

المجالس الثنائية:

(الهيئات التشريعية ذات المجلسين)



آب/أغسطس ٢٠١٤

نظرة عامة

ماذا؟

• البرلمان أو الهيئة التشريعية (ذات المجلسين) هي هيئة يتقاسم فيها مجلسان السلطة التشريعية.

لماذا؟

تشمل الأهداف المعتادة: تمثيل حكومات الأقاليم، والعمل كهيئة مراجعة وتدقيق خبيرة، وتوفير المزيد من الضوابط الديمقراطية على سلطة المجلس الأدنى أو توفير التمثيل لمختلف المصالح الاجتماعية والاقتصادية أو الأقليات العرقية والثقافية.

لم لا؟

يمكن للمجلس الواحد أن يكون أقل كلفة، وأبسط وأكثر كفاءة، ويتجنب ازدواجية العمل والعرقلة، بينما تتركز المسؤولية الديمقراطية في مجلس منتخب واحد.

يمكن للضوابط والتوازنات التي يوفرها وجود مجلسين أن تتوفر من خلال مؤسسات أخرى، دون الحاجة إلى مجلس تشريعي ثانٍ.

أين؟

هناك حوالي ٨٠ بلداً في سائر أنحاء العالم فيها هيئات تشريعية ثنائية المجلس.

بشكل عام، فإن وجود مجلسين أكثر شيوعاً في الدول الاتحادية والكبيرة والرئاسية، في حين أن وجود مجلس واحد أكثر شيوعاً في الدول الأحادية والصغيرة والبرلمانية.

حول هذه السلسلة

ترمي هذه الكراسات الأساسية التي تتناول بناء الدساتير إلى مساعدة الدول في بناء دساتيرها أو إنجاز عمليات إصلاح دستوري عبر: (١) مساعدة المواطنين والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين وأعضاء الجمعيات التأسيسية في اتخاذ خيارات دستورية حكيمة؛ (٢) مساعدة موظفي المنظمات الدولية الحكومية وأطراف خارجية أخرى في تقديم دعم مفيد ومدروس ووثيق الصلة بالظروف السياقية لصناع القرار المحليين. وقد صممت الكراسات لتكون مدخلاً للقراء غير المختصين، ومفكرات مكثفة ملائمة لذوي المعرفة أو الخبرة في بناء الدساتير. وهي تهدف بترتيب مواضيعها وفق الخيارات العملية التي يواجهها بناء الدساتير، إلى إيضاح قضايا معقدة بطريقة مبسطة ومختصرة.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

ما القضية؟

تعطي جميع الأشكال الحديثة للديمقراطية موقفاً محورياً لمجلس المداولات والتشريع، الذي يتم اختيار أعضائه بالاقتراع العام من خلال انتخابات حرة وعادلة ومنتظمة. إلا أن ثمة مخاوف حول قدرة مجلس منتخب واحد على تمثيل مجتمع متنوع. إن وجود مجلس تشريعي ثانٍ يمكن أن يحقق تمثيلاً أكثر دقة واكتئاباً للمجتمع، مع تمثيل أكبر للأقليات المنطقية والطائفية وغيرها. كما أن ثمة مخاوف من آثار تركيز السلطة في مجلس منتخب واحد، حيث يمكن لغياب الضوابط والتوازنات في مجلس واحد أن يؤدي إلى قرارات متسارعة لم تتم دراستها بشكل كافٍ، وإلى تشريعات تشوبها الأخطاء التقنية، أو إلى سن تشريعات مفرطة في الحزبية لا تستوعب الآراء التي تتمسك بها الأقليات بقوة. ولهذا الأسباب، فإن لدى العديد من البلدان مجلساً تشريعياً ثانياً، يكون في معظم الأحيان ذا تركيبة ووظائف وصلاحيات مختلفة - لتحقيق التكامل والتوازن مع المجلس الرئيسي. لكن في العديد من السياقات يمكن للمجلس الثاني أن يضيف تعقيدات، وتأخيرات ونفقات إضافية دون أن يحقق ميزات إضافية. إن هيئة تشريعية مكونة من مجلس واحد حسن التصميم، مع توازنات وضوابط من خارج البرلمان، قد تكون أكثر ملاءمة.

هل ينبغي أن يكون هناك مجلس ثانٍ؟

أسباب وجود مجلس ثانٍ

هناك العديد من الأسباب التي تدفع الدول لإختيار تأسيس مجلس ثانٍ، وهي كما يلي:

التمكن من تطبيق مبادئ مختلفة في التمثيل: معظم الهيئات التشريعية تُنتخب من خلال نظام يمثل الشعب طبقاً لتفضيلاتهم الحزبية و (أحياناً) الدوائر الانتخابية الجغرافية، وعادة على أساس صوت واحد للشخص الواحد. وهذا يعكس المساواة بين المواطنين في الدولة. يمكن لوجود مجلس ثانٍ أن يسمح بتطبيق مبادئ أخرى في التمثيل، بحيث تشمل التنوع الموجود في الدولة. على سبيل المثال، فإن مجلساً ثانياً يمكن أن يجعل تركيبة التمثيل على أساس الوحدات المنطقية (ولايات، أقاليم، مناطق)، ويمكن أن يمثل مجتمعات محلية معينة محددة على أساس الدين أو العرق أو اللغة أو الثقافة، أو أن يصمم لزيادة تمثيل النساء والطبقات الاجتماعية والاقتصادية المهمشة، أو مجموعات مصالح معينة، أو الشباب أو المعاقين. وإذا انتخب بشكل مباشر، فإن بإمكانه استخدام نظام انتخابي مختلف أو أن يتم اختيار أعضائه لفترات مختلفة.

تحسين عملية تفحص التشريعات ومراجعتها: يمكن لمجلس ثانٍ أن يوفر منتدى إضافياً يتم فيه تفحص التشريعات المقترحة بطريقة هادئة وبعيدة عن العواطف. في العديد من الحالات، قد يُنظر إلى هذا كجزء من دستور مختلط، حيث يتم تحقيق التوازن مع الانتخابات الديمقراطية من خلال التعيينات حسب الكفاءة والمؤهلات من بين أولئك الذين لديهم المؤهلات والتجارب والخبرات المناسبة. ويكون الهدف عادة ليس الطعن بمحتوى القرارات المتعلقة بالسياسات بل السماح بالتفكير المتروكي مرة أخرى، من أجل تحسين الجودة التقنية للقوانين وتجنب القرارات المتسارعة وغير المدروسة.

توفير ضوابط وتوازنات ديمقراطية إضافية في العملية التشريعية: إذا كان هناك مجلس تشريعي واحد فقط، فإن الحزب الذي يفوز بالأغلبية في ذلك المجلس يمكن أن يحصل على سيطرة غير محدودة على السلطة التشريعية. أما وجود مجلس ثانٍ، خصوصاً إذا كانت تركيبته مختلفة عن تركيبة المجلس الأول، وإذا تم اختيار أعضائه في دورة انتخابية مختلفة وكان يتمتع بشرعية ديمقراطية ماثلة، فإنه يمكن أن يزيد من عدد اللاعبين الذين يتمتعون بسلطة عرقلة التغييرات التشريعية (لاعبو الفيتو). ومن شأن هذا أن يوفر ضوابط إضافية، تساعد في منع ما يسمى 'استبداد الأغلبية' والتغييرات ذات الدوافع الحزبية والتي تؤدي إلى انقسامات.

١ مصطلحات المجلس الأعلى، و 'الغرفة العليا' و 'المجلس الثاني' أو 'الغرفة الثانية' تستعمل على نطاق واسع في سائر أنحاء العالم. ولغاياتنا، فإن هذه المصطلحات مترادفات ويمكن استبدال أحدها بالآخر. (الاستثناء البارز الوحيد هو في هولندا، حيث، ولأسباب تاريخية، تكون هذه المصطلحات معكوسة).

الإرث التاريخي: في بعض البلدان مجلس ثانٍ لأسباب تاريخية بشكل رئيسي؛ حيث تم تبنيه في مرحلة معينة من تاريخ الأمة وظل موجوداً بقوة التقاليد، أو لأن المؤسسات القائمة تتمتع بقوة الحفاظ على الذات. وربما تمت استعارة نظام المجلسين من بلد مجاور أو تم فرضه من قبل قوة استعمارية منسحبة، دون الكثير من التفكير حول ما إذا كان المجلس الثاني ضرورياً أو مفيداً. ليس هذا سبباً جيداً بالضرورة للمحافظة على المجلس الثاني أو إعادة إحيائه في لحظات التغيير المؤسساتي؛ فبلدان مثل الدنمارك والسويد، على سبيل المثال، ألغت المجلس الثاني فيها، وسعت لتحقيق تمثيل وتوزيع للصلاحيات أكثر توازناً من خلال وسائل أخرى.

الأسباب الداعية لعدم تبني نظام المجلس الثاني

الصراع والتأخير وغياب المسؤولية: إذا كان هناك مجلسان فيها أغليبتان متعارضتان ويتمتعان بصلاحيات متساوية تقريباً، فإن الصراع السياسي بينهما يمكن أن يؤدي إلى عرقلة العملية التشريعية أو وصولها إلى طريق مسدود. يمكن أن تحبط المطالب الشعبية من قبل مجلس ثانٍ عنيده أو أن يتم منع إجراء إصلاحات ضرورية. وقد يكون من الصعب على الجمهور تحديد المسؤول عن فشل السياسات، وثمة مخاطرة في انهيار النظام نتيجة السعي لتحقيق النتائج خارج العمليات الدستورية.

الازدواجية غير الضرورية: إذا كان للمجلسين أغلبية متشابهة، فإن إحداهما تشكل نسخة غير ضرورية عن الأخرى، ما يضيف تعقيدات مؤسسية دون تحقيق مكاسب تذكر من حيث حصائل السياسات.

التكلفة: إن وجود مجلس تشريعي آخر يعني وجود عدد أكبر من السياسيين والموظفين الإداريين والداعمين، والمزيد من نفقات السفر والإقامة، إضافة إلى التكاليف المرتبطة بصيانة مكان آخر تعقد فيه جلسات هذا المجلس. في بلد نامٍ، يمكن أن يشكل ذلك ضغطاً كبيراً على الخزنة العامة التي يمكن أن تنفق أموالها بشكل أفضل على أمور أخرى.

بدائل المجلس الثاني

يمكن للوظائف التي يؤديها مجلس ثانٍ أن يتم أدائها من قبل مؤسسات أخرى. إن مجرد القول بالحاجة إلى هذه الوظائف، لا يعني بالضرورة الحاجة إلى مجلس ثانٍ.

استفتاءات فيتو الأقليات/ استفتاءات إلغاء القوانين: يمكن أداء وظيفة الضبط الديمقراطي الذي يقوم به المجلس الثاني عن طريق الاستفتاءات التي تدعو إليها أقلية برلمانية (على سبيل المثال كما في الدنمارك)، أو من قبل عدد معين من المقترعين (كما في إيطاليا ولاتفيا)، أو من قبل رئيس دولة منتخب مباشرة (كما في أيسلندا). وبشكل جوهري، فإن هذه الترتيبات تجعل من الشعب بأكمله مجلساً ثانياً، فيما يشكل ضغطاً شعبياً قوياً يمكن أن يمنع الأغلبية التشريعية المقيمة أو النخب الحاكمة الأخرى من الانحراف بعيداً عن رغبات الناس فيما يتعلق بقضايا جوهريّة. في أيسلندا على سبيل المثال، استخدم الرئيس صلاحياته للدعوة إلى استفتاءات من أجل إحالة مشروع قانونين لسداد القروض إلى الشعب، كان المشروعان قد مررا في البرلمان، لكن الشعب عارضهما بقوة. إلا أن مساوئ ذلك تتمثل في أنه من المحتمل أن تكون عملية الاستفتاء مربكة ومكلفة أكثر مما ينبغي ويمكن أن تؤدي إلى الانقسام، وهو ما يدفع إلى عدم استخدامها إلا في القضايا الجوهرية. نتيجة لذلك، فإن هذه الآليات غير مناسبة لمعالجة قضايا الجودة التقنية للتشريعات.^٢

الهيئات الشبيهة بالمجالس الثانية: يمكن لأغراض المجلس الثاني أن تتحقق من خلال مؤسسات أخرى (هيئات شبيهة بالمجالس الثانية) تفتقر إلى الصفة الرسمية والمكانة التي يتمتع بها البرلمان، لكن يُعترف بها دستورياً وتمنح دوراً استشارياً في العملية الاستشارية وعملية صنع السياسات:

- يمكن أن يتحقق التمثيل الوظيفي أو تمثيل المجموعات المختلفة من خلال هيئات مثل المجالس الاجتماعية-الاقتصادية التي تجمع العمال ورجال الأعمال وأصحاب المهن، إلخ. مثل هذه المجالس موجودة في فرنسا وإيطاليا ولكسمبورغ، إضافة إلى بلدان أخرى.

٢ انظر الكراسة الأساسية حول الديمقراطية المباشرة، للمزيد من المعلومات حول استفتاءات فيتو الأقليات واستفتاءات إلغاء القوانين.

- في بعض البلدان، يمكن تمثيل الزعماء التقليديين أو زعماء القبائل في مجلس استشاري خاص، مثل مجلس الزعماء في بوتسوانا أو المجلس الوطني للزعماء في فانواتو.
- يمكن تحقيق التمثيل للمناطق المختلفة من خلال اجتماعات أكثر أو أقل رسمية لرؤساء الحكومات المحلية. في كندا على سبيل المثال (التي تتبع نظام المجلسين، لكن فيها مجلس ثانٍ ضعيف نسبياً)، يجري هذا التمثيل من خلال مؤسسات مثل مجلس الاتحاد (وهي جمعية تمثل رؤساء وزراء المقاطعات والأراضي الكندية) ومؤتمر الوزراء الأولين (وهو اجتماع لرؤساء وزراء المقاطعات والمناطق مع رئيس الوزراء الاتحادي). ليس لهذه المؤسسات مكانة دستورية رسمية، لكنها تلعب دوراً سياسياً مهماً في النظام الكندي القائم على الفيدرالية التفاوضية.
- يمكن أداء وظيفة المراجعة التقنية من قبل مجلس الدولة (كما هو الحال في هولندا) أو المجلس القانوني (كما في السويد) الذي يتكون من خبراء قانونيين وإداريين، أو من قبل نظام أقوى للجان البرلمانية.

قواعد الأغلبية المتوافقة: يمكن توفير الحماية للأقليات العرقية أو اللغوية أو غيرها من المجموعات التي تعرضت تقليدياً للإقصاء من خلال قواعد تقييد حكم الأغلبية، وتعطي هذه المجموعات سلطة الفيتو داخل نظام أحادي المجلس (على سبيل المثال المادة ٨١ من دستور كوسوفو لعام ٢٠٠٨).

الحصص الانتخابية في النظام أحادي المجلس: يمكن التشجيع على مشاركة المجموعات التي تعرضت تقليدياً للإقصاء في عملية صنع القرار السياسي ودعمها، من خلال ترتيبات انتخابية في نظام أحادي المجلس. على سبيل المثال، تحتفظ نيوزيلندا بسبعة مقاعد لناخبي الماوري (السكان الأصليون) في نظام أحادي المجلس يمنحهم خيار التصويت في سجل انتخابي منفصل. لبنان يوفر تمثيلاً متساوياً للمسلمين والمسيحيين في مجلس واحد. يمكن التفكير بمثل هذه الأحكام، التي تناقش في كراسة أساسية منفصلة، كبديل لنظام المجلسين.

اتخاذ القرار حول ما إذا كان ينبغي أن يكون هناك مجلس ثانٍ

من المستحيل القول بشكل مجرد ما إذا كان وجود مجلس ثانٍ سيكون مفيداً. لكل بلد سياق مختلف، وهناك الكثير مما يعتمد على الوضع السياسي، وكذلك على تصميم، وصلاحيات ووظائف المجلس الثاني. من المهم تحليل الاحتياجات والظروف المحددة للبلد المعني. وفيما يلي بعض الأسئلة التي يمكن النظر فيها:

- ما مدى تنوع البلد؟ هل هناك أقليات وطنية لا تحظى بالتمثيل الكافي؟
- ما هي البنية المنطقية؟ هل هي مركزية أو لا مركزية؟ فيدرالية أو أحادية؟ هل ينبغي أن ينعكس ذلك في المشاركة المتساوية في عمليات التشريع الوطنية؟
- ما هي عيوب ونواقص الدستور السابق، وما هي التحسينات اللازمة من أجل تعزيز وتقوية النظام الدستوري الديمقراطي؟
- هل هناك حاجة لتوفير ضوابط وتوازنات إضافية في مواجهة الحكومة القائمة؟
- هل هناك حاجة لتحسين الجودة التقنية للتشريعات؟
- هل هناك حاجة لتوسيع المشاركة السياسية من قبل مجموعات معينة في المجتمع؟ كيف يمكن تحديد هذه المجموعات وإشراكها؟
- هل الأولوية القصوى هي ضمان وجود حكومة مستقرة وفعالة ومسؤولة؟ إذا كان الأمر كذلك، كيف يمكن أن يتعارض هذا مع أهداف أخرى؟

نقطة تأمل: لماذا تتم مناقشة وجود مجلس ثانٍ؟ ما هي الحاجة التي يهدف إلى تلبيتها؟ هل المجلس الثاني طريقة مناسبة - أو الطريقة المثلى - لتلبية هذه الاحتياجات؟

أي شكل من أشكال المجلس الثاني؟

الانسجام بين الغايات والبنية والصلاحيات

إذا كان لابد من وجود مجلس ثانٍ، ينبغي أن تكون تركيبته وصلاحياته مناسبة للغايات المرجوة منه. إن أجوبة على أسئلة مثل 'كيف سيتم اختيار الأعضاء؟' و'ما الصلاحيات التي ينبغي أن يتمتع بها؟' ستتع بشكل طبيعي الفهم الصحيح للاحتياجات التي يُفترض بالمجلس الثاني أن يلبيها.

على سبيل المثال، إذا كانت الحاجة الرئيسية هي تحسين جودة التشريعات وتوفير منتدى لمناقشة القضايا التقنية بطريقة هادئة ومبنية على المعلومات، دون الطعن في أولوية دور المجلس الأدنى في التشريع وصنع السياسات، يمكن النظر في مجلس يكون أعضاؤه معينين أو محيّدين، أو بحكم منصبهم، أو منتخبين بشكل غير مباشر. سيتم استخدام أعضاء مثل هذا المجلس بشكل رئيسي من النخب السياسية والقانونية والإدارية، وقد تقتصر صلاحياتهم على اقتراح التعديلات وتأجيل التشريعات. من جهة أخرى، إذا كانت الحاجة الرئيسية هي إشراك الوحدات المنطقية أو الأقليات في صنع القوانين، ينبغي النظر في إيجاد مجلس منتخب يعطي تمثيلاً أكبر للوحدات الصغيرة أو الأقليات، ويمنحها سلطة فيتو فعالة في المسائل التي تؤثر بمصالحها المباشرة. وإذا كان هناك حاجة لتوفير ضوابط ديمقراطية على الحكومات القائمة، قد يكون من المطلوب إجراء انتخابات مباشرة باستخدام نظام انتخابي مختلف و/ أو دورة انتخابية مختلفة عن تلك التي تستخدم في المجلس الرئيسي، إضافة إلى صلاحيات فيتو واسعة.

الانسجام مع النظام السياسي بهجمله

عند اتخاذ قرار حول ما إذا كان إيجاد مجلس ثانٍ مناسباً، وإذا كان كذلك، أي شكل ينبغي للمجلس الثاني أن يتخذه، من المهم التذكير في كيفية انسجام المجلس الثاني مع السياق السياسي والمؤسسي الأوسع. وعلى وجه الخصوص، ينبغي التفكير بما يلي:

العدد الإجمالي للاعبين الفيتو في النظام السياسي: هل هو أقل مما ينبغي، وهل هناك مخاطرة بحكم الأغلبية الضيقة، أو التركيز المفرط للسلطة، أم أن العدد أقل مما ينبغي، وهناك مخاطرة بوصول الدولة إلى طريق مسدود أو مسألة عالقة وعدم القدرة على الاستجابة للمطالب الشعبية؟ إن أيّاً من هذين النقيضين يمكن أن يلحق الضرر بأداء وشرعية النظام السياسي برمته.

بنية الدولة: يكون في الدول الفيدرالية والمقسمة إلى أقاليم عادة مجلس ثانٍ يتمثل في الوحدات المنطقية، حيث يعطيها صوتاً في التشريعات الوطنية.

النظام الانتخابي: قد يكون النظام الانتخابي للمجلس الثاني مصمماً للتكامل مع النظام المستخدم في المجلس الأول، بحيث تتم المحافظة على المزايا المختلفة لكل من النظامين. في جمهورية التشيك وبولندا على سبيل المثال، يُنتخب المجلس الأول عن طريق التمثيل النسبي، لضمان التمثيل الشامل والتوزيع العادل للسلطة بين الأطراف طبقاً لنسبة الأصوات التي يحصل عليها كل منها، بينما يتم انتخاب المجلس الثاني على أساس تعددي في المناطق الجغرافية. في أستراليا يحدث العكس، حيث يتم انتخاب المجلس الأول طبقاً لنظام الأغلبية التفضيلية (جولة إعادة فورية) الذي ينزع لمنح الحزبين الأكبر تمثيلاً مفرطاً، بينما يستخدم المجلس الثاني نسخة من التمثيل النسبي تمكّن الأحزاب الصغيرة من أن يكون لها بعض النفوذ على المستوى الوطني.

النظام ثنائي المجلس القوي والضعيف

تعتمد قوة المجلس الثاني بشكل أساسي على ثلاثة عوامل: (١) التناظر - التوازن بين الصلاحيات الدستورية بين المجلسين؛ (٢) التوافق - إلى أي مدى من المرجح أن يعكس المجلس الثاني التركيبة الحزبية للمجلس الأدنى أو يختلف عنها؛ (٣) الشرعية - ما إذا كان المجلس الثاني يمتلك الشرعية الديمقراطية لممارسة صلاحياته.^٣

٣ تم استخدام هذا التصنيف، بما في ذلك مفاهيم التناظر والتوافق، بتصرف من Meg Russell's (٢٠٠٣) reflections on Arend Lijphart (١٩٩٩).

التناظر: يشير التناظر إلى مدى المساواة في الصلاحيات القانونية بين المجلسين. في نظام ثنائي المجلس متناظر، يتمتع المجلسان بصلاحيات متساوية تقريباً، حيث يكون هناك عادة حاجة لموافقة كلا المجلسين على سن القوانين، ولا يستطيع المجلس الأدنى تعطيل الفيتو أو التعديلات التي يتبناها المجلس الأعلى، أو أنه يمكنه فعل ذلك بصعوبة (كما في حالة الأغلبية غير الاعتيادية). يكون النظام ثنائي المجلس غير متناسب عندما يكون المجلس الأعلى مقيد دستورياً (حيث تقتصر صلاحياته على التأخير، عندما يكون له حق اقتراح التعديلات لكن ليس الإصرار عليها). يكون للمجالس الثانية الإقليمية عادة صلاحيات ضعيفة على بعض مجالات التشريع وصلاحيات أقوى على مجالات أخرى، فيما يعكس اهتمامها المحدد بحماية حكومات الأقاليم ودعمها (كما في البوندسرات الألماني ومجلس الشيوخ الكيني ومجلس الأقاليم الوطنية في جنوب أفريقيا).

التوافق: التوافق هو المصطلح المستعمل لوصف تشابه المجلسين من حيث تركيبها الحزبية. يكون المجلسان متوافقين عندما يتمتع نفس الحزب أو الائتلاف الحزبي بالأغلبية في كلا المجلسين، وغير متوافقين عندما يختلف التركيب الحزبي بين المجلسين. من المرجح أن يحدث التوافق عندما يتم انتخاب المجلسين بشكل مباشر، وفي نفس الوقت، باستخدام النظام الانتخابي نفسه أو عندما يعين زعماء الأغلبية في المجلس الأدنى أغلبية أعضاء المجلس الأعلى. ومن المرجح أن يحدث عدم التوافق عندما يستند المجلسان إلى مبادئ تمثيلية مختلفة - حيث يتم اختيار الأعضاء من قبل ناخبين مختلفين، وفي أوقات مختلفة، أو باستخدام نظام انتخابي مختلف. على سبيل المثال، فإن مجلسي الشيوخ في رومانيا وإيطاليا متوافقان جداً مع المجلس الأدنى، حيث يتم في كلا البلدين انتخاب أعضاء المجلسين مباشرة وفي الوقت نفسه من خلال التمثيل النسبي. أما مجلس الشيوخ الأسترالي فهو غير متوافق مع مجلس النواب، حيث يتم انتخابه بموجب نظام انتخابي مختلف عن ذلك المستخدم في انتخاب المجلس الأدنى. ونتيجة لذلك، فإن مجلس الشيوخ الأسترالي لاعب سياسي أكثر أهمية لأنه يضع الحُضُر أو أحزاب الأقليات الأخرى في موقع مؤثر من حيث المساومة والتفاوض.

الشرعية: كلما تمتع المجلس الثاني بشرعية أقوى، كلما ازداد احتمال استخدامه لكامل صلاحياته. يتم منح الشرعية الديمقراطية عادة بواسطة الانتخابات الشعبية، لكن يمكن تطبيق أشكال أخرى من الشرعية مثل الشرعية التقليدية أو الدينية أو الشرعية التي يمنحها تمثيل حكومات الأقاليم في بعض السياقات. يُنظر إلى العديد من المجالس الثانية حول العالم، خصوصاً تلك التي يتم تعيينها بدلاً من انتخابها، على أنها تفتقر إلى الشرعية، ونتيجة لذلك فإنها تتمتع بسلطة عملية أقل مما توحى به صلاحياتها القانونية الرسمية. على سبيل المثال، فإن للمجالس العليا في كندا (المعيّنة) وهولندا (المنتخبة بشكل غير مباشر)، طبقاً لنصّ الدستور في بلديهما، صلاحيات فيتو مطلقة على جميع التشريعات. أما من الناحية العملية، فإن هذه الصلاحيات نادراً ما تستخدم بسبب ما يعتقد من افتقار المجلسين إلى الشرعية الديمقراطية. على عكس ذلك، فإن مجلس الشيوخ المنتخب في أستراليا أكثر قوة ومبادرة في استخدام صلاحياته، وكذلك الأمر بالنسبة للبوندسرات الألماني، الذي يستمد شرعيته من حكومات الأقاليم.

خيارات التصميم: البنية والمكونات

سيتأثر دور المجلس الثاني وفعاليتها إلى درجة كبيرة بكيفية اختيار أعضائه، ومن قبل من، ولأي فترة زمنية. ستجري مناقشة هذه الاعتبارات في هذا القسم.

طريقة اختيار الأعضاء

يمكن اختيار أعضاء المجلس الثاني بواحدة من الطرق الآتية:

الانتخاب المباشر: يمكن انتخاب أعضاء المجلس الثاني مباشرة من قبل الشعب. من شأن هذه الطريقة أن تزيد من الشرعية الديمقراطية للمجلس الثاني. إذا كان النظام الانتخابي وتوقيت الانتخابات وتوزيع المقاعد متشابهاً في المجلسين، من المرجح أن يكون المجلس الثاني متوافقاً، وأن يكون فيه نفس التكوين الحزبي الموجود في المجلس الأول، وبالتالي فإن قوته في الاعتراض الفعلي أقل. بدلاً من ذلك، إذا كانت قواعد تحديد التوقيت والعملية وشكل ومعايير الانتخاب مختلفة، من المرجح أن يكون المجلس الثاني غير متوافق، وأن يحتوي على تركيبة حزبية مختلفة عن المجلس الأدنى، وبالتالي - ورغم التساوي في كل الأشياء الأخرى - فإنه سيتمتع بنفوذ سياسي أكبر.

تمثيل الأقاليم: يتم اختيار أعضاء المجلس الثاني عن الأقاليم من المؤسسات في تلك الأقاليم. يتم انتخاب أعضاء المجالس العليا في الهند والنمسا بشكل غير مباشر من قبل المجالس التشريعية في الأقاليم. من الأفضل اعتبار المجلس الأعلى في ألمانيا مجلساً للموفدين من ١٦ مقاطعة، ترسل كل منها وفداً من سلطتها التنفيذية (يتكون عادة من وزراء المقاطعات المسؤولين عن مجالات التشريع التي تجري مناقشتها). المجلس الوطني للمقاطعات في جنوب أفريقيا له تركيبة مختلطة: يتكون كل وفد من المقاطعات من ستة أعضاء دائمين تعيّنهم الأحزاب المكوّنة للمجالس التشريعية في المقاطعات ورئيس وزراء المقاطعة، و ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الوزراء طبقاً للموضوع الذي تجري مناقشته. كما يمكن تبني الانتخاب غير المباشر من قبل الوحدات في المناطق في الدول الأحادية (على سبيل المثال يتم انتخاب مجلس الشيوخ الفرنسي بشكل غير مباشر من قبل هيئات انتخابية تتكون بشكل رئيسي من أعضاء مجالس البلديات والدوائر).

التمثيل الوظيفي: يشير مصطلح 'التمثيل الوظيفي' إلى تمثيل المجموعات الاجتماعية أو الاقتصادية أو المهنية أو الحرفية. ويهدف ذلك إلى ضمان أن تعكس الهيئة التشريعية المجتمع برمته، من حيث مصالحه الاقتصادية ووظيفته الاجتماعية وخبراته وتجاربه الحياتية. المجلس الوطني في سلوفينيا، على سبيل المثال، يتكون من أعضاء يتم اختيارهم من قبل مجموعات اجتماعية واقتصادية مختلفة (انظر الشكل). مجلس الشيوخ الأيرلندي يتم اختياره على أساس مماثل، حيث إن معظم أعضائه يُنتخبون من خمس هيئات تمثل (١) اللغة والثقافة والآداب والفنون والتعليم؛ (٢) الزراعة وصيد الأسماك؛ (٣) العمل؛ (٤) الصناعة والتجارة؛ (٥) الإدارة العامة والخدمات الاجتماعية، بما في ذلك الأنشطة الاجتماعية التطوعية. من الناحية العملية، تهيمن السياسات الحزبية بقوة على مجلس الشيوخ الأيرلندي. حيث، وبالنظر إلى أن هذه الهيئات يمكن أن تسمي المرشحين، فإن الانتخابات يحددها السياسيون الموجودون في السلطة.

التمثيل الوظيفي: المجلس الوطني في سلوفينيا	
المجموعة الوظيفية الممثلة	عدد الأعضاء المنتخبين من قبل كل مجموعة
أرباب العمل	٤
الموظفون	٤
المزارعون، والكسبة وأصحاب الحرف والمهنة	٢
	١
	١
القطاعات غير التجارية	١
	١
	١
	١
	١
	١
المجتمعات المحلية	٢٢
الإجمالي	٤٠

تمثيل الجماعات في المجتمع: يكون مشابهاً للتمثيل الوظيفي وتمثيل الأقاليم، لكنه يطبق على المجموعات اللغوية أو العرقية أو الثقافية بدلاً من المجموعات المنطقية أو الاجتماعية - الاقتصادية. هناك عدد قليل نسبياً من المجالس التي يتم اختيار أعضائها على هذا الأساس، رغم أن مجلس الشيوخ البلجيكي، الذي يتكون جزئياً من حصص للأعضاء المنتخبين عن المجموعات اللغوية، يعد مثالاً على ذلك. مجلس الشعوب في البوسنة والهرسك الذي يتكون من عدد متساوٍ من البوسنيين والكروات والصرب هو مثال آخر. يرتبط هذا الشكل من التكوين عادة بالترتيبات التوافقية التي تهدف إلى توزيع السلطة بين المجموعات المكونة للمجتمع. قد يكون هذا ضرورياً كجزء من اتفاق سلام يأتي بعد عنف بين المجموعات العرقية أو لمنع دولة تتسم بانقسامات ثقافية أو لغوية عميقة من الانقسام. إلا أن مساوئ هذه الترتيبات تتمثل في أن بناء سياسات على أساس مثل هذه الانقسامات، من شأنه أن يرسخ ويطلق الانقسامات التي تهدف مثل هذه الترتيبات لمعالجتها.

التعيينات التنفيذية: يستخدم التعيين من قبل السلطة التنفيذية عادة في مجالس المراجعة الضعيفة، حيث يمثل الأعضاء خبراتهم وحكمتهم وليس أي دائرة خارج المجلس. لكن من الناحية العملية، فإن التعيينات يمكن أن تتم - على أساس القانون الدستوري أو التقاليد الدستورية - على أساس شبه تمثيلي، بضمان إشراك مجموعات معينة. في هذه الحالات، يمكن للمجلس المعين أن يشبه مجلساً قائماً على التمثيل الوظيفي أو على تمثيل المجموعات المختلفة. في بليز على سبيل المثال، يعين ربع أعضاء مجلس الشيوخ بناء على مشورة مجموعات مصالح اجتماعية واقتصادية معترف بها دستورياً، بينما في كندا، ينبغي تعيين حصة معينة من أعضاء مجلس الشيوخ من كل مقاطعة في البلاد. بدلاً من ذلك، يمكن إجراء التعيينات، بحيث تضمن أن يعكس المجلس الثاني توازن القوى بين الأحزاب السياسية في المجلس الأدنى. في هذه الحالات، فإن المجلس الثاني يمكن أن يشبه عملياً مجلساً منتخباً متوافقاً مع المجلس الأول. في جامايكا، يُضمن للحكومة دستورياً حوالي أغلبية الثلثين في مجلس الشيوخ. في جميع الحالات، يمكن للتعينات التنفيذية أن تكون عرضة للزبائنية والمحسوبية والفساد، حيث يُختار الأعضاء على أساس الانتماء الحزبي وليس على أساس الكفاءة. يمكن لهذا أن يقلص شرعية أو فعالية المجلس الثاني. ولمنع حدوث ذلك، يمكن تأسيس هيئة تعيينات مستقلة، تتمتع بصلاحيات تسمية المرشحين أو دراسة المرشحين المقترحين.

العضوية المختلطة: ليس من غير الشائع أن تستند المجالس الثانية إلى خليط من طريقتين أو أكثر في تركيبة عضويتها. على سبيل المثال، فإن المجالس التي يعين كل أعضائها هي نادرة عالمياً، لكن من الشائع جداً السماح بوجود عدد صغير من الأعضاء المعيّنين إلى جانب الأعضاء المنتخبين، كـي يتم إشراك أشخاص أكفاء يتمتعون بالخبرة وغير حزبيين في الهيئة التشريعية. في إيطاليا، تُنتخب الغالبية العظمى من أعضاء مجلس الشيوخ على أساس المقاطعات، لكن عدداً صغيراً من أعضاء مجلس الشيوخ يمكن أن يعينوا مدى الحياة من قبل رئيس الجمهورية من بين أولئك الذين 'شرفوا الأمة بإنجازاتهم الاستثنائية في المجالات الاجتماعية، والعلمية، والفنية والأدبية' (الدستور الإيطالي، المادة 59). في الهند أيضاً، يمكن للرئيس أن يعين عدداً صغيراً من الأعضاء طبقاً لـ 'معارفهم الخاصة أو تجربتهم العملية فيما يتعلق بمسائل مثل... الآداب، العلوم، الفنون، والخدمة الاجتماعية' (الدستور الهندي، المادة 80)، الذين يجلسون إلى جانب الأعضاء المنتخبين من قبل الهيئات التشريعية في الأقاليم.

مدة العضوية

من الشائع أن تكون مدة العضوية في المجالس الثانية أطول مما هي في المجالس الأولى (على سبيل المثال ست سنوات، مقارنة بأربع سنوات في المجلس الأول). يمكن أن تتقاطع مدد العضوية، بحيث يوفر المجلس الثاني الاستمرارية في الفترة الانتقالية بين حكومتين. إذا كان المجلس الثاني منتخباً مباشرة، يمكن أن تؤدي الانتخابات المتقاطعة إلى عدم التوافق بين المجلسين، حيث يمكن أن تستخدم انتخابات المجلس الثاني للتعبير عن الاحتجاج ضد الأغلبية المقيمة.

المجلس الثاني الذي يمكن حله بمشيئة السلطة التنفيذية (مع التساوي في كل الأشياء الأخرى)، سيكون في موقف أضعف من مجلس ينعقد لفترة محددة أو يمكن حله فقط في ظروف محدودة. بعض المجالس الثانية يتمتع أعضاؤها بالعضوية الدائمة أو الدورية ولا يتم حلها، وذلك من شأنه أن يعزز من قوتها في مواجهة السلطة التنفيذية أو المجلس الأدنى.

عدد الأعضاء

تكون المجالس الثانية عادة صغيرة من حيث عدد الأعضاء بالمقارنة مع المجلس الأول، والهدف من ذلك هو تشجيع أسلوب غير رسمي وأكثر حميمية في النقاش، خصوصاً في مجالس المراجعة. لكن من المهم التفكير فيما إذا كان هناك عدد كافٍ للتوزيع على جميع اللجان، وفي حالة المجالس الثانية المنتخبة، التفكير بأحجام الدوائر الانتخابية؛ حيث إنه إذا كان العدد أقل من اللازم فإن ذلك يعني أن على كل عضو أن يتحمل عبء عمل أكبر من طاقته.

اعتبارات إضافية (خصوصاً بالنسبة لهجالس المناطق)

التمثيل حسب عدد السكان أو حسب الإقليم: هل ينبغي لكل وحدة أن تمثل طبقاً لعدد سكانها، أم ينبغي للوحدات الأقل سكاناً أن تمثل بشكل أكبر، بحيث تعطى الوحدات الأصغر درجة أكبر من الندية مع الوحدات

الأكبر؟ الأرجنتين وأستراليا وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة، جميعها تعطي صوتاً متساوياً لكل وحدة رغم التفاوت في عدد السكان. وفيما ترفع بلدان أخرى مثل ألمانيا والهند من تمثيل الوحدات الأصغر، إلا أنها تفعل ذلك على سلم تنازلي: المقاطعة الأكبر في ألمانيا من حيث عدد السكان بافاريا التي يقطنها ١٢,٥ مليون نسمة، لها ستة أصوات، في حين أن بريمن التي يقطنها ٦٠٠,٠٠٠ نسمة، لها ثلاثة أصوات (أي نصف الأصوات بينما فيها ٢٠/١ من السكان). يؤكد هذا التمثيل الأكبر دور هذا المجلس كهيئة تمثيلية للوحدات بحد ذاتها وليس للمواطنين الأفراد داخلها. من الناحية العملية، فإن منح هذه الوحدات تمثيلاً أكبر من حجمها يمكن أن يتيح لأقلية من السكان ممارسة حق الفيتو على تغييرات وافقت عليها الأغلبية. يقدر على سبيل المثال، أنه في مجلس الشيوخ الأمريكي يمكن لأعضاء يمثلون مجرد ١١٪ من السكان أن يعرقلوا التشريعات. قد يكون لهذا آثار غير ديمقراطية، ومن شأنه حماية الوضع الراهن من الإصلاحات التقدمية والشعبية.

تصويت الكتلة أو تصويت شخصي: هل ينبغي على جميع أعضاء وفد يمثل وحدة مناطقية أن يصوتوا ككتلة (تمثل قرار تلك الوحدة بحد ذاتها، بدلاً من أن يكون هناك قرارات منفردة أو حزبية متفاوتة)؟ أعضاء البوندسرات الألماني يصوتون ككتل، حيث يصوت جميع أعضاء الوفد بنفس الطريقة. إذا كان أحد الوفود منقسماً، يعتبر ممنوعاً عن التصويت. أعضاء المجلس الأعلى في الهند، الراجيا سبها، لا يصوتون ككتل. هذه الطرق المختلفة في التصويت، تعكس تصورين مختلفين عن دور المجلس الثاني ونظرتين مختلفتين أيضاً حول مكانة أعضائه: يُعد موفدو البوندسرات أساساً متحدّين بإسم حكومات مقاطعاتهم، بينما أعضاء الراجيا سبها، ورغم أنهم منتخبون من قبل الهيئات التشريعية في مقاطعاتهم، فإنهم يمثلون أحزابهم أولاً وقبل كل شيء. بالنظر إلى ما سبق، فإن ترتيبات الجلوس في المجلس يمكن أن تحدد حسب الوحدات المناطقية التي يأتون منها أو الحزب السياسي الذي ينتمون إليه. يرتبط الترتيب الأول بالتصويت ككتل، حيث يتم التأكيد على دور هؤلاء كسفراء لمناطقهم؛ أما الترتيب الثاني فيرتبط بالتصويت الشخصي، حيث يؤكد على الدور الحزبي السياسي للأعضاء.

تمثيل الأقليات: هل يتم تمثيل كل المجموعات السياسية في المجالس المناطقية نسبياً في المجلس الوطني الأعلى أو طبقاً للأغلبية المهيمنة؟ في الهند، ورغم أن الانتخابات المباشرة للهيئات التشريعية تجري طبقاً للنظام الانتخابي التعددي، فإن الانتخاب غير المباشر لأعضاء المجلس الأعلى يجري طبقاً للصوت المفرد القابل للتحويل، وهو ما يمكن أحزاب الأقليات من الحصول على تمثيل. على نحو مماثل، فإن الوفود إلى المجلس الوطني للمقاطعات في جنوب أفريقيا ينبغي تعيينهم بطريقة تمثل نسبياً الأحزاب الموجودة في المجالس التشريعية في المقاطعات. وحيث إن البوندسرات الألماني يمثل اجتماعاً للموفدين التنفيذيين، فإن الأحزاب المشاركة في السلطة التنفيذية على مستوى المقاطعات وحدها ممثلة، وتُستثنى الأحزاب الأخرى.

الحزبية

من الناحية العملية، من المعتاد في البلدان ذات الأنظمة الحزبية المتطورة، أن تطغى السياسات الحزبية على معظم الاهتمامات المحلية أو المناطقية. إن توافق المجلس الثاني من حيث التوازن الحزبي، سيكون محمداً رئيسياً لقوته ونشاطه. حتى في ألمانيا، فإن أعضاء البوندسرات، ورغم طبيعتهم كموفدين، فإنهم يصوتون غالباً على أساس حزبي، وعند حدوث اختلاف في التركيبة الحزبية للمجالس (الناجمة، على سبيل المثال، عن الاختلاف في نتائج الانتخابات على المستويين الوطني والمناطقي)، فإن ذلك يمكن أن يسبب إحباطاً كبيراً للحزب الحاكم.

خيارات التصميم: الصلاحيات

تسوية الصراعات وتجنبها بين المجالس

يمكن للمجالس العليا أن تدخل في صراعات مع المجالس الدنيا. بعض الدساتير التي تعطي الأولوية للحاجة لوجود ضوابط وتوازنات، تمنح كل مجلس سلطة فيتو مطلقة على التشريعات. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى مسائل عالقة عندما لا يتفق المجلسان. ويصبح حدوث مثل هذه المسألة العالقة أكثر وروداً، إذا كان المجلسان يتمتعان

بتفويض ديمقراطي مختلف لكن متساوٍ في قوته (فمثلاً مجلس الشيوخ ومجلس النواب الأميركيين منتخبان من الشعب، لكن تقاطع فتراتها الانتخابية واختلاف حجم دوائرها الانتخابية يعني أن من الممكن للأغليتين الشعبيتين في المجلسين أن تختلفا). إلا أن العديد من الدول ثنائية المجلس تضع آليات لتسوية النزاعات بين المجلسين. وتهدف هذه الآليات عادة إلى ضمان استقرار الحكومة، منع حدوث مسائل عالقة، حماية أولوية دور المجلس الأدنى والهيئة التمثيلية الرئيسية للشعب، وقصر دور المجلس الثاني على المراجعة بدلاً من أن يتمتع بفيته مطلق على التشريعات.

الإجراءات المكونة: في البلدان التي يتمتع فيها المجلسان بسلطات متساوية أو شبه متساوية، يُستخدم إجراء المكوك، لأن التعديلات المقترحة تتحرك جيئة وذهاباً بين المجلسين إلى أن تتم تسوية الخلافات حول مشروع القانون وتتم الموافقة على نص بشكل متطابق في المجلسين. الإجراءات المكونة لا تتحاشى أو تتغلب على مسألة عالقة، بل إنها ببساطة توفر طريقة للتعامل مع الاختلافات. ما لم تكن الإجراءات المكونة مصحوبة بآليات أخرى، فإن الاعتماد عليها يمكن أن يؤدي إلى تأخيرات طويلة في تمرير التشريعات، خصوصاً إذا لم يكن للمجلسين تركيبة حزبية متشابهة.

لجان المؤتمرات: تتكون لجنة المؤتمر (وتعرف أيضاً بلجنة الوساطة في بعض الولايات القضائية) عادة من عدد من أعضاء كل مجلس، الذين يمكنهم، في حال الاختلاف بين المجلسين، أن يعقدوا اجتماعاً للاتفاق على نص يتم التوافق عليه بشكل مشترك. ثم يتم التصويت على مشروع القانون الذي تصوغه لجنة المؤتمر من قبل كلا المجلسين. وللمجلسين في جلسة عامة القرار النهائي بالموافقة على مشروع القانون، لكن لتسهيل التفاوض والاتفاق، من المعتاد عقد اجتماعات لجان المؤتمرات بشكل مغلق، وأن يصوت المجلسان مع النص المقترح دون تعديل أو ضده. يمكن لهذه العملية أن تتيح لعدد صغير من الأعضاء ممارسة نفوذ غير متناسب على محتوى مشروع القانون دون أي تدقيق فعال. في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تشهد لجان المؤتمرات عمليات ضغط مكثفة من قبل المصالح الخاصة، وهو ما يؤدي إلى اتخاذ قرارات بشأن السياسات من قبل مجموعة صغيرة دون تدقيق ديمقراطي يذكر (حيث، ورغم أن كل مجلس يمكنه رفض الاتفاق، فإن ذلك ينطوي عادة على ثمن سياسي مرتفع).

السلطات غير المتناظرة: في البلدان التي يؤدي فيها المجلس الثاني وظائف المراجعة بشكل رئيسي، من المحتمل أن يتمتع بصلاحيات ضعيفة، مثل صلاحيات تأجيل التشريعات (لكن ليس استخدام الفيتو لمنعها)، أو اقتراح التعديلات دون الإصرار عليها. في مثل هذه الحالات، يمكن تسوية النزاعات بين المجلسين ببساطة بالجوء إلى استخدام صلاحيات الإبطال التي يتمتع بها المجلس الأدنى. في أيرلندا، على سبيل المثال، فإن مشاريع القوانين التي يوافق عليها المجلس الأدنى ويرفضها مجلس الشيوخ أو يوافق عليها المجلس الأدنى لكن لا يوافق عليها مجلس الشيوخ خلال ٩٠ يوماً، يمكن أن يتم تبنيها بأغلبية بسيطة في المجلس الأدنى بعد انقضاء فترة ١٨٠ يوماً. مثل هذه القواعد تمنع الوصول إلى مسائل عالقة لكنها أيضاً تلغي جزءاً من مبرر وجود المجلسين، حيث يمكن النظر إلى مجلس دون صلاحيات فعالة كتكلفة غير ضرورية.

الجلسات المشتركة: يمكن تسوية مسألة عالقة بين المجلسين عن طريق الجلسات المشتركة. تضم الجلسات المشتركة أعضاء المجلسين معاً في جلسة واحدة. بما أن المجالس العليا تكون أصغر من المجالس الدنيا، فإن هذا الترتيب يعطي عادة نفوذاً أكبر للأغلبية في المجلس الأدنى. في الهند، إذا تم تمرير مشروع قانون من قبل مجلس ورُفض من قبل المجلس الآخر أو لم يمرره المجلس الآخر خلال ستة أشهر، يجوز للرئيس، الذي يعمل بموجب المشورة الملزمة التي تقدمها الحكومة، أن يدعو إلى جلسة مشتركة لكلا المجلسين لإتخاذ قرار حول مشروع القانون بأغلبية بسيطة. ومن أجل التوصل إلى تسوية الخلافات بين المجلسين، فإن للجلسة المشتركة صلاحيات محدودة لإجراء التعديلات (الدستور الهندي، المادة ١٠٨).

اللجوء إلى الشعب: يمكن تسوية المسائل العالقة بين المجلسين باللجوء إلى الشعب. في أستراليا على سبيل المثال، يمكن للحكومة أن تأمر بحل كلا المجلسين من أجل إبطال فيته فرضه المجلس الثاني. دستور ولاية نيو ساوث ويلز في أستراليا، ينص على تسوية الاختلافات بين المجلسين بإجراء استفتاء.

سلطة استخدام الفيتو على أنواع معينة من القرارات: المجلس الثاني الذي يتمتع بصلاحيات ضعيفة فيما يتعلق بأنواع معينة من التشريعات يمكن رغم ذلك، أن يتمتع بصلاحيات واسعة على أنواع أخرى من القرارات. على سبيل المثال، يمكن أن يكون للمجلس الثاني سلطة فيتو مطلقة على التعديلات الدستورية من أجل حماية أساسيات

النظام الدستوري من الأغلبية المقيمة في المجلس الأدنى، أو قد يكون له سلطة الفيتو على التشريعات التي تحكم الحقوق اللغوية، ومكانة الأقليات الوطنية أو المسائل ذات الاهتمام الخاص بالنسبة للوحدات المنطقية. في بلجيكا، وألمانيا وجنوب أفريقيا، على سبيل المثال، يتمتع المجلس الثاني بصلاحيات ضعيفة فيما يتعلق بالتشريعات العادية (قرار المجلس الأدنى هو الذي ينفذ)، لكن يتمتع بدور أقوى في مسائل مثل التعديلات الدستورية والقوانين المتعلقة بصلاحيات الوحدات المنطقية، ما يعكس دور هذه المجالس الثانية في تمثيل الوحدات المنطقية.

أحكام خاصة بمشاريع القوانين المتعلقة بالمال: إذا لم تستطع السلطة التنفيذية جمع المال، فإن الحكومة لا تستطيع الاستمرار. في النظام الرئاسي، يمكن أن يتسبب عدم التمكن من تمرير الموازنة في إغلاق الحكومة وأن يعرض الدولة لانقلاب ذاتي من قبل السلطة التنفيذية أو لأشكال أخرى من التدخل غير الدستوري. في النظام البرلماني، فإن رفض الموازنة يعتبر عادة (وذلك يعتمد على القواعد النافذة المحددة) سحبا للثقة، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى استقالة الحكومة و/ أو انتخابات عامة جديدة. في العديد من الولايات القضائية، هناك تصنيف خاص لمشاريع القوانين المتعلقة بالمال، حيث تتعلق هذه المشاريع بالضرائب والقروض والاعتمادات (الإنفاق). بالنظر إلى أهمية التشريعات المالية على أداء الدولة لوظائفها اليومية، يمكن أن يتم إخضاع مشاريع القوانين المالية لإجراءات تشريعية خاصة، تهدف إلى منع الصراعات بين المجلسين حول المسائل المالية. في أيرلندا، على سبيل المثال، يجوز لمجلس الشيوخ تأجيل مشاريع القوانين المالية لمدة ٢١ يوماً فقط (مقارنة بـ ٩٠ يوماً بالنسبة للتشريعات الأخرى). في جنوب أفريقيا، يجوز للمجلس الوطني للمقاطعات أن يدخل تعديلات على مشاريع القوانين المالية، إلا أن هذه التعديلات ليست ملزمة، حيث يمكن أن تُقبل أو تُرفض بقرار من المجلس الوطني (المجلس الأدنى) (المادة ٧٥).

عزل الحكومة والثقة

من أجل تجنب حالات تتمكن فيها أغلبية عداوية في المجلس الأعلى من إجبار الحكومة على الاستقالة، فإن العديد من الدساتير البرلمانية تحرم المجلس الأعلى من صلاحية التصويت بحجب الثقة، وتحتفظ بصلاحيات تشكيل وحل الحكومات بشكل حصري للمجلس الأدنى، اعترافاً بأولويته كهيئة تمثل الشعب بأسره.

على سبيل المثال، فإن القانون الأساسي الألماني ينص على أن المستشار (رئيس الوزراء) يُنتخب من قبل البوندستاغ (المجلس الأدنى) ويكون مسؤولاً أمامه وليس أمام البوندسرات. في أيرلندا، يجوز للمجلس الأعلى أن يؤخر مشاريع القوانين التي تطرحها الحكومة فقط لمدة أقصاها ٩٠ يوماً، يجوز بعدها للأغلبية في المجلس الأدنى الإصرار على القرار الذي اتخذته.

المعاهدات

تعد المعاهدات الدولية مصدراً مهماً للقوانين، وفي العديد من الولايات القضائية فإن المعاهدات (أو، على الأقل، فئات معينة من المعاهدات، مثل تلك التي تؤثر في القوانين المحلية في الدولة، أو المالية العامة أو تفويض الصلاحيات لمنظمة دولية) تتطلب موافقة السلطة التشريعية قبل أن تدخل حيز التنفيذ. يمكن لمثل هذه الموافقة أن تتخذ شكل المصادقة التشريعية أو إصدار تشريع تمكيني. في الأنظمة ثنائية المجلس، هل ينبغي الموافقة على المعاهدات من قبل كلا المجلسين؟ إذا كان الأمر كذلك، ماهي العملية التي تتم من خلالها تسوية النزاعات بين المجلسين؟ في اليابان، على سبيل المثال، يتم التعامل مع المعاهدات بنفس الطريقة التي تعامل بها التشريعات المالية، بمعنى أن قرار المجلس الأدنى هو الذي يطبق بعد تأخير لمدة ٣٠ يوماً.

صلاحيات أخرى غير تشريعية

يمكن للمجالس الثانية أن تتمتع بصلاحيات مختلفة أخرى في النظام السياسي. على سبيل المثال، فإن موافقة المجلس الثاني تكون ضرورية لتعيين مسؤولين رئيسيين مثل أمين المظالم والقضاة. ويمكنها أن تنتخب، مع المجلس الأدنى، رئيس الدولة. كما يمكن للمجلس الثاني أن يكون محكمة لمحاسبة المسؤولين الذين تم عزلهم لأسباب قانونية، أو أن يكون له الحق بالشرع في تحقيقات عامة في حالات سوء الإدارة المزعومة. يتم تناول هذه الأحكام بدرجة أكبر من التفصيل في عروض تمهيدية أخرى.

البلد	التركيب	الصلاحيات	الأثار
ألمانيا: ديمقراطية منذ عام ١٩٤٩ (توحدت عام ١٩٩٠). نظام برلماني جمهوري اتحادي متعدد الأحزاب. عدد السكان ٨٠,٢ مليون	اليوندسات (المجلس الاتحادي) يؤلف حوالي ٦٠ عضواً من حكومات المقاطعات، ويصوتون ككتل. هناك تمثيل للمقاطعات الأصغر أكبر من حجمها. فترات متقاطعة (تستند إلى فترات الحكومات المحلية). المجلس لأجل.	ثنائية المجلس في ألمانيا تمكن الحكومات المحلية من المشاركة في التشريعات الاتحادية، وتعطي الحكومات صلاحية الفيتو على التشريعات المتعلقة بمجال صلاحياتها التشريعية أو التنفيذية المتوافقة. مشاريع القوانين المتعلقة بالصلاحيات التشريعية المتوافقة ومشاريع القوانين التي تتطلب التنفيذ من قبل المقاطعات، ينبغي الموافقة عليها من قبل كلا المجلسين. بالنسبة للتشريعات الأخرى، فإن الفيتو الذي تفرضه أغلبية مطلقة في اليوندسات يمكن تعطيله بأغلبية مطلقة في المجلس الأدنى؛ أما الفيتو الذي تفرضه أغلبية الثلثين في اليوندسات فيمكن تعطيله فقط بأغلبية الثلثين في المجلس الأدنى. من الناحية العملية، فإن حوالي ٦٠٪ من التشريعات تتطلب موافقة المجلس الأعلى.	تعتمد العلاقات بين المجلسين بشكل كبير على تركيبتهما الحزبية. منذ توحيد ألمانيا في التسعينيات، فإن الحزب أو الائتلاف الحزبي الذي يتمتع بالأغلبية في المجلس الأدنى كان في كثير من الأحيان يتمتع بأقلية في اليوندسات (بسبب عدم تناسب التمثيل والحدوات الانتخابية المتقاطعة). وقد جعل هذا المجلس الأعلى لاعباً قوياً في النظام السياسي، ومكن أحزاب المعارضة أحياناً من ممارسة سلطة الفيتو، من خلال اليوندسات ، على جزء كبير من البرنامج التشريعي للحكومة.
أستراليا: ديمقراطية منذ عام ١٩٠١ ملكية برلمانية اتحادية. عدد السكان: ٢٣,٢ مليون	٧٦ عضواً: ١٢ من كل ولاية و اثنين من كل منطقة؛ جميعهم ينتخبون مباشرة عن طريق الصوت المنفرد القابل للتحويل لفترة ست سنوات، مع انتخاب نصف العدد كل سنة ثالثة، يخضع لإجراءات الحل المزدوج.	ينبغي موافقة مجلس الشيوخ على جميع التشريعات، لكن لا يجوز للمجلس أن يعقل أو يقدم مشاريع قوانين مالية. إذا رفض مجلس الشيوخ مشروع قانون أقره المجلس الأدنى مرة ثانية، بعد انقضاء ثلاثة أشهر، أو مرر مشروع قانون مرتين مع تعديلات لا يوافق عليها المجلس الأدنى، يجوز للحاكم العام (الذي يعمل بمشورة رئيس الوزراء)، أن يأمر بحل مزدوج. يتم حل المجلسين وتجرى انتخابات جديدة. يعيد المجلس الجديد النظر بمشروع القانون موضع النزاع. إذا رفض مجلس الشيوخ مرة أخرى الموافقة، يمكن إحالة مشروع القانون إلى جلسة مشتركة (يطغى فيها المجلس الأدنى من خلال العدد الأكبر لأعضائه).	بالنظر إلى النظام الانتخابي المختلف والتوزيع المشوه للمقاعد على أساس جغرافي، فإن الأغلبية الشيعية في مجلس الشيوخ يمكن أن تختلف عن نظيرتها في المجلس الأدنى، مع محافظة طرف ثالث وأعضاء أحزاب الأقلية في كثير من الأحيان على توازن القوى في مجلس الشيوخ. إن الحل المزدوج للمجلسين أمر مكلف (يمكن لحزب رئيس الوزراء أن يخسر السلطة)، وقد تم اللجوء إلى ذلك ست مرات فقط ، كان آخرها عام ١٩٨٧. وهذا يعني أن مجلس الشيوخ الأسترالي يتمتع بقوة نسبية.
هولندا: ديمقراطية منذ عام ١٩١٧ ملكية برلمانية أحادية. عدد السكان: ١٦,٨ مليون	٧٥ عضواً، يُنتخبون من قبل أعضاء المجالس المحلية الاثني عشر في البلاد عن طريق التمثيل النسبي لفترة اربع سنوات، تتوافق مع الفترات الانتخابية للمجالس المحلية (ولا تتوافق بالضرورة مع المجلس الأدنى).	تبدأ جميع مشاريع القوانين في المجلس الأدنى، ولا يجوز لمجلس الشيوخ أن يعقل التشريعات. يمكنه فقط التصويت مع أو ضد مشروع قانون برمته. عدا عن ذلك، ليس هناك قيود دستورية رسمية على السلطة التشريعية في الاعتراض على التشريعات، وليس هناك طريقة دستورية رسمية تمكن المجلس الأدنى من تعطيل فيتو مجلس الشيوخ. أما الفيتو المطلق على التعديلات الدستورية فيتطلب أغلبية الثلثين في كلا المجلسين.	سلطات الفيتو الواسعة نظرياً مقيدة من الناحية العملية بالتقاليد واحترام رأي المجلس الأدنى، استناداً إلى افتقار المجلس الأعلى للشرعية غير المباشر. كما أن قيوداً غير رسمية أخرى ، مثل العضوية بدوام جزئي - تحد من سلطاته.
رومانيا: ديمقراطية منذ عام ١٩٩١ جمهورية أحادية شبه رئاسية. عدد السكان: ٢٠,١ مليون	١٣٧ عضواً يُنتخبون مباشرة لفترة اربع سنوات. يتم اختيار الأعضاء وفق نظام نسبي مختلط معدل. وهذا يشبه المجلس الأدنى باستثناء عدد الأعضاء وبعض التفاصيل الجزئية.	من الضروري موافقة كلا المجلسين على جميع التشريعات، بأغلبية بسيطة في حالة القوانين العادية وأغلبية مطلقة في حالة القوانين العضوية. إذا لم يتخذ أحد المجلسين قراراً نهائياً حول مشروع القانون خلال ٤٥ يوماً (أو ٦٠ يوماً في حالة القوانين المعقدة)، يعتبر مشروع القانون موافقاً عليه. ينبغي تقديم مشاريع القوانين العضوية ومشاريع قوانين تطبيق الدستور في المجلس الأدنى؛ أما مشاريع القوانين الأخرى فتقدم أولاً في مجلس الشيوخ. يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة بشأن قرارات غير تشريعية معينة.	رومانيا مثال على بلد يتمتع فيه المجلسان بسلطات متساوية أو متساوية تقريباً، ما يؤدي إلى وجود تركيبة سياسية متشابهة في كلا المجلسين. ولذلك فإن مجلس الشيوخ يقوم بنفس العمل الذي يقوم به المجلس الأدنى.

<p>إن نمط تركيبة مجلس الشيوخ يعني أن المقاطعات ذات العدد الأقل من السكان والمناطق ذات الحكم الذاتي (التي تكون عادة أكثر ريفية ومحافظات) تحظى بتمثيل مفرط، وبذلك تمنح الأحزاب المحافظة سلطة فيتو صغيرة لكنها غير متناسبة على أحزاب اليسار.</p> <p>لا يحدث هذا تأثيراً يذكر على القوانين العادية، حيث إن مجلس الشيوخ يتمتع بسلطات محدودة، لكن يمكن أن يؤثر في الوظائف غير التشريعية لمجلس الشيوخ، مثل تعيين أعضاء المحكمة الدستورية.</p>	<p>يمكن لمجلس الشيوخ، بأغلبية مطلقة، أن يعدل أو يستخدم حق الفيتو على التشريعات التي يمررها المجلس الأدنى.</p> <p>أمام مجلس الشيوخ مدة شهرين لممارسة هذه الصلاحيات، بالنسبة لمشاريع القوانين؛ وبالنسبة لمشاريع القوانين التي يعتبرها المجلس الأدنى أو الحكومة ملحة، تتقلص هذه الفترة إلى ٢٠ يوماً. إذا لم يستخدم مجلس الشيوخ حق الفيتو أو يجري تعديلات خلال هذه الفترة، يتم تمرير مشروع القانون بالشكل الذي وافق عليه المجلس الأدنى.</p> <p>يمكن قبول أو رفض التعديلات التشريعية التي يتبناها مجلس الشيوخ من قبل المجلس الأدنى بأغلبية بسيطة. إذا استخدم مجلس الشيوخ الفيتو على مشروع قانون، يجوز للمجلس الأدنى إبطال الفيتو دون تأخير، بأغلبية مطلقة؛ وبعد انقضاء شهرين، يجوز للمجلس الأدنى إبطال الفيتو بأغلبية بسيطة. وهكذا، فإنه يمكن لمجلس الشيوخ، في أقصى الحالات، تأخير مشاريع القوانين لفترة أقصاها أربعة أشهر، لكن فقط إذا كان هناك أغلبية مطلقة تعارض مشروع القانون في مجلس الشيوخ وعدم وجود أغلبية مطلقة لصالح مشروع القانون في المجلس الأدنى.</p>	<p>يتكون مجلس الشيوخ من ٢٠٨ أعضاء ينتخبون مباشرة على أساس مناطقي (أربعة تقريباً لكل مقاطعة) بالتصويت المحدود. يتم اختيار ٥١ عضواً بشكل غير مباشر من قبل الهيئات التشريعية في المناطق ذات الحكم الذاتي، مع بعض التمثيل المفرط للوحدات الأصغر.</p> <p>يُنْتخَب لفترة اربع سنوات، ويخضع للحل المبكر من قبل رأس الدولة بموجب مشورة رئيس الوزراء.</p>	<p>إسبانيا: ديمقراطية منذ عام ١٩٧٨</p> <p>ملكية برلمانية شبه اتحادية (هناك مجموعات تتمتع بالحكم الذاتي).</p> <p>عدد السكان: ٤٦,٥ مليون</p>
<p>بما أن لكل مقاطعة صوت واحد في معظم المسائل المهمة، فإن المجلس الوطني للمقاطعات يعطي كل مقاطعة صوتاً متساوياً في التشريعات. إن سيطرة الحزب المهيمن في الهيئات التشريعية للمقاطعات ثمانية من أصل المقاطعات التسع يعني أن المجلس الوطني للمقاطعات متوافق مع المجلس الوطني، وهو ما يقلص سلطته الفعلية كأداة لتقييد الحكومة أو حماية مصالح المقاطعات.</p>	<p>يتمتع المجلس الوطني للمقاطعات بصلاحيات متوافقة مع المجلس الوطني (المجلس الأدنى) فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي تهتم المقاطعات (الجدول ٤، والمجالات الأخرى المحددة في الجزء ٧٦ (٣)). يمكن إبطال الفيتو الذي يستخدمه المجلس الوطني للمقاطعات فقط بأغلبية الثلثين في المجلس الوطني (الفقرة ٧٦: مشاريع القوانين). كما يتمتع بصلاحيات استخدام الفيتو على التعديلات الدستورية المقترحة (الفقرة ٧٤: مشاريع القوانين). تتخذ القرارات حول هذه المسائل عن طريق تصويت الكتل، ويكون مطلوباً الحصول على خمسة أصوات من أصوات الموفدين التسع من المقاطعات للموافقة (و ستة للتعديلات الدستورية).</p> <p>التشريعات الأخرى، بما فيها جميع التشريعات المالية، يقررها في النهاية المجلس الوطني، ويمكن للتعديلات المقترحة من قبل المجلس الوطني للمقاطعات أو اعتراضاته، في هذه المسائل، أن تعطل بأغلبية عادية في المجلس الوطني. يتم تصويت المجلس الوطني للمقاطعات في هذه المسائل من خلال التصويت الشخصي، حيث يحصل كل عضو على صوت واحد.</p>	<p>المجلس الوطني للمقاطعات ٩٠ عضواً لهم حق التصويت؛ وقد يتكون من عشرة أعضاء من كل مقاطعة - مزيج من الموفدين المنتخبين من المجالس التشريعية المحلية وموفدين معينين من قبل السلطات التنفيذية المحلية.</p> <p>عشرة أعضاء ليس لهم حق التصويت يمثلون الحكومة المحلية على المستوى دون الإقليمي.</p>	<p>جنوب أفريقيا: ديمقراطية منذ عام ١٩٩٣</p> <p>جمهورية برلمانية لامركزية (تسع مقاطعات) عدد السكان: ٥٣ مليون</p>

أسئلة تتعلق باتخاذ القرارات

- (١) هل المقصود من المجلس الثاني تعزيز قوة الشعب في السيطرة على حكومته، أو أنه يهدف إلى التخفيف من سلطة القادة المنتخبين من الشعب؟
- (٢) ما هو الهدف المحدد الذي يُفترض بالمجلس الثاني تحقيقه؟ ما مدى الفعالية التي يمكن لنفس المؤسسة ان تحقق من خلالها اهدافاً أخرى؟ كيف ينبغي ترتيب الأولويات بين هذه الأهداف، وكيف ينبغي ان ينعكس ذلك في بنية وصلاحيات المجلس الثاني؟

- (٣) ما مدى القوة التي ينبغي أن يتمتع بها المجلس الأعلى من أجل تحقيق هذه الأهداف؟
- (٤) كيف تساعد القواعد المقترحة فيما يتعلق بتركيبة المجلس الثاني في دعم هذا الهدف؟
- (٥) كيف تدعم القواعد المقترحة المتعلقة بصلاحيات المجلس الثاني وتسوية النزاعات التشريعية بين المجلسين هذا الهدف؟
- (٦) هل من المناسب جعل المجلس الأعلى أكثر قوة (أي كي يصبح هناك صعوبة أكبر في إبطال قراراته من قبل المجلس الأدنى) في بعض مجالات التشريع وأضعف في مجالات أخرى؟
- (٧) ما علاقة المجلس الثاني بالسلطة التنفيذية؟ إذا كان المقصود أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة فقط أمام المجلس الأدنى، هل هذا واضح في النص الدستوري؟
- (٨) إذا كان المقصود رفع تمثيل الأقليات أو المجموعات التي تعرضت للإقصاء في الماضي في المجلس الثاني، هل تم النظر بأشكال أخرى لإشراكها أو حمايتها (على سبيل المثال من خلال الحصص الانتخابية، أو التصويت التوافقي بالأغلبية)؟
- (٩) هل يتمتع المجلس الثاني بالسلطة دون أن يتحمل المسؤولية؟ هل يعيق الحكم المستقل والفعال، ويقلص من مساءلة الحكومة أمام الشعب؟
- (١٠) ما مدى اتساع المشاورات حول هذا الموضوع؟ هل يحظى هذا المجلس الثاني بدعم جميع اللاعبين المعنيين؟

المراجع والموارد وقراءات أخرى

- Bulmer, W. Elliot, 'Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism?', *Politics*, 31/3 (October 2011), pp 107–20
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1999)
- Mill, John Stuart, 'On Second Chambers', in John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), available at <http://www.constitution.org/jsm/rep_gov.htm>
- National Democratic Institute, *A Comparative Study of Second Chambers in Selected Countries* October 1996, available at <http://www.ndi.org/files/032_ww_comparative.pdf>
- Patterson, Samuel C. and Mughan, Anthony (eds.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* (Columbus, OH: Ohio State University Press, 1999), available at <<https://ohiostatepress.org/index.htm?/books/book%20pages/patterson%20senates.htm>>
- Russell, M., 'Second Chambers Overseas: Lessons from Italy and Australia', available at <<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/39.pdf>>
- Russell, M., 'A Directly Elected Upper House?', available at <<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/40.pdf>>
- Reidy, Aisling and Russell, Meg, 'Second Chambers as Constitutional Guardians and Protectors of Human Rights', June 1999, available at <www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/44.pdf>
- Waldron, Jeremy, 'Bicameralism', Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 12-19, New York University School of Law, 15 March 2012, available at <<http://ssrn.com/abstract=2045646>>