

مجلس الشورى المصري وتجارب دولية

مجلس الشورى المصري وتجارب دولية

منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)

العنوان: شقة ٤ - الطابق الرابع - ٥ شارع المساحة - الدقي - القاهرة (ج.م.ع)

Website: www.afaegypt.org

Mail: info@afaegypt.org

Telefax: +202-37629937

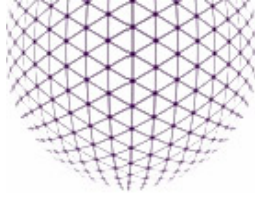
Twitter: [AFAalternatives](https://twitter.com/AFAalternatives)

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



منتدى البدائل العربي للدراسات

Arab Forum for Alternatives



Global Partners & Associates

Democracy | Governance | Human Rights

الباحثون

- أنتوني موجهان (الولايات المتحدة الأمريكية)
- نوران سيد أحمد (مصر)
- محمد العجاتي (مصر)
- انيمي أودي (نيجيريا)
- جايمس سيلف (جنوب أفريقيا)
- ماني شانكار آبار (الهند)
- ناتاشا ستوت ديسبوجا (أستراليا)
- نيكو شريفر (هولندا)
- مالك هارب (كندا)

الناشر:

- منتدى البدائل العربي للدراسات
- جلوبال بارتنرز

مراجعة:

- أيمن عبد المعطي

رقم الإيداع: ٢٠١٢ / ١٨٦١٨

نشر وتوزيع



للنشر والتوزيع

+2 01222235071

rwafead@gmail.com

www.rwafead.com

المحتويات

- مقارنة في المجالس العليا - أنتوني موجهان ٥
ورقة خلفية عن مجلس الشورى المصري- الإطار الدستوري والممارسة السياسية
نوران أحمد - أشرف محمد العجاتي ١١
التحديات التشريعية في الدول النامية - التجربة النيجيرية. سيناتور انيمي أودي
المجلس الوطني للأقاليم- المجلس الأعلى في جنوب أفريقيا- جايمس سيلف . . . ٣٩
المجلس الأعلى الهندي (مجلس الولايات) - ماني شانكار آبار ٥١
مجلس الشيوخ الاسترالي - ناتاشا ستوت ديسبوجا ٦١
دور مجلس الشيوخ في النظام السياسي في هولندا - د. نيكو شريفز. ٧٣
مجلس الشيوخ الكندي نموذجاً - ماك هارب ٨٣

مقارنة في المجالس العليا

بقلم

أنتوني موجهان

قسم العلوم السياسية

جامعة ولاية أوهايو- كولومبوس

مقدمة

شئت أن يكون هذا الفصل بحثاً في تركيبة المجالس العليا حول العالم، وسعيت إلى جمع ما نعرفه عن المجالس العليا في البرلمانات حول العالم أكثر من إضافة معلومات جديدة حول هذا الموضوع. كما أنّ هذا الفصل لا يهدف إلى البحث بالتفصيل حول تنظيم البرلمان المؤلّف من مجلسين في بعض الحالات، بل يسعى إلى تعريف القارئ على الاختلاف الكبير في تنظيمات البرلمانات المؤلّفة من مجلسين في عالمنا المعاصر. ويقوم مبدأه الأساسي على أنّه لا وجود لحلّ واحد يمكن تعميم تطبيقه على كافّة البرلمانات المؤلّفة من مجلسين لضمان عملها بفعالية. وغالبا ما يتطلّب إنشاء مجلس أعلى فعّال بذل جهود كبيرة ووجود إرادة جيّدة لدى المعنيين بالعملية السياسية، كما قد يستلزم أن تتمّ تجربة طرق عدّة للوصول إلى الهدف المرجو. ولكن حتّى في هذه الحال، لا يُمكن ضمان فعالية البرلمانات المؤلّفة من مجلسين، فقد جرّبت بلدان عدّة نظام البرلمان المؤلّف من مجلسين ثمّ ألغت المجلس الأعلى، ومن هذه الدُول الدنمارك، ونيوزيلندا، والسويد وذلك منذ خمسينيّات القرن الماضي. لذلك، ومن الشروط الأساسية لضمان فعالية المجلس، توضيح وتبرير أسباب إنشائه أو إصلاحه، وتركيبته ومهامه، ولا سيّما علاقته بالمجلس الأدنى و/أو الرئيس. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ المجلس الأعلى الناجح يمكن أن يقوّي النظام من خلال تعزيز المساءلة الديمقراطية وتعزيز عكس الدستور لشعبه ودعم الشعب لدستوره.

نبذة عن البرلمانات حول العالم

بحسب اتّحاد البرلمانات الدولي، وصل عدد البرلمانات الوطنية حول العالم إلى ١٩٠ في العام ٢٠١٢، مع العلم أنّ ٧٦ أو نسبة ٤٠٪ منها تتألّف من مجلسين برلمانيين، في حين أنّ الـ ٦٠٪ الباقية تتألّف من برلمان واحد أو من مجلس أدنى فقط. ويُمكن إيجاد هذين النوعين من البرلمانات في كافّة المناطق في العالم، في حين أنّ معظم الدول الفيدرالية التي يتراوح عددها ما بين ١٧ و ٢٠ حول العالم لديها برلمانات مؤلّفة

من مجلسين. والجدير بالذكر أنّ البرلمانات المؤلفة من مجلسين ليست نتاج نظام الدولة الفيدرالية فحسب، إذ هناك ٥٧ دولة مركزية لديها مجالس عليا أيضا. كما هناك مفارقات مماثلة بحيث يصبح الأشخاص أعضاء في المجلس أيضا. وغالبا ما تتوفر طرق عدة ليصبح الفرد عضوا في المجلس الأعلى الواحد، إذ يُمكن أن يتمّ انتخاب معظم الأعضاء في حين قد يتمّ تعيين البعض. ولكن غالبا ما تكون عضوية ٢٨، أو ٣٦. ٨٪، من المجالس العليا حول العالم ناتجة عن انتخابات مباشرة، في حين أنّ الـ ٢٨ الأخرى هي غالبا منتخبة بشكل غير مباشر، أمّا العضوية في الـ ٢٠ مجلسا المتبقية فيتمّ تعيينها من قبل الحكومة أو رئيس الدولة أو الملك.

تعطي هذه النبذة عن المجالس العليا حول العالم فكرة عن الاختلافات في الخصائص الأساسية. وسأحاول في ما يلي تنظيم الأفكار حول هذه الاختلافات من خلال البحث في المجالس العليا تحت العناوين الثلاثة التالية:

١. نظرية البرلمانات المؤلفة من مجلسين

٢. السلطات

٣. الشرعية

نظرية البرلمانات المؤلفة من مجلسين

لماذا قد تختار دولة برلمانا مؤلفا من مجلسين وليس برلمانا مؤلفا من مجلس واحد؟ ما هي حسنات البرلمان المؤلف من مجلسين؟ يخلص المنظرّون السياسيون إلى أنّه هناك تبريرين أساسيين لوجود مجلس أعلى، هما التفكير والتمثيل.

التفكير، ويعني هذا بشكل رئيس أنّ المجلس الأعلى "يؤمّن وجهة نظر ثانية" تستطيع تقييد أفعال المجلس الأدنى الذي ينتخبه الشعب والتي قد تكون متسرّعة وغير معتدلة، وحتى استبدادية، تحت ضغط المنتخبين الذين يتوقون للتغيير. وقد قال جايمس ماديسون أحد الآباء المؤسّسين للولايات المتحدة الأميركية إنّ المجلس الأدنى هو "معرّض للخطأ نتيجة ضعفه وانجرافه وراء الحماس" ولذلك يجب أن يكون هناك مجلس ثانٍ يؤمّن "الدفاع اللازم ضدّ الخطر المحقق جراء هذا الحماس". ويتأمن مقرّ للتفكير الهادئ والمنطقي وخالٍ من الضغوطات الانتخابية، يؤمّن المجلس الأعلى حماية ضدّ طغيان الأغلبية المحتمل في المجلس الأدنى.

ومن خلال تقييد أفعال المجلس الأدنى، يُقال إنّ المجلس الأعلى يسهم أيضا في حسن الأداء التشريعي والحكم الرشيد، وذلك أيضا من خلال مراجعة وتدقيق وتحسين التشريعات المقترحة. ويقول اللورد برايس الديبلوماسي البريطاني والعضو في مجلس اللوردات إنّ "إحدى الحسنات الرئيسة لتقسيم السلطة التشريعية إلى قسمين هو أنّ أحدهما يستطيع تقييد سرعة اتخاذ القرارات وتصحيح أخطاء الآخر".

التمثيل. تطرح هذه المسألة السؤال التالي: مصالح من يجب حمايتها من طغيان المجالس الدنيا المحتملة؟ في المبدأ كانت الإجابة عن هذا السؤال وقفا على الطبقة الاجتماعية. إذ كان يجب حماية السلطة غير السياسية، والطبقة الأرستقراطية، ورجال الدين، والطبقات الأخرى من زحف الديمقراطية السياسية وقوة الشعب. ومع انتشار الديمقراطية، بات المجلس الأعلى يركز أكثر على الأسس الجغرافية والأمنية كما على أسس الولايات الصغيرة في الولايات المتحدة الأميركية أو على المجموعات الإثنية/ اللغوية التي تحددها الجغرافيا في دولة بلجيكا التي أصبحت فيدرالية.

لكن هناك نظرية مفادها أنّ ظهور الأحزاب الإيديولوجية المنظمة قد قلبت، رأسا على عقب، أسس التمثيل الجغرافي في الصراع للسيطرة على برنامج العمل السياسي الوطني. فعلى الرغم من أنّه يتمّ انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الأسترالي مثلا مباشرة على أسس جغرافية، إلّا أنّه هناك جدل مفاده أنّ المجلس هو منتخب على أسس حزبية بدل أسس الولايات، وقد قام جدل مماثل في ألمانيا وفي النموذج البدائي لمجلس الولايات وهو مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأميركية. فعندما تكون الأحزاب مستقطبة، يتبع أعضاء المجلس الأعلى أحزابهم بدل من المساحة الجغرافية التي ينتمون إليها.

سلطات المجلس الأعلى

هناك تفاوت كبير في توزيع سلطة القرار السياسي ما بين المجلس الأعلى والمجلس الأدنى، مع وجود عادة واضحة لتمتع مجلس العموم بسلطات أكثر إلى حد ما. ويتراوح هذا التباين بين التساوي التشريعي الكامل والقدرات المحدودة على تأخير بعض أنواع التشريعات. ويحدّد عاملان توازن القوى الفعلي، وهما نصّ الدستور والسياسات العملية. ففي الولايات المتحدة مثلا، يضمن الدستور تساوي سلطات مجلس الشيوخ بسلطات مجلس النواب، ويمنحه حتىّ سلطات استثنائية في مجالات مثل الموافقة على قضاة المحكمة العليا والدبلوماسيين، لكنّ مجلس الشيوخ قد وضع

يده على هذه الضمانات الدستورية وتمسك بها مع تصميم الولايات الصغيرة على عدم السماح للولايات الكبيرة السيطرة عليها في عملية التشريع. وليست الحال في إيطاليا كما في الولايات المتحدة الأمريكية، فـ ٣١٥ من أصل ٣١٩ عضواً في مجلس الشيوخ الإيطالي هم منتخبون مباشرة ويتمتعون بسلطات متساوية مع سلطات مجلس النواب كما في الولايات المتحدة. ولكن فعلياً ويعكس الولايات المتحدة، قام مجلس الشيوخ في إيطاليا بالإذعان لمجلس النواب الذي يشغل رؤساء الأحزاب الرئيسية فيه بمراكزهم التي تم انتخابهم لملئها.

وتشدد الولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا عن القاعدة فيما يخص العلاقات بين المجلسين الأعلى والأدنى. وغالبا ما تنعدم أو تقلّ السلطات المعطاة للمجالس العليا في شأن المبادرة إلى التشريع، ولا تمتلك سلطات للتأثير على أو تأخير التشريع المالي. كما تكون سلطات المجالس العليا محدودة لتأجيل اقتراحات التشريع غير المالية الصادرة عن المجلس الأدنى. تمتدّ سلطة التأجيل هذه إلى ١٢ شهرا في بريطانيا، و٣ أشهر في بولندا، وشهرين في إسبانيا. كما أنّه عندما يختلف المجلسان حول محتوى التشريع، هناك آليات مختلفة لفضّ هذه الاختلافات والتوصّل إلى حلّ. فعلى سبيل المثال، يُمكن أن يقوم المجلسان بتناقل مشروع القوانين إلى أن يتمّ فضّ الاختلافات أو يتمّ تعيين لجان تشاورية مؤلّفة من أعضاء من المجلسين ليعملوا على فضّ الاختلافات في نسخ مشروع القوانين الخاصة بكلّ طرف. وبشكل عام، يتمتع المجلس الأدنى بالسلطة النهائية لتخطي أي عقبة يضعها المجلس الأعلى ولتحويل نسخته الخاصة من مشروع القوانين إلى قانون ساري المفعول. كما يُمكن للمجلس الأدنى رفض أي مشروع تعديل يتقدّم به المجلس الأعلى أو يصبح مشروع التعديل باطلا تلقائياً إن لم يستجب المجلس الأدنى في غضون فترة زمنية معيّنة. وغالبا ما تصبح نسخة مشروع قانون المجلس الأدنى قانونا ساري المفعول حتّى إن استمرّ المجلس الأعلى بمعارضته. وتشكّل ألمانيا استثناء في هذا الإطار، إذ يكون للمجلس الاتحادي أي البوندسرات القرار النهائي في كلّ الخلافات حول التشريعات الخاصة بالولايات الاتحادية.

شرعية المجلس الأعلى

لربما أكبر علة في المجلس الأعلى هي نقصه للشرعيته. ويعود ذلك لأسباب عديدة منها النصّ الدستوري الذي يضمن تفوّق سلطات المجلس الأدنى على سلطات المجلس الأعلى مما يؤدي إلى تحلي المجلس الأعلى بمركز أدنى وبسمعة أقلّ إيجابية

بنظر الشعب. وأيضاً، بما أنه يتمّ تعيين المجلس الأعلى أو انتخابه بطريقة غير مباشرة، لا يمكنه في العادة أن يزعم كما المجلس الأدنى بشرعية تمثيل الشعب. غير أن البعض يتمادى في هذه الحجة إلى حد القول إنّ المجلس الأعلى مؤسسة سياسية غير ديمقراطية حتى عندما يتمّ انتخابه مباشرة لأنه يخالف المبدأ الدستوري الأساسي وهو "شخص واحد، صوت واحد، قيمة واحدة". ويسعى المجلس الأدنى إلى تطبيق هذا المبدأ عبر جعل الدوائر الانتخابية التي يتمّ من خلالها انتخاب الممثلين متساوية في حجم سكانها تقريباً. ولكن يتجاهل المجلس الأعلى هذا المبدأ عندما يخصص عدداً متساوياً من الممثلين إلى وحدات أراضي مختلفة جلاً للاختلاف في حجم سكانها. وتشكّل الولايات المتحدة المثل الاعتيادي للابتعاد عن هذا المبدأ الديمقراطي إذ تتمتع ولاية وايومنغ الذي يبلغ عدد سكانها ٥٣٦ ألف نسمة بالعدد نفسه من الشيوخ (عدد اثنين) كولاية كاليفورنيا التي يبلغ عدد سكانها فوق ٣٧ مليون نسمة يسكنون داخل الولاية. بالإضافة إلى ذلك، تذهب هذه الحجة حتى القول إنّ المجلس الأعلى يفتقر في أغلب الأحيان إلى الديمقراطية أكثر عندما لا يتمّ انتخابه مباشرة لأنه لا يمكن محاسبة أعضائه على أعمالهم في الانتخابات الدورية بالرغم من أنّ تأثيرهم الشرعي ضئيل. فيعتبر بذلك أنّ الديمقراطية تسمح بتغلب حكم النخبة عليها.

أمّا اتهام آخر ضدّ المجلس الأعلى فيتعلق بوظيفة التفكير التي يعتبرها المنظرون السياسيون إحدى قيمهم الأساسية. أمّا الحجة المعاكسة فهي أنّ المجلس الأعلى يقف في وجه رغبة الشعب المعبر عنها في المجلس الأدنى ويحبّطها أكثر مما يساهم في التأخير البناء والسليم. وبالفعل، يمكن للمجلس الأعلى إن كان معيناً أو منتخباً بطريقة غير مباشرة أن يعيق رغبة الشعب ويطيح بها لا سيما عندما يتحكم به حزب (أو تحالف أو أحزاب) غير الحزب المهيمن في المجلس الأعلى. وعلى أرض الواقع، يتمّ اتهام المجلس الأعلى بجعل تسيير التشريعات المهمة عملية غير فعالة ومزدوجة من غير ضرورة وبالفضل في بعض الأحيان في مراجعة وانتقاد الاقتراحات التشريعية بشكل مناسب.

وبالتالي، ما يشيد به البعض على أنه ميزة في المجلس الأعلى يراه البعض الآخر على أنه عيب وخيانة للروح الديمقراطية. ويعود ذلك إلى وجهات النظر المختلفة كلّ الاختلاف حول كون المجلس الأعلى "مؤسسة مشكوك بأمورها في الأساس". وإنّ مناقشات إلغاء المجلس الأعلى أو إصلاحه تبقى نقاطاً أزلية على جدول الأعمال السياسي الديمقراطي.

ورقة خلفية عن مجلس الشورى المصري

الإطار الدستوري والممارسة السياسية

نوران أحمد

منتدى البدائل العربي

إشراف

محمد العجاتي

يعد مجلس الشورى المصري من أكثر الأجهزة السياسية إثارة للجدل والنقاش في الساحة المصرية بين فريق يؤيد لاستمراره وفريق آخر لا يري بدا من إلغائه، وهو نقاش قديم في الساحة السياسية المصرية بدأ منذ إنشاء هذا المجلس في عهد الرئيس السادات، إلا أن هذا النقاش أعطى دفعة قوية في أعقاب ثورة الـ ٢٥ من يناير ٢٠١١ في إطار محاولات إعادة مراجعة التركة السياسية الماضية وبناء نظام سياسي جديد يتوافق مع متطلبات المرحلة.

إلا أن كثيراً من القائلين بعدم جدوى هذا المجلس عادة ما ينصب تعاطيهم معه بناء على خبرة المرحلة التي بُعثت فيها الأجهزة البرلمانية للحياة السياسية المصرية من جديد في عهد الرئيس السادات، والتي اتسم فيها مجلس الشورى بمحدودية التأثير والإنجاز في الحياة السياسية عامة والعملية التشريعية خاصة، إلى جانب تردّي وضع هذه المؤسسة في سنوات حكم مبارك والقصور الذي اعتري تكوينها، حيث أضحت العناصر المنتمية لهذا المجلس من القرب والتماهي مع السلطة التنفيذية والحزب الوطني الحاكم بشكل أفقد عموم الجماهير الثقة في هذا المجلس وفي دوره، وهو الأمر الذي يرجع في أحد جوانبه لطريقة دخول العناصر لهذا المجلس وهو أسلوب التعيين من جانب رئيس الجمهورية. ورغم صحة هذه الحجج، إلا أنها تتسم بانقطاع الاتصال التاريخي فيما يتعلق بتجربة هذا المجلس في الحياة السياسية المصرية البرلمانية في الفترة التي سبقت ثورة ١٩٥٢ والتي كان مجلس الشيوخ فيها أحد مميزات الحياة البرلمانية المصرية، فيما يمكن تشبيهه باعتباره أحد تقاليد الحياة البرلمانية المصرية منذ ذلك الحين. ورغم ذلك فإن الأمر حسم (على الأقل في المدى المنظور) لصالح استمرارية هذا المجلس، لما يمكن أن يلعبه من دور في العملية التشريعية كمرجع للقوانين، وكبيت خبرة منتخب يتكامل مع الهيئة المنتخبة تماما (مجلس النواب). وهنا تأتي هذه الورقة محاولة تقييم هذا المجلس من حيث الإطار الدستوري الجديد الذي يعمل وفقا له وكذلك الممارسة والحركة الفعلية له، والسعي نحو اقتراح سبل جديدة لتعزيز عمل هذا المجلس بشكل يكفل التوازن المبتغي بين السلطات، والبناء على الانجازات القائمة بالفعل.

أولاً: الإطار الدستوري

هذا الإطار يقدم لنا صورة بالأساس عن تشكيل ودور واختصاص مجلس الشورى، ولنبدأ بالتشكيل:

والذي أتت على تفصيله المواد ٨٢ و٨٣ و٩٤ و٩٧ و١١١ و١١٢ و١٢٨ و١٢٩ و١٣٠ من الدستور^١ فقد نصت هذه المواد بداية على أن مجلس الشورى هو أحد هياكل السلطة التشريعية في مصر إلى جانب مجلس النواب، وهو الأمر الذي استتبعه النص في المادة التالية على عدم إمكانية الجمع بين عضوية المجلسين، وقد حددت المادة ١٢٨ الاقتراع العام المباشر طريقة لتكوين المجلس، بشكل يكون فيه الحد الأدنى لأعضاء مجلس الشورى ١٥٠ عضواً ولرئيس الجمهورية إمكانية تعيين عدد لا يزيد عن عشر عدد الأعضاء المنتخبين، وفصلت المادة ١٢٩ في الصفات أو المتطلبات الواجب توافرها في شخص المرشح لعضوية مجلس الشورى بداية بمصرية الجنسية، التمتع بالحقوق السياسية والمدنية، حد أدنى من التأهيل العلمي ممثلاً في شهادة تعليم عالي، وسن لا يقل عن ٣٥ سنة، وقد حددت المادة ١٣٠ مدة العضوية للمجلس بـ ٦ سنوات، يخضع فيها نصف عدد الأعضاء للتجديد كل ٣ سنوات. ثم تطرقت المادة ٩٧ لاختيار رئيس المجلس ووكيليه وذلك بالانتخاب لنصف الفصل التشريعي لمجلس الشورى، ونصت المادة ٩٤ على أن انعقاد المجلس للدور السنوي العادي يكون بناء على دعوة من شخص رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي ينطبق أيضاً على فض دور الانعقاد والذي يكون في يد رئيس الجمهورية بناء على موافقة مجلس الشورى. وأخيراً سمحت المادة ٢٢٤ من الدستور بإمكانية إجراء انتخابات مجلس الشورى وفق نظام القوائم أو النظام الفردي أو الجمع بينهما كيفما يحدد القانون الانتخابي.

بالملاحظة الأولية للمواد السابقة من الدستور الجديد، والتي تتمحور حول كيفية تشكيل مجلس الشورى، فإن أهم ما يلفت النظر هو ملمح الاستمرارية التي تحمله هذه المواد من دستور ١٩٧١، فقد مكن الدستور الجديد، كما السابق عليه، رئيس الجمهورية من إضفاء بصمته في تشكيل المجلس بتعيين عدد من الأعضاء (مع اختلاف النسبة بين الدستورين)، كذلك فيما يتعلق بمدة الدورة الانتخابية للمجلس والتي عينها كل من الدستورين بـ ٦ سنوات، يتم فيها التجديد لنصف عدد الأعضاء كل ٣

(1) <http://dostourmasr2012.com/>

سنوات.^١ كذلك فيما يتعلق بكيفية انتخاب رئيس المجلس ووكيليه، ومدة كل منهم في هذه المناصب، إلى جانب الاشتراك في عدم جواز الجمع بين عضوية مجلسي النواب (الشعب وفقا لدستور ١٩٧١) والشورى. إلا أن ذلك لا يلغي عوامل التمايز بين الدستوريين فيما يتعلق بمجلس الشورى، حيث أن الدستور الجديد قطع بكون مجلس الشورى أحد مكونات السلطة التشريعية، وهو الأمر الذي اتسم بقدر من الالتباس في دستور ١٩٧١، إلى جانب التعامل معه باعتباره هيئة استشارية فيما يتعلق بالاختصاص، والتعامل معه باعتباره هيئة تشريعية فيما يتعلق بالتكوين، والتشكيل، والعلاقة مع السلطة التنفيذية. ألا أن سمة التمايز الأخرى هي التفصيل والتوضيح الذي حوته المواد في الشروط العامة الواجب توافرها في شخص المترشح لعضوية المجلس، وهي التي جاءت خالية من النص على ضرورة أن يضم التكوين بين أعضائه من ينتمون لفئة العمال والفلاحين، في مقابل التأكيد على ضرورة حيافة من يترشح للعضوية شهادة تعليم عالي (بمعنى لم تعد صفة المرشح ذات أهمية في الترشيح في مقابل محورية مؤهلاته)، وهي إشارة قد يمكن قراءتها في إطار الحسم السياسي الذي تم لصالح التعامل مع مجلس الشورى باعتباره أحد غرف البرلمان.^٢ إلى جانب الجدل الثائر حول مدى فعالية النص على دخول عناصر من فئة العمال والفلاحين في مجلس الشورى، ومن ثم التوجه نحو التعامل مع مجلس الشورى باعتباره (Upper house) بما يتطلبه ذلك من شروط أعلى في الأعضاء مقارنة بمجلس النواب، هذا الوضوح امتد للنص على الآلية التي يمكن من خلالها شغل أي مقعد يفرغ في المجلس. إلا أنه فيما يتعلق ببصمة رئيس الجمهورية في تشكيل المجلس فقد تم تقليص النسبة التي يتدخل بتعيينها في المجلس، وهو الأمر الذي يترافق مع النص صراحة في المادة ٩٧ على أن انتخاب رئيس المجلس ووكيليه يكون مقتصر على المنتخبين من الأعضاء، وكلا الأمرين يُفترض أنه يعيد التوازن البنيوي الداخلي لصالح الشق المنتخب من المجلس، بما يحمله ذلك من دلالة تمثيلية، تتوافق مع ما يمتلكه المجلس من دور في العملية التشريعية وفقا للدستور الجديد، إلى جانب النظر لهذه النسبة المتراجعة باعتبارها خطوة نحو تحجيم تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية على المدى الطويل،

(1) http://hccourt.gov.eg/Constitutions/Egyptian_Constitution.asp

(٢) جورج فهمي، كريم سرحان، "البرلمان في دستور مصر الجديد"، منتدى البدائل العربي للدراسات،

كما أنه إجراء من شأنه إعادة الثقة من جانب الجماهير في فعالية دور هذا المجلس في الحياة السياسية (وإن كانت لا تعكس بالضرورة تقدم على مستوى التطبيق الفعلي).

ربما تكون القراءة السابقة من الأهمية بمكان للوقوف على أهم المآخذ التي طالت تشكيل هذا المجلس، ومنها سمة الرمادية التي طالت عدد من المواد مثل المادة ١٢٨ وهي المادة التي وضعت حد أدنى لعدد أعضاء مجلس الشورى بلغ ١٥٠ عضواً، دون تعيين عدد محدد، ودون وضع آلية واضحة يمكن الاستناد إليها لمعرفة العدد في كل دورة انتخابية، وهو الأمر الذي يترافق مع سلطة رأس الدولة في تعيين نسبة من الأعضاء، وهي التي تتيح لرئيس الجمهورية تغليب أحد المجلسين على الآخر^١ كما أنها تفتح الباب أمام إمكانية محاولة الالتفاف على أو موازنة أغلبية المجلس إذا جاءت غير متوافقة مع توجهات الرئيس، وهو ما قد يفتح الباب أيضاً أمام التساؤل حول استقلالية السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، قد يكون عدم التحديد ذلك لعدد الأعضاء مفهوم ومقبول إذا كان مقروناً بنص حول إحداث مراجعة مرحلية تسمح بمرونة في تكوين هذه المؤسسات بما يتناسب مع التطورات المجتمعية فمثلاً تكون هناك زيادة في عدد الأعضاء بما يتناسب مع تطورات الزيادة الديموغرافية/السكانية في الدوائر الانتخابية والمحافظات. إلى جانب الغموض الذي حملته بعض المواد كالمادة التي تحرم الجمع بين عضوية مجلسي الشورى والنواب، حيث نصت على أن القانون يوضح حالات عدم الجمع الأخرى، كذلك نقطة الشروط المتعلقة بعضو مجلس الشورى من حيث أن النص على "التمتع بالحقوق المدنية والسياسية"، ربما يكون هذا النص بحاجة لمزيد من التدقيق بحيث يتم النص على خلو الصفحة الجنائية، أداء العضو للخدمة العسكرية، بشكل يزيل عنها الالتباس والغموض.

ثانياً: دور مجلس الشورى

في إطار الوقوف على دور مجلس الشورى، فإن المادة ٨٢ من الدستور قد أكدت على كون مجلس الشورى أحد أبنية السلطة التشريعية، كما أعطت المادة ١٠٠ من الدستور مجلس الشورى الاختصاص بالحفاظ على النظام الداخلي له. كما أعطت المادة ١٠٢ من الدستور الحق لمجلس الشورى في إقرار القوانين، وحق التعديل والتجزئة في المواد

(١) محمد العجاتي، "تعليق على مشروع الدستور"، منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١٢.

والتعديلات المعروضة عليه، واشترط عدم تمرير أي مشروع قانون إلا بموافقة مجلس الشورى (كلا المجلسين، لكن التركيز على مجلس الشورى محل الدراسة). في حين نصت المادة ١٠٥ على حق أي عضو بالمجلس في تقديم اقتراح برغبة في موضوع عام موجه للوزراء ورئيسهم ونوابه، أما المادة ١٠٦ فقد نصت على إمكانية تقديم عشرة أعضاء من مجلس الشورى لطلب مناقشة موضوع عام من سياسات الحكومة. وبالنظر للمادة ١٠٨ نجد أنها سمحت لمجلس الشورى بإحالة ما يتلقاه من المقترحات من المواطنين للوزراء المعنيين، لتقديم إفادتهم بخصوصها، كما مكنت المادة ١٠٩ مجلس الشورى من إلزام الوزراء بالحضور للمجلس وكذلك الرد على القضايا موضع النقاش، وجاءت المادة ١٣١ لتعطي مجلس الشورى حق الانفراد بالاختصاص التشريعي متى كان مجلس النواب منحلًا، كما أن كل التدابير التي يتخذها الرئيس في وقت غياب المجلسين، ولها قوة القانون يجب أن تُعرض عليه وعلى مجلس النواب فيما بعد. كما اشترطت المادة ١٤٥ موافقة مجلسي الشورى والنواب للتصديق ودخول المعاهدات حيز النفاذ، كما اشترطت المادة ١٤٨ موافقة كل من مجلسي النواب والشورى على إعلان حالة الطوارئ، مع ضرورة موافقة مجلس الشورى بالأغلبية وحده متى كان مجلس النواب منحلًا، كما نصت المادة ١٥٣ على تولي رئيس مجلس الشورى مهام رئيس الجمهورية بشكل مؤقت متى خلا منصبه، إلى جانب إخطاره للمفوضية الوطنية للانتخابات، وذلك في حال كان مجلس النواب منحلًا. كما نصت المادة ١٩٣ من الدستور على عضوية رئيس مجلس الشورى في مجلس الأمن القومي، وهو معني بوضع استراتيجيات لتحقيق أمن البلاد، ومواجهة الكوارث، واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة أخطار الأمن القومي المصري، كذلك المادة ١٩٧ نصت على عضوية رئيس مجلس الشورى في مجلس الدفاع الوطني المعني بالنظر في شئون تأمين البلاد وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وكذلك أخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. كما نصت المادة ٢٠١ على رفع تقارير الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية لعدة جهات إحداها مجلس الشورى، كذلك نصت المادة ٢٠٢ على اشتراط موافقة مجلس الشورى على الأسماء المقترحة من رئيس الجمهورية لرئاسة الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، كذلك النص على موافقة أعضاء المجلس لعزل هؤلاء. كذلك جاءت المادة ٢٠٧ لتلزم مجلس الشورى من ضمن عدة جهات أخرى بأخذ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بصدد السياسات ومشروعات القوانين ذات الصلة باختصاص المجلس. وفيما يتعلق بتعديل الدستور نصت المادة ٢١٧ على مناقشة مجلس الشورى لطلبات التعديل، وإصدار قرار

بشأن القبول بالتعديل كلية أو جزئية، ثم أكملت المادة ٢١٨ في حالة الموافقة المبدئية على أي تعديل دستوري تكون هناك مناقشة من جانب مجلس الشورى إلى جانب مجلس النواب لنصوص المواد محل التعديل تمهيدا لعرضها للاستفتاء الشعبي لاحقا. بقي للتذكير أن المادة ٨٤ حددت نطاق عمل عضو مجلس الشورى بقصره على عمله البرلماني فقط، ما لم يكن هناك نص قانوني يورد استثناء على ذلك.

بتحليل هذه المواد والنصوص الدستورية سنجد أن هذه النصوص كاشفة عن تحول جديد في النظرة لمجلس الشورى ودوره، وهي النظرة التي تكتسب أهميتها بالنظر لعدد من السمات، فالملاحظة الشكلية الأولية تكشف عن قدر الاقتران الكبير في هذه النصوص في الذكر بين مجلس النواب ومجلس الشورى، بما يعكس ما نصت عليه المادة ٨٢ من تشارك الاختصاص التشريعي بين المجلسين، وهو الاقتران الذي انعكس أيضا في أن ذكر الاختصاصات والصلاحيات التي حُوِّلت لمجلس الشورى لم تأت مستقلة بالمجلس أو بمعنى أدق لم يأت الدستور معيناً اختصاصات أصيلة لمجلس الشورى وحده (باستثناءات بسيطة) وهي بالتالي تكشف عن الاقسام الذي أصبح يتمتع به هذا المجلس للاختصاصات التي كانت قاصرة في الوثائق الدستورية السابقة على مجلس النواب (الشعب). في هذا السياق تكشف النصوص الدستورية السابقة ضمنا عن محاولات نحو مأسسة مجلس الشورى وإكسابه تقاليد خاصة به على غرار مجلس النواب (الشعب)، وذلك من خلال إطلاق يده في إعداد ووضع لائحته الدستورية التي تحكم نظام عمله، ترسيخ وجوده في العملية السياسية وتنظيم علاقته بعدد كبير من المؤسسات السياسية والتنفيذية في الدولة، وإكسابه مزيداً من الاختصاصات، فمثلا المادة ١٣٥ مكنت مجلس الشورى من إضفاء بصمة في تشكيل أحد أهم مؤسسات السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية) وذلك عبر ضرورة حصول أي مرشح للرئاسة على تزكية عدد من أعضاء مجلس الشورى.

الملاحظة الأخرى الأبرز التي تتضح من قراءة هذه النصوص هي محاولتها إدخال هذا المجلس في مسارات صنع السياسة المصرية، بشكل غير معهود من قبل، فعدد من المواد كالمواد التي تناولت تكوين مجلسي الدفاع الوطني والأمن القومي تبرز إمكانية دخول المجلس على خط الموضوعات وصناعة القرارات السيادية.

ملاحظة ثالثة هي أن هذه النصوص زادت من قوة الصلاحيات التي يمتلكها المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء، الوزراء، نوابهم)، إلى جانب طابع

المباشرة في العلاقة بين المجلس وبين السلطة التنفيذية. الأمر الذي امتد لإعطاء مجلس الشورى عدداً من أدوات الرقابة البرلمانية، كتقديم اقتراح برغبة، وطلب المناقشة، إلا أنه يؤخذ على هذا الجزء أن مجلس الشورى برغم امتلاكه للقدرة على المناقشة والتوجيه، وكذلك امتلاكه للقدرة على التشريع إلا أن النص الدستوري لم يمنح حق الرقابة البرلمانية كاملة لمجلس الشورى، فيما يتعلق بالمساءلة والاستجواب. هذا الطابع المباشر امتد للعلاقة بين المجلس والمواطنين بالسماح بتلقي الشكاوي والاقتراحات منهم وتوجيهها للسلطة التنفيذية، وهي بذلك تلعب أيضاً دور الوساطة بين الجماهير والمواطنين.

في إطار هذه النصوص الدستورية السابقة، يمكن إيراد عدد من المآخذ على هذه النصوص، فبالنظر للمادة ١٠٢ من الدستور، نجد أن مثل هذه المادة من شأنها زيادة تعقيد العملية التشريعية وتأخر إنجاز العمل التشريعي، عبر اشتراط موافقة المجلسين على التشريعات، كما أن المادة بها شيء من الغموض تحمله بين طياتها خاصة في العبارة التي تقول بـ"لا يجوز لأي مجلس... إلا بعد أخذ الرأي عليه"، فالمادة لم توضح من الجهة التي يجب أخذ رأيها.^١ كذلك الخلل الذي تعكسه المادة ١٠٦ حيث أن المادة تفيد بعظم قدرة التأثير لدى أعضاء مجلس الشورى في مقابل أعضاء مجلس النواب، حيث تنص المادة على إمكانية تنفيذ طلب مجلس الشورى فيما يتعلق بطلب مناقشة الوزراء بعدد أعضاء أقل من مجلس النواب. في حين أن الهيئة المنتخبة ممثلة في مجلس النواب كان يجب أن يكون لها نفس القوة التأثيرية، إلا أن النظر لمادة مثل المادة ١٠٨ تكشف عن استمرارية القيود التي تفرضها القوانين على سير العمل السياسي والتشريعي تحت عبارات الأمن القومي، الأمر الذي يفرغ المادة من مضمونها، ويجعل حق أعضاء المجلس في الحصول على المعلومات التي يتطلبها عملهم أمر روتيني لا يخرج عن فكرة مخاطبة السلطات العامة. وبرغم جودة بعض المواد التي تُرسخ لدور فاعل لمجلس الشورى في عملية صنع القرار خاصة في مجالات الأمن القومي، وغيرها من المسائل السيادية التي لم تكن من اختصاص هذه المؤسسة سابقاً كالمادة ١٩٣ والمادة ١٩٧ المتعلقة بعضوية رئيس مجلس الشورى في مجلسي الأمن القومي، والدفاع الوطني، إلا أن تداخل المهام بين المجلسين وغموضها من شأنه التأثير على فاعلية هذه الأجهزة من جهة، وكذلك

(١) محمد العجاتي، "تعليقات على مشروع الدستور"، منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١٢.

مدى إمكانية تأثير رئيس المجلس الشورى فيها (خاصة في مجلس الدفاع الوطني الذي يغلب على تشكيله العسكريون).

يمكن النظر أيضا للمادة ١٤٨ والتي فصلت في فرض حالة الطوارئ، إلا أن الدستور جاء قاصرا في معالجة مسألة الطوارئ حيث لم يتعرض لاحتمالات رفض البرلمان لإعلان حالة الطوارئ، كأن يتم اللجوء للجماهير لحسم هذا الخلاف بين السلطات بالاستفتاء العام، وهو الذي يمكن أن يفرض نتيجة خلو أي من المنصبين، تحسبا لإمكانية استثثار من جانب أي من الأطراف (خاصة رئيس الجمهورية) بالسلطة.

ثالثا: علاقة المجلس بالأجهزة الأخرى

جاءت المادة ٨٧ من الدستور مانحة حق الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشورى لمحكمة النقض، كما أن المادة ٩٠ من الدستور تفرض على جهاز الشرطة والنيابة العامة (سلطة قضائية) بعدم إمكانية إلقاء القبض على أي عضو من مجلس الشورى في غير حالة التلبس إلا بإذن من المجلس ذاته. المادة ٨٨ أقرت أن أي عضو يتلقى هدايا أو مزايا عينية بصفته يتم تحويل هذه الهدايا مباشرة للخزانة العامة للدولة للحفاظ عليها، كما أنه يُفرض على كل عضو في مجلس الشورى تقديم إقرار ذمة مالية له عند بداية توليه للمنصب وعند خروجه من المجلس للمجلس ذاته. وننتقل للعلاقة الأكثر جدلية وهي العلاقة بين السلطة التنفيذية وبين مجلس الشورى محل تناول الورقة، فقد نص الدستور في مادته ٩٢ والتي نصت على عدم جواز اجتماع المجلس في مكان آخر غير المقر ما لم يتوافر طلب من رئيس الجمهورية بذلك أو موافقة تبلغ الثلث من عدد الأعضاء، وإلا طال البطلان القرارات التي نتجت عن مثل هذا التجمع، وإستكمالا لذلك جاءت المادة ٩٣ من الدستور التي تبيح انعقاد جلسات المجلس في سرية بناء على طلب مقدم من رئيس الجمهورية، أو الحكومة، رئيس المجلس ذاته، وأخيرا بناء على طلب مقدم من ٢٠ عضو من مجلس الشورى. ونصت المادة ٩٤ على دعوة شخص رئيس الجمهورية مجلس الشورى للانعقاد، وهو الذي ما إن لم يتم فيجتمع المجلس في الموعد المحدد دستوريا لبداية عمله، كما أن فض المجلس في نهاية دورة انعقاده يكون من حق رئيس الجمهورية، كما أن المادة ٩٥ أعطت رئيس الجمهورية، الحكومة وعدد من أعضاء المجلس حق الدعوة لانعقاد المجلس في اجتماع غير عادي. وجاءت المادة ١٢٨ لتعطي رئيس الجمهورية يدا في تشكيل مجلس الشورى من خلاله تمكينه من تعيين عشر أعضاء المجلس. ثم جاءت المادة ١٠٥ لتعطي مجلس الشورى وأعضاءه الحق في

إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام لأي من الوزراء وكذلك رئيسهم، كما أعطت المادة ١٠٦ حق لمجلس الشورى وأعضائه في طلب مناقشة موضوع متعلق بسياسة الحكومة، كما أعطت المادة ١٠٨ مجلس الشورى إمكانية تحويل الخطابات والشكاوى التي يبعث بها المواطنون للحكومة للبت فيها، وتقديم الإفادة المناسبة بشأنها، كذلك الأمر بالنسبة للمادة ١٠٩ والتي سمحت للوزراء ورئيسهم بحضور جلسات مجلس الشورى وفي المقابل يكتسب حضورهم صفة الوجوب متى كان ذلك بناء على طلب من المجلس لأي منهم، المادة ١٣١ خولت مجلس الشورى بسلطة التشريع في حال غياب مجلس النواب، كما أن رئيس الجمهورية متى اتخذ قرارات لها قوة القانون يقوم بعرضها على مجلس الشورى متى كان مجلس النواب غائبا للبت فيها، ومن ثم تلازم مع ذلك النص في المادة ١٣٧ في أن أداء رئيس الجمهورية لليمين الدستورية يكون أمام مجلسي الشورى والنواب، وفي حال غياب مجلس النواب يمكن أداء هذه اليمين أمام مجلس الشورى. كما اشترط الدستور في مادته ١٣٥ أن يُزكى أي مرشح لرئاسة الجمهورية عدد من أعضاء مجلس الشورى، كما اشترطت المادة ١٤٥ على ضرورة موافقة مجلس الشورى إلى جانب موافقة مجلس النواب من أجل إقرار المعاهدات الدولية، كما نصت المادة ١٤٨ من الدستور موافقة مجلس الشورى في حال غياب مجلس النواب لإقرار حالة الطوارئ، بل ساوى الدستور بين المجلسين في ضرورة موافقة أغلبية عدد أعضائهما قبل إقرار حالة الطوارئ.

كما جاءت المادة ١٥٣ لتنص على أن رئيس مجلس الشورى يباشر سلطات رئيس الجمهورية متى خلا منصب رئيس الجمهورية بالترافق مع حل مجلس النواب، إلا أن المادة ١٥٦ سعت للفصل بين المنصب الحكومي والبرلماني، بمعنى أن من يتولي منصبا حكوميا من أعضاء مجلس الشورى يخلو مقعده في المجلس، كما نصت المادة ١٦١ على إمكانية أن يلقي أيا من أعضاء الحكومة (الوزراء) بيانات أمام مجلس الشورى.

كما نصت المادة ٢٠١ على أن الأجهزة الرقابية والهيئات المستقلة ترفع تقريرها لعدة جهات إحداها مجلس الشورى، كما اشترطت المادة ٢٠٢ موافقة مجلس الشورى على الأسماء التي يقدمها رئيس الجمهورية لشغل مناصب رئاسة هذه الأجهزة والهيئات، كما أن عزلهم يكون بناء على قرار من أغلبية أعضاء مجلس الشورى. أما المادة ٢٠٧ ألزمت مجلس الشورى بأخذ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيما يتعلق بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية وما يتصل بها من مشروعات القوانين.

المادتان ١٩٣ و١٩٧ نصتا لأول مرة في تاريخ الحياة السياسية المصرية على عضوية رئيس مجلس الشورى لمجلسي الأمن القومي، الدفاع الوطني، وكلاهما يعني بدراسة شئون الأمن القومي المصري، ومواجهة حالات الكوارث، ومناقشة ميزانية القوات المسلحة، والقوانين المتعلقة بالقوات المسلحة.

ونصت المادة ١٠٠ من الدستور على جواز طلب رئيس المجلس حماية قوى الأمن والقوات المسلحة أو حتى التواجد بالقرب من المجلس، في إطار السلطة المخولة لرئيس المجلس لحماية النظام الداخلي للمجلس.

وكل هذه الصلاحيات والامتيازات التي حازها مجلس الشورى وفقا للدستور مستحدثة في الحياة البرلمانية المصرية، لم يشهدها أي مجلس شورى منذ ثورة ١٩٥٢.

فيما يتعلق بالعلاقة بين مجلس الشورى ومجلس النواب، نصت المادة ١٠٢ على أن أي مشروع قانون لا يتم إقراره إلا بموافقة كلا المجلسين معا بأغلبية أعضاء كل منهما. كذلك نصت المادة ١٠٣ على إيجاد لجنة من أعضاء المجلسين من أجل حل أي خلاف تشريعي بينهما، وفي المادة ١٣١ أعطت الاختصاص التشريعي كاملا لمجلس الشورى متى كان مجلس النواب منحلا، وهو الأمر الذي يسمح بقدر من التوازن بين المجلسين.

المادة ٢١٧ نصت على ضرورة مناقشة مجلس الشورى والنواب لأي طلب لتعديل الدستور، وبعد انقضاء مدة محددة يصدر كل مجلس قراره إما بقبول التعديل كليا أو جزئيا أو رفضه تماما، كما كملت المادة ٢١٨ المادة السابقة في أن المجلس متى وافق على التعديل الدستوري وكذلك مجلس النواب، يعكف كل مجلس على مناقشة النصوص محل التعديل ثم تُطرح على الاستفتاء الشعبي.

تحليل هذه المواد ينتهي إلى أن الدستور الجديد عمل على تشعب العلاقة بين مجلس الشورى وعدد كبير من أجهزة الدولة وهيئاتها، وهي علاقات تسير في اتجاهين أحدهما يتمثل في تمكين المجلس في مواجهة مؤسسات الدولة الأخرى بداية من الصلاحيات التي امتلكها المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية والرقابة عليها (الاقتراح برغبة، طلب مناقشة)، إمكانية المساهمة في صياغة مؤسسة الرئاسة بتزكية مرشح رئاسي ما (وهي مادة جيدة، تعكس انكسار الجمود والتحصين المفروض على المناصب العليا وخاصة منصب الرئاسة في مرحلة من بعد الثورة، حيث تراجعت هذه القيود بانخفاض عدد الأعضاء المطلوب الحصول على تزكيتهم للمرشح الواحد)،

الاشترك معه في إقرار حالة الطوارئ، كذلك صلاحية الموافقة على تعيين رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وكذلك إمكانية عزلهم، ناهيك عن الحماية التي تم توفيرها لأعضاء المجلس (الحصانة) في مواجهة إجراءات القبض عليهم ما لم يتوافر إذن من المجلس، وهي الحصانة التي تمتد للناحية الأمنية حيث حمى الدستور المجلس من تواجد القوات المسلحة بالقرب منه ما لم يطلب رئيسه ذلك. في الاتجاه الآخر والذي يتمثل في الصلاحيات والرقابة التي تفرضها المؤسسات الأخرى على مجلس الشورى، فنجد الصلاحية التي يمتلكها القضاء في مواجهة مجلس الشورى بالفصل في صحة عضوية نوابه، وهناك الصلاحية التي تمتلكها الخزانة العامة للدولة بغرض إدخال نوع من الرقابة المالية على ما يدخل للعضو بسبب موقعه البرلماني، غير الصلاحية التي تحقق للمجلس على أعضاء لمراقبة ذمتهم المالية، كذلك إلزام المجلس بالرجوع لعدد من المجالس المتخصصة كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي في السياسات المتصلة بهذا المجلس، كذلك يلعب شخص رئيس الجمهورية دورا في تشكيل المجلس بقدرته على تعيين نسبة من الأعضاء، وبالنظر للعلاقة بين مجلس الشورى ومجلس النواب، فهناك تكامل بين المجلسين يتمثل في ضرورة إقرار كل منهما للقوانين قبل إصدارها، إلا أن الدستور عاد ورجح من كفة مجلس النواب لحسم أي خلاف تشريعي بين المجلسين حول أي من مشروعات القوانين.

هذه المواد برغم اعتبارها خطوة إيجابية نحو مزيد من انخراط السلطة التشريعية في عملية صنع القرار السياسي بما يعني مزيد من ديمقراطية القرار والعملية السياسية، إلا أن الأمر لا يخلو من مأخذ، أهمها على الإطلاق هو الخلل في توازن علاقات بعض من هذه المؤسسات في مواجهة مجلس الشورى، فنجد أن بعض المواد غلبت من قدرة مجلس الشورى على قدرة مجلس النواب برغم كون مجلس النواب الأكثر تمثيلية للجماهير، يتوازي مع ذلك قدر التداخل الكبير في الاختصاصات التشريعية بين المجلسين وهو أمر ربما يؤدي لصدمات مستقبلية متى اختلف اللون السياسي المكون لهم، إضافة إلى التعقيد وبطء تمرير التشريعات نتاج ذلك. في إطار العلاقة بين مؤسسة الرئاسة ورئاسة البرلمان يتكشف لنا خلل ينعكس في تصميم النظام السياسي الجديد وفقا لهذه المواد، منها المواد التي تمكن رئيس مجلس الشورى من تولي مهام رئيس الجمهورية مؤقتا في حال غياب رئيس مجلس النواب، فهنا لا توجد أي إشارة لوجود منصب نائب للرئيس، وهو ما كان أهم ما كان يؤخذ على عهد مبارك، وكان يجب إيلاء اهتماما

خاصا به في إطار السعي نحو إيجاد مؤسسة رئاسية قوية ومتكاملة. وربما يكون غرض إحداث توازن أحد أهداف المواد التي نظمت العلاقة بين مجلس الشورى وبقية المؤسسات، إلا أنه هدف جانبه التوفيق في عدد من المواضع أبرزها حين نص الدستور على تعدد الجهات التي تُرفع لها تقارير الأجهزة الرقابية، وهو أمر يفتح احتمالية حدوث تضارب بين مؤسسات صنع القرار^١ إلى جانب أن المادة اتسمت بالهلامية حيث لم تحدد اختصاص بعينه يقوم به مجلس الشورى متى رُفعت له تقارير هذه الأجهزة. تبقى سمة أساسية تستحق الملاحظة في إطار علاقات المجلس بغيره من الأجهزة والمؤسسات، وهي العلاقة الجديدة التي أوجدها الدستور مع أجهزة الدفاع الوطني والأمن القومي، وهي نقلة جديدة؛ حيث للمرة الأولى تنخرط أحد المؤسسات التشريعية في مثل هذه المجالس بما تطرحه من موضوعات سيادية واستراتيجية مرتبطة بالأمن القومي، لكن الأمر الواقع في هذه المرحلة سيقفل من قدرة وفعالية المؤسسات المدنية والمنتخبة (بما فيها مجلس الشورى) في مقابل مثيلاتها الأمنية والعسكرية داخل هذه المجالس، وإن كان لا يُقلل من إيجابية هذه الخطوة، حيث يمكن أن يضيف وجود هذه المؤسسات المدنية في التعرف التدريجي على هذه المؤسسات عن قرب، والذي يمكن أن يُنجز من خلاله تقدما على المدى الطويل في إطار عملية أوسع تعني بإعادة التوازن في النظام السياسي بين المدني- العسكري، أو المدني- الأمني.

رابعا: إطار الممارسة السياسية

التعرض لهذا الإطار يتكامل مع الإطار الدستوري السابق، بغرض الوصول لتقييم أقرب للدقة حول هذا المجلس، وهذا الإطار يعني بالأساس بتسيير العمل التشريعي للمجلس. فالتركيز سيكون على الفترة التي تولى فيها المجلس مهام العملية التشريعية كاملة منذ إقرار الدستور الحالي، وأول ما ترد ملاحظته على عمل مجلس الشورى في هذه الفترة هو ضعف ومحدودية الإنجاز التشريعي في هذه الفترة حيث لم يُمرر حتى الآن سوى قانون الانتخابات البرلمانية الجديد، تعديلات دخلت على اللائحة الداخلية للمجلس. حيث أن غالبية أعمال المجلس في هذه المرحلة منصبية بشكل أساسي على مناقشات مستمرة حول عدد من مشروعات القوانين يأتي في مقدمتها ما تم إعلانه بشكل رسمي حول السعي لإعطاء الأولوية لتمرير تشريعات قانون التظاهر، مشروع

(١) محمد العجاتي، "تعليقات على مسودة الدستور"، منتدى البدائل العربي للدراسات، ٢٠١٢.

قانون لإصدار الصكوك الإسلامية، قانون الانتخابات، مشروع قانون لتداول المعلومات يلي حزمة القوانين السابقة في الأهمية، مشروعات قوانين أخرى مثل مشروع قانون لإنشاء هيئة قومية لسلامة الغذاء، مشروع تعديل القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١٢ بشأن اشتراك القوات المسلحة مع الشرطة المدنية في مهام حفظ الأمن، وحماية المنشآت العامة، مشروع قانون لتعديل أجور العاملين بالدولة، مناقشات تعديل مادة بقانون ١٤٨ بشأن إصدار التمويل العقاري، اقتراح برغبة حول محور قناة السويس، ومشروع القانون الخاص بإنشاء هيئة تنمية قناة السويس، مشروع قانون لاسترداد الأموال المنهوبة، مشروع قانون إنشاء المجلس الوطني للتعليم والبحث العلمي، مشروع قانون بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢، مناقشات حول إمكانية تعديل قانون الوقف، ووقف إسناد المشروعات من جانب هيئة الأوقاف^١. وفي إطار الوضع السياسي والاقتصادي الدقيق الذي تمر به البلاد، والذي يعيق من عمل كافة مؤسسات الدولة، يطرح هذا الوضع بدوره عددا من التحديات التي تحد من قدرات المجلس في إنجاز المهام التشريعية المنوطة به، ومنها:

١- غياب المناقشة المجتمعية الكافية حول المجلس، فمن البداية استمرارية المجلس جاءت بناء على الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١، والذي أرسى نظام الغرفتين المكون من ٢٧٠ عضوا، وحصر مهام المجلس في إبداء الرأي في الموضوعات المحالة إليه من قبل رئيس الجمهورية من مشروعات القوانين وما يتعلق بالسياسات العامة، ثم تلي ذلك حدوث نقلة في إكساب المجلس مزيدا من الصلاحيات، وهي التي لم تستوف حقتها من النقاش المجتمعي والذي لو كان قد تم، لكان يمكن أن يُكسب مزيدا من القوة والدعم السياسي للمجلس لأداء عمله خاصة في مثل هذه اللحظة.

٢- ضعف أدوات عمل مجلس الشورى، فالمجلس وفقا للنص الدستوري لا يمكنه أن يمارس أحد اختصاصات السلطة التشريعية الأساسية، وهي "الرقابة البرلمانية" بشكل كامل، حيث أنه لا يمتلك إلا أداتين (الاقتراح برغبة، طلبات المناقشة)، وهي أدوات تحد من قدرة المجلس على ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية.

(١) برلمان الثورة، جريدة الشروق المصرية، متاح على الرابط الإلكتروني:

<http://shorouknews.com/egypt/parliament-rev>

٣- شبهة عدم الدستورية التي قال بها البعض في حق تكوين مجلس الشورى، حيث أن المحكمة الدستورية العليا المصرية تفصل في الوقت الراهن في بطلان مجلس الشورى بتكوينه الحالي، نتاج ما قيل أنه عوار لحق بعملية انتخابه، حيث كان هناك تنافس من جانب المرشحين المدرجين علي القوائم الحزبية علي عدد من المقاعد البرلمانية المخصصة لمرشحين مستقلين، الأمر الذي حرم الأخيرين من حقهم في فرصة مساوية لدخول المجلس،^١ ويزيد من الشكوك حول فقدان المجلس بتشكيله للدستورية ما تمتع به المجلس من تحصين ضد أي قرار بالحل. وفي إطار الرقابة الدستورية، نجد أن عددا من التشريعات التي أصدرها المجلس ثار حولها عدد من السجلات حول عدم مطابقتها للدستور، كقانون الانتخابات الجديد.^٢

٤- مقوم مدى تمثيلية المجلس للجماهير، فهذا المجلس موكل إليه حاليا مهام التشريع كاملة (بما فيها ما لمجلس النواب)، وبالتالي يُفترض أن هذا المجلس يمتلك المقوم الأساسي لهذه المهمة وهو تمثيله للمجتمع، وهو ما يثير الكثيرون حوله سجلات، حيث أن نسبة المواطنين الذين شاركوا في انتخابات هذا المجلس من إجمالي الفئة التي تمتلك حق التصويت لم تتجاوز الـ٧٪، وبالتالي هو ما قد يطرح على المدى البعيد مدى الشرعية التي يمكن أن تتمتع بها التشريعات الصادرة عنه بين جماهير لم تشترك بشكل كاف في تكوين هذه الهيئة، إلي جانب أن عملية انتخاب مجلس الشورى تلك لم يسبقها توضيح لعموم المواطنين بأن المجلس سيكون هيئة تشريعية إلى جانب مجلس النواب (كان الاعتقاد أنه سيكون هيئة استشارية كما الحال سابقا)، كما أنه لم تتوافر في انتخاباته شروط حول الكيفية التي يكفل بها التنوع الوطني، حيث أن العناصر التي مثلت التنوع الوطني فيه (المرأة، الأقباط،...) كلها جاءت بالتعيين وليس بالانتخاب مما يثبت أنه لم يمثل كافة قطاعات المجتمع.

٥- يرتبط بالعامل السابق عدم التوازن في الأعضاء المعينين بالمجلس حين كانت هناك وعود من جانب الرئيس مرسي بالاتجاه نحو مزيد من التوازن في اختيار الأعضاء المعينين من خارج التيار الإسلامي.^٣ حيث نجد أن الأعضاء المعينين بالمجلس من جانب

(1) <http://www.almasryalyoum.com/node/1343186>

(٢) أيضا يمكن مراجعة الرابط التالي:

<http://www.egynews.net/wps/portal/news?params=207563>

(٣) قناة صوت الشعب، متاح على الرابط التالي:

<http://www.youtube.com/watch?v=OHgECuJfwQw>

رئيس الجمهورية يغلب عليهم الانتماء أو القرب من التيار الإسلامي^١. فنجد أن من بين التسعين عضوا الذين قام الرئيس بتعيينهم، ٤٢ عضوا محسوبين علي التيار الإسلامي أو قريبين منه (١٢ من حزب الحرية والعدالة، ٧ أعضاء من النور، ٩ من حزب الوسط، ٣ لحزب البناء والتنمية، ٤ لحزب الحضارة، وعضو لحزب الأصالة، و٦ أعضاء لحزب غد الثورة)^٢. وهو ما يثير هواجس لدي عدد من القوى السياسية ترى في هذا العدد من التعيينات نوايا لتشكيل ظهير سياسي للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية، لتميرير تشريعات تتوافق ورغبات تيارات الإسلام السياسي فقط.

٦- التناقض مع النصوص الدستورية، وهو اتهام طال المجلس في الفترة الماضية، ففي الوقت الذي ينص فيه الدستور على تعيين رئيس الجمهورية لعشر عدد الأعضاء، هناك ارتفاع لنسبة الأعضاء المعينين في مجلس الشورى من جانب رئيس الجمهورية بلغت ثلث أعضاء المجلس، وهو ما يثير المخاوف حول حيادية وسير العملية التشريعية التي سيتولاها هذا المجلس^٣ وهو الأمر الذي يضر بثقة المواطنين والقوى السياسية في المجلس، ويزيد من هذه الهواجس والشكوك حول الرغبة في تشكيل المجلس بما يتوافق مع توجهات السلطة التنفيذية، أن هذه التعيينات جاءت وفقا للدستور القديم، وقبيل إصدار الدستور الجديد. مما واستكمالا لهذا التناقض نجد أن عددا من الأعضاء الذين قام بتعيينهم رئيس الجمهورية هم من المنتمين للحزب الوطني المنحل، وهو ما يخالف المادة ٢٣٢ من باب الأحكام الانتقالية في الدستور والذي ينص على حرمان المنتمين للحزب الوطني السابق من ممارسة العمل السياسي لمدة ١٠ سنوات^٤. وأخيرا هناك مشروع قانون الانتخابات الجديد الذي تم إقراره من جانب مجلس الشورى، حيث أن عددا من بنوده جاءت مخالفة لنصوص واضحة في الدستور، فيما يتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية، حظر ترشح أعضاء أو قيادات الحزب الوطني المنحل في الانتخابات التشريعية القادمة^٥ وهذا يعكس ضرورة توخي الحذر والتدقيق للتشريعات قبل

(1) <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=1136321&eid=1734>

(2) [http://www.shoura.gov.eg/\(S\(1cnw151css1jh5is2gpcxt0l\)\)/App_Ara/?TabID=91502](http://www.shoura.gov.eg/(S(1cnw151css1jh5is2gpcxt0l))/App_Ara/?TabID=91502)

(٣) سماء سليمان: سقوط عضوية مجلس الشورى من الاتحاد البرلماني الدولي"، متاح على الرابط

التالي: <http://elbadil.com/opinion/2013/02/04/104923>

(4) <http://www.almasryalyoum.com/node/1341086>

يمكن أيضا مراجعة الرابط التالي: <http://is.gd/de2d37>

(5) <http://www.almasryalyoum.com/node/1481401>

إصدارها (قدر الإمكان). وهو الحذر الذي ينبغي أن يطال تأدية المجلس لعدد من مهامه فيما يتعلق بالرقابة، مخاطبة الجهات الحكومية بشكل رسمي والذي يجب أن يتم من خلال رئيس المجلس وليس رؤساء اللجان في المجلس^١.

٧- تبني تشريعات خلافية في هذه المرحلة الانتقالية، أمر يزيد من تعقيد عمل المجلس، في إطار من عدم الثقة والاستقطاب الذي يشهده المجتمع والعمل السياسي حاليا، حيث أن هذه المرحلة تتطلب قدرا من التوافق يسمح لمؤسسات الدولة كافة أن تعالج القضايا العاجلة، بما فيها المؤسسة التشريعية.

ما زالت تجربة التحول الديمقراطي في مصر تحبو خطواتها الأولى، وهو ما يفرض على الفاعلين السياسيين في هذه المرحلة التحسب لخطواتهم في بناء النظام السياسي الجديد، بما يتطلب من توازن دقيق ومحسوب بين سلطات الدولة، يكفل حد أدنى من التفاهم والتعاون بين السلطات الثلاث، وبشكل ينعكس في كفاءة العملية السياسية، استمراريتها، وتجنب التجربة الديمقراطية الوليدة خطر الانتكاسة بسبب التعارض والتناحر بين هذه السلطات كما هو حال الخلافات القائمة حاليا بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية القائمة (مجلس الشورى)، والتي من شأنها استنزاف مؤسسات الدولة والفاعلين، وفي إطار هذا التوازن المرجو لا بد أن يعاد النظر في العلاقة بين المجلسين (النواب والشورى) بشكل لا يسمح بطغيان أحدهما على الآخر، وبشكل يكفل مساحة خاصة لكل منهما لخدمة العملية التشريعية. وحيث أن الوضع الحالي يشهد غياب لمجلس النواب (صاحب الصفة التمثيلية الأكبر)، فهذه المرحلة قد تتطلب تركيزا أكبر للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية القائمة (ممثلة في مجلس الشورى) في الرقابة على السلطة التنفيذية لحين عودة مجلس النواب المنتخب بشكل يقلل من حالة الجدل الذي تشهده الساحة حول المجلس.

(١) تقرير ورشة عمل "تقييم الأداء التشريعي لمجلس الشورى" ١٨ مارس ٢٠١٣، منتدى رفاة الطهطاوي للدراسات الديمقراطية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

التحديات التشريعية في الدول النامية

التجربة النيجيرية

سيناتور

انيمي أودي

يقوم النظام البرلماني في نيجيريا على السلطة التشريعية ذات المجلسين وهما مجلس الشيوخ (المجلس الأعلى) ومجلس النواب (المجلس الأدنى). يتألف مجلس الشيوخ من ١٠٩ أعضاء، أما مجلس النواب فيتألف من ٣٦٠ عضواً. وطبقاً للدستور، يسمى كلا المجلسين بالجمعية الوطنية.

لقد قضيت أكثر من ٤٢ عاماً من العمل في مستويات مختلفة من الخدمة العامة (السلطة التنفيذية) في نيجيريا، تركز أغلبها في مجال إدارة البث الإعلامي، قبل أن تعرض على فرصة الخدمة كعضو مجلس الشيوخ في جمهورية نيجيريا الاتحادية لمدة أربع سنوات (٢٠٠٧ - ٢٠١١).

واتسمت السنوات الأربع التي أمضيتها في المجلس التشريعي الأعلى بالحماس والنفذ. ويرجع الحماس لكوني قادماً من خلفية بيروقراطية وهو ما منحني الفرصة في أن أشارك في تشكيل الأحداث في البرلمان الذي يعد الذراع الثانية من الأذرع الثلاث للحكم في النظم الديمقراطية، والذراع الثالثة بالطبع هي السلطة القضائية.

أما النفع فيعود إلى اكتسابي مزيد من المعارف عن الحوكمة من كلا من وجهتي النظر التنفيذية والتشريعية بعد قضاء أربعة أعوام في المجلس الأعلى والمعروف أيضاً في نيجيريا بالمجلس الأحمر.

التحديات: كما هو طابع أي كيان تنظيمي بشري تظهر التحديات، ولكن في هذه الحالة غلب الطابع التشريعي على التحديات أكثر من الطابع الشخصي. فهي بيئة عمل جديدة بعيدة عن الوطن المحلي، لذا ظهرت بعض التحديات الشخصية الطفيفة تتمثل في التأقلم على السياق الجديد مثل الحصول على سكن وتعيين مساعدين يدعموني في العمل التشريعي.

وبعد تدشين دورة برلمانية جديدة للجمعية الوطنية (والدورة التي انضمت فيها كانت الدورة السادسة في عمر المجلس)، ظهر التحدي الأول وهو انتخاب المسؤولين الأساسيين لمجلس الشيوخ. وتوجب على الـ ١٠٩ عضو انتخاب قادتهم بما يتفق مع

القانون، وهم: رئيس مجلس الشيوخ، ونائب الرئيس، وزعيم الأغلبية، ومسئول الانضباط، وزعيم الأقلية... الخ

وطبقا لعدد نواب مجلس الشيوخ الممثلين لعدد قليل من الأحزاب السياسية التي تزيد عن ٦٠ حزب سياسي خاضوا الانتخابات بمرشحيهم، فمن الممكن أن يمثل الاختيار زعزعة لاستقرار المجلس. ولحسن حظنا في هذا الوقت، حظى حزب الشعب الديمقراطي الذي شكل الحكومة الفيدرالية بالأغلبية في مجلس الشيوخ (وكذلك في المجلس الأدنى). لذلك اتسم انتخاب المسئولين الأساسيين بالسلاسة.

كان هناك تحدي آخر يتمثل في خلق علاقة تناغمية بين مجلس الشيوخ (والجمعية الوطنية ككل) من ناحية والسلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة من ناحية أخرى.

وافترضت منذ البداية أن وجود حزب سياسي واحد (حزب الشعب الديمقراطي) يهيمن على كلا من مجلس الشيوخ والحكومة سيتسبب في خلق علاقة تخلو من الضغائن فيما بينهما، ولكن هذه الفرضية لم تكن صالحة دائما. فعلى سبيل المثال، تسببت جلسات تمرير القوانين المالية أو الموازنات السنوية، التي يعدها مجلس الشيوخ ويقدمها لجلسة عامة للجمعية الوطنية يرأسها رئيس جمهورية نيجيريا الاتحادية، في نشوب الخلافات بين السلطة التنفيذية والتشريعية كل عام.

حيث كان الاعتقاد السائد لدى السلطة التنفيذية أن واجب السلطة التشريعية هو تمرير نفس القانون دون التعديل عليه. أو بمعنى آخر، كان من المتوقع أن تكون الجمعية الوطنية بمثابة حامل أختام يوافق على مقترحات السلطة التنفيذية كما هي. أما السلطة التشريعية فكانت ترى الموازنة هي مجرد اقتراح، وهي تستحوذ على المسئولية الدستورية التي تعطيها الحق في عمل التعديلات اللازمة قبل سنها كقانون.

وهو ما أوجد دائما عمليات ضغط صارمة ومفاوضات دقيقة عادة ما كانت تؤدي إلى تأخر تمرير الموازنة. وما يترتب على ذلك من تأخر صعود الرئيس وبالتالي تأخر تنفيذ الموازنة السنوية.

وتتركز منطقة الاختلاف بين الحكومة والبرلمان حول مقترحات السلطة التنفيذية للبنية التحتية في قطاعات مختلفة مثل الزراعة والطرق والنقل والطيران والتعليم والإمدادات المائية والكهرباء. ووضع الناخبين ثقتهم في الحكومة في التنفيذ الناجح للمشروعات للحكومة وكان من المتوقع أن يساعد هذا على تهديد الطريق نحو

الانتخابات الرئاسية القادمة. واعتمد الحكم على أداء السلطة التنفيذية على عدد المشروعات الكبيرة المرئية التي تم تنفيذها في الدوائر الانتخابية في أرجاء نيجيريا.

ومن ناحيتهم، يرغب المشرعين أيضا أن يعرضوا إنجازاتهم على جمهور الناخبين عند الترشح مرة أخرى ليتم إعادة انتخابهم في نهاية الأعوام الأربعة للدورة البرلمانية. وبالتالي، قام المشرعون بعمل ما عهد على تسميته مشروعات الدوائر الانتخابية والتي أصروا أن يتم إرفاقها بالموازنة السنوية. وتغطي هذه المشروعات مجالات مثل الكهرباء والإمدادات المائية والطرق.

وفي أثناء مناقشات فيما قبل اعتماد الموازنة بين الطرفين، يصل الطرفان مقدما إلى بعض الاتفاقيات والتي تؤول إلى اعتماد بعض من مشروعات الدوائر الانتخابية في مقترحات الموازنة قبل تقديمها للجمعية الوطنية. وفيما بعد عندما يحين مناقشة الموازنة بعد تقديمها للجمعية الوطنية عادة ما يجد المشرعون أن المشروعات التي تتضمنها الموازنة غير كافية، ومن ثم، تقوم الجمعية الوطنية بوضع وحذف عدد قليل من المشروعات.

وحتما ما تؤدي الإضافة والحذف إلى زيادة حصيلة الموازنة التي يقدمها الرئيس. وفي هذا الوقت تتعالى أصوات رجال الرئيس معلنة عن وجود خطأ لتبدأ المفاوضات. وفي نهاية المطاف، يجب الوصول إلى حلول وسط، ليعود الجميع إلى المستفيد النهائي وهو جمهور الناخبين في حالة سرور.

كما ظهرت الخلافات فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عندما لاحظ مجلس الشيوخ تأخر السلطة التنفيذية في تنفيذ بعض الإجراءات التي مررها مجلس الشيوخ فيما يخص موضوعات معينة أو تأخرها في الموافقة على مشاريع القوانين التي مررها مجلس الشيوخ وأرسلها للحكومة.

تثير هذه التأخيرات في تنفيذ أو في بعض الأحيان رفض هذه القوانين والاقتراحات من قبل الرئيس غضب مجلس الشيوخ (والجمعية الوطنية ككل). ويرى بعض مسئولو الرئاسة أن هذه الاقتراحات هي بمثابة اقتراحات استشارية طالما أنها لا تملك قوة القانون.

أما المشرع فيرى أنه على الرئيس التزام معنوي بتنفيذ هذه المقترحات طالما أنها صادرة عن ممثلي الشعب ونتيجة لمناقشات عاصفة. وعند حد معين يصل غضب

المشرعين إلى قمته ليهددوا باتخاذ قرارات اتهم. ولاحقا تبدأ المفاوضات والضغط من أجل تهدئة الأجواء.

ويؤدي النائب معظم مهامه من خلال اللجان الدائمة لمجلس الشيوخ. حيث أن كل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ كان إما رئيسا أو نائبا لرئيس إحدى اللجان الخمسين الدائمة في مجلس الشيوخ وكذلك عضو في أربع لجان أخرى على الأقل. حيث كنت رئيسا للجنة الطيران في مجلس الشيوخ لثلاث سنوات وكذلك رئيسا للجنة العمل لمدة سنة أخرى.

ومكن القانون اللجان للقيام بمهام رقابية في مختلف الوزارات والأقسام والهيئات الحكومية. وساعدت هذه الممارسات في ضمان أن كل التمويلات المعتمدة في الموازنة السنوية تم تنفيذها بشكل سليم. وحينما يتضح أن الاعتمادات المالية قد أسوء تنفيذها أو أسوء التصرف فيها، يحق للجان إجراء جلسات تحقيق في هذا الأمر.

وشهدت ممارسة هذه المسؤوليات تحديات هائلة خاصة في الطيران بسبب الطبيعة الدولية لهذه الصناعة. ونموذج للتحديات التي واجهت لجنة الطيران التي كنت رأسها هو تنفيذ مهامها الرقابية عندما قمنا بزيارة ٢١ مطار في نيجيريا ووجدنا مرافق طيران قديمة ومتهالكة تتطلب استبدالها.

وفي خلال الاستجوابات تم إفادتنا أن هناك تمويل هائل تم اعتماده منذ عامين لصناعة الطيران من قبل الحكومة الفيدرالية من أجل استبدال هذه المرافق ولكنهم أبدوا عدم رضاهم عن الطرق التي تم إنفاق هذه التمويلات بها.

وبناء عليه قمنا بتفعيل المواد المتعلقة بهذا الأمر من الدستور النيجيري والتي تمكن كل مجلس من مجلسي الجمعية الوطنية في كشف الفساد أو عدم الكفاءة أو سوء صرف التمويلات التي اعتمدها الجمعية الوطنية.

ومن ثم، سعت اللجنة للحصول على تفويض مجلس الشيوخ لتقوم بعمل التحقيقات اللازمة في هذا الأمر. وألت التحقيقات إلى عدد من التوصيات كان أحدها أن يتم عمل مزيد من التحقيقات مع وزيرى الطيران السابقين بتهمة الاحتيال ومقاضتهما إن ثبت إدانتها. وافق مجلس الشيوخ على التوصيات وبعد ذلك تم التحقيق مع الوزيرين ومقاضتهم. وفي الوقت الذي انتهت فيه مدة خدمتي في مجلس النواب، كانت القضية لا تزال رهن التحقيق في أحد المحاكم النيجيرية في مدينة لاجوس.

وكانت إدارة الوقت وأعباء العمل الثقيلة في المجلس والمكتب والدائرة الانتخابية والمجتمع ككل من ضمن التحديات التي واجهتنا. فالمسئولية السياسية التي تقع على عاتق عضو مجلس الشيوخ (صانعي القوانين) هو سن القوانين من أجل تعزيز الحكم الرشيد للبلاد، وهو ما يتطلب تمرير مشروعات القوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية وتجميع وتسليم مشروعات القوانين الخاصة بالأعضاء ومقترحاتهم لمجلس الشيوخ فضلا عن المشاركة الفعالة في مناقشات الجلسات العامة.

يقضي عضو مجلس الشيوخ عدة ساعات في المكتب لمتابعة المراسلات المختلفة من داخل وخارج البلاد في موضوعات متنوعة تبدأ من سن القوانين ومشكلات الدائرة وصولاً إلى عمل اللجان. وبالإضافة لخدمتي في لجنة الطيران، قمت بالخدمة في لجان أخرى في مجلس الشيوخ مثل لجنة رأس مال السوق ولجنة النقل البري ولجنة الدفاع والجيش ولجنة الثقافة والسياحة. وفي هذا الوقت كانت تصلني المراسلات سواء من هذه اللجان أو من آخرين في موضوعات تتعلق بعمل هذه اللجان.

كما يتطلب عمل هذه اللجان حضور اجتماعات تستمر لساعات عدة في قاعات اللجان المختلفة. وكان من المعتاد أن يعود عضو مجلس الشيوخ إلى مكتبه بعد الانتهاء من هذه الاجتماعات ليجد حشود من الزائرين في انتظاره ليجتمع معهم. و٩٠٪ من هؤلاء الزوار كانوا من الناخبين الذين سافروا لمسافات طويلة ليأتوا إلى المجلس ويقابلوا نائبهم البرلماني ويعرضوا عليه مشكلاتهم. كما أن ٩٠٪ من هذه المشكلات كانت تتطلب مساعدات مالية.

وتتنوع أشكال هذه المساعدات بدء من دفع المصروفات الدارسية أو فواتير العلاج لأطفالهم أو أزواجهم/زوجاتهم وصولاً إلى الآباء القادمين للبحث عن عمل لذويهم. ونظراً لأن الدولة لا توفر أنظمة الرعاية الاجتماعية مثل التأمين الصحي وإعانات البطالة، يضطر المشروعون إلى تحمل بعض من هذه الأعباء المجتمعية.

وفي العام الثاني من مدة خدمتي في مجلس الشيوخ، قمت بتقديم مشروع قانون لتوفير الضمان الاجتماعي للخريجين المتعطلين عن العمل والمسنين في نيجيريا. مر مشروع القانون إلى الاطلاع الثاني ولكنه لم يكمل كل الإجراءات الخاصة بجلسة الاستماع العام وجلسة الاطلاع الثالثة ثم الإحالة لمجلس النواب للموافقة عليه قبل أن تنتهي خدمتي في مجلس الشيوخ.

وقد لهذا القانون، الذي قوبل بترحاب من قبل ملايين المتعطلين عن العمل في نيجيريا، أن يلفت النظر إلى التحدي المتعلق بطول الفترة اللازمة لسن القوانين وخاصة في البرلمانات ذات المجلسين. ليفرض هذا الأمر عدد من الأسئلة منها: ما هي المدة التي يستغرقها مشروع القانون ليصبح قانون ساري في البرلمان ذي المجلسين؟ ونظرا للتكلفة والتكرار الواضح للعمل، هل تحتاج دولة نامية إلى نظام البرلمان ذي المجلسين.

وبصفته سياسي يتلقى عضو مجلس الشيوخ العديد من الدعوات من منظمات مهنية ودينية ونوادي ومؤسسات تقليدية واتحادات المدن لإلقاء خطابات أو للتبرعات. ويساهم التعامل الجيد أو السيء مع هذه الدعوات، التي لا تعد ولا تحصى وتعد غريبة على البيئة السياسية التي نعيش فيها، كعنصر حاسم في تقييم أداء عضو مجلس الشيوخ من قبل جمهور الناخبين وبخاصة في العام الذي ستجرى فيه الانتخابات.

والتحدي الآخر هو التعامل مع المعارضة تحت قبة البرلمان عند تمرير مشروعات القوانين والمقترحات في مجلس الشيوخ خاصة من خلال زعيم الأغلبية. ودائما ما يحاول حزب أو أحزاب المعارضة إيجاد ثغرات في مشروع القانون أو القرار بغرض "إسقاطها" وبخاصة إذا كان مصدر هذا المقترح هو الحزب الحاكم. فقد نجحوا حينما استحوذوا على الاغلبية وفشلوا عندما مثلوا أقلية مثلما كان الأمر طوال مدة خدمتي في المجلس.

ومن وقت لآخر، يقدم الرئيس قوائم أشخاص بعينهم لتأكيد تعيينهم في مناصب حكومية وتضم هذه القوائم الوزراء وسفراء الدول الأجنبية وأعضاء بعض الهيئات النظامية مثل الخدمة العامة ولجان الخدمة الشرطية. ويبقى الضغط أداة مفيدة من جانب رجال الرئيس لتمرير هذه القوائم في مجلس الشيوخ للموافقة عليها.

وقد تم رفض بعض من أسماء المرشحين للتعيين في جلسات التأكيد في اللجان الدائمة إما نتيجة لسوء آدائهم في الجلسة، أو لسوء سجل الخدمة الخاص بهم، أو بسبب أنماط حياتهم الفاضحة والتي قد تكون لافتة لانتباه أعضاء اللجنة. وفي مثل هذه الحالات، تقوم اللجنة بوضع التوصيات الملائمة لمجلس الشيوخ لرفض المرشح/ين. وفي هذه الحالة، يضطر الرئيس لإعادة تقديم مرشحين جدد لجلسات تأكيد التعيين.

في أثناء المدة التي مكثت فيها بين جدران مجلس الشيوخ، أدركت أن هناك وثيقتين تشريعتين أساسيتين عند التعامل مع التحديات البرلمانية؛ أولها هو دستور

جمهورية نيجيريا الاتحادية، أما الثاني فهو النظام الأساسي لمجلس الشيوخ. فالأخيرة تنظم العمل والإجراءات داخل المجلس البرلماني الأعلى.

تعد المناقشات قنوات أساسية في صنع القرارات داخل البرلمان، كما أن وجود المعرفة والإلمام الكافي بأحكام الدستور والنظام الأساسي هو أمر ضروري للمشاركة الفعالة والجوهرية في النقاشات. وأي عضو لا يتحصل على هذه المعرفة الكافية قد يسبب لنفسه حرج في المجلس.

وبصفتك نائب في مجلس الشيوخ، يجب عليك أن تتابع كل المعلومات الحالية حول التطورات في كل قطاعات الدولة وعلى المستوى العالمي، فمعرفة هذه التطورات سيؤدي إلى إثراء مساهماتك في مناقشات البرلمان.

يفضل المشرع أن يعين أشخاص ذو مستوى مهني عالي ولكن يبقى هيكل المرتبات والوظائف الذي فرضته الحكومة عائقا في طريق تعيين مثل هؤلاء. ويلتزم هؤلاء الموظفون بترك العمل مع النواب الذين يعملوا معهم حين انتهاء ولايتهم الانتخابية.

ومع ذلك، ففي حالات قليلة يتم منح الموافقة للمشرع على تعيين استشاريين للقيام بمهام محددة.

ويساعد عدد ومستوى وجودة الموظفين المعينين في مكتب عضو مجلس الشيوخ في التحسين من مساهماته في العمل البرلماني. نظرا لأن هؤلاء الموظفون الذين يعملوا "خلف الكواليس" لا بد وأن ينخرطوا في أعمال بحثية تثري من تدخلات ومساهمات عضو مجلس الشيوخ في مناقشات الجلسات العامة وفي خطاباته خارج مجلس الشيوخ.

وفي ظل الظروف التي تعيشها نيجيريا، لا يتم تقييم إنجازات عضو مجلس الشيوخ بناء على عدد مشروعات القوانين والقرارات التي قدمها في مجلس الشيوخ ومدى تكرارية وجودة مساهماته في الجلسات العامة للمجلس فحسب، بل أيضا بناء على جودة وحجم المشروعات التنموية التي قام بجذبها إلى دائرته الانتخابية.

وفي حالة عدم وجود مشروعات تنموية مثل مشروعات الطرق الممهدة والكهرباء وأبواب الإمداد بالمياه والمؤسسات التعليمية في الدائرة الانتخابية لعضو مجلس الشيوخ، يتوقع الناخبون الذين صوتوا لمصلحة هذا النائب أن يقوم بعمل كل الاتصالات اللازمة لتنفيذ كل هذا المشروعات. وعلاوة على ذلك، يُنتظر من عضو

مجلس الشيوخ أن يقوم بإيجاد فرص توظيف للمتعطلين عن العمل، وتمكين الفقراء وحل مشكلات الدائرة الانتخابية بشكل عام. والأعدار غير مقبولة في حالة الفشل. في أثناء خدمتي لأربع سنوات في مجلس الشيوخ، قمت بإنجاز العديد من تلك الأشياء التي تمس حياة الكثير من المواطنين التابعين للدائرة الانتخابية. ويترك التقييم للمستفيدين، حيث يؤثر حكمهم على الانتخابات التالية. هذا في حالة إذا رغب المُشرع في إعادة انتخابه وسمح الزعماء السياسيون لجمهور الناخبين بالتصويت لمن يرغبون.



عضو مجلس الشيوخ: انيمي أودي

المجلس الوطني للأقاليم

المجلس الأعلى في جنوب أفريقيا

النائب البرلماني
جايمس سيلف^(١)

(١) انتخب جيمس سيلف ليصبح عضواً بمجلس الشيوخ عام ١٩٩٤ ومن ثم أصبح موفداً دائماً في المجلس الوطني للأقاليم في عام ١٩٩٧ ممثلاً الكاب الغربية الحزب الديمقراطي المعارض (كما كان في السابق). وتم انتخابه في الجمعية الوطنية في عام ١٩٩٩ وأعيد انتخابه مرة أخرى في ٢٠٠٤ و٢٠٠٩. وترأس السلطة التنفيذية الاتحادية للتحالف الديمقراطي المعارض الرسمي منذ عام ٢٠٠٠ وكان المسئول البرلماني الذي يحافظ على الانضباط الحزبي في البرلمان (whip) بين عام ١٩٩٤ و٢٠٠٢.

امتلكت جنوب أفريقيا مجلسا أعلى منذ أن نالت كاب كولوني الحكم الذاتي في عام ١٨٧٢. كما امتلكت مجلسا للشيخوخة في معظم فترات حقبة ما قبل الديمقراطية سواء في اتحاد جنوب أفريقيا أو ما سمي فيما بعد جمهورية جنوب أفريقيا وهو المجلس الذي تم إلغائه في أوائل عام ١٩٨٠ حين تم سن دستور "البرلمان ثلاثي المجلس" والذي منح تشكيل مجالس البرلمان للبيض و"الملونين" والهنود. ومع هذا كان هناك مجلس أعلى في شكل مجلس الرئيس والذي كانت أحد مهامه أن يتولى حل النزاعات بين المجالس الأثنية/العرقية الثلاثة.

وكان دستور جنوب أفريقيا المؤقت بمثابة إطار عمل تم من خلاله إجراء أول انتخابات رئاسية في ١٩٩٤، كما تم من خلاله أيضا وضع أحكام حول تشكيل مجلس الشيخوخة والذي يتألف من ١٠ نواب يتم انتخابهم بشكل غير مباشر عن طريق التمثيل النسبي للهيئات التشريعية الإقليمية التسعة. ويجتمع كلا من مجلس الشيخوخة والجمعية الوطنية لتشكيل الجمعية الدستورية والتي تم إسناد مهمة إعداد وسن الدستور النهائي لها. وواقع أن كل الأقاليم استحوذت على عدد متساو من النواب منح الأقاليم الأصغر والأقل ازدهاما بالسكان مزيد من التمثيل في الجمعية الدستورية بالإضافة إلى بعض من المشاركة في العملية التشريعية.

وكان من المفترض أن يصبح مجلس الشيخوخة بمثابة منتدى لمصالح الأقاليم في الهيئة التشريعية الوطنية، ولكنه صارح من أجل الوفاء بهذا الدور. وفي الواقع، تم تشكيل مجلس الشيخوخة على نطاق واسع من الأعضاء الذين لم يتم انتخابهم في الجمعية الوطنية وتم النظر لهذا المجلس كأنه "الفريق الاحتياطي". ولهذا السبب لم يكن من الضروري أن يتعمق أعضاء مجلس الشيخوخة في الأمور السياسية الخاصة بالأقاليم التابعين لها، كما لم يكن لهم أي تبعية في تقديم التقارير أو مسؤوليات تجاه الأقاليم. أنشأ مجلس الشيخوخة لجنة اختيارية للاتصال مع الأقاليم ولكن تم تحديد الدور الإشرافي للجنة بشكل سيئ وهو ما قوبل بسوء الفهم والاستياء من جانب العديد من حكومات الأقاليم. علاوة على ذلك استحوذ مجلس الشيخوخة على سلطات تشريعية مشتركة ومتساوية مع الجمعية الوطنية وهو ما منح مجلس الشيخوخة سلطات أكثر

من اللازم ليس من المعتاد أن تُمنح لمجلس أعلى، بينما لم يكن لهذا المجلس دورا مميزا وفي ذات الوقت كان بمثابة مؤسسة تشريعية وهي بذلك لم ترتقي لتصنيف محدد.

وفي أثناء المفاوضات التي أسفرت عن الدستور النهائي، كان هناك اتفاق من جانب جزء مؤثر في الجمعية الدستورية حول عدم وجود مجلس أعلى من جنوب أفريقيا على الإطلاق. ولم يكن هذا الاعتقاد بسبب عدم وجود دور ومسئوليات مميزة لمجلس الشيوخ بصفته حام لمصالح الأقاليم فحسب، ولكن بسبب أن حزب الأغلبية في ذلك الوقت - البرلمان الوطني الأفريقي - كان قد تبنى سياسة رأت الأقاليم بصفتها مجرد وحدات إدارية (أشبه بالإدارات الفرنسية).

ولحسن الحظ كان السبب في بقاء المجلس الأعلى في الدستور الذي خرج بصياغته النهائية في ١٩٩٦؛ وجود أربعة وثلاثون مبدأ تم التفاوض حولهم وإقرارهم كمبادئ للمرحلة الانتقالية نحو الديمقراطية على أن تكون حاكمة وملزمة لمن يسند لهم مهمة صياغة الدستور، وكان العديد من هذه المبادئ (ويخاطبة المبادئ رقم ١٦ و ١٨ و ١٩ و ٢٠ و ٢١ و ٢٢) وضعت استمرار وجود دور للأقاليم في العملية التشريعية والتنفيذية كشرط لخروج الدستور في شكله النهائي واعتماده من قبل المحكمة الدستورية. وعلاوة على ذلك، كان من الواضح في هذا الوقت أن الأغلبية الساحقة من الدول ذات النظام الفيدرالي أو شبه الفيدرالي لديها مجلس أعلى يتم تمثيل الولايات/الأقاليم فيها، وهكذا تم إنشاء المجلس الوطني للأقاليم ليكون المجلس الأعلى للبرلمان الجنوب أفريقي^١.

وبعد الاضطرار على تجاوز هذه النقطة، كان على الجمعية الدستورية أن تضمن رابط مؤسسي وهيكل بين المجلس الوطني للأقاليم والأقاليم نفسها. ومن أجل تحديد هذا الرابط قامت لجنة فرعية من الجمعية الدستورية بجولة دراسية إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية لملاحظة عمل المجلس الاتحادي الألماني (البوندسرات). والبوندسرات هو أساسا منتدى لحكومات الولايات الألمانية، ويتم تفويض البوندسرات من قبل حكومات الولايات (والتي تتشكل من سياسيين و/أو الموظفين العموميين) بناء على الموضوع الذي يتم مناقشته.

(١) انظر القسم من ٦٠ إلى ٧٢ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٩٦)، ويشار إليه فيما بعد "بالدستور".

أما المجلس الوطني للأقاليم فهو في تشكيله مشابه وليس مطابقا لمجلس الشيوخ؛ حيث يساهم كل إقليم من الأقاليم التسعة بوفد مألّف من عشرة أعضاء في المجلس الوطني للأقاليم، ويتم انتخابهم بشكل غير مباشر وبشكل متناسب بواسطة الهيئة التشريعية الإقليمية بعد كل انتخابات. ويطلق على ستة من أعضاء هذا الوفد "المندوبين الدائمين"، ويظلّوا أعضاء (طبقا للاعتبارات المذكورة فيما بعد) طوال الدورة البرلمانية^١. أما الأربعة الآخرين فيسموا "المندوبين الخصوصيين" ويمكن أن يكون من ضمنهم رئيس حكومة الإقليم^٢. ويتم تعيين المندوبين الخصوصيين بواسطة الولاية ويتم تغييرهم بناء على أجندة المجلس الوطني للأقاليم. ويتم إدارة وفد الأقاليم من قبل مسئول إنضباط محلي^٣ يعينه رئيس حكومة الإقليم المعني. وهذا المسئول يمارس وظيفة الإشراف والانضباط على كل أعضاء الوفد بغض النظر عن انتمائاتهم الحزبية. ومن أجل تعزيز الرابط بين أعضاء المجلس الوطني للأقاليم والأقاليم، يحق للأعضاء الدائمين في المجلس الوطني للأقاليم حضور جلسات الهيئة التشريعية الإقليمية ولجانها وإلقاء الكلمات داخلها ولكنه في ذات الوقت لا يحق لهم التصويت^٤.

ووفقا لاقتراح للمستشار الألماني هيلموت كول -الذي تولى المنصب فيما بعد- زادت سعة المجلس الوطني للأقاليم بعدد من عشرات الأعضاء الممثلين للحكومات النظامية المحلية^٥. ومع ذلك، لم تتمكن الوفود الممثلة للحكومات النظامية المحلية من حضور أي جلسة من جلسات المجلس الوطني للأقاليم باستثناء المناسبات البرتوكولية، ويرجع ذلك جزئيا إلى عدم أحقيتهم بالتصويت في إجراءات المجلس الوطني للأقاليم.

ويحدد القسم ٤٢ (٤) من الدستور قواعد المجلس الوطني للأقاليم، حيث تنص

على:

-
- (١) انظر القسم ٦٠ (٢) مع قراءة القسم ٦٢ من الدستور.
 - (٢) انظر القسم ٦٠ (٢) من الدستور.
 - (٣) المقصود بمسئول الإنضباط هنا هو الـ "whip" أو المسئول في الحزب السياسي الذي يكون اختصاصه الأساسي هو الحفاظ على الانضباط الحزبي في الهيئة التشريعية.

(ملحوظة المترجم) http://en.wikipedia.org/wiki/Whip_politics

(٤) انظر القسم ١١٣ من الدستور.

(٥) انظر القسم ٦٧ من الدستور.

يمثل " المجلس الوطني للأقاليم" الأقاليم للتأكد من مراعاة مصالحها في الفرع الوطني للحكومة. ويفعل المجلس ذلك بشكل رئيسي عن طريق المشاركة في العملية التشريعية الوطنية وتوفير منبر وطني لإجراء مناقشات عامة حول الأمور التي تؤثر في الأقاليم.

وهو ما يتناقض مع دور الجمعية الوطنية الموضحة في القسم ٤٢ (٣)

تنتخب الجمعية الوطنية لتمثيل الشعب ولتكفل حكما طبقا للدستور. وتفضل الجمعية ذلك عن طريق اختيار رئيس الجمهورية، وتوفير منبر وطني لإجراء مناقشات عامة حول أمور معينة، وإقرار التشريعات، ومراجعة إجراءات السلطة التنفيذية ومراقبتها.

وعلى الرغم من أن التباين في الأدوار يبدو طفيفا ولكنه جوهريا للغاية وأدى إلى نشوب الخلافات حول الدور الدستوري للمجلس الوطني للأقاليم. حيث ظهر أول الخلافات حول ما إذا كانت السلطة التنفيذية على المستوى الوطني تخضع للمساءلة من قبل المجلس الوطني للأقاليم مثلما تخضع لمساءلة الجمعية الوطنية، حيث أن مراقبة نشاطات السلطة التنفيذية تم تحديدها كأحد أدوار الجمعية الوطنية، ولكن غاب هذا الأمر عن اختصاصات المجلس الوطني للأقاليم. وفي أحد اللجان الفنية التي تم تشكيلها من قبل مجلس الشيوخ في ١٩٩٧ من أجل الإعداد لتنفيذ أحكام الدستور المتعلقة بالمجلس الوطني للأقاليم، قدم حزب الأغلبية مقترح يقضي بأن تكون مساءلة السلطة التنفيذية من قبل أعضاء المجلس الوطني للأقاليم مقتصرة على "الأمور المرتبطة بالإقليم" (مهما تم تعريفها). والكاتب الذي عمل في اللجنة يشير إلى أنه تم تحديد حيزه بأن يقوم بعرض هذا الأمر على المحكمة الدستورية إذا لزم الأمر لإثبات وضع المجلس بأنه يحظى بحقوق متساوية فيما يتعلق بالمساءلة البرلمانية كما هو وارد في القسم ٤٢ وقرائنها مع القسم ٩٢ (٢) من الدستور. وقد تراجع حزب الأغلبية عن هذا المقترح.

(١) ينص القسم ٤٢ (١) أن:

يتكون البرلمان من:

أ. الجمعية الوطنية

ب. المجلس الوطني للأقاليم.

وينص القسم ٩٢ (٢) أن:

ويكمن الاختلاف الجوهرى الآخر فى مشاركة المجلس الوطنى للأقاليم فى العملية التشريعية. ويضع الدستور الجنوب أفريقى أربع عمليات تشريعية مختلفة بناء على نوع التشريع الذى يتم تمريره. فالقسم ٧٤ من الدستور يوضح كيفية التعامل مع تعديلات الدستور، والقسم ٧٥ يوضح كيفية التعامل مع التشريعات الوطنية العامة، وقسم ٧٦ يوضح كيفية التعامل مع التشريعات التى تؤثر على الأقاليم أو الاختصاصات الإقليمية، أما القسم ٧٧ فيتعامل مع القوانين المالية (وهى التى لا يحق للمجلس الوطنى للأقاليم أن يعدها أو يبادر بها^(١)). ويقدر ما أثرت هذه الأحكام من الدستور على المجلس الأعلى، قام أعضاء المجلس الوطنى للأقاليم بالتصويت على الأقسام ٧٥ و ٧٧ بشكل فردي كممثلين لأحزابهم السياسية. ومع ذلك، حينما يتم مناقشة تعديل دستوري يؤثر على الأقاليم أو تشريعات المادة ٧٦ أمام المجلس الوطنى للأقاليم، يوجه تصويت كل وفد طبقاً للقبلة التى تحددها لها الهيئة التشريعية الإقليمية.

أما الأمور التى تؤثر على الاختصاصات الإقليمية فيجب أن يتم التعامل معها وفقاً لما ورد فى القسم ٧٦ من الدستور وهى محددة فى برنامج زمنى للدستور وتشمل قطاعات الصحة والتعليم والتنمية الاجتماعية والطرق والسلامة المجتمعية والرياضة. ويحق لكل من البرلمان المركزى والبرلمانات على مستوى الأقاليم أن يسنوا تشريعات بشأن هذه الأمور بشكل فردي، وتقع تحت نطاق إدارتى الحكومة فى آن واحد.

وتنظم التشريعات الوطنية منح الاختصاصات للمجلس الوطنى للأقاليم^(٢)، ومع هذا تتباين الممارسات بشكل طفيف من إقليم إلى آخر. ومع هذا، هناك احتياج مشترك بين الجميع أن يتناقش كل أعضاء المجلس الوطنى للأقاليم مع اللجان التشريعية الإقليمية حول التشريعات أمام البرلمان الوطنى. وفى المراحل المبكرة من سن التشريعات، يحق لمندوبى المجلس الوطنى للأقاليم أن يتحصلوا على "ولاية تفاوضية" من أجل تمكينهم من اقتراح تعديلات فى لجان المجلس الوطنى للأقاليم التى تناقش مسودة القانون، وفى نهاية المطاف سيتم طرح مشروع القانون النهائى على الهيئة التشريعية للأقاليم وهى بدورها ستقرر تأييد مشروع القانون من عدمه.

=

يخضع الوزراء للمساءلة الجماعية والفردية أمام البرلمان عن ممارسة سلطاتهم وأداء مهامهم.

(١) انظر القسم ٦٨ (ب) من الدستور.

(٢) انظر القسم ٦٥ (٢) من الدستور.

ومن الناحية النظرية، يمنح هذا الوضع الأقاليم سلطات هائلة: إذا قرر خمسة من أصل تسعة وفود إقليمية عدم دعم التشريع المقدم في إطار القسم ٧٦ من الدستور، أو تمرير نسخة أخرى من التشريع لا توافق عليها الجمعية الوطنية يجب أن يتم إحالة مشروع القانون إلى لجنة للوساطة التي تتألف من عدد متساو من أعضاء الجمعية الوطنية ومندوبي المجلس الوطني للأقاليم^(١). حيث يصبح دور لجنة الوساطة أن تحاول صياغة مشروع قانون يقبله كلا المجلسين. وفي حالة عدم قدرة لجنة الوساطة على صياغتها بهذا الشكل يعتبر مشروع القانون ببساطة لاغيا.

ومع هذا، فمن الناحية العملية، مارس المجلس الوطني للأقاليم هذه الصلاحيات الجوهرية على نحو نادر إن لم يكن منعدما بسبب الاعتبارات السياسية العملية. ويحظى حزب المؤتمر الوطني الأفريقي بالأغلبية في ثمانية أقاليم من أصل تسعة، في حين أن بعض الهياكل المحلية من الحزب الحاكم غالبا ما تكون في خلافات مفتوحة ضد القيادة الوطنية (وآخرها ما حدث في إقليم ليمبوبو والشمال الغربي). وقلما يرغب مندوبو المجلس الوطني للأقاليم ومشروع الأقاليم في المغامرة بمستقبلهم السياسي من أجل إبداء استقلالهم بطريقة مندفة. حيث يخضع إعادة انتخاب أعضاء الهيئات التشريعية سواء أعضاء البرلمان أو عضو في الهيئة التشريعية للأقاليم لقوائم اختيار تحددها القيادة الحزبية وهو الأمر الذي يحفزهم على الالتزام بالبرنامج الحزبي. لذلك، ففي أغلب الأحيان، يصدق المجلس الوطني للأقاليم على التشريعات التي أقرتها الجمعية الوطنية بصعوبة لحفظ ماء الوجه.

وبالرغم من الصراع الذي نشب بسبب الحقوق المتساوية التي طالب بها المجلس الوطني للأقاليم فيما يتعلق بمساءلة البرلمان للسلطة التنفيذية، يبقى الدور الرقابي للمجلس مؤثر نظريا أكثر منه عمليا. وبناء على ما ذكر عاليه، يتضح طبقا للدستور أن السلطة التنفيذية مسئولة أمام البرلمان وأن البرلمان يتكون من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني للأقاليم. ولهذا السبب، فإن بإمكان أعضاء المجلس الوطني للأقاليم أن يعقدوا استجابات برلمانية، كما يحق للجان المجلس أن تستدعي رئاسة مجلس الوزراء وموظفي الدولة/الموظفين العموميين لمساءلتهم/محاسبتهم بخصوص دورهم، علاوة على مناقشة الأمور ذات الأهمية الوطنية وما إلى ذلك. وعمليا، تبنى

(١) انظر القسم ٧٨ من الدستور.

رؤساء المجلس الوطني للأقاليم موقفا يتسم بالاحترام تجاه السلطة التنفيذية، ونادرا ما تتسم المساءلات التي يوجهها المجلس للوزراء بالحزم، وكذلك الحال بالنسبة لأجندة أو نشاطات المجلس.

إضافة إلى ذلك، فإنه يصعب من الناحية السياسية لأعضاء الأحزاب المعارضة أن يمارسوا المهام الرقابية التي يمنحها الدستور للمجلس الوطني للأقاليم. ونظرا لأن انتخاب وفود المجلس الوطني للأقاليم يتم من خلال التمثيل النسبي، يُنتخب أعضاء أحزاب المعارضة الممثلين في الهيئات التشريعية الإقليمية كجزء من هذه الوفود. ومع هذا يقيد دورهم الاختصاصات الإقليمية كما في القسم ٧٦ من التشريع وهم عرضة أيضا للتأديب والانضباط من قبل اللجان المساعدة في الأقاليم (التي غالبا ما يتسم عملها بالصرامة) وليس من الحزب التابعين له. وفي الظروف القصوى، يتم استدعاء المندوب الدائم إذا "فقد ثقة الهيئة التشريعية الإقليمية وتم استدعائه من قبل الحزب الذي رشحه"^١. ومع هذا، فتاريخ المجلس الوطني للأقاليم شهد حالة واحدة تم فيها استدعاء مندوب وكان ذلك لأسباب لا تتعلق بهذا الأمر. وهو ما يكون بمثابة السيف المسلط على رقاب المندوبين الدائمين التابعين لأحزاب الأقلية. وبالطبع إذا تم اتخاذ هذا الإجراء ضد أي من المندوبين الدائمين التابعين لأحزاب الأقلية، فمن المفترض أن يقوم الحزب المعني في الهيئة التشريعية بإعادة ترشيحه - ا، لذا فمن المحتمل أن يكون هذا السبب وراء عدم استخدام ذلك الإجراء الصارم بشكل منتظم. ومع ذلك، حينما تسمح قواعد المجلس الوطني للأقاليم بوضوح لمندوبي أحزاب الأقلية باتخاذ إجراء (مثل طرح أسئلة واقتراحات)، يكون انحياز الرؤساء في العديد من المناسبات (المستمد من حزب الأغلبية) واضحا بشكل يثير الإحراج في بلد تفتخر بكونها دولة ذات ديمقراطية دستورية تتسم بالانفتاح والمشاركة.

وكما ذكر من قبل، فإن المجلس الوطني للأقاليم هو مجلس تشريعي تم إنشاءه من أجل تعزيز مصالح الأقاليم في المقام الأول؛ وللوصول لهذا الهدف تقوم لجانه بالرقابة على الإدارات والمؤسسات بالأقاليم بشكر متكرر وعلى الأقل مرة كل عام تشجع بعمل ما يسمى "بأسبوع الأقاليم"، حيث تقوم لجنة أو أكثر بزيارة أقاليم بعينها لترى بنفسها حالة الوصول للخدمات. وكثيرا ما تصاحب هذه الزيارات الرقابية فعاليات

(١) انظر القسم ٦٢ (٤) من الدستور.

للمشاركة الجماهيرية التي يمكن بحق أن تتحول لرقابة هزلية. وتقوم الأحزاب السياسية بتعبئة أعضائها للحضور بأعداد غفيرة حيث يتم إعطاء الجمهور أسئلة معه من قبل بعضها "غير جدي" والبعض الآخر "هجومي" ليتم توجيهها أثناء هذه الفعاليات. فضلا عن ذلك، يتم التحقيق في الشكاوى العشوائية بجدية شديدة وكذلك يرحب الرؤساء بالتهنئات والاستهجان من قبل الجمهور (أو على الأقل لا يقوموا بمنعها)؛ فهذه الفعاليات مليئة بالحياة وهي أشبه بتوجه الانتخابات. وتحيط الشكوك حول ما إذا كانت هذه الفعاليات تخدم الهدف المراد بها وهو تحسين الحصول على الخدمات التي تقدمها حكومات الأقاليم.

فالشك ليس في فائدتها فحسب ولكن أيضا في دستورتها. فبعد أن قام المجلس الوطني للأقاليم بتنظيم أسبوع حافل بالحشد السياسي في مقاطعة الكاب الغربية والتي تقع تحت حكم حزب التحالف الديمقراطي المعارض، حصل رئيس حكومة الإقليم على رأي قانوني بشأن تأثير المهام الرقابية للمجلس الوطني للأقاليم يفيد أن هذه المهام مقيدة فقط بالاختصاصات المتزامنة في القسم الرابع من الدستور. وبمعنى آخر، لم يُسمح للمجلس الوطني للأقاليم بالشروع في عمليات تحقيق غير منظمة لممارسة الرقابة على أي من الأمور أو جميعها إلا تلك الأمور التي يكون للحكومة الوطنية أو حكومة الإقليم المسؤولية المتزامنة فيها.

ولدى المجلس الوطني للأقاليم سلطات هامة فيما يخص الرقابة على الحكومة المحلية. وتنص أحكام القسم ١٣٩ من الدستور على حل الإقليم للمجلس البلدي حين يكون غير قادر على تنفيذ واجباته أو الوفاء بالتزاماته. وإذا اتخذ الإقليم هذه الخطوة، يلزم إخطار المجلس الوطني للأقاليم بهذا التدخل ويمكن أن ينتهي الأمر بحله بعد اتخاذ خطوات بعينها. حيث يكون هذا بمثابة ضابط هام على سلطات الإقليم في حل المجالس البلدية لأسباب سياسية وليس عند وجود أسباب موضوعية تبرر هذا. وعمليا، ما يحدث بالفعل هو أنه يتم إرسال لجنة من المجلس الوطني للأقاليم للبلدية للتحقيق في أسباب وضع الأخيرة تحت الإدارة، وتقوم بتقديم تقريرها للمجلس الوطني. ومن الناحية النظرية، يمكن للمجلس الوطني للأقاليم أن يطلب عودة المجلس البلدي للانعقاد. ومرة أخرى، تميل الاعتبارات السياسية إلى السيادة: فالكثير من البلديات التي تعاني من الاختلال والإفلاس التام تهرب من ملاحظة وتدخل الحكومات الإقليمية. وبناء على ما سبق، فإن استخدام سلطة المجلس الوطني للأقاليم في الرقابة على

التدخلات الإقليمية بشكل سليم، يمكن أن يخفف الممارسة العشوائية والحزبية لهذه السلطة.

الاستنتاج

لدى المجلس الوطني للأقاليم علاقة معقدة ودقيقة مع السلطة التنفيذية الوطنية والجمعية الوطنية والتشريعات الإقليمية؛ حيث يخول له الدستور سلطات هامة. وفي ظل السياسة المنقسمة في جنوب أفريقيا في مرحلة ما بعد الديمقراطية، لا يتم استغلال هذه السلطات. يرجع السبب في هذا جزئيا إلى أن المجلس الوطني للأقاليم يعتبر مؤسسة أقل مكانة من ناحية، ومن ناحية أخرى يمكن أن يرجع ذلك إلى ترشيح (وإعادة ترشيح) جميع الساسة من الأحزاب، مما ينتج عنه موقف يتسم بالاحترام من قبل الساسة نحو زعماء الأحزاب.

ونظرا لوجود هذا الهيكل وطريقة تصويت وفود الأقاليم، تبقى الطريقة الوحيدة التي يمكن أن تتغير النظرة الموجهة للمجلس الوطني للأقاليم هي أن تصبح التشريعات التي تمثله أقل توافقا وتعبيرا عن العقلية التنفيذية. وأضمن طريقة لحدوث هذا هي أن تصبح الأحزاب السياسية المختلفة أغلبية في الهيئات التشريعية مثلما هو الحال في مقاطعة الكاب الغربية وكما كان الحال تاريخيا في مقاطعة كوازولو ناتال.

وكما تم التلميح، يعاني الحزب الحاكم (الذي يتمتع بالأغلبية في ثمان من تسع مقاطعات) من الانقسام التام. وبالرغم من "الديمقراطية المركزية" التي تحدد عن طريقها اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني الأفريقي من يصبح في اللجنة المساعدة ومن يصبح عمدة/محافظ ومن يصبح رئيسا لحكومة الإقليم، لا تتمتع الاختيارات في الغالب بشعبية على المستوى المحلي. وفي نهاية العام السابق، صوت جميع المستشارين في حزب المؤتمر الوطني الأفريقي في بلدية تلووكي في مقاطعة شمال غرب بأقلية حزب التحالف الديمقراطي لاستبدال عمدة حزب المؤتمر الوطني الأفريقي بعمدة حزب التحالف الديمقراطي. وبالرغم من تدخل الرئيس زوما بنفسه، بقي عمدة حزب التحالف الديمقراطي في مكانه في السلطة لأن المؤتمر الوطني الأفريقي لا يستطيع أن يثق في أعضائه للتصويت بخروجه. وإذا استمر هذا الاتجاه، هناك إمكانية أن أعضاء الهيئة التشريعية الإقليمية سيصبحوا أقل التزاما بمواقف الحزب، وإذا حدث ذلك سيصبح المجلس الوطني للأقاليم كله منتدى أكثر أهمية وإثارة للاهتمام.

وإضافة إلى ذلك، هناك حركة نحو مؤسسة الدوائر الانتخابية لممثلي الجمهور. ويحمل هذا المقترح دعماً من قبل التحالف الديمقراطي وحزب حركة الأمانج الذي أطلقته الناشطة المناهضة للفصل العنصري مامفلا رامفل مؤخراً. وإذا حصلت الهيئات التشريعية الإقليمية على قاعدة دعم خاصة بهم، سيقبل اعتمادهم على زعماء الأحزاب ومواقف الأحزاب وستزيد قدرتهم على التعبير عن مطالب ناخبهم.

ومن ثم، فإن الدور المستقبلي للمجلس الوطني للأقاليم وتفاعله مع الإدارات الحكومية الأخرى يكمن في الديناميكيات السياسية وليس بالشكل الكبير في بنائه.

المجلس الأعلى الهندي (مجلس الولايات)

أعدّه

ماني تتانكار أبار

البرلماني في مجلس الولايات

مقدمة

يقوم الاتحاد (الهندي) برسم حدود الولايات وحلها وتعديلها؛ ومن ثم فهو يأتي في مرتبة أعلى من الولايات في الهند. ولهذا السبب، لا يمكن وصف الهند "بالفيدرالية" ولكن على نحو أكثر دقة اتحاد ولايات ذو ملامح فيدرالية.

وفي هذا الشأن، يختلف الاتحاد الهندي عن الدول الوحودية مثل سريلانكا أو بانجلاديش التي تمتلك مجلس تشريعي مركزي ولا يوجد بها مجالس تشريعية إقليمية. وهو أيضا مختلف عن الولايات المتحدة حين قررت ١٣ ولاية مستقلة الاستغناء عن بعض من سلطاتها لصالح حكومة فيدرالية وهذا يعني أن الولايات تأتي في مرتبة أعلى من الاتحاد ولها حق أصيل في سحب الصلاحيات التي كانت قد تنازلت عنها لصالح السلطة الفيدرالية/الاتحادية (وهو ما أدى بالطبع إلى نشوب الحرب الأهلية الأمريكية في الفترة من ١٨٦١ إلى ١٨٦٥ والتي اتصفت بأنها أكثر الحروب دموية حتى هذا الحين - وهذه الحرب تركت الكثير من الدروس المستفادة المتعلقة بمخاطر صلاحيات الولايات دون توازن هذه الصلاحيات مع السلطة المركزية في الدستور). وتختلف كذلك عن الاتحادات الكونفيدرالية مثل البرازيل؛ فالكونفيدرالية هي من الناحية الفنية اتحاد لولايات مستقلة يمكنها أن تكمل أو لا تكمل في الكونفيدرالية بناء على رضائهم عنها.

ولا يمكن للهند أن تصبح دولة وحدوية بسبب حجمها وتعدادها وكذلك التنوع اللغوي في البلاد حيث يتحدث أهلها ٢٨ لغة رسمية كما توجد عدة آلاف من اللهجات. حيث ينظر الأوروبيون بحيرة الى كون شبه القارة الهندية التي بها العديد من التنوعات وتعتبر نفسها أمة واحدة. ومن ثم، جاءت فكرة الإصرار الاستعماري على أن الهند لم تكن أبدا أمة واحد ولكنها أمة من صنع الحكم البريطاني. حيث أن التعريف الأوروبي "للأمة" يميل بشكل عام إلى أن يكون على أساس عرقي. ولهذا، نجد أن السطح الجغرافي لشرق ووسط وغرب أوروبا معا يساويا نفس مساحة دولة الهند المعاصرة؛ ومع هذا، تعتبر الأخيرة نفسها أمة واحدة بينما تتكون أوروبا من ما يقرب من ٤٠ دولة مختلفة. ويبدو أن المبدأ الذي يوجه الفكرة الأوروبية 'للأمة' هو الوحدة الأمنية من خلال

التمائل. ففي الهند، تعتمد الوحدة على أساس التنوع؛ فبالفعل تعتمد الأمة الهندية على فرضية أن الاحتفال بالتنوع يقوي وحدتها بينما أي محاولة لفرض التماثل تمحي وحدتها بدلا من أن تعززها.

ولا نستطيع تخيل الدولة الوحدوية ببساطة في بلد متنوعة بهذا الشكل مثل الهند. حيث تضم الهند بين حدودها مواطنين من كافة الأطياف والأعراق والأديان التي يعرفها العالم. فتعدادنا الذي وصل إلى ١.٢ مليار نسمة هو ثاني أكبر تعداد على وجه الأرض بعد الصين. ومع هذا، بالرغم من أن لغة الماندرين الصينية هي اللغة الرسمية لجمهورية الصين الشعبية، يزيد عدد اللغات الهندية المعترف بها استجابة للمطالب الشعبية، فيما يتم بذل كل الجهود الممكنة لرعاية اللهجات العديدة المختلفة التي يتكلم بها الهنود. ويصاحب هذا التنوع اللغوي تنوعا موسيقيا وتنوعا في الرقص وعادات الأكل والملبس والطقوس والتقاليد.

الولايات والحكومة المركزية

يستلزم استيعاب جميع هذه التنوعات أن يكون حكم البلاد منوط، إلى حد كبير، بالولايات التي بها في بعض الأحيان تعداد ضخم مثل أتر برديش (الإقليم الشمالي) الذي يبلغ تعداده ١٤٠ مليون نسمة (والتي جعلها ثامن أكبر بلد في العالم بافتراض أنها دولة مستقلة). وهو ما يتطلب نقل صلاحيات الولايات إلى مؤسسات حكم ذاتي محلي؛ وبالفعل أراد ماهاتما غاندي تأسيس دستورنا من المستوى القاعدي بانتخابات مباشرة لهيئات القرى وانتخابات غير مباشرة من وحدات القرى الديمقراطية إلى مجالس الولايات التشريعية والبرلمان. ومع هذا، فضلت اللجنة التأسيسية للدستور منح حق الاقتراع للكبار على كل المستويات المنتخبة للحكومة مع وجود مركز قوي فيما يتعلق بالقضايا التي لها أهمية وطنية وتمكين المجالس الإقليمية إلى حد كبير للتعامل مع المجالات التي لها أهمية إقليمية مثل القانون والنظام، والنظام العام، وإجراءات العدالة الاجتماعية الرفاهية، وقضايا الحكم المحلي. إضافة إلى ذلك، خصصت الكثير من القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد للولايات بدلا من الاحتفاظ بها في الحكومة المركزية. وبالرغم من هذا، ففي سبيل صياغة مضمون لرؤية وطنية للتنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، أسست قائمة المواضيع المشتركة بين حكومة المركز وحكومة الولاية (The Concurrent List) تعمل حكومة المركز والولايات

سويا في المجالات المشتركة المنصوص عليها بشرط أنه في حالة عدم اتفاق القوانين الإقليمية للولايات مع القوانين المركزية يسود في هذه الحالة التشريع المركزي.

ومن ثم، حظت الولايات بصلاحيات ومكانة مركزية في الدستور. ولم ينتج هذا نتيجة لعملية وضع الدستور بعد الاستقلال، بل تعود جذوره إلى عملية تطوير الحكم الذاتي في الهند خلال النصف الأول من القرن العشرين. فمنذ حقبة نائب الملك اللورد ريبون (١٨٨٠ - ١٨٨٤) وحتى إصلاحات مورلي- مينتو في عام ١٩٠٩، قيدت السلطة الإمبريالية أي حكم ذاتي من قبل الهنود في البلديات ومواقعهم التقليدية في القرى الهندية. وجلبت إصلاحات عام ١٩٠٩ نصوصاً لاستشارة الهنود على المستوى الإقليمي ولكن دون سلطة اتخاذ القرار في أي من الأمور عدا السطحي منها ودون أي صلاحيات تشريعية على الإطلاق. وبعد عشرة أعوام، في عام ١٩١٩، أصدر البرلمان البريطاني قانون الحكومة الهندية الذي نص على المجالس التشريعية الإقليمية ولكن حفظ للحاكم العام أو حكامه الإقليميين حق إلغائها. واقتصرت الجمعية المركزية على مهام استشارية. وتبعاً لذلك، في عام ١٩٣٥ مرر البرلمان البريطاني قانوناً آخر بخصوص الحكومة الهندية مُنحت من خلاله المجالس والحكومات الإقليمية درجة من الاستقلالية في المقاطعات ولكن مع تقييد لدور الهنود في التشريع المركزي. ولهذا، كانت خبرة إدارة المجالس التشريعية الإقليمية وكذلك الحكومات الإقليمية جزءاً لا يتجزأ من نظام الحكم الهندي لعقود قبل حصولها على الاستقلال وبداية العمل على الدستور المستقل للجمهورية.

ونتيجة لصنع البرلمان البريطاني للدستور الهندي الذي خلق تدرجياً مجالاً في نظام الحكم الهندي لنظام التشريع على مستوى الأقاليم والعمل التنفيذي، أُجبر هذا الأمر الأحزاب السياسية، حتى أثناء الصراع للحصول على الحرية، أن ينظموا أنفسهم بطريقة شبه فيدرالية/اتحادية ذات مركز قوي ولكن مع وجود فروع إقليمية قوية ومستقلة نسبياً. وبالرغم من أن القادة الإقليميين للأحزاب السياسية الرئيسية يمثلوا قوى لا بد وأن يتم وضعها الحسبان على المستوى الإقليمي، كان بطء الممارسات الاستعمارية التي تنازلت عن السلطات القانونية والتنفيذية للمقاطعات على مضض يعني اكتساب هؤلاء القادة الإقليميين بعض الخبرة في إدارة هذه المقاطعات، فضلاً على بنائهم لقواعدهم السياسية في المقاطعات التي ينتموا إليها. وتم هذا في مقابل القادة المركزيين لهذه الأحزاب الذين تم بالكاد إعطائهم أي فرصة لتعلم تعقيدات

السلطة التنفيذية وكيفية إدارتها بشكل عملي. وبالرغم من هذا كان هناك اعتراف واضح أن الحصول على الاستقلال يمكن أن يحدث فقط من خلال عمل القادة المركزيين والإقليميين سويا بشكل منضبط مع الاعتراف بأنهم إذا لم يعملوا بتكاتف سويا قد يحدث الانفصال! ومن ثم، ميز التسلسل الهرمي للمنظمات السياسية القادة المركزيين ولكن علم كلا من القادة المركزيين والإقليميين أنه على كل منهم احترام مجالات الآخر وأن ممارسة الاستقلال الإقليمي لا بد وأن يتم في حدود الهدف الوطني الأعم.

ومن ثم، قدم التمكين التدريجي للمقاطعات نموذجا جاهزا لتحديد نطاق عمل الولايات في دستور الهند المستقلة (حيث تم إعادة تصميم المقاطعات لتصبح ولايات في دستور الهند المستقلة). ونتيجة لذلك، مع بعض التعديلات، تم تنفيذ هذا النموذج بشكل فعلي من نصوص قانون الحكومة الهندية لسنة ١٩٣٥ الذي أضيف للدستور الجديد المعلن عنه في ٢٦ يناير ١٩٥٠.

احتاج الفصل الواضح لمسئوليات الولايات إلى أن ينعكس على الحكومة المركزية. فبينما كانت إدارة المجلس التشريعي المركزي والحكومة المركزية تجربة جديدة للسياسة الهنود في أعقاب الاستقلال، تم استئصال أنياب الطبقة السياسية في المجالس التشريعية الإقليمية والحكومات الإقليمية. وكانت الخبرة الإدارية الوحيدة التي حصل عليها جواهر لال نهرو، رئيس الوزراء الهندي الأول، قبل أن يصبح "الخادم الأول للشعب الهندي"، كما وصف نفسه عند الاستقلال، هي عندما كان رئيسا لبلدية الله آباد، وهي مدينة في الجزء الشرقي في المقاطعات المتحدة. ولذلك، فالدرس المستفاد في هذا الشأن أن الهند ستتماسك فقط عند الاستقلال النسبي للولايات التأسيسية كل في نطاقه وكذلك عند اعتمادهم على بعضهم البعض على المستوى الوطني.

المجلس الأعلى

للتوفيق بين مصالح الولايات والضروريات المركزية، آمن صناع الدستور أن المجلس التشريعي ذو الغرفة الواحدة لن يجدي نفعاً. فكان لا بد أن ينعكس تنوع الهند الهائل في السياسة الوطنية. فنتيجة لتنوع تعدادات وأحجام الولايات، مع وجود اختلافات إقليمية كبيرة في الرخاء والفق، كان انتجاب مجلس تشريعي إقليمي يعني تمثيل متفاوت للولايات في المجلس التشريعي المركزي وكلما كبر حجم الولاية

من حيث التعداد كلما كان لها تمثيل أكبر بكثير من الولايات الأصغر منها. ونتيجة لذلك، كان من الهام أن يكون للولايات صوتا معترف به في الحكومة المركزية. ولكن مثل مجلس اللوردات البريطاني بالكاد نموذجا للهند المستقلة التي صممت على التخلص من الآثار الباقية من الإقطاع. ومن ثم، لم يحظى مجلس الأمراء بصفته نسخة هندية من مجلس اللوردات بالقبول. وعلى الجانب الآخر، لم يجد النظام التشريعي المتبع في الولايات المتحدة القبول لدى آبائنا المؤسسين نظرا لأن كل ولاية من الولايات المتحدة كانت تمثل بعضوين في مجلس الشيوخ (المجلس الأعلى للكونجرس الأمريكي) وهو ما جعل من مجلس الشيوخ الغرفة المهيمنة على الكونجرس. وفي ذات الوقت، رأى آبائنا المؤسسين أن الهند لم تكن "اتحادا فيدراليا لولايات" مثل الولايات المتحدة ولكنها "اتحاد ولايات".

وتم تزييف الإجماع بناء على انتخاب كل مجلس تشريعي إقليمي لمثليه بالمجلس الأعلى بينما انتخب جمهور الناخبين في العموم مباشرة الأعضاء من الدوائر الانتخابية التي لها نفس الحجم في المجلس الأدنى. وبناء عليه، خصص المجلس الأدنى ليكون مجلسا للشعب (Lok Sabha) وخصص المجلس الأعلى ليكون مجلسا للولايات (Rajya Sabha). وهو ما يعني بالطبع أنه لم يكن للمجلس الأعلى المكانة السائدة مثل مجلس الشيوخ في المجلس التشريعي بالولايات المتحدة ولم يكن مبني على التمثيل المتساوي لكل ولاية بغض النظر عن حجمها أو تعدادها. ولكن كان التصور للمجلس الأعلى الهندي أنه غرفة ثانية تقوم بتطبيق آراء الولايات في التشريع المركزي. ويعتبر هذا الأمر ذو أهمية توازي الأمور التي أدرجت في قائمة الموضوعات المشتركة بين حكومة المركز وحكومة الولاية. ومع هذا، تم التأكيد على الدور التبعي للمجلس الأعلى في القرار الخاص بإبعاد مشاريع القوانين الخاصة بالضرائب والإنفاق الحكومي عن صلاحيات صنع القرار في مجلس الولايات.

تعرض الموازنة فقط على المجلس الأدنى حيث ينص الدستور على أن المجلس الأعلى بإمكانه أن يناقش الأمور التي تتعلق بالضرائب والإنفاق الحكومي وهو أمر يجب أن يلتزم به؛ ولكن يتم التصويت على هذه الأمور فقط في المجلس الأدنى. وفيما يخص التشريعات الأخرى، يمكن للحكومة أن تقدم التشريعات التي لا تتعلق بضرائب والإنفاق الحكومي التي لدى مجلس الولايات الصلاحيات الكاملة لمناقشتها والتصويت عليها له. ويمثل أعضائه في جميع اللجان البرلمانية التي لديها نفس مكانة وحقوق المجلس

الأدنى بما في ذلك الحق في رئاستها. وهذا الأمر في غاية الأهمية في اللجان الدائمة المرتبطة بالوزارات التي تراجع مسودات التشريعات بالتفصيل وتقدم تقارير (غير ملزمة) للبرلمان حول المطالب المتعلقة بالمنح الخاصة بالوزارات في الاتحاد الحكومي. ومع هذا، إذا كان المجلس الأعلى سيقوم بالتصويت ضد مشروع قانون مرره المجلس الأدنى، في هذه الحالة يعود القانون مرة أخرى للمجلس الأدنى لمزيد من الاعتبارات والتصويت عليه مرة أخرى. وفي النهاية، سيسود قرار المجلس الأدنى.

ويكون الاستثناء الأساسي لهذه القاعدة العامة هو متعلق بتعديل الدستور، حيث يتم تعديله فقط من خلال التصويت بأغلبية الثلثين في كلا المجلسين بشكل منفصل لصالح التعديل مع وجود على الأقل نصف الأعضاء وتصويتهم. وبالنسبة للتعديلات التي تمس القضايا بقائمة الدولة، يتطلب ذلك إضافة موافقة نصف الجمعيات الإقليمية على التعديلات الدستورية قبل أن يتم إرسالها للرئيس للموافقة عليها. ويمكن أن يرفض المجلس الأعلى تعديلا دستوريا تم تمريره في المجلس الأدنى بالأغلبية اللازمة إذا فشلت مقاعد خزينة الدولة في الحصول على الأغلبية المطلوبة من قبل المجلس الأعلى.

وفي نصهم على نظام المجلس التشريعي المركزي ذو الغرفتين، كان في نية صانعي الدستور مناقشة القضايا الخاصة بالحكومة المركزية فقط في البرلمان وأن القضايا التي تتعلق بالولايات يتم مناقشتها فقط في المجالس التشريعية الإقليمية بالولايات وحكموا أن هذه الأمور لا يتم إثارتها في البرلمان. ولكن تغير هذا مع الوقت والتغيرات السياسية على أرض الواقع. وفي أول عقدين للاستقلال، هيمن الكونجرس الوطني الهندي، الذي قاد حركة التحرير، على الحكومة المركزية وكذلك كان مهيمنا على السلطة في جميع الولايات (ولم يكن الأمر كذلك لفترة قصيرة عندما انتخب الحزب الشيوعي في السلطة في علم ١٩٥٧ في ولاية كيرالا). وتغير هذا مع انتخابات ١٩٦٧؛ فبينما احتفظ الكونجرس بالسلطة في الحكومة المركزية، ومع هذا تقلصت الأغلبية بشكل كبير، حصلت أحزاب أخرى على مناصب في عدد كبير من الولايات. وتعزز هذا الاتجاه لعقود متلاحقة لدرجة جعلت الأحزاب الإقليمية تدير أغلبية حكومات الولايات بدلا من الأحزاب الوطنية. وهذا ينعكس أيضا في المجلس التشريعي المركزي حيث يُمثل أكثر من ٤٠ حزب. وهذا يعني أيضا أننا دخلنا في "عصر التحالف"، بقدر ما يتعلق الأمر بتشكيل الحكومات المركزية. وخلال العقد الأخيرين، لم ينفرد حزب

واحد بالحكومة حتى عندما شكل الكونجرس حكومة من تلقاء نفسه فيما بين ١٩٩١ - ١٩٩٦ حيث اعتمد على استمراره على "الدعم الخارجي" من الأحزاب الأخرى. هذا أدى إلى مشاركة الأحزاب الإقليمية في الحكومات الائتلافية في المركز وأوجد صوت حاسم لها في كثير من الأحيان في تحديد مصير الحكومات المركزية ولا سيما في القضايا الوطنية (مثل العلاقات مع دول الجوار) التي لها انعكاس إقليمي. وهذا يطمس الاختلاف بين المسئوليات المركزية ومسئوليات الولايات. ومن ثم، فمجلس الشعب هو غالباً مغلق على القضايا التي اعتبرها الآباء المؤسسين كقضايا الدولة أو أموراً يقر فيها مجلس الولايات. ومن ناحية، يعني هذا أن المشرعين بالحكومة المركزية لا يروا اختلافاً كبيراً في أدوارهم في مجلس الشعب أو مجلس الولايات، هذا إن رأوا اختلافاً في الأساس. وبناء عليه، بدلاً من أن يكتظ بالأعضاء الذين لهم رؤية في القضايا الوطنية، كما كانت النية في الأصل، تنمو خبرة واهتمامات أعضاء مجلس الولايات بشكل متزايد ولا يمكن تمييزه عن تلك الخاصة بأعضاء مجلس الشعب، حيث أن الفارق دائماً ما يكون أن أعضاء الأخير هم من فازوا في انتخاباتهم وأعضاء مجلس الولايات هم من خسروا انتخاباتهم لصالح الشعب!

وربما يكون حتماً أن تجد المنافسات الإقليمية بين الأحزاب الإقليمية المختلفة والقضايا ذات الأهمية الإقليمية بدلاً من الوطنية متنفساً في البرلمان المركزي. وبينما كان الرؤساء في أول عقدين حاسمين في عدم السماح بإثارة القضايا الإقليمية في البرلمان، تأخذ مناقشة القضايا الإقليمية الكثير من الوقت دون رادع وفي كثير من الأحيان دون إذن الرئيس، مما ينتج عن تأجيلات طويلة ومتكررة في الإجراءات على الأمل، الذي يذهب سدى في بعض الأحيان، أن يتم عرضها على المجلس في جلسات لاحقة. وأصبح مثل هذا التشويش يميز المجلس الأعلى مثلما مثل المجلس الأدنى في بعض الأحيان حول القضايا ذاتها؛ ومن ثم، يؤدي ذلك إلى زيادة في عدم الوضوح في التباين بين المجلسين؟ وهذه مسألة عملية لا تتطلب الدستورية الأصولية. وربما قد حان الوقت لإعادة مراجعة القواعد التي صاغتها المجالس نفسها للقيام بأعمالها والتأسيس لمناقشة القضايا الإقليمية في المنتديات الوطنية.

والأمر الأكثر إزعاجاً في النظام البرلماني الديمقراطي في الهند هو حجم الوقت الذي يتم إهداره في التشويش. وبالرغم من أن مجلس الولايات قد أطلق عليه مجلس الشيوخ بالعامية، أصبحت المظاهرات الجامحة جزءاً من حقيقة المجلس الأعلى مثلما

هي بالنسبة للمجلس الأدنى. وهذا ينعكس بشكل سيئ للغاية على كرامة المجلس ويقلل من هيبة البرلمان بشكل مخيف في عيون عموم الشعب. ولا يوجد نص حول استعادة الوقت المهدر أو جلسات أطول أو أكثر للمجلس. إضافة إلى ذلك، يتقابل كلا المجلسان لفترات أقل فأقل من السنوات الأولى لديمقراطيتنا. ولحسن الحظ، هناك اعتراف من جانب الرؤساء وأغلب الأحزاب السياسية، إن لم يكن جميعها، بأنه إذا لم يتم الحفاظ على الكرامة واللياقة في المجلس، إن كان الأعلى أو الأدنى، سيكون من المستحيل الحفاظ على كرامة المجلس في عيون الناخبين، مما يهدد مستقبل البرلمان الديمقراطي في البلد. وهذا الاعتراف الواسع النطاق الديمقراطية في تسليم زمام المجلس لعناصر غير الرئيس هو أفضل أمل بأن النصيحة الأكثر حكمة ستسود وأن الممارسة البرلمانية ستتعدل لحقائق على أرض الواقع بدلا من أن تركز على تفسير أصولي للقواعد.

مجلس الشيوخ الأسترالي

ناتاشا ستوت ديسبوجا

إن وجود نظام برلماني بدون ضوابط وتوازنات مناسبة هو أمر خطير، أو كما يصفه هاري إيفانز الرئيس السابق لمجلس الشيوخ الأسترالي "هو نوع من الملكية المنتخبة"

(١) ناتاشا ستوت ديسبوجا (AM) الحاصلة على وسام أستراليا)، هي قيادية سابقة في حزب الديمقراطيين الأسترالي، وعضوة مجلس الشيوخ عن جنوب أستراليا ما بين عام ١٩٩٥ - ٢٠٠٨. ومنذ ١٩٩٥، تحدثت عضوة مجلس الشيوخ في المجلس ١٨٤٨ مرة، ونجحت في تعديل تشريعات ١٠٨ مرة، وطرحت ٢٤ مشروع قانون فردي، ومرر لها ١٢٨ اقتراحا، وقدمت ١٨٧ عريضة. وفي عام ١٩٩٦، حصلت على نسبة ٤,٥% من الأصوات - حصة في حق بلدها (وهي واحدة من اثنين فقط من الديمقراطيين الذين حصلوا على تلك النسبة في انتخابات منتصف دورة مجلس الشيوخ). وفي انتخابات عام ٢٠٠١، حصلت على أعلى نسبة أصوات شخصية مقارنة بكل أعضاء مجلس الشيوخ. وعرفت كقائدة عالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي للمستقبل.

المقدمة: "العمل على أرض الواقع"

في السياسة الأسترالية، يتم إنجاز الكثير من العمل الفعلي بين المقاعد الجلدية الحمراء للمجلس الأعلى؛ فمجلس الشيوخ هو المسئول عن العمل التشريعي الأكثر تداولاً كما يمارس رقابة أكثر فعالية على السلطة التنفيذية. كما يعتبر مجلس الشيوخ بمثابة الضامن؛ أي أنه المثال الأكثر بروزاً للمؤسسة التي تحقق التوازن بين إرادة البرلمان الأوسع نطاقاً من ناحية، والسلطة المطلقة لممثلي السلطة التنفيذية في مجلس النواب من ناحية أخرى.

ويُسمّى مجلس الشيوخ الأسترالي بقدر أكبر من التنوع في تشكيله، بما لا يخالف الغرف البرلمانية الأخرى التي تتميز بتعدد العضوية المنتخبة (في مقابل الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد في المجلس الأدنى)، وقد شهدت العقود القليلة الماضية تولّي أو مشاركة أحزاب الأقلية في توازن السلطات. ولقد كان لهذا التنوع والاختلاف أثراً على قدرة مجلس الشيوخ على العمل كمجلس رقابي وكذلك العمل في وضع السياسات وسن التشريعات.

دور مجلس الشيوخ

أنشأت وثيقة دستور الكومنويلث لأستراليا لسنة ١٩٠٠ مجلس الشيوخ كجزء من نظام حكومي يتألف من مجلسين للاتحاد الجديد. وتم إعطاء مجلس الشيوخ سلطات مماثلة لمجلس النواب (باستثناء ما يتعلق بمشروعات القوانين الخاصة بالضرائب والإنفاق الحكومي)، كما أن تشكيله انطوى على تمثيل متساوٍ عن الولايات بالانتخاب المباشر عن طريق الانتخاب الشعبي على مستوى أستراليا.

وليس من الغريب أن يشار للبرلمان الأسترالي على أنه "نظام واش- مينستر"؛ وهو مزيج فريد من النموذج الأمريكي ونموذج ويستمينستر البريطاني، فالتمثيل المتساوي للولايات يحاكي نموذج مجلس الشيوخ الأمريكي، أما بمنح مجلس الشيوخ دوراً نشطاً في العملية التشريعية فهو محاكي لدور مجلس اللوردات في بريطانيا؛ "... بصرف النظر عما إذا كان مصطلح الواشمينستر مستخدماً أم لا، إلا أن المسلم به عموماً هو أن

(١) وفقاً لمتحف الديمقراطية الأسترالي: كانت الوثيقة "خطة الكومنويلث عن كيفية إنشاء الاتحاد الجديد والإرشادات حول الأسلوب الذي سيتبعه الأستراليين لتشكيل أمّتهم".

النظام الأسترالي خليط غير تقليدي من حكم الأغلبية، والفيدرالية، والمسئولية الحكومية، وفصل السلطات، والسيادة المحدودة للبرلمان^١.

لقد كان ظهور التمثيل النسبي في عام ١٩٤٩ هو السمة المميزة لمجلس الشيوخ الأسترالي والذي كان له أكبر الأثر على دوره المحاسبي. مما يعني أنه كان من النادر أن تحظى الحكومة بسيطرة على مجلس الشيوخ، حتى في حال إذا ما حققت انتصارا قياديا في المجلس الأدنى.

"كتلة غير تمثيلية"

لم يقابل هذا باستحسان في أغلب الأحيان من قبل مجلس النواب حيثما يتم تشكيل الحكومة، على الرغم من أن كلاهما يتمتع بسلطات مماثلة إلا أن مجلس الشيوخ ومجلس النواب كانت علاقتهما تتسم بالتوتر وهو في الأساس ما خدم الديمقراطية على نحو طيب. ولكن هذا لا يعني أن أعضاء السلطة التنفيذية كانوا يشعرون بالسعادة عندما يتم حجب تشريعاتهم أو تعديلها أو إحالتها للجنة لمزيد من التدقيق.

وصف رئيس الوزراء بول كيتينج ذات مرة مجلس الشيوخ الأسترالي بأنه "كتلة غير تمثيلية"، معبرا عن استياءه من حقيقة أن ولاية تسمانيا (بعدد سكانها الصغير نسبيا) تحظى بنفس حجم التمثيل مثلها مثل ولاية نيوساوث ويلز أكبر الولايات سكانا.

حتى في الآونة الأخيرة، حينما أصبح المجلس الأدنى "برلمانا معلقا"، لم يتراجع نوابه حين شعروا أن مجلس الشيوخ يعطل عملهم التشريعي^٢. يعكس لنا هذا الشكل من تبادل التجاوزات حقيقة أنه على الرغم من أن مجلس الشيوخ يتكون من ٧٦ عضو - منهم ١٢ من كل ولاية واثنان من الأقاليم - ويتم اختيار رئيس الوزراء من المجلس الأدنى، إلا أن مجلس الشيوخ له سلطة هائلة للتأثير على عمل الحكومة في هذا الوقت.

(١) دليل أوكسفورد للسياسة الأسترالية.

(٢) ليندساي تانر، راديو أخبار إي بي سي (ABC)، ١١ مارس ٢٠١٠: "وصلت الأمور إلى مرحلة أن كل الأشياء الأساسية التي نسعى لتحقيقها يتم منعها من قبل الحزب الليبرالي في مجلس الشيوخ".

ونبعت بعض عوامل استياء المجلس الأدنى على ما يبدو من النفوذ غير المتناسب للأعضاء الجالسين على المقاعد المحايدة (Crossbenchers). وقد كنت ممن صادف هذه المضايقات بصفتي عضوة في حزب الديمقراطيين الأسترالي الذي يأتي في المرتبة الثالثة من حيث طول مدة خدمته كحزب سياسي في التاريخ الأسترالي^١.

في الفترة من ١٩٨١ - ٢٠٠٥، كان توازن السلطة في مجلس الشيوخ يتم من خلال أو بمشاركة حزب الديمقراطيين الأسترالي، وفي العام ٢٠٠٨ كان بمشاركة المستقلين وحزب الخضر، ومنذ ٢٠١١ كان ذلك بمشاركة حزب الخضر. وعلى الرغم من ذلك، كان من النادر أن يثار موضوع توازن السلطات في مجلس الشيوخ؛ إلا في حالة نشوب اختلاف بين حزبين رئيسيين ليصبح هذا الأمر عاملاً حقيقياً.

"مجلس الموتى الأحياء"

اعتاد الديمقراطيون على أن يمزحوا بقولهم أنهم ساعدوا في تحويل مجلس الشيوخ من "مجلس الموتى الأحياء" إلى مجلس رقابي فعلي. وقد لعب حزينا دورا أساسيا في تطور دور مجلس الشيوخ مما ساعد في خلق المزيد من الضوابط والتوازنات على الحكومة الحالية. مثال على ذلك "مقترح ماكلين"^٢ الذي يضمن موعدا نهائياً لتقديم مشروعات القوانين.

ومع مرور الوقت، تم منح مجلس الشيوخ أدوات قوية لمراجعة ومناقشة وتحسين التشريعات؛ والاستجواب الحكومة والتحقيق معها للحصول على المعلومات التي تفضل الحكومة الاحتفاظ بها، وذلك من أجل إبقاء الحكومة خاضعة للمساءلة. وبناء عليه بات مجلس الشيوخ مكاناً لمناقشة القضايا المجتمعية والقومية الهامة.

اللجان

أدى نظام اللجان بمجلس الشيوخ إلى عقد تحقيقات رائدة ومثيرة للجدل في بعض الأحيان حول كل الأمور، بدءاً من قوانين ملكية وسائل الإعلام، ووصولاً إلى

(1) "Hostile Senate threatens budget", Louise Dodson Chief Political Correspondent, Canberra. May 16 2002.

(٢) سمي على اسم نائب القيادي السابق لحزب الديمقراطيين الأسترالي، عضو مجلس الشيوخ مايكل ماكلين.

سياسة الخلايا الجذعية. وقد كانت اللجان من أكثر الطرق الفعالة لضمان مشاركة مجتمعية أوسع إلى جانب توفير تحليل الخبراء، سواء عندما تقوم بمراجعة تشريع حكومي مقترح أو عند المبادرة بوضع السياسات. وتتضمن أكثر توصيات اللجنة أرضاء بالنسبة لي: "استجواب من أجل الجمهورية الأسترالية"^١، ودراسة مدى ملاءمة القوانين الأسترالية لحماية الخصوصية^٢ مثل: الجوانب العلمية والأخلاقية والتنظيمية للاستنساخ البشري وأبحاث الخلايا الجذعية، وإجازة الوضع مدفوعة الأجر للوالدين^٣. وقد أدت تلك الاستجابات إلى تغييرات بنّاءة على الأفكار التشريعية أو أدت إلى خلق قوانين جديدة.

تخلق الاستجابات العامة فرصة أمام المجتمع للمشاركة في سن القوانين ووضع السياسة. وقد أدت الاستجابات الرائدة عالمياً، كتلك التي تخص قضايا الأجيال الجديدة من السكان الأصليين، إلى تقديم اعتذارات عن المسائل الخاصة بأطفال السكان الأصليين الذين تم انتزاعهم من والديهم فضلاً عن قضايا الأطفال المهاجرين^٤. وقد فضحت اللجنة المختارة لمجلس الشيوخ لسنة ٢٠٠٢ أكاذيب الحكومة خلال انتخابات العام ٢٠٠١ حول "حادثة بحرية محددة" حين تم التخلص من بعض الأطفال عن طريق إلقاءهم على متن سفينه لطالبي اللجوء.

كما قد كشفت اللجان التشريعية ثغرات من الناحية الفنية والأخلاقية في التشريع المعروض أمام البرلمان. والمثل الأفضل الذي مررت به هو عندما اضطرت أن اعترض على النظم الجمركية المتعلقة بتصدير الأجنة. حيث اتسمت صياغة النظم

(١) خلال ٢٠٠٤، راجعت اللجنة ٧٣٠ مرافعات وعقدت جلسات في جميع عواصم الولايات، وسلمت اللجنة تقريرها الذي بعنوان الطريق إلى جمهورية في ٣١ أغسطس ٢٠٠٤.

(٢) الأخ الأكبر الفعلي: استجواب حول قانون الخصوصية لسنة ١٩٨٨، ٢٣ يونيو ٢٠٠٥.

(٣) استجواب لجنة التوظيف في مجلس الشيوخ، وعلاقات أماكن العمل والتعليم حول التعديلات الخاصة بمشروع قانون علاقات أماكن العمل (إجازة الوضع مدفوعة الأجر) لسنة ٢٠٠٢.

(٤) تقرير استجواب اللجنة الدستورية والقانونية لمجلس الشيوخ حول الأجيال الجديدة من السكان الأصليين الذي نشر في عام ٢٠٠٠، حيث نشر تقرير لجنة مراجع الشئون المجتمعية حول الأطفال المهاجرين في أغسطس ٢٠٠١ بعنوان "Lost innocents: righting the record report on child migration".

الحكومية بالسوء الذي وصل لحد كان قد يمنع السيدات الحوامل من السفر للخارج أثناء فترة الحمل^١.

وتمكن عملية تقديرات مجلس الشيوخ - التي يتم فيها بحث الإنفاق الحكومي - النواب من التدقيق في عمل السلطة التنفيذية من خلال توجيه الأسئلة المباشرة للوزراء ومسؤولي الإدارات. إلا أن تلك العملية تحولت إلى عملية حزبية على نحو متزايد بل وربما إلى عملية شخصية بحتة؛ ففي أحدث جلسات الاستماع لتقديرات لجنة مجلس الشيوخ للبيئة والاتصالات لجأ أعضاء مجلس الشيوخ لتبادل الاتهامات التي وصلت لحد اتهام أحد الشهود بـ"الموت الدماغي"^٢.

أعضاء مجلس الشيوخ كمشرعين

كانت أبرز الفترات لي في مجلس الشيوخ هي الفترات التي نقوم فيها بسن التشريعات^٣. فعلى الرغم من أن العديد من مشروعات القوانين الخاصة بأعضاء مجلس الشيوخ لم تصل للمرحلة الثالثة للتصويت، إلا أن العديد من تلك السياسات تم اعتمادها من قبل الحكومات (على سبيل المثال مبادرتي في العام ١٩٩٨ لتكريس الخصوصية الجينية في القانون، والتي اعتُمدت من قبل الحكومة وتحولت إلى قانون سنة ٢٠٠٢)^٤.

وقد شكّل المقترح الذي تقدّمتُ به سنة ٢٠٠٢، بخصوص تعديل مشروع قانون علاقات أماكن العمل (إجازة الوضع للسيدات مدفوعة الأجر)، القاعدة لتشريع حكومة حزب العمل الذي تم تمريره سنة ٢٠١٠، وكذلك مشروع القانون عن نقل نواة الخلية الجسدية والبحوث المتعلقة به لسنة ٢٠٠٦ والذي تم نسخه من خلال نائب الحكومة (Backbench) وتم تمريره بعد مناقشة بنيت على ضمير أعضاء المجلسين في عام ٢٠٠٦^٥.

(١) تعديل نظام الجمارك (الصادرات المحظورة) لسنة ٢٠٠٣ (رقم ١).

(2) [Senators trade barbs at NBN hearing www.smh.com.au](http://www.smh.com.au)

(٣) تقدمت بأربعة وعشرون مشروع قانون فردي.

(٤) مشروع قانون حول الخصوصية الجينية وعدم التمييز لسنة ١٩٩٨.

(٥) عضوة مجلس الشيوخ كاي باترسون.

وغير ذلك من الأعمال لا تزال قيد التنفيذ. بالإضافة إلى ذلك قمت باقتراح مشروعات قوانين بالمشاركة مع عضو مجلس الشيوخ أندرو بارتليت تم اعتمادها من قبل نواب آخرين مثل: مشروع قانون زواج المثليين لسنة ٢٠٠٦، بالإضافة إلى تشريعات برلمانية للتصديق عليها حول نشر القوات.

اصوات الضمير

وكانت من أفضل النقاشات تحت قبة المجلس هي النقاشات التي أطلق عليها "مسائل الضمير". وقد تم طرح العديد من "مسائل الضمير" خلال الخمس وعشرين سنة الماضية للنقاش ومنها: القتل الرحيم^١، وسياسة الخلايا الجذعية^٢، وإلغاء القرار الوزاري لحرية الإجهاض RU486^٣.

وفي تصويت الضمير يكون على النواب قراءة التشريع وتكوين آراءهم الخاصة. وبالأساس يجب على المشرعين القيام بواجبهم في تكوين رأيهم مسبقا بدلا من أن يتم توجيههم لتصويت معين من خلال مسئول الانضباط في الحزب. وهذا ما يُعدُّ تباينا طيبا لجمود نظام الحزبين في أستراليا والتي تعتبر من أكبر الديمقراطيات مقارنة بنظائرها مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية^٤.

ولكن المثال الذي يثبت روح الصداقة في التشريع هو فريق العمل المشترك من الإناث فيما بين في مجلس الشيوخ في العام ٢٠٠٦. لقد كان ذلك حادث غير معتاد ولكنه ملحوظ. فقد عملت النساء من مختلف الأحزاب معا لخلق وتمير مشروعات قوانين خاصة، وقد تضمن ذلك تعديل قانون السلع العلاجية (إلغاء المسئولية الوزارية

(١) مشروع قانون القتل الرحيم لسنة ١٩٩٦.

(٢) منع الاستنساخ الأدمي للتكاثر وتعديل مشروع قانون بحوث الأجنة البشرية لسنة ٢٠٠٦.

(٣) تعديل قانون السلع العلاجية (إلغاء المسئولية الوزارية للموافقة على RU486) في ٢٠٠٦.

(٤) في الكونجرس الأمريكي، يعارض الأعضاء الأعضاء الآخرين ويشاركون في رعاية مشروعات القوانين بشكل روتيني. وفي المملكة المتحدة، من المعتاد أن يسأل أعضاء البرلمان عن حزب العمال أعضاء الحزب وألا يكون هناك "عضو محافظ مسئول عن الانضباط".

للموافقة (RU486) لسنة ٢٠٠٥^١؛ مشروع قانون استشارات الحمل (الحقيقة في الدعاية) لسنة ٢٠٠٦ وإزالة القيود عن تمويل المساعدات الأجنبية.

وقد أضاف التعاون عبر الخطوط الحزبية لجودة وتنوع السياسة والعمل التشريعي للمجلس الأعلى. ومع ذلك فإن الحزبية الآن أقوى من أي وقت مضى، وكما أشارت آن لينش كنائب الرئيس السابق إلى أنه قبل ١٩٧٨ كانت تقارير لجنة الشيوخ توافقية بينما في هذه الأيام تعكس تلك التقارير الرؤى المميزة والمخالفة غالباً للحزب.^٢

المراقبة في كلا المجلسين

بينما يشعر بعض التنفيذيين بالأسف حيال سلطة مجلس الشيوخ إلا أن الأستراليين يمارسون باستمرار رغبتهم في مراقبة السلطة التنفيذية. فمن المعتاد أن يقوم الناخبين بالتصويت بشكل مختلف لكلا المجلسين.^٣

(١) تعديل مشروع قانون السلع العلاجية (إلغاء المسئولية الوزارية للموافقة على RU486) لسنة ٢٠٠٥ (أعضاء مجلس الشيوخ ناش، وترويث، ومور).

(٢) "تحدد آن لينش تراجع فكرة الإجماع ونمو الحزبية في لجان مجلس الشيوخ على مدى العشرين سنة الماضية. وفي ١٩٧٨، نتجت جميع استجابات لجان مجلس الشيوخ عن تقارير إجماع بينما بحلول عام ١٩٩٨ كان الإجماع قد تبخر وأصبحت المعارضة الحزبية هي القاعدة الطبيعية. وبينما كان هناك تناقض صارخ بين "طقوس معارك الأيل" في المجلس والعمل غير الحزبي نسبياً الذي كان خارج دائرة الضوء، لم يعد هذا هو الحال". POP 34-Representation and Institutional Change: 50 Years of Proportional Representation in the Senate. Papers on Parliament No. 34, December 1999, Editors Marian Sawyer and Sarah Miskin. وكما يشرح موراي جووت بشكل تفصيلي، يدعم جمهور الناخبين الأسترالي دور مجلس الشيوخ في منع السياسات التي لا تحظى بشعبية (وبالفعل يكافئ هذا الدور) بشكل واضح. فلا يعني حصول الحكومة على أغلبية مقاعد المجلس الأدنى (في بعض الأحيان مثلما حدث في عام ١٩٩٠ و١٩٩٨ بنسبة أقل من ٤٠٪ من الأصوات الأساسية) رغبة جمهور الناخبين موافقة مجلس الشيوخ على جميع سياسات الحكومة. فعدد ليس بالقليل من الأستراليين يصوتون بشكل متفاوت لمجلسي البرلمان الفيدرالي ومنهم نسبة واضحة ومباشرة تصوت لحزب أقلية في تصويتهم لمجلس الشيوخ كنوع من التأمين ضد مغالاة الحكومة". POP 34-Representation and Institutional Change: 50 Years of Proportional Representation in the Senate. Papers on Parliament No. 34, December 1999, Editors Marian Sawyer and Sarah Miskin.

بعد انتخابات ١٩٧٥ اكتسبت حكومة فريزر السيطرة على كلا المجلسين^١، ومع ذلك هذا الوضع لم يدُم طويلاً؛ فقد فقدت الحكومة أغلبيتها في مجلس الشيوخ في الانتخابات التالية وتم تسليم موازين القوى لحزب الديمقراطيين الأسترالي للمرة الأولى^٢.

كنت في البرلمان في عام ٢٠٠٥، عندما كانت الحكومة الائتلافية برئاسة رئيس الوزراء جون هوارد الذي حصل على أغلبية ضئيلة بمقعد واحد في مجلس الشيوخ، مما يعني أن بإمكانها الحكم بحقها الذاتي وشهدت هذه الفترة عمل مجلس الشيوخ إلى حد كبير بصفته مجرد حامل أختام للسلطة التنفيذية ومجلس النواب، وتم إغلاق اللجان، كما كانت التقارير مبتورة. وكان مجلس الشيوخ يعمل كمصنع للسنوسيس؛ حيث كانت التشريعات تمرّ بدون تعديل كما تقلص بشكل كبير نظام اللجنة واستجواباتها كما تم تجاهل طلبات تقديم المستندات. كما كانت التشريعات المعقدة والهامة تمر بسرعة وبشكل سلس عبر مجلس الشيوخ وأحياناً كانت تمر دون مناقشة وغالباً مع قليل من الوقت من الفحص والنقاش وهو ما كان يحدث غالباً وكأن الأعضاء مكتمين والسيوف مسلطة على رقابهم! وقد تم إعادة هيكلة نظام لجان مجلس الشيوخ حيث منحت الحكومة الأغلبية لنفسها واستحوذت على منصب الرئيس في باقي اللجان. وأتذكر حينما كان لديّ فقط دقائق لمعالجة عشرات التعديلات ناهيك عن استجواب الوزراء حول تأثير القوانين المقترحة.

ولقد كان لتلك العوامل أثر على طبيعة وجود التشريعات الممرّة؛ حيث تمت الموافقة على تغييرات جذرية في قوانين مكان العمل، وأحكام الرفاهية للعمل، حتى تضيغ النفايات النووية تم الموافقة عليها بمناقشات وتعديلات ضئيلة^٣. ولقد كان لهذا

(١) "أمن تحالف فريزر للحزب الليبرالي الأسترالي، وحزب البلد القومي لدوج أنتوني، الحكومة من خلال حصد أغلبية الحكومة في تاريخ أستراليا. فحصد بالفعل الليبراليون ٦٨ مقعد. ويكيبيديا.

(٢) عقدت انتخابات ١٩٧٧ مبكراً سنة، جزئياً لمواءمة انتخابات مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وعقدت انتخابات منتصف دورة مجلس الشيوخ اضطرارياً في منتصف ١٩٧٨ بما أن الحل المزدوج لعام ١٩٧٥ نتج عن تأخير تاريخ مدة عضوية مجلس الشيوخ إلى يوليو ١٩٧٥.

(٣) اتهمت عضوة مجلس الشيوخ ناتاشا ستوت دسبوجا الحكومة بإسكات النقاش، وذلك على حساب حرية التعبير. "هذا يوم محزن ومخجل للديمقراطية" وأضافت عضوة مجلس الشيوخ ستوت دسبوجا، "ويمكننا أن نقول أن هذا كان أحد أهم التشريعات التي درسها مجلس الشيوخ منذ عقد

النشاط أيضا أثر انتخابي. فقد شهدت انتخابات ٢٠٠٧ عودة للتشكيل الأكثر تقليدية لمجلس الشيوخ بخليط متباين من الأحزاب^١. في البرلمان الثاني والأربعين (من ١٢ فبراير ٢٠٠٨ حتى ١٩ يوليو ٢٠١٠) تم تمرير ١٥٤٩ تعديلا، وفي البرلمان الثالث والأربعين (حتى الآن) تم تمرير ٦٥٩ تعديلا. وتم إبطال ١٨ مشروع قانون في البرلمان الثالث والأربعين مقارنة بـ ٦٨ مشروعا في البرلمان الثاني والأربعين.

صلاحيات أكبر من صلاحياتك

بعد انتخابات ١٩٩٦ والتي حصلت فيها حكومة هاورد على أغلبية كبيرة في مجلس النواب^٢، كان هناك نقاش واسع حول حق الحكومة في تنفيذ وعودها الانتخابية (مثل خصخصة شبكة الهواتف تليسترا) دون تدخل من مجلس الشيوخ. كان هناك الكثير من الضغط بخصوص "الصلاحيات". وبالمناسبة، قد صرح بعضنا ممن أرادوا الالتزام بعودنا بعدم بيع تليسترا بأن صلاحيات تشكيل حكومة في المجلس الأدنى لا تعادل صلاحيات تمرير التشريعات عبر مجلس الشيوخ دون تمحيص أو تعديل.

الطرق المسدودة

في مثل تلك الحالات حين لا تتمكن المجالس من الاتفاق على التشريعات يكون هناك حكم دستوري للحل المزدوج وعمل انتخابات. وخلال فترة وجودي كان لدى

=
مضى ومع هذا أوقفت الحكومة أعضاء مجلس الشيوخ عن مناقشة مشروع القانون ورفضت السماح بنقاش أغلبية التعديلات المقترحة. وفي إهانة لدور مجلس الشيوخ، لم تظهر الحكومة أي رغبة في التفكير الجاد في العديد من التعديلات التي تم تدويرها بين الديمقراطيين وأحزاب المعارضة". *Anti-terror laws rammed through - minus debate, The Age, Jewel*.
Topsfield, Canberra December 7, 2005.
(١) وهذا يشمل الأعضاء المستقلين، وحزب العمل الديمقراطي، والقوة الثالثة الجديدة (بعد زوال الديمقراطيين)، وحزب الخضر.
(٢) كانت حادثة تعليق الـ ٢٩ مقعدا هي ثاني أكبر هزيمة بمعنى خسارة المقاعد لحكومة هذا التوقيت في أستراليا.

الحكومة "مسببات" للحل المزدوج ولكنها لم تستخدمها قط^١. وكثيرا ما تم التفاوض بشأن القوانين المثيرة للجدل اضطرارا خشية تلك الانتخابات^٢. ونادرا ما صادفت الحكومات انتخابات كاملة إلا إذا كانت على ثقة من قدرتهن على العودة وبأرقام أكثر قوة.

لم يحدث الحل المزدوج إلا فقط ٦ مرات (وفقا للمادة ٥٧ من الدستور الأسترالي) في السنوات ١٩١٤ و ١٩٥١ و ١٩٧٤ و ١٩٧٥ و ١٩٨٣ و ١٩٨٧. أما الحل الذي حدث في سنة ١٩٧٤ كان متبوعا بجلسة مشتركة. لا تضمن الانتخابات التي تأتي في أعقاب الحل المزدوج تحول التشريع إلى قانون، ولا توجد حدود لعدد مشروعات القوانين التي يمكن أن توضع في جلسة مشتركة (شريطة أن يتم الوفاء بالمتطلبات الدستورية). كما أن تلك هي المرة الوحيدة التي يذهب فيها جميع أعضاء مجلس الشيوخ للانتخاب في نفس الوقت. وكنتيجة لذلك تنخفض الحصة للنصف (حوالي ٧٪) وفي مثل هذا السيناريو تكون أحزاب الأقلية هي الفائزة.

سلطة إبقاء الحكومة كرهينة

واحدة من السمات الأصيلة لمجلس الشيوخ هي قدرته على منع الإمدادات (أي الموازنة) عن الخدمات السنوية العادية للحكومة.

وقد تعاملت تلك السلطة مع الحكومة كرهينة في العام ١٩٧٥، وأرى أنه لا بد من إلغاء تلك الصلاحية.. فممنع الإمدادات لا يؤدي بالضرورة إلى إجراء انتخابات ويمكن بالفعل أن يمنع حل النزاع الأساسي بين الحكومة ومجلس الشيوخ، كما أنه ينطوي على مخاطرة واضحة من حيث تهديد دفع رواتب موظفي القطاع العام وتهديد سمعتنا الدولية واستقرار الاقتصاد بالكامل. فوجود تلك السلطة لا يفيد كثيرا في خلق علاقات جيدة في نظام ثنائي المجلس.

١ تعمل نصوص الحل المزدوج في حالة فشل كلا من المجلس الشيوخ ومجلس النواب في الاتفاق على تشريع مرتين (في القسم ٥٧ بعنوان "مقترح قانون"، ويعرف بشكل عام باسم التريجر (a trigger)).
٢ على سبيل المثال، تأثر تفاوض عضوة مجلس الشيوخ شيرل كيرنوت مع الحكومة الائتلافية حول مشروعات قوانين علاقات أماكن العمل في ٢٠٠٦ كثيرا بتخوف مزدوج.

تيسير العلاقات بين المجلسين

يمكن أن يؤدي تيسير علاقة العمل الفعال بين المجلسين والتفاعل عن كثب بين النواب من كلا الغرفتين وكذلك بين الأحزاب المختلفة إلى تفاوض وتسوية أفضل. ولقد أدى تأسيس لجان مشتركة (والتي يعمل بها أعضاء من كلا المجلسين بتمثيل يمتد عبر الأحزاب) إلى تفاعل أكثر إيجابية بين النواب، فضلا عن المساعدة في تمرير قوانين جيدة.

الاستنتاج

في يونيو ٢٠١١، عندما انتهى رئيس وزراء نيوزيلاندا جون كي من كلمته التي ألقاها أمام الجلسة المشتركة للبرلمان الاتحادي الأسترالي، أدرك رئيس المجلس هاري جنكينز أن وجود أعضاء مجلس الشيوخ كان له أثر إيجابي على الغرفة. لقد كان طريفا بعض الشيء، وكغالبية الجلسات المشتركة التي تتميز بالاحترام والصمت من كلا الطرفين كما لم يكن السلوك غير المهذب حكرا على أحد الغرفتين.

ومع ذلك أفضل الاعتقاد بأن مجلس الشيوخ لا يزال مجلسا فعالا ومميزا للرقابة، حيث لا يتم تحت قبته المناقشات الاستعراضية والعقابية التي تدور تحت قبة المجلس الأدنى. وقد كشفت الإحصاءات أنه "في المتوسط" تزيد الكلمات التي يتم تداولها في مجلس الشيوخ نظرا للطبيعة المعقدة للنقاش. وأنا أشك أن ذلك يتغير. إن قلقي إزاء مجلس الشيوخ الأسترالي ليس في أن يصبح مجرد حامل أختام للمجلس الأدنى - فالخوف يكمن في نظام التصويت النسبي من بين أمور أخرى - ولكن أن يصبح المجلس المنوط بالرقابة غير مرغوب فيه من قبل من لديهم شغف بالعمل التشريعي ويعمل اللجان.

دور مجلس الشيوخ في النظام السياسي في هولندا

د. نيكو تتريفرا

(١) د. نيكو شريفر: عضو في مجلس الشيوخ الهولندي وأستاذ قانون دولي عام في جامعة ليدن ويمثل حزب العمل الهولندي.

تستعرض هذه الورقة النظام السياسي لهولندا وتركز على مسئوليات وصلاحيات مجلس الشيوخ الذي يمثل أحد الغرفتين في البرلمان. وفي هذا الاستعراض تبدأ الورقة بمقدمة مختصرة عن نشأة الدولة الهولندية ودستورها ونظامها البرلماني. وبعد ذلك تتطرق الورقة لمناقشة المهام المحددة لمجلس الشيوخ وتطرح بعض الأمثلة لممارسة مجلس الشيوخ دوره بشكل يتسم بالاستقلالية. ويتذيل الورقة بعض الاستنتاجات.

١- نظرة تاريخية سريعة لنشأة دولة هولندا والنظام البرلماني بها:

تمتد جذور هولندا ككيان سياسي إلى القرن الخامس عشر. وينبع هذا الكيان السياسي في الأصل عندما كونت الأقاليم الشمالية اتحاد اوترخت في عام ١٥٧٩ لينفصلوا عن إسبانيا. وفي حريهم ضد إسبانيا التي امتدت إلى ما يقارب الثمانين عاما (١٥٦٨ - ١٦٤٨) ظهرت هذه الأقاليم مجتمعة لتنشأ جمهورية. ونالت هذه الجمهورية الناشئة اعترافا دوليا بصفتها دولة مستقلة في مؤتمر السلام في وستفاليا في عام ١٦٤٨. واتحدت الأقاليم السبعة في شكل اتحاد كنفيدرالي وأسسوا مجلس عموم الولايات (States-General) والذي تألف من ممثلي الأقاليم بصفتها الجمعية الوطنية المشتركة فيما بينهم. وكانت هولندا هي الإقليم الأكثر ثراء وقوة فيما بين الأقاليم السبعة. واتسمت عملية صنع القرار في مجلس عموم الولايات بالصعوبة نظرا للقاعدة التي تشترط إجماع كل الأقاليم لاعتماد أي قرار. وظلت هذه الأقاليم ذات سيادة واستقلالية في كل الأمور التشريعية والقانونية وإلى حد كبير الأمور المرتبطة بالضرائب أيضا. اقتصرت مسئولية مجلس عموم الولايات على الأمور الخارجية مثل العلاقات الخارجية والملاحة وشركات التجارة البحرية وتمويلاتها.

قبعت هولندا تحت الاحتلال الفرنسي من الفترة من عام ١٧٩٥ إلى عام ١٨١٣، وعندما نالت استقلالها في عام ١٨١٣، تم تنصيب ويليام الأول من عائلة أورانيا ملكا لهولندا، وقد كان ويليام الأول من الشخصيات المؤثرة لفترة طويلة في الجيش وشئون الدولة. ومنذ ذلك الحين منذ مائتي عام لا تزال هولندا ممكنة وتتبع نظام الملكية

الدستورية. وفي البداية كانت بلجيكا جزءا من المملكة الهولندية، ولكنها انفصلت في عام ١٨٣٠ لتتأسس المملكة البلجيكية أيضا. وفيما بعد حروب إنهاء الاستعمار، نالت الهند الشرقية استقلالها عن هولندا لتصبح دولة مستقلة، وكذلك الحال بالنسبة لأندونيسيا التي استقلت عن هولندا في عام ١٩٦٤، أما سورينام فنالت الاستقلال عام ١٩٧٥. وفي الوقت الحالي، تتكون المملكة الهولندية من هولندا في أوروبا وست جزر في الكاريبي ويبلغ تعدادها ما يقرب من ١٧ مليون نسمة.

٢- دستور هولندا

تم كتابة أول دستور رسمي للمملكة الهولندية في عام ١٨١٤ وقد تبنى نظام البرلمان ذو الغرفتين وأطلق عليه مسمى مجلس عموم الولايات. وعين الملك الغرفة الأولى، وانتخب مجالس الأقاليم التي تكونت من ممثلين عن النبلاء والمدن والبلدات وطبقة الملاك في الريف الغرفة الثانية. وتم إدخال تعديلات على الدستور في فترات منتظمة.

وفي عام ١٨١٥، أدرج عددا من الحقوق الأساسية في الدستور مثل الحق في تقديم التماس، وحماية الممتلكات والمنازل وحرية الصحافة. واستجابة لأحداث ثورية في أوروبا وفرنسا بالأخص، حدث تعديل كبير في الدستور في عام ١٨٤٨ حيث تم إدراج مزيد من الحريات المدنية بما في ذلك الحق في التنظيم والتجمع وحرية التعليم. وكانت الإصلاحات التي بدأت في ١٨٤٨ هي بمثابة حجر الأساس للنظام البرلماني الحالي حيث تم اعتماد مبدأ محاسبة الوزراء أمام كلا من غرفتي البرلمان في مقابل "الحصانة" الكاملة للملك، كما تم إقرار انتخاب الغرفة الثانية بطريقة مباشرة من الطبقة العليا بناء على التعداد (يعتمد على الدخل)، علاوة على إقرار نظام الانتخاب غير المباشر للمجلس الأول من قبل مجالس الأقاليم وهي الأخرى لم تكن منتخبة بشكل مباشر من السكان. وفي العموم، توسعت السلطات المخولة للبرلمان ومع هذا استحوذ الملك على سلطة حل البرلمان. ونظرا لأن هذا الإصلاح بعيد المدى قد غير وجه هولندا ما بين عشية وضحاها حيث حولها من ملكية مطلقة إلى ملكية دستورية ونظام برلماني؛ يرى الكثير أن عام ١٨٤٨ هو عام الثورة الهولندية.

وبالإصلاحات الدستورية لعامي ١٩١٧ و ١٩٢٢ أسس لحق الانتخاب لجميع المواطنين الذكور والإناث على التوالي. وفي عام ١٩٨٣ تم طرح صياغة معدلة لوثيقة الحقوق عن طريق إضافة بعض الحقوق التقليدية والاجتماعية، وقبل ذلك تعديل

المقدمة الافتتاحية في المادة (١) لترسخ لمبدأ المساواة وعدم التمييز بين جميع المواطنين وتُحرّم التمييز لأسباب تتعلق بالدين أو العقيدة أو الرأي السياسي أو العرق أو الجنس أو أي أساس أيا كان. وحرية اعتناق الأديان هي حق معترف به منذ أكثر من أربعة قرون، واتسع هذا الحق ليشمل حرية الجهر بالمعتقد وبعض الحقوق المتعلقة بالخصوصية وذلك في عام ١٩٨٣.

٣- النظام البرلماني

اعتمد النظام البرلماني ذو المجلسين في عام ١٨١٥ بناء على طلب البلجيكيين بغرض تمكينهم من تمثيل نبلائهم بشكل أفضل. ومنذ ذلك الحين يتكون مجلس عموم الولايات من مجلسين: الغرفة الثانية^١ والغرفة الأولى التي يطلق عليها كذلك مجلس الشيوخ. وتتكون الغرفة الثانية من ١٥٠ عضو وتنتخب مباشرة لمدة أربعة أعوام إلا في حالة سقوط الحكومة. ففي هذه الحالة يتم البحث عن ولاية جديدة من جمهور الناخبين. وفي الأعوام الأخيرة شهدت هولندا العديد من الاستقالات في الحكومة مما أدى إلى انتخاب غرفة ثانية من جديد.

تتكون الغرفة الأولى من ٧٥ عضو ينتخبهم أعضاء ١٢ مجلس إقليمي بالتساوي لمدة أربعة أعوام. وفي الغرفتين يتم تمثيل حوالي عشرة أحزاب سياسية أكبرهم هو الحزب الليبرالي المحافظ (VVD) وحزب العمل والحزب المسيحي الديمقراطي. عضوية الغرفة الثانية هي عمل بدوام طوال الوقت وبناء على ذلك فهي مقابل أجر، بينما تكون عضوية الغرفة الأولى/مجلس الشيوخ بدوام بعض الوقت.

ومهمة البرلمان في المقام الأول هو أن يعمل كشريك في العملية التشريعية. وينص الدستور أن: "القوانين التي يعتمدها البرلمان يتم إقرارها بالتشارك مع الحكومة و مجلس عموم الولايات" ومن ثم، تشترك الغرفتان في تمرير القوانين. فضلا عن ذلك، يمتلك البرلمان الحق في استجواب الوزراء وموظفي الدولة الكبار وكما أن كلا الغرفتين لديهما حق التحقيق. كما تستحوذ الغرفة الثانية فقط على الحق في تقديم تشريعات وتعديل مشاريع القوانين وترشيح أفراد لمناصب القضاة في المحكمة العليا وتعيين أمين المظالم الوطني (national ombudsman). وتعقد جميع جلسات البرلمان

(١) مجلس النواب (ملحوظة المترجم).

في العلن ويتمتع الأعضاء وكذلك الوزراء وكبار موظفي الدولة بحصانة في أي شيء يقولوه خلال جلسات مجلس عموم الولايات.

ويعمل البرلمان أولا على أساس حكم الثقة وهي ما تعد قاعدة عرفية. وهذه القاعدة تتطلب أن يتمتع مجلس الوزراء وكبار موظفي الدولة بشكل فردي وجماعي بثقة أغلبية البرلمان وعلاوة على تمتعهم بثقة الكتل السياسية الممثلة لأحزابهم في الغرفة الثانية.

وكما ذكر بالأعلى، تبقى سلطة التشريع مع كلا من الحكومة والبرلمان حيث أن كلا من الحكومة والغرفة الثانية مخولان لاقتراح التشريعات. وعمليا، تقدم الحكومة تقريبا جميع التشريعات وغالبا بعد سنوات من التحضير. ويسبق تقديم مشروعات القوانين في الغرفة الثانية نصيحة مجلس الدولة ويتبعها استشارات مكتوبة من لجان الغرفة الثانية مع الحكومة. وتبعاً لذلك، يتم أخذ مشروع القانون في الاعتبار في جلسة عامة. وفي هذه المرحلة، يمكن لكلا من الحكومة والغرفة الثانية تعديل مشاريع القوانين. وبعد اعتماد مشروع القانون، الذي يتم أحيانا بالإجماع ولكن في أغلب الأوقات عند التصويت عليه بأغلبية الأصوات، يذهب للغرفة الأولى. وبشكل أولي يمكن للجان الغرفة البدء في عمل استشارات مكتوبة مع الحكومة وهو ما يقوم به المجلس بشكل متكرر فيما يتعلق بمشاريع القوانين الموضوعية. وفور استلامه ومناقشة الردود، يقدم مشروع القانون للجلسة العامة في مجلس الشيوخ. ولدى مجلس الشيوخ فقط سلطة تمرير أو رفض مشروع القانون وليس لديه سلطة التعديل. وفي حالات استثنائية، يمكن أن يطلب مجلس الشيوخ أو يجبر وزير على وقف النقاش حول مشروع القانون المقترح وتقديم تعديل أولا في الغرفة الثانية، والذي يسمى (novelle) أي تعديل. وبعد إتمام النقاش واعتماده في الغرفة الثانية، يمكن أن يعود الوزير بمشروع القانون المعدل بناء على ذلك إلى مجلس الشيوخ.

ويصبح مشروع القانون قانونا عندما يصدق الملك عليه ويتم ذلك تحت مظلة المسؤولية السياسية للوزير الذي يوقع عليه بالمشاركة.

٤- المهام المحددة لمجلس الشيوخ

حيث أنه في الأصل مرشح من قبل الملك، نُظر في بادئ الأمر لمجلس الشيوخ كحلفاء الملك أو "معرض وحوش الملك": "حصن" صاحب الجلالة ضد ممثلي

الشعب في الغرفة الثانية^١. ومع هذا، فور التعديل الدستوري في ١٨٤٨ أصبح مجلس الشيوخ منتخبا من قبل المجالس الإقليمية ومن ثم أصبح ممثلا للشعب. ولكثير من الأسباب، تم الحفاظ على نظام المجلسين بالرغم من أنه من حين لآخر تستمر النقاشات في تفكيكه. ومع ذلك، سيتطلب هذا أغلبية الثلثين في كلا المجلسين (ومن ثم، في مجلس الشيوخ نفسه) والذي يلزم لمراجعة الدستور.

وبالممارسة، يحظى دور مجلس الشيوخ في النظام السياسي الهولندي بتقدير عام لأسباب عدة. وبشكل متكرر، نُظر لمجلس الشيوخ كمجلس للتفكير في التشريعات والتفكير مرة أخرى قبل إدخال تغييرات كبرى أو طرح السياسات العامة. ويفترض أن مجلس الشيوخ يلقي نظرة خاصة على شرعية التشريعات وجودتها وإمكانية تنفيذها، وهو الدور الذي ينطوي على شكل قانوني أكثر منه سياسي، حيث يقوم المجلس بشكل متكرر بتقييم توافق مشروعات القوانين مع معايير قانون الاتحاد الأوروبي والقانون الدولي. وأخيرا، يرى البعض أن مجلس الشيوخ يعمل على كبح جماح الغرفة الثانية في مساندة "الأهواء المرحلية".

ومنذ عام ١٩٨٣ (عند طرح مدة الأربعة أعوام لجميع أعضاء مجلس الشيوخ)، تشابه التكوين السياسي لمجلس الشيوخ مع التكوين السياسي للغرفة الثانية، حيث يتم تمثيل عشرة أحزاب سياسية في كل من المجلسين. ومع هذا، نظرا لأن الانتخابات تحدث بالكاد في نفس السنة لا يكون التكوين السياسي متشابها. ويتضح ذلك جليا من خلال الموقف الحالي في ٢٠١٣. فبينما تتمتع حكومة التحالف بين الحزب الليبرالي المحافظ وحزب العمل بأغلبية ٨٠ مقعدا من ١٥٠ في الغرفة الثانية، يقف تحالف الحزبين في موقف الأقلية في مجلس الشيوخ بـ ٣٠ مقعدا من ٧٥. وهذا يستلزم أن تسعى الحكومة للحصول على دعم الأحزاب الإضافية في مجلس الشيوخ مما أدى إلى عودة دور مجلس الشيوخ مرة أخرى إلى الأضواء.

٥- بعض الأمثلة الخاصة باسئلال دور مجلس الشيوخ الهولندي

تُظهر الممارسة العملية بشكل واضح أن الحكومة الهولندية لا تستطيع أبدا أن تعتبر أن موافقة أغلبية مجلس الشيوخ ستدعم أي مشروع قانون حينما تمرره أغلبية الغرفة الثانية. بينما سيكون هذا هو الحال في طبيعة الأمر، يشترك مجلس الشيوخ في كل مرة في إجراءات حذرة لتقييم مزايا مشروع القانون في العموم وقانونيته وجودته

وقابليته للتنفيذ على نحو خاص. ومن الواضح أن الكتلة السياسية ستطابق موقفها من التصويت مع أعضاء نفس الكتلة الذين صوتوا على نفس القانون في الغرفة الثانية من البرلمان. ومع هذا، فمبدئياً، سيكون تقييمها لمشروع القانون مستقلاً. ومن حين لآخر، يحدث أن واحدة أو أكثر من الكتل السياسية قد تتبنى موقفاً تصويتياً مخالفاً مع حلفائهم السياسيين في الغرفة الثانية. ويوجد ثلاثة أمثلة لتوضيح هذا الأمر، وكل مثال منهم جذب الانتباه السياسي والإعلامي في هولندا.

نظام بيانات المرضى الإلكتروني

ظل نظام الرعاية الصحية في هولندا يبحث توفير إدارة المرضى لمدة طويلة، وبعيدا عن الاحتياج لتقليص الإنفاق فقد اعتقد الكثيرون أن وجود نظام أكثر انفتاحاً لإدارة المرضى وسجلاتهم الطبية الخاصة يمكن أن يساهم في مزيد من الكفاءة وكذلك يخدم مصلحة المرضى بشكل أفضل. وبعد نقاشات طويلة وبعد القيام بالعديد من التعديلات مرتتبة في الغرفة الثانية مشروع قانون وقدمته لمجلس الشيوخ. وبالرغم من هذا، أثار أعضاء مجلس الشيوخ من كتل سياسية عديدة مجموعة من الأسئلة برزت فكرة حماية الخصوصية كقضية رئيسية تثير القلق بها. وقاد المعارضة ضد مشروع القانون عضو مجلس الشيوخ من الحزب الليبرالي المحافظ وهو الحزب الذي قام بدوره تجاه الحكومة وينتمى إليه وزير الرعاية الصحية المعني بهذا الأمر. ومع هذا، فشل الوزير خلال دورتين من الاستشارات المكتوبة ودورتين شفاهيتين من الجلسات العامة في إقناع مجموعته السياسية في الحد الأدنى من الحماية التي تتطلبها خصوصية البيانات. وعند ذلك، قررت مجموعته السياسية ذاتها الانضمام للمعارضة والتصويت ضد مشروع القانون، الذي لم يعتمد نتيجة لذلك.

إيقاف مشروع القانون الذي ينادي بالحظر الكامل على طقس ذبح الحيوانات

ومثال آخر متعلق بمبادرة الأغلبية في الغرفة الثانية هو تقديم تشريع لفرض حظر على طقس ذبح الحيوانات دون صعقتهم وهو طقس موجود لدى كل من التقاليد اليهودية والإسلامية حيث لا يستطيع المرء صعق الحيوان قبل ذبحه. وبينما تصف الديانتين بعض التدابير الاحترازية حتى يتم الذبح بأقل شكل مؤلم، يبدو وأن الحيوانات وخاصة الكبيرة منها تعاني خلال هذه المرحلة في حياتهم. ومن ثم، قدم حزب "من أجل الحيوانات" (الممثل في كلا المجلسين بمقعدين ومقعد على الترتيب) مبادرة

مشروع قانون لفرض حظر على ذبح الحيوانات دون الصعق في هولندا. وقد حظيت هذه المبادرة بدعم الحزب الليبرالي المحافظ، وحزب العمل واليسار الأخضر، والحزب التقدمي الليبرالي (D66) كما صوت بعض الأحزاب السياسية الأخرى مثل الحزب الاشتراكي وحزب الحرية الشعبوي (الذي يعادي المسلمين إلى حد ما) لصالحه. ومن ثم، تم اعتماد مشروع القانون في الغرفة الثانية بأغلبية كبيرة (١١٦ من ١٥٠). وقد اعترضت عليه الأحزاب المسيحية الديمقراطية العديدة بشدة. وبينما أدى اعتماد مشروع القانون إلى إثارة ضجة الاحتجاج في المجتمعات اليهودية والإسلامية على حد سواء في هولندا، رحبت به الدوائر التي وضعت رعاية الحيوانات على رأس أولوياتها. قرر مجلس الشيوخ القيام ببحث متعمق في الطرق العديدة لتطبيق مشروع القانون وسعى للوصول إلى توازن بين الواجب الدستوري لاحترام حرية الأديان بما في ذلك حرية اعتناق الأديان وفقا لطقوسها الخاصة في حدود القانون وحقوق الأقليات مع الاعتراف بالحاجة إلى تعزيز رعاية الحيوان أثناء عملية الذبح. وسرعان ما وضح أن الأغلبية دعمت الرأي بأن القانون لم يحترم حرية الأديان كما نص عليها الدستور وحقوق الأقليات بشكل كافٍ، فضلا عن أنه من الناحية القانونية الفنية احتوى مشروع القانون على بعض النواقص، جزئيا نتيجة للتعديلات الجديدة التي اعتمدها الغرفة الثانية. وفي داخل مجلس الشيوخ كان هناك شعور عام أنه بعيدا عن مشكلات مواجهة اختبار الشرعية بالدستور وبالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان والتي تلتزم هولندا بتطبيقها، وبشكل عملي لا يمكن تطبيق مشروع القانون على نحو يسير. كما رأى عدة أعضاء في مجلس الشيوخ أن هذا الأمر سيثير إجراءات قضائية وشعروا أن توضيح الأمور في هذا الصدد هو من واجبات المشرع وليس القضاء. وكان هناك اعتراض شديد على رأيهم من جانب عضو البرلمان من حزب من أجل الحيوانات الذي دافع عن مشروع القانون في مجلس الشيوخ نيابة عن الغرفة الثانية بكامله. وبينما فعل عضو البرلمان بشكل واف للغرض، لم تقتنع الأغلبية. وشملت الأخيرة تقريبا جميع أعضاء مجلس الشيوخ في المجموعات السياسية الثلاثة التي شاركت في رعاية مشروع القانون في الغرفة الثانية. وفي هذا الحين، ناشدت أغلبية مجلس الشيوخ الحكومة لطرح بديل والدخول في استشارات مع الطائفتين الدينيتين والمجموعات الأخرى المهتمة بهذا الأمر. ونتج هذا عن ما يطلق عليه "عهد تحسين رعاية الحيوان في طقوس الذبح دون استخدام الصعق". وقد اعتمده ممثلو الحكومة والطائفتان اليهودية والإسلامية في هولندا وكذلك رابطة المذابح في هولندا. ويتخذ هذا العهد الشكل التعاقدية وليس التشريعية

حيث يقدم معايير صارمة لاختيار الحيوانات ومعاملة الحيوانات ومؤهلات المهنة للجزائريين وعدد أقصى من الثواني لتوقيت معاناة الحيوانات (٤٠ ثانية) ورقابة السلطات المسؤولة عن الصحة والطعام والأمور الهامة الأخرى التي تتعلق بشروط الذبح ورعاية الحيوان. واتسم دور مجلس الشيوخ بالأهمية القصوى في تحقيق التسوية بشأن هذه المسألة ذات الخصوصية في المجتمع الهولندي.

قانون إصلاح الشرطة

في خلال العامين أو الثلاثة أعوام الماضية هدفت الحكومة الهولندية إلى الوصول إلى تحسين الجانب التنظيمي لقوات الشرطة الخاصة بها من خلال تأسيس قوات شرطة وطنية موحدة يرأسها رئيس الشرطة الوطنية وتعمل تحت المسؤولية السياسية لوزير الأمن والعدالة. وفي السابق، تواجدت ٢٧ وحدة شرطية في البلاد وتنفرد كل وحدة برئاسة مختلفة تعمل تحت مسئولية رؤساء بلدية المنطقة وكذلك الحكومة الوطنية. وعلى حد زعم البعض، أدى هذا الشكل التنظيمي إلى التداخل والازدواجية وكذلك التقليل من مستويات اليقظة والفعالية. وأحد المشروعات الأساسية للوزير، المتواجد حاليا في منصبه، هو توجيه هذا القانون في كلا مجلسي البرلمان. وبعد اعتماده من قبل الغرفة الثانية مع إضافة الكثير من التوضيح وبعض التعديلات، عرض مشروع القانون على مجلس الشيوخ. وانتقدته العديد من الأحزاب السياسية وطلبت من الوزير إما التعديل أو سحب مشروع القانون. ومع هذا، بالنسبة للوزير كان تقديم سلك شرطي وطني موحد هو مشروعه السياسي الأهم لذلك قاوم كثيرا فكرتي سحب مشروع القانون وإعادة الغرفة الثانية التي كانت قد اعتمدت النسخة الأولى. ومع هذا، أقر الوزير باحتياج المقترح للتعديل لأسباب مرتبطة بالجودة. وفي النهاية، قبيل صيف ٢٠١٣، لجأ إلى الوعد بما يسمى مشروع القانون الإصلاحي ذو السبع عشر نقطة شريطة أن يدخل القانون الأصلي حيز التنفيذ في الأول من سبتمبر ٢٠١٣ (قبل انتخابات الثاني عشر من سبتمبر للغرفة الثانية الجديدة). أبدت أغلبية مجلس الشيوخ رغبتها في دعمه في هذا؛ ومن ثم، تم اعتماد مشروع القانون. والترم الوزير بوعده وقدم مشروع قانون إصلاح مبكرا جدا للبرلمان، ومن ثم قام بتعديل مقترحه الأصلي بشكل غير مباشر للاستجابة لتخوفات مجلس الشيوخ. ومن وجهة نظر تشريعية لم يتم هذا الأمر على النحو الأمثل ولكن مع هذا تم تحقيق مطالب مجلس الشيوخ بشكل غير مباشر.

٦- الاستنتاجات

- هولندا هي ملكية دستورية ولديها نظام ذو غرفتين منذ ١٨١٥ يتكون من الغرفة الثانية وبها ٥٠ عضو بدوام طوال الوقت والغرفة الأولى آلا وهي مجلس الشيوخ وبها ٧٥ عضو بدوام بعض الوقت.
- للحكومة والغرفة الثانية فقط صلاحية تقديم التشريعات وتعديل مشروعات القوانين. ويستطيع مجلس الشيوخ فقط تعديل أو رفض مشروعات القوانين. ومع هذا، من خلال التجربة ظهرت بعض الآليات الأخرى مؤخرًا والتي يمكن لمجلس الشيوخ من خلالها استعمال قدر لا بأس به من السلطة إذا رغب في ذلك.
- أولاً، يمكنه إجبار الحكومة على تقديم تعديل (a novelle) أي أن تقدم تعديلاً على مشروع قانون اعتمده الغرفة الثانية وقدم للمناقشة مع مجلس الشيوخ.
- ثانياً، يمكن لمجلس الشيوخ أن يقرر رفض مشروع قانون ويطلب من الحكومة أن تطرح بدائل وفي بعض الأحيان بدائل تشريعية إضافية مثلما يظهر من مثال العهد الخاص بطقوس ذبح الحيوانات.
- ثالثاً، يمكن لمجلس الشيوخ أن يصل إلى تسوية مع الحكومة تشمل اعتماد مقترح مشروع قانون مع التزام الحكومة المتزامن بتقديم مشروع قانون بإصلاحات إضافية لتعديل فعلي لبعض النقاط الخلافية في مشروع القانون الأصلي.
- وبشكل عام، يمكن أن نستنتج وجود تقدير واسع لدور مجلس الشيوخ الهولندي بوصفه مجلساً للتفكير في التشريعات واختبار جودتها من حيث شرعيتها، ودعم الجماهير لها في المجتمع وإمكانية تنفيذها.

مجلس الشيوخ الكندي نموذجاً

سيناتور

ماك هارب

يستند مجلس الشيوخ الكندي على نظام مجلس اللوردات البريطاني، فالنظام الكندي لا يزال نظاما ملكيا، فملكة انجلترا هي أيضا ملكة كندا. يوجد ١٠٥ أعضاء في مجلس الشيوخ يتم تعيينهم كممثلين للمقاطعات والمناطق الكندية المختلفة. وبدأت بعض المقاطعات في انتخاب ممثليها ولكن لا تزال سلطة توصية التعيين في مجلس الشيوخ في يد رئيس الوزراء.

وتقع مسئولية تعيين النواب على ممثل الملكة (الحاكم العام) بناء على توصيات رئيس الوزراء الكندي.

ولا بد وأن يستحوذ عضو مجلس الشيوخ على ممتلكات في نطاق المقاطعة التي يمثلها، كما يجب عليه أيضا أن يُنشئ محل إقامة له في هذه المقاطعة. وعلى أعضاء مجلس الشيوخ أن يعملوا على مصلحة البلد ومصلحة الولاية التي يمثلونها.

وغالبا ما يتم طرح سؤال حول من يمكن أن يصبح عضو في مجلس الشيوخ وكيف يستطيع أن يصل لهذا؟ والإجابة على هذا السؤال هي إجابة معقدة؛ نظرا لأن الأمر في نهاية المطاف يخضع لإرادة رئيس الوزراء في اتخاذ قرار تعيين أعضاء مجلس الشيوخ. وفي معظم الأحيان يقوم رئيس الوزراء باستشارة الدائرة المحيطة به من أجل اقتراح الأسماء التي سيتم اختيارها. فمن الممكن أن يختار طبيب بارز أو صحفي شهير أو ناشط حقوق إنسان أو عضو سابق في المجلس الأدنى.

وفي العديد من المناسبات يقوم رئيس الوزراء باختيار أعضاء للحزب السياسي الذي ينتمي إليه أو الأشخاص الذين يعرفهم بشكل شخصي ويدرك استحقاقهم للتعيين، لهذا وباختصار لا يمكن تحديد قاعدة واضحة لطريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، ومع ذلك، لا بد وأن يكون عضو مجلس الشيوخ على الأقل في الثلاثين من عمره وأقل من الخامسة والسبعين.

كما يتبادر للبعض التساؤل حول "ماذا يفعل أعضاء مجلس الشيوخ؟" حسنا، من المفترض أن يؤدي دور "مجلس الفكر" أو "التفكير مرة أخرى برصانة" أو المجلس الذي يفحص كل التشريعات التي يقرها المجلس الأدنى، حيث يقوموا بعقد النقاشات حول هذه التشريعات كما يقوموا بعمل تحليل شامل لكل القوانين المقترحة ومن ثم يحق لهم أن يعدلونها ويرسلوها مرة ثانية إلى المجلس الأدنى أو يرفضوها تماما إذا تتطلب الأمر. كما يحق لأعضاء مجلس الشيوخ أن يقدموا مشروعات قوانين لمجلس الشيوخ، طالما أن هذه القوانين لا تتعلق بالقوانين المالية. أو بمعنى آخر، إذا تطلب تنفيذ هذه القوانين أن تتكلف الحكومة بعض الأموال، فمن ثم هذا القانون لا بد وأن يتم طرحه في المجلس الأدنى.

مثالا على ذلك، تم طرح مشروع قانون في المجلس الأدنى ولكن هذا المقترح لم يلقى القبول بين أروقة مجلس الشيوخ، فمشروع القانون كان يطرح فرض عقوبات على الأشخاص الذين يتعاملون بقسوة مع الحيوانات. وفي حالة موافقة مجلس الشيوخ على هذا القانون، سيصبح التسبب في معاناه لا داعي لها للحيوانات بمثابة جريمة. وبشكل مبدئي بدا هذا المشروع كأنه لفته كريمة من المشرعين تجاه الحيوانات، ولكن عندما قام مجلس الشيوخ بعقد جلسات الاستماع والنقاش حولها وجدوا أن هذا التشريع كما تم كتابته وإقراره قد يخضع المسلمين واليهود للمحاكمة بسبب ذبحهم للبقر والماعز قبل أكلها، نظرا لأن الحكم على هذا الأمر قد يكون هو أن طريقة الذبح تسبب الألم والمعاناة للبقر أو للماعز. علاوة على ذلك، فقد وجدوا أن غلي سرطان البحر ممكن أن يسبب له الألم، وكذلك الحال بالنسبة لاصطياد الأسماك. ونتيجة لهذا، لم يدعم مجلس الشيوخ مشروع القانون في صيغته المقدمه له وقرر إرساله مرة أخرى للمجلس الأدنى.

تُقابل العديد من المبادرات المقدمة في المجلس الأدنى بالتدقيق في مجلس الشيوخ، ويتم انجاز أغلب العمل في لجان مجلس الشيوخ. كما أنه من المعتاد أن يظل عضو مجلس الشيوخ يخدم في نفس اللجنة لسنوات عدة. ويساعد طول الفترة أعضاء لجان مجلس الشيوخ في خلق معرفة متعمقة حول الموضوعات المختلفة التي يتم مناقشتها في لجان المجلس، وفي ذات الوقت لا يسري هذا الأمر على لجان المجلس الأدنى.

وهناك سؤال آخر دائما ما يتم طرحه حول انتخاب أو عدم انتخاب مجلس الشيوخ. ولا يزال هذا السؤال يثير نقاشات محتدمه حتى الآن ومنذ سنوات، يرغب

بعض الكنديين في انتخاب نوابهم في مجلس الشيوخ، بينما يرغب البعض الآخر في أن يتم اختيارهم، وهناك آخرون يرغبوا في تعيينهم ولكن لمدد برلمانية أقصر، وآخرون لديهم رغبة في إلغاء مجلس الشيوخ كلية. وفيما يخص موضوع الإلغاء، يلزم قرار إلغاء مجلس الشيوخ أو تغيير نظام عمله بشكل جوهري موافقة أغلبية المقاطعات وسوف تحتاج هذه المقاطعات أن تكون ممثلة للأغلبية في كندا. كما أن تعديل الدستور هو تحدي في حد ذاته وهو ما يزيد من صعوبة الموافقة على مقترح لإصلاح مجلس الشيوخ. يتجادل البعض في شأن أن من كتبوا الدستور الكندي في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، وأوا أنه من الحكمة أن اختيار الأعضاء أفضل من انتخابهم ولذلك فقد تعمدوا أن يجعلوا من مجلس الشيوخ مجلس معين من أجل أن يصبح ذو أهمية أقل من مجلس العموم وليظل دوره متواضعا على الرغم من أنه من ناحية الأسبقية يتم وضع عضو مجلس الشيوخ في مرتبة أكثر أهمية مقارنة مع النائب في مجلس العموم.

وفي الوقت الراهن، طالبت حكومة كندا المحكمة العليا بإبداء حكمها تجاه مجموعة من الأسئلة التي تتعلق بإصلاح مجلس الشيوخ والتي ترغب الحكومة في إيجاد إجابات لها. والأسئلة الستة التي تم إرسالها للمحكمة كانت تطالب القضاة بإبداء حكم فيما يلي: مدى دستورية تحديد المدة البرلمانية في مجلس الشيوخ بثمان أو تسع أو عشر سنوات فيما بين الاختيارات الأخرى، كيفية طلب استشارة المقاطعات حول إصلاح مجلس الشيوخ وكيفية انتخاب الأعضاء الذين تم تعيينهم من قبل رئيس الوزراء، هل تستطيع الحكومة الفيدرالية إلغاء بند الحد الأدنى للثروة والممتلكات كأحد شروط التعيين كعضو في مجلس الشيوخ، وكيف يمكن للبلد أن تشرع في البدء في إلغاء مجلس الشيوخ.

ومن وجهة نظري الشخصية في حين أنني أتمتع بالحيادية عند الإجابة على السؤال حول اختيار أعضاء مجلس الشيوخ أو انتخابهم، أود أن أقول أنه في حالة انتخاب مجلس الشيوخ لا بد من منحه مزيد من الصلاحيات أكثر مما يمتلك حاليا. ففي الوضع الحالي لا يستطيع مجلس الشيوخ أن يسقط الحكومة، بينما يستطيع المجلس الأدنى فعل ذلك. فضلا عن أن مجلس الشيوخ ممثل بوزير واحد في الحكومة؛ أما مجلس النواب فيمثل أكثر من ثلاثين وزير في الحكومة.

وهناك مسألة أخرى وردت إلى ذهني، هو أنه في حالة انتخاب عضو مجلس الشيوخ ستغلب الصبغة السياسية على العديد من القرارات التي سيتخذونها، وسيبدأ أعضاء مجلس الشيوخ في التصويت على المسائل المختلفة بناء على الشعبية وليس بناء على الطريقة الصحيحة للتعامل مع تلك المسائل في المناقشات.

كما أن مسألة منح مزيد من الصلاحيات للمجلس هو أمر معقد. فإذا تم انتخاب مجلس الشيوخ ومنحه مزيد من الصلاحيات ومزيد من المقاعد في مجلس الوزراء ومزيد من الموارد المالية، فإن هذه الصلاحيات والقوى الجديدة لا بد وأن يتم سلبها من مؤسسة أخرى وهو المجلس الأدنى. ويمكن أن يبدو ذلك بنظرة سطحية بمثابة الأفكار النبيلة، أما الواقع هو أن هذا الأمر سيلاقي العثرات كما ستلاقي الحكومة صعوبات في ممارستها لعملها. ونموذج لذلك، هو ما نراه في الولايات المتحدة الأمريكية والتحديات التي يواجهها الكونجرس وكذلك مجلس الشيوخ والتي تصعب من مهمة الإدارة في أن تحكم بشكل سلس. وأخيرا، إذا قررت أن تنتخب أعضاء مجلس الشيوخ، فمن الضروري أن تخلص النظام الكلي للحكومة وهو ما يعد ضروريا عند اتخاذ أي إصلاح.

ونهاية، هل حقا نحن في حاجة إلى مجلس للشيوخ؟ وهذا السؤال ينبغي أن نبحث له عن إجابة في سياق أنشطتنا. وعند السؤال عن حقيقة احتياجنا لمجلس الشيوخ يتوارد سؤال آخر إلى الأذهان وهو: هل نحن بحاجة إلى القضاء؟ الشرطة؟ رجال الإطفاء؟ المدرسين؟ كل هذه الأسئلة الضرورية لا بد من الإجابة عليها، وفي العموم تكون الإجابة نعم! نحن في حاجة فعلية لمجلس للشيوخ، ونحتاج أن نضمن وجود فرصة أخرى لإعادة النظر في القرارات التي يتبناها المجلس الأدنى والتي تؤثر على حياة المواطنين.

عندما يقوم مجلس الشيوخ بمراجعة قانون مقترح، يبحث الأعضاء فيما إذا كان القانون المقترح متفقا مع المتطلبات الدستورية، هل يتفق مع ميثاق الحقوق والحريات الكندي وأخيرا إذا كان هذا القانون يتفق مع الهدف الذي يقوم عليه المجلس الأدنى ويعمل على تحقيقه. كما يحق لمجلس النواب أن يمارس مهام رقابية على الحكومة من خلال استدعاء الوزراء والمواطنين للحضور أمام لجان مجلس الشيوخ للإدلاء بشهادتهم والإجابة على تساؤلات الأعضاء.

وفيما يخص مصر الحديثه، يبقى هذا التساؤل في نفس درجة الأهمية التي يمثلها في بلاد مثل بريطانيا وكندا وكثير من الدول حول العالم. والسؤال هو: ما هو نوع

الإصلاحات المطلوب أن نقوم بها في مؤسساتنا وكيف نشرع في عمل هذه الإصلاحات؟
فالمؤسسات الوطنية تمر بمرحلة تطور مستمر وفي احتياج لإصلاح، ومع هذا لا ينبغي
التخلي عن التفكير مرة أخرى برصانة، كما أنه لا ينبغي أن نشعر بالخجل من طلب
نصيحة مستقلة ومن وجود مجلس للشيوخ يقوم بتقديم الفرصة للنواب المنتخبين في
المجلس الأدنى للاستفادة من النصائح العاقلة، وهي النصيحة التي لا تفرض من قبل
الحكومة.