

# اختيار النائب البرلماني وأثره على جودة التشريعات

قمر الدين عبد الرحمن السماني الشيخ برير

الأستاذ المساعد بكلية الشريعة والقانون- جامعة الإمام المهدي- جمهورية السودان  
الأستاذ المساعد بكلية العلوم الإدارية- قسم الأنظمة- جامعة نجران- المملكة العربية السعودية  
gamerdorean@hotmail.com

قبول البحث: 2021/5/3

مراجعة البحث: 2021/4/14

استلام البحث: 2021 /2/4

DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.1.5>



This file is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



## اختيار النائب البرلماني و أثره على جودة التشريعات

قمر الدين عبد الرحمن السماني الشيخ برير

الأستاذ المساعد بكلية الشريعة والقانون- جامعة الإمام المهدي- جمهورية السودان

الأستاذ المساعد بكلية العلوم الإدارية- قسم الأنظمة- جامعة نجران- المملكة العربية السعودية

[gamerdorean@hotmail.com](mailto:gamerdorean@hotmail.com)

استلام البحث: 2021/2/4 مراجعة البحث: 2021/4/14 قبول البحث: 2021/5/3 DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.1.5>

### الملخص:

تناولت هذه الدراسة (اختيار النائب البرلماني وأثره على جودة التشريعات)، في البدء كان لا بد للباحث من التعريف بمفاهيم البحث الرئيسية (النائب البرلماني- الجودة - التشريعات) ومن ثم التطرق للعملية اختيار النائب البرلماني والطرق التي حدتها دساتير الدول المختلفة، حيث أغلب الدساتير اعتمدت طريقة الانتخاب وبعضها اعتمد طريقة التعيين وأخرى جمعت ما بين التعيين والانتخاب. ففي النظم التي اعتمدت طريقة الانتخاب تتأثر عملية اختيار النائب البرلماني بمجموعة من العوامل منها، نظام الانتخاب، ونزاهة الانتخابات، كما هذه الطريقة في الاختيار يتكون بموجها برلمان تغلب عليه الوجهة السياسية التي تتأثر بها التشريعات، عندما تمارس الأحزاب السياسية سلطتها في التأثير على النواب البرلمانيين باستخدام الأغلبية الميكانيكية داخل قبة البرلمان في إجازة التشريعات. وبالنظر للنظم التي اعتمدت طريقة التعيين على الرغم من أن الدساتير تحدد شروط يجب توافرها في النائب البرلماني، لكن لا نضمن استقلالية العضو عن الجهة صاحبة الصلاحية في اختياره. لذلك كانت الفكرة الرئيسة للبحث تدور حول تأثير عملية اختيار النواب البرلمانيين على العملية التشريعية. وفي ختام البحث توصل الباحث لمجموعة من النتائج منها، أن البرلمان الذي يتشكل عن طريق الانتخاب تكون له صفة تمثيلية أوسع، ويتمتع فيه النائب بقدر من الاستقلالية في إقرار التشريعات، وهذا لا يكون إلا بتوافر مجموعة من الضمانات وردت في توصيات البحث، من أهمها نزاهة الانتخابات وتوفير ضمانات إجرائية داخل البرلمان في إقرار التشريعات، منها إتاحة الفرصة الكافية للنواب البرلمانيين في مناقشة مشروعات القوانين، وتمكين الكتل البرلمانية المعارضة من مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وتقديم مشروعات التشريعات والمقترحات البديلة.

الكلمات المفتاحية: نائب؛ برلمان؛ تشريعات؛ جودة.

### المقدمة:

تشكيل البرلمان يختلف من دولة إلى أخرى بحسب طبيعة الدولة ونظامها السياسي ونظام الحكم فيها، لذلك اعتمدت دساتير الدول طرق مختلفة في تشكيل البرلمانات بعضها تشكل بالانتخابات العامة وبعضها اعتمد طريقة التعيين من قبل رأس الدولة، وبعض الدساتير جمعت في طريقة تشكيل البرلمان بين التعيين والانتخابات. وبعد أن أصبحت مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة لبلدانهم إحدى الركائز الأساسية لحقوق الإنسان، التي أكد عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي لحقوق الإنسان السياسية والمدنية، اتجهت كثير من الدول لتشكيل برلمانها عن طريق الانتخابات العامة بما ذلك دول تحكم بأنظمة ملكية. طريقة تشكيل البرلمان تدل على استقلاله عن الحكومة وتعزز من مبدأ الفصل بين السلطات، عليه تعتبر الانتخابات العامة كوسيلة لتشكيل البرلمان في مناخ ديمقراطي تتوفر فيه الحريات الأساسية للمواطنين، لاسيما حرية الرأي والتعبير والتجمع والتنظيم

والتعددية السياسية، من أفضل الطرق التي يتشكل بها برلمان أكثر تمثيلاً للشعب. ويتأثر أداء البرلمان كهيئة جماعية ونواب بطريقة تشكيله، سواء كان ذلك بالتعيين أو الانتخاب، ففي حالة أن يأتي النائب البرلماني بالتعيين تنعدم في هذه الحالة الإرادة الشعبية في اختياره، وفي حالة أن يتشكل البرلمان بالانتخابات العامة يتأثر أداء البرلمان بالنظام الانتخابي ومدى نزاهة وشفافية الانتخابات، كما يتأثر النائب البرلماني في غالب الأحيان بالولاء الحزبي الذي يجعله ينضوي تحت كتلة سياسية داخل البرلمان.

#### مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في عدم وضع معايير وشروط دقيقة لاختيار النائب البرلماني، وبعد الاطلاع على غالب الدساتير نجد أنها اعتمدت شروط عامة تتعلق بالعمرو والجنسية، وعدم الإدانة في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، وإجادة الكتابة والقراءة فقط. لذلك يحاول الباحث في هذه الدراسة الإجابة على مجموعة من الأسئلة تدور حول مشكلة البحث.

1. هل يتأثر أداء النائب البرلماني بطريقة اختياره سواء كان بالتعيين أو الانتخاب؟
2. هل هنالك ضرورة تقتضي توافر مؤهلات علمية وخبرات محددة في النائب البرلماني؟
3. ما هي ضمانات عدم تأثر النائب البرلماني بجهة تعيينه أو انتخابه عندما يقوم بإقرار التشريع؟

#### أهمية الدراسة:

ضمان جودة التشريعات في الدولة يعتبر من أهم سمات النظام القانوني للدولة الحديثة وركن أساسي من أركان الدولة القانونية، وهو أيضاً من متطلبات الإصلاح القانوني في كل دولة. لذلك كثير من الدول تعمل على إخراج تشريعات جيدة، فمن الناحية الإجرائية والشكلية تنص الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات على مجموعة من الإجراءات تضمن الجودة الإجرائية في عرض التشريعات وإقرارها داخل البرلمان. ومن الناحية الموضوعية تعرض مشروعات القوانين على الأشخاص المعنيين بالقانون وتتم استشارات فنية ومجتمعية واسعة، ومن ناحية الصياغة تنشأ هيئات مختصة بالصياغة التشريعية. وعلى الرغم من ذلك تتأثر التشريعات سلباً بضعف المشرع (النائب البرلماني) عندما تنقصه الخبرة والكفاءة اللازمة للقيام بمهمته في إقرار التشريع، أو قد ينقصه استقلال القرار في التصويت بسبب عدم استقلاله عن صاحب السلطة في تعيينه أو الولاء للحزب السياسي، هذا ما يضعف أداء النائب البرلماني ويؤثر على قراره في إقرار التشريع داخل البرلمان، مما ينتج عنه تشريع مشوه تلحق به كثير من العيوب قد تصل في جسامتها حد مخالفة الدستور والمبادئ الأساسية، أو المساس بالحقوق والحريات العامة، أو على أقل تقدير عدم الدقة في اللغة والوضوح أو الانسجام التشريعي مع القوانين السارية في الدولة.

#### أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الآتي:

1. وضع معايير دقيقة لاختيار النواب البرلمانيين.
2. تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتشكيل البرلمان على أسس تضمن استقلاليتها.
3. إبراز دور النائب البرلماني في سن تشريعات جيدة خالية من العيوب.
4. توضيح أثر طريقة اختيار النائب البرلماني على جودة التشريعات.

#### المبحث الأول: مفاهيم المصطلحات الأساسية في البحث

يتناول هذا المبحث دراسة المفاهيم الأساسية للمبحث (النائب البرلماني- التشريع- الجودة) بالتعريف بها في اللغة وبيان مدلولها في الاصطلاح الفقهي والقانوني.

##### المطلب الأول: التعريف اللغوي لمصطلحات البحث

تعريف النائب البرلماني: كلمة (النائب) تأتي من النيابة ومصدرها الفعل (ناب) وتعني في اللغة العربية: (ناب) الشيء نوباً: قرب إلى الشيء ورجع إليه وأعتاده، ويقال ناب النحل إلى الخلايا، ويقال ناب إلى الله رجوع وتاب ولزم طاعته قال تعالى (فأستغفر ربه وخر راکعاً وأناب)، وكلمة نيابة تعني قام مقامه فهو نائب وجمعها (نواب)، فأنايب عنه فلان قام مقامه. وهنا تأتي الكلمة متوافقة مع اصطلاحها القانوني، فالنائب البرلماني ويقوم مقام مجموعة الناخبين في الدائرة الجغرافية التي يمثلها في برلمان الدولة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أنيس، ابراهيم- منتصر، عبد الحليم- الصوالحي، عطية- أحمد، محمد خلف الله، المعجم الوسيط، ط/4، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق، 2004، ط4، ص 961.

أما كلمة برلمان أصلها فرنسية (parler) وتعني الحوار والنقاش وهي كلمة معربة، ويطلق لفظ (برلمان) على الهيئة التشريعية في الدولة التي تتكون من عدد من النواب الممثلين للشعب، وتطلق عليها تسميات متعددة منها (مجلس النواب، ومجلس الأمة، ومجلس الشعب، والجمعية الوطنية، والمجلس الوطني، وغيرها)، وبذلك كلمة (برلمان) اسم وجمعها (برلمانات).<sup>2</sup>

**تعريف التشريع:** كلمة التشريع مصدرها (شرع) وجاء في أساس البلاغة أنها تعني العمل بالشرع والشرعية والشرعة، وشرع الله تعالى الدين، وشرع في الماء شروعاً، والمرع والشرعية مورد المياه. وجاء أيضاً الشرائع تعني الأوتار والوحدة منها شرعة.<sup>3</sup>

**تعريف الجودة في اللغة:** مصدرها (جود) جاد الشيء وجوده، أحسن فيما فعل، وأجاد وتجدت الشيء تخيرته وطلبت أن يكون جيداً، وتجدد في صنعته تنوق فيها، وهم يتجاودون الحديث ينظرون أيهما أفضل حديثاً.<sup>4</sup> وورد أيضاً كلمة جودة التي مصدرها (جاد) وتعني كون الشيء جيداً ويقال جاد المتاع، وجاد العمل فهو جيد، وجاد الشيء، أي صار جيداً وأجاد أتى بالجيد، فالجودة مصدر من لفظ (جاد) مثل الكيفية مصدر من لفظ (كيف) وكيفية الشيء تعني حالته وصفته.<sup>5</sup>

#### المطلب الثاني: التعريف الاصطلاحي لمفردات البحث

**تعريف النائب البرلماني في الاصطلاح:** هو العضو في الهيئة التشريعية الذي يتم انتخابه أو اختياره بالطرق التي ينص عليها الدستور ليكون ممثل للشعب دائرة جغرافية محددة، ونيابة عنهم يقوم بمهام دستورية يحددها الدستور ونظام الهيئة التشريعية (تشريعية، ورقابية، وسياسية) ولفترة انتخابية محددة، ويتمتع بحصانة (برلمانية) تحميه من المساءلة.<sup>6</sup>

**تعريف الجودة في الاصطلاح:** مصطلح الجودة تناوله علماء الإدارة بالدراسة وتعددت تعريفاته، أرتبط عندهم بمواصفات السلع والخدمات والأعمال التي تلي احتياجات ومتطلبات العميل أو المستهلك وترضيها، هذا المفهوم تم التوسع في استخدامه حتى أصبح مفهوم شامل يطلق على كل عمل بشري يحقق أعلى درجات النجاح والرضا، لذلك تعددت تعريفات مصطلح الجودة ونذكر منها على سبيل المثال "الجودة مجمل خصوصيات ومواصفات منتج أو خدمة، التي تعطى له الاستعداد لإشباع الحاجات المعبر عنها أو الضمنية".<sup>7</sup> وفي تعريف آخر الجودة تعني "ملائمة السلعة أو الخدمة للاستعمال المقصود وفقاً لما يطلبه المستهلك". وفي تعريف "الجودة هي القدرة على تحقيق رغبات العميل بالشكل الذي يتوافق مع توقعاته ويحقق رضاه التام عن السلعة أو الخدمة التي تقدم له".<sup>8</sup>

مما تقدم يمكن تحديد مفهوم جودة التشريعات، بأن يصدر التشريع من السلطة المختصة وفق المعايير التي تضبط جودة التشريعات من حيث المضمون والصياغة والإجراءات، وهذا ما يتطلب وجود معايير قابلة للتحقق والقياس بغية خلق استقرار وتواصل بين النصوص التشريعية ومتطلبات المخاطبين بها وأهداف التشريع، دون أن يلحق بالتشريع عيب أو نقص أو تعارض مع قاعدة قانونية أعلى.

**تعريف التشريع في الاصطلاح:** يجب أن نعرف مصطلح (التشريع) في الفقه الإسلامي والقانون ونوضح المقصود بكلمة تشريع فقهاً وقانوناً ونفرق بين المصطلحين. كلمة (التشريع) في الفقه الإسلامي يقصد به "خطاب الله تعالى المتعلق بالعباد طلباً أو تخييراً أو وضعاً"<sup>9</sup> ويعرف عند علماء الأصول "خطاب الله تعالى المتعلق بالمكلفين اقتضاء (طلباً) أو تخييراً، أو وضعاً يجعله مرتبطاً بغيره كالسبب والشرط والمانع"<sup>10</sup>

أما مصطلح (التشريع) عند فقهاء القانون له أكثر من مدلول، مدلول واسع ويقصد به "مجموع القواعد التي تصدر عن السلطة التشريعية".<sup>11</sup> ومدلول أوسع ويقصد به "كل نص قانوني مكتوب يصدر عن السلطات التي تملك حق إصداره. ومدلول ضيق ويقصد به "سن القواعد القانونية بواسطة السلطة المختصة"<sup>12</sup>

ولذلك كان واجب أن نفرق بين استخدام مصطلح (التشريع) عند فقهاء الشريعة والقانون، عند فقهاء الشريعة يعتبر الخطاب الموجه من الله تعالى للعباد، وهذا مفهوم واسع يشمل كل ما يصدر من الشارع من نصوص. وعند الأصوليين يضيق المفهوم حيث يقتصر على الخطاب الموجه للمكلفين الذي

<sup>2</sup> مسعود، جبران، الرائد-معجم لغوي عصري، ط/7، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، مارس 1992، ص 171.

<sup>3</sup> الزمخشري، أبي القاسم جار الله محمود بن عمر، أساس البلاغة، ط/1، ج 1، دار الكتب العلمية بيروت، 1998-1419 م، ص 503.

<sup>4</sup> المرجع السابق ص 154.

<sup>5</sup> إسماعيل، حماد الجوهري، معجم الصحاح، ط/2، دار العلم للملايين، بيروت، (د ت ن) ص 416.

<sup>6</sup> المصري، عبد الكريم حسن عبد الكريم، 2017، متطلبات ومعوقات تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، كلية الآداب والعلوم، ص 23-24.

<sup>7</sup> أوبدير، بن سيدي أحمد محند- عبد العزيز، عبادة، 2018، الجودة في التشريع الجزائري والنظريات العلمية ومعايير أيزو 9000-قراءة تحليلية مقارنة، مجلة التنمية البشرية، العدد العاشر، ص 287.

<sup>8</sup> إدريس، عبد الله عبد الرحيم إدريس، إدارة الجودة الشاملة، ط/1، منشورات جامعة السودان المفتوحة، 2006 م، ص 12.

<sup>9</sup> د. الزحيلي، محمد، الإعجاز القرآني في التشريع الإسلامي، ط/3، دار ابن كثير، بيروت، 1436 هـ، ص 28.

<sup>10</sup> العتبي، سعد بن مطر المرشدي، 1435 هـ، مصطلح (التشريع) ومشتقاته في الاستعمال الحقوقي، مجلة الأصول والنوازل، العدد الثاني عشر، ص 21.

<sup>11</sup> المكاي، رجا ناجي، علم القانون: ماهيته، مصادره، فلسفته وتطبيقه، ط/3، ص 387.

<sup>12</sup> مجمع اللغة العربية مصر، معجم القانون، 1420، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، ص 70.

يستنبط منه الحكم الشرعي. أما استخدام مصطلح التشريع في القانون يطلق على النصوص التي تضعها السلطة التشريعية، وهذا المعنى يعد التشريع مصدراً رسمياً وأصلياً للقاعدة القانونية المكتوبة.

### المبحث الثاني: طرق اختيار النائب البرلماني وشروطه

بعد الاطلاع على مجموعة من الدساتير لمجموعة من الدول المختلفة في أنظمتها الحاكمة (الملكية والجمهورية) والمختلفة في مرجعيتها الفكرية ومحيطها الإقليمي، والمقارنة بينها في طرق تكوين البرلمان والشروط التي يجب توفرها في النائب البرلماني، ولأغراض هذه الدراسة تم تقسيم المبحث لمطلبين الأول تناول طرق اختيار النائب والثاني تناول شروط النائب البرلماني.

#### المطلب الأول: طرق اختيار النائب البرلماني

بعد الاطلاع على مجموعة من الدساتير نجد أن هنالك ثلاثة طرق لتكوين البرلمان في الدولة، طريقة الانتخابات في تشكيل البرلمان وهي من الطرق الديمقراطية والتي تأخذ بها غالبية الدول التي تحكمها أنظمة ديمقراطية، وطريقة التعيين وهي طريقة متبعة لدى بعض الدول التي تسود فيه أنظمة ملكية في الغالب، وطريقة الجمع بين التعيين والانتخاب في تكوين البرلمان كما في الكويت وبريطانيا وغيرها من الدول.

#### الفرع الأول: الانتخابات (Elections)

تعد الانتخابات بمثابة الوسيلة الأساسية التي تؤهل الناس للمشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلداتهم، كما يعتبر الانتخاب حقاً أساسياً من حقوق الإنسان التي كافحت من أجلها الشعوب في جميع أنحاء العالم، ويعتبر حق الانتخاب في الدول الديمقراطية من أهم الممارسات السياسية، فهو وسيلة لنقل السلطة بطريقة سلمية من شخص إلى آخر، أو مجموعة إلى أخرى.

وكلمة الانتخاب في اللغة العربية مصدرها (نخب) ونخب انتخب الشيء اختاره، والنخبة ما اختاره منهم، ونخبة القوم خيارهم، والنخب النزاع والانتخاب الانتزاع والاختيار والانتقاء.<sup>13</sup> وفي الاصطلاح يعني (اختيار شخص من بين عدد من المرشحين ليكون نائباً يُمثّل الجماعة التي ينتمي إليها، وكثيراً ما يطلق على الانتخاب اسم (اقتراع).

والانتخاب بهذا المفهوم تعتبر من حقوق الإنسان التي نصت عليها المواثيق الدولية، حيث نص العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية على الآتي: (من حق المواطن أن ينتخب وينتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري الذي يتضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين).<sup>14</sup> ونص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على: (لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، أما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية).<sup>15</sup> كما نصت العديد من الدساتير على حق الانتخاب وصنفته من ضمن الحقوق الدستورية التي يتمتع بها المواطن، على سبيل المثال جاء النص في دستور العراق (للمواطنين، رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح).<sup>16</sup> وجاء النص في دستور جمهورية مصر العربية على الحق في الانتخاب وجعل منه واجب على المواطن وحق له (مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة بينها القانون).<sup>17</sup>

وبعد الاطلاع على الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2019م ووثيقة الحقوق في الفصل الرابع عشر من الوثيقة، وردت الإشارة للحق في المشاركة السياسية التي يتمتع بها المواطن دون أن يرد ذكر للوسيلة التي يستخدمها في ذلك، ويعتبر ذلك غموض في النص حيث لم ينص صراحة على الانتخاب كوسيلة للمشاركة السياسية تاركاً تنظيم هذا الحق للقانون، على الرغم من أن الوثيقة الدستورية تحكم فترة انتقالية تؤسس لحكم ديمقراطي كان ينبغي على المشرع النص صراحة على الحق في الانتخاب.

ومما تقدم يتضح لنا أن الانتخابات تعتبر واحدة من أهم الوسائل الديمقراطية التي تعبر عن الإرادة الشعبية في اختيار النواب البرلمانيين، كما اعتمدها الأنظمة الديمقراطية وسيلة أساسية للاختيار ونصت على ذلك كثير من الدساتير، ونشير لبعضها على سبيل المثال، دستور دولة الكويت (يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب).<sup>18</sup> ونص دستور جمهورية مصر العربية على (يتشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربع مائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر).<sup>19</sup> ونص دستور الجمهورية

<sup>13</sup> الأضاري، ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، الدار المصرية للتأليف والترجمة، ج2، ص649.

<sup>14</sup> المادة (25) العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية.

<sup>15</sup> المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

<sup>16</sup> المادة 20 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.

<sup>17</sup> المادة 87 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014م.

<sup>18</sup> المادة 80 من دستور دولة الكويت 1992.

<sup>19</sup> المادة 102 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014م.

التونسية على (يُنْتَخَب أعضاء مجلس نواب الشعب انتخاباً عاماً، حراً، مباشراً، سريعاً، نزيهاً، وشفافاً، وفق القانون الانتخابي).<sup>20</sup> كما ورد في دستور الولايات المتحدة الأمريكية "يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات، ويجب أن تتوفر في الناخبين في كل ولاية نفس المؤهلات التي يتوجب توفرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية، عدداً".<sup>21</sup> كما أتمت الانتخاب كطريق لاختيار مجلس العموم البريطاني (House of Commons of the United Kingdom).

### الفرع الثاني: التعيين (appointment)

التعيين يعتبر إجراء يأتي بعد اختيار الشخص لتقلد وظيفة عامة، ويكون بقرار من الشخص الذي يملك سلطة التعيين، لذلك يرتبط مصطلح التعيين بالاختيار عادة في شغل الوظيفة العامة، فالاختيار مرحلة تسبق التعيين بإتباع مجموعة من الإجراءات للتأكد من المؤهلات والقدرات والمهارات التي يمتلكها المتقدم لشغل الوظيفة العامة وبناء على ذلك يتم اختيار الشخص الأكفأ والأجدر للقيام بمهام الوظيفة.<sup>22</sup>

التعيين بهذا المفهوم يتم عادة في شغل الوظائف العامة بالخدمة المدنية، لكن تعيين النائب البرلماني له مفهوم وطبيعة مغايرة، فالاختيار الذي يقع على من يتقلد وظيفة نائب البرلماني عادة لا تنص الدساتير التي اعتمدت هذه الطريقة على إتباع إجراءات للاختيار، لكن نجد كثير منها حدد شروط يجب توافرها في من يتقلد هذه الوظيفة وهي قيد على صاحب السلطة في التعيين يجب أن يلتزم بها في اختياره للنواب البرلمانيين.

اعتمدت كثير من الدساتير أسلوب التعيين في اختيار نواب البرلمان في جميع الأنظمة (البرلمانية- الرئاسية- الملكية)، ونشير هنا إلى أن بعض الدساتير اعتمدت هذا الأسلوب لاختيار نسبة من عضوية البرلمان، وبعض الدساتير اعتمدت في كوسيلة لتشكيل البرلمان بشكل كامل، كما نجد بعض الدساتير تعتمد هذا الأسلوب على سبيل الدوام والظروف العادية ومنها من اعتمده في حالات الانتقال والشغور.

وتتناول في هذه الفقرة إشارات لبعض النصوص الدستورية التي اعتمدت هذه الطريقة لتعيين بعض الأعضاء من نواب البرلمان منها على سبيل المثال دستور الكويت ينص على: "يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء ويعضهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم".<sup>23</sup> كما نصت المادة (80) على: "يعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم".

ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية: "في حالة شغور مقعد أو أكثر بسبب الاستقالة أو سواها، خلال عطلة السلطة التشريعية لولاية ما، جاز للسلطة التنفيذية في تلك الولاية القيام بتعيينات مؤقتة يرثها يعقد الاجتماع التالي للمجلس التشريعي الذي يقوم عندئذ بملء المقاعد الشاغرة".<sup>24</sup>

اعتمدت التقاليد البرلمانية البريطانية مهد النظام البرلماني طريقة التعيين في مجلس اللوردات (The British House of Lords) حيث تبلغ عضوية هذا المجلس أكثر من (1200) عضو، ثمانمائة عضو يتقلدوا الوظيفة بالوراثة من طبقة النبلاء، ويمنح لقب لورد إلى أربعمئة عضو تقديراً لمجهوداتهم في ميادين الأعمال والخدمة المدنية أو أي ميادين أخرى. ويتم اختيار عشرين من رجال القضاء المتميزين أعضاء في المجلس. وبالتالي يكون كل أعضاء المجلس قد تم اختيارهم بطريقة (الوراثة أو التعيين)، لكن هذا المجلس لا يشكل برلمان المملكة المتحدة وحده وإنما يشاركه في ذلك مجلس العموم صاحب العضوية المنتخبة بالكامل.<sup>25</sup>

ومن الدساتير والأنظمة التي اعتمدت التعيين كطريقة لاختيار كامل أعضاء المجلس والبرلمان نظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية، حيث نص على: "يتكون مجلس الشورى من رئيس ومائة وخمسين عضو، يختارهم الملك من أهل العلم والاختصاص، وتحدد حقوق الأعضاء وواجباتهم وكافة شؤونهم بأمر ملكي".<sup>26</sup>

وبعد الاطلاع على الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان نجدها أيضاً اعتمدت أسلوب التعيين، حيث نصت على: "المجلس التشريعي الانتقالي سلطة تشريعية مستقلة لا يجوز حلها ولا تتجاوز عضويته الثلاثمائة عضو" كما نصت فقرة أخرى على: "يتكون المجلس التشريعي الانتقالي بنسبة 67% ممن تختارهم قوى إعلان الحرية والتغيير، ونسبة 33% للقوى الأخرى غير الموقعة على إعلان الحرية والتغيير والتي يتم تسميتها وتحديد نسبة مشاركة كل منها بالتشاور بين قوى إعلان الحرية والتغيير والأعضاء العسكريين في مجلس السيادة".<sup>27</sup>

<sup>20</sup> المادة 55 من الدستور الجمهورية التونسية لسنة 2014م.

<sup>21</sup> الفقرة الثانية من المادة رقم (1) من الدستور الأمريكي

<sup>22</sup> جرجون، إيهاب عبد الله، 2009، واقع سياسات الاختيار والتعيين في الوظائف الإدارية، (رسالة علمية لاستكمال متطلبات الماجستير في إدارة الأعمال)، عمادة الدراسات العليا، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، ص 8.

<sup>23</sup> المادة 56 من دستور دولة الكويت لسنة 1992.

<sup>24</sup> الفقرة الثانية من المادة الأولى، دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة (1789م) تعديل (1992)

<sup>25</sup> الشبي، محمد لطفي ذكريا، النظام البرلماني- البرلمان الانجليزي نموذجاً، جامعة القاهرة، 2009، ص5.

<sup>26</sup> المادة الثالثة من نظام مجلس الشورى لسنة 1412.

<sup>27</sup> المادة 24 من الوثيقة الدستورية للفترة الانتقالية- جمهورية السودان لسنة 2019م.

## المطلب الثاني: شروط النائب البرلماني

تناول البحث شروط النائب البرلماني وذلك بعد الاطلاع على عدد من الدساتير العربية الأجنبية، ولأهمية شروط النائب البرلماني في عملية الاختيار، وما لها من أثر مباشر على أداء النائب البرلماني داخل قبة البرلمان في ممارسة دوره التشريعي، ابتداءً من تقديم المقترحات الخاصة بالتشريعات والمشاركة في صياغتها ومناقشتها وأجازتها، وهذا ما يتطلب مقدرات يجب أن تتوفر في النائب البرلماني، حتى يتمكن من ممارسة مهامه وصلاحياته البرلمانية على وجه يحقق جودة التشريعات من ناحية موضوعية وإجرائية، واستقلالية النائب البرلماني في إبداء الرأي والمناقشة حول ما يطرح من تشريعات. وبعد مطالعة عدد من الدساتير نجد أنها حددت شروط لا بد من توافرها لانتخاب أو اختيار النائب البرلماني، أغلب الشروط التي وردت تتعلق بالعمر والمستوى التعليمي والزاهة وعدم الإدانة في جريمة سابقة، ومنها ما يتعلق بالجنسية وشروط أخرى. لكن من المهم التركيز على الشروط المتعلقة بالمستوى التعليمي والعمر، لاعتبار ما لهذه الشروط من أثر كبير في أداء النائب البرلماني، يجب أن يتوفر الحد الأدنى وهو الإلمام بالقراءة والكتابة والخبرات الحياتية والسياسية المتراكمة للنائب، حتى يتمكن من الإلمام بالمهام البرلمانية ويعبر عن رأيه باستقلاليته بعيداً عن التأثير من أي جهة سياسية أو حكومية. ويمكن أن نشير لبعض النصوص التي تناولت شروط النائب البرلماني، على سبيل المثال في حالتي الاختيار والانتخاب. ففي الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2019م تعديل سنة 2020م اعتمدت الاختيار كوسيلة لتكوين المجلس التشريعي، وتم توزيع المقاعد البرلمانية بالنسب المئوية بين القوى السياسية.<sup>28</sup> وفيما يتعلق بالشروط نصت الوثيقة على شرط الجنسية أن تكون بالملاد، ونصت على شرط الزاهة والكفاءة وعدم الإدانة في جريمة، والإلمام بالقراءة والكتابة.<sup>29</sup> وتعليقاً على الشروط الواردة في نص المادة (26) من الوثيقة نرى أنها تساهلت فيما يتعلق بشروطي العمر والمؤهل، عندما اعتمدت سن (واحد وعشرون عاماً) يرى الباحث أنها لا تؤهل النائب البرلماني لاكتساب مؤهلات وخبرات سياسية كافية لممارسة مهامه، كما شرط الإلمام بالقراءة والكتابة فقط دون تحديد مؤهل علمي أو أكاديمي لا يتناسب مع تعقيدات المهام البرلمانية.

وبالاطلاع على دساتير أخرى اعتمدت الاختيار كوسيلة لتكوين المجالس التشريعية يمكن الإشارة للدستور الكويتي، حيث نصت المادة (80) على اعتماد الوزراء كأعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم، ونصت المادة (56) على أن أمير الكويت هو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم، فيما يتعلق بالشروط وردت في المادة (82) حيث اعتمدت شرط الجنسية الأصلية، والعمر ثلاثون سنة ميلادية، وفيما يتعلق بالمستوى التعليمي اعتمد الدستور شرط إجادة قراءة اللغة العربية وكتابتها فقط، وهذا يتفق مع الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان في عدم اشتراط مؤهل علمي محدد.<sup>30</sup> ومن الأنظمة التي اعتمدت الاختيار أيضاً نظام مجلس الشورى السعودي الذي اعتمد في المادة الرابعة منه ثلاثة شروط فقط الجنسية الأصل والصلاح والكفاية العمر، دون تحديد أي مؤهل علمي.<sup>31</sup>

مما تقدم يمكن أن نقول طريقة تكوين البرلمان عن طريق التعيين يمكن أن ينتج عنها برلمان يتمتع الأعضاء فيه بكفاءة عالية ومقدرات علمية وخبرات إذا أحسنت السلطة صاحبة الصلاحية في التعيين الاختيار، وعلى سبيل المثال نشير لمجلس الشورى السعودي في دورته الحالية، حيث نجد غالب عضوية المجلس ممن يحملون درجة الدكتوراه. لكن لهذه الطريقة عيوبها حيث لا يتمتع فيها العضو بالاستقلالية عن الجهة صاحبة الصلاحية في التعيين وغالباً ما يكون رئيس الدولة، كما طريقة التعيين يمكن أن تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، عندما يكون صاحب الصلاحية رئيس الدولة. كما يمكن الإشارة أيضاً لمجلس اللوردات البريطاني كنموذج للبرلمان التي اعتمدت الاختيار لأعضائها، وهم (النبلاء بالمراث والنبلاء بالاختيار) وإن كان مجلس اللوردات يلعب دور ثانوي في عمل البرلمان البريطاني، إذ الدور الأكبر يلعبه (مجلس العموم المنتخب) نجد النبلاء بالاختيار عبارة عن كفاءات وخبرات في مجالات مختلفة، تم اختيارهم تقديراً لمجهوداتهم وتميزهم، عليه يمكن أن تتوفر لديهم مؤهلات وخبرات أكثر من النبلاء بالمراث. فيما يلي نتناول بعض الشروط الواردة في الدساتير العربية الأجنبية التي اعتمدت طريقة الانتخاب كوسيلة لاختيار نواب البرلمان، على سبيل المثال نشير لدستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014م تعديل 2019م، حيث نصت المادة (20) على اعتماد الانتخاب السري هي الوسيلة لتكوين مجلس النواب، واعتمدت ذات المادة شرطية المؤهل والعمر، بالنسبة للمؤهل اعتمدت شهادة التعليم الأساسي والعمر (خمس وعشرون سنة ميلادية).<sup>32</sup> كما نشير أيضاً إلى دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014م حيث نصت المادة (55) على الانتخاب كوسيلة لتكوين مجلس النواب، ونص ذات الدستور على: "لكل ناخب تونسي بلغ سن ثلاثاً وعشرين سنة الحق في أن يترشح للمجلس النواب دون ذكر أي شروط أخرى".<sup>33</sup> ومن الدساتير الأجنبية التي اعتمدت الانتخاب كوسيلة لتكوين مجلس النواب دستور دولة نيجيريا لسنة 1999م، نصت المادة (65) على اعتماد شروط الجنسية والعمر والمؤهل الحد الأدنى الحصول على الشهادة المدرسية.

Subject to the provisions of section 66 of this Constitution, a person shall be qualified for election as a member of:

(a) the Senate, if he is a citizen of Nigeria and has attained the age of 35 years; and

<sup>28</sup> المادة 24 من الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2019م تعديل سنة 2020م.

<sup>29</sup> المادة 26 من الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان لسنة 2019م تعديل سنة 2020م.

<sup>30</sup> المادة 56-80-82 من دستور دولة الكويت.

<sup>31</sup> المادة الرابعة من نظام مجلس الشورى السعودي.

<sup>32</sup> المادة 20 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014م.

<sup>33</sup> المادة 53-55 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014م.

- (b) the House of Representatives, if he is a citizen of Nigeria and has attained the age of 30 years;  
 (2) A person shall be qualified for election under subsection (1) of this section if:  
 (a) he has been educated up to at least School Certificate level or its equivalent; and  
 (b) he is a member of a political party and is sponsored by that party.

وخلاصة القول في هذا المطلب يمكن أن نقول اتفقت الدساتير في مسألة وضع شروط للنائب البرلماني، كما اتفقت في كثير من الشروط المتعلقة بالعمر والجنسية الأصلية واختلفت في المؤهل المطلوب منها ما اكتفى بحد الإمام بالقراءة والكتابة ومنها ما وضع كشرط الحد الأدنى الحصول على شهادة التعليم الأساسي. وفي الختام يرى الباحث أن وظيفة النائب البرلماني هي تمثيل ناخبين الدائرة البرلمانية في برلمان الدولة، ولذلك يجب أن تنص الدساتير والأنظمة الانتخابية على شروط ومؤهلات وخبرات يجب أن تتوفر لدى المرشح لهذه الوظيفة، وإخضاع عملية الاختيار لمعايير دقيقة تضمن اختيار الأكفأ والأجدر.

### المبحث الثالث: طريقة اختيار النائب البرلماني وأثرها على جودة التشريعات

جودة التشريعات تكون في الإجراءات التي تحكم عملية سنّها في جميع المراحل بداية من مرحلة الاقتراح ونهاية بمرحلة النشر والنفذ. كما تحدد جودة التشريعات من الناحية الموضوعية بمدى تعبيرها عن النظام الاجتماعي والقيم والمبادئ السائدة في المجتمع، وتقديمها للحلول القانونية الناجحة، مع الموازنة بين تحقيق المصلحة العامة وحماية المصالح الخاصة، دون مخالفة الدستور والإطار القانوني العام للدولة. وتكمن أيضاً جودة التشريعات في الصياغة التي تحدد بمدى وضوح القواعد التشريعية واتسامها بالشمولية للموضوع والسهولة والوضوح في المفردات والدقة في المعاني والمقاصد.

#### المطلب الأول: طريقة الاختيار النائب البرلماني وأثرها على الجودة الإجرائية للتشريعات

يقصد بإجراءات العملية التشريعية: مجموعة الإجراءات التي ينص الدستور أو الأنظمة واللوائح الخاصة بالسلطة التشريعية على إتباعها في سن التشريعات، ابتداء من مرحلة الاقتراح حتى نشر القانون في الجريدة الرسمية. تتحقق الجودة الإجرائية للعملية التشريعية في شقين، الشق الأول في النصوص الدستورية والقوانين المنظمة لعمل السلطة التشريعية يجب أن تنص على ضمانات إجرائية كافية للسلطة التشريعية، تضمن استقلاليتها في ممارسة اختصاصها في سن التشريعات. الشق الثاني وهو تطبيق الإجراءات التي ينص عليها الدستور والقانون من قبل السلطة التشريعية، ونحن هنا لا نقصد التطبيق الشكلي للإجراءات، حيث لا معنى لتطبيقها إذا أفرغنا النصوص من معانيها، عندما تتشدد الدساتير والقوانين في الإجراءات الخاصة بإجازة التشريعات الهدف الأساسي من وراء ذلك سن تشريعات (جيدة)، على سبيل المثال إذا نص الدستور أو القانون الداخلي للبرلمان على منح الفرصة لكتلة النواب المعارضة في تقديم مقترحات ومبادرات وحلول بديلة لما تقدمه الحكومة والكتلة التي تدعمها في البرلمان، يجب النظر في مقترحات الكتلة المعارضة وما تقدمه من بدائل بموضوعية.

مما تقدم ينبغي عدم استغلال الأغلبية الميكانيكية في البرلمانات، للانحراف بالعملية التشريعية وتوجيهها بطريقة مشوهة تنتج عنها قوانين معيبة، حجة أن البرلمان منتخب لا تعني سيطرة الأغلبية على توجيه العملية التشريعية، نعم الانتخابات هي وسيلة ومؤشر للديمقراطية لكنها في أحيان كثيرة لا تعني إهدار حقوق الأقلية.

بالنظر لجميع الدساتير والأنظمة نجد أنها نصت على الإجراءات المنظمة للعملية التشريعية ونجد كل البرلمانات من ناحية شكلية تلتزم بتلك الإجراءات، لكن مما لا شك فيه تتأثر العملية التشريعية بطريقة تشكيل البرلمان والأغلبية السياسية للمقاعد البرلمانية، كما لطريقة تشكيل البرلمان (تعيين-انتخاب) أثر كبير في عملية إقرار التشريعات.

البرلمانات التي يتم تشكيلها بطريقة التعيين قد تتأثر بطبيعة الدولة ونظام الحكم فيها، ففي الدول التي تحكمها الأنظمة الملكية والنظم الديكتاتورية، على الرغم من توفر النصوص التي تحكم طريقة تشكيل المجلس التشريعي وحله وشروط العضوية وتمثيل كافة مكونات الشعب وعزل الأعضاء والنص على استقلال البرلمان من الناحية الشكلية، لكن من الناحية العملية يتأثر دور النائب البرلماني بطبيعة النظام الحاكم، على سبيل المثال قد يتحيز دوره التشريعي لصالح جهة السلطة المستبدة بالحكم، وبالتالي تشكيل البرلمان عن طريق التعيين يعد من المعوقات الأساسية للبرلمان في ممارسة سيادته على إجازة التشريعات.<sup>34</sup>

ومن المؤكد أيضاً طريقة الانتخابات في تشكيل البرلمانات هي من الوسائل الديمقراطية، كما تعد الضامن لقيام برلمان ذي صفة تمثيلية واسعة، وتعزز من شرعية السلطة التشريعية وتضمن استقلالها عن السلطة التنفيذية، وتعزز من مسؤولية النائب البرلماني تجاه ناخبه، لما في الانتخابات من منافسة بين الأحزاب في كسب المقاعد، وهي التي تحشد وتشجع الناخبين على المشاركة في الانتخابات وتعمل على خلق تعددية داخل البرلمان تمثل الحكومة والمعارضة وجميع الأقليات، كل ذلك لا يتحقق إلا بضمان انتخابات نزيهة وشفافة.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> مركز جنيف للرقابة على القوات المسلحة- البرلمانات الأدوار والمسؤوليات في الحكم الرشيد ص 8.

<sup>35</sup> د. عوض، طالب، 2014، الأنظمة الانتخابية العربية (خصائص ومستجدات)- أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي- القاهرة، ص 110.



جودة التشريع من الناحية الإجرائية تتأثر بطريقة اختيار النائب في مرحلة مناقشة التشريع وإجازته من قبل البرلمان، وهي من أهم مراحل إصداره التي يظهر فيها دور النائب البرلماني بوضوح، التشريعات الجيدة من الناحية الإجرائية هي التي تتاح فيها الفرصة الكافية للبرلمان في مناقشتها وتمنح فيها الفرصة لجميع مكونات البرلمان والكتل المكونة له. في هذه المرحلة ينبغي أن يتخلى النائب البرلماني المصالح السياسية الضيقة الخاصة بحزبه السياسي ويتجرد في ممارسة مهامه البرلمانية عن أي انتماء سياسي، ويتحلى بالموضوعية بالنظر لأهداف التشريع ودوره في تحقيق الضبط القانوني للدولة والمجتمع والنظام العام والمصلحة العامة.

ويمكن أن نخلص في هذا المطلب إلى أن الضامن الأساسي لجودة العملية التشريعية من الناحية الإجرائية تتمثل في النصوص التي تحكم عمل السلطة التشريعية وإجراءات إجازة التشريع بالإضافة للنصوص التي تضمن استقلالية البرلمان عن السلطة التنفيذية ورئيس الدولة، وهذا يتحقق في البرلمانات التي يتم تشكيلها بطريقة الانتخابات في تقدير الباحث بنسبة أفضل من البرلمانات التي يتم تشكيلها عن طريقة التعيين.

#### المطلب الثاني: طريقة الاختيار وأثرها على الجودة الموضوعية للتشريعات

نقصد بالجودة الموضوعية للتشريع، أن يصدر مستمداً قواعده من مصادر تعبر النظام الاجتماعي والقيم والمبادئ السائدة في المجتمع ومحققاً لأهدافه في معالجة الظاهرة الاجتماعية التي صدر من أجلها، مع احتكام السلطة التشريعية في سنه للمؤشرات الموضوعية في مراعاة المصلحة العامة للمجتمع والخاصة للأفراد والظروف الاقتصادية والاجتماعية بعيداً عن الاختلافات الفكرية والسياسية ومتفقاً مع الإطار القانوني العام للدولة والقواعد الدستورية.

ولما كانت جودة الموضوعية للتشريع تتعلق بالآثار الاجتماعية التي تترتب على معالجة الظاهرة الاجتماعية محل القانون، لذلك كانت مؤشرات جودته مرتبط بتطبيق التشريع ونفاذه على أرض الواقع وبعد مرور فترة كافية وإجراء دراسات وقياس مدى كفاءة التشريع في معالجة الظاهرة الاجتماعية.<sup>36</sup> وبما أن القاعدة القانونية توصف بأنها قاعدة اجتماعية وتمتص هذه الخاصية، إذ لا يمكن تصورها إلا داخل الجماعة أو المجتمع، حيث تظهر الحاجة إلى تنظيم علاقات أفراد هذه الجماعة بعضهم ببعض، وضبط هذه العلاقات وإخضاعها للقيود والمبادئ التي ترمي لتحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة للأفراد والمصلحة العامة للمجتمع. ويترتب على ذلك أن القانون بمثابة مرآة تعكس صورة المجتمع لذلك القاعدة القانونية تختلف باختلاف الزمان والمكان وتتطور بتطوره وتتغير بتغيره تبعاً لكل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.<sup>37</sup> لكل ذلك كان لابد للمشرع من وضع آلية لقياس المنافع والتكاليف الخاصة بالتشريعات قبل إصدارها، وتمثل هذه الآلية في القيام بمجموعة عمليات فنية واستشارية وحوارية، إذا ما طبقت بموضوعية وشمولية ستساعد المشرع على استشراف الآثار النهائية والواقعية لتطبيق التشريعات قبل إصدارها.<sup>38</sup>

وبالنظر لدور النائب البرلماني التشريعي داخل قبة البرلمان نجدته يتعلق بمرحلتين (الاقتراح والإقرار) ومن المسلم به في جميع الأنظمة يمنح حق اقتراح التشريع للسلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن الناحية العملية نجد السلطة التنفيذية هي التي تمارس هذا الحق بصفة أساسية لعدة اعتبارات، منها اعتبار أن السلطة التنفيذية هي المعنية بتنفيذ التشريعات وإدارة الدولة ومرافقتها، وهي السلطة القائمة على حفظ النظام، فهي غالباً ما تكون الأدرى بالحاجة للتشريع. مع ذلك تملك السلطة التشريعية حق تقديم المبادرات التشريعية، وفي أغلب الدساتير والأنظمة هذا الحق في ممارسته مقيد بشرط أن يدفع باقتراح التشريع عدد من النواب، إذ لا يملك نائب برلماني منفرداً الحق في تقديم مقترح لتشريع، هذا فيما يتعلق بمرحلة الاقتراح. أما مرحلة الإقرار فهي مرحلة تخص السلطة التشريعية ويشارك فيها جميع النواب، وفي هذه المرحلة يقوم النائب البرلماني بدور كبير في مناقشة التشريع بكل جوانبه.

وعلى الرغم من الدور الكبير للنائب البرلماني في عملية سن التشريع، يمكن القول أن التشريعات من ناحية موضوعية تميل إلى أنها عمل فني، ويمكن أن يتعلق التشريع بمعالجة قضايا (اقتصادية، اجتماعية، إدارية، علمية، ثقافية) وغيرها من القضايا التي لا يكون للنائب البرلماني الإلمام بكل جوانبها، لكن هذا لا ينقص من دور البرلمان كمؤسسة أو كأفراد (نواب برلمانيين) في أن يسن تشريعاً محققاً لأهدافه، ومرتباً لآثاره الإيجابية في معالجة الظاهرة أو القضية أو المشكلة محل التشريع، حيث جرت العادة أن تشكل دائرة فنية متخصصة داخل البرلمان (دائرة التشريع) تحال لها المبادرات والمقترحات التشريعية لدراستها من الناحية الموضوعية والشكلية، كما للجان الأخرى المتخصصة داخل البرلمان دور كبير في دراسة التشريعات قبل طرحها للهيئة البرلمانية. كما تنص غالب الدساتير على حق البرلمان في الاستعانة بخبراء في مناقشة التشريعات.

ويمكن أن نقول قرار النائب البرلماني يكون بعد مناقشة التشريعات والاطلاع على المذكرات الإيضاحية، ومناقشة الخبراء، والاستماع لرأي اللجان المتخصصة للتشكل لديه الفكرة عن القضية أو الظاهرة أو المشكلة مكان التشريع، وعلى ضوء ذلك يتخذ قراره في التصويت بإقرار التشريع أو رفضه.

<sup>36</sup> د. عبد الرزاق، كريم السيد، 2012، قياس أثر التشريعات، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مصر، ص 19.

<sup>37</sup> د. النية، بشرى، المدخل لدراسة العلوم القانونية-جامعة فأس- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2016، ص 8.

<sup>38</sup> د. عبد الرزاق، كريم السيد، قياس أثر التشريعات، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، مصدر سابق، ص 19.

وهنا تظهر أيضاً قدرات النائب البرلماني وخبراته ومؤهلاته التي تمكنه من القيام بدوره وممارسة مهامه المتعلقة بتقديم مقترحات تشريعية أو إقرار المقترحات المقدمة للبرلمان، غياب القدرات الشخصية الخاصة بالنائب تضعف أدائه وتعتبر من التحديات الكبرى التي تواجه المؤسسات التشريعية في إقرار وصياغة وتصميم تشريعات فعالة وجيدة.<sup>39</sup>

مما تقدم يمكننا أن نقول ما يحدد كفاءة النائب البرلماني شروط النائب البرلماني الواردة في الدستور وكذلك طريقة اختياره، فيما يتعلق بالشروط نجد أغلب الدساتير التي أخذت بطريقة التعيين أو الاختيار، لا تشترط حصول النائب البرلماني على مؤهل علي معين وكل الدساتير أكتفت بشرط الحد الأدنى (شهادة التعليم الأساسي أو إجادة القراءة والكتابة فقط). وفي تقدير الباحث يعتبر هذا من أهم أسباب ضعف المؤسسة البرلمانية خاصة في الدول التي لم تبلغ مرحلة الممارسة الديمقراطية الكاملة، وكثيراً ما نجد الاختيار والانتخاب يبني على أساس الثقل الاجتماعي لشخصية النائب كعامل أساسي ليس نتيجة لمقدرات النائب البرلماني وكفاءته الشخصية.

ويمكن أيضاً أن نقول جودة التشريع من الناحية الموضوعية تتعلق بصورة أساسية باستقلالية النائب وتخليه عن كافة القيود السياسية والحزبية الضيقة والولاء للأيدولوجيا السياسية والفكرية ولجهة الاختيار سواء كان ذلك جمهور الناخبين في دائرته أو أي جهة أخرى، ويتحلى النائب البرلماني بالنظرة الموضوعية للتشريع وتحقيقه للمصلحة الاجتماعية لمعالجة المشكلة محل التشريع.

#### المطلب الثالث: طريقة الاختيار وأثرها على جودة صياغة التشريعات

نقصد بجودة صياغة التشريع "إخراج قواعد التشريع وتوصيل فكرته وموضوعه للمخاطبين به بشكل سلس لا لبس فيه، وأن تتسم عبارات القواعد القانونية فيه بالشمولية للموضوع والسهولة والوضوح في المفردات والدقة في المعاني والمقاصد"<sup>40</sup> مما تقدم يمكن أن تقاس جودة التشريعات في الدولة الحديثة بمدى وضوح القواعد التشريعية وتوافقها مع الدستور، وهذا الأمر لا يمكن تحقيقه إلا من خلال خلق منظومة متكاملة الملامح والأطر تقوم على أساس ضبط إيقاع سن وإنشاء القواعد القانونية، وتنظيم مسارها دون عوائق أو عقبات تعطل مسيرتها، أو تنقص من كفاءتها وذلك ضمن سياسة عامة تشريعية تراعي تحقيق المصلحة العليا للدولة. كما يعد التشريع الجيد أداة لدعم الإدارة الرشيدة وتعزيزها، وذلك من خلال ترسيخ القواعد القانونية كأداة للوصول إلى التنمية المستدامة والمحافظة على مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون. وفي المقابل نجد أن الصياغة التشريعية المعيبة قد تسهم في عرقلة جهود الدولة نحو تطبيق الإدارة الرشيدة بسبب ضعف القواعد القانونية في صياغتها والتعبير عنها بوضوح ودقة تجعلها منسجمة مع الإطار القانوني العام للدولة والدستور.<sup>41</sup>

صياغة قواعد التشريع بصورة واضحة ودقيقة وواقعية عمل فني يحتاج لمهارة وقدرة عالية ومعرفة شاملة في علم القانون وأصوله واللغة وقواعدها، وأن تكون الجهة المكلفة ملزمة بالقانون وتطوره ومدركة للظروف والزمان والمكان والبيئة، حتى تكون قادرة على بنا الافتراضات القانونية التي ستعكس حتماً على مشروع القانون المراد إصداره، وذلك باستخدام عبارات ومفردات تساعد على تطبيق القانون من الناحية العملية وتستوعب وقائع الحياة من خلال قوالب تشريعية تحقق السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة.<sup>42</sup> لذلك تتولى مهمة صياغة التشريعات عادةً هيئات متخصصة في بناء القواعد القانونية وصياغتها، على سبيل المثال تتولى وزارة العدل السودانية بواسطة إدارة التشريع صياغة مشروعات القوانين إذا كان مشروع القانون مقدم من الحكومة، وتتولى دائرة التشريع بالبرلمان مراجعة مشروع القانون والتدقيق فيه من حيث الصياغة.

يجب أن لا يعهد بالصياغة التشريعية إلى جهة واحدة أو مؤسسة واحدة دون غيرها العمل على صياغة مشروع القانون، ويعد من المهم جداً تدقيق القانون وضبط صياغته في مرحلتي الاقتراح والإقرار، فيجب أن يكون للسلطة التنفيذية جهاز متخصص للعمل على الصياغة التشريعية، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التشريعية يجب أن يتوفر فيها جهاز أو مؤسسة تعنى بالصياغة التشريعية، وهذا يقتضي أن تتوفر كوادر بشرية مناسبة تضمن تحقيق فعالية الهيئات التشريعية وتؤهّلها لإنجاز المهام المنوطة بها على الوجه الذي يضمن الإسهام في بناء النظام القانوني للدولة، بصورة تحقق معايير الجودة المطلوبة في الصياغة الجيدة وخلو التشريعات من الأخطاء والغموض والتعارض.

وبعد الاطلاع على طرق تشكيل البرلمان على الوجه السابق، سواء كان بالتعيين أو الانتخاب وشروط النائب البرلماني الواردة في الدساتير، حيث لا يشترط في النائب البرلماني أن تتوفر لديه مؤهلات أو قدرات أو مهارات تجعله قادراً على صياغة القواعد القانونية، على الرغم من ذلك لا يمكن إنكار دور النائب البرلماني في مراجعة مشروع القانون أثناء إقراره وتدقيق قواعده وضبطها. فمن المعلوم تقدم مشروعات القوانين مصحوبة بمذكرة إيضاحية، تشتمل على ملخص يبين الأسباب التي دعت لاستحداث القانون وأهداف القانون والغاية المبتغاة منه تأثيره على الأوضاع الاقتصادية والسياسية

<sup>39</sup> مركز جنيف للرقابة على القوات المسلحة- البرلمانات الأدوار والمسؤوليات في الحكم الرشيد ص 8.

<sup>40</sup> د. المرشد، سعود بن عبد العزيز، 2013، الصياغة القانونية بين الاختصاص والاجتهاد مجلة دبي القانونية، تصدر عن النيابة العامة، العدد 23، ص 33.

<sup>41</sup> د. نصرأوين ليث كمال، 2017، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية السنة الخامسة، ص 383.

<sup>42</sup> المصدر السابق، ص 389.

والاجتماعية، بالإضافة لأبرز السمات العامة للقانون وخصائصه، بهدف تبسيط فكرة القانون للنواب البرلمانيين، وتعتبر مصدر استرشادي للقانون ينتهي دورها بإصداره.

صياغة التشريع تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العوامل والمعايير المنطقية تتمثل في الظروف التي تحيط بالأفراد وحياتهم الاجتماعية والتقسيم الجغرافي لتواجدهم داخل إقليم الدولة والحالة الاقتصادية والاجتماعية ومجموعة الأعراف والتقاليد والمبادئ والقيم لجميع مكونات الشعب، كل ذلك يقتضي أن يكون البرلمان ممثلاً للشعب ولجميع مكوناته، ويكون القرار التشريعي مستنداً في الأساس على أخذ رأي الجميع في مشروع القانون لا الأغلبية الميكانيكية التي تدين بالولاء السياسي لحزب أو تحالف لمجموعة من الكتل البرلمانية.

النائب البرلماني يقع عليه واجب أخلاقي عند القيام بمهامه في أقرار القانون داخل البرلمان فيجب أن يتخلى عن الولاء الحزبي أو السياسي أو الجهوي أو الشخصي لجهة الانتخاب أو التعيين، ومن الواجبات الأخلاقية التي تقع على عاتق النائب البرلماني الإطلاع على نص مشروع القانون والمذكرة الإيضاحية من أجل الإلمام بكافة الحقائق والجوانب المتعلقة بالقانون والآثار المترتبة عليه، ويتأكد من الكلمات والعبارات المستخدمة في أنها بسيطة وواضحة ومتفقة مع قواعد اللغة، ومن الواجب عليه أيضاً أن يتأكد من قواعد مشروع القانون أنها حيادية وعامة ومجردة وخالية من أي غموض ولبس، أو تعارض مع أي تشريع آخر من نفس الدرجة أو أعلى منه، أو أنها تتضمن اعتداءً أم مساساً بالحريات والحقوق العامة.

ويمكن أن نقول الأصل أن لا يتأثر النائب البرلماني بجهة تعيينه أو انتخابه في القيام بمهمته في إقرار القانون، وتأكيداً لذلك المبدأ نجد كثير من الدساتير تنص على الحصانة البرلمانية للنائب البرلماني، التي تمكنه من القيام بواجبه باستقلالية دون أن تترتب على ما يقوم أية مسؤولية. لكن تبقى احتمالية تأثر النائب البرلماني في اختياره عن طريق التعيين بجهة التعيين أكبر من احتمالية تأثره بالولاء الحزبي أو الناخبين، كما أن البرلمان الذي يتم تشكيله بالتعيين قد لا يمثل جميع مكونات الشعب فكرياً وثقافياً وجغرافياً، فيما تزيد احتمالية تمثيل البرلمان المنتخب للشعب.

### الخاتمة:

وفي خاتمة هذه الورقة توصل الباحث لمجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها في الآتي:

#### أولاً: النتائج:

- تكفل المواثيق الدولية حق المشاركة السياسية للشعوب في إدارة الشؤون العامة، لذلك كفلت دساتير غالب الدول الحق في الانتخاب والترشح لعضوية البرلمان.
- تشكيل البرلمان كلياً أو جزئياً عن طريق التعيين، يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة الشعب، وهذا ما يضعف استقلال وسيادة البرلمان في ممارسة سلطته في إقرار التشريعات.
- استخدام الأغلبية الميكانيكية من القوى السياسية والكتل البرلمانية في أقرار التشريعات، دون النظر في المقترحات والمبادرات التي تقدمها كتلة المعارضة بموضوعية، قد يضعف من مؤشرات جودة النظام التشريعي للدولة.
- البرلمان الذي يتشكل عن طريق الانتخاب تكون له صفة تمثيلية واسعة، ويتمتع فيه النائب بقدر من الاستقلالية في إقرار التشريعات.

#### ثانياً: التوصيات:

- على النواب البرلمانيين إدراك جسامه مهمتهم في إقرار التشريع، وأن يتحملوا مسؤوليتهم الأخلاقية في مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها دون تأثر من أية جهة، حكومية أو سياسية أو فكرية.
- على النواب البرلمانيين النظر بموضوعية وتجرد لمشروعات القوانين والإطلاع على المذكرات الإيضاحية المرفقة، والاستعانة بمناقشة الخبراء والجهات المخاطبة بالتشريع.
- إتاحة الفرصة الكافية للنواب البرلمانيين في مناقشة مشروعات القانون، وتمكين الكتل البرلمانية المعارضة من مناقشة مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وتقديم المشروعات والمقترحات البديلة.

### المراجع:

#### أولاً: المراجع والكتب:

1. إدريس، عبد الله عبد الرحيم إدريس. (2006). *إدارة الجودة الشاملة*. ط1. منشورات جامعة السودان المفتوحة. الخرطوم. السودان.
2. إسماعيل، حماد الجوهري. معجم الصحاح. ط2. دار العلم للملايين. بيروت. لبنان.
3. الأنصاري، ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم. *لسان العرب*. ج2. الدار المصرية للتأليف والترجمة.
4. أنيس، إبراهيم منتصر. عبد الحلیم، الصوالحي. عطية، أحمد محمد خلف الله (2004). *المعجم الوسيط*. ط4. مجمع اللغة العربية. مكتبة الشروق.
5. الزحيلي، محمد. (1436). *الإعجاز القرآني في التشريع الإسلامي*. ط3، دار ابن كثير، بيروت، لبنان.

6. الزمخشري، أبي القاسم جار الله محمود بن عمر. (1998-1419). *أساس البلاغة*. ط1. دار الكتب العلمية. بيروت. لبنان.
7. الشيعي، محمد لطفي ذكريا. (2009) *النظام البرلماني- البرلمان الانجليزي نموذجاً*. جامعة القاهرة.
8. مركز جنيف للرقابة على القوات المسلحة. ديكاف. *البرلمانات الأدوار والمسؤوليات في الحكم الرشيد*.
9. مسعود، جبران. (1992). *الرائد-معجم لغوي عصري*. ط7. دار العلم للملايين. بيروت. لبنان.
10. المكاوي، رجاء ناجي. *علم القانون: ماهيته، مصادره، فلسفته وتطبيقه*. ط3. الدار المصرية للتأليف والترجمة.
11. النية، بشرى. (2016). *المدخل لدراسة العلوم القانونية*. جامعة فأس. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية.

#### ثانياً: الرسائل العلمية:

1. جرجون، إيهاب عبد الله (2009). *واقع سياسات الاختيار والتعيين في الوظائف الإدارية*. (رسالة علمية لاستكمال متطلبات الماجستير في إدارة الأعمال. كلية التجارة. عمادة الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية. غزة.
2. عبد الرزاق، كريم السيد. (2012). *قياس أثر التشريعات*، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية. جامعة القاهرة. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مصر.
3. المصري، عبد الكريم حسن عبد الكريم (2017). *متطلبات ومعوقات تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن*. رسالة ماجستير في العلوم السياسية. كلية الآداب، جامعة الشرق الأوسط.

#### ثالثاً: الأبحاث:

1. أويدير، بن سيدي أحمد محند. عبد العزيز، عبادة. (2018). *الجودة في التشريع الجزائري والنظريات العلمية ومعايير أيزو 9000-قراءة تحليلية مقارنة*. مجلة التنمية البشرية.
2. العتيبي، سعد بن مطر المرشدي (1435). *مصطلح (التشريع) ومشتقاته في الاستعمال الحقوقي*. مجلة الأصول والنوازل: (12).
3. عوض، طالب (2014). *الأنظمة الانتخابية العربية (خصائص ومستجدات)* - أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي. القاهرة.
4. المريشد، سعود بن عبد العزيز (2013). *الصياغة القانونية بين الاختصاص والاجتهاد*. مجلة دبي القانونية: تصدر عن النيابة العامة، (23).
5. نصرأوين، ليث كمال (2017). *متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني*. مجلة كلية القانون الكويتية العالمية السنة الخامسة.
6. النية، بشرى (2016). *المدخل لدراسة العلوم القانونية-جامعة فأس- كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية*، ص 8.



www.refaad.com

المجلة الدولية للدراسات القانونية والفقهية المقارنة

International Journal of Legal and Comparative  
Jurisprudence Studies (LCJS)Journal Homepage: <https://www.refaad.com/views/LCJS/Home.aspx>

ISSN: 2708-6607(Online) 2708-6593(Print)



## Selection of parliamentarian and its influence on the quality of legislation

Gamer Eldein Abdarhaman Elsmay Elshikh Brier

Assistant Professor at College of Sharia and Law, Imam Mahdi University, Republic of Sudan  
Assistant Professor at College of Administrative Sciences, Department of law, Najran University, KSA  
gamerdorean@hotmail.com

Received: 4/2/2021 Revised: 14/4/2021 Accepted: 3/5/2021 DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.1.5>

**Abstract:** The current study examined the selection of a parliamentarian and its influence on the quality of legislation. In the beginning, the researcher has to define the main concepts of research (Parliamentarian - Quality - Legislation) and then address the process of selecting a parliamentarian and the methods specified by the constitutions of different countries, where most constitutions adopted the method of election, some of them adopted the method of appointment, and others combined appointment and election. In the systems that have adopted the election method, the process of selecting a parliamentarian is affected by a set of factors, including the election system and the integrity of the elections, as well as this method of selection whereby a parliament is formed that is dominated by the political aspect that influences legislation, when political parties exercise their power to influence parliamentarians by using the mechanical majority within the Parliament dome in legislating legislations. In view of electoral systems that have adopted the method of appointment, although the constitutions specify conditions that must be met by a parliamentarian, we do not guarantee the independence of the member of parliament (MP) from the body that has the authority to choose him. Therefore, the main idea of the research revolved around the impact of the process of selecting parliamentarians on the legislative process. In the conclusion, the researcher concluded a set of conclusions, including that the parliament that is formed through elections has a more representative character, and in which the parliamentarian enjoys a degree of independence in approving legislation, and this is only possible with the availability of a set of guarantees included in the research recommendations, the most important of which is the integrity of the elections in addition to provision of procedural guarantees within parliament in approving legislation, including providing parliamentarians with adequate opportunity to discuss draft laws, and enabling opposition parliamentary blocs to discuss draft laws submitted by the government and present draft legislation and alternative proposals.

**Keywords:** parliamentarian; parliament; Legislation; quality.

### References:

1. Al'tyby, S'd Bn Mtr Almrshdy (1435). Mstlh (Altshry') Wmshtqath Fy Alast'mal Alhqwqy. Mjlt Alaswl Walnwazl: (12).
2. 'wd, Talb (2014). Alanzmh Alantkhabyh Al'rbyh (Khsa's Wmstjdat)- A'mal Alm'tmr Aldwly Hwl AldymqratyH Walantkhabat Fy Al'alm Al'rby. Alqahrh.
3. Alansary, Abn Mnzwr Jmal Aldyn Mhmd Bn Mkrm. Lsan Al'rb. J2. Aldar Almsryh Ltalyf Waltrjmh.
4. Anys, Ebrahym Mntsr. 'bd Alhlym, Alswalhy. 'tyh, Ahmd Mhmd Khlf Allh (2004). Alm'jm Alwsyt. T4. Mjm' Allghh Al'erbyh. Mktbt Alshrwq.
5. Awydyr, Bn Sydy Ahmd Mhnd.'bd Al'zyz, 'badh. (2018). Aljwdh Fy Altshry' Aljza'ry Walnzryat Al'lmyh Wm'ayyr Ayzw 9000-Qra'h Thlylyh Mqarnh. Mjlt Altmyh Albshryh.

6. Edrys, 'bd Allh 'bd Alrhym Edrys. (2006). Edart Aljwdh Alshamlh. T1. Mnshwrat Jam't Alswdan Almftwhh. Alkhrtwm. Alswdan.
7. Esma'yl, Hmad Aljwhry. M'jm Alshah. T2. Dar Al'lm Llmlayyn. Byrwt. Lbnan.
8. Almkawy, Rja' Najy. 'lm Alqanwn: Mahyith, Msadrh, Flsfth Wttbyqh. T3. Aldar Almsryh Ltalyf Waltrjmh.
9. Mrkz Jnyf Llrqabh 'la Alqwat Almslhh. Dykaf. Albrlmanat Aladwar Walms'wlyat Fy Alhkm Alrshyd.
10. Almryshd, S'wd Bn Ebd Al'zyz (2013). Alsyaghh Alqanwnyh Byn Alakhtsas Walajthad. Mjllh Dby Alqanwnyh: Tsdr 'n Alnyabh Al'amh, (23).
11. Ms'wd, Jbran. (1992). Alra'd-M'jm Lghwy 'sry. T7. Dar Al'lm Llmlayyn. Byrwt. Lbnan.
12. Nsrwyn, Lyth Kmal (2017). Mttlbat Alsyaghh Altshry'yh Aljydh Wathrha 'la Aleslah Alqanwny. Mjlt Klyt Alqanwn Alkwytyh Al'almyh Alsnh Alkhamsh.
13. Alnyh, Bshra. (2016). Almdkhl Ldrash Al'lwm Alqanwnyh. Jam't Fas. Klyt Al'lwm Alqanwnyh Walaqtsadyh Walajtma'yh.
14. Alnyh, Bshra (2016). Almdkhl Ldrash Al'lwm Alqanwnyh-Jam't Fas- Klyh Al'lwm Alqanwnyh Walaqtsadyh Walajtma'yh, S 8.
15. Alshymy, Mhmd Ltfy Dkrya. (2009) Alnzam Albrlmany- Albrlman Alanjlyzy Nmwdjaan. Jam't Alqahrh.
16. Alzhyly, Mhmd. (1436). Ale'jaz Alqrany Fy Altshry' Aleslamy. T3, Dar Abn Kthyr, Byrwt, Lbnan.
17. Alzmkhshry, Aby Alqasm Jar Allh Mhmwd Bn 'mr. (1419-1998). Asas Alblaghh. T1. Dar Alktb Al'lmyh. Byrwt. Lbnan.