كلية الحقوق

جامعة مدينة السادات

دور مجلس الشيوخ في النظام الدستوري المصري

دكتور

أشرف السعيد مبارك مهنا

مدرس القانون العام بكلية الحقوق – جامعة مدينة السادات

٢٠٢٠م

تقديم:

مجلس الشيوخ هو الغرفة الثانية للبرلمان المصري، وتنشأ الغرفة الثانية للبرلمانات، أو ما يعرف بنظام (الازدواج البرلماني) في النظم السياسية المختلفة لحاجة ماسة إليها، تنبع من طبيعة الميراث السياسي والثقافي والاجتماعي داخل الدولة، فنجد أن الاتحاد البرلماني الدولي قد ربط وصف ذلك بالغرفة الثانية للبرلمان بشكل حقيقي كونها تتكون من نواب منتخبين وكونها ذات سلطات تشريعية واستشارية وفي بعض الدول رقابية(١).

ولكننا نشير بداءة إلى أن الدول عندما تقرر اختيار شكل البرلمان (المجلس أو المجلسين) فإن ذلك يتوقف على عدة عوامل تختلف من دولة لأخرى وأهم هذه العوامل: حجم الدولة، درجة التنوع الاجتماعي بها، الطبيعة السياسية للدولة، حداثة الدولة من عدمه في القوانين والتشريعات، كثرة الأحداث السياسية مما يستدعي إقرار تشريعات كثيرة، لذلك نجد أن الدول صغيرة الحجم قليلة العدد في السكان تأخذ بنظام المجلس الواحد على نقيض ذلك تأخذ الدول المتسعة المساحة كثيفة السكان بنظام المجلسين وذلك لأنه عادة ما يقترن كبر الحجم وعدد السكان بتعدد لغوى وعرقي وديني كذلك تنوع وتتابع الأحداث السياسية(٢).

---

(١) د. عمرو هاشم، مجلس الشيوخ في النظام المصري الراهن، مجلة الديمقراطية، المجلد ١٩ العدد ٧٦ ، لعام ٢٠١٩، ص ١٣١.، ود. ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين (دليل للممارسة الجيدة)، صادر عن الاتحاد البرلماني الدولي ٢٠٠٦، ترجمة مكتب صبرة بجمهورية مصر العربية، ص ١٥ وما بعدها.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية (الدولة – السلطة – الحقوق والحريات العامة)، دار النشر للجامعات بجامعة القاهرة، ٢٠٠٠-٢٠٠١ ، ص ٣٤٧ وما بعدها.، ود. ريموند كارفيلد كيتيل، العلوم السياسية، ترجمة د. فاضل زكى محمد، مراجعة أحمد ناجى القيسي، مكتبة النهضة ببغداد، ١٩٦١ ، حول النظام المزدوج (نظام المجلس أو المجلسين) ص ٩٨ وما بعدها.، د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع بالأردن، ٢٠١١ ، ص ٣٤٧ وما بعدها.، و د.عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠١ ، ص١٦ وما بعدها.

أما الحديث عن الصلاحيات المقررة لكلا المجلسين في نظام الثنائية البرلمانية نجد أنها تختلف من نظام سياسي إلى آخر، لكن عادة ما نجد في معظم الدول التي تأخذ بنظام المجلسين أن البرلمان(مجلس النواب) يمتلك سلطات التشريع والرقابة باعتباره مُعبراً عن الرأي العام بصفة أصيلة وإن كان جوهر الأمر هو تعاون كلا المجلسين لتحقيق واستكمال البنية التشريعية واستقرار النظام السياسي.

فالدول التي تعتمد على نظام المجلسين للبرلمان(الغرفة الثانية) تسعي لتحقيق التوازن السياسي والتشريعي واستكمال البنية التشريعية داخل الدولة، فنجد مثالاً لذلك الولايات المتحدة الأمريكية، حيث مجلس الشيوخ الذي يملك صلاحيات تجعله ذا فاعلية في المجتمع ويحقق دوره الحقيقي(١)، حيث ذهب بعض فقهاء القانون هناك د.سابستيان دوبان في مؤلفه نظام المجلسين في الديمقراطيات الحديثة إلى أن مجلس الشيوخ من أسباب الاستقرار المؤسسي الداخلي لأى نظام سياسي، لذلك يُمنح الكثير من الصلاحيات والسلطات في كثير من الديمقراطيات الحديثة، ومن مبررات الدول الحديثة والمتقدمة في الأخذ بنظام المجلسين كما يطرحها الفقهاء في مؤلفاتهم على سبيل المثال لا الحصر كالآتي(٢):

١- منع تعسف واستبداد السلطة التشريعية إذا اقتصرت عملية سن التشريعات وإصدارها على مجلس واحد.

٢- أن إنشاء مجلس ثان يتمتع بالاستقلالية يؤدى إلى زيادة قدرة البرلمان على مراقبة السلطة التنفيذية والسيطرة على سياستها.

٣- تسوية الخلافات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إذا حدث خلاف بين الحكومة وأحد المجلسين فإن المجلس الثاني يمكنه التوفيق وحل الخلاف بينهما بما لا يضر الصالح العام للدولة.

---

(١) د. داود مراد حسين الداودي، النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العلمية بالإمارات ودار النهضة العربية بمصر، ط ١ لعام ٢٠١٨ ، ص ٨٧ وما بعدها.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية (الدولة – السلطة – الحقوق والحريات العامة)، المرجع السابق، ٣٥٧ وما بعدها.

٤- يؤدى الأخذ بنظام المجلسين(الغرفة الثانية) إلى تحسين ناتج العملية التشريعية من خلال تدخل المجلس الثاني والإدلاء برأيه وتجنب التسرع في إصدار التشريعات مما يعود على الدولة بالمنفعة من خلال سن التشريعات الصالحة والداعمة لتقدم الدولة.

٥- أن البرلمان في نظام المجلسين غالباً ما يمثل جميع التنويعات الإقليمية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية داخل الدولة(١).

٦- معاونة مجلس النواب على إنجاز العملية التشريعية وسنّ القوانين بطريقة تضمن الشفافية والاستفادة من الخبرات الوطنية وسماع أكبر قدر من الآراء المجتمعية.

٧- الاستفادة من الخبرات والكفاءات داخل الدولة مما يحقق الدراسة المتأنية للقوانين قبل إصدارها.

وإجمالاً يمكننا أن نقول أن دور مجلس الشيوخ في نظام المجلسين يتحدد طبقاً للتنظيم الدستوري والسلطات والصلاحيات التي تمنح لكل مجلس، فلو تم إسناد الصلاحيات الدستورية التي تمكنه من تحقيق دوره التشريعي في المجتمع كان تأثير مجلس الشيوخ في الدولة بالإيجاب وعلى نقيض الأمر عندما تكون الصلاحيات والاختصاصات لمجلس دون الأخر(٢).

---

(١) د. ربيع فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ٢٣٤ وما بعدها.

(٢) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية (الدولة – السلطة – الحقوق والحريات العامة)، المرجع السابق ، ص٣٥٥ وما بعدها، ود. غانم عبد دهش عطية، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، دراسة مقارنة، حول تقدير نظام الثنائية البرلمانية، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٧ ، ص ١٠٣ وما بعدها.

وبالتطرق للنظام السياسي المصري، فنجد أن مصر عرفت الحياة النيابية من بدايات القرن التاسع عشر وتحديداً في فترة حكم محمد علي الذي أنشأ المجلس العالي من عدد من الأعضاء يمثلون كبار التجار والأعيان والمشايخ مروراً بمجلس الشوري الذي جري تأسيسه في عام ١٨٢٩ برئاسة إبراهيم باشا، ففي الحقبة الأخيرة نجد أن البرلمان كان يُشكل من مجلس واحد وهو مجلس النواب، ولكن مع قدوم التعديلات الدستورية عام ٢٠١٩ والتي على إثرها عاد مجلس الشيوخ للحياة النيابية في مصر، لذلك ترجع أهمية إضافة الباب السابع للدستور المصري وميلاد مجلس الشيوخ من جديد إلى ما جاءت به المادة ٢٤٨ من التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٩[١].

---

(١) المادة ٢٤٨ من التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٩ " يختص مجلس الشيوخ بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوطيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديموقراطي وتوسيع مجالاته " من هنا كانت أهمية عودة مجلس الشيوخ، إلى جانب وجوب أخذ رأيه في كثير من الأعمال كما جاء بالمادة ٢٤٩.

- **وتجدر الإشارة إلي أن البرلمان المصري** أقدم مؤسسة تشريعية في الوطن العربي، والتي بدأت منذ تولي محمد على الحكم وتكوين المجلس العالي عام ١٨٢٤، ووضعه للائحة الأساسية للمجلس العالي في يناير ١٨٢٥ المحددة لاختصاصاته، إلى أن جاء الخديوي إسماعيل في ١٨٦٦م ليقوم بإنشاء أول برلمان نيابي تمثيلي بالمعنى الحقيقي وهو مجلس شورى النواب، وتطور ذلك عبر مراحل حتى إعلان دستور ١٩٢٣، ذلك الدستور الذي مثل نقلة كبيرة على طريق إقامة الحياة النيابية السليمة في مصر، وقد تكون البرلمان في ظل ذلك الدستور من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ومع تولي الرئيس محمد أنور السادات الحكم وفي سبتمبر ١٩٧١ صدر الدستور المصري الدائم والذي بدأت معه مرحلة جديدة من تاريخ مصر الحديث والمعاصر وفي ظله ثم الاستفتاء في ابريل ١٩٧٩، والذي بمقتضاه تم إنشاء مجلس الشورى، وعقد مجلس الشورى أولى جلساته في أول نوفمبر ١٩٨٠، ومعه عادت فكرة وجود مجلسين تشريعيين في الحياة النيابية، وتوالت الأحداث السياسية في مصر بين وجود مجلس واحد أو مجلسين في الحياة النيابية إلي أن أصدر رئيس الجمهورية عبدالفتاح السيسي في ٢٠٢٠/٧/٢ قانون تنظيم مجلس الشيوخ الجديد رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠، والذي جاء إعمالاً للتعديلات الدستورية المستحدثة مؤخراً على أحكام دستور ٢٠١٤ في أبريل عام ٢٠١٩ ، فقد استحدث المُشرع بموجب هذه التعديلات باباً جديدا مكونا من (٧) مواد (المواد من ٢٤٨ إلى ٢٥٤) تضع القواعد الدستورية لعودة مجلس الشيوخ مرة أخرى إلى الحياة النيابية المصرية، محدداً بذلك دوره واختصاصه، وللمزيد حول المحطات التاريخية الهامة في حياة مجلس الشيوخ المصري، يراجع: الهيئة العامة للاستعلامات.

تاريخ الاطلاع ٢٠٢٠/٨/٥ https://www.sis.gov.eg/section/90/14735?lang=ar

وانطلاقا مما سبق ارتأينا تقسيم هذه المقالة البحثية - والتي بعنوان " دور مجلس الشيوخ في النظام الدستوري المصري " – إلي ثلاث محاور رئيسية:-

المحور الأول: أسباب إلغاء مجلس الشوري ودواعي استرجاعه مجلساً للشيوخ.

المحور الثاني: اختصاصات مجلس الشيوخ باعتباره الغرفة الثانية للبرلمان المصري.

المحور الثالث: طبيعة علاقة مجلس الشيوخ بمجلس النواب.

المحور الأول

أسباب إلغاء مجلس الشوري ودواعي استرجاعه مجلساً للشيوخ

لا شك أن لمجلس الشيوخ بوصفه الغرفة الثانية للبرلمان المصري دور هام في الحياة النيابية في مصر وذلك مع امتلاكه مهام واختصاصات مهمة جدًا لإثراء الحياة السياسية ومساعدة مجلس النواب على استكمال مشاريع القوانين، وهذا بطبيعة الحال عندما تكون جميع مؤسسات الدولة في حالة من الاستقرار والأمان، إلا أن سبب إلغاء مجلس الشورى السابق هو الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد ودفعت القائمين على تعديل الدستور لحل مجلس الشورى في دستور ٢٠١٤، إضافة لانعدام دوره في هذه الفترات وعدم الاستقرار الذي صاحب ذلك، أيضاً تكلفة إجراء الانتخابات الخاصة به فضلاً عن موازنته في ظل ظروف اقتصادية صعبة تمر بها البلاد، بالإضافة إلى أن وجود الغرفة الثانية في ظل الظروف المضطربة كان سيعوق مهمة التشريع في ذلك الوقت، ذلك لأن مجلس الشورى كان يتقاسم مهمة التشريع مع مجلس الشعب، وكان ذلك سيعوق مهمة التشريع التي تحتاجها البلاد في هذه الظروف الاستثنائية.

وانطلاقا من ذلك الأمر جاءت تعديلات دستور ٢٠١٤ باستحداث مجلس الشيوخ للحياة النيابية في مصر، حيث جاء ذلك الاستحداث تحقيقا لرغبة واسعة بين قطاعات عريضة من الشعب، خاصة بعد استقرار الأوضاع في أعقاب ثورة ٣٠ يونيو، حيث تجلت الحاجة إلى إدخال بعض التعديلات على الدستور المصري والتي تم إجراؤها عام ٢٠١٩، لإثراء الحياة النيابية من خلال إعادة الغرفة الثانية للبرلمان، كمنبر جديد من شأنه أن يمثل إضافة نوعية، للعديد من المناقشات التشريعية التي تصدر عن البرلمان، وضمان زيادة التمثيل المجتمعي عبر أعضائه المنتخبين، وتوسيع مساحة المشاركة وسماع أكبر قدر من الآراء في القضايا المجتمعية المختلفة.

كما يمثل ذلك الأمر ضمانة هامة لتطوير السياسات العامة للدولة عبر مجلسين يتابع كل منهما أعمال الآخر ويوفر مساندة حقيقية في إنجاز العملية التشريعية بطريقة أفضل تضمن حسن الدراسة والمناقشة عبر خبرائه والمتخصصين في المجالات المتعددة وأصحاب الكفاءات والخبرات، **مما يجعلنا نبين ونوضح دواعي استرجاع مجلس الشيوخ في الوقت الحالي وذلك كالآتي بيانه:-**

أولاً: أهمية غرفة البرلمان الثانية.

بحسب ما ذكرته اللجنة التشريعية والدستورية بمجلس النواب، أن التجربة العملية أظهرت أهمية وجود غرفة ثانية للسلطة التشريعية بهدف معاونة مجلس النواب على إنجاز العملية التشريعية وسنّ القوانين بطريقة تضمن الشفافية والاستفادة من الخبرات الوطنية وسماع أكبر قدر من الآراء المجتمعية.

كما أن طبيعة نظام الحكم المختلط يجعل من المناسب أن تقتصر وظيفة الغرفة الثانية على تقديم المشورة في المسائل التي يرى رئيس الجمهورية أو مجلس النواب استطلاع رأيها فيها، وتتركز في أخذ رأي المجلس في مقترحات تعديل النصوص الدستورية وإقرار مشاريع القوانين المكملة له، وكذلك في المعاهدات المتعلقة بحقوق السيادة أو الموضوعات ذات الصلة بسياسات الدولة العامة داخلياً وخارجياً أسوة بالاتجاه الغالب في النظم الدستورية التي تأخذ بنظام الازدواج البرلماني، كما أن الغرفة الثانية أثبتت نجاحاً عملياً داخل العديد من الدول التي أخذت بهذا النظام ومنها فرنسا وايطاليا والهند والبرازيل والأرجنتين وكندا وجنوب افريقيا واستراليا واليابان وسويسرا(١).

وبناء على التعديلات الدستورية الأخيرة تم الاستفتاء على عودة الغرفة الثانية للبرلمان(مجلس الشيوخ) مما يسهم في ترسيخ وتوطيد الدعائم الديمقراطية ودعم التعددية الفكرية، ودعم السلام الاجتماعي، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديموقراطي وتوسيع مجالاته.

---

(١) للمزيد حول دور المجلس الثاني (الغرفة الثانية للبرلمان) يراجع: د. ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين (دليل للممارسة الجيدة)، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها.

ثانياً: زيادة التمثيل المجتمعي.

يضمن مجلس الشوري زيادة التمثيل المجتمعي وتوسيع المشاركة وسماع أكبر قدر من الأصوات والآراء، وضمانة مهمة لتطوير السياسات العامة للدولة وبرامجها الاقتصادية والاجتماعية والمعاونة في إنجاز العملية التشريعية وسن القوانين بطريقة أفضل تضمن حسن الدراسة والمناقشة، والاستفادة المثلى بمخزون الخبرات والكفاءات المصرية.

ثالثاً: الاستفادة من الخبرات والكفاءات.

لا شك أن مجلس النواب الحالي أُثقل بقوانين كثيرة جدا في أعقاب الثورات والأحداث التي مرت بها الدولة، حيث أصبح بحاجة إلى الكثير من القوانين سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو في كل المجالات، حيث كان هناك عدد كبير من التشريعات تدخل إلى مجلس النواب تحتاج إلى إنجاز على وجه السرعة وهو ما يمثل إثقال بشكل غير عادي على الأعضاء، وبعودة مجلس الشيوخ المصري بضوابط الترشح المعروفة عند التقدم للترشيح، التي تختلف عن ضوابط الترشح لمجلس النواب، حيث يشترط في المترشح للشيوخ أن يحمل شهادة علمية لا تقل عن مؤهل عال[1]، وبالتالي فإن أعضاء المجلس يكونون من الكفاءات المختلفة والمتنوعة، ويستطيعون دراسة القوانين بشكل متأن وبحرفية أكبر، حيث سيجمع المجلس بين تخصصات عدة، وعلى جانب آخر في خطوة إيجابية لضمان أن يكون تشكيل مجلس الشيوخ بالشكل الذي يتناسب مع دوافع تكوينه كمجلس استشاري يضم خبراء من كافة المجالات أضاف المُشرع لأول مرة شرط الحصول على مؤهل جامعي للترشح لعضوية المجلس وهو شرط مستحدث لم يكن موجوداً قبل ذلك حيث كان يشترط سابقاً لقبول المترشح أن يجيد القراءة والكتابة فقط.

---

(١) وتجدر الإشارة إلي أنه في خطوة إيجابية وضمانة هامة نحو تشكيل مجلس الشيوخ نصّت المادة ٢٨ من قانون مجلس الشيوخ الجديد على بعض الضوابط الواجب اتباعها في قرار تعيين نسبة ثلث أعضاء المجلس مثل: حظر تعيين عدد من الأشخاص المنتمين للحزب الواحد بما يؤثر على الأكثرية النيابة داخل المجلس، وعدم تعيين أحد أعضاء الحزب السياسي الذي كان ينتمي إليه الرئيس سابقاً، هذا بالإضافة إلى الشروط العامة الواجب توافرها بأي عضو مرشح كالسن والمؤهل وتأدية الخدمة العسكرية.

المحور الثاني

اختصاصات مجلس الشيوخ باعتباره الغرفة الثانية للبرلمان المصري

جاءت المادة السابعة من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لعام٢٠٢٠ الصادر عن مجلس النواب ببيان وتوضيح هام نحو تحديد دور واختصاصات مجلس الشيوخ المصري، حيث يختص مجلس الشيوخ بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديمقراطي، وتوسيع مجالاته(١).

وبإمعان النظر في التوصيف الصحيح لطبيعة اختصاصات مجلس الشيوخ هي الدراسة وابداء الرأي وليس له قرار، فهو يؤخذ رأيه في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، وما يحال إليه من مشروعات القوانين المكملة للدستور وغيرها من مشروعات القوانين التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو من مجلس النواب، وما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

---

(١) المادة السابعة من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠ والمنشور بالجريدة الرسمية أول يوليو٢٠٢٠ ، حيث جاء نصها كالآتي: " يختص مجلس الشيوخ بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديمقراطي، وتوسيع مجالاته".

- كما جاءت المادة الثامنة من نفس القانون كالآتي " **يؤخذ رأي مجلس الشيوخ فيما يأتي:-**

١- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

٢- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٣- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة.

٤- مشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب.

٥- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية. ويجب على مجلس الشيوخ أن يبلغ رئيس الجمهورية ومجلس النواب برأيه في هذه الأمور على النحو الذي تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس.

لذلك الأمر لا يعتبر مجلس الشيوخ غرفة تشريعية ثانية، سلطة التشريع لمجلس النواب فقط وفقا للتعديلات الدستورية الاخيرة وسلطة التشريع وردت في الفصل الاول من الباب الخامس، أما عن الدور الرقابي فيقتصر حق أعضاء مجلس الشيوخ بشأن أدوات الرقابة البرلمانية على أداتي طلب المناقشة العامة لاستيضاح سياسة الحكومة، والاقتراح برغبة إلى الحكومة باعتبارها أدوات يغلب عليها طابع التعاون أكثر من جانب الاتهام والمسئولية، وذلك وفقا للإجراءات المقرر في اللائحة الداخلية لمجلس النواب لحين وضع لائحة مجلس الشيوخ.

وبناء علي تقدم من بيان اختصاصات مجلس الشيوخ المصري نجد أنها قد وردت وفقا لما جاء في نص التعديلات الدستورية التي أقرها الشعب المصري في أبريل عام ٢٠١٩ في شكلها النهائي، من خلال المادتين (٢٤٨ – ٢٤٩)[١]، وهذه الاختصاصات لمجلس الشيوخ بوصفه الغرفة الثانية للبرلمان المصري وتحقيقاً لفكرة الثنائية البرلمانية تسهم في تحسين صورة الحياة النيابية في مصر وتدعم الاستقرار الدستوري في الدولة[٢]، فمجلس الشيوخ يمثل تطورًا إيجابيًا نحو مزيد من النقاش الديمقراطي والتحليل العميق للظواهر والقضايا التي يكتمل حلها عبر تشريعات كفء ذات جودة، أيضاً سيضم خبرات وقامات يُستفاد من علمها وخبراتها لصالح الدراسات المتأنية المنزهة عن الأغراض، كما تفتح المجال أمام مساحات تمثيل مجتمعي أوسع.

---

(١) المادة ٢٤٨ والمادة ٢٤٩من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ وتعديلات أبريل لعام ٢٠١٩.

(٢) د. سليمان محمد سليمان الطماوى، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨ ، ص ١٩٤ وما بعدها. **كذلك** حول أهمية منح ووجود اختصاصات لمجلس الشوري يراجع: النظام النيابي في مصر، المجلس الأعلى للثقافة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٩٣، ص ٨٩ وما بعدها.

المحور الثالث

طبيعة علاقة مجلس الشيوخ بمجلس النواب

بداءة العلاقة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب علاقة تكامل وتعاون لإثراء الحياة النيابية في مصر، فتتمثل العلاقة بينهم أن اختصاصات مجلس الشيوخ هي الدراسة وإبداء الرأي وليس اصدار القرار النهائي، فيؤخذ رأيه في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، كمشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، وما يحال إليه من مشروعات القوانين المكملة للدستور،إلى جانب غيرها من مشروعات القوانين التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو من مجلس النواب، وما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب.

أما مجلس النواب صاحب القرار في الرقابة والتشريع، فمجلس الشيوخ ليس غرفة تشريعية ثانية، سلطة التشريع لمجلس النواب فقط وفقا للتعديلات الدستورية الأخيرة، وبالنظر للدور الرقابي يقتصر حق أعضاء مجلس الشيوخ فيما يخص أدوات الرقابة البرلمانية على أداتي طلب المناقشة العامة لاستيضاح سياسة الحكومة، والاقتراح برغبة ما إلى الحكومة باعتبارها أدوات يغلب عليها طابع التعاون أكثر من جانب الاتهام أو المسؤولية.

كما نجد تنظيم اليمين الدستورية لرئيس الجمهورية، فيؤدى رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب اليمين الدستورية، فمجلس الشيوخ ليس له اختصاصات فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بمنصب رئيس الجمهورية وأداء اليمين الدستورية، وهو أمر يكون أمام مجلس النواب ولكن لا يوجد ما يحول إذا كان هناك إرادة لدعوة مجلس الشيوخ للحضور شرفيا بجلسة أداء اليمين، أما باقي الموضوعات المتعلقة بخلو المنصب أو الاستقالة وإلى آخره فليس لمجلس الشيوخ أي اختصاص في شأنها.

وبالنظر لعلاقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ بالحكومة، نجد مجلس الشيوخ ليس له أي اختصاصات في مناقشة برنامج الحكومة وكذلك ليس له علاقة في إعفاء الحكومة أو تشكيلها أو إجراء تعديل وزاري أو ما شابه أو اعلان حالة الطواري، علي عكس الأمر نجد مجلس النواب صاحب اختصاص، فالحكومة غير مسئولة أمام مجلس الشيوخ، فنجد أن المادة ٢٥٣ من الدستور نصت على أن رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيره من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشيوخ، وبالتالي لا يمكن لمجلس الشيوخ بوصفه الغرفة الثانية للبرلمان استخدام أدوات الاستجواب أو سحب الثقة أو توجيه السؤال فهي حقوق اصيلة لمجلس النواب، ولكن من حق مجلس الشيوخ الاستماع واستعراض الموقف فقط في حالة استدعاء الحكومة لمناقشة ما يطلب منها، فالمادة ٢٥٤ من الدستور أحالت إلى المادة ١٣٦ من الدستور التنظيم في ذلك والتي جاء فحواها أن لرئيس مجلس النواب ونوابه ولرئيس مجلس الوزراء ونوابه حضور جلسات مجلس الشيوخ أو إحدى لجانه ويكون حضورهم وجوبيا بناء على طلب المجلس ولهم الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين، ويجب أن يستمع إليهم وعليهم الرد على القضايا موضوع النقاش دون أن يكون لهم صوت معدود عند أخذ الرأي، وهذه هي العلاقة الخاصة بحضور الحكومة أو أي من أعضائها في جلسات مجلس الشيوخ دون أن يكون لأى من أعضاء مجلس الشيوخ استخدام أي أداة رقابية طلب إحاطة أو بيان عاجل أو استجواب وخلافه[١].

---

(١) نص المادة ٢٥٣ والمادة ٢٥٤ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ فالمادة ٢٥٣ جاءت " رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشيوخ". أما المادة ٢٥٤ جاءت " تسرى في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٧، ١٠٨، ١٠٩، ١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤، ١١٥، ١١٦، ١١٧، ١١٨، ١١٩، ١٢٠، (١٢١/ فقرة ١، ٢)، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٦، ١٣٧. وذلك فيما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في هذا الباب، وعلى أن يباشر الاختصاصات المقررة في المواد المذكورة مجلس الشيوخ ورئيسه".

كما جاءت المادة ٢٨٨ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب ببيان حول الجلسات المشتركة وقد نصت على الإجازة لمجلس النواب في عقد اجتماع مشترك مع مجلس نيابي آخر لإحدى الدول دعما للتعاون بين المجلسين، ومن منطلق ذلك فهو جائز لاجتماع مشترك بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب من باب أولى، ومن ثم يمكن مناقشة قضية في اجتماع مشترك بينهما بحضور قيادة سياسية، كذلك المادة ٢٨٦ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب والتي تسرى على مجلس الشيوخ الآن بناء على القانون المقر، تنص على الجلسات الخاصة التي يدعو إليها رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء لتبادل الرأي في المسائل المتصلة بمصالح قضية وإذا كان رئيس مجلس النواب له بناء عليها بالاتفاق مع رئيس الوزراء ليستطيع دعوة كبار الشخصيات من ضيوف الدولة لإلقاء خطاب من دون جدول أعمال فهذا يترتب عليها أيضا أنه يمكن أنه يعقد اجتماع جامع للمجلسين معا[١].

أما عن الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان، فهذا لا يجوز لأعضاء مجلس النواب الترشح في مجلس الشيوخ، فالمادة ٢٥٢ تنص على عدم الجمع بين العضويتين لكن من الممكن أن تثار فرضية لا يجوز وهى أنه يمكن لعضو مجلس النواب إذا استقال وقبلت استقالته يصبح قادرا على الترشح للشيوخ حال إجراء الانتخابات قبل انتهاء الفصل التشريعي الحالي، بينما إذا استقال عدد من أعضاء مجلس النواب ليس بقليل للترشح للشيوخ سيقل بشكل مباشر عدد الأعضاء وستكون مقاعدهم شاغرة فلا يجوز دستوريا إجراء انتخابات تكميلية في الفترة المتبقية من مجلس النواب إن كانت أقل من ٦ شهور، وهو ما يمكن أن يمنع إقرار أي قوانين مكملة للدستور أو تمديد حالة الطوارئ إذا كان العدد المستقيل يصل لثلث المجلس، أيضاً جاءت المادة ٤٧ من قانون مجلس الشيوخ بحظر الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب[٢].

---

(١) اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٩.

(٢) المادة ٢٥٢ من الدستور المصري الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/١٨.، و المادة ٤٧ من القانون رقم ١٤١ لعام ٢٠٢٠ الخاص بمجلس الشيوخ المصري. للمزيد يراجع: https://www.elections.eg/home

وبإمعان النظر في دستور ٢٠١٤ قد نجد مجموعة من مواد الدستور تتعلق بمجلس النواب وستطبق أيضاً علي مجلس الشيوخ فتتمثل في الآتي بيانه[١]:-

- المادة (١٠٣): تتعلق بالتفرغ لمهام العضوية .

- المادة (١٠٤): تتعلق بأداء العضو لليمين الدستورية قبل مباشرة عمله النيابي.

- المادة (١٠٥): تتعلق بمكافأة العضوية.

- المادة (١٠٧): تتعلق بالفصل في صحة عضوية أعضاء المجلس.

- المادة (١٠٨): تنظم حالة خلو مكان أحد الأعضاء.

- المادة (١٠٩): تتعلق بحظر التعامل بالذات أو بالواسطة في أموال الدولة طوال مدة العضوية وتقدير إقرارات الذمة المالية.

- المادة (١١٠): تنظم حالات اسقاط العضوية.

- المادة (١١١): تنظم حالة الاستقالة من عضوية المجلس.

- المادة (١١٢): تتعلق بالحصانة الموضوعية لعضو المجلس.

- المادة (١١٣): تتعلق بإجراءات وضوابط الحصانة الإجرائية لعضو المجلس.

- المواد (١١٤، ١١٥، ١١٦): تنظم مقر المجلس وأدوار انعقاده العادية وغير العادية.

- المادة (١١٧): تضمنت طريقه اختيار رئيس المجلس والوكيلين وحالة إذا ما خلا مكان أحدهم والضوابط الواردة على ذلك.

- المادة (١١٨): تتضمن حق المجلس في وضع لائحته الداخلية لتنظيم العمل به وكيفية مارسته لاختصاصاته والمحافظة على النظام داخله على أن تصدر بقانون.

---

(١) وتجدر الإشارة إلي أنه رغم الاختلافات بين اختصاصات كل من مجلسي الشيوخ والنواب، نجد هناك مواد دستورية متعلقة بمجلس النواب ستطبق على مجلس الشيوخ مما يبرهن علي طبيعة العلاقة بين مجلسي البرلمان كعلاقة تعاون وتكامل للحياة النيابية في مصر وللمزيد حول ذلك يراجع:
http://www.parliament.gov.eg/About.aspx تاريخ الاطلاع ٢٠٢٠/٨/١٢
كذلك نجد نص المادة ٢٥٤ من الدستور المصري تسرى في شأن مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور في المواد ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٧، ١٠٨، ١٠٩، ١١٠، ١١١، ١١٢، ١١٣، ١١٤، ١١٥، ١١٦، ١١٧، ١١٨، ١١٩، ١٢٠، (١٢١/ فقرة ١، ٢)، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٦، ١٣٧. وذلك فيما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في هذا الباب، وعلى أن يباشر الاختصاصات المقررة في المواد المذكورة مجلس الشيوخ ورئيسه.

- المادة (١١٩): تنظم مسألة المحافظة على النظام بداخل المجلس.

- المادة (١٢٠): تتعلق بجلسات المجلس وعلانيتها، وضوابط انعقاده بجلسة سرية.

- المادة (١٢١ فقرة ١، ٢): تتعلق بصحة انعقاد المجلس وقراراته والأغلبية اللازمة لذلك.

- المادة (١٣٢): تقضى بأنه يجوز لعشرين عضواً من أعضاء المجلس طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه.

- المادة (١٣٣): تخول عضو المجلس إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى أحد أعضاء الحكومة.

- المادة (١٣٦): تضمنت وجوب حضور أعضاء الحكومة جلسات المجلس أو إحدى لجانه وضوابط ذلك.

- المادة (١٣٧): تتعلق بضوابط حل المجلس والإجراءات اللازمة لذلك على النحو الوارد بها.

ومجمل قولنا في طبيعة العلاقة بين مجلسي البرلمان المصري (مجلس النواب والشيوخ) أن مجلس الشيوخ شريك أساسي في مراجعة وتحسين التشريعات التي يصدرها مجلس النواب، كما أن لمجلس الشيوخ الحق في مناقشتها وإبداء الرأي فيها، لذلك فإن عودة الغرفة الثانية أمر ضروري طالما أنها ستسهم في حل كثير من القضايا والمشكلات التي يمكن أن تطول مدة مناقشتها أمام البرلمان، لذلك سوف يتكامل دوره مع مجلس النواب وسيحقق الكثير من الإسهامات التي ستكون عونًا للشعب في العديد من القضايا.

وبناء علي أهمية ذلك تكون العلاقة بين مجلسي البرلمان ما هي إلا علاقة تكامل وتناسق وتعاون دائم ومستمر في العديد من الملفات، لاسيما ملف التشريع وهو الأبرز بالنسبة لغرفتي البرلمان، فالتشريع أمر أساسي لكل مجلس نيابي في العالم، حيث يُعد باكورة التنمية والتقدم والازدهار من خلال صياغة حزمة من القوانين التي تخدم الرأي العام بكل فئاته، وسيكون بين المجلسين كثير من التعاون في صياغة التشريعات ورسم خريطة الدولة في المجالات الصناعية والتنموية، وسوف يظهر ذلك بعد انتخاب مجلس النواب وبدء عمل المجلسين معاً، مما يكون عاملاً في تحسين جميع القضايا سواء فيما يتعلق بالتشريع أو المعيشة أو التنظيم والتخطيط وتحقيق الأمن والاستقرار.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

د. سليمان محمد سليمان الطماوى

- النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨.

- النظام النيابي في مصر، المجلس الأعلى للثقافة، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ١٩٩٣.

د. محمود عاطف البنا

- الوسيط في النظم السياسية (الدولة – السلطة – الحقوق والحريات العامة)، دار النشر للجامعات بجامعة القاهرة، ٢٠٠٠-٢٠٠١ .

د. عمرو هاشم

- مجلس الشيوخ في النظام المصري الراهن، مجلة الديمقراطية، المجلد ١٩ العدد ٧٦ ، لعام ٢٠١٩.

د. نعمان أحمد الخطيب

- الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع بالأردن، ٢٠١١.

د. داود مراد حسين الداودي

- النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العلمية بالإمارات ودار النهضة العربية بمصر، ط ١ لعام ٢٠١٨.

د. ربيع فتح الباب

- الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية، دار النهضة العربية، ١٩٩٢.

د. عزيز كايد

- السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ٢٠٠١ .

د. غانم عبد دهش عطية

- تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، دراسة مقارنة، حول تقدير نظام الثنائية البرلمانية، المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٧.

ثانياً: المؤلفات المترجمة للعربية

د. ديفيد بيثام

البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين (دليل للممارسة الجيدة)، صادر عن الاتحاد البرلماني الدولي ٢٠٠٦، ترجمة مكتب صبرة بجمهورية مصر العربية.

د. ريموند كارفيلد كيتيل

العلوم السياسية، ترجمة د. فاضل زكى محمد، مراجعة أحمد ناجى القيسي، مكتبة النهضة ببغداد، ١٩٦١ ، حول النظام المزدوج (نظام المجلس أو المجلسين) .

ثالثاً: الدساتير والقوانين

- دستور جمهورية مصرية العربية الصادر عام ٢٠١٤.

- التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٩.

- القانون رقم ١٤١ لعام ٢٠٢٠ الخاص بمجلس الشيوخ المصري.

- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادرة بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٩.

خامساً: المواقع الالكترونية

https://www.sis.gov.eg/section/90/14735?lang=ar

http://www.parliament.gov.eg/About.aspx

https://www.elections.eg/home

الملخص

يدور موضوع هذه المقالة البحثية ويرتكز محورها حول بيان دور واختصاص مجلس الشيوخ في النظام الدستوري المصري بوصفه الغرفة الثانية للبرلمان، وأهمية عودته للحياة النيابية في مصر في ذلك التوقيت، وقد أستهدف ذلك البحث بيان أسباب إلغاء مجلس الشوري السابق مع بيان لمحة تاريخية عنه ودواعي استرجاعه مجلساً للشيوخ، إضافة إلي توضيح اختصاصات مجلس الشيوخ التي وضعها المشرع وطبيعة العلاقة بينه وبين مجلس النواب.

وفي ضوء ذلك قسمنا هذه المقالة البحثية إلي ثلاث محاور تعرضنا في المحور الأول: لأسباب إلغاء مجلس الشوري ودواعي استرجاعه مجلساً للشيوخ، وتعرضنا في المحور الثاني: لاختصاصات مجلس الشيوخ خاصة أن دور مجلس الشيوخ استشارياً وليس تشريعياً، كما تعرضنا في المحور الثالث: لبيان طبيعة العلاقة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

وقد انتهينا في هذا البحث إلي عدة نتائج أهمها: أن استحداث مجلس الشيوخ المصري من خلال التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٩ ما هو إلا لتحقيق التوازن والاستقرار السياسي والتشريعي واستكمال البنية التشريعية داخل الدولة ومعاونة مجلس النواب في المجال التشريعي، أيضا العلاقة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب ما هي إلا علاقة تعاون وتكامل لإثراء الحياة النيابية في مصر، كما أن مجلس الشيوخ يمثل تطورًا إيجابيًا نحو مزيد من النقاش الديمقراطي والتحليل العميق للظواهر والقضايا التي يكتمل حلها عبر تشريعات كفء ذات جودة وفاعلية.