

April 2012

## The Legislative Formation of the Temporary Law of The Parliament Elections, An Analytical and Critical Study

Eid Ah. Alhosban

*Faculty of Law, al-Albayt University. Jordan, e.alhosban@gmail.com*

Abeer ba. dababneh

*Faculty of Law, The University of Jordan, abeer.dababneh75@gmail.com*

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law)



Part of the [Constitutional Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Alhosban, Eid Ah. and dababneh, Abeer ba. (2012) "The Legislative Formation of the Temporary Law of The Parliament Elections, An Analytical and Critical Study," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2012 : No. 50 , Article 7.

Available at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law/vol2012/iss50/7](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2012/iss50/7)

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [sljournal@uaeu.ac.ae](mailto:sljournal@uaeu.ac.ae).

---

# The Legislative Formation of the Temporary Law of The Parliament Elections, An Analytical and Critical Study

## Cover Page Footnote

Dr. Eid Ah. Alhosban Associate Professor of Public Law, Faculty of Law, al-Albays University. Jordan e.alhosban@gmail.com Dr. Abeer B. Dababneh Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law, The University of Jordan abeer.dababneh75@gmail.com

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنة]

د. عيد أحمد الحسين\*

د. عبير بشير دبابنة•

## الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب- دراسة تحليلية نقدية\*

### ملخص البحث

تعد الصياغة التشريعية لأي قانون معياراً للحكم على مدى كفاية هذا القانون، فكلما اتسمت الصياغة التشريعية بالدقة والانضباط كان القانون أكثر استجابة لمتطلبات المجتمع وأكثر عدالة وفعالية. ولما كان القانون المؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ قانون انتخاب مجلس النواب، هو أحد أهم القوانين السياسية حساسية بالنسبة للقاعدة الشعبية، حيث بموجبه يتم إفراز مجلس نيابي قادر على القيام بواجباته الدستورية من حيث الرقابة والتشريع أو عدمهما.

ونظراً لأثر الصياغة التشريعية لهذا القانون على تحقيق العدالة بين مختلف التراكيب الاجتماعية التي يتكون منها الشعب السياسي في الأردن، فقد جاءت هذه الدراسة للوقوف على تحليل للصياغة التشريعية لقانون الانتخاب المؤقت المذكور أعلاه، لرصد الجوانب الإيجابية والسلبية التي اتسمت بها الصياغة التشريعية،

- \* أستاذ القانون العام المشارك/كلية القانون/ جامعة آل البيت.
- أستاذة القانون العام المساعد/كلية الحقوق/ الجامعة الأردنية.
- \* أجاز للنشر بتاريخ ٢٠١١/٦/٥.

سواءً المتعلقة بالجوانب الشكلية للقانون و الجوانب الموضوعية له. وخلصت الدراسة إلى أن الصياغة اتسمت بالجودة والسلامة وفقاً لأصول الصياغة التشريعية السليمة بالنسبة لصياغة الجوانب الشكلية للقانون، بينما لم يحالف الحظ الصياغة المتبعة بالنسبة للجوانب الموضوعية، الأمر الذي انعكس وسينعكس على العملية الانتخابية لتشكيل المجلس النيابي السادس عشر، وهذه الحقيقة تستدعي من السلطة التشريعية عند مناقشة القانون المؤقت للانتخاب ٢٠١٠/٩ تلافى العيوب التي اعتورت الصياغة التشريعية لهذا القانون من الناحية الموضوعية لكي يصبح القانون مرآة تعكس واقع المجتمع الأردني، وحل الإشكاليات القانونية التي أثارها فكرة الدوائر الفرعية، أو كما تسمى أحياناً الدوائر الانتخابية الوهمية وهي دخيلة على النظام الانتخابي الأردني أدت لنتائج انتخابية غير مقبولة في إفراز المجلس السادس عشر الحالي.

## المقدمة

يعد موضوع تحليل الصياغة التشريعية لأي قانون من الموضوعات الشائكة والتي تختلف من قانون لآخر، وذلك بحسب طبيعة ونطاق القانون هذا من جهة، ومن جهة ثانية يعتمد اعتماداً أساسياً على الأهداف التنموية المراد تحقيقها من وراء سن ذلك القانون سواء في مجالات التنمية السياسية أو التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية.

وبما أن السياسة التشريعية الفرعية تعد انعكاساً تنظيمياً للسياسة التشريعية العامة للدولة والمعبر عنها في القواعد الدستورية، ولكي يتم التعبير عن تلك

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

السياسة الفرعية لا بد من سن تشريعات عادية، ولذا فإن الصياغة التشريعية لتلك القوانين تختلف باختلاف طبيعة القانون من حيث الموضوعات التي يعالجها، ولما كانت التشريعات العادية تمر بمجموعة من المراحل الفنية أثناء عملية الصياغة التشريعية لها، وبقدر ما تكون هذه الصياغة تتقيد بأسس وضوابط سلامة الصياغة التشريعية، بقدر ما تكون التشريعات ذات جودة عالية ومعبرة عن الإرادة العامة للأمة، ونظراً لكون الانتخاب هو وسيلة الشعوب في تفويض ممارسة السيادة التي تملكها كونها مصدر السلطات، وبما أن قوانين الانتخاب تعد رافعة الديمقراطية وتشكل تنظيماً قانونياً لكيفية انبثاق الركن الأساسي في الديمقراطيات النيابية، من خلال إقامة مجلس منتخب يعبر عن إرادة الأمة، فإنه لا وجود لنظام نيابي ما لم يكن بمقدور الأمة القيام بانتخاب من يعبر عن إرادتها، وكذلك فإن الانتخاب يمثل مظهراً من مظاهر المشاركة الشعبية في تقرير مصيرها.

أن الاهتمام بجوانب الصياغة التشريعية لقانون الانتخاب المؤقت رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ لا يعد من قبيل الاهتمام بالجوانب الشكلية والإجرائية بقدر ما يهدف للوصول لدولة القانون والمؤسسات، ويتحقق ذلك من خلال إصدار قانون يتسم بجودة الصياغة التشريعية، الأمر الذي يجعله قابلاً للتطبيق، ويستجيب لمتطلبات المجتمع ويتواءم مع خصوصياته. ومن هنا فكلما كانت الصياغة قائمة على أسس سليمة ومنضبطة، كان المنتج القانوني أكثر مواءمةً واستجابةً لحل الإشكاليات التي دفعت لوضعه، والعكس بالعكس، أي كلما كان هناك عدم التزام بضوابط الصياغة السليمة كان هناك عدم استقرار تشريعي.

ومن هنا فإن هذه الدراسة ستركز على تحليل للصياغة التشريعية لأهم الجوانب المتعلقة بالصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب رقم (٩) لسنة

## [الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

٢٠١٠ كنموذج للقوانين السياسية، بهدف رصد الجوانب الإيجابية والسلبية للصياغة التشريعية لهذا القانون، من أجل تحديد الأسس السليمة للصياغة التشريعية للقانون لتوجيه السلطة التشريعية لتلافي الجوانب السلبية عند عرضه عليها وفقاً لمنطوق المادة (٩٤) من الدستور، أو ليكون نبراساً لمشروع قانون الانتخاب القادم في حال كان مصير هذا القانون التعديل.

إن الدراسة التأصيلية النقدية لمدى سلامة الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب تقتضي الوقوف على مختلف الجوانب الشكلية والموضوعية لهذا القانون، ومدى التزامها بأصول الصياغة التشريعية السليمة. ولذا فإنه لا يمكن الحكم على تلك الصياغة إلا من خلال تحليل تلك الجوانب في البنية القانونية المتكاملة لهذا القانون، سواءً من حيث تحليل الصياغة التشريعية للعناصر الشكلية أو الموضوعية للقانون، والحكم على مدى سلامتها من الناحيتين الشكلية والموضوعية من خلال الاحتكام لأسس الصياغة التشريعية المتعارف عليها وإخضاع صياغة تلك الجوانب لتلك الأسس.

وتأسيساً على ما سبق، فإننا سنناقش هذا الموضوع من خلال الوقوف على تحليل الصياغة التشريعية للعناصر الشكلية للقانون (المبحث الأول)، بينما نتناول تحليل الصياغة التشريعية للعناصر الموضوعية (المبحث الثاني). وعليه تكون المنهجية التي سنتبع في الدراسة كما يلي:

المبحث الأول: تحليل الصياغة التشريعية للعناصر الشكلية للقانون.

المبحث الثاني: تحليل الصياغة التشريعية للعناصر الموضوعية للقانون.

الخاتمة.

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

## المبحث الأول

### تحليل الصياغة التشريعية للعناصر الشكلية للقانون

أن سلامة الجوانب الشكلية لأي قانون تتعكس مباشرة على سلامة المضمون؛ لأن التسلسل المنطقي لبنية القانون تتعكس مباشرة على سهولة فهمه، ويمكن الوقوف على الشكلية في قانون الانتخاب المؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ من خلال رصد مختلف الجوانب الشكلية (المطلب الأول)، على أن يلي ذلك الوقوف على صياغة تلك الجوانب والمتعلقة بواقع الصياغة للحكم في النهاية على سلامة الصياغة التشريعية للجوانب الشكلية لقانون الانتخاب (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### عناصر الإصدار كأهم الجوانب الشكلية في قانون الانتخاب

يعد الإصدار لأي قانون سواء كان دائماً أم مؤقتاً من الصلاحيات الممنوحة لرأس الدولة (الملك) كإجراء يلي عملية المصادقة على القانون بغض النظر عن طبيعته<sup>(١)</sup>. ولكن وفي إطار تحليل الصياغة القانونية للإصدار لن يكون التركيز على الإصدار كإجراء، بقدر ما سيكون التركيز على تحليل عناصر الإصدار<sup>(٢)</sup>، ويمكن تحديد هذه العناصر من خلال البنود الآتية:

#### البند الأول: عنصر مسمى القانون:

لكي يكون اسم القانون متفقاً مع الصياغة السليمة، لا بد وأن يتضمن كلمات موجزة تدل على موضوع القانون، وأن يكون هذا اللفظ لا يثير اللبس ويدل دلالة

(١) المادة (٣١) من الدستور الأردني، والتي تنص على أن: (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها).

(٢) قد يكون الإصدار بقانون مستقل وقد يكون جزءاً لا يتجزأ من القانون الموضوعي.

## [الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

قاطعة على مضمون هذا القانون، وإذا عدنا للقانون محل الدراسة نجد أنه تضمن اسماً محدداً وصريحاً للقانون، حسبما ورد في الجريدة الرسمية في عددها (٥٣٢) والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٩، كما يتضمن المسمى بالإضافة إلى الاسم طبيعة ورقم القانون وسنة إصداره لتسهيل عملية الرجوع إليه في ظل كثرة التشريعات، وكذا لتحديد تسلسله بالنسبة لبقية القوانين التي تصدرها الجهة المختصة بالتشريع سواء السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة تشريعية استثنائية أو السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع. وبالعودة للقانون محل الدراسة، نجد أنه قانون تم إصداره من قبل السلطة التنفيذية استناداً للمادة (٩٤) من الدستور، وهذا ما نجده صراحةً من طبيعة هذا القانون بأنه قانون مؤقت حسب ما ورد في مسمى القانون، قانون مؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠<sup>(٣)</sup>. وتجدر الإشارة إلى أنه في الحالة الأردنية لا يوجد ما يعرف بقوانين الإصدار كقوانين شكلية مستقلة عن القانون الموضوعي محل الإصدار، ولذا فإن رقم الإصدار ينسب للقانون الموضوعي.

**البند الثاني: عنصر الديباجة:** هو عبارة عن المقدمة التي يتم وضعها مباشرة بعد عنوان القانون لكي تبين أن القانون قد مر بالمراحل الدستورية المطلوبة لسن التشريع<sup>(٤)</sup>، وبالتالي فإنها تضيء الصفة الدستورية على القانون، كما تحدد الجهة المختصة بالتصديق وتبين صيغة الإقرار والإصدار، وبالرجوع للقانون محل الدراسة نجد أنه:

- (٣) المادة (١) من القانون المؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ قانون الانتخاب لمجلس النواب المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٠٣٢ بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٩ ص ٢٩٣٨.
- (٤) قاسم عبده وآخرون، دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، منشورات الشبكة القانونية للنساء العربيات، ط ١، ٢٠١٠، عمان، ص. (٦١) وما بعدها.



[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

- ١- جاءت الديباجة قبل العنوان.
- ٢- أن الديباجة حددت الجهة المختصة بالتصديق والإصدار بجلالة الملك.
- ٣- أنها حددت الأساس الدستوري لوضع القانون المؤقت بالإشارة إلى أنه صادر سندا للمادة ١/٩٤ من الدستور.
- ٤- حددت الأساس الدستوري للمصادقة والإصدار بالإشارة إلى أنه بمقتضى المادة ٣١ من الدستور.

حيث جاء في ديباجة قانون الانتخاب لمجلس النواب ما يلي:

(نحن عبد الله بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى الفقرة (١) من المادة (٩٤) من الدستور، وبناءً على ما قرره مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٨ نصادق بمقتضى المادة (٣١) من الدستور على القانون المؤقت الآتي ونأمر بإصداره ووضعه موضع التنفيذ المؤقت وإضافته إلى قوانين الدولة على أساس عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده).

وهنا نلاحظ أن الديباجة قد جاءت متفقة في مضمونها مع أصول الصياغة التشريعية السليمة، ولكن اللافت للنظر أن الديباجة تؤكد على إضافة القانون إلى قوانين الدولة وضرورة عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده. ويمكن التأكيد هنا أن هذه الإضافة من قبيل لزوم ما لا يلزم، كونها كاشفة على واجب دستوري يقع على عاتق الحكومة بموجب الفقرة الأولى من المادة ٩٤ من الدستور.

**البند الثالث: عنصر صيغة الإقرار:** وتدل هذه الصيغة على الجهة التي قامت بسن القانون وإقراره، وذلك لتمييز القوانين العادية عن القوانين المؤقتة، وتعد صيغة الإقرار في الصياغة التشريعية الأردنية مستقرة وموحدة بالنسبة للقوانين

## [الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

المؤقتة حيث تكون كما يلي: (... بناء على ما قرره مجلس الوزراء بتاريخ ...) وهذه الصيغة وردت في القانون محل الدراسة.

**البند الرابع: عناصر الإصدار:** تعتبر مواد الإصدار من العناصر الشكلية للقانون؛ وهي المواد التي تبين تاريخ نفاذ القانون وتحدد الإلغاءات والتعديلات التي تلحق القوانين القائمة، بالإضافة لبيان الأحكام الانتقالية<sup>(٥)</sup>. والأحكام الحافظة<sup>(٦)</sup>، فالإي مدى التزم صائغ قانون الانتخاب لمجلس النواب بهذه العناصر؟.

(١) **أحكام النفاذ:** الأصل أن القانون، سواءً أكان دائماً أم مؤقتاً، أنه يدخل حيز النفاذ بعد مرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، ما لم يرد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر<sup>(٧)</sup>.

وبالرجوع لقانون الانتخاب لمجلس النواب (٩) لسنة ٢٠١٠ نجد أنه أشار صراحةً في المادة (١) منه على أنه يعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وبالتالي فإنه أخذ بالاستثناء على الأصل العام في النفاذ المنصوص عليه في المادة ٢/٩٣ من الدستور.

(٢) **أحكام الإلغاءات:** الأصل في الصياغة التشريعية السليمة أن يقوم المشرع

- (٥) الأحكام الانتقالية هي الأحكام الممهدة للانتقال من تطبيق القانون القديم إلى تطبيق أحكام ق الجديد
- (٦) الأحكام الحافظة هي الأحكام التي يتم الاستمرار في تطبيقها على الرغم من تعارضها مع أحكام ق الجديد.
- (٧) المادة ٢/٩٣ من الدستور والتي تنص على أن: (يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر). والمادة ٢/٩٤ من الدستور والتي تنص على أن: (يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية المادة "٩٣" من الدستور).

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

بتحديد القوانين التي يتم إلغاؤها بموجب القانون الذي يقره، وأن لا يلجأ إلى استعمال العبارات الفضفاضة، كأن يستعمل عبارة (تلغى القوانين التي تتعارض مع هذا القانون). وبالرجوع لقانون الانتخاب لمجلس النواب محل الدراسة، نجد أنه نص صراحةً على إلغاء قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ وما طرأ عليه من تعديل والنظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه.

وتأسيساً على ما سبق، نلاحظ أن هناك التزاماً بأصول الصياغة التشريعية السليمة لأحكام الإلغاءات في القانون محل الدراسة، حيث نصت المادة (٥٣) منه على أن: (يلغى قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٣٤) لسنة (٢٠٠١) وما طرأ عليه من تعديل والنظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه). وهذا التحديد الصريح والدقيق للقواعد القانونية الملغاة جاء من خلال تحديد المسمى الكامل للقانون الملغى بدخول القانون الجديد حيز النفاذ، وعدم إلقاء عبء البحث في المنظومة القانونية عن النصوص التشريعية التي تخالف القانون الجديد على عاتق الجهة المختصة بتنفيذ القانون أو الجهة المختصة بتطبيقه.

**(٣) أحكام تفويض الصلاحيات:** وتتضمن هذه الأحكام طائفة النصوص القانونية الواردة في القانون، والتي تتم الإحالة فيها على القواعد القانونية الأدنى منها بوضع التفصيلات والأحكام الجزئية للأحكام العامة الواردة في القانون، كأن يحيل على الأنظمة أو التعليمات حسبما المعروف في التدرج الهرمي للقواعد القانونية في النظام القانوني الأردني.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الإحالات يجب أن لا تصل لدرجة تفويض الاختصاص التشريعي؛ لأنه في النظام الدستوري الأردني لا يوجد أساس دستوري

## [الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

للتفويض التشريعي، ولذا يجب أن تقف الإحالات للأنظمة عند حدود الوظيفة الدستورية للأنظمة التنفيذية المنصوص عليها في المادة (٣١) من الدستور، وكذلك عدم مخالفة المادة (٦٧) من الدستور<sup>(٨)</sup>، وألا يتجاوز ذلك، وإلا اتسمت القواعد القانونية الصادرة في مثل هذه الحالة بعدم الدستورية.

وبالرجوع لقانون الانتخاب لمجلس النواب محل الدراسة، نجد أن المشرع قد أحال إلى الأنظمة التنفيذية في حالتين:

**الحالة الأولى:** المادة (٥٠) من القانون محل الدراسة والتي جاء فيها: (تقسم المملكة إلى دوائر انتخابية ودوائر فرعية فيها، ويخصص مقعد نيابي واحد لكل دائرة فرعية بموجب نظام يصدر لهذه الغاية).

وهنا نلاحظ أن المشرع قد جاوز الحدود الدستورية في عملية الإحالة على النظام لتقسيمات الدوائر الانتخابية ودوائرها الفرعية، وما ورد في منطوق المادة (٥٠) المذكورة أعلاه هو بمثابة تفويض تشريعي لا يجد له أساساً دستورياً، على الرغم من أن الصياغة الواردة في المادة (٥٠) أعلاه أقل حدة في المخالفة من المادة (٥٢) من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠١<sup>(٩)</sup>. وكان الأجدى بالمشرع أن يضمن ذات القانون نصوصاً تنظم موضوع تقسيم الدوائر الانتخابية سواء أكان ذلك بعنوان مستقل أم من خلال ملحق بالقانون استجابة لمنطوق المادة (٦٧) من الدستور والتي أحالت في تنظيم موضوع انتخاب

(٨) المادة (٦٧) من الدستور والتي تنص على أن: (يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية: ١- سلامة الانتخاب

٢- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية ٣- عقاب العابثين بإرادة الناخبين).

(٩) المادة (٥٢) من قانون ٢٠٠١/٣٤. والتي تنص على أنه: (تقسم المملكة إلى عدد من الدوائر الانتخابية وتحدد المقاعد النيابية المخصصة لكل منها بموجب نظام يصدر لهذه الغاية).

[د. عيد أحمد الحسينان ود. عبير بشير دبابنه]

مجلس النواب على القانون.

**الحالة الثانية:** المادة (٥١) من القانون محل الدراسة والتي جاء فيها: (يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون). وهذه الحالة لا تثير إشكاليات دستورية؛ لأن المقصود بها وضع أنظمة تنفيذية بحدود الوظيفة الدستورية لهذه الأنظمة.

أما بخصوص الإحالة للتعليمات، فنجد أن المشرع قد وضع نصاً عاماً لتفويض الصلاحية للوزير لوضع التعليمات اللازمة لتنفيذ القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه وذلك بموجب المادة (٥٢) من القانون محل الدراسة.

كما أن القانون محل الدراسة قد منح الوزير صلاحية وضع التعليمات المتعلقة بتحديد الوثائق المطلوبة للقيّد في الجداول الانتخابية والتسجيل فيها بموجب المادة ٢/أ/٥ والتي جاء فيها: (يحق لأي من أبناء الدائرة الانتخابية المقيمين خارجها التسجيل في جداول الناخبين الخاصة بها بموجب طلب خطي يقدم للدائرة معزراً بوثائق ثبوتية تحدد بتعليمات صادرة عن الوزير).

وفي هذا الصدد نلاحظ أن التعليمات المتعلقة بإعداد جداول الناخبين والتي يصدرها وزير الداخلية تستند لنص المادة ٢/أ/٥ من القانون وليس لنص المادة (٥٢) من ذات القانون لأن المادة ٢/أ/٥ جاءت كنص خاص بإعداد الجداول الانتخابية والتعليمات المذكورة تتعلق بإعداد تلك الجداول والتسجيل فيها، بينما المادة (٥٢) من ذات القانون تعد نصاً عاماً لمنح الوزير صلاحية وضع تعليمات تنفيذية للقانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. ولذا كان الأسلم قانوناً عند إصدار تعليمات إعداد الجداول الانتخابية الاستناد للمادة ٢/أ/٥ من القانون وليس لنص

**[الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]**

المادة (٥٢) من ذات القانون؛ لأن خلاف هذا يعد خروجاً عن الأساس القانوني لصلاحيحة الوزير بإصدار مثل تلك التعليمات لتثبيت البيانات الخاصة بالانتخابات النيابية على البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات بمقتضى أحكام المادة (٥٢) من قانون الانتخاب رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ والصحيح (...أحكام المادة ٥/٢/٢٠١٠.....).

(٤) **الأحكام المتعلقة بتحديد الجهة المختصة بالتنفيذ:** ووفقاً لأسس الصياغة التشريعية السليمة أن تأتي هذه الأحكام في نهاية القانون، أي بعد الأحكام المتعلقة بالإلغاءات، وبالرجوع للقانون محل الدراسة، نجد أن المشرع قد التزم بأصول الصياغة التشريعية السليمة عندما أورد في آخر مادة من القانون تحديد الجهات المختصة بالتنفيذ وحددها برئيس الوزراء والوزراء حيث نصت المادة ٥٤ من القانون محل الدراسة على أن: (رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام هذا القانون).

وبعد استعراض الجوانب الشكلية للقانون ننقل لتقييم الصياغة التشريعية لتلك العناصر في المطلب الثاني.

**المطلب الثاني****تقييم الصياغة التشريعية للعناصر الشكلية  
في قانون الانتخاب المؤقت رقم ٩ لسنة ٢٠١٠**

بعد استعراض عناصر الإصدار في قانون الانتخاب رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ ورصدها سنحاول في هذا المطلب وضع تقييم عام لتلك العناصر سواء من النواحي الإيجابية أو النواحي السلبية بحيث يتم التقييم لكل عنصر على حدة كما ورد في التسلسل المبين في المطلب الأول من المبحث الأول من الدراسة.

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

### البند الأول: فيما يتعلق بمسمى القانون:

بالرجوع للقانون محل الدراسة، نجد أنه كما سلفت الإشارة جاء باسم محدد يبين ما يلي:

(١) **طبيعة القانون:** حددت طبيعة القانون بمسماه ، حيث ورد صراحةً أنه قانون مؤقت، وحسنا فعل واضع القانون عند إيراده طبيعة القانون في مسماه، حيث أشار إلى أنه قانون مؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ وهذا محدد دستوري أنه صادر من السلطة التنفيذية استناداً لاختصاصها التشريعي الاستثنائي سناً للمادة (٩٤) من الدستور هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن هذا التحديد توجه محمود لما يترتب عليه من التزام دستوري على الحكومة بضرورة عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع له.

(٢) **موضوع القانون:** وكما هو معروف أن تحديد موضوع القانون بعبارات موجزة لها أهميته كعنصر من عناصر الصياغة التشريعية السليمة والمنضبطة، وذلك للتمكن من الرجوع إليه عند الحاجة. هذا بالإضافة إلى أنه يسهل معرفة النطاق الموضوعي للقانون بمجرد الاطلاع على مسماه. وهذا ما التزم به صانع القانون محل الدراسة، حيث أعطى للقانون اسم (قانون الانتخاب لمجلس النواب)، وبالتالي فإنه لا يختلط بأية قواعد قانونية أخرى ناظمة لانتخاب الهيئات والمجالس الأخرى كالغرف التجارية، أو البلديات أو غيرها.

وبشكل عام، فإنه بالنسبة لمسمى القانون في الحالة الأردنية، وفي حالة قانون الانتخاب بشكل خاص ليس هناك ما يسمى قانون الإصدار كقانون مستقل، وإنما تأتي عناصر مسمى القانون (الاسم، الرقم، السنة) معاً وتنسب للقانون الموضوعي،

**[الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]**

وهذا النهج في الصياغة التشريعية الأردنية اتجه سليم لمنع الخلط في الإشارة للقانون، حيث إنه لا يوجد إلا مسمى واحد بعناصره المختلفة والتي ترتبط بالقانون الموضوعي.

**البند الثاني: ديباجة قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠١٠:** احتوى القانون محل الدراسة ديباجة تضمنت كافة العناصر المشار إليها سابقاً، في تحديد مشتملات الديباجة في الصياغة التشريعية السليمة. ولكن ما يؤخذ على ديباجة قانون الانتخاب المؤقت رقم ٩ لسنة ٢٠١٠، أنها جاءت قبل مسمى القانون، مع العلم أنه وفقاً للصياغة السليمة في الأصل أن تأتي الديباجة بعد مسمى القانون، ويعد هذا مأخذاً على ديباجة هذا القانون، نتمنى على المشرع أن يتلافاه عند عرض القانون المؤقت عليه أو عند تعديله.

ويسجل لديباجة القانون محل الدراسة، أنها أكدت على الواجب الدستوري على الحكومة بعرض القانون على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، ونعتقد هنا أن هذه الإضافة هي نقطة ايجابية لديباجة القانون، على الرغم أنها إضافة كاشفة لمنطوق المادة ١/٩٤ من الدستور وهي جاءت من باب تأكيد المؤكد دستورياً.

**البند الثالث: صيغة الإقرار:** سبقت الإشارة إلى أن صيغة الإصدار تهدف لتحديد الجهة التي قامت بسن القانون وإقراره، وأن هذه الصيغة مستقرة في المنظومة القانونية الأردنية، وتختلف في القانون العادي عنها في القانون المؤقت لاختلاف الجهة التي تقوم بإقراره، وطالما أن القانون محل الدراسة هو قانون مؤقت، فقد جاءت صيغة الإقرار في ديباجة القانون الموضوعي. وهي لا تثير إشكالية في الحالة الأردنية لأن الصياغة التشريعية المتبعة هي إقرار القانون



[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

الموضوعي من خلال تضمين الديباجة صيغة الإقرار. حيث جاء فيها: (... بناء على ما قرره مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٨ نصادق بمقتضى المادة (٣١) من الدستور على القانون المؤقت الآتي ونأمر بإصداره).

**البند الرابع: مواد الإصدار للقانون:** ويمكن التعليق على مواد الإصدار في قانون الانتخاب لمجلس النواب من خلال الوقوف على مختلف عناصر الإصدار وفقاً للتسلسل الذي ورد سابقاً كما يلي:

#### ١- أحكام النفاذ والتطبيق:

أوردت المادة ٢/٩٣ من الدستور حكماً دستورياً عاماً على نفاذ القوانين، وذلك بعد مرور ثلاثين يوماً على نشرها في الجريدة الرسمية، ما لم يرد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.

وبالرجوع للقانون محل الدراسة، نجد أنه أخذ بالاستثناء على الأصل العام فيما يتعلق بالنفاذ، حيث أنه نص صراحةً على أنه يعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. وإذا كان من المستحسن في الصياغة التشريعية السليمة أن يكون هناك فترة زمنية فاصلة بين النشر وبين النفاذ، فإنه بالنسبة للقوانين المؤقتة فإن الأصل فيها هو النفاذ الفوري لنشرها في الجريدة الرسمية، وذلك استجابة للحكمة الدستورية من منح اختصاص تشريعي استثنائي للسلطة التنفيذية لمواجهة الضرورة والاستعجال التي استدعت تدخلها التشريعي، وبالتالي فإنه من ناحية الصياغة التشريعية لأحكام نفاذ وتطبيق القانون المؤقت يسجل للمشرع الأخذ بمبدأ النفاذ الفوري لقانون الانتخاب لمجلس النواب لكي يتواءم مع الحكمة الدستورية للاختصاص التشريعي الاستثنائي للحكومة، وعليه حسناً فعل المشرع بإيراده نصاً

على نفاذ القانون محل الدراسة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

أما فيما يخص النطاق المكاني، فإنه، وكما هو معروف الأخذ بمبدأ إقليمية القانون، وبالتالي يسري على كامل الإقليم الأردني وهو الأصل العام في التطبيق المكاني للقانون، ولا يوجد في القانون ما يدل على قصر التطبيق على جزء معين من المملكة هذا من جهة، ومن جهة ثانية نجد سنداً آخر لما أشرنا إليه، وهو أن القانون يتعلق بانتخابات وطنية عامة لمجلس النواب.

وأخيراً فيما يتعلق بالنطاق الشخصي للقانون أو الفئات المخاطبة به فنجدها محددة في الأحكام الموضوعية الواردة في النصوص المتعلقة بتحديد الناخب والمرشح والإدارة الانتخابية والجرائم الانتخابية.

## (٢) أحكام الإلغاءات:

تعد من أكثر الصعوبات التي تواجه مطبق القانون أو منفذه ما يتعلق بالقواعد القانونية التي تلغى بمجرد نفاذ القانون، ولذا فإنه من حيث سلامة الصياغة التشريعية وجودتها يتعين أن يتسم القانون الجديد باليقين القانوني أي الدقة والوضوح، لا سيما فيما يتعلق بأحكام الإلغاءات، ولذا يتوجب أن تكون هذه الأحكام من الدقة والوضوح، بحيث يسهل فهمها عند تنفيذ أو تطبيق القانون الجديد بعد دخوله حيز النفاذ، وبالتالي يتعين أن يكون هناك تحديد دقيق ومنضبط للقوانين أو الأنظمة أو التعليمات التي تلغى بمجرد نفاذه.

وبالرجوع للقانون محل الدراسة، نجد أنه اتسم بالدقة والوضوح اللذان يحققان اليقين القانوني، حيث أنه حدد بصورة لا تثير اللبس القانون الملغى بمجرد نفاذ القانون الجديد عندما نص صراحة في المادة (٥٣) منه على أن: (يلغى قانون

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

الانتخاب لمجلس النواب رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ وما طرأ عليه من تعديل والنظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه<sup>(١٠)</sup>، وبهذا فإنه تلافى العيوب التي قد تعتور الصياغة التشريعية لأحكام الإلغاءات، والتي يستعمل فيها عبارات فضفاضة مثل تلغي الأحكام القانونية التي تتعارض مع هذا القانون، ومثل هذه الإشارة تترك عملية التطبيق والتنفيذ للقانون الجديد بحيث يلزم من يتولى هذه المهمة البحث في المنظومة القانونية عن الأحكام التي تتعارض مع هذا القانون، هذا مع الإشارة الى الإشكالية التي قد تترتب عن تنفيذ أو تطبيق تلك الأحكام بعد نفاذ القانون الجديد، سواء بحسن نية أو بسوءها.

### (٣) الأحكام الانتقالية والأحكام الحافظة:

يلاحظ أن قانون الانتخاب لمجلس النواب لم يتضمن أي حكم من هذا النوع، ونعتقد أن موضوع القانون من الموضوعات التي لا تحتاج لمثل هذه الأحكام.

### (٤) الأحكام المتعلقة بتفويض الصلاحيات:

يلاحظ على قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب محل الدراسة أن المشرع قد لجأ كثيراً لمسألة التفويض، وهذا المسألة محدودة فيما لو تم التقيد بحدود وضوابط التفويض، ولكن في القانون محل الدراسة هناك مخالفة للنص الدستوري، حيث إن المشرع الدستوري قد فوّض المشرع بموجب المادة ٦٧ من الدستور تنظيم الانتخاب بقانون، وكما هو معروف في النظام الدستوري الأردني، ليس هناك

(١٠) عيد الحسين، الضمانات السياسية والقضائية لحق الانتخاب وفقاً لقانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠١، دراسة تحليلية نقدية، مجلة المنارة، المجلد التاسع العدد الثالث، ٢٠٠٣، جامعة آل البيت، ص. (٣٠٧) وما بعدها.

**[الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]**

تفويض تشريعي؛ وبالتالي فإن الصلاحيات المفوضة للمشرع العادي من قبل المشرع الدستوري لا تُفوض، وعلى خلاف هذه القاعدة الأصولية نجد أن المادة (٥٠) من قانون الانتخاب محل الدراسة قد فوّضت مجلس الوزراء وضع نظام تقسيم الدوائر الانتخابية، وهذا يعد مخالفة دستورية للمادة ٦٧ من الدستور هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن نظام تقسيم الدوائر الانتخابية هو نظام يتضمن أحكاماً موضوعية، وهذا يتعارض مع الوظيفة الدستورية للأنظمة التنفيذية المنصوص عليها في المادة (٣١) من الدستور، والتي يتوجب أن تقتصر وظيفتها على وضع أحكام إجرائية تنفيذية للقانون، وعليه فإن المادة (٥٠) من القانون محل الدراسة تتسم بعدم الدستورية لمخالفتها منطوق المادة (٣١) من الدستور.

كما نجد أن المشرع في قانون الانتخاب قد أورد حكماً عاماً لا يخلو منه أي قانون، وهو تفويض مجلس الوزراء وضع الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وذلك بموجب المادة (٥١) منه، وهذا النص نعتقد، وكما سبقت الإشارة، انه لا يثير إشكالية بل أنه ينسجم مع أصول الصياغة التشريعية السليمة.

وأخيراً نجد أن المادة (٥٢) قد فوضت الوزير وضع التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وهنا نعتقد أن المشرع قد تجاوز حدود اختصاصه بمنح الوزير وضع تعليمات تنفيذية للقانون، ولكنه التزم تلك الحدود فيما يتعلق بمنح الوزير صلاحية وضع التعليمات التنفيذية للأنظمة.

**(٥) تبويب وترتيب الأحكام في القانون محل الدراسة بشكل عام:**

إن المشرع اتبع أسلوباً منطقياً يتمشى مع أصول الصياغة التشريعية السليمة في ترتيب وتبويب أحكام القانون، حيث أنه اعتمد بعد الإشارة إلى الأحكام المتعلقة

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

بالإصدار والتعريفات، على مراحل العملية الانتخابية في ترتيب نصوص القانون، وهنا يمكن الإشارة إلى الملاحظات التالية:

أ- أن المشرع اعتمد في تبويب القانون على العناوين الفرعية للنصوص القانونية التي تتناول موضوعاً واحداً مثل حق الانتخاب المواد (٤،٣) جداول الناخبين المواد (٦،٥) الترشح لعضوية مجلس النواب المواد (٧-١٥) الدعاية الانتخابية المواد (١٧-٢٠) العمليات الانتخابية المواد (٢١-٣٨) عمليات فرز الأصوات وإعلان النتائج المواد (٣٩-٤٣) جرائم الانتخاب المواد (٤٤-٤٩) أحكام عامة المواد (٥٠-٥٤).

ب- لم يستخدم المشرع في التبويب تقسيم الفصول، ونعتقد انه كأن الأولى بالمشرع أن يستخدم هذا التقسيم، بالإضافة للتقسيم الموضوعي الذي اعتمده بحيث يكون كل موضوع حسب ما ورد في القانون فصلاً ويتم ترتيبها تبعاً.

ت- استخدم المشرع تقسيم الأحكام المتعلقة بالموضوع مسمى مواد (١-٥٤) والمواد تم تقسيمها الى فقرات (أ، ب،...). وهذا التقسيم يتفق مع أصول الصياغة التشريعية السليمة من الناحية الشكلية.

(٦) **الأحكام العامة:** يلاحظ أن المشرع في قانون الانتخاب لمجلس النواب محل الدراسة قد خصص الموضوع الأخير بعنوان الأحكام العامة وخصص له المواد (٥٠-٥٤) وهنا يمكن تسجيل ما يلي على هذا التوجه:

١- الأصل أن الأحكام العامة تأتي بعد المواد المتعلقة بالتعريفات وفقاً لأصول الصياغة التشريعية السليمة من الناحية الشكلية قبل الأحكام الخاصة وليس

بعدها.

٢- أن المشرع أورد حكماً عاماً في المادة (١٦) من القانون<sup>(١١)</sup>، والأصل أن يكون نص المادة (١٦) ضمن الأحكام العامة وليس ضمن الأحكام الخاصة.

(٧) الأحكام ذات الصلة بتحديد الجهات المختصة بالتنفيذ: نجد أن المشرع قد أوردتها ضمن الأحكام العامة، وهو أسلوب مستقر في الصياغة التشريعية الأردنية فيما يتعلق بالقوانين والأنظمة والتعليمات.

وخلاصة القول في تقييم الجوانب الشكلية للصياغة التشريعية لقانون الانتخاب لمجلس النواب، أن هناك جوانب إيجابية التزم فيها واضع القانون بأصول الصياغة التشريعية؛ وخاصةً فيما يتعلق بمسمى القانون وديباجته ومواد الإصدار وبعض جوانب التبويب والترتيب وغيرها كما سبق تحديده. إلا أنه يؤخذ على واضع القانون بعض المآخذ والتي لم يتفقد فيها بأصول الصياغة التشريعية السليمة للجوانب الشكلية للقانون؛ ومنها نذكر على وجه الخصوص التوسع بمسألة تفويض الصلاحيات والتي اتسمت بعدم الدستورية، حسب وجهة نظرنا، وكذلك إيراد أحكام عامة ضمن النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم المراكز القانونية وأيضاً عدم اعتماده على الفصول في تبويب الموضوعات التي نظمها القانون، وإيراده الجزاءات التي يتم إيقاعها على مخالفة أحكام القانون قبل الأحكام العامة، والتي ترد في نهاية القانون كأصل عام وفقاً لأسس الصياغة التشريعية السليمة.

(١١) المادة ١٦ من قانون الانتخاب لمجلس النواب ٢٠١٠/٩ والتي تنص على أن: (تعفى الاستدعاءات والاعتراضات والطعون التي تقدم بموجب هذا القانون من الرسوم والطوابع وكذلك القرارات الصادرة بشأنها عن المحاكم والهيئات واللجان والحكام الإداريين).

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

## المبحث الثاني

### تحليل الصياغة التشريعية للعناصر الموضوعية في لقانون

يعد الجانب الموضوعي في القانون العنصر الأهم فيه، والذي يمكن الاعتماد عليه للوقوف على مختلف الأسباب التي دفعت للتدخل التشريعي من قبل الجهة المختصة، وبيان المراكز القانونية التي ينشئها المشرع، ولغايات هذه الدراسة يقصد بالعناصر الموضوعية جوانب الصياغة التشريعية لمواد القانون النازمة للمراكز القانونية في العملية الانتخابية، ومدى التزامها بضوابط الصياغة التشريعية السليمة، وبالتالي الوصول إلى وضع قانون سهل شامل واضح ممكن التطبيق، لأن العبرة ليست بوضع القانون، وإنما بإمكانية وقابلية التطبيق لحل المشاكل التي تواجهها الجهات المختصة بذلك.

وبناء على ما سبق، سنحاول رصد معايير تقييم الصياغة التشريعية للعناصر الموضوعية للقانون (المطلب الأول)، على أن نخصص جزءاً للتعليق على الصياغة التشريعية لبعض المواد الواردة في قانون الانتخاب لمجلس النواب محل الدراسة، والتي تثير إشكاليات في التطبيق (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### معايير تقييم الصياغة التشريعية للعناصر الموضوعية للقانون

مما لا شك فيه أن الحكم التقييمي المنضبط والجيد على صياغة أي قانون من الناحية الموضوعية، تقتضي ابتداءً تحديد معايير أساسية موضوعية يمكن الاستناد عليها من أجل إصدار حكم على جودة الصياغة التشريعية للأحكام الموضوعية أو

الإجرائية الواردة في متن القانون ويمكن الاعتماد على المعايير الآتية:<sup>(١٢)</sup>

#### البند الأول: السهولة والوضوح في الصياغة التشريعية:

ومقتضى هذا المعيار أن يقوم الصائغ باختيار ألفاظ سهلة الفهم على الكافة، وأن تكون ذات دلالة محددة لا تثير اللبس أو الإبهام لدى القارئ للقانون، وينبثق هذا المعيار من كون القانون يخاطب الكافة، وليس موجهاً لفئات محددة كأصل عام، وكذلك فإنه لا يخاطب بأحكامه الجهات المختصة بالتنفيذ والتطبيق، ولذا تعد خصيصة الوضوح والسهولة من أهم الضوابط والأهداف التي يتوجب على الصائغ أن يرمي لتحقيقها من عملية الصياغة التشريعية. وإذا ما تحققت هذه السمة للقانون، فإنها تضي عليه قدرًا من الاحترام من جهة، ومن جهة أخرى توفر جهداً على صائغ التشريع والقضاء من الخوض بوضع تفسير للعبارات المبهمة التي تم استعمالها في نصوص القانون. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المعيار يقوم على عنصرين أساسيين وهما:

**العنصر الأول:** وضوح العبارة المستعملة؛ ويكون ذلك من خلال اعتماد صائغ التشريع على الألفاظ ذات الدلالات المألوفة، والأكثر تداولاً بين جمهور المخاطبين بها.

**العنصر الثاني:** الأخذ بالصياغة الإيجابية للأحكام القانونية الواردة في القانون والابتعاد عن الأسلوب السلبي في الصياغة، وذلك لأن الأسلوب الأول يعد مباشراً

(١٢) لمزيد حول هذه المعايير انظر خالد التلاحمة، مهارات الصياغة التشريعية، ورقة عمل مقدمة في مشروع تعزيز قدرات الصياغة التشريعية، عمان ٢٢/١٠/٢٠٠٩ الشبكة القانونية للنساء العربيات، ص(٢) وما بعدها. وأيضاً دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع، جامعة بئر زيت، فلسطين، ص (١٣) وما بعدها. وأيضاً محمود صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، يونيو ٢٠٠٩، ص. (٢٧-٥٩).



[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

في تحديد المكلفين بالحكم القانوني، وبالتالي سهولة معرفة الواجبات التي يفرضها القانون دون عناء، ولكن هنا يجب الأخذ بالاعتبار ألا تصل سهولة ووضوح النصوص القانونية لدرجة تؤثر على هيبة القانون.

#### **البند الثاني: الدقة والانضباط في الصياغة اللغوية للنصوص القانونية:**

وهذا المعيار يقتضي أن يتلافى الصائغ الأخطاء اللغوية، سواء أكانت نحوية أو مطبعية وأن يكون استخدام الألفاظ وتوظيفها توظيفاً محدداً في النصوص القانونية، لأنه في الأحوال التي لا يتم التقيد بهذا المعيار سيؤدي إلى ضعف الأحكام القانونية وسهولة التهرب من الالتزام بها من خلال استثمار الثغرات التي تعتورها.

كما أن من مقتضيات الانضباط في الصياغة التشريعية أن يتم مراعاة الترتيب المنطقي للجمل القانونية كمراعاة تركيبية الجملة لغةً، وكذا استخدام الضمائر بمنتهى الدقة، لأن الاستخدام الخاطئ لهذه الضمائر ينعكس على دقة الأحكام القانونية في الجمل التي ترد فيها مثل هذه الضمائر.

#### **البند الثالث: عدم التكرار في الأحكام القانونية إلا للضرورة المبررة:**

ويقتضي هذا المعيار أن يكون الصائغ مدركاً بكافة الأحكام التي يتوجب صياغتها مقدماً وأن يقوم بترتيبها وربطها بعضها مع بعض، ثم يبدأ بعد ذلك بالصياغة وعدم الالتزام بذلك سياترتب عليه حتماً ورود أحكام مكررة في ذات التشريع، ويؤدي التكرار إلى الاعتقاد باختلاف الحكم المراد في كل حالة على حده، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن تكرار الأحكام وتعددتها للحالات المتشابهة يخرج القاعدة القانونية من عموميتها وتجريدها.

**البند الرابع: الإيجاز كمعيار لجودة الصياغة التشريعية:**

ويقصد به أنه كلما كانت العبارات التي يستخدمها الصائغ موجزة، كلما كان هناك ضبطاً للصياغة، لأن أفضل التشريعات هي التشريعات الموجزة والقصيرة، ولكن هنا نؤكد أنه يتوجب مراعاة عدم التضحية بعبارات الوضوح والسهولة من خلال الاعتماد على معيار الإيجاز، وإنما يتوجب الموازنة بين المعيارين والتوفيق بينهما، لأنهما معايير تكاملية وليست تنافسية من أجل الوصول إلى صياغة تشريعية ذات جودة عالية.

**البند الخامس: توحيد المصطلحات الواردة في ذات التشريع:**

ويقضي هذا المعيار عدم اللجوء للإكثار من المترادفات اللغوية الدالة على ذات المصطلح القانوني الوارد في القانون، لما يترتب على ذلك من إشكاليات عند التنفيذ والتطبيق للقانون.

وبعد رصد وتحديد أهم المعايير التي تحكم الصياغة التشريعية السليمة سنحاول في المطلب التالي تطبيقها على القانون محل الدراسة للوقوف على مدى التزام المشرع بها.

**المطلب الثاني****التعليق على الصياغة التشريعية****لبعض مواد قانون الانتخاب المؤقت**

من خلال القراءة المتأنية لمواد قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ من ناحية الصياغة التشريعية، نجد أن هناك جوانب إيجابية لهذه الصياغة، والتي أشرنا لها في المبحث الأول من الدراسة عند رصد الجوانب الشكلية لصياغة

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

قانون الانتخاب محل الدراسة، ولكن هذا لا يعني أن هذا القانون يخلو من بعض الثغرات التي اعتورت صياغة القانون من الناحية الموضوعية عند صياغة منطوق النصوص القانونية الواردة في هذه القانون، وللوقوف على مختلف العيوب التي اعتورت الصياغة التشريعية للقانون، سنرصدها من خلال تحليل منطوق بعض النصوص الواردة في التعاريف التي أوردتها المشرع، على نخصص بنداً لرصد الصياغة التشريعية لبعض المواد الواردة في المتن، وأخيراً نخصص بنداً آخر للوقوف على مدى جودة الصياغة التشريعية للمواد الواردة في خاتمة القانون.

**البند الأول: التعليق على الصياغة التشريعية لمادة التعاريف الواردة في**

**القانون:**

يعد التفسير التشريعي أحد أهم عناصر الصياغة التشريعية الجيدة، ولذا فإن التشريعات الجيدة هي التشريعات التي تحتوي على مادة تتضمن التعريف والشرح الدقيق للمصطلحات والعبارات التي قد تثير جدلاً عند التطبيق، إذا لم تكن محددة مسبقاً، ومن هنا فإنه من حسن الصياغة التشريعية لمثل هذه التعاريف أن يتضمنها القانون في متنه، وهذا النهج في الصياغة التشريعية يحقق أهدافاً نبيلة ومنها:

١- سد الباب أمام الاجتهادات القضائية والفقهية في تحديد إرادة المشرع في الأحوال التي تحتل فيها المصطلحات والعبارات التي يستخدمها المشرع أكثر من معنى.

٢- وسيلة لتحقيق الإيجاز في التشريع، وذلك من خلال منع التكرار لتلك المصطلحات والعبارات كلما كان هناك حاجة للإشارة إليها، ويشار فقط للمصطلح مجرداً ويؤخذ المعنى الذي وضعه المشرع في مادة التعاريف

[الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

- ووفقاً للصياغة التشريعية السليمة، وعليه فإن صياغة التعاريف يتوجب أن يتقيد بمراعاة ما يلي<sup>(١٣)</sup>:
- أ- عدم اللجوء إلى التعريف إلا إذا كان هناك خروج عن المعنى العادي لكلمة معرفة، أو لتجنب التكرار غير الضروري أو لتوضيح استخدام كلمة غير مألوفة.
- ب- عدم اللجوء إلى التعاريف المصطنعة أو التي فيها تكلف للكلمة المعرفة.
- ج- عدم تضمين التعريف أحكاماً موضوعية.
- د- عند تعريف كلمة يتوجب عدم استخدامها بمعنى آخر في القانون.
- هـ- عدم استخدام كلمات مختلفة للدلالة على نفس المعنى في ذات القانون.
- وتأسيساً على المحددات السابقة لأصول الصياغة التشريعية الجيدة، يمكن رصد مدى تقيد صانع قانون الانتخاب لمجلس النواب محل الدراسة بتلك المحددات، وذلك من خلال العرض الآتي:
- ١- صياغة مطلع المادة الثانية المخصصة للتعريف: جاءت صياغة مقدمة المادة كما يلي: (يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك...).
- ويلاحظ على الصياغة السابقة أنها لا تتفق مع أصول الصياغة التشريعية الجيدة، وذلك لما يلي:
- أ- أنها لم تحدد الغاية من هذه التعاريف وكان يتعين على الصانع تضمين

(١٣) محمود صبره، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

الغاية من التعاريف التشريعية كأن يشير تطبيقاً لهذا القانون يكون للكلمات...).

ب- أن تحديد الغاية، كما سبق، يؤدي حتماً لتحقيق الإيجاز في هذه المقدمة فتحذف أجزاء مما ورد فيها: مثل عبارة (... في هذا القانون) ويستعاض عنها بكلمة (... فيه)، وعليه تكون الصياغة السليمة لهذه المقدمة كالاتي: (تطبيقاً لهذا القانون يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت فيه المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك).

٢- أوردت المادة (٢) تعريف الأردني بأنه: (كل شخص ذكر أو أنثى يحمل الجنسية الأردنية بمقتضى أحكام قانون الجنسية الأردنية)، وهنا نلاحظ أن الصائغ قد جانب أصول الصياغة التشريعية السليمة، حيث إنه ربط الصياغة بالجنس فذكر بعد عبارة (كل شخص) ذكراً أو أنثى، وهذا يعد خروج على أصول الصياغة المتعلقة بالتأنيث والتذكير، طالما أن القانون موجهاً للعموم فهنا يتعين على الصائغ استخدام طبيعة المفرد المذكر لأنه يدل ويخاطب كلا الجنسين طالما توافرت فيها شروط المركز القانوني؛ وعليه كان الأولى بالصائغ أن يعرف الأردني بأنه: (كل شخص يحمل الجنسية الأردنية بمقتضى أحكام قانون الجنسية الأردني).

٣- تعريف المرشح: عرفه القانون بأنه: (كل أردني تم قبول طلب ترشيحه للانتخابات النيابية) وبخصوص هذا التعريف يمكن القول إن الصائغ لم يحالفه التوفيق، ونعتقد أنه من الأسلم لجودة الصياغة وسلامتها الأخذ بأحد حلين: الأول: يعرف المرشح بأنه: (كل ناخب تم قبول ترشيحه للانتخابات النيابية) أو الثاني

يعرف المرشح بأنه (كل أردني تم قبول طلب ترشيحه للانتخابات النيابية وفقاً لأحكام هذا القانون).

٤- تعريف الدائرة الانتخابية والدائرة الفرعية: وهنا يمكن تسجيل الملاحظات التالية والتي تبين عدم الالتزام بأصول الصياغة التشريعية السليمة:

أ- اعتماد الصانع على معيارين مختلفين للتعريف حيث استخدم معيار التقسيمات الداخلية للدائرة الانتخابية لدوائر فرعية في تحديد معنى الدائرة الانتخابية، بينما اعتمد على المقاعد المخصصة لتحديد الدائرة الفرعية، وهذا الاختلاف بدوره انعكس على المعنى للعبارتين، الأمر الذي أوقع الصياغة في عيب عدم اليقين القانوني، ولتلافي ذلك نعتقد أنه يتعين على المشرع اعتماد معيار واحد، والأنسب هو معيار المقاعد المخصصة فيكون التعريف كما يلي:

**الدائرة الانتخابية:** هي كل جزء من المملكة يخصص له مقعد واحد أو أكثر وفقاً للنظام.

**الدائرة الفرعية:** هي كل جزء من المملكة يخصص له مقعد واحد وفقاً للنظام.

ب- أورد الصانع في هذين التعريفين أحكاماً موضوعية، ووفقاً لأصول الصياغة يجب تجنب إيراد الأحكام الموضوعية في التعاريف.

٥- **التعاريف الواردة للجان:** اختلف الأسلوب الذي استخدمه الصانع ما بين اللجنة العليا وبقية اللجان، حيث إن الصياغة بالنسبة لتعريف اللجنة العليا وردت موجزة ومعبرة، بينما جاء تحديد معنى اللجان الأخرى مطولاً، وكان يتعين على الصانع استخدام ذات الأسلوب المستخدم لتحديد اللجنة العليا، وذلك لمنع إيراد أحكام

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

موضوعية في التعريف هذا من جهة، ومن جهة أخرى توافي تكرار الأحكام الواردة في المادة (٢٤) من القانون، وبناء على ذلك نعتقد أنه من الأسلم لغايات سلامة الصياغة التشريعية للتعريف، أن يكون كما يلي:

**اللجنة العليا: (تبقى كما وردت).**

**اللجنة المركزية:** اللجنة المشكلة في كل محافظة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة ٢٤ من هذا القانون.

**لجنة الدائرة الانتخابية:** اللجنة المشكلة في كل دائرة انتخابية وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة ٢٤ من هذا القانون.

**اللجنة الخاصة:** اللجنة المشكلة في مركز الوزارة وفقاً لأحكام المادة (ج) من المادة ٢٤ من هذا القانون.

٦- **الفقرة (ب) من المادة (٢):** تعد تزيدياً لا مبرر له، ومن الممكن تضمينها ضمن مفهوم الدائرة الفرعية، وذلك كما يلي: (الدائرة الفرعية: كل جزء من المملكة يخصص له مقعد واحد وتشمل ذلك الدائرة الانتخابية ذات المقعد الواحد).

٧- **أغفل المشرع التحديد التشريعي لمصطلح (المقيم)،** وهذا ما يخلق إشكالية في مجال تطبيق الفقرة (أ) من المادة الثالثة من القانون، وتحديدًا عجز الفقرة والذي نصه: (إذا كان مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية)، وأيضاً البند (١) من الفقرة (أ) من المادة الخامسة كمحدد أساسي لإعداد الجداول الانتخابية وكضابط لعمل دائرة الأحوال المدنية؛ ووجود مثل هذا التعريف يضع حداً للإرباك الذي يرافق إعداد الجداول الانتخابية والاعتراضات والطعون المتعلقة بها.

البند الثاني: التعليق على صياغة المواد المتعلقة بحق الانتخاب:

ونتناولها من خلال العرض الآتي:

أولاً- التعليق على صياغة المادتين (٣، ٤) المتعلقة بحق الانتخاب:

حددت المادة (٣) من القانون الناخب حيث استخدم الصائغ لهذه الغاية أسلوبين الأول تمثل بأسلوب الصياغة الإيجابية بتحديد فئة الناخبين، وذلك بمقتضى منطوق الفقرة (أ)، أما الأسلوب الثاني وهو الأسلوب السلبي في الإقصاء من خلال الوقف والحرمان بموجب الفقرتين (ب، ج) من المادة (٣) وهنا نلاحظ ما يلي على هذه المادة:

١- كان الأولى بالصائغ أن يحدد شروط الناخب من خلال الأسلوب الإيجابي في بناء الأحكام القانونية.

٢- اشتملت الفقرة (ج) على التكرار، حيث إن مفاد البند (٢) (٤) من الفقرة (ج) هو ذات المخاطبين؛ لأنه ووفقاً للقانون المدني فإن المحجور عليه لذاته هو المجنون والمعتوه، وبالتالي فإن البند (٤) لا لزوم له، ويعد تزييداً وتكراراً؛ لأن منطوقه مشمول بمنطوق البند (٢) من ذات الفقرة.

٣- أشار البند (٣) في الفقرة (ج) من المادة (٣) إلى حرمان المحكوم عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية، ولم يشمل عفو عام أو لم يرد له اعتباره.

ومنطوق هذا البند يثير الملاحظات الآتية حول الصياغة التشريعية وسلامتها:

أ- استخدم الصائغ مصطلح (السجن) كعقوبة، وهذا المصطلح غير معروف في



[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

قانون العقوبات الأردني ١٩٦٠/١٦ وتعديلاته، وكان الأخرى بالصائغ الاعتماد على مسميات العقوبات المعمول بها في قانون العقوبات الأردني أو أحد تصنيفاتها كأن يستخدم الصياغة التالية لهذا الشق: (... من حكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة...). وهذه الملاحظة تنطبق على منطوق المادة ١/٧٥ هـ من الدستور الأردني ١٩٥٢.

ب- استعمل الصائغ عبارة غير معروفة في قانون العقوبات الأردني وهي: (جريمة غير سياسية) وهذا يجافي أصول الصياغة التشريعية السليمة من ناحية الوضوح والدقة، الأمر الذي يترتب عليه سلطة تقديرية واسعة في الحرمان من حق الانتخاب، وهنا نعتقد أنه كان يتعين على الصائغ إيراد تعريف لهذه العبارة في المادة المتعلقة بالتعاريف، سيما وأنها وردت أيضاً في المادة ٨/ز من قانون الانتخاب محل الدراسة.

ت- أشار البند (٣) في عجزه إلى عبارة (... ولم يشملها عفو عام...) ونلاحظ هنا أن الصائغ قد تجاوز أهم المبادئ التي تحكم سلامة الصياغة التشريعية، وهو احترام التدرج الهرمي للقواعد القانونية، حيث إنه وبالرجوع للمادة ١/٧٥ هـ من الدستور والتي تنص على أنه: (لا يكون عضواً في مجلس الأعيان والنواب... هـ- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه). فجاءت إرادة المشرع الدستوري مطلقة بخصوص العفو وجاء مشروع قانون الانتخاب بتقييدها وحصرها بالعفو العام، وهذا مخالف للقواعد الأصولية، وخاصة القاعدة القائلة بأن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد نصاً أو دلالة، ولا يوجد في النص الدستوري ما يفيد التقييد، كما أن المشرع الدستوري لم

**[صياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]**

يفوض المشرع العادي أو الاستثنائي بهذه المهمة، ولذا فإن هذه المادة تتسم بعدم الدستورية فيما يتعلق بهذا الشق<sup>(١٤)</sup>.

أما المادة (٤) والتي نصت على أنه: ( لا يجوز للناخب أن يستعمل حقه في الاقتراع أكثر من مرة واحدة في الانتخاب الواحد). فهنا نلاحظ ومن خلال القراءة التكاملية للقانون، أنها مكررة في المادة (٤٥/ج) من القانون والتي نصت على تجريم استعمال حق الاقتراع أكثر من مرة واحدة، وهنا نعتقد أنه يتعين الاقتصار على منطوق المادة (٤٥/ج) من القانون، وبالتالي يكون منطوق المادة (٤) من القانون هو من قبيل التزديد، وهو عيب اعتور سلامة الصياغة التشريعية لقانون الانتخاب.

**ثانياً: التعليق على صياغة المادتين (٥، ٦) المتعلقة بإعداد جداول الناخبين:**

١- فيما يتعلق بصياغة المادة (٥) فيمكن تسجيل الملاحظات الآتية:

أ- اتسم أسلوب الصياغة للفقرة (ب) من هذه المادة بالإطالة غير المبررة والتي انطوت على تكرار، ونعتقد أن الأسلوب الأمثل لصياغتها يكون على النحو الآتي: المادة (٥) الفقرة (ب) (يتعين على المحاكم المختصة تزويد الدائرة خلال النصف الأول من الشهر الأول من كل سنة بجميع الأحكام القطعية الصادرة عنها، والتي يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب وفقاً للمادة (٣) من هذا القانون).

(١٤) نعمان الخطيب، عيد الحسين، علي الدباس، التشريعات الناظمة لانتخاب مجلس النواب في ضوء الدستور الأردني والمعايير الدولية للانتخاب، الطبعة الأولى، عمان، المركز الوطني لحقوق الإنسان، ٢٠١٠، ص. (٧٠-٧١).

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

ب- الفقرة (ج) من ذات المادة أيضاً اتسمت بالإطالة غير المبررة، ويمكن إعادة صياغتها على النحو الآتي لكي تتفق مع أصول الصياغة التشريعية الجيدة من ناحية الإيجاز: (بتعين على الدائرة الانتخابية اتخاذ الإجراءات اللازمة للتأكد من شطب أسماء الناخبين المتوفين من جداول الناخبين المسجلين فيها).

ت- اتسمت عبارة (... بعرض جداول الناخبين) بعدم الدقة والوضوح وكان الأولى بصائع التشريع أن يحدد كيفية العرض وآليته، وبعد ذلك يترك تحديد المكان للسلطة التقديرية للحاكم الإداري.

ث- اعتور منطوق الفقرة (ك) من المادة (٥) النقص، ويتجلى ذلك في إغفال عملية العرض النهائية لجداول الناخبين لتمكين الناخبين أو/ أصحاب المصلحة من الاطلاع على التغييرات التي لحقتها من جراء الطعون القضائية.

رابعاً: التعليق على صياغة المواد المتعلقة بالترشيح لعضوية مجلس النواب: بالرجوع للنصوص القانونية النازمة للترشح لعضوية مجلس النواب في قانون الانتخاب ، يمكن الوقوف على عيوب الصياغة التشريعية في بعضها ومنها:

١- المادة (٨) أوردت هذه المادة شروط الترشح لعضوية مجلس النواب، ويلاحظ أنها اتسمت ببعض العيوب في الصياغة التشريعية السليمة، ويمكن أن يسجل ما يلي بخصوصها:

## [الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

(أ) اتسمت هذه المادة بتكرار ما ورد في النصوص الدستورية ذات العلاقة بالترشيح، وخاصةً المادة (٧٠) والتي حددت سن الرشد السياسي للترشيح لعضوية مجلس النواب<sup>(١٥)</sup> والمادة (٧٥) التي أوردت الشروط المشتركة لصحة عضوية مجلس الأعيان والنواب<sup>(١٦)</sup>. وبالتالي نعتقد أنه من حسن الصياغة التشريعية أن يتم الاكتفاء بما ورد في الدستور من شروط وعدم تكرارها في القانون وعدم إضافة شروط لم تفصح عنها إرادة المشرع الدستوري.

(ب) خروج المشرع لقانون الانتخاب عن إرادة المشرع الدستوري، وذلك من خلال تقييد إرادة المشرع الدستوري، حيث إن المشرع الدستوري أشار في الفقرة (هـ) من المادة (٧٥) إلى: ( من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة بجريمة غير سياسية، ولم يعف عنه)، وبالتالي أورد العفو مطلقاً فيستوي أن يكون عفوياً عاماً أو خاصاً لزوال هذا القيد على الترشيح لعضوية المجلس، بينما جاءت

(١٥) المادة (٧٠) من الدستور والتي تنص على أنه: "يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره".

(١٦) المادة (٧٥) من الدستور، والتي جاء فيها أنه: { (١) لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب. أ- من لم يكن أردنياً. ب- من يدعي بجنسية أو حماية أجنبية. ج- من كان محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد إعتباره قانونياً. د- من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه. هـ- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه. و- من كان له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأموال ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص. ز- من كان مجنوناً أو معتوهاً. ح- من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص. (٢) إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه على أن يرفع القرار إذا كان صادراً من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره}.

[د. عيد أحمد الحسينان ود. عبير بشير دبابنه]

الفقرة (ز) من المادة (٨) من القانون لتحصر العفو بالعفو العام، وهذا خروج على القواعد الأصولية لتفسير النصوص الدستورية والقائلة بأن: (المطلق يجري على إطلاقه إلى أن يفيد نصاً أو دلالة). وهنا يجب أن يفهم أن أداة التقييد يجب أن تكون لها قيمة النص الأصلي، وطالما أن النص الأصلي هو نص دستوري فلا يقبل التقييد إلا بنص دستوري، وعليه فإن الفقرة (ز) من المادة (٨) من القانون محل الدراسة تكون مشوبة بعدم الدستورية.

(ج) بالإضافة لما ورد في الملاحظة (أ) وتأكيداً لها، نجد أن المادة (٨) من القانون قد كررت بعض ما ورد في المادة (٣/ج) من ذات القانون وسندنا في ذلك أنه طالما أوردت المادة (٣) في الفقرة (ج) منها شرطاً مفاده: (أن يكون مسجلاً في أحد جداول الناخبين النهائية) وهذا الشرط يغني عن كل ما ورد في المادة (٨) لأنه لا يمكن تسجيل الاسم في الجدول الانتخابي ما لم تتوافر شروط الناخبين المتعلقة بانتقاء حالة الحرمان، وهنا نعتقد أنه من حسن وسلامة الصياغة التشريعية أن يكتفي في المادة (٨) على الفقرات (أ، ب، ج، ح، ط، ك) مع إعادة ترتيبها؛ لأن هذا يحقق سمة من سمات الصياغة الجيدة وهو الإيجاز في القانون وعدم التكرار، وبالتالي يصبح نص المادة (٨) من القانون على النحو الآتي:

(يشترط في المتقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس النواب ما يلي:

- أ- أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.
- ب- أن لا يدعى بجنسية أجنبية أو حماية أجنبية (ولنا تحفظ على هذه الفقرة).
- ت- أن يكون مسجلاً في أحد جداول الناخبين النهائية.

- ث- أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره عند نهاية مدة الترشيح.
- ج- لا تكون له منفعة مادية لدى إحدى الدوائر الحكومية بسبب عقد من غير عقود استئجار الأراضي والأموال ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.
- ح- لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.
- خ- أن لا يكون منتبياً لأي هيئة سياسية أو حزب أو تنظيم سياسي غير أردني).
- د- هناك مخالفة لإرادة المشرع الدستوري فيما يتعلق بتحديد سن الرشد السياسي، حيث نجد المشرع الدستوري اشترط إتمام ثلاثين سنة شمسية من عمره كشرط لعضوية المجلس، بينما نجد أن مشرع قانون الانتخاب قد اشترط إتمام ثلاثين سنة شمسية من عمره عند نهاية مدة الترشيح، وهذا تقييد لإرادة المشرع الدستوري؛ لأن هناك فرقا زمنيا بين نهاية مدة الترشيح وبين بداية العضوية في مجلس النواب، وبالتالي اتسمت هذه المادة بعدم الدستورية لمخالفتها المادة (٧٠) من الدستور، وكان الأحرى بالمشرع أن يضع هذا الشرط بالصورة التالية: ( أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره عند إعلان النتائج).
- ذ- التأكيد على ما ورد بخصوص المادة الثالثة؛ لأنه ينطبق على ما ورد في المادة (٨) من القانون، وخاصة الملاحظة (أ)، والملاحظة (ب).

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

(٢) المادة (١٠): حددت هذه المادة وقت الترشيح لعضوية المجلس بقولها إنه: (يبدأ الترشيح لعضوية مجلس النواب قبل اليوم المحدد لإجراء الاقتراع بثلاثين يوماً ويستمر لمدة ثلاثة أيام، ولا يقبل أي طلب ترشيح يقدم بعد انتهائها).

ويلاحظ على صياغة هذه المادة أنها تضمنت حشواً، وهو ما ورد في عجزها أي عبارة (... ولا يقبل أي طلب ترشيح يقدم بعد انتهائها)، وهذه العبارة زائدة وحذفها لا يؤثر على كمال الحكم القانوني الوارد في تلك المادة، بل إن المنطق السليم في الصياغة يقتضي حذف هذه العبارة.

(٣) المادة (١١): والتي حصرت الحق في الترشيح بدائرة فرعية واحدة ثم خصصت فقرة أخرى لعدم إمكانية تغيير تلك الدائرة الفرعية.

وهنا يمكن دمج الفقرتين معاً لغايات الإيجاز كأخذ المسلمات والضوابط في أصول الصياغة التشريعية السليمة، ويمكن إيراد نص المادة (١١) من القانون على النحو الآتي: ( لا يجوز لأي شخص أن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب إلا في دائرة فرعية واحدة، ولا يجوز تغييرها).

(٤) المادة (١٣) الفقرة (أ): استخدم الصائغ صيغة المبني للمجهول<sup>(١٧)</sup>، وكان الأولى به استخدام صيغة المبني للمعلوم كون الفاعل هنا معروفاً وهو الشخص الراغب بالترشيح، كما أن صياغة الفقرة فيها إرباك خاصة في العبارة (ومن الشخص ذاته طالب الترشيح). وبناء على ذلك نرى أنه يتعين على الصائغ لحسن الصياغة اللغوية والتركييب اللغوي للجملة القانونية وضع الفقرة كما يلي:

(١٧) لمزيد حول استعمال صيغة المبني للمجهول، أنظر: الدليل الفلسطيني، مرجع سابق، ص ٨٥.

المادة ١٣ - أ- (يقدم طالب الترشيح شخصياً طلبه على نسختين إلى رئيس اللجنة المركزية في المحافظة على النموذج الذي يقرره الوزير...).

(٥) المادة (١٤) والمتعلقة بسحب الترشيح: هذه المادة على الرغم من سهولة فهم الحكم القانوني المتعلق بسحب الترشيح والمدة المحددة للانسحاب والجهة التي يقدم إليها، إلا أنه يشوبها غموض وإرباك في تحديد المكلف بالإعلان عن الانسحاب في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويعزى سبب الغموض إلى عدم دقة صياغة الجزء الثاني من المادة ولبعد المسافة بين الفاعل القانوني وهو المرشح المنسحب وبين الاسم الموصول الدال عليه، ومن محددات بعد المسافة عدد الكلمات الفاصلة بينهما، هذا بالإضافة إلى توسط رئيس اللجنة المركزية بين المرشح المنسحب والاسم الموصول الدال عليه، ومن هنا نعتقد أنه من الأفضل صياغة المادة (١٤) على النحو الآتي: (يجوز لأي مرشح أن يسحب ترشيحه قبل سبعة أيام من بدء الاقتراع وذلك بتقديم طلب خطي لرئيس اللجنة المركزية وعلى طالب الانسحاب أن يعلن عن ذلك في صحيفتين يوميتين محليتين على الأقل).

**البند الثالث: التعليق على صياغة بعض المواد المتعلقة بالعمليات الانتخابية:**

وسنتعرض بالتعليق على الصياغة التشريعية للجوانب الموضوعية لتلك المواد من خلال النقاط التالية:

**أولاً: التعليق على صياغة بعض المواد المتعلقة بعمليات الاقتراع:**

المادة (٢٧): والمتضمنة مدة الاقتراع والتي نصت على أن: (يبدأ الاقتراع في اليوم المحدد للانتخابات النيابية العامة أو الفرعية من الساعة السابعة من صباح ذلك اليوم وينتهي في الساعة السابعة مساءً، ويجوز بقرار من رئيس اللجنة



[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

المركزية تمديد مدة الاقتراع بما لا يزيد على ساعتين إذا تبين له وجود ضرورة لذلك).

ويلاحظ على صياغة هذه المادة ما يلي:

١- هناك مسافة فاصلة بين بداية الجملة الفعلية، ونطاقها الزمني.

٢- هناك لبس في صياغة العبارة (وينتهي في الساعة السابعة مساءً)، حيث إن عبارة: (في الساعة السابعة)، لا تدل دلالة قاطعة على نهاية الاقتراع، فيستوي أن يكون ذلك بتمامها أو خلال دقائق الساعة السابعة، والأولى هنا صياغة العبارة على النحو الآتي: ( وينتهي بتمام الساعة السابعة مساءً) هذا من جهة. ومن جهة أخرى (كلمة مساءً) جاءت مطلقة والأصل تقييدها، وأن كان هناك قرينة دالة على التقييد، وبالتالي الأفضل صياغتها على النحو الآتي: (مساءً ذلك اليوم).

وبناءً على الملاحظتين السابقتين نرى أنه يتعين صياغة النص على النحو الآتي: ( يبدأ الاقتراع من الساعة السابعة صباحاً، وينتهي بتمام الساعة السابعة من مساء اليوم المحدد للانتخابات النيابية العامة أو الفرعية).

٣- ورد في نهاية الفقرة عبارة (... إذا تبين له وجود ضرورة لذلك) وتمتاز هذه العبارة بالسعة، الأمر الذي يبني عليها إمكانية التمديد لأي سبب تبين لرئيس اللجنة المركزية، وهذا ما يمنحه سلطة تقديرية واسعة في الموافقة أو عدم الموافقة على التمديد. وهنا نعتقد أنه من الأسلم تحديد الحالات التي تستدعي التمديد على سبيل الحصر، سيما وأن قرار التمديد هو صلاحية لرئيس اللجنة المركزية وليس لذات اللجنة المركزية.

المادة (٣٣): والتي نصت على أن: (يخصص لكل صندوق معزل واحد على الأقل يزود بقائمة أسماء المرشحين في الدوائر الفرعية للدائرة الانتخابية الواحدة).

وهذه الصياغة تستوقفنا بالملاحظات الآتية:

١- أن العنصر الأهم في هذه المادة هو المعزل وليس الصندوق، وبالتالي تظهر ضرورة تقديم الأهم وفقاً للصياغة التشريعية السليمة، وهذا يقتضي من واضع النص أن يضعه كما يلي: (يخصص معزل واحد على الأقل لكل صندوق...).

٢- أن كلمة (الواحدة) الواردة في نهاية النص زائدة ويستقيم الحكم القانوني دون إيرادها.

وعليه نرى أن من حسن الصياغة التشريعية أن يكون منطوق المادة (٣٣) كما يلي: (يخصص معزل واحد على الأقل لكل صندوق مزود بقائمة أسماء المرشحين في الدوائر الفرعية للدائرة الانتخابية).

المادة (٣٤) الفقرة (أ) تضمنت حكيمين قانونيين مستقلين وهما حق الاقتراع في أي دائرة فرعية، وكذلك اعتبار سجل الدائرة الانتخابية سجلاً لكل دائرة فرعية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى أنها أحالت إلى نظام ملغى لصدور نظام جديد لتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لها.

وهنا نعتقد أن الأفضل لغايات الصياغة التشريعية أن يتم صياغتها كما يلي وحذف الفقرة (ب) الحالية من المادة:

المادة (٣٤) أ- للمسجلين في أي من الدوائر الانتخابية، وفقاً لنظام تقسيم

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لكل منها، الحق بالاقتراع في أي مركز للاقتراع والفرز في تلك الدائرة الانتخابية.

ب- يعتبر سجل الناخبين للدائرة الانتخابية سجلاً لكل دائرة فرعية تتبعها.

المادة (٣٥) الفقرة (د) والتي نصت على أن: (يقوم المقترح بكتابة اسم المرشح الذي يريد انتخابه ولا يجوز كتابة اسم أكثر من مرشح واحد).

ويلاحظ على صياغة هذه الفقرة أنها تنافي فكرة الإيجاز في النص القانوني، وأن عبارة ( ولا يجوز كتابة اسم أكثر من مرشح واحد) زائدة وتفهم من سياق العبارة الأولى، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإنها تشكل تكراراً لمنطوق البند (٥) من الفقرة (ب) من المادة (٣٩) من ذات القانون، ولذا نعتقد أن الأفضل أن تكون صياغة الفقرة (د) من المادة (٣٥) على النحو الآتي: ( يقوم المقترح بكتابة اسم المرشح الذي يريد انتخابه).

المادة (٣٦): يخالف منطوقها أحد المبادئ الأساسية في سلامة الصياغة التشريعية، وهو ضرورة توحيد المصطلحات المستخدمة في النص، فنجد أنه استخدم مصطلح الناخب في كل فقرات المادة، باستثناء الفقرة الأخيرة (ج) حيث استخدم فيها مصطلح المقترح، وهنا نرى أن الأفضل توحيد المصطلحات.

ثانياً: التعليق على المواد المتعلقة بعمليات الفرز وإعلان النتائج:

المادة (٤) الفقرة (هـ): والتي نصت على أنه: (لغايات أحكام المادة (٤٢) من هذا القانون، يعتبر عدد المقترعين في كل دائرة فرعية هو مجموع الأصوات التي حصل عليها جميع المرشحين في هذه الدائرة).

تضمنت هذه المادة حكماً خاصاً لتجاوز إشكالية صعوبة تحديد عدد المقترعين في الدوائر الفرعية، والتي دون تحديدها يصعب تطبيق نص المادة (٤٢)، لذا ولتسهيل عملية التطبيق أورد المشرع هذا الحكم القانوني.

المادة (٤٢) الفقرة (أ) تضمنت هذه الفقرة عبارة زائدة وهي عبارة (وفقاً لأحكام المادة (٤٠) من هذا القانون)، لأنه بالرجوع لأحكام المادة (٤٠) لا نجد أي حكم يشير إلى رفع النتائج النهائية للدوائر الفرعية للوزير من قبل اللجان المركزية للانتخاب، ولذا فإنه بعد حذف هذه العبارة يستقيم الحكم القانوني بحيث تتضمن المادة (٤٢/أ) واجب اللجان المركزية برفع النتائج للوزير.

المادة (٤٢) الفقرة (ب) البند (١): ورد فيها أنه: (... ولا يجوز أن يزيد بمقتضى أحكام هذه المادة عدد الفائزات بالمقاعد المخصصة للنساء في كل محافظة وفي أي دائرة من دوائر البادية الانتخابية المغلقة على فائزة واحدة).

يلاحظ أن هذه المادة جانبت سلامة الصياغة التشريعية من ناحيتين:

١- وردت عبارة (بمقتضى أحكام هذه المادة) وكأنها جزء من الحكم القانوني والأسلم وضعها بين شرطتين لكونها جملة معترضة.

٢- هناك إرباك في صياغة النص المشار إليه أعلاه، الأمر الذي يؤدي لتعدد وجهات النظر بخصوصه، وبالتالي طرح إشكاليات في التطبيق حيث وردت عبارة: (لا يجوز أن يزيد عدد الفائزات بالمقاعد المخصصة للنساء في كل محافظة وفي أي دائرة من دوائر البادية الانتخابية المغلقة على فائزة واحدة).

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

ويفهم من هذه الصياغة أنه من الممكن أن تفوز مرشحة واحدة في كل محافظة وأيضاً فائزة واحدة عن كل دائرة من دوائر البادية الانتخابية المغلقة، وهذا معناه أن عدد المقاعد المخصصة للنساء هو (١٥) مقعداً؛ لأن هناك (١٢) محافظة مضافاً إليها ثلاث دوائر انتخابية مغلقة للبدو، وهذا ما يتعارض مع عدد المقاعد المخصصة للنساء وهي (١٢) مقعداً.

وهنا نرى أن من حسن الصياغة التشريعية وسلامتها أن يكون النص كما يلي: (... ولا يجوز أن يزيد - بمقتضى أحكام هذه المادة - عدد الفائزات بالمقاعد المخصصة للنساء في أي محافظة بما في ذلك في دوائر البادية المغلقة على فائزة واحدة).

وهذه الصياغة أسهل للفهم وتدل دلالة قاطعة على أن الحد الأقصى للفائزات في أي محافظة هو فائزة واحدة يستوي أن تكون من الدوائر الفرعية التابعة للمحافظة أو من أي دائرة فرعية للدوائر الانتخابية المغلقة للبدو.

ونعتقد أن هذا ما أراده المشرع، ولكن من خلال تطبيق النص لم يؤخذ به، حيث إنه تم الاعتماد على المناطق الانتخابية الخمس عشرة في المملكة.

#### البند الرابع: التعليق على صياغة المواد المتعلقة بالجرائم الانتخابية:

إن القواعد القانونية تنسم بالإلزام، والذي يتضمن أن المخاطب بها يخضع لها، والأصل أن يكون هذا الخضوع طوعاً، إلا أنه في بعض الأحوال لا يخضع لتلك القواعد، الأمر الذي يقتضي معه ضرورة توافر ضمانات الخضوع الجبري لها، ومن هنا تظهر أهمية الجزاءات في القواعد القانونية لإمكانية القول بأن القاعدة

## [صياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

القانونية تتضمن وسائل الإخضاع لخطابها، ولذا فإن خاصية الإلزام في القاعدة القانونية لها عنصرين أساسيين هما عنصر الجزاء المترتب على مخالفتها وعنصر الجهة المختصة بإيقاع الجزاء على المخاطب بها عند الاقتضاء.

وتقتضي الصياغة التشريعية السليمة أن تتضمن المواد المتعلقة بالجزاءات ثلاثة عناصر أساسية<sup>(١٨)</sup> وإلا اتسمت هذه الصياغة بعدم الجودة، وهذه العناصر هي:

- ١- عنصر المنع أو التجريم، وهو الجزء الذي يبين السلوك الواجب الإلتباع أو الامتناع.
- ٢- عنصر مخالفة المنع أو التجريم، ويتضمن هذا العنصر عدم الإلتزام بمنطوق الخطاب القانوني من قبل الأشخاص المخاطبين به.
- ٣- عنصر الجزاء: وهو العنصر الذي يميّز الجزاء الجنائي عن غيره من الجزاءات المدنية والتأديبية.

ولكي نصل إلى صياغة تشريعية جيدة للنصوص القانونية المتعلقة بالجزاءات، لا بد من الإلتزام بمجموعة من الضوابط والأسس ومنها:

- ١- الأفضل الأخذ بالعقوبات على أساس تخييري: ويقصد بذلك أن يتضمن النص عقوبتين للسلوك المخالف للقانون، وترك الصلاحية للقاضي في اختيار أي من العقوبتين للتطبيق في حال ثبوت الجريمة ووفقاً لظروفها وملابساتها.
- ٢- الأفضل الأخذ بتدرج العقوبات أي أن يشار للعقوبة الأشد أولاً ثم للعقوبة

(١٨) خالد التلاحمة، مهارات الصياغة التشريعية، الشبكة، عمان، ٢٢/١٠/٢٠٠٩، ص. (١٩).

[د. عيد أحمد الحسينان ود. عبير بشير دبابنه]

الأخف.

٣- يجب أن يكون هناك تحديد دقيق للعمليات التي تحدد بها الجزاءات المالية وتوحيدها في التشريعات، وذكرها في النص كتابة دون الإشارة إليها بالأرقام لما يشكله هذا الأسلوب من التكرار، وأن تبين الصياغة التشريعية طبيعة الجزاء هو جزاء عقابي وليس جزاء من نوع آخر، وعادةً ما يستدل على ذلك من خلال مطلع المواد المتعلقة بالجزاءات كأن يشير المشرع بعقاب أو توقيع عقوبة.

٤- ضرورة مراجعة القوانين العقابية لتلافي التكرار في الجزاءات.

وتأسيساً على ما سبق، نتساءل هنا إلى أي مدى التزم الصانع لقانون الانتخاب لمجلس النواب بتلك الأسس العامة للصياغة؟. بادئ ذي بدء، نلاحظ أن المشرع قد أفرد عنواناً خاصاً للجزاءات تحت عنوان (جرائم الانتخاب)، وذلك استكمالاً للوحدة البنوية للقانون من خلال مواد (٤٤، ٤٥، ٤٦، ٤٧، ٤٨) بالإضافة إلى مادة (٤٩) والتي تتعلق بتقادم جرائم الانتخاب. ونجد أن المشرع التزم في غالبية هذه المواد بأصول الصياغة التشريعية السليمة لمواد الجزاءات، ومن خلال تطبيق الأسس السابقة على تلك المواد نجد أنه:

١- ليس هناك تكرار بين الجزاءات في القواعد القانونية العقابية الأخرى، وبين الجزاءات التي تضمنها قانون الانتخاب.

٢- أن النصوص القانونية الواردة تحت عنوان: (جرائم الانتخاب) قد تضمنت العناصر الثلاثة المكونة للنصوص العقابية وهي عنصر المنع أو التجريم لارتكاب أي عمل من الأعمال المحظورة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (٢٠)

## [صياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

من هذا القانون<sup>(١٩)</sup>. وأيضاً عنصر انتهاك المنع أو التجريم، وهذا واضح من منطوق المادة (٤٥/أ) والتي نصت على أن: ( يعاقب... كل من ارتكب أيّاً من الأفعال التالية: أ- ادعاء الأمية أو عدم القدرة على القراءة أو الكتابة وهو ليس كذلك ) وأيضاً الفقرة (ج) من ذات المادة والتي قضت: (استعمال حق في الاقتراع أكثر من مرة واحدة).

وأخيراً التأكيد على الطبيعة العقابية للجزاء، وهذا ما التزم به المشرع في كافة المواد، حيث أنها نصت صراحةً على عبارة (يعاقب كل...) سواء في مطلع المادة (٤٤، ٤٥، ٤٦) أو في متنها (٤٧، ٤٨) من القانون.

٣- أما فيما يتعلق بصياغة المواد الجزائية في القانون فيلاحظ ما يلي:

أ- التزم المشرع في المادة ٤٤ في صياغتها بالأخذ بعقوبة ذات حد أدنى وحد أعلى (... الحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين...).

ب- أنه التزم مبدأ التدرج في العقاب، فأخذ أولاً بالعقوبة الأشد (الحبس) ثم العقوبة الأخف (الغرامة).

ت- أخذ بمبدأ التخيير في توقيع العقوبة المناسبة على الجريمة، ويفهم ذلك من استخدام الصائغ حرف العطف للتخيير (أو) ما بين العقوبتين، وذلك من خلال

(١٩) المادة ٢٠ الفقرة (أ) من قانون الانتخاب المؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠، والتي تنص على أنه: (يحظر على أي مرشح أن يقدم من خلال قيامه بالدعاية الانتخابية هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية وغير ذلك من المنافع أو يعد بتقديمها لشخص طبيعي أو معنوي سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بواسطة غيره بما في ذلك شراء الأصوات).



[د. عيد أحمد الحسينان ود. عبير بشير دبابنه]

عبارة: (... أو بكلتا هاتين العقوبتين...)

ث- أن المشرع لم يغفل نوع العملة التي يفرض بها العقاب المالي وهو (الدينار) والمقصود به هنا الدينار الأردني، هذا هو الأصل العام فلو أراد المشرع أن يكون غير العملة الأردنية لحدد ذلك.

ج- أن المشرع وتلافياً للتكرار، قد ذكر العقوبة المالية بالأحرف وهو من الأسس التي تحكم صياغة مثل هذه المسائل.

وما أشرنا إليه ينطبق على بقية المواد الأخرى (٤٥، ٤٧، ٤٨) أما بخصوص صياغة المادة (٤٦) من القانون، فنجد أن المشرع لم يتقيد بأسس الصياغة السليمة للنصوص المتعلقة بالجزاءات، ويمكن تأكيد ذلك من خلال أخذ المشرع بمبدأ وحدة العقوبة، حيث إنه حددها بالأشغال الشاقة، على الرغم من أنه أخذ في تحديد مقدار بحدين أدنى وأعلى ويستدل على ذلك من خلال الفقرة (أ) من تلك المادة عندما حدد المشرع الحد الأعلى لتلك العقوبة بالقول (... الأشغال الشاقة مدة لا تزيد على سبع سنوات...) والفقرة (ب) بالقول (... الأشغال الشاقة لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن عشر سنوات...).

ح- نلاحظ أن المشرع قد أورد نصاً عقابياً احتياطياً للحالات التي لم ترد في المواد (٤٤-٤٧) والتي تشكل مخالفة لقانون الانتخاب وذلك بمقتضى المادة (٤٨).

وبخصوص تقادم الجرائم الانتخابية: فنجد أن المشرع ونظراً لخصوصية تلك الجرائم، قد حدد مدة ستة أشهر لتقادمها، وهذا بخلاف القواعد العامة لتقادم الجرائم في قانون العقوبات. كما أن مشرع قانون الانتخاب جعل مدة التقادم لكافة الجرائم

[صياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

---

الانتخابية بغض النظر عن كونها جنائية أو جنحة أو مخالفة، وهذا أيضاً بخلاف قانون العقوبات الذي حدد مدة التقادم حسب نوع الجريمة.

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

## الخاتمة والتوصيات

يعد النظام النيابي إحدى صور النظم السياسية، بل أكثرها تطبيقاً لصعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة. ونظراً لانتشار هذه الصورة من النظم السياسية، حيث تمارس الوظيفة التشريعية من قبل هيئة منتخبة من قبل الإرادة الشعبية مباشرة. فإن هذه العملية بحاجة لتنظيم قانوني، هذا التنظيم كلما اتسم بالدقة والسلاسة والسهولة والضبط كان ذلك ضماناً لحماية الإرادة الشعبية بحيث يكون المجلس المنتخب معبراً تعبيراً حقيقياً عن تلك الإرادة. وهذه السمات لا تتوافر في القانون الناظم للانتخاب ما لم يتم إخراج هذا القانون بصياغة تشريعية ذات جودة عالية سواءً أكان ذلك من الناحية الشكلية أو الموضوعية.

وعالجت هذه الدراسة أهم العيوب التي اعتورت الصياغة التشريعية للقانون المؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ قانون انتخاب مجلس النواب، والذي أجريت بموجبه الانتخابات العامة للمجلس السادس عشر، وذلك بهدف المساهمة ولو بجهد يسير في التأثير على السلطة التشريعية لتتلافى تلك العيوب، وإفادة لجنة الحوار الوطني في اختيار النظام الانتخابي الأمثل.

ومن ناحية أخرى، فإنه ومما لا شك فيه، أن قانون الانتخاب في أي نظام دستوري، يعد الرافعة الأساسية لتفعيل الحق في المشاركة السياسية. فكلما كان هذا القانون عادلاً في توزيع فرص المنافسة لكافة شرائح التركيبة الاجتماعية، كان فعالاً. ولا يمكن إغفال المكانة التي تحتلها المرأة في تلك التركيبة، لاسيما وأنها تشكل نصف الشعب السياسي- إن لم يكن أكثر من ذلك- والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو الآتي: إلى أي حد يحقق قانون الانتخاب عدالة التمثيل

[إصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

للمرأة في المجلس النيابي؟. يمكن الإجابة على هذا التساؤل من خلال الوقوف على نقطتين:

النقطة الأولى: أثر نظام الصوت الواحد على مشاركة المرأة في عضوية مجلس النواب:

إن نظام الصوت الواحد والذي بدأ تطبيقه في النظام القانوني الأردني منذ عام ١٩٩٣، واستمر الأخذ به في القوانين الانتخابية اللاحقة، ومنها القانون محل الدراسة؛ قد أثر سلباً على تمثيل المرأة في المجلس النيابي، وقد لعب نظام الصوت الواحد دوراً تكاملياً مع المعوقات الأخرى المنبثقة من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية... الخ. الأمر الذي أدى إلى تعزيز مشاركة الرجل على حساب المرأة في عضوية مجلس النواب<sup>(٢٠)</sup>.

النقطة الثانية: أثر نظام تخصيص مقاعد إضافية للمرأة لعضوية مجلس النواب: يعد نظام التخصيص لعدد من المقاعد لتمثيل المرأة في مجلس النواب، والذي تم الأخذ به منذ عام ٢٠٠٣، وسيلة مؤقتة لتمكين المرأة وتعزيز مشاركتها في عضوية مجلس النواب، والمستمدة من المعايير الدولية للتمكين السياسي للمرأة. ولكن وعلى الرغم من الموقف الفقهي المنكر لنظام التخصيص لعدم دستوريته، فإنه يمكن تأكيد عدم فعالية نظام التخصيص في التمثيل العادل للمرأة من ناحيتين:

(٢٠) عيد الحسين، النظام الانتخابي وأثره في تفعيل حق المرأة في المشاركة في عضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، دراسة تحليلية نقدية، أبحاث اليرموك، المجلد التاسع العدد الثالث، ٢٠٠٣، ص. (١٠٥٠) وما بعدها.

[د. عيد أحمد الحسينان ود. عبير بشير دبابنه]

الأولى: أن عدد المقاعد المخصصة لتمثيل المرأة في مجلس النواب، يمثل ما نسبته (١٠%) من المجموع الكلي لعدد مقاعد المجلس، وهذه النسبة من خلال مقارنتها مع نسبة عدد النساء للرجال في الشعب السياسي والتي تصل في أديانها إلى (٥٠%) من الشعب السياسي. وهذا مؤشر لعدم فعالية القانون ومراعاته للنوع الاجتماعي.

الثانية: إن الأخذ بنظام التخصيص لمقاعد إضافية لتمثيل المرأة في مجلس النواب، أدى للمرأة للركون مباشرة وبصورة أساسية للفوز بمقعد من المقاعد الإضافية، وعدم التحرك بفعالية من أجل التنافس الحقيقي مع الرجل في العملية الانتخابية، والاقتصر على التنافس النوعي بين المرشحات النساء، الأمر الذي أدى إلى تكريس الأمر الواقع بإقناع الجسم الانتخابي بعدم قدرة المرأة بمنافسة الرجل للفوز بمقاعد المجلس، وتجلّى ذلك من خلال تجذير فكرة (مرشحة الكوتا).

وصفوة القول، أنه إذا كان الصياغة التشريعية للجوانب الشكلية قد تضمنت جوانب إيجابية تتفق مع أصول الصياغة التشريعية السليمة، مع بعض العيوب التي اعتورتها كما سبق بيانه. فإن الصياغة التشريعية للجوانب الموضوعية للقانون لم تخل من السلبيات التي ستؤدي إلى الإرباك في التطبيق، والتي سبق تفصيلها. الأمر الذي يقتضي التدخل التشريعي لمعالجة الاختلالات التي شابته سلامة وجودة الصياغة التشريعية للجوانب الموضوعية للقانون.

**وتأسيساً على ما سبق، توصي الدراسة بما يلي:**

أولاً: لا بد من إيراد مذكرة الأسباب الموجبة لمشروع القانون، بحيث تبين كافة الوقائع والأسباب التي دفعت للتدخل التشريعي وأن لا تكون هذه الأسباب أسباباً عامة

## [الصياغة التشريعية للقانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب]

مرسلة، لكي يكون المشرع على دراية واطلاع على تلك الأسباب، ويفحص جديتها.

ثانياً: ضرورة وضع خطة زمنية كافية لسن التشريع في كافة مراحلها وعدم اللجوء للاستعجال بإقرار التشريعات، وخاصةً التشريعات ذات الطابع السياسي كقانون الانتخاب محل الدراسة، لما لذلك من انعكاس على كامل التشريعات الأخرى.

ثالثاً: نقترح على الجهات المختصة بالصياغة التشريعية ضرورة تحديد وبيان الأثر التنظيمي لمشروع قانون الانتخاب قبل البدء بإجراءات الصياغة النهائية، وذلك من خلال تحديد المشاكل والوقائع الموجبة له، وتقييم تلك الوقائع وانعكاساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية على التراكيب الاجتماعية المختلفة وعلى المؤسسات الدستورية في الدولة، وهذا بدوره يساهم في تحقيق فعالية التشريع.

رابعاً: لا بد من التركيز على تأهيل كوادر قانونية فنية على عملية الصياغة التشريعية وإخضاعها لدورات تدريبية؛ لأن ثمره ذلك سيتم لمسها على واقع التشريعات التي سيتم صياغتها بعد ذلك.

خامساً: ضرورة توحيد وسائل ومتطلبات الصياغة التشريعية، بحيث يكون هناك قواعد وأسس عامة وموحدة لكافة التشريعات المتماثلة في المرتبة، لكي يتم تلافي الإرباك الذي يمكن أن يقع فيه المشرع والمخاطب بأحكام القانون مستقبلاً، في الأحوال التي يتم فيها اتباع مناهج متباينة في صياغة التشريعات المتشابهة.

سادساً: يتعين على الصائغ والمشرع مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية أثناء عملية الصياغة وإقرار التشريعات، وأن يتم تنقية مشروع القانون من كافة

[د. عيد أحمد الحسين ود. عبير بشير دبابنه]

المخالفات الدستورية سواء كانت مخالفات شكلية أم موضوعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن يتم ربط مشروع القانون مع المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بموضوع المشروع والنافذة في المنظومة القانونية الأردنية، للتحقق من الانسجام التشريعي بينهما كون الاتفاقيات الدولية لها الأولوية في التطبيق في حال تعارضها مع القانون.

سابعاً: يتعين على الصائغ والمشرع الالتزام باستعمال المصطلحات المماثلة في التشريعات الأخرى؛ لأن هناك فهماً لمقصودها ودلالاتها وإزالة اللبس الذي قد ينشأ حول حقيقة المعنى المقصود، بحيث ينصرف دوماً معنى المصطلح للمعنى المقصود المتعارف عليه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك، خاصة إذا كان المصطلح من المصطلحات التي وضع المشرع تعريفاً تشريعياً خاصاً لها.

ثامناً: إن سلامة ودقة الصياغة التشريعية تقتضي دوماً أن يكون هناك تسلسل منطقي وذلك بربط الأفكار بعضها البعض وبتسلسل فقرات متتابعة، دون أن يكون هناك فاصل بين الفقرات التي تتعلق بذات الموضوع.

تاسعاً: لا بد من الالتزام من قبل الصائغ والمشرع بالخطاب القانوني العام للقاعدة القانونية والمتمثل باستعمال صيغة المفرد المذكر في كون المخاطب مذكراً أو مؤنثاً.

### قائمة المراجع

١. الدستور الأردني ١٩٥٢، والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (١٠٩٣) بتاريخ ١٩٥٢/١/٨ وتعديلاته.
٢. القانون المؤقت رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ قانون الانتخاب لمجلس النواب المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٠٣٢ بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٩ ص. (٢٩٣٨).
٣. القانون المؤقت رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠١ قانون الانتخاب لمجلس النواب المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٤٩٧ بتاريخ ٢٠٠١/٧/١٩ ص. (٣٠٢٣).
٤. دليل الصياغة التشريعية، ديوان الفتوى والتشريع، معهد الحقوق، جامعة بير زيت، ٢٠٠٠،، فلسطين.
٥. خالد التلاحمة، مهارات الصياغة التشريعية، ورقة عمل مقدمة في مشروع تعزيز قدرات الصياغة التشريعية، عمان ٢٠٠٩/١٠/٢٢ الشبكة القانونية للنساء العربيات.
٦. محمود التلاحمة، مهارات الصياغة التشريعية، الشبكة، عمان، ٢٠٠٩/١٠/٢٢.
٧. محمود صبرة، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، يونيو، ٢٠٠٩.
٨. قاسم عبده وآخرون، دليل الصياغة التشريعية في المملكة الأردنية



[د. عيد أحمد الحسين ود. عيبر بشير دبابنه]

- الهاشمية، منشورات الشبكة القانونية للنساء العربيات، ط ١، ٢٠١٠، عمان.
٩. عيد الحسين، النظام الانتخابي وأثره في تفعيل حق المرأة في المشاركة في عضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، دراسة تحليلية نقدية، أبحاث اليرموك، المجلد التاسع العدد الثالث، ٢٠٠٣.
١٠. عيد الحسين، الضمانات السياسية والقضائية لحق الانتخاب وفقاً لقانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم ٣٤ لسنة ٢٠٠١، دراسة تحليلية نقدية، مجلة المنارة، المجلد التاسع العدد الثالث، ٢٠٠٣، جامعة آل البيت.
١١. نعمان الخطيب، عيد الحسين، علي الدباس، التشريعات الناظمة لانتخاب مجلس النواب في ضوء الدستور الأردني والمعايير الدولية للانتخاب، الطبعة الأولى، عمان، المركز الوطني لحقوق الإنسان، ٢٠١٠.