

نطاق الاستقلال العضوي لمجلس الهيئة المستقلة للانتخاب في التشريعين الأردني والتونسي: دراسة مقارنة

خليف عيسى خليف الزيود*، عيد أحمد الحسبان**

تاريخ القبول: 2025/06/03

DOI: <https://doi.org/10.47017/33.3.2>

تاريخ الاستلام: 2024/10/23

الملخص

تهدف هذه الدراسة للوقوف على أهم مظاهر الاستقلال العضوي لمجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب في النظام الأردني والتونسي، من حيث بيان كيفية تشكيل المجلس ومدة ولايته وعوارضه، وأثر التمتع بالشخصية الاعتبارية وتحديد نطاق حصانة الأعضاء ودورها في تفعيل الاستقلال العضوي، وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي من خلال الأسلوب التحليلي للنصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالاستقلال العضوي للهيئة المستقلة للانتخاب وتقييمها في ضوء الممارسات الفضلى عالمياً، مع إعمال المنهج المقارن العام بين النظامين محل الدراسة للاستفادة من الجوانب الإيجابية فيهما ومعالجة جوانب القصور إن وجدت.

وقد توصلت الدراسة إلى أن فكرة الاستقلال العضوي لمجلس الهيئة تتحدد من آلية تشكيل المجلس والجهة المخولة بالتشكيل، ومدة العضوية وعوارضها، بالإضافة إلى الحصانة التي يتمتع بها أعضاء مجلس الإدارة المستقلة، وأن هناك تماثلاً في طريقة اختيار أعضاء مجلس الهيئة في التشريعين وهي صلاحية مشتركة في التعيين من قبل رأس الدولة بالاشتراك مع جهة أخرى.

وفي ضوء النتائج السابقة توصي الدراسة بما يلي: إعادة النظر بالحالات المؤدية لإنهاء عضوية في التشريعين الأردني والتونسي، بحيث يتم التمييز بين الأسباب المؤدية لإنهاء خدمات عضو مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب بحسب طبيعة السبب، وجعل بعضها بقوة القانون ولا يتوقف الإنهاء على إرادة ملكية سامية أو أمر رئاسي لأن ماهية السبب تفترض ذلك، وإضافة مادة في الدستور الأردني تمنح الهيئة المستقلة للانتخاب حق إصدار الأنظمة بخصوص شؤون اللوازم والأشغال والأمور المالية والإدارية في الهيئة بموجب نظام مستقل وليس نظام تنفيذي حتى تستقل الهيئة بشؤونها المالية والإدارية دون الخضوع لأهواء أي جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: الهيئة المستقلة للانتخاب، الاستقلال العضوي، الحصانة، مجلس مفوضي الهيئة.

المقدمة:

تعد العملية الانتخابية النيابية الحجر الأساس في بناء دولة القانون والمؤسسات، وإحدى أهم مراحل البناء الديمقراطي، وهي تحظى بهذه الأهمية من كونها مجموعة التصرفات القانونية والمراحل والإجراءات التي في ضوئها تتشكل المجالس النيابية الممثلة للشعب، باعتبار الانتخاب الطريق الديمقراطي الواقعي لإسناد السلطة للحكام في النظم النيابية (Al-Khateeb, 2018, p224) وهي خير أداة لقياس اتجاهات الرأي العام، فمن الضرورة بمكان أن تحظى هذه العملية الانتخابية، وبجميع مراحلها، بالتنظيم والإشراف والإدارة الحسنة (Al-Dabbas, 2008, p121).

وبالرجوع إلى النظم الانتخابية في النظم الدستورية المقارنة، نجد أن الجهات التي ينط بها إدارة العملية الانتخابية تأخذ صوراً مختلفة، وهي تدور بين ثلاثة أشكال، فهي إما أن تكون إدارة حكومية، أي تقوم السلطة التنفيذية بتنظيم وإدارة العملية الانتخابية من خلال إحدى الوزارات كما كان سابقاً في الحالة الأردنية قبل عام 2012، أو أن يتم إسناد مهمة إدارة العملية الانتخابية للسلطة القضائية في الدولة ولعل ذلك يرجع إلى سببين، أولهما توفير مناخ ملائم لإجراء العملية

© جميع الحقوق محفوظة لمجلة أبحاث اليرموك، "سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، جامعة اليرموك، 2024.

* باحث في مجال القانون الدستوري، ماجستير في القانون العام من كلية الحقوق في جامعة آل البيت، المفرق، الأردن. khlaifissa@gmail.com

** أستاذ القانون الدستوري في قسم القانون العام، في كلية الحقوق في جامعة آل البيت، المفرق الأردن. eidho2010@aabu.edu.jo

الانتخابية، إذ يملك أعضاء السلطة القضائية العديد من الضمانات التي تمكنهم من أداء المهام الموكلة لهم دون شبهة التأثير أو المحاباة أو التمييز بين أطراف العملية الانتخابية، والتي من شأنها إجراء العملية الانتخابية في ظل أجواء تسودها الثقة المتبادلة بين جميع أطراف العملية الانتخابية (Alhosban, 2003, P. 295)، ويرى جانب من الفقه حول هذا النموذج أن الدول التي تشكو من نقص الثقة بين الحكومة والأحزاب السياسية والمواطنين، أو تتسم بتاريخ من العبث في الانتخابات، يتعين عليها أن تعهد مهمة إدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها إلى السلطة القضائية (Al-Tayari, 2019) أما ثاني الأسباب الذي يدفع بعض النظم الانتخابية لإسناد مهمة إدارة العملية الانتخابية للقضاء يتمثل بما يملكه أعضاء السلطة القضائية من تكوين قانوني وخبرة كبيرة تمكنهم من فهم القوانين والأنظمة، وبالتالي تقديم تفسيرات دقيقة للنصوص القانونية المتعلقة بالعملية الانتخابية ومعالجة النزاعات الوقتية المستعجلة التي تحدث في خضم العملية الانتخابية بشكل فعال.

أما الشكل الأخير فهو أن تكون الإدارة الانتخابية المستقلة، على أساس وجود جهة مستقلة مهمتها الإشراف على العملية الانتخابية بشكل منفصل عن السلطة التنفيذية، ولعل الشكل الأخير هو الأكثر شيوعاً في النظم القانونية المعاصرة، على أساس أن هذا الشكل من أشكال الإدارة الانتخابية يضمن - من حيث الأصل - حياد المؤسسة أو الجهاز الذي يتكفل قانوناً بإدارة العملية الانتخابية عن الحكومة والأحزاب السياسية والمرشحين أنفسهم، بما يضمن تنظيم مراحل العملية الانتخابية تنظيمًا دقيقاً يفضي إلى نزاهتها وسيرها وفقاً للقوانين المعمول بها.

وقد أخذ المشرع الدستوري الأردني بهذا النهج، أي بنظام الإدارة الانتخابية المستقلة، فوفقاً للمادة (2/67) من الدستور تنشأ بقانون هيئة مستقلة يناد بها إدارة الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات منذ التعديلات الدستورية عام 2011، وبناءً على ذلك صدر قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012 والذي تضمن في مادته الأولى إنشاء هيئة مستقلة تسمى (الهيئة المستقلة للانتخاب) تتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري.

وعلى ذات النهج سار المشرع التونسي أيضاً، إذ بموجب المادة (134) من الدستور التونسي تتولى الهيئة المستقلة للانتخابات إدارة الانتخابات والاستفتاءات وتنظيمها والإشراف عليها في جميع مراحلها، وتضمن سلامة المسار الانتخابي ونزاهته وشفافيته، وتصرّح بالنتائج.

وتطبيقاً للنص الدستوري صدر القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 الذي جاء في المادة الأولى منه: "تحدث هيئة عمومية مستقلة ودائمة تسمى "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي مقرها تونس العاصمة".

ومما لا شك فيه أن أمر فاعلية وكفاءة هاتين الهيئتين يعود إلى ما يوفر لهما من مظاهر الاستقلالية، بما في ذلك الاستقلال العضوي للهيئة، فقد شكّلت الإدارة الانتخابية المستقلة إحدى الضمانات الأساسية للعملية الانتخابية ونزاهتها، لجُملة الآثار الإيجابية الناتجة عن ذلك، سواء على الصعيد السياسي، بتقليص حجم التدخلات السياسية والضغط الخارجية، أو على الصعيد الاجتماعي، بزيادة الثقة الشعبية بالعملية الانتخابية، وتحفيز المواطنين نحو المشاركة في الانتخابات، إلا أن هذا الشكل لا يمكن أن يؤتي أكله إلا من خلال تكريس مظاهر الاستقلال العضوي، فيجدر السؤال هنا بالنسبة للهيئة المستقلة للانتخاب، هل هناك ضمانات كافية تكفل الاستقلال العضوي لمجلس الهيئة عن أي سلطة أخرى؟

وبالرجوع إلى أحكام كل من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012 في الأردن والقانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 للهيئة العليا المستقلة للانتخاب في تونس يمكن أن نستخلص العديد من الضمانات التي تحقق للهيئتين الاستقلالية من الناحية العضوية، وذلك بغية إنجاح الهيئة المستقلة للانتخاب في ممارسة عملها الإداري والإشرافي طيلة مسار العملية الانتخابية وما بعدها.

إشكالية الدراسة:

ستحاول هذه الدراسة الإجابة عن الإشكالية الرئيسة والتي مفادها: ما مدى كفاية ضمانات استقلالية الهيئة المستقلة للانتخاب عضواً في النظامين الأردني والتونسي، وإلى أي مدى تضمن حيادهم واستقلاليتهم؟

أهمية الدراسة:

ولعل أهمية هذه الدراسة تنبثق من أهمية موضوعها ذاته، وهو الإدارة الانتخابية المستقلة كأبرز الأساليب لإدارة الانتخابات في العالم وأكثرها شيوعاً، فانه عندما يتم تسليط الضوء على التنظيم التشريعي لمجلس الهيئة المعني بإدارة العملية الانتخابية وأهمية استجلاء مضامين الاستقلال العضوية لأعضاء الهيئة سواء في التشريع الأردني أو في التشريع التونسي، والتأكيد على الإيجابيات لترسيخها وتطويرها وأهمية تقييم التنظيم القانوني ذي الصلة بذلك.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان مظاهر الاستقلال العضوي للهيئة المستقلة للانتخاب والهيئة العليا المستقلة للانتخاب في الجمهورية التونسية، وتسليط الضوء على دور هذه المظاهر على فعالية وكفاءة الهيئتين في ممارسة اختصاصها.

الدراسات السابقة:

لم يجد الباحثان دراسات علمية متخصصة ومعمقة حول الاستقلال العضوي لمجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن ولكن ثمة دراسات أخرى متعلقة بالهيئة المستقلة أو بعض جوانبها وهي كما الآتي:

- 1- جمعة زاهر، دراسة بعنوان: الاستقلال المالي ودوره في فعالية الهيئة المستقلة للانتخاب في التشريعين الأردني والعراقي: دراسة مقارنة. بحثت هذه الدراسة في الاستقلال المالي الذي تتمتع به الهيئات المسؤولة عن إدارة العمليات الانتخابية، وبالتالي تختلف دراستنا مع هذه الدراسة بكون هذه الدراسة تعالج الاستقلال المالي فحسب، وهو وجه من أوجه استقلالية الإدارة الانتخابية، في حين أن دراستنا تعالج الاستقلال العضوي المتعلق بمجلس مفوضي الهيئة المستقلة، وتدرس ما يتعلق بتشكيل تأليف المجلس وحصانته وإنهائه.
- 2- هاشم بلص، دراسة بعنوان: التنظيم القانوني للهيئة المستقلة في إدارة الانتخابات النيابية: دراسة تحليلية. تناولت هذه الدراسة مهام الهيئة وتركيباتها بشكل عام وهي بالتالي تختلف دراستنا عن هذه الدراسة بأنها تدرس جميع الجوانب المتعلقة بعضوية مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب لبيان أوجه استقلال المجلس.

منهج الدراسة:

ولاستيفاء الغرض المقصود من الدراسة، ارتأى الباحثان الاعتماد على المنهج الوصفي المقارن، باستخدام الأسلوب التحليلي لتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع محل الدراسة وتقييمها، والمنهج المقارن لغايات خلق مقارنة ما بين مظاهر استقلالية كل من الهيئتين في الأردن وتونس لبيان الجوانب الإيجابية والسلبية وذلك لتطويرها.

خطة الدراسة:

وايفاءً للغاية المقصودة من البحث، فقد جرى تقسيمه على النحو التالي:

المبحث الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس الهيئة المستقلة للانتخاب.

المبحث الثاني: الولاية الزمانية والحصانة لعضوية مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب.

المبحث الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

يعتبر مجلس الهيئة الجسم الرئيس والأساس ضمن هيكلية الهيئة المستقلة للانتخابات، حيث يتولى إدارة جميع شؤون الهيئة، بما في ذلك إدارة العملية الانتخابية، والشؤون الإدارية والمالية، وتطوير السياسات، والتواصل مع وسائل الإعلام والمجتمع المدني، وبالتالي فهو له دور مهم في مجال الإصلاح السياسي بشكل عام والإصلاح الانتخابي بشكل خاص (Alhosban et al., 2010, p. 6; Mansour, 2022, p.362). الأمر الذي يتطلب اهتماماً كبيراً بتنظيم هذا المجلس لضمان تنفيذ مهام الهيئة بكفاءة وفعالية وفقاً للأهداف والمبادئ المحددة، لذا؛ سيحاول الباحثان في هذا المطلب دراسة الأحكام القانونية في كل من التشريعين الأردني والتونسي لتحليل مظاهر التنظيم الهيكلي لمجلس الهيئة المستقلة للانتخاب وتقييمها، وكما يلي:

المطلب الأول: تشكيل مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

يلعب تشكيل مجلس الهيئة دوراً محورياً في مسار تحقيق الاستقلال الحقيقي والفعلي لأعضاء الإدارة الانتخابية المستقلة، من خلال اختيار أسلوب أو طريقة ديمقراطية لاختيار أعضاء مجلس الهيئة من جهة، واختيار الأعضاء وفق أسس ومعايير أو من جهات ومرجعيات محددة من جهة أخرى، لذلك يتطلع الباحثان في هذا المطلب إلى دراسة تركيبة مجلس الإدارة الانتخابية في الفرع الأول، وبيان شروط العضوية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تركيبة مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

بغرض الوقوف على تركيبة مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب سيدرس الباحثان كيفية تشكيل مجلس مفوضي الهيئة أولاً، ومن ثم دراسة الصفات والمرجعيات لأعضاء مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب -إن وجد- ثانياً.

أولاً: كيفية تشكيل مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

بالرغم من أن معظم النظم الدستورية قد اختارت النموذج المستقل لإدارة الانتخابات غير أنها تختلف حول الكيفية المتبعة في تعيين أعضاء مجلس الهيئة، إذ نجد طرائق متعددة لاختيار أعضاء الإدارة المستقلة، يمكن إجمالها على النحو التالي:

1. اختيار أعضاء الإدارة المستقلة من قبل رئيس الدولة: وفقاً لهذه الطريقة، يتم اختيار أعضاء مجلس الإدارة المستقلة من قبل رئيس الدولة، مثل تعيين أعضاء اللجنة المركزية للانتخابات والاستفتاء في طاجيكستان، وأعضاء لجنة الانتخابات في الهند، واختيار أعضاء المجلس الانتخابي من قبل الملك في هولندا.
2. اختيار أعضاء الإدارة المستقلة من قبل السلطة التنفيذية: وبمقتضى هذا الأسلوب تقوم الحكومة بتعيين أعضاء الإدارة المستقلة للانتخاب، كما هو الشأن في اختيار أعضاء لجنة الانتخابات في غانا.
3. اختيار أعضاء الإدارة المستقلة من قبل السلطة التشريعية: وحسب هذا الأسلوب، تقوم السلطة التشريعية باختيار وتعيين أعضاء الإدارة المستقلة للانتخاب، بوصف البرلمان، ممثلاً الإرادة الشعبية، ويأخذ في هذا الأسلوب عدد كبير من الدول، كالمكسيك حيث يتم انتقاء أعضاء المعهد الفيدرالي للانتخابات من قبل البرلمان، وفي اليابان، حيث يتم انتقاء أعضاء المجلس المركزي لإدارة الانتخابات من قبل البرلمان، وفي جنوب أفريقيا يتم اختيار لجنة الانتخابات المستقلة من قبل البرلمان.
4. اختيار أعضاء الإدارة المستقلة من قبل القضاء: بحيث يتم اختيار أعضاء الإدارة للانتخابية من قبل السلطة القضائية بهدف الحد من التأثيرات السياسية المتصارعة، بالإضافة إلى المكانة الرفيعة التي يتبوها القضاء لدى الشعب كجهة محايدة ومهنية، ومن أبرز الدول التي اتبعت هذا الأسلوب هي استونيا، حيث تقوم السلطة القضائية باختيار اللجنة الوطنية للانتخابات.

وبالرجوع إلى دولتي الدراسة، نجد أنه وفقاً للمادة 6 من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) فإن للهيئة المستقلة مجلس مفوضين، مؤلف من رئيس وأربعة أعضاء يعينون بإرادة ملكية بناء على قائمة بالأسماء المقترحة للتعين يتم إعدادها من لجنة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من رؤساء مجلس الأعيان ومجلس النواب والمجلس القضائي.

ووفقاً لذلك، أخذ المشرع الأردني بالطريقة الأولى، وهي أن يكون اختيار أعضاء مجلس مفوضي الهيئة من خلال صلاحية مشتركة من قبل جلاله الملك ولجنة مكونة من رئيس مجلس الوزراء رئيساً للجنة وعضوية رؤساء مجلسي النواب والأعيان والمجلس القضائي؛ - وهنا نجد أن المشرع الدستوري قد أختار لرئاسة اللجنة رئيس الوزراء وهذا الاختيار ليس فيه إنقاص من مكانة رئاسة الجهات الثلاث الأخرى، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن هذه اللجنة تشكل لغاية محددة وليس لها علاقة بهيمنة جهة على أخرى في المجالات الأخرى وإنما لكل منها استقلال عن الأخرى في ممارسة مظاهر السيادة المسندة لكل منها- بحيث يتم التوصية بالأسماء من اللجنة الرباعية وتصدر الإرادة الملكية بتشكيل مجلس مفوضي الهيئة من بين الأسماء المرشحة له.

وحسناً فعل المشرع الأردني في منح صلاحية التوصية بتعيين أعضاء مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب للجنة تتألف من رؤساء المجالس في السلطات العامة الثلاث، (Al-Awamleh, 2023, p.65)، (Bals, 2018, p.17)، (Al-Khawaldeh, 2018, p.44) وبالتالي، لا يمنح هذا النهج حق الاحتكار للتوصية بسلطة عامة دون غيرها، مع الملاحظة بتغليب دور السلطة التشريعية في عضوية اللجنة، ومع ذلك، يؤخذ على هذه الأحكام النازمة لاختيار أعضاء مجلس مفوضي الهيئة خلوها من الإجراءات الواضحة والدقيقة عند اختيار المفوضين، مثل إجراءات عقد اللجنة وطريقة اتخاذها (Dabbas, 2023, p.11; AlJbouri, 2013, P. 13).

أما في تونس، يجد الباحثان أنه، بدايةً، كان الفصل السادس من القانون الأساسي عدد 23 لسنة (2012) المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات يقضي بأن يتم اختيار أعضاء مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من خلال البرلمان، وتفصيلاً من خلال التصويت السري في جلسة عامة للمجلس التشريعي وذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي ومن ثم اصدر الرئيس التونسي مرسوم عدد 22 لسنة 2022 مؤرخاً في 21 ابريل 2022، قام بموجبه بتعديل أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة (2012) بما في ذلك مسألة طريقة تشكيل مجلس الهيئة، فأصبح المجلس يتألف من سبعة أعضاء يتم تعيينهم بأمر رئاسي.

وعليه، نلاحظ أن المشرع التونسي لم يستقر على نهج واحد حيال طريقة اختيار أعضاء المجلس، فكان اختيار الأعضاء في بداية عهد المجلس يتم عبر الانتخاب من قبل المجلس التشريعي، ومن ثم أصبح تعيين رئيس مجلس الهيئة وأعضائه يتم من قبل رئيس الجمهورية كما هو الشأن في الأردن.

وتأسيساً على ما سبق، نرى، مع من يرى، أن طريقة اختيار أعضاء مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب من قبل اشتراك السلطات العامة الثلاث مع رأس الدولة هي الأفضل، أو على أقل تقدير أن يكون من قبل البرلمان، الممثل الشرعي للشعب، وبالتناوب كما يرى الباحثان أنه كان من الأفضل على المشرع التونسي البقاء على النهج الأول، وهو اختيار الأعضاء من قبل المجلس التشريعي باعتبار الانتخاب الأداة الأبرز لضمان استقلالية المجلس تحديداً من الجانب العضوي (Mazardi, 2018, p.243).

ثانياً: صفات ومرجعيات أعضاء مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب:

إن تحديد مرجعيات وصفات أعضاء مجلس الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات من الأمور المهمة التي يتعين أن تعالجها النظم القانونية معالجة كافية، باعتبار أن هذه المرجعيات والصفات ستؤثر على فعالية اتخاذ قرارات الهيئة بخصوص القضايا المطروحة بطبيعة الحال.

وبالرجوع إلى دولتي الدراسة، نجد أن المشرع الأردني لم يشترط تخصصات مُحددة بعينها ينبغي اختيار رئيس وأعضاء مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب منها، وإنما اكتفى بتحديد الجهة التي تقوم بترشيح الأسماء وهي لجنة رباعية كما سبق الإشارة لذلك.

أما في تونس، فيقضي الفصل الخامس من مرسوم عدد 22 لسنة 2022 المؤرخ في 21 ابريل 2022 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات بأن مجلس الهيئة العليا يتكون من سبعة أعضاء ويتم اختيارهم كالاتي:

1. ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين أعضاء الهيئات العليا المستقلة للانتخابات السابقة.
2. قاض عدلي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء العدلي.
3. قاض إداري له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء الإداري.
4. قاض مالي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء المالي.
5. مهندس مختص في مجال المنظومات والسلامة المعلوماتية، له أقدمية فعلية بعشر سنوات على الأقل، من بين ثلاثة مهندسين مختصين يتم اقتراحهم من قبل المركز الوطني للإعلامية.

ويختار رئيس الجمهورية، وفق المرسوم، ثلاثة أعضاء بطريقة مباشرة من الهيئات السابقة، وثلاثة آخرين من تسع قضاة مقترحين من مجالس القضاء العدلية والإدارية والمالية، وعضواً آخر من ثلاثة مهندسين يقترحهم المركز الوطني للإعلامية.

ومن خلال هذا التنظيم يتبين أن المشرع التونسي قد حدد المرجعيات والصفات والأعمال والمهن التي يتعين اختيار أعضاء المجلس منها، ويتدقيق النص يلاحظ الباحثان أن المشرع قد غلب الوجود القانوني في اللجنة بواقع ثلاثة أعضاء على الأقل من أصل سبعة، الأمر الذي يعتبره الباحثان أمراً إيجابياً، ذلك بحكم طبيعة الوظائف والمهن التي يشغلونها، أما ثانيهما فيعود إلى ما يملكه القانونيون من خبرات ومعارف قانونية وسياسية متعلقة بالمسائل المرتبطة بالعمليات الانتخابية.

كما يلاحظ أن المشرع التونسي قد تطلب مهندساً مختصاً في مجال المنظومات والسلامة المعلوماتية، ويرى الباحثان في هذا السياق أن المشرع التونسي قد أحسن عملاً لأن ضرورات التقدم التكنولوجي والاعتماد الكبير على الأنظمة الإلكترونية في العمليات الانتخابية تقتضي وجود مختصين في هذه المجالات.

وفي المقابل، يستغرب الباحثان فكرة وجود أعضاء ضمن تركيبة المجلس مُختارين من أعضاء الهيئات السابقة لأن هذا الأمر قد يخلق نوعاً من المحاباة بين أعضاء المجلس والجهة المخولة بالتعيين ويضع قرارات هؤلاء الأعضاء الثلاثة رهن رغبة الجهة المخولة بالتعيين.

والجدير بالذكر أن هذا التنظيم لتشكيل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات جاء مختلفاً عما جاء به قانون اساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس، والذي كان يُضمّن المجلس محام واحد على الأقل، وأستاذ تعليم عالي وعضو عن الجالية التونسية في الخارج، وفي هذا السياق، يرى الباحثان أنه كان حرياً على المشرع التونسي الإبقاء وجود محام ضمن أعضاء المجلس، باعتبار أن وجود أعضاء قانونيين من جميع المسارات ضمن المجلس، المحاماة والقضاء العدلي والإداري وعدل التنفيذ يضمن تغطية شاملة لجميع الجوانب القانونية التي قد تطرأ أثناء إدارة الانتخابات، بالإضافة إلى الإبقاء على أستاذ التعليم العالي ضمن أعضاء المجلس لكي يضمن تحقيق توازن بين الخبرة العملية والنظرية، والإبقاء على عضو يمثل الجالية التونسية ضمن إدارة مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

وصفوة القول بهذا الخصوص أن مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس يتشكل من أعضاء من مجالات مهنية متعددة مثل القضاء (العدلي والإداري والمالي)، ومجال المنظومات والسلامة المعلوماتية، الأمر الذي يضمن -نظرياً-

صدور قرارات المجلس آخذاً بعين الاعتبار وجهات النظر والخبرات المختلفة والمتباينة، مما يعزز الشمولية في إدارة الانتخابات من جانب، وضمان مستويات الجودة الأعلى من جانب آخر. أما في الأردن فلم يشر المشرع الأردني إلى مجالات محددة ينبغي اختيار أعضاء مجلس مفوضي الهيئة منها، وبوجهة نظرنا نعتقد أنه كان من الأسلم تحديد المجالات المهنية التي يمكن التعيين من بينها لتحقيق الفعالية لاتخاذ القرارات مما سينعكس على تعزيز استقلالها.

الفرع الثاني: شروط عضوية مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

بالرجوع إلى القانون الأردني، وفقاً للمادة 9 من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) للهيئة المستقلة يُشترط بالمفوض أو الأمين العام مجموعة من الشروط وهي تتمثل بما يلي:

1. أن يكون أردني الجنسية منذ مدة لا تقل عن عشر سنوات وتمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة.
2. ألا يحمل جنسية دولة أخرى.
3. أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل.
4. ألا يكون عضواً في مجلس الأمة.
5. ألا يقل عمره عن أربعين سنة.
6. أن يكون من ذوي الكفاءة والدراية.
7. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ومعروفاً بنزاهته.
8. ألا يكون محكوماً بأي جرم لفعل مخل بالأخلاق والآداب العامة، أو الشرف، أو الأمانة، أو بأي جناية مهما كانت ولو رد إليه اعتباره أو شمله عفو.
9. ألا يكون منتسباً لأي حزب سياسي.

ب- على المفوض والأمين العام التفرغ لأعمال الهيئة وأنشطتها وألا يكون أي منهما موظفاً في القطاع العام، أو الخاص، أو تاجراً، أو عضواً في هيئة إدارية أو شركة أو رئيساً أو عضواً في مجلس أي مؤسسة عامة أو خاصة وألا يقوم بأي عمل مقابل أجر لصالح أي جهة مهما كانت صفتها".

يتبين مما سبق أن المشرع الأردني أشار إلى مجموعة من الشروط الموضوعية مثل أن يكون المفوض محمود السيرة والسلوك، وألا يكون المفوض من حملة الجنسيات الأجنبية أو أعضاء مجلسي النواب والأعيان أو الأحزاب السياسية وأن يساوي أو يزيد عمره على أربعين عام، وقد أحسن المشرع عملاً بإدراجه لمثل هذه الشروط التي من شأنها أن تخلق استقلالاً حقيقياً لمجلس مفوضي الهيئة عن السلطة التنفيذية ومجلس النواب والأحزاب السياسية والأعمال التجارية، وبالتالي تضمن حياد المجلس.

غير أن الباحثين يعتقدون أن صانعي التشريع لم يحالفه الحظ عند صياغة بعض هذه الشروط، ومن قبيل ذلك عدم تحديد وقت توفر شرط عدم الانتساب للأحزاب السياسية، فهل يتطلب توافر هذا الشرط وقت تعيين العضو أو قبل ذلك، وفي هذا الصدد، يرى الباحثان، مع من يرى، أنه لضمان استقلالية الأعضاء وعدم تأثير الانتماء الحزبي على قراراتهم، ينبغي أن يكون العضو بعيداً عن العمل الحزبي لفترة زمنية معقولة، يتمكن من خلالها الشخص تجريد نفسه من الانتماءات الحزبية وتسهم في تحقيق درجة معينة من الاستقلالية والموضوعية في أداء مهامه العامة (Attieh, 2023) لذا؛ يعتقد الباحثان بأنه يجب تعديل البند التاسع من الفقرة (أ) من المادة التاسعة المذكورة سابقاً، بحيث تصبح على نحو: "ألا يكون منتسباً لأي حزب سياسي خلال السنتين السابقتين على تاريخ التعيين" وهو ما يتوافق أكثر مع الممارسات الفضلى لاستقلال الإدارة الانتخابية.

أما في تونس، وفقاً للفصل السابع من قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات يشترط للترشح لعضوية مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أن يكون لديه صفة الناخب وعمره لا يقل عن 35 سنة، ويتحلى بالنزاهة والحياد والاستقلالية

والخبرة والكفاءة وألا يكون عضواً منتخِباً في إحدى الهيئات المهنية وألا يكون قد انخرط أو لديه نشاط في أحد الأحزاب السياسية، وألا يكون قد تحمل مسؤولية في حزب التجمع الدستوري الديمقراطي المنحل أو مناشدة رئيس الجمهورية التونسية المخلوع للترشح لمدة رئاسية جديدة، أو كان تقلد منصب والياً أو كاتب عام ولاية أو معتمد أو عمدة طيلة تقلد حكم الرئيس المخلوع.

وعليه، نجد أن المشرع التونسي قد اشترط أيضاً مجموعة من الشروط الشكلية لعضوية مجلس الهيئة بهدف ضمان عدم وجود محاباة أو تبعية لأي جهة كانت، مع ذلك، يرى الباحثان أن اشتراط المشرع التونسي للترشح لعضوية مجلس الهيئة العليا ألا يكون من يرغب بالترشح مسؤولاً سابقاً أو عمدة أو معتمداً أو والياً أو كاتباً عاماً لولاية أثناء تقلد الرئيس الأسبق لتونس زين العابدين وألا يكون قد اضطلع بأي مسؤولية في حزب التجمع الدستوري الديمقراطي المنحل أو قد ناشد رئيس الجمهورية المخلوع للترشح لمدة رئاسية جديدة، هو شرط لا يستقيم مع مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات ومن بينها الحق في تولي المناصب العامة، هذا من جانب، ومن جانب آخر قد يحرم مجلس الهيئة من الإفادة من خبرات وطنية كبيرة.

علاوة على ذلك، لاحظ الباحثان بعد تمحيص النصوص القانونية السابقة أن ثمة اشتراطات موضوعية لغايات عضوية الهيئة المستقلة للانتخاب سواء في التشريع الأردني أو التونسي، تتمثل بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية والخبرة والدراية، وهذا إيجابي، مع الإشارة إلى أن كليهما لم يحددا مضمون الكفاءة والنزاهة والخبرة والحياد الواجب توفرهم في عضو السلطة، باعتبار أن الكفاءة والخبرة تختلف مضمونها من شخص لآخر.

إضافة إلى مجموعة الشروط السابق بيانها، ألزم المشرعان الأردني والتونسي أعضاء المجلس بأداء اليمين القانونية وذلك لضمان حيادهم ونزاهتهم أثناء ممارسة السلطة المنوطة بهم، فوفقاً للمادة 9/ج من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) في الأردن فإن المفوض يقسم أمام الملك عند التعيين وقبل مباشرته عمله اليمين التالية: "اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن وأن أحافظ على الدستور، واحترم القوانين، وأن أؤدي الواجبات الموكلة إلي بكل أمانة ونزاهة وحياد"، وفي تونس، يؤدي رئيس مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وأعضاء المجلس بموجب الفصل العاشر من قانون أساسي عدد 23 لسنة (2012) عند أدائهم اليمين التالية أمام رئيس الجمهورية: "اقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي بتفانٍ وصدق وإخلاص وأن أعمل على ضمان انتخابات حرة ونزيهة، وأن أؤدي واجباتي باستقلالية وحياد/ وأن أحترم الدستور والقانون والله على ما أقول شهيد".

غير أنه باستقراء القوانين النازمة لعمل الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن وتونس، نلاحظ أنها اكتفت بإلزام الأعضاء بأداء القسم القانوني فقط دون إلزامهم بالتوقيع على تعهد مفاده الالتزام بالعمل وفق مقتضيات الحيادة والنزاهة، ما يعني أنها تركت الأبعاد القانونية التي قد تضمن تعرض العضو المخالف للمساءلة التأديبية وركزت على النواحي الأخلاقية والقيم الإنسانية.

الأمر الذي يرى معه الباحثان ضرورة تصويبه بحيث يتم اشتراط توقيع على مدونة لقواعد السلوك وعلى تعهد مضمونه الالتزام بمعايير النزاهة والشفافية عند تعيين أعضاء مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب سواء في الأردن أو تونس، لما له من آثار إيجابية على سلوكهم وسيرهم.

وخلاصة القول إن أوجه الاستقلال العضوي فيما يتعلق بالتنظيم الهيكلي لمجلس الهيئة سواء في التشريع الأردني أو في التشريع التونسي، يظهر أن طريقة اختيار أعضاء مجلس الهيئة من خلال البرلمان تتماشى أكثر مع مبادئ الديمقراطية من التعيين، وأن المشرع التونسي كان مختلفاً عن نظيره الأردني في تحديد صفات أعضاء مجلس الهيئة المستقلة للانتخابات، وأنه حاول خلق تعدد وتنوع في صفات أعضاء الهيئة، الأمر الذي من شأنه أن ينعكس إيجاباً على اتخاذ القرارات بخصوص القضايا المطروحة لتنوع الخبرات وتكاملها، إلى جانب ذلك، ظهر أن هناك تماثلاً بين التشريعين الأردني والتونسي فيما يتعلق بشروط العضوية، غير أن المشرع التونسي كان أكثر دقة لحد ما عند وضعه لهذه الشروط.

المطلب الثاني: الشخصية الاعتبارية للهيئة المستقلة

لعل من نافلة القول أنَّ الشخصية حسب القانون إما أن تكون طبيعية أو اعتبارية، والأشخاص الاعتبارية تقسم إلى نوعين، أشخاص اعتبارية خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص، وتعد الشركات التجارية من أبرز الأمثلة عليها، وأشخاص اعتبارية عامة تخضع لأحكام القانون العام، كـ بعض الوزارات والجامعات الحكومية والهيئات المستقلة والبلديات. (Al Khalayleh, 2018, p. 98)

ترتيباً على ذلك، يرى الباحث ضرورة دراسة الشخصية الاعتبارية ومضمونها ومحدداتها وما يترتب على اكتسابها كضمانة من ضمانات الاستقلال العضوي لمجلس الهيئة، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مضمون الشخصية الاعتبارية للهيئة:

لعل من التعريفات المعطاة لمفهوم الشخصية الاعتبارية يفهم أنها الشخصية التي لها القدرة على الإلزام والالتزام أثناء القيام بمهامها في إدارة العملية الانتخابية، وبالعودة إلى النظم محل الدراسة، نجد أنه ووفقاً للمادة الثالثة من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) تنشأ في المملكة الأردنية هيئة مستقلة تسمى (الهيئة المستقلة للانتخاب) تتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري، ولها بهذه الصفة تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، ولها حق التقاضي وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني أو أي محام توكله لهذه الغاية، ووفقاً للفصل الأول من القانون الأساسي عدد 23 لسنة (2012) في تونس، تنشأ هيئة عمومية مستقلة ودائمة تسمى "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي مقرها تونس العاصمة.

وعليه، فإن المشرعين الأردني والتونسي قد اعترفا للهيئة المستقلة للانتخاب بشخصية اعتبارية، وهذه الشخصية الاعتبارية المنشأة تختلف عن الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى بأنها مؤسسة دستورية فرعية ذات اختصاص محدد على سبيل الحصر في المجال الانتخابي وما يترتب على هذا التكليف من نتائج.

الفرع الثاني: النتائج القانونية المترتبة على التمتع بالشخصية الاعتبارية للهيئة:

يترتب على التمتع بالشخصية الاعتبارية للهيئة المستقلة للانتخاب مجموعة من النتائج أهمها:

أولاً: الاستقلال الإداري

يُقصد بالاستقلال الإداري أن تتمكن الهيئة المستقلة من القيام بما أوكل إليها من مهام بمعزل عن أي تدخل أو تأثير بأي شكل من الأشكال (Al-Qaisi, 2014, p.10)، ويُعد من عناصر الاستقلال الإداري للهيئة المستقلة للانتخاب القدرة على صياغة نظامها الداخلي، بالإضافة إلى حريتها في اختيار موظفيها وقواعد إنهاء مهامهم (Al Salehi, 2021, p123)، وفي هذا المقام يتبادر إلى الذهن تساؤل مهم: إلى أي مدى تستقل الإدارة الانتخابية من ناحية إدارية في الأردن وتونس؟

بالرجوع إلى الدولتين محل الدراسة، نجد أنه وفقاً للمادة (26) من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) تصدر الأنظمة المتعلقة بشؤون اللوازم والأموال الإدارية في الهيئة عن السلطة التنفيذية، وهي بطبيعة الحال، أي هذه الأنظمة، من نوع الأنظمة التنفيذية، الأمر الذي يراه الباحثان يحد من استقلال الهيئة إدارياً، وبالتالي يصبح صعباً على مجلس الهيئة ممارسة المهام المنوطة به على أحسن وجه ممكن.

أما في تونس، فوفقاً للفصل 27 من قانون أساسي عدد 23 لسنة (2012) يتم إعداد النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات من قبل المدير التنفيذي للهيئة وبعدئذٍ يتم عرضه على مجلس الهيئة للمصادقة عليه ونشره بالجريدة الرسمية للجمهورية التونسية، بدا يكون المشرع التونسي قد مكن مجلس الهيئة من الإشراف على إعداد المدير التنفيذي للنظام الداخلي وحق المصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، وفي هذا السياق، يرى الباحثان أن مسلك المشرع التونسي أفضل من مسلك المشرع الأردني وهو أجدر بالاتباع.

ثانيًا: الاستقلال المالي

لم يُعرّف القانون مفهوم الاستقلال المالي، كما لم يعرف الفقه مفهوم الاستقلال المالي للهيئة المستقلة للانتخاب، غير أن كل ما ورد من تعريفات فقهية بخصوص الاستقلال المالي جاءت بخصوص الاستقلال المالي للهيئات المستقلة عمومًا وليس للهيئة المستقلة للانتخاب، وفي هذا السياق، نرى بأن مفهوم الاستقلال المالي للهيئات المستقلة ينسحب على مفهوم الاستقلال المالي للهيئة المستقلة للانتخاب، ويُعرّف الاستقلال المالي على أنه: "قدرة الهيئات المستقلة من حيث الواقع على تكوين مواردها المالية وتحقيق استقلاليتها بحيث تتوافر لها ذمة مالية وسلطة في إدارتها وبحيث يكون هذا الاستقلال فعلياً لا شكلياً" (Al-Fayyad, 1999, p. 11).

كما يرى جانب من الفقه بأن الاستقلال المالي يتحقق عندما تكون للمؤسسة مواردها المالية الذاتية، بحيث تكفي لتمويل نفقاتها ويتحقق استقلال المؤسسة العامة ماليًا بفضل موازنتها الخاصة التي تتمثل في الإيرادات والنفقات المحددة وفقاً للقواعد المحاسبية العامة" (Shatnawi, 1995, p. 16).

بذا يمكن القول إن الاستقلال المالي للإدارة الانتخابية يلعب دوراً محورياً في دعم استقلاليتها، وتبرز أهمية هذا الاستقلال المالي من خلال تمكين الهيئة المستقلة من الحصول على احتياجاتها من الموارد المالية اللازمة بأسرع وقت ممكن، ذلك لتسديد نفقات وتكاليف تنفيذ البرامج والتدريبات والخطط، وإجراء الدراسات والإحصاءات اللازمة للقيام بواجباتها المنوطة بها ودون الحاجة إلى انتظار سلسلة الموافقات والاعتمادات من المراجع المختلفة، بالإضافة إلى أن إدارة الهيئة لمواردها المالية وكيفية تسييرها بنفسها ينأى بها من التبعية لأي جهة كانت (Juma, 2018, p. 32).

وباستقراء قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) نجد أن مظهر الاستقلال المالي الذي تتمتع به الهيئة المستقلة للانتخاب يتجلى في قدرتها على إعداد الموازنة المالية الخاصة بها والمتمثلة بالنفقات والإيرادات، وذلك وفق المادة 21 من القانون ذاته، والتي قضت بأن يكون للهيئة موازنة مستقلة يقرها المجلس وترفع إلى رئيس الوزراء لإدراجها في فصل مستقل في قانون موازنات الوحدات الحكومية، وترصد فيها المخصصات اللازمة لاستدامة عمل الهيئة وتمكينها من القيام بمهامها.

ويرى الباحثان أن المشرع الأردني قد أحسن عملاً باستخدامه لكلمة (يقرها) واستتبعها بكلمة (لإدراجها) لأن هاتين الكلمتين لا تمنحان رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء ككل إمكانية التعديل على الموازنة المالية وإنما يقتصر عملهم على إدراج الموازنة المالية في مشروع قانون الموازنة كما جاءت من مجلس مفوضي الهيئة.

وعلى الرغم من ذلك، يجد الباحثان عند تدقيق نصوص قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) أن هذا الاستقلال الذي منحه القانون ليس استقلالاً عاماً ومطلقاً (Zyoud, 2024, p. 21)، ويظهر ذلك من خلال فهم منطوق المادة 26 من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب الذي أشار إلى إصدار الأنظمة المتعلقة بالأموال المالية الخاصة بالهيئة من قبل مجلس الوزراء، وهو ما يراه الباحثان يتعارض مع فكرة الاستقلال المالي التام للهيئة، لذا؛ يرى الباحثان أنه يتعين تعديل قانون الهيئة المستقلة للانتخاب بحيث تصبح الأنظمة المتعلقة بالأموال المالية للهيئة تصدر عن الهيئة بموجب نظام مستقل صادر استناداً للدستور.

أما في تونس، فإنه بمقتضى الفصل العشرين من القانون الأساسي عدد 23 لسنة (2012) تتكون موارد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من اعتمادات سنوية مخصصة من ميزانية الدولة كما تضبط ميزانية الهيئة باقتراح من مجلسها وتعرض على الحكومة لإبداء الرأي قبل إحالتها على المجلس التشريعي للمصادقة عليها طبق الإجراءات الخاصة بميزانية الدولة.

بالتالي يكون المشرع التونسي قد أناط بالمجلس التشريعي مهمة المصادقة على ميزانية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، على غرار المشرع الأردني، من حيث الفكرة، مع الاختلاف في أن المشرع التونسي أعطى مجلس الوزراء حق إبداء الرأي قبل إحالة الموازنة إلى المجلس التشريعي.

ثالثاً: حق التقاضي

يترتب على تمتع الهيئات المستقلة الانتخابية للشخصية الاعتبارية أن تكتسب أهلية التقاضي، بحيث يمكن أن تكون مدع أو مدعى عليها، أو مشتكي أو مشتكى عليها، وفي كل الحالات يمثل الهيئة شخصاً طبيعياً لا يظهر كطرف في الدعوى بصفته الشخصية، بل بصفته الوظيفية، وفي الأردن، فبمقتضى المادة 3 من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) يكون للهيئة الحق في التقاضي، من خلال إنابة المحامي العام المدني أو أي محام آخر لمتابعة الإجراءات القضائية.

وفي تونس، لم يفرد المشرع التونسي نصاً خاصاً يمنح الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أهلية التقاضي، ولم يُشر أيضاً - خلافاً للمشرع الأردني كما جاء - إلى اكتساب الهيئة حق التقاضي، ومع ذلك نرى بأنه لا إشكال في ذلك، باعتبار أن أهلية التقاضي بشكل عام تتوفر بمجرد الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لجهة ما.

المبحث الثاني: الولاية الزمانية والحصانة لعضوية مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

إن تقرير الضمانات المتعلقة بتشكيل مجلس مفوضي الهيئة أو إدارة الهيئة في التشريعين الأردني التونسي، مثل كيفية تشكيل المجلس أو الإدارة، سواء بالتعيين أو بالانتخاب والشروط اللازمة للعضوية، بالإضافة إلى الجهة المخولة بذلك - كما تقدم - لا يكفي للقول بوجود استقلال عضوي كامل، وإنما يتعين أن يتوفر لأعضاء المجلس أو الإدارة نوعاً من الاستقرار والأمان، بحيث يصبح من الصعوبة بمكان إنهاء العضوية قبل انتهاء مدة ولايتها الزمانية إلا في حالات محددة حصراً، لذا؛ سيتناول الباحثان في هذا المطلب الولاية الزمانية لعضوية مجلس الهيئة وعوارضها في المطلب الأول ونطاق الحصانة الممنوحة للأعضاء أثناء مدة العضوية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الولاية الزمانية لمجلس الهيئة المستقلة للانتخاب وعوارضها

يشكل تحديد مدة العضوية في الهيئة المستقلة للانتخاب ضماناً للاستقلال العضوي فيها هذا من جهة. ومن جهة أخرى لا بد من تحديد عوارض العضوية في الهيئة على سبيل الحصر كضمانة أخرى.

الفرع الأول: الولاية الزمانية لمجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

لم يغفل المشرع هذه الضمانة الهامة لكفالة الاستقلال العضوي للهيئة المستقلة، فبالرجوع إلى الدولتين محل الدراسة، نجد أنه وفقاً للفقرة الأولى من المادة السادسة من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب (2012) في الأردن، يكون للهيئة مجلس مفوضين مؤلف من رئيس وأربعة أعضاء يعينون بإرادة ملكية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، وكذلك الحال في تونس، بموجب الفصل التاسع من قانون الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (2012) فترة ولاية كل عضو من أعضاء مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أربع سنوات غير قابلة للتجديد.

ويتبين مما تقدم أن المشرع الأردني قد جعل مدة العضوية ست سنوات غير قابلة للتجديد، وأن المشرع التونسي قد جعلها أربع سنوات غير قابلة للتجديد، وقد أحسن المشرعان عملاً بالأخذ بقاعدة عدم قابلية تجديد مدة العضوية، لأنها تنأى بأعضاء مجلس الهيئة عن التبعية لأي جهة كانت أو التأثير يتوجيهاً أثناء مدة العضوية، وبمعنى آخر، إن تكريس العهدة لفترة واحدة يشكل ضماناً للاستقلالية، حيث لا يمكن إغراء أعضاء المجلس بأمل الحصول على عهدة جديدة.

ومن الجدير بالذكر أن تحديد مدة العضوية بأربع سنوات وإن كان دعامة لاستقلال أعضاء الهيئة عن أي جهة أخرى، إلا إن هذا التحديد بذات الوقت هو ضماناً للمجالس المُنتخبة، حيث إن تحديد مدة العضوية بمدة ست سنوات مع عدم إمكانية تجديد مدة العضوية يحول دون إمكانية إدارة مجلس الهيئة العملية الانتخابية لذات النوع من الانتخابات لمجلسين متتاليين، كأصل عام، نظراً إلى إن معظم المجالس المشكلة بالانتخاب تتحدد ولايتها الزمانية بأربع سنوات أو خمس سنوات، سواء في التشريع الأردني أو في التشريع التونسي، فإذا أدار مجلس الهيئة انتخابات مجلس نواب مثلاً فإن إدارة العملية الانتخابية لمجلس النواب التالي منوطة بمجلس الهيئة الذي سيتكون من تشكيلة مُغيرة عن التي أدارت العملية الانتخابية للمجلس السابق، وهذا يسجل للمشرع التونسي وهذا ما لا نجده عند المشرع الأردني.

الفرع الثاني: عوارض عضوية مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب

مما لا شك فيه، أن العضوية قد يعترضها عوارض قد تؤدي لإنهائها قبل نهاية الولاية الزمانية لها، وبالرجوع إلى قانون الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن، نجد أن الفقرة (ب) من المادة العاشرة منه قد أجازت للملك إنهاء عضوية مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب في إحدى الحالات التالية:

1. الغياب عن حضور جلسات المجلس ثلاث مرات متتالية بدون عذر يقبله المجلس.
2. فقدان أي من شروط العضوية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (9) من هذا القانون، أو مخالفة أحكام الفقرة (ب) من تلك المادة.
3. الترشح لأي انتخابات مهما كانت طبيعتها.
4. صدور إذن من المجلس القضائي بملاحقة المفوض وفق أحكام الفقرة (ب) من المادة (11) من هذا القانون ما لم تكن الجريمة موضوع الملاحقة جنحة غير مقصودة أو مخالفة.
5. العجز الصحي الذي يحول دون ممارسة المفوض لمهامه.

باستقراء هذا النص يتبين أن الحالات أو المسببات لإنهاء خدمة عضو المجلس قد تمثلت بالعجز الصحي الذي يحول دون ممارسة المفوض لمهامه، والغياب عن حضور جلسات مجلس مفوضي الهيئة ثلاث مرات متتالية دون عذر يقبله المجلس، وفقدان أي من شروط العضوية، والترشح لأي انتخابات مهما كانت طبيعتها، وصدور إذن من المجلس القضائي بملاحقة المفوض شريطة ألا تكون الجريمة موضوع الملاحقة جنحة غير مقصودة أو مخالفة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى نجد المشرع قد حددها على سبيل الحصر وهذا يسجل للمشرع.

أما في تونس، وحسب الفصل الخامس عشر من القانون بشأن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (2012) يتم إعفاء رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو أحد أعضاء مجلسها في صورة ارتكابه لخطأ جسيم في القيام بالواجبات المحمولة عليه بمقتضى هذا القانون، أو في صورة الإدانة بمقتضى حكم بات من أجل جنحة قصدية أو جنائية أو في صورة فقدانه لشروط من شروط العضوية بمجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

وعليه، يكون المشرع التونسي قد حصر حالات إنهاء العضوية بخطأ جسيم من العضو اثناء قيامه بواجباته أو إدانته بحكم بات في جريمة من نوع جنحة مقصودة أو جنائية بصرف النظر مقصودة أو غير مقصودة أو بحال فقدان أحد شروط العضوية، لكن يتبادر إلى الذهن في هذا السياق سؤال في غاية الأهمية وهو ما معيار الخطأ الجسيم الذي يبرر إنهاء العضوية؟

لدى العودة إلى القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 بشأن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لم يجد الباحثان أي تعريف أو تحديد لمفهوم الخطأ الجسيم الوارد في الفصل الخامس عشر من ذات القانون، وفي هذا السياق يرى الباحثان أن الأجدر هو تحديد حالات إنهاء عضوية مجلس الهيئة العليا بشكل واضح ودقيق لا يحتمل التأويل، وليس وضع حالات عامة بمصطلحات فضفاضة تحتمل تفسيرات يمكن أن تؤدي إلى زعزعة الاستقلال العضوي للهيئة المستقلة.

أما من حيث الجهة المخولة بإنهاء عضوية العضو وكيفية إتمام إنهاء العضوية، نصت الفقرة (10/ب) من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب على أنه: "لا يجوز إنهاء خدمة المفوض إلا بإرادة ملكية بناءً على توصية من ثلاثة مفوضين آخرين...".

ويتبين لنا من النص أعلاه أن القانون منح جلاله الملك صلاحية إعفاء أعضاء مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب من خدماتهم، وكما يتضح بتدقيق مطلع الفقرة (ب) من المادة (10) أن المشرع الأردني تطلب لإنهاء خدمة المفوض صدور إرادة ملكية سامية بناءً على توصية من ثلاثة مفوضين على الأقل، الأمر الذي يمكن القول معه إن عملية إنهاء خدمة المفوض هي عملية ثنائية التكوين، فتكون من جزئين مكملين لبعضهما: وجود توصية وصدور إرادة، فالتوصية أساس

الإرادة، ولا إرادة بلا توصية، وبذات الوقت لا أثر للتوصية دون إرادة. ونجد هنا أن المشرع نص صراحةً على إنهاء عضوية المفوض، وبالتالي فالعبرة بالنص القانوني. ولكن على فرض أن المشرع الأردني لم ينص على طريقة إنهاء عضوية المفوض، فهنا نلجأ لقاعدة توازي الاختصاص بحيث تكون الجهة المختصة بالتعيين هي الجهة المختصة بالإنهاء وفقاً لذات الإجراءات المتبعة في التعيين، أما وقد ورد نص فهذا يعني انتفاء أحد شروط تطبيق قاعدة توازي الاختصاص.

وفي هذا المقام يتساءل الباحثان حول ما إذا توافرت حالة من إحدى الحالات الموجبة لإنهاء العضوية لكن لم يتم ثلاثة أعضاء بتقديم توصية لجلالة الملك لإنهاء خدمة المفوض؟

وفقاً للأحكام القانونية المتعلقة بإنهاء خدمة المفوض فإنه لا يمكن -حسبما جاء سابقاً- إنهاء خدمة المفوض في حالة عدم وجود توصية حسب الأصول؛ لأنه وفقاً للقواعد الأصولية فإنه لا اجتهاد في مورد النص.

أما في تونس، فلاحظ الباحثان بعد استقراء الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أن المشرع التونسي اتبع منهجين مختلفين فيما يخص الجهة المخولة بإنهاء عضوية المجلس، حيث إنه عند إنشاء الهيئة كان المشرع بموجب الفصل الخامس من القانون الأساسي بشأن الهيئة العليا المستقلة للانتخاب (2012) يتطلب لإنهاء عضوية مجلس إدارة الهيئة العليا للانتخابات -بعد أن يتوافر حالات الإنهاء- وجوب تقديم طلب من قبل نصف أعضاء مجلس الهيئة للمجلس التشريعي، وأن يوافق الأخير عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، بمعنى أن المشرع التونسي كان قد ترك القول الفصل بإعفاء رئيس الهيئة أو أحد أعضاء مجلسها إلى المجلس التشريعي، باعتباره، أي المجلس التشريعي، ممثلاً للإرادة الشعبية، وأن إسناد إعفاء رئيس أو أحد أعضاء مجلس الهيئة المعنية بإدارة العملية الانتخابية إلى المجلس التشريعي تطبيقاً من تطبيقات مبدأ سيادة الشعب الذي أخذ به الدستور التونسي بموجب الفصل الثالث والذي جاء به أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء.

في حين اتبع المشرع التونسي منهجاً مغايراً بموجب مرسوم عدد 22 لسنة 2022 والمتعلق بتنقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة (2012)، إذ وفقاً للفصل الخامس عشر منه يُرفع مقترح الإعفاء من قبل رئيس الهيئة أو من خمسة أعضاء على الأقل بناءً على تقرير معلل، وبعد تمكين المعني بالأمر من حق الدفاع، يرفع مقترح الهيئة إلى رئيس الجمهورية لاتخاذ قرار الإعفاء من عدمه.

ويعتقد الباحثان في هذا السياق أن النهج الأول الذي كان يتبعه المشرع التونسي يشكل ضماناً مهمة لاستقلالية الهيئة العليا، ويأمل الباحثان أن يعود المشرع التونسي لاتباعه، لأن الأصول هو إسناد هذه الصلاحيات إلى مجلس النواب باعتباره يمارس مظاهر الحكم بالإنابة عن الشعب، وهو الذي وفقاً للأطر الدستورية ينبغي أن يعمل على حماية الحقوق والحريات.

كما يلاحظ عند تدقيق النصوص المتعلقة بإنهاء العضوية سواء في التشريع الأردني أو التونسي، أن المشرعين الأردني والتونسي لم يميزا بين طبيعة الأسباب المؤدية لإنهاء خدمات عضو مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب، وإنما كرسوا المماثلة بينها جميعاً من حيث قرن الانهاء بصدور إرادة ملكية سامية أو قرار من رئيس الجمهورية، دون الالتفات إلى طبيعة السبب المؤدي لإنهاء الخدمة، ويعتقد الباحثان أنه كان على المشرعين التمييز بين هذه الأسباب، وجعل بعضها لا يحتاج إلى إرادة ملكية بناءً على توصية ثلاثة مفوضين لغايات إنهاء العضوية أو قرار من رئيس الجمهورية، بحيث تنتهي العضوية عند توافر الحالة حكماً بقوة القانون، كما هو الحال في حالي فقدان أي من الشروط اللازمة للعضوية مثل فقدان الجنسية الأردنية أو اكتساب غيرها، أو الترشح لأي انتخابات مهما كانت طبيعتها، وهذا هو المسلك الدارج في سياقات أخرى، ومن قبيل ذلك ما قرره المشرع الدستوري الأردني بسقوط عضوية النائب أو العين حكماً في حال زال عنه أحد الشروط اللازم توافرها به مثل الجنسية الأردنية وفقاً للمادة الخامسة والسبعين من الدستور.

وصفوة القول إن حصر حالات إنهاء عضوية مجلس الهيئة سواء في التشريع الأردني أو التونسي بأضييق الحدود يضمن بشكل مبدئي الأمان لأعضاء المجلس، بحيث يصبح أمر إنهاء عضويتهم متوقفاً على تحقق إحدى الحالات المحددة قانوناً، بما يضمن عدم تعسف جهة التعيين.

المطلب الثاني: حصانة أعضاء الهيئة المستقلة:

باعتبار أن الإدارة الانتخابية المستقلة تضطلع بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، فإن المصلحة العامة تقتضي أن يكون لأعضاء مجلس الإدارة الانتخابية المستقلة مكنة قانونية يستطيعون من خلالها مواجهة أي شكل من أشكال التهديد أو الضغط عند ممارسة ووظائفهم، وعلى هذا الأساس، تعد فكرة حصانة أعضاء مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب من أهم ضمانات الاستقلال العضوي، لما لها من دور هام في تعزيز فاعلية ممارسة الإدارة الانتخابية لعملها في أحسن صورة.

وبالعودة إلى النظم محل الدراسة، نجد أنه وفقاً للمادة (11/أ) من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب لسنة (2012) في الأردن، لا يلاحق أعضاء مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب عن أي شكوى جزائية خلال مدة عملهم أو عن أي شكوى جزائية متعلقة بالمهام والأعمال المنوطة بهم أو بسببها أو ناجمة عنها، أما في تونس، فإنه بموجب الفصل 14 من مرسوم عدد 22 لسنة (2022) والمتعلق بتنقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة (2012)، لا يمكن تتبع أو إيقاف رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو أحد أعضاء مجلسها من أجل أفعال تتعلق بأعمالهم أو بممارستهم لمهامهم.

بذا يمكن القول أنه يُراد بالحصانة لمجلس الإدارة المستقلة للانتخاب سواء في التشريع الأردني أو التونسي عدم إمكانية اتخاذ أي إجراءات جزائية ضد أعضاء مجلس الإدارة الانتخابية المستقلة إلا بعد الحصول على إذن من الجهة المعنية بذلك.

ومنح المشرع في الأردن، وفق المادة (11/أ، ب) من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب لسنة (2012) حق تقرير منح الإذن بالملاحقة الجزائية وعدمه للمجلس القضائي، ذلك بعد سماع أقوال المشتكي والمفوض المشتكى عليه ومطالعة النائب العام والاطلاع على أي بيعة، وهنا يرى الباحثان بأنه على الرغم من أهمية تكريس الحصانة لمجلس مفوضي الهيئة، إلا أن الباحثين يعتقدان بأن منح صلاحية الإذن للمجلس القضائي -مع كامل الاحترام- لا يحقق حصانة كاملة، ونرى بأن الحصانة لمجلس مفوضي الهيئة تتعاضد عندما يتم تقرير الحق بمنح الإذن أم لا لمجلس المفوضين نفسه.

أما في تونس، فنجد أن المشرع التونسي منح بموجب الفصل 14 من مرسوم عدد 22 لسنة (2022) والمتعلق بتنقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة (2012) حق رفع الحصانة عن أعضاء مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخاب لمجلس الهيئة نفسه، بموجب قرار من قبل الأغلبية، وهذا يُسجل للمشرع التونسي، لذا؛ نأمل على المشرع الأردني أن يحذو حذو المشرع التونسي بخصوص هذا الأمر ويجعل منح الإذن منوط بالمجلس نفسه وليس بالمجلس القضائي.

ومن جانب آخر، نلاحظ عند تدقيق أحكام المادة 11 من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب لسنة 2012 أن المشرع الأردني استثنى حالة التلبس بالجريمة من أحكام الحصانة لمجلس الهيئة، ولعل السبب في عدم شمول الحصانة للجريمة المشهوددة ترجع إلى انتفاء الفلسفة الذي تقررت الحصانة من أجلها أصلاً، والمتمثلة في منع الدعاوى الكيدية الموجهة ضد أعضاء مجلس الهيئة بهدف تهديده أو منعه من أداء أعماله على أكمل وجه، وأن قيام حالة التلبس بالجريمة لا تدع مجالاً للشك حول جدية التهم المنسوبة للعضو، في حين لم يتعرض القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس لهذه الحالة، الأمر الذي نراه يمثل قصوراً تشريعياً يتعين تداركه، لأنه لا ينسجم والمنطق استبعاد الجريمة المشهوددة من الحصانة.

وخلاصة القول إن ما يتعلق بالحصانة لأعضاء الإدارة الانتخابية المستقلة في التشريع الأردني والتونسي، هو حرص المشرعين الأردني والتونسي على حماية العضوية، من حيث المبدأ، عن طريق تكريس الحصانة لأعضاء الهيئة المستقلة للحيلولة دون إعاقة أعضاء المجلس من ممارسة وظائفهم واختصاصاتهم، بما في ذلك إدارة العملية الانتخابية، أما تفصيلاً، فإن ثمة اختلافات في التنظيم التشريعي في كلا الدولتين، فمن حيث منح الإذن بالملاحقة، منح المشرع الأردني المجلس القضائي حق منح الإذن، في حين منح المشرع التونسي حق منح الإذن لمجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، ومن حيث حدود الحصانة، فالمشرع الأردني استثنى حالة التلبس بالجريمة من أحكام الحصانة التي يتمتع بها أعضاء مجلس مفوضي الهيئة، في حين لم يُشر المشرع التونسي لهذا الأمر ولم يخرج الجريمة المشهوددة من الحصانة.

الخاتمة:

وتأسيساً على التحليل السابق للاستقلال العضوي للهيئة المستقلة للانتخاب سواءً من حيث التشكيل أو الاستمرارية، خلصت الدراسة للنتائج والتوصيات التالية:

النتائج:

خلّصت الدراسة لما يلي:

- 1- تتحدد فكرة الاستقلال العضوي لمجلس الهيئة بمعايير محددة، ومنها آلية تشكيل المجلس والجهة المخولة بالتشكيل والولاية الزمانية للعضوية وضوابطها وعوارضها، ومدى إمكانية عزل أو تجديد عضوية أعضاء المجلس، بالإضافة إلى الحصانة التي يتمتع بها أعضاء مجلس الإدارة المستقلة.
- 2- تُعد الهيئة المستقلة للانتخاب شخصيةً اعتباريةً عامة تُكيّف على أنها مؤسسة دستورية فرعية مساندة للمؤسسات الدستورية الأصلية، مما يميّزها عن الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى، هذا من جهة. ومن جهة ثانية تتماثل طريقة اختيار أعضاء مجلس الهيئة في دول الدراسة باعتبارها صلاحية مشتركة في التعيين من قبل رأس الدولة بالاشتراك مع جهة أخرى.
- 3- لم يتطلب القانون الأردني أن يكون أعضاء مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب من جهات ووظائف وخلفيات محددة بعينها، وإنما اكتفى القانون بالإشارة إلى شروط العضوية، على خلاف القانون التونسي الذي أخذ بتنوع ضمن أعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، إن راعى وجود كفاءات من التخصصات القانونية وغيرها.
- 4- ركز المشرعان الأردني والتونسي على النواحي الأخلاقية والقيم الإنسانية وتناسيا الأبعاد القانونية التي من شأنها أن تضمن إخضاع العضو الذي لا يعمل وفق مقتضيات الحيادة والنزاهة للمساءلة التأديبية.
- 5- لم يفرق المشرع الأردني بين الحالات المؤدية لإنهاء عضوية المفوض، وإنما ساوى بينها جميعها، وجعل إنهاء خدمات المفوض مقترن بصدور إرادة ملكية سامية دون الالتفات إلى طبيعة السبب المؤدي لإنهاء الخدمة.
- 6- تعتبر الحصانة لأعضاء مجلس الإدارة الانتخابية المستقلة من أهم ضمانات الاستقلال العضوي، حيث توفر لهم الحماية من الإجراءات الجزائية الكيدية بما في ذلك التوقيف والملاحقة والمحاكمة.

التوصيات:

في ضوء النتائج السابقة توصي الدراسة بما يلي:

- 1- تعديل النصوص المتعلقة باختيار أعضاء مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن وتحديد المجالات المهنية والكفايات اللازم اختيار أعضاء المجلس منها، على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار تنوع هذه المجالات المهنية والعلمية.
- 2- إعادة النظر بالحالات المؤدية لإنهاء عضوية الهيئة المستقلة سواء في التشريع الأردني أو التونسي، بحيث يتم التمييز بين طابع الأسباب المؤدية لإنهاء خدمات عضو مجلس الهيئة المستقلة للانتخاب، وجعل بعضها لا يتوقف على إرادة ملكية سامية أو أمر رئاسي لأن ماهية السبب تفترض أن يكون الإنهاء حكماً بقوة القانون.
- 3- تعديل الدستور الأردني؛ وذلك بإضافة بندٍ خاصٍ في الفقرة الثانية من المادة (67) من الدستور، يمنح الهيئة المستقلة صلاحية وضع الأنظمة المستقلة المتعلقة بها أسوةً بمجلسي النواب والأعيان والذين مُنح حق وضع أنظمتها الداخلية بموافقة الملك سندا للمادة (83) من الدستور، بخصوص شؤون اللوازم والأشغال والأمور المالية والإدارية في الهيئة بموجب نظام مستقل وليس نظاماً تنفيذياً حتى تستقل الهيئة بشؤونها المالية والإدارية دون الخضوع لأهواء أي جهة.
- 4- تعديل نص المادة (11) من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب لسنة 2012 بحيث يصبح حق منح الإذن بملاحقة أعضاء مجلس مفوضي الهيئة لمجلس مفوضي الهيئة نفسه.

The Scope of Organic Independence of the Council of the Independent Electoral Commission in Light of the Jordanian and Tunisian Legislatives: A Comparative Study

Khlaif Issa Zyoud, Researcher in the field of constitutional law, Master of Public Law, Faculty of Law, Al al-Bayt University, Mafrq Jordan. The ORCID number is: 0009-0001-4060-0727
khlaifissa@gmail.com

Eid Ahmed Alhosban, Professor of Constitutional Law, Department of Public Law, Faculty of Law, Al al-Bayt University, Mafrq, Jordan. The ORCID number is: 0000-0001-9813-387X
eidho2010@aabu.edu.jo

Abstract

Objectives: This study aims to identify the most important aspects of the organic independence of the Board of Commissioners of the Independent Electoral Commission (IEC) in the Jordanian and Tunisian Legislatives. **Methods:** The study adopted a descriptive approach through the analytical method of the constitutional and legal texts related to the organic independence of the IEC, with a general comparative approach between the two Legislatives under study to benefit from their positive aspects and address the shortcomings, if any. **Results:** The study found that the idea of the organic independence of the IEA board is determined by how the board is formed and its temporal mandate, in addition to the immunity enjoyed by the members of the independent board, and that there is similarity in the method of selecting IEA board members in the two legislations. **Conclusion:** Considering the previous results, the study recommends the following:

- 1- Reconsidering the cases leading to the termination of membership in the Jordanian and Tunisian legislations, so that a distinction is made between the reasons leading to the termination of the services of a member of the IEC Council and making some of them by force of law and not dependent on a royal high will or a presidential order because the nature of the reason assumes this.
- 2- Adding an article in the Jordanian Constitution that grants the Independent Election Commission the right to issue regulations regarding the affairs of supplies, works, financial and administrative matters in the Commission under an independent system and not an executive system so that the Commission is independent in its financial and administrative affairs without being subject to the whims of any other entity.

Keywords: Independent Election Commission, Organic Independence, Immunity, Board of Commissioners of the Commission.

قائمة المصادر والمراجع

الكتب:

- ألان وول وآخرون. (2006) "أشكال الإدارة الانتخابية"، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، استكهولم.
- الحسبان، عيد وآخرون. (2010)، دليل رصد ومتابعة الانتخابات النيابية، المركز الوطني لحقوق الانسان، عمان، الطبعة الأولى.
- الخطيب، نعمان. (2018) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط12، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- الخلايلة، محمد. (2018) "القانون الإداري الكتاب الأول"، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- الدباس، علي. (2008) السلطة التشريعية وضمانات استقلالها "دراسة مقارنة"، وزارة الثقافة الأردنية، عمان.

شطناوي، علي. (1995) القضاء الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، مطبعة كنعان، عمان.

الرسائل الجامعية:

بلص. هاشم. (2018) "التنظيم القانوني للهيئة المستقلة في إدارة الانتخابات النيابية: دراسة تحليلية" اطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان.

الجبوري، عمر عطالله، (2013) "الهيئة المستقلة للانتخابات ودورها في ضمان ممارسة حق الانتخاب: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق.

جمعة، ماهر. (2018) "الاستقلال المالي ودوره في فعالية الهيئة المستقلة للانتخاب في التشريعين الأردني والعراقي: دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق.

الزبيد، خليف. (2024) "الضمانات التشريعية لفعالية تشكيل مجلس النواب واختصاصه: دراسة مقارنة" رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق.

العوامل، موسى. (2023) "دور الهيئة المستقلة للانتخاب في الرقابة على العملية الانتخابية"، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الكرك.

الأبحاث:

الحسيان، عيد (2003). "الضمانات السياسية والقضائية لحق الانتخاب في قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب الأردني 34 لسنة 2001: دراسة مقارنة"، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، المجلد 9، العدد 3.

الخالدة، صالح. (2018). "الهيئة المستقلة للانتخاب ودورها في إدارة الانتخابات النيابية الأردنية لعام 2013م"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 10.

الدباس، علي. (2023). "استقلال الإدارة الانتخابية كمدخل لضمان سلامة العملية الانتخابية في الأردن، دراسة تحليلية مقارنة"، المؤتمر العلمي السنوي التاسع لكلية القانون الكويتية العالمية، الكويت.

الصالح، صالح. (2021). "النظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة"، مجلة خريف، (ع21).

عطية، عبد الحق. (2023). الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات في النظامين الجزائري والتونسي -تكريس الضمانات القانونية- مجلة فاق للعلوم، المجلد الثامن، (1).

الفياض، ابراهيم. (1999). "إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري"، مجلة بيت الحكمة، بغداد.

القيسي، حنان. (2014). "مفهوم الاستقلال الإداري للهيئات المستقلة في دستور 2005"، مجلة الحقوق، تصدر عن جامعة المستنصرية، المجلد السادس (ع23-24).

مزردي، عبد الحق. (2018). ضمانات استقلالية أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في ضوء النظامين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، (ع16).

منصور، ماجدة. (2022). "الاتجاهات الحديثة لإدارة العملية الانتخابية وضمان كفاءتها في مصر وبعض الدول"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مصر، المجلد 56، العدد 3.

التشريعات:

1. الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.
2. الدستور التونسي لسنة 2022 وتعديلاته.
3. قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم 11 لسنة 2012 المنشور على الصفحة 1588 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5152 بتاريخ 2012/09/04.
4. قانون اساسي عدد 23 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.
5. مرسوم عدد 22 لسنة 2022 مؤرخ في 21 أبريل 2022 يتعلق بتنقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وإتمامها.

List of References:

Books:

- Alān wwl wa-ākharūn. (2006). "*Ashkāl al-Idārah al-intikhābīyah*", al-Mu'assasah al-Dawlīyah lil-dīmuqrāṭīyah wa-al-intikhābāt, astkhwlhm.
- al-Dabbās, 'A. (2008). *al-Sulṭah al-tashrī'īyah wa-ḍamānāt astqlālḥā "dirāsah muqāranah"*, Wizārat al-Thaqāfah al-Urdunīyah, 'Ammān.
- al-Hosbān, 'Id w'khrwn. (2010). *Dalīl raṣd wa-mutāba'at al-Intikhābāt al-niyābīyah*, al-Markaz al-Waṭanī li-Ḥuqūq al-insān, 'Ammān, al-Ṭab'ah al-ulā.
- al-Khalāyilah, M. (2018). "*al-qānūn al-idārī al-Kitāb al-Awwal*", ٢, Dār al-Thaqāfah lil-Nashr wa-al-Tawzī', 'Ammān.
- al-Khaṭīb, N. (2018). *al-Wasīṭ fī al-nuẓum al-siyāsīyah wa-al-qānūn al-dustūrī*, ١٢, Dār al-Thaqāfah lil-Nashr wa-al-Tawzī', 'Ammān.
- Shaṭanāwī, 'Alī. (1995). *al-qaḍā' al-idārī al-Urdunī*, al-Markaz al-'Arabī lil-Khidmāt al-ṭullābīyah, Maṭba'at Kan'an, 'Ammān.

University theses:

- al-Jubūrī, 'Umar 'Aṭallāh, (2013) "*al-Hay'ah al-Mustaqillah lil-intikhābāt wa-dawruhā fī ḍamān mumārasat Ḥaqq al-intikhāb: dirāsah muqāranah*", Risālat mājistīr, Jāmi'at Āl al-Bayt, al-Mafraq.
- al-wāmlh, M. (2023) "*Dawr al-Hay'ah al-Mustaqillah llāntkhāb fī al-Raqābah 'alā al-'amalīyah al-intikhābīyah*", Risālat mājistīr, Jāmi'at Mu'tah, al-Karak.
- al-Zayyūd, Kh. (2024). "*al-ḍamānāt al-tashrī'īyah lf'ālyh tashkīl Majlis al-Nūwāb wākhtšāsh: dirāsah muqāranah*" Risālat mājistīr, Jāmi'at Āl al-Bayt, al-Mafraq.
- Blš. H. (2018) "*al-tanzīm al-qānūnī lil-Hay'ah al-Mustaqillah fī Idārat al-Intikhābāt al-niyābīyah: dirāsah taḥlīlīyah*" aṭrwḥh duktūrāh, Jāmi'at al-'Ulūm al-Islāmīyah al-'Ālamīyah, 'Ammān.
- Jum'ah, M. (2018) "*al-istiqlāl al-mālī wa-dawruhu fī fa'ālīyat al-Hay'ah al-Mustaqillah llāntkhāb fī al-tashrī'ayn al-Urdunī wa-al-'Irāqī: dirāsah muqāranah*", Risālat mājistīr, Jāmi'at Āl al-Bayt, al-Mafraq.

Articles:

- al-Dabbās, ‘Alī. (2023) "*istiqlāl al-Idārah al-intikhābiyah ka-madkhal li-Ḍamān Salāmah al-‘amalīyah al-intikhābiyah fī al-Urdun, dirāsah taḥlīliyah muqāranah*" al-Mu’tamar al-‘Ilmī al-Sanawī al-tāsi‘ li-Kulliyat al-qānūn al-Kuwaytīyah al-‘Ālamīyah, al-Kuwayt.
- al-Fayyād, A. (1999) "Ijrā’āt wa-ṣiyāghat al-aḥkām ladā al-qaḍā’ al-idārī", *Majallat Bayt al-Ḥikmah*, Baghdād.
- al-Ḥosbān, ‘Īd. (2003). "al-ḍamānāt al-siyāsīyah wa-al-Qaḍā’īyah li-ḥaqq al-intikhāb fī Qānūn al-intikhāb al-mu’aqqat li-Majlis al-Nūwāb al-rdny34 li-sanat 2001: dirāsah muqāranah", *Majallat al-Manārah lil-Buḥūth wa-al-Dirāsāt*, Jāmi‘at Āl al-Bayt, al-mujallad 9, al-‘adad 3.
- al-Khawālidah, Ṣāliḥ. (2018). "al-Hay’ah al-Mustaqillah llāntkhāb wa-dawruhā fī Idārat al-Intikhābāt al-niyābiyah al-Urdunīyah li-‘ām 2013m, *Majallat al-Ḥuqūq wa-al-‘Ulūm al-siyāsīyah*, al-‘adad 10.
- al-Qaysī, M. (2014). Mafhūm al-istiqlāl al-idārī llhy’āt al-Mustaqillah fī Dustūr 2005, *Majallat al-Ḥuqūq*, taṣdur ‘an Jāmi‘at al-Mustanṣirīyah, al-mujallad al-sādis (‘23-24).
- al-Ṣāliḥī, Ṣ. (2021). "al-nizām al-qānūnī llhy’āt al-dustūrīyah al-Mustaqillah", *Majallat Khurayyif*, (21).
- ‘Aṭīyah, ‘A. (2023). al-Hay’ah al-Mustaqillah li-murāqabat al-Intikhābāt fī al-nizāmayn al-jazā’ī wāltwnsy-ṭkrys al-ḍamānāt alqānwnt-, *Majallat fāq lil-‘Ulūm*, al-mujallad al-thāmin, (1).
- Manṣūr, Mājidah. (2022). "al-Ittijāhāt al-ḥadīthah li-idārat al-‘amalīyah al-intikhābiyah wa-ḍamān kfā’thā fī Miṣr wa-ba’ḍ al-Duwal", *Majallat al-Buḥūth al-qānūniyah wa-al-iqtisādīyah*, Miṣr, al-mujallad 56, al-‘adad 3.
- Mzrdy, ‘A. (2018). Ḍamānāt Istiqlālīyat a’ḍā’ al-Hay’ah al-‘Ulyā al-Mustaqillah li-murāqabat al-Intikhābāt fī ḍaw’ al-nizāmayn al-jazā’ī wāltwnsy, *Majallat al-Ijtihād al-qaḍā’ī*, (‘A 16).

Legislation:

1. al-Dustūr al-Urdunī li-sanat 1952 wa-ta’dilātuh.
2. al-Dustūr al-Tūnisī li-sanat 2022 wa-ta’dilātuh.
3. Qānūn al-Hay’ah al-Mustaqillah llāntkhāb raqm 11 li-sanat 2012 al-manshūr ‘alā al-Ṣafḥah 1588 min ‘adad al-Jarīdah al-Rasmīyah raqm 5152 bi-tārīkh 24/09/2012.
4. Qānūn asāsī ‘adad 23 li-sanat 2012 mu’arrikh fī 20 Dīsimbir 2012 yata’allaqu bi-al-Hay’ah al-‘Ulyā al-Mustaqillah lil-intikhābāt.
5. Marsūm ‘adad 22 li-sanat 2022 m’rrkh fī 21 Abrīl 2022 yt’llq bi-tanqīḥ ba’ḍ Aḥkām al-qānūn al-asāsī ‘adad 23 li-sanat 2012 al-Mu’arrikh fī 20 Dīsimbir 2012 al-muta’alliq bi-al-Hay’ah al-‘Ulyā al-Mustaqillah lil-intikhābāt w’tmāmḥā.