

Controls for election and candidacy in Jordanian legislation and comparative legislation

Jad Hamad Altora

Khamis Abed Rabu Al Khattab

Abdullah khader Al-Humaidat

Faculty of Law- Al-Hussein Bin Talal University || Jordan

Abstract: Parliamentary elections are the best way to assign power in democratic systems, and when individuals elect members of parliament, they choose whoever represents the nation in exercising some aspects of sovereignty by setting appropriate legislation for the nation on the one hand, and monitoring government actions issued by the executive authority on the other hand, and from that. The justification for individuals' submission to authority becomes clear, which leads to political harmony and stability.

This research aims to study the controls of this right as stipulated in international charters and the constitutions of some countries, and then discuss how the successive Jordanian constitutions have dealt with this right and the subsequent legislations and ordinary laws, and in its endeavor to identify the extent to which Jordanian constitutions and legislation enable the promotion and protection of the right to vote and run. The study concluded that the Jordanian constitution took into account the most important principles and foundations related to this right by stipulating them in the body of the constitution, as did the Jordanian legislation governing the right to vote.

Keywords: regulations, election, constitution, run, quota.

ضوابط الانتخاب والترشح في التشريع الأردني والتشريعات المقارنة

جاد حمد الطورة

خاميس عبد ربه ال خطاب

عبد الله خضر الحميدات

كلية القانون || جامعة الحسين بن طلال || الأردن

المستخلص: تعدّ الانتخابات النيابية الوسيلة المثلى لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، والأفراد حين ينتخبون أعضاء البرلمان فإنهم يختارون من ينوب عن الأمة في ممارسة بعض مظاهر السيادة من خلال وضع التشريعات الملائمة للأمة من جهة، ومراقبة أعمال الحكومة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من جهة أخرى، ومن ذلك يتضح المبرر لخضوع الأفراد للسلطة مما يؤدي للانسجام والاستقرار السياسي.

وقد عني هذا البحث بدراسة ضوابط هذا الحقّ كما نصّت عليه المواثيق الدولية ودساتير بعض الدول، ثمّ تعرض لكيفية تناول الدساتير الأردنية المتعاقبة لهذا الحقّ وما تبع ذلك من تشريعات وقوانين عادية، وفي سعيها للتعرف على مدى تمكن الدساتير والتشريعات الأردنية من تعزيز وحماية حق الانتخاب والترشح، خلصت الدراسة إلى أن الدستور الأردني راعى أهم المبادئ والأسس المتعلقة بهذا الحق من خلال النص عليها في متن الدستور، وكذلك فعلت التشريعات الأردنية النازمة لحق الانتخاب.

المقدمة.

يربط الكثيرون بين الديمقراطية كمبدأ وبين الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة، وبقدر ما يتم تعزيز هذه الوسيلة والتوسع بها يكون النظام أكثر ديمقراطية، وتعتبر الديمقراطية الغربية الانتخاب الوسيلة الأهم التي يقوم عليها الحكم الديمقراطي والتي يستطيع من خلالها الأفراد حماية حرياتهم المدنية وحقوقهم الفردية، وبذلك لا قيمة عندهم للحريات ما لم تكفلها الحريات السياسية التي تتبلور في الانتخاب الحر النزيه(1). لذا فقد لجأت أغلب النظم القانونية في العالم إلى إقرار هذا الحق للأفراد ولكن بأساليب وضوابط تختلف في كل دولة عن الأخرى، وفي سبيل تعزيز هذا الحق على المستوى الدولي نجد أن الأسرة الدولية حاولت في أكثر من اتفاقية وعهد دولي إرساء أهم المرتكزات الأساسية لهذا الحق؛ أملاً منها في ضمان الحد الأدنى من الحماية له، وسعيًا منها لأن تكون هذه الأسس هي الضوابط والمقاييس التي يمكن من خلالها رصد مدى التزام الدولة وتقديمها في مجال إقرار وحماية هذا الحق.

وقد اعترفت الدساتير الأردنية المتعاقبة كما هو الحال في معظم الدساتير المقارنة بهذا الحق للأفراد، وصدرت في سبيل ذلك العديد من القوانين والتشريعات الخاصة بتنظيم مبادئ وأسس الانتخاب، محاولة في ذلك تحقيق توجه وفلسفة المشرع الدستوري في هذا المجال، لذلك نجد تبايناً واضحاً على مدى عمر الدولة الأردنية بين قوانين الانتخاب وكيفية تناولها لهذا الحق والإجراءات المتبعة لغايات حمايته وضبطه، ونجد أيضاً أن هذه القوانين أوجدت بعض الضوابط والأسس التي لم يقصدها المشرع الدستوري، كما هو الحال في تخصيص بعض مقاعد البرلمان لفئات معينة من المواطنين.

وقد جرت في السنوات العشر الأخيرة عدد من التعديلات على الدستور الأردني لسنة 1952، تناول بعضها أسس الانتخاب والترشح في محاولة لتعزيز هذا الحق وحمايته، سواء من حيث إيجاد هيئة مستقلة للانتخاب أو من خلال تعزيز الضمانات القضائية الخاصة بالطعن في نتائج الانتخاب، إلا أن هذه التعديلات لم تعبر بشكل صريح عن موقفها من بعض المبادئ التي أرستها قوانين الانتخاب المتعاقبة، وأثارت جدلاً قانونياً واسعاً كما هو الحال في تخصيص مقاعد لفئات معينة من المواطنين أو ما يعرف بالكوتات، وفي المقابل نجد أن المشرع الدستوري أجرى تعديلات متلاحقة فيما يخص جنسية النائب؛ ففي حين أشرط أن لا يحمل عضو مجلس الأمة جنسية دولة أخرى حسب التعديلات الدستورية لسنة 2011، نجده تراجع بعد ذلك عن هذا الشرط في تعديل لاحق.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة الدراسة في أنه وعلى الرغم من أهمية الحق في الانتخاب والترشح كوسيلة أساسية للمشاركة في السلطة، إلا أننا ما زلنا نجد أن وسائل تقرير هذا الحق وحمايته تختلف من دولة لأخرى لا بل ومن زمان لآخر في نفس الدولة، كذلك نجد أن العديد من القوانين والتشريعات المتعلقة بالانتخاب تستحدث أسس وإجراءات لم ينص عليها المشرع الدستوري وقد تكون مخالفة لبعض المبادئ والمرتكزات التي ينص عليها الدستور، واهتمت التعديلات الدستورية لسنة 2011 بهذا الحق وانعكس ذلك على القوانين والتشريعات التي صدرت فيما بعد، ونحاول في هذه الدراسة الإجابة عن التساؤل المتمثل في: هل تمكنت الدساتير والتشريعات الأردنية من تعزيز وحماية حق الانتخاب والترشح؟

1 - بدوي، ثروت. (1999). *النظم السياسية*. القاهرة: دار النهضة العربية، ص 211.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:
الإلمام بمفهوم حق الانتخاب والترشح.
التعرف على أسس ومبادئ هذا الحق وكيفية تنظيمه في المواثيق والعهود الدولية وفي بعض الدساتير المقارنة.
بيان موقف الدساتير والتشريعات الأردنية من حق الانتخاب والترشح، وأهم الأسس والضوابط التي قررتها التشريعات الأردنية لضمان وحماية هذا الحق.

منهجية الدراسة

نهجت هذه الدراسة الأسلوب التحليلي الاستقرائي النقدي للنصوص القانونية المتعلقة بحق الانتخاب ومحدداته وضوابطه، وكذلك المنهج المقارن من خلال مقارنة النصوص القانونية والدستورية المتعلقة بآلية إجراء الانتخابات وضوابطها وتشكيل السلطة المنتخبة في الأردن بما يقابلها من نصوص دستورية وقانونية في بعض الدول الأخرى، كمصر وفرنسا؛ لبيان نقاط التشابه والاختلاف.

هيكلية الدراسة

تمّ تقسيم الدراسة إلى مقدمة ومبحثين ونتائج وتوصيات كما يأتي:

- المقدمة.
- المبحث الأول: ضوابط حق الانتخاب والترشح في المواثيق والدساتير الدولية وفي التشريعات الأردنية.
- المبحث الثاني: بعض الضوابط المستحدثة لحق الانتخاب في التعديلات الدستورية لسنة 2011، وفي قوانين الانتخاب الأردنية المتعاقبة.
- النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: ضوابط حق الانتخاب والترشح في المواثيق والدساتير الدولية وفي التشريعات الأردنية.

المطلب الأول: حق الانتخاب والترشح في المواثيق الدولية والدساتير المقارنة.

تعتبر الانتخابات النيابية أفضل تعبير عن إرادة الشعب وإظهار صورة الرأي العام باعتبارها الوسيلة التي تمنح بموجب القانون هيئة الناخبين المساهمة في تعيين الحكام وتسيير شؤون الحكم مما ينتج عنه تأثير على مشروعية نظام الحكم.⁽²⁾
وبإمعان النظر بما جاء في المادة (25/ب)⁽³⁾ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية نجد أنّها جعلت الانتخاب والترشح من الحقوق الأساسية واللصيقة بالإنسان، واستندت في ذلك لركيزة أساسية من ركائز الحقوق والحريات ألا وهي المساواة.

(2) العضيلة، أمين سلامة (2001)، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته في (الشريعة الإسلامية، المواثيق الدولية والإقليمية، الدستور الأردني)، الكرك، الأردن: داررند للنشر والتوزيع، ص 140.

والحقيقة أنه إذا ما دققنا في كلّ مرحلة من مراحل الانتخاب والترشح نجد أنّ لها مساساً بشكل واضح بركيزة المساواة، بل واعتمدت هذه الركيزة كأساس يبني عليه أيّ طعن أو انتقاد لنصّ تشريعيّ يتعلق بالحقّ في الانتخاب والترشح.

وإذا ما طالعنا دساتير الدول والإعلانات العالميّة نجد أنّ حقّ الانتخاب قد نصّ عليه في أكثر هذه الوثائق القانونية ومنها: الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان، حيث نصّت المادة (3/21) على أنّ "إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلّى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السريّ أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرّية التصويت".

ويتشابه ما جاء في الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان مع ما ذهب إليه العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية وبما نصّ عليه في المادة (25/ب) منه المشار إليها سابقاً.

أما الدستور الفرنسي فقد نصت مادته الأولى على أنّ "... يضمن القانون المساواة بين النساء والرجال في تقلد الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية..."، ونصّ في المادة 24 منه على أنّ "... يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ... يُنتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً...".

وبقراءة النصوص السابقة يتبيّن أنّ الدستور الفرنسيّ قد أخذ بنظام المجلسين (الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ) ووضع الإطار العام لعمليتي الانتخاب والترشح، وبيّن أنّ اختيار ممثلي الشعب يكون بالاقتراع المباشر وترك تنظيم باقي الأمور كشروط الترشح وموانعه وما إلى ذلك إلى قانون أساسيّ إلّا أنّه حدد بعض الملامح الأساسيّة عندما أخذ بنظام المجلسين (الجمعية الوطنية.. والتي تنتخب بالاقتراع المباشر ولا يتجاوز أعضاؤها 577 عضواً، ومجلس الشيوخ: ينتخب أعضاؤه بالاقتراع غير المباشر ولا يتجاوز أعضاؤه 348 عضواً).

أما الدستور المصريّ لسنة 2014 وتعديلاته فقد جاء في المادة (87) منه أنّ "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكلّ مواطن حقّ الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبيّنها القانون" ونصّت المادة 102 من الدستور المصريّ على أنّ " يُشكّل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، يُنتخبون بالاقتراع العام السريّ المباشر، على أن يُخصّص للمرأة ما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد. ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية. وبيّن القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يُراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات. ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأيّ نسبة بينهما. كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم."، وأكدت المادة 230 من الدستور المصريّ أنّ "يجري انتخاب رئيس جمهورية أو مجلس النواب وفقاً لما ينظمه القانون...".

(3) تنصّ المادة (25/ب) من العهد الدوليّ للحقوق المدنيّة والسياسيّة على أنّ "يكون لكلّ مواطن، دون أيّ وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة ... ب- أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السريّ، تضمن التعبير الحرّ عن إرادة الناخبين..."

ونرى - على الرغم من اعتراضنا على تخصيص مقاعد للنساء- أن المشرع الدستوري المصري وفق في أن ينص على ذلك في الدستور، ولم يتركه للمشرع العادي تلافياً لأي جدل قانوني قد يثور بهذا الشأن ويتعلق بعدم دستورية النص القانوني في ظل غياب النص الدستوري كما هو الحال في التشريع الأردني.

كما نصت التعديلات الدستورية لعام 2019 على إنشاء مجلس للشيوخ تكون مهمته دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعي والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمة العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديمقراطي، وتوسيع مجالاته (م 248)، وعلى أن يؤخذ برأيه في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، ومشروعات القوانين ومشروعات القوانين المكملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب، وما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية (م 249).

وبالنظر للنصوص السابقة نجد أنّ الدستور المصري ترك للمُشرّع تنظيم شؤون انتخابات مجلس النواب، على أنه حدد بعض الملامح العامة للانتخاب، ومنها:

- أ- الأخذ بنظام المجلسين.
- ب- النزاهة والحيادة في الانتخابات.
- ج- تحريم استخدام المال والمرافق العامة لغايات الدعاية الانتخابية.
- د- ضرورة أن يراعي القانون التمثيل العادل للسكان والمحافظات والتمثيل المتكافئ للناخبين.
- هـ- جواز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما.
- و- جواز تعيين عدد من أعضاء مجلس النواب بما لا يزيد على 5% من قبل رئيس الجمهورية.
- ز- تحديد عدد أعضاء مجلس النواب بأربعمئة وخمسين عضواً فقط.
- ح- تخصيص ما لا يقل عن 25% من مقاعد مجلس النواب للنساء.

المطلب الثاني: حق الانتخاب والترشح في الدستور الأردني.

دأبت كافة الدساتير الأردنية بداية من القانون الأساس لسنة 1928 ومرورا بدستور 1947 وحتى دستور 1952 على النصّ على الحقّ في الانتخاب والترشح ولكن بدرجات ونسب وطرق متفاوتة، نستطيع إيجازها بما يلي:

أولاً- حق الانتخاب في القانون الأساسي لسنة 1928.

نصّت المادة (25) من القانون الأساسي لعام 1928 على أن تناط السلطة التشريعية بالمجلس التشريعي والأمير، ويتألف المجلس التشريعي من:

- 1- ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يُراعى فيه التمثيل العادل للأقليات.
 - 2- رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء.
- وحددت المادة (27) الشروط التي يجب أن تتوافر في المرشح، ولم يحدد الدستور الشروط الواجب توافرها في الناخب، وترك تنظيم ذلك لقانون الانتخاب.
- وبقراءة لهذا القانون الأساسي نجد أنه:

- أ- أخذ بنظام المجلس الواحد، وهو المجلس التشريعي.
- ب- نصّ على ضرورة التمثيل العادل للأقليات في المجلس التشريعي.

- ج- اعتبر رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء جزءاً من المجلس التشريعي.
د- أحال باقي الأمور لقانون الانتخاب.

ثانياً- حقّ الانتخاب في الدستور الأردني لعام 1947.

نصّت المادة (33) من الدستور الأردني لعام 1947 على أن تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والمملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، ويتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبتين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات، وحددت المادة (35) الشروط الواجب توافرها في النائب أو العين. وبتدريس النصوص السابقة يمكن ملاحظة أن دستور 1947 أقرّ بالأمور التالية:

- أ- أنه أخذ لأول مرة بنظام المجلسين.
- ب- أكد ضرورة أن يراعى قانون الانتخاب التمثيل العادل للأقليات.
- ج- نص على أن يكون كامل مجلس النواب بالانتخاب.
- د- حدد الشروط العامة للنائب أو العين ولم يحدد أي شروط بخصوص الناخب.
- هـ- ترك تنظيم باقي أمور الانتخاب لقانون الانتخاب.

ثالثاً- حق الانتخاب في دستور سنة 1952.

نصت المادة (62) من الدستور الأردني لعام 1952 على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين، مجلس الأعيان ومجلس النواب" ثم نصت المادة (67) على أن "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً، ووفقاً لقانون للانتخاب يكفل الأمور والمبادئ التالية:

- 1- حقّ المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.
 - 2- عقاب العابثين بإرادة الناخبين.
 - 3- سلامة العملية الانتخابية في مراحلها كافة".
- وقد حددت المادتان (70، 75) من الدستور الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب، وبينت المادة (71) من الدستور ولأول مرة أن حقّ الفصل في صحة نيابة الأعضاء يكون لمجلس النواب. ومن خلال الاطلاع على النصّ الأصليّ للدستور الأردني لعام 1952م قبل التعديلات اللاحقة عليه، نجد فيه الخصائص التالية:

- أ- أكد نظام المجلسين الذي جاء به دستور 1947.
- ب- بيّن خصائص وركائز عامة للعملية الانتخابية يجب مراعاتها، تتمثل في:
 - 1- مبدأ الاقتراع العام.
 - 2- اشتراط سرية الاقتراع.
 - 3- أن يكون انتخاب أعضاء مجلس النواب مباشرة أي على درجة واحدة.
- ج- اشترط أن يكفل قانون الانتخاب ما يلي:
 - 1- سلامة الانتخاب.
 - 2- حقّ المرشحين في مراقبة العملية الانتخابية.
 - 3- أن يشتمل قانون الانتخاب على عقوبات بحقّ العابثين بإرادة الناخبين.
- د- لم يحاول تحديد شروط للناخبين، وترك هذه المهمة للقانون، بينما حدد الشروط الواجب توافرها في المرشح لمجلس النواب.

هـ- لم ينصّ على وجوب أن يراعي قانون الانتخاب التمثيل العادل للأقليات.
و- لأول مرة ينصّ على الجهة المختصة بحقّ الطعن في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب حيث جعل هذا الحقّ لمجلس النواب ويصدر قرار بطلان النيابة بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس.
وبموجب التعديلات التي طرأت على دستور 1952 نجد أنّها طالت بعض النصوص الخاصة بحقّ الانتخاب، نذكر منها:

أ- تم إضافة الفقرة 2 للمادة (67) من الدستور الأردنيّ وقد كان نصّها حسب تعديل 2011 "تنشأ بقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية النيابية وتديرها في كلّ مراحلها، كما تشرف على أيّ انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء"، ثم عدلت بعد ذلك هذه الفقرة بموجب تعديل الدستور لعام 2014 حيث أصبحت تنصّ على أن "تنشأ بقانون هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون، ولمجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها بناء على طلب الجهة المخوّلة قانوناً بإجراء تلك الانتخابات".

ب- تمّ تعديل المادة (71) من الدستور والتي أعطت الحقّ للفصل في صحة نيابة عضو البرلمان ولأول مرة للقضاء، حيث نصّت على أن:

1- يختص القضاء بحقّ الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، ولكلّ ناخب من الدائرة الانتخابية أن يقدم طعناً إلى محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته من دائرته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية بيّن فيه أسباب طعنه، وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة لأيّ طريق من طرق الطعن، وتصدر أحكامها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الطعن لديها.

2- تقضي المحكمة إما بردّ الطعن أو قبوله موضوعاً وفي هذه الحالة تعلن اسم النائب الفائز.

3- يعلن مجلس النواب بطلان نيابة النائب الذي أبطلت المحكمة نيابته واسم النائب الفائز اعتباراً من تاريخ صدور الحكم.

4- تعتبر الأعمال التي قام بها العضو الذي أبطلت المحكمة نيابته قبل إبطالها صحيحة.

5- وإذا تبين للمحكمة، نتيجة نظرها في الطعن المقدم إليها، أن إجراءات الانتخاب في الدائرة التي تعلق الطعن بها لا تتفق وأحكام القانون تصدر قرارها ببطلان الانتخاب في تلك الدائرة.

ج- بموجب التعديل الدستوري للعام 2011 عدّل نصّ البند الثاني من الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور الأردني؛ لمنع من يحمل جنسية دولة أخرى بالإضافة للجنسية الأردنية أن يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب، وبعد ذلك وبموجب التعديل الدستوري لعام 2016 تمّ إلغاء هذا البند من المادة (75) وبالتالي أصبح بإمكان الأردنيين الذين يحملون جنسيات أخرى الترشح لعضوية مجلس النواب.

المطلب الثالث- حقّ الترشّح والانتخاب في قوانين الانتخاب الأردنية.

صدر في الأردن منذ عام 1928 وحتى يومنا هذا ثمانية قوانين للانتخاب، بدأت بقانون الانتخاب لسنة 1928 الذي صدر بناء على ما جاء في القانون الأساسي لعام 1928، ثمّ قانون الانتخاب رقم (9) لسنة 1947، يليه قانون الانتخاب لسنة 1960، ثم قانون الانتخاب رقم (22) لسنة 1986، بعده قانون الانتخاب لسنة 2001، وقانون الانتخاب لسنة 2010، ثم قانون الانتخاب لسنة 2012، والقانون رقم (6) لسنة 2016، بالإضافة لذلك كان هنالك

العديد من القوانين المعدلة لهذه القوانين، وسنعرض سريعاً لأهم ما جاء في تلك القوانين مما يمس حقّ الترشح والانتخاب، نذكر منها:

أولاً: قانون الانتخاب لسنة 1928: أهم ما يميز هذا القانون:

- أ- أنه قصر حقّ الانتخاب على غير البدو.
- ب- لم يعط للمرأة الحقّ في التصويت.
- ج- كان يتمّ شغل مقاعد البدو بالتعيين من قبل الأمير.
- د- حدد مقاعد خاصة للشركس والمسيحيين باعتبارهم أقليات؛ تماشياً مع ما جاء في مادة (25) من القانون الأساسي.

هـ- كان الانتخاب يتمّ على درجتين.⁽⁴⁾

ثانياً: قانون الانتخاب رقم (9) لسنة 1947: أهم ما يميز هذا القانون أنه:

- أ- أبقى على أكثر ما جاء به قانون الانتخاب لسنة 1928 من قصر حقّ الانتخاب على الذكور فقط، وأبقى على المقاعد الخاصة بالأقليات كالشركس والمسيحيين وعلى مقاعد البدو.
 - ب- أصبح الانتخاب وفقاً لهذا القانون مباشراً: أي على درجة واحدة.
- ثالثاً: لم يختلف قانون سنة 1960 كثيراً عن سابقه إلا إنه، وحسب نصّ المادة الخامسة منه، تمّ منع العسكريين من الانتخاب، وكذلك رفع سنّ الناخب من 18 سنة إلى 20 سنة.

رابعاً: منح القانون المعدّل رقم (8) لسنة 1974 المرأة، ولأول مرّة، حقّ الانتخاب حيث عدّل تعريف الأردني الوارد في المادة (2/ أ) من القانون الأصلي بشطب كلمة (ذكر) والاستعاضة عنها بعبارة (ذكر أو أنثى).⁽⁵⁾

خامساً: بموجب ما جاء في المادة (21) من القانون المؤقت رقم (34) لسنة 2001 نصّ ولأول مرّة على ضرورة مشاركة القضاء في الإشراف على العملية الانتخابية.

سادساً: نصّ تعديل قانون الانتخاب لسنة 2003 على تخصيص مقاعد للنساء بواقع 6 مقاعد.

سابعاً: لم يتعد قانونا الانتخاب لعامي 2012 و2016 اللذان صدرا بعد التعديلات الدستورية لعام 2011 كثيراً عن قوانين الانتخاب السابقة، فيما يخصّ حقّ الانتخاب والترشح، عدا أنّها زادت من عدد المقاعد المخصصة للنساء حتى بلغت (15) مقعداً، وتباينت فيما بينها بالنسبة لتوزيع الدوائر الانتخابية، وكيفية احتساب الأصوات، وآلية احتساب النتيجة النهائية للاقتراع.

المبحث الثاني- بعض الضوابط المستحدثة لحق الانتخاب والترشح في التعديلات الدستورية لسنة 2011، وفي قوانين الانتخاب الأردنية المتعاقبة.

المطلب الأول- المقاعد المخصصة لبعض الفئات في قوانين الانتخاب الأردنية.

يمكننا من خلال استعراضنا السريع لأهم ما جاء في قوانين الانتخاب السابقة واللاحقة للتعديلات الدستورية لسنة 2011 وما بعدها ملاحظة أنّ هذه القوانين كانت ولا زالت تنصّ على تخصيص العديد من مقاعد

(4) العضيلة، أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص 41-45.

(5) منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 2481 تاريخ 1/4/1974م.

البرلمان لفئات محددة، إما تبعاً للجنس أو العرق أو للطائفة أو الأصل، على الرغم من أنّ التعديلات الدستورية لعام 2011 وما بعدها جاءت مؤكدة مبدأ المساواة؛ لذا سنحاول التعرف إلى هذه المقاعد وبيان مدى دستورتها:

أولاً- المقاعد المخصصة للنساء (حسب الجنس).

مرّ بنا سابقاً أنّه تمّ تخصيص 6 مقاعد للنساء بموجب قانون الانتخاب لعام 2003، وتمّ زيادة هذه المقاعد إلى 12 مقعداً في قانون الانتخاب لعام 2010، وقد حافظ قانون الانتخاب لعام 2012 على هذه المقاعد المخصصة للنساء بما يعرف باسم (الكوتا)، وقد ارتفع هذا العدد من المقاعد المخصصة للنساء في قانون الانتخاب لعام 2016 حيث بلغ 15 مقعداً.

والحقيقة أنّ تخصيص مقاعد للنساء من الأمور التي اختلف على مدى موافقتها للدستور الذي لم يفرّق بين المرأة والرجل في العملية الانتخابية من حيث الترشّح أو الانتخاب، حيث إنّ الذين ينكرون⁽⁶⁾ تخصيص مقاعد للنساء في مجلس النواب من خلال قانون الانتخاب يستندون إلى النصوص الدستورية كالمادة (6)⁽⁷⁾ من الدستور والمادة (22)⁽⁸⁾ التي أعطت كلا الجنسين نفس الحقوق والواجبات ولم تفرق بينهما، وعليه فأيّ تخصيص مسبق لعدد من المقاعد لأيّ منهما تفريق وعدم مساواة، ولا يجب الأخذ به، بالإضافة إلى أنّ هذا النظام قد يؤدي إلى دخول نساء غير كفؤات للعمل بالبرلمان، وهم يرون أنّه وبما أنّ المرأة نصف المجتمع⁽⁹⁾ فلماذا تعامل على أنّها أقلية.

وفي المقابل نجد أنّ الذين يؤيدون مثل هذا التوجه يستندون إلى الواقع العمليّ الذي أظهر عدم مقدرة المرأة على الوصول إلى مجلس النواب ما لم يكن هناك تمييز إيجابي لمصلحتها، كما نصّت على ذلك المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة لعام 1979⁽¹⁰⁾، حتى يقتنع المجتمع بأهليتها لتوليّ مثل هذه المناصب وأن باستطاعتها تمثيله في مجلس النواب⁽¹¹⁾، وهم لا يرون في ذلك عدم توافق مع الدستورية، حيث إنّ نصّ المادة (67) من الدستور تركت لقانون الانتخاب أمر تنظيم شؤون الانتخابات وفق مرتكزات حددتها المادة كما

(6) من أصحاب هذا الرأي الدكتور مصطفى أبو زيد فهي والدكتور ماجد راغب الحلو، حيث يرى الدكتور مصطفى أبو زيد أن في إقرار حصة معينة من مقاعد البرلمان للمرأة فيه وضع شاذ؛ لأنه بمجرد الاعتراف بالحقوق السياسية للمرأة فيكون الأمر في النهاية للشعب دون وصاية عليه أو إكراه، ويختار هذا الشعب بحريته من يمثله في المجالس النيابية. رجلاً كان أو امرأة. عندما يجد أن لدى هذا الشخص سواء أكان رجلاً أم امرأة ما يقوله في المجلس أو يدافع عنه، انظر: فهي، مصطفى أبو زيد (1984)، النظام الدستوري المصري، (ط1)، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص 268.

أما الدكتور ماجد الحلو فيرى أن المشرع لم يوفق في إقرار هذه الحصة للنساء؛ لأنّ الأصل أن يتم وصول المرأة لمقعد البرلمان في انتخابات حرة ومنافسة مفتوحة تثبت جدارة الفائز بها، وهو يرى أن إقرار مثل هذا التمثيل الإلزامي للنساء فيه مخالفة للدستور الذي لم ينص على وجوب انتخاب عدد من النساء في المجالس النيابية، انظر: الحلو، ماجد راغب (1986)، القانون الدستوري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص 179.

(7) تنصّ المادة (16/) من الدستور الأردني على أن: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".

(8) تنصّ المادة (22) من الدستور الأردني على أن: "لكلّ أردني حقّ في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الأنظمة".

(9) الشريعة، علي عواد (2011)، نظام الكوتا: دراسة مقارنة بين التجربة الأردنية والتجربة المصرية، مجلة دراسات مستقبلية، مصر، عدد 16، السنة 16، ص 16.

(10) اعتمدت هذه الاتفاقية وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 180/34 المؤرخ في 18 كانون الأول 1979، ودخلت حيز النفاذ في 3 أيلول 1981م.

(11) فاطميه، سلطاني ليلة (2016)، الحقوق والحريات والواجبات في ظلّ التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016م، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعقدة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، عدد 7، ص 35.

مرّ بنا سابقاً، دون أن تحظر تخصيص مثل هذه المقاعد للمرأة⁽¹²⁾، وقد جاءت أغلب حجج هذا التيار كردّ فعل لواقع عمليّ تظهر فيه فجوة في المشاركة في العملية الانتخابية بين الرجل والمرأة، مما دعاهم للقول: بأنّ الكوتا ستعمل على التغلب على هذه الفجوة⁽¹³⁾، مما يؤدي إلى المساهمة في تعزيز وتفعيل دورها في المجتمع، وإن المقاعد التي تحصل عليها المرأة من خلال الكوتا كانت ستحصل عليها لولا العوائق الاجتماعية.

ونرى أنّ إقرار حصة معينة للنساء في المقاعد النيابية أو ما يعرف بالكوتا فيه مخالفة دستورية، وإضافة إلى ما جاء في حجج المعارضين لهذه الكوتا، فإننا سنوضح رأينا في ظل نصوص الدستور الأردني والاتفاقيات الدولية بهذا الشأن، وذلك من خلال:

- موقف الاتفاقيات الدولية من تخصيص مقاعد للنساء في البرلمان (الكوتا).

أكدت معظم الاتفاقيات ضرورة المساواة بين الرجل والمرأة، وعدم التمييز بينهما لأيّ سبب، فنجد أنّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 نصّ في المادة الحادية والعشرين منه على الحقّ المتساوي لكلّ الأشخاص في إدارة شؤون البلاد العامّة وفي تقلّد الوظائف العامة لبلاده.⁽¹⁴⁾ وجاء العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مؤكداً هذا المبدأ في المادة الثانية⁽¹⁵⁾، والثالثة⁽¹⁶⁾، والسادسة والعشرين⁽¹⁷⁾ منه، إلا إنّ نصّ المادة (25/ب)⁽¹⁸⁾ أكدت وبشكل واضح ضرورة عدم التمييز بين المواطنين بأيّ صورة من الصور المذكورة في المادة الثانية منه في حقّ الانتخاب والترشح، ومن أهمّ وجوه التمييز التي حرمتها المادة الثانية من هذا العهد هو التمييز بسبب الجنس.

(12) العجارمة، نوفان (2011)، مدى دستورية الكوتا للمرأة في قانون الانتخاب الأردني، مقال منشور على موقع عمون الإلكتروني بتاريخ 2011/11/21 على الرابط التالي: <http://www.ammonnews.net/article/102766>

(13) تويحي، محمد فوزي (2010)، الكوتا النسائية في المجالس البرلمانية، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي لكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ص 971.

(14) جاء في المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948م على أن "1- لكلّ شخص حقّ المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إمّا مباشرةً وإمّا بواسطة ممثّلين يُختارون في حرّية. 2- لكلّ شخص، بالتساوي مع الآخرين، حقّ تقلّد الوظائف العامّة في بلده."

(15) تنصّ المادة (1/2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن "تتعهد كلّ دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أيّ تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب."

(16) تنصّ المادة (3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن "تعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة تساوي الرجال والنساء في حقّ التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في هذا العهد."

(17) تنصّ المادة (26) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أيّ تمييز بحقّ متساوٍ في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أيّ تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأيّ سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب."

(18) جاء في المادة (25/ب) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية "يكون لكلّ مواطن، دون أيّ وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: ب- أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السريّ، تضمن التعبير الحرّ عن إرادة الناخبين."

ويظهر لنا هنا أنّ الاتفاقيات والإعلانات الدولية أكدت ضرورة توكي المساواة بين الجنسين في حقّ الترشّح والانتخاب، أمّا ما استند إليه أصحاب الرأي المؤيد بخصوص ما جاء في المادة الرابعة⁽¹⁹⁾ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة لعام 1979، فلا بدّ لنا من توضيح أنّ هذا النصّ معني بالحقوق والحريات التي لم تصل فيها المرأة بعد إلى اعتراف ومساواة فعلية كاملة كما للرجل، والحقيقة أنّ ما غاب عن أذهان أصحاب هذا الرأي أن المساواة الفعلية هي في التطبيق والواقع العملي وليس فيما ينتج عن هذا التطبيق، إضافة إلى أنّ نصّ المادة السابعة من نفس الاتفاقية أكد ضرورة مساواة المرأة بالرجل في ميدان الحياة السياسية⁽²⁰⁾، يضاف إلى جميع ما سبق أنّ المادة نفسها اشترطت أن تكون هذه التدابير مؤقتة وعدم الإبقاء عليها كمعايير غير متكافئة في هذا المجال، بينما نجد أنّ المُشرّع الأردنيّ كرر النصّ على هذا التمييز في أكثر من ستة قوانين انتخاب، مع التوسع فيه بزيادة عدد المقاعد المخصصة للنساء بشكلٍ مطّرد، وهذا ما لم تذهب إليه المادة الرابعة في الاتفاقية.

- موقف الدستور الأردنيّ من تخصيص مقاعد للنساء في البرلمان (الكوتا).

انقسمت الدساتير المقارنة فيما يخصّ النصّ على المقاعد المخصصة للنساء فيما إلى قسمين:

- دساتير تتضمن النصّ على تخصيص مقاعد للمرأة داخل المجلس النيابي والمثال على ذلك مصر كما مر معنا سابقاً، فيكون هذا النصّ ملزماً للمُشرّع العادي وللسلطة التنفيذية وللأحزاب.⁽²¹⁾
- دساتير لم تنصّ على تخصيص مقاعد للمرأة، ومن هذه الدساتير الدستور الأردني الذي جاءت نصوصه مؤكدة مبدأ المساواة في كلّ المجالات، ويمكننا قراءة ذلك في البندين الأول والثالث من المادة السادسة من الدستور⁽²²⁾، إضافة إلى أنّ الدستور لم يخصّ أحدَ الجنسين بميزات إضافية بخصوص الحقوق المدنية والسياسية، وعلى الرغم من عدم وجود أيّ نصّ دستوريّ يبيح التمييز الإيجابي لأيّ من الجنسين إلا إنّ المُشرّع العادي نصّ على تخصيص مقاعد إضافية للمرأة في قوانين الانتخاب المتعاقبة منذ عام 2003 كما مرّ بنا، مستغلاً في ذلك نصّ المادة (1/67) من الدستور التي أعطت لقانون الانتخاب تنظيم العملية

(19) نصّت المادة (1/4) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة لعام 1979م على أنّه "لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً بالمعنى الذي تأخذ به هذه الاتفاقية، ولكنه يجب ألا يستتبع، على أي نحو، الإبقاء على معايير غير متكافئة أو منفصلة، كما يجب وقف العمل بهذه التدابير متى تحققت أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة".

(20) تنصّ المادة (7) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة على ضرورة أن "تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضدّ المرأة في الحياة السياسية والعامّة للبلد، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في:

أ- التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي يُنتخب أعضاؤها بالاقتراع العام. ب- المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وفي تنفيذ هذه السياسة، وفي شغل الوظائف العامة، وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية. ج- المشاركة في أية منظمات وجمعيات غير حكومية تهتم بالحياة العامة والسياسية للبلد".

(21) من الدول التي نصّت دساتيرها على تخصيص مقاعد للنساء: الأرجنتين، والفلبين، ورواندا، وتزانيا، وأوغندا، وبوركينا فاسو. انظر: تويحي، محمد فوزي، الكوتا النسائية في المجالس البرلمانية، مرجع سابق، ص 950.

(22) تنصّ المادة (6) من الدستور الأردني على أن "1- الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين. 3- تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها وتكفل الطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين".

الانتخابية وفقاً لأسس نصّت عليها المادة، إلا إن المشرّع العادي غفل عن أن مثل هذا التمييز يعدّ انتقاصاً ومساساً مباشراً في جوهر الحقوق والحريات الذي لم تجزه المادة (1/128)⁽²³⁾ من الدستور. مما سبق فإننا نرى أنّ تقرير مقاعد خاصة للنساء، من خلال قانون الانتخاب في ظل غياب النصّ الدستوريّ الذي يتيح ذلك، ولما في هذا التخصيص من تعارض مع مبدأ المواطنة وتكافؤ الفرص وهدم لمبدأ مساواة الرجل بالمرأة الذي نصّ عليه الدستور، يجعل هذا النصّ غير دستوريّ.

ثانياً- المقاعد المخصصة تبعاً للأصول العشائريّة (مقاعد البدو).

لم يسمح للبدو بانتخاب ممثلهم في المجالس التشريعيّة الخمسة الأولى من عمر الإمارة حيث إنّ نصّ المادة (7) من قانون الانتخاب لعام 1928 لم تعطِ للبدو حقّ انتخاب ممثلهم، وإنّما كان يعيّن ممثلهم من قبل الأمير⁽²⁴⁾، وبقي الأمر كما هو عليه بموجب قانون الانتخاب رقم (9) لعام 1947 حتى عام 1951 حيث ألغى القانون المؤقت المعدّل رقم 79 لعام 1951 مبدأ التعيين لمقاعد البدو، وأضاف دائرتين انتخابيتين لمجلس النواب وهما: منطقة عشائر بدو الشمال (تنتخب نائب مسلم واحد)، ومنطقة عشائر بدو الجنوب (تنتخب نائب مسلم واحد)، على أن يجري انتخاب النائبين المذكورين بنفس الطريقة التي يتم بها انتخاب باقي النواب ومن هذا التاريخ أصبح انتخاب النواب البدو بالطريقة المباشرة.⁽²⁵⁾

وقد بقيت قوانين الانتخاب المتعاقبة تتعامل مع دوائر البدو على اعتبارها دوائر مغلقة، ولا يمكن الترشح أو الانتخاب فيما إلا لشخص ينتمي إلى عشيرة حددت بموجب القانون والنظام على أنّها بدوية، وبالتالي لا يجوز لغيره أن يترشح في هذه الدائرة حتى لو كان يقطن فيها منذ عشرات السنوات، وفي المقابل لا يجوز للبدوي المحدد وفقاً للنظام والقانون أن يترشح في دائرة أخرى غير دوائر البدو، حتى لو كان يسكن ويعيش في هذه الدائرة منذ عشرات السنين، وليس له إلا أن يترشح في الدائرة التي تتبع لها عشيرته حسب النظام على الرغم من أنّ الدائرة الانتخابية للشخص تحدد بمكان إقامته أو ببلده الأصلي.

بقي الأمر كذلك حتى بعد التعديلات الدستورية لعام 2011، فنجد أنّ المادة الرابعة من النظام رقم 75 لسنة 2016 الصادر بمقتضى المادة (8) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 6 لسنة 2016 قد حددت المقصود ببدو الشمال والوسط والجنوب.

يرى الباحثون أنّ في هذا التمييز مخالفة للمادة (6) من الدستور حيث لم يتم معاملة الأردنيين بالتساوي في حقهم بالانتخاب والترشح ولم يعاملوا نفس المعاملة، والأصل أن تعامل دوائر بدو الشمال والوسط والجنوب كما تعامل بقية الدوائر من حيث التحديد الجغرافي وآلية الترشح والانتخاب، فتعامل على أنّها دوائر بادية وليست خاصة بالبدو.

ثالثاً- المقاعد المخصصة تبعاً للعرق أو الدين.

تواترت قوانين الانتخاب على تحديد عدد من المقاعد وتخصيصها للشركس والشيشان بوصفهم أقلية عرقية، ومقاعد أخرى للمسيحيين بوصفهم أقلية دينية.

(23) تنصّ المادة (1/128) من الدستور الأردني على أنّه "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياته".

(24) العضيلة، أمين سلامة، الوجيز في النظام الدستوريّ، مرجع سابق، ص 41-43.

(25) تمّ نشر القانون المؤقت في عدد الجريدة الرسمية رقم (1070) تاريخ 14/6/1951م.

وقد مرّ بنا سابقاً أن القانون الأساسي لسنة 1928، ودستور 1947، نصّاً على ضرورة أن يراعي قانون الانتخاب التمثيل العادل للأقليات، وقد تمّ بناء على ذلك تخصيص هذه المقاعد لهاتين الأقليتين، ولم يتمّ تخصيص مقاعد لأيّ أقلية أخرى كالدروز أو المهائين، وبرغم أنّ دستور سنة 1952 لم يذكر النصّ السابق الذي يلزم قانون الانتخاب مراعاة التمثيل العادل للأقليات، إلا إنّ قوانين الانتخاب المتعاقبة بقيت تخصص مقاعد للشركس والمسيحيين.

وقد حددت القوانين والمعاهدات الدوليّة ومنها العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة الحقوق التي يجب أن لا تحرم منها الأقليات الاثنيّة أو الدينيّة أو اللغويّة وأجملتها في: حقّ التمتع بالثقافة الخاصّة، والمجاهرة بالدين، وإقامة الشعائر، واستخدام اللغة بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم⁽²⁶⁾، وهي بذلك أجازت تميّز هذه الأقلّيات بحقوق وبطريقة تعامل خاصّة بهم ناتجة من تميّزهم عن الغالبية بهذه الصفات والخصائص، كاختلاف الدين أو اللغة والتي ينبي عليها ضرورة خصّهم بإجراءات ومعاملة خاصّة في هذه المجالات فقط، ويبقى هذا الاستثناء على قدره ولا يجوز التوسع به في باقي الحقوق والحريات التي تكون لكلّ الشعب دون تفرقة بين غالبية أو أقلية، كحقّ الانتخاب والترشّح حيث إنّها حقوق يشترك فيها الجميع، ولا يكون لتباين اللغة أو الدين أو العرق تأثير على ممارسة هذا الحقّ، وعلى الرغم من ذلك بقيت قوانين الانتخاب التي أعقبت التعديلات الدستوريّة لسنة 2011 تنصّ على تخصيص عدد من المقاعد للشركس والمسيحيين.

ونرى أنّ التعامل مع الأقلّيات فيما يخصّ الترشيح والانتخاب باعتبارهم طوائف متميزة عن باقي الشعب، فيه إخلال بمبدأ المواطنة وبمبدأ المساواة بين الأفراد، خاصّة وأنّ من يترشح ويصل البرلمان يعتبر ممثلاً للأمة وليس ممثلاً لمنطقة أو لطائفة معينة، وكان بالإمكان التحرر من هذا التصنيف الطائفي أو الاثني والتوصّل إلى صيغة أكثر توازناً مع الدستور ومع مبدأ المواطنة، بحيث يتمّ تمثيل المسيحيين أو الشركس إمّا من خلال تحديد نواب لبعض المناطق التي يغلب فيها عدد المسيحيين أو الشركس، أو من خلال اشتراط وجود تمثيل عرقيّ ودينيّ في القوائم النسبيّة المفتوحة وأن يكون هناك حدّ أدنى لفرز عدد من المرشحين المسيحيين أو الشركس.

يمكن تلافي إشكالية المقاعد المخصصة تبعاً للجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين، في حال تمّ تفعيل دور الأحزاب بشكلٍ صحيح وتخصيص عددٍ كافٍ من مقاعد مجلس النواب للأحزاب تمهيداً للوصول إلى حكومات حزبية؛ فبذلك يكون الترشيح والوصول للبرلمان قائماً على أساس الأفكار والبرامج التي تقدمها تلك الأحزاب دون النظر إلى جنس أو عرق أو دين من يمثّل هذا الحزب.

المطلب الثاني- التعديلات الدستوريّة الخاصّة بجنسيّة النائب.

تعرف الجنسية على أنّها: رابطة قانونية سياسيّة تربط شخصاً بدولة تجعله أحد أفراد شعبها، وينتج عن هذه الرابطة حقوق وواجبات متبادلة بين الفرد والدولة.⁽²⁷⁾

يتنافى ازدواج الجنسية مع الفكرة الاجتماعية للجنسية، والتي تقضي باندماج الفرد في الجماعة الوطنية، حيث لا يتصوّر أن يندمج الفرد في الجماعة الوطنيّة لأكثر من دولة في وقت واحد، وكذلك يتعارض انتماء مزدوج الجنسية لأكثر من دولة مع الالتزامات المترتبة عليه لهذه الدول، ومثال ذلك قضية (روفائيل كانافيرو) عام 1912،

(26) تنص المادة (27) من العهد الدوليّ للحقوق المدنيّة والسياسية على أنّه "لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية أن يحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حقّ التمتع بثقافتهم الخاصّة أو المجاهرة بدينهم، وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم".

(27) الصرايرة، مهند خالد (2005)، ازدواج الجنسية في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، الأردن، ص 5.

والذي كان قد حصل على الجنسية الإيطالية على أساس حقّ الدم المنحدر من الأب، وحصل في الوقت نفسه على جنسية دولة البيرو تبعاً لولادته في إقليمها، وعندما طالبته البيرو بالضرائب المترتبة على أرباحه التجارية باعتباره من مواطنها رفض روائيل التسديد، متذرعاً ومحتماً بجنسيته الإيطالية. وبالتالي حصل تنازع رفع إلى محكمة التحكيم الدولية في لاهاي، حيث قضت بثبوت الجنسية البيرونية لروائيل على أساس أنّها الجنسية الحقيقية التي ظهر بها من الناحية الواقعية عندما مارس حقوقه المدنية والسياسية في البيرو.⁽²⁸⁾

وتظهر خطورة ازدواج الجنسية أيضاً، في حال قيام حرب أو توتر في العلاقات بين الدولتين اللتين يحمل الشخص جنسيتهما، مع التزامه الخدمة العسكرية في إحداها، مما يعتبر معه هذا الفعل خيانة عظمى بالنسبة للدولة الأخرى⁽²⁹⁾، ومثال ذلك قضية (تومايا كواكيتا) الذي قضت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1952 بإدانتها بالخيانة العظمى، لأنّه حارب في صفوف الجيش الياباني ضدّ الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية باعتباره من الرعايا اليابانيين، حيث كان من متعددي الجنسية.⁽³⁰⁾

وبموجب التعديلات الدستورية لعام 2011 أشترط في الوزراء وأعضاء مجلس الأمة أن يكونوا أردنيين ولا يحملوا جنسية دولة أخرى، وقد أيدّ الفقه والمشتغلون بالقانون هذا التوجه والتعديل في حينه مبررين ذلك بتدعيم مبدأ الولاء السياسيّ والوظيفيّ لأعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث إنّ من غير الممكن أن يكون للشخص أكثر من ولاء⁽³¹⁾، ولأهمية وخطورة المهام والأعمال الموكولة لأعضاء هاتين السلطتين كان النأي بهم عن أيّ شبهة ازدواج في الولاء قد تؤدي إلى فقدان الثقة بهم من أهم أسباب هذا التعديل، وقد أسقط المجلس العالي لتفسير الدستور بناءً على هذا النصّ عضوية كلّ من يحمل جنسية دولة أخرى من وزراء أو أعضاء في مجلس الأمة.⁽³²⁾

ونحن نؤيد ما ذهب إليه أنصار هذا التعديل، حيث إنّه بالإضافة لما سبق بيانه من مبررات لهذا التعديل، والمتمثل في ضمان الولاء السياسيّ والوظيفيّ لعضو السلطة التنفيذية أو التشريعية نظراً لأهميّة وخطورة ما يباشره من اختصاصات، فإننا نرى أنّ هذا التعديل قد أكدّ على ركيزتين أساسيتين من ركائز الحقوق والحريات، وهما: مبدأ المساواة، وتحقيق الرقابة القضائية؛ فالذين يتمتعون بجنسية دولة أخرى تكون لديهم فرصة أكبر من غيرهم للتهرب من تحمل مسؤولياتهم عما يقترفونه من جرائم أو أخطاء نتيجة مباشرتهم مهامهم وأعمالهم المنوطة بهم في السلطة التي يتبعون إليها، ويكون ذلك عندما يلجؤون إلى الدول التي يحملون جنسيتها ويفلتون من تطبيق حكم القانون الأردني عليهم ومن الرقابة القضائية على أعمالهم، خاصة إذا رفضت دولهم تسليمهم للأردن بموجب الاتفاقيات المبرمة معها، وقد تضمّنت الاتفاقيات التي أبرمتها الأردن مع بعض الدول بعد التعديلات الدستورية لعام 2011 على مثل هذه النصوص التي تمنع تسليم الأفراد الذين يحملون جنسية الدولة، ومن أمثلتها:

- أ- اتفاقية تسليم المجرمين التي أبرمتها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية مع حكومة استراليا⁽³³⁾.
- ب- اتفاقية تسليم المجرمين المبرمة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية الفرنسية⁽³⁴⁾.

(28) الصرايرة، مهند خالد، ازدواج الجنسية في القانون الأردني، مرجع سابق، ص 26.

(29) الحديد، نور مازن(2014)، ازدواج الجنسية في ظل التشريع الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص 92.

(30) الصرايرة، مهند خالد، ازدواج الجنسية في القانون الأردني، مرجع سابق، ص 27.

(31) الحيص، علي دخيل عايد، التعديلات الدستورية وأثرها على توازن السلطات في الأردن، مرجع سابق، ص 91.

(32) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (4) لسنة 2011م، والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5119) تاريخ 2011/10/16م ص 4821.

(33) تمّ نشرها في الجريدة الرسمية عدد (5499) بتاريخ 2018/2/1م على الصفحات 466-476.

(34) تمّ نشرها في الجريدة الرسمية عدد (5141) بتاريخ 2012 / 2 / 16م على الصفحات 517-528.

غير إنّ مشرّعنا الدستوريّ تراجع عن هذا التعديل بعد فترة وجيزة، وذلك من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي ألغى فيه شرط عدم ازدواج الجنسية لأعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية، والحقيقة أننا نستغرب هذا التراجع من قبل المشرّع عن التعديل السابق الذي لم يكن قد مضى عليه وقت طويل، وبرأينا أنّ المساواة بين حاملي الجنسية الأردنية في تولي الوظائف العامة وفي التمتع بالحقوق السياسيّة لا يعارض استثناء مزدوجي الجنسية من تولي الوزارة أو مهام السلطة التشريعية؛ لأنّ المساواة المطلوبة هي المساواة القانونيّة بين أصحاب المراكز القانونيّة المتشابهة دون تحديد للأشخاص المخاطبين بالقانون، وهو ما كان متحققاً بموجب التعديل الأول لعام 2011.

ونرى أنّه كان من الأفضل الإبقاء على النصّ القديم حسب التعديلات الدستورية لسنة 2011؛ لأنّ تنازع الولاءات كما رأينا محتمل لدى الأفراد العاديين، والاحتماليّة تكون أقوى في حقّ الوزراء والنواب ومن يمثلون الدولة من خلال مناصبهم السياسيّة أو السياديّة؛ لأنهم لا بد وأن يتعرضوا بمناسبة قيامهم بأعمالهم إلى التعامل مع الدول التي يحملون جنسيتها الأخرى، وهنا يكونوا أمام خيار صعب يتمثل في أيّ الدولتين يقدموا مصلحة على الأخرى، وفي كلّ الأحوال وأياً كان القرار فإنّه بالتأكيد سيكون مالياً لدولة على حساب الأخرى، مما سيجعل هذا الشخص في موضع شكّ بالنسبة للأخرين مهما حاول أن يكون متوازناً في علاقته مع دولتيه، حيث إنّ ولاء الفرد للدولة يتطلب الانحياز لها وليس الوقوف على الحياد، يضاف لذلك إنّ بالإمكان رصد انحياز ولاء الشخص لدولة عن أخرى في حال توتر العلاقات أو الحرب؛ لأن ذلك يتطلب مجابهة بين طرفين، لا بدّ من الاصطفاف مع أحدهما ضد الأخرى، أمّا في ظلّ الأوضاع العادية فلا يمكن رصد هذا الانحياز بالنسبة للأشخاص الذين يمثلون السلطات في الدولة، وفي المقابل لا يمكننا في الكثير من الحالات ملاحقة هؤلاء الأشخاص وتقديمتهم للقضاء الوطني في حال ثبت ضدّهم تغليب ولاء الدولة الأخرى أو اقرارهم جرائم نتيجة تأديتهم وظائفهم إذا لجأوا لدولتهم الأخرى، متذرعين بما يسمى الحماية الدبلوماسية التي تعطي للدولة الحقّ بأن تشمل رعاياها بحمايتهم في الداخل والخارج، وأن تستعيد أمواله أو تحتفظ بها وتمنع أيّ اعتداء عليها من الخارج، مما يضطرّ الدول مع هذه الحالة اللجوء للوسائل الدويّة والمفاوضات، ثمّ التحكيم أو القضاء الدوليّ، وقد تصل لسحب الممثلين الدبلوماسيين⁽³⁵⁾، وهذه الإجراءات نحن في غنى عنها لو تمّ الإبقاء على النصّ كما عدل عام 2011.

النتائج:

أولاً: راعى الدستور الأردني أهمّ المبادئ والأسس المتعلقة بهذا الحق من خلال النص عليها في متن الدستور وكذلك فعلت التشريعات الأردنية الناظمة لحق الانتخاب، وقد جاء أغلبها موافقاً للتوجه الدولي في هذا المجال والمنصوص عليه في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ثانياً: أكدت التعديلات الدستورية لسنة 2011 على ركيزتي الفصل بين السلطات والرقابة القضائية وذلك عندما أناطت اختصاص الفصل في صحة عضويّة أعضاء مجلس النواب بالقضاء.

ثالثاً: لم تراعي قوانين الانتخاب الأردنية نصوص الدستور عندما خصصت مقاعد للأقليات الدينية والعرقية، رغم تراجع المشرّع الدستوري عن هذا النهج وعدم النص عليه في دستور 1952، مما يشكل خروجاً على مبدأ المشروعية.

(35) بردويل، شوقي عبدالمجيد عبيدي (2017)، ظاهرة ازدواج الجنسية ومعالجة المشكلات المترتبة عليها، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة ومركز جيل البحث العلمي، الجزائر، ص (59).

رابعاً: خالفت قوانين الانتخاب مبدأ دستوري مهم وهو المساواة عندما خصصت جزء من مقاعد مجلس النواب للنساء على الرغم من عدم وجود نص على ذلك في الدستور الأردني كما فعل المشرع الدستوري المصري. خامساً: نلاحظ تردد المشرع الدستوري الأردني في منع مزدوجي الجنسية من الترشح للانتخابات، حيث طرأ تعديلات دستوريان متقابلان بهذا الخصوص في فترة وجيزة لا تتجاوز خمس سنوات.

التوصيات:

أولاً: توصي الدراسة المشرع الأردني بضرورة مراجعة التشريعات الخاصة بالانتخابات وإلغاء النصوص التي تميز بين الأردنيين في حق الانتخاب والترشح، وعدم تخصيص أي مقاعد لفئات معينة من الشعب بناءً على الأصل أو الدين أو الجنس، وتخصيص هذه المقاعد للأحزاب الأردنية بهدف زيادة مشاركتها وفعاليتها في الحياة السياسية الأردنية.

ثانياً: توصي الدراسة المشرع الدستوري الأردني بضرورة اعتماد التعديلات الدستورية لعام 2011 بخصوص منع مزدوجي الجنسية من الترشح للانتخابات والتراجع عن التعديل الدستوري لعام 2016. ثالثاً: توصي الدراسة بضرورة إجراء تعديل دستوري يتم فيه النص على تخصيص مقاعد للأقليات والنساء في حال بقي توجه المشرع الأردني كما هو في قوانين الانتخاب المتعاقبة؛ وذلك مراعاة لمبدأي المشروعية والمساواة.

قائمة المراجع.

- بدوي، ثروت. (1999م). النظم السياسية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- بردويل، شوقي. (2017). ظاهرة ازدواج الجنسية ومعالجة المشكلات المترتبة عليها. مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة ومركز جيل البحث العلمي، الجزائر
- تويحي، محمد. (2010). الكوتا النسائية في المجالس البرلمانية. بحث مقدم للمؤتمر العلمي الدولي لكلية الحقوق، جامعة الإسكندرية.
- الحديد، نور. (2014). ازدواج الجنسية في ظل التشريع الأردني. رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.
- الحلو، ماجد. (1986). القانون الدستوري. الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- الحيص، علي. (2014). التعديلات الدستورية وأثرها على توازن السلطات في الأردن. أطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية، الأردن.
- الشرعة، علي عواد (2011). نظام الكوتا: دراسة مقارنة بين التجربة الأردنية والتجربة المصرية. مجلة دراسات مستقبلية، مصر، عدد 16، السنة 16.
- الصرايرة، مهند. (2005). ازدواج الجنسية في القانون الأردني. رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية، الأردن.
- العجارمة، نوفان. (2011). مدى دستورية الكوتا للمرأة في قانون الانتخاب الأردني. مقال منشور على موقع عمون الإلكتروني بتاريخ 2011/11/21 على الرابط التالي: <http://www.ammonnews.net/article/102766>
- العضايلة، أمين. (2001). الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته في (الشريعة الإسلامية، المواثيق الدولية والإقليمية، الدستور الأردني). الكرك، الأردن: دار رند للنشر والتوزيع.
- فاطميه، سلطاني. (2016). الحقوق والحريات والواجبات في ظل التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016م.. مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مركز جيل البحث العلمي، الجزائر، عدد 7.
- فهي، مصطفى. (1984). النظام الدستوري المصري. (ط1)، الإسكندرية: منشأة المعارف.