

البرلمان في دستور مصر الجديد (غرفة أم غرفتين؟)

الخبرات الدولية والسياق المصري

أوراق عمل ندوة

منتدى البدائل العربي للدراسات

ومؤسسة الشركاء الدوليين

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة 4 - الطابق الرابع - 5 شارع المساحة - الدقي - القاهرة (ج.م.ع)

Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

Twitter: AFAalternatives

Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



البرلمان في دستور مصر الجديد (غرفة أم غرفتين؟)

الخبرات الدولية والسياق المصري

أوراق مقدمة للجنة تعديل الدستور

أوراق عمل ندوة
منتدى البدائل العربي للدراسات
ومؤسسة الشركاء الدوليين

الاثنين 23 سبتمبر 2013

هذه الأوراق تعبر فقط عن رأي كتابها ولا تعبر بالضرورة عن رأي
منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة

المحتويات

- **نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين**
البروفسور/ أنطوني موغان - أستاذ العلوم السياسية ومدير قسم الدراسات الدولية بجامعة أوهايو
- **نظام المجلسين في البرازيل، حالة مجلس الشيوخ البرازيلي: التاريخ، الأسباب والأداء**
 - (1) ريكاردو دي خويوا براغا - بروفسور برلماني في الماجستير في العلوم النظرية في قسم الدراسات التشريعية في مجلس النواب البرازيلي
 - (2) أندري سائلر غيوماريس رئيس الماجستير في العلوم النظرية في قسم الدراسات التشريعية في مجلس النواب البرازيلي
- **خيار نظام البرلمان الأحادي المجلس من أجل البرتغال**
 - (1) كريستينا لستون - بنديرا، كبير محاضري الدراسات التشريعية بكلية السياسات والفلسفة والدراسات الدولية بجامعة هول بالمملكة المتحدة
 - (2) د. ماريا تيريزا باولو - خبير برلماني معاون للجنة المعلومات التشريعية والبرلمانية بالبرلمان البرتغالي
- **دستور ٢٠١٣ والبرلمان: لماذا نرجح نظام الغرفتين؟**
د. أحمد عبد ربه . أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة، والجامعة الأمريكية

نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين

البروفسور أنطوني موغان

أستاذ العلوم السياسية ومدير قسم الدراسات الدولية بجامعة أوهايو

مقدمة

عند تقييم دور مؤسسة سياسية محددة في عمل وأداء الديمقراطيات، من المهم البدء بالتمييز إذا ما كانت هذه المؤسسة تتبع نظام الأكثرية أو نظاماً قائماً على التراضي. إذ إن المؤسسة التي تعتمد نظام الأكثرية تعمل على تركيز السلطة السياسية في مكتب أو مكان واحد، وبالتالي، تأمين الطرق التي يمكن من خلالها لشخص أو أشخاص يتمتعون بهذه السلطة أن يحكموا من خلال فرض إرادتهم على الأقليات. وعلى العكس، فإن المؤسسة التي تتبع نظاماً يقوم على التراضي توزع السلطة السياسية بين الأطراف السياسية المتنافسة، وتضمن أن لا يطغى طرف على الآخر وأن سياسات الحكومة هي نتيجة لتفاوض وتنازل بين هذه الأطراف. وفي هذا الإطار، ويبرز مثال واضح جداً على هذا التمييز في إختيار النظام الانتخابي الذي تضعه الديمقراطيات. ومن أنواع النظام الانتخابي، إنتخاب الأكثرية العديدة (يسمى أحياناً بنظام الفوز للأكثر أصواتاً)، والذي تعتمده المملكة المتحدة على سبيل المثال. فاستناداً إلى الطريقة التي تعمل من خلالها، تميل هذه المنهجية إلى إختيار الممثلين المنتخبين لصالح الأحزاب الكبرى عبر منحهم حصة من المقاعد في البرلمان أكثر من نسبة الأصوات التي حصلوا عليها في الإنتخابات. وعادة ما تكون النتيجة عبارة عن حكومة بحزب واحد حيث يحكم الحزب الذي يتمتع بغالبية المقاعد في البرلمان دون أخذ مصالح أو تمنيات أحزاب الأقليات بعين الإعتبار. أما التمثيل النسبي، فهو على العكس، نوع من النظام الانتخابي يقوم على التراضي بشكل أكبر. فالمبدأ الرئيس فيه هو أن حصة المقاعد البرلمانية نسبية تقريباً بالنسبة إلى حصة الأصوات التي يحصل عليها كل حزب في الإنتخابات. ويُذكر أنه من النادر أن يحصل حزب واحد على أكثر من 50 بالمئة من أصوات الشعب في ظل هذا النوع من الأنظمة الإنتخابية، لكي لا يطغى حزب واحد على البرلمان، ولتكون الحكومة بأغلب الأحيان عبارة عن كتل يجمع بين حزبين أو أكثر، وقوة هذه الأحزاب مجتمعة تعطيه 50 بالمئة زائد واحد من المقاعد على الأقل، وهي نسبة ضرورية لتمرير التشريعات. إلا أن المبادرات التشريعية لا بد لها من أن تكون نتيجة مفاوضات واتفاق بين أحزاب الإئتلاف، من هنا، فإن النتائج السياسية تكون بالتراضي بنسبة أكبر من تلك التي تنتج ضمن إطار الحكومات التي تعتمد النظام الأكثرية.

بالتالي، فإن هذا التمييز يشكل أساساً لتصميم نقاط القوة ونقاط الضعف في نظام المجلس الواحد كما في نظام المجلسين. ويتمحور هذا التصميم حول فكرة رئيسية وهي أن نظام المجلس الواحد يميل إلى تعزيز الديمقراطية الأكثرية، في حين أن نظام المجلسين يدعم أسلوباً يقوم على التراضي في صناعة القرارات.

نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين

نظام المجلس الواحد: الجوانب الإيجابية

- دائماً ما يتم في الدول الديمقراطية إنتخاب النواب بشكل مباشر، مما يعزز من مساءلتهم أمام الناخبين على السياسات التي يقومون بسنها وعلى شرعية النظام الديمقراطي؛
- صنع السياسة يكون فعالاً ومنسقاً، ذلك لأن الحفاظ على تصويت الأغلبية في مجلس النواب وحده هو المفتاح لتمرير التشريعات؛

- إن قيام مجلس تمثيلي واحد وعدد أقل من الأعضاء يؤدي إلى تفادي الإزدواجية والتقليل من التكلفة في آن واحد؛
- السياسات الحكومية وحقوق المواطنين ومسئولياتهم أكثر تجانساً على كامل أراضي الوطن؛
- نقل نقاط للوصول إلى أعضاء البرلمان الذين قد يسمعون للمجموعات ذات المصالح الخاصة بتعديل أو حجب التشريعات التي تصب في مصلحة غالبية الشعب.

نظام المجلس الواحد: الجوانب السلبية

- يبرز هنا خطر "طغيان الأغلبية" حيث الأغلبية البرلمانية تتجاهل بانتظام رغبات ومصالح الأقليات العرقية أو الإقليمية أو الدينية على سبيل المثال؛
- إن إستيعابها بشكل دائم عن عملية صناعة السياسة يعني أن الأقليات لا تمتلك ولو أملاً ضئيلاً بضبط الحكومة أو المشاركة فيها، مما قد يجعلها غير موالية للنظام السياسي وشرعيته الديمقراطية المقيدة؛
- بعدم إضطراره إلى التعاون أو التنسيق مع المؤسسات السياسية والجهات الفاعلة الأخرى لتمرير التشريعات، يمكن للمجلس الواحد أن يقر أي قانون من اختياره طالما أنه لا يتجاوز النص الدستوري أو حدود التقبل الشعبي؛
- بمواجهة حجم هائل من العمل الحكومي ومدة محدودة من الوقت، قد يصبح المجلس متغطرساً ولا يعطي الأهمية الكافية والمناقشة اللازمة لوضع القوانين المعقدة ومعالجة مواضع الضعف، حتى إنه يمكن أن ينتج عن ذلك حكومة تعسفية؛
- لا يقدم نظام المجلس الواحد أي فرصة للتفكير مرة أخرى والذي قد يؤدي إلى إعادة النظر في التشريعات ومراجعتها قبل أن تصبح كتابية.

نظام المجلسين: الجوانب الإيجابية

- التمثيل - بما أن مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين يمثلون المواطنين بشكل مباشر، يمكن لمجلس الشيوخ أن يشكل المكان الذي يتم من خلاله تمديد التمثيل في الحكومة إلى دوائر إنتخابية تحددها قيود معينة، مثل، المهنة، والعرق، والدين، والأهم من ذلك، الأقاليم المشتركة.
- الضمانات - يدعم نظام المجلسين بشكل روتيني "خياراً ثانياً" قد يخفف من التجاوزات المحتملة لمجلس النواب، ويؤدي إلى الحد من أعباء العمل الخاصة به وإحضار مجموعة من وجهات النظر المختلفة للتأثير على مناقشاته، وتحسين التشريعات التي يتم تمريرها في نهاية المطاف به؛
- إن وجود مجلس ثانٍ يوفر الضمانات ضد "الطغيان" الممكن لتشريعات مجلس واحد، وبذلك، يساعد على الحفاظ على حرية الأفراد والجماعات غير الممثلة من خلال الإجتماعات في هذا المجلس؛
- بوجود هئتين تشريعتين، يتم تعزيز الإشراف المتنوع على السلطة التنفيذية، كما يصبح التعاون والإجماع لتمرير التشريعات اللازمة أمراً ضرورياً؛
- يسمح مجلس الشيوخ غير المنتخب للأشخاص الذين يستحقون من الذين كانوا متميزين خارج نطاق السياسة، أن يندرجوا في إطار العملية الحكومية وباستخدام خبراتهم ومواهبهم في خدمة الصالح العام.

نظام المجلسين: الجوانب السلبية

- كما هو العرف السائد، عندما لا يتم إنتخاب مجلس الشيوخ بشكل مباشر، يقيض وجود هذا المجلس من التقويض الديمقراطي لعملية الحوكمة من خلال جعل بعض الجهات المؤثرة في تلك العملية غير خاضعة للمساءلة عن أفعالها؛
- قد يؤدي نظام المجلسين إلى الحد من "طغيان الأغلبية"، وذلك من خلال دعم تقاسم السلطة بين المجالس التشريعية، إلا أنه من الممكن أن يؤدي إلى المجازفة "بطغيان الأقلية" من خلال إعطاء السلطة للأفراد والجماعات بناءً على حجمها أو

شعبيتها. والمثال المعتاد في هذا السياق، هو دستور الولايات المتحدة الذي يعطي مجلس الشيوخ مقعدين لكل ولاية بغض النظر عن حجم السكان.

- يقدم نظام المجلسين المزيد من النقاط للوصول إلى الحكومة للمجموعات ذات المصالح الخاصة التي غالباً ما تسعى إلى تحقيق مصالحها على حساب مصالح الشعب.
- يضيف نظام المجلسين من الإزدواجية، والوقت، والنفقات وعدم الفعالية في صنع القوانين في حين أن التأثير على المضمون الفعلي لهذه القوانين غالباً ما يكون تأثيراً لا يذكر.
- يمكن لنظام المجلسين أن يؤدي إلى تفاقم التوترات وتعزيز التأخير، وحتى الجمود، عندما يكون المجلسين التأسيسيين تحت سيطرة الأحزاب أو الائتلافات المختلفة.



نظام المجلسين في البرازيل، حالة مجلس الشيوخ البرازيلي:

التاريخ، الأسباب والأداء

ريكاردو دي خويواو براغا

بروفسور برلماني في الماجستير في العلوم النظرية في قسم الدراسات التشريعية في مجلس النواب البرازيلي

أندري سائتر غيوماريس

رئيس الماجستير في العلوم النظرية في قسم الدراسات التشريعية في مجلس النواب البرازيلي

تاريخ نظام المجلسين في البرازيل وأسبابه

أصبحت البرازيل بعد إستقلالها (7 سبتمبر 1822) ملكية دستورية، تعتمد نظام المجلسين. فخلال فترة الإمبراطورية كانت البرازيل دولة وحدوية، تقسم فيها السلطة التشريعية بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وكان النواب كما أعضاء مجلس الشيوخ ينتخبون في المقاطعات من خلال التصويت غير المباشر والمشروط (ترتبط القدرة على التصويت بمستوى دخل الشخص). وتختار الهيئة المنتخبة من الناخبين النواب بشكل مباشر، إلا أن الإمبراطور كان يختار أعضاء مجلس الشيوخ، والذين كانت مدة عضويتهم تستمر لمدى الحياة.

وفي عام 1889 تحولت البرازيل إلى جمهورية بنظام رئاسي. وفي بداية هذا النظام الجديد، كان لكل ولاية (التي توازي المقاطعة في الإمبراطورية) 3 أعضاء في مجلس الشيوخ تبلغ مدة عضويتهم تسع سنوات، وكانوا ينتخبون وفقاً بالطريقة الانتخابية عينها التي يُنتخب من خلالها النواب. خلال هذه الفترة، شهدت البرازيل تجربة بارزة من الفدرالية، وكان ما يسمى بـ"الجمهورية القديمة" الأكثر لامركزية في تاريخ البرازيل، وبالتالي كان لمجلس الشيوخ دوراً هاماً في هذا السياق. ويُذكر أن الولايات المتحدة شكّلت مصدر الإلهام لأول دستور جمهوري في البرازيل، تماماً كما شكّل النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة مصدر الإلهام للفدرالية البرازيلية، بما في ذلك الجوانب المتعددة مثل تولي نائب الرئيس رئاسة مجلس الشيوخ.

خلال الثلاثينات، في ظل حكومة خيتوليو فارغاس، تراجعت الديمقراطية الليبرالية لصالح المثالية النقابية، إذ إن بعض النواب تم إختيارهم من قبل منظمات نقابية. وفي العام 1937، كان فارغاس قد روج لانقلاب. وكان ذلك بداية لفترة الحكم الإستبدادي (1937-1945) الذي دُعي "بالدولة الجديدة"، مع فرض دستور جديد. وقد قامت الماجنا كارتا الخاصة بالدولة الجديدة بخفض سلطات مجلس الشيوخ، وفي الواقع، غيّرت إسم المجلس الثاني، والذي أُطلق عليه إسم جديد وهو "المجلس الفدرالي". لكن في الواقع، تم قمع السلطة التشريعية فيما تصرفت السلطة التنفيذية كدكتاتورية، تحكم من خلال المراسيم.

وبالتزامن مع إنتهاء الحرب العالمية الثانية، كانت البرازيل تعيش أولى لحظاتها الديمقراطية، وفق المفهوم الحديث، بمشاركة أوسع من الطبقات العاملة في العملية السياسية، وللمرة الأولى في البرازيل الأحزاب السياسية الوطنية. ويُذكر في هذا الوقت ظهور حركة اللامركزية، وإن كانت هذه الحركة أقل قوة من تلك التي برزت في "الجمهورية القديمة"، ومرة أخرى، كان المجلسان، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، يعملان بانتظام. وقد حدد دستور العام 1946، لكل ولاية 3 أعضاء في مجلس الشيوخ، ولاية كل منهم ثماني سنوات ويند تجديد جزئي، ب 3/1 و 3/2 على التوالي.

في العام 1964 مرت البرازيل بتفكك ديمقراطي جديد، وعاشت مرة أخرى، مرحلة من الديكتاتورية (1964-1985)، ولكن هذه المرة تحت حكم الجيش. وقد هاجم الرؤساء العسكريون السلطة التشريعية ككل، وقاموا بتغيير النظام السياسي إلى نظام الحزبين وعهدوا إلى إغلاق الهيئة التشريعية (بمجلسيها) مرتين: من ديسمبر 1968 إلى أكتوبر 1969؛ وفي إبريل 1977. إلا أن الحكومات العسكرية لم تتخذ أي إجراء محدد ضد مجلس الشيوخ. على العكس، فمن بين الإستراتيجيات التي اعتمدها القادة العسكريون، إستراتيجية تقضي بتغيير تركيبة مجلس الشيوخ. وبحلول إنتخابات العام 1978، تم إختيار نصف المقاعد عبر إنتخابات غير المباشرة، تحت تأثير السلطة التنفيذية.

مع الفصل الجديد من الديمقراطية، حظيت البرازيل بدستور جديد في العام 1988. وقد نص هذا الدستور على نظام المجلسين، مع 3 أعضاء في مجلس الشيوخ لكل ولاية، وعضوية لثمانى سنوات وفترات من التجديد الجزئي، ب3/1 و 3/2، على التوالي. وقد دارت بعض النقاشات المؤسسية خلال فترة الحكم الجمهوري، مثل، تشجيع الحكومة البرلمانية، حتى إن البرازيل حظيت لفترة من الوقت بحكومة برلمانية من سبتمبر 1961 إلى يناير 1963، لكن على الرغم من ذلك، لم يبرز في تاريخ الجمهورية أي نقد دائم وهادف حول الإبقاء على مجلس الشيوخ.

باختصار، إن حالة الجمهورية في البرازيل تتجلى في نظام المجلسين المتناسق، مع كون الفدرالية تشكل أساس المجلس الثاني. وفي جمهورية البرازيلي، لم تبرز الحاجة إلى توفير مساحة للتعبير للطبقة الأرستقراطية أو لفئات رجال الدين على الساحة السياسية، أو حتى لإنشاء مؤسسة تمثيلية مخصصة لهم. إضافة إلى ذلك، فلم يكن للبرازيل، خلال فترة الجمهورية، أي إختلافات معلنة على صعيد العرق أو الثقافة أو اللغة تتطلب من مجلس الشيوخ أن يتبنى أي قاعدة تمثيل أخرى غير القاعدة الإقليمية. والغريب هنا، حدوث حركات الإنشقاق في البرازيل في عهد الإمبراطورية، حين كانت الدولة وحدوية.

بالتالي، يرتبط القرار البرازيلي للحفاظ على نظام المجلسين بالفدرالية والرئاسية. إلا أنه، وبغية التوصل إلى نتيجة نهائية حول هذه النقطة، من الضروري دراسة وثائق وسجلات الجمعية التأسيسية ما بين 1987-1988.

من وجهة نظرنا، ما من دلالات على إنتقادات هامة للفدرالية في البرازيل. ومن النقاط الهامة التي ترتبط بوجهة النظر هذه حقيقة أن العملية الديمقراطية في المجتمع البرازيلي، خلال الثمانينات، كانت مدعومة من الحكام، بما في ذلك في الولايات الفدرالية الثلاث الأكثر أهمية: تانكريدو نيفيس (ميناس جيريس)؛ فرانكو مونتورو (ساو باولو) وليونيل بريزولا (ريو دي جانيرو). هؤلاء الحكام، الذين إنتخبوا في العام 1982، وكانوا من حزب الحركة الديمقراطية البرازيلية، وهو حزب المعارضة. وقد كان الدستور الذي تمت صياغته في العام 1988 مع العودة الديمقراطية، مدعوماً من قوات الولايات.

أما في ما يتعلق بالحكومة البرلمانية، فقد حظيت ببعض الدعم في أوقات مختلفة من التاريخ الجمهوري. وبعد أن هزمت في الجمعية التأسيسية (1987-1988)، حظيت بفرصة جديدة في العام 1993، إذ لم يكن لماغنا كارتا حكماً لإجراء إستفتاء حول هذا الأمر، ولكنه هزم مرة أخرى، وهذه المرة عن طريق التصويت الشعبي.

ومن الفرضيات الأخرى لوجود المجلس الثاني في البرازيل، والتي نقترحها هنا دون أي إدعاء بإثبات ذلك، هي أن بعض السياسيين من الأكثر أهمية كانوا، خلال عملية الإنتقال إلى الديمقراطية، من أعضاء مجلس الشيوخ، يعملون إنطلاقاً من مقاعدهم، مثل تيوتونيو فيليلا (أحد قادة المعارضة) وبيترونيو بورتيللا (أحد قادة الحكومة وجزء من المجموعة التي لعبت دوراً مفصلياً في إستراتيجية التحول الديمقراطي). الأمر الذي ساهم في جعل أعضاء مجلس الشيوخ مقدّرين لكونهم في موقع ذي الصلة بالنقاش السياسي.

الميزات المؤسساتية لمجلس الشيوخ الفدرالي المعاصر:

مقارنة بالدول الأخرى¹، يتمتع مجلس الشيوخ في البرازيل بالسلطة على غرار مجلس الشيوخ الأمريكي وبنسبة أكبر من المعدل في أمريكا اللاتينية، وهي منطقة يتمتع المجلس الثاني فيها بالقوة. فعدد أعضاء مجلس الشيوخ يبلغ 81 موزعين على 27 ولاية (في حالة النواب، عددهم 513 نفس عدد الولايات). ويتم إنتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من خلال النظام الإنتخابي الأكثر شيوعاً والنواب من خلال منهجيات النسبية. وعند دراسة بيانات العام 2013، تظهر الإختلافات بوضوح بين التمثيل السياسي وعدد السكان:

المناطق	الولايات	عدد السكان	عدد أعضاء مجلس الشيوخ	عدد السكان/مجموع عدد السكان	عدد أعضاء مجلس الشيوخ/مجموع عدد أعضاء مجلس الشيوخ
جنوب شرق	4	84.464.579	12	41,94%	14,81%
شمال شرق	9	56.158.654	27	27,88%	33,33%
جنوب	3	28.795.762	9	14,30%	11,11%
شمال	7	16.983.485	21	8,43%	25,93%
وسط غربي	4	14.993.194	12	7,44%	14,81%
المجموع	27	201.395.674	81	100,00%	100,00%

في الوقت الراهن، تعتمد البرازيل نظام مجلسين متماثل تقريباً ومتسلسل (تعتمد البرازيل نظام "الذهاب والإياب"، حيث يتم إرسال التشريعات من مجلس إلى الآخر، مع حكم خاص بالوقف لتسوية الإختلافات بين المجلسين). ولا بد هنا من الإشارة إلى أن الصلاحيات التشريعية للمجلسين متشابهة تماماً. فالإختلافات تقتصر على بعض الصلاحيات الحصرية لمجلس الشيوخ، مثل القدرة على الموافقة على بعض التعيينات التنفيذية (الدبلوماسيون، المحكمة العليا، الوكالات التنظيمية، البنك المركزي) فضلاً عن بعض الإختصاصات المرتبطة بإدارة عجز في الميزانية العامة. إن الإجراءات المتتابعة، دون لجان مؤتمر، إلى جانب عملية المراجعة، وهي من خصائص نظام المجلسين البرازيلي، تلعب لصالح المجلس الذي يطرح مشروع قانون، ذلك لأن المجلس الذي يدرسه يمكن أن يرفض أو يغير من هذا المشروع. وبالتالي، فإن رفض المجلس الذي يدرس مشروع القانون، يماثل حق النقض. أما عندما يغير المجلس الذي يدرس مشروع القانون من هذا المشروع، فذلك بمثابة موافقة ضمنية، لأن المجلس الذي طرحه يمكنه رفض التغييرات والموافقة على النص الأصلي. من هنا، على الرغم من تمتع مجلس النواب بإمكانيات أقل من مجلس الشيوخ، فإن لديه سلطة كبيرة، وذلك لأنه هو المجلس الذي يقدم غالبية مشاريع القوانين، علماً أن مجلس النواب يقدم الإقتراحات التنفيذية.

بعض القضايا التحليلية الحديثة

¹ لانوس، ماريانا وديتلف نولتي (Llanos, Mariana, and Detlef Nolte)، 2003. نظام المجلسين في الأمريكتين: حول التطرف في التماثل والتناقض " (*Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence*)، المجلد 9.3 صحيفة الدراسات التشريعية (The journal of legislative studies).

بسبب الانتخابات المتداخلة والتجديد الجزئي، شهدت البرازيل نوعاً من "الجمود الانتخابي". فخلال رئاسة فرناندو هنريك كارديسو (1995-2002)، كانت الصعوبة الأكبر التي واجهها تكمن في التعامل مع مجلس النواب، حيث لقي مقاومة كبيرة لمقترحاته بتعديل الدستور. إلا أن رئاسة لولا دا سيلفا (2003-2010)، واجهت مقاومة أوسع من قبل مجلس الشيوخ. إذ كان على هذا الرئيس التعامل مع مجلس شيوخ من المعارضة بسبب التجديد الجزئي، إذ إن تشكيل مجلس شيوخ جديد كان لا يزال مرتبطاً بحكومة فيرناندو أنريك كارديسو وتم التجديد ب 3/2 في العام 2002.

في الوقت الحاضر، يشكّل مجلس الشيوخ ساحة لمناقشة القضايا الفدرالية الرئيسية. فمن خلاله، يمكن معرفة مواقف الولايات الفدرالية بشكل أوضح. ومن بين هذه الأمور، يمكن تسليط الضوء على توزيع عائدات النفط (قضية مليار دولار، مع إمكانية الإخلال بالعقود) وعلى إصلاح الضريبة على القيمة المضافة، والتي هي أكبر مصدر دخل للولايات.

ومن القضايا الأخرى الهامة، مسألة تتعلق بتشكيل نظام المجلسين في البرازيل، وتكمن في فشل مقترحات الإصلاح السياسي. ومن الأسباب الرئيسية لعدم الموافقة على أي إصلاح، هو حقيقة أن المجلس الذي يدرس إقتراح التغيير المقدم، لا يمكنه أن يدرك على وجه اليقين أن المجلس الذي قدم الإقتراح سيوافق على التغييرات التي سيقوم بها، بالتالي، ونظراً إلى خطر أن المجلس الآخر قد يوافق على أمر من شأنه أن يضر من المجلس الذي يدرس الإقتراح، فمن الأفضل عدم الموافقة على أي إقتراح.



خيار نظام البرلمان الأحادي المجلس من أجل البرتغال

كريستينا لستون - بنديرا، جامعة هل، المملكة المتحدة

ماريا تيريزا باولو، جمعية الجمهورية، البرتغال

قامت الديمقراطية البرتغالية في أبريل 1974 بعد 48 سنة متصلة من النظام الاستبدادي تحت حكم الدكتاتور سالازار. وكانت البرتغال قبل تلك الحقبة الدكتاتورية قد مرت بفترة غير مستقرة إلى حد كبير (1910-1926) عندما ألغيت الملكية وقامت الجمهورية. ومن المعتقد أن عدم الاستقرار الحاد (وحدوث عدد من الانقلابات العسكرية الصغيرة) خلال تلك الفترة أدى إلى ظهور الدكتاتورية في 1926. لذا، فإنه حتى عام 1974، لم تمر بالبرتغال فترة حكم ديمقراطي مستقر. وقد جاء النظام السياسي الذي قام عندئذ نتيجة مناقشات مطولة أدت إلى خروج دستور عام 1976. ويشكل محدد أكثر، تمت صياغة الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة (1975-1976). وقد أرسى ذلك الدستور الخصائص الرئيسية للنظام السياسي البرتغالي، والتي بقيت عملياً دون تغيير حتى اليوم. هذا وتشمل تلك الخصائص أربع هيئات ذات سيادة:

- رئيس الجمهورية (تتمتع البرتغال بنظام شبه رئاسي، حيث يتم اختيار الرئيس بالانتخابات المباشرة من قبل الشعب. ورغم عدم تمتعه بسلطة تنفيذية، فالرئيس يمتلك حق النقض وسلطة حل الهيئات في أحوال معينة)؛
- الحكومة (منبثقة من البرلمان)؛
- البرلمان (جمعية الجمهورية، وهي برلمان من مجلس واحد مكون من 230 عضواً)؛
- المحاكم.

بوجه عام، يتضمن النظام أيضاً نظاماً انتخابياً بالقائمة النسبية المغلقة، ودوراً محورياً للأحزاب بوصفها الوحدة التمثيلية الرئيسية (على سبيل المثال، الأحزاب فقط هي من يمكنها تقديم المرشحين لخوض الانتخابات الخاصة بتشكيل البرلمان)، إضافة إلى محكمة دستورية (مكونة من 13 قاضياً: 10 منهم ينتخبهم البرلمان و3 يختارهم أعضاء المحكمة نفسها)، ومجلس الدولة (هيئة استشارية لرئيس الجمهورية، مكون من 5 أعضاء معينين من قبل الرئيس لفترة مساوية لفترة بقاءه في منصبه (5 سنوات)، و5 أعضاء يعينهم البرلمان من المجموعات السياسية البرلمانية المتعددة، لفترة تشريعية (4 سنوات)، ومجلس اجتماعي واقتصادي (هيئة لتولي الحوار الاجتماعي والاستشارة، مكون من 66 عضواً).

إن الخلفية التاريخية والهيكل العام للنظام السياسي مهم لفهم لماذا اختارت البرتغال برلماناً أحادي المجلس. لقد بدا خيار المجلس الوحيد الحل الطبيعي في منتصف سبعينيات القرن الماضي، في أعقاب التجارب السابقة لبرلمانات ثنائية المجالس التشريعية، والتي تميزت كلها بخصال غير ديمقراطية. وباستثناء الدستور الأول، 1822-1826، والذي تضمن انتخاب برلمان أحادي المجلس بالاقتراع المباشر (بما في ذلك حق الأميين في التصويت)، تضمنت كل الدساتير الأخرى منذ ذلك الحين برلماناً ذا مجلسين تشريعيين - كما ارتبطت كل تلك البرلمانات بأساليب غير ديمقراطية للتمثيل.

فيما يلي لمحة قصيرة عن تاريخ المجالس التشريعية العليا في البرتغال، للمساعدة في فهم رفض التمثيل الثنائي عند إقامة الديمقراطية:

• 1826-1910: أسس الميثاق الدستوري الملكي مجلساً تشريعياً أعلى مكوناً من اللوردات ممن ورثوا عضويتهم ومن يعينهم الملك مدى الحياة (مجلس اللوردات). وقد أصبح المجلس يُعرف بمجلس النواب (منتخب بالتصويت غير المباشر).² وقد استمر هذا التشكيل حتى قيام الجمهورية؛

• 1910-1926: في 1911، قدم الدستور الجمهوري الجديد مجلساً تشريعياً أعلى منتخب (خضعت طريقة الانتخاب إلى كثير من التغييرات، بما في ذلك الانتخاب غير المباشر) هو مجلس الشيوخ،³ وأعيد تسمية المجلس الأدنى باسم كونجرس الجمهورية، متأثراً بالدستور البرازيلي لعام 1891. وقد ارتبطت تلك الفترة بعدم استقرار حاد وفساد أعضاء البرلمان منفردين ("كاسيكيسمو" (*caciquismo*): أي، شكلت شبكات محلية من المحسوبية السياسية قاعدة دعم أعضاء البرلمان ونشاطاتهم).

• 1926-1974: لتسع سنوات (1926-1935)، لم يكن للبرتغال جمعية سياسية. وقد أدخل الدكتاتور سالازار، منذ إعلان دستور 1933، وخلال السنوات التي تلتها، مفهوماً مختلفاً جداً للبرلمان، وُصِف بأنه نظام مجلسين تشريعيين غير متماثلين. فأصبحت الجمعية الوطنية هي المجلس المنتخب (جاءت إلى السلطة في 1935 فقط، وكانت مُختارة بالانتخاب المباشر، لكن ليس بالاقتراع العام بعد، ومكونة من أعضاء برلمان لنظام حزب واحد، تحت ظل نظام انتخابي لتمثيل الأغلبية)، وكما نص الدستور، كان هناك مجلس استشاري ملاصق لها هو المجلس النقابي، والذي كان مكوناً من ممثلين للمصالح الاجتماعية والمحلية، معينين من قبل الحكومة. ورغم أنه كان دون سلطات تشريعية ودون امتيازات استشارية مُلزِمة، فإن أهمية دور المجلس النقابي كانت بحيث إنه اكتسب في الواقع صفة مجلس الوزراء. فقد أصبح رمزاً لمذهب نظام سالازار (المستند إلى حد كبير على النقابوية).

في هذا السياق، وأخذاً في الاعتبار المضامين غير الديمقراطية المعطاة لمجلس تشريعي أعلى عبر التاريخ السياسي البرتغالي، فإن خيار برلمان أحادي المجلس، استناداً على اقتراح عام، كان أمراً طبيعياً في دستور 1976، في أعقاب ثورة 1974 الديمقراطية.

إضافةً إلى هذا، كان هناك أيضاً شعور بأن الأسباب الرئيسية التي تبرر خيار مجلسين تشريعيين لم تنطبق على البرتغال. فنظام المجلسين التشريعيين يُختار عادة لأحد سببين رئيسيين: للتوفيق بين اختلافات جغرافية واختلافات في الهوية، أو كمجلس تأملي. وقد نُحي دور المجلس التأملي جانباً بالنظر إلى المضمون السلبي جداً للمجلس النقابي في النظام الدكتاتوري. أما من ناحية الاختلاف الجغرافي أو اختلاف الهوية، فمرة ثانية لم ينطبق هذا على البرتغال. فالبرتغال بلد صغير نسبياً (تعداده 10 ملايين نسمة، ومساحته 92,345 كيلومتراً مربعاً)، لذا فهو لا يتطلب نوع التمثيل الإضافي بسبب الحجم الذي قد تتطلبه الولايات المتحدة الأمريكية، أو أستراليا، أو البرازيل أو حتى ألمانيا (ولايات فيدرالية). ومن ناحية الهوية، هو أيضاً بلد وحدوي جداً له لغة واحدة ودين واحد مهيمان. ورغم أن الشمال يختلف بالطبع عن الجنوب، فإن هذا لا يتساوى بأي شكل مع أنواع اختلافات الهوية التي نراها، على سبيل المثال، في أماكن مثل بلجيكا أو إسبانيا. فالبرتغال في الحقيقة هي أقدم بلد في أوروبا من حيث حدوده المعينة. المنطقتان الوحيدتان اللتان قد لا تندرجان بهذا القدر ضمن هذه الشخصية الوحدوية هما مناطقتا الحكم الذاتي، الأזור وماديرا، وكلتاها مجموعة جزر في المحيط الأطلسي. وبسبب المسافة التي تفصلهما عن البر الرئيسي، فإن لديهما نظام حكم إقليمي مستقل ذاتياً، حيث تتبع الحكومات الإقليمية من الجمعيات المنتخبة محلياً. وتتفاعل الحكومات الإقليمية مباشرة مع الحكومة الوطنية (أو البرلمان، حسب الأمور المحددة). وإضافةً إلى جمعيتيها الإقليميتين، فإن السكان في هاتين المنطقتين ذات الحكم الذاتي ينتخبون أيضاً أعضاء البرلمان من أجل البرلمان الوطني (جمعية الجمهورية)، مثل أي منطقة أخرى في البرتغال (كل من هاتين المنطقتين

² بدّل دستور 1828 اسم وتكوين البرلمان، وقد أصبح يتكون الآن من مجلس النواب (المنتخبون بالفعل بالتصويت المباشر) ومجلس الشيوخ، وكلاهما مُنتخب بالتصويت العام.

³ في 1918، أصبح مجلس الشيوخ مجلساً قِبَل نقابي مكوناً من ممثلين للمناطق والمهن.

تمثل دائرة فيما يختص بالعملية الانتخابية). وحيث إنها نسبة صغيرة جداً من السكان وحالة خاصة جداً، فإنها لم تبرر في ذلك الوقت إقامة مجلس تشريعي أعلى لهذه الأغراض فقط.

علاوة على ذلك، فإن الحجتين التقليديتين الأخرتين لتبرر وجود مجلس تشريعي أعلى - تمثيل أعضاء الطبقة الأرستقراطية أو أعضاء المصالح القطاعية - أيضاً غير منطقيتين بالنسبة للسياق البرتغالي الحالي، وكذلك أيضاً الحجة المحافظة، على سبيل المثال، التي كثيراً ما تُستخدم من قبل الفرنسيين.

بيد أن علينا التوقف عند دور المحكمة الدستورية. ففي بعض السياقات، اعتبر المؤلفون أن المحاكم الدستورية يمكن أن تلعب الدور نفسه الذي يلعبه المجلس التشريعي الأعلى. وبأشكال عدة، يمكن القول إن هذا صحيح في النظام السياسي البرتغالي. فرغم أن ثلثي القضاة منتخبون من قبل البرلمان (ولذا يمكن النظر إليهم على أن لديهم بعض التعاطف مع قوى سياسية معينة)، فإن الثلث ليس كذلك، فهو معين للقيام بذلك الدور. إضافة إلى هذا، فإن عضوية المحكمة الدستورية مكونة من قضاة ذوي سمعة طيبة جداً، وتتمتع آرائهم باحترام شديد. وعلى مر السنين، لعبت هذه المحكمة دوراً مهماً في العزل وفي المراقبة وإحداث التوازن، وهو ما يجادل البعض أنها وظيفة نوع تأملي من المجالس التشريعية العليا. وفي نظام سياسي تلعب فيه الأحزاب السياسية دوراً رئيسياً، كما هو الحال في البرتغال، لعبت المحكمة الدستورية دوراً وسيطاً رئيسياً، لتمتعها بشرعية كبيرة في القرارات التي توصلت إليها. ومع المحكمة الدستورية، يؤدي أيضاً بالطبع رئيس الجمهورية دور الحكم والوسيط. لكن فيما يتصل والدور التأملي الذي قد يلعبه مجلس تشريعي أعلى، يمكننا أن نرى أن الدور يؤدي بوضوح شديد من خلال المحكمة الدستورية. هذا ويرتبط دور الرئيس، بقدر أهميته، بالشخص الفعلي الذي يتولى ذلك الدور، بينما المحكمة لها ميزة كونها جماعية وتتمتع بشرعية لا تعتمد على مجرد الانتخاب السياسي.

ملخص أسباب عدم اختيار نظام ذي مجلسين تشريعيين:

- التراث التاريخي للمجالس التشريعية العليا غير الديمقراطية، ومضمونه السلبي جداً؛
- كون البلد صغير الحجم وذا هوية وحدوية كبيرة؛
- وجود المحكمة الدستورية التي تؤدي دوراً تأملياً ووجود مجلس اقتصادي واجتماعي ومجلس الدولة، كما سبق الذكر.

ملخص أسباب اختيار نظام أحادي المجلس:

- تأدية السلطات البرلمانية التقليدية: المراقبة النيابية والتشريعية والسياسية على السلطة التنفيذية، وإقرار ميزانية الدولة (لا لفرض ضرائب في غياب ممثلين عن الشعب) والنقاش الجمعي للخيارات السياسية المختلفة؛
- في الوقت نفسه، ضمان كل من الشرعية والتمثيل الديمقراطي (أعضاء، من عدة أحزاب سياسية، منتخبون انتخاباً مباشراً من قبل الشعب) ونظام أقل تعقيداً وأكثر فعالية (فيما يخص العملية التشريعية البرلمانية بشكل رئيسي)؛
- مشاركة ممثلين عن كل المواطنين في القرارات السياسية الرئيسية: "ما يتعلق بالكل، يجب أن يقرره الكل".

دستور ٢٠١٣ والبرلمان: لماذا نرجح نظام الغرفتين؟

د. أحمد عبد ربه

أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة، والجامعة الأمريكية

مع كل تغيير مزعم عقده في الدستور المصري يبرز على السطح جدل متجددا دوما متعلق بجدوى تبني نظام البرلمان ذو الغرفتين، مع مطالب متزايدة بالغاء الغرفة الأعلى (مجلس الشورى) والاكتفاء بمجلس واحد فقط تحت مسمى مجلس الشعب أو النواب (حسب تسمية دستور ٢٠١٢). ولأن ومع انتقالنا المزمع الى اقرار دستور جديد في عام ٢٠١٣ بعد ايقاف العمل بنسخة ٢٠١٢، يتجدد الجدل مرة أخرى وخصوصا بعد أن خرجت لجنة الخبراء العشرة التي تم تشكيلها بقرار جمهوري بنسخة مقترحة للوثيقة الدستورية الجديدة حاذفة لكل المواد المرتبطة بمجلس الشورى في نسخة ٢٠١٢ وهو الأمر الذي لاقى استحسان البعض وخصوصا ممن يرون أن مجلس الشورى لاقية له كونه مجلس ارتبط في التجربة التاريخية المصرية بالتعيين والعمل الاستشاري وليس التشريعي وهو ما من شأنه تضييع الوقت واستنزاف الموارد دون طائل، ولاقى ذلك المقترح اعتراض فصيل آخر رأى في مجلس الشورى ضرورة تشريعية تماشيا مع الاتجاه الحديث في الديمقراطيات التمثيلية لاعتماد نظام الغرفتين مما يؤدي إلى ثقل العملية التشريعية وتجويدها وتحقيق مبدأ التوازن بين السلطات.

في هذا السياق تقدم تلك الورقة المتواضعة تأصيل للخبرة المصرية المتعلقة بالبرلمان ثنائي الغرفة مع التركيز على فترة مابعد يناير ٢٠١١، وتقديم أهم الاطروحات والحجج المطروحة من كل فريق منتهية بتقديم مقترح لتبني نموذج مقترح للغرفة العليا في هذا الإطار.

أولا: البرلمان ثنائي الغرفة (الخبرة المصرية)

تراوحت الخبرة المصرية بين استخدام نظام المجلس الواحد والمجلسين عبر تاريخها النيابي. فقد أخذت مصر بنظام المجلسين في ظل دستور 1923 حيث تكون البرلمان من مجلس الشيوخ ومجلس النواب. لكنها عدلت عنه وعادت إلى نظام المجلس الواحد مع دساتير 1956 و 1958 المؤقت ودستور 1964. ورغم ان دستور ١٩٧١ الدائم قد اعتمد في البداية نظام المجلس الواحد إلا أنه عادللأخذ بنظام المجلسين مرة أخرى بموجب تعديلات أدخلت عليه في ١٩٨٠ لانشاء ما عرف بمجلس الشورى والذي استمر في التجربة المصرية بلا انقطاع حتى جاءت النسخة المقترحة من لجنة الخبراء في ٢٠١٣ لتقترح الغائه. وقد استمر العمل بنظام المجلسين بعد قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011، وذلك بموجب الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة -بصفتها القائم على إدارة شؤون البلاد بعد الثورة- في مارس 2011 عقب تعطيل العمل بدستور 1971.

وكان من المقرر لنظام المجلسين أن يستمر بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير بموجب دستور 2012، حتى تم تعطيل العمل به اعتبارا من 3 يوليو 2013 تراتبا على أحداث 30 يونيو 2013، ولم يتطرق الإعلان الدستوري الصادر عن الرئيس المؤقت للدولة بتاريخ 8 يوليو 2013 إلى مسألة تركيبة البرلمان إذ اكتفى في المادة ٢٤ فقرة (١) بالإشارة إلى تولى رئيس الدولة سلطة لحين انتخاب المجلس الأدنى "مجلس النواب" دون إشارة إلى المجلس الأعلى .

وبموجب نص الإعلان الدستوري ذاته شكل رئيس الدولة لجنة من عشرة خبراء لإدخال تعديلات على دستور 2012 المعطل، تعرضها فور الإنتهاء منها على أخرى مؤلفة من خمسين عضوا، يمثلون كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية. وقد جاءت

المسودة الأولى للدستور الصادرة عن لجنة العشرة في أغسطس 2013 والمطروحة أمام لجنة الخمسين لتضع نهاية لنظام المجلسين وذلك بإلغائها مجلس الشورى واقتراح تشكيل البرلمان المصري من مجلس واحد هو مجلس الشعب.

وبغض النظر عن تركيبة مجلس الشورى التي كانت تتيح لرئيس الجمهورية تعيين ثلث أعضائه- ثم تقلص هذا العدد إلى عشر الأعضاء بموجب دستور 2012 المعطل- والتي تجعل من هذا المجلس أداة طيعة في يد من يملك سلطة التعيين، لم يتمتع مجلس الشورى منذ إعادته للحياة البرلمانية في عام 1981 وحتى عام 2007 إلا بسلطة محدودة اقتصرت إلى حد كبير في إبداء الرأي - غير الملزم- على مشروعات القوانين المكملة للدستور. الأمر الذي شهد تطوراً نسبياً بفضل تعديلات عام 2007 على دستور 1971 حيث باتت موافقة مجلس الشورى "واجبة" على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وعلى مشروعات القوانين المكملة للدستور، وعلى معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة والتي تتعلق بحقوق السيادة.

ثم جاءت الفترة اللاحقة لثورة الخامس والعشرين من يناير 2011 بتطور آخر ملموس على حدود دور مجلس الشورى حيث أعاد له الدور التشريعي الحقيقي مع مجلس النواب لاسيما بعد إقرار دستور 2012- من خلال المواد (1, 82, 83, 94, 97, 111, 112, 128, 129, 130, 131) حيث بات المجلس يلعب دور تشاركي مع المجلس الأدنى (مجلس النواب) كما حصل على صلاحيات أخرى كضرورته موافقته على إعلان حالة الطوارئ في حالة غياب مجلس الشعب، وايضا الموافقة على قرار رئيس الجمهورية بتعيين وعزل رؤساء الأجهزة الرقابية والهيئات المستقلة. حتى أن الدستور ذاته (دستور 2012) أعطى صلاحية إستثنائية لمجلس الشورى القائم آنذاك بتولى سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد (وهو مجلس الشعب بعد تغيير تسميته بموجب دستور 2012 المعطل) لتنتقل السلطة التشريعية كاملة إليه فور انتخابه ولحين انتخاب مجلس الشورى الجديد. وبالفعل استقرت سلطة التشريع في يد مجلس الشورى بعد حل أول مجلس شعب منتخب بعد ثورة يناير 2011 بموجب حكم قضائي لعدم دستورية قانون الانتخابات، واستقرت في حوزته منذ إقرار دستور 2012 حتى تم تعطيله في 3 يوليو 2013 وتم حل مجلس الشورى أيضا بعد ذلك مباشرة بموجب الإعلان الدستوري الصادر في 8 يوليو 2013.

ثانيا: البرلمان المصري بين الغرفة الواحدة والغرفتين

بينما يتجادل أنصار كل فريق حول الشكل الأمثل للنظام، يقدم هذا الجزئ من الورقة الحجج والتبريرات وراء كل فريق محاولا البحث عن معيار واضح لتمايز الغرفتين.

حيث يؤسس الفريق الأول الرفض للغرفة الثانية وجهة نظره على العديد من النقاط أهمها:

- 1) المجلس الثاني في الخبرة المصرية عادة ما كان مجرد مجلس استشاري يمكن التغاضي عنه والاستعانة بالعديد من المجالس القومية المتخصصة عوضا عنه طالما أنه لايقوم بدور تشريعي.
- 2) يكلف المجلس الثاني ميزانية الدولة ملايين الجنيهات في شكل مرتبات للعاملين ومكافآت للأعضاء فضلا عن تكلفة اجراء الانتخابات نفسها في وقت تعاني منه مصر العديد من الأزمات الاقتصادية.
- 3) يعطل المجلس الثاني عملية التشريع ويجعلها أكثر بطئا في وقت تحتاج فيه مصر إلى تدوير عجلة التشريع لتغيير منظومة القانون العطب والمعطلة في مصر.
- 4) وجود تعيينات كثيرة في مجلس الشورى يجعله مجلسا سلطويا ونخبويا غير معبرا عن إرادة الجماهير.

ويتجدر الإشارة أن هذا الفريق وان كان يحمل حججا وجيهة فيما يتعلق بالعبئ التي قد تتحمله ميزانية الدولة، فضلا عن تعطيل عملية التشريع، إلا أنه يخلط بين الخبرة التاريخية المصرية الحديثة في عهد الجمهورية وبين واقع الغرفة العليا في معظم الديمقراطيات الحديثة، فبغض النظر عن مستوى أداء مجلس الشورى في الخبرة المصرية، قد تجد الغرفة العليا في مصر سند

وجودها كمؤسسة تشريعية موازنة لمجلس الشعب في ضوء اعتبار أساسي يتعلق بطبيعة النظام الانتخابي القادم، وما إذا كان سيتم إقرار الانتخاب بالنظام الفردي أم بنظام القائمة. إذ يرى المحللون أن التخلي عن نظام المجلسين (بالغاء مجلس الشورى) مع الأخذ بنظام الانتخاب الفردي في اختيار أعضاء مجلس الشعب يمكن أن يؤدي في نهاية الأمر إلى سيطرة الحكومة على البرلمان وتحوله إلى برلمان خدمي لا تشريعي؛ حيث أن نظام الانتخاب الفردي يعني أن يتكون مجلس الشعب من أفراد (مستقلين) وليس من كتل حزبية، ومن ثم فلن تكون داخله أغلبية برلمانية واضحة أو مستقرة، وبالتالي سوف يغير العضو مواقفه حسب تفاهماته مع التي ستظل الطرف الأقوى لما لديها من موارد وسلطة قد يحتاجها العضو ليحافظ على شعبيته بين ناخبيه، وبالتالي قد لا يهتم بعمل المجلس أو بالتشريع مما يجعل الحكومة أكثر استفاداً بالحكم، وهنا تأتي أهمية وجود مجلس ثاني كضمانة للاستقرار السياسي والكفاءة التشريعية، الأمر الذي يتوقف تحققه على مدى المغايرة في تركيبة المجلسين بحيث لا يصبح كلاهما صورة من الأخر، ومدى التوازن المحقق بينهم في الاختصاصات والصلاحيات.

بينما يرى الفريق الثاني (ومن ضمنه كاتب هذه السطور) أن وجود البرلمان بغرفتيه هو أمر ضروري وحتمي لاعتبارات نظرية وعملية وذلك على النحو التالي،

أولا الاعتبارات النظرية:

يرى عدد من علماء وباحثي العلوم السياسية أن هناك نظرية متكاملة لغرفتي البرلمان Bichameralism تعتبر أن تبني نظام الغرفتين يحقق مايلي:

أولاً: يساعد على تمثيل الأقاليم والمناطق الجغرافية بقدر يحقق العدالة بين تمثيل السلطة الفيدرالية ووحداتها المؤتلفة (كما هو الحال في الدول الفيدرالية أو تلك المركزية التي تتبع قدر معقول من سياسات اللامركزية كما هو الحال في دول مثل فرنسا أو اليابان).
ثانياً: يحقق التوازن بين التمثيل الشعبي وبين تمثيل النخب والكفاءات التي قد لا تستطيع المنافسة في أجواء شعبية.

ثالثاً: يحقق مزيداً من المراجعات والتوازنات للتشريعات التي تصيغها الغرف الدنيا من خلال مناقشة مستفيضة لمشاريع القوانين وهو ما يتيح الفرصة لتجويد الأخيرة ونقلها.

رابعاً: يحقق مزيداً من تفتيت السلطة ومنع احتكارها في يد تيار بعينه قد يسيطر على الغرف الدنيا مما يؤدي إلى المزيد من التوازن بين السلطات وحتى داخل مركز صنع القرار (تشريع القوانين) في المؤسسة الواحدة.

ومن الناحية العلمية فتحتاج مصر إلى هذا النظام ذو الغرفتين من أجل تحقيق مايلي:

أولاً: من أجل تجنب سيطرة تيار بعينه على عملية التشريع، ففرضاً أن انتخابات مجلس الشعب سيطر عليها تيار بعينه في فترة زمنية معينة فإن إجراء انتخابات مجلس الشورى في فترات وتوقيات مختلفة يساعد على صعود تيار أو تيارات أخرى مؤتلفة.

ثانياً: سيساعدنا هذا النظام على تحقيق تمييز إيجابي لبعض الفئات الأقل حظاً كالعمال والفلاحين والمرأة والأقباط من خلال اتباع نظام الكوتة. والحفاظ على المجلس الأدنى للمنافسة الانتخابية المفتوحة.

ثالثاً: سيحقق هذا النظام فرصة للكفاءات العلمية والمهنية والتكنوقراط الذين نحتاج إلى خبراتهم في عملية التشريع الترشح في أجواء أقل شعبية وتقييد من انتخابات المجلس الأدنى عن طريق وضع شروط أصعب للترشح كالسن والمؤهلات والخبرات... الخ.

رابعاً: سيساعد هذا النظام على تجنب توقف عملية التشريع أو استئثارها بواسطة سلطات أخرى كالرئيس أو مجلس الوزراء حال حل المجلس الأدنى، بحيث يحصل المجلس الأعلى على حصانة ضد الحل.

ثالثا نموذج مقترح لمجلس الأدنى:

حال اقتناع أعضاء اللجنة الموقرة بضرورة وجود مجلس أعلى فإني أقترح النموذج والجراءات التالية:

(1) من حيث التسمية: أقترح اسم مغاير لمجلس الشورى نظرا للسمعة السيئة التي أرتبطت بالأسم عبر عقود من الممارسة الضعيفة والصبغة الاستشارية لهذا المجلس بهذا المسمى. وهنا اقترح اما العودة لمسمى مجلس الشيوخ وهو المسمى التاريخي للمجلس فى الخبرة المصرية. أو مسمى مجلس المستشارين وهو ما أرجحه كون مسمى الشيوخ به قدر من النقل على السمع وله ابحاث شعبية غير حيادية فضلا عن أن المسمى نفسه به تحيز جنسى (gender) بحيث لن يكون معبرا عن المرأة.

(2) من حيث العدد: أقترح عدد أقل من مجلس الشعب وربما يتراوح بين ٢٥٠ و ٣٠٠ عضو.

(3) من حيث شروط الترشيح، فاقترح وجود شرطين أساسيين كما كان الحال فى دستور ٢٠١٢ بحيث لا يقل سن المرشح عن ٤٠ عاما ميلاديا وأن يكون حاصلًا على المؤهل العالى على الأقل، فضلا عن شروط أخرى خاصة بالتمييز الإيجابى كما سيوضح أدناه.

(4) من حيث التمثيل فاقترح أن تحصل الفئات التالية على تمييز ايجابى (المرأة، الأقباط، سكان سيناء والنوبة والصحراء الغربية، المصريون فى الخارج، العمال والفلاحين). فضلا عن عدد آخر محدود للغاية بالتعيين أو العضوية التلقائية. وحتى تضح الفكرة أكثر دعونا نقترح المثال التالى:

- عضوية المجلس ٣٠٠ عضو
- به تمييز ايجابى (كوتة) مخصصة للمرأة ١٠٪ أى ٣٠ عضوة، و ١٠٪ للأقباط أى ٣٠ عضوا، و ٥٪ للمصريون فى الخارج أى ١٥ عضوا حسب كثافة تواجد المغتربين فى القارات المختلفة (راجع الدستور الايطالى)، و ٥٪ للمناطق الجغرافية المختلفة (سيناء والنوبة والصحراء الغربية) أى ١٥ عضوا، و ٢٠٪ للعمال والفلاحين أى ٦٠ عضوا، فيكون المجموع = 150 عضوا.
- و ١٠ أعضاء بالتعيين المشروط، ممثلين للمجالس القومية كالمجلس القومى لحقوق الانسان والمجلس القومى للمرأة، والمجلس القومى للأمومة والطفولة ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى (حال اقراره)، ومجلس مكافحة الفساد (حال اقراره) وعدد لايتجاوز ٥ من الشخصيات العامة التى لها انجازات فريدة كالحاصلين على جوائز نوبل وغيرها من الشخصيات المصرية المرموقة محليا واقليميا ودوليا. فيكون الاجمال 160 عضوا.
- ومقعد واحد بالتعيين التلقائى محجوز لرئيس الجمهورية حال انتهاء فترته (أو فترتيه) ويكون ذلك لفترة واحدة فقط تالية لتقاعده (انتهاء عمله كرئيس للجمهورية) راجع النموذج الايطالى.
- ثم يتم التنافس المفتوح على 140 مقعد (139) على مستوى الجمهورية.
- يكون التنافس المفتوح بالنظام الفردى (حال اقرار القوائم فى الغرفة الدنيا) أو بالنظام المختلط.
- نظرا للرغبة فى مزيد من الوقت لسن قوانين ولوائح منظمة لهذا النظام الجديد فضلا عن الرغبة فى عدم تعطيل العملية التشريعية وخاصة فى العامين القادمين نظرا لحساسية المرحلة قد ينص الدستور على أن انتخابات مجلس الشورى بهذا النظام تبدأ بعد عامين من الآن وفى خلال هاذين العامين يكون لدينا غرفة واحدة بشكل مؤقت. واذا كان الرد على ذلك المقترح بأن نترك المجلس الأعلى بهذا التشكيل لتعديل دستورى لاحق، فالرد ان هذا غير مضمون نظرا لتعقيد عملية تعديل الدستور فتكون هناك فرصة ضائعة ان لم نستغلها من الآن.
- يتم تحصين المجلس من الحل لضمان استمرار العملية التشريعية حال حل المجلس الأدنى.

- لا يشكل المجلس الأعلى الحكومة ولا يسحب منها الثقة مقابل تحصينه من الحل ولكنه يظل قادرا على مسائلة مجلس الوزراء.
- قد تسحب من المجلس الأعلى بعض الصلاحيات الأخرى كإقرار الموازنة العامة أو مناقشة ميزانية الدفاع وتشريعات القوات المسلحة المختلفة. ويكون التركيز على التشريعات الأخرى وخاصة تشريعات الصحة والتعليم والبيئة ومكافحة الفقر وغيرها من التشريعات التي تتطلب خبرات وكفاءات.
- فى حال الخلاف فى الرأي بين المجلسين الأعلى والأدنى بخصوص التشريعات المذكورة أعلاه تشكل لجنة مشتركة من المجلسين لحسم الموضوع وفى حالة عدم التوصل الى صيغة وسط خلال فترة محددة يتم الحسم لصالح رأى المجلس الأدنى (راجع النموذج اليابانى).

فى تقدير كاتب هذه السطور فأن تطبيق هذا النظام سيحقق المميزات التالية فى الحالة المصرية:

- الاستجابة لمطالب الكوتة والتمثيل الإيجابى للفئات الأقل حظا (المرأة والأقباط).
- تجاوز مأزق تمثيل العمال والفلاحين فى المجلس الأدنى.
- تمثيل المناطق الجغرافيا الأقل تنمية ومازالت بعيدة عن صانع القرار المصرى وتحقيق مزيد من الدمج لأبنائها.
- عدم تعطيل العملية التشريعية خلال العامين القادمين نظرا لحساسية المرحلة.
- عدم تعطيل المشاريع الحالة التي لا تحتتمل التأخير (كالموازنة العامة للدولة)
- تحقيق قدر من الاستقلالية المنضبطة للمؤسسة العسكرية بحيث لا تناقش تشريعاتها وميزانيتها سوى فى المجلس الأدنى فقط.
- التوازن بين التمثيل المفتوح للتيارات السياسية والأخر المعبر عن فئات مميزة ايجابيا وهو ما يمنع هيمنة التيارات السياسية بشكل مطلق فى العملية التشريعية.