تنظيم الهيئات النيابية

تختلف الدول في تنظيم الهيئات النيابية ، وهناك من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد ، وتسمى نظم المجلس الفردي ، بينما تتخذ بعض الدول بنظام المجلسين ، وتسمى نظم المجلسين .

إن نظام المجلسين كان هو السائد في القرن التاسع عشر ، وذلك لتأثر الدول النيابية بوضع المملكة المتحدة (انكلترا) مهد النظام النيابي والتي نشأ فيها ذلك النظام ، ولكن مع بداية القرن العشرين بدأت الدول تتجه نحو نظام المجلس الفردي ، الذي أصبح هو السائد ، وتقلص بالتالي نظام المجلسين وأصبح محدود التطبيق ، ولكل من هذين النظامين مسوغاته ومزاياه ، كما أن له عيوبه ومثالبه ، وهذا سيتبين لنا من خلال عرضنا لكل منها ، وكما يأتي :

نظام المجلسين

تأخذ الكثير من الدول بنظام المجلسين ، ومنها دول عربية مثل مصر والأردن ، اذ يتكون البرلمان المصري من مجلسي الشورى والشعب ، ويتكون مجلس الأمة الأردني من مجلسين هما ، مجلس الأعيان ومجلس النواب ، وكان مجلس الأمة في العراق ابان العهد الملكي يتكون من مجلسين هما مجلس الأعيان ومجلس النواب ، ويجد نظام المجلسين انتشاراً أوسع في الدول الغربية فضلاً عن انكلترا ، وقد حتم النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية بوجود مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، كما ظهر هذا النظام في فرنسا ، اذ يوجد مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية ، وفي المانيا يتألف البرلمان من مجلسين هما المجلس الوطني والمجلس الاتحادي ، وايطاليا يوجد فيها مجلس للنواب وآخر للشيوخ .

ويتطلب الأخذ بنظام المجلسين ضرورة الاختلاف والمغايرة بينهما من حيث التكوين ومن حيث الاختصاص ، حتى لا يكون أحدهما صورة طبق الأصل من الآخر ومن بعد تنتفي الحكمة من ازدواجهما ، وسنرى مظاهر الاختلاف والمغايرة بينهما ، ثم نبين مزايا نظام المجلسين ، وكما يأتي :

المغايرة والاختلاف بين المجلسين

أ- المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين :

تتنوع مظاهر الاختلاف والمغايرة بين المجلسين من حيث التكوين ، فتنصرف الى تشكيلهما ، والى عدد أعضاء كل منهما ، والشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء وفي ناخبيهم ، فضلاً عن مدة العضوية لكل منهما .

١ – يتكون المجلس الأدنى كله بالانتخاب الشعبي ، على اعتبار أن هذا المجلس هو الممثل عن الأمة والمعبر عن الرأي العام ، بينما تختلف الدول في طريقة تكوين المجلس الأعلى ، اذ تجعل بعضها الوراثة أساساً في عضويته ، مثل مجلس اللوردات في انكلترا ، وفي دول أخرى يتم تشكيله بوساطة التعيين مثل مجلس الأعيان العراقي ابان العهد الملكي ، ومجلس الأعيان الأردني ، وإن كلاً من طريقتي الوراثة والتعيين لاتتفقان مع مبدأ الديمقراطية ، وتحقيقاً للديمقراطية تعتمد بعض الدول على الانتخاب اسلوباً وحيداً لاختيار جميع أعضاء المجلس الأعلى من خلال هيئة انتخابية خاصة ، وتعمل بعض الدول في تكوين المجلس الأعلى على الجمع بين طريقتي الانتخاب والتعيين ، أي أن يقوم الشعب باختيار أعضائه ، على أن تتولى الحكومة تعيين البعض الآخر لغرض سد النقص في بعض الخبرات والاختصاصات وكما هو الحال في تكوين مجلس الشورى المصري .

٢– تتحقق المغايرة والاختلاف بين المجلسين في عدد أعضاء كل منهما ، ويكون عدد أعضاء المجلس الشعبي أكثر من عدد أعضاء المجلس الآخر ، انطلاقاً من أن المجلس الأول أكثر تمثيلاً للشعب ، وتتجلى أهمية التفوق العددي في حالة اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر مشترك ، لتقرير بعض المسائل المهمة .

٣– قد تكون المغايرة والاختلاف من حيث الشروط اللازمة في أعضاء كل من المجلسين وناخبيهم ، اذ يشترط في أعضاء وناخبي المجلس الأعلى أن يكونوا أكبر سناً من أعضاء وناخبي المجلس الآخر ، وقد تشترط في أعضاء المجلس الأخرى شروط أخرى ، مثل الانتماء الى طوائف أو طبقات معينة ، وكما في مجلس الشيوخ

البلجيكي ، اذ اشترط ان يكون أعضاءه من الوزراء والنواب السابقين أو حملة الشهادات العليا وأساتذة الجامعات ، ورؤساء النقابات ، ومن له دخل عقاري معين ، أو يدفع قدراً معيناً من الضرائب المباشرة .

٤- يختلف المجلسان من حيث مدة عضويتهما ، وتتجه الدساتير الى جعل مدة نيابة المجلس الشعبي أقصر من مدة نيابة المجلس الآخر وذلك لأن المجلس الأول هو الأكثر تمثيلاً للشعب ، مما ينبغي أن تكون مدته متوسطة ، تمكن الشعب من فرض رقابته عليه ، بوساطة الانتخابات لمعرفة اتجاهات الرأي العام .

ب- المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص :

يلزم موافقة المجلسين عند تشريع القوانين ويفترض اقامة حوار بينهما حتى يتم الاتفاق على نص موحد أو اهمال الاقتراح الوارد من احدهما ، في حالة رفضه المطلق من قبل الآخر ، وتسمى الأنظمة التي تعطي للمجلسين نفس القوة والصلاحية التشريعية ، بالثنائية المتساوية ، مثال الأنظمة المعمول بها في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وايطاليا وبلجيكا ، وهناك العديد من الدساتير فرقت بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي وأعطت المجلس الشعبي سلطات أوسع من المجلس الآخر ، مما أصبح يعرف بالثنائية غير المتساوية .

يتولى المجلس الشعبي دون غيره اختصاص الرقابة على أعمال الحكومة في الأنظمة البرلمانية والمختلطة ، فهو الذي يمنح الثقة ، وفيه يجري استجواب الحكومة، ومسائلتها سياسياً ، أو سحب الثقة منها واسقاطها .

خصائص ومزايا نظام المجلسين

١- ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في دول الاتحاد المركزي :

تتكون الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً من أفراد هم عبارة عن شعب الدولة يضمهم إقليم واحد ، ومن الكثير من المقاطعات أو الولايات أو الدويلات ، المستقلة استقلالاً ذاتياً، مما يتطلب أن تتولى بنفسها شؤون سلطتها السياسية الداخلية ، لهذا أضحى نظام المجلسين ضرورة أساسية في كل دولة اتحادية ، اذ يمثل المجلس الأول شعب الدولة بأكمله ، بينما يعكس المجلس الثاني النزعة الاستقلالية للولايات أو الدويلات

وعلى قدم المساواة ، بصرف النظر عن مساحة ك منهما أو عدد سكانها ، وهكذا يحفظ نظام المجلسين النيابيين التوازن بين مصالح الاتحاد ومصالح الولايات .

٢- رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية :

إن انتشار المبادئ الديمقراطية واقرار حق الاقتراع العام أدى الى هبوط مستوى كفاءة المجلس النيابي ، وذلك لعزوف الكفاءات عن دخول الانتخابات أو انها لم تتمكن من النجاح فيها ، ويعمل نظام المجلسين على تلافي هذا العيب ، بان يسمح بضم رجال العلم وذوي الكفاءة والخبرة الى المجلس الأعلى بوساطة التعيين لعدد محدد من اعضائه ، أو حصر الترشيح لعضويته فيهم .

٣- تحقيق الاجادة التشريعية :

يؤدي وجود مجلسين نيابيين الى الجودة والاتقان في العمل التشريعي ، فالقانون لا يصدر الا بعد دراسته ومناقشته مرتين ، مما يمنع التسرع في اصداره وازالة الأخطاء. التي تعتري قواعده ، وبذلك تصدر التشريعات وهي تتسم بالدقة والوضوح .

٤- منع استبداد المجالس التشريعية :

لقد اثبتت التجربة أن المجالس النيابية تميل الى توسيع سلطاتها مما قد يؤدي الى سوء استعمالها ، لذلك حرص الكثير من النظم السياسية على الحد من سلطاتها التشريعية عن طريق توزيعها ، وهكذا يحول وجود مجلسين نيابيين دون استبداد أحدهما ، اذ يمكن لكل منهما ايقاف الآخر عن حدود سلطته المشروعة .

٥- تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية :

يساعد نظام المجلسين على تخفيف حدة النزاع بين أحدهما وبين الحكومة ، اذ يقوم المجلس الآخر بمهمة التوفيق بينهما ، أو دعم مركز أحد طرفي النزاع بتأييد موقفه ، مما يحمل على الاعتقاد بأنه على حق ، وبذلك فان انضمامه الى أحد الطرفين يحمل-غالباً- الطرف الآخر على التسليم .

نظام المجلس الواحد

تعطي كثير من دول العالم في الوقت الحاضر السلطة التشريعية الى مجلس واحد

يتكون من عدد من النواب ، وإن انتخاب أعضاء المجلس هو أساس النظام الانتخابي ، لأنه يتولى وضع القوانين نيابة عن الشعب ، وحتى يتحقق معنى النيابة ، لابد أن يفصح الشعب عن رأيه في تشكيل هيئته النيابية ، ويتم هذا الافصاح عن طريق الانتخابات ، ومع ذلك تميل بعض الدساتير الى الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين في تكوين المجلس التشريعي ، اذ يقوم الشعب بانتخاب بعض الأعضاء على أن تتولى الحكومة تعيين بعضهم الآخر ، وكما ورد ذلك في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ ، والذي أجاز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد عن عشرة .

خصائص مزايا نظام المجلس الواحد

نسب أنصار المجلس الواحد عدة مزايا له ، نجملها فيما يأتي :

١- **انطلاقاً من أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ** يكون من غير الممكن تمثيلها الا بوساطة مجلس واحد يعبر عن ارادتها ، ويتولى الشعب انتخاب أعضائه ، لذلك لا يجوز . حسب رأيهم . ثنائية الهيئة النيابية ، وأن تعبر عن سيادة الأمة هيئتان .

٢- **يرى مؤيديه أن هذا النظام يؤدي الى القضاء على الانقسام والنزاع داخل السلطة التشريعية** ، عكس ما يؤدي اليه وجود مجلسين نيابيين من تصادم بينهما .

٣- **يعمل نظام المجلس الواحد على سرعة العمل التشريعي وتبسيطه** ، اذ تتركز السلطة التشريعية في مجلس واحد ، خلاف ما يحصل في نظام المجلسين من تعطيل وتعقيد العمل التشريعي .