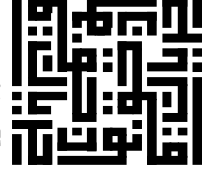


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Right



السلطة التشريعية
بين
نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

إعداد
عزيمز كايد

سلسلة التقارير القانونية (26)

السلطة التشريعية
بين
نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

إعداد
عزيمز كايمد

سلسلة التقارير القانونية (26)

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة
رام الله - أيلول 2001

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي	ش.الإذاعة مجمع مخمّاس التجاري ط6
خلف بنك فلسطين الدولي	هاتف: 2986958 - 2987536 - 972-2
هاتف: 2836632 - 8 - 972	2960241 - 2960242
972-8-2824438	فاكس: 2987211 - 2 - 972
فاكس: 972-8-2845019	ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

الفصل الأول: الديمقراطية النيابية بين نظام المجلس

3

للواحد ونظام المجلسين

7

خصائص الديمقراطية النيابية

11

ميررات نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

16

ثنائية التمثيل النيابي

الفصل الثاني : التجربة البرلمانية بين نظام المجلس الواحد

23

ونظام المجلسين

24

ظروف ودواعي اختيار نظام المجلسين

38

ظروف ودواعي اختيار نظام المجلس الواحد

الفصل الثالث : السلطة التشريعية الفلسطينية بين نظام المجلس

47

الواحد ونظام المجلسين

48

الوضع الحالي: المجلسان الوطني والتشريعي

55

خيارات الدولة الفلسطينية بين المجلس الواحد والمجلسين

61

الخاتمة

توطئة:

تتعدد صور وتنظيمات الهيئات النيابية من حيث تكوينها وكيفية عملها. ينتج هذا التعدد من تعدد الدساتير التي تنشئها وتحدد كيفية تكوينها وتنظيم عملها وعلاقتها بالسلطات الأخرى. لذا تتكون السلطة التشريعية في بعض الدول من مجلس واحد يقوم بمهام التشريع والرقابة، ويطلق عليها نظام المجلس الواحد أو المجلس الفردي، بغض النظر عن الاسم الذي يسمى به. وفي دول أخرى، تناط السلطة التشريعية، لظروف سياسية وتطورات تاريخية خاصة بها، بمجلسين يشكلان برلمان الدولة، وهو ما يسمى بنظام المجلسين أو نظام الازدواج البرلماني، يطلق على أحدهما المجلس الأعلى وعلى الآخر المجلس الشعبي أو الأدنى. في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، يعكس كل مجلس منهما تمثيلاً معيناً يختلف من بلد إلى آخر.

ولا شك أن اختيار النظام السياسي لشكل السلطة التشريعية يعكس رؤية خاصة تجاه مسألة هامة وهي التمثيل الديمقراطي. كما أن طبيعة كل مجلس منهما تتحدد في إطار دستوري يوضح صلاحياته وكيفية تكوينه ومدته القانونية، إضافة إلى العلاقات بين المجلسين في مجال التشريع والرقابة.

يتناول هذا التقرير الديمقراطية النيابية كإطار نظري لموضوع الدراسة، ويتضمن ذلك خصائص المجلس النيابي الديمقراطي، كأن يكون منتخباً، وذا سلطة فعلية، وممثلاً لكافة أفراد الشعب، وأن تكون مدة العضوية فيه محددة. كما يتضمن ذلك المبررات التي يسوقها أنصار نظام المجلس الواحد وأنصار نظام المجلسين، والتي غالباً تتعلق بتعدد التمثيل

وتعدد الاختصاصات وإجراءات التشريع. كما يتناول التقرير التجربة البرلمانية المقارنة لعدة دول ديمقراطية. تكشف هذه التجربة عن نماذج مختلفة لثنائية التمثيل النيابي، والتي انطلقت من دوافع ومبررات متعددة ومختلفة من دولة إلى أخرى. أقدم هذه النماذج وأبرزها هو النموذج البريطاني الذي يستند إلى الاعتبارات التاريخية، والنموذج الأمريكي الذي يعتمد تمثيل السكان والولايات، والنموذج الفرنسي الذي يقوم على التمثيل الإقليمي. وفي سياق هذه النماذج يشير التقرير إلى ثنائية التمثيل في دول عديدة مثل سويسرا وكندا وبلجيكا وإيطاليا وألمانيا وتركيا والهند وبعض الدول العربية.

وفي النهاية تعالج هذه الدراسة مدى حاجة الوضع الفلسطيني، السياسي والاجتماعي، لبرلمان يتكون من مجلس واحد أو مجلسين، وطبيعة المعايير التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار في ذلك، إضافة إلى الإجابة على تساؤلات في هذا الشأن تتعلق بالمستقبل الفلسطيني من حيث تداخل الجانب القانوني والسياق التاريخي والأبعاد السياسية.

هذا التقرير يتضمن دراسة نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين من ثلاثة جوانب: الإطار النظري للديمقراطية النيابية، والتجربة البرلمانية لبعض الدول الديمقراطية، ومواصفات البرلمان الفلسطيني للمرحلة القادمة.

الفصل الأول

الديمقراطية النيابية

بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

تقوم الديمقراطية النيابية على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب الذين يكونون البرلمان، ويتولون ممارسة سلطة التشريع باسم الشعب ونيابة عنه لمدة محدودة . وغالباً ما يعود أساس النظام النيابي إلى واقع الظروف السياسية والتطورات التاريخية أكثر مما يعود إلى نظريات أيديولوجية .¹

وحتى تكون السلطة التشريعية ديمقراطية نيابية، لا بد أن تتوفر فيها بعض السمات الأساسية اللازمة لأي برلمان ديمقراطي، سواء تكون من مجلس واحد أو مجلسين . وفي الوقت نفسه، هناك بعض الخصائص التي تميز برلمان المجلس الواحد عن برلمان المجلسين، كما أن هناك مبررات دفعت واضعي الدستور في بلد معين إلى الأخذ بهذا النظام أو ذاك .

¹ عبد الغني بسويو عبد الله، النظم السياسية (بيروت: الدار الجامعية، 1998)، ص 212 .

على ضوء ذلك، فإن البحث في الإطار النظري لهذا الموضوع يتطلب دراسة مبررات الأخذ بكل من نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، وكذلك المغايرة والتمييز بين النظامين، وقبل ذلك فهم موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي.

السلطة التشريعية في النظام السياسي:

تعتبر السلطة التشريعية ركنا أساسيا في الأنظمة السياسية الديمقراطية، وهي تقوم بدور رئيسي على صعيدي التشريع والرقابة. لقد نشأت نظريات سياسية متعددة لدراسة النظام السياسي وأركانه المختلفة ومنها السلطة التشريعية. لذا ومن أجل تحليل ما يتعلق بتكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد أو مجلسين، لا بد من الإشارة إلى أقرب هذه النظريات وهي نظرية المنهج المؤسسي في تحليل النظم السياسية. ينظر هذا المنهج إلى النظام السياسي على أنه مرادف لنظام الحكم، وأنه مجموعة المؤسسات التي يتكون منها وأساليب ممارسة السلطة فيها كما ورد في دستور الدولة. لذا فإن دراسة السلطة التشريعية بمجلسها أو مجلسيها تأخذ بعدا دستوريا وقانونيا يتعلق بشكل الدولة (بسيطة أو فدرالية)، وشكل الحكومة (ملكية أو جمهورية)، وطبيعة النظام السياسي

(برلماني أو رئاسي أو نظام الجمعية)، وأساليب إسناد السلطة
(بالانتخاب أو بالتعيين أو بالوراثة).²

بناء على هذا المنهج، وكجزء من متطلبات دراسة السلطة التشريعية
وتكوينها، لا بد من دراسة بعض المسائل المتعلقة بها، لمعرفة اتجاهات
الديمقراطية في النظام السياسي، وخاصة عندما تتكون السلطة التشريعية
من مجلسين:³

- الهدف من تشكيل المجلس الثاني، حيث أن الأمر يتعلق في الدول
الديمقراطية بمسألة التمثيل السكاني والجغرافي، وتمكين ممثلي
الشعب من المشاركة في إدارة الدولة وصنع القرار فيها. لكنه في
دول أخرى قد يتشكل لإرضاء فئة معينة أو لإعطاء واجهة
ديمقراطية شكلية لنظام سياسي غير ديمقراطي.
- العضوية في المجلسين، وهنا يتعلق الأمر بالانتخاب المباشر وغير
المباشر في بعض الدول، والتعيين والوراثة في دول أخرى.
- حدود تأثير كل من المجلسين، حيث يتعلق ذلك باختصاصات كل
مجلس منهما والصلاحيات الممنوحة له في الدستور، وهذا ما يميز
البرلمانات الحقيقية عن الصورية منها. كما أن مدى هذا التأثير

² كمال المنوفي، نظريات النظم السياسية (بيروت: دار القلم، 1985)، ص 11.

³ المصدر السابق، ص ص 13-15.

يسهم في تحديد الثقل النسبي للبرلمان بشكل عام إلى جانب السلطات الأخرى في النظام السياسي.

- التغيير المؤسسي في المجلسين، وهذه المسألة ترتبط بكيفية انتهاء فترة كل من المجلسين وتغيير العضوية فيه. وهذا يتطلب معرفة إن كانت العضوية محددة بفترة زمنية كما في النظام السياسي الديمقراطي، أم أنها تمتد إلى أجل غير محدد.

مع ذلك، ينبغي الأخذ في الاعتبار واقع النظام السياسي وديناميكيته من ناحية، وتطوره التاريخي من ناحية ثانية، وعدم الاقتصار على النصوص الدستورية والقانونية. ذلك لأن عمل السلطة التشريعية من الناحية الواقعية، وتطورها عبر مراحل مختلفة، ليس منعزلا عن البيئة السياسية والإطار الاجتماعي والسياق التاريخي.

وهكذا، فإن الإجابة على التساؤلات السابقة بالنسبة لأي سلطة تشريعية تساعد في تقدير قرب النظام السياسي أو بعده عن الديمقراطية. وبما أننا نسعى إلى دراسة الهيئات النيابية الديمقراطية كنماذج يحتذى بها، فإنه لا بد من التطرق إلى خصائص الديمقراطية النيابية، وتحديد ما يتعلق بالسلطات التشريعية.

خصائص الديمقراطية النيابية:

تقوم الديمقراطية النيابية على بعض الخصائص الأساسية اللازمة للحكم على ديمقراطية البرلمان ذي المجلس الواحد أو المجلسين. هذه الخصائص يمكن إجمالها بالتالي⁴:

أولاً : أن تكون الهيئة النيابية منتخبة:

ويتحقق ذلك بقيام الشعب بانتخاب ممثليه في البرلمان سواء كان يتكوّن من مجلس واحد أو مجلسين، إذ أن التعبير عن إرادة الأمة وممارسة السلطة باسمها بشكل ديمقراطي يتطلب أن يكون تمثيل الأمة ناشئاً عن الانتخاب . ولذلك لا يعتبر أي مجلس يتم تشكيله بالوراثة أو بالتعيين مجلساً نيابياً ديمقراطياً.

ثانياً : أن تكون الهيئة النيابية ذات سلطة فعلية:

ويكون ذلك بتمتع الهيئة النيابية بسلطات حقيقية وصلاحيات دستورية تمكّنها من المشاركة في تسيير دفة الحكم في الدولة، وإلا تحولت هذه الهيئة إلى مجرد مجلس استشاري . والحد الأدنى لهذه السلطات الفعلية، أن يملك المجلس النيابي، سواء تشكل من مجلس واحد أو مجلسين، صلاحيات في المجال التشريعي مثل حق تقديم مشاريع القوانين،

⁴ انظر: بسويبي، مصدر سابق، ص ص212-214 .

والموافقة على أو رفض بعض المشاريع المقترحة، وصلاحيات في المجال المالي مثل إقرار الموازنة العامة للدولة والموافقة على الضرائب.

إن تحليل المهام القانونية والواقعية للمؤسسات النيابية ينطلق من البحث في وظائف هذه المؤسسات وصلاحياتها. فهي، في بعض الحالات، تقوم بوظيفة حاسمة في صميم النظام السياسي كما في الديمقراطيات الغربية، ولكنها في حالات أخرى تمثل وظيفة رمزية في إطار نظام تسلطي كما في أنظمة الحزب الواحد.

ثالثاً : أن تكون مدة العضوية في الهيئة النيابية محددة:

إن انتخاب النواب من قبل المواطنين لتمثيلهم والتعبير عن إرادتهم لا يعني أن يستمر ذلك التمثيل إلى أجل غير محدد ودون رقابة شعبية. إذ أن منح الناخبين حق الرقابة على أداء الهيئة النيابية بشكل عام، والأعضاء بشكل خاص، يتطلب تحديد مدة العضوية في البرلمان وإجراء الانتخابات الدورية. إن الانتخابات الدورية العامة للبرلمان،

وفي فترات زمنية معقولة، من شأنها أن توفق بين استقلال البرلمان من ناحية، والاحتفاظ بسلطة الأمة من ناحية ثانية⁵.

لا يشكل تحديد مدة عضوية البرلمان ركنا من أركان الديمقراطية النيابية فقط، ولكنه يمثل أيضا أداة للرقابة الشعبية على أداء النواب، وذلك حين يستخدم الناخبون حقهم في الانتخابات التالية بإعادة انتخاب ممثليهم أو حجب الثقة عنهم. لذا فإن تحديد مدة نيابة البرلمان يؤدي إلى شعور النواب باستمرار بالمسؤولية، ويجنب الشعوب خطر الاستبداد البرلماني الذي عانت منه في فترات تاريخية كثيرة.

تختلف الدساتير في تحديد مدة عضوية الهيئة النيابية. في الغالب تكون هذه المدة متوسطة بين ثلاث إلى خمس سنوات، فلا هي طويلة فتقطع الصلة بين الشعب ونوابه وتفقد الهيئة النيابية صدق التعبير عن إرادة الشعب، ولا هي قصيرة فتحرم أعضاء البرلمان من حقهم في إثبات قدراتهم وتنفيذ مشاريعهم. لذلك فإن الفترة المتوسطة تجمع بين مبدأ

⁵ نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999)، ص 255.

استقرار الحياة النيابية من جهة، وفاعلية الرقابة الشعبية من جهة أخرى.⁶

رابعا : أن يكون النائب المنتخب ممثلا للشعب بأسره:
سواء كان النائب يمثل دائرة انتخابية معينة، أو طائفة ما، أو قطاعا من قطاعات المجتمع، فإن الديمقراطية النيابية تقتضي أن يكون النائب ممثلا لكافة أفراد الشعب، بمختلف دوائره الانتخابية وقطاعاته الاجتماعية وطوائفه المختلفة.

في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، والتي يمثل أحدهما الولايات أو المقاطعات، فإن النواب أعضاء هذا المجلس، مثلهم مثل أعضاء المجلس الآخر المنتخب من قبل السكان، يمثلون كافة أفراد الشعب أيضا وليس فقط الولاية التي انتخبوا لتمثيلها في البرلمان.

يعكس هذا المتطلب مبدأ وحدة الأمة ويحمي من حدوث تنازع في تمثيل المواطنين. وقد أخذت به الدول الحديثة بعد صراعات عديدة حول مسألة التمثيل، وخاصة عقب الحروب وانسلاخ مقاطعات عن دولها وانضمامها إلى دول أخرى. ورغم أن دساتير بعض الدول تنص على

⁶ المصدر السابق، ص 255.

هذا المبدأ صراحة كالدستور الفرنسي، إلا أن عدم النص عليه في دساتير دول أخرى لا يلغي أهميته للديمقراطية النيابية.⁷

خامساً: أن تصبح الهيئة النيابية مستقلة عن الناخبين:

بعد انتهاء عملية الانتخابات يتولى البرلمان السلطة القانونية دون تدخل من قبل الناخبين، وهو ما يجعل هذه الديمقراطية نيابية وغير مباشرة. وبإجراء الانتخابات تنتهي مهمة الناخبين الذين لن يبقى أمامهم إلا الانتظار حتى موعد الانتخابات القادمة. يقرر هذا المبدأ استقلال إرادة النواب، ويلغي فكرة الوكالة الإلزامية التي سادت فترة من الزمن قبل الثورة الفرنسية، وكانت تمنح الناخبين حق التدخل في أعمال البرلمان والنواب أنفسهم لدرجة عزلهم.

مبررات نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين:

رغم أن شكل السلطة التشريعية في أي دولة وتكوينها من مجلس واحد أو مجلسين ناتج عن الظروف السياسية والتطورات التاريخية، إلا أن أنصار كل من هذين النظامين يستندون إلى مجموعة من المبررات التي تشكل بمجملها أساس اختيارهم لشكل السلطة التشريعية، وتعكس فلسفتهم

⁷ المصدر السابق، ص 257.

تجاه صلاحيات البرلمان التشريعية والرقابية، وتعبّر عن نظرتهم لدور السلطة التشريعية في النظام السياسي.⁸

ميررات نظام المجلسين:

من ناحية مبدئية، يبدو أن نظام المجلسين هو حاجة أساسية في الدول الكبيرة والفدرالية (الاتحادية) كالولايات المتحدة الأمريكية. فالمجلس الأعلى الذي يمثل الولايات تمثيلاً متساوياً يعكس النزعة الاستقلالية للولايات، ويمثل مصالحها على قدم المساواة، بغض النظر عن مساحة كل ولاية أو عدد سكانها أو إمكانياتها الاقتصادية، وهو بذلك يعكس روح التمثيل الجماعي للولايات أو الأقاليم. أما المجلس الأدنى الذي يمثل مواطني الدولة الاتحادية فإنه يعزز الاتجاه الاتحادي ويحمي مصلحة الاتحاد ككل.

والازدواج البرلماني، أي نظام المجلسين، يقوي ويعزز الديمقراطية، لأنه ينوّع التمثيل السياسي والشعبي في الدولة، ويحقق المساواة في التمثيل، من حيث المساواة بين جميع الولايات وتمثيلها في مجلس، والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة وتمثيلهم في مجلس آخر.

⁸ انظر: بيسيوني، مصدر سابق، ص ص 247-248.

يعتقد أنصار نظام المجلسين أن مرور مشاريع القوانين في مجلسين يضمن إصدار التشريعات بعد تمحيصها، والاطمئنان إلى استجابتها لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع، ويحقق الاستقرار القانوني الذي لا تكثر فيه القوانين المعدلة. كما يرى أنصار نظام المجلسين أن هذا النظام يمنع تفرد المجلس الواحد في سن التشريعات والقوانين، وذلك لأن توزيع سلطة التشريع بين مجلسين يحقق التوازن، خاصة في حالة سيطرة حزب معين أو ولاية كبيرة على المجلس.

إضافة، يرى أنصار الازدواج البرلماني أن وحدة سيادة الأمة وإرادتها لا تتفتت بوجود مجلسين، لأن التعبير الحقيقي عن هذه الوحدة يتمثل بوحدة تشريعاتها، سواء صدرت هذه التشريعات عن مجلس واحد أو عن مجلسين. ويستشهد هذا الفريق، ليدعم رأيه، بأن تعدد الوزارات لا يعني تفتت السلطة التنفيذية، وأن تعدد المحاكم ودرجاتها لا يعني تفتت السلطة القضائية.

وفي الوقت الذي تشكل الانتخابات وسيلة ديمقراطية لاختيار ممثلي الشعب، يرى أنصار نظام المجلسين، في دول غير ديمقراطية تعتمد مبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين، أن اقتصار البرلمان على مجلس واحد قد يجعله يمثل رأياً عابراً للناخبين أثرت فيه أجهزة الدعاية،

وشكلته شعارات لا تساعد الناخبين على الحكم بموضوعية على مدى كفاءة وصلاحيه بعض الأعضاء، لذلك فإن وجود مجلس آخر يضم أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة البعيدين عن ضغوط الناخبين يحد، برأيهم، من هذه المشكله.⁹

مبـررات نظام المجلس الواحد:

تأخذ بنظام المجلس الواحد عادة الدول البسيطة وغير الاتحادية (الفدرالية)، وذلك انطلاقاً من عدم وجود تعدد في الولايات أو القوميات، الذي يستدعي وجود تعدد في التمثيل. يرى أنصار هذا النظام أن المجلس الثاني (المجلس الأعلى) يساعد على خلق أرسنقراطيات جديدة تتصف عادة بالجمود والتحفز. كما أن وجود مجلس ثان قد يعني زيادة لا داعي لها، أو يحدث تعارضاً لا لزوم له. فالمجلسان إما أن يتمائلا بنائياً ووظيفياً ومن ثم لا يكون هناك أي مبرر لوجود أحدهما، وإما أن يختلفا من حيث البناء والوظيفة على نحو يتسبب في وقوع تصادم بينهما يضر بالمصلحة العليا للدولة.¹⁰

⁹ محمد محمود ربيع وإسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية (الكويت: جامعة الكويت،

1994)، ص 547 .

¹⁰ المصدر السابق.

وبما أن سيادة الأمة، من وجهة نظر مؤيدي المجلس الواحد، هي وحدة واحدة لا تتجزأ، لذا يجب أن يكون تمثيل هذه السيادة بواسطة مجلس واحد ينتخبه الشعب لينوب عنه في ممارسة السلطة. فنظام المجلسين يتعارض مع وحدة سيادة الأمة، لأنه ليس من المنطقي أن يعبر عن الإرادة الواحدة للأمة مجلسان لهما إرادتان قد يحدث بينهما التعارض. ويعتبر أنصار نظام المجلس الواحد مرور مشاريع القوانين في مجلسين تبديداً للوقت والجهد، وزيادة في الإجراءات والخطوات الإضافية، مما يؤدي إلى سير العملية التشريعية ببطء، ويعيق إنجاز القوانين في الوقت المناسب.

وحسب وجهة النظر هذه، فإن نظام المجلس الواحد يؤدي إلى تجنب الخلافات وتجاوز النزاعات السياسية التي قد تحدث بين المجلسين، والتي تؤدي إلى انقسامات قد تؤدي بدورها إلى إضعاف السلطة التشريعية في وجه غيرها من السلطات.

ثنائية التمثيل النيابي:

ثنائية التمثيل النيابي هي نظام مؤسسي تمارس فيه جمعيتان نيابيتان الوظائف النيابية ضمن الشروط المحددة في الدستور¹¹. وتعتبر صلاحيات هذه المجالس وتشكيلها بالانتخاب أهم معايير ثنائية التمثيل النيابي. تتطلب ثنائية التمثيل النيابي أن يكون المجلسان أولاً معترفاً بهما في القانون الدستوري الداخلي بأنهما جزء من المجلس النيابي، مع الأخذ بالاعتبار الصلاحيات المنوطة بكل منهما. إذ أن هذه الصلاحيات هي التي تميز بين المجالس النيابية والمجالس الاستشارية. وتتطلب ثنائية التمثيل ثانياً تحديد نمط تشكيل المجلسين، مرجعيتهما التمثيلية، البنية الخاصة بكل منهما، علاقاتهما، والدور الذي يقوم به كل منهما.

وكمثال على ذلك، يذكر أن السلطة التشريعية في دولة لوكسمبورغ هي برلمان أحادي التمثيل، رغم أن مجلس الدولة الذي لا ينتمي إلى المجلس النيابي في القانون يشارك بفعالية في الإجراء التشريعي. وفي المقابل، يعتبر البرلمان الألماني ثنائي التمثيل رغم أن مجلس البوندسرات الذي ينبع من حكومات الولايات لا يتمثل فيه منتخبون على

¹¹ أوليفيه دوهاميل وإيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي (بيروت: المؤسسة الجامعية

للدراستات والنشر والتوزيع، 1996)، ص 373.

أساس النظام النيابي، لكنه يقوم بدور يعتبره الفقه القانوني مجلساً
نيابياً.¹²

وإضافة إلى الصلاحيات، فإن الانتخاب المتميز للمجلسين هو معيار
جوهرى آخر لثنائية التمثيل، إذ ليس من الدقة إطلاق ثنائية التمثيل على
بعض الأنظمة التي تتكون برلماناتها من مجلسين، وذلك حين يتشكل
أحد المجلسين بالتعيين كما في حالة مجلس الأعيان الأردني، أو بالجمع
بين التعيين والانتخاب كما في مجلس الشورى المصري.

ولكي تحقق ثنائية التمثيل النيابي مزاياها لا بد من المغايرة بين
المجلسين حتى لا يصبح أحدهما مجرد صورة للآخر، فتفقد الثنائية
معناها، وتتحسر مزايا الأزواج البرلماني. أما أهم أوجه المغايرة فهي
ما يتعلق بتكوين المجلسين واختصاصات كل منهما.

أشرنا فيما سبق إلى أن المجلسين قد يتشكلا عن طريق الانتخاب
المباشر من قبل المواطنين، كما يحدث بالنسبة لمجلسي الشيوخ والنواب
في الولايات المتحدة الأمريكية، أو عن طريق الانتخاب المباشر لأحد
المجلسين وغير المباشر للمجلس الآخر، وذلك كما يحدث بالنسبة

¹² المصدر السابق، ص 374.

للجمعية الوطنية ومجلس الشورى في فرنسا. وسواء كان الانتخاب مباشرا أو غير مباشر فإنه يشكل الطريقة الديمقراطية لتكوين السلطة التشريعية. وفي حالات أخرى، غير ديمقراطية، قد يتشكل أحد المجلسين، وهو المجلس الأدنى أو الشعبي، بالانتخاب، فيما يعين المجلس الآخر، وهو المجلس الأعلى، بالوراثة مثل مجلس اللوردات البريطاني، أو عن طريق رأس السلطة التنفيذية مثل مجلس الأعيان الأردني. وفي حالات أخرى، كالبرلمان المصري، يتم الجمع بين الانتخاب والتعيين، وذلك بمنح رئيس الجمهورية حق تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب وثلاث أعضاء مجلس الشورى.

ويمكن المغايرة بين المجلسين من حيث عدد أعضاء كل منهما. وتتم المغايرة عادة على أساس تفوق عدد أعضاء أحد المجلسين على الآخر، كما في مجلسي النواب والشيوخ الأمريكيين. وقد يكون ذلك على أساس تفوق عدد أعضاء المجلس النيابي المنتخب على المجلس الآخر، انطلاقا من أن المجلس الأول أصدق تمثيلا للشعب من المجلس الثاني. ومثال ذلك ما نص عليه الدستور الأردني من حيث تكوين مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب (مادة 63). ولا شك أن أهمية التمييز العددي بين المجلسين تتضح عند اجتماعهما في جلسة مشتركة لمناقشة مسألة هامة اختلف بشأنها المجلسان.

ومن أجل تمكين الشعب من الرقابة على نوابه في المجلس الشعبي الذي يتم انتخابه بالكامل، تحدد مدة عضوية هذا المجلس ، غالبا، بفترة زمنية أقصر من مدة عضوية المجلس الآخر. كما تأخذ الدساتير عادة بالتجديد الكامل للمجلس الشعبي بعد انتهاء مدته، في حين تتم إعادة انتخاب أعضاء المجلس الثاني بالتجديد النصفى أو الثلثي. ومثال ذلك انتخابات مجلسي النواب والشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، والجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في فرنسا. سبب هذه المغايرة هو أن قصر مدة العضوية في المجلس الأدنى يتيح للشعب القدرة والفرصة على استعمال حقه في الرقابة على أداء أعضاء المجلس. أما طول مدة عضوية المجلس الأعلى فهي منسجمة مع الرغبة في الإبقاء على الكفاءات البرلمانية والاستقرار لهذا المجلس.¹³

كما تتجه بعض الدساتير إلى المغايرة بين المجلسين من حيث عمر الأعضاء ومدة إقامتهم. فالدستور الأمريكي يشترط لعضوية مجلس النواب أن يكون المرشح قد بلغ خمسا وعشرين سنة، وأن يكون مواطنا أمريكيا بما لا يقل عن سبع سنوات. بينما يشترط أن يبلغ عضو مجلس الشيوخ ثلاثين سنة، وأن يكون مواطنا أمريكيا بما لا يقل عن تسع

¹³ نعمان الخطيب، مصدر سابق، ص 356.

سنوات. يعلل البعض هذه المغايرة بأن المجلس الأول يمثل التغيير والحركة، بينما يمثل المجلس الثاني الاتزان والثبات والإستقرار¹⁴

أما من حيث الاختصاص فمن المفترض، ديمقراطيا، أن يباشر المجلسان اختصاصات السلطة التشريعية بجميع مظاهرها، أي أن يكون لكل مجلس حق تقديم مشاريع القوانين ومناقشتها بشكل مستقل عن المجلس الآخر، وأن يصادق على مشروع القانون بعد مروره في المجلسين، ومثال ذلك ما حصل في إجراءات التشريع بين مجلسي النواب والشيوخ الأمريكيين. إلا أن دساتير بعض الدول ميزت بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي والاختصاص الرقابي لكل منهما، ومنحت المجلس الشعبي صلاحيات أوسع من المجلس الآخر، وذلك في المسائل المالية والتشريعية والرقابة على السلطة التنفيذية، كأن يكون للمجلس الشعبي الأولوية في مناقشة مشروع الموازنة العامة، أو أن يكون له حق اقتراح القوانين الخاصة بفرض الضرائب أو زيادتها دون المجلس الثاني.

¹⁴ المصدر السابق، ص 355.

أما الاختصاص الرقابي فيتوزع بين المجلسين أيضا. وغالبا ما تمنح الدساتير حق منح الثقة للحكومة وحجبها عنها أو عن أحد الوزراء أو أكثر إلى المجلس الأدنى أو الشعبي، وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية. أما المسؤولية الجنائية فغالبا ما ينظر أحد المجلسين في جزء منها، وينظر المجلس الثاني في جزء آخر. ففي الولايات المتحدة الأمريكية يمارس مجلس النواب حق الاتهام الجنائي ضد رئيس الدولة وكبار الموظفين الفدراليين فيما ينسب إليهم من جرائم الخيانة أو الرشوة وبعض الجنايات والجنح الكبرى، ثم يتولى مجلس الشيوخ إجراءات المحاكمة والإدانة بقرار أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على الأقل.

الفصل الثاني

التجربة البرلمانية المقارنة

بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

يبدو أن اختيار نظام المجلس الواحد من قبل بعض الدول، ونظام المجلسين من قبل دول أخرى، يعود لأسباب تتعلق بسير العملية التشريعية. فبعض الدول ترى أن المجلس الثاني هو بمثابة "مجلس تفكير"، وأن وجوده يساعد في إجراء المزيد من المناقشات لمشاريع القوانين، وإعطاء فرصة أكبر للبرلمان لتحقيق التوازن المطلوب، ومنع احتكار المجلس الآخر لعملية التشريع. إلا أن دولاً أخرى ترى أن وجود المجلس الثاني يعيق العملية التشريعية. أما عملياً فهناك أسباب أخرى دفعت دولاً إلى الأخذ بنظام المجلس الواحد، ودولاً غيرها إلى الأخذ بنظام المجلسين. ويتبين ذلك من دراسة تجارب بعض الدول التي أخذت بهذا النظام أو ذلك، وهذا ما نبينه فيما يلي.¹⁵

¹⁵ لمزيد من المعلومات حول نظام المجلس ونظام المجلسين انظر :

محمد أبو زيد، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995).

ظروف ودواعي اختيار نظام المجلسين:

تغطي ثنائية التمثيل النيابي اليوم قسماً كبيراً من دول العالم تشمل، الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمكسيك وجنوب إفريقيا وأستراليا واليابان. كما أن دول أوروبا الوسطى والشرقية التي تخلت عن النظام الشيوعي منذ التسعينات، مثل بولندا والمجر ورومانيا وبلغاريا، أخذت بنظام المجلسين. وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى ثلاثة نماذج حول ظروف اختيار ثنائية التمثيل النيابي، تجد تعبيراً لها في نماذج كل من بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا.

النموذج البريطاني: الاعتبارات التاريخية:

مرت ثنائية التمثيل في بريطانيا بتطورات عديدة استغرقت زمناً طويلاً. فقد كان الملك، قبل القرن الحادي عشر، يملك السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكانت تحيط به جمعية عمومية كبيرة تسمى مجلس الحكماء. وكانت هذه الجمعية تتكون من الأساقفة ورؤساء الأديرة ورؤساء المقاطعات وعدد من المحاربين الملازمين للملك. في القرن الحادي عشر أطلق على هذا المجلس اسم المجلس الكبير، وكان يضم الأشراف ورجال الدين، ولم تكن له سلطات فعلية، وإنما كان الملك يستشير كبار أعضائه في بعض المسائل الهامة. ومع مرور الزمن بدأ الصراع من أجل التمثيل الحقيقي لباقي فئات الشعب، كما بدأ التمييز بين المسائل

الإدارية والمالية من ناحية، والمسائل التشريعية والسياسية من ناحية أخرى، حيث كان المجلس الكبير يبدى رأيه في المسائل التشريعية والسياسية، بينما ينظر في المسائل الأخرى مجلس خاص يسمى مجلس الملك، يتكون من البارونات وبعض رجال الدين.¹⁶

وفي عهد الملك جان تير، وبعد معالجة الشقاق بينه وبين الأساقفة بسبب طلبه فرض ضرائب جديدة، صدر العهد الكبير (Magna Carta) عام 1215، وهو أول وثيقة قانونية بريطانية مكتوبة. بمقتضى هذه الوثيقة أصبح المجلس الكبير هو المعبر عن إرادة المملكة، وأصبح اختصاصه إجباريا في فرض الضرائب، ويعتبر هذا الاختصاص الجديد أول مظهر لرقابة المجلس الفعلية على إيرادات الدولة.

في عام 1254 دعا الملك هنري الثالث فارسين عن كل مقاطعة لحضور جلسات البرلمان مع الأشراف والأساقفة، ثم دعي أيضا ممثلون عن المدن والبلدات الهامة، بواقع اثنين لكل مدينة أو بلدة. وبذلك أصبح البرلمان أكثر تمثيلا للشعب والمقاطعات. ولكن سرعان ما بدأ الانقسام داخل البرلمان، حيث كون الأشراف والأساقفة كتلة بينما كون ممثلو

¹⁶ محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكم (بيروت: دار النهضة العربية، 1969)، ص ص

المقاطعات والمدن كتلة أخرى، ثم بدأ الانفصال بين الكتلتين داخل البرلمان فيما يتعلق بالمناقشات. وهكذا انقسم البرلمان إلى مجلسين عام 1351 أُطلق على مجلس الأشراف والأساقفة أسم مجلس اللوردات، بينما أُطلق على مجلس نواب المقاطعات والمدن اسم مجلس العموم.

يتضح من دراسة التجربة البريطانية أن المجلس النيابي كان منقسماً على أساس اجتماعي، وأنه تكوّن، بمرور الزمن، من فئتين، تمثل إحداهما القوة الاجتماعية الصاعدة، بينما تمثل الأخرى الأرستقراطية الحاكمة التي كانت تخشى على مصالحها. كما يتضح أن التعايش النزاعي بين هاتين الفئتين أدى إلى إنقسام المجلس النيابي إلى مجلسين: المجلس الشعبي الذي يضم الممثلين المنتخبين عن المقاطعات، ويعكس روح الإصلاح والتطور، وهو مجلس العموم، والمجلس الأعلى الذي يضم الأسياد المدنيين والدينيين المعينين بالوراثة، ويعكس روح المحافظة على التقاليد، وهو مجلس اللوردات. وبذلك يمكن القول إن ثنائية التمثيل النيابي في بريطانيا تقضي بالتوفيق بين الشرعية الديمقراطية التي تجسدت في مجلس العموم، والذي كان أول انتخاب له في عام 1265، وبين شرعية الملكية التي بدأت بالتراجع منذ عام 1688. وقد انعكس ذلك بوضوح في مقدمة القانون الصادر في 1911/8/18، والتي جاء فيها " ..وبما أنه من المنتظر استبدال مجلس

اللوردات الوراثي بمجلس آخر منتخب على أساس شعبي، لكن هذا الاستبدال لا يمكن إجراؤه الآن...."17

أخذت بهذا النموذج البريطاني بعض الدول الأوروبية منذ القرن الـ 19، مثل فرنسا وألمانيا وإيطاليا والدانمارك وإسبانيا، ثم ما لبثت أن تخلت عنه لاحقا. وباستعراض هذه التجارب يتضح أنه كانت هناك ثنائيات تمثيل: أرستقراطية مقاومة للسلطة الديمقراطية المعبر عنها بالاقتراع العام. وكانت الطبقات الاجتماعية الحاكمة، المهتدة بحكم الأكثرية، ترى فيها وسيلة للمحافظة على قسم من السلطة عبر مجلس أعلى، وراثي أو معين.

يعتقد أن هذا النموذج البريطاني في طريقه إلى الزوال بعد تزايد المطالبة داخل بريطانيا بإلغاء مجلس اللوردات أو تعديل طريقة تشكيله، التي قامت منذ مئات السنين على التعيين والوراثة. ومما يدعم هذا الرأي أن العديد من المجالس الأرستقراطية في الدول ثنائية التمثيل، وخاصة تلك التي تم تشكيلها في فترات الحكم الملكي، قد تم إلغاؤها أو تحويلها إلى مجالس ديمقراطية وذات صلاحيات فعلية، مثل: مجلس الأعيان في فرنسا (1814-1848)، ومجلس البندشرات في الرايخ الألماني الثاني

17 اوليفيه دوهاميل، مصدر سابق، ص 375.

(1871-1918)، ومجلس الشيوخ الملكي الإيطالي (1848-1943)،
(، وبعض المجالس العليا الأخرى للملكية الاستبدادية في الدانمارك)
(1860-1915)، والسويد (1866-1909)، وإسبانيا (1876-
(1923).

النموذج الأمريكي: تمثيل الولايات:

نجمت ثنائية التمثيل النيابي في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1787
عن ظروف مختلفة كلياً عن النموذج البريطاني. في البداية، كان الأمر
يتعلق بتماسك المستعمرات الثلاثة عشر المتحالفة في حرب الاستقلال،
مع احتفاظها بحقها في إدارة ذاتها بحرية. لقد شككت هذه الولايات
كيانات منفصلة من حيث الأرض والسكان والقوة الاقتصادية. وعندما
أقرّ الدستور الفدرالي عام 1787، كان لا بد من التوفيق بين مصلحة
استقلال الولايات ومصلحة اتحاد الأمة بأسرها. لحل هذه المعضلة تم
التوصل إلى تسوية بين الولايات. تقوم هذه التسوية على تقسيم السلطة
النيابية بين مجلسين متساويين في الحقوق : مجلس النواب الذي يضمن
المساواة بين أصوات الناخبين ديمقراطياً، ومجلس الشيوخ الذي يضمن
المساواة في تمثيل الولايات.¹⁸ بهذه الصيغة، انتصر مبدأ استقلال
الولايات في تأليف مجلس الشيوخ، وانتصر مبدأ سيادة الشعب في تأليف

¹⁸ المصدر السابق، ص 375.

مجلس النواب. فكان لكل ولاية، مهما كان عدد سكانها، أن ترسل إلى مجلس الشيوخ نائبين، وأن ترسل إلى مجلس النواب عددا من النواب يتناسب مع عدد سكانها، على أن لا يقل تمثيل أي ولاية عن نائب واحد. لقد نشأ عن هذه الصيغة أن أصبح لولاية نيويورك ثلاثة وثلاثون نائبا في مجلس النواب، وعضوان اثنان في مجلس الشيوخ، وأصبح لولاية ديلاوير عضو واحد في مجلس النواب وعضوان اثنان في مجلس الشيوخ، وذلك في الكونغرس الذي تشكل عام 1996. وهكذا، وبغض النظر عن الانتماء الحزبي، فإن نفوذ الولايتين متساو في مجلس الشيوخ، في حين يفوق نفوذ ولاية نيويورك في مجلس النواب نفوذ ولاية ديلاوير.

ورغم أن هناك من يعتقد بأن مجلس الشيوخ، بمساواة تمثيل الولايات الكبيرة مثل كاليفورنيا (حوالي 22 مليون نسمة) مع تمثيل الولايات الصغيرة مثل ألاسكا (حوالي نصف مليون نسمة)، لا يعكس، في نهاية الأمر، تمثيلا ديمقراطيا،¹⁹ ورغم أن آخرين، مثل ألكسيس دي توكفيل، يرون أن أقلية الأمة في مجلس الشيوخ استطاعت أن تتشل قرارات الأغلبية الممثلة في مجلس النواب، وأن ذلك يتناقض مع روح

¹⁹ ألبرت ساي وآخرون، أسس الحكم في أمريكا، ترجمة محمد فرج (القاهرة، مكتبة غريب،

الحكومات الدستورية،²⁰ تبقى ثنائية التمثيل النيابي في الولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً يعكس تمثيلاً معقولاً بين السكان والولايات. كما تبقى هذه الثنائية مثلاً ديمقراطياً تتكون فيه المجالس النيابية عن طريق الانتخاب فقط، ولا مجال فيه للتعيين أو الوراثة. وبسبب قوة وفاعلية المجلسين تمكن الكونغرس (النواب والشيوخ) من بناء قواعد تشريعية وبرلمانية فاعلة.

إن ثنائية التمثيل في الولايات المتحدة الأمريكية تقدم نموذجاً تتبناه بعض الدول التي تتشكل من اتحاد الولايات أو المقاطعات في دولة اتحادية (فدرالية). فثنائية التمثيل حسب هذا النموذج تعكس تسوية بين السلطة الديمقراطية للمواطنين المتساوين في الاقتراع، وبين السيادة الأصلية للولايات أو الأقاليم . وبذلك يتم تشكيل مجلس على أساس سكاني ومجلس آخر على أساس جغرافي، مما يحول دون هيمنة الولايات الكبيرة. ولهذا غدا النموذج الأمريكي مثلاً للعديد من الدول الفدرالية، مثل استراليا وكندا وبلجيكا وإيطاليا وسويسرا والهند. فمجالس الشيوخ في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا واستراليا تنتخب بالاقتراع المباشر، أما مجلس الشيوخ البلجيكي فينتخب بالاقتراع غير

²⁰ ألكسيس دي توكفيل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة أمين مرسي قنديل (القاهرة، عالم الكتب،

المباشر، ومجلس الشيوخ الكندي يعين تعييننا من قبل الحاكم العام لكندا. يشار في هذا الصدد إلى تجربة كل من بلجيكا وإيطاليا. فرغم تشكيل المجلس الثاني على أساس تمثيل الولايات أو الأقاليم (اقتراع مباشر في إيطاليا وشبه مباشر في بلجيكا)، إلا أن الانتخاب على أساس التمثيل النسبي وتنوع القوى السياسية الناتجة عن ذلك يؤدي، بين فترة وأخرى، إلى تعثر تشكيل حكومات مستقرة، ويتسبب في حدوث أزمات سياسية متعاقبة.

تجدد الإشارة، في سياق هذا النموذج، إلى مثال الاتحاد السويسري، الذي لجأ مبكراً إلى ثنائية التمثيل النيابي بعد الحرب الداخلية في عام 1847. في البداية، قامت ثنائية التمثيل على اعتماد تمثيل للمقاطعات الكاثوليكية الريفية، وتمثيل آخر للمقاطعات البروتستانتية الأكثر مدينية وذات النزعة المركزية. لم تمكث هذه الثنائية طويلاً، فقد أقر الدستور السويسري لعام 1848 ثنائية نيابية ديمقراطية شبيهة بالنموذج الأمريكي، تهدف إلى تحقيق التوازن والاستقرار للاتحاد السويسري، الذي يتكون من وحدات مختلفة في ظروفها الإقليمية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والدينية واللغوية.

يتكون البرلمان السويسري (الجمعية الفدرالية) من مجلسين: مجلس المقاطعات الذي يحقق المساواة بين المقاطعات، حيث تمثل فيه كل مقاطعة بنائين منتخبين من قبل سكان المقاطعات التي تشكل الاتحاد وعددها ثلاثة وعشرون مقاطعة (أو كانتون)، والمجلس الوطني الذي يمثل المواطنين، حيث تمثل فيه كل مقاطعة حسب عدد سكانها.²¹

ويعتبر البرلمان الكندي مثالا آخر على الدول الفدرالية التي تأخذ بثنائية التمثيل النيابي، رغم الاختلاف في طريقة تشكيل المجلس الثاني. فحسب دستور 1867 يتكون البرلمان من مجلسين: مجلس النواب الذي يمثل المواطنين تمثيلا نسبيا حسب عدد سكان كل إقليم، ومجلس الشيوخ الذي يعين أعضاؤه من قبل الحاكم العام ورئيس الوزراء. ويتمتع مجلس الشيوخ بنفس صلاحيات مجلس النواب باستثناء ما يتعلق بمشاريع القوانين المالية. ورغم أن الدستور الكندي يعتبر مجلس الشيوخ ضرورة للاتحاد، وضمانة لحقوق الأقليات العرقية في مواجهة الأغلبية، إلا أن تشكيله عن طريق التعيين أدى إلى إضعافه وكثرة الانتقادات الموجهة

²¹ للمزيد من التفاصيل حول البرلمان السويسري انظر: محمد أبو زيد، مصدر سابق، ص ص 155 -

إليه، باعتباره يخضع لرأي الحكومة ولا يمثل الأقاليم العشرة المشتركة في الاتحاد الكندي.²²

يشار في سياق الحديث عن هذا النموذج إلى البرلمان الهندي الذي يتكون من مجلسين: مجلس الشعب الذي ينتخب بالاقتراع المباشر، ويمثل مواطني الولايات حسب عدد سكانها، ومجلس الولايات الذي يمثل الولايات الهندية السبعة عشر، وينتخب من قبل مجلس الشعب المحلي للولاية بطريقة التمثيل النسبي. كما يضم هذا المجلس الثاني اثني عشر عضوا يعينهم رئيس الجمهورية لخبراتهم في المجالات المختلفة.²³

النموذج الفرنسي: التمثيل الإقليمي:

تطورت ثنائية التمثيل النيابي في فرنسا ضمن إطار مختلف عن النموذجين السابقين. وعلى عكس الوضع الذي كان سائدا في بريطانيا، كانت الطبقة الأرستقراطية في فرنسا تؤيد وجود برلمان يتكون من

²² المصدر السابق، ص ص 188-192.

²³ المصدر السابق، ص ص 192-196.

مجلس واحد يسيطر عليه الأشراف والنبلاء، بينما كان الملك يؤيد وجود مجلس آخر يمثل الشعب إلى جانب المجلس الأول.²⁴

عندما بدأت ثورة 1789 كان قد نما تفكير نظري بشكل واسع. فالفلاسفة أدانوا الحكم المطلق بلا هوادة، وخاصة مونتسكيو في كتابه (روح القوانين) الذي صدر عام 1748، وعرض فيه نظرياته في فصل السلطات وضرورة اعتدالها بما في ذلك السلطة التشريعية. وقد اقترح مونتسكيو أن تتألف السلطة التشريعية من فريقين يكبل أحدهما الآخر. بذلك فإن مونتسكيو يقترب من المؤسسات البريطانية حين يرى أن المجلسين، لكي يتمكن كل منهما من الوقوف في وجه الآخر، يجب أن يمثل مصالح اجتماعية مختلفة. إلا أنه تجاوز التعليقات التي ألهمت ثنائية التمثيل البريطاني، حيث كان الأمر يتعلق، بالنسبة له، بنظرية عامة للسلطة: إن السلطة سواء أكانت ملكية أو تمارس باسم الأمة، يجب أن تكون منظمة ومعتدلة في سبيل ضمان توازن المجتمع السياسي، فثنائية التمثيل أصبحت معه أساس الديمقراطية الليبرالية.²⁵

²⁴ المصدر السابق، ص 308.

²⁵ أوليفيه دو هاميل، مصدر سابق، ص 376.

بدأ العمل بثنائية التمثيل النيابي في فرنسا لأول مرة عام 1814، إلا أن تلك الثنائية لم تكن ديمقراطية، حيث استمرت السلطة التشريعية والتنفيذية بيد الملك. وبعد مناقشات فكرية حادة وأحداث سياسية مختلفة وصراع على السلطة، نشأت ثنائية التمثيل النيابي في فرنسا في نظام ديمقراطي عام 1875 عقب قيام الجمهورية الثالثة، وكانت ثنائية التمثيل هذه متسمة بالأحداث التي سبقتها، ناجمة عن تسوية بين القوى التي كانت تتصارع في ذلك الوقت بعد سقوط الإمبراطور واهتزاز حكومة بلدية باريس. كما أن هذه الثنائية (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) كانت تبغى أن تعطي نفسها شرعية ديمقراطية. فتم اللجوء إلى تمثيل المقاطعات الريفية والفرنسيين المقيمين في الخارج.

حسب المادة (24) من الدستور الفرنسي لعام 1958، يجري انتخاب نواب الجمعية الوطنية بالانتخاب العام المباشر، بينما يجري انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر. ويضمن الدستور تمثيل المجموعات الإقليمية الفرنسية، كما يضمن تمثيل الفرنسيين المقيمين في الخارج في مجلس الشيوخ. كما أنه ينتخب بالاقتراع غير المباشر من قبل هيئة انتخابية، تضم نواب المقاطعات والمستشارين العامين وممثلين عن التقسيمات الإدارية.

يتقاسم مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية الصلاحيات بصورة غير متساوية، خلافاً لمجلسي النواب والشيوخ الأمريكيين. هذا التقاسم يميل لصالح الجمعية الوطنية التي تستطيع وحدها إسقاط الحكومة. والجمعية الوطنية، بناء على طلب الحكومة، هي التي تقول الكلمة الأخيرة لوضع حد للمكوك التشريعي بين المجلسين في حالة حدوث الخلاف بينهما. ولا يستطيع مجلس الشيوخ أن يستعمل حق النقض في وجه مشروع قانون إلا بعد أن توافق الحكومة على ذلك. كما أن الوزراء غير مسؤولين أمام مجلس الشيوخ حسب المادة (48) من الدستور الفرنسي. ويوصف مجلس الشيوخ الفرنسي بأنه مجلس محافظ، وذلك لأن تمثيل المجموعات الإقليمية حسب الدستور يميل لصالح المجموعات الريفية.

وهكذا فإن النموذج الفرنسي يعبر عن ثنائية التمثيل التي انطلقت من الاعتبارات الإقليمية ومن مبادئ الديمقراطية الليبرالية، وهي تنزع إلى جعل السلطة معتدلة سياسياً، وتهدف إلى تجنب أي إفراط أو هيمنة في ممارسة السلطة التشريعية. لكنها من جهة ثانية، وبسبب تشكيل المجلس الثاني على أساس التمثيل الإقليمي، تعطي الرجحان للأعيان وللمجتمع الريفي، مما يكسب المجلس الثاني (مجلس الشيوخ)، طابعاً محافظاً.

في سياق الحديث عن النموذج الفرنسي، ولبيان المزيد من أنماط التمثيل الإقليمي، يمكن الإشارة إلى ألمانيا الاتحادية التي تأخذ بنظام المجلسين، أحدهما يمثل السكان والآخر يمثل الولايات. فالمجلس الأول (مجلس البوندستاغ) يمثل السكان وينتخب انتخاباً مباشراً من قبل الشعب كل أربع سنوات، وينتخب على أساس التمثيل النسبي. أما المجلس الثاني (مجلس البوندسرات) فيمثل حكومات الولايات، ويعين تعييناً من قبلها، ولا يقوم على أساس مساواة تمثيل الولايات وإنما يتغير عدد أعضائه تبعاً لحجم السكان. فمذ الوحدة الألمانية عام 1990 يعين ستة مندوبين عن كل ولاية يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة، وخمسة مندوبين عن كل ولاية يتراوح عدد سكانها بين ستة وسبعة ملايين، وأربعة مندوبين عن كل ولاية يتراوح عدد سكانها بين مليونين وأربعة ملايين نسمة، وثلاثة مندوبين عن كل ولاية يقل عدد سكانها عن مليون نسمة. أما من ناحية الصلاحيات، فيملك المجلسان في ألمانيا صلاحيات مماثلة من حيث التشريع، ولكنهما لا يتساويان في الصلاحيات الأخرى. فالمجلس المنتخب (البوندستاغ) هو الذي ينتخب المستشار الألماني، وهو الذي يراقب نشاطات الحكومة، ويقر موازنة الاتحاد، ويصادق على المعاهدات الدولية.

كما تجدر الإشارة هنا إلى المثال التركي الذي يقوم على ثنائية التمثيل النيابي. فحسب المواد (63-73) من الدستور التركي لعام 1961 يتكون البرلمان (المجلس الوطني الكبير) من مجلسين: مجلس الأمة الذي يتألف من 450 نائباً ينتخبون بالاقتراع العام لمدة أربع سنوات، ومجلس الشيوخ الذي يتألف من 150 عضواً ينتخبون بالاقتراع العام بشرط أن يكونوا قد أكملوا دراساتهم العليا، و15 عضواً يختارهم رئيس الجمهورية (ممن يؤدون خدمات مميزة). ويعتبر أعضاء في مجلس الشيوخ، حكماً، بشرط عدم الانضمام إلى أي حزب سياسي، كل من رؤساء الجمهورية السابقين ورئيس وأعضاء لجنة الوحدة القومية الذين وقعوا على القانون رقم 157 الصادر في 13/12/1960 والذي بنى عليه نشأت تركيا العلمانية الحديثة. يتضح من ذلك أن مجلس الشيوخ التركي يجمع بين الانتخاب والتعيين، ولا يقوم على أساس إقليمي أو تمثيل لمقاطعات أو ولايات، وإنما يأخذ في الحسبان الاستقرار السياسي في الدولة.

ظروف ودواعي اختيار نظام المجلس الواحد:

أخذت بعض الدول بنظام المجلس الواحد منذ بداية تشكيل سلطاتها التشريعية، إذ لم تفكر أصلاً بنظام المجلسين، وذلك لأسبابها الخاصة.

لكن دولا أخرى عملت، لفترة من الزمن، بنظام المجلسين، ثم ما لبثت، لأسباب خاصة بها أو نتيجة لتقدير واجتهاد نخبها السياسية، أن تخلت عن ثنائية التمثيل النيابي وتحولت إلى نظام المجلس الواحد. في الغالب لا تجد الدول الصغيرة داعيا لتشكيل سلطتها التشريعية من مجلسين. إذ أن صغر الدولة، من حيث المساحة والسكان، يعتبر أحد الأسباب التي تجعل بعض الدول تأخذ بنظام المجلس الواحد، خاصة إذا لم تكن ثنائية التمثيل جزءاً من إرثها الدستوري منذ تشكيل سلطتها التشريعية. وهناك دول عزفت عن إقامة نظام ثنائي التمثيل وأدركت نخبها السياسية أن سلطتها التشريعية تتلاءم مع نظام المجلس الواحد، وذلك بدافع الحفاظ على الوحدة وتجانس التمثيل الوطني، مثل فنلندا والنرويج وأيسلندا.

ولأسباب مختلفة، تخلت دول أخرى عن نظام المجلسين بعد أن عملت به في مرحلة معينة. فقد رأت نيوزيلندا أن النظام الذي ورثته عن الوصاية البريطانية لا يفيد العمل البرلماني، ولا يتلاءم مع أوضاعها السياسية والاجتماعية، ولذلك تخلت عن ثنائية التمثيل في عام 1950. كما تخلت كل من الدانمارك في عام 1953 والسويد في عام 1969 عن ثنائية التمثيل النيابي بعد أن تبين أن المجالس الثانية فقدت هيبتها، لأنها

لا تملك سلطات فعلية حقيقية، ولم تعد جديرة في أن تقوم بدور تمثيلي أو سياسي خاص بها.²⁶

التجربة البرلمانية العربية:

تأخذ جميع الدول العربية بنظام المجلس الواحد، باستثناء كل من الأردن الذي تشبه سلطته التشريعية النموذج البريطاني، وموريتانيا التي أخذت بالنموذج الفرنسي. أما مصر فهي أقرب إلى نظام المجلس الواحد رغم وجود مجلس الشورى إلى جانب مجلس الشعب. علما أن هذه الدول الثلاث ابتدأت تجربتها التشريعية بنظام المجلس الواحد قبل أن تتحول إلى ثنائية التمثيل النيابي.

لا تصلح هذه الأمثلة العربية كنماذج للديمقراطية النيابية. إذ أنها تعتمد اعتمادا واضحا على مبدأ التعيين إلى جانب مبدأ الانتخاب من ناحية، وتقلص من صلاحيات المجلس الثاني (الأعلى) من ناحية ثانية. مما يفقدها أهم سمات ثنائية التمثيل النيابي وهي الانتخاب والاختصاص.

يتكون البرلمان الأردني (مجلس الأمة)، حسب المادة (62) من دستور عام 1952، من مجلسين: مجلس النواب الذي ينتخب من قبل

²⁶ المصدر السابق، ص 379.

المواطنين انتخابا مباشرا في دوائر انتخابية متعددة، ولمدة أربع سنوات، ومجلس الأعيان الذي يعينه الملك من بين الوزراء والنواب والقضاة والعسكريين والسياسيين السابقين. فالمجلس الثاني لا يعكس تمثيلا سكانيا أو جغرافيا أو إقليميا. وإنما يمثل مجلسا أرستقراطيا وعشائريا، شبيها بمجلس اللوردات البريطاني، ويمكن أن يطلق عليه مجلس الملك. يضاف إلى ذلك أن هذا المجلس، دستوريا، لا يملك صلاحيات فعلية على صعيد الرقابة على أعمال الحكومة. وسياسيا، غالبا ما يقف إلى جانب الحكومة والملك في حالة حدوث نزاع مع مجلس النواب.

أما السلطة التشريعية في موريتانيا، وهي من الدول الفرانكفونية التي تأثرت بالاستعمار الفرنسي، فقد أخذت بنموذج التمثيل الإقليمي الذي يجسده البرلمان الفرنسي. فبرلمان موريتانيا يشبه البرلمان الفرنسي في الكثير من الأمور. حسب المادة (46) من الدستور الموريتاني الذي أقر في 20 تموز 1991، يتكون البرلمان من مجلسين: الجمعية الوطنية التي تتكون من 79 نائبا يتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر كل خمس سنوات، ومجلس الشيوخ الذي يتكون من 56 عضوا ، 53 منهم يتم انتخابهم بالاقتراع غير المباشر، من قبل هيئة ناخبين تتكون من المستشارين البلديين للمقاطعات، وثلاثة شيوخ يمثلون الموريتانيين المقيمين في الخارج. ويبرر واضعو الدستور الموريتاني اللجوء إلى هذا

النموذج من ثنائية التمثيل النيابي بالحرص على ضمان استقرار مؤسسي، وذلك على إعتبار أن المجلس الثاني، مجلس الشيوخ، يشكل عنصر توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.²⁷

وفي الختام، يتبين مما سبق أن اختيار أحد النظامين يعتمد على عدة عوامل، مثل حجم الدولة، درجة التنوع أو التجانس الاجتماعي والسكاني فيها، وطبيعة الأيديولوجية التي تتبناها. فالدول الاتحادية (الفدرالية) التي تتكون من عدة ولايات أو مقاطعات تأخذ غالباً بنظام المجلسين، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري. وفي بعض الأحيان تكون التقاليد والتجربة التاريخية هي مبرر العمل بنظام المجلسين، كما هو الحال في بريطانيا. الجدولان التاليان يلخصان تكوين السلطة التشريعية حسب النماذج المختلفة المشار إليها.

²⁷ الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي، مجلة البرلمان العربي، عدد 70، أيلول 1998، ص 241.

نظام المجلسين

الدولة	المجلس الأول	المجلس الثاني
بريطانيا	مجلس العموم لتمثيل السكان	مجلس اللوردات لتمثيل الطبقة الأرستقراطية بالوراثة
الولايات المتحدة الأمريكية	مجلس النواب لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ لتمثيل الولايات بالتساوي
فرنسا	الجمعية الوطنية لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ للتمثيل الإقليمي وتمثيل الفرنسيين المقيمين في الخارج
سويسرا	المجلس الوطني لتمثيل السكان	مجلس المقاطعات لتمثيل المقاطعات على أساس التمثيل النسبي
كندا	مجلس النواب لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ الذي يعين من قبل الحاكم العام ورئيس الوزراء
ألمانيا	مجلس البوندستاغ لتمثيل السكان	مجلس البوندسرات لتمثيل الولايات ويعين من قبل حكومات الولايات.
إيطاليا	مجلس النواب لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ لتمثيل الولايات على أساس التمثيل النسبي
بلجيكا	مجلس النواب لتمثيل السكان	مجلس الشيوخ لتمثيل الولايات على أساس التمثيل النسبي والاقتراع غير

المباشر		
المجلس الثاني لتمثيل الولايات الريفية	المجلس الأول لتمثيل السكان	هولندا
مجلس الشيوخ لتمثيل الأقاليم بالاقتراع المباشر لبعض الأعضاء وغير المباشر للآخرين	مجلس النواب لتمثيل السكان	إسبانيا
مجلس الولايات لتمثيل الولايات، ينتخب من قبل مجلس الشعب المحلي للولاية	مجلس الشعب لتمثيل السكان	الهند
مجلس الشيوخ الذي ينتخب من قبل هيئة ناخبين عن المقاطعات	الجمعية الوطنية لتمثيل السكان	موريتانيا
مجلس الأعيان المعين من قبل الملك	مجلس النواب لتمثيل السكان	الأردن

نظام المجلس الواحد

الدولة	البرلمان	تكوينه
اليونان	مجلس النواب	300 عضو بالانتخاب النسبي لمدة أربع سنوات
اللوكسمبورغ	مجلس النواب	64 عضوا بالانتخاب النسبي لمدة أربع سنوات
الدانمارك	مجلس النواب	179 عضوا بالانتخاب النسبي لمدة أربع سنوات
البرتغال	مجلس الجمهورية	250 عضوا بالانتخاب النسبي لمدة أربع سنوات
مصر	مجلس الشعب	444 عضوا منتخبا وعشرة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ولمدة خمس سنوات

الفصل الثالث

السلطة التشريعية الفلسطينية

بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين

مرت الأوضاع الفلسطينية بالعديد من المراحل التي شهدت مؤسسات سياسية مختلفة، تعبر كل منها عن ظروف ومعطيات المرحلة التي مرت بها. فبينما كان المجلس الوطني الفلسطيني يمثل برلمان منظمة التحرير الفلسطينية، فإن معطيات المرحلة الحالية، والتي تشهد وجود السلطة الوطنية الفلسطينية، تقتضي أن يقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بدور السلطة التشريعية الفلسطينية. ومن الواضح أن المرحلة اللاحقة، والتي يتم السعي فيها نحو بلورة كيان فلسطيني، ستشهد تداخلات سياسية واعتبارات قانونية بشأن شكل السلطة التشريعية. يطرح المعنيون بذلك، من سياسيين وقانونيين ومحللين، بعض الخيارات التي يمكن أن تشكل بدائل بشأن تشكيل النظام السياسي الفلسطيني الذي سيتبلور بناء على نتائج الحل النهائي.

استناداً إلى التجربة البرلمانية التي تمت مناقشتها فيما سبق، لا بد من بحث المعطيات الفلسطينية المتعلقة بالسكان والأرض والواقع السياسي والاجتماعي، كذلك مناقشة الخيارات المتاحة للسلطة التشريعية

الفلسطينية، قبل التوصل إلى استنتاج حول أفضل الخيارات بشأن شكل البرلمان الفلسطيني المنشود.

الوضع الحالي : المجلسان الوطني والتشريعي:

فرضت طبيعة المرحلة الحالية وجود مجلسين: المجلس الوطني الفلسطيني الذي تأسس عام 1964 ويطلق عليه البعض برلمان منظمة التحرير الفلسطينية، والمجلس التشريعي الفلسطيني الذي انتخب عام 1996 ويمثل السلطة التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية. كل من المجلسين نشأ استجابة لمرحلة سياسية معينة، ويعمل وفق نظام داخلي خاص به، وذلك في ظل غياب دستور فلسطيني ينظم السلطات العامة، ويحدد صلاحيات واختصاصات كل منها.

أولاً: تشكيل المجلسين:

لقد تم تشكيل المجلس الوطني الفلسطيني عام 1964 لاعتبارات سياسية، فلسطينية وعربية، بهدف تمثيل الشعب الفلسطيني، وتجسيد الهوية الوطنية، تمهيدا لإقامة كيان فلسطيني مستقل. لذلك كانت منطلقات تشكيل المجلس الوطني ذات طبيعة سياسية تهدف إلى بلورة كيان سياسي، ولم تكن ذات طبيعة برلمانية تهدف إلى وضع التشريعات لدولة

قائمة، أو الرقابة على أعمال سلطة تنفيذية موجودة. وبسبب ذلك، غلب الطابع السياسي على أعمال المجلس الوطني، الذي تميز بالمناقشات والمداولات السياسية المتعلقة بالقضية الفلسطينية، وانحصرت أعماله في إصدار القرارات والبيانات السياسية، لذلك يكاد المجلس الوطني، في نظر الكثيرين، يشبه جمعية تأسيسية أو تجمعاً جهوياً، لا يهدف إلى ممارسة الوظيفة التشريعية وإنما إلى بلورة الكيان الوطني. أما تسميته بالبرلمان الفلسطيني في المنفى فقد جاءت لغرض تأكيد شرعية تمثيله للشعب الفلسطيني.²⁸

أما المجلس التشريعي الذي يتكون من 88 عضواً فقد انتُخب في 1996/1/20، وذلك تنفيذاً للاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، الموقعة في واشنطن في 1995/9/28، بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية. هذا وقد حددت الاتفاقية المرحلية ولاية المجلس الزمانية بالفترة الانتقالية التي تنتهي في 1999/5/4. أما الولاية الجغرافية والسكانية فتغطي مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة التي نقلت فيها الصلاحيات إلى السلطة الفلسطينية، باستثناء المناطق التي سيتم التفاوض عليها في

²⁸ محمد خالد الأزعر، المؤسسة التشريعية في فلسطين، ورقة مقدمة إلى مؤتمر المؤسسة التشريعية في العالم العربي (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1997)، ص 290.

مفاوضات الوضع الدائم، مما يعني اقتصار ولاية المجلس على جزء من الأرض الفلسطينية وجزء من الشعب الفلسطيني الذي يقيم عليها.

ثانياً: العضوية في المجلسين:

لا شك أن عضوية المجلس التشريعي التي تمت عن طريق الانتخاب المباشر من قبل سكان الضفة الغربية، بما فيها القدس، وقطاع غزة، تتفق وخصائص الديمقراطية النيابية. إلا أنه تم تحديد مدة المجلس التشريعي بانتهاء الفترة الانتقالية التي كان من المفترض أن تنتهي في 1999/5/4. وسواء تم اعتبار الفترة الانتقالية منتهية، أو تم تمديدتها، فإن عضوية المجلس التشريعي أصبحت بعد ذلك غير محددة زمنياً، مما يعني استمرارها إلى إشعار آخر، الأمر الذي يتناقض مع خصائص الديمقراطية النيابية.

أما عضوية المجلس الوطني فتتم بالتعيين، وفق نظام المحاصصة بين الفصائل الفلسطينية والاتحادات الشعبية والمنظمات النقابية المختلفة، وذلك خلافاً لنص المادة (5) من النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية التي تتطلب أن ينتخب أعضاء المجلس الوطني عن طريق الاقتراع المباشر من قبل الشعب الفلسطيني، بموجب نظام تضعه اللجنة التنفيذية لهذا الغرض. وقد توخى النظام الانتخابي للمجلس الوطني الذي

وضع في العام التالي 1965 تطبيق مبدأ التمثيل الإقليمي، بحيث ينتخب الفلسطينيون أينما كانوا ممثلهم في المجلس حسب دوائر انتخابية في أقاليم الشتات وفي الضفة الغربية وقطاع غزة. إلا أن هذا النظام لم يطبق مطلقاً، مما أدى إلى اللجوء إلى إجراء التعيين.

في ظل غياب الانتخابات العامة، وانطلاقاً من أن من يمثل هيئة معينة يكون مسؤولاً أمامها، فقد تم التوصل إلى صيغة للتمثيل تقوم على تعيين ممثلين عن التنظيمات والهيئات والنقابات والقوى السياسية والتجمعات المهنية. إلا أن فكرة التعيين أساساً، وجعلها بيد الفصائل المسلحة غالباً، حال دون منح المجلس الوطني الأسلوب الديمقراطي المعهود في تشكيل البرلمانات، وهو الانتخاب الحر والمباشر. وتبعاً لذلك، زاد عدد أعضاء المجلس الوطني عن خمسمائة عضو، يتم تعيين معظمهم بناء على اعتبارات سياسية، مما جعل عضوية المجلس تتجه نحو تصنيف لم تعهده المؤسسات التشريعية في البلدان المستقلة.²⁹

ثالثاً: صلاحيات المجلسين:

حسب النظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، ينظر المجلس الوطني في التقارير السنوية لكل من اللجنة التنفيذية والصندوق القومي،

²⁹ المصدر السابق، ص 279.

إضافة إلى الاقتراحات التي تقدّم إليه من لجان المنظمة، مما يعني أن المجلس الوطني ينظر فيما يرد إليه من خارجه. وفي هذا الإطار لا يتولى المجلس صلاحيات تشريعية تتمثل في وضع القوانين والتشريعات، ولا يمارس صلاحيات رقابية كإقرار الموازنة ومنح الثقة أو حجبها. وإنما تقتصر صلاحيته على مجرد المصادقة على ما يعرض عليه أو رفضه، إضافة إلى أن القرارات التي يتخذها المجلس غالبا ما يتم التوافق بشأنها مسبقا بين الفصائل والقوى السياسية قبل عرضها على المجلس.³⁰

أما المجلس التشريعي، وحسب الاتفاقية المرحلية المشار إليها، فيتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية في آن واحد، ويكون مسؤولا عن جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والمسؤوليات المنقولة إليه بموجب هذه الاتفاقية. غير أن الاتفاقية تشترط في القانون الأساسي وقانون الانتخابات وأية أنظمة أخرى يضعها المجلس أن لا تكون مخالفة لأحكام الاتفاقية،³¹ وأن تتوافق القرارات والمشاريع التنفيذية للمجلس الفلسطيني مع أحكام الاتفاقية أيضا.³²

³⁰ المصدر السابق، ص 282.

³¹ الاتفاقية المرحلية، مادة (3).

³² الاتفاقية المرحلية، مادة (9).

وحسب هذه الاتفاقية يحق للمجلس، ضمن ولايته الإقليمية والجغرافية، إصدار تشريعات أولية وثانوية، كالقوانين والقوانين الأساسية والأنظمة وغيرها. إلا أن هذه التشريعات تعتبر "باطلة" إذا كانت تفوق ولاية المجلس، أو تخالف أحكام إعلان المبادئ، أو تخالف هذه الاتفاقية أو أية اتفاقية يتم التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية. وفوق ذلك، فإن الاتفاقية تلزم رئيس السلطة التنفيذية بعدم إصدار التشريعات "الباطلة" التي يتبناها المجلس. وعلاوة على وجوب إبلاغ الجانب الإسرائيلي في اللجنة القانونية المشتركة عن جميع التشريعات، فإن الجانب الإسرائيلي بإمكانه لفت نظر الجانب الفلسطيني لأي تشريعات تعتبرها إسرائيل باطلة.³³

يتضح مما سبق أن الاتفاقية فرضت نوعين من القيود على صلاحيات المجلس في مجال التشريع.³⁴ النوع الأول يتمثل في حظر إصدار تشريعات تفوق ولاية المجلس أو تتعارض مع إعلان المبادئ أو أحكام أية اتفاقية أخرى يتم التوصل إليها بين الطرفين خلال المرحلة الانتقالية. فالمجلس ليس صاحب الكلمة الأولى والنهائية في إصدار

³³ الاتفاقية المرحلية، مادة (18).

³⁴ تيسير خالد، "النجاح والفشل في تجربة العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية"، مجلة السياسة الفلسطينية (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، شتاء 1998)، ص 71.

التشريعات، ولا يستطيع إلزام رئيس السلطة التنفيذية بالمصادقة على بعض التشريعات لأسباب سياسية ترتبط بالاتفاقيات. ويتمثل النوع الثاني من القيود في منح الجانب الإسرائيلي صلاحية الاعتراض على القوانين والتشريعات التي يعتبرها باطلة، وكذلك في وجوب إبلاغ الجانب الإسرائيلي عن جميع التشريعات التي يقرها المجلس.

رابعاً: العلاقة بين المجلسين:

تشهد العلاقة بين المجلسين، الوطني والتشريعي، تداخلات عديدة تحول دون اعتبار السلطة التشريعية الفلسطينية الحالية برلماناً يقوم على ثنائية التمثيل النيابي. فعضوية المجلسين متداخلة بشكل يخل بمبدأ فصل السلطات. إذ أن أعضاء المجلس التشريعي هم، فور انتخابهم، أعضاء في المجلس الوطني، وذلك حسب قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (15) لسنة 1995 الصادر عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية في 1995/12/7. يضاف إلى ذلك أن بعض أعضاء المجلس التشريعي هم أيضاً أعضاء في اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير، أو مجلس وزراء السلطة الفلسطينية، أو المجلس المركزي الفلسطيني.

واستناداً إلى قرار المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة في تونس بين 10-12/10/1993، فإن منظمة التحرير الفلسطينية هي

مرجعية السلطة الوطنية الفلسطينية ومؤسساتها. ولذلك، ورغم أن انتخاب رئيس السلطة الوطنية وأعضاء المجلس التشريعي قد تم بموجب قانون الانتخابات نفسه وفي يوم واحد، فإن رئيس السلطة الفلسطينية أدى اليمين القانونية أمام رئيس المجلس الوطني وليس أمام المجلس التشريعي، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 1996 بشأن أعضاء السلطة التنفيذية.

خيارات الدولة الفلسطينية بين المجلس الواحد والمجلسين:

شهدت الساحة السياسية الفلسطينية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية مناقشات عديدة وحادة حول شكل السلطة التشريعية الفلسطينية المستقبلية. تبنت بعض التوجهات نظام المجلس الواحد، في حين تبنت توجهات أخرى نظام المجلسين. ورد خيار نظام المجلس الواحد في النظام الانتخابي الذي اقترحه المجموعة الفلسطينية المستقلة للانتخابات، والتي تشكلت عام 1994 بمبادرة من شخصيات أكاديمية وسياسية وقانونية فلسطينية. يعتبر هذا النظام أن الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة جغرافية واحدة، وأن الشعب الفلسطيني في الداخل والخارج وحدة بشرية وسكانية واحدة. لذا يدعو هذا الخيار إلى تشكيل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلس واحد يتكون من 260 عضوا يمثلون

فلسطيني الداخل وفلسطيني الشتات بعد عودتهم إلى الضفة الغربية
وقطاع غزة.³⁵

أما خيار نظام المجلسين فقد ورد في مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت المقترح من قبل لجنة صياغة الدستور، والتي تشكلت في تشرين أول/ أكتوبر 1999 بقرار من المجلس المركزي الفلسطيني. يقترح مشروع الدستور المذكور أن تتشكل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلسين هما المجلس التشريعي والمجلس الوطني، على أن يتكون الأول من 150 نائباً يمثلون الشعب الفلسطيني في دولة فلسطين، والثاني من 150 نائباً يمثلون فلسطيني الشتات. يمارس الأول السلطة التشريعية داخل الدولة الفلسطينية، ويختص الثاني بالتشريع فيما يتعلق بالحقوق الوطنية الأصيلة للفلسطينيين، وتلتزم بتشريعاته دولة فلسطين ومنظمة التحرير الفلسطينية.³⁶

³⁵ نوقش هذا النظام في مؤتمر خاص بالانتخابات والنظام السياسي الفلسطيني عقد في نابلس في 1994/12/8. لمزيد من المعلومات انظر: خليل الشقاقي، الانتخابات والنظام السياسي الفلسطيني (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 1994).

³⁶ مادة (73) من مشروع الدستور.

النقاط التالية تشد باتجاه مجلس نيابي فلسطيني مشكل من مجلس واحد:
أولاً: تتكون المناطق الفلسطينية التي تخضع للسلطة الفلسطينية (وللدولة الفلسطينية لاحقاً) من منطقتين هما: الضفة الغربية التي تقارب مساحتها ستة آلاف كيلومتر مربع، ولا يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة، وقطاع غزة الذي تبلغ مساحته 378 كيلومتر مربع ويزيد عدد سكانه قليلاً عن مليون نسمة، وذلك حسب التعداد العام للسكان والمساكن الذي أُجري عام 1997.³⁷ من الواضح أن الكيان الفلسطيني هو كيان صغير في مساحته، كما أن السكان في مختلف المناطق متجانسون إلى حد كبير. من هنا، فإن الحالة الفلسطينية لا تبرر تشكيل برلمان يتكون من مجلسين.

ثانياً: على صعيد السكان، فإن الشعب الفلسطيني هو شعب متجانس، فهو لا يتكون من إثنيات عرقية أو دينية متنافرة، ولا يضم قوميات متعددة تستدعي وجود مجلس ثان لتمثيلها وعليه لا حاجة لتشكيل السلطة التشريعية الفلسطينية من مجلسين، على غرار الاتحاد السويسري الذي لجأ عام 1847 إلى تمثيل واحد للمقاطعات الكاثوليكية وآخر للمقاطعات البروتستانتية.

³⁷ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام 1997.

ثالثا: وعلى صعيد المجتمع الفلسطيني، من الواضح أيضا أن التاريخ الفلسطيني لم يمرّ عبر تطورات تاريخية أدت إلى وجود طبقات اجتماعية متباينة. ورغم وجود بعض الفوارق الاجتماعية والاقتصادية التي تعرفها معظم المجتمعات الشبيهة بالمجتمع الفلسطيني، فإن تشكيل البرلمان الفلسطيني ليس بحاجة إلى مجلس ثان لتمثيل طبقات اجتماعية تميزت بدور تاريخي معين، كمجلس اللوردات في بريطانيا.

رابعا: على صعيد سياسي، يؤكد الشعب الفلسطيني دائما، بكل توجهاته وأحزابه وقواه السياسية، على الوحدة السياسية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، رغم وجود فاصل جغرافي بين المنطقتين تسيطر عليه إسرائيل. لذلك فإن خيار تشكيل مجلس نيابي للضفة الغربية وآخر لقطاع غزة يتنافى مع التوجهات الوطنية الفلسطينية. ومن هنا، فإن نظام المجلس الواحد يبدو خيارا أكثر انسجاما مع متطلبات الواقع والطموح الفلسطينيين.

وهكذا، يتبين من معطيات الواقع الفلسطيني، على الأصعدة المتعلقة بالأرض والسكان والمجتمع والوضع السياسي، أن نماذج ثنائية التمثيل النيابي، الفدرالية والإقليمية والأرستقراطية، لا تصلح للحالة الفلسطينية، مما يعني أن السلطة التشريعية الفلسطينية لا تحتمل الأخذ بنظام

المجلسين، وأن خيار المجلس الواحد هو الخيار الأنسب للسلطة التشريعية الفلسطينية.

ولكن نظرا لأهمية مسألة تمثيل الفلسطينيين في الشتات، والبعد السياسي والوطني لهذه المسألة، تبرز فكرة جديدة بالاهتمام، وخيار مكمل لخيار المجلس الواحد، وهو إمكانية تمثيل فلسطيني الشتات على غرار تمثيل الفرنسيين المقيمين في الخارج في مجلس الشيوخ الفرنسي. ومن فضائل هذه الفكرة أنها تجمع بين الاعتبارات الداعمة للمجلس الواحد من جهة، وبين الاعتبارات السياسية المتعلقة بخصوصية الوضع الفلسطيني من جهة ثانية.

الخاتمة:

لا شك أن الصفة التمثيلية التي يقوم بها المجلس النيابي تعكس بصورة عامة فلسفة النظام السياسي وتوجهات القائمين عليه. ولذا يعتقد أنصار نظام المجلس الواحد أن سيادة الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ، وعليه يجب أن يكون تمثيل هذه السيادة بواسطة مجلس واحد ينتخبه الشعب مباشرة لينوب عنه في ممارسة السلطة. أما أنصار نظام المجلسين فيرون أن توازن السلطات العامة واتزان السلطة التشريعية وتحقيق الاستقرار العام يتطلب تمثيلاً في مجلسين، يعكس التوازن في التمثيل السكاني والجغرافي في آن واحد.

لقد استقر الاتجاه العام في بعض الدول الديمقراطية نحو ثنائية التمثيل النيابي لأسباب تتفاوت من دولة إلى أخرى. فقد تكون ثنائية التمثيل ناتجة عن دوافع سياسية، أو تطورات تاريخية، أو تقسيمات جغرافية، أو أوضاع اجتماعية. فثنائية التمثيل في الدول الاتحادية (الفدرالية)، كالولايات المتحدة الأمريكية، تعكس تسوية بين السلطة الديمقراطية للمواطنين المتساوين في الاقتراع، وبين السيادة الأصلية للولايات. لكن نموذجاً آخر، كفرنسا مثلاً، يبرر ثنائية التمثيل على أساس التمثيل الإقليمي وتمثيل المواطنين المقيمين في الخارج. كما كانت هناك ثنائيات

تمثيل أرسنقراطية رأة الطبقات الازتماعية الحاكمة فيها وسيلة للمحافظة على جزء من السلطة عبر مجلس أعلى، معين أو وراثي، كما حصل في بريطانيا.

إن مبررات ثنائية التمثيل التي تتوفر في دول مختلفة لا تتوفر في الحالة الفلسطينية، التي تشهد كيانا صغيرا في مساحته وعدد سكانه. فالإقليم الفلسطيني، في الضفة الغربية وقطاع غزة، لا يشتمل على ولايات أو أقاليم أو مقاطعات تبرر تمثيلا في مجلس نيابي آخر. والشعب الفلسطيني لا يتكون من إثنيات عرقية أو دينية متعددة، أو من أصول أو قوميات مختلفة، تستدعي تشكيل مجلس ثان لتمثيلها. والمجتمع الفلسطيني لا يعرف طبقات اجتماعية بارزة أو أرسنقراطيات ذات دور تاريخي مميز يتطلب تمثيلها تشكيل مجلس أعلى.

وأخيراً، يخلص هذا التقرير إلى إستنتاج مزدوج مفاده التالي:

- أ. أفضلية أن يتشكل المجلس التشريعي الفلسطيني للدولة الفلسطينية المستقلة من مجلس نيابي واحد.
- ب. لغرض تمثيل الفلسطينيين الذين يؤثرون البقاء في بلدان الشتات بعد إقامة الدولة، يمكن الإستفادة من التجربة الفرنسية، مع تعديلها لتتلاءم مع الوضع الفلسطيني.