قبل صاحبة الجلالة الملكة، بناء على نصيحة وموافقة اللوردات الروحيين والدنيويين، وأعضاء مجلس العموم..."[2].

وعلى هذا الأساس فإنه لا بد للملك وفقاً للملكية الدستورية، أن يشترك بجميع الأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان أو العائدة إليه، بوصفه جزءاً من ذلك البرلمان، وبالتالي لا يعتبر القانون صحيحاً ونافذاً ما لم يقترن بموافقة الملك، وهي الموافقة الموصوفة (بالمصادقة الملكية Royal Sanction). ولا زالت هذه

([1]) Hood Phillips and others;. Op. Cit., p. 165.

– *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 181-183*.

[2]) د. حسن البحري: دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص418.

المصادقة توشح بشكلها التقليدي القديم، وبعبارتها الفرنسية القديمة العائدة لعهد الملوك النورمنديين في القرن الرابع عشر[1].

ومن الناحية النظرية يستطيع المتربع على العرش البريطاني ــ سواء أكان ملكاً أم ملكةً ــ أن يرفض التصديق على مشروع القانون، لكن هذا الحق لم يستخدم عملياً منذ عهد الملكة آن Queen Anne عندما رفضت التصديق على قانون الميليشيا الاسكتلندية عام 1708م، وقد جرى التقليد أن يصادق الملك على كل قانون يأتي عن طريق البرلمان، الأمر الذي دفع بعدد من الفقهاء إلى القول أن هذا الحق قد سقط بعدم الاستعمال[2].

الفرع الثاني

الوظيفة الرقابية لمجلس العموم (الرقابة السياسية)

يمارس مجلس العموم في بريطانيا وظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال عدد من أدوات الرقابة البرلمانية المتمثلة أولاً: في حق أعضاء المجلس بتوجيه الأسئلة إلى الحكومة بمختلف أعضائها. ثانياً: حق تقديم اقتراح التأجيل الطارئ. ثالثاً: حق تأليف لجان التحقيق. رابعاً: المفوض البرلماني للإدارة

---

[1]) بقيت هذه الموافقة إلى عام 1967م تعلن في قاعة مجلس اللوردات من قبل لجنة من أعضائه ضمن مراسم محددة، لكن هذه المراسم انتابها بعض التغيير، ذلك أنه في عام 1960م وعندما وصل حاجب مجلس اللوردات (الملقب بالقضيب الأسود) إلى قاعة مجلس العموم لدعوة أعضائه ــ بنفس طريقة دعوتهم لسماع خطاب العرش ــ لحضور مراسم إعلان الموافقة الملكية على القوانين، رفض الأعضاء هذه الدعوة بعد نقاش حاد أدى إلى اعتقالهم بسبب عرقلتهم لتلك المراسم، وأخذت هذه الحادثة بالتصعيد والتكرار بين المجلسين فيما بعد، إلى أن صدر قانون التصديق الملكي عام Royal Assent Act 1967 الذي اختصر هذه المراسم بإعلان التصديق الملكي من قبل اللوردات المفوضين في قصر بكنغهام، ومن ثم تلاوته في كل من مجلسي البرلمان بواسطة رئيس كل منهما. يراجع: ــد. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص205/204. ــ د. حسن البحري: دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ــ مرجع سابق، ص421.

[2]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، ص205.

ــ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 181-188.*

"الأمبودسمان". خامساً: الحق في حجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية. وهذا ما سنعمل على بحثه في البنود الآتية:

أولاً: توجيه الأسئلة البرلمانية: تعرف الأسئلة البرلمانية في إنجلترا بأنها أحد أدوات الرقابة التي يستطيع من خلالها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه السؤال إلى أي وزير في الحكومة، عن أي شأن من الشؤون العامة التي تندرج تحت اختصاصه، وذلك بهدف الحصول على معلومات معينة أو لفت نظر ذلك الوزير لاتخاذ إجراء معين في موضوع السؤال. ويعود تاريخ الأسئلة البرلمانية في كل من المجلسين ــ اللوردات والعموم ــ إلى القرن الثامن عشر[1].

كما تعتبر الأسئلة البرلمانية من أكثر وسائل الرقابة استخداماً من قبل أعضاء البرلمان البريطاني، فهي ليست حق لأعضاء مجلس العموم وحدهم، وإنما هي حق لأعضاء مجلس اللوردات أيضاً وإن كانت أقل استخدماً وفاعلية عن مثيلاتها في مجلس العموم، سيما وأن هذا الأخير هو المنتخب وهو المختص بمراقبة النشاط الحكومي. وقد خصص مجلس العموم في بداية كل جلسة ما بين 45-55 دقيقة للأسئلة التي يجب على الحكومة أن تكون على علم مسبق بها، وذلك لتمكينها من الإجابة بدقة، ونظراً لكثرة عدد هذه الأسئلة التي تصل إلى أكثر من 10000 سؤال في العام، تلجأ الحكومة إلى الإجابة الشفهية على الأسئلة المدرجة على جدول الأعمال، أما الأسئلة غير المدرجة فتجاب من الحكومة بشكل كتابي[2].

كما تحقق الأسئلة البرلمانية عدداً من الميزات في مجال الرقابة على أعمال الإدارة العامة في المملكة المتحدة، من أهمها[3]:

1. تتيح الفرصة لأعضاء البرلمان بشكل دستوري، بالاستيضاح عن أي شأن من الشؤون العامة، وتكون الحكومة ملزمة بوضع البرلمان في صورة ما يجري.

---

[1]) Hood Phillips and others; Constitutional Law of Great Britain. Op. Cit., p.152..

[2])*Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit., p 204.*

[3]) يراجع: ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق ص139-142.

ــ Hood Phillips and others; Op. Cit., p.152/153.

ــ Carroll Alex; Constitutional and Administrative Law, *op, cit.,* p137.

2. تتيح الفرصة لأعضاء المعارضة وأعضاء الأحزاب الصغيرة بتوجيه الأسئلة ذات الأهمية بالنسبة للرأي العام، الأمر الذي يحرج الحكومة ويؤدي بها إلى السير بالاتجاه الصحيح في إدارة شؤون الدولة.

3. تمثل الأداة الإجرائية التي تجعل الوزراء يظهرون بشكل منتظم أمام مجلسي البرلمان للإجابة على أسئلة محددة ومتخصصة في القضايا العامة.

4. تجعل من مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مبدأ ذو فاعلية.

5. بالرغم أن الأسئلة ذات إجابات محددة، إلا أنها تتيح الفرصة أمام البرلمان والوزارة، بتبادل الخبرة والرأي في كثير من القضايا والمسائل العامة.

<u>ثانياً: اقتراح التأجيل الطارئ</u>: وهو عبارة عن اقتراح يتقدم به عضو البرلمان عندما لا يجد إجابة وافية ومقنعة رداً على سؤاله، ذلك أن الأسئلة البرلمانية عادة ما تكون الإجابة عليها محددة وسريعة وغير قابلة للنقاش، خصوصاً إذا أخذنا بالاعتبار كثرتها مع محدودية الوقت المخصص لها. وبهذا المعنى يتحول السؤال إلى (اقتراح التأجيل الطارئ) وهو المعنى الذي يقابله في فرنسا (تحول السؤال إلى استجواب). لكن هذا الاقتراح له صيغة ومعنى محدد في البرلمان البريطاني، وهي: "اقتراح تأجيل اجتماع المجلس لمناقشة مسألة محددة ذات أهمية عاجلة".

على هذا الأساس فإن اقتراح التأجيل الطارئ، يعتبر أقوى درجة وأشد خطورة وأكثر تأثيراً من السؤال البرلماني، ذلك أنه لا يهدف بالدرجة الأولى إلى مساءلة الحكومة أو تأديبها بقدر ما يهدف إلى فتح باب النقاش المطول لجميع الأعضاء حول مسألة عامة محددة، وذات أهمية عاجلة تستوجب الحصول على معلومات وافية عنها. ومكمن الخطورة والتأثير في هذا النوع من أدوات الرقابة، أن فتح باب النقاش بهذه الطريقة قد يؤدي إلى توجيه انتباه أعضاء المجلس والرأي العام من خلفهم إلى أهمية تلك المسألة، ومن الممكن أن يؤدي إلى امتناع الحكومة عن القيام بعمل معين، وبالتالي يمكن أن تؤدي إلى إحداث أزمة ثقة ما بين الحكومة

والبرلمان، لذلك سمي باقتراح التأجيل الطارئ لما ينطوي عليه من خطورة تستوجب إعطاء متسع من الوقت لتجنيب الوزير أو الوزارة عنصر المفاجئة[1].

ثالثاً: حق تأليف لجان التحقيق البرلماني: تعتبر لجان التحقيق أحد الوسائل التي يستخدمها مجلس العموم في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويأتي تأليفها عندما يرغب المجلس بالاطلاع على معلومات تتيح له ممارسة سلطاته الرقابية، فيعهد إلى لجنة من أعضائه لجمع المعلومات وتقديم تقريرها للمجلس حول موضوع ما، وذلك لتمكين المجلس من اتخاذ القرار المناسب[2].

وقد يناط التحقيق في بعض المسائل إلى أي من اللجان الدائمة أو المختارة التي أشرنا إليها عند البحث في تنظيم مجلس العموم، من هذه اللجان مثلاً: لجنة الحسابات العامة، واللجنة المالية الدائمة، ولجنة القيم الأخلاقية التي تولت التحقيق عام 2004 مع رئيس الوزراء (توني بلير) حول علاقته بأحد كبار المسؤولين التنفيذيين في شركة ريتشموند للسلع الفاخرة[3].

ومن الجدير بالذكر أن لجان التحقيق البرلمانية لها عدداً من الصلاحيات التي تمكنها من الاضطلاع بدورها في التحقيق، كحق الاطلاع على جميع المستندات والبيانات في مختلف الوزارات والهيئات التابعة للدولة. كما تملك حق استدعاء

---

[1]) للمزيد من التفاصيل، يراجع: ــ د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص166/167
ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص143.
ــ Hood Phillips and others; Op. Cit., p.153.
ــ *Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit.* p 205,

[2]) د. أنور الخطيب: القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية " المجلس الأعلى في لبنان وسائر البلاد العربية والغربية"، دار الثقافة ــ بيروت 1967، ص112.

[3]) عرفت بريطانيا لجان التحقيق البرلماني منذ القرن السابع عشر، وفي العديد من المناسبات، كالجنة التحقيق التي شكلت عام 1624م بمناسبة اتهام وزير الخزانة (إيرل أف مدلكس) بجريمة الرشوة. واللجنة المشكلة عام 1972 للتحقيق في أسباب الإضراب الذي قام به عمال المناجم، واللجنة التي شكلت عام 1989 للتحقيق في شرعية الوجود البريطاني في هونج كونج. للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع: وسيم الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ــ مرجع سابق، ص82-87.

الخبراء لسماع رأيهم تحت اليمين القانونية، وحق استدعاء أي شخص لسماع شهادته، ومن يتخلف عن ذلك توقع عليه العقوبة الجزائية، هذا فضلاً عن أنها تملك سلطة مباشرة على موظفي الدولة وذلك عن طريق الوزير المختص في كل وزارة من وزارات الدولة[1].

والأهم من ذلك أنه يشترط في التحقيق البرلماني الذي يجريه البرلمان البريطاني، أن لا يكون فيه اعتداء أو افتئات على سلطات القضاء، فلا يجوز التحقيق في أي مسألة مطروحة أمام القضاء، أو اتخاذ أي قرار من صميم اختصاص القضاء, بمعنى أخر أنه لا يجوز أن يكون التحقيق البرلماني متزامناً مع التحقيق القضائي أو لاحقاً له، فهو ملائم طالما ظل سابقاً على التحقيق القضائي، وقد تكون من نتائجه الإحالة إلى القضاء.

ومن أهم النتائج التي يمكن أن تترتب على التحقيق البرلماني في بريطانيا، أنه قد يوصي بوضع تشريع جديد أو بتعديل بعض التشريعات القائمة، والأهم من ذلك أنه قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية بأنواعها الأربعة، ذلك أنه من الممكن أن يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للوزارة أو أحد أعضائها أمام البرلمان[2].

<u>رابعاً: المفوض البرلماني للإدارة</u>: إلى جانب الدور الذي تؤديه اللجان البرلمانية في مجال الرقابة والتحقيق البرلماني، اتجهت بريطانيا إلى استحداث نمط أو وسيلة جديدة من وسائل الرقابة لم تكن معروفة لديها من قبل وهي وظيفة المفوض البرلماني للإدارة Parliamentary Commissioner for Administration

---

[1]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص184/183.

[2]) ومن الممكن أيضاً أن يؤدي إلى إثارة المسؤولية المدنية للوزراء عن طريق إلزام عضو الحكومة بالتعويض وإصلاح الضرر الذي نتج عن قيامه بالفعل الضار، هذا فضلاً عن أنه قد يؤدي في بريطانيا إلى إثارة المسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة، والمسؤولية التأديبية بالنسبة للموظف العام. لكن أهم ما في ذلك أن التقارير التي تتوصل إليها لجان التحقيق البرلماني، تصلح أساساً لتحريك المسؤولية الوزارية أمام البرلمان. للمزيد من التفاصيل، يراجع: وسيم الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ــ مرجع السابق، ص89-91.

ويعرف بصورة أكثر شيوعاً باسم المحقق البرلماني Parliamentary Ombudsman. هذه الوسيلة لم تكن ابتكاراً انجليزياً، إنما كانت السويد قد طبقتها منذ عام 1802م قبل أن يتم نقلها فيما بعد إلى بقية الدول الاسكندينافية، ومن ثم إلى انجلترا بعد صدور قانون المفوض البرلماني لعام 1967م[1].

تقوم فكرة المفوض البرلماني على تعيين شخص بهذا المنصب مستقلاً عن الإدارة ومسؤولاً أمام البرلمان، تكون مهمته التحقيق في الشكاوى المكتوبة التي ترد إلى أعضاء البرلمان من المواطنين الذين يدعون أن هناك ظلم قد وقع عليهم من الإدارة العامة والهيئات التنفيذية التابعة لها. وقد أحيطت هذه الوظيفة بعدد من الضمانات التي توفر لها الحيدة والاستقرار، من أهمها اختلاف الجهة التي تملك قرار تعيين المفوض عن الجهة التي تملك عزله أو إقالته، حيث يجري تعيينه بأمر ملكي بناء على اقتراح من الحكومة بعد استشارة رئيس اللجنة البرلمانية المكلفة بشؤون المفوض البرلماني، كما يجري عزله أو إقالته بأمر ملكي بناء على قرار يصدر بموافقة كل من المجلسين ــ العموم واللوردات ــ وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة1/ف2/ف3 من قانون المفوض البرلماني لعام 1967م[2].

<u>خامساً: حجب الثقة عن الوزارة (المسؤولية الوزارية)</u>: كنا قد بحثنا في السابق كيف تطورت قواعد مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان، إلى أن غدت حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه، وأصبح لمجلس العموم دون مجلس اللوردات، الحق في ممارسة الرقابة السياسية على الحكومة وذلك بإجبارها هي أو أحد أعضائها على تقديم الاستقالة، ويتحقق ذلك إذا قامت الأغلبية في المجلس بحجب الثقة عن الوزارة أو أحد أعضائها.

---

[1]) ***Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit*. p621-629,**

[2]) للمزيد من التفاصيل حول إجراءات التحقيق التي يقوم بها المفوض البرلماني، يراجع:

ــ ***Bradley A. W*; Constitutional and Administrative Law, *op, cit*. p621-629,**

ــ د, أحمد عباس عبد البديع: بحث بعنوان نظام الرقيب كأسلوب للرقابة على الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، منشور في مجلة القانون والاقتصاد ــ جامعة القاهرة، العدد 56 السنة 1996، ص309.

وهكذا فإن مجلس العموم هو الذي يملك تحريك المسؤولية السياسية للوزراء من خلال قيامه بالتصويت على عدم الثقة Vote of no Confidence أو ما يعرف باقتراح اللوم censure Motion، أو بالتصويت على منح الثقة Vote of no Confidence. ويعد هذا الإجراء من أشد أدوات الرقابة التي يملكها مجلس العموم، ذلك أن بقاء الحكومة أو رحيلها يظل متوقفاً بصفة أساسية على نطاق دعم ومساندة الأغلبية البرلمانية لها في مجلس العموم[1].

لكن هذا الحق الذي يملكه مجلس العموم يخضع إلى عدد من الاعتبارات التي تخضع لها في ذات الوقت المنظومة السياسية البريطانية بكاملها، فبعد أن تطور نظام الحزبين وأخذ مكانه في النظام السياسي والدستوري البريطاني، غدت الأغلبية الحزبية أو الحزب الفائز بالانتخابات هو صاحب الأغلبية البرلمانية، ومن هذه الأغلبية أيضاً تتألف الوزارة على الفور، الأمر الذي أصبح معه من الصعب على الأقلية البرلمانية المعارضة أن تنال من الثقة بالوزارة، وبالتالي ليس من السهل على المعارضة الوقوف بوجه الأغلبية وتحريك المسئولية السياسية للوزارة في ظل الثنائية الحزبية[2]. وهذا ما سنتناوله في المبحث الآتي.

---

[1]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق،296.

[2]) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص591.

المبحث الثالث

دور الثنائية الحزبية في

العلاقة بين مجلسي البرلمان والسلطة التنفيذية

تتميز الحياة السياسية في بريطانيا بسيطرة أحد قطبي الثنائية الحزبية (نظام الحزبين) على البرلمان والحكومة معاً، وعلى العلاقة الدستورية القائمة بينهما، "فالحكومة البريطانية بفرعيها التنفيذي والتشريعي هي حكومة حزب" هذا مع وجود عدد من الأحزاب الصغيرة التي قد تلعب أدواراً بسيطة في فترات معينة[1].

ويعرف هذا النظام في بريطانيا بنظام الحزبين الجامد، وهو النظام الذي يقوم داخل البرلمان على تنظيم والتزام أعضاء الحزب في التصويت على نحو معين في المسائل المهمة التي تتفق مع توجهات الحزب، إذ يتعين على البرلمانيين إتباع تعليمات الحزب الذي ينتمون إليه، وإلا تعرضوا لعقوبة العزل من قبل الحزب. وهذا النظام يأتي خلافاً لنظام الحزبين القائم على المرونة في الولايات المتحدة، ذلك أنه يترك لأعضاء الحزب من البرلمانيين حرية التصويت دون أن يتعرضوا لعقوبة العزل من عضوية الحزب[2].

وفي هذا الإطار سنعمل على بحث نشأة وتطور الثنائية الحزبية في انجلترا (المطلب الأول). الثنائية الحزبية والعلاقة بين البرلمان والحكومة (المطلب الثاني):

المطلب الأول

نشأة وتطور الثنائية الحزبية في انجلترا

تعود البدايات الأولى لنشأة الأحزاب السياسية في إنجلترا إلى القرن السابع عشر حيث كانت أصول الحركة الحزبية آنذاك تتمثل في حزبين رئيسيين، هما:

1ــ حزب الويجز Whigs (حزب الأحرار الليبراليين): يعود تاريخه إلى عام 1640 وكان يضم فئة سياسية تجمعها عوامل اجتماعية أرستقراطية دينية،

---

[1]) آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص294.

[2]) د. طارق فتح الله خضر: رسالة دكتوراه بعنوان "دو الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي ــ دراسة مقارنة ــ جامعة القاهرة، دار نافع للنشر، بلا تاريخ، ص242.

حيث سطع نجمه بعد تولي أسرة هانوفر للعرش عام 1688م بسبب مركزه المؤيد لتلك الأسرة، بعد أن انتقل منافسه حزب التورى إلى مركز المعارضة. وقد تغير اسمه من حزب الويجز Whigs إلى حزب الأحرار عام 1814م، وبحلول عام 1840م استقر اسمه الجديد في أذهان الناس إلى أن أنشأ في عام 1877م تنظيماً سياسياً للأحرار على المستوى القومي مقره مدينة لندن، فشكل ما يعرف بالثنائية إلى جانب المحافظين وأخذ الحزبان يتناوبان على السلطة. لكن هذا التألق بدأ بالتراجع خلال العقود الثلاثة الأولى من القرن العشرين أصيب خلالها بنكسات خطيرة، فكان أبلغها أثراً عندما تراجع موقعه في الانتخابات التي جرت عام 1924 ولم يحصل خلالها إلا على 40 مقعداً، بينما كان يملك 158 مقعداً في البرلمان الذي سبقه[1].

2ــ حزب التورى Tories (المحافظين Conservatives): يعتبر حزب التورى أقدم في النشأة من حزب الويجز، وكان منذ بداياته الأولى يظم الطبقة المحافظة من فئة كبار الملاك وأصحاب الكنيسة البروتستنتية المؤيدين للملكية، وعلى هذا الأساس بقي هذا الحزب يؤمن بالمحافظة على الأوضاع القائمة مهما كان الثمن، وكان دائماً يتخذ من الحرف © شعاراً له وهو بداية الكلمات التي يؤمن بها (التاج Crown الكنيسة Church الدستور Constitution)، ويبدو أن هذه المبادئ هي السبب في تسميتهم بالمحافظين.

وقد بدأت المنافسة الحزبية بشكل فعلي بين التورى (المحافظين) والويجز (الأحرار) في اعقاب ثورة 1688م، عندما وضع المحافظون أنفسهم في مركز المعارضة للأحرار الذين سيطروا على مقاليد الحكم ــ لمدة 50 عاماً ــ في أعقاب تلك الثورة التي أدت إلى انهيار الجناح المتطرف في حزب المحافظين الذي كان قد سيطر على مقاليد الحكم لفترة طويلة من الزمن انتهت بقيام ثورة 1688 التي تعرضنا لها في السابق. ومن الطرائف التي كانت تنسب إلى أعضاء المحافظين

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص226
ــ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص196.
ــ د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص287.
ــ سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص168.

عندما يكونوا في مركز المعارضة، أنهم اشتهروا بالمعارضة لسياسات الحزب الحاكم لمجرد المعارضة فقط، وظلت هذه السمة تلاحقهم إلى ما بعد أفول حزب الأحرار على اعتبار أنها من العادات الموروثة التي تأصلت في نفوسهم[1].

لكن حزب التورى (المحافظين) قد بدأ نجمه بالعودة إلى الصعود حينما غير نهجه وأخذ يتبع سياسات تقدمية ليبرالية، كان من أبرزها قوانين الإصلاح الانتخابي المتتابعة ابتداء من عام 1832م الأمر الذي أدى إلى إطلاق اسم المحافظين التقدميين عليهم بدلاً من الاسم القديم الذي كان سيئ الأثر في نفوسهم. وبعد صدور القانون الثاني للإصلاح الانتخابي عام 1867 أخذ التنظيم المحلي للحزب بالتحول إلى تنظيم سياسي قومي تحت اسم "الاتحاد الوطني للجمعيات الدستورية المحافظة" وأخذت بعض قيادات الحزب تظهر من بين مواطني الدوائر الانتخابية المحلية في المقاطعات، كما جرى العمل في هذا الحزب أن يكون له زعيمين، أحدهما في مجلس العموم والأخر في مجلس اللوردات[2].

من الناحية التنظيمية يعقد الحزب مؤتمره السنوي بحضور 3000 ممثل تقوم بتسميتهم قواعد الحزب المنتشرة على كافة إقليم المملكة المتحدة، ويعتبر المجلس المركزي الهيئة الأساسية التي تدير حزب المحافظين، وتضم هذه الهيئة جميع الأعضاء المرشحين للانتخابات البرلمانية المقبلة بالإضافة إلى أربعة ممثلين عن كل تجمع محلي. عملياً يقتصر دور المجلس المركزي للحزب على انتخاب أعضاء اللجنة التنفيذية للحزب وعددهم 150 عضواً يجتمعون كل شهرين لمناقشة شؤون الحزب. ومن سمات العمل الديمقراطي داخل صفوف هذا الحزب أن رئيسه ليس له أن يتدخل في قرارات الهيئة التنفيذية، وليس له سوى سلطات استشارية لكونه غير منتخب من قبلها وبالتالي غير مسؤول أمامها[3].

---

[1]) د. السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص118.

[2]) سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص160.

[3]) للمزيد من التفاصيل حول تنظيم حزب المحافظين وفلسفته الأيدلوجية، يراجع:

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص452.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص287.

وحتى عام 1965 كان زعيم حزب المحافظين ينتخب من قبل هيئة خاصة مؤلفة من أعضاء الحزب في كلا المجلسين (اللوردات والعموم) ومن المرشحين للانتخابات وأعضاء اللجنة التنفيذية، وبعد ذلك التاريخ ومن الناحية العملية أصبح يختار بواسطة ما يسمى (بالدائرة السحرية The Magic Circle) ومن الناحية النظرية يتم انتخابه بالأكثرية وعلى ثلاث دورات[1].

وتأسيساً على كل ما تقدم لا زال حزب المحافظين اللاعب الأول على الساحة السياسية البريطانية، بسبب التطور الأيديولوجي التدريجي الذي انتهجه عن طريق التمسك بالمحافظة على الموروث النخبوي القائم بنظرة واقعية بعيدة عن الجماهيرية، وبأسلوب تقدمي ليبرالي يعزز من رفاه الشعب بعيداً عن التدخل الاقتصادي المباشر للدولة.

3ـ ظهور حزب العمال : كان للتطورات الاقتصادية والاجتماعية وظهور الأفكار الاشتراكية أثره لدى المفكرين الأوائل واضعي جذور هذا الحزب، منهم مثلاً جون ستيوارت ميل Jon Stuart Mill، وجون برنارد شو John Bernard Show، وشارلز كنجسلي Charles Kingsley وغيرهم من ذوي الميول الاشتراكية الذين أسهموا في وضع الأسس قبل عام 1899م، وهو التاريخ الرسمي لميلاد حزب العمال[2]. وذلك عندما عقدت النقابات العمالية مؤتمرها بالاشتراك مع ثلاثة تنظيمات اشتراكية هي: الفيدرالية الديمقراطية والاجتماعية، وحزب العمال المستقل، والجمعية الفابية. وكان الهدف من انعقاد هذا المؤتمر بالدرجة الأولى، هو دعم مرشحي الطبقات العمالية للوصول إلى البرلمان، وبالتالي استطاعت اللجنة المنبثقة عن المؤتمر أن توصل إلى مجلس العموم 29 نائباً من أصل 39

---

[1]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص290.

[2]) في ذلك التاريخ تم تشكيل لجنة تمثيل العمال Labor Representation Committee وهي النواة الأولى لحزب العمال حيث اختير رمزي ماكدونلند Ramsay MacDonald رئيساً لها، ومن ثم أصبح زعيماً لحزب العمال ورئيساً للحكومة البريطانية عام 1924م. ــ للمزيد أنظر: سيدني د. بابلي : الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم" ــ مرجع سابق، ص154.

مرشحاً خاضوا الانتخابات، الأمر الذي دفع باللجنة إلى تغيير اسمها ليصبح الحزب العمالي[1].

وفي انتخابات مجلس العموم التي جرت عام 1922 استطاع حزب العمال أن يحصد 142 مقعداً، وفي العام التالي حصل على 191 مقعداً، هذه النتائج ــ لمرتين متتاليتين تفوق تلك التي حصل عليها حزب الأحرار ــ أهَّلته إلى أن يتبوأ موقع اللاعب الأول ما بين الأحزاب الرئيسية الثلاثة على الساحة السياسية البريطانية، ومكنته عام 1924 من تشكيل حكومة ائتلافية مع الأحرار، وتكرر ذلك عندما عاد إلى الحكم عام 1929 بالتحالف مع حزب الأحرار أيضاً، كما تحالف مع المحافظين في وزارة ونستن تشرشل عام 1940. غير أنه كان عليه أن ينتظر حتى تضع الحرب العالمية الثانية أوزارها عام 1945 ليحصل بمفرده على الأغلبية داخل مجلس العموم، ويشكل الحكومة دون حاجة إلى إجراء أي ائتلاف. ومنذ ذلك التاريخ تبلور مفهوم الحزب الحاكم ونظام الحزبين (المحافظين والعمال) في النظام السياسي البريطاني[2].

ومن الناحية الأيديولوجية وعلى الرغم من أن عدداً من أعضائه كانوا يعتنقون الماركسية، إلا أن الحزب لم يتأثر بالفكر الماركسي إلى حد ما، وخاصة المتعلقة منها بحرب الطبقات، ذلك أنه لم يعلن التزامه بهذا المبدأ بالرغم من أنه حزب جماهيري يعتمد بالدرجة الأولى على النقابات العمالية، وقد سبق له أن رفض الطلب الذي تقدم به الحزب الشيوعي البريطاني لإدماج الحزبين معاً[3]،

وقد ذهب البعض إلى تصنيف هذا الحزب على أنه من أحزاب الديمقراطية الاجتماعية لتمسكه بالمؤسسات الدستورية القائمة، ودعوته إلى إنشاء دولة قوية في ظل نظام يحقق العدالة والرحمة. أما من الناحية التنظيمية فقد بقي حزب العمال إلى عام 1981 يدار بنفس الطريقة التي يدار بها حزب المحافظين، إلا أنه

---

[1]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص279/278.

[2]) للمزيد أنظر: ــ آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص297.

[3]) د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص204.

بعد ذلك التاريخ أصبح زعيمه ينتخب من قبل هيئة تضم ممثلين بنسبة 40% عن النقابات، 30% عن الدوائر المحلية، 30% عن نواب الحزب[1].

المطلب الثاني

أثر الثنائية الحزبية في العلاقة بين مجلسي البرلمان والحكومة

من المتعذر دراسة نظام المجلسين في إنجلترا بمعزل عن العناصر الأخرى للنظام السياسي، الذي لم يعد فيه لمبدأ الفصل بين السلطات فاعلية تذكر، سيما أن ثنائية الحزبين قد حولت مختلف عناصر النظام السياسي إلى حلقات متصلة وفي ذات الوقت متداخلة، ذلك أن كل حزب من الحزبين ينظر بعينه الأولى إلى الناخبين، وفي ذات الوقت ينظر بعينه الأخرى إلى مجلس العموم والوزارة معاً. وهذا يعني انتقال كافة مقاليد الحكم إلى الحزب الحاكم وهو الفائز بالأغلبية البرلمانية، مع الأخذ بالاعتبار أنه لم يعد لكل من التاج ومجلس اللوردات من الناحية الفعلية أي سلطات تذكر. وبالتالي فإن العلاقة الدستورية التي تحكم سلطات كل من المجلسين ودور الوزارة فيها، تتم جميعها في إطار الإرادة الفعلية للحزب الحاكم، وذلك وفقاً للمعطيات التالية:

<u>أولاً: تحول المسؤولية الوزارية إلى حق الوزارة في حل البرلمان</u>: رأينا فيما سبق أن مبدأ التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من مقتضيات النظام البرلماني، ومن أهم أدوات تلك الرقابة أن البرلمان يملك تحريك المسئولية الوزارية ضد الوزارة، وأن السلطة التنفيذية وهي الوزارة من الناحية الفعلية في بريطانيا تملك حل البرلمان.

لكن الممارسة الفعلية في ظل الثنائية الحزبية التي تحكم الحياة السياسة في بريطانيا أثبتت خلافاً لمقتضيات هذا المبدأ، فمنذ عام 1886 إلى عام 2005م لجأت

---

[1]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص453.

السلطة التنفيذية (الوزارة) إلى استخدام حقها الدستوري في حل البرلمان 35 مرة، ومنذ عام 1810 لم يتم حل البرلمان في انجلترا حلاً رئاسياً من قبل الملك شخصياً، وإنما كان هذا الحل دائماً حلاً وزارياً يصدر على شكل إعلان ملكي من التاج تلبية لنصيحة الوزارة وتنفيذاً لطلبها[1]، "وليس للتاج في حالة تقدم الوزارة بنصيحة الحل إلا قبول هذه النصيحة"[2]. في حين لم يستخدم مجلس العموم حقه المقابل لحق الحل وهو تحريك المسئولية الوزارية عن طريق طرح الثقة بالوزارة ــ سوى مرتين منذ نهاية القرن التاسع عشر إلى بداية القرن الحالي ــ الواحد والعشرين[3].

والسبب في ذلك أن قاعدة طرح الثقة في الوزارة بمفهومها التقليدي، قد طرأ عليها تغير كبير وفقاً لنظام الثنائية الحزبية الذي ساد في بريطانيا، هذا التغير يعني أن هزيمة الوزارة في مجلس العموم ــ سواء نتجت هذه الهزيمة عن الاقتراع بعدم الثقة بها أو نتجت عن إخفاق الوزارة في الحصول على ثقة البرلمان بشأن قضية معينة تعتبرها الوزارة أساسية بالنسبة لتنفيذ سياستها ــ لم تعد كافية بحد ذاتها لوجوب استقالة الوزارة. ذلك أنه عند نشوء مثل هذا الخلاف الجدي بين الوزارة والبرلمان، فبدلاً أن تتقدم الوزارة باستقالتها، يصبح بمقدورها التقدم إلى الملك بطلب حل البرلمان، والعودة إلى الشعب لمعرفة رأيه عن طريق إجراء انتخابات عامة جديدة، فإذا عادت الأغلبية الحزبية السابقة إلى المجلس الجديد، فهذا يعني تأييد جمهور الناخبين للسياسة التي تنتهجها الحكومة. وإذا جاءت النتيجة بخلاف توقعاتها، وجب عليها عندئذ تقديم استقالتها، ليتولى الحزب الفائز بالأغلبية تأليف الوزارة الجديدة[4]. وبالتالي أصبحت مساءلة الحكومة سياسياً ــ في ظل الثنائية الحزبية والالتزام الشديد بالتصويت ــ أمراً نادر الحدوث إلا في

---

[1]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص336.

[2]) . السيد صبري: حكومة الوزارة ــ مرجع سابق، ص369,

([3]) **Carroll Alex; Constitutional and Administrative Law, *op, cit.*, p. 34.**

[4]) موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص214.

حالات تمس الشأن الفردي للوزارة[1]، وغدت الحكومة هي التي تراقب مجلس العموم وليس العكس[2].

ومن الأمثلة التطبيقية التي لجأت فيها الحكومة إلى هذا الأسلوب عندما تقدمت المعارضة عام 1924 باقتراح لوم حكومة ماكدونالد بعد أشهر من تشكيلها، حيث فاز هذا الاقتراح بأغلبية 364 صوتاً ضد الحكومة مقابل 198 صوتاً، وعلى إثر هذا التصويت قام رئيس الوزراء ماكدونالد بحل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة تمخضت عن فوز حزب المحافظين المعارض ووصوله إلى تشكيل الحكومة[3]. ولعل في ذلك ما يقودنا إلى اختلاف مبدأ التوازن بين المؤسسات في ظل نظام الثنائية الحزبية.

ثانياً: التوازن بين الحزب الحاكم والمعارضة: لم يكن التوازن الحقيقي بين المؤسسات السياسية قائماً بين الوزارة ومجلسي البرلمان بقدر ما هو قائم بين الأكثرية البرلمانية والمعارضة داخل مجلسي البرلمان نفسه. فالمكانة التي تتمتع بها المعارضة والدور البارز الذي تلعبه داخل مجلسي البرلمان، هو الذي يحقق التوازن المفقود بين البرلمان والحكومة بعد أن التحمت هاتان القوتان معاً ــ على حد تعبير أندريه هوريو ــ بواسطة الحزب الذي يملك الأكثرية في مجلس العموم، وهو الحزب الذي تتركز لديه السلطات، هذا التركز يتطلب قيام نوع من التوازن يستند إلى عدد من الضمانات والضوابط التالية[4]:

1 ــ الضابط الأول يتمثل بالدور الأساسي الذي تلعبه المعارضة، والذي لا نجده في أي بلد آخر، فهي موجودة في كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات، وتتمتع

---

[1]) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص589.

[2]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص350

[3]) د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ــ مرجع سابق، ص287.

[4]) يراجع في ذلك:

ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص350.

ــ د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص285-286.

ــ موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص215/214.

بوضع مؤسسي معترف به رسمياً. ذلك أن زعيم المعارضة يعتبر شخصاً رسمياً ويلقب بزعيم معارضة صاحبة الجلالة (أو صاحب الجلالة)، ويستشار من الوزير الأول في المسائل ذات الأهمية العالية التي تتطلب الإجماع الوطني، ويُدفع له مرتباً كبيراً من الخزينة. كما يترأس بشكل رسمي ما يسمى بحكومة الظل التي يشكلها من عدد من الوزراء، يختارهم من بين نواب حزب المعارضة في مجلس العموم، ومنهم تتألف الحكومة الجديدة في حال فوز حزب المعارضة بالانتخابات.

2 ــ الضابط الثاني يقوم على تقاسم الرأي العام بين الحزبين بشكل يكاد أن يكون متساوٍ في كثير من الأحيان، ذلك أن المعارضة قد تكون حكومة الغد وقد تكون حكومة الأمس، الأمر الذي يعطي للمعارضة مركزاً سامياً في ذهنية الرأي العام، وذلك تحت طائلة الفوز بالانتخابات.

3 ــ أما الضابط الثالث والأهم في قيام التوازن، وهو قبول الأغلبية للمعارضة، وقبول المعارضة للأغلبية في إطار من التسامح مع تمسك واحتفاظ كل طرف بمواقفه، وكل طرف يقر بأن الحق قد يكون بجانب خصمه ويجب أن تتاح الفرصة له في إبداء رأيه، وعلى هذا الأساس يكون التوازن ضروري بين عمل الأكثرية والانتقاد البناء لذلك العمل.

<u>ثالثاً: انعدام التوازن بين مجلس اللوردات ومجلس العموم</u>: لعل من أول الأسباب التي أدت إلى القضاء على التوازن الذي كان قائماً بين مجلس اللوردات ومجلس العموم كان في قيام نظام الحزبين، حيث بدأ هذا التوازن يميل لصالح مجلس العموم على حساب مجلس اللوردات مع بداية القرن الثامن عشر، وذلك منذ أن بدأت الأحزاب السياسية تأخذ دورها في النظام السياسي والدستوري البريطاني. وقد سبق لنا أن تعرضنا فيما سبق لعدد من التطورات التي طرأت على كل من نظام الحزبين ونظام المجلسين في النظام السياسي البريطاني.

<u>رابعاً ــ اتجاه حزب العمال نحو إلغاء مجلس اللوردات</u>: كشفت صحيفة صندي تلغراف البريطانية في عددها الصادر يوم الأحد 14 آذار 2010، أن حزب العمال البريطاني الحاكم وضع خططاً لإلغاء مجلس اللوردات واستبداله كلياً

بمجلس منتخب مكون من 300 مقعد على غرار مجلس الشيوخ الأمريكي قبل الانتخابات العامة المقبلة المتوقعة في السادس من أيار من هذا العام 2010. وقالت الصحيفة إن وزير العدل جاك سترو يجري حالياً مشاورات مع زملائه الوزراء في حكومة حزب العمال حول مستقبل مجلس اللوردات وفي إطار مقترحات من شأنها أن تحظى بدعم واسع من قبل أنصار حزب العمال لكنها ستجابه بمعارضة شديدة من قبل لوردات المحافظين والذين يرفضون بقوة مثل هذه الإصلاحات. وأضافت أن خطط حكومة حزب العمال ستجعل جميع أعضاء المجلس الجديد منتخبين انتخاباً مباشراً وتضع نهاية للتقليد الذي يخول الأحزاب باختيار أعضاء مجلس اللوردات أو توريث اللقب، وتستبدله بنظام التمثيل النسبي لاختيار الأعضاء مع التصويت الذي يجري في الانتخابات العامة[1].

وهذه ليست المحاولة الأولى من جانب حزب العمال، فقد سبقتها محاولات عدة، تهدف إلى القضاء على الطابع المحافظ الذي يتسم به مجلس اللوردات، باعتبار هذا الأخير نصيراً لحزب المحافظين، وهو المنافس التقليدي لحزب العمال. وقد جرت محاولة مشابهة في عام 1969م لتحويل مجلس اللوردات إلى مجلس شعبي، لكن الحكومة العمالية ما لبثت أن تراجعت عن هذا المشروع[2].

لكن نتائج الانتخابات الأخيرة التي أجريت بتاريخ 2010/6/8 قد قلبت الموازين أمام حزب العمال الذي لم يحصل إلا على 256 مقعد، في حين حصل منافسه (حزب المحافظين) على 305 مقاعد من أصل 650 مقعد، ولم يتمكن أي من الحزبين من الحصول على الأغلبية المطلوبة، الأمر الذي دفع بالمحافظين إلى التحالف مع الحزب الديمقراطي الليبرالي الذي حصل على 57 مقعد، وبالتالي أحبطت خطة حزب العمال القضاء على الطابع المحافظ الذي يتسم به مجلس اللوردات[3].

---

[1]) صحيفة الدستور الأردنية: العدد 15327 السنة الثانية والأربعون الصادر يوم الاثنين الموافق 15 آذار 2010م.

[2]) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص375/374.

[3]) http://www.publications.parliamentary/house of lords.uk/pa/cm/cmordbk.htm.

بعد أن تعرضنا لمختلف التطورات التي طرأت على نظام المجلسين في انجلترا، نخلص إلى عدد من النتائج التالية:

1. **لم تستطع بريطانيا التخلي عن نظام المجلسين، وفضلت الإبقاء عليه لما فيه من المزايا التي قد يكون من المتعذر الحصول عليها في ظل نظام المجلس الواحد.**
2. **بقي مجلس اللوردات مجلساً وراثياً يجري تكوينه بأسلوب غير ديمقراطي الأمر الذي انتهى به أن يفقد معظم سلطاته الفعلية، فبقي وجوده مثاراً للجدل الدائم.**
3. **استمر مجلس العموم بالصراع مع مجلس اللوردات إلى أن تم تحييد هذا الأخير والاستيلاء على معظم سلطاته الفعلية، وذلك لاختلاف مصدر شرعية كلٍ منهما، فشرعية مجلس العموم يستمدها من الشعب عن طريق الانتخاب العام المباشر.**
4. **تمكن البرلمان بمجلسيه من تقييد السلطة الملكية، وتجريدها من كافة السلطات الفعلية التي لم يبقَ منها للسلطة الملكية سوى الجانب الشكلي.**
5. **تمكن البرلمان بمجلسيه من تكريس مبدأ السيادة الشعبية، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن جعل إسناد السلطة في النظام النيابي البريطاني يتم عن طريق الانتخاب.**
6. **تمكن البرلمان بمجلسيه من تقرير قواعد النظام النيابي البرلماني، بما في ذلك قواعد المسؤولية الوزارية التضامنية والفردية.**
7. **تمكن البرلمان البريطاني من تقرير قواعد التعددية السياسية والتوازن الحزبي داخل كل مجلس من مجلسي البرلمان، ذلك أن للأغلبية زعيمها في كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات، وللمعارضة أيضاً زعيمها في كل من المجلسين، حيث أصبحت قواعد الرقابة والتوازن لا تطبق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فحسب، إنما امتدت تلك القواعد إلى كل هيئة من هيئات السلطة التشريعية والتنفيذية على السواء، وذلك عن طريق الثنائية الحزبية كما أوضحنا في السابق.**

الفصل الثالث

مفهوم نظام المجلسين

في النظام السياسي الفرنسي

تمهيد وتقسيم:

انتهينا في الباب الأول من هذه الدراسة، إلى أن فرنسا ومنذ ثورتها الشهيرة عام 1789م إلى يومنا هذا، لم تتمكن من التخلي عن نظام المجلسين، وأن هذا النظام ظل خياراً لا بد منه، على الرغم أنه كان دائماً مثاراً للجدل بين واضعي الدساتير الفرنسية التي اشتهرت بتعددها، سيما أن الدستور الحالي الصادر عام 1958م قد فضل البقاء على نظام المجلسين.

ولعل أهم ما يميز النظام السياسي الفرنسي في دستور 1958م الذي أصطلح على تسميته بدستور الجمهورية الخامسة، أنه جاء بنظام سياسي هجين ومستحدث، إذ لا يمكن تصنيف هذا النظام على أنه نظام رئاسي يشبه النظام السياسي الأمريكي، ولا بالنظام البرلماني الذي يشبه ما هو قائم في بريطانيا.

وهذا ما دفع بعدد من الفقهاء الدستوريين وفي مقدمتهم الفقيه الفرنسي موريس دوفرجيه إلى وصف هذا النظام بالنظام المختلط (برلماني/رئاسي) وتسميته بالنظام شبه الرئاسي. ذلك أن هذا النظام يجمع ما بين عناصره بعض خصائص وآليات النظام البرلماني وبعض خصائص وآليات النظام الرئاسي، فاعتمد في تطبيق تلك الآليات على عدد من المؤسسات الدستورية الرئيسة والمتمثلة في العناصر التالية[1]:

1. **ثنائية مجلسي البرلمان: أ ــ الجمعية الوطنية، ب ــ مجلس الشيوخ.**
2. **ثنائية السلطة التنفيذية: أ ــ رئيس الجمهورية، ب ــ الوزارة،**

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ لورانس غراهام وآخرون: السياسة والحكومة ــ مرجع سابق، ص112.

ــ موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص236.

ــ آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص334.

3. الهيئات القضائية والاستشارية: ا ــ المجلس الدستوري، ب ــ محكمة العدل العليا ج ــ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

ونظراً للعلاقات الدستورية المتداخلة بين هذه المؤسسات الدستورية، والدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية إلى جانب الأحزاب السياسية في تكوين كل مجلس من مجلسي البرلمان، وفي ممارسة كل مجلس لاختصاصاته. فسوف نعمل في هذا الإطار على بحث تكوين مجلسي البرلمان كما هو قائم في الدستور الحالي الصادر عام 1958م والتعديلات التي أدخلت عليه (المبحث الأول)، تنظيم مجلسي البرلمان (المبحث الثاني)، وسلطات كل من المجلسين ودور السلطة التنفيذية في ممارستها (المبحث الثالث):

المبحث الأول

تكوين وتنظيم مجلسي البرلمان الفرنسي

طبقاً لنص المادة 24 من الدستور الحالي النافذ (دستور 1958) يتكون البرلمان الفرنسي من مجلسين منتخبين هما: الجمعية الوطنية "مجلس النواب" ومجلس الشيوخ. وفي سبيل الوصول إلى الأهداف المبتغاة من وجود نظام المجلسين، لجأ المشرع الدستوري الفرنسي إلى اعتماد مبدأ المغايرة والتباين في تكوين كل مجلس من هذين المجلسين. ذلك أن كل مجلس مختلف عن الآخر سواء من حيث عدد الأعضاء وطريقة اختيارهم، أو من حيث شروط العضوية ومدتها. لكن الدستور أبقى على بعض القواعد التي جعلها مشتركة بين المجلسين سواء من حيث التكوين وشروط العضوية أو من حيث التنظيم[1].

وفي هذا الإطار سنعمل على بحث تكوين الجمعية الوطنية ــ مجلس النواب ــ (المطلب الأول)، تكوين مجلس الشيوخ(المطلب الثاني)، القواعد المشتركة في تكوين كل من المجلسين (المطلب الثالث)، دور الأحزاب السياسية في تكوين مجلسي البرلمان (المطلب الرابع):

المطلب الأول

تكوين الجمعية الوطنية (مجلس النواب)

تتألف الجمعية الوطنية من 577 نائب: 555 منهم يمثلون فرنسا الأم، و22 يمثلون أقاليم ما وراء البحار[2]، وينتخب جميعهم عن طريق الاقتراع العام الشعبي

---

[1]) نصت المادة 24/ف2 من الدستور الفرنسي على أن "يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ".

([2]) http://en.Wikipedia .org/wiki/French/ انتخاب النائب.

المباشر[1]. وفي هذا السبيل أحال الدستور تنظيم هذا الأمر إلى القوانين العضوية (الأساسية) والقوانين العادية[2]،وفقاً لعدد من القواعد والمبادئ التالية:

أولاً: شروط العضوية: حدد المشرع الفرنسي عدداً من الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية، وهي[3]:

- أن يكون المرشح فرنسي الجنسية، وأن يكون قد مضى عشر سنوات على اكتسابه لها في حالة التجنس.
- أن يكون المرشح قد أكمل 23 سنة من عمره. ومن الملاحظ أن هذا العمر هو نفس العمر المطلوب في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية.
- يتعين على المرشح أن يكون قد أدى الخدمة الوطنية الإلزامية (الخدمة العسكرية).
- أن لا يكون المرشح في حالة من حالات عدم الأهلية، أو ممنوعاً من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية، وذلك بسبب الحكم عليه ببعض العقوبات الجنائية.
- عدم الجمع (التمانع) بين عضوية الجمعية والوظائف العامة، أو أي ولاية انتخابية أخرى، هذا الشرط ينسحب على أعضاء مجلس الشيوخ ويحتاج إلى شيء من التفصيل في معرض بحث القواعد المشتركة بين المجلسين.

ثانياً: هيئة الناخبين ومبدأ التمثيل الشعبي: جعل الدستور من الجمعية الوطنية أحد مجلسي البرلمان الذي يمثل كافة أفراد الشعب الفرنسي على أساس

---

[1]) نصت المادة 24/ف3 من الدستور الفرنسي على أن " ينتخب نواب الجمعية الوطنية التي لا يمكن أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً، بالاقتراع المباشر".

[2]) نصت المادة 25 من الدستور الفرنسي بفقراتها الثلاث على أن " يحدد قانون عضوي مدة سلطات كل مجلس، وعدد أعضائه، والتعويضات التي يتقاضونها، وشروط قابلية انتخابهم، ونظام عدم قابلية انتخابهم، وحالات التنافي". "كما يحدد الشروط التي ينتخب فيها الأشخاص المدعوون، في حال شغور مقعد، لاستخلاف النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ إلى أن يتم تجديد المجلس الذي ينتمون إليه، كليا أو جزئيا، أو استخلافهم مؤقتا في حال قبولهم تقلد وظائف حكومية". "تفصل لجنة مستقلة يحدد القانون تشكيلتها وقواعد تنظيمها وعملها، برأي علني في مشاريع النصوص واقتراحات القوانين التي تتضمن تحديد الدوائر لانتخاب النواب أو تعدل توزيع مقاعد النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ".

[3]) للمزيد من التفاصيل، أنظر: د. صلاح الدين فوزي: المجلس الدستوري الفرنسي ــ مرجع سابق،ص138-139.

شعبي، وذلك لكونهم مواطنين فرنسيين بصرف النظر عن جنسهم أو انتماءاتهم[1]، ذلك أنه حتى عام 1946 كانت المرأة في فرنسا محرومة من ممارسة حقها في الانتخاب، وبقي سن الرشد حتى عام 1974 إحدى وعشرين سنة، بالرغم من أن فرنسا كانت هي الدولة الأولى في أوروبا التي منحت جمهور الناخبين حق الاقتراع. أما اليوم فيتكون الجسم الانتخابي من كافة أفراد الشعب الفرنسي من كلا الجنسين (الذكور والإناث) الذين تزيد أعمارهم عن الثامنة عشرة ويحق لهم التصويت[2].

ثالثاً: قاعدة الانتخاب الفردي والاقتراع على دورتين: هذه القاعدة تسمح بتقسيم البلاد إلى عدد من الدوائر الانتخابية يساوي عدد مقاعد البرلمان، وتطبيقاً لذلك تقسم فرنسا حالياً إلى 577 دائرة انتخابية (555 في فرنسا و 22 في الخارج)، حيث يخصص لكل دائرة مقعد واحد في الجمعية الوطنية. كما يجري مِلءُ هذه المقاعد عن طريق الانتخاب العام المباشر، وفقاً لنظام الأغلبية المطلقة وعلى دورتين[3]. لكن هذه الطريقة في الانتخاب بقيت مدار بحث ومراجعة لمرات عديدة في ظل الجمهورية الخامسة بعد أن جربت فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة نظام الانتخاب النسبي في إطار المحافظات[4]، الأمر الذي سمح عام 1951 بإدخال طريقة التقارب، والتي من شأنها أن تجعل حزبين أو أكثر متحالفين في الانتخاب وبالتالي

---

[1]) هذا المبدأ أكدته المادة الثالثة من الدستور الفرنسي النافذ..

[2]) آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص361.

[3]) وهذا يعني أنه حتى يعتبر المرشح فائزاً في الدورة الأولى يتعين عليه أن يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات المدلى بها (النصف +1)، شريطة أن تمثل هذه النسبة ربع عدد الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية، فإذا لم يتمكن أي من المرشحين في الدورة الأولى من الفوز وفقاً لهذين الشرطين، أعيد الانتخاب في دورة ثانية بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى، عندئذ يكون المرشح الفائز من ينال الأكثرية النسبية من الأصوات الجارية، وفي حال تساوي المرشحين في عدد الأصوات يكون الفوز للمرشح الأكبر سناً. يراجع في ذلك: ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص426.

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص543.

[4]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 ــ مرجع سابق، ص276.

متبادلين للأصوات التي ينالونها، وكان الهدف من ذلك تحالف الأحزاب البرجوازية ضد الحزب الاشتراكي. هذا الأمر أدى إلى الأخذ بنظام الأغلبية الفردية ذي الدورتين وفقاً لقانون 13 تشرين أول سنة 1958 المعدل بقانون 29 كانون أول 1966م[1].

رابعاً: مدة ولاية الجمعية الوطنية: طبقاً لقانون 13 تشرين أول 1958 والمعدل بالقانون الأساسي رقم 419 لعام 2001، "من حيث المبدأ فإن مدة ولاية الجمعية الوطنية تجدد بالانتخاب كل خمس سنوات، وتنتهي صلاحياتها يوم الثالث من حزيران/ يونيو من السنة الخامسة بعد الانتخابات، والانتخابات العامة التي يجب أن تتم في غضون الستين يوما السابقة لهذا التاريخ"[2]، أما في الأحوال التي يتم فيها حل الجمعية فقد حسم الدستور هذه المسألة في الفقرة الثانية من المادة 12 عندما اشترط أن تجري الانتخابات العامة في فترة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد على أربعين يوماً بعد الحل[3].

وفي جميع الحالات يتم إجراء الانتخابات التشريعية بشكل دائم في يوم الأحد، وفي جميع الدوائر الانتخابية لاختيار أعضاء الجمعية الوطنية، كما تجرى الجولة

---

[1]) لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بعد وصول الحزب الاشتراكي إلى سدة الرئاسة بزعامة ميتران في العاشر من أيار 1981، حيث عادت فرنسا إلى نظام الاقتراع النسبي ذو الدورة الواحدة الذي يتيح توزيع المقاعد النيابية وفقاً لأكثر المعدلات، وذلك بموجب القانون الذي صدر في 19 كانون ثاني 1982، وجرت في ضوئه انتخابات عام 1986م. غير أن هذا الأسلوب قد تغير بعد الهزيمة التي أصابت الحزب الاشتراكي في الانتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 21 و28 آذار 1993 والتي أسفرت عن عودة اليمين إلى السلطة، حيث عاد هذا الأخير إلى نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية على دورتين. يراجع:ــ د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق، هامش ص 362. ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، الصفحات339، 342.

([2])"The National Assembly is entirely renewed, in principle, every five years. Thus the powers of the National Assembly expire (the Institutional Law no. 2001-419 of May 15, 2001 having modified the expiry date of the powers of the National Assembly), "on the third Tuesday of June of the fifth year following its election" and general elections must take place within the sixty days preceding this date": http://en.Wikipedia .org/wiki/French/. National Assembly.

[3]) نصت الفقرة الثانية من المادة 12 من الدستور على أن "تجري الانتخابات العامة في فترة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد على أربعين يوماً بعد الحل".

الثانية من الانتخابات في يوم الأحد من الأسبوع الذي يلي الجولة الأولى مباشرة، وذلك لاستكمال انتخاب أولئك الأعضاء[1].

خامساً: رئس الجمعية الوطنية: طبقاً لنص المادة 32 من الدستور تقوم الجمعية بانتخاب رئيسٍ لها منذ بداية دورها التشريعي[2]، ويتمتع الرئيس بعدد من الصلاحيات الهامة، فهو الذي يترأس الجلسات ويدير المناقشات ويعمل على حفظ النظام داخل المجلس، وهو الذي يعطي حق الكلام للنواب ويمنعه، وفي سبيل المحافظة على النظام وضبط إدارة الجلسات يستطيع إخراج النائب غير المنضبط من المجلس بصورة مؤقتة، ويستطيع رفع الجلسات وتعليقها[3]. كما أعطى الدستور لرئيس الجمعية الوطنية صلاحية تعيين ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري، وهذه الصلاحية مساوية لصلاحية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ في هذا الصدد. وذلك طبقاً لنص المادة 56 من الدستور[4].

المطلب الثاني

تكوين مجلس الشيوخ

اعتمد المشرع الدستوري الفرنسي في تكوين مجلس الشيوخ أسلوباً مختلفاً عن الأسلوب الذي اعتمده في تكوين الجمعية الوطنية، هذا الاختلاف يظهر لنا بوضوح في البنود الآتية:

أولاً: عدد الأعضاء ومدة ولايتهم: أحال الدستور مسألة تحديد عدد أعضاء مجلس الشيوخ إلى القوانين التنظيمية، وذلك وفقاً لنص المادة 24 و25 منه، وعلى

---

[1]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص542.

[2]) نصت المادة 32 من الدستور على أن "ينتخب رئيس الجمعية الوطنية لمدة الفترة التشريعية. وينتخب رئيس مجلس الشيوخ بعد كل تجديد جزئي"

[3]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص556.

[4]) نصت المادة 56 من الدستور على أن "يتألف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء... يعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء، ورئيس الجمعية الوطنية ثلاثة أعضاء، ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء...".

هذا الأساس وطبقاً للمرسوم التنظيمي الصادر بتاريخ 15 تشرين ثـــاني 1958م[1]، بقي مجلس الشيوخ حتى عام 1986 يتألف من 283 عضواً، ارتفع هذا العدد منـــذ عام 1986 إلى 321، وأصبح منذ عام 2004 يتألف من 331 عضواً، هذا التغير كان نتيجة طبيعية للنمو والتطـــور في التوزيع الإقليمي للمواطنين الفرنسيين. غيـــر أن مدة ولاية هؤلاء الأعضاء بقيت تسع سنوات وتجدد جزئياً بنسبة الثلث كل ثلاثة أعوام[2].

لكن هذا الأمر بدأ بالتغير منذ التعديلات الجوهرية التي جرت على الدستور في 23 تموز 2008م، والقوانين التنظيمية التي صدرت تطبيقاً لتلك التعـــديلات. حيـــث حددت الفقرة الثالثة من المادة 24 من الدستور عدد أعضاء مجلس الشيوخ بما لا يتجاوز 348 عضواً[3]. وتنفيذاً لتلك الإصلاحات الدستورية، أصبح عـــدد أعضـــاء مجلس الشيوخ الحالي 343 شيخاً، وخفضت مدة ولايتهم البرلمانيـــة مـــن تســـع سنوات إلى ست سنوات؛ كما اتخذت إجراءات انتقالية تؤدي ابتداء من عـــام 2011 إلى أن يصبح عدد أعضاء مجلس الشيوخ 348 شيخاً وفي ذلك الحين سوف يُنتخب من بينهم 326 في إقليم فرنسا الأم ، و10 في تجمعات ما وراء البحار و 12 يمثلون الجالية الفرنسية المقيمة في الخارج.

كما اتخذت إجراءات لتجديد نصف مقاعد المجلس كل ثلاث سنوات، وذلك عن طريق توزع أعضاء المجلس على مجموعتين من الولايات متساوية الأهمية تقريباً عوضاً عن ثلاث مجموعات. هذا فضلاً عن تخفيض سنّ الأهلية بالنسبة لأعضـــاء المجلس من خمس وثلاثين إلى ثلاثين سنة. أما بالنسبة لشروط العضوية الأخرى فهي نفس الشروط المقررة لعضوية الجمعية الوطنية[4].

---

[1]) د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1 ــ مرجع سابق،ص364.

[2]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص368.

[3]) نصت الماد 24/ف3 من الدستور على أن "ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ الذين لا يمكن أن يتجـــاوز عددهم ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً، بالاقتراع غير المباشر. ويكفـــل تمثيـــل الجماعـــات الإقليميـــة للجمهورية فيه".

[4]) الموسوعة الحـــرة علـــى شـــبكة الانترنـــت/مجلـــس الشـــيوخ الفرنســـي http://en.Wikipedia.org/wiki/French/

ثانياً ــ انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ: وفقاً للفقرة الثالثة من المادة 24 من الدستور يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الاقتراع العام غير المباشر[1]. وفي هذا الإطار حُدّثتْ عملية انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق مبادرة مَجّلسِيه تمثلت في قانونين: أحدهما عضوي والآخر عادي.

وعليه يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ عبر الاقتراع العام غير المباشر من طرف هيئة انتخابية مكونة في كل إقليم أو ولاية (دائرة انتخابية) من : نواب ذلك الإقليم في الجمعية الوطنية، والمستشارين في مجالس المناطق التابعة لذلك الإقليم، ومن مندوبي المجالس البلدية الذين يشكلون 95% من الهيئة الانتخابية. وبالتالي يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ بصفة خاصة من طرف المستشارين البلديين. ويتغير عدد المندوبين من إقليم إلى آخر بحسب عدد سكان البلديات[2]:

وفيما يتعلق بأسلوب الانتخاب فيجري تبعاً لعدد الشيوخ المخصص لكل دائرة انتخابية، فإذا قل العدد المخصص عن خمسة شيوخ فيجري انتخابهم بنظام الأغلبية المطلقة على دورتين وفي ذات اليوم. أما الأقاليم المخصص لها خمسة مقاعد فأكثر، يتم الانتخاب فيها وفقاً لنظام التمثيل النسبي[3].

أما أعضاء مجلس الشيوخ الذين يمثلون الفرنسيين الماكثين خارج فرنسا وعددهم 12 والذين كانوا ينتخبون من قبل مجلس الشيوخ نفسه، أصبحوا يُنتخبون اليوم عن طريق التمثيل النسبي من طرف الـ 150 عضواً في المجلس الأعلى للجالية الفرنسية المقيمة في الخارج.

---

[1]) نصت الماد 24/ف3 من الدستور على أن "ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ الذين لا يمكن أن يتجاوز عددهم ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضوا، بالاقتراع غير المباشر. ويكفل تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية فيه".

[2]) الموسوعة الحرة على شبكة الانترنت/مجلس الشيوخ الفرنسي **http://en.Wikipedia .org/wiki/French/**

[3]) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص665.

وقد دلت البيانات المأخوذة في تشرين ثاني/نوفمبر 2006، على أن عدد أعضاء مجلس الشيوخ من النساء يبلغ 58 امرأة، أي بنسبة 17.5% من مجموعه. وأن التوزيع المهني لأعضاء المجلس يتوزع على القطاعات التالية[1]:

- **معلمون: 26% (87) شيخاً.**
- **موظفون عموميون: 15% (50) شيخاً.**
- **موظفون قطاع الأعمال: 15% (50) شيخاً.**
- **مهن قضائية وحرة: 12% (40) شيخاً.**
- **مهن طبية: 10% (32) شيخاً.**
- **مهن فلاحيه: 9% (30) شيخاً.**
- **تجار وصناعيون: 7% (23) شيخاً.**
- **بدون مهن معلنة: 6% (19) شيخاً.**

<u>ثالثاً ــ رئيس مجلس الشيوخ</u>: طبقاً لنص المادة 32 من الدستور[2]، يُنتخب رئيس مجلس الشيوخ لمدة ثلاث سنوات عقب كل تجديد للمجلس، ويمارس في رئاسته وإدارته لجلسات ومداولات مجلس الشيوخ ذات الصلاحيات التي أشرنا أليها في معرض بحث صلاحيات رئيس الجمعية الوطنية في منصبه.

ويناط برئيس مجلس الشيوخ صلاحيات دستورية مهمة: يجب على رئيس الدولة استشارته عند حلّ الجمعية الوطنية[3]، ويعين رئيس مجلس الشيوخ ثلاثة من الأعضاء التسعة للمجلس الدستوري، ويمكنه عرض أي قانون أو معاهدة على المجلس الدستوري إذا اعتبر النص مخالفاً للدستور. كما يُعتبر رئيس مجلس الشيوخ الشخصية الثانية في الجمهورية. ذلك أنه في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، لأي سبب كان، أو في حالة وجود ما يمنع الرئيس من ممارسة صلاحياته، يمارس رئيس مجلس الشيوخ جميع صلاحيات رئيس الجمهورية إلى حين إجراء الانتخابات واختيار رئيس جديد للجمهورية، ولكن لا يخوله ذلك اللجوء إلى الاستفتاء ولا إلى حل الجمعية الوطنية[4]. وهكذا تولى (ألان بوار) منصب

---

[1]) الموسوعة الحرة على شبكة الانترنت/مجلس الشيوخ الفرنسي http://en.Wikipedia.org/wiki/French/

[2]) نصت المادة 32 من الدستور على أن "... . وينتخب رئيس مجلس الشيوخ بعد كل تجديد جزئي"

[3]) نصت المادة 12/ف1 من الدستور على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل الجمعية الوطنية، بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين".

[4]) المادة 7/ف3 من الدستور.

رئاسة الجمهورية لمرتين بحكم موقعه كرئيس لمجلس الشيوخ: المرة الأولى كانت في 1969 والثانية عام 1974م[1].

ومن الملاحظ أن أهمية منصب رئيس مجلس الشيوخ لا تتمثل فقط في الصلاحيات المهمة التي منحه إياها الدستور فحسب، وإنما في مجلس الشيوخ الذي يظهر كعامل استقرار في النظام السياسي الفرنسي، ذلك أن هذا المجلس لا يمكن حله وتتخذ في سبيل ذلك قاعدة التجديد الجزئي التي اعتمدتها كافة الدساتير الفرنسية التي أخذت بنظام المجلسين في تكوين البرلمان.

رابعاً: مقر مجلس الشيوخ (قصر لكسمبورغ): يعتبر مقر مجلس الشيوخ الفرنسي (قصر لكسمبورغ) من أبرز الأماكن التاريخية التي شهدت عدداً من الأحداث السياسية الدرامية والمأساوية في تاريخ فرنسا على مدى أربعة قرون من الزمن، ويشكل بالنسبة للشعب الفرنسي مَعْلَماً ورمزاً من رموز كفاحه، ويعود تاريخ تشييده إلى عام 1612 حيث اختير مقراً لمجلس الشيوخ المحافظ، بعد انقلاب نابليون عام 1799[2].

المطلب الثالث

القواعد المشتركة في تكوين كل من المجلسين

إذا كان الدستور الفرنسي قد اختار أسلوب المغايرة والتباين في عدد من القواعد التي تحكم تكوين كل من مجلسي البرلمان، إلا أنه في ذات الوقت جعل بعض القواعد مشتركة فيما بينهما، وهي القواعد التي تبين الوضع القانوني لأعضاء المجلسين وتهدف إلى تقرير عدد من الضمانات التي تحافظ على حياديتهم وتؤمن لهم الحرية في ممارسة العمل البرلماني، مثل الحصانة البرلمانية، وعدم المسؤولية، والتعويض البرلماني، والفصل في صحة العضوية[3]. هذا فضلاً عن

---

[1]) الموسوعة الحرة على شبكة الانترنت/مجلس الشيوخ الفرنسي/http://en.Wikipedia .org/wiki/French

[2]) للمزيد حول هذا الموضوع: يراجع موقع مجلس الشيوخ الفرنسي على شبكة الأنترنت.

[3]) حول هذه الضمانات، يراجع في ذلك: بحثنا بعنوان "ضمانات استقلال أعضاء السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، تم تحكيمه وقبوله للنشر بتاريخ 2009/4/15م.

مبدأ التمانع، ونظام الرديف الذي يستقل به الدستور الفرنسي عن غيره من دساتير العالم[1]، وهذا ما سنبحثه في البندين التاليين:

أولاً ــ نظام الرديف Suppléant: يكاد الدستور الفرنسي أن ينفرد بهذا النظام الذي يعد من ابتكارات دستور الجمهورية الخامسة، هذا النظام يلزم كل مرشح لمنصب نائب أو شيخ أن يتقدم أمام الناخبين بترشيح مترافق مع مرشح يسمى بالبديل أو الرديف، وذلك بهدف الحلول مكانه، في حال قبول النائب أو الشيخ لعضوية الوزارة أو المجلس الدستوري أو تكليفه بمنصب آخر تزيد مدته عن ستة أشهر، أو في حال وفاة ذلك العضو أو عجزه، غير أنه لا يجوز للرديف الحلول محل العضو الأصيل في حال تقديم هذا الأخير لاستقالته، أما في حال استقالة الرديف من عضوية البرلمان تجرى انتخابات فرعية لِملِء المقعد الشاغر، ولا يحق للرديف أن يترشح في دورة لاحقة ضد عضو البرلمان الذي كان قد حل محله[2].

ثانياً ــ مبدأ التمانع Incompatibilité: هذا المبدأ تناوله الدستور في المادتين 23، و25 منه وترك تفصيلاته للقوانين العضوية[3]. ويقصد بالتمانع في القانون الفرنسي، تعارض الوظيفة أو الولاية البرلمانية مع عدد من الولايات الانتخابية

---

[1])نصت المادة 25 من الدستور في فقرتها الأولى والثانية على أن " يحدد قانون عضوي مدة سلطات كل مجلس، وعدد أعضائه، والتعويضات التي يتقاضونها، وشروط قابلية انتخابهم، ونظام عدم قابلية انتخابهم، وحالات التنافي". "كما يحدد الشروط التي ينتخب فيها الأشخاص المدعوون، في حال شغور مقعد، لاستخلاف النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ إلى أن يتم تجديد المجلس الذي ينتمون إليه، كلياً أو جزئياً، أو استخلافهم مؤقتاً في حال قبولهم تقلد وظائف حكومية".

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص545.

ــ د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص366.

[3]) نصت المادة 23 من الدستور في فقراتها الثلاث على أن "تتنافى وظائف عضو في الحكومة مع ممارسة أي ولاية برلمانية، وأي وظيفة تتعلق بتمثيل مهني ذات طابع وطني، ومع أي منصب في القطاع العام أو أي نشاط مهني". "يحدد قانون عضوي الشروط التي يستخلف بموجبها أصحاب مثل هذه الولايات أو الوظائف أو المناصب". "يجري استخلاف أعضاء البرلمان طبقا لأحكام المادة 25"

الأخرى، ومع المنصب الوزاري، ومع الوظائف العامة وعدد من الأنشطة والمصالح الخاصة، هذا التمانع يهدف إلى النأي بأعضاء مجلسي البرلمان عن تأثيرات السلطة التنفيذية، والهيئات المحلية، وأصحاب المصالح، وذلك من أجل المحافظة على حيدتهم ونزاهتهم خلال تأديتهم لمهامهم البرلمانية. وفي هذا الإطار منع المشرع الفرنسي على البرلمانيين الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان وأي من المناصب والوظائف والنشاطات التالية[1]:

1ـ رئاسة الجمهورية. 2ـ المنصب الوزاري. 3ـ عضوية المجلس الدستوري. 4ـ جميع الوظائف العامة غير الانتخابية. 5ـ عضوية الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ معاً. 5ـ المناصب العامة التي يكلف فيها العضو لمدة تزيد عن ستة أشهر. 6ـ عدم الجمع بين عضوية البرلمان وأكثر من ولاية انتخابية من الولايات التالية: ـ عضوية البرلمان الأوروبي، ـ المجالس البلدية، ـ مجالس الأقاليم والمناطق. بمعنى آخر أنه يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية واحدة في أحد هذه المجالس فقط[2].

المطلب الرابع

دور الأحزاب السياسية في تكوين مجلسي البرلمان

مع أن معظم الأحزاب السياسية الفرنسية التي مثلت الناخبين لفترة طويلة من الزمن كانت قد نمت داخل البرلمان، أي أنها انبثقت بشكل تدريجي من مجموعات وتكتلات داخل مجلسي البرلمان نفسه. غير أن هذه الأحزاب بقيت حتى عام 1958

---

[1]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ـ مرجع سابق، ص343.

[2]) ومع ذلك لم يتوقف المشرع الفرنسي عند هذا الحد، بل ذهب إلى أبعد من ذلك بالنسبة لترشيح الموظفين العموميين الذين يشغلون عدداً كبيراً من الوظائف العامة التي لها اتصال مباشر بالجمهور، حيث حرمهم المشرع من حق ترشيح أنفسهم لعضوية أي من مجلسي البرلمان لمدد تتراوح بين ستة أشهر وثلاث سنوات تبدأ من تاريخ ترك الموظف لعمله، كما امتد نطاق هذا الحرمان ليشمل الدوائر الانتخابية التي تقع ضمن المديرية التي مارس فيها الموظف العام عمله. وقد أخضع المشرع الفرنسي هذا الشرط لرقابة المجلس الدستوري، شأنه في ذلك شأن سائر المنازعات الانتخابية. يراجع: د. صلاح الدين فوزي: المجلس الدستوري الفرنسي ـ مرجع سابق،ص139-140.

تعمل في إطار العرف الدستوري. حيث كانت تلك التنظيمات الحزبية على مستوى الدوائر الانتخابية المحلية تهدف في الأساس إلى ضمان انتخاب أو إعادة انتخاب أعضاء ينتمون إلى كتل أو فئات داخل البرلمان[1].

لكنها المرة الأولى التي يعترف فيها دستور فرنسي بوجود الأحزاب كهيئات وتنظيمات سياسية، لها دورها وحرية تكوينها وممارسة نشاطاتها ضمن احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية، وذلك عندما نص دستور عام 1958 في مادته الرابعة على أن "تساهم الأحزاب والمجموعات السياسية في التعبير عن الاقتراع. وهي تتشكل وتمارس نشاطها بكل حرية. ويتعين عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية"[2].

هذا التطور خلق وضعاً جديداً يختلف عما كان سائداً منذ الجمهورية الأولى حتى نهاية الجمهورية الرابعة، وذلك من خلال توزيع الأحزاب وفقاً لمفاهيم جديدة، بعد أن كانت الأحزاب في السابق موزعة بصورة غير منضبطة على قطبين أو جبهتين، وفقاً لسياسة الاستقطاب بين اليمين واليسار. حيث اعتاد اليسار على تقديم نفسه على أنه ليس فقط الأكثر تقدمية على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي فحسب، وإنما على أساس أنه الممثل الحقيقي للديمقراطية منذ الجمهورية الأولى حتى أواخر الجمهورية الرابعة، كما كان الجمهوريون المتحمسون من أقصى اليسار يؤمنون بوجود سلطة تشريعية قوية وسلطة تنفيذية خاضعة لها، ويؤيدون منح حق الانتخاب للجميع، مع شدة عدائهم للكنيسة الكاثوليكية. وفي الجانب الأخر كان اليمين يؤمن بوجود سلطة تنفيذية قوية ومتفوقة على السلطة التشريعية، وقد بدا ذلك جلياً في الأوقات التي كان مسيطراً فيها على الساحة السياسية إبان الحكم الإمبراطوري، حيث كانت الجمعية الوطنية أمام مظهرين من مظاهر القوة المظهر

---

[1]) آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص369.

[2]) يراجع في ذلك: ــ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم المعاصرة ــ مرجع سابق، ص246.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص360.

الأول يتمثل بوجود سلطة تنفيذية مسيطرة، والمظهر الثاني داخل السلطة التشريعية ذاتها والمتمثل بهيمنة مجلس الشيوخ على الجمعية الوطنية[1].

لكن هذا الوضع قد تغير منذ بداية الجمهورية الخامسة عام 1958، حيث برزت قوى جديدة أفرزتها الانتخابات العامة على اختلاف مستوياتها، تمثلت هذه القوى بأحزاب الوسط (الحزب المسيطر)، هذا التيار الجديد اعتمد أيدلوجية مختلفة في هيمنته على السلطة، وذلك عن طريق تعدد الأحزاب وتفتتها، وهو الأسلوب المغاير لأيدلوجية الحزب الوحيد الذي يحتكر السلطة الشعبية من خلال منع الأحزاب الأخرى من العمل، ويختلف أيضاً عن حزب الأكثرية الذي يسعى من خلال قوته الانتخابية إلى أكثرية برلمانية مساندة للحكومة. وعلى هذا الأساس أخذت الأحزاب الفرنسية ــ مع كثرتها وتنوعها ــ تتوزع إلى ثلاث فئات: أحزاب اليمين وأحزاب الوسط وأحزاب اليسار. وفي ذات الوقت وجد داخل كل فئة من هذه الفئات، عدد من الأحزاب توصف بالمعتدلة وعدد آخر من الأحزاب توصف بالمتطرفة[2].

بيد أن هذا التعدد والتنوع للأحزاب السياسية لم يمنع من قيام ثنائية حزبية لعبت دوراً بارعاً في إدارة اللعبة السياسية سواء على مستوى الانتخابات الرئاسية أو على مستوى الانتخابات التشريعية لكل من مجلسي البرلمان، هذا فضلاً عن الدور الذي تلعبه تلك الأحزاب في العلاقة بين البرلمان والحكومة من جانب وبين رئيس الجمهورية والبرلمان من جانب آخر، ويظهر ذلك جلياً وواضحاً من خلال الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في تكوين كل مجلس من مجلسي البرلمان. ويتضح هذا الدور من خلال استقراء الخارطة الحزبية لتوزيع أعضاء الجمعية الوطنية الحالية في الانتخابات الأخيرة التي جرت عام 2007م[3].

---

[1]) لورانس غراهام وآخرون: السياسة والحكومة ــ مرجع سابق، ص145.

[2]) للمزيد حول نشأة وتطور الأحزاب السياسية الفرنسية، ودورها في الحياة العامة لفرنسا، يرجع:

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص360-385.

ــ آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص369-385.

ــ د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية ــ مرجع سابق، ص370-386.

ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص367-371..

([3]) http://en.Wikipedia .org/wiki/French/. National Assembly.

موجز نتائج انتخابات الجمعية الوطنية الحالية التي جرت بتاريخ 10 و 17 يونيو 2007

الأحزاب والتحالفات		1st الجولة			2nd جولة		مجموع المقاعد
		الأصوات	٪	المقاعد	الأصوات	٪	
الاتحاد من أجل الحركة الشعبية *(الاتحاد من أجل الحركة الشعبية)*	الحزب الحاكم	10.289.737	39.54	98	9.460.710	46.36	313
جديد المركز *(مركز نوفو)* (تحت راية *(majorité présidentielle*	نورث كارولاينا	616.440	2.37	8	433.057	2.12	22
الحق المتنوعة *(الغواصون droite)*	دي في دي	641.842	2.47	2	238.588	1.17	9
الحركة من أجل فرنسا *(الحركة من أجل فرنسا)*	قوة الحماية المتعددة الجنسيات	312.581	1.20	1	--	--	1
مجموع "الغالبية الرئاسية" (يمين)		11.860.600	45.58	109	10.132.355	49.65	345
الحزب الاشتراكي *(الحزب الاشتراكي)*	ملاحظة :	6.436.520	24.73	1	8.624.861	42،27	186
الحزب الشيوعي الفرنسي *(حزب communiste français)*	الحزب الشيوعي الفرنسي	1.115.663	4.29	0	464.739	2.28	15

وبالعودة أيضاً إلى نتائج انتخابات الجمعية الوطنية لعام 1993م نحد أن أعضاءها يتوزعون حسب انتماءاتهم على الأحزاب التالية: 1ـ التجمع من أجل الجمهورية (R. P. R)، يضم 258 نائباً. 2ـ الاتحاد من أجل الديمقراطية الفرنسية (U. D. F)، يضم 205 نواب. 3ـ الحزب الاشتراكي يضم 60 نائباً. 4ـ حزب الوسط يضم 24 نائباً.5ـ الحزب الشيوعي 23 نائباً. 6ـ نواب مستقلون عددهم 4 نواب.

أما فيما يتعلق بالانتماءات الحزبية لأعضاء مجلس الشيوخ في تلك الفترة فيمكن أن نجدها في الخارطة الحزبية التي كان يتكون منها مجلس الشيوخ في عام 1995، وذلك وفقاً للتكتلات التالية:1ـ كتلة التجمع من أجل الجمهورية 92 شيخاً. 2ـ كتلة الاشتراكيين 67 شيخاً. 3ـ كتلة اتحاد الوسط 63 شيخاً. 4ـ كتلة اتحاد الجمهوريين والمستقلين 48 شيخاً. 5ـ كتلة التجمع الديمقراطي 28 شيخاً. 6ـ الكتلة الشيوعية 15 شيخاً. 7ـ مستقلون 8 شيوخ.

على هذا الأساس فإن تكوين كل من مجلس النواب (الجمعية الوطنية) ومجلس الشيوخ الفرنسيين يخضع لعدد من المبادئ والأحكام الدستورية، أهمها أن

كليهما يتكون عن طريق الانتخاب، ولم يعد مجلس الشيوخ مجلساً أرستقراطياً أو وراثياً يلبي رغبات فئة أو طبقة معينة من طبقات المجتمع، حيث جاء تكوين كل من المجلسين متفقاً مع معظم التوجهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية بما يلبي رغبات الشعب الفرنسي.

المبحث الثاني

تنظيم مجلسي البرلمان الفرنسي

يخضع تنظيم مجلسي البرلمان الفرنسي لمجموعة من المبـــادئ والقواعـــد المشتركة التي تنظم أدوار انعقاد وعمل كل مجلس، حيث ذهب دستور الجمهورية الخامسة إلى وضع عدد من هذه المبادئ والقواعد العامة، وترك عدداً منها للنظام الداخلي لكل مجلس. وفي هذا الإطار سنعمل على بحث أدوار انعقـــاد المجلســـين (المطلب الأول)، التنظيم الداخلي لمجلسي البرلمان (المطلب الثاني)، الكتل واللجان البرلمانية (المطلب الثالث)، جلسات البرلمان (المطلب الرابع).

المطلب الأول

أدوار انعقاد المجلسين

ذهب دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 وتعديلاته إلى التمييز بين ثـــلاث حالات لانعقاد البرلمان: أولاًـــ أدوار الانعقـــاد العاديـــة، ثانياًـــ أدوار الانعقـــاد الاستثنائية، ثالثاًـــ أدوار الانعقاد الحكمية:ـــ

<u>أولاً: أدوار الانعقاد العادية</u>: وفقاً لنص المادة 28/ف1 مـــن الدســـتور يجتمـــع البرلمان في دورته السنوية العادية التي تبدأ في أول يوم عمل من شهر تشـــرين أول/أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر حزيران/يونيـــو. كمـــا اشـــترطت الفقرة الثانية من نفس المادة أن لا يتجاوز عدد الأيام التي يمكن لكل مجلـــس أن يعقد فيها جلساته، خلال الدورة العادية عن 120 يوماً، وأن يحدد كل مجلس عـــدد الأسابيع التي تعقد فيها جلساته[1]. في حين كان البرلمان قبل التعديل الدســـتوري الذي جرى عام 1995 يعقد في كل عام دورتين: الأولى تبدأ في الثاني من تشـــرين

---

[1]) نصت المادة 28 من الدستور في فقرتها الأولى والثانية على أنه " يجتمع البرلمان بقوة القانون في دورة عادية تبتدئ في أول يوم عمل من شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيـــو" . "لا يمكن أن يتجاوز عدد الأيام التي يمكن أن يعقد فيها جلساته، خلال الـــدورة العاديـــة، مائـــة وعشرين يوماً. ويحدد كل مجلس عدد الأسابيع التي تعقد فيها الجلسات".

أول وتنتهي بعد 80 يوماً، وهي بشكل أساسي لدراسة مشروع الموازنة العامة. أما الدورة الثانية فتبدأ في الثاني من نيسان وتنتهي بعد 90 يوماً على الأكثر[1].

كما أضاف التعديل الأخير ــ تعديل عام 2008 ــ الذي جرى على المادة 28 من الدستور نصاً جديداً يعطي الوزير الأول الحق في أن يقرر، بعد استشارة رئيس المجلس المعني أو أغلبية أعضاء كل مجلس، عقد جلسات في أيام إضافية[2].

ثانياً: أدوار الانعقاد الاستثنائية: وهي عبارة عن دورات غير عادية أو استثنائية تنعقد خارج المدة الزمنية المقررة لدورة البرلمان العادية، أي في فترات عطلة البرلمان، وتعقد بهدف مناقشة موضوع أو موضوعات معينة مسبقاً، وبناء على جدول أعمال محدد، إذ لا يمكن دعوة البرلمان خارج أدوار انعقاده العادية دون أن يكون هناك سبب معين لهذه الدعوة، وبالتالي لا تطرح في هذه الدورات سوى الموضوعات المدرجة على جدول الأعمال والتي على أساسها تمت دعوة البرلمان للانعقاد[3].

وقد نظم الدستور هذه الدورات في المادتين 29 و30 منه، إذ لا يمكن دعوة البرلمان لعقد مثل هذه الدورات واختتامها إلا بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية[4]، ويشترط في هذا المرسوم أن يكون صادر بناء على اقتراح من الوزير الأول أو من أغلبية مجموع عدد أعضاء الجمعية الوطنية، ولا يملك مجلس الشيوخ طلب عقد هكذا دورات، ذلك أن النص الدستوري جاء واضحاً ومحدداً في هذا الصدد (م29ف1)[5].

لكن المادة 29/ف2 ميزت بين حالتين: الحالة الأولى، وهي عندما ينعقد البرلمان في دورة استثنائية بناء على طلب من الجمعية الوطنية، إذ لا يجوز أن تتجاوز مدة هذه الدورة عن اثني عشرة يوماً على الأكثر، أما الحالة الثانية التي

---

[1]) د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص666.

[2]) نصت الفقرة الثالثة من المادة 28 من الدستور على أنه " يمكن أن يقرر الوزير الأول، بعد استشارة رئيس المجلس المعني أو أغلبية أعضاء كل مجلس، عقد جلسات في أيام إضافية".

[3]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص554.

([4]) French – Constitution: Article 30.

([5]) French – Constitution: Article 29 [Extraordinary Sessions] (1).

ينعقد فيها بناء على طلب من الوزير الأول فلم يحدد الدستور مدتها[1]. كما عهد الدستور إلى الوزير الأول دون سواه، إمكانية طلب عقد دورة استثنائية أخرى قبل انقضاء الشهر الذي يلي صدور مرسوم اختتام الدورة الاستثنائية، وهذا التخصيص للوزير الأول يعني أن الجمعية الوطنية لا تستطيع طلب أكثر من دورة استثنائية خلال عطلة البرلمان (م29/ف3) [2].

ثالثاً: أدوار الانعقاد الحكمية: وهي الأدوار التي ينعقد فيها البرلمان حكماً بقوة القانون ودون الحاجة إلى دعوة لانعقاده، وفي الحالات الثلاث التالية[3]:

1ـ يلتئم البرلمان وجوباً، عندما يقرر رئيس الجمهورية استخدام الصلاحيات المقررة له بموجب المادة 16 من الدستور التي نصت على أنه "إذا كانت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة وسلامة ترابها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية، معرضة لخطر جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة، ....يجتمع البرلمان وجوباً"[4].

2ـ يلتئم البرلمان وجوباً، بعد حل الجمعية الوطنية وانتخاب جمعية جديدة، وذلك في ثاني يوم خميس يلي انتخابها. وتفتتح وجوباً دورة مدتها خمسة عشر يوماً[5].

3ـ يلتئم مجلسي البرلمان خارج فترات انعقاد دوراتهما، خصيصاً لسماع رسالة رئيس الجمهورية، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 18 من الدستور[6].

([1]) French – Constitution: Article 29 [Extraordinary Sessions] (2).

([2]) French – Constitution: Article 29 [Extraordinary Sessions] (3).

([3]) French – Constitution: Article 30 [Opening and Closing Procedure]"Except where Parliament convenes as of right, extraordinary sessions shall be opened and closed by decree of the President of the Republic".

([4]) French – Constitution: Article 16 [State of Emergency] (1) " When the institutions of the Republic, the independence of …" &"(4) Parliament shall meet *ipso jure"*..

([5]) French – Constitution: Article 12 [Dissolution of National Assembly] (2)"The National Assembly shall convene as of right on the second Thursday following its election. Should it so convene outside the period prescribed for the".

[6]) نصت المادة 18 من الدستور في فقراتها الثلاث على أن ""يخاطب رئيس الجمهورية المجلسين بواسطة رسائل يعهد بها إلى من يتلوها أصالة عنه ولا تتبعها أي مناقشة". "ويمكنه أن يتناول الكلمة أمام البرلمان المجتمع في مؤتمر لهذا الغرض ويمكن أن يتبع تصريحه هذا بمناقشة تجري دون حضوره ولا

المطلب الثاني

التنظيم الداخلي لمجلسي البرلمان

يمارس كل مجلس من مجلسي البرلمان مهامه من خلال التنظيم الداخلي لكل منهما، ويحكم هذا التنظيم عدد من القواعد التي تكاد أن تتشابه فيما بين المجلسين، وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين عدد من الأجهزة الداخلية والقواعد المتبعة في تسيير الأعمال البرلمانية لكل مجلس وعلى النحو التالي:

أولاً: رئاسة كل من المجلسين: سبق أن أشرنا إلى أن كل مجلس مستقل عن الآخر في اختيار رئيسه وفقاً للأحكام المقررة في الدستور. كما بينا أن لكل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ عدد من الصلاحيات والمهام الرئيسية، تتمثل في إدارة جلسات المجلس الذي يرأسه، وتطبيق نظامه الداخلي، بالإضافة لعدد من الصلاحيات الدستورية المقررة لرئيس كل مجلس.

ثانياً: مكتب المجلس: لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مكتب يسمى بمكتب المجلس، وهو عبارة عن جهاز جماعي يتألف في كل مجلس من 22 عضو ينتخبهم المجلس من بين أعضاءه لمدة ثلاث سنوات[1].

وتتخذ في مكتب كل مجلس جميع القرارات المهمة الخاصة بتسيير عمل المجلس المعني، كما يملك مكتب كل مجلس تفسير النظام الداخلي وتطبيقه، وتطبيق قرارات المجلس الخاصة بالحصانة، ومراقبة تطبيق قاعدة التمانع، والنظر

تكون موضوع أي تصويت" . "ويجتمع مجلسا البرلمان خصيصا لهذا الغرض خارج فترات انعقاد دوراتهما".

[1]) يتوزع هؤلاء الأعضاء على عدد من الوظائف: نواب الرئيس وعددهم /6/ يخلفونه في رئاسة الجلسات العلنية، أمناء السر وعددهم /12/ يتحققون من نزاهة الاقتراع، وثلاثة أعضاء يتولون عدد من المهام المالية والإدارية، بالإضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ الذي يتولى رئاسة مكتب مجلس الشيوخ، ورئيس الجمعية الوطنية الذي يتولى رئاسة مكتب مجلس الجمعية. يراجع في ذلك: ــ الموسوعة الحرة على شبكة الانترنت/البرلمان الفرنسي/http://en.Wikipedia .org/wiki/French

في قرارات قبول اقتراحات مشروعات القوانين، وإعداد نظام موظفي المجلس، وتقدير شروط ممارسة التصويت، وتشكيل الوفود لتمثيل المجلس[1].

ثالثاً: مؤتمر الرؤساء: يشكل هذا المؤتمر أحد الهيئات الدائمة في البرلمان الفرنسي، ويضم عن كل مجلس: رئيس المجلس ونوابه، ورؤساء الكتل واللجان البرلمانية، والمقرر العام للجنة الموازنة. ويمثل الحكومة في هذا المؤتمر أحد أعضائها، وغالباً ما يمثلها الوزير الأول إذا كان الأمر يتعلق بالقضايا المهمة.

ويعود تاريخ هذا المؤتمر إلى عام 1911، حيث كان قبل صدور دستور عام 1958 يكتسب أهميته من كونه سيد قراراته في إدراج الموضوعات وتحديد الجدول الأسبوعي لأعمال المجلس، في حين كان ممثل الحكومة لا يملك أياً من الوسائل التي تمكنه من التأثير في جدول أعمال المجلسين، سوى تقديم مطالب الحكومة إلى البرلمان. غير أن مهام هذا المؤتمر أصبحت محدودة بالنظر إلى الوسائل التقريرية التي أصبح ممثل الحكومة يملكها وفقاً للمادة 48 من الدستور، واقتصر دور المؤتمر على تحديد ملحق لجدول الأعمال الأسبوعي، وتنظيم المناقشات وتوزيعها بين الكتل البرلمانية[2].

رابعاً: الكتل البرلمانية: منح دستور عام 1958 في مادته الرابعة الحرية للأحزاب والجماعات السياسية الفرنسية في المشاركة والتعبير عن اتجاهات الرأي العام ضمن احترام مبادئ السيادة الوطنية[3]. وعلى هذا الأساس اعترف البرلمان الفرنسي لأعضائه ــ كلٌّ في إطار المجلس الذي ينتمي إليه ــ بالحرية في تشكيل التكتلات البرلمانية، وذلك بموجب النظام الداخلي لكل من المجلسين. لكن انتماء الأعضاء لمثل هذه التجمعات ليس بالأمر الملزم[4].

---

[1]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص550.

[2]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص442.

[3]) نصت المادة الرابعة من الدستور في فقراتها الثلاث على أن "تساهم الأحزاب والمجموعات السياسية في التعبير عن الاقتراع. وهي تتشكل وتمارس نشاطها بكل حرية. ويتعين عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية.

[4]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص552.

وفي هذا الإطار يتوزع أعضاء كل مجلس على شكل ائتلافات سياسية في كتل ينبغي أن تتألف كل كتلة من 15 عضواً على الأقل في مجلس الشيوخ، و 20 عضواً على الأقل في الجمعية الوطنية، يقوم هؤلاء بتعيين مرشَّحيهم لإشغال المناصب في المكتب وفي اللجان، ويُبدون مواقفهم بشأن النصوص المطروحة على المجلس الذي ينتمون إليه. ويتمتع رؤساء هذه الكتل بصلاحيات خاصة في مجرى المناقشة، ويتمتعون بعضوية مؤتمر الرؤساء الذي يضبط جدول أعمال الدورة، ويمكنهم أثناء عقد الجلسة، طلب اقتراع علني أو رفع الجلسة[1].

خامساً: الخدمات الاستشارية والإدارية المساندة: إلى جانب الأعضاء البرلمانيين يوجد في كل من المجلسين أكثر من ألف موظف برلماني يساهمون بشكل غير مباشر في سير العملية التشريعية وفي الرقابة البرلمانية: أبحاث ودراسات، توثيق وطباعة الوثائق البرلمانية، أمانة اللجات، مساعدة رؤساء الجلسات، محاضر المناقشة، اتصالات وتطور تكنولوجي...، ويسهرون على حسن السير المادي للمؤسسة[2].

المطلب الثالث

اللجان البرلمانية

اللجان البرلمانية في مجلسي البرلمان الفرنسي شأنها شأن مثيلاتها في معظم برلمانات العالم، ذلك أن التنظيم الموضوعي والمنهجي لعمل البرلمان ــ سواء أكان هذا العمل عملاً تشريعياً أم عملاً رقابياً ــ يتطلب أن لا يحال مباشرة إلى المجلس المختص في جلسة عامة قبل دراسته وتمحيصه من جانب فريق مصغر يتألف من بين أعضاء البرلمان يسمى (اللجنة)، ويكون هذا الفريق أكثر تجانساً من الناحية الموضوعية والمنهجية، الأمر الذي يتيح له دراسة الموضوع من مختلف جوانبه بتمعن وروية، قبل إحالته إلى أي من مجلسي البرلمان للتصويت

---

[1]) الموسوعة الحرة على شبكة الانترنت/البرلمان الفرنسي/http://en.Wikipedia .org/wiki/French

[2]) المرجع السابق.

عليه[1]. لكن الدستور الفرنسي (دستور 1958) وقد حدد عدد هذه اللجان وقيد من حرية مجلسي البرلمان في هذا الصدد، حيث جاء بخلاف ما رأينا بالنسبة للجان المجلسين في كل من الكونجرس الأمريكي والبرلمان البريطاني[2]. وعليه ينبغي التمييز بين ثلاثة أنواع من اللجان في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وهي:

<u>أولاً: اللجان الدائمة</u>: ذهب واضعو دستور الجمهورية الخامسة في إطار جهودهم الرامية إلى إقامة شكل من أشكال ترشيد وعقلنة العمل البرلماني بدقة إلى الحد من دور ونفوذ اللجان البرلمانية، وذلك عن طريق الحد من عدد اللجان الدائمة في كل من مجلسي البرلمان، حيث قررت المادة 43 من الدستور تحديد عدد هذه اللجان في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بست لجان[3]، بينما كان عدد اللجان الدائمة في ظل دستور الجمهورية الرابعة (دستور عام 1946) يصل إلى 19 لجنة في الجمعية الوطنية وحدها[4]. وفي إطار دستور عام 1958، جاءت المادة 36 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، فنصت على اسم واختصاصات كل لجنة من اللجان الدائمة الست[5]:

---

[1]) د. علي الصاوي: بحث بعنوان اللجان البرلمانية ودورها في العمل البرلماني، منشور على هذا الموقع التاي: ــ **<u>http://www.pogar.org/publications/legisture/sawi1a/section4.html</u>**

[2]) ذلك أن الكونجرس الأمريكي بمجلسيه ــ على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من أي نص يشير إلى وجود هذه اللجان ــ كان له مطلق الحرية في تشكيل ما شاء من اللجان البرلمانية على اختلاف أنوعها، وهذه الحرية أيضاً يمارسها البرلمان البريطاني بمجلسيه وفقاً لدستوره العرفي في هذا الشأن.

[3]) نصت المادة 43/ف2 على أن "تحال المشاريع والاقتراحات التي لم يقدم بشأنها مثل هذا الطلب، على اللجان الدائمة التي يحدد عددها بست لجان في كل مجلس".

[4]) آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ــ مرجع سابق، ص335.

[5]) اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية، هي:

1 ــ لجنة الثقافية والأسرة والشؤون الاجتماعية**Cultural, Family and Social Affairs Committee**.

2 ــ لجنة الشؤون الاقتصادية والبيئة والتخطيط الإقليمي **Economic Affairs, Environment and Regional Planning Committee**.

3 ــ لجنة الشؤون الخارجية **Foreign Affairs Committee** .

4 ــ لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة **National Defiance and Armed Forces Committee**.

ويجري تشكيل لجان الجمعية الوطنية لمدة سنة مع بداية الدورة البرلمانية العادية في كل عام، لكن انخفاض عدد هذه اللجان، يميزها بارتفاع عدد أعضائها، الأمر الذي يجعلها عبارة عن تجمعات، يضم بعضها ربع عدد أعضاء المجلس تقريباً. أما لجان مجلس الشيوخ الدائمة وعددها ست لجان أيضاً، يجري تشكيلها بعد كل تجديد جزئي للمجلس لمدة ثلاث سنوات[1].

ويتم اختيار أعضاء اللجان الدائمة في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ على أساس التمثيل النسبي للجماعات والأحزاب السياسية، وبناء على ترشيح من رؤساء هذه المجموعات. وكل لجنة لها مكتب دائم لتنسيق أعمالها يتكون من رئيس وعدد من الأعضاء، وثلاثة أو أربعة نواب للرئيس، وثلاثة أو أربعة مقررين. وتؤدي اللجان الدائمة مهامها في مجلسي البرلمان من خلال دور مزدوج يتمثل في:

1ــ دراسة مشاريع القوانين ومناقشتها مادة مادة، ووضع تقريرها اللازم بشأن المشروع قبل طرحه على هيئة المجلس بكامله وذلك وفقاً لعدد من الخطوات.

2ــ مراقبة أعمال الحكومة ووضع المجلس في صورة ما يجري حول قيام الهيئات العامة بنشاطاتها وفقاً لمقتضيات السياسة العامة للدولة.

وما ينبغي ملاحظته أن التعديلات الدستورية الأخيرة التي أجريت عام 2008م قد رفعت عدد هذه اللجان إلى ثمانٍ لجان بموجب المادة 43/ف1 التي نصت على أن

---

5 ــ لجنة الاقتصاد والتخطيط والتمويل العام Finance, General Economy and Planning Committee.

6 ــ لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة Constitutional Acts, Legislation and General Administration Committee.

ــ الموسوعة الحرة على شبكة الانترنت/البرلمان الفرنسي/اللجان الدائمة http://en.Wikipedia .org/wiki/French/

[1]) اللجان الدائمة في مجلس الشيوخ، هي: 1 ــ لجنة الشؤون الثقافة (54 عضوا). 2 ــ لجنة الشؤون الاقتصادية والتخطيط (78 عضواً). 3 ــ لجنة الشؤون الخارجية، الدفاع الوطني والقوى المسلحة (54 عضواً). 4 ــ لجنة الشؤون الاجتماعية (54 عضواً). 5 ــ لجنة المالية (45 عضواً). 6 ــ لجنة القانون (45 عضواً).

ــ الموسوعة الحرة/البرلمان الفرنسي/اللجان الدائمة /http://en.Wikipedia .org/wiki/French

"تحال مشاريع واقتراحات القوانين على إحدى اللجان الدائمة التي يحدد عددها بثماني لجان في كل مجلس".

ثانياً: اللجان الخاصة: وفقاً لنص المادة 43/ف3 من الدستور[1] يوجد إلى جانب اللجان الدائمة، لجان خاصة مؤقتة تنشأ لدراسة مشروع أو اقتراح قانون بناء على طلب من الحكومة أو المجلس الذي قدم المشروع إليه، وهذه اللجان تشكل وتمارس مهامها بذات الطريقة التي تشكل بها اللجان الدائمة، لكنها تختلف عن هذه الأخيرة في أنها مؤقتة تنتهي وتنحل بانتهاء مهمتها[2].

ثالثاً: لجان التحقيق وبعثات تقصي الحقائق: لعبت هذه اللجان دوراً مؤثراً في ظل دستور الجمهوريتين الثالثة والرابعة، عندما تحولت إلى أجهزة ذات استقلال ذاتي في مراقبة الحكومة سياسياً، وكانت أكثر دقة من اجتماع المجلس بكامله، وأصبح كل وزير يجد نفسه أمام لجنة برلمانية، وبصورة أدق أمام لجنتين: الأولى من مجلس النواب والثانية من مجلس الشيوخ. هذا الوضع أدى بواضعي دستور عام 1958 إلى أخذ حذرهم من موضوع اللجان البرلمانية بشكل عام ومن لجان التحقيق البرلمانية بشكل خاص، الأمر الذي ترتب عليه خلو الدستور من أي نص يشير إلى إنشاء مثل هذا النوع من اللجان، وبالإضافة إلى ذلك عمد المؤسسون لهذا الدستور ــ عند اللجوء لمثل هذه اللجان ــ إلى تحديد عملها ومدتها وصلاحياتها، وذلك بموجب المادة 6 من المرسوم التنظيمي الصادر في 17 مارس 1958 بشأن عمل المجالس النيابية. وتحديداً يحظر إنشاء لجنة لتقصي الحقائق بشأن الأحداث التي تؤدي إلى الإجراءات القانونية[3].

ومع ذلك، ومنذ عام 1991 بفضل توسيع نطاق التحقيقات، وبالدعاية التي تحققت لجلسات الاستماع، أصبحت لجان التحقيق الآن أمراً واقعاً يمثل وسيلة فعالة

---

[1]) نصت الفقرة الثانية من المادة 43 من الدستور على أن "تحال مشاريع أو اقتراحات القوانين، بطلب من الحكومة أو المجلس الذي أخطر بشأنها، بغرض دراستها، على لجنة معينة خصيصا لذلك".

[2]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص551.

[3]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص443-445.

في جمع المعلومات ورصدها، وغدت استنتاجاتها عرضة ليكون لها تأثير على عمل الحكومة. علاوة على ذلك، فمنذ عام 2003 أصبح لمؤتمر الرؤساء دوراً بناءاً في الموافقة على اقتراح من رئيس الجمعية الوطنية أو من رئيس مجلس الشيوخ في إنشاء لجان تحقيق مؤقتة وبعثات تقصي الحقائق[1]. لكن إنشاء أي لجنة تحقيق أو بعثة لتقصي الحقائق ليس بالأمر اليسير في أي من مجلسي البرلمان[2]:

المطلب الرابع

جلسات مجلسي البرلمان

جلسات البرلمان هي الاجتماعات العامة التي يعقدها أي من المجلسين على شكل هيئة عامة لأعضاء كل مجلس، للمناقشة والتداول في الموضوعات المدرجة والمستجدة على جدول الأعمال. ولا تقتصر هذه الجلسات على أدوار الانعقاد العادية، وإنما تكون خلال جميع أدوار الانعقاد الأخرى. كما تخضع هذه الجلسات إلى عدد من الأحكام الدستورية، والقواعد التنظيمية، والأعراف البرلمانية، والتي تكاد أن تكون مشتركة بين المجلسين. سنعمل على إيجازها في النقاط التالية:

أولاً: عقد الجلسات: وفقاً لما نصت عليه المادة 28/ف4 بعد تعديلها عام 1995 أصبحت جلسات مجلسي البرلمان تلتئم خلال الدورات العادية في ثلاثة أيام من كل أسبوع (الثلاثاء، الأربعاء، الخميس)[3]، ولا يشترط أي نصاب معين لعقد هذه

---

[1]) الموسوعة الحرة/البرلمان الفرنسي/لجان التحقيق/http://en.Wikipedia .org/wiki/French

[2]) ذلك أن تشكيل لجان التحقيق يتطلب عدد من الخطوات التي تتلخص فيما يلي: 1 ــ المبادرة، وتأخذ شكل اقتراح بطلب إنشاء لجنة تحقيق يتقدم به واحد أو عدد من النواب، ويجب أن يحدد في هذا الاقتراح موضوع التحقيق وأسبابه. 2 ــ ومن ثم يحال إلى لجنة دائمة ذات الصلة بالموضوع، وتعطى هذه اللجنة مدة شهر واحد من تاريخ توزيع الاقتراح لتتمكن من تقديم تقريرها إلى المجلس. 3 ــ بعد أن تنتهي اللجنة الدائمة من وضع تقريرها، تقوم برفعه إلى المجلس المعني (وفي معظم الحالات تكون الجمعية الوطنية) لمناقشته والتصويت عليه بالأغلبية في جلسة عامة. 4ــ وفي جميع الحالات التي يتم فيها تشكل لجان التحقيق، فإن مثل هذه اللجان تنتهي مهمتها وتنحل تلقائيا بمجرد بدء التحقيق القضائي بشأن الأحداث التي أدت إلى إنشائها. ــ المرجع السابق.

[3]) نصت م28/ف4 من الدستور على أن "تحدد أيام ومواقيت عقد الجلسات في نظام كل مجلس".

الجلسات، إلا في الجلسات المخصصة لموضوعات يقتضي التصويت عليها أغلبية خاصة تتطلب حضور كامل أعضاء المجلس.

ثانياً: مبدأ علنية الجلسات: وفقاً لنص المادة 33/ف1 من الدستور[1]، ومن حيث المبدأ تعقد جلسات كل من المجلسين بشكل علني، وهذه العلنية مضمونة من خلال السماح للجمهور بحضور المناقشات التي تجري في كل من المجلسين، ومن خلال نقل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة لمناقشات البرلمان. غير أن الفقرة الثانية من نفس المادة[2] سمحت لكل مجلس بعقد جلسات سرية بناء على طلب من الوزير الأول أو ربع أعضاء المجلس، لكنه لم يسبق منذ عام 1958 لأي من المجلسين أن عقد جلسات سرية خلال تاريخ الجمهورية الخامسة[3].

ثالثاً: جدول الأعمال: منذ عام 1958 لم يتحقق للبرلمان الفرنسي بمجلسيه أن يكون سيد نفسه في وضع جدول أعماله كما كان سائداً في ظل دستور الجمهورية الثالثة والرابعة عندما كان كل مجلس سيد جدول أعماله مع الاحتفاظ للحكومة بحقها في مواجهة كل مجلس وفقاً لما يتفق مع إرادتها[4].

بيد أن المادة 48 (معدلة عام 2008) من الدستور، قررت عدداً من القيود على حرية البرلمان، وبشكل خاص ما ورد في الفقرة الأولى من هذه المادة والتي نصت على أن "يتضمن جدول أعمال المجلسين، من باب الأولوية وحسب الترتيب الذي تضعه الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين التي أودعتها الحكومة واقتراحات القوانين التي قبلتها". وهكذا فإن هذه الأحكام تعطي الحكومة ــ بشكل عملي وواضح ــ الحق في تحديد جدول أعمال البرلمان، وفي هذا الصدد تجري جلسات كل مجلس وفقاً لجدول أعمال محدد مسبقاً، تدرج فيه الموضوعات التي يجب

---

[1]) نصت م33/ف1 من الدستور على أن "جلسات المجلسين علانية. وينشر المحضر الكامل للمداولات في الجريدة الرسمية".

[2]) نصت م33/ف2 من الدستور على أنه "ويمكن أن يجتمع كل مجلس في لجان سرية بطلب من الوزير الأول أو عشر أعضائه".

[3]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص555.

[4]) أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص438.

مناقشتها خلال تلك الدورة، حيث يعلن هذا الجدول قبل شهر من تاريخ دورة البرلمان[1].

رابعاً: المناقشات: يقوم مؤتمر الرؤساء بتحديد الوقت اللازم للمناقشات العامة في كل من مجلسي البرلمان، وعادة ما يجري تقسيم هذا الوقت بين الكتل البرلمانية والجماعات السياسية وفقاً لنسبة تمثيلها وأهميتها العددية في البرلمان، وذلك طبقاً للنظام الداخلي لكل مجلس، حيث نظمت المواد من 130-133 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية هذا الأمر، فأعطت لكل مجموعة بما لا يقل عن 30 دقيقة من وقت الكلام، على أن يتحدث عن كل جماعة رئيسها الذي يعد المعبر عن موقفها من موضوع النقاش، (م132/ف3 من النظام الداخلي)[2].

ويرأس هذه الجلسات ــ وما ينطوي تحتها من مناقشات ــ رئيس الجمعية ورئيس مجلس الشيوخ كل في مجلسه، ويتولى الرئيس المعني إدارة النقاش وإعطاء حق الكلام، وحفظ النظام داخل المجلس. وتجري جميع المناقشات بحضور الوزير المكلف بالشؤون البرلمانية، وحضور الوزراء المعنيين، حيث لا يوجد في النظام الدستوري الفرنسي ما يمنع من حضور أعضاء الوزارة لجلسات البرلمان والمشاركة في مناقشاته إذا طلبوا ذلك[3].

خامساً: التصويت: من حيث المبدأ نصت المادة 27 من الدستور على أن "حق تصويت أعضاء البرلمان هو حق شخصي"، كما نصت على "حظر التصويت بناء

---

[1] نصت المادة 48 في فقراتها التالية على عدد من القيود الأحكام التي تنظم عمل مجلسي البرلمان وهي: "المادة 48. [سارية المفعول منذ أول مارس 2009] دون الإخلال بتطبيق الفقرات الثلاث الأخيرة من المادة 28، ف1 "يضبط كل مجلس جدول الأعمال". ف2 "يخصص أسبوعان من الجلسات من ضمن أربعة أسابيع من باب الأولوية وبحسب الترتيب الذي تضعه الحكومة، لدراسة النصوص وللمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال".

([2]) (article 132, paragraph 3 of the Rules of Procedure) : "Normally, each group has a minimum of 30 minutes speaking time, the remaining speaking time being shared by the group between two speakers at the most, with at least 5 minutes for each of them"

[3]) الموسوعة الحرة على شبكة الانترنت/البرلمان الفرنسي/التصويت/ملف رقم 42 http://en.Wikipedia .org/wiki/French/

على تعليمات ملزمة"، لكنها سمحت بصفة استثنائية لأعضاء المجلسين بممارسة هذا الحق بالإنابة (الوكالة)، وذلك في الحدود التي وضعها المرسوم الصادر في 7 نوفمبر 1958، حيث حدد الحالات التي يسمح فيها للبرلماني بالتصويت بهذه الطريقة، وفي جميع الأحوال يبقى التصويت بالوكالة محدوداً ومقيداً[1].

وعادة ما يجري التصويت بعد ظهر يوم الخميس، أي في اليوم الثالث لمناقشات البرلمان (الثلاثاء، الأربعاء، الخميس) من كل أسبوع، غير أن النظام الداخلي يسمح الآن لمؤتمر الرؤساء أن يقرر مسبقاً، الطابع العام للتصويت وعلى وجه الدقة لحظة الاقتراع، وذلك لإتاحة الفرصة أمام أكبر عدد من النواب في الحضور إلى قاعة المجلس. ويجري التصويت في كل من المجلسين بأحد الطرق الثلاث التالية[2]:

1 ــ الطريقة التقليدية، وتتم إما برفع الأيدي أو بالوقوف والجلوس.

2 ــ طريقة الاقتراع العام، وتسمى هذه الطريقة بالاقتراع على المنصة، وذلك عن طريق نموذج خاص يقوم كل عضو بتعبئته على المنصة، ويتم فرز الأصوات وإعلان النتيجة على الفور. وتجرى هذه الطريقة بناء على قرار مؤتمر الرؤساء أو من رئيس الجلسة أو بناء على طلب من الحكومة أو من قبل اللجنة المسؤولة.

3 ــ التصويت الالكتروني: يستطيع العضو أن يضوت عن طريق استخدام لوحة المفاتيح الالكترونية بشكل مباشر، وفي نهاية عملية الاقتراع يعلن رئيس الجلسة النتيجة ويدعو لعرضها على ثلاث شاشات الكترونية داخل القاعة.

([1])France–Constitution: Article 27 [Unrestricted Decisions] paragraph 1. All mandatory instructions shall be null and void. paragraph 2. The right to vote of the members of Parliament shall be personal. paragraph 3. An organic act may, exceptionally, authorize the delegation of a vote. In this case, no member may be delegated to cast more than one vote.

[2]) الموسوعة الحرة ع/البرلمان الفرنسي/التصويت/ملف رقم http://en.Wikipedia .org/wiki/French/42

المبحث الثالث

سلطات مجلسي البرلمان

ودور السلطة التنفيذية في ممارستها

على الرغم من أن مجلس الشيوخ الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة، لم يعد مجلساً أرستقراطياً، إذ يجري تكوينه عن طريق الانتخاب، إلا أن سلطاته أصبحت محدودة أمام السلطات الممنوحة لمجلس النواب (الجمعية الوطنية) من جانب، وأمام الدور الذي تلعبه الحكومة في عمل البرلمان من جانب آخر.

ويعود ذلك إلى أن الدستور لم يكتف بإقامة نوع من التوازن الظاهري بين المجلسين داخل البرلمان نفسه، إنما عمد إلى إقامته بين البرلمان والحكومة من جهة أخرى. ذلك أنه لم يعد بوسع مجلس الشيوخ أن يتحدى إرادة الجمعية الوطنية أو الحكومة في مجال التشريع، وغالباً ما تستغني الحكومة عن موافقة مجلس الشيوخ على القوانين عن طريق إحالتها إلى لجنة مشتركة[1].

وعليه فمن المتعذر دراسة سلطات كل مجلس بمعزل عن الأخر، أو بمعزل عن الدور الذي تلعبه الحكومة في ممارسة تلك السلطات، وعلى هذا الأساس سنعمل على بحث الوظيفة التشريعية لمجلسي البرلمان ودور السلطة التنفيذية في ممارستها (المطلب الأول) الوظائف غير التشريعية لمجلسي البرلمان ودور السلطة التنفيذية في ممارستها (المطلب الثاني)، الرقابة المتبادلة بين مجلسي البرلمان والحكومة ودور المعارضة في ممارستها (المطلب الثالث).

---

[1]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص343.

المطلب الأول

الوظيفة التشريعية لمجلسي البرلمان

ودور السلطة التنفيذية في ممارستها

طبقاً لأحكام الدستور يمارس البرلمان الفرنسي وظيفته التشريعية في نطاق محدد وضمن موضوعات معينة (الفرع الأول)، وذلك وفقاً لعدد من الإجراءات التي يجب على البرلمان والحكومة سلوكها في عملية صنع القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نطاق ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية

القاعدة المتبعة في الأنظمة النيابية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، أن يكون القانون من صنع البرلمان باعتباره المالك والممثل لسيادة الشعب، وهو صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل وعلى أوسع نطاق. لكن الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958 حصر نطاق ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية ضمن موضوعات محددة وردت حصراً في المادة 34 منه، وفي عدد من المواد الأخرى المتصلة بإجراءات تعديل الدستور، والموضوعات التي أوجب الدستور تنظيمها بموجب قانون أساسي، والمعاهدات الدولية التي لا يجوز تصديقها إلا بموجب قانون. وفيما عدا ذلك من المسائل، ينعقد الاختصاص فيها للسلطة التنفيذية، وذلك عن طريق تنظيمها بواسطة اللوائح المستقلة التي تقوم بإصدارها وفقاً للمادة 37 من الدستور[1]. وفي هذا الإطار ينبغي التمييز بين عدد من القوانين التي يمكن للبرلمان أن يمارس صلاحياته التشريعية في نطاقها.

<u>أولاً: القوانين العادية</u>: حددت المادة 34 من الدستور على سبيل الحصر الموضوعات التي يجب على البرلمان تنظيمها بموجب القانون، حيث نصت على أن "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي: ..."[2]: كما حددت المجال الذي يحدد فيه

---

[1]) د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص651.

[2]) الموضوعات التي يجب على البرلمان تنظيمها بموجب قانون: ــ الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يمنح إياها المواطنون لممارسة الحريات العامة، ــ الجنسية، ووضع الأشخاص وأهليتهم،⇐

القانون المبادئ الأساسية فقط، ويترك تفاصيلها للسلطة التنفيذية لتنظيمه بواسطة المراسيم التنظيمية (اللوائح المستقلة)، فنصت على أن "يضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية: ..."[1]:

<u>ثانياً: القوانين المالية وقانون الموازنة</u>: أضافت المادة 34 من الدستور عدداً من التشريعات المالية وجعلتها من الصلاحيات التشريعية لمجلسي البرلمان، وهي القوانين التي تحدد الموارد والأعباء المالية للدولة، بما في ذلك قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، والقوانين التخطيطية والبرامج التوجيهية التي تحدد أهداف وخطط ونشاطات الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي[2].

والأنظمة المتعلقة بالزواج، والتركات، والهبات. ــ تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المقررة بشأنها، والإجراءات الجزائية والعفو، وإنشاء درجات جديدة للهيئات القضائية، ووضع القانون الأساسي للقضاة. ــ فرض الضرائب مهما تكن طبيعتها، ونسبها، وكيفيات تحصيلها،ونظام إصدار النقود. ــ النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية، والمجالس المحلية، والهيئات التمثيلية للفرنسيين. ــ إنشاء فئات من المؤسسات العامة. ــ الضمانات الأساسية التي يمنح إياها الموظفون المدنيون والعسكريون في الدولة. ــ تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. المصدر: الدستور الفرنسي المعدل في 23 يوليو 2008 /http://en.Wikipedia .org/wiki/French constitution

[1]) المجالات التي يحدد فيها القانون المبادئ الأساسية، هي: ــ التنظيم العام للدفاع الوطني. ــ الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية، واختصاصاتها، ومواردها. ــ التعليم. ــ الحفاظ على البيئة. ــ نظام الملكية، والحقوق العينية، والالتزامات المدنية والتجارية.ــ حق العمل، والحق النقابي، والضمان الاجتماعي. المصدر: الدستور الفرنسي المعدل في 23 يوليو 2008 http

[2]) النص الكامل للفقرات الخامسة والسادسة والسابعة من المادة 34 من الدستور، حسب ترجمتها إلى اللغة الانجليزية:

<u>French constitution: Article 34 [Legislative Powers]</u>

5 -Finance Acts shall determine the revenue and expenditure of the State in the conditions and with the reservations provided for by an Institutional Act.

6 -Social Security Financing Acts shall lay down the general conditions for the financial equilibrium thereof, and taking into account forecasted revenue, shall determine expenditure targets in the conditions and with the reservations provided for by an Institutional Act.

7 -Programming Acts shall determine the objectives of the action of the State.

-Programming Acts shall establish the multiannual guidelines for public finances. They shall be part of the objective of balanced accounts for public administrations.

لكن صلاحية البرلمان في مجال الشؤون المالية لم تكن مطلقة، حيث اتجه الدستور إلى التخفيف والحد منها عن طريق عدد من القيود الدستورية التي وضعها على البرلمان عند مباشرته لهذه الوظيفة، هذه القيود تتمثل في الآتي:

- **إلغاء حق المبادرة البرلمانية في النفقات العامة، وذلك طبقاً لنص المادة 40 من الدستور، والتي ألغت حق أعضاء المجلسين في التقدم بأي اقتراحات تودي إلى تخفيض في الموارد العامة، أو إلى إحداث عبء في النفقات العامة[1].**
- **الحد من مبدأ التخصيص في الموازنة: وهذا المبدأ يعني أن لا يقوم البرلمان بالتصويت على الموازنة بمجملها وعلى شكل أبواب أو فصول، وذلك بهدف منع السلطة التنفيذية من إجراء أي مناقلات مالية ما بين فصول الموازنة. غير أن القانون الأساسي الصادر في 2 كانون الثاني 1959 قد حد من هذا المبدأ وذلك بتصويت مجلسي البرلمان على أبواب الموازنة دون التصويت على بنودها[2]، وقد حل محله قانون 1 أغسطس 2001 (LOLF) [3] بنفس الأحكام تقريباً.**
- **في حال إخفاق مجلسي البرلمان أو أحدهما في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة للدولة خلال مدة 70 يوماً من تاريخ إحالته إلى البرلمان، عندئذ يحق للحكومة إصداره بموجب مرسوم تنظيمي[4].**

The provisions of this article may be further specified and completed by an Institutional Act.

([1]) French constitution: Article; 40"Private Members' Bills and amendments introduced by Members of Parliament shall not be admissible where their enactment would result in either a diminution of public revenue or the creation or increase of any public expenditure".

[2]) د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق، ص374.

([3]) Institutional Law on Finance Laws dating from August 1, 2001 (LOLF) which replaced the ordinance incorporating the institutional law of January 2, 1959.

ــ http://en.Wikipedia .org/wiki/ National Assembly.

[4]) ويجري ذلك وفقاً للخطوات التي رسمتها المادة 47 من الدستور، حيث قررت أنه إذا لم تفصل الجمعية الوطنية، في قراءة أولى، في أجل أربعين يوماً من إيداع المشروع، تخطر الحكومة مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيها في أجل خمسة عشر يوماً، وتتبع بعد ذلك الشروط المنصوص عليها في المادة

- **عند إخفاق مجلسي البرلمان أو أحدهما في إقرار مشروعات قوانين تمويل الضمان الاجتماعي خلال مدة 50 يوماً من تاريخ إحالتها إلى البرلمان، عندئذ يحق للحكومة إصدارها بموجب مرسوم تنظيمي[1].**

<u>ثالثاً: القوانين العضوية (الأساسية)</u>: وهي القوانين التي تتعلق بموضوعات دستورية بحكم طبيعتها وجوهرها، أي أنها تتناول تنظيم شأن من الشؤون الهامة والعامة للدولة، كما هو بالنسبة لتنظيم السلطات العامة وتأتي هذه القوانين وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية في مرتبة الوسط بين الدستور والقوانين العادية التي تصدر عن البرلمان[2].

إذ يكاد الدستور الفرنسي أن ينفرد بهذا النوع من القوانين عندما أطلق عليها القوانين الأساسية أو العضوية، وفقاً لنص المادة 46 منه، حيث أناط المشرع الدستوري أمر إقرارها إلى المشرع العادي (البرلمان)، وذلك عن طريق الإحالة بموجب النصوص الدستورية في عدد من الموضوعات التي ارتأى أن يضفي عليها طابع القوانين العضوية، فوصل عددها في الدستور الحالي لعام 1958 إلى ستة عشر موضوعاً وردت في نواح متفرقة من مواد الدستور[3].

---

45. وفي جميع الأحوال إذا لم يفصل البرلمان فيه بعد انقضاء أجل سبعين يوماً، يمكن للحكومة أن تضع المشروع موضع التنفيذ بموجب مرسوم.

[1]) وذلك بموجب التعديل الذي طرأ على الدستور بتاريخ 22 شباط 1996 والذي أضفى على هذا النوع من القوانين صفة الاستعجال ووفقاً للخطوات التي رسمتها المادة 1/47 من الدستور. حيث منحت الجمعية الوطنية مدة 20 يوماً، ومجلس الشيوخ 15 يوماً، أصبحت فيما بعد 20 يوماً، و 10 أيام للانتقال بين المجلسين. وفي جميع الأحوال إذا لم يفصل البرلمان في المشروع خلال الأجل المحدد بـ 50 يوماً، يمكن للحكومة أن تضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بموجب مرسوم.

[2]) للمزيد من التفاصيل حول القوانين الأساسية (العضوية) يراجع:

ـ د. حسن البحري: القانون الدستوري، ط1، دمشق 2209م، ص 102-115.

ـ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ـ مرجع سابق، ص482.

[3]) ومثال ذلك عندما أحالت الفقرة الأخيرة من المادة السادسة مسألة تطبيق المادة المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية إلى قانون عضوي، فنصت على أن "تحدد كيفيان تطبيق هذه المادة بموجب قانون عضوي"، كذلك المادة13 المتعلقة بالوظائف التي تملأ بقرار من مجلس الوزراء، والمادة 23 المتعلقة بنظام أعضاء المجلسين وحالات التمانع مع المنصب الوزاري، ... الخ. للمزيد من التفاصيل، يراجع: ـ

وقد لجأ واضعي الدستور الفرنسي إلى هذا النوع من القوانين، بهدف تكملة الدستور وتحديد شروط تطبيقه، وذلك بحجة أنه لا يمكن للدستور بمفهومه الشكلي احتواء جميع الأحكام المتعلقة بتنظيم وسير السلطات العامة للدولة، ومن أجل تفادي حشو الدستور بالقواعد القانونية، لجأ المؤسسون إلى المفهوم المادي للدستور باعتماد نظام القوانين العضوية[1].

وعلى هذا الأساس جاء الدستور الفرنسي بهذا النوع من القوانين، وأُخضعت عملية إقرارها وإصدارها ــ وفقاً للمادة 46 من الدستور ــ إلى عدد من الإجراءات والشروط التي تختلف عن إجراءات وضع القوانين العادية[2]:

<u>رابعاً: تعديل الدستور</u>: يمارس البرلمان بمجلسيه صلاحية تعديل الدستور، وذلك وفقاً للأحكام المقررة في المادة 89 منه[1]، وهي:

د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص44. ـــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص345.

[1]) أيضاً شكلت هذه القوانين أحد الوسائل التوفيقية الهامة بين مختلف أفكار ومصالح المشاركين في المناقشات المتعلقة بإعداد دستور عام 1958، ذلك أنه كلما كان هناك نقطة خلافية بين أطراف النقاش، تم إحالتها إلى قانون عضوي. للمزيد حول هذا الموضوع يراجع: د. نيبالي فضة: بحث بعنوان "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2/2008م ــ جامعة مولود معمر ــ الجزائر، ص124-125.

[2]) حسب نص المادة 46 من الدستور تخضع عملية إقرار القوانين العضوية إلى عدد من الإجراءات والشروط التي تختلف عن إجراءات وضع القوانين العادية، وهي: 1ــ في حالة الاستعجال يجب انقضاء مهلة 15 يوماً من تاريخ إيداع مقترح أو مشروع القانون قلم أي من المجلسين إلى تاريخ مناقشته في جلسة عامة. 2ــ في الأحوال التي تتطلب الاستعجال يجب انقضاء المدد المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 42 من الدستور، وهي أنه لا يمكن إجراء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون، في الجلسة، وفي قراءة أولى أمام المجلس الذي أخطر أولاً، إلا بعد انقضاء أجل ستة أسابيع من إيداعه. ولا يمكن إجراؤها أمام المجلس الذي أخطر ثانياً به، إلا بعد انقضاء أجل أربعة أسابيع من إحالته إليه, 3ــ في حال اختلاف المجلسين على نص القانون، تشكل لجنة مشتركة مهمتها التوفيق بين المجلسين حول النقاط الخلافية، وفي حال استمرار الخلاف وغياب الاتفاق فإن قرار الجمعية الوطنية هو الذي يحدد مصير القانون، لكن عليها أن تصوت عليه بالأغلبية المطلقة لمجموع عدد أعضائها. 4ــ لا يمكن إصدار القانون العضوي إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور.

1. لأعضاء المجلسين حق المبادرة بتعديل الدستور، وهذا الحق يتساوى فيه البرلمان مع رئيس الجمهورية على شكل اقتراح[2],
2. يتساوى مجلسا البرلمان في التصويت على اقتراح التعديل، ومعنى ذلك أن التصويت قد يكون أولاً إما في مجلس الشيوخ وإما في الجمعية الوطنية، ويأتي هذا التصويت بصيغة واحدة وفي ذات الوقت في كل من المجلسين، هذا مع مراعاة المهل المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 42 من الدستور قبل طرح التعديل للتصويت. غير أن موافقة المجلسين على التعديل لا تعتبر نافذة إلا بعد أن ينال الموافقة عن طريق الاستفتاء[3].
3. أجاز الدستور أن لا يعرض مشروع التعديل على الاستفتاء متى قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد على شكل مؤتمر. وفي هذه الحالة، لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها. ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر[4].
4. لا تجوز مباشرة أي إجراء تعديل أو مواصلته في حالة المساس بالسلامة الترابية[5]. ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة[6].

الفرع الثاني

عملية صنع القانون (الإجراء التشريعي)

يمارس كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ دورهما في عملية صنع القانون والتي تسمى في فرنسا بالإجراء التشريعي، لكن هذا الدور لا يقتصر على البرلمان وحده، وإنما يمتد إلى السلطة التنفيذية التي تلعب دوراً رئيسياً في هذا الصدد، وذلك من خلال المراحل والإجراءات التالية:

---

[1]) وفقاً لأحكام لمادة 11 من الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب مباشرة على تعديل الدستور دون مرور هذا التعديل على أي من مجلسي البرلمان.

([2]) French constitution: Article 89; Paragraph1.
([3]) French constitution: Article 89; Paragraph2.
([4]) French constitution: Article 89; Paragraph3.
([5]) French constitution: Article 89; Paragraph 4.
([6]) French constitution: Article89; Paragraph 5.

أولاً: المبادرة التشريعية (اقتراح القوانين): طبقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 39 من الدستور يعود حق المبادرة التشريعية لكل من أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ، ورئيس الوزراء[1]. وعندما تكون المبادرة صادرة عن أي من أعضاء المجلسين، يطلق عليها (اقتراح قانون)، وعندما تكون صادرة عن الحكومة يطلق عليها (مشروع قانون) [2]:

أ ــ صدور المبادرة من قبل أعضاء المجلسين (اقتراح قانون): يجوز لكل نائب أو شيخ ــ منفرداً أو مجتمعاً مع أي عدد من زملائه في المجلس الذي ينتمي إليه ــ أن يتقدم باقتراح قانون، إلا أنه في الغالب ما تأتي المبادرة التشريعية من قبل الجماعات السياسية والكتل البرلمانية في كل مجلس، لكنها في جميع الأحوال تبقى خاضعة لقيدين: 1 ــ يحب أن تبقى في دائرة المواضيع التي تدخل في نطاق القانون. 2 ــ أن لا تؤدي في حال قبولها وإقرارها، إلى نقص في موارد الدولة أو إلى إحداث عبء في النفقات العامة، وإلا وقعت تحت طائلة الدفع بعدم القبول[3]. هذا مع الأخذ بالاعتبار أن الحكومة تملك عدداً من الوسائل لعرقلة اقتراحات أعضاء كل من المجلسين، ذلك أنها هي التي تتحكم بجدول أعمال البرلمان[4].

ب ــ صدور المبادرة من قبل الحكومة (مشروع القانون): أعطى الدستور الفرنسي لرئيس الوزراء الحق في التقدم بمشروعات القوانين على اختلاف أنواعها ومستوياتها (تعديلات دستورية، قوانين عضوية، قوانين مالية، قوانين عادية)، كما رسمت الفقرة الثانية من المادة 39 عدداً من الخطوات التي يجب على الحكومة سلوكها في هذا الصدد، يمكن إيجازها فيما يلي[5]:

([1])French constitution: Article 39; Paragraph1."Both the Prime Minister and Members of Parliament shall have the right to initiate legislation. ".

[2]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص345.

([3]) French constitution: Article 40; "Private Members' Bills and amendments introduced by Members of Parliament shall not be admissible where their enactment would result in either a diminution of public revenue or the creation or increase of any public expenditure".

[4]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص558.

([5]) French constitution: Article 39 Paragraph 2.

1ــ تقوم الحكومة بعد وضع مشروع القانون بأخذ رأي مجلس الدولة فيه، وذلك بهدف بيان مشروعية أحكامه، ومدى تطابقه مع المجال المحدد للقانون، "لكن مجلس الدولة لا يمكنه أن يبحث مطلقاً في ملائمة هذه الأحكام"[1].

2ــ بعد التعديلات الدستورية التي أجريت عام 2008، أصبحت الحكومة مكلفة بأن تعرض على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كل خطة أو كل مشروع قانون تخطيط ذو طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي لإبداء رأيه فيه[2].

3ــ بعد إقراره من قبل مجلس الوزراء، يصدر على شكل مرسوم باسم الحكومة.

4ــ يودع مشروع القانون إلى مكتب أحد مجلسي البرلمان، إذ يمكن لأي مجلس النظر فيه أولاً، باستثناء مشروعات القوانين المالية ومشاريع قانون تمويل الضمان الاجتماعي، التي يتوجب إيداعها إلى الجمعية الوطنية والنظر فيها أولاً[3].

<u>ثانياً: الإحالة إلى اللجان البرلمانية المختصة</u>: تحال مشاريع أو اقتراحات القوانين من قبل المجلس الذي أخطر بشأنها، بغرض دراستها، على لجنة معينة خصيصاً لهذا الغرض. وفي الأحوال التي لا تشكل فيها لجنة خاصة ــ وهو الأمر الغالب في معظم الحالات ــ تحال على إحدى اللجان الدائمة التي حدد الدستور عددها بثمانِ لجان في كل مجلس[4].

بعد أن تنتهي اللجنة المختصة من دراسة ومناقشة مشروع أو مقترح القانون، تقوم بتعيين مقرراً للقيام بتقديم المشروع إلى المجلس المعني، ويجب أن يوضع على جدول أعمال المجلس للمناقشة في جلسة عامة. وهنا تأتي المرحلة الحاسمة بالنسبة لمقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، حيث تلعب الحكومة

---

[1]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص559.

[2]) للمزيد حول هذا الموضوع يراجع: الباب الحادي عشر من الدستور الفرنسي والمتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بعد أن تم إدخال بعض التعديلات الجوهرية على الدور الاستشاري لهذا المجلس.

([3]) <u>French constitution: Article 39 Paragraph3;</u> "Bills primarily dealing with the organization of territorial communities [ ] shall be tabled first in the Senate.".

[4]) الفقرة الأولى والثانية من المادة 43 من الدستور.

دوراً أساسياً في جدول أعمال البرلمان، وهذا الأمر يجعل الطريق غير متاحة أمام تلك المقترحات للوصول إلى الجلسة العامة، في حين أنها على العكس تماماً بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من طرف الحكومة[1].

لكن هذا الأمر لا يمكن التسليم به على إطلاقه، خصوصاً بعد التعديلات المتوالية التي أدخلت على المادة 48 من الدستور. فمنذ أكتوبر (تشرين الأول) 1995، تُخصص شهرياً جلسة لجدول أعمال يحدده مجلس الشيوخ، وجلسة لجدول أعمال تحدده الجمعية الوطنية وذلك بموجب الفقرة الثالثة من تلك المادة[2]. ومنذ مارس/آذار 2009 وبعد التعديل الجذري الذي أدخل على الفقرة الأولى والخامسة من المادة 48 أصبح كل مجلس يتساوى مع الحكومة في تحديد جدول أعماله وفقاً لأولويات رسمتها التعديلات الدستورية. هذا مع استحداث نص جديد، وهو نص الفقرة الخامسة التي نصت على أن يخصص يوم واحد من الجلسات في الشهر لجدول عمال يضبطه كل مجلس بمبادرة من مجموعات المعارضة ومن مجموعات الأقليات البرلمانية في المجلس المعني[3].

<u>ثالثاً: مناقشة مشروعات القوانين أمام المجلسين</u>: بعد تسجيل مقترح أو مشروع القانون على جدول أعمال أحد المجلسين، يناقش أعضاء المجلس المعني

---

[1]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص561.

[2]) الفقرة الثالثة من المادة 48 من الدستور(معدلة):

ــ <u>French constitution: Article 48 Paragraph 3;</u> "At one sitting a month priority shall be given to the agenda determined by each House".

[3]) نص الفقرة الأولى الخامسة من المادة 48 من الدستور بعد التعديلات التي طرأت على الدستور عام 2008 ووضعت موضع التنفيذ اعتبار من أول مارس/آذار 2009:

ــ <u>French constitution: Article 48 Paragraph 1;</u> " Without prejudice to the application of the last three paragraphs of article 28, the agenda shall be determined by each House".

ــ <u>French constitution: Article 48 Paragraph 5;</u> " One day of sitting per month shall be given to an agenda determined by each House upon the initiative of the opposition groups in the relevant House, as well as upon that of the minority groups. ".

في جلسة عامة مشروع القانون مادة مادة، ويخضع المشروع وما يدور حوله من مناقشات في كل من المجلسين إلى القواعد والإجراءات التالية[1]:

ــ يحق للحكومة المشاركة في المناقشة وإجراء المداخلات، وعادة ما يدور النقاش بين مقرر اللجنة المعنية والوزير المختص. كما تملك الحكومة حق إجراء التعديلات سواء على المشروع المقدم من قبلها أو على المقترح المقدم من قبل البرلمانيين، حالها في ذلك حال أعضاء البرلمان (م44 من الدستور).

ــ بعد إقرار المشروع من قبل المجلس الذي قدم أمامه أولاً، يحال إلى المجلس الآخر، وتتبع بشأنه نفس الإجراءات التي اتبعت في المجلس الأول(م45 من الدستور).

ــ من أجل إقرار أي قانون يجب أن يتم إقرار نفس النص على التوالي من قبل كل مجلس من مجلسي البرلمان.

ــ إذا لم يتم الموافقة على المشروع في أي من المجلسين تبدأ عملية ما يسمى (بالمكوك)، أي انتقال القانون من مجلس إلى مجلس لإعادة قراءته.

ــ في الأحوال العادية بإمكان الحكومة إيقاف هذا المكوك بعد قراءتين في كل مجلس. وذلك بطلبها تشكيل لجنة مشتركة متساوية الأعضاء تتكّون من سبعة أعضاء من كل مجلس، مكلفة بتحرير صيغة تسوية توافقية بالمواد محلّ الخلاف. والحكومة هنا تلعب دوراً أساسياً في هذه العملية، كونها هي وحدها القادرة على طلب تأليف اللجنة المشتركة، وهي القادرة على تقرير مصير القانون من خلال الأدوات الدستورية المقررة لها في حال عدم توصل اللجنة المشتركة إلى إنهاء الخلاف، وفي هذه الحالة يمكن تصور الاحتمالات التالية:

---

[1]) فيما يتعلق بإجراءات مناقشة القوانين وإقرارها في كل من مجلسي البرلمان، يراجع:

ــ نصوص المواد الدستورية المنوه عنها أعلاه.

ــ http://en.Wikipedia .org/wiki/French/ National Assembly /42 ملف رقم/التصويت.

ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص475 وما بعدها.

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص460 وما بعدها.

ــ د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص344 وما بعدها.

- **يمكن للحكومة أن تستمر بنقل النص أمام المجلسين في قراءة جديدة، وأن تضع مجلس الشيوخ على قدم المساواة مع الجمعية الوطنية.**
- **يمكن للحكومة اللجوء إلى التصويت المغلق، ومقتضاه أن لا يجري التصويت على المشروع مادة مادة، وإنما يصوت عليه بكامله أو على شكل أجزاء دون إجراء أي تعديلات عليه، وذلك بهدف تجنيب النص أي تشوهات قد تؤدي إلى الإخلال به.**
- **يمكن للحكومة أن تقفل باب النقاش وتعطي الكلمة الأخيرة للجمعية بعد قراءة أخيرة في كل من المجلسين.**

ـ يمكن للحكومة في الأحوال التي تستدعي الاستعجال أن تعطي مشروع القانون صفة الاستعجال، التي يكتفي من خلالها بقراءة واحدة أمام كل مجلس، وفي حال الاختلاف يمكن اللجوء إلى تأليف اللجنة، وإلى أسلوب التصويت المغلق.

<u>رابعاً: مرحلة إصدار القوانين:</u> بعد أن يتم إقرار القانون من مجلسي البرلمان بشكل أو بآخر، يحال إلى رئيس الجمهورية، الذي يتمتع في هذا الشأن ـ وفقاً لأحكام المادة 10 من الدستور[1]ـ بثلاثة خيارات: إما التصديق على القانون، أو أن يطلب من البرلمان قبل انقضاء الأجل المحدد، مداولة ثانية بشأن القانون أو بعض مواده. ولا يمكن للبرلمان رفض إجراء هذه المداولة. أما الخيار الثالث، فهو الذي يتيح لرئيس الجمهورية إحالة القانون إلى المجلس الدستوري، إذا رأى في القانون ما يتعارض مع الدستور، وعلى المجلس الدستوري أن يبدي رأيه خلال ثلاثين يوماً من إحالة القانون إليه. ويجب على رئيس الجمهورية أن يمارس أياً من خيارته في هذا الصدد خلال أجل الخمسة عشر يوما التي تلي إرسال القانون المصادق عليه بصفة نهائية إلى الحكومة[2].

([1]) French constitution: Article 10 Paragraphe 1&2.

[2]) يقصد بالإصدار جعل القانون نافذاً، ولا يعتبر نافذاً إلا بعد إصداره من قبل رئيس الجمهورية، ولا يكتسب هذه الصفة إلا بعد تغليفه بصيغة مرسوم، ويعتبر تاريخ المرسوم هو التاريخ الرسمي للقانون، وليس تاريخ إقراره من قبل مجلسي البرلمان. يراجع: أندريه هوريو: القانون الدستور ج2 ـ مرجع سابق، ص478/479.

المطلب الثاني
الوظيفة الرقابية لمجلسي البرلمان
ودور الحكومة في ممارستها

يملك البرلمان الفرنسي عدداً من الوسائل والإجراءات التي يستطيع تحريكها بوجه الحكومة ليحاسبها عن الأعمال التي قامت بها، وعن السياسة التي تعهدت بتنفيذها، وذلك من خلال الأسئلة البرلمانية، ولجان التحقيق، وطرح مسؤولية الحكومة (توجيه اللوم). كما تملك السلطة التنفيذية مقابل ذلك الحق في حل البرلمان، والتحكم بجدول أعمالهً. أما وقد سبق أن بحثنا عدد من وسائل الرقابة المتبادلة بشكل مفصل خلال دراسة نظام المجلسين في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، نكتفي هنا بإيجاز خصوصيتها بالنسبة لمجلسي البرلمان الفرنسي من خلال الفروع الآتية:

<u>أولاً:الأسئلة البرلمانية</u>: الأسئلة البرلمانية سواء أكانت شفهية أم خطية، فهي تشكل بالنسبة للبرلمانيين أحد أدوات الحوار الأكثر فاعلية بين الحكومة والبرلمان، ذلك أنها تتيح لأي عضو من أعضاء المجلسين الاستعلام عن عمل أو نشاط حكومي معين، بهدف تمكينه من الإطلاع على مواضيع دقيقة في الشؤون الجارية، هذا فضلاً عن كونها ذات طابع فردي لا تنطوي على أي تصويت أو تؤدي إلى تقديم مذكرة لحجب الثقة عن الحكومة. وقد أنشئ هذا الحق بموجب دستور عام 1958 وتعزز في التعديل الدستوري لعام 1995 فخصص جلسة أسبوعية لمناقشة الأسئلة الشفهية[1].

كما أضاف التعديل الدستوري الأخير لعام 2008 مساحة كافية من وقت البرلمان لطرح الأسئلة والإجابة عليها في دورات البرلمان العادية والاستثنائية، حيث نصت المادة 48/ف6 على أن "تخصص جلسة واحدة في لأسبوع على الأقل،

([1]) http://en.Wikipedia .org/wiki/French/ National Assembly/parliamentary Questions. : للمزيد يراجع الموقع الالكتروني

بما في ذلك أثناء الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة 29، من بـــاب الأولوية، لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها"[1].

لكن هذا الأمر يخضع لبعض القواعد التنظيمية داخل مجلس الشيوخ وداخـــل الجمعية الوطنية على السواء، وذلك من خلال مؤتمر الرؤساء، الذي يقـــرر فـــي بداية كل دورة للبرلمان عدد من الأسئلة التي يمكن أن تطرح خلال كل جلســـة (25 سؤال حالياً) وتوزيعها بين المجموعات السياسية، حيث يحصل كل فريق على حصة من الأسئلة التي تتناسب مع الحجم العددي لأعضائه.

أما الأسئلة المكتوبة التي تحظى بشعبية كبيرة، فهي تمكن كل عضـــو مـــن أعضاء المجلسين ــ على السواء ــ من توجيه سؤال مكتوب إلى عضو محدد من أعضاء الحكومة، وفي موضوع معين ومحدد فيما يخص وزارته والهيئات التابعة لها، هذا العضو أو الوزير يملك مهلة شهر للإجابة على السؤال وإذا لـــم يـــتمكن لأسباب مبررة، يعطى مدة شهر آخر كحد أقصى، ويتم نشر الإجابة على هذا النوع من الأسئلة في الجريدة الرسمية خلال مدة الشهرين[2].

<u>ثانياً: لجان التحقيق البرلمانية</u>: رأينا فيما سبق أن واضعي دستور عـــام 1958 كانوا حذرين تجاه لجان التحقيق، لذلك جاء الدستور خالياً من أي إشارة إليها، كما تتبعنا تطورها إلى أن أصبحت أمراً واقعاً فيما بعد. وأصبح بوسع كل مجلـــس أن يلجأ إليها باعتبارها من وسائل الرقابة الفاعلة التي يستخدما البرلمان فـــي ســـبيل جمع المعلومات بشأن مسألة أو قضية معينة تتعلق بالشؤون العامة للدولة. ويأتي تشكيل هذه اللجان بناء على قرار من أغلبية أعضاء أحد المجلسين، وفـــي حـــال تشكيلها، تكون مؤلفة من 21 عضواً في مجلس الشيوخ، ومـــن 30 عضـــواً فـــي

([1]) French constitution: Article 48 Paragraph 6.

[2]) منذ بداية الدورة الثالثة عشرة لمجلس النواب، أصبح النواب مدعوون إلى وضع أسئلتهم فـــي شـــكل الكتروني باستخدام موقع محدد لهذا الغرض. وأول نتيجة لذلك أنها أطلقت العنان لزيادة عـــدد الأســـئلة المكتوبة: فقد ارتفع الإجمالي من 3700 من الأسئلة المكتوبة التي قدمت في عام 1959 إلى 12000 في عام 1994، وإلى أكثر من 32000 سؤال في العام 2006.

http://en.Wikipedia .org/wiki/French/ National Assembly/parliamentary Questions. للمزيد يراجع الموقع الالكتروني:

الجمعية الوطنية. غير أنه يمكن للحكومة عرقلة تشكيل هذه اللجان عن طريق عدم إدراج موضوعها على جدول الأعمال إذا رغبت بذلك. وفي جميع الأحوال يجب على لجنة التحقيق أن تنهي عملها وتنهي وجودها خلال مدة أقصاها ستة أشهر[1].

لكن التعديل الدستوري لعام 2008 أضاف للمادة 51 نصاً جديداً وهو نص المادة 2/51. "يمكن إنشاء لجان تحقيق داخل كل مجلس للقيام باستقاء معلومات تساعد على ممارسة مهام المراقبة والتقويم المحددة في الفقرة الأولى من المادة 24".

ثالثاً: نطاق مسؤولية الحكومة أمام مجلس الشيوخ: في هذا الإطار فرق دستور عام 1958 بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية ولم يساوي بينهما، ولم يعد لمجلس الشيوخ الحق في مساءلة الحكومة سياسياً، ولم يعد قادراً على أن يتحداها، بعد أن كان يطيح بها قبل عام 1946، لكن الفقرة الرابعة من المادة 49 من الدستور الحالي نصت على أنه "يجوز للوزير الأول أن يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة"، هذا النص يعطي لمجلس الشيوخ ــ بكل تأكيد ــ الحق في رفض الموافقة إذا طلبتها الحكومة، غير أن هذا الرفض من الناحية الدستورية لا يؤدي إلى استقالة الحكومة، ومع ذلك فإنه من الناحية السياسية يؤدي إلى تصادمها مع مجلس الشيوخ، ويسبب لها الحرج الذي يجعلها في وضع ضعيف أمام الرأي العام.

وهذا ما أكدته الوقائع التي جرت بين عامي 1958 و 1969 حينما كان أعضاء مجلس الشيوخ يشكلون البؤرة الحقيقية للمعارضة، الأمر الذي أدى إلى قيام كراهية عميقة بين الجنرال ديغول والنخب السياسية التقليدية التي كانت تحتل مقاعد هذا المجلس، وقد سعى الجنرال ديغول في نهاية عهده إلى محاولة إلغاء مجلس الشيوخ ولم يتمكن من ذلك، وكان هذا هو العامل الأول الذي أدى إلى خروج ديغول من اللعبة السياسية في فرنسا[2].

---

[1]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص566.

[2]) يراجع في ذلك: ــ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص250.

ــ أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص449.

ومن جانبنا نرى أن لمجلس الشيوخ دوراً أساسياً في الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وإن كان لا يملك حق طرح الثقة بالوزارة، إلا أنه يملك الطلب من الحكومة تقديم المعلومات، ويملك حق توجيه الأسئلة البرلمانية وتشكيل لجان التحقيق البرلمانية، والطلب من الحكومة تقديم بيان عن السياسة العامة أمامه وفقاً للمادة 50 من الدستور، وإن كان لا يملك التصويت عليه، إلا أنه يستطيع التلويح بإحراج الحكومة سياسياً أمام الرأي العام. هذا مع الأخذ بالاعتبار أن المادة 20 من الدستور لم تقرر مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية وحدها بل تقررت هذه المسؤولية أمام البرلمان، والبرلمان في الدستور الفرنسي يعني المجلسين معاً. حيث نصت تلك المادة على أن "تضبط الحكومة السياسة الوطنية وتقودها.وهي مسؤولة أمام البرلمان وفقاً للشروط وتبعاً للإجراءات المنصوص عليها في المادتين 49 و50".

<u>رابعاً: نطاق مسئولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية</u>: قررت المادة 49 من الدستور نطاق مسؤولية الحكومة سياسياً أمام الجمعية الوطنية في ثلاث حالات:

<u>1ــ طلب الثقة</u>: وفقاً للفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور[1]، يمكن للوزير الأول، بعد مداولة في مجلس الوزراء، أن يحرك مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها، أو عن بيان السياسة العامة عند الاقتضاء. ويجرى التصويت ــ بالموافقة أو الرفض ــ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية الوطنية (النصف+1=289 صوتاً). وعلى هذا الأساس إذا لم تحصل الحكومة على ثقة الجمعية الوطنية، يقوم رئس الوزراء عملاً بالمادة 50 من الدستور بتقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، ولا يملك الرئيس إلا قبول هذه الاستقالة وفقاً للمادة 8 من الدستور[2].ومع ذلك فإن مسألة طلب الثقة بهذا الأسلوب، أي بعد تشكيل الحكومة مباشرة، تبقى مسألة اختيارية لرئيس الوزراء[3]، إذ لا يوجد في الدستور ما يلزم الحكومة بعد تشكيلها من التقدم إلى البرلمان بطلب الثقة.

([1]) French constitution: Article 49 Paragraph 1.

[2]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص350.

[3]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص567.

2ــ اقتراح توجيه اللوم (حجب الثقة): وفقاً للفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور، يمكن تحريك مسئولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن طريق توجيه اللوم (ملتمس الرقابة) لها، أي طلب حجب الثقة عنها، وذلك ضمن الشروط التالية: 1ــ حتى يقبل ملتمس الرقابة يجب أن يكون موقعاً من عُشر نواب الجمعية الوطنية. 2ــ أن لا يجرى التصويت على الثقة إلا بعد مرور 48 ساعة من إيداع ملتمس الرقابة. 3ــ لا تحسب سوى الأصوات المؤيدة لملتمس الرقابة، ومعنى ذلك أن النواب المتغيبين يعتبرون في حكم المصوتين لصالح الحكومة. 4ــ لا يمكن التصديق على ملتمس الرقابة (حجب الثقة) عن الحكومة إلا بالأغلبية المطلقة لمجموع عدد أعضاء الجمعية الوطنية (النصف+1=289 صوتاً). وفي حال المصادقة على الملتمس بهذه الطريقة يكون البرلمان قد انتزع الثقة من الحكومة، وبالتالي يتوجب عليها تقديم استقالتها[1].

3ــ تحريك المسؤولية الوزارية مقابل التصويت على نص: ابتكر دستور عام 1958 طريقة جديدة لطرح مسؤولية الوزارة أمام الجمعية الوطنية، عن طريق عرض مشروع قانون للتصويت عليه أمامها، وذلك بهدف وضع الحكومة في مركز قوي أمام أغلبيتها البرلمانية، إذا كان من شأن هذه الأغلبية عرقلة عمل الحكومة، حيث يعمل هذا الأسلوب على استبعاد تشتت تلك الأغلبية[2].

هذه الطريقة أجازت للوزير الأول، أن يحرك مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن التصويت على مشروع قانون للمالية أو مشروع قانون تمويل الضمان الاجتماعي. وفي هذه الحالة، يعتبر النص من قبيل المصادق عليه، ما لم يودع ملتمس رقابة في الأربع وعشرون ساعة الموالية ويتم التصويت عليه وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة 49/ف2. كما يمكن للوزير الأول اللجوء إلى هذا الإجراء بخصوص أي مشروع أو اقتراح قانون آخر، في كل دورة[3].

([1]) French constitution: Article 49 Paragraph 2.

[2]) يراجع: ــ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ــ مرجع سابق، ص251.

ــ د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص567.

([3]) French constitution: Article 49 Paragraph 3.

خامساً: دور المعارضة البرلمانية: للمعارضة كينونتها السياسية وحضورها داخل كل مجلس من مجلسي البرلمان الفرنسي، وذلك وفقاً لما تفرزه الانتخابات التشريعية لكل من المجلسين: فكل مجلس يضم عدداً من الأحزاب والجماعات السياسية التي لا ينتهي دورها بانتهاء المعركة الانتخابية، بل يمتد هذا الدور إلى مختلف الوظائف التي يمارسها البرلمان، وفي مقدمة هذه الوظائف الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وبرامجها وسياساتها، والرقابة أيضاً على الأغلبية البرلمانية التي تقف خلف الحكومة. هذا فضلاً عن اتصالها الدائم مع القوى الشعبية الأخرى ومع الإعلام الذي يلعب دوراً أساسياً في تكوين اتجاهات الرأي العام، وفي خلق التوازن بين البرلمان والسلطة والتنفيذية.

وقد تضمن دستور عام 1958 الحالي، في عدد من مبادئه وأحكامه، مفاهيم وقواعد تحكم الأغلبية والمعارضة معاً، ابتداء من المادة الرابعة منه التي اعترفت بدور الجماعات السياسية واحترام حقوقها داخل كل من المجلسين، ووضع لها الضمانات اللازمة لتأمين حضورها وممارسة دورها الذي تؤديه جنباً إلى جنب مع الأكثرية البرلمانية[1]. كما قررت الفقرة الخامسة من المادة 48 من الدستور (معدلة عام 2008) تخصيص يوم واحد من الجلسات في الشهر لجدول أعمال يضبطه كل مجلس بمبادرة من مجموعات المعارضة والأقليات في المجلس المعني[2].

ومن أهم التطورات الدستورية التي طرأت على دور المعارضة في ممارسة الرقابة البرلمانية ما قرره الدستور في النص المضاف على المادة 50-1. [سارية المفعول منذ أول مارس/آذار 2009] والتي نصت على أنه "يمكن الحكومة، بمبادرة منها أو بطلب من مجموعة برلمانية بمفهوم المادة 51-1، أن تقدم بشأن موضوع معين، أمام أحد المجلسين، بياناً يكون متبوعاً بمناقشة، ويمكن التصويت على هذا البيان إن هي قررت ذلك، دون أن يحرك ذلك مسؤوليتها". كذلك المادة 51-1. [وسارية المفعول منذ أول مارس/آذار 2009] التي نصت على أن "يحدد نظام كل مجلس

---

[1]) المادة الرابعة من الدستور نصت على أن "تساهم الأحزاب والمجموعات السياسية في التعبير عن الاقتراع. وهي تتشكل وتمارس نشاطها بكل حرية. ويتعين عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية".

([2]) French constitution: Article 4_ Paragraph 6.

حقوق المجموعات البرلمانية المشكلة بداخله. ويعترف فيه بحقوق خاصة بمجموعات المعارضة في المجلس المعني، كذلك مجموعات الأقلية".

كما تجد المعارضة تمثيلها في مؤتمر الرؤساء، من خلال اثنين من نواب رئيس الجمعية الوطنية الذين ينتمون إلى الأقليات والجماعات السياسية (المادة 48/ف2 من النظام الداخلي)، وفي اللجان الدائمة والخاصة بما يتناسب وحجمها العددي (الفقرة 2 من المادة 37 من النظام الداخلي). والأهم من ذلك كله أن المعارضة الموجودة داخل مجلسي البرلمان تمارس رقابتها بشكل فاعل من خلال سعيها للوصول إلى أن تصبح أغلبية برلمانية تتمكن من تأليف الوزارة[1].

<u>سادساً: حل الجمعية الوطنية</u>: طبقاً لنص المادة 12/ف1 من الدستور يملك رئيس الجمهورية حق حل الجمعية الوطنية بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ). لكن هذا الحق وأن كان يعطي الحرية التامة لرئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية، وفي ذات الوقت لا يتطلب هذا الحل التوقيع الإضافي من جانب الوزير الأول ــ وإن كان يتطلب استشارته مع رئيسي المجلسين ــ إلا أنه في التطبيق العملي وفي معظم الأحيان لا يمارسه إلا في الأحوال التي تندلع فيها أزمة الثقة بين البرلمان والحكومة. ذلك أن الحل يأتي بعد استقالة الحكومة، وهذه الاستقالة قد تكون ناجمة عن حجب الثقة عن الحكومة من قبل البرلمان، وقد تأتي على خلفية التصويت على قانون معين يؤدي إلى خلاف بين البرلمان والحكومة وإلى زعزعة الثقة بالحكومة[2].

---

[1]) منذ عام 1973 أسند منصب المقرر الخاص للجنة المالية عدة مرات لأعضاء المعارضة، وهذا هو الحال بالنسبة لتسعة من أصل اثنين وأربعين من هذه المناصب عند دراسة ميزانية عام 2007، والوضع مماثل في أعمال الهيئات المتخصصة، والوفود البرلمانية، هذه الهيئات والوفود مشتركة بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، وتتكون وفقا للقوانين التي وضعت لها بما يتناسب مع عدد الجماعات السياسية من الأغلبية والمعارضة.للمزيد حول دور المعارضة داخل مجلسي البرلمان أنظر الملف رقم 51 على الموقع الالكتروني للبرلمان الفرنسي:

- http://en.Wikipedia .org/wiki/French/ National Assembly/ The Role of the Opposition.

[2]) د. إسماعيل الغزال: الدساتير والمؤسسات السياسية ــ مرجع سابق، ص350.

وعندما يحل البرلمان بهذه الطريقة فمن شأن هـذا الحـل إضـفاء الطـابع البرلماني على النظام السياسي، ومن شأنه أن يجعل رئيس الجمهورية حكماً فوق كل الشبهات، عن طريق إحالة الأمر إلى الشعب باعتبار صاحب السـيادة، بهـدف استفتائه وإعادة اختيار ممثليه[1]. وفي هذا الإطار يخضع حل الجمعية الوطنية لعدد من الضوابط التي حددتها المادة 12 من الدستور وهي:

1ـ يجب على رئيس الجمهورية استشارة كل من الوزير الأول ورئـيس مجلـس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية، لكن هذه الاستشارة غير ملزمة ويبقى الأمر في نطاق السلطة الاستنسابية للرئيس(م12/ف1 من الدستور).

2ـ يجب أن لا يأتي الحل خلال السنة الأولى من عمر الجمعية(م12/ف3 من الدستور).

3ـ لا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة الـرئيس للسـلطات الاسـتثنائية الممنوحة له بموجب المادة 16 من الدستور(م16/ف4 من الدستور).

4ـ يجب أن تجري الانتخابات العامة في فترة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيـد على أربعين يوماً بعد الحل (م12/ف2 من الدستور).

لكن الجمعية الوطنية ومنذ عام 1958 إلى عام 1992 لم تحل سوى أربع مرات، مرتين في عهد الجنرال ديغول، والمرتين الأخريين في عهد الرئيس ميتران، ولـم يمارس أي رئيس فرنسي الصلاحيات الاستثنائية (سلطات الطوارئ) وفقاً للمادة 16 من الدستور، سوى مرة واحدة عندما استخدمها الجنرال ديغول عام 1961 لإنهـاء تمرد الجنرالات في الجزائر[2].

---

[1]) يراجع في ذلك: ـ ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة ـ مرجع سابق، ص251.

ـ أندريـه هوريـو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ـ مرجع سابق، ص401.

[2]) يراجع في ذلك: آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر ـ مرجع سابق، ص334.

المطلب الثالث

السلطات غير التشريعية والرقابية لمجلسي البرلمان

ثمة عدد من الوظائف التي جعلها الدستور الفرنسي من اختصاص مجلسي البرلمان وعلى التساوي فيما بينهما، من أهمها: سلطة إقرار المعاهدات الدولية (الفرع الأول)، وسلطة إعلان الحرب (الفرع الثاني)، وبعض الصلاحيات أو السلطات القضائية (الفرع الثالث)، سنلقي عليها الضوء من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول

سلطة إقرار المعاهدات الدولية

طبقاً لنص المادة 53 من الدستور، يمارس كل من مجلسي البرلمان على السواء سلطة إقرار المعاهدات الدولية، ذلك أن عدداً كبيراً من المعاهدات والاتفاقيات الدولية لا يجوز لرئيس الجمهورية التصديق عليها إلا بموجب قانون يقره البرلمان بمجلسيه. وهذا يعني أن دور البرلمان يأتي في مرحلة لاحقة على قيام السلطة الإجرائية بتوقيع المعاهدة بالأحرف الأولى، وذلك عن طريق إقرار هذه المعاهدة أو الاتفاق الدولي من مجلسي البرلمان في صيغة قانون يجيز لرئيس الجمهورية التصديق عليها، ولا تصبح نافذة إلا بعد هذا التصديق (المادة 52 من الدستور).

ولا فرق في فرنسا بين المعاهدات والاتفاقات والالتزام، ذلك أن الممارسة العملية هي التي تحدد ــ هل ينبغي أو لا ينبغي ــ أن يقدم الالتزام الدولي إلى البرلمان، أي أن المعيار موضوعي بحت يتحدد وفقا للالتزام الدولي. هذا خلافاً لما يجري عليه العمل في الولايات المتحدة الأمريكية كما بينا في السابق، ذلك أن موافقة مجلس الشيوخ الأميركي تقتصر على المعاهدات فقط ولا تمتد إلى الاتفاقيات التنفيذية.

ومن السلطات التي أعطيت أيضاً لكل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، وأعضاء كل من المجلسين، ما قررته المادة 54 من الدستور التي نصت على أنه "إذا صرح المجلس الدستوري، بناءً على إخطار من رئيس

الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس أحد المجلسين، أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ، أن تعهداً دولياً ما، يتضمن بنداً مخالفاً للدستور، فإنه لا يؤذن بالتصديق على هذا التعهد الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد مراجعة الدستور".

وفي هذا الإطار حددت المادة 53/ف1 من الدستور، عدة فئات من المعاهدات التي لا يجوز التصديق عليها أو الموافقة عليها إلا بموجب قانون، وتخضع هذه المعاهدات لنفس الإجراءات التي تخضع لها بقية التشريعات في مجلسي البرلمان، حيث تخضع للدراسة من قبل لجنة الشؤون الخارجية في كل مجلس، كما تخضع للمناقشة والتصويت في جلسة عامة في كل من المجلسين[1].

الفرع الثاني

سلطة إعلان الحرب

قررت المادة 35 من الدستور الأحكام المتعلقة بحالة الحرب، ونصت في الفقرة الأولى على أن "تعلن الحرب بإذن من البرلمان"، ولم تميز في هذا الصدد بين أي من مجلسي البرلمان، وفي ذات الوقت لم تحدد طريقة التصويت والأغلبية المطلوبة للقرار الصادر عن كل مجلس في هذا الصدد. وكل ما في الأمر أن الفقرة الثانية نصت على أن "تعلم الحكومة البرلمان بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج، في ظرف ثلاثة أيام من بداية التدخل على الأكثر، وتوضح الأهداف

---

[1]) وهي المعاهدات التي تقع ضمن الموضوعات التالية:

ـ معاهدات السلام Peace treaties. ـــ المعاهدات التجارية Commercial treaties. ـــ المعاهدات أو الاتفاقات المتعلقة بالمنظمات الدولية Treaties or agreements relating to international organization ـ المعاهدات التي تلزم مالية الدولة Treaties that commit the finances of the State. ـ المعاهدات التي تعدل أحكام النظام الأساسي Treaties that modify provisions which are matters for statute ـ المعاهدات المتعلقة بالوضع القانوني للأشخاص Treaties relating to the legal status of person.ـ المعاهدات التي تنطوي على التنازل عن الأراضي أو إضافتها أو تبادلها Treaties that involve. للمزيد حول هذا الموضوع أنظر:

المعاهدات الدولية/ملف رقم 40/ http://en.Wikipedia .org/wiki/French/ National Assembly ـ

المسطرة لذلك. ويمكن أن يترتب على هذا الإعـلام فـتح مناقشـة لا يتبعهـا أي تصويت".

كما نصت في الفقرة الثالثة على أنه "إذا تجاوزت مدة التدخل أربعة أشهر تأخذ الحكومة إذن البرلمان لتمديد هذه المدة. ويمكنها أن تطلب من الجمعيـة الوطنيـة أخذ القرار النهائي في هذا الشأن. وإذا كان البرلمان غير منعقد فـي دورة عنـد انقضاء أجل أربعة أشهر، فإنه يفصل في هذا الطلب عند افتتاح دورته التالية".

وفي اعتقادنا أن نص الفقرة الثانية جاء متناقضاً مع نص الفقرة الأولى مـن نفس المادة، ذلك أنه يعطل ويشل قرار البرلمان فيما يتعلق بالسلطة التي منحت له بموجب الفقرة الأولى، حيث تعطي الفقرة الثانية للبرلمان مجرد العلـم فقـط مـن السلطة التنفيذية بحالة الحرب، وتركت الخيار مفتوحاً لمناقشة هذه الحالة، وفـي ذات الوقت منعت البرلمان من إجراء أي تصويت، فكيف سيتمكن البرلمـان مـن الإعلان عن إرادته بشأن حالة الحرب في ضوء هذا النص الدستوري المتنـاقض، وعلى هذا الأساس نرى إن هذه الوظيفة تبقى في دائـرة الوظـائف الاستشـارية لمجلسي البرلمان الفرنسي.

الفرع الثالث

السلطات القضائية لمجلسي البرلمان

في معظم الأنظمة السياسية يوجد جهاز يعهد إليه بمحاكمة كبار الشخصـيات السياسية ــ رئيس الدولة وأعضاء الحكومة ــ في حال ارتكابهم لبعض الجـرائم التي تمس أمن الدولة وسمعة الوظيفة التـي يتولونهـا[1]. وفـي ظـل دسـتور الجمهورية الثالثة كانت الجمعية الوطنية تتولى مهمة توجيه الاتهـام البرلمـاني، ويتولى مجلس الجمهورية مهمة المحاكمة البرلمانية.

أما دستور عام 1958 فقد أبقى هذه السلطة لمجلسي البرلمان، لكن البرلمـان يمارسها بصيغة مختلفة عما كان سائداً قي السابق، فأنشـأ بموجـب المـادة 68

---

[1]) أندريـه هوريـو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص497.

محكمة العدل العليا، التي تتولى محاكمة رئيس الجمهورية، حيث تسمى حالياً "المحكمة العليا" بموجب التعديل الدستوري في 23 شباط 2007. كما أنشأ الدستور محكمة عدل الجمهورية، وهي المحكمة المختصة بمحاكمة الوزراء، وكلا المحكمتين تتألفان من أعضاء غالبيتهم برلمانيين:

أولاً: المحكمة العليا (تشكيلها وصلاحياتها):

1ــ تشكيل المحكمة: تتألف المحكمة العليا من 24 عضواً أصيلاً و 6 أعضاء احتياط نصفهم من أعضاء الجمعية الوطنية، والنصف الآخر من أعضاء مجلس الشيوخ، حيث يتولى كل مجلس انتخاب 12 عضواً أصيلاً و3 أعضاء احتياط من بين أعضائه ليكونوا قضاة في هذه الحكمة، وتكون مدة ولاية النواب فيها، نفس مدة ولايتهم في الجمعية الوطنية، ومدة ولاية أعضائها من الشيوخ ثلاث سنوات، يجري انتخابهم بعد كل تجديد جزئي لأعضاء مجلس الشيوخ، أما هيئة التحقيق فتتألف من خمسة مستشارين (قضاة) أصليين ومن بديلين يعينهم في كل عام مكتب محكمة النقض[1]، ويرأس هذه المحكمة رئيس الجمعية الوطنية (م68/ف3 من الدستور).

2ــ صلاحيات المحكمة: حتى عام 1993 عندما تم إنشاء محكمة عدل الجمهورية بموجب التعديل الدستوري الذي جرى في ذلك التاريخ، كانت صلاحيات محكمة العدل العليا تمتد لتشمل الفئات التالية:

أــ رئيس الجمهورية: وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 67 من الدستور يعتبر رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً ولا مدنياً أو جزائياً عن الأفعال التي يؤديها بصفته رئيساً للجمهورية، وفي هذا الإطار نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه "لا يجوز أن يطلب منه، أثناء ولايته وأمام أي هيئة قضائية أو سلطة إدارية فرنسية، الإدلاء بشهادته، ولا يجوز أن ترفع ضده دعوى، أو يفتح

---

[1])أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج2 ــ مرجع سابق، ص497.

في حقه تحقيق أو يتابع قضائياً. ويوقف كل أجل خاص بالتقادم أو سقوط الحق". لكن الفقرة الثالثة من نفس المادة قررت على أنه يمكن مباشرة الدعاوى والإجراءات التي كانت موقوفة التطبيق، في أجل شهر من انتهاء مهامه.

لكن المادة 68 من الدستور بعد تعديلها، نصت على مسؤوليته في حالة واحدة، وهي حالة إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسته لولايته، في حين كانت قبل التعديل تنحصر في حالة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى، كما قررت أن تتولى هذه المهمة المحكمة العليا، ولا يمكن إحالته أمام هذه المحكمة إلا بعد اتهام يقدم من قبل مجلسي البرلمان، على أن تكون جميع القرارات المتخذة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتشكل منهم المجلس المعني أو المحكمة العليا. ويمنع تفويض التصويت، ولا تحتسب إلا الأصوات المؤيدة لاقتراح اجتماع المحكمة العليا أو للتنحية التي تتوصل إليها.

ب ــ أعضاء الحكومة: وتشمل كل الجنايات والجنح التي يمكن لهم ارتكابها في معرض ممارستهم لمسئولياتهم، وفيما خص الوزير الأول وأمناء الدولة تعد صلاحيات المحكمة أوسع مما هي عليه بالنسبة لرئيس الجمهورية.

ج ــ المواطنين العاديين: تمارس المحكمة صلاحياتها بالنسبة للمواطنين العاديين، وذلك عندما يرتكبوا جرائم تمس أمن الدولة، أو يكونوا شركاء مع أعضاء الحكومة الملاحقين أمام المحكمة.

وقد انتقلت معظم صلاحيات محكمة العدل العليا منذ عام 1993 إلى محكمة عدل الجمهورية، إلا أن محاكمة رئيس الجمهورية لا تزال من اختصاص المحكمة العليا وفقاً لأحكام المادة 68 من الدستور.

ثانياً ــ محكمة عدل الجمهورية (تشكيلها وصلاحياتها):

1ــ تشكيل المحكمة: أنشأ الدستور الفرنسي محكمة عدل الجمهورية بموجب التعديل الدستوري الذي جرى عليه بتاريخ 19 تموز 1993، وطبقاً لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 68-2، تتكون محكمة عدل الجمهورية من خمسة عشر قاضياً: اثنا عشر برلمانياً تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بعد كل تجديد عام أو جزئي لهما، بالتساوي من بين أعضائهما، ومن ثلاثة قضاة مقر لدى محكمة النقض، يكون أحد هؤلاء القضاة رئيساً لمحكمة عدل الجمهورية.

2ــ صلاحيات المحكمة: طبقاً لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 68-1، تختص محكمة عدل الجمهورية بمحاكمة أعضاء الحكومة عن الأفعال التي يرتكبونها أثناء ممارسة وظائفهم والتي توصف بالجرائم أو الجنح وقت ارتكابها[1]. وتكون المحكمة وفقاً للفقرة الثانية من ذات المادة، مقيدة بتعريف الجرائم والجنح، كذلك بتحديد العقوبات، مثلما هو مستمد من نصوص القانون[2].

3ــ إجراءات المحاكمة: تخضع المحاكمة لإجراءات حذرة ومعقدة إلى حد ما، ذلك أن كل شخص يعتقد أن أحداً من أعضاء الحكومة قد تسبب له بضرر من جراء ارتكاب ذلك العضو لجنحة أو جناية، أن يتقدم بمعروض (طلب) إلى لجنة فحص الطعون[3]. وتتكون هذه اللجنة من ثلاثة مستشارين من محكمة النقض، وأثنين من مستشاري مجلس الدولة، وأثنين من مستشاري ديوان المحاسبة. حيث تقوم لجنة فحص الطعون بدراسة الملف، وقد تقرر رد الطلب أو تحويله إلى النائب العام لدى

([1]) French constitution: Article 68-1_ Paragraph 1; " Members of the Government shall be criminally liable for acts performed in the holding of their office and classified as serious crimes or other major offences at the time they were committed ".

([2]) French constitution: Article 68-1_ Paragraph 2; " The Court of Justice of the Republic shall be bound by such definition of serious crimes and other major offences and such determination of penalties as are laid down by statute".

([3]) French constitution: Article 68-2_ Paragraph 2; " Any person claiming to be a victim of a serious crime or other major offence committed by a member of the Government in the holding of his office may lodge a complaint with a petitions committee ".

محكمة النقض. والنائب العام يستطيع وحده أن يقدم طلباً إلى محكمة عدل الجمهورية لمحاكمة أحد الوزراء إذا كان رأيه متفقاً مع قرار لجنة فحص الطعون، وبعد أن تتسلم المحكمة ذلك الطلب، تحيله إلى لجنة تحقيق مؤلفة من ثلاثة أعضاء من مستشاري محكمة النقض، هذه اللجنة الأخيرة تقوم بالتحقيق والاستماع إلى العضو المتهم، وتقرر بدورها، إما بإحالة القضية إلى المحكمة أو بكف الملاحقة. وعندما تحال القضية إلى المحكمة (محكمة عدل الجمهورية)، تقوم بمحاكمة عضو الحكومة وفقاً لأحكام القانون الجزائي، ويخضع الحكم الصادر عنها للطعن به أمام محكمة النقض[1].

---

[1]) د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ــ مرجع سابق، ص531/532.

الفصل الرابع
مفهوم نظام المجلسين
في المملكة الأردنية الهاشمية

تمهيد وتقسيم:

عرفت المملكة الأردنية الهاشمية نظام المجلسين منذ دستورها الثاني الصادر بتاريخ 1946/11/28م، وذلك طبقاً لنص المادة 33 منه. كذلك تبنى الدستور الحالي الصادر بتاريخ 1/8/ 1952م نظام المجلسين بمقتضى المادتين 25 و 62 منه، اللتين قررتا أن يتألف مجلس الأمة (البرلمان) من مجلسين: الأعيان، والنواب. ويتكون مجلس النواب بكامل أعضائه عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر، في حين يتكون مجلس الأعيان عن طريق تعيين كامل أعضائه من قبل الملك.

لكن هذا الأسلوب في تكوين كل من المجلسين يثير في ذهن الباحث عدداً من الأسئلة ذات الأهمية البالغة، من أبرزها: هل يهدف هذا الأسلوب إلى تحقيق الديمقراطية النيابية أم يهدف إلى تقييدها؟! وهل من شأنه أن يحقق التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟! وهل يحقق مبدأ التمثيل لفئات المجتمع كافة أم يهدف إلى خلق طبقة أرستقراطية داخل الجسم التشريعي ترتبط به شكلياً، وتتبع في ذات الوقت للسلطة التنفيذية؟! وهل يهدف إلى إثراء العملية التشريعية، أم الهدف من وراء وجود المجلس المعين وضع التشريعات المتفقة مع إرادة السلطة التنفيذية؟!

وفي هذا الإطار سنعمل على دراسة نظام المجلسين في ضوء أحكام الدستور الحالي الصادر عام 1952م، مع إبداء بعض الملاحظات التوضيحية على التحولات الدستورية التي طرأت في هذا الصدد، لكن هذه الدراسة تقتضي أولاً دراسة تكوين كلٍ من مجلسي البرلمان وتنظيمهما (المبحث الأول)، ودور السلطة التنفيذية والأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية للمجلسين (المبحث الثاني)، وسلطات كل من المجلسين ودور السلطة التنفيذية في ممارستها (المبحث الثالث):

المبحث الأول

تكــوين وتنظيم مجلــس الأمــة

يتكون مجلس الأمة في المملكة الأردنية الهاشمية مــن مجلســين: مجلــس الأعيان، ومجلس النواب[1]. وقد اختطَ المشرع الدستوري الأردني أسلوب المغايرة والتباين في تكوين كل مجلس، وقرر عدداً من الأحكام التي تنظم كل مجلس، وجعل عدداً من هذه القواعد مشتركة بين المجلسين، وفي هذا الإطار سنعمل على بحــث تكوين وتنظيم مجلس النواب (المطلب الأول)، تكوين وتنظــيم مجلــس الأعيــان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تكوين وتنظيم مجلس النواب

قرر الدستور الأردني عدداً من القواعد التي تحكم أســلوب تكــوين وتنظــيم مجلس النواب، وأحال عدداً آخر منها إلى قوانين الانتخاب وإلى النظــام الــداخلي للمجلس، وعليه سنبحث أسلوب تكوين مجلس النواب (الفرع الأول)، تنظيم مجلس النواب (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكوين مجلس النواب

مجلس النواب هو أحد مجلسي الأمة الأردني، وهو الهيئة النيابيــة التمثيليــة المنتخبة، ويتم انتخاب جميع أعضائه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر[2]، وفقاً لعدد من المبادئ والأحكام الآتية:

<u>أولاً: الدوائر الانتخابية وعدد أعضاء المجلس</u>: طبقاً لنص المادة 67 لم يقيد الدستور أو يحدد عدد أعضاء مجلس النواب، بل ترك هــذه المســألة لتقــديرات

---

[1]) المادة 25 من الدستور الحالي الصادر عام 1952.

[2]) نصت المادة 67 من الدستور على أن "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وســرياً مباشراً وفقا لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية: 1- سلامة الانتخاب. 2- حق المرشحين في مراقبــة الأعمال الانتخابية. 3- عقاب العابثين بإرادة الناخبين".

البرلمان والسلطة التنفيذية من حيث زيادة العدد وفقاً لمتطلبات الحياة السياسية، وتبعاً للتغيرات الديمغرافية، فاكتفى الدستور بوضع القاعدة العامة، وهي أن يكون عدد أعضاء مجلس النواب مساوٍ لضعف عدد أعضاء مجلس الأعيان، وأحال تحديد هذا العدد إلى قانون الانتخاب والأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية[1].

وفي هذا الإطار صدر عدد من قوانين الانتخاب، فكان آخرها "قانون انتخاب مجلس النواب/القانون المؤقت رقم (9) لسنة 2010م. وبمقتضى المادتين 50 و51 من هذا القانون صدر نظام تقسيم الدوائر الانتخابية لسنة 2010م.

وعليه تم رفع عدد مقاعد مجلس النواب من 110 إلى 120 مقعداً، ومضاعفة عدد المقاعد المخصصة للنساء حسب الكوتة إلى 12 مقعداً، بدلاً من 6 مقاعد، كما تم تقسيم المملكة إلى مناطق انتخابية مقسمة إلى دوائر انتخابية فردية عددها يساوي عدد المقاعد المخصصة لمجلس النواب، حيث يكون لكل دائرة مقعد نيابي واحد ولكل ناخب صوت واحد وقد روعي في هذا التقسيم تخصيص عدد من المقاعد للأقليات موزعة على بعض الدوائر بحسب مناطق سكناهم: 9 مقاعد للمسيحيين 3 للشراكسة والشيشان. كما تم تخصيص 12 مقعد للنساء (الكوتا النسائية) [2].

---

[1]) كان أول قانون انتخاب في عهد المملكة عام 1947، وإثر توحيد الضفتين صدر قانون إضافي تحت رقم 55 لسنة 1955 تم بموجبه مضاعفة عدد أعضاء مجلس النواب ليمثل نصفهم دوائر الضفة الغربية، حيث عدل هذا القانون عام 1968 ليصبح عدد أعضاء مجلس النواب 50 عضواً، ومن ثم صدر قانون الانتخاب الرابع عام 1960 وارتفع بموجبه عدد أعضاء المجلس إلى 60 عضواً تتقاسمها دوائر ضفتي الأردن (الشرقية والغربية)، وقد أدخل على هذا القانون عدد من التعديلات إلى أن حل محله القانون رقم 22 لعام 1986، حيث أدخل على هذا الأخير عدد من التعديلات في الأعوام، 1988، 1989، 1993، 1997. يراجع في ذلك: ــ هاني الحوراني بحث بعنوان "قراءة في انتخابات مجلس النواب الأردني الثالث عشر" منشور في كتاب "دراسات في الانتخابات الأردنية 1997"، صادر عن مركز الأردن للدراسات، دار سندباد للنشر، عمان ــ الأردن 2002، ص140/141.

[2]) المصدر: جريدة الدستور، العدد 15392 تاريخ 2010/5/19 الصفحات 1-5.

وفي ضوء ما تقدم يبلغ عدد أعضاء مجلس النواب الحالي 120 نائباً، وهو المجلس السادس عشر الذي تم انتخاب أعضائه في التاسع من تشرين ثاني 2010م [1].

غير أن هذا العدد لم يكن ثابتاً، فقد كان يتغير من مجلس إلى آخر تبعاً للزيادة السكانية، والت يتبعها تغير قانون الانتخاب، وتغير نظام تقسيم الدوائر الانتخابية[2].

<u>ثانياً: شروط العضوية</u>: حددت المادتين 70، 75 من الدستور عدداً من الشروط التي يجب توافرها في عضو مجلس النواب[3]، كما جاءت قوانين الانتخاب

---

[1] المصدر: جريدة الدستور: العدد 15565 تاريخ 2010/11/10. العدد 15566 تاريخ 2010/11/11

[2] كان عدد أعضاء مجلس النواب في عهد الإمارة 16 وارتفع هذا العدد بعد الاستقلال فكان عدد أعضاء المجلس الأول لعام 1947 في عهد المملكة 20 عضواً، فيما ارتفع هذا العدد إلى 40 مقعداً في كل من المجلس الثاني عام 1950، والثالث عام 1951، والرابع عام 1954، وارتفع إلى 50 عضواً في المجلس الخامس عام 1956. كما ارتفع هذا العدد إلى 60 عضواً في المجلس السادس عام 1960، وبقي ثابتاً على هذا العدد إلى أن أصبح عدد مقاعد كلاً من المجلس الحادي عشر لعام 1989، والثاني عشر لعام 1993، والثالث عشر لعام 1997 ثمانين مقعداً. يراجع في ذلك: ــ د. محمد المصالحة: دراسات في البرلمانية الأردنية، ج1ــ مرجع سابق ص81.
ــ هاني الحوراني بحث بعنوان "قراءة في انتخابات مجلس النواب الأردني الثالث عشر" ـــ مرجع سابق ص141.

[3] نصت المادة 75/ف1 من الدستور على أن " لا يكون عضوا في مجلسي الأعيان والنواب: أ- من لم يكن أردنياً. ب- من يدعي بجنسية أو بحماية أجنبية. ج- من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد إعتباره قانونياً. د- من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه. ه- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه. و- من كان له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص. ز- من كان مجنوناً أو معتوهاً. ح- من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص".

وتوسعت في إضافة عدد من الشروط الأخرى، وعليه يشترط في عضو مجلس النواب ما يلي:

1ــ أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل. وأن لا يدعي بجنسيه أو حماية أجنبية: ومن الطبيعي أن يأتي هذا الشرط، وذلك حتى يكون من اكتسب الجنسية بالتجنس قد ثبت ولاءه للدولة التي منحته الجنسية. ومن المنطقي أيضاً أن يحرم من حق الترشيح كل من يدعي بالحماية أو بالجنسية الأجنبية، وقد لاحظنا في معرض دراستنا لتكوين كل من البرلمان الفرنسي والأمريكي والبريطاني أن دساتير وأنظمة الانتخاب في هذه الدول قد وضعت هذا الشرط.

2ــ أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره عند نهاية مدة الترشيح: من الملاحظ أن المشرع الأردني كان موفقاً في تحديد هذا السن المناسب لعضوية البرلمان، وقد كان لنا موقف معارض للأنظمة التي اختارت أقل من هذا العمر، مثل الدستور الأمريكي الذي نزل في هذا العمر إلى 25 سنة.

3ــ أن يكون مسجلاً في أحد جداول الناخبين النهائية.

4ــ أن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، أو محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه، أو محكوماً لأكثر من سنة بجريمة غير سياسة.

5ــ أن لا يكون له منفعة مادية لدى إحدى الدوائر الحكومية بسبب عقد من غير عقود استئجار الأراضي والأملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص. ويهدف هذا الشرط إلى النأي بعضو البرلمان عن الوقوع تحت مؤثرات مثل تلك العقود.

8ــ أن لا يكون مجنوناً أو معتوهاً.

9ــ أن لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص: وذلك بهدف الابتعاد بأقارب الملك عن البرلمان الذي يعد بيت الشعب وممثله.

10ــ أن لا يكون منتمياً لأي هيئة سياسية أو حزب أو تنظيم سياسي غير أردني، ولا يزال هذا الشرط مثار انتقاد من جميع القوى السياسية على الساحة الأردنية.

11ـ أن لا يكون المرشح من بين الفئات التالية: ـ موظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية العامة ـ موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية ـ أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها. إلا إذا قدم المرشح استقالته قبل الموعد المحدد للترشيح وتم قبولها

12ـ أن لا يكون عضواً في مجلس الأعيان.

ومن الملاحظ أن هذه الشروط ـ وفقاً للمادتين 70 و 75 من الدستور ـ لا تقتصر على صحة الترشيح فحسب، وإنما هي شروط سابقة ولاحقة لاكتساب العضوية، بمعنى أنها تمتد وتبقى ملازمة للعضو طول مدة عضويته، فبما أجاز الدستور الأردني الجمع بين عضوية أي من مجلسي البرلمان وبين المنصب الوزاري، شأنه في ذلك شأن دساتير الأنظمة البرلمانية، حيث تعتبر قاعدة الجمع هذه، من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية[1].

<u>ثالثاً: عضوية المرأة والكوتا النسائية</u>: لم يميز الدستور الأردني بين المرأة والرجل في ممارسة كافة الحقوق المدنية والسياسية، إلا أن المرأة كانت محرومة من حق الانتخاب والترشيح لعضوية مجلس النواب، إلى أن تم الاعتراف لها بهذا الحق منذ التعديل الذي طرأ على قانون الانتخابات التشريعية عام 1974م، وأصبحت المرأة تمارس جميع حقوقها السياسية دون أي تمييز منذ ذلك التاريخ.

لكن صناديق الاقتراع أفرزت نتائج مغايرة لما أراده المشرع الأردني في هذا الصدد، خصوصاً بعد الفشل الذريع الذي أصيبت به المرأة في انتخابات المجالس التي سبقت المجلس الرابع عشر، وذلك على الرغم من الانفراج السياسي والتحول

---

[1]) المادة 52 من الدستور.

الديمقراطي الذي دشنته انتخابات عام 1989، حيث كانت تلك الانتخابات أول فرصة جدية يتاح فيها للمرأة إثبات حضورها على الساحة السياسية والبرلمانية[1].

وعليه أصيب المدافعين عن حقوق المرأة، والمؤمنين بالديمقراطية وحقوق الإنسان بخيبة أمل شديدة، الأمر الذي دفع بمؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والتنظيمات السياسية إلى البحث في أسباب هذا الفشل، ومعالجته بصورة تدريجية عن طريق اللجوء إلى تخصيص مقاعد للنساء (نظام الكوتا) تخضع للتنافس الحر، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى إنضاج التجربة السياسية للمرأة[2]. وقد تم هذا الأمر فعلاً وذلك بتخصيص 6 مقاعد للنساء (الكوتا النسائية) بموجب التعديلات التي أجريت عام 2003 على قانون الانتخاب، وعلى نظام تقسيم الدوائر الانتخابية الذي سبق الحديث عنه.

وفي ضوء هذه التعديلات دخل مجلس النواب الرابع عشر 6 سيدات كُنَ قد فُزْنَ عن طريق الكوتا النسائية في الانتخابات التي أجريت عام 2003م، ولم تتمكن أية سيدة بالفوز عن طريق التنافس الحر مع الرجال. وقد تكرر هذا الأمر في

---

[1]) بلغ عدد المرشحات في انتخابات المجلس النيابي الحادي عشر لعام 1989 /12/ مرشحة من أصل 648 مرشح، وهذا في حد ذاته مؤشر جيد على الوعي السياسي الذي تتمتع به المرأة. إلا أنه لم تتمكن أياً منهن من الوصول إلى قبة البرلمان، رغم حصولهن على عدد لا بأس من الأصوات، لكن هذه النتيجة لم تصمد أمام النتائج التي حصل عليها المرشحين الذكور. وفي اعتقادنا أن هذا الفشل دفع بالمرأة إلى التراجع عن خوض انتخابات المجلس الثاني عشر عام 1993، فوصل عدد المرشحات إلى ثلاث نساء فقط، إلا أن إحداهن، وهي السيدة توجان فيصل قد تمكنت من الفوز بالانتخابات عن طريق التنافس الحر إلى جانب الرجل، وكانت هي المرة الأولى التي تصل فيها المرأة الأردنية إلى عضوية البرلمان عن طريق الانتخاب. هذا النجاح الذي حققته السيدة توجان، حفز المرأة الأردنية على خوض التجربة في انتخابات عام 1997، حيث بلغ عدد المرشحات من النساء 17 امرأة، ورغم ذلك لم تتمكن أياً منهن من النجاح في عضوية مجلس النواب. يراجع في ذلك: وليد حماد: بحث بعنوان "المرأة الأردنية والانتخابات النيابية" منشور في كتاب "دراسات في الانتخابات الأردنية 1997"، صادر عن مركز الأردن للدراسات، دار سندباد للنشر، عمان ــ الأردن 2002، ص335-366.

[2]) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يراجع: وليد حماد: المرجع السابق، ص335-366.

انتخابات البرلمان الخامس عشر، مع فارق بسيط تمثل بفوز سيدة واحدة تمكنت من الفوز عن طريق الاقتراع العام الحر خارج دوائر الكوتا النسائية التي أصبح بموجبها للمرأة 6 مقاعد دائمة لأعلى 6 مرشحات في أي انتخابات تشريعية لمجلس النواب[1].

أما قانون الانتخاب الجديد، وهو القانون المؤقت رقم (9) لعام 2010 ، فقد تضمن مضاعفة عدد المقاعد المخصصة للنساء حسب الكوتة إلى 12 مقعد بدلاً من 6 مقاعد[2]. وفي هذا الإطار التشريعي دخل إلى مجلس النواب السادس عشر 13 سيدة، 12 منهن بواسطة الكوتة، وإحداهن بالمنافسة الحرة جنباً إلى جنب مع المرشحين من الرجال والنساء، وعليه يصبح حضور المرأة في المجلس الحالي يساوي 11% من مجموع عدد أعضائه[3].

<u>رابعاً: الهيئة الانتخابية (الناخبون)</u>: بالعودة إلى المادة 67 من الدستور والمادة 21 من قانون الانتخاب لمجلس النواب الصادر عام 2001 نجد أن المشرع الأردني قد اعتمد مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري غير المقيد[4]، إلا ما خلى بعض الشروط التي يتنافى وجودها مع مبدأ الاقتراع العام مثل سن الرشد، والجنسية، والأهلية العقلية، والأهلية الأدبية، وهي ذات الشروط التي وضعتها معظم الأنظمة الديمقراطية المعاصرة.

وفي هذا المقتضى جاءت المادة الثالثة من قانون الانتخاب فجعلت لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان

---

[1]) يراجع في ذلك: انتخابات مجلس النواب على الموقع التالي:

– <u>http://www.electionsjo.com/default/default.asp</u>

[2]) المصدر: جريدة الدستور، العدد 15392 تاريخ 2010/5/19 الصفحات 1-5.

[3]) المصدر: جريدة الدستور: العدد 15565 تاريخ 2010/11/10. العدد 15566 تاريخ 2010/11/11

[4]) نصت المادة 21 من قانون الانتخاب لعام 2001 على أن "يكون الاقتراع عاماً وسرياً ومباشراً".

مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية، ويحرم من ممارسة هذا الحق كل من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً. ومن كان محجوراً عليه، أو محكوماً عليه بالسجن لأكثر من سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يشمله عفو عام أو لم يرد له اعتباره، ومن كان مجنوناً أو معتوهاً.

كما منع قانون الانتخاب العسكريين بصورة مؤقتة من ممارسة حق الانتخاب، بهدف الابتعاد بالمؤسسة العسكرية عن ممارسة العمل السياسي وعن العملية الانتخابية، وهي إحدى الضمانات اللازمة لنزاهة الانتخابات[1].

خامساً: نظام الانتخاب بالقائمة ونظام الانتخاب الفردي: يقصد بنظام الانتخاب بالقائمة، أن تقسم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية الكبيرة، ويخصص لكل دائرة عدد من النواب، بحيث يقوم كل ناخب في دائرته بالتصويت لعدد معين من المرشحين يساوي عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة، وهذا النظام يتيح للناخب اختيار جميع النواب الممثلين لدائرته الانتخابية، وفي ذات الوقت يعطي الفرصة للتكتلات والأحزاب السياسية خوض المعركة الانتخابية بقوائم تتناسب مع قوتها وتأثيرها في العملية الانتخابية.

أما نظام الانتخاب الفردي وهو نظام الصوت الواحد الذي يقصد به أن يكون للناخب اختيار مرشح واحد فقط من بين المرشحين لإشغال المقعد أو المقاعد المخصصة لدائرته، بصرف النظر عن عدد المرشحين وعدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة[2].

وفي هذا الصدد كان الأردن ومنذ أول قانون انتخاب وضع عام 1928 يأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، وبقي هذا النظام معمول به إلى أن تمت بموجبه انتخابات مجلس النواب الحادي عشر عام 1989م، وهي الانتخابات التي أجمع المراقبون على أنها شكلت التحول نحو الديمقراطية الحقيقية، ذلك أنه جرت وأنجزت بأعلى

---

[1]) المادة الثالثة/ف2 من قانون الانتخاب.

[2]) يراجع في ذلك: د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص175.

درجات الحيدة والنزاهة، وأفرزت مجلساً نيابياً كان هو الأفضل من بين المجالس التي شهدها الأردن منذ تأسيسه إلى يومنا هذا، حيث برز من خلال هذا المجلس تيار معارض كان على قدر من المسؤولية، وقامت كل من المعارضة والأغلبية في هذا المجلس بدورها بفاعلية وكفاءة عالية[1].

وفي اعتقادنا أن هذا الوضع لم يرق للسلطة التنفيذية أن يبقى على حالته، وذلك عندما عدلت عن نظام الانتخاب بالقائمة، وذهبت إلى نظام الانتخاب الفردي الذي يقوم على أساس إعادة تقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية ولكل ناخب صوت واحد، وذلك بموجب التعديل الذي أجري على المادة 46/ب والمادة 52/أ على قانون الانتخاب رقم 60 لسنة 1986 معدلاً بالقانون المؤقت رقم 15 لعام 1993م.

وقد واجه هذا التعديل معارضة وانتقادات واسعة من قبل كافة الأحزاب والتيارات السياسية، واعتبرته تراجعاً عن التحول نحو الديمقراطية والتعددية السياسية، ذلك أنه وضع حداً لإمكانية حمل المرشح الأقوى لمجموعة من المرشحين في قائمة التنظيم السياسي الذي ينتمي إليه بعد تجربة انتخابات عام 1989، وهذا يعني وضع حد لكبح جماح التنظيم القوي مهما كان هذا التنظيم: قومي، إسلامي، يساري، يميني، حيث وضعت هذه الخطة على أعلى مستوى في الدولة[2].

<u>سادساً: مدة ولاية مجلس النواب</u>: نصت المادة 68/ف1 من الدستور على أن "مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية، تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين"*[3]. كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه "يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة

---

[1]) أنظر: د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت 2001م، ص124.

[2]) د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1 – ج2/ج2، الرياديين للدراسات، عمان/الأردن 2008م،ص 282.

[3]) * بموجب التعديل المنشور في العدد 1476 تاريخ 1960/2/16 من الجريدة الرسمية.

المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد".

لكن هذه الفترة الدستورية المحددة بأربع سنوات، والتي اشترط الدستور أن تجرى الانتخابات خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاءها، لم يكن باليسير تطبيق مقتضياتها بعد احتلال الكيان الصهيوني للضفة الغربية عام 1967م، حيث كان مجلس النواب التاسع الذي تم انتخابه في 17 نيسان 1967م لم يمضِ عليه أكثر من خمسين يوماً، وكان من المفترض أن تنتهي ولايته الدستورية في 18 نيسان 1971م. لكن استمرار الاحتلال الصهيوني للضفة الغربية حال دون إجراء الانتخابات، الأمر الذي ترتب عليه إجراء عدد من التعديلات الدستورية على المادة 73 من الدستور، التي تناولت تمديد فترة المجلس النيابي نفسه، وأعطت للملك الحق بتأجيل إجراء الانتخابات العامة إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر.

وعلى هذا الأساس مددت ولاية مجلس النواب لفترات عديدة، ودعي للانعقاد في دورات استثنائية لمرات عديدة في الفترة الممتدة من عام 1971-1988 جرت خلالها في عام 1984 انتخابات تكميلية لِملِء المقاعد الشاغرة في الضفة الشرقية، فيما تم مِلء المقاعد الشاغرة عن الضفة الغربية عن طريق اختيار أعضاء جدد بواسطة أعضاء المجلس نفسه. وبقي هذا المجلس قائماً إلى أن تم حله بصورة مفاجئة في 30 تموز 1988م، أي قبل يوم واحد من قرار فك الارتباط القانوني والإداري بالضفة الغربية[1].

ومن اللافت للانتباه أن هذه التعديلات بقيت مستقرة في الدستور الأردني إلى هذا الوقت على الرغم من فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية، هذا الأمر دفع بجانب من الفقه الدستوري يسانده في ذلك الرأي العام والقوى السياسية

---

[1]) للمزيد من التفاصيل يراجع: ــ د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة، ، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية ــ بيروت 2001م، ص114-119. ــ د. مصطفى العماوي: التنظيم السياسي للملكة الأردنية الهاشمية، رسالة دكتورة ــ المعهد العربي للبحوث، القاهرة، بلا تاريخ أو دار نشر، ص203-206.

إلى توجيه النقد إلى السلطة التنفيذية التي لا تزال تستخدم أحكام الفقرة الرابعة من المادة 73 من الدستور وتؤجل الانتخابات إلى الأجل الذي يتماشى مع رغبتها، رغم عدم وجود الظروف القاهرة التي تبرر هذا التصرف وفقاً لمفهوم الظرف القاهر الذي عرفه الفقه الدستوري، وعرفته محكمة التمييز الأردنية، والقضاء المصري والفرنسي[1].

وقد بقي هذا الأمر مدعاة للانتقاد عندما لجأت السلطة التنفيذية إلى حل مجلس النواب الثالث عشر بتاريخ 2001/6/16م قبل انتهاء ولايته الدستورية بخمسة شهور، وتبع ذلك قيامها بتأجيل الانتخابات العامة لمجلس النواب بتاريخ 7/24/ 2001 إلى أجل غير مسمى، وتم تغييب الحياة النيابية لمدة عامين إلى أن جرت الانتخابات في 2003/6/17م[2]، الأمر الذي أتاح للحكومة أن تصدر حزمة من القوانين المؤقتة بلغ عددها أكثر من 160 قانوناً مؤقتاً خلال تلك الفترة، وهي فترة تأجيل الانتخابات وغياب مجلس النواب[3].

كما لجأت السلطة التنفيذية في استخدام المادة 73/ف4 بعد حل مجلس النواب الخامس عشر بتاريخ 2009/11/24 قبل انتهاء ولايته الدستورية بعامين، وقامت بتأجيل الانتخابات إلى أجل غير محدد[4]، وبقيت البلاد دون مجلس نواب لمدة عام كامل حتى تاريخ 2010/11/9م.

---

[1]) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، يراجع: د. محمد الحموري: دفاعاً عن الديمقراطية وأحكام الدستور، دار الثقافة للنشر ــ عمان/ الأردن 2005م، ص 211–236.

[2]) المرجع السابق، ص212.

[3]) يراجع : ــ د. محمد الحموري: القوانين المؤقتة ما بين أحكام الدستور وآثام السياسة ــ بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد السادس ــ حزيران 2003م السنة الحادية والخمسون، ص16. ــ محمد هلال الرفاعي: بحث بعنوان "القوانين المؤقتة التي تصدر عن السلطة التنفيذية في المملكة الأردنية" تم تحكيمه وقبوله للنشر في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية بتاريخ 2009/2/22م.

[4]) أنظر نص الإرادة الملكية بحل مجلس النواب: صحيفة الدستور الأردنية، عدد 15218 تاريخ 2009/12/24م.

الفرع الثاني

تنظيم مجلس النواب

يخضع تنظيم مجلس النواب لعدد من القواعد التي رسمها الدستور، والنظام الداخلي للمجلس، والسوابق البرلمانية التي يطلق عليها التقاليد البرلمانية، وفي هذا الإطار يجري تنظيم عمل مجلس النواب من خلال عدد من الأجهزة الداخلية الخاصة به، وهي: 1ـ رئاسة المجلس 2ـ المكتب الدائم (مكتب المجلس) 3ـ الأمانة العامة 4ـ لجان المجلس 5ـ تنظيم الجلسات 6ـ النقاش ونظام الكلام 7ـ نظام التصويت.

<u>أولاً: رئاسة المجلس</u>: يتولى رئاسة مجلس النواب رئيس منتخب من بين أعضائه يجري انتخابه لمدة سنة في بداية كل دورة عادية، ويجري انتخاب الرئيس في الجلسة الأولى التي تعقد برئاسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً[1].

ويتولى رئيس مجلس النواب عدداً من المهام والصلاحيات، من أبرزها ترأس جلسات المجلس وإدارتها ووضع جدول أعمال كل جلسة، وإعلان افتتاحها وانتهائها، وإدارة المناقشات وضبطها، وإعطاء الإذن بالكلام، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبق النظام الداخلي والحفاظ على كرامة المجلس وأعضائه. كما يتولى رئيس مجلس النواب تمثيل المجلس، وإعلان قرارات المجلس ومتابعة [2].

<u>ثانياً: المكتب الدائم (مكتب المجلس)</u>: يتألف المكتب الدائم لمجلس النواب من الرئيس ونائبيه والمساعدين، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب والمنصب الوزاري [3]. ويتولى مكتب المجلس عدداً من المهام والصلاحيات التي تساعد المجلس في القيام بممارسة سلطاته[4]:

---

[1]) المادة 3 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[2]) د. مصطفى العماوي: التنظيم السياسي للملكة الأردنية الهاشمية، رسالة دكتورة ــ المعهد العربي للبحوث، القاهرة، بلا تاريخ أو دار نشر، ص194.

[3]) المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[4]) يمارس مكتب المجلس الصلاحيات التالية: 1ـ دراسة الاعتراضات حول محاضر الجلسات وخلاصاتها ونتائج الاقتراع، والتحقيق بها وإصدار القرارات المناسبة بشأنها. 2ـ دراسة العرائض والشكاوى

ثالثاً: الأمانة العامة: وهو الجهاز الإداري المعين لتنظيم وتقديم الخدمات الإدارية والمالية والتنظيمية إلى مجلس النواب وإلى أعضائه، ويرأس هذا الجهاز موظف معين يسمى أمين عام مجلس النواب[1].

رابعاً: لجان المجلس: يكاد مجلس النواب الأردني أن يقترب من البرلمانات التي تم دراستها في هذا البحث، وذلك فيما يتعلق باللجان البرلمانية والهدف من تشكيلها، سواء كانت هذه اللجان دائمة أو مؤقتة. ولما كنا قد بحثنا أنواع هذه اللجان والغاية من تشكيلها وأسلوب عملها، في كل من مجلسي الكونجرس الأمريكي، ومجلسي البرلمان الفرنسي والبرلمان البريطاني، سنعمل هنا على بحث لجان مجلس النواب الأردني بشيء من الإيجاز، وذلك تجنباً للتكرار.

بيد أن الدستور الأردني سلك ذات النهج الذي سلكته بعض النظم الدستورية فيما يتعلق بتشكيل اللجان البرلمانية، ذلك أنه لم يرد فيه أي نص يشير إلى وجود هذه اللجان[2]، إلا أنه قد خول كل مجلس من مجلسي الأمة أن يضع أنظمته الداخلية التي تمكنه من تنظيم وضبط أعماله[3].

وعلى هذا الأساس جاء الفصل السادس (المواد 35-64) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، فحدد أنواع هذه اللجان وعددها، وأسلوب تشكيلها، واختصاصات كل لجنة من اللجان الدائمة، وآليات عملها. حيث حددت المادة 35 من هذا النظام عدد اللجان الدائمة في مجلس النواب بـ 14 لجنة، يجري انتخاب

المقدمة للمجلس واتخاذ الإجراء المناسب بشأنها بما في ذلك إحالتها إلى اللجان المتخصصة. 3ـ تشكيل الوفود التي تمثل المجلس واختيار رؤسائها. 4ـ إعداد موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها. 5ـ إقرار الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للمجلس ووضع كادرها الوظيفي. يراجع في ذلك نص المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[1] د. مصطفى العماوي: التنظيم السياسي للملكة الأردنية الهاشمية ـ مرجع سابق، ص196.

[2] د. عيد أحمد الحسبان: بحث بعنوان "النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الإسباني والأردني" – دراسة مقارنة – منشور في مجلة المنارة ـ جامعة آل البيت/ الأردن ، المجلد 12 العدد 3/2006م، ص92.

[3] نصت المادة 83 من الدستور على أن "يضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط وتنظيم إجراءاته ...".

كل منها في بداية كل دورة عادية للبرلمان[1]، ويتراوح عدد أعضاء كل لجنة من هذه اللجان ما بين 9 إلى 11 عضواً[2]، كما حددت المواد من 36-49 نطاق اختصاصات ومهام كل لجنة، وقد روعي في ذلك مبدأ تقسيم العمل وتوزيع الاختصاص الفني والتقني.

خامساً: تنظيم الجلسات: يشترط حضور ثلثي أعضاء المجلس حتى يتمكن رئيس المجلس من إعلان افتتاح الجلسة[3]، فإذا لم يكتمل النصاب يؤخر الرئيس افتتاح الجلسة لمدة نصف ساعة، وإذا مضت مدة النصف ساعة ولم يكتمل النصاب، يحدد موعد جديد لجلسة قادمة، كما يقوم الرئيس ومكتب المجلس بوضع وتوزيع جدول أعمال المجلس قبل 24 ساعة من بداية الجلسة[4].

سادساً: النقاش ونظام الكلام : نظم الفصل العاشر (المواد من 88-113) من النظام الداخلي أسلوب النقاش ونظام الكلام خلال جلسات مجلس النواب. وعلى هذا الأساس لا يجوز لأحد سواء كان من أعضاء المجلس أو من الوزراء أن يتكلم إلا بعد أن يطلب الكلام ويأذن له الرئيس، وفي ذات الوقت لا يجوز للرئيس أن يرفض الإذن بالكلام لغير سبب مشروع، وعند الخلاف على ذلك يؤخذ رأي المجلس.

سابعاً: نظام التصويت: باستثناء الحالات المنصوص عليها في الدستور تصدر قرارات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس، وإذا تساوت

---

[1]) نصت المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجان التالية : 1 _ اللجنة القانونية. 2 _ اللجنة المالية والاقتصادية. 3 _ لجنة الشؤون العربية والدولية. 4 _ اللجنة الإدارية. 5 _ لجنة التربية والثقافة والشباب. 6_ لجنة التوجيه الوطني. 7 _ لجنة الصحة والبيئة. 8 _ لجنة الزراعة والمياه. 9 _ لجنة العمل والتنمية الاجتماعية. 10 _ لجنة الطاقة والثروة المعدنية. 11 _ لجنة الخدمات العامة والسياحة والآثار. 12 _ لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين. 13 _ لجنة فلسطين 14_ لجنة الريف والبادية".

[2]) وضعت المادة 50 من النظام الداخلي أسلوب تكوين هذه اللجان وشروط عضويتها، عندما نصت على أن: " أ _ تتألف اللجنة الدائمة من أحد عشر عضواً كحد أقصى، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري..."

[3]) نصت المادة 84/ف1 من الدستور على أن "لا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية إلا إذا حضرها ثلثا أعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها".

[4]) د. مصطفى العماوي: التنظيم السياسي للملكة الأردنية الهاشمية ــ مرجع سابق، ص198/199.

الأصوات فعلى الرئيس أن يعطي صوت الترجيح. ويجري التصويت برفع الأيدي وذلك في الحالات التي لم يقرر الدستور فيها أغلبية معينة. هذه الحالات نصت عليها الفقرة الثالثة من المادة 84 من الدستور[1]، وهي المتعلقة بتعديل الدستور أو بالاقتراع على الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء (منح الثقة، حجب الثقة، الامتناع)، تعطى الأصوات فيها بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال[2].

المطلب الثاني

تكوين وتنظيم مجلس الأعيان

يخضع تكوين وتنظيم مجلس الأعيان لعدد من القواعد التي قررها الدستور، وأحال عدد منها إلى النظام الداخلي للمجلس. وفي هذا الإطار سنعمل على بحث تكوين مجلس الأعيان (الفرع الأول)، وتنظيم مجلس الأعيان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكوين مجلس الأعيان

أعطى الدستور للملك الحق في تعيين جميع أعضاء مجلس الأعيان مهما بلغ عددهم بما في ذلك رئيس المجلس[3]، ويجري تكوين هذا المجلس وفقاً لعدد من الأحكام والشروط الآتية:

<u>أولاً: مبدأ التعيين</u>: من الملاحظ أن الدستور الأردني ــ بخلاف معظم دساتير العالم ــ قد انفرد بتسميته لهذا المجلس بمجلس الأعيان، واختار أسلوب التعيين لكامل أعضاء هذا المجلس، في الوقت الذي أقلعت عن هذا الأسلوب غالبية الدول التي نشأ فيها نظام المجلسين، كما نبذت طريقة التعيين هذه، جميع الدول التي اختارت نظام المجلسين واتخذت من الديمقراطية مساراً لحياتها السياسية.

---

[1]) المادة 84/ف2/ف3 من الدستور.

[2]) المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[3]) نصت المادة 36 من الدستور على أن "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم".

وقد سبق أن أوضحنا في معرض دراستنا لمزايا وعيوب هذا النظام، أن تكوين أحد المجلسين بهذه الطريقة، لم تعد تصمد أمام المبادئ الدستورية المعاصرة، وأمام الانتقادات الفقهية التي لاقتها من أنصار المذهب الديمقراطي، ذلك أنها تتناقض مع أبسط مبادئ النظام النيابي الديمقراطي[1]. وفي اعتقادنا أن هذه الطريقة تشكل أحد الأدوات التي تجعل من هذا المجلس جهازاً إضافياً من أجهزة السلطة التنفيذية التي تتكئ عليها لتتدخل في عمل السلطة التشريعية.

كما سبق للباحث أن حدد موقفه من هذه المسألة، وأنه يميل إلى الأسلوب المختلط في تكوين هذا المجلس، وهو أسلوب الانتخاب والتعيين الذي أخذ به الدستور المصري لعام 1923 (دستور العهد الملكي)، عندما كان البرلمان المصري يتكون من مجلسين: مجلس النواب ويتكون عن طريق الاقتراع العام المباشر، ومجلس الشيوخ الذي يتكون بنسبة 5/3 بالاقتراع العام، و5/2 بالتعيين[2].

ثانياً: عدد أعضاء المجلس: لم يحدد الدستور الأردني عدد أعضاء أي من المجلسين حيث أحال هذا الموضوع إلى قانون الانتخاب، لكنه وضع المبدأ العام في المغايرة بين المجلسين من حيث العدد، وذلك عندما ربط مسألة تحديد عدد أعضاء مجلس الأعيان بعدد أعضاء مجلس النواب، فاشترط أن لا يتجاوز عدد أعضاء مجلس الأعيان نصف عدد أعضاء مجلس النواب[3].

وعليه يبلغ عدد أعضاء مجلس الأعيان الحالي 60 عضواً وهو نصف عدد أعضاء مجلس النواب الحالي البالغ 120 عضواً، في حين كان عدد الأعيان 40، وعدد النواب 80 في المجالس التي تشكلت مابين عامَيْ 1989-2001م[4].

---

[1]) يراجع: ــ د. محسن خليل: النظم والقانون الدستوري ــ مرجع سابق ص200.
ــ د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص724-726.
ــ د. السيد صبري: النظم السياسية في البلاد العربية، منشورات معهد الدراسات العربية القاهرة 1965م، ص284.

[2]) للمزيد، يراجع: د. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ــ مرجع سابق ص 368.

[3]) نصت المادة 63 من الدستور على أن "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب".

[4]) http://www.electionsjo.com/default/default.asp

ثالثاً ــ شــروط العضــويــة: وضع الدستور عدداً من الشروط التي يجب أن تتوافر في عضو مجلس الأعيان، وهي نفس الشروط التي رأيناها بالنسبة لعضوية مجلس النواب، ما خلا شرطين إضافيين: شرط السن، وشرط الانتماء إلــى طبقــة معينة، وذلك وفقاً لنص المادة 64 من الدستور:

1ــ اشترط الدستور في عضو مجلس الأعيان أن يكون قد أكمل 40 سنة شمســية من عمره وفي عضو مجلس النواب 30 سنة. وفي اعتقادنا أن المشرع الدستوري الأردني كان موفقاً في هذا الأمر أكثر من غيره من الدساتير التي خفضــت ســن أعضاء كل من المجلسين، مثل الدستور الفرنسي والدستور الأمريكي.

2ــ طبقاً لنص المادة 64 من الدستور، يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والســابقون ومــن شغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابــة لا أقــل مــن مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين علــى ثقــة الشــعب واعتمــاده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن". وفي اعتقادنا أن هذا الشــرط لا يتفــق مــع المبادئ الدستورية الحديثة، وذلك للأسباب التالية:

ــ إن في استخدام المشرع الدستوري لعبارة "الطبقات الآتية"، والواردة في مــتن المادة 64 من الدستور ما يفيد أن المجتمع الأردني يسير نحو الطبقية بدلاً أن يتجه نحو التعددية، في حين أن الشعوب والمجتمعات الأخرى في الكثير من بلدان العالم خاضت حروب وثورات من أجل التخلص من نظام الطبقات. وبالتالي إذا كان ولا بد من تكريم هذه الفئات والاستفادة من خبرتها، فكان يمكن للمشرع اســتبدال تلــك العبارة باستخدام عبارة "الفئات التالية"، أو أن يكتفي بالنص على مــن كــانوا أدو للوطن خدمات معينة أو ممن شغلوا وظائف معينة.

ــ يعمل هذا الشرط على خلق أرستقراطيات جديدة، وإيجاد ما يسمى أوليجارشــية السلطة، وهذا هو الملاحظ من استقراء تشكيلة مجلس الأعيان الحالي والمجــالس

التي سبقته، إذ يوجد في المجلس الحالي 8 رؤساء وزارات سابقون، و25 وزيراً سابقاً، وعدد من النواب السابقين وكبار القادة العسكريين، وعدد من رجال الأعمال ووجهاء العشائر[1].

رابعاً: مدة العضوية: كان الدستور الأردني منذ وضعه عام 1952 يأخذ بقاعدة التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأعيان، واختلاف مدة العضوية بين المجلسين، حيث كانت مدة العضوية لمجلس الأعيان ثماني سنوات، ويتجدد تعيين نصف أعضاء المجلس كل أربع سنوات. لكن المشرع الدستوري الأردني عَدَلَ عن هذه القاعدة بمقتضى التعديل الذي جرى على المادة 65 من الدستور [2]، وساوى كمبدأ عام في مدة العضوية بين المجلسين، فجعلها أربع سنوات، ويتجدد تعيين أعضاء مجلس الأعيان كل أربع سنوات [3].

فيما تبقى مدة الأربع سنوات خاضعة للحل، شانها في ذلك شأن مدة مجلس النواب، وذلك طبقاً لنص المادة 34/ف4 التي تعطي للملك سلطة حل مجلس الأعيان[4]، غير أن هذه السلطة التي تمارس دائماً في حق مجلس النواب، قلما أن تستخدم في حق مجلس الأعيان قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، ومع ذلك فإن جلسات مجلس الأعيان تبقى مرتبطة بجلسات مجلس النواب، ذلك أنها تتوقف عندما يحل مجلس النواب[5].

---

[1]) للمزيد من التفاصيل حول تشكيلة مجالس الأعيان السابقة، والمجلس الحالي، يراجع في ذلك: موقع مجلس الأعيان الأردني على شبكة الأنترنت.

[2]) بموجب التعديل الدستوري المنشور في العدد 1243 تاريخ 16/10/1955 من الجريدة الرسمية.

[3]) بموجب التعديل الدستوري المنشور في العدد 1476 تاريخ 16/2/1960 من الجريدة الرسمية.

[4]) التعديل المنشور في العدد 2523 تاريخ 1974/11/10 من الجريدة الرسمية.

[5]) المادة 66 من الدستور.

الفرع الثاني

تنظيم مجلس الأعيان

يكاد التنظيم الداخلي لمجلس الأعيان أن يتشابه إلى حد ما مع التنظيم الداخلي لمجلس النواب، إلا ما خلى رئاسة المجلس، وبعض القواعد المتعلقة بالمدد الزمنية لمكتب المجلس ولجانه، ذلك أن رئاسة مجلس الأعيان تتم بالتعيين من قبل السلطة التنفيذية، في حين ان رئاسة مجلس النواب تجري بالاقتراع من أعضاء المجلس. وفي هذا الإطار سنعمل بإيجاز على بحث هذه الموضوعات وفقاً للأحكام المقررة في الدستور وفي النظام الداخلي للمجلس:

<u>أولاً: رئيس مجلس الأعيان</u>: الملك هو الذي يعين رئيس مجلس الأعيان[1]، ويكون هذا التعيين لمدة سنتين قابلة للتجديد[2]، حيث أضحى ما يشبه العرف الدستوري أن يعين رئيس المجلس من بين أقدم رؤساء الوزارات السابقين، كما جرى العرف أن يجري إعادة تعيين نفس الرئيس بعد انتهاء السنتين لعدد من المرات[3].

لكن تعيين رئيس مجلس الأعيان بهذا الأسلوب بقي موضع انتقاد، على اعتبار أن رئيس هذا المجلس وفقاً لأحكام الدستور، هو الرئيس الفعلي لمجلس الأمة عندما ينعقد بمجلسيه على هيئة مؤتمر في كثير من المناسبات، ومن أهمها عندما

---

[1]) نصت المادة 36 من الدستور على ان "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم".

[2]) نصت المادة 65/ف2 من الدستور على أن "مدة رئيس مجلس الأعيان سنتان ويجوز إعادة تعيينه".

[3]) يشغل رئاسة مجلس الأعيان الحالي السيد طاهر المصري الذي جاء تعيينه في كانون أول 2009 بعد استقالة السيد زيد الرفاعي الذي شغل هذا المنصب منذ عام 1993م، وكان يشغله من قبله السيد أحمد اللوزي الذي بقي في رئاسة هذا المجلس منذ عام 1984 إلى عام 1993م. للمزيد حول رئاسة هذا المجلس في الفترات السابقة، يراجع: د. محمد الدجاني وآخرون: النظام السياسي الأردني "أركانه ومقوماته" ــ مرجع سابق ص226. ــ هاني خير: موجز الحياة البرلمانية 1920-1999، ج1، مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب، عمان 2002م، ص61.

ينعقد المجلسان بهذه الصفة وفقاً للمادة 92 من الدستور لحل بعض الخلافات التي تنشأ بينهما حول قانون معين، الأمر الذي ينتج عنه أن يصبح نواب الشعب وممثلوه تحت رئاسة رئيس معين استمد رئاسته من السلطة التنفيذية التي عينته، وليس من نواب الشعب أو من هيئة الناخبين، وهو أمر لا بد من تعديله كما يرى أصحاب هذا الرأي[1]، وهو الرأي الذي نؤيده ونتفق معه.

ثانياً: المكتب الدائم (مكتب المجلس): يتألف مكتب مجلس الأعيان من الرئيس ونائبيه ومساعديه، ويقوم المجلس بانتخاب النائبين والمساعدين من أعضائه لمدة سنتين، ولا يجوز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مكتب المجلس وعضوية المجلس العالي. ويتولى النائب الأول صلاحيات رئيس المجلس واختصاصاته في حالة غيابه، كما يتولى النائب الثاني هذه الصلاحيات والاختصاصات في حالة غياب الرئيس ونائبه الأول، أما المساعدين فيتوليان مساعدة الرئيس في الأمور المتعلقة بإدارة الجلسات.

ومن الملاحظ أن وجه الاختلاف بين مكتب مجلس النواب ومكتب مجلس الأعيان يأتي في أن مدة الأول عام واحد في حين أن مدة الثاني عامين، ويعود ذلك إلى اختلاف مدة رئاسة كل مجلس من المجلسين، هذه المدة محددة في الدستور بسنة لرئيس مجلس النواب[2]، وسنتين لرئيس مجلس الأعيان[3].

ثالثاً: الأمانة العامة: وهو الجهاز الإداري المعين لتنظيم وتقديم الخدمات الإدارية والمالية والتنظيمية إلى مجلس الأعيان وإلى أعضائه، ويرأس هذا الجهاز موظف معين يسمى أمين عام مجلس الأعيان، وتعادل مرتبته الوظيفية، مرتبة أمين عام الوزارة في نظام الخدمة المدنية [4].

---

[1]) د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق، ص727.

[2]) المادة 69/ف1 من الدستور.

[3]) المادة 65/ف2 من الدستور.

[4]) د. مصطفى العماوي: التنظيم السياسي للملكة الأردنية الهاشمية ــ مرجع سابق، ص196.

رابعاً: لجان المجلس: يبلغ عدد لجان مجلس الأعيان 9 لجان دائمة تنتخب لمدة عامين وفقاً لما قررته المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس، والتي حددت عدد هذه اللجان وأسماءها، ونطاق اختصاص كل لجنة منها. ويتراوح عدد أعضاء كل لجنة من هذه اللجان بين 10 إلى 12 عضواً، وتقوم كل لجنة بانتخاب رئيس لها من بين أعضائها. كما قرر النظام الداخلي للمجلس الأحكام المتعلقة بآليات عمل هذه اللجان وأسلوب دراستها لمشروعات القوانين التي تحال إليها. أيضاً أعطى النظام الداخلي للمجلس الحق في تشكيل اللجان المؤقتة التي تنتهي بانتهاء المهمة التي شكلت من أجلها[1].

خامساً: تنظيم الجلسات والنقاش ونظام التصويت: سبق أن تعرضنا لتنظيم الجلسات والنقاش والتصويت في مجلس النواب، وبعد المقارنة بين القواعد الدستورية والقانونية التي تحكم هذه المسائل في كل من المجلسين، نجدها نفس القواعد الدستورية، حيث حسم الدستور مسألة النصاب القانوني لجلسات كل من المجلسين، عندما اشترط حضور ثلثي أعضاء كل من المجلسين حتى يتمكن كل رئيس من إعلان افتتاح الجلسة في مجلسه[2]. أما النقاش وإدارة الجلسات ونظام التصويت في مجلس الأعيان، فهي نفس القواعد المتبعة في مجلس النواب.

---

[1]) للمزيد من التفاصيل حول هذه الموضوعات، يرجع: المواد من 11 إلى 26 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[2]) المادة 84/ف1 من الدستور.

المبحث الثاني
دور السلطة التنفيذية والأحزاب السياسية
في الحياة البرلمانية للمجلسين

لم تكن الحياة البرلمانية الأردنية بالأمر اليسير، ذلك أن للسلطة التنفيذية دوراً مؤثراً في أدوار انعقاد المجلسين وإنهاء ولاية كل منهما (المطلب الأول)، كما أن للتجربة الحزبية ونجاحاتها وإخفاقاتها دور بارزاً في مسار العمل البرلماني والتحول نحو الديمقراطية (المطلب الثاني).

المطلب الأول
أدوار انعقاد المجلسين
ودور السلطة التنفيذية في إنهائها

طبقاً لنصوص المواد 65، 66، 68 من الدستور فإن مدة ولاية مجلس الأمة ــ النواب والأعيان ــ محددة بأربع سنوات شمسية، فيما أعطى الدستور للسلطة التنفيذية عدداً من الأدوات التي تمارسها في وجه البرلمان[1]، وعليه قلّما أن يتمكن مجلس النواب من إكمال فترة ولايته الدستورية قبل أن يواجه أو يُفاجأ بالحل من قبل السلطة التنفيذية. هذا الأمر يقتضي معه تسليط الضوء على أدوار انعقاد المجلسين (الفرع الأول)، والجلسات المشتركة بين المجلسين (الفرع الثاني)، وحل مجلس النواب (الفرع الثالث).

---

[1]) نصت المادة 34 من الدستور على ما يلي: "1- الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب... 2- الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور. 3- للملك أن يحل مجلس النواب. 4- للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية".

الفرع الأول

أدوار انعقاد المجلسين

جعل الدستور اجتماعات كل من المجلسين ــ الأعيان والنواب ــ وأدوار انعقادهما واحدة، كما عرف الدستور ثلاثة أنواع من الدورات البرلمانية: الدورة العادية، الدورة غير العادية، الدورة الاستثنائية. وجعل للسلطة التنفيذية دوراً مؤثراً في افتتاحها وفي إرجائها وفي تأجيلها[1]، الأمر الذي يقتضي معه تسليط الضوء على هذه الموضوعات، وعلى النحو الآتي:

<u>أولاًــ الدورة العادية</u>: نصت المادة 77 من الدستور على أن "يعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة في غضون كل سنة من مدته"، كما أن حق الدعوة للدورة العادية متروك للسلطة التنفيذية، غير أن الدستور قد حدد موعداً لتلك الدعوة، ذلك أنه إذا لم تقم السلطة التنفيذية بدعوة مجلس الأمة للانعقاد في دورته العادية، فإنه ينعقد من تلقاء نفسه[2].وعلى هذا الأساس تخضع الدورة العادية لمدة دستورية محددة، ومراسم افتتاح معينة في الدستور، كما تخضع جلسات المجلس لفترات تأجيل وإرجاء خلال دوراته العادية.

<u>1ــ مدة الدورة العادية</u>: مدة الدورة العادية لمجلس الأمة محددة في المادة 78/ف3 من الدستور بأربعة أشهر في السنة تبدأ من التاريخ الذي دعي فيه المجلس للاجتماع، إلا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء هذه المدة، وفي ذات الوقت أعطى الدستور للسلطة التنفيذية الحق في تمديد هذه الدورة لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر لإتاحة الوقت أمامه لإنجاز ما قد يكون لديه من أعمال[3].

---

[1]) نصت المادة 66 من الدستور على أن " 1- يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين. 2- إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان".

[2]) نصت المادة 78/ف1،ف2 بقولها "يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية ... إذا لم يُدْعىَ مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها".

[3]) نصت المادة 78 من الدستور على: " 1- يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا

ومن الملاحظ أن مدة الأربعة أشهر هذه تعتبر قصيرة نسبياً مع مدة عطلة البرلمان التي تستمر ثمانية أشهر في السنة، خصوصاً إذا ما قورنت مع مدة الدورات العادية في برلمانات الدول الديمقراطية. ذلك أن هذه المدة تصل في البرلمان الفرنسي إلى ثمانية أشهر، وتكاد أدوار انعقاد الكونجرس الأمريكي والبرلمان البريطاني أن تمتد على مدار العام[1]. وبالمقارنة مع المدد المقررة في الدساتير العربية، يظهر لنا على سبيل المثال أن المادة 101 من الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية قد حددت الدورة العادية لانعقاد مجلس الشعب بسبعة أشهر على الأقل[2]. كذلك فعل الدستور الحالي للجمهورية العربية السورية، عندما أطال هذه المدة، فجعلها ثلاث دورات عادية في السنة بدلاً من دورة واحدة، وخول مجلس الشعب نفسه تحديد مواعيد بداية ونهاية هذه الفترات في النظام الداخلي للمجلس، وذلك بموجب المادة 61 من الدستور[3].

وعليه نعتقد أن مدة الدورة العادية المحددة بأربعة أشهر غير كافية لإتاحة المجال أمام السلطة التشريعية لتتمكن من ممارسة المهام الملقاة على عاتقها،

يكون عطلة رسمية, على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين. 2- إذا لم يدعى مجلس الأمة الى الإجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها. 3- (*) تبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه إلى الاجتماع وفق الفقرتين السابقتين , وتمتد هذه الدورة العادية أربعة أشهر , إلا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال, وعند انتهاء الأشهر الأربعة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكورة ".

[1]) للمزيد، يراجع في هذا البحث: أدوار انعقاد الكونجرس الأمريكي، والبرلمان البريطاني، والبرلمان الفرنسي.

[2]) نصت المادة (101) الدستور المصري على أن "يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي ...، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل... ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة"

[3]) نصت المادة (61) من الدستور السوري الحالي لعام 1973 على أن "يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة كما يجوز دعوته لدورات استثنائية ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيد الدورات ومددها...."

والمتمثلة في التشريع والرقابة، خصوصاً بعد التطور الذي شهده الأردن في كافة مجالات الحياة، الأمر الذي نتمنى معه أن يقوم المشرع الدستوري بإطالة مدة الدورة العادية لمجلس الأمة.

2ـ افتتاح الدورة العادية وخطبة العرش: طبقاً لنص المادة 79 من الدستور يقوم الملك بافتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة، ويبدأ هذا الافتتاح بإلقاء الملك خطبة العرش أمام المجلسين مجتمعين، كما أعطى الدستور للملك أن ينيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بهذه المهمة[1]. وفور انتهاء الملك من إلقاء خطاب العرش، ينصرف الأعيان والنواب كل إلى مجلسه، ويبدأ مجلس النواب بعقد جلسته الأولى لانتخاب الرئيس وأعضاء مكتب المجلس ولجنة الرد على خطاب العرش[2]، كذلك يباشر مجلس الأعيان جلسته الأولى لاختيار أعضاء مكتب المجلس، ولجنة الرد على خطاب العرش[3].

وقد جرى العرف أن يتضمن خطاب العرش الأعمال التي أنجزتها الحكومة خلال الفترة التي تقع بين دورتين برلمانيتين: الدورة العادية السابقة، والدورة الجاري افتتاحها، وقد تكون الوزارة القائمة إبان إلقاء خطبة العرش مسؤولة عن كل الأعمال التي تضمنها خطاب العرش، وقد تكون مسؤولة عن جزء منها إذا ما شاركتها وزارة أخرى في تلك الأعمال. كما تتضمن خطبة العرش بياناً لبرنامج الحكومة. وعليه يتعين على كل من مجلس الأعيان ومجلس النواب أن يقدم عريضة إلى الملك يُضَمْنها رده على خطاب العرش[4].

غير أن خطاب العرش الذي يعتبر في ذات الوقت برنامجاً وبياناً وزارياً، يختلف عن البيان الوزاري في أنه يقدم إلى المجلسين، أما البيان الوزاري الذي تتقدم به

---

[1]) المادة 79 من الدستور الأردني.

[2]) المادة 2 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[3]) المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[4]) يراجع في ذلك:

ـ المادة 79 من الدستور الأردني.

ـ د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ـ مرجع سابق ص745.

ـ د. فيصل شطناوي: النظام الدستوري الأردني، ط1، مطابع الدستور التجارية ـ مرجع سابق ص283.

الحكومة لنيل الثقة على أساسه، يقدم إلى مجلس النواب دون مجلس الأعيان، ومع ذلك فإن خطاب العرش الذي يعتبر بياناً وزارياً للحكومة ــ وفقاً لنص المادة 54/ف3 من الدستور ــ لا يعفي الوزارة من مسؤوليتها عما جاء فيه[1].

3ــ إرجاء اجتماع مجلس الأمة وتأجيل جلساته: يختلف الإرجاء عن التأجيل في أن الإرجاء يأتي قبل انعقاد المجلس في دورته العادية وذلك وفقاً لما نص عليه عجز الفقرة الأولى من المادة 78 من الدستور عندما قررت في هذا الشأن "على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين". ومن الملاحظ أن هذا الحق أعطي للملك وحده دون البرلمان، ويمارسه بموجب إرادة ملكية[2].

أما التأجيل فقد منحه الدستور لكل من الملك والبرلمان، ووجه الاختلاف بينه وبين الإرجاء، يأتي بعد أن تكون الدورة العادية للبرلمان قد بدأت وخلال انعقادها [3].

ثانياًــ الدورات غير العادية: وهي الدورات التي تأتي بعد انتخاب مجلس جديد على أثر حل المجلس القديم، والتي نصت عليها المادة 73/ف1 من الدستور بقولها "إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة 78 من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل". وقد أضافت المادة 73/ف3 إلى ذلك أنه "لا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة

---

[1]) يراجع في ذلك: د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص746.

[2]) م81/ف1 من الدستور: " للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط وإذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس بموجب الفقرة (1) من المادة (78) فلمرتين فقط على انه لا يجوز أن تزيد مدد التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء ...".

[3]) نصت المادة 81/ف2 على أنه " يجوز لكل من مجلسي الأعيان والنواب أن يؤجل جلساته من حين إلى آخر وفق نظامه الداخلي.

غير العادية في أي حال يوم 30 أيلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى في أول شهر تشـرين الأول وإذا حـدث أن عقـدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب".

ثالثاًـ الدورات الاستثنائية: وهي الدورات التي تعقد خـارج النطـاق الزمنـي لأدوار انعقاد البرلمان العادية، وتأتي الدورات الاستثنائية في الدستور الأردني تحت حالتين: الحالة الأولى وهي المقررة في الفقرة الأولى من المادة 82 من الدسـتور، وتتحقق عندما يقوم الملك بالدعوة إليها من تلقاء نفسه. أما الحالة الثانية المقررة في الفقرة الثانية من نفس المادة، فتأتي أيضاً بدعوة من الملك ولكن بنـاء علـى طلب من الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب نفسه.

الفرع الثاني

الجلسات المشتركة بين المجلسين

كمبدأ عام تلتئم جلسات كل من المجلسين ـ الأعيان والنواب ـ بشكل مستقل، لكن الدستور نص على عدد من الحالات التي يجتمع فيها المجلسان فـي جلسـة مشتركة على هيئة مؤتمر، وفي الأحوال التالية:

أولاًـ اجتماع المجلسين حال انتقال العرش من ملك إلـى ملـك: وهـي الحالة المنصوص عليها في المادة 29 من الدستور، والتي يلتئم فيها المجلسان في جلسة مشتركة لسماع القسم أو اليمين الدستورية من الملك إثر تبوئه العـرش[1]، وقد شهد مجلس الأمة هذا النوع من الجلسات، في ثلاث مناسبات: الأولـى عـام 1951م إثر تولي الملك طلال لسلطاته الدستورية، والثانية فـي 1953/5/2 عنـدما تسلم الملك حسين سلطاته الدستورية، أما المناسبة الثالثة فكانت عندما تولى الملك عبدالله الثاني لسلطاته الدستورية في 7 شباط عام 1999م[2].

---

[1]) نصت المادة 29 من الدستور على أن "يقسم الملك إثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمـة الـذي يلتـئم برئاسة رئيس مجلس الأعيان أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة".

[2]) http://www.kingabdulla.jo/body.php.

ثانياً ــ افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة: يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة للاستماع إلى خطبة العرش عند افتتاح الملك للدورة العادية لمجلس الأمة في كل عام وذلك وفقاً لنص المادة 79 من الدستور.

ثالثاً ــ حالة اختلاف المجلسين حول أي مشروع قانون: وهي الحالة المنصوص عليها في المادة 92 من الدستور، والتي سنأتي إليها في معرض بحثنا للوظيفة التشريعية لمجلسي البرلمان,

رابعاً ــ اجتماع المجلسين بطلب من رئيس الوزراء: وفقاً لما قررته المادة 89/ف1 من الدستور يجتمع كل من مجلس الأعيان ومجلس النواب معاً في جلسة مشتركة بناء على طلب من رئيس الوزراء. هذا مع ملاحظة أن الدستور لم يبين الحالات التي يجوز فيها لرئيس الوزراء طلب عقد مثل هذا النوع من الجلسات[1].

خامساً ــ تنظيم الجلسات المشتركة: تخضع الجلسات المشتركة لعدد من الأحكام الدستورية التي قررتها المادة 89 من الدستور، فاشترطت حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين حتى تكون الجلسات المشتركة قانونية، كما جعلت رئاسة الجلسات المشتركة لرئيس مجلس الأعيان[2].

أما فيما يخص الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات المشتركة عن المجلسين، فالقاعدة العامة وفقاً لما هو مقرر في المادة 89/ف3 أن تصدر تلك القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا صوت الرئيس الذي يُعطْىَ كصوت للترجيح عند تعادل الأصوات، لكن المادة 92 قد اشترطت أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين في

---

[1]) نصت المادة 89/ف1 من الدستور على أنه "بالإضافة إلى الأحوال التي يجتمع فيها مجلسا الأعيان والنواب بحكم المواد 34 , 79 و 92 من هذا الدستور فإنهما يجتمعان معاً بناءً على طلب رئيس الوزراء".

[2]) نصت المادة 89/ف2 من الدستور على أنه "عندما يجتمع المجلسان معاً يتولى الرئاسة رئيس مجلس الأعيان"، كما نصت الفقرة الثالثة على أن "لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات".

التصويت المشترك على أي مشروع قانون انتهى به الأمر إلى عقد جلسة مشتركة بشأنه، وهذا ما سنبينه عند بحث الوظيفة التشريعية لكل من المجلسين[1].

الفرع الثالث

حل مجلس النواب

<u>أولاً: الإطار الفلسفي والدستوري لحق الحل</u>: من حيث المبدأ[2] أعطى الدستور الأردني للسلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب، عندما نص في المادة 34/ف3 منه على أنه يجوز "للملك أن يحل مجلس النواب"، غير أن هذا الحق لا يمارسه الملك بمفرده، إنما يمارسه عن طريق وزرائه عملاً بالمادة 40 من الدستور[3]، ذلك أن هذا الحق ليس من الحقوق الشخصية التي يمارسها الملك بمفرده، وعلى هذا الأساس إذا صدرت الإرادة الملكية موقعة من الملك وحده، فلا تكون مستوفية لشروطها الدستورية، وبالتالي يبقى المجلس قائماً ولا يفقد المجلس صفته الدستورية. وهذا ما أكده المجلس العالي لتفسير الدستور، عندما تم حل مجلس النواب عام 1955 بصورة منفردة من جانب الملك[4].

---

[1]) نصت المادة 92 من الدستور: "ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين".

[2]) رأينا فيما سبق كيف نشأ حق الحل وتطور في إنجلترا، إلى أن أصبح من حق السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية أن تنهي حياة المجلس المنتخب قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، وهو الحق الذي يقابله حق البرلمان في حجب الثقة عن الحكومة وإجبارها على تقديم استقالتها، بالإضافة إلى ذلك فقد تطرأ بعض الظروف والتغيرات الجوهرية خلال مدة ولاية البرلمان، وبالتالي لا بد من عرضها على هيئة الناخبين لإبداء رأيهم فيها، وعلى هذا الأساس يكون الحل مبرراً بهدف إجراء انتخابات نيابية جديدة يتاح من خلالها للشعب أن يعبر عما يريده. يراجع: د. أحمد السيد: دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه ــ جامعة القاهرة عام 1996م، ص337.

[3]) نصت المادة 40 من الدستور على أن "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين , يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة".

[4]) أكد على ذلك المجلس العالي لتفسير الدستور عندما أصدر قراره التفسيري رقم (1) لسنة 1955 وذلك حينما صدرت الإرادة الملكية (بتاريخ 1955/12/19) بحل مجلس النواب وتحمل توقيع جلالة الملك ورئيس الوزراء ولم يوقع عليها وزير الداخلية، وبناء على هذا القرار التفسيري عاد مجلس النواب بقوة

وعليه جرى العمل في الأردن بأن توقع الإرادة الملكية بحل مجلس النواب من رئيس الوزراء ووزير الداخلية[1]، على اعتبار أن وزارة الداخلية هي المختصة بالإشراف على الانتخابات، فيما ذهب جانب من الفقه الدستوري الأردني إلى أن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب يجب أن توقع من جميع أعضاء مجلس الوزراء، وسبب ذلك أن حق الحل عندما أعطي للسلطة التنفيذية، أعطي ليقابل حق مجلس النواب بحجب الثقة عن الوزارة، هذا بالإضافة إلى أن مسألة الحل تعد من المسائل السياسية الهامة التي لا تقتصر على وزير بذاته وبالتالي فإن مسؤولية الحل السياسية تنسحب إلى جميع أعضاء الوزارة[2].

ومن الملاحظ أن الدستور لم يضع أية قيود على السلطة التنفيذية عند ممارستها لحق حل مجلس النواب، مثلما فعلت بعض الدساتير، كالدستور الفرنسي مثلاً[3]، إلا أنه وضع عدد من الضمانات التي تحد من تعسف السلطة التنفيذية عند استعمالها لهذا الحق، وتتلخص هذه الضمانات فيما يلي:

الدستور ليمارس صلاحياته.حيث نص القرار على أنه "ما دام أن الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن السياسة العامة، فيجب أن تشترك في التوقيع على الإرادات الملكية التي يمارس فيها الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقا لقواعد الدستور. ولهذا، فإن أية إرادة يباشر فيها الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة لا تكون مستوفية لشروطها الدستورية إلا إذا وقعها مع الملك كل من رئيس الوزراء والوزراء المختصين" القرار التفسيري رقم (1) لسنة 1955 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور، منشور في الصفحة 1149 من العدد 1255 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1956/1/5.

[1]) د. فرحان المساعيد: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ــ جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2006م، ص45.

[2]) أنظر: د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق، ص757.

[3]) رأينا في السابق أن المادة 12/ف4 من الدستور الفرنسي لعام 1958 قد اشترطت أن لا يتم الحل في السنة الأولى من عمر البرلمان، في حين كان دستور الجمهورية الرابعة يشترط أن لا يتم الحل قبل مرور 18 شهر على الأقل من تاريخ انتخاب الجمعية الوطنية، وأن يكون هناك أزمتين وزاريتين قد وقعتا بعد مرور الـ 18 شهر. وهذا ما لا نجده في دستور المملكة الأردنية الهاشمية.

1 ــ وجوب تسبيب الإرادة الملكية التي يحل بموجبها مجلس النواب، ذلك أن هذه الضمانة تستنتج من نص المادة 74 التي قررت في هذا الصدد أنه "إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه ..."، وعليه فإن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب، لا تستوفي شروطها الدستورية إذا كانت غير مسببة.

2 ــ عدم جواز حل المجلس الجديد لنفس السبب الذي حل من أجله المجلس القديم، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 74 من الدستور.

3 ــ وجوب إجراء انتخابات عامة لاختيار المجلس الجديد خلال مدة معينة من حل المجلس القديم، ذلك أنه إذا كان المقصود من الحل هو العودة إلى جمهور الناخبين بالسرعة الممكنة لعرض الخلاف الناشئ بين البرلمان والوزارة حول مسألة أو بعض المسائل، فإنه من الواجب أن لا تتأخر الانتخابات، وأن تجرى في أقرب وقت ممكن بهدف تمكين الناخبين من ممارسة حقهم وتحديد موقفهم من تلك المسائل، وحتى لا تنفرد السلطة التنفيذية في التصرف بمقدرات البلاد خلال غيبة البرلمان. وهذا ما قضت به المادة 73/ف1 من الدستور عندما أقرت بهذا المبدأ[1].

لكن ما جرى عليه العمل بعد كل حل لمجلس النواب، أن لا تجري الانتخابات خلال الأربعة أشهر المنصوص عليها في المادة 73/ف1 من الدستور، وأن لا يعود المجلس القديم إلى الانعقاد وفقاً للمادة 73/ف2 من الدستور، حيث درجت السلطة التنفيذية بعد كل حل لمجلس النواب على تأجيل الانتخابات إلى أجل غير مسمى، وذلك بالاستناد إلى الظروف القاهرة المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة 73 والتي تم بحثها عند تعرضنا لمسألة تكوين مجلس النواب[2].

---

[1]) نصت المادة 73/ف1 من الدستور على أنه "إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر...". وقد جاءت الفقرة الثانية من نفس المادة فقررت أنه "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

ـــ وفي معرض المقارنة بين الدستور الفرنسي والدستور الأردني، نلاحظ أن المادة 12/ف2 من الدستور الفرنسي اشترطت أن تجري الانتخابات العامة في فترة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد على أربعين يوماً بعد الحل.

[2]) نصت المادة 73/ف4 على أنه "بالرغم مما ورد في الفقرتين (1, 2) من هذه المادة للملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر".

ثانياً: نطاق ممارسة السلطة التنفيذية لحق الحل: اتسمت حياة المؤسسة البرلمانية الأردنية بالديناميكية، هذه الديناميكية كانت تخضع للتسارع الصاخب في الأحداث السياسية التي مر بها الأردن والوطن العربي، الأمر الذي كان يحمل معه في معظم الأحيان عدداً من نقاط الاختلاف والتباين بين التوجهات التي كان يراها مجلس النواب والبرامج العامة التي كانت تتبناها الحكومات المتعاقبة. وقد ترتب على ذلك أن جميع المجالس النيابية التي تم انتخابها منذ عام 1947 إلى عام 2009 وعددها ستة عشر مجلساً كان مصيرها ينتهي بالحل من قبل السلطة التنفيذية.

فمنذ عام 1947 وحتى عام 1984 شهد الأردن انتخاب تسعة مجالس نيابية، كان أقصرها عمراً المجلس الثاني والمجلس السابع، حيث تم حل كلاهما قبل مرور أربعة أشهر على انتخابهما، كما جرى أيضاً حل المجلس الرابع والسادس خلال العام الثاني لكل منهما، أما البقية فقد حلت قبل انتهاء مدتها الدستورية. ومنذ عام 1989 إلى عام 2007م شهد الأردن انتخاب خمسة مجالس نيابية تم حل أربعة منها قبل أن تكمل مدتها الدستورية، فكان أقصرها عمراً المجلس الخامس عشر، وهو المجلس الأخير الذي تم حله قبل أن تبدأ دورته العادية الثالثة[1].

وعلى هذا الأساس وبعد أن تعرضنا لأدوار انعقاد مجلس الأمة وقصر دوراته العادية وكثرة استخدام السلطة التنفيذية لحقها في حل مجلس النواب، وعليه يمكن القول أن مجلس النواب في الأردن لم يكن بالمؤسسة البرلمانية سهلة المراس أمام السلطة التنفيذية، ولم يكن بالأداة الطيعة التي تتمكن السلطة التنفيذية من خلاله تمرير كافة برامجها، لذلك تلجأ في معظم الأحيان إلى حله. وبالتالي فإن هذا الأمر

---

[1]) يراجع في ذلك: ــ د. محمد المصالحة: دراسات في البرلمانية الأردنية، ج1ــ مرجع سابق ص80-81.
ــ هاني خير: موجز الحياة البرلمانية 1920-1993، منشورات لجنة تاريخ الأردن 1993م، ص196-199،
ــ د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق، الصفحات 124, 284.
ــ د. محمد الحموري: دفاعاً عن الديمقراطية ــ مرجع سابق، ص 211-236.
ــ موقع مجلس النواب الأردني على شبكة الانترنت http://www.electionsjo.com

يثير عدداً من التساؤلات حول جدية السلطة التنفيذية في تقبلها للتعددية السياسية والديمقراطية النيابية، واستحقاقاتها الدستورية.

المطلب الثاني

التحولات الديمقراطية ودور الأحزاب السياسية

في تكوين وممارسة الحياة البرلمانية

ثمة مرحلتين هامتين مرت خلالهما الأحزاب السياسية جنباً إلى جنب مع البرلمان: ظهور الأحزاب السياسية ودورها في الحياة البرلمانية (الفرع الأول)، التحولات الديمقراطية ودور الأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية (الفرع الثاني):

الفرع الأول

ظهور الأحزاب السياسية

ودورها في الحياة البرلمانية

<u>أولاً: البرلمان وظهور الأحزاب السياسية</u>: البرلمان الأردني بمجلسيه كغيره من برلمانات العالم، لم يكن بمنأى عن الأحزاب السياسية، سواء من حيث التكوين أو من حيث ممارسة كل مجلس لصلاحياته. فقد بدأت الأحزاب السياسية بالظهور منذ إعلان تأسيس إمارة شرق الأردن عام 1921م، فبلغ عدد الأحزاب التي تشكلت خلال عهد الإمارة منذ عام 1921-1946 حوالي 14 حزباً سياسياً[1]. وعلى الرغم من كثرة هذه الأحزاب، إلا أنه كان يجمعها عدد من الأهداف المشتركة، وكان لها أيضاً امتدادها داخل المجلس التشريعي وعلى الساحة الوطنية الأردنية. هذا فضلاً

---

[1]) يراجع:

ـ د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1 ـ ج1/ج2، الرياديين للدراسات، عمان/الأردن 2008م، ص183-201.

ـ د. علي محافظة: الفكر السياسي في الأردن منذ قيام الثورة العربية الكبرى حتى نهاية عهد الإمارة 1915-1946، ج1، دار الكتب الأردنية ـ عمان/الأردن 1990م، ص68/69.

عن إسهامها في تنمية الحس الوطني وزيادة الوعي السياسي لدى الجماهير الشعبية [1].

ومن ثم جاءت مرحلة ما بعد الاستقلال منذ عام 1946 بنشاط سياسي أكثر نضوجاً، ومعارضة أكثر تنظيماً، فانتقلت أهدافها بعد أن تحقق الاستقلال إلى الحد من النفوذ البريطاني، وإلى مأسسة هيئات الدولة، الأمر الذي تطور معه النشاط السياسي للأحزاب على الرغم من عدم حصول بعضها على الترخيص، وقصر عمر البعض الآخر[2]. ومع ذلك فقد فاز في عضوية المجلس النيابي الثاني لعام 1950-1951 عدد من الأحزاب السياسية غير المرخصة، حيث حصل الحزب الوطني الاشتراكي على عشرة مقاعد من أصل مجموع مقاعد المجلس والبالغة أربعين مقعداً، كما حصل الحزب العربي الدستوري على ثمانية مقاعد، في حين حصل حزب البعث والحزب الشيوعي على مقعدين لكل منهما، وحصل حزب الأمة أيضاً

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ د. محمد المصالحة: دراسات في البرلمانية الأردنية، ج1ــ مرجع سابق ص75/74.

ــ د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص540/539.

ــ مصطفى العتوم: التنظيم الحزبي "واقعه ومستقبله في المجتمع الأردني" مطابع الدستور ــ عمان/الأردن 2005م، ص79-82.

ــ د. محمد الدجاني وآخرون: النظام السياسي الأردني ــ أركانه ومقوماته ــ مرجع سابق ص34.

[2]) من أبرز أحزاب تلك المرحلة: الحزب العربي الأردني1946: بالرغم من عدم تمكن هذا الحزب من الحصول على الترخيص، إلا أنه يعد من أول الأحزاب السياسية التي سعت إلى تنظيم المعارضة السياسية وتوحيد نشاطاتها، وتحديد أهدافها بوضوح، وذلك نظراً للوعي والثقافة السياسية التي كان يتمتع بها أعضاء هذا الحزب، وأمينه العام الدكتور صبحي أبو غنيمة، وقد تمثلت أهم طروحات هذا الحزب فيما يلي: ــ إجراء انتخابات ديمقراطية وقيام مجلس نيابي حر.ــ وضع دستور ديمقراطي قائم على مبدأ فصل السلطات.وإطلاق الحريات العامة ووضع الضمانات الكافية لحمايتها، وإلغاء القوانين الاستثنائية. ــ تعديل المعاهدة البريطانية ــ الأردنية. غير أن هذه الطروحات القائمة على الديمقراطية لم تجد طريقها لدى الملك الذي حاول استمالة زعيم الحزب، لكن هذا الأخير رفض ذلك بسبب تزايد نشاط المعارضة التي اتجهت إلى الشدة والعنف لتحقيق مطالبها.

للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع: د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص202-209.

على مقعدين، أما المقاعد الستة عشر المتبقية فقد فاز بهـا عـدد مـن القـوائم التقليدية المستقلة[1].

وعلى الرغم من قصر مدة هذا المجلس[2]، إلا أنه استطاع أن يناقش عدداً من القضايا التي كانت المعارضة قد طرحتها، ومن أهمها، مسـألة تعـديل الدسـتور وإعطاء الشعب سلطاته الدستورية في التشريع، وتحقيق العدالة على أساس مبـدأ الفصل بين السلطات، حيث استطاعت المعارضة داخل هذا المجلس أن تحيل مسألة الإعداد لوضع الدستور الجديد إلى لجنة من الخبراء الوطنيين، كبديل عن المقترح الذي كانت تتبناه الحكومة بإحالة هذا الموضوع إلى لجنة خبراء من الخارج[3].

وفي اعتقادنا أن هذه النتائج إن دلت على شيء، إنما تدل بالدرجة الأولى على التوائم الذي كان سائداً بين المعارضة ممثلة بالأحزاب السياسية ودقـة تنظيمهـا ووضوح أهدافها من جانب، وبين التوجه نحو الديمقراطيـة والـوعي السياسـي والثقافي لدى المواطن الأردني من جانب آخر.

ثانياً: الأحزاب السياسية والمجالس النيابية في ظل دستور عـام 1952:

بعد اغتيال الملك عبدالله، تقدمت الوزارة باسـتقالتها فـي 1951/7/25[4]، وأبـدت

---

[1]) يراجع: د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سـابق ص298.

[2]) لم يتمكن هذا المجلس من مناقشة عدد من القضايا التي كانت تعد لها المعارضة، وذلك لقصر مدتـه، حيث جاء حله على أثر معارضته لقانون الموازنة العامة للدولة لعام 1951، الذي تقدمت بـه حكومـة سمير الرفاعي، ومعارضته لاتفاقية النقطة الرابعة واتفاقية التعاون الاقتصادي والفنـي مـع الولايـات المتحدة، الأمر الذي دفع بالحكومة إلى اعتبار السلطة التشريعية غير متعاونة معها لتنفيذ برامجها، فـتم حله في 1951/5/3 ، وتم تحديد يوم 29 أب 1951 موعداً لإجراء الانتخابات الجديدة.-يراجع في ذلك:
ــ منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن الحديث ــ مرجع سابق ص549.
ــ د. كامل أبو جابر: المجلس النيابي في المملكة الأردنية الهاشمية"دراسة في التطور السياسي، عمـان 1983، ص14/13.

[3]) أنظر في ذلك: ــ منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن الحديث ــ مرجع سابق ص546.

[4]) يراجع في ذلك:
ــ منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن الحديث ــ مرجع سابق ص 612/611.
ــ د. محمد الدجاني وآخرون: النظام السياسي الأردني "أركانه ومقوماته" ــ مرجع سابق ص203.

الوزارة الجديدة إصرارها على تنفيذ رغبة الملك الراحل بإجراء الانتخابات في موعدها الذي حدده بتاريخ 1951/8/29، وتقدم رئيس الوزراء ببيان حاول فيه أن يستبق المعارضة قبل قدومها إلى البرلمان، فأعلن أنه سيعمل على رفع هامش الحريات العامة، والتوسع في الحياة الدستورية، وتأمين حيادية الحكومة في الانتخابات[1].

وقد جرت الانتخابات في موعدها، وبلغ التنافس على أشده بين الأحزاب السياسية، حيث حصل الحزب الوطني الاشتراكي على أحدَ عشر مقعداً، والحزب الدستوري العربي على تسعة مقاعد، وحزب البعث على ثلاثة مقاعد، والحزب الشيوعي على مقعدين، وحزب الأمة على مقعد واحد، وحزب التحرير وحركة الإخوان المسلمين على مقعد واحد لكل منهما، أما المقاعد المتبقية وعددها أربعة عشر مقعداً فقد فاز بها عدد من المرشحين المستقلين [2].

ومن خلال استقراء الخارطة الحزبية لهذا المجلس، نعتقد أن هذه الانتخابات قد قامت على أسس التمثيل النيابي الديمقراطي والتعددية السياسية، حيث جاء الاختيار الشعبي للنواب من مختلف الاتجاهات السياسية والاجتماعية، وبالتالي فهي تأسس لمرحلة قد تكون أفضل إذا ما تم إنجاحها، حيث استطاع هذا المجلس تكريس بعض المفاهيم الدستورية.

ثالثاً: دور الأحزاب السياسية وظهور الوزارة المسؤولة أمام البرلمان:

ظهر ذلك بعد افتتاح جلسات المجلس في 1952/9/3 حيث تقدمت الوزارة باستقالتها، وتم تكليف رئيسها بتشكيل الوزارة الجديدة في 1952/9/8 والتي تقدمت إلى مجلس النواب ببيانها الوزاري طالبة الثقة على أساسه، وهذه هي المرة

---

[1]) سائد درويش: المرحلة الديمقراطية الجديدة في الأردن،ط1 المؤسسة العربية للدراسات، عمان 1990م، ص72.

[2]) يراجع في ذلك: ــ د. كامل أبو جابر: المجلس النيابي في المملكة الأردنية الهاشمية ــ مرجع سابق ص15/14.

ــ د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص303

الأولى التي تتقدم بها الوزارة من البرلمان لنيل الثقة على الرغم من عدم وجود نص دستوري في دستور عام 1946 يلزمها بذلك[1].

وخلال مناقشة البيان الوزاري للحكومة وجهت المعارضة نقدها الشديد للحكومة، وحملتها مسؤولية الفساد وتردي الأوضاع الاقتصادية، وعدم الاهتمام بالعمل القومي العربي، وطالبت بوجود وزارة حزبية ذات برامج وأهداف محددة. ومن الموضوعات التي كانت محل اهتمام المعارضة، موضوع إلغاء القوانين الاستثنائية، والأحكام العرفية، والإفراج عن المعتقلين السياسيين، واطلاع المجلس على أعداد السجناء والمعتقلين، وبيان أسباب اعتقال كل منهم[2].

لكن موضوع التصويت على الثقة بالوزارة بقي معلقاً إلى أن تم إقرار الدستور الجديد بتاريخ 1952/1/8، وهو الدستور الحالي الذي تمكنت المعارضة البرلمانية خلال مناقشته على تأكيد وجوب مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، وعلى حق هذا الأخير بتشكيل لجانه الخاصة، ومحاكمة الوزراء، وعلى حرية تشكيل الأحزاب السياسية، وعلى أهمية تأكيد الدستور على الحريات العامة وصيانتها، وقد جاء الدستور منسجماً مع هذه المطالب، فقضى بمسؤولية الوزارة أمام البرلمان، وألزمها بتقديم بيانها الوزاري أمام مجلس النواب الذي يمنحها أو يحجب عنها الثقة على أساسه، وعلى هذا الأساس وبعد إقرار الدستور، جرى التصويت على الثقة بالوزارة التي فازت بـ22 صوتاً[3]، وهي الأغلبية المطلقة لمجموع عدد أعضاء المجلس البالغ عددهم 40 نائباً[4].

---

[1] ورد في البيان الوزاري للحكومة أنها ملتزمة بإجراء الإصلاحات الدستورية وتوسيع صلاحيات مجلس النواب. ــ أنظر: د. جمال الشاعر: سياسي يتذكر، رياض الريس للكتب والنشر ــ لندن، 1987م، ص176.

[2] يراجع في ذلك: ــ د. كامل أبو جابر: المجلس النيابي في المملكة الأردنية الهاشمية ــ مرجع سابق ص15/14.

خليل الحجاج: التطور التاريخي للحياة التشريعية النيابية في الأردن ــ مرجع سابق ص193/192.

[3] د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص306.

[4] نصت المادة 53 من الدستور بموجب التعديل المنشور في العدد 1179 تاريخ 1954/4/17 من الجريدة الرسمية على أن "1–تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب. 2– إذا قرر

بيد أن المعارضة لم تتوقف بعد أن أبدت ولائها لنظام الحكم، فقد استمرت في معارضة رئيس الوزراء وسياساته، إلى أن تمكنت من إقصاء وزارة أبـو الهـدى عن الحكم، بعد تولي الملك حسين لسلطاته الدستورية في الثاني من أيـار 1953، حيث قام الملك في الخامس من أيار 1953 بتكليف فوزي الملقي بتشكيل حكومـة جديدة، والتي جاء تشكيلها كحكومة ائتلافية أكثر توافقاً مع مطالـب المعارضـة، الأمر الذي جعلها تحصل بسهولة على ثقة المجلس بأغلبية 32 صوتاً من أصـل 40 صوتاً[1].

وتمشياً مع التطور في موقف المعارضة والبرلمان، ونزولاً عند مطالبها فـي تحقيق الديمقراطية والتعددية السياسية، استجابت الحكومة الجديدة وقامت بوضع عدد من الإصلاحات ومشروعات القوانين والتعديلات الدستورية التي تحـد مـن استخدام الحكومة للصلاحيات الاستثنائية المعطاة لها بموجب قانون الدفاع، فجـاء قانون تنظيم الأحزاب السياسية لعـام 1953 والـذي رخـص بموجبـه للأحـزاب السياسية التي كانت تعمل في السابق بشكل سري ودون ترخيص، وقد شهد عـام 1954 تحولاً ديمقراطياً لم يشهده الأردن في تاريخه السابق واللاحق، حيـث تـم إفساح المجال أمام القوى السياسية والمعارضة للتمتع بحرية سياسية، عن طريق رفع هامش الحريات العامة، وذلك بالترخيص لعدد من الأحزاب في إصدار الصحف والمجلات السياسية، والتوجه نحو الرأي العام بخطى ديمقراطية[2].

ونتيجة لتجاوب الوزارة مع التوجه البرلماني ومع الأحزاب السياسـية بـدأت الضغوطات الخارجية على الأردن بالتزايد[3]، وفي ظل تلـك الظـروف تـم فـي

المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل. 3- وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه".

[1]) للمزيد حول هذا الموضوع يراجع: ــ عبدالله الريماوي وآخرون: في سبيل البعـث مطـابع، شـركة الطبعة الحديثة، بلا تاريخ ، ص 87 وما بعدها. ــ سائد درويش: وثائق أردنية(1) المرحلة الديمقراطية الجديدة في الأردن ــ مرجع سابق ص104. ــ عبد الأمير جبار: التطورات السياسية الداخلية في الأردن 1946-1958، رسالة ماجستير ــ جامعة بغداد 1986، ص102.

[2]) د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص308.

[3]) منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن في القرن العشرين ــ مرجع سابق، ص 595.

1954/5/4 تشكيل وزارة جديدة، حاولت من خلال بيانها الوزاري استمالة المعارضة وكسب ودها، عن طريق التعهد باحترام الرأي العام وحرية التعبير، وإنشاء التكتلات السياسية، غير أن هذه المهادنة لم تنطلِ على المعارضة التي كانت تعي ما تهدف إليه تلك الوعود، عند ذلك أدرك الرئيس المكلف أن وزارته لن تتمكن من الحصول على ثقة مجلس النواب[1]، فنجح في حل البرلمان قبل ساعات من موعد جلسة الثقة بتاريخ 1954/5/22م، وجاء تسبيب هذا القرار بأن المعارضة البرلمانية هي معارضة شخصية لا ترتبط بحكومة معينة، وأن انتخاب نواب المجلس جاء على أسس فردية، ولم تكن على أساس حزبي لديه برامج سياسية واضحة ومحددة[2].

وقد تبع حل مجلس النواب أن قامت الحكومة بتاريخ 1954/8/16 بإصدار قانون الدفاع رقم 4 لعام 1954، وهو القانون الذي يسمح للحكومة ــ من باب المصلحة العامة ــ برفض ترخيص أي حزب سياسي أو مطبوعة صحفية، كما يتيح للحكومة بواسطة وزارة الداخلية، منع عقد أي اجتماع لأي هدف ترى فيه ما يتنافى والمصلحة العامة[3].

<u>رابعاً: المجلس النيابي الرابع وتراجع الديمقراطية</u>: دعت الحكومة إلى إجراء انتخابات عامة لاختيار أعضاء المجلس النيابي الرابع في 1954/11/16م، لكنها نجحت خلالها في شق المعارضة وتفريقها، عن طريق خوض الانتخابات بشكل فردي وعلى أساس عشائري، بدلاً من دخولها كأحزاب وتيارات سياسية، وكان العامل الأول الذي أسهم في هذا التحول ظهور الحزب العربي الدستوري، وهو الحزب الموالي للدولة، وتمكن من الحصول على تسعة عشر مقعداً، الأمر

---

[1]) كان نواب الحزب الوطني الاشتراكي وعددهم 13 قد قرروا حجب الثقة عن الحكومة، الأمر الذي ترتب عليه حل مجلس النواب. يراجع : منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن ــ مرجع سابق، ص600.

[2]) جريدة الأردن، العدد 2885، عمان 1954/6/23.

[3]) د. عاطف صويص: الحياة النيابية ومصادرة السلطات الدستورية، مجلة الأردن الجديد، العدد 17، عمان 1990، ص253.

الذي مكّن حكومة أبو الهدى من الحصول على ثقة المجلس بسهولة. وبالرغم من ذلك لم تتمكن هذه الوزارة من الاستمرار طويلاً أمام معارضة الرأي العام لتوجه الحكومة في الانضمام إلى حلف بغداد، وقد تبع ذلك أن شهد المجلس الرابع (1954–1956) تشكيل أربع وزارات اتسمت كل منها بعمرها القصير، ولم تتمكن أي منها من التوقيع على الانضمام إلى حلف بغداد، بسبب المعارضة العنيفة من الرأي العام لهذا المشروع[1].

هذه الحالة دفعت بالوزارة إلى إعلان تخليها عن الانضمام إلى حلف بغداد[2]، ودفعت بالملك إلى الأخذ بزمام المبادرة نتيجة شعوره بأهمية وتنامي دور البرلمان والمعارضة السياسية الوطنية، وتأييد الرأي العام لها، فأقدم على تعريب الجيش وإنهاء خدمات قائد الجيش ومعه ثلاثة ضباط انجليز[3]. حيث لقي هذا القرار ترحيباً واسعاً من مجلس النواب، والقوى السياسية، والرأي العام، مما عزز من موقف نظام الحكم، وشجع الملك على المضي في إدخال الإصلاحات السياسية عن طريق إفساح المجال أمام الأحزاب السياسية للمشاركة في الانتخابات النيابية القادمة التي تقررت في 1956/10/1، بعد أن صدر القرار بحل المجلس النيابي الرابع بتاريخ 1956/6/26، وتكليف وزارة جديدة للإشراف على الانتخابات[4].

---

[1]) يراجع: د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص211.

[2]) جاء في البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة سمير الرفاعي أمام مجلس النواب في كانون ثاني 1956م، أن الحكومة لا تنوي المضي في سياسة الانضمام إلى حلف بغداد، وتعهدها بالحفاظ على الحريات العامة، وحفظ حقوق الأفراد والجماعات السياسية. يراجع في ذلك: ــ رائد أحمد هياجنة: سمير الرفاعي ودوره في السياسة الأردنية 1924–1965، مركز الدراسات الأردنية ــ جامعة اليرموك، إربد 2002، ص201–205.

[3]) للمزيد حول هذا الموضوع يراجع: رائد أحمد هياجنة ــ المرجع السابق، ص 128 وما بعدها.

[4]) يراجع في ذلك: ــ منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن في القرن العشرين ــ مرجع سابق ص627–634. ــ سائد درويش: وثائق أردنية(1) المرحلة الديمقراطية الجديدة في الأردن ــ مرجع سابق ص116.

خامساً: المجلس النيابي الخامس وحكومة التعددية السياسية: مهدت المرحلة السابقة، وما تلاها من أحداث سياسية خلال عام 1956م، إلى التحول نحو الديمقراطية، فاتجهت جميع الأحزاب السياسية للاستفادة من هذا التوجه، فتداعت إلى إعادة تشكيل الجبهة الوطنية المؤلفة من أربعة أحزاب: الحزب الوطني الاشتراكي، حزب البعث العربي الاشتراكي، الحزب الشيوعي، حزب القوميين العرب، وذلك بهدف خوض الانتخابات ببرنامج سياسي وقوائم مشتركة. لكن هذه الأحزاب لم تتفق فيما بينها، وبالتالي دخل كل حزب سياسي إلى الانتخابات بقائمته المستقلة، فبلغ عدد الأحزاب السياسية التي شاركت في انتخابات تشرين ثاني 1956 ثمانية أحزاب. وقد أجريت تلك الانتخابات بحرية تامة اعترف الجميع بنزاهتها ووقوف السلطات الرسمية منها موقف الحياد التام، الأمر الذي أتاح لمعظم الأحزاب السياسية على اختلاف أيديولوجياتها من تحقيق نتائج هامة في هذه الانتخابات باستثناء حركة القوميين العرب التي لم تحصل على أي مقعد في البرلمان،فكانت النتائج على النحو الموضح في الجدول التالي[1]:

الحزب السياسي	عدد المرشحين	عدد الفائزين
الحزب الوطني الاشتراكي	15	11
الحزب العربي الدستوري	14	8
الحزب الشيوعي (الجبهة الوطنية)	10	3
حزب البعث العربي الاشتراكي	4	2
حركة القوميين العرب	4	0
حزب التحرير	8	1
جماعة الإخوان المسلمين	6	4
الحزب العربي الفلسطيني	5	1
المستقلون	72	10
المجموع	138	40

ونظراً لحصول الحزب الوطني الاشتراكي على أحد عشر مقعداً من أصل 40 مقعداً، وإخفاق أمينه العام (سليمان النابلسي) بالفوز بالانتخابات، قام الملك حسين بتكليف النائب عبد الحليم النمر ــ وهو أحد أعضاء الحزب ــ بتشكيل الحكومة

[1]) د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص319-341.

الجديدة، غير أن هذا الأخير وبعد التشاور مع أعضاء حزبه، تمنى على الملـــك أن يكلف رئيس الحزب الفائز بتشكيل الوزارة[1].

وعلى هذا الأساس تم تكليف أمين عام الحزب الوطني بتشكيل الوزارة، حيـــث قام الرئيس المكلف بإجراء اتصالاته مع الأحزاب السياسية الفائزة في الانتخابـــات لإشراكهم في الحكومة. وهكذا جاء تشكيل الحكومة التي وصفت باختلافهـــا عـــن الحكومات التقليدية التي سبقتها، ذلك أنها شكلت حكومة ائتلاف حزبي وطني على أسس من الديمقراطية والتعددية[2]، وهي الوزارة التي حصلت على أعلى الأصوات في تاريخ الوزارات الأردنية، وذلك عند التصويت على الثقة فيها، فحصلت على 39 صوتاً من أصل 40 وامتناع واحد عن التصويت[3].

لكن تجربة هذه الحكومة لم تعمر لأكثر من ستة أشهر، وذلك بسبب مجموعة من العوامل، كان من أبرزها صراع الإرادة السياسية بين الملك والحكومـــة حـــول السياسة الخارجية والداخلية للدولة الأردنيـــة، ومحاولـــة الحكومـــة اســـتخدامها لصلاحياتها الدستورية بشكل مباشر دون الاصطدام مع الملك[4]، خصوصـــاً فيمـــا يتعلق بالسياسة الخارجية[5]، وبالتالي أخذت حـــدة الخـــلاف تتســـع بـــين الملـــك

---

[1]) يراجع في ذلك:

ــ منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن في القرن العشرين ــ مرجع سابق 637.

ــ د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص643.

[2]) للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع: ــ أحمد حامد القضاة: الأزمة السياسية في الأردن1957-1958، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك ــ إربد 1999م، ص42-55.

[3]) د. سعد أبو دية: الفكر السياسي الأردني، دار البشر للنشر ــ عمان/ الأردن 1989م، ص58.

[4]) وصل الخلاف أقصى مداه بين الملك الذي يؤيد مشروع أيزنهاور ويعارض المد الشيوعي في الـــبلاد العربية، والحكومة التي كانت ترفضه وتعتبر مزاعم أمريكا في الخطر الشيوعي على الأردن لا أساس لها من الصحة.

يراجع في ذلك: د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجـــع سابق ص361.

[5]) يراجع في ذلك: ــ أحمد حامد القضاة: الأزمة السياسية فـــي الأردن1957-1958 ــ مرجـــع ســـابق ص92.

والحكومة، فوصل إلى ذروته عندما قرر مجلس الوزراء في 1957/4/2 إقامة علاقات دبلوماسية مع الاتحاد السوفيتي والصين دون التشاور مع الملك[1].

فيما اتخذ الملك قراره بإقالة الحكومة في العاشر من نيسان 1957م. غير أن تأثير رئيس الحكومة المقالة وشعبيته لدى الأوساط الحزبية والشعبية، ولدى المحيط العربي باعتباره زعيم التيار الناصري، أسهم في حالة عدم الاستقرار وتعقيد الوضع الداخلي والخارجي، وظهور التمرد والمحاولات الانقلابية بين ضباط الجيش، الأمر الذي وضع نظام الحكم في أزمة حقيقية دفعت بالملك فيما بعد إلى إعلان الأحكام العرفية، وحل الأحزاب السياسية وتعطيل صحافتها، ولم تتوانَ الحكومة في اللجوء إلى الاعتقالات السياسية، وتقييد حرية النقابات ولجان التوجيه الوطني، وطرد موظفي الدولة المنتمين إلى الأحزاب السياسية[2]. وهكذا كانت نهاية الحكومة الائتلافية القائمة على التعددية السياسية.

وفي اعتقادنا أنه مهما قيل في وصف تلك المرحلة، فإنها تبقى تجربة حية في ذاكرة كل المؤمنين بالديمقراطية والتعددية السياسية القائمة على الحرية الدستورية وعدم الإنفراد بالسلطة، ذلك أن تلك التجربة تمكنت من إيجاد مجلس نيابي حر انبثق عنه حكومة برلمانية ائتلافية استطاعت تحقيق عدد من الانجازات التي لم تتمكن أي من الحكومات السابقة واللاحقة من تحقيقها، حيث عملت على ترسيخ قواعد الديمقراطية والحياة النيابية القائمة على احترام القواعد الدستورية وسيادة القانون، وإلغاء القوانين الاستثنائية، وإطلاق الحريات العامة لجميع أفراد الشعب على السواء، وممارستها ممارسة فعلية، على الرغم من إجهاضها فيما بعد[3].

---

[1]) للمزيد حول هذا الموضوع، يراجع: د. علي محافظة: العلاقات الأردنية البريطانية قبل تأسيس الامارة حتى إلغاء المعاهدة 1921-1957، دار المنار للنشر ــ بيروت 1973م، ص273.

[2]) يراجع: د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ج1 ــ مرجع سابق ص398.

[3]) ومن الإنجازات التي سجلتها هذه الحكومة في التاريخ السياسي للأردن، قيامها بإنهاء المعاهدة الأردنية البريطانية بتاريخ 1957/3/13م، وكانت قد وقعت قبل ذلك اتفاق التضامن العربي في 1957/1/19م. ــ أنظر د. سعد أبو دية: الفكر السياسي الأردني ــ مرجع سابق ص57.

الفرع الثاني

التحولات الديمقراطية

ودور الأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية

<u>أولاً: الأحزاب السياسية واستئناف الحياة النيابية عام1989</u>: بالرغم من حل الأحزاب السياسية عام 1957 ووقف العمل بقانون الأحزاب، وملاحقة منتسبيها وهروب معظم أعضائها البارزين إلى خارج البلاد، إلا أنها بقيت تعمل بشكل سري ونشط منذ ذلك التاريخ وحتى عام 1989، وهو العام الذي انفجرت فيه الأزمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية احتجاجاً على الحكومة وسياساتها (أحداث الجنوب/نيسان 1989)[1]، ووصف ذلك العام في الحياة السياسية والدستورية للأردن بأنه بداية التحول نحو الديمقراطية، وقد كان للأحزاب السياسية اليسارية المحظورة نشاطها في تلك الأزمة وإفادتها من تلك الأحداث، حيث حرصت هذه الأحزاب على الإفادة من التحرك الشعبي، فعملت على قيادته وأصدرت البيانات

---

[1]) كان للسياسات التي انتهجتها الحكومات المتعاقبة خلال حقبة السبعينات والثمانينات من القرن الماضي وبالذات تراكماتها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية التي انعكست بشكل سلبي على حياة المواطن الأردني، وقد تزامنت تلك السياسات مع غياب الحياة النيابية والتعددية السياسية، الأمر الذي أتاح للحكومة التمادي في مصادرتها للحريات العامة، حيث أدت تلك السياسات إلى زيادة التراكمات والاحتقان لدى الأوساط السياسية والاجتماعية، نتج عنه في عام 1989 ما يسمى بهبة نيسان أو أحداث الجنوب التي انطلقت على شكل احتجاج عفوي ضد الحكومة وسياساتها، وتحولت هذه الحركة من مرحلتها العفوية إلى مرحلة المطالب السياسية والاقتصادية المنظمة، حيث بدأت حركة الاحتجاج والمظاهرات بتاريخ 18 نيسان 1989 من مدينة معان جنوب الأردن وامتدت إلى محافظات ومدن الجنوب، ومن ثم انتقلت إلى وسط وشمال الأردن. للمزيد من التفاصيل حول أحداث ومجريات ونتائج تلك الحالة.

يراجع في ذلك:

ـ د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة "حالة الأردن 1989-1999" ـ مرجع سابق ص69-94

ـ محمد المجالي: أصداء انتفاضة نيسان في الصحافة العربية، مجلة الأردن الجديد، السنة السادسة، العدد 14، 1989، ص74.

التي تحث المواطنين على التظاهر، وتحركت النقابات المهنية والمثقفون، والتجمع الديمقراطي الوحدوي، والحركة العمالية[1]:

وقد سارع الملك إلى الاستجابة السريعة والفورية لتلك المطالب، وأعلن عن عزمه على القيام بإجراء معالجة جذرية وسريعة لجميع أسباب ومسببات الأحداث الأخيرة في غضون فترة زمنية قصيرة، وفي مقدمتها إجراء انتخابات نيابية تهدف إلى توطيد قواعد المشاركة المؤسسية[2]. وعلى هذا الأساس جاء كتاب التكليف الملكي للحكومة الجديدة، فكان في مقدمة أولوياتها التحضير لعودة الحياة النيابية، حيث قامت في 5 تموز بإصدار القانون المعدل لقانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1986، وتم تحديد يوم 1989/11/8 موعداً لإجراء انتخابات لاختيار أعضاء مجلس النواب[3].

---

[1]) تمثلت تلك المطالب فيما يلي: 1ــ إقالة الحكومة الحالية ومحاسبة المسؤولين عن الفساد. 2ــ تشكيل حكومة ائتلاف وطنية تحظى بثقة مختلف فئات الشعب. 3ــ إجراء انتخابات نيابية حرة ونزيهة، تستند إلى قانون انتخاب جديد يكون ديمقراطي وعصري. 4 ــ إفساح المجال أمام أفراد الشعب لتشكيل مؤسساتهم وجمعياتهم الشعبية والسياسية. 5 ــ إلغاء جميع القوانين الاستثنائية وقانون الطوارئ، ورفع القيود المفروضة على الصحافة، وإطلاق الحريات العامة ــ التعبير، السفر، العمل ــ والإفراج عن جميع المعتقلين السياسيين. 6 ــ الوقوف والتضامن مع الشعب الفلسطيني لاسترداد كامل حقوقه المسلوبة, يراجع في ذلك: ــ د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق ص76-77.

ــ د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية 1989-2006، ج2، ط1، دار الراية للنشر، عمان 2008م، ص211.

[2]) ومن الخطوات الفورية التي اتخذت لمعالجة الأزمة، أن تقدمت الحكومة باستقالتها في اليوم التالي لوصول الملك الذي قبلها على الفور، وفي 26 نيسان 1989 كما وجه الملك خطابه إلى الشعب، وتناول تلك الأحداث، وأكد في الوقت ذاته على الإفادة منها، عن طريق معالجة أسبابها، وفي سبيل ذلك ستتخذ كل الإجراءات التي تهدف إلى الإسراع بالاتجاه نحو انتخابات نيابية حرة ونزيه, يراجع في ذلك جريدة الرأي الأردنية، الأعداد اليومية الصادرة في التواريخ 24، 25، 26، 1989/4/27.

[3]) وفي هذا الاتجاه شكلت لجنة على أعلى المستويات لتعديل قانون الانتخاب، كان الملك يرأس جانباً من اجتماعاتها المطولة، ذلك أن همها لم يقتصر على بحث الجوانب القانونية بقدر ما كان يتجه إلى بحث الأرضية المناسبة للتحول نحو الديمقراطية والتعددية السياسية، حيث كانت المادة 18 من قانون الانتخاب، هي أكثر المواد استئثاراً بالنقاش كونها تدور حول شروط المرشح لعضوية المجلس، وبالذات الفقرة /هـ/ من نفس المادة التي تشترط أن لا يكون المرشح منتمياً إلى أي تنظيم سياسي غير مشروع،

وعليه جرت انتخابات مجلس النواب الحادي عشر 1989 في ظل تغاضي الحكومة عن مرشحي الأحزاب السياسية، والمرشحين ذوي الاتجاهات والميول السياسية، ذلك أنه لم يكن قانون الأحزاب السياسية الحالي قد صدر حتى ذلك التاريخ، ولم يكن قد رخص للأحزاب السياسية التي حُلت ومُنعت من ممارسة نشاطاتها منذ عام 1957، ورغم ذلك فقد جرت الانتخابات على أسس من الديمقراطية والتعددية السياسية، شاركت فيها معظم الاتجاهات السياسية، بما في ذلك الأحزاب التي كانت تمارس نشاطها بصورة سرية[1].

فيما خاضت أحزاب التيار القومي العربي واليساري الانتخابات بعدد كبير من المرشحين بلغ 85 مرشحاً ينتمون إلى الأحزاب التالية: الحزب الشيوعي الأردني، حزب البعث العربي الاشتراكي، وحزب الشعب الديمقراطي الأردني، والحركة القومية، والناصريين. والملفت للنظر أن هذا التيار لم يحصل إلا على ثلاثة عشر مقعداً من مجموع مقاعد البرلمان البالغة 80 مقعداً على الرغم من نزاهة الانتخابات، ويعزى ذلك الفشل ــ في عدم الوصول إلى أغلبية معينة ــ إلى اختلاف مرشحي هذا التيار فيما بينهم وعدم اتفاقهم على برامج الحد الأدنى، واشتداد التنافس فيما بينهم، حيث انسحب القوميون في وقت مبكر من مساعي توحيد الجهود مع اليساريين، وبالتالي أخفق هذا التيار في تقديم كتلة ذات برامج واضحة ومحددة. وفي المقابل بلغ عدد مرشحي التيار الإسلامي 53 مرشحاً فاز منهم 32

وقد عرفت المادة نفسها التنظيم غير المشروع بأنه "كل حزب أو تنظيم تتنافى مبادئه وأهدافه وغاياته مع أحكام الدستور". وقد توالت ردود الفعل والمقالات والمقابلات الصحفية التي تطالب اللجنة بإلغاء الفقرة /هـ/ من المادة 18 من قانون الانتخاب، لكون هذه الفقرة وتفسيرها يعطي السلطة التنفيذية سلطات تقديرية واسعة في من تتوافر فيه شروط الترشيح من عدمها، وبالتالي لن تتاح فرص الترشيح إلا لأولئك الذين تسمح لهم السلطة التنفيذية بذلك، الأمر الذي يجعل من هذه الأخيرة صانعة للسلطة التشريعية. لكن اللجنة أبقت على هذه الفقرة على الرغم أن رؤية الملك كانت تتجه إلى إلغائها، ولا يرغب في أن تلجأ الحكومة إلى استخدامها لأي سبب من الأسباب في حال الإبقاء عليها. يراجع في ذلك: ـــ د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق ص119-122.

[1]) سليم الزعبي: الأحزاب السياسية والبرلمان "التجربة الأردنية"، مؤلف جماعي بعنوان المرشد إلى الحزب السياسي ــ مركز الأردن الجديد للدراسات، دار سندباد للنشر، آذار 1995م، ص95.

مرشح حصلوا على 23% من مجموع أصوات الناخبين. أما بقية المقاعد وعددها 35 مقعد فقد ذهبت إلى التيار التقليدي المحافظ، والمؤلف من ممثلي العشائر والزعامات الاجتماعية المحلية، وكبار ضباط الجيش، والوزراء السابقين وكبار الموظفين، ورجال الأعمال والمهنيين[1].

ومن الملفت للنظر في نتائج تلك الانتخابات أن التعددية السياسة واضحة فيها بجلاء، لكنها لم تأتِ بأغلبية برلمانية تستطيع قيادة قرارات المجلس، بسبب وجود ثلاثة تيارات أو كتل نيابية اتضحت معالمها قبل أن يُدعى المجلس للانعقاد، وهي: كتلة التيار التقليدي المستقل، وكتلة التيار القومي واليساري، وكتلة الأحزاب الإسلامية، الأمر الذي لا يتيح لأي منهما السيطرة على المجلس، وإنما يفرض على كل منها التعاون لتحقيق المصلحة الوطنية[2].

خلاصة القول أن مجلس النواب الحادي عشر (1989-1993)، ضم غالبية الاتجاهات السياسية، وبدأت البلاد منذ تلك الفترة تتجه بصورة مقبولة نحو الديمقراطية والتعددية السياسية، وحقق هذا المجلس نجاحات بارزة في مجال التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية[3].

---

[1]) حسين أبو رمان: قراءة أولية في انتخابات الأردن النيابية لعام 1989، مجلة الأردن الجديد، السنة السادسة، العددان 15-16، خريف1989-شتاء1990م، ص40-42.

[2]) يراجع في ذلك: د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق ص127/126.

[3]) تمكن هذا المجلس من إلغاء التشريعات والأوامر المكبلة للحريات العامة، مثل قانون الدفاع والأحكام العرفية، وقانون مكافحة الشيوعية، كما ألغيت في عهد هذا المجلس كافة النصوص القانونية التي تحصن القرارات الإدارية، وفي المقابل وضع عدد من التشريعات الليبرالية والديمقراطية، فوضع قانون الأحزاب السياسية الذي مكن مختلف الأحزاب السياسية أن تحصل على الترخيص وتمارس نشاطاتها بصورة علنية، وقانون المطبوعات والنشر الذي أتاح للصحافة حرية أكثر، كما وضع قانون محكمة العدل العليا، وقانون الجرائم الاقتصادية، وقانون الكسب غير المشروع. وفي مجال الرقابة والمحاسبة البرلمانية، تمكن من فتح عدد من قضايا وملفات الفساد التي أحيل عدد منها إلى القضاء، وفي ذات الوقت شهد هذا المجلس تحقيق المصالحة بين القوي السياسية ونظام الحكم، وبين القوى السياسية ذاتها بعد قطيعة دامت عقود من الزمن. يراجع في ذلك: ــ طاهر المصري: واقع وآفاق تطور العملية الديمقراطية في الأردن، مجلة المستقبل العربي، السنة22، عدد 250، كانون أول 1999،ص9. ــ سليم الزعبي:⇐

لكن هذه المرحلة لم تدم طويلاً بسبب تدخل السلطة التنفيذية لتقييد دور بعض التيارات السياسية لضمان أيجاد برلمان يخدم توجهاتها"[1]، لتعلن عن بداية لمرحلة أخرى عندما حُل هذا المجلس في شهر آب من عام 1993 قبل أن يكمل مدته، وتبع هذا الحل قيام الحكومة بتعديل قانون الانتخاب بموجب قانون مؤقت واجه الكثير من النقد واعتبره الكثير من المراقبين خطوة إلى الوراء في طريق الديمقراطية والتعددية السياسية، ذلك أنه ابتكر قانون الصوت الواحد الذي يعطي للناحب الحق في اختيار مرشح واحد مهما بلغ عدد المقاعد المخصصة في دائرته[2].

<u>ثانياً: دور الأحزاب السياسية في مجلس النواب الثاني عشر1993</u>: مع اقتراب موعد انتخابات المجلس الثاني عشر لعام 1993 كانت الأحزاب السياسية الأردنية تقف أمام تحديين رئيسيين: الأول يتمثل في الأداء المميز للمجلس الحادي عشر الذي تم حله، ونجاحه في تحقيق عدد من الانجازات. أما التحدي الثاني فقد تمثل في كثرة الأحزاب ذاتها، ذلك أن مرحلة التحول نحو الديمقراطية قد ولدت عدداً من الأحزاب التي جاءت كنتيجة لانقسامات في صفوف اليسار والاتجاه القومي، حيث تبنت بعض الاتجاهات المنشقة سياسات وبرامج أكثر انفتاحاً وليبرالية مما كانت تسمح به الأحزاب العقائدية المتزمتة وذات الخطابات المتشددة. وبالتالي فإن معظم هذه الأحزاب كانت تعاني من ضعف الخبرة التنظيمية والإعلامية والسياسية، والتي تعكس عدم قدرتها على بناء شبكة من التواصل مع الجماهير، فاعتمدت في هذا الأمر على شخصية رئيس الحزب وعلاقاته الشخصية[3].

الأحزاب السياسية والبرلمان "التجربة الأردنية" ــ مرجع سابق ص94. ــ د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق ص143-148.

[1]) د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية ، ج2 ـــ مرجع سابق ص530.

[2]) سليم الزعبي: الأحزاب السياسية والبرلمان "التجربة الأردنية" ــ مرجع سابق ص94.

[3]) هاني الحوراني: مسيرة الحياة الحزبية الأردنية، مؤلف جماعي بعنوان المرشد إلى الحزب السياسي ــ مركز الأردن الجديد للدراسات، دار سندباد للنشر، آذار 1995م، ص128.

وعليه لم تتمكن الأحزاب السياسية من إيصال العدد الكافي من مرشحيها إلى قبة البرلمان، بالرغم من فوز عدد من المرشحين الحزبيين الذين لم يخوضوا الانتخابات على أسس حزبية، وظهر في هذا المجلس تراجع واضح لعدد نواب المعارضة سواء من اليساريين أو القوميين أو من الأحزاب الإسلامية، كما انعدمت التحالفات السياسية التي يمكن أن يتحقق من خلالها التوازن داخل المجلس، وبالتالي سجلت الديمقراطية والتعددية السياسية والمعارضة تراجعاً في انتخابات عام 1993، الأمر الذي مكن السلطة التنفيذية من الحصول على تصديق مجلس الأمة لمعاهدة السلام، بالرغم من معارضة نواب جبهة العمل الإسلامي ومعهم عدد من نواب بعض الأحزاب السياسية الأخرى[1].

ثالثاً: مقاطعة الأحزاب السياسية لانتخابات مجلس النواب الثالث عشر 1997: فيما كانت الاستعدادات جارية لخوض الانتخابات النيابية المقررة في 1997/11/4 أصدرت ثمانية أحزاب ــ من أصل 19 حزباً سياسياً ــ ومعها عدد من القوى الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني[2] بياناً في 1997/10/20 أعلنت فيه مقاطعة الانتخابات وبينت فيه أسباب المقاطعة[3].

---

[1]) د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية،ج2 ـــ مرجع سابق ص532/533.

[2]) ضمت هذه المجموعة عدداً من الأحزاب القومية والأحزاب الإسلامية والأحزاب اليسارية، وعلى صعيد منظمات المجتمع المدني كانت النقابات المهنية التي تضم 13 نقابة ولديه 80 ألف عضو قد اتخذت قرارها بمقاطعة الانتخابات، كما رحب اتحاد المرأة الأردنية الذي يضم عشرة آلاف عضو بموقف الأحزاب السياسية والنقابات، وأعلن انضمامه إلى المقاطعة، كما أصدرت مجموعة من السياسيين بياناً يدعو إلى مقاطعة الانتخابات، وكان على رأس هذه القائمة رئيس الوزراء السابق أحمد عبيدات ، وطاهر المصري وهو الرئيس الحالي لمجلس الأعيان ورئيس وزراء سابق. فضلاً عن ذلك فقد نشرت عدد من الصحف عشرات المقالات التي تدعو إلى مقاطعة الانتخابات وتدافع عن موقف المعارضة في هذا الصدد. ــ للمزيد حول تفاصيل وتداعيات ذلك الحدث، يراجع: هاني الحوراني وحسين أبو رمان، دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية 1997، مؤلف جماعي، مركز الاردن الجديد للدراسات، 2002م، ص121 وما بعدها.

[3]) تضمن ذلك البيان مطالبة الحكومة بإصلاحات دستورية وسياسية تحول دون اعتداء السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، وتشكيل محكمة دستورية عليا للنظر في دستورية القوانين، وامتناع السلطة التنفيذية عن إصدار القوانين المؤقتة إلا في حالة تعليق العمل بالدستور، وضمان حق التداول

وقد أجريت الانتخابات في 1997/11/4 طبقاً لقانون معدل لقانون الانتخاب كانت السلطة التنفيذية قد وضعته بتاريخ 1997/5/6، على الرغم من بقاء المعارضة على موقفها من مقاطعة هذه الانتخابات. فجاءت النتائج لصالح التيار التقليدي العشائري، وفوز ثمانية أعضاء فقط من الأحزاب اليسارية والقومية والإسلامية الذين لم يقاطعوا الانتخابات[1]،مما اعتبر تراجعاً عن الدور السياسي لأعضاء المجلس لصالح الدور الخدماتي، الأمر الذي أدى إلى إضعاف السلطة التشريعية[2].

<u>رابعاً: تراجع دور الأحزاب السياسية في المجلس النيابي 2003-2007</u>:

بقيت نفس التحديات التي رأيناها قائمة أمام الأحزاب السياسية، حيث جرت انتخابات عام 2003 وعام 2007 على نفس الوتيرة، ولكن دون مقاطعة من الأحزاب السياسية، ولم تغير الحكومة من موقفها في التمسك بقانون الصوت الواحد. حيث أظهرت نتائج انتخابات المجلس الرابع عشر 2003 ضعف الحضور الحزبي في ذلك المجلس، بالرغم من وجود 31 حزباً على الساحة السياسية والاجتماعية الأردنية، تتوزع على أربعة تيارات سياسية: قومية، ووسطية، وإسلامية، ويسارية[3]. فيما لم تحقق هذه الأحزاب سوى 25% من مقاعد مجلس النواب[4].

السلمي للسلطة، ودعم كفاح الشعب الفلسطيني والمطالبة بإلغاء اتفاقية وادي عربة، كما تضمن البيان إعادة النظر في قانون محاكمة الوزراء، والعمل على تفعيل قانون (من أين لَكَ هذا)، والمطالبة بإعادة النظر ببرنامج التصحيح الاقتصادي، ورفض ما يسمى بالشركاء الاستراتيجيين في رأس المال، ومنع رأس المال الأجنبي والصهيوني من المساهمة في الشركات والمؤسسات الاقتصادية الوطنية، وتحريم بيع العقارات لأية جهة أجنبية، وإعطاء التسهيلات والأولية القصوى لرأس المال الوطني. ــ يراجع في ذلك: د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق ص 316 وما بعدها.

[1]) صحيفة الدستور الأردنية: 1997/11/5، و 1997/11/6.

[2]) د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية،ج2 ــ مرجع سابق ص536.

[3]) د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية،ج2 ــ مرجع سابق ص556.

[4]) د. أمين مشاقبة: مجلس النواب الأردني الرابع عشر 2003-2007 "قراءة تحليلية للنتائج"، مركز القدس للدراسات السياسية ــ عمان، أيلول 2004. ص32/31.

خلاصة القول وبعد هذا العرض الموجز لدور الأحزاب السياسية في تكوين وأداء مجلس النواب، نعتقد أن هذه الأحزاب قد أدت دوراً لا بأس في الحياة البرلمانية الأردنية، وإن كان هذا الدور متواضعاً في أغلب الأحيان، ويعود ذلك في اعتقادنا إلى مجموعة من العوامل والأسباب التالية:

1ـ عدم جدية السلطة التنفيذية في إنجاح التجربة الحزبية، وذلك لغياب الإرادة السياسية الحقيقية في هذا الصدد.

2ـ معظم قوانين الانتخابات التي صدرت، كانت تصدر عن السلطة التنفيذية على شكل قوانين مؤقتة، وكان يسبقها حل مجلس النواب، الأمر الذي يؤكد وجهة نظرنا بعدم جدية السلطة التنفيذية في إنجاح التعددية السياسية[1].

3ـ كثرة الأحزاب السياسية وكثرة الانقسامات داخل تلك الأحزاب ذاتها، وضعف تنظيماتها الداخلية، وعدم قدرتها على تبني برامج متكاملة وواقعية الأمر الذي زعزع ثقة الجماهير بالبرامج التي تطرحها.

4ـ تشدد بعض هذه الأحزاب في أيديولوجياتها، الأمر الذي جعلها غير قادرة على إيجاد التوازن بين رغبات الجماهير وتوجهات السلطة التنفيذية.

---

[1]) عشية إعلان الحكومة عن إقرارها لقانون الانتخاب المؤقت لعام 2010م، وأثناء كتابة هذه الخلاصة مساء يوم الثلاثاء الموافق 2010/5/18، كان التلفزيون الأردني يعرض حوار مع وزير التنمية السياسية حول هذا القانون، وعندما سأله المحاور (الإعلامي) عن الخطوات التي اتخذتها الحكومة بشان عرض مشروع هذا القانون على القوى السياسية قبل إقراره، أجاب بمنتهى العفوية " لا يوجد مجلس نواب، فعلى من سيعرض هذا القانون"، وفي اعتقادي أن هذه الإجابة كافية لتبرير حل معظم المجالس النيابية قبل إكمال مدتها الدستورية.

المبحث الثالث

اختصاصات كل من المجلسين

ودور السلطة التنفيذية في ممارستها

أناط الدستور الأردني بكل من المجلسين عدداً من الاختصاصات التي تكاد أن تتساوى في معظمها، وإن كان مبدأ المساواة بينهما في الاختصاص ليس بالمبدأ المطلق، ذلك أنه خص مجلس النواب ببعض المسائل المتعلقة بالرقابة، وجعل للسلطة التنفيذية دوراً لا يقل أهمية عن دور المجلسين في العملية التشريعية.

وعليه سنبحث في الاختصاص التشريعي لمجلسي البرلمان (المطلب الأول)، اختصاص المجلسين في إقرار التشريعات المالية (المطلب الثاني)، سلطة المجلسين في إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المطلب الثالث)، الرقابة السياسية لمجلسي البرلمان (المطلب الرابع).

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي لمجلسي البرلمان

جعل الدستور لكل من المجلسين والسلطة التنفيذية دوراً هاماً في ممارسة هذا الاختصاص[1]، وذلك من خلال تقسيمه للعملية التشريعية إلى ثلاثة مراحل: مرحلة اقتراح القوانين (أولاً)، ومرحلة إقرار القوانين (ثانياً)، ومرحلة التصديق على القوانين وإصدارها (ثالثاً).

<u>أولاً: مرحلة اقتراح القوانين</u>: رأينا في السابق أن حق اقتراح القوانين (المبادرة التشريعية) في النظام الرئاسي الأمريكي يقتصر من الناحية النظرية على السلطة التشريعية، أما في الأنظمة البرلمانية فإن هذا الحق مقرر للسلطتين التشريعية والتنفيذية على السواء، باعتباره مظهر من مظاهر التعاون الذي يتسم

---

[1] نصت المادة 91 من الدستور على "أن يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك".

به النظام البرلماني. وقد أخذ الدستور الأردني بهذا المفهوم عندما منح حق اقتراح القوانين لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك على النحو الآتي:

1ـ حق أعضاء المجلسين في اقتراح القوانين: هذا الحق مقرر على التساوي لأعضاء كل من المجلسين ـ الأعيان والنواب ـ في المادة 95 من الدستور[1]، وفي الأنظمة الداخلية للمجلسين وذلك وفقاً لعدد من الأحكام التالية[2]:

- ـ يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من المجلسين أن يقترحوا القوانين.
- ـ يحال كل اقتراح بقانون مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فيه.
- ـ إذا رأى المجلس المعني قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه لمجلس النواب في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.
- ـ إذا رفض اقتراح القانون، لا يجوز إعادة تقديمه إلى المجلس خلال نفس الدورة.

2ـ حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين: حسمت المادة 91 من الدستور هذه المسألة بقولها "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب..."، كما وضع الدستور قيدين على حق الوزارة في المبادرة التشريعية: الأول هو وجوب تقديم مشروع القانون إلى مجلس النواب، أما الثاني

---

[1]) ننصت المادة 95 من الدستور على"1- يجوز لعشرة او أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها. 2- كل اقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها".

[2]) يراجع: المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، والمادة 66 و67 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وهو عدم جواز تقديم أي مشروع قانون مرفوض في نفس الدورة التي سبق لمجلس الأمة أن رفضه فيها[1].

وتجدر الملاحظة أن الدستور لم يشترط موافقة الملك على مشروع القانون قبل عرضه على مجلس النواب، إنما اكتفي بموافقة مجلس الوزراء، وهذا لا يعني أن الملك ليس لديه صلاحية اقتراح القوانين، ذلك أنه يستطيع أن يمارس هذه الصلاحية بواسطة وزرائه، بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية[2]. ومن الملاحظ أيضاً أن الحكومة هي صاحبة الاختصاص في وضع جميع اقتراحات القوانين ــ سواء كان مصدرها الحكومة أو أي من المجلسين في صيغة مشروعات قوانين قبل أن تحال من رئيس الوزراء إلى مجلس النواب، وذلك طبقاً للمادة 91 من الدستور.

ثانياً: مرحلة إقرار القوانين: وفقاً لنص المادة 91 من الدستور السالف ذكرها، يجب أن تعرض جميع مشروعات القوانين على مجلس النواب أولاً، ولا يصدر أي مشروع قانون إلا إذا أقره كل من المجلسين، وبالتالي يجب أن يمر مشروع القانون بعدد من المراحل داخل كل مجلس:

1ــ دور مجلس النواب: بعد إحالة رئيس الوزراء لأي مشروع قانون إلى مجلس النواب مرفقاً بالأسباب الموجبة لعرضه على المجلس، يقوم رئيس المجلس بطرحه للتصويت على إحالته إلى أحد اللجان، فإذا رأى المجلس أن هناك ثمة حاجة لهذا القانون، أحاله إلى اللجنة المختصة لمناقشته واستطلاع رأيها فيه، أما إذا رأى المجلس أن الحاجة لهذا القانون غير قائمة فمن حقه أن يرفضه. وفي ذات الوقت يجوز للحكومة أن تسترد مشروع القانون قبل إجراء هذا التصويت[3].

---

[1]) يراجع: المادة 92 من الدستور.

[2]) المادة 26 من الدستور: "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور".

[3]) المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

فيما منحت اللجنة المختصة ــ حسب النظام الداخلي للمجلس ــ صلاحيات واسعة في أن تطلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح أو من ينوب عنه، أو من ترى لزوم سماع رأيه، ويجوز لها كذلك أن تطلب من الوزير المختص تزويدها بكل ما يتعلق بمشروع القانون. كما يجوز أيضاً لكل من الوزير المختص ومقدم الاقتراح حق حضور جلسات اللجنة إذا طلب ذلك[1].

وبعد أن تكون اللجنة المختصة قد استكملت عملها السابق، تضع تقريرها، مرفقاً به نص المشروع وتعديلاته والأسباب الموجبة لها واقتراحات اللجنة، وتوزع على الأعضاء قبل البدء في مناقشته بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة إلا إذا قرر المجلس إعطاء الموضوع صفة الاستعجال فيبحثه فورا[2]. ومن ثم تجري مناقشة مواد مشروع القانون مادةً تلوَ المادة في جلسة عامة مفتوحة، وبعد الانتهاء من مناقشة المواد يجري التصويت على المشروع بمجموعه. وإذا قررت الأكثرية قبول المشروع أو رفضه يرفع إلى رئيس مجلس الأعيان[3].

2ــ دور مجلس الأعيان: نصت المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان على أن "يحيل الرئيس مشروعات القوانين التي ترد من مجلس النواب على اللجنة المختصة ويزود الأمين العام للمجلس كل عضو من أعضاء المجلس بنسخة عن كل مشروع يرد إلى المجلس مع قرار الإحالة على اللجنة المختصة".

ومن اللافت للانتباه بعد استقراء الأحكام المقررة في هذه المادة أن رئيس المجلس هو الذي يملك قرار إحالة المشروع على اللجنة وليس المجلس، وقد أكد على ذلك ما ورد في عجز المادة 19 من النظام الداخلي بقولها "يزود الأمين العام كل عضو من أعضاء المجلس بنسخة عن كل مشروع يرد إلى المجلس مع قرار الإحالة على اللجنة المختصة"، ومعنى ذلك أنه ليس بوسع أي عضو من أعضاء مجلس الأعيان أن يطلع على مشروع القانون بشكل رسمي قبل أن يصدر ذلك

---

[1]) يراجع في ذلك الأحكام المقررة في المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[2]) يراجع في ذلك الأحكام المقررة في المادة 70، 71 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[3]) يراجع في ذلك الأحكام المقررة في المواد من 72-75 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

القرار من رئيس المجلس. وفي اعتقادي أن هذه المادة تتيح لرئيس مجلس الأعيان تأخير أو تأجيل قرار إحالة المشروع، ذلك أن هذا النص جاء خالياً بما يشير إلى إلزام الرئيس باتخاذ هذا القرار في غضون مدة معينة.

فيما يتعرض مشروع القانون المحال إلى اللجنة المختصة لنفس الإجراءات المتبعة في مجلس النواب[1]. كما تتمتع لجان مجلس الأعيان بنفس الصلاحيات التي تتمتع بها لجان مجلس النواب في هذا الصدد[2].

وبعد الانتهاء من جميع الخطوات السالفة يجري التصويت على مشروع القانون في جلسة عامة، ويكون مصير القانون أحد الاحتمالات الأربعة التالية:

1ـ إذا وافق مجلس الأعيان على مشروع القانون كما أقره مجلس النواب ، يقدم الرئيس المشروع إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك للتصديق عليه وإصداره[3].

2ـ إذا لم يوافق مجلس الأعيان على مشروع القانون كما أقره مجلس النواب سواء كان قرار مجلس الأعيان بالرفض أو بالتعديل أو بالحذف أو بالإضافة يعيده الرئيس إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه[4].

3ـ إذا قبل مجلس النواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الأعيان يحيله الرئيس إلى المجلس مباشرة لتصديقه بمجموعه ثم يقدمه إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك للتصديق عليه وإصداره[5].

4ـ إذا رفض مجلس النواب تعديل مشروع قانون بالصيغة التي أقرها مجلس الأعيان أو عدل أو غير فيها يحيله الرئيس على اللجنة المختصة ثم تجرى عليه المعاملات التي تجرى على مشروعات القوانين التي ترد للمرة الأولى[6].

---

[1]) يراجع في ذلك الأحكام المقررة في المواد من 46-50 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[2]) يراجع في ذلك الأحكام المقررة في المواد من 21-24 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[3]) المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[4]) المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[5]) المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[6]) المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

5ــ إذا لم يوافق مجلس الأعيان للمرة الثانية على قرار مجلس النواب كما أعيد إليه يبلغ الرئيس رئيس مجلس النواب وجوب عقد جلسة مشتركة يجتمع فيها المجلسان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط عندئذ لإقرار المشروع أكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، فإذا رفض المشروع في هذه الجلسة، لا يجوز أن يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها، وذلك وفقاً لأحكام المادة 92 من الدستور[1].

وفي اعتقادنا أن مجلس الأعيان ــ وهو المجلس المعين من الملك ــ وفقاً لهذا الأسلوب الدستوري في معالجة الخلاف، يستطيع إذا ما أراد أن يعوق أي مشروع قانون يقره مجلس النواب، ذلك أن عدد أعضاء مجلس الأعيان يعادل ثلث أعضاء المجلسين مجتمعين، فإذا صمم مجلس الأعيان على إسقاط مشروع القانون، فيتحقق له ذلك ما لم يصوت كامل عدد الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب بالإجماع لصالح المشروع، وهو الأمر الذي يكاد أن يكون من المستحيل تحقيقه. هذا فضلاً عن أن معظم الدساتير التي أخذت بنظام المجلسين أعطت المجلس الثاني حق الاعتراض التوقيفي المحدد بمدة معينة دون أن تساويه بالمجلس المنتخب من الشعب عن طريق الاقتراع العام.

<u>ثالثاً: مرحلة التصديق على القوانين وإصدارها</u>: تتطلب معظم الدساتير وجوب تصديق رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان وإصدارها من قبل السلطة التنفيذية، وهذا الحق الممنوح لرئيس الدولة له ما يبرره في مختلف الأنظمة السياسية على السواء[2].

---

[1]) نصت المادة 92 من الدستور على أنه "إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلا أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفا لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها..

[2]) د. أحمد عبداللطيف السيد: رسالة دكتورة بعنوان "دور رئيس الدولة في النظام البرلماني" مرجع سابق، ص 21.

وفي هذا الإطار جاء الدستور الأردني فأعطى للملك سلطة التصديق على القوانين وإصدارها، وذلك بموجب المادة 31 منه[1]، ذلك أن العملية التشريعية لا تكتمل ولا يصبح القانون نافذاً إلا إذا صدق عليه الملك، وقامت السلطة التنفيذية بإصداره وفقاً لأحكام الدستور[2]، وفي هذا السياق رسمت المادة 93 من الدستور عدد من الأحكام المتعلقة بممارسة الملك لهذه العملية، وعلى النحو التالي:

<u>أولاً: التصديق</u>: يمارس الملك حقه في التصديق على مشروعات القوانين بموجب إرادة ملكية، والإرادة الملكية تخضع لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، التي تستوجب أن يضع الملك توقيعه فوق تواقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين[3].

لكن الدستور الأردني لم يمنح الملك حق التصديق المطلق على مختلف التشريعات، بل جعلها نسبية بالنسبة للقوانين العادية، ومطلقة بالنسبة للتعديلات الدستورية، ومعنى ذلك أن الدستور قد جعل من حق الملك في التصديق على القوانين العادية، حق اعتراض توقيفي يستخدمه الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، ويخضع هذا الحق وفقاً للمادة 93 من الدستور للقواعد التالية[4]:

---

[1]) نصت المادة 31 من الدستور على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها".

[2]) نصت المادة 91 من الدستور على أنه "... ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك".

[3]) المادة 40 من الدستور.

[4]) نصت الفقرة الثالثة من المادة 93 على أنه "إذا لم يرى الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق" كما نصت الفقرة الرابعة من نفس المادة على أنه "إذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق. فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية"

1ــ يمكن للملك أن يؤجل التصديق على القانون لمدة أقصاها ستة أشهر، ريثما يتمكن البرلمان من دراسته مرة أخرى في ضوء اعتراضات وملاحظات الملك.

2ــ يمكن للبرلمان إذا أراد أن يصدر القانون دون الأخذ بتلك الاعتراضات، فله ذلك، ولكن بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم كل من المجلسين، وإذا لم يحصل القانون على هذه الأغلبية فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة.

3ــ في حالة عدم استخدام الملك لحقه في التصديق على القانون، ولم يرده إلى البرلمان خلال مدة ستة أشهر، يعتبر القانون نافذ المفعول وفي حكم المصدق.

أما فيما يتعلق بالتصديق على التعديلات الدستورية فقد جاء هذا الحق مطلقاً، بمعنى أن الدستور قد منح الملك حق التصديق في هذا الشأن بمعناه الفني، ذلك أن المادة 126 اشترطت في التعديل الدستوري أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل مجلس وفي حالة اجتماع المجلسين في جلسة مشتركة وفقاً للمادة 92 يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس، وفي كلتا الحالتين فإن عدم مصادقة الملك تمنع من إصدار التعديل وتجعله غيرَ قائمٍ[1].

<u>ثانياً ــ الإصدار</u>: وفقاً لنص المادة93 /ف2 من الدستور، فإن مشروع القانون لا يتحول إلى قانون ويوضع موضع التنفيذ إلا بعد إصداره من جانب الملك، ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية[2].

---

[1]) نصت المادة 126 من الدستور على أن "1- ... ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفاقا للمادة (92) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك. 2- لا يجوز إدخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته.

[2]) نصت المادة93/ف2 من الدستور على أن "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر"

المطلب الثاني

اختصاص المجلسين في إقرار التشريعات المالية

سلك المشرع الدستوري الأردني مسلكاً مغايراً لما اتبعته غالبية الدساتير التي أخذت بنظام المجلسين، وذلك عندما اعتمد مبدأ المساواة بين المجلسين في مجال التشريعات المالية.

لكنه وإن كان قد اختار مبدأ المساواة بين المجلسين في مسألة القوانين المالية، إلا أنه نظم في الفصل السابع منه (المواد من 111-119) هذه المسائل وفقاً لعدد من المبادئ الدستورية الحديثة، فجعلها تصدر بقانون تقره السلطة التشريعية، وخص بالذكر المسائل التالية:

<u>أولاً ــ الضرائب والرسوم</u>: طبقاً لنص المادة 111 من الدستور "لا تفرض أي ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابهما أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بأملاك الدولة ...".

ومن الطبيعي أن تأتي الضريبة بقانون، لكونها فريضة من المال تستأديها الدولة بما لها من سلطة على أفراد الشعب، ودون أي مقابل تعطيه لكل من دافعيها على انفراد بقصد تحقيق الأهداف التي تنبع من فلسفتها السياسية، في حين أن الرسم فريضة مالية تأخذها الدولة في مقابل خدمة معينة تؤديها لهم، مع وجود قدر من التناسب بين هذا البدل والخدمة المقدمة، وهذا الفارق بين الضرائب والرسوم، أدى بمعظم الدول إلى إيلاء صلاحية فرض الضرائب وتعديلها وإلغائها إلى البرلمان، في حين أجازت للسلطة التنفيذية فرض بعض الرسوم بناء على قانون وفي حدود معينة. وقد جاء نص المادة 111 متفقاً تماماً مع هذا المبدأ[1].

---

[1]) وقد ضمن المشرع الدستوري في المادة 111 عدداً من القواعد التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند فرض الضرائب، وتتلخص هذه القواعد فيما يلي: 1ــ الأخذ بقاعدة التدرج التصاعدي مع انخفاض وارتفاع مستوى دخل المكلفين. 2ــ تحقيق المساواة بين المكلفين، ولا يقصد بذلك المساواة الحسابية، بقدر ما يقصد به المساواة بين المكلفين من ناحية تحمل الأعباء الضريبية بحسب يسارهم. 3ــ وجوب

ثانياً ــ إقرار الموازنة العامة للدولة: طبقاً لنص المادة 112 أعطى الدستور لمجلس الأمة ــ النواب والأعيان ــ سلطة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، وتتبع في كل من المجلسين نفس القواعد والإجراءات المتبعة في مناقشة وإقرار القوانين العادية، كما قرر الدستور عدداً من المبادئ والأحكام التي يجب على السلطة التنفيذية ومجلس الأمة إتباعها في هذا الشأن[1].

ثالثاً ــ عقود الامتياز: أعطى الدستور لمجلس الأمة بفرعيه ــ الأعيان والنواب ــ سلطة المصادقة بموجب قانون على كل عقد يتعلق بامتياز استثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة[2]. وتبدو الحكمة واضحة من وراء ذلك، وهي تأكيد بسط رقابة البرلمان على مسائل ذات أهمية بالغة تتعلق في المحافظة على الموارد والثروات الطبيعية العامة للأمة.

تحقيق العدالة الاجتماعية، أي أن لا يكون الهدف من تحصيل الضرائب مجرد جمع الأموال، وإنما يجب أن تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. 4ــ عمومية الضرائب والرسوم، ومعنى ذلك أنه لا يجوز إعفاء أي فرد من أدائها إذا ما توفرت لديه شروط استحقاقها( ). 5ــ حصيلة الضرائب والرسوم والواردات يجب أن تدخل في خزينة الدولة، وأن تظهر في الموازنة العامة للدولة. يراجع في ذلك:

ــ المادتين 111، 115 من الدستور.

ــ د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص788.

[1]) قررت المادة 112 من الدستور عدداً من المبادئ والأحكام التالية : 1ــ مبدأ سنوية الموازنة: ومعنى ذلك أن ينص في قانون الموازنة على الواردات والنفقات العامة للدولة لمدة عام كامل، بهدف إتاحة الفرصة أمام البرلمان لممارسة الرقابة الفاعلة، ذلك أن إطالتها سيؤدي إلى ضعف فاعلية تلك الرقابة. 2ــ يجب على الحكومة تقديم مشروع الموازنة قبل شهر واحد على الأقل من بداية السنة المالية، بهدف إتاحة الوقت الكافي للبرلمان لمناقشة وإقرار المشروع. 3ــ لا يجوز لمجلس الأمة خلال نظر مشروع الموازنة إحداث أي زيادة في النفقات، إنما يجوز له إنقاصها.كما لا يجوز له خلال نظر مشروع الموازنة العامة فرض أو إلغاء أو تعديل للضرائب الموجودة. 5ــ لا يجوز لمجلس الأمة تعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود. 6ــ لا يجوز لمجلس الأمة الاقتراع على مشروع الموازنة مأخوذة بمجملها، وإنما يجري الاقتراع على فصولها فصلاً فصلاً، وبالتالي فإن هذه الطريقة تتيح للبرلمان تحري تفصيلات الموازنة العامة من حيث مصادر التمويل، وأوجه الإنفاق.

[2]) المادة 117 من الدستور.

المطلب الثالث

اختصاص المجلسين

في إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية

طبقاً لنص المادة 33/ف1 من الدستور فإن الملك هو الذي يبرم المعاهدات والاتفاقات[1]، والملك لا يستطيع ممارسة هذه السلطة بنفسه أو بمفرده، وإنما يمارسها بواسطة وزرائه، وفقاً لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية المعمول به دستورياً، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية بشقيها هي التي تبرم المعاهدات والاتفاقات الدولية[2]، وذلك من خلال أجهزتها المختصة والتي تملك الصفة التمثيلية في إطار العلاقات الدولية، وقد استقر العمل في هذا الإطار أن تولى هذه المهمة إلى كلٍ من رئيس الدولة ووزير الخارجية بما لهما من صفة تمثيلية تمكنهما من التعبير عن إرادة الدولة، على أن ذلك لا يمنع أي شخص يتمتع بتلك الصفة التمثيلية من الاشتراك في عملية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مثل رئيس الوزراء والوزراء المختصين والمبعوثين الدبلوماسيين[3].

لكن توقيع ممثلي الدولة على المعاهدة أو الاتفاق لا يعني بالضرورة التزام الدولة بشروطها التزاماً نهائياً، بمعنى آخر إن السلطة التنفيذية لا تستطيع وحدها الإنفراد في إبرام جميع المعاهدات والاتفاقات، دون الرجوع بها إلى مجلس الأمة لإقرارها واكسائها الصفة الدستورية[4]، حيث نصت المادة 33/ف2 من الدستور

---

[1] المادة 33/ف1 من الدستور نصت على أن "الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات"

[2] المادة 26 من الدستور نصت على أن "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور"

[3] د. محمد سعيد الدقاق: القانون الدولي "المصادر ــ الأشخاص"، ط2، الدار الجامعية ــ بيروت 1983م، ص59.

[4] تستطيع السلطة التنفيذية في هذه الحالة التوقيع على المعاهدة بالأحرف الأولى أو ما يسمى في القانون الدولي بالتوقيع الناقص الذي يتوقف نفاذه على موافقة البرلمان، وقد سبق أن بحثنا هذه المسألة في معرض بحثنا لسلطات الكونجرس الأمريكي.

على أن "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

ومن استقراء نص المادة 33 السالف ذكره، نلاحظ أن المشرع الدستوري الأردني كان موفقاً، عندما جاء بالنص على إطلاقه ليشمل "المعاهدات والاتفاقات" سواء أبرمت مع أطراف دولية، أو مع أطراف لا تتمتع بهذه الصفة، وبالتالي فإن المعاهدات والاتفاقات والتعهدات التي تبرمها الدولة مع الأطراف الدولية (أشخاص القانون الدولي)، ومع الأشخاص المعنويين والطبيعيين من الجنسيات الأجنبية، ممن لا يتمتعون بالصفة الدولية، تبقى خاضعة لسلطة إقرارها من مجلس الأمة إذا ما انطبقت عليها الشروط الأخرى الواردة في المادة 33 من الدستور.

وفي هذا الإطار اشترط الدستور موافقة مجلس الأمة على المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة أعباء مالية، أو فيها ما يمس حقوق الأردنيين العامة والخاصة، ذلك أن مثل هذه الاتفاقيات تلعب دوراً مؤثراً في مالية الدولة وفي الالتزامات التي تؤثر في حقوق المواطنين، وبالتالي فإن عرضها على مجلس الأمة يوفر لها عدداً من المزايا والضمانات التي تسهم في نجاحها[1]. كما اشترط الدستور أيضاً وفي جميع الأحوال ــ سواء أكانت خاضعة لموافقة البرلمان أم لم تكن كذلك ــ أن لا تتضمن المعاهدة أو الاتفاقية شروطاً سرية متناقضة مع الشروط المعلنة.

أما فيما يتعلق بالقواعد والإجراءات المتبعة في كل من المجلسين لإقرار المعاهدات والاتفاقات، لم يضع الدستور قواعد خاصة في هذا الشأن، ولم يشترط أغلبية معينة، وبالتالي فإنها تخضع للقواعد الدستورية والقانونية المتعلقة بإقرار

---

[1]) للمزيد حول هذا الموضوع براجع: قصي براهمة: رسالة دكتوراه بعنوان رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة في الأردن "دراسة مقارنة"، مقدمة إلى جامعة عمان العربية للدراسات العليا 2007م، ص 123.

القوانين العادية، فإذا حازت على أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين في كل من المجلسين تكون قد حصلت على الموافقة بصيغة قانون، أما إذا اختلف المجلسان حولها، فلا بد من التئامهما في جلسة مشتركة لحسم الموضوع وفقاً لما نصت عليه المادة 92 من الدستور.

المطلب الرابع

الرقابة السياسية لمجلسي البرلمان

يراد بالوظيفة السياسية، رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور، وقد منح البرلمان هذه السلطة الهامة لكونه يمثل إرادة الشعب ويعبر عن رغباته الحقيقية، ذلك أن لهذه الرقابة من الآثار البعيدة التي تجعل السلطة التنفيذية تفكر مقدماً أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة والمساءلة البرلمانية، الأمر الذي يجعلها تتوخى الحذر وتقوم بأعمالها على نحو تستطيع معه أن تتحمل مسؤوليتها أمام البرلمان، ولهذه الأسباب تقررت هذه السلطة للبرلمان في مختلف الأنظمة الديمقراطية النيابية[1].

وفي هذا الإطار جاء الدستور الأردني فمنح كل من المجلسين، عدداً من أدوات الرقابة البرلمانية، وخص مجلس النواب وحده دون مجلس الأعيان بعضاً منها، وتتخذ رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية صوراً متعددة، من أبرزها: السؤال، الاستجواب، التحقيق، إبداء الرغبة، المسؤولية الوزارية[2]:

<u>أولاً ــ حق أعضاء المجلسين في توجيه السؤال البرلماني</u>: هذا الحق مقرر في الدستور الأردني لكل عضو من أعضاء مجلس النواب ومجلس الأعيان ــ على السواء ــ حيث نصت المادة 96 منه على أن "لكل عضو من أعضاء

---

[1]) يراجع في ذلك: د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص 809.

[2]) يراجع في ذلك: ــ د. محمد المصالحة، الحياة البرلمانية الأردنية، ج2 ــ مرجع سابق ص135.
ــ د. فرحان المساعيد: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ــ مرجع سابق ص40.

مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو..."، وعلى هذا الأساس الدستوري صدرت الأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب فأكملت الأحكام الخاصة بحق السؤال البرلماني[1].

ومن اللافت للانتباه أن البرلمان الأردني لم يعترف بالأسئلة الشفوية، ذلك أن الأنظمة الداخلية لكل من المجلسين تشترط أن يقدم السؤال من عضو المجلس إلى الرئيس مكتوباً بإيجاز، وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها، ويشترط أن لا يوقع السؤال أكثر من عضو واحد كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد[2].

وإذا ما توافرت الشروط السابقة، وجب على رئيس المجلس الذي ينتمي إليه العضو أن يبلغ السؤال خطياً إلى الوزير المختص، وعلى هذا الأخير أن يجيب على السؤال خطيا خلال مدة أقصاها ثمانية أيام من تسلمه له، وإذا لم تجب الحكومة خلال شهر من ورود السؤال إليها يجوز تحويله إلى استجواب. ويأتي جواب الحكومة من خلال رئيس المجلس المعني، على أن يدرج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجوابات والاقتراحات برغبة[3].

ثانياً ــ حق أعضاء المجلسين في استجواب أعضاء الوزارة: الاستجواب أقوى وأخطر من السؤال، ويراد منه إعطاء عضو البرلمان الحق في أن يطلب من عضو أو عدد من أعضاء الوزارة بيانات عن مسألة من المسائل العامة. والحقيقة

---

[1]) يراجع في ذلك: د. فيصل شطناوي: النظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص267.

[2]) يراجع المادتين 115، 116 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

[3]) وعندما يعرض السؤال والجواب يستطيع العضو (النائب أو العين) أن يعلن الاكتفاء بالرد فيغلق بحث الموضوع، أو يبدي رغبته بالكلام وعندها يعطى وحده حق الرد على الوزير بإيجاز كما يعطى الوزير حق الجواب فإذا اكتفى النائب بعدئذ يغلق بحث الموضوع، وإلا كان من حق النائب تحويل السؤال إلى استجواب. يراجع في ذلك: المواد من 117-121 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والمواد 78-81 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

أن خطورة الاستجواب تكمن في كونه لا يقتصر على مجرد الاستفهام عن وقائع موضوع معين، بل يتجاوز ذلك إلى إمكانية محاسبة الحكومة وتوجيه اللوم لها. وقد عرفته المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولها أن "الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة".

هذا الحق مقرر للأعيان والنواب في المادة 96 من الدستور التي نصت على أن "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة". وعلى هذا الأساس جاءت الأنظمة الداخلية للمجلسين فأكملت القواعد الخاصة بممارسة هذا النوع من أدوات الرقابة.

يشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال، أما الإجراءات التي يجب إتباعها في الاستجواب فهي في معظمها نفس الإجراءات المتبعة بالنسبة للسؤال، إلا أنه يجوز للعضو استجواب وزير أو أكثر، أما السؤال فلا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد. كما يستطيع العضو المستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير وفقاً لأحكام الدستور[1].

<u>ثالثاً حق كل من المجلسين في إجراء التحقيق البرلماني</u>: يعد التحقيق البرلماني أحد مظاهر الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، ويلجأ البرلمان إلى استخدام التحقيق لجمع المعلومات حول مسألة معينة بهدف الوصول إلى الحقيقة، ويمارس البرلمان هذه الوظيفة عن طريق لجان تحقيق قد تنبثق عن اللجان الدائمة، وقد تشكل لهذا الغرض وتنتهي بانتهاء مهمتها.

---

[1]) يراجع في ذلك: المواد من 122-126 من النظام الداخلي لنواب، والمواد 82-87 من النظام الداخلي للأعيان.

ولعل ما رأيناه في لجان التحقيق التي يشكلها كل من البرلمان الفرنسي والكونجرس الأمريكي ــ على الرغم من خلو كل من الدستورين الفرنسي والأمريكي من أي نص يشير إلى هذه اللجان ــ ما يؤكد موقف الفقه الدستوري في أن حق إجراء التحقيق قد غدا من الحقوق الطبيعية للبرلمان. كما ينحدر هذا الحق من فكرة تقوم "على أن كل هيئة مدعوة للفصل في قضية ما يجب عليها أن تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية"[1].

وعلى هذا الأساس ذهب جانب من الفقه الدستوري الأردني إلى أن خلو الدستور الأردني من أي نص في هذا الصدد، لا يعني في حد ذاته أن البرلمان لا يملك سلطة إجراء التحقيق، ذلك أن هذا الحق من الحقوق الأصيلة للبرلمان، ويستمد وجوده من طبيعة النظام النيابي ذاته، ولو لم يرد به نص في الدستور، لأن الهدف منه تمكين السلطة التشريعية من ممارسة وظيفتها في وضع القوانين الملائمة ومراقبة السلطة الإجرائية خلال تطبيقها لهذه القوانين[2].

وتجد لجان التحقيق سندها في المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على أن "للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها. كذلك فيما قررته المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان بقولها "للمجلس أن يعين لجاناً مؤقتة يحدد أعضائها ومهامها ومدة عملها". ومع ذلك فقد حرص مجلس الأمة من خلال السوابق على إحاطة استعمال هذا الحق بعدد من القيود: 1ــ يجب أن يكون طلب إجراء التحقيق مكتوباً وموقعاً من النائب أو العين طالب التحقيق، وأن يقدم الطلب إلى رئيس المجلس الذي يتبع إليه العضو. 2ــ أن لا يطال موضوع التحقيق الأحكام القضائية أو

---

[1]) د. أنور الخطيب: القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية ــ مرجع سابق، ص112.

[2]) يراجع في ذلك:

ــ د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق، ص812.

ــ د. فيصل شطناوي: النظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص270.

المسائل الخاضعة للتحقيق القضائي. 3ــ أن يكون محل التحقيق من الموضوعات الخاضعة للاختصاصات الدستورية للمجلس.

وفي الممارسة العملية، نجد أنه من أبرز لجان التحقيق التي شكلها مجلس النواب، كانت لجنة التحقيقات النيابية في عام 1990، حيث تولت التحقيق في مختلف قضايا الفساد التي ارتكبت في عهد الحكومة المستقيلة (1985-1989)، لا سيما قضية مشروع طريق الأزرق الجفر، وقضية الزوارق الحربية التي اشترتها وزارة الدفاع، وملف الملكية الأردنية (الخطوط الجوية الوطنية)، وعدد من القضايا الأخرى[1].

<u>رابعاًــ طرح موضوع عام للمناقشة (طلبات المناقشة العامة)</u>: هذه الوسيلة من وسائل الرقابة، تتيح لعدد من أعضاء كل مجلس طلب عرض موضوع عام للمناقشة في المجلس الذي ينتمون إليه، ويستوي أن يكون الموضوع المراد إثارته متعلقاً بالسياسية الخارجية أو الداخلية للدولة، الأمر الذي يتيح معه لجميع أعضاء المجلس المشاركة في النقاش، كما تهدف هذه الطلبات إما إلى تبادل الرأي والمشورة بين البرلمان والحكومة حول ذلك الموضوع، أو إلى الاستفسار ومناقشة الحكومة في موضوع معين، وقد يؤدي ذلك إلى طرح الثقة بالوزارة أو بأحد أعضائها[2].

هذه الأداة الهامة من أدوات الرقابة لم ينص عليها الدستور الأردني، لكنها وجدت أساسها القانوني في النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي أفرد لها الفصل الثالث عشر منه، حيث نصت المادة 128 منه على أنه "أ_ يجوز لعشرة أعضاء أو

---

[1]) كما تولت اللجنة المالية في مجلس النواب دراسة عدد من هذه القضايا، تم تصنيفها إلى خمس مجموعات من القضايا، أحيل عدد منها إلى النائب العام، وأحيل عدد آخر إلى لجان تحقيق خاصة.
للمزيد من التفاصيل حول هذه الموضوعات، يراجع في ذلك: د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق، الصفحات 144، 145، 221.

[2]) يراجع في ذلك:
ــ د. محمد المصالحة، الحياة البرلمانية الأردنية، ج2 ــ مرجع سابق ص144.
ــ د. فيصل شطناوي: النظام الدستوري الأردني ــ مرجع سابق ص273.

أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة.
ب_ يجوز للحكومة أن تطلب المناقشة العامة"[1]. كما جاء النظام الداخلي لمجلس الأعيان فنظم هذه المسألة في عدد من مواده، وفي ذات الوقت أعطى لكل عضو الحق بطلب المناقشة، وذلك طبقا لنص المادة 75 من نظامه الداخلي، وكان الأولى بمجلس النواب أن يأخذ بهذا المبدأ[2].

خامساً_ الاقتراحات برغبة: هذه الوسيلة لا تعبر فقط عن مساءلة الحكومة بقدر ما تعبر عن التعاون القائم بينها وبين البرلمان، وفي هذا الإطار جاء النظام الداخلي لمجلس النواب فعرفها في المادة 131، بقولها "الاقتراح برغبة هو دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها". كما أعطى لكل عضو الحق في تقديم الاقتراح برغبة خطياً إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس إحالته على اللجنة المختصة، وهي ملزمة بتقديم تقرير موجز عن الاقتراح خلال خمسة عشر يوماً من إحالته عليها، وتوصي فيه برفض الاقتراح أو قبوله، فإذا نال موافقة المجلس، أبلغه رئيس المجلس إلى رئيس الوزراء، وعلى رئيس الوزراء الإجابة خلال مدة لا تتجاوز شهراً، إلا إذا قرر المجلس أجلاً أقصر[3].

سادساً_ المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس النواب: أخذ الدستور الأردني بمبدأ مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان، فحصرها في مجلس النواب وحده دون مجلس الأعيان، وهذه النتيجة التي توصل إليها واضعو الدستور تقتضيها طبيعة هذا المبدأ، ذلك أن مجلس الأعيان هو المجلس المعين، في حين أن مجلس النواب هو المجلس المنتخب، وهو الذي يمثل إرادة الشعب، وبالتالي هو الأولى وصاحب الحق في ممارسة هذه الصلاحية بمفرده دون مجلس الأعيان، وهذا ما سلكته معظم دساتير الأنظمة البرلمانية كما رأينا فيما سبق[4].

---

[1]) يراجع في ذلك: المواد من 127-130 من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[2]) د. محمد المصالحة، الحياة البرلمانية الأردنية، ج2 ــ مرجع سابق ص147.
[3]) يراجع في ذلك: المواد من 131-134 من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[4]) يراجع 338 من هذا البحث: مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان البريطاني.

وعلى هذا الأساس جاءت المادة 51 من الدستور، فأقرت مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس النواب، كما جعلتها تضامنية في بعض الحالات وفردية في حالات أخرى:

أـ المسؤولية التضامنية للوزارة: القاعدة العامة أن الوزارة مسؤولة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية مشتركة بين كامل أعضائها، وهذه القاعدة تفترض على كل وزير الدفاع عن السياسة العامة التي تقررها هيئة الوزارة، فإذا لم يتفق مع هذه السياسية فله الحق في تقديم استقالته، وبالتالي فإن كل عمل يصدر عن الوزارة يعد تطبيقاً لتلك السياسة، ويتحمل مسؤوليته جميع أعضائها، حتى لو كان صادراً عن واحد منهم، اللهم إلا إذا قررت الوزارة التخلي عن تضامنها مع ذلك العضو (الوزير)، بإعلانها أن تصرفه كان فردياً ومخالفاً للسياسة العامة التي وضعتها الوزارة. ومن هذا القبيل فإن كل تصرف متصل بالسياسة العامة للوزارة تبقى مسؤولة عنه بالتضامن ويمكن أن يؤدي إلى طرح الثقة بها أمام البرلمان ويعرضها لتقديم استقالتها إذا فقدت هذه الثقة[1].

وفي هذا الإطار قررت المادة 54 من الدستور عدداً من الأحكام المتعلقة بالبرنامج السياسي للحكومة، وحصولها على ثقة مجلس النواب على أساسه، فقضت الفقرة الثالثة من هذه المادة بقولها: "يترتب على كل وزارة تتألف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً وأن تطلب الثقة على ذلك البيان وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحلاً فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة".

ومن الملاحظ في هذه المادة أن الدستور قد أعفى الوزارة الجديدة التي تتشكل خارج فترات انعقاد المجلس من تقديم بيانها الوزاري، وهي ليست مكلفة دستورياً

---

[1]) يراجع في ذلك:

ـ د. سيد رجب السيد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة في النظام السياسي الإسلامي، ط1، 1987م، بلا دار نشر، ص 62.

ـ د. فرحان المساعيد: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ـ مرجع سابق، ص273.

بدعوة المجلس للانعقاد بهدف طلب الثقة[1]، بل لها أن تمارس صلاحياتها دون أن تحصل على الثقة مقدماً، وهي أيضاً غير مكلفة بتقديم بيانها الوزاري عندما ينعقد المجلس، ذلك أن خطاب العرش الذي يلقيه الملك أمام مجلس الأمة بمناسبة افتتاح الدورة العادية للمجلس، يعتبر بمثابة بيان وزاري تتقدم على أساسه للحصول على ثقة مجلس النواب[2].

ومن اللافت للانتباه أيضاً أن نص المادة 53/ف2 من الدستور، قد ورد في التصويت على حجب الثقة، ولم يرد في التصويت على منح الثقة، فنصت على أنه "إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل"، وهذا يعني أن الغائبين عن الجلسة والممتنعين عن التصويت يعتبرون في حكم المصوتين لصالح الوزارة.

أما فيما يتعلق ببقاء هذه الثقة كشرط لبقاء الوزارة في الحكم، فقد عالج الدستور هذه المسألة، في المادة 54/ف1 منه، فحدد حالتين لطرح الثقة في الوزارة أمام مجلس النواب: الحالة الأولى والتي تأتي من الحكومة ذاتها بناء على طلب من رئيسها، أما الحالة الثانية فتكون بقرار من المجلس نفسه، بناء على طلبٍ موقَّعٍ من عددٍ لا يقل عن عشرة نواب من أعضائه.

وفي جميع الحالات السابقة يترتب على الوزارة أن تتقدم باستقالتها عند عدم حصولها على ثقة مجلس النواب[3]، هذا من الناحية النظرية، لكن الواقع العملي

---

[1]) من السوابق التي سجلت في هذا الشأن، دعوة مجلس الأمة للانعقاد في دورة استثنائية بتاريخ 8 تموز1991 لمناقشة البيان الوزاري للحكومة التي شكلت في حزيران 1991 برئاسة السيد طاهر المصري وكان البرلمان في حينها غير منعقد، وهذا ما يؤكد أن مجلس النواب الحادي عشر كان من أقوى المجالس ومن أفضلها أداءً في تاريخ المجالس النيابية الأردنية. ــ يراجع في ذلك: د. علي محافظة، الديمقراطية المقيدة ــ مرجع سابق، ص169.

[2]) ومن الوزارات التي اعتبرت خطاب العرش بياناً وزارياً تقدمت إلى مجلس النواب لنيل الثقة على أساسه: وزارة الشريف زيد بن شاكر المشكلة بتاريخ 1991/11/21، وزارة الدكتور عبد السلام المجالي المؤلفة بتاريخ 1993/5/29 ، فنالت كل منهما الثقة على أساسه. ــ المرجع السابق، الصفحات 197، 285.

[3]) المادة 53/ف2 من الدستور.

لتاريخ المجالس النيابية والوزارات الأردنية، يشير إلى أنه لم يسبق لمجلس النواب أن حجب الثقة عن الوزارة سوى مرة واحدة كانت بتاريخ 1963/4/31، عند حجب الثقة عن حكومة المرحوم سمير الرفاعي (السادسة)، مما اضطرها إلى تقديم استقالتها، وفي اليوم ذاته قام الملك بحل مجلس النواب [1].

ب ــ المسؤولية الفردية للوزراء: إلى جانب المسئولية التضامنية للوزارة، فقد أخذ الدستور الأردني أيضاً بمبدأ المسؤولية الفردية للوزراء، طبقاً للمادة 47/ف1 منه، ذلك أن كل وزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وهو الرئيس الأعلى فيها، والمنفذ للسياسة العامة للدولة في نطاق وزارته وفي الدوائر المرتبطة بها والتابعة لها[2]. وبالتالي فإن الوزير مسؤول سياسياً أمام مجلس النواب وفقا للمادة 53/ف1 التي قضت بأن "تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب"، فإذا حجب المجلس ثقته عن أحد الوزراء وجب على ذلك الوزير اعتزال منصبه[3].

المطلب الخامس

الاختصاصات القضائية لمجلسي البرلمان

يأتي القضاء السياسي في معظم الأنظمة الديمقراطية، استثناءاً على القاعدة العامة التي تقتضي أن يكون القضاء العادي هو صاحب السلطة في توجيه الاتهام والتحقيق وتوقيع العقوبة على من تثبت إدانته بارتكابه للفعل الإجرامي[4]،

فيما ذهب العلامة Vedel إلى القول "أن المنطق السليم، ينفي وجود القضاء السياسي، فالكلمتان "القضاء" و"السياسة" تتناقضان". لكنه يبدو من المستحيل على

---

[1]) ولم يقف الأمر عند هذا الحد ــ والقول للدكتور الحياري ــ بل تم اعتقال عدد من النواب الذين حجبوا الثقة عن الوزارة. يراجع في ذلك: د. عادل الحياري ــ مرجع سابق، ص621.

[2]) المادة 47/ف1 من الدستور.

[3]) المادة 53/ف3 من الدستور.

[4]) د. فرحان المساعيد: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ــ مرجع سابق، ص300.

حد تعبيره عدم التحسب لبعض الجرائم والمجرمين، وإنشاء محاكم خاصة بهم ذات طابع سياسي، ذلك أن مسؤولية السلطة التنفيذية ــ السياسية، والجنائية، والمدنية ــ في الأنظمة الديمقراطية هي إحدى الضمانات الأساسية للحرية السياسية، فالوزراء والزعماء الذين يمارسون السلطة التنفيذية ويترتب عليهم تامين تطبيق القانون، يمكن أن يسيئوا استخدام السلطة، وذلك بخرق القانون، أو بتطبيقه تطبيقا كيفياً، أو بعدم تطبيقه البتة[1].

وقد عرفت جميع العهود ومعظم الأنظمة، أشكالاً مختلفة من مؤسسات القضاء السياسي، ومن بين هذه الأنظمة، اتخذت الدول التي تأخذ بنظام المجلسين الأسلوب الذي يقوم على تولية المجلس النيابي حق الاتهام، وتولية المجلس الآخر حق المحاكمة، وهو الأسلوب المتبع في كل من انجلترا وفرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية. وفي هذا الإطار سلك الدستور الأردني مسلك هذه الدساتير، فأقر بالمسؤولية الجنائية للوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم في معرض ممارستهم لمسؤولياتهم، وحدد الجهة التي تملك سلطة الاتهام، فأناط هذه السلطة إلى مجلس النواب، وحدد الجهة التي تتولى المحاكمة، فأناطها بالمجلس العالي. كما حدد القانون الواجب التطبيق والأصول والإجراءات الواجبة الإتباع أثناء المحاكمة. هذه الموضوعات سنبحثها بإيجاز على الوجه التالي:

<u>أولاً ــ نطاق المسئولية الجنائية للوزراء</u>: يحكم المسؤولية الوزارية بصورها المختلفة ومن بينها المسئولية الجنائية، قاعدة "أن الملك غير مسؤول ولا يخطئ وهو مصون من كل تبعة"، ذلك أن معظم الأنظمة السياسية خلال تطورها تنزع إلى تجنيب رئيس الدولة تحمل المسؤولية، عن طريق تعيين وزراء إلى جانبه يتحملون المسئولية ويتولون السلطة الفعلية، الأمر الذي يجعله يتمتع بسلطات أسمية، مع أنه صاحب السلطة التنفيذية.

---

[1]) د. أنور الخطيب: القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية ــ مرجع سابق، ص176/175.

وعليه فإن الملك لا يسأل جنائياً ولا تجوز محاكمته عما يرتكبه بصفته الشخصية أو في معرض ممارسته لسلطاته الدستورية، ويترتب على مبدأ عدم مسؤولية الملك، انتقال سلطاته الدستورية إلى الوزارة، وقد سلك الدستور الأردني في هذا الشأن مسلك معظم الدساتير الملكية، فنصت المادة 30 منه على أن "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية" كما نصت المادة 26 من الدستور على أن "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور"[1].

ومثلما نظم الدستور الأردني المسؤولية السياسية ــ التضامنية والفردية ــ للوزراء، فقد نظم مسؤوليتهم الجنائية عما يقع من جرائم في معرض ممارستهم لوظائفهم. فقضت المادة 55 من الدستور بأن "يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم"، كما وسعت المادة 58 أيضا من نطاق هذه المسؤولية، لتشمل الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات[2]، أما الجرائم التي لا يشملها هذا القانون فتنظم بموجب قانون خاص، وعلى هذا الأساس الدستوري صدر قانون محاكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952م، وحدد ثلاث جرائم رئيسية يحاكم الوزير على أساسها إذا ارتكب أياً منها، وهي: جريمة الخيانة العظمى، وإساءة استعمال السلطة، والإخلال بواجبات الوظيفة العامة[3].

---

[1]) هذا المبدأ في الدستور الأردني، يجد ما يماثله بنفس المعنى في دساتير الدول التالية: المادة 12 من الدستور الدانمركي، المادة 5 من دستور النرويج، المادة 3 من دستور السويد، المادة 29 من دستور العهد الملكي في اليونان، المادة 63 من الدستور البلجيكي، المادة 54 من الدستور الكويتي، المادة 23 من الدستور المغربي، المادة 59 من دستور العهد الملكي في ليبيا. ــ يراجع: د. أنور الخطيب: القضاء السياسي ــ مرجع سابق، ص 176.

[2]) المادة 58 من الدستور: "يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات".

[3]) نظم القانون رقم 35 لسنة 1952م محاكمة الوزراء فنصت المادة الرابعة منه على أن "تعد خيانة عظمى الأفعال الآتية: 1-الجرائم التي تقع على أمن الدولة الخارجي أو الداخلي كما هي محددة في قانون العقوبات. 2- مخالفة أحكام الفقرة الثانية من المادة (33) من الدستور. كما نصت المادة (5) منه على

ثانياً ــ اختصاص مجلس النواب في توجيه الاتهام: ميز الدستور مجلس النواب على مجلس الأعيان، عندما حصر حق الاتهام في هذا النوع من الجرائم بالمجلس الأول، حيث قضت المادة 56 من الدستور في أن "لمجلس النواب حق اتهام الوزراء...". ونظراً لأهمية هذه المسألة وخطورتها بالنسبة لمن يصدر في حقه قرار الاتهام، فقد اشترط الدستور لصدوره أغلبية معينة، حيث نصت المادة نفسها على أنه "ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

فإذا صدر قرار الاتهام من مجلس النواب بهذه الأغلبية، يقوم نفس المجلس بتعيين شخص أو لجنة من بين أعضائه لتقوم بتقديمه أمام المجلس العالي، وتتولى تلك اللجنة أو ذلك الشخص مهمة النيابة في إثبات التهمة الموجهة إلى الوزير المتهم[1]، ويترتب على صدور قرار الاتهام أن يوقف الوزير الذي اتهمه مجلس النواب عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، وفي ذات الوقت فإن استقالته لا تمنع من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته[2].

وفي اعتقادنا أنه ليس من اليسير الوصول إلى الأغلبية التي اشترطها الدستور لصدور قرار الاتهام، وهي أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب،

أن "تعد إساءة استعمال السلطة الأفعال الآتية : 1- جرائم الرشوة المنصوص عليها في قانون العقوبات. 2- جرائم الاختلاس واستثمار الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات. 3- جرائم إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجب الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات. 4- مخالفة أي حكم من أحكام الدستور المنصوص عليها في المواد(9 و 12و 13و 15و 111) من الدستور. 5- تعريض سلامة الدولة أو أمنها لخطر ناشئ عن إهمال أو خطأ جسيمين. 6- الموافقة على صرف أموال غير داخلة في موازنة الدولة. و نصت المادة (6): تعد إخلالا بواجب الوظيفة الأفعال الآتية: 1- إذا اشترى أحد الوزراء أثناء توليه الحكم أو استأجر شيئاً من أملاك الدولة ولو بالمزاد العلني. 2- إذا دخل في تعهدات أو مناقصات تعقدها أية إدارة عامة أو أية مؤسسة تابعة لإدارة عامة أو خاضعة لمراقبتها. 3- إذا كان عضواً في مجلس إدارة شركة أو وكيلاً أو تعاطى التجارة.

[1])المادة 56 من الدستور: "وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي"

[2]) المادة 61 من الدستور.

ذلك أن هذه الأغلبية إذا ما قورنت بالحالات المماثلة لها في الدساتير الأخرى نجدها في الدستور الأردني مرتفعة إلى الحد الذي يصعب معها توجيه قرار الاتهام إلى الوزير الذي تجاوز السلطات الممنوحة له. ففي الدستور الأمريكي مثلاً، رأينا في السابق أنه لا يشترط حصول قرار الاتهام على مثل هذه الأغلبية، إنما يشترط موافقة الأغلبية البسيطة في مجلس النواب الأمريكي لصدور هكذا قرارات.

وعليه نرى أن مثل هذه الأغلبية البسيطة في الدستور الأمريكي، وفي دساتير أخرى لا تشكل فقط مجرد الوسيلة لتحريك المسؤولية الجنائية أمام الهيئة البرلمانية، وإنما تشكل وسيلة من وسائل الرقابة الوقائية التي تمنع أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية من الانحراف بما أوتي من سلطة إذا سولت له نفسه ارتكاب هكذا جرائم، وبالتالي فإن اشتراط أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب الأردني لصدور قرار الاتهام ليس من السهل الوصول إليها ــ فبدلاً أن تشكل وسيلة من وسائل الرقابة الوقائية، فهي تؤدي إلى الحيلولة دون صدور قرار الاتهام في حق الوزير المتهم، ذلك أن الممتنعين عن التصويت ومعهم الأصوات الغائبة، يكونوا قد صوتوا في مصلحة المتهم[1].

<u>ثالثاً ــ المحاكمة أمام المجلس العالي</u>: إذا صدر قرار الاتهام من مجلس النواب بحق أحد الوزراء على النحو السابق، عندئذٍ ينعقد الاختصاص في محاكمة الوزير

---

[1]) ومن التطبيقات العملية التي شهدتها الحياة البرلمانية الأردنية لهكذا قضايا، كانت خلال ولاية المجلس النيابي الحادي عشر، عندما قام بانتخاب لجنة سميت "لجنة التحقيقات النيابية" للتحقيق في عدد من قضايا الفساد، وفي الثالث من أب 1992 ناقش مجلس النواب التقرير الذي تقدمت به اللجنة في قضية طريق الأزرق ـ الجفر، وأيد ما جاء فيه 54 نائب وعارضه11 نائب وامتنع 6 نواب عن التصويت وغاب عن الجلسة 7 نواب. وعند التصويت على توجيه الاتهام في هذه القضية إلى رئيس الوزراء الأسبق "السيد زيد الرفاعي" وافق 48 نائب على توجيه الاتهام إليه، وعارض الاتهام 17 نائب، وامتنع عن التصويت 6 نواب، وغاب عن الجلسة 7 نواب. وبذلك لم يحصل القرار على ثلثي الأصوات. ولم يعد بالإمكان توجيه التهمة لرئيس الوزراء السابق. ووافق ثلثا أعضاء المجلس على توجيه التهمة إلى الوزيرين محمود الحوامدة و حنا عودة. يراجع في ذلك: د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة ـــ مرجع سابق، ص 119-138.

المتهم للمجلس العالي وفقاً لأحكام الدستور، ووفقاً لقانون محاكمة الوزراء[1]. وتصدر الأحكام والقرارات من المجلس العالي بأغلبية ستة أصوات[2].

ويتألف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم رئيس مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الاقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الاقدمية[3].

---

[1]) نصت المادة 7 من قانون محاكمة الوزراء على: "1- يعاقب على الجرائم المذكورة في المادة الرابعة من هذا القانون بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات. ويعاقب على الجرائم المنصوص عليها في الفقرة(2) من المادة نفسها بالأشغال الشاقة المؤقتة. 2- يعاقب على الجرائم المذكورة في الفقرات (1-3) من المادة الخامسة من هذا القانون بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات ويعاقب على الجرائم المنصوص عليها في الفقرتين (4و 5) من المادة نفسها والجرائم المنصوص في المادة (6) من هذا القانون بعقوبة الحبس مدة لا تتجاوز السنة".

[2]) المادة 59 من الدستور.

[3]) المادة 57 من الدستور.

الـــخاتـــمة

الحمد لله رب العالمين على ما هدانا إليه في طريق البحث العلمـــي، ونســـأل المولى عز وجل أن يجعل فيما قدمناه الإفادة المرجوة للراغبين في المعرفة، ولـــو بالقدر اليسير من بحثنا المتواضع "تطور مفهوم نظام المجلسين التشـــريعيين فـــي النظم السياسية المعاصرة".

أما وقد شارفت هذه الدراسة على الانتهاء، فمن المؤمل أن تظهر نتائجها، ولا يريد الباحث أن يجعل من الخاتمة تأكيداً أو ترديداً لما انطوى عليه البحث من أفكار ونقاط متعددة ومتشعبة، أثيرت خلال طرح الموضوعات المتصلة بجوهر البحث، لا سيما وأن مفهوم نظام المجلسين التشريعيين قد خضع لعدد من التطورات المتباينة ما بين الأنظمة السياسية، وأن هذه التطورات كانت قد خضعت في ذات الوقت لعدد من المفاهيم السياسية والفلسفية والاجتماعية التي تختلف من مجتمع إلـــى آخـــر ومن دولة إلى أخرى، وذلك وفقاً لمقدرة النظام السياسي السائد في ذلك المجتمـــع أو في تلك الدولة على القبول بفكرة الديمقراطية النيابية، وما يترتب عليهـــا مـــن نتائج. وبالتالي فإن أهم ما تسعى إليه هذه الخاتمة هو الوصول إلى نتيجة هامـــة تؤكد على أن نظام المجلسين يمكن تطويره وتطويعه وفقاً للأيديولوجية السياســـية والاجتماعية التي ينطلق منها النظام السياسي.

وفي سبيل ذلك فقد استهلت هذه الدراسة ببيان الأساس التاريخي لمفهوم نظام المجلسين، والتطورات التي خضع لها، مع بيان مفهومه المعاصر والســـائد فـــي عدد من الأنظمة السياسية، ومدى ارتبـــاط هـــذا المفهـــوم بالأفكـــار والنظريـــات السياسية، والمبادئ الدستورية الحديثة، وتأثير كل منها علـــى تطـــوره، فكانـــت جميعها تهدف إلى الانتقال بالسلطة، من قبضة اليد الواحدة التي كانت تعتمد فـــي ذلك على مجالسها الخاصة، إلى إسناد السلطة عن طريق الانتخاب، ولا يتآتى ذلك إلا بواسطة مجالس نيابية لها الصفة التمثيلية، وتتمتع بالاســـتقلال وبالضـــمانات اللازمة التي تمكنها من ممارسة وظائفها دون تأثير وتجاذبات السلطة التنفيذية.

وفي سبيل الوصول إلى النتائج المرجوة من هذه الدراسة، فقد خلصنا إلى بيان مزايا وعيوب نظام المجلسين، ومدى ارتباطها بأسباب قيام ما يسمى بأزمة المجالس التشريعية في عدد من بلدان العالم، خصوصاً في البلدان التي أخذت بنظام المجلسين في وقت مبكر من تاريخها السياسي، أي التي نشأ فيها نظام المجلسين على الشكل الذي نراه اليوم، إلى جانب ارتباط تطور هذا النظام مع التطور الذي شهده النظام النيابي وما صاحبه من تطور لمعظم المبادئ الدستورية الحديثة.

كما ذهبت الدراسة إلى إثارة عدد من القضايا المتصلة بتكوين وسلطات كل مجلس من مجلسي البرلمان، في كلٍ من فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة الأردنية الهاشمية، وذلك بسبب التباين والاختلاف في طبيعة وعناصر كل نظام من هذه الأنظمة، إضافة إلى بحث الوسائل والإجراءات التي يتبعها كل مجلس من مجالس هذه الدول، ودور السلطة التنفيذية والأحزاب السياسية في تكوين المجالس وفي ممارستها لاختصاصاتها.

وقد خلصت الدراسة إلى نتيجة هامة ومتناقضة في ذات الوقت، وتندرج ضمنها سائر النتائج الأخرى التي تم الوصول إليها، وهي أن نظام المجلسين تطور في بعض الدول إلى درجة أنه أصبح يشكل فيها أحد أهم الضمانات في تحقيق الديمقراطية، وتحقيق التوازن السياسي والاجتماعي والاقتصادي. بالمقابل فإن نظام المجلسين كما يعتقد الباحث، يعتبر من الوسائل الذكية بما لديه من قابلية لتطويعه باتجاه معاكس، ليصبح من أهم القيود الدستورية على الديمقراطية النيابية، وشعاراً يمكن أن تستخدمه السلطة التنفيذية، في سبيل الوصول إلى الدكتاتورية المقنعة، وتحت ستار من الديمقراطية. ولعل في النتائج التي توصلت إليها الدراسة ما يسهم في إثبات هذه النتيجة.

النتائـــج:

1ــ لم تكن ظاهرة تعدد المجالس عموماً وفكرة نظام المجلسين خصوصاً، وليـدة نظرية سياسية بذاتها، أو وليدة حدث سياسي طارئ أو حقبة تاريخية معينة، وإنما جاءت كنتيجة لعدد من التطورات الاجتماعية والسياسية والفلسفية خلال عدد مـن الحقب التاريخية التي عرفتها المجتمعات البشرية المنظمة في حضارات الشـرق القديم في كل من بلاد الشام، وفي حضارات الغرب القديم لدى الإغريق والرومان. كما عرفته إنجلترا خلال العصور الوسطى، وطورته تدريجياً بما يتواءم والتطورات السياسية والدستورية التي طرأت على النظام النيابي البرلماني، ومن ثـم انتقـل منها فيما بعد إلى عدد من دول العالم.

2 ــ النتيجة الثانية، وهي مرتبطة بتطور البرلمان الانجليزي، الذي لم يعـد فيـه لمجلس اللوردات سوى بعض الوظائف البرلمانية البسـيطة، وعـدد آخـر مـن الوظائف البروتوكولية النابعة من طبيعة الشعب الانجليزي الذي يُعْرَف عنه حبَّـه وتمسّكه بتقاليده وعاداته، دون التفريط بحقوقه، فهو يتمسك بالملك رغم أنه لـم يَعُدْ له أي دور في الحياة العامة، ويحتفظ بمجلس اللوردات إلـى جانـب مجلـس العموم على الرغم من أن هذا الأخير هو الذي يتمتع بسائر سلطات البرلمان.

وهذا الأمر إن دل على شيء، إنما يدل على أن مجلس اللـوردات كـان فـي الماضي البعيد بمثابة البرلمان التشريعي، أما اليوم فقد بدا واضحاً أن هذا المجلس لا يعد يصلح لأن يكون الهيئة التشريعية التـي تتسـق ومتطلبـات الديمقراطيـة النيابية، ومبدأ السيادة الشعبية، وبالتالي تمكنت عبقرية الشعب البريطـاني مـن انتزاع هذه السيادة من يد الملوك واللوردات ــ دون إقصائهم أو تجاهل لحقـوقهم ــ ووضعها في مكانها الصحيح، في يد الشعب، إلى أن غدا مجلس العمـوم هـو المُعبّر عن إرادة الشعب.

وعليه خلصت الدراسة إلى أن ثنائية مجلسي البرلمان القائمة فـي بريطانيـا حالياً لا تشكل أي قيد على الديمقراطية، كمـا لا تشـكل أي عـائق فـي سـبيل ممارستها، ذلك أن إسناد السلطة في النظام السياسي لإنجلتـرا لا يـتم إلا عبـر

الانتخاب، ومن خلال التعددية السياسية القائمة على الحرية الدستورية والانتقال السلمي بالسلطة ضمن سقف مرتفع تمارس من تحته الحريات العامة بشتى صورها.

لكن هذه الحرية الدستورية التي ينعم بها الشعب الانجليزي، لم تأتِ على شكل منحة وهبها إياهم ملوك بريطانيا والطبقة الأرستقراطية التي كانت تحيط بهم، وإنما جاءت عبر نضال سلمي طويل خاضه الشعب من خلال نوابه وممثليه في البرلمان، إلى أن تمكن عبر مؤسساته الدستورية من انتزاع كافة حقوقه. وهذا الأمر يعود في اعتقادنا إلى أن الحقوق لا توهب من الطبقات الحاكمة، إنما تنتزع منهم بواسطة الشعب الذي كلما زاد وعيه بأهمية حقوقه كلما تمكن من الوصول إليها.

3 ــ خلصت الدراسة إلى أن النظام السياسي والدستوري الفرنسي لم يتمكن من التخلي عن نظام المجلسين، رغم أن الثنائية البرلمانية لم تنشأ في فرنسا نتيجة لتطور طبيعي تلقائي للديمقراطية، إنما جاءت نتيجة للظروف السياسية التي أحاطت برجال الثورة الفرنسية، وبأعضاء البرلمان المؤلف من مجلس واحد (الجمعية الوطنية)، حيث أسهمت تلك الظروف في جعل الأغلبية النيابية داخل هذه الجمعية تقع تحت تأثير الخطب الحماسية والشعارات الرنانة، الأمر الذي أدى إلى صدور القوانين التي كانت تتضمن كثيراً من التجاوزات على الحقوق والحريات العامة، وقد بدا ذلك واضحاً في عهد حكومة روبسبيير عندما تحولت الديمقراطية إلى دكتاتورية، وهو السبب الذي دفع بعدد من رجال الثورة الفرنسية إلى إيجاد صيغة لإخراج البلاد من أزمتها السياسية، فكان ذلك بموجب دستور عام 1795 الذي أنشأ مجلس القدماء إلى جانب الجمعية الوطنية.

لكن فرنسا التي وجدت في نظام المجلسين عاملاً ذو أهميةٍ بالغةٍ من عوامل التوازن والاستقرار، استطاعت عبر دساتيرها المتعاقبة من تطوير هذا النظام ليصبح أكثر ديمقراطية، وأوسع تمثيلاً لمختلف ألوان الطيف السياسي والاجتماعي، فتحول مجلس القدماء إلى مجلس للشيوخ يجري انتخاب أعضائه عن

طريق الاقتراع العام على درجتين. وهذا الأمر جاء على عكس ما هو سائد في انجلترا، رغم أن الفرنسيين قد اتجهوا في هذا الشأن ومنذ البداية إلى تقليد البرلمانية البريطانية.

4 ــ توصلت الدراسة إلى أن نظام المجلسين لم يعد تطبيقه قاصراً على نمط معين من الأنظمة السياسية دون غيرها، فقد دلت التجارب التطبيقية لهذا النظام، على أنه يصلح لكافة الأنظمة السياسية بأشكالها المختلفة، وعلى اختلاف مناهجها وأيديولوجياتها، حيث طبقته الأنظمة الليبرالية والأنظمة الشمولية، سواء أكانت دولاً اتحادية مركبة أم دولاً بسيطة موحدة، كما طبقته أيضاً الأنظمة الملكية والجمهورية على السواء.

لكن هذا لا يعني في حد ذاته، أن نظام المجلسين هو النظام المثالي الذي يصلح لكافة الأنظمة، ذلك أن هذا النظام تتفاوت نجاحاته ما بين الدول البسيطة والدول الاتحادية، فقد ثبتت فاعليته في المحافظة على التوازن والاستقرار في الأنظمة الفيدرالية التي فضلته على نظام المجلس الواحد، وذلك بعد أن نجح تطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية.

وقد رأينا أن هذا النجاح الذي لقيه نظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية لم يكن وليد صدفة، وإنما جاء كولادة طبيعية أتت على خلفية الفشل الذي مني به الاتحاد الكونفدرالي بين الولايات حديثة الاستقلال، وبعد مفاوضات ومداولات مطولة وجد الرجال المخلصون لبلادهم ــ وهم واضعو الدستور الأمريكي ــ أن لا سبيل لهم للوصول إلى دولة قوية مترامية الأطراف إلا بابتكار نموذج جديد للوحدة يقوم على نظام المجلسين، ففي هذا النظام وجد واضعو الدستور سبيلاً للتغلب على الخلاف، وترجمة للواقع العملي الذي كانت تتنازعه إرادتين تتجه إحداهما إلى الانفصال وتكوين دول مستقلة كل عن الأخرى، وإرادة أخرى تتجه إلى وحدة قوية لا ينتابها الانفصام.

هذا الابتكار الذي نجح في الولايات المتحدة الأمريكية، قامت على أساسه مختلف الفيدراليات في عدد من بلاد العالم، مثل: ألمانيا، وكندا، والهند،

واستراليا، وسويسرا. فكان نظام المجلسين في كل منها هو الركن الأساسي والمحور الرئيس في توثيق عرى تلك الاتحادات واستمرارها، هذا فضلاً عن إسهام هذا النظام في تعزيز الديمقراطية وزيادة حجم المشاركة الشعبية في اختيار من هم أهلاً لتولي السلطة، وبالتالي أصبح هناك شبه إجماع لدى الفقه الدستوري على أن نظام المجلسين يعد أكثر قبولاً وتوافقاً مع الأنظمة الفيدرالية.

أما عن مدى نجاح هذا النظام في الدول البسيطة، فقد توصلت الدراسة إلى أهمية التفريق بين نوعين من الدول: فهناك عدد من الدول التي طبقت هذا النظام ولا تزال تتمسك به ــ لا لكونه أفضل من نظام المجلس الفردي ــ ولا لكونه يضم عدد من المزايا التي يفتقر إليها نظام المجلس الواحد، وإنما لكونه يحتوي على عدداً من العناصر والمزايا التي يمكن للسلطة التنفيذية توظيفها وقت الحاجة للحد من سلطات البرلمان عن طريق استمالة أحد المجلسين لمصلحتها ضد المجلس الآخر، وهذا ما نجده في دول العالم الثالث التي لا تزال تتحول نحو الديمقراطية بخطى بطيئة جداً لا تكاد أن تذكر. وفي هذا السبيل نجد أن أغلب الأنظمة الملكية قد اختارت نظام المجلسين مفضلة إياه على نظام المجلس الفردي، مثل المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين.

وعلى العكس من ذلك فهناك عدد من الدول البسيطة (الموحدة)، منها الملكية ومنها الجمهورية، قد اختارت نظام المجلسين، ووظفت العناصر والمزايا التي يتميز بها هذا النظام في سبيل تحقيق أكبر قدر من الديمقراطية والمشاركة الواسعة في ممارسة شؤون الحكم، ومن هذه الدول على سبيل المثال بلجيكا واليابان، وإيطاليا، وفرنسا.

التوصيات:

لعل أهم التوصيات التي يأمل الباحث أن تلقى قبولاً لدى المتخصصين في القانون الدستوري والنظم السياسية، ولدى المفكرين وقادة الرأي من أبناء أُمتنا العربية، ولدى المهتمين ببعث الحس الوحدوي من جديد في هذه الأمة:

أولاً:ـ أن نظام المجلسين يمكن تطويعه وتوظيفه إلى جانب وشائج الوحدة الموجودة لدى كافة الشعوب العربية التواقة لهذا الحدث. خصوصاً أن في هذا النظام من العناصر التي يمكن توظيفها لقيام فيدرالية عربية، تحفظ لكل قطر عربي خصوصيته الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، مثلما هو قائم في الولايات المتحدة الأمريكية، التي استطاعت من خلال نظام المجلسين امتصاص كافة التناقضات بين الولايات التي كانت في الأصل دولاً تتجاذبها الإرادة السياسية في كلٍ من دول أوروبا الاستعمارية، وفي ذات الوقت تخشى على كياناتها المهددة. حيث تمكنت من خلال مجلسي برلمانها الفيدرالي، ومن خلال البرلمانات المحلية للولايات ـ من تحقيق وحدة قائمة على عدد من التوازنات التي جعلت من الولايات المتحدة الأمريكية دولة متقدمة على كافة المستويات، وحققت لشعبها التقدم والرخاء.

ثانياً:ـ بعد عدول غالبية دول العالم التي اختارت نظام المجلسين عن طريقة تشكيل أحدهما بالتعيين أو الوراثة، وتحولها إلى تكوين المجلسين عن طريق انتخاب كامل أعضاء كل منهما، فلا تزال قلة من الدول تأخذ بهذا المبدأ، منها الأردن والبحرين على سبيل المثال.

وعليه فإذا كان لابد من وجود المجلس الثاني، فمن المستحسن بالنسبة لتلك الدول أن تبحث عن صيغة أكثر توافقاً مع مقتضيات العمل الديمقراطي، وأدق تمثيلاً لمكونات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة في حال تمسكها بنظام المجلسين، لا سيما أن طريقة المزج بين الانتخاب والتعيين، تعتبر أكثر انسجاماً وتوافقاً مع مقتضيات نظام المجلسين في الدول البسيطة.

فيما يوصي الباحث في هذا الصدد بالعودة إلى ما قرره الدستور المصري السابق لعام 1923، حيث جعل نسبة أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين تساوي 60% ونسبة الأعضاء المعينين تساوي 40% من مجموع أعضاء المجلس، وبذلك يتحقق التوازن المنشود داخل المجلس ذاته، وداخل الهيئة التشريعية بفرعيها، وفي ذات الوقت يفسح المجال أمام السلطة التنفيذية لتطعيم المجلس بأصحاب الكفاءات المتميزة الذين ينأون بأنفسهم عن العملية الانتخابية أو لا تسعفهم هذه الأخيرة بالفوز بعضوية الهيئة التشريعية.

<u>ثالثاً:ـ</u> نتمنى على مشرعي الدساتير التي اختارت نظام المجلسين ـ خصوصاً في الدول العربية ـ العودة إلى مبدأ المغايرة والتباين بين المجلسين، في تكوين واختصاصات كل منهما، وذلك للمزايا العديدة التي يحققها هذا المبدأ، بينما لو كان كل مجلس صورة عن الآخر لانتفت الحكمة من وجود المجلسين.

وعليه نوصي بتخفيف الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية أحد المجلسين، والتشدد في شروط عضوية المجلس الآخر، وهو المجلس الذي يجب أن لا يقل عمر المرشح لعضويته عن 40 عاماً، وأن يكون من بين ذوي الكفاءات العلمية المتميزة، وممن أدوا خدمات متميزة سواء لأوطانهم أو للإنسانية، وهكذا يكون أحد المجلسين، مجلس تعمق وروية وتأمل، بدلاً من أن يكون نسخة عن المجلس الأول، وإلا لماذا اختارته كثير من الأمم وأطلقت عليه مجلس الحكماء أو مجلس الشيوخ.

كما نتمنى على مشرعي الدساتير التي ساوت بين مدة ولاية كل من المجلسين، أن تعود عن هذه القاعدة، وتأخذ بمبدأ إطالة عمر أحد المجلسين، عن طريق قاعدة التجديد الجزئي لأعضائه، وذلك لما في هذه القاعدة من ميزة تبديل وتجديد الكفاءات داخل المجلس، وفي ذات الوقت تحقق الضمانة اللازمة لاستمرارية وجود أحد فرعي الهيئة التشريعية، خصوصاً في أوقات حل المجلس الأول، أو التجديد الكلي لأعضائه عن طريق الانتخاب.

رابعاً:ــ نتمنى على المشرع الدستوري الأردني أن يعيد النظر في التعديلات الدستورية التي جرت على المادة 73 من الدستور، والتي أعطت للسلطة التنفيذية الحق بتأجيل إجراء الانتخابات العامة إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر. حيث بقيت تلك التعديلات مستقرة في الدستور الأردني إلى هذا الوقت على الرغم من زوال الظروف القاهرة التي استوجبت إجراء تلك التعديلات في سبعينات القرن الماضي. ولا تزال السلطة التنفيذية تستخدم أحكام الفقرة الرابعة من المادة 73 من الدستور كذريعة لتأجيل الانتخابات إلى الأجل الذي يتمشى مع رغبتها، رغم عدم وجود الظروف القاهرة التي تبرر هذا التصرف وفقاً لمفهوم الظرف القاهر الذي عرفه الفقه الدستوري، وعرفته محكمة التمييز الأردنية، والقضاء المصري والفرنسي، الأمر الذي ترتب عليه عدد من النتائج التي تم بحثها في متن الدراسة، ومن أبرزها:

ــ تأجيل الانتخابات التشريعية إلى أجل غير مسمى، قد يطول وقد يقصر.

ــ استخدام السلطة التنفيذية للصلاحيات الممنوحة لها بموجب المادة 94 من الدستور، والتي تخولها إصدار القوانين المؤقتة (تشريعات الضرورة) خلال فترة حل مجلس النواب، مما أدى إلى جعل معظم التشريعات الأردنية تصدر عن السلطة التنفيذية على شكل قوانين مؤقتة، خصوصاً إذا ما وضعنا في الاعتبار طول فترات الحل التي عاشها مجلس النواب الأردني.

ــ معظم قوانين الانتخاب التي صدرت في الأردن، كانت على شكل قوانين مؤقتة صادرة عن السلطة التنفيذية، ويجري انتخاب أعضاء مجلس النواب على أساسها، وقبل أن تعرض عليه.

خامساً:ــ نتمنى على المشرع الدستوري في الجمهورية العربية السورية في حال التحول من نظام المجلس الفردي إلى نظام المجلسين، أن يأخذ بالنتائج والتوصيات التي وصلت إليها الدراسة، خصوصاً أنه تم تشكيل لجنة خاصة في مجلس الشعب السوري لهذا الغرض، تُسمى " لجنة إعداد دراسة تفصيلية حول إحداث مجلس

شورى في الجمهورية العربية السورية "[1]. وعليه توصي الدراسة بالنظر إلى المقترحات الآتية:

1ــ الأخذ بمبدأ المغايرة والتباين ما بين مجلس الشعب ومجلس الشورى، من حيث التكوين وشروط عضوية كل منهما[2]، وذلك تجنباً بأن لا يكون كل مجلس صورة عن الآخر، هذا فضلاً عن المزايا التي يحققها هذا المبدأ، والتي تنعكس على أداء البرلمان بمجلسيه[3]، إذ يمكن للتباين بين مجلس الشعب ومجلس الشورى أن يظهر في الأوجه الآتية:

ــ أن لا يتجاوز عدد أعضاء مجلس الشورى نصف عدد أعضاء مجلس الشعب، وهو الأمر الذي سلكته معظم الدول التي اختارت نظام المجلسين[4].

ــ المزج بين الانتخاب والتعيين في تكوين مجلس الشورى[5]، وذلك عن طريق انتخاب ثلاث أخماس المجلس عن طريق الاقتراع العام وعلى درجتين، وفقاً للدوائر الانتخابية في جميع محافظات القطر، وتخصيص خُمسْ مقاعد المجلس لتمثيل مؤسسات المجتمع المدني وفقاً لأنظمة انتخاب تضعها كل مؤسسة لاختيار ممثليها في المجلس[6]، أما الخُمسْ المتبقي فيعطى فيه الحق لرئس الجمهورية في تعيين عدد من الشخصيات ذات الكفاءات العالية ــ التي يرى أنها قدمت خدمات متميزة للوطن، سواء على الصعيد العلمي والثقافي أو على الصعيدين العسكري والدبلوماسي[7].

---

[1]) لجنة إعداد دراسة تفصيلية حول إحداث مجلس شورى في الجمهورية العربية السوري ــ الموقع الالكتروني لمجلس الشعب السورية: http:// www.parliament.gov.sy/wep /list_news.php

[2]) للمزيد من التفاصيل حول موضوع المغايرة والتباين ما بين المجلسين من حيث التكوين، يراجع: صفحة 132 وما بعدها من هذا البحث.

[3]) للمزيد من التفاصيل حول المزايا التي يحققها نظام المجلسين ، يراجع: صفحة 197 وما بعدها من هذا البحث.

[4]) للمزيد من التفاصيل حول المغايرة في تكوين كلاً من المجلسين ، يراجع: الصفحة 125 من هذا البحث.

[5]) للمزيد من التفاصيل حول الطرق الثلاث المتبعة في تكوين مجالس الشيوخ ومجالس الشورى، يراجع: الصفحة 99 وما بعدها من هذا البحث.

[6]) للمزيد حول هذا الموضوع،يراجع: تقييم نظام تمثيل المصالح والمهن، الصفحة 112 وما بعدها من هذا البحث.

[7]) للمزيد حول هذا الموضوع ، يراجع: الصفحة 103 وما بعدها من هذا البحث.

ـ التشدد في شروط عضوية مجلس الشورى، بحيث تكون أعلى من شروط عضوية مجلس الشعب، سواء من حيث العمر أو من حيث المستوى العلمي والثقافي، أو من حيث السيرة الذاتية لكل مرشح، الأمر الذي يجعل من مجلس الشورى، مجلساً للحكماء في القضايا المهمة التي تستوجب التأمل والروية[1].

2ـ جعل مدة ولاية مجلس الشورى أطول من مدة ولاية مجلس الشعب، ذلك أن طول مدة ولاية مجلس الشورى فيها عدد من المزايا التي يمكن أن تتحقق[2] إلى جانب قاعدة التجديد الجزئي لأعضائه[3].

3ـ جعل عدد من الاختصاصات مشتركة ما بين مجلس الشعب ومجلس الشورى، وعلى التساوي ما بينهما، خصوصاً في التشريعات والقضايا المهمة التي تحتاج إلى التروي، مثل التعديلات الدستورية، والتشريعات ذات الأمد الطويل.

4ـ اللجوء إلى الجلسات المشتركة بين المجلسين حول المسائل والقوانين المختلف بشأنها.

5ـ منح مجلس الشورى حق الاعتراض التوقيفي لمدة قصيرة بشأن القوانين المالية، خصوصاً مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، وهو القانون الذي يحتاج إلى البت فيه خلال المدة المحددة.

وفي الختام لا يسعني إلا أن أشكر الله العلي القدير الذي متعني بالصحة والقدرة على إنجاز هذا العمل المتواضع، وأن أشكر أستاذي الفاضل الدكتور أحمد إسماعيل على جهده الموصول وعلى حلمه وسعة صدره، وأتمنى له موفور الصحة والعمر المديد.

---

[1] للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، يراجع: الصفحة 129 وما بعدها من هذا البحث.

[2] للمزيد من التفاصيل حول المزايا التي يحققها مبدأ التباين في مدة عضوية كل من المجلسين، يراجع: صفحة 132 وما بعدها من هذا البحث.

[3] للمزيد من التفاصيل حول المزايا التي تتحقق من قاعدة التجديد الجزئي لأعضاء أحد المجلسين، يراجع: صفحة 205 من هذا البحث.

قائمة الدول التي اعتمدت نظام المجلسين[1]

الأردن	أوزبكستان	جزر الباهاما	فنزويلا
البحرين	أوروغواي	جمايكا	ليبيريا
تونس	باكستان	جنوب أفريقيا	ليسوتو
الجزائر	بالاوس	روسيا الاتحادية	الكونغو
السودان	بريطانيا	روسيا البيضاء	الكونغو الديمقراطية
اليمن	بليز	رواندا	كازاخستان
سلطنة عُمان	بلجيكا	رومانيا	كندا
المغرب	برابادوس	زيمبابوي	كمبوديا
مصر	البرازيل	الدومينكان	كولومبيا
موريتانيا	باراغواي	سويسرا	ماليزيا
ألمانيا	بورما	سيرلانكا	مدغشقر
اسبانيا	بوتسوانا	سانت لوسيا	المكسيك
ايطاليا	بوروندي	سلوفينيا	ناميبيا
ايرلندا	بولندا	سوازيلاند	نيبال
النمسا	بوتان	صربيا	نيجريا
أفغانستان	بوليفيا	الغابون	هاييتي
استراليا	البوسنة والهرسك	غرينادا	الهند
أرمينيا	برابادوس	طاجيكستان	هولندا
أنتينوا وبربودا	تايلند	الفلبين	الولايات المتحدة الأمريكية
أثيوبيا	ترينداد وتباغو	فرنسا	اليابان
اندونيسيا	التشيك		
الأرجنتين	التشيلي		

[1]) - http://en.Wikipedia .
- http: //www. Senat.fr/

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة:

1. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا:
   ــ مبادئ الأنظمة السياسية،الدار الجامعية،بيروت1982م
   ــ الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية ــ بيروت 1995م.
2. د. أحمد سرحال: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار الحداثة ــ بيروت 1980م.
3. د. احمد الأصبحي: قراءة في تطور الفكر السياسي، ج1، ط1، دار البشر للطباعة والنشر ـــ عمان/ الأردن، 2000م.
4. د. أحمد داوود: تاريخ سوريا الحضاري القديم،ط3، دار الصفدي للطباعة والنشر ــ دمشق 2004م.
5. د. احمد إبراهيم حسن: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، الدار الجامعية – بيروت 1995.
6. احمد صقر: مدينة المغرب العربي في التاريخ، ج1 "الفينيقيين–قرطاج وصور"ــ بو سلامة /تونس. بلا تاريخ.
7. د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، (ج1/ط2–1968)، (ج2/ط2–1971)، دار العلم للملايين ــ بيروت.
8. د. أسامة زكي زيد، وآخرون: تاريخ انجلترا في العصرين الوسيط والحديث، مركز المصطفى للطباعة، طنطا/جمهورية مصر العربية، 1998.
9. د. أمين مشاقبة: النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، ط6، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2002م.
10. د. إسماعيل الغزال:
    ــ الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ــ بيروت 1996م.
    ــ القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للنشر ط1 ــ بيروت 1982م.
11. د. أنور الخطيب:
    ــ القضاء السياسي في الحكومات الديمقراطية "المجلس الأعلى في لبنان وسائر البلاد العربية والغربية"، دار الثقافة ــ بيروت 1967م.
    ــ الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين ــ بيروت 1961م.

12. الشاذلي بورونيه : قرطاج البونية ــ تاريخ وحضارة، ترجمة محمد الطاهر، مركز النشر الجامعي ــ أوريس للطباعة، قصر سعيد ــ تونس 1999م.
13. د. ثامر الخزرجي: النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط1، دار مجدلاوي للنشر، عمان ــ الأردن 2004م.
14. د. ثروت بدوي:
ــ النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية ــ القاهرة 1964م.
ــ النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية ــ القاهرة 1964
15. د. رمضان عبده على: الشرق الأدنى القديم وحضاراته ج2 ، دار نهضة الشرق للطباعة والنشرــ القاهرة، بلا تاريخ نشر.
16. د. جمال الشاعر: سياسي يتذكر، رياض الريس للكتب والنشر ــ لندن، 1987م.
17. د. حافظ علوان الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر ــ عمان/الأردن 2001م.
18. د. حسن مصطفى البحري: القانون الدستوري، ط1، دمشق 2009م.
19. د. حسين عثمان: النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية ــ بيروت، 2006م.
20. د. خالد الزعبي:
ــ مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية،الطبعة الأولى، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان ــ الأردن، 1996
ــ القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة للنشر الطبعة الثالثة، عمان ــ الأردن 1998م.
21. خليل الحجاج: التطور التاريخي للحياة التشريعية النيابية في الأردن 1920-1952، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان 1994م.
22. دندل جبر: التعددية السياسية وتداول السلطة، دار عمار للنشر ــ عمان/الأردن، 2006م.
23. رائد هياجنة: سمير الرفاعي ودوره في السياسة الأردنية 1924-1965، مركز الدراسات الأردنية ــ جامعة اليرموك، إربد 2002م.
24. د. رمزي الشاعر: الدولة والأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية ــ القاهرة،1981م.
25. د. رمضان محمد بطيخ:
ــ النظرية العامة في القانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، ط2، دار النهضة العربية ــ القاهرة، 1999/1998م.
ــ تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي ــ القاهرة، 1988م.

26. د. سالم الكسواني: مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، ط1، مطبعة الكسواني ــ عمان 1983م.
27. د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العلم المعاصر، دار النهضة العربية ــ القاهرة، 1975م.
28. د. سعيد التل وآخرون : مناهج البحث العلمي (الكتاب الأول) أساسيات البحث العلمي, مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان– الأردن 2000م.
29. د. سعد أبو دية: الفكر السياسي الأردني، دار البشر للنشر ــ عمان/ الأردن 1989م.
30. د. سليمان الطماوي:
ــ السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي 1996م
ــ الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1996م.
31. د. سام سليمان دلّة: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، 2002م.
32. د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2005م.
33. سائد درويش: وثائق أردنية(1) المرحلة الديمقراطية الجديدة في الأردن،ط1 المؤسسة العربية للدراسات ــ عمان/الأردن 1990م.
34. د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1980م.
35. د. سعد زغلول عبد الحميد: تاريخ العرب قبل الإسلام، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ــ بيروت 1976م.
36. د. سعيد بو الشعير: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ــ الجزائر، ج1، ط5، 2005م.
37. سليمان الموسى: صفحات من تاريخ الأردن الحديث، المؤسسة الصحفية الأردنية ــ عمان 1991م.
38. د. سيد صبري:
ــ مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية/بدون عنوان نشر، ط4، 1949م.
ــ حكومة الوزارة "بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا"، المطبعة العالمية ــ القاهرة، 1953،
39. د. شفيق الجراح: دراسة في تطور الحقوق الرومانية ومؤسساتها، مطبعة الداودي، دمشق1987م.

40. د.صالح أحمد العلي: تاريخ العرب القديم والبعثة النبوية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت2000م.
41. د. صلاح الدين فوزي: المجلس الدستوري الفرنسي "قاضي: الدستورية ــ الانتخابات ــ الاستفتاءات"، دار النهضة العربية ــ القاهرة 1992م.
42. د. عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني،مطابع غانم عبده، عمان ــ الأردن 1972م.
43. د. عبد الحليم العدوان: التعددية السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1 ــ ج1/ج2، الرياديين للدراسات، عمان/الأردن 2008.
44. د. عبد الكريم علوان:
ــ النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمان ــ الأردن، 2006م
ــ الوسيط في القانون الدولي العام/ حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر عمان 2004م.
45. د. عبد المنعم فرج الصدة: أصول القانون، دار النهضة العربية 1978م.
46. د. عبد الغني بسيوني:
ــ النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997م.
ــ النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت 1985م.
47. د. عصمت سيف الدولة: النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي للصافة والنشر، بلا تاريخ وعنوان.
48. د. علي خطار الشطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، 2008.
49. د. علي عكاشة وآخرون: اليونان والرومان، دار الأمل للنشر والتوزيع، إربد/الأردن، ط1، 1991م.
50. د. علي محافظة: الديمقراطية المقيدة، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية ــ بيروت 2001م.
ــ الفكر السياسي في الأردن منذ قيام الثورة العربية الكبرى حتى نهاية عهد الإمارة 1915-1946، ج1، دار الكتب الأردنية ــ عمان/الأردن 1990م.
ــ العلاقات الأردنية البريطانية قبل تأسيس الامارة حتى إلغاء المعاهدة 1921-1957، دار المنار للنشر ــ بيروت 1973م.
51. د. علي معطي: تاريخ العرب السياسي قبل الإسلام، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، ط1، 2004م.
52. د. عثمان خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوي: القانون الدستوري، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة 1950.

53. د. عبد الحميد متولي:
ــ مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة الدستوري الحديثة، ط1، دار المعارف ــ الإسكندرية 1966م.
ــ أزمة الأنظمة الديمقراطية، ، ط2، دار المعارف ــ القاهر1962.
ــ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف ــ الإسكندرية 1966م.
ــ الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الديمقراطيات الغربية، ج1، ط2، دار المعارف بمصر 1957م
54. د. عبد الحميد زايد: الشرق الخالد ص235، دار النهضة العربية– القاهرة، 1966 م.
55. د.عبد الله الحلو: صراع الممالك في التاريخ السوري القديم، بيسان للنشر والتوزيع ــ بيروت / لبنان، الطبعة الأولى 1999م.
56. د. عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري، ط1 ــ إصدار الثالث، دار الثقافة ، عمان ــ الأردن، 2007م.
57. د. عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية" نشأتها ــ تطورها ــ تطبيقاتها" منشأة المعارف بالإسكندرية، 2002م.
58. د. غسان بدر الدين وآخرون: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة ـ بيروت، ط2، 2000م.
59. د. فؤاد العطار: النظم السياسية، دار النهضة العربية ــ القاهرة ، 1968م.
60. د. فهد عبد الكريم أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/الأردن 2005م.
61. د. فيصل كلثوم: دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، 2005–2006م.
62. د. فيصل شطناوي: النظام الدستوري الأردني، ط1، مطابع الدستور التجارية، عمان ــ الأردن، 2003م.
63. د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري المصري: دار الحمامة للطباعة، القاهرة 1964م.
64. د. كامل أبو جابر: المجلس النيابي في المملكة الأردنية الهاشمية"دراسة في التطور السياسي، عمان 1083م.
65. د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط2، منشورات جامعة دمشق، 1996–1997م.
66. د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ــ الإسكندرية، 2008م.

67. د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية ــ الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ــ بيروت 1969م.
68. د. محمد المصالحة: دراسات في البرلمانية الأردنية، الجزء الأول والثاني، ط1، الحامد للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، 2000م.
69. د. محمد المجذوب: الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية ــ بيروت 1999م.
70. د. محمد الحموري: دفاعاً عن الديمقراطية وأحكام الدستور، دار الثقافة للنشر ــ عمان/ الأردن 2005م.
71. د. محمد سعيد الدقاق: القانون الدولي "المصادر ــ الأشخاص"، ط2، الدار الجامعية ــ بيروت 1983م.
72. د. محمد الذنيبات: النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، 2003م.
73. د. مجمد سليم غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي الأردني، ط4، دار الثقافة ــ عمان/الأردن 2005م.
74. د. محمد سليمان الدجاني وآخرون: النظام السياسي الأردني "أركانه ومقوماته"، ط1، عمان ــ الأردن، 1993م.
75. د. محمد عكاشة عبد العال والدكتور طارق المجذوب: تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر/بيروت، 2000م.
76. د. محمد السيد عبد الغني: التاريخ السياسي للجمهورية الرومانية، ج1، المكتب الجامعي الحديث للنشر ــ الإسكندرية، 2005 م.
77. محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، دار عالم الكتب ــ القاهر 1983م.
78. د. محمود عاطف ألبنا: الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات ــ جامعة القاهرة 2000-2001.
79. د. محمود سعيد عمران وآخرون: النظم السياسية عبر العصور، ط1، دار النهضة العربية بيروت 1999م.
80. د. محسن خليل: ــ النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1971م.
ــ النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية بيروت 1967م.
ــ القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ــ بيروت 1982م.
81. د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ــ الإسكندرية، 2006م.

82. مصطفى العتوم: التنظيم الحزبي ــ واقعه ومستقبله في المجتمع الأردني، مطابع الدستور، عمان ــ الأردن 2005م

83. د. منذر الشاوي: النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، ط1، 2007م.

84. منيب الماضي وسليمان الموسى: تاريخ الأردن الحديث، ط1، بلا دار نشر، عمان 1959م.

85. د. نعمان الخطيب: مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1/الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ــ الأردن 2004م.

86. د. نعمان عطا الله الهيتي: تشريع القوانين، ط1، دار رسلان للطباعة والنشر ــ دمشق، 2007م.

87. د. نواف كنعان: القضاء الإداري،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/الأردن 2002م.

88. د. هاني الطهراوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، 2008م.

89. د. هشام علي صادق : تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، الدار الجامعية للنشر- بيروت 1982.

90. هاني خير: موجز الحياة البرلمانية 1920-1099، ج1، مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب، عمان 2002م.

91. وسيم الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ــ بيروت 2008م.

92. د. وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة المصرية ــ القاهرة 1937م.

93. ياسين محمد العييثاوي: الكونجرس والنظام السياسي الأمريكي، دار أسامة للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، ط1، 2008م.

94. د. يحيى الجمل الأنظمة السياسية المعصرة، دار النهضة العربية ــ القاهرة، بلا تاريخ نشر.

95. د. يوسف شباط: المالية العامة/الكتاب الثاني "موازنة الدولة العامة" منشورات جامعة دمشق، 1994-1995م.

ثانياً: مراجع مترجمة إلى العربية:

1. أرسطو: كتاب السياسة، نقله من الأصل اليوناني إلى العربية الأب أوغسطيس بربارة البولسي، اللجنة اللبنانية لترجمة الروائع ــ الطبعة الثانية 1980م، توزيع المكتبة الشرقية ــ بيروت.
2. ألكسيس دى توكفيل: الديمقراطية في أميركا، ط3، ترجمة أمين القنديل، عالم الكتب، القاهرة 1991م.
3. أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج1 وج2، نقله للعربية: علي مقلد وآخرون، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت 1974م.
4. الكسيس دي توكفيل: الديمقراطية في أمريكا/ج1،ج2، ترجمة وتعليق مرسي قنديل، ط3، عالم الكتب ــ القاهرة 1991م.
5. ثيودور لووي وبنيامين جينسبرج: الحكومة الأمريكية (الحرية والسلطة) الكتاب الأول، ترجمة عبد السميع زين الدين ورباب زين الدين، ط1، مكتبة الشروق الدولية ــ القاهرة 2006م.
6. جابرييل إيه. آلموند وآخرون: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبدالله، مراجعة سمير نصار، الأهلية للطباعة والنشرــ عمان/الأردن 1998م.
7. جان جاك شوفالييه: تاريخ الفكر السياسي، ، ترجمة د . محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشرــ بيروت ، الطبعة الرابعة 1988م.
8. جاى م. فينمان: النظام القانوني الأمريكي، ترجمة الدكتور أحمد أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ــ القاهرة، ط1، 2005م.
9. جوندولين كارتر وجون هيرز: نظم الحكم في القرن العشرين ــ عرض وتقديم د. ماهر نسيم، دار الكرنك للنشر والتوزيع ــ القاهر، بدون تاريخ نشر.
10. جيروم بارون وتوماس دينيس: الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى غنيم، مراجعة هند البقلي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ــ القاهرة، ط1، 1998م.
11. ديانا ل. إيك: أميركا المتدينة الجديدة (كيف أصبحت "الدولة المسيحية" الأمة الأكثر تنوعاً دينياً في العالم)، ترجمة نجاة يونس، مراجعة عماد خمر، الأهلية للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن 2008.
12. ديفد كيه نيكولز: أسطورة الرئاسة الأمريكية، ترجمة صادق إبراهيم عودة، مراجعة الدكتور فؤاد شعبان الأهلية للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، 1997م.
13. رسل جيه. دالتون: دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية، ترجمة د. أحمد يعقوب المجذوبة، دار البشر ــ عمان/الأردن، ط1، 1996.

14. روبرت دال: الديمقراطية ونقادها، ترجمة: نمير عباس مظفر، مراجعة: د. فاروق منصور، دار الفارس للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن 1995م.
15. ستيفن هولمز: الدستورية والديمقراطية، تحرير جون إلستر، ترجمة سمير نصار ــ مراجعة د. فاروق عزت، دار النسر للنشر والتوزيع ــ عمان/الأردن، 1998م.
16. سيدني د. بابلي: الديمقراطية البرلمانية الانجليزية "دراسات في نظم الحكم"، ترجمة فاروق يوسف أحمد، مراجعة د. محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية ــ القاهرة 1970.
17. فرانكلن أشر: موجز تاريخ الولايات المتحدة، ترجمة مهيبة الدسوقي، القاهرة ــ دار الثقافة للطباعة والنشر، 1954م.
18. فرانسوا ديكريه: قرطاجة أو إمبراطورية البحر، ترجمة عز الدين أحمد غزو ، الأهالي للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق ، الطبعة الأولى، 1996م.
19. لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية للنشر، الطبعة الأولى ــ القاهرة 1996.
20. لورانس بوم: المحكمة العليا، ترجمة الدكتور مصطفى رياض، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة ــ القاهرة، ط1، 1998م.
21. لوك . هيوم . روسو : العقد الاجتماعي ، ترجمة عبد الكريم احمد ، دار سعد مصر للطباعة والنشر ، بدون تاريخ نشر / جرد مكتبة الجامعة الأردنية 1965/2/24م .
22. لويس فيشر: سياسات تقاسم القوى ــ الكونجرس والسلطة التنفيذية، ط3، ترجمة مازن حماد، مراجعة سعد أبو دية، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، 1994م.
23. لورانس غراهام: السياسة والحكومة ــ مقدمة للأنظمة السياسية في الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا وروسيا وأوروبا الشرقية واليابان والمكسيك والعالم الثالث ترجمة د. عبدالله بن فهد عبدالله الليحدان، النشر العلمي والمطابع ــ جامعة الملك سعود / الرياض/ المملكة العربية السعودية 1999م.
24. موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ــ ترجمة د. جورج حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات ط1، بيروت 1992م.
25. موريس بي. فيورينا وآخرون: الديمقراطية الأمريكية الجديدة، ط1، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان ــ الأردن، 2008م.
26. موريس روبان: تاريخ الأفكار السياسية المقارن، ترجمه من الفرنسية إلى العربية ــ د. دعد قناب عائدة، المركز العربي للنش، الدار البيضاء/المغرب، الطبعة الأولى 2004م.
27. مونيكا وكلينتون "فضيحة العصر": ترجمة نهال الشريف، إيمان رجب، حسن صبري، ط1، دار الهلال ــ القاهرة، 1998م.

28. ميشيل ستيوارت: نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل، مراجعة الدكتور سليمان الطماوي، دار الفكر العربي ــ القاهرة 1962م.
29. مايكل كامن: الدستور في الثقافة الأمريكية، ترجمة أحمد ظاهر، دار الفارس للنشر والتوزيع ــ عمان/ الأردن، ط1، 1996.
30. مورت غيربيرغ: الدستور الأمريكي لكل مواطن، ترجمة فؤاد السروجي، مراجعة محمود الزواوي، الأهلية للنشر والتوزيع ــ عمان/ الأردن، ط1، 2006م.
31. ماكس .ج. سكيدمور ومارشال كارتر وانك: كيف تحكم أمريكا، ترجمة الدكتور نظمي لوقا ومراجعة محمد علي ناصيف، الدار الدولية للطباعة والنشر ــ عمان الأردن، ط3، 1998.
32. مونتسكيو: روح الشرائع ــ ترجمة عادل زعيتر، القاهرة 1953م.
33. آراء في الحكومة والسياسة الأمريكية: ترجمة تماضر توفيق، دار المعارف بيروت لايوجد تاريخ نشر.
34. الأوراق الفدرالية: الكسندر هاملتون، دار الفارس للنشر عمان 1996م.
35. هادلين هورس ميادان: تاريخ قرطاج ، ترجمة إبراهيم بالش، منشورات عويدات ــ بيروت، بلا تاريخ نشر،
36. إ . ش . شيفمان: ثقافة أوغاريت، ترجمة حسان ميخائيل إسحاق ، الأبجدية للنشر، دمشق/سوريا، الطبعة الأولى 1988.
37. يولي بركوفيتش تسيركين: الحضارة الفينيقية في اسبانيا ص21، ترجمة الدكتور يوسف أبي فاضل، الطبعة الأولى، جروس برس للنشر، طرابلس/لبنان1987م.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

1. د. أحمد عبد اللطيف السيد: دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه ــ جامعة القاهرة، 1996م.
2. د. أحمد شوقي: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه ــ جامعة القاهرة، 1980م.
3. أحمد حامد القضاة: الأزمة السياسية في الأردن1957-1958، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك ــ إربد 1999م.
4. د. اسكندر غطاس: أساس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، رسالة دكتوراة ــ جامعة القاهرة 1972م.
5. د. بدرية الصالح: السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، رسالة دكتورة ــ جامعة القاهرة، 1979م.
6. د. جميلة مسلم شربجي: الاتحاد الفيدرالي (دراسة تطبيقية عن الوطن العربي)، رسالة دكتوراه ــ جامعة القاهرة، 2003م.
7. د. حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه "دراسة مقارنة" ــ جامعة عين شمس، 2006م
8. د. ربيع أنور فتح الباب: الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، رسالة دكتوراه ــ جامعة القاهرة 1993م.
9. د. سيد رجب السيد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة في النظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، بلا دار نشر، ط1، 1987م.
10. د. سامي جمال الدين: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، رسالة دكتوراه ــ جامعة الإسكندرية، 1981م.
11. د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه ــ جامعة عين شمس، 1999م.
12. د. طارق فتح الله خضر: دو الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ــ جامعة القاهرة، دار نافع للنشر، بلا تاريخ.
13. عبد الأمير جبار: التطورات السياسية الداخلية في الأردن 1946-1958، رسالة ماجستير ــ جامعة بغداد 1986م.
14. د. علي الدباس: ضمانات استقلال المجالس النيابية ــ دراسة مقارنة ــ الأردن، لبنان، بريطانيا" رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2007م,

15. د. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ــ جامعة عين شمس عام 1980، طبعة 1999.
16. د. فارس محمد عمران: رسالة دكتوراه بعنوان التحقيق البرلماني ــ جامعة القاهرة 1998م.
17. د. فرحان المساعيد: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ــ جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2006م.
18. د. قصي براهمة: رقابة السلطة التشريعية على الأموال العامة في الأردن "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ــ جامعة عمان العربية للدراسات العليا 2007م.
19. د. مصطفى العماوي: التنظيم السياسي للملكة الأردنية الهاشمية، رسالة دكتورة ــ المعهد العربي للبحوث، القاهرة، بلا تاريخ أو دار نشر.
20. د. مصطفى الخصاونة: الحصانة البرلمانية في الأنظمة النيابية المعاصرة،"دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ــ جامعة عمان العربية للدراسات العليا 2005م.
21. د. محمد حجازي: نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحزاب السياسية، رسالة دكتوراه ــ جامعة عين شمس 1997م,
22. د. منار الشوربجى: الكونجرس الأمريكي "المؤسسة المنسية عربياً"، رسالة دكتورة ــ جامعة القاهرة، الناشر ــ مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام، 2001م.
23. د. محمد أبو زيد علي: الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، رسالة دكتوراه الهيئة المصرية للكتاب ــ القاهرة 1994م.
24. د. محمد الشوابكة: رقابة الامتناع على دستورية القوانين،"دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه ــ جامعة عمان العربية للدراسات العليا، 2006م.
25. د. ممدوح بركات: الفصل في صحة عضوية مجلسي البرلمان، رسالة دكتوره ــ جامعة عين شمس 2001م.
26. د يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه ــ جامعة عين شمس1991م.

رابعاً: الدوريات والأبحاث والمقالات:

1. د, أحمد إسماعيل: حول تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ــ 17 العدد الثاني ــ2001.
2. د. أحمد حافظ نجم: بحث بعنوان نظام المجلسين في كل من انجلترا والولايات المتحدة ومصر، مجلة العلوم الإدارية ــ الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ــ السنة الثامنة والعشرون ــ العدد الثاني ــ ديسمبر 1986م.
3. د. أحمد شوقي: الدستور : بحث بعنوان "الدستور كأساس لممارسة السياسة في الولايات المتحدة الأمريكية" مركز البحوث والدراسات السياسية ــ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية/جامعة القاهرة ــ نوفمبر/1998م.
4. د, أحمد عباس عبد البديع: بحث بعنوان نظام الرقيب كأسلوب للرقابة على الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، منشور في مجلة القانون والاقتصاد ــ جامعة القاهرة، العدد 56 السنة 1996.
5. د. أمين مشاقبة: مجلس النواب الأردني الرابع عشر 2003–2007 "قراءة تحليلية للنتائج"، مركز القدس للدراسات السياسية ــ عمان، أيلول 2004م.
6. د. جابر سعيد عوض: بحث بعنوان الاحتكام إلى الشعب كإستراتيجية رئاسية وأثره على التوازن بين مؤسستي الكونجرس في النظام السياسي الأمريكي ــ منشور في مجلة النهضة/ مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ــ جامعة القاهرة، العدد الثالث، أبريل 2000م.
7. د. حسن البحري: دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ــ بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24 ــ العدد الأول 2008.
8. حسين أبو رمان: مقاطعة الإخوان المسلمين وأحزاب سياسية للانتخابات النيابية 1997 ــ مؤلف جماعي "دراسات في الانتخابات الأردنية 1997"، صادر عن مركز الأردن للدراسات، دار سندباد للنشر، عمان ــ الأردن 2002م.
9. حسين أبو رمان: قراءة أولية في انتخابات الأردن النيابية لعام 1989، مجلة الأردن الجديد، السنة السادسة، العددان 15–16، خريف1989–شتاء1990م.
10. سليم الزعبي: الأحزاب السياسية والبرلمان "التجربة الأردنية"، مؤلف جماعي بعنوان المرشد إلى الحزب السياسي، مركز الأردن الجديد للدراسات، دار سندباد للنشر، آذار 1995م.
11. طاهر المصري: واقع وآفاق تطور العملية الديمقراطية في الأردن، مجلة المستقبل العربي، السنة22، عدد 250، كانون أول 1999م.

12. عمرو أحمد حسبو: اللجان البرلمانية (دراسة مقارنة)، مجلة روح القوانين ــ كلية الحقوق/جامعة طنطا، العدد العاشر، يناير1990.
13. عبد الحميد بدوي: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور في مجلة الاقتصاد والقانون الصادرة عن جامعة القاهرة، السنة الثالثة عشرة، سنة 1979م.
14. د. عيد أحمد الحسبان: بحث بعنوان "النظام القانوني للجان البرلمانية والهيئات النيابية الدائمة في النظام البرلماني الإسباني والأردني"–دراسة مقارنة– مجلة المنارة ــ جامعة آل البيت/الأردن، المجلد 12 العدد 3/2006م.
15. . عاطف صويص: الحياة النيابية ومصادرة السلطات الدستورية، مجلة الأردن الجديد، العدد 17، عمان 1990م.
16. عبدالله الرياوي وآخرون: في سبيل البعث مطابع شركة الطبعة الحديثة، بلا تاريخ
17. د. لمين شريط : بحث بعنوان "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول ديسمبر 2008، مجلس الأمة ــ الجزائر.
18. د. محمد الحموري: القوانين المؤقتة ما بين أحكام الدستور وآثام السياسة ــ بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد السادس ــ حزيران 2003م السنة الحادية والخمسون.
19. د. محمد وليد العبادي: مسؤولية الحكومة سياسياً أمام رئيس الدولة، بحث علمي محكم تم قبوله للنشر بتاريخ 18/3/ 2001، موجود على موقع عرب قانون على شبكة الانترنت: ArabLawInfo www.arablawinfo.com
20. محمد المجالي: أصداء انتفاضة نيسان في الصحافة العربية، مجلة الأردن الجديد، السنة السادسة، العدد 14، 1989م.
21. د. نيبالي فضة: بحث بعنوان "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2/2008م ــ جامعة مولود معمر ــ الجزائر.
22. د. نظام بركات: بحث بعنوان "الحزب السياسي في ظل النظام الديمقراطي"، منشور في كتاب المرشد إلى الحزب السياسي، الصادر عن مركز الأردن للدراسات، دار سندباد للنشر، عمان ــ الأردن، آذار 2005م.
23. هاني الحوراني: بحث بعنوان "قراءة في انتخابات مجلس النواب الأردني الثالث عشر" منشور في المصنف "دراسات في الانتخابات الأردنية 1997"، مركز الأردن للدراسات، دار سندباد للنشر، عمان ــ الأردن 2002م.

24. وليد حماد: بحث بعنوان "المرأة الأردنية والانتخابات النيابية" منشور في مؤلف جماعي "دراسات في الانتخابات الأردنية 1997"، صادر عن مركز الأردن للدراسات، دار سندباد للنشر، عمـــان ــ الأردن 2002م.

25. Robert Pear: "With long Hours and Little Fanfare, Staff Members Crafted a Health Bill" New York Times, 6 August 1994, p. 7.

خامساً: مراجع أخرى متنوعة:

- دستور الجمهورية العربية السورية الحالي الصادر عام 1973.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي الصادر عام 1952.
- دستور جمهورية مصر العربية الحالي الصادر عام 1971.
- الدستور المصري السابق والصادر عام 1923 .
- الدستور المغربي الصادر عام 1996.
- دستور مملكة البحرين الحالي الصادر عام 2002.
- دستور دولة قطر الصادر عام 2005.
- الدستور الجزائري الصادر عام 1996 والمعدل لدستور عام 1989,
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787، والنافذ عام 1789.
- دستور الجمهورية الفرنسية الحالي لعام 1952.
- الدساتير الفرنسية الصادرة منذ الثورة الفرنسية عام 1789 إلى دستور عام 1946.
- قانون الانتخاب لمجلس الشعب السوري.
- قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية.
- قانون مجلس الشعب المصري.
- قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني.
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني.
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
- عدد من دساتير الدول العربية والأفريقية والأوروبية، والأسيوية، والأمريكيتين واستراليا.
- صحيفة الدستور الأردنية (صحيفة يومية).
- صحيفة الرأي الأردنية (صحيفة يومية).
- عدد من الصحف والمجلات العربية والأجنبية (الأهرام المصرية، السياسة الدولية).

سادساً: مراجع باللغة الانجليزية:

1. **Andre Vychinsky: The Law of the Soviet State, New York, 1948.**

2. **Bradley A. W: Constitutional and Administrative Law, London Longman Group Ltd, 10th edition 1987.**

3. **Bernard Schwartz: The Power of the, President Macmillan Company, New York 1963.**

4. **Carroll Alex: Constitutional and Administrative Law, London; Longman, Second Edition. 2002.**

5. **C. Herman Pritchett: The American Constitution, New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1968.**

6. **David Lindsay Kier: The Constitutional History of Modern Britain 1485-1951, London Adam and Charles Black, Fifth Edition 1953.**

7. **David Cushman Coyle: The United States political System, and how it works. A monitor book from New American Library. Times mirror, 1980.**

8. **Edward S. Corwin's: The Constitution and What It Mean Today; Princeton University Press, Fourteenth Edition, New Jersey 1978.**

9. **Fred W. Friendly and others: The Constitution that Delicate Balance; Random House, New York, 1984.**

10. **Gerald Johnson: The Congress; Washington Square Press, 1963.**

11. **P.C Acheson: Our Federal Government " How It Works: Dodd, Mead and Company, New York, 1984.**

12. **Harold Zink. H. R. Penniman and G.B. Hathorn: American Government and Politics, D. Van Norstand Co., Inc., 1958.**

13. **Herbert Eugene Bolton: History of the Americans. Cimnand Company, Boston. 1928.**

14. **Hayter, Paul: Companion to the Standing Orders and guide to the Proceeding of the House of Lords (The United Kingdom Parliament, House of Lords Publications, 20th edition, 2005.**

15. **H. Ferguson & E. McHENRY: The American System of Government; New York, McGraw-Hill Book Company, Second Edition, 1950.**

16. **John Swarthout and Ernest Bartley: Principals and problems of American National Government, New York, Oxford University Press 1951.**

17. **James L. Sundquist: The Decline and Resurgence of Congress (Washington , D.C. : The Brookings Institution ,1981.**

18. **Karl Loewensteni: British Cabinet Government, Oxford University, press, London 1967.**

19. **Louis Fisher: President And Congress "Power and Policy", New York, The Free Press, 1973.**

20. **Mason and Beaney: American Constitutional Law, New Jersey Prentice-hall, INC, Third Edition, 1964.**

21. **O. Hood Phillips: Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth, London Sweet & Maxwell Ltd Sixth Edition 1952.**

22. **P.C. Acheson: Our Federal Government How it Works; Dodd Mead and Company New York 1984.**

23. **Robert Eugene Cushman: Leading Constitutional Decisions, New York Appleton Century-Crofts, Inc, Eleventh Edition, 1957.**

24. **Robert J. Jackson & Doreen Jackson and Baxter-Moore: Politics in Canada (Culture, Institutions, Behavior and Public Policy), Canada by T.H. Best Printing Company Limited, 1986.**

25. **Richard Watson: Promise and Performance of American Democracy, 1973.**

26. **Russell J, Dalton: Citizen Politics in Western Democracies; Copyright c 1988 by Chatham House Publishers, Inc.**

27. **S. A. de Smith: Constitutional and Administrative Law, London Longman Group Ltd. First Edition, 1971.**

28. **Thomas & Ballot's: Leading Cases in Constitutional Law, London Sweet & Maxwell Ltd Sixth Edition, 1927.**

29. **Theodore J. Lowi and others: American Government "Freedom and Power" Copyright 2002 by W. W. Norton & Company. Inc, Printed in the U.S.A,**

30. **The Constitution of 1787 : A Commentary; George Anastaplo, The Johns University Press Baltimore and London, 1989.**

31. **Wallace Mendelson: The American Constitution and the Judicial Process; Homewood, Illinois, Irwin-Dorsey Limited, 1980.**

سابعاً: مراجع باللغة الفرنسية:

- **G.J. GICQUEL: Droit Constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, Paris 1987.**
- **Georges Vedel: Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel, 1949.**
- **Jean pierre MARICY: la deuxième chambre dans la vie politique Française depuis 1875. LGDJ. Paris 1969.**
- **Marcel MORABITO: Le Bricamerisme dans I,histoire constitutionnelle française, Le Bicamérisme, journée d,études du 17mars 1995, economica, 1997.**
- **John Melsens: Le système électoral Fédéral, en le system politique de canada, édition de 1 Université d Ottawa Canada, 1970.**
- **Georges Vedel: Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel, 1949.**
- **Le bicaméralisme est un système politique à deux assemblées représentatives. On trouve aussi bicamérisme. Le petit Robert, Dictionnaire de la langue française, page 246.**
- **PASCAL Jan: les assemblées parlementaires françaises, la documentation française, 2005.**

ثامناً: مواقع الكترونية:

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmordbk.htm

الدليل الانتخابي من الألف إلى الياء http://www.electionsjo.com/elaws/detail.asp?p_id=48

قانون الانتخابات لمجلس النـــواب الأردنـــي http://www.electionsjo.com/elaws/detail.asp?p_id=30

قانون الانتخاب رقم (34)

نظام تقســـيم الـــدوائر الانتخابيـــة (الأردن) http://www.electionsjo.com/elaws/detail.asp?p_id=32

والمقاعد المخصصة لها رقم 42

النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني http://www.electionsjo.com/elaws/detail.asp?p_id=42

قانون الأحزاب السياسية الأردني http://www.electionsjo.com/elaws/detail.asp?p_id=43

انتخابات مجلس النواب الأردني http://www.electionsjo.com/default/default.asp

www.ahram.org.eg/acpss/ http://www.ahram.org.eg/

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmordbk.htm

http://www.publications.parliament/ house of commons .uk/pa/cm/cmordbk.htm.

- Current state of the parties at 14 January 2010

http://www.publications.parliament.uk/ committees parliamentary /pa/cm/cmordbk.htm.

- http://en.Wikipedia .org/wiki/French/ National Assembly /. 42 التصويت/ملف رقم

http: //www. Senat.fr/

- http:// www.parliament.gov.sy/wep /list_news.php

الفهـــرس

تقـســيم	الموضــوع	الصفحة
	المقــدمــة	1
الباب الأول	نشأة مفهوم نظام المجلــسين التــشــريعيين وتطوره	11
الفصــل الأول	أســاس فكــرة نــظام المجلــسين وتطــورها	13
المــبحث الأول	الأصول التاريخية لمفهوم نظام المجلسين	15
المطلب الأول	نظام المجلسين لدى الإغريق	15
الفرع الأول	نظام المجلسين لدولة المدينة في أثينا	15
الفرع الثاني	نظام المجلسين لدولة المدينة الارستقراطية في إسبارطة	19
المطلب الثاني	نظام المجلسين لدى الرومان	20
المطلب الثالث	نظام المجلسين لدى الفينيقيين	25
الفرع الأول	نظام المجلسين والنظام السياسي لمملكة صور الفينيقية	25
الفرع الثاني	نظام المجلسين والنظام السياسي في قرطاج	27
المــبحث الثانــي	تطور مفهوم نظام المجلسين مع تطور مفهوم النظام البرلماني في انجلترا	33
المطلب الأول	نشأة مجلس اللوردات	34
المطلب الثاني	نشأة مجلس العموم وظهور النظام النيابي	36
المطلب الثالث	صراع البرلمان مع الملكية المطلقة وظهور النظام البرلماني	38
المطلب الرابع	ثورة البرلمان الكبرى والتحول من الملكية المطلقة إلى النظام البرلماني	47
المــبحث الثالــث	تطور مفهوم نظام المجلسين مع تطور النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية	57
المطلب الأول	التنظيم السياسي للمستعمرات وظهور نظام المجلسين	57
المطلب الثاني	استقلال المستعمرات وتكوين الكونجرس الكونفدرالي	61
المطلب الثالث	المؤتمر الدستوري وتوافق فكرة نظام المجلسين مع فكرة الاتحاد الفيدرالي	67
المــبحث الرابــع	نطاق تطبيق فكرة نظام المجلسين قي الدساتير الفرنسية	73
المطلب الأول	أحادية وثنائية مجلسي البرلمان في الدساتير الفرنسية	73
المطلب الثاني	استقرار فكرة نظام المجلسين في الدساتير الفرنسية	80
الفصل الثانــي	تكــوين الهيئات البرلمانيــة والمفهــوم المعاصــر لنظام المجلســين	89
المــبحث الأول	المفهوم المعاصر لنظام المجلسين	91
المطلب الأول	المجلس الأول (المجلس الشعبي المنتخب)	93
المطلب الثاني	المجلس الثاني (المجلس الأعلى)	96

المطلب الثالث	المجالس الاقتصادية ونظام تمثيل المصالح والمهن	106
الفرع الأول	أساس فكرة تشكيل المجالس الاقتصادية	106
الفرع الثاني	تطبيقات نظام المجلس الاقتصادي وفكرة تعدد المجالس	108
الفرع الثالث	تقييم نظام تكوين المجالس على أساس تمثيل المصالح والمهن	112
المبحث الثاني	نظام المجلس الفردي	117
المبحث الثالث	المغايرة والتباين بين المجلسين	123
المطلب الأول	المغايرة والتباين ما بين المجلسين من حيث التكوين	123
المطلب الثاني	المغايرة والتباين ما بين المجلسين من حيث الاختصاص	136
الفصل الثالث	أثر الديمقراطية والنظريات السياسية في تطور مفهوم نظام المجلسين	145
المبحث الأول	أثر الديمقراطية ومبادئها السياسية في تطور مفهوم نظام المجلسين	147
المطلب الأول	شيوع مفهوم الديمقراطية السياسية وأثرها على نظام المجلسين	147
المطلب الثاني	أثر النظريات السياسية في تطور مفهوم نظام المجلسين	153
المبحث الثاني	أثر مبدأ الفصل بين السلطات في تطور مفهوم نظام المجلسين	159
المطلب الأول	مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات	159
الفرع الأول	مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الديمقراطي الغربي	159
الفرع الثاني	مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الماركسي	164
المطلب الثاني	أثر مبدأ الفصل بين السلطات في تكوين وعمل الهيئات البرلمانية	165
الفرع الأول	مبدأ استقلال البرلمان	166
الفرع الثاني	استقلال المجالس التشريعية في ممارسة اختصاصاتها	167
الفصل الرابع	أزمة المجالس التشريعية والاتجاهات المؤيدة والمعارضة لنظام المجلسين	173
المبحث الأول	أزمة المجالس التشريعية	175
المطلب الأول	النموذج الانجليزي وأزمة المجالس التشريعية في انجلترا	176
المطلب الثاني	النموذج الإنجليزي وأزمة المجالس التشريعية في فرنسا	178
المطلب الثالث	النمط الانجليزي الفرنسي وانتقال أزمة المجالس التشريعية إلى بقية بلدان العالم	183
المبحث الثاني	عيوب نظام المجلسين والاتجاهات المناهضة له	191
المبحث الثالث	مزايا نظام المجلسين والاتجاهات المؤيدة له	197
الباب الثاني	تطبيقات نظام المجلسين في النظم السياسية المعاصرة	209
الفصل الأول	مفهوم نظام المجلسين في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية	211
المبحث الأول	تكوين وتنظيم مجلسي الكونجرس الأمريكي	211
المطلب الأول	تكوين وتنظيم مجلس النواب	212

المطلب الثاني	تكوين وتنظيم مجلس الشيوخ	220
المطلب الثالث	أدوار انعقاد المجلسين وتنظيمهما الداخلي	227
الفرع الأول	مدة ولاية مجلسي الكونجرس وأدوار انعقادهما	228
الفرع الثاني	نظام لجان مجلسي الكونجرس	230
الفرع الثالث	نظام المساعدين والوكالات والهيئات غير الرسمية لمجلسي الكونجرس	236
المبحث الثاني	الاختصاصات التشريعية لمجلسي الكونجرس	239
المطلب الأول	الاختصاص التشريعي العام لمجلسي الكونجرس	239
الفرع الأول	نطاق ممارسة مجلسي الكونجرس للاختصاص التشريعي	240
الفرع الثاني	القيود الدستورية على ممارسة مجلسي الكونجرس للاختصاص التشريعي	244
المطلب الثاني	الاختصاصات الاقتصادية لمجلسي الكونجرس وسلطة إقرار الموازنة	347
الفرع الأول	هيمنة مجلسي الكونجرس على تنظيم كافة الشؤون الاقتصادية	247
الفرع الثاني	دور مجلسي الكونجرس في إعداد مشروع الموازنة العامة	248
الفرع الثالث	دور مجلسي الكونجرس في إقرار مشروع الموازنة العامة	251
المطلب الثالث	انفراد المجلسين بصنع مادة القانون ودور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية	253
المطلب الرابع	السلطة التأسيسية للكونجرس (سلطة تعديل الدستور)	262
المبحث الثالث	الاختصاصات غير التشريعية لكل من مجلسي الكونجرس	265
المطلب الأول	الاختصاصات العسكرية لمجلسي الكونجرس وسلطة إعلان الحرب	265
المطلب الثاني	دوره الكونجرس في تكوين السلطة التنفيذية	269
المطلب الثالث	اشتراك مجلس الشيوخ في بعض الوظائف التنفيذية والسياسية	275
المطلب الرابع	سلطات مجلسي الكونجرس في التحقيق والمحاسبة البرلمانية	285
الفرع الأول	سلطات مجلسي الكونجرس في الرقابة والتحقيق البرلماني	285
الفرع الثاني	المحاسبة البرلمانية (سلطة الاتهام والمحاكمة البرلمانية)	288
الفصل الثاني	مفهوم نظام المجلسين في النظام البرلماني البريطاني	297
المبحث الأول	تكوين وتنظيم مجلسي البرلمان البريطاني	299
المطلب الأول	تكوين وتنظيم مجلس اللوردات	299
الفرع الأول	التقاليد المرعية في تكوين مجلس اللوردات	299
الفرع الثاني	التكوين الحالي لمجلس اللوردات	302
الفرع الثالث	شروط عضوية مجلس اللوردات	304
الفرع الرابع	دور الأحزاب السياسية في تكوين مجلس اللوردات	305
الفرع الخامس	رئيس مجلس اللوردات	305
المطلب الثاني	تكوين وتنظيم مجلس العموم	307
الفرع الأول	تكوين مجلس العموم	307
الفرع الثاني	أدوار انعقاد مجلس العموم وتنظيمه الداخلي	312

المـــبحث الثانـــي	سلطات المجلسين ودور الثنائية الحزبية والسلطة التنفيذية في ممارستها	321
المطلب الأول	سلطات مجلس اللوردات	321
الفرع الأول	الوظيفة التشريعية	321
الفرع الثاني	الوظيفة القضائية	326
الفرع الثالث	الوظيفة الرقابية	327
الفرع الرابع	الوظيفة البرتوكولية	327
المطلب الثاني	سلطات مجلس العموم	328
الفرع الأول	الوظيفة التشريعية لمجلس العموم ودور السلطة التنفيذية في ممارستها	328
الفرع الثاني	الوظيفة الرقابية لمجلس العموم (الرقابة السياسية)	333
المـــبحث الثالـــث	دور الثنائية الحزبية في العلاقة بين مجلسي البرلمان والسلطة التنفيذية	341
المطلب الأول	نشأة وتطور الثنائية الحزبية في انجلترا	341
المطلب الثاني	أثر الثنائية الحزبية في العلاقة بين مجلسي البرلمان والحكومة	346
الفصل الثالـــث	**مفهوم نظام المجلسين في النظام السياسي الفرنسي**	**353**
المـــبحث الأول	تكوين وتنظيم مجلسي البرلمان الفرنسي	355
المطلب الأول	تكوين الجمعية الوطنية (مجلس النواب)	355
المطلب الثاني	تكوين مجلس الشيوخ	359
المطلب الثالث	القواعد المشتركة في تكوين كل من المجلسين	363
المطلب الرابع	دور الأحزاب السياسية في تكوين مجلسي البرلمان	365
المـــبحث الثانـــي	تنظيم مجلسي البرلمان	371
المطلب الأول	أدوار انعقاد المجلسين	371
المطلب الثاني	التنظيم الداخلي لمجلسي البرلمان	374
المطلب الثالث	اللجان البرلمانية	376
المطلب الرابع	جلسات مجلسي البرلمان	380
المـــبحث الثالـــث	سلطات مجلسي البرلمان ودور السلطة التنفيذية في ممارستها	385
المطلب الأول	الوظيفة التشريعية لمجلسي البرلمان ودور السلطة التنفيذية في ممارستها	386
الفرع الأول	نطاق ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية	386
الفرع الثاني	عملية صنع القانون (الإجراء التشريعي)	392
المطلب الثاني	الوظيفة الرقابية لمجلسي البرلمان ودور الحكومة في ممارستها	397
المطلب الثالث	السلطات غير التشريعية والرقابية لمجلسي البرلمان الفرنسي	405
الفرع الأول	سلطة إقرار المعاهدات الدولية	405
الفرع الثاني	سلطة إعلان الحرب	406
الفرع الثالث	السلطات القضائية لمجلسي البرلمان	408

الفصل الرابـــع	مفهوم نظام المجلسين في المملكة الأردنية الهاشمية	413
المـــبحث الأول	تكوين وتنظيم كل من المجلسين (النواب والأعيان)	415
المطلب الأول	تكوين وتنظيم مجلس النواب	415
الفرع الأول	تكوين مجلس النواب	415
الفرع الثاني	تنظيم مجلس النواب	426
المطلب الثاني	تكوين وتنظيم مجلس الأعيان	429
الفرع الأول	تكوين مجلس الأعيان	429
الفرع الثاني	تنظيم مجلس الأعيان	433
المـــبحث الثانـــي	دور السلطة التنفيذية والأحزاب السياسية في ممارسة الحياة البرلمانية	437
المطلب الأول	أدوار انعقاد المجلسين ودور السلطة التنفيذية في إنهائها	437
الفرع الأول	أدوار انعقاد المجلسين	438
الفرع الثاني	الجلسات المشتركة بين المجلسين	442
الفرع الثالث	حل مجلس النواب	445
المطلب الثاني	التحولات الديمقراطية ودور الأحزاب السياسية في تكوين وممارسة الحياة البرلمانية	448
الفرع الأول	ظهور الأحزاب السياسية ودورها في الحياة البرلمانية الأردنية	448
الفرع الثاني	التحولات الديمقراطية ودور الأحزاب السياسية في الحياة البرلمانية الأردنية	459
المـــبحث الثالـــث	اختصاصات كل من المجلسين ودور السلطة التنفيذية في ممارستها	467
المطلب الأول	الاختصاص التشريعي لمجلسي البرلمان	467
المطلب الثاني	اختصاص المجلسين في إقرار التشريعات المالية	475
المطلب الثالث	اختصاص المجلسين في إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية	477
المطلب الرابع	الرقابة السياسية لمجلسي البرلمان	479
المطلب الخامس	الاختصاصات القضائية لمجلسي البرلمان	487
	الخاتـــمة والنتائج والتوصيات	493