



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني
Economic & Social Council of Jordan



المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني

تقرير حالة البلاد 2020

محور التنمية السياسية وتطوير القطاع العام

التنمية السياسية





5.....	الملخص التنفيذي
7.....	أولاً: الأهداف الاستراتيجية لخطة عمل الحكومة
8.....	ثانياً: تقييم حالة الإنجاز الحكومي في مجالات التنمية السياسية
19.....	ثالثاً: الأداء التشريعي والرقابي العام لمجلسي النواب والأعيان
24.....	رابعاً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019
33.....	المراجع
34.....	ملحق



الملخص التنفيذي

في غياب استراتيجية وطنية للتنمية والإصلاح السياسية كأساس لمراجعة أداء السلطة التنفيذية، سعت هذه المراجعة للوقوف على الأهداف ذات الطبيعة الاستراتيجية لحكومة عمر الرزاز من خلال كتاب التكليف الملكي وردّ الرئيس المكلف عليه، ثم البيان الوزاري الذي نالت الحكومة ثقة مجلس النواب على أساسه، وأخيراً وثيقة "على خطى النهضة: أولويات عمل الحكومة للعامين 2019 - 2020".

وفي ضوء ذلك، تناولت المراجعة تقييم حالة الإنجاز الحكومي في مجالات التنمية السياسية، وبدأت بالتشريعات النازمة للحياة السياسية، وبخاصة في مجال الإصلاح الانتخابي، إذ لم تنفذ الحكومة شيئاً من وعودها بشأن فتح حوار وطني من أجل وضع خطة تنفيذية للورقة النقاشية الملكية الخاصة بتشكيل الحكومة البرلمانية، مع ملاحظة أن الحكومة قد اتخذت قرارها بالقفز عن هذا الهدف مبكراً قبل أن تدخل المملكة في معركة المواجهة مع وباء فيروس كورونا المستجد، والبحث عن السيناريو المناسب لترجمة الاستحقاق الدستوري بإجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر.

وفي المقابل، حققت الحكومة إنجازاً في ما يخص إصدار نظام جديد خاص بالمساهمة في تمويل الأحزاب السياسية، وفق معايير متكاملة شملت أداء الحزب في الانتخابات النيابية من حيث عدد القوائم المرشحة وعدد الأصوات والمقاعد التي يحصل عليها.

ثم أشارت المراجعة إلى موضوع الإدارة المحلية ومشروع القانون الذي تقدمت به الحكومة إلى مجلس النواب والذي دمج قانوني البلديات واللامركزية، وتوحيد مرجعية البلديات واللامركزية في وزارة الإدارة المحلية، غير أن المشروع بقي في أدرج اللجنة الإدارية في مجلس النواب لتوقف جلساته العامة، ثم قامت حكومة بشر الخصاصنة بسحبها لمراجعتها وتعديله.

واستعرضت المراجعة عدداً من نتائج تقرير إعلامي أصدرته إحدى مؤسسات المجتمع المدني حول الحريات الإعلامية خلال فترة الجائحة، كما استعرضت المعطيات التي أدلى بها المنسق العام الحكومي لحقوق الإنسان، وتقرير مؤسسة المجتمع المدني المكلفة من الحكومة بتقييم العمل لتنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان. وتناولت المراجعة أيضاً من منظور نقدي تعامل الحكومة مع قضايا النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، والمشاركة السياسية لكل من المرأة والشباب.

وأفردت المراجعة محوراً لمناقشة الأداء التشريعي والرقابي لمجلسي النواب والأعيان، ولاحظت تغيير مجلس النواب الثامن عشر في ظل جائحة كورونا، وارتباك الأداء الرقابي للمجلس.



كما جرت مراجعة لتوصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019، ورصد ما أُنجز منها وما لم ينخر، وخُتمت المراجعة بعدد من التوصيات التنفيذية التي تشكل خريطة طريق نحو الحكومة البرلمانية، ونحو تعميق الثقافة الديمقراطية في المجتمع، وترسيخ التنمية السياسية للمرأة والشباب.

أولاً: الأهداف الاستراتيجية لخطة عمل الحكومة

بالرغم من أهمية التنمية السياسية في حياة الدولة والمجتمع، فإنه لم يكن لدى حكومة د.عمر الرزاز استراتيجية قطاعية بالمعنى المتعارف عليه تتعلق بالتنمية السياسية أو بالإصلاح السياسي، لذلك فإن عملية التقييم لما أنجز في مجال التنمية السياسية خلال عام 2020، تستدعي العودة إلى عدد من الوثائق المرجعية لاستخلاص الأهداف ذات الطبيعة الاستراتيجية تعويضاً عن غياب الاستراتيجية نفسها.

وهذه الوثائق هي:

• كتاب التكليف الملكي لحكومة عمر الرزاز، وردّ الحكومة على كتاب التكليف.

• برنامج عمل الحكومة الذي نالت على أساسه ثقة مجلس النواب الثامن عشر.

• "على خطى النهضة: أولويات عمل الحكومة للعامين 2019 - 2020".

وبالنظر إلى أن البيان الوزاري الذي نالت الحكومة الثقة على أساسه بعد طرحه على مجلس النواب بتاريخ 9 تموز 2018، تضمّن ما جاء في الوثائق المشار إليها، سيكتفى باستعراض أبرز نقاطه في مجال الإصلاح السياسي، وهي التالية:

- تتعهد الحكومة بفتح حوار جادّ وهادف للوصول إلى وضع خطة تنفيذية لتطبيق النموذج الديمقراطي الذي حدّدته الأوراق النقاشية الملكية السبع، وصولاً إلى حكومات برلمانية، برامجية وحزبية، ترتقي بالمسيرة الديمقراطية وتعززها، وتكرس مبدأ دولة المؤسسات وسيادة القانون، وتعزز حضور المرأة والشباب في العمل العام.
- ستقوم الحكومة بإجراء تقييم شامل لتجربة اللامركزية، للوقوف على الإيجابيات وتعزيزها، وتجاوز التحديات التي تواجه عمل مجالس المحافظات، وذلك بهدف تجويد التجربة، وضمان انعكاسها بشكل إيجابي على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، إلى جانب تعزيز أطر التواصل مع البلديات ودعمها بما يعزز كفاءة الخدمات التي تقدّمها.
- الحكومة عازمة على الارتقاء بمستوى أداء مؤسسات الإعلام الرسمي، والانتقال بها من مفهوم "إعلام الحكومة" إلى مفهوم "إعلام الدولة"، بما يعزز دورها في خدمة الوطن والمواطن، والرقابة على أداء المؤسسات، بكل مهنية وموضوعية. كما تلتزم الحكومة بتهيئة المناخ الملائم للحريات الإعلامية، واحترام الحقّ في الحصول على المعلومات، وما يقتضيه ذلك من إجراء التعديلات الضرورية على التشريعات الناضمة لقطاع الإعلام، وتدقّق المعلومات.

- ستستمر الحكومة بتنفيذ الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، وستقوم بإجراء مراجعات دورية للتقارير المتعلقة بمنظومة حقوق الإنسان، لضمان معالجة أي اختلالات إن وجدت.

ثانياً: تقييم حالة الإنجاز الحكومي في مجالات التنمية السياسية

(1) التشريعات الناظمة للحياة السياسية

أ. في مجال الإصلاح الانتخابي:

لم توف الحكومة بتعهداتها فتح حوار جاد، ووضع خطة تنفيذية لتطبيق ما أسمته "النموذج الديمقراطي الأردني" الذي حدّته الأوراق النقاشية الملكية، وتحديد الورقة الثانية التي طرحها الملك عبد الله الثاني بتاريخ 16 كانون الثاني 2013 بعنوان "تطوير نظامنا الديمقراطي لخدمة جميع الأردنيين"، وجوهرها الانتقال إلى نهج الحكومات البرلمانية الشامل.

من الزاوية العملية، فإن ترجمة هذا التوجه كانت تتطلب تشكيل لجنة وطنية تمثل الأطياف السياسية والاجتماعية كافة، وعقد ورشة عمل وطنية أو أي صيغة عمل مماثلة، في وقت مبكر من عام 2019، لوضع المعايير المطلوبة لتعديل قانوني الانتخابات والأحزاب، بما يضع المملكة على سكة التحول إلى منهج الحكومة البرلمانية، ومنح الأحزاب مهلة كافية من الوقت للتكيف مع متطلبات التعديلات المقررة، لكن شيئاً من هذا لم يحصل. وجدير بالذكر أنه ليس في وسع الحكومة أن تتخذ من جائحة كورونا ذريعة لعدم اتخاذ أي خطوة عملية لترجمة هذه الوعود وتحويلها إلى إنجاز ملموس.

وتأكيداً على ذلك، فقد صرح وزير الشؤون السياسية والبرلمانية موسى المعايطة أكثر من مرة قبل الانشغال في مواجهة الجائحة، بأن تعديل قانون الانتخاب لم يُبحث في مجلس الوزراء، ونقلت وكالة الأنباء الأردنية (بترا) على لسانه أن "الحكومة لم تُناقش إمكانية تعديل قانون الانتخاب" (24 تشرين الثاني 2019).

ولا شك أن نظام القائمة النسبية الذي طُبّق في انتخابات مجلس النواب الثامن عشر (2016)، أفضل من نظام الصوت الواحد، من حيث مفاعيله السياسية والاجتماعية، لكن أثره على تمثيل الأحزاب في مجلس النواب لا يختلف كثيراً عن أثر نظام الصوت الواحد. فباستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي الذي فازت قوائم المرشحة في انتخابات 2016 بـ 15 نائباً، 10 منهم حزبيون، والخمسة الباقون من أصدقاء الحزب، لم يفر أي

من الأحزاب الأخرى بأيّ مقعد ضمن قائمة مترشحة تحت اسمه، بينما نال 11 حزباً 21 مقعداً ترشح النواب الذين حصلوا عليها بوصفهم مستقلين، وفازوا اعتماداً على النفوذ الشخصي والامتداد العشائري. وبالتالي فإن الحكومة لم تقدم خطوة ملموسة لتعزيز دور الأحزاب في العملية السياسية، إلا من بوابة تعديل نظام تمويل الأحزاب السياسية، بينما خرجت الأحزاب خالية الوفاض من بوابة المطالبات بتعديل قانون الانتخاب.

خلاصة الانتخابات النيابية في عام 2016، في ما يتعلق بضعف فرص الأحزاب للفوز بعدد مناسب من المقاعد النيابية، تأكدت مرة أخرى في انتخابات عام 2020، وربما بصورة أكثر وضوحاً. فعلى الرغم من أن انتخابات مجلس النواب التاسع عشر قد شهدت مشاركة غير مسبوقة للأحزاب السياسية في الانتخابات، إذ بلغ عدد الأحزاب المشاركة 41 حزباً من أصل 48 حزباً قائماً، وبلغ عدد مرشحيها الحزبيين المُعلنين حوالي 390 عضواً (23% من إجمالي المرشحين)، فقد اقتصر عدد الأحزاب الفائزة على أربعة، حصل اثنان منها على خمسة أعضاء لكل منهما، إضافة إلى خمسة أصدقاء لأحدهما، بينما حصل اثنان آخران على مقعد لكل منهما.

وللتوضيح، يشار إلى أن أنظمة التمثيل النسبي من أكثر الأنظمة الانتخابية تفضيلاً لدى الأحزاب السياسية، لكن لا يمكن عدّ نظام القائمة النسبية المفتوحة (الحالي) صديقاً للأحزاب، لأنه لا يتضمن أيّ حصة من المقاعد على مستوى المملكة دائرةً انتخابيةً واحدة، لأن ما يهم الأحزاب وخاصة عندما تكون ضعيفة، أن يمكنها النظام الانتخابي من الحصول على أصوات أعضائها وأصدقائها في أنحاء المملكة لصالح قائمة رئيسة واحدة، وأن تستثمر وجود برنامج لديها في استقطاب جمهور إضافي من الناخبين يمنح أصواته لصالح تلك القائمة، لا أن تذهب هذه الأصوات سدى بميزان حسابات الفوز في الدوائر الفرعية، وعددها 23 دائرة. لهذا كانت الأحزاب بحاجة ماسة لتعديل قانون الانتخاب باتجاه تخصيص نصف مقاعد مجلس النواب لقوائم نسبية تتنافس على مستوى المملكة، وهو ما لم يحصل.

ب. في مجال تمويل الأحزاب السياسية

حققت الحكومة فيه تقدماً ملموساً في ما يتصل بنظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية، فقد استجابت لدعوات تطوير هذا النظام من خلال وضع معايير محددة للدعم في نظام المساهمة المالية الجديد رقم (155) لسنة 2019، شملت أربع فئات من المعايير، هي:

1. ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب:

يهدف هذا الدعم للتحويل إلى محفز نحو مزيد من الفعالية والنشاط للحزب، ومغادرة الركون إلى الدعم المضمون الذي أخذت به الحكومات منذ عام 2008، والذي تجلّى بصرف مبلغ 50 ألف دينار سنوياً للحزب، وهي تجربة امتدت لأكثر من عقد من الزمان، ولم تُثبت نجاعتها.

وتجلى ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب في المجالات التالية:

- تخصيص مساهمة مالية بنسبة محددة من قيمة اشتراكات الأعضاء المحصلة.
- تخصيص مساهمة مالية تُصرف سنوياً لتغطية مصاريف الحزب الإعلامية.
- تخصيص مبلغ لتغطية نفقات انعقاد المؤتمر العام الدوري للحزب.

2. تشجيع الأحزاب على الاندماج:

يتضمن هذا البند تخصيص مبلغ يُمنح للأحزاب المندمجة. ويستمر الحزب الجديد بتلقي حصة الأحزاب المندمجة فيه إلى حين إجراء أول انتخابات برلمانية بعد الاندماج.

3. ربط الدعم السنوي للرئيس للحزب بمشاركته في الانتخابات العامة:

يُعد هذا المعيار أهم معايير الدعم للأحزاب السياسية، لأنه يرتبط بتمثيل الحزب للناخبين في الانتخابات العامة التي تشمل الانتخابات البرلمانية وانتخابات الإدارة المحلية (المجالس البلدية ومجالس المحافظات)، فضلاً عن أن هذا الدعم هو المكون الرئيس للمساهمة المالية السنوية، التي تمتد إلى أربع سنوات (مدة ولاية مجلس النواب).

4. مكافأة إضافية عن ترشيح النساء والشباب في الانتخابات العامة:

يُخصص نظام المساهمة المالية في مجال الانتخابات النيابية مبلغاً إضافياً للأحزاب التي ترشح نساء، وشباباً دون سن 35 سنة، بنسبة معينة.

ج. في مجال التقييم الشامل لتجربة اللامركزية

أجرت الحكومة حواراً وطنياً شاملاً لتقييم تجربة اللامركزية للوقوف على إيجابياتها وتعزيزها، ولتجاوز التحديات التي تواجه عمل مجالس المحافظات، وذلك بالتعاون مع

اللجنة الإدارية في مجلس النواب. وعُقدت بعض جلسات هذا الحوار بالتعاون مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وبالاستناد إلى توصيات هذا الحوار الوطني، طرحت الحكومة مشروع قانون الإدارة المحلية للنقاش، ثم أحالته إلى مجلس النواب (الثامن عشر). وبينما لم تقم الحكومة بإجراء مسح شامل لرضا متلقي الخدمة في المحافظات، فقد أقدمت على تطوير إجرائي.

د. مشروع قانون الإدارة المحلية

كانت الحكومة قد وعدت بتطوير قانوني اللامركزية والبلديات وتعديلهما، غير أن تعديلاً وقع على رؤية الحكومة بخصوص المرجعية الوزارية لمجالس المحافظات تمثل برفع التفويض المالي لمجالس المحافظات من 200 ألف دينار إلى مليون دينار، إذ أقرت دمج مرجعية البلديات ومجالس المحافظات في وزارة واحدة جديدة هي وزارة الإدارة المحلية، وتكون هذه الوزارة وريثة في الوقت نفسه لوزارة الشؤون البلدية، ما تطلب إعداد مشروع قانون للإدارة المحلية، وأرسل المشروع إلى مجلس النواب الذي أحاله إلى لجنته الإدارية الدائمة التي قطعت شوطاً مهماً في بحثه، لكن وقف الجلسات العامة لمجلس النواب تحت القبة منذ 10 آذار 2020، بسبب جائحة كورونا، لم يسمح بمناقشته وإقراره، ثم ارتأت حكومة بشر الخصاونة مراجعة مشروع القانون، فقامت بسحبه من مجلس النواب، وشكلت لجنة وزارية لإجراء التطويرات اللازمة عليه لتحقيق أهداف اللامركزية في تعزيز وزيادة مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار، وخلق تنمية محلية مستدامة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.

ومن بين أبرز الأحكام التي اشتمل عليها مشروع هذا القانون قياساً بقانوني اللامركزية والبلديات:

- تحديد مهام وزارة الإدارة المحلية وصلاحياتها.
- اعتبار أن المحافظة -وليس مجلس المحافظة كما في قانون اللامركزية- هي التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.
- الاستعاضة عن فئة المعينين في مجالس المحافظات، بإضافة رئيس بلدية مركز المحافظة، ورؤساء البلديات المنتخبين في المحافظة، على ألا يزيد عددهم عن تسعة رؤساء، وإذا زاد العدد عن ذلك يُختارون بحسب أقدمية إنشاء البلدية، وتكون مدة عضويتهم بالتناوب لفترات متساوية طيلة مدة المجلس. وفي حالة محافظة العاصمة، يضاف جميع رؤساء البلديات المنتخبين في المحافظة، ونائب أمين عمان وعضوين من الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمانة يسميهما رئيس الوزراء.

- نصّ مشروع القانون على ألا تقل نسبة المقاعد المخصصة للنساء من العدد المنتخب عن 50%، وإذا قلت عن ذلك تُمأَل المقاعد المتبقية بالمرشحات الحاصلات على أعلى الأصوات في المحافظة من غير الفائزات بالتنافس المباشر أو بالتزكية، بينما ينص قانون اللامركزية على تخصيص مقاعد للنساء تبلغ 10% من عدد المنتخبين، وثالث المعينين.
- الاستعاضة عن حق مجلس المحافظة بالاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية للبلديات، بمادة تنص على "التأكد من مدى انسجام الموازنات السنوية لبلديات المحافظة مع الخطط الاستراتيجية والتنفيذية للمحافظة". وفي حال عدم انسجام الموازنة الرأسمالية للبلدية مع تلك الخطط، يرفع رئيس مجلس المحافظة توصية للوزير، وللوزير اتخاذ القرار المناسب على ألا يترتب على ذلك أي زيادة في حجم الموازنة.
- اشتمل مشروع القانون على جملة أحكام إضافية منها: التنسيق بين المجالس البلدية والمؤسسات الحكومية في المحافظة للعمل على إدارة المشاريع المشتركة وتشغيلها، والتأكد من عدم التعارض وتجنب التكرار في ما بينها، والعمل على توجيه المجلس التنفيذي نحو الاستثمار الأمثل بما تتمتع به المحافظة من موارد وخصائص.

(2) الإعلام الرسمي والحريات الإعلامية

وضعت جائحة كورونا الإعلام الرسمي والحريات الإعلامية عل المحكّ. وسمح مجمل الأداء الحكومي في الأسابيع الأولى من معركة التصدي للوباء بأن تستعيد الحكومة إلى حدّ كبير ثقة المواطنين بالسلطة التنفيذية وفي الصدارة منها الصحة والإعلام. لكن التعامل مع تداعيات الأزمة على الصعد الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، أعاد خلط الأوراق.

وعند تقييم حالة حرية الإعلام خلال الجائحة، يمكن الاستعانة بتقرير صدر عن مركز حماية وحرية الصحفيين أواخر حزيران 2020. إذ استند التقرير إلى رصد انتهاكات الحريات الصحفية والإعلامية منذ تفعيل قانون الدفاع، وإلى استطلاع للرأي أجري في الفترة 24 أيار-1 حزيران 2020، وشارك فيه 159 صحفياً وصحفية باستخدام تطبيق (Google Forms). واحتوى الاستطلاع على ستة محاور، تضمنت 17 سؤالاً مباشراً، ركزت على: تعامل الحكومة مع وسائل الإعلام، ضمان تدفق المعلومات، تصاريح المرور والحركة، التحديات والمشكلات التي واجهت الإعلاميين والإعلاميات خلال الجائحة، الانتهاكات، والتوجهات لدعم وسائل الإعلام بعد الأزمة.

وأكد التقرير أن قانون الدفاع وأوامره والإجراءات الحكومية اللاحقة حدت من تدفق معلومات متنوعة ومتعددة المصادر للإعلام والجمهور. وخلص إلى أن حظر التجول الشامل والجزئي قيد حركة الإعلاميين، وأن منح تصاريح المرور والحركة لم يستند إلى معايير واضحة ومعلنة. وفي السياق نفسه، أكد غالبية الصحفيين المستطلعة آراؤهم أن أسس منح التصاريح شكلت قيداً على حرية عمل الصحفيين ووسائل الإعلام، إذ رأى 45.9% منهم أنها تشكل قيداً بدرجة كبيرة، و39% منهم أفادوا بأنها تشكل قيداً بدرجة قليلة أو متوسطة.

وذكر التقرير أن وسائل الإعلام تعرضت للخسائر، وأن توقف الصحف عن الطباعة أدى لتوقف إيراداتها وتهديد الأمن المعيشي للصحفيين.

وأضاف التقرير أن الحكومة توقفت عن عقد المؤتمرات الصحفية للإبلاغ عن تداعيات فيروس كورونا، ولجأت إلى تنظيم إيجاز صحفي يومي في المركز الوطني للأمن وإدارة الأزمات. وكذلك أن الحكومة تعاملت مع المعلومات الصادرة من طرفها بوصفها كافية لإعلام الجمهور ووسائل الإعلام بما يُستجد من أخبار ومعلومات عن الفيروس ومجابهته.

ورغم أن الحكومة حظيت بتفهم وسائل الإعلام والجمهور، خاصة في الأسابيع الأولى للجائحة، لفرض بعض القيود والتدابير الطارئة، إلا أن الأصوات المنتقدة بدأت تتعالى لمراجعة آليات تعامل الحكومة مع حرية التعبير والإعلام خلال الجائحة. ولفت التقرير إلى أن تدفق المعلومات اتسم بالمركزية، فالإيجاز الصحفي لم يكن يعقد بحضور الصحفيين لتوجيه الأسئلة، بل كان يُبث فوراً عبر قنوات التلفزة المحلية التي سُمح بوجود كاميراتها في مركز الأزمات مكان انعقاد الموجز الصحفي.

ورصد التقرير 17 انتهاكاً قال إنها مست خمسة من الحقوق الأساسية، جاء في صدارتها المسّ بالحق في الحرية والأمان الشخصي من خلال انتهاكات حجز الحرية والتوقيف والاعتقال التعسفيين والتي تكررت سبع مرات وشكلت ما نسبته 46.7% من مجموع الانتهاكات، تلا ذلك الانتهاكات الماسّة بالحق في حرية الرأي والتعبير والإعلام، والتي تكررت خمس مرات من خلال التحقيق الأمني، والمنع من التغطية، والمضايقة، والمنع من النشر والتوزيع، وشكلت نسبتها 20% من مجموع الانتهاكات المرصودة.

وبحسب نتائج الاستطلاع، فإن أهم التحديات التي واجهت الإعلاميين خلال عملهم الصحفي في ظل الجائحة: حصر المعلومات بمصادر محدودة (44% من المستجوبين)، وعدم القدرة على الحركة دائماً لمتابعة القصص والتقارير الصحفية (40.8%)، ومنع المسؤولين من التصريح لوسائل الإعلام (38.9%)، وتوقف المؤتمرات الصحفية (37.7%).

(3) الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان

وفقاً لردّ المنسق العام الحكومي لحقوق الإنسان، على استفسارات فريق البحث الخاصة بتنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025)، فإن العمل جارٍ على إنفاذ محاور الخطة بالتشاركية ما بين الحكومة والمجتمع المدني ضمن أطر زمنية مبيّنة في الخطة. وأوضح المنسق العام أن مركز الحياة (راصد) يتولى تقييم الخطة بناءً على طلب الحكومة. مشيراً إلى أن مستوى التنفيذ لجميع أنشطة الخطة يتوزع بين أنشطة نُفذت بشكل كامل (بنسبة 21%)، وأنشطة يجري العمل على تنفيذها (بنسبة 43%)، وأنشطة لم يبدأ العمل بها بعد (بنسبة 36%).

وأشار المنسق العام إلى أن رئيس الوزراء قرر إعادة تشكيل لجنة صياغة الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، حرصاً على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وعلى الاستجابة والوفاء بالالتزامات الدولية التعاقدية وغير التعاقدية وتوصيات المؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان.

وحول مدى التحسن أو التراجع الذي طرأ على مرتبة الأردن إقليمياً ودولياً في مجال حقوق الإنسان، أوضح المنسق العام أن إجراءات الحكومة بتعديل قانون المركز الوطني لحقوق الإنسان رفع مستوى المركز بحسب التصنيف الدولي إلى التصنيف (أ).

وفي ما يخص تقرير التقييم الصادر عن "راصد"، أُشير إلى رصد 51 فجوة تتعلق بمحتوى الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، أو خلال تنفيذ أنشطتها. وتوزعت هذه الفجوات بواقع 15 فجوة في محور الحقوق السياسية والمدنية، و16 فجوة في محور الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية، و20 فجوة في محور الفئات الأكثر عرضة للانتهاك (الأطفال والمرأة وكبار السن وذوي الإعاقة).

ومن أبرز الفجوات التي رصدها التقرير، افتقار الخطة الوطنية لحقوق الإنسان لأدوات المتابعة والتقييم في قياس مدى الإنجاز في مجال حقوق المرأة، إضافة إلى عدم استجابة الموازنة العامة للدولة للنوع الاجتماعي.

وذكر التقرير سلسلة من الفجوات الأخرى، منها: عدم التطرق إلى حقوق الملكية الفكرية، واستمرار وقوع مسؤولية التحقيق في قضايا التعذيب على عاتق القضاء الشرطي، ما يعني المساس بالحياد والاستقلالية، وعدم وجود قانون يغطي كل ضمانات المحاكمة العادلة وكل حقوق النزلاء.

وبيّن التقرير أن الكثير من الأنشطة في الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، تحتاج إلى قرارات مجلس وزراء عوضاً عن تعديل قانون أو إصدار نظام، ومثال ذلك ما رآه ديوان التشريع والرأي أن لا حاجة مثلاً لتعديل تشريعي لإعفاء اللوازم الخاصة بالأطفال من الرسوم والضرائب، فالأمر يتطلب قراراً إدارياً فقط.

وأوضح التقرير أن هنالك الكثير من الممارسات المخالفة للقانون بالنسبة لحق التجمع السلمي تندرج أيضاً ضمن الفجوات؛ ومنها منع الفعاليات من قبل الحاكم الإداري والذي يعد ممارسة مخالفة لقانون الاجتماعات العامة.

ورأى التقرير أن التعديلات الجديدة لقانون الضمان الاجتماعي حرمت المرأة من راتب التقاعد الأعلى، وأن الخطة الوطنية لحقوق الإنسان لم تشمل على ما ينظم حقوق المرأة الريفية العاملة في القطاع الزراعي. وأشار كذلك إلى ضعف منظومة حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وعدم اشتغال الخطة على تأسيس قاعدة بيانات شاملة للأشخاص ذوي الإعاقة على الرغم من كونه متطلباً قانونياً. وفي السياق نفسه، رأى التقرير أن جزءاً من المنظومة التشريعية يكرس نوعاً من أنواع التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة.

(4) النقابات المهنية ومؤسسات المجتمع المدني

سجّلت قضية نقابة المعلمين أبرز مسألة إشكالية شهدتها البلاد بين نقابة مهنية والحكومة الأردنية، إذ صعدت النقابة مطالبها باستئناف دفع علاوات المعلمين التي أوقفت بناءً على أمر الدفاع رقم (9) الذي قررت الحكومة بموجبه وقف صرف جميع الزيادات والمكافآت الحديثة على رواتب العاملين في القطاع العام المدني والعسكري لحساب الخير في وزارة التنمية الاجتماعية لتقديم المساعدات منه لعمال المياومة، ومن في حكمهم، والقطاع غير المنظم، اعتباراً من أيار 2020 حتى نهاية العام. وبلغ التصعيد ذروته بالتهديد للعودة إلى الاعتصامات والتوقف عن التدريس. واتخذ موقف النقابة شكلاً من التشدد المبالغ به في ضوء أن موضوع وقف العلاوات لم يكن خاصاً بالمعلمين، بل شمل موظفي القطاع العام المدني والعسكري جميعهم.

ويبدو أن الحكومة آثرت عدم ترك مساحة كافية للتفاوض مع النقابة، فانتقلت إلى مقابلة التشدد باستنفار الأدوات القضائية، التي ذهبت بقراراتها إلى أبعد مدى ممكن، فلم يقتصر الأمر مثلاً على تعطيل قدرة قيادة النقابة على الحركة، بل تجاوز ذلك إلى إغلاق مقر النقابة، وتجمّد وجودها العملي ككيان قانوني، لمدة زمنية تمتد إلى سنتين. فأتاح ذلك طريقاً سالكة لوزارة التربية والتعليم -بصفتها المرجعية الرسمية للنقابة- لتشكيل لجنة مؤقتة لإدارة الشأن الإداري والمالي للنقابة.

وإذا وُضع ما حدث لنقابة المعلمين جانباً، فإن معظم منظمات المجتمع المدني، سواء النقابات المهنية أو المنظمات ذات الطابع الحقوقي أو تلك غير الحكومية، وحتى الأحزاب السياسية، كانت تتطلع لأن تمارس دوراً تطوعياً في خدمة المجتمع في ظل الفترة الحرجة

من أزمة فيروس كورونا المستجد، بما ترتب عليها من حظر للتجول، وإغلاقات، ووضع معظم الخدمات الصحية في البلاد في حالة استنفار لمواجهة انتشار الفيروس، وانتقال كل الاحتياجات الصحية الاعتيادية للسكان، في ما عدا أكثرها خطورة (مثل غسيل الكلى)، إلى مرتبة خلفية، ناهيك عن التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة.

وكانت نقابة المعلمين من أوائل المتبرعين لوزارة الصحة بنصف مليون دينار، وتطوعت نقابة الأطباء للمساعدة في الإجراءات الخاصة بترتيبات الحجر لأوائل الأردنيين من الطلبة القادمين من الخارج، وكذلك بتوفير بعض الخدمات الطبية للمواطنين. وتبرعت أحزاب بتوزيع الخبز ومواد غذائية وعينية على المواطنين، لكن هذه المبادرات والمقترحات كانت تواجه بالرفض من قبل الحكومة، أو تقيّد في أضيق نطاق. وكان هذا السلوك منافياً لأبسط روافع التنمية السياسية التي توفرت لها فرصة ثمينة لاستنهاض طاقة المجتمع ومؤسساته الأهلية في العون المتبادل، والحماية الاجتماعية للفئات الأضعف في المجتمع، بما في ذلك تجاه المرأة التي واجهت ارتفاعاً ملحوظاً في العنف الأسري.

لقد أغفلت الحكومة خلال جائحة كورونا الحاجة لتمثيل المرأة مثلاً في المركز الوطني وإدارة الأزمات لتكون عوناً للمركز على التقاط أثر أوامر الدفاع والقرارات الحكومية على النساء. هذا فضلاً عن إغفال الحاجة لتوفير قنوات المشاركة في القرار لمؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها النقابات المهنية والعمالية والمنظمات الحقوقية، فبدل أن تستثمر في طاقة وإمكانات هذه المؤسسات المعروفة، أو في تلك التي يمكن أن تجترحها هذه المؤسسات من وحي حالة المجابهة لانتشار الوباء وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية، قيّدت حركة هذه المؤسسات وعطاءها المحتمل.

ولم تتوقف الأمور عند هذا الحد، إذ قررت الحكومة تعليق انتخابات سبع نقابات مهنية يتعين أن تجري انتخابات في عام 2020، وكان هذا الاجتهاد يبدو مقبولاً قبل أن يتخذ الملك القرار بإجراء الانتخابات النيابية. فبينما تقرّر عقد الانتخابات البرلمانية في 10 تشرين الثاني 2020، أُجّلت الانتخابات النيابية إلى آذار 2021.

لقد اختارت الحكومة "أسهل الحلول"، وذلك بتأجيل انتخابات النقابات إلى أبعد مدى ممكن، كما لو أنها كانت تراهن على كسب المعركة ضد فيروس كورونا، بينما كان يمكن السماح بإجرائها في وقت كان فيه المنحنى الوبائي في أدنى مستوياته، حتى ولو تطلب الأمر إصدار أمر دفاع لتجاوز بعض الإجراءات القانونية أو لتكييفها من أجل عقد اجتماعات الهيئات العامة تمهيداً لعمليات الاقتراع.

ومن المفارقات أن يسمح وزير الداخلية (24 آب 2020) للعشائر بإجراء انتخابات داخلية في دواوينها لاختيار مرشحيها للانتخابات النيابية، رغم أن مثل هذه التجمعات يتعدّر فيها غالباً الالتزام بالتدابير الاحترازية لضبط العدوى وضمان

الصحة والسلامة العامة، في وقت يُمنع فيه إجراء الانتخابات للنقابات المهنية، ويُمنع كذلك المترشحون رسمياً - في وقت لاحق- من تنظيم أنشطة انتخابية يزيد عدد المشاركين فيها عن 20 شخصاً.

(5) المشاركة السياسية للمرأة

شكّل إقرار الاستراتيجية الوطنية للمرأة (2020-2025) بمناسبة يوم المرأة العالمي (أذار 2020)، التطور الأبرز في مجال تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، لا سيما أن الاستراتيجية السابقة انتهى العمل بها قبل ثلاث سنوات. ومن شأن تجديد الإطار المرجعي للجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة أن يسهم في تعميق دورها في محاور عملها الرئيسية، وبخاصة ما يتصل بالمشاركة السياسية.

وفي هذا الإطار أوضحت الأمانة العامة للجنة سلمى النمى أن الاستراتيجية تشمل العديد من الخطط التنفيذية والإجرائية والأهداف، وأنها تحدّد مسؤوليات الجهات المعنية تجاهها، سواء أكانت حكومية أم وطنية أو من القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني أو سواها من المؤسسات العسكرية والأمنية. فضلاً عن أن الاستراتيجية تأخذ اللاجئات والنساء المهاجرات بعين الاعتبار.

وتتضمن الاستراتيجية عدداً من المحاور، منها مشاركة المرأة في الحياة العامة ووصولها إلى المواقع القيادية، والاستقلالية الاقتصادية من خلال التركيز على قدرة المرأة للوصول وتحقيق الريادة، إضافة إلى انخراطها في سوق العمل، ووصولها للمواقع السياسية.

كما تتضمن الاستراتيجية محاور أخرى تتعلق بالعمل القيادي، والوصول للخدمات والحماية، والوصول إلى العدالة من خلال القضاء أو الحماية من العنف، إلى جانب محورين مرتبطين بتغيير الصورة النمطية للمرأة، وإيجاد اتجاهات إيجابية في المجتمع نحو العلاقات بين الجنسين. فضلاً عن محور خاص بقدرة المؤسسات على تنفيذ الاستراتيجية وتعزيز أدوارها في التنفيذ، مع الإشارة إلى أن عملية المتابعة في تحقيق الأهداف تتولاها اللجنة الفنية الحكومية الخاصة بالاستراتيجية.

وتشير نتائج الانتخابات النيابية لعام 2020 في ما يتعلق بمشاركة المرأة ترشيحاً واقتراعاً ونتائج، مسألة مهمة تتعلق بالمشاركة السياسية للمرأة. ففي حين ارتفعت الترشيحات النسائية للانتخابات قياساً بانتخابات عام 2016، من 252 إلى 360 مترشحة، أي بزيادة قدرها 42.9%، هبطت أعداد النساء المقترعات. ورغم أن نسبة الناخبات تبلغ 52.7% من مجمل أصحاب الحق بالتصويت، اقتصرت نسبة النساء المقترعات على 46% من إجمالي المقترعين. أما المفاجأة غير المتوقعة، فقد تمثلت في عدم حصول المرأة

على أيّ مقعد من خلال التنافس على المقاعد العامة، بينما حصلت على خمسة مقاعد تنافسياً في انتخابات عام 2016.

بهذا، فإن تمثيل المرأة في مجلس النواب يكون قد هبط من 15.4% في المجلس السابق إلى 11.5% في مجلس النواب التاسع عشر (تمثل المقاعد المخصصة لـ"الكوتا"، وعددها 15). ويتكرر الأمر في مجلس الأعيان، إذ وقع تراجع في عضوية المجلس من النساء من 15.4% في المجلس السابق إلى 10.8% في المجلس الحالي، الثامن والعشرين. حتى في التشكيل الأول لحكومة عمر الرزاز، بلغت نسبة النساء 25% من عدد الوزراء، وأخذ هذا الرقم بالهبوط مع كل تعديل وزاري وصولاً إلى 14.3%.

هذا لا يعني أن هنالك تراجعاً في الجهود التي تبذلها المؤسسات الرسمية والأهلية في مجال تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، إلا أنه مؤشر على حجم المعوقات أمام المرأة، والتي تتولد عن سيادة الفكر الذكوري في المجتمع، ما يهدد المكتسبات التي تتحقق، وهو الأمر الذي يؤكد الحاجة إلى توسيع نطاق تطبيق "الكوتا" النسائية وزيادتها في المؤسسات التمثيلية، لضمان ترسيخ المشاركة السياسية للمرأة.

(6) المشاركة السياسية للشباب

يحتل موضوع المشاركة السياسية للشباب مكانة كبيرة في الخطاب الحكومي بشكل عام، وكذلك في سياسة وزارة الشباب وتوجهاتها واستراتيجيتها الوطنية للشباب (2019-2025)، وفي برامج وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية ومشاريعها.

ورغم أن هناك الكثير من الأنشطة النوعية التي تستهدف القطاع الشبابي، إضافة إلى استثمار العلاقات مع الشركاء الدوليين لتوفير المزيد من هذه الأنشطة، تبرز مشكلة في ما يتعلق بحجم النتائج التي تتحقق على صعيد المشاركة السياسية للشباب، خارج نطاق الأطر النخبوية الرديفة لوزارة الشباب، فهذه الجهود المبذولة منذ سنوات لا تجد لها أثراً ملموساً، في تعزيز إقبال الشباب على الانتظام في صفوف الأحزاب السياسية. بينما أثمر تركيز جهود وزارتي الشباب والشؤون السياسية على مشاركة الشباب في انتخابات مجلس النواب التاسع عشر، في إسهامهما بتحسين نسبة مشاركتهم في الاقتراع، وفي زيادة عدد المترشحين والفائزين منهم، قياساً بانتخابات عام 2016.

لذا يبدو أنه لا مناص من الأخذ بفلسفة النظرية التنموية التي مفادها: (لا تُعطى المحتاج سمكة، بل علمه كيف يصطادها). فالأولوية التي يتعين أن تأخذ بها الحكومة ومؤسساتها في سياساتها تجاه تنمية المشاركة السياسية للشباب تكمن في مساعدة الشباب على تنظيم أنفسهم في أطر يختارونها لتحقيق الأهداف التنموية التي يتطلعون إليها،

وذلك في إطار من الالتزام بوسائل العمل الديمقراطي وسيادة القانون، على ألا تُستخدم التشريعات من قوانين وأنظمة وتعليمات للانتقاص من الحقوق الدستورية للمواطنين بحرية العمل السياسي، والحق بالانتظام وحرية التعبير عن الرأي.

وفي هذا السياق، ينبغي الالتفات إلى الجامعات التي تمثل المخزون الدائم للقطاع الشبابي، لضمان حريته في العمل السياسي والحزبي، فسنوات الجامعة تمثل سنوات بناء الشخصية المستقلة والقيادية للطالب. وفي هذه الحالة، يقع التكامل في التنمية السياسية في ما بين الجامعات بما هي منارة علم وحرية وعمل سياسي وحزبي، والأحزاب السياسية بما هي أدوات الدولة والمجتمع في العمل العام.

ثالثاً: الأداء التشريعي والرقابي العام لمجلس النواب والأعيان

(أ) مجلس النواب

عقد مجلس النواب الثامن عشر خلال دوراته الأربع ما مجموعه 234 جلسة تشريعية ورقابية. وبينما تراوح عدد الجلسات العامة بين 64 و66 جلسة لكل من الدورات الثلاث الأولى، بلغ عدد جلسات الدورة النيابية الرابعة 40 جلسة، ويعود ذلك بشكل رئيس إلى أن الجلسات العامة للمجلس تحت القبة، توقفت بعد تفعيل قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، وصدور أمر الدفاع رقم (2) الذي قرر منع التجول على امتداد أراضي المملكة بسبب جائحة فيروس كورونا اعتباراً من يوم 21 آذار 2020، بالإضافة إلى انتهاء الدورة العادية الرابعة لمجلس النواب في 10 أيار 2020 دون أن يلي ذلك عقد دورة استثنائية.

- تغييب مجلس النواب في ظل جائحة كورونا

بالرغم من الحديث التقليدي عن علاقات التعاون والتشاركية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الحكومة استفردت بالمشهد العام بعد تفعيل قانون الدفاع، وتغيبت مجلس النواب بشكل كامل، فلم تعلن أنها تشاورت مع المجلس بشأن تفعيل قانون الدفاع، ولا في ما يخص أوامر الدفاع الصادرة بموجبه، سواء تلك المتعلقة بالجانب الوبائي والأمني، أو تلك المتعلقة بالتداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة وقرارات حظر التجول.

هذا ناهيك عن أن الحكومة كانت قد أحالت عدداً من مشاريع القوانين إلى مجلس النواب، وكانت معنية بعقد دورة استثنائية لمجلس النواب لإقرارها بعد أن استقر الوضع الوبائي وسُمح بإنهاء جميع الإغلاقات، لكنها لم تفعل. ومن بين أهم هذه المشاريع، مشروع قانون

الإدارة المحلية. كذلك كان هناك 13 من مشاريع القوانين التي أحييت إلى مجلس النواب، إلا أنها لم تُحل إلى اللجان المختصة، ومنها: مشروع قانون معدل لقانون النزاهة ومكافحة الفساد لسنة 2020، ومشروع قانون المحافظة على أموال الدولة لسنة 2020، ومشروع قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة 2020.

وفي المقابل، استسلم مجلس النواب للأمر الواقع، ولم يدافع عن حقه إن لم يكن من بوابة الشراكة والتشاور مع الحكومة، فعلى الأقل من بوابة الرقابة على أداؤها، في ظرف اتسم بمنتهى الصعوبة والحساسية. ولم يكن التشاور يتطلب عقد جلسة عامة تحت القبة (إذا ما ثبتت خطورة ذلك)، بل كان يمكن عقد لقاءات عمل إما مع المكتب الدائم (يضم رئيس المجلس ونائبه والمساعدين)، وإما (وهو الأفضل سياسياً) مع المكتب التنفيذي في المجلس الذي يتشكل من أعضاء المكتب الدائم الخمسة، ورؤساء الكتل النيابية وعددهم ثمانية، وبالتالي فإن العدد الإجمالي الذي يمكن أن يمثل مجلس النواب لا يُعدُّ مريباً للقاء مع الفريق الحكومي المعني، لا سيما حين يكون ذا صفة تمثيلية فعلية لمجلس النواب.

لقد حاول النواب على صعيد اللجان الدائمة التعويض عن غياب المجلس في الفترة ما بين 28 آذار و21 تموز 2020 بأنشطة نفذتها تسع من اللجان الدائمة، وبخاصة تلك الأقرب في مهامها لآثار جائحة كورونا في المجال الصحي، وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية. إضافة إلى عدد من الاجتماعات السياسية التي تناولت قضايا ذات طبيعة إقليمية، نفذتها لجنتنا فلسطين والشؤون الخارجية، وعددها أربعة اجتماعات. أما الاجتماعات ذات الصلة بالجائحة وتداعياتها، فقد بلغت 14 اجتماعاً، نفذتها ثماني لجان، معظمها من خلال تطبيق "زوم".

وبينما اقتصر حضور تسعة اجتماعات من اجتماعات اللجان الدائمة على أعضاء من اللجان المعنية، فإن خمسة اجتماعات فقط، ذهبت أبعد من ذلك، ثلاثة منها بمبادرة من لجنة الاقتصاد والاستثمار؛ بحث الأول (28 آذار) إجراءات وزارة الصناعة والتجارة في التعامل من أزمة كورونا، وتوفير السلع في الأسواق بحضور أمين عام الوزارة. وعُقد الثاني (6 نيسان) برئاسة رئيس المجلس، بالتعاون مع المنتدى الاقتصادي الأردني، لمناقشة ورقة سياسات مشتركة حول تعزيز قدرات القطاعات الاقتصادية للتجارب مع تداعيات الجائحة. وناقش الثالث بحضور وزير المالية إجراءات الوزارة في التعامل مع أزمة كورونا.

وناقشت لجنة المرأة وشؤون الأسرة (1 تموز) مع وزيرة التنمية الاجتماعية إجراءات الحماية الاجتماعية للمرأة. أما النشاط الخامس، فقد نفذته لجنة الصحة والبيئة (21 تموز) بزيارة إلى مستشفى الأمير فيصل الحكومي، واثنين من المراكز الصحية الشاملة في الزرقاء، للاطلاع على الخدمات الصحية المقدمة للمواطنين.

وفي ما يخص الأداء التشريعي للمجلس، أقر مجلس النواب ما مجموعه 138 مشروع قانون، وتم التقدم بـ 27 اقتراحاً بقانون خلال السنوات الأربع من عمر المجلس. مع الإشارة إلى أن الحكم على إنجاز المجلس بناء على عدد مشاريع القوانين المقررة، غير مجدٍ لأن المهم هو ما تنطوي عليه هذه المشاريع على صعيد المضامين الديمقراطية وحقوق الإنسان والاستجابة لحقوق المواطنين المعيشية والانفتاح على التقدم.

وفي ما يتعلق بالجلسات التشريعية والرقابية، فإن الفقرة (91/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب، تنص على تخصيص جلسة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل جلستي عمل على الأكثر، ما لم يُقرر رئيس المجلس غير ذلك. وهذا يتطلب ألا يقل عدد الجلسات الرقابية عن ثلث إجمالي جلسات العمل، وهذا لم يتحقق بالمجمل، إذ لم تزد نسبة الجلسات الرقابية على امتداد مدة المجلس عن الربع (24.3%). وإذا ما استُثنت الدورة الثانية التي سجلت الجلسات الرقابية فيها ما نسبته 36% من إجمالي عدد الجلسات، فإن النسبة في الدورات الأخرى كلها ظلت دون الربع بعدد من النقاط.

ولئن كانت هذه الأرقام مؤشراً على إضعاف الدور الرقابي، فإن هناك دلائل أخرى على ارتباك هذا الدور. ففي الجانب المتعلق بالاستجابات، تقدم أعضاء مجلس النواب بما مجموعه 109 استجابات، سُحب منها ثمانية. وسُحب الاستجابات، مثله مثل سحب الأسئلة النيابية (سُحب منها أربعون في الدورات الأربع)، ظاهرة سائدة في مجلس النواب، وتعبّر عن توظيف اثنتين من أكثر الأدوات الرقابية أهمية في شكل من أشكال المقايضة المباشرة أو غير المباشرة مع الوزراء لتلبية بعض المطالب الخدمية للنواب.

وقد أجابت الحكومة عن حوالي نصف الاستجابات، وهذا جيد قياساً إلى ما أبدته حكومات سابقة من تجاهل لمعظم الاستجابات، لكن هذه المعطيات تكشف أيضاً عدم جدية النواب في متابعة جميع استجاباتهم، على الأقل من حيث الحصول على الردود الحكومية، ما دام أن الخطوة التالية تقع كرتها في مرمى المجلس الذي يتعين عليه أن يعقد جلسات رقابية لمناقشة الردود الحكومية على الاستجابات، ومناقشة الأسئلة النيابية التي ردت عليها الحكومة.

وفي هذا الإطار، يمكن ملاحظة أن أعضاء مجلس النواب قد وجهوا خلال الدورات الأربع ما مجموعه 2485 سؤالاً، أجابت الحكومة عن 93.8% منها، لكن نقطة الضعف الرئيسية تكمن في محدودية عدد الردود الحكومية التي تناقش تحت القبة، إذ اقتصر عدد الردود التي أُدرجت على جدول أعمال المجلس في جلسات رقابية على 12.7% من مجمل الردود.

(ب) مجلس الأعيان

يتصل أداء مجلس الأعيان بصورة وثيقة بأداء مجلس النواب على الصعيد التشريعي، وبخاصة من الزاوية الكمية، فكل مشروع قانون يمر على مجلس النواب ينتهي به المطاف في مجلس الأعيان. لكن من الزاوية النوعية، تُقسم مشاريع القوانين إلى ثلاثة أقسام؛ يتعلق الأول بمشاريع القوانين التي يوافق عليها مجلس الأعيان دون أي تعديل، وهي تمثل القسم الأكبر من المشاريع. ويتعلق الثاني بمشاريع القوانين التي يُجري عليها مجلس الأعيان تعديلاً يقتنع به مجلس النواب، فيوافق عليه. أما القسم الثالث فيتعلق بالمشاريع التي تختلف فيها وجهتا نظر المجلسين، ويتسم هذا القسم بالتنوع، إذ تبرز خبرة الأعيان أو منظورهم الأكثر تقدماً حيناً، بينما يكون منظور الأعيان أحياناً أخرى محافظاً أو مقيداً للتوجه النيابي. وفي الحالات التي يصر فيها كل طرف على موقفه يستلزم الأمر عقد جلسة مشتركة. وإلى وقت قريب، كان الأعيان يمارسون ما يُصطلح على وصفه بـ"الثالث المعطل"، إذ يتعين أن يتخذ القرار بأغلبية الثلثين في الجلسات المشتركة، وهو ما لا يمكن تحقيقه من دون الأعيان.

غير أن قرار المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2014، أسهم في زيادة الحالات التي يسعى فيها النواب والأعيان إلى صياغات توافقية في جلساتهم المشتركة، إذ بين القرار أن صلاحية مجلس الأمة في الجلسة المشتركة لبحث المواد المختلف عليها وفقاً لأحكام المادة (92) من الدستور، ليست مقصورة فقط على التصويت على قرار مجلس النواب أو مجلس الأعيان بشأن هذه المواد، وإنما يجوز له مناقشة تلك المواد المختلف عليها فيها، وتبني مقترحات جديدة لها في حدودها وفي نطاق أهدافها ومراميتها وبما ينسجم مع المواد المتفق عليها وضمن سياقها، وفي هذه الحالة لا يحتاج القرار إلا لأغلبية نصف الأعضاء (1+).

أما أداء مجلس الأعيان من الزاوية الرقابية، فهو بعيد عن الشعبوية التي قد يتميز بها بعض النواب. ويمارس الأعيان السؤال البرلماني الموجه للحكومة خلافاً للنواب في أضيق نطاق، إذ يتراوح عدد الأسئلة البرلمانية لدى الأعيان في الدورة البرلمانية الواحدة ما بين 10 أسئلة و20 سؤالاً مقابل مئات الأسئلة لدى النواب.

لكن الأعيان ينشطون بفعالية لافتة في لجانهم الدائمة، إذ يمارسون من خلالها أدوراً رقابية مؤثرة في العلاقة مع الحكومة والمؤسسات العامة. وهذا ما ظهر في الدور التي اضطلعت به اللجان الدائمة خلال أزمة فيروس كورونا. ففي غياب انعقاد مجلس الأعيان خلال الجائحة بدءاً من تفعيل قانون الدفاع لسنة 1992، اتخذ المجلس توجهاً من شقين، الأول يتعلق بالتبرع لدعم الجهود الحكومي في مواجهة الجائحة وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية، ويتعلق الثاني بدعوة اللجان الدائمة في المجلس لبلورة توصيات ومقترحات وأفكار لتزويد الحكومة بها.

فقد قرر المجلس التبرع بما نسبته 30% من مخصصات أعضائه الشهرية لصندوق "همة وطن" اعتباراً من مطلع شهر أيار حتى نهاية العام، وهذا يساوي أكثر من 69 ألف دينار شهرياً، وكذلك التبرع بما نسبته 10% من الرواتب الشهرية لموظفي المجلس التي تزيد على ألفي دينار. يُضاف إلى ذلك تبرع شخصي بقيمة 100 ألف دينار من مخصصات الأعيان لكل من صندوق "همة وطن"، وصندوق "خير" لدى وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة، لدعم الجهود الرامية لمكافحة فيروس كورونا.

وفي ما يخص توصيات اللجان الدائمة في المجلس التي وُجّهت إلى رئيس الحكومة، فقد جاءت تفصيلية في 35 صفحة. وفي هذا الإطار، ركزت توصيات اللجنة الإدارية على الجوانب المتعلقة بإدارة الدولة للأزمة. وركزت توصيات لجنة الصحة على إدارة وتطوير الوباء والسيطرة عليه. وتناولت توصيات اللجنة المالية إدارة المالية العامة وعلاقتها بالاقتصاد الوطني عموماً. واستهدفت توصيات لجنة الإعلام والتوجيه الوطني ضبط إيقاع إعلام الدولة في إيصال رسائلها المتعددة ضمن رؤية واحدة واضحة. وعالجت توصيات لجنة التربية تحديات منظومة التعليم عموماً والتعليم عن بعد خصوصاً، بينما عالجت توصيات لجنة العمل والتنمية التحدي الكبير للقطاع الأوسع من المواطنين العاملين.

وركزت توصيات لجنة الزراعة والبيئة على تحديات الأمن الغذائي، في حين ركزت توصيات لجنة المياه على تحديات الأمن المائي. وتناولت توصيات لجنة السياحة التحدي الأكبر الذي يواجه قطاع السياحة الأكثر تضرراً من الأزمة. ومن جهتها، عالجت توصيات لجنة الخدمات العامة قضايا البلديات عموماً، وقطاعات النقل والإنشاءات والخدمات العامة. وتناولت توصيات لجنة الطاقة تحديات قطاع الطاقة بارتباطها بكل قطاعات الإنتاج. وسلّطت توصيات لجنة الحريات العامة الضوء على تحديات الحريات ضمن مراحل الحجر والحظر المختلفة. أما توصيات لجنة المرأة، فقد ركزت على التحديات التي تواجه المرأة بشكل خاص، وتلك التي تواجه الأسرة بشكل عام بنتيجة الأزمة. وأخيراً، غطت توصيات لجنتي الثقافة والشباب، والحوار الوطني الشبابي، التحديات الثقافية التي تواجه الشباب بعامة، وتلك التي تواجه الشباب لا سيما المتعلقة بالوعي وتوجيه طاقاتهم نحو العمل والإنتاج في ظل الوضع الراهن.

رابعاً: متابعة توصيات تقرير حالة البلاد لعامي 2018 و2019

تقييم حالة الإنجاز	توصيات 2019	توصيات 2018
	مقترحات من منظور جديد للإصلاح السياسي	
لم يُتخذ أي إجراء لتلبية الحاجة إلى منظور جديد لإصلاح أداء المؤسسات السياسية وتطويره.	(1) الحاجة إلى منظور جديد لإصلاح أداء المؤسسات السياسية وتطويره.	
لم يُتخذ أي إجراء لتلبية الحاجة إلى إصلاح الثقافة السياسية، وتطوير الوعي السياسي المجتمعي.	(2) الحاجة إلى إصلاح الثقافة السياسية، وتطوير الوعي السياسي المجتمعي بما يخلق عمقاً مجتمعياً يدافع عن الإصلاح السياسي والمشاركة السياسية.	
لم يُتخذ أي إجراء لبلورة مزيد من الفهم والبيئة الوطنية لانخراط الشباب وتمكينهم من العمل السياسي.	(3) بلورة المزيد من الفهم والبيئة الوطنية لانخراط الشباب وتمكينهم من العمل السياسي.	
لم يُتخذ أي إجراء في مجال الانتقال إلى الديمقراطية المحلية، ومنح مشروع اللامركزية عمقاً سياسياً في التمثيل والمساءلة، وتغيير الولاءات المحلية من ولاءات قائمة على المرجعيات التقليدية إلى ولاءات قائمة على الإنتاج والمصالح.	(4) الانتقال إلى الديمقراطية المحلية، ومنح مشروع اللامركزية عمقاً سياسياً في التمثيل والمساءلة، وتغيير الولاءات المحلية من ولاءات قائمة على الإنتاج والمصالح.	
توصيات تقليدية		
	أولاً: قانون الانتخاب	أولاً: قانون الانتخاب
لم يُتخذ أي إجراء لخفض عدد أعضاء مجلس النواب.	(1) خفض عدد أعضاء المجلس.	(1) خفض عدد أعضاء المجلس من 130 إلى 100 أو 80 نائباً.
لم يُتخذ أي إجراء لتغيير طريقة حساب "الباقى الأعلى".	(2) تغيير طريقة حساب "أعلى البواقى" أو "الباقى الأعلى" لملء المقاعد التي يتعذر ملؤها بالأرقام الصحيحة غير الكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم، لكونها طريقة غير عادلة.	(2) تغيير طريقة حساب "أعلى البواقى" أو "الباقى الأعلى" لملء المقاعد التي يتعذر ملؤها بالأرقام الصحيحة غير الكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم، لكونها طريقة غير عادلة.
هذا يحتاج لتعديل دستوري. ولم يُتخذ أي إجراء لتعديل الدستور لهذا الغرض.	(3) خفض سن الترشح لعضوية مجلس النواب.	(3) خفض سن الترشح لعضوية مجلس النواب إلى 25 سنة.

<p>لم يتخذ أي إجراء لتضمين قانون الانتخاب صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس.</p>	<p>(4) تضمين القانون صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس، إلى جانب التنافس الفردي المستقل بهدف تنمية الأحزاب.</p>	<p>(4) تضمين القانون صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس، إلى جانب التنافس الفردي المستقل بهدف تنمية الأحزاب.</p>
<p>لم يتخذ أي إجراء لإلغاء تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة إلى دوائر فرعية.</p>	<p>(5) إن تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة (العاصمة، إربيد، والزرقاء) إلى دوائر فرعية، قد بدد فرصة وجود دوائر ذات حصة كبيرة من المقاعد توفر الإمكانية لمجموعة من الأحزاب للفوز بعدد كبير من المقاعد، لا سيما في محافظة العاصمة التي يبلغ مجموع مقاعدها 28 مقعداً.</p>	<p>(5) إن تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة (العاصمة، إربيد، والزرقاء) إلى دوائر فرعية، قد بدد فرصة وجود دوائر ذات حصة كبيرة من المقاعد توفر الإمكانية لمجموعة من الأحزاب للفوز بعدد واسع من المقاعد، لا سيما في محافظة العاصمة التي يبلغ مجموع مقاعدها 28 مقعداً.</p>
	<p>ثانياً: إصلاح الحياة الحزبية</p>	<p>ثانياً: إصلاح الحياة الحزبية</p>
<p>اشتمل نظام المساهمة المالية الجديد لسنة 2019 (في مجال دعم الأحزاب) على مكون فرعي يُخصص مبلغ 15 ألف دينار في حال اندماج ثلاثة أحزاب، و20 ألف دينار في حال اندماج أربعة أحزاب، و25 ألف دينار في حال اندماج خمسة أحزاب أو أكثر، على أن يستمر الحزب الجديد في تلقي حصة الأحزاب المندمجة التي كانت تحصل عليها وفقاً لأحكام هذا النظام إلى حين إجراء الانتخابات التي تجري بعد الاندماج.</p>	<p>(1) وضع إجراءات تشريعية وإدارية توفر بيئة ملائمة لظهور تيارات كبيرة وتحفز اندماج الأحزاب وتقلل عددها.</p>	<p>(1) وضع إجراءات تشريعية وإدارية توفر بيئة ملائمة لظهور تيارات حزبية كبيرة، تحفز اندماج الأحزاب، وتقلل عددها.</p>
<p>لم يتخذ أي إجراء لوضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها.</p>	<p>(2) وضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها، من خلال توفير برامج تدريب لقيادات الأحزاب وبناء قدراتها، ومساعدة الأحزاب على تطوير أنظمتها الداخلية وتحسين مستوى الحاكمية والرشد في ممارستها.</p>	<p>(2) وضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها، من خلال توفير برامج تدريب وبناء قدرات لقيادات الأحزاب، ومساعدة الأحزاب على تطوير أنظمتها الداخلية، وتحسين مستوى الحاكمية الرشيدة في ممارستها.</p>

<p>لم يُتخذ أي إجراء للبدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي بالعمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي.</p>	<p>(3) البدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي بالعمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي، تعزز العمل التطوعي، وتهيئ الشباب للعمل السياسي.</p>	<p>(3) البدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي بالعمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي، تعزز العمل التطوعي، وتهيئ الشباب للعمل السياسي.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لتطوير ما يمكن عدّه رؤية وطنية وخطّة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة.</p>	<p>(4) تطوير رؤية وطنية وخطّة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة بحيث تقوم الأحزاب بوظائفها في إطار الدولة، ووضع مؤشرات أداء لهذه المهمة التاريخية وربطها بالتمويل.</p>	<p>(4) تطوير رؤية وطنية وخطّة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة بحيث تقوم الأحزاب بوظائفها في إطار الدولة، ووضع مؤشرات أداء لهذه المهمة التاريخية وربطها بالتمويل.</p>
<p>صدر النظام الجديد رقم (155) لسنة 2019، نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية، والذي دخل حيز التنفيذ في 1 تموز 2020. غير أنه لم يُتخذ أي إجراء لدمج معايير التمويل في قانون الأحزاب.</p>	<p>(5) تطوير نظام المساهمة في دعم الأحزاب وتمويلها، وأن يكون متضمناً في القانون.</p>	<p>(5) تطوير الإطار الإجرائي لتمويل الأحزاب، وأن يكون متضمناً في القانون.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لدمج معايير التمويل في قانون الأحزاب أو تعديل قانون الانتخاب ليتضمن نصاً عن القوائم الحزبية.</p>		<p>(6) تطوير نظام تمويل الأحزاب بنص واضح في القانون، يمنح الأحزاب دعماً مالياً مرة واحدة عند التأسيس، ويربط استمرار التمويل لاحقاً بقدرة الحزب على الوصول إلى البرلمان، بشرط تعديل قانون الانتخاب ليتضمن نصاً عن القوائم الحزبية.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لوقف ما يمكن عدّه تعبئة إعلامية ضد العمل الحزبي، مع الإشارة إلى أن مثل هذه التعبئة تصدر في الغالب عن أقلام وأصوات غير رسمية.</p>		<p>(7) وقف التعبئة الإعلامية ضد العمل الحزبي، والتي خلقت حالة من الإحجام عن المشاركة في الحياة السياسية، وفاقمت تأثيرات مراحل منع العمل الحزبي ونتائج أخطاء تجارب الأحزاب وعدم الثقة الشعبية في جدية العمل الحزبي.</p>

<p>لم يُتخذ أي إجراء لوقف وضع العقوبات أمام الانخراط في العمل الحزبي في الجامعات وفي صفوف العمال والوظيفة العامة في الجهاز المدني.</p>		<p>(8) وقف وضع العقوبات أمام الانخراط في العمل الحزبي في الجامعات وفي صفوف العمال والوظيفة العامة في الجهاز المدني، والتي هي المصدر الرئيس للمشاركة الشبابية في الحياة الحزبية.</p>
ج. النقابات العمالية والمهنية		
<p>لم يُتخذ أي إجراء لإصلاح الإطار التشريعي للنقابات المهنية بالانتقال إلى نظام انتخابي بالقائمة النسبية، مع الإشارة إلى التقدم بمقترح بهذا الخصوص يكون من خلال النقابات المهنية نفسها.</p>		<p>(1) إصلاح الإطار التشريعي للنقابات المهنية بالانتقال إلى نظام انتخابي بالقائمة النسبية.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء جديد لتعديل الفصل الحادي عشر من قانون العمل رقم (8) لسنة 1996، لإلغاء جميع القيود التي تحد من حق الأفراد في تأسيس النقابات. غير أن تعديلاً طفيفاً أُجري على هذا الفصل في إطار إقرار قانون العمل المؤقت رقم (26) لسنة 2010، وسع إمكانية تأسيس نقابات جديدة، غير أنه لم يجر أي تعديل على الوضع القائم بوجود النقابات السبع عشرة.</p>		<p>(2) تعديل الفصل الحادي عشر من قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996، وذلك بإلغاء جميع القيود التي تحد من حق الأفراد في تأسيس النقابات، لأن بعض مواد هذا الفصل تتعارض مع الدستور والمواثيق الدولية التي صادق عليها الأردن.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لتنظيم العمل النقابي للموظفين العموميين.</p>		<p>(3) الإسراع في إصدار قانون لتنظيم العمل النقابي للموظفين العموميين، تجسيداً لقرار المحكمة الدستورية رقم (6) لسنة 2013.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لتطوير الدور المهني للنقابات بتبني رؤية استراتيجية إصلاحية دقيقة وواضحة.</p>		<p>(4) إن تطوير الدور المهني للنقابات ضرورة ملحة، ويحتاج إلى تبني النقابات رؤية استراتيجية إصلاحية دقيقة وواضحة في هذا الشأن، وهذا الدور لا يتناقض مع دورها السياسي بوصفه تعبيراً عن مصالح منتسبيها الذين هم كتلة واسعة من المواطنين.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لزيادة مشاركة النقابات المهنية في اللجان والهيئات العامة التي تعنى بالتنمية والتحديث.</p>		<p>(5) زيادة مشاركة النقابات المهنية في اللجان والهيئات العامة التي تعنى بالتنمية والتحديث، بما يساهم في تفعيل دورها في التنمية الوطنية.</p>

<p>لم يُتخذ أي إجراء لإصلاح الإطار التشريعي للعمل النقابي العمالي.</p>		<p>(6) إصلاح الإطار التشريعي للعمل النقابي العمالي بحيث يسمح بالتوسع في إنشاء النقابات العمالية وبما يتفق مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق الأردن عليها.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء للاعتراف بالنقابات المستقلة والجديدة.</p>		<p>(7) الاعتراف بالنقابات المستقلة والجديدة، وتمكينها من ممارسة حقها في فتح مقرات لها وعقد اجتماعاتها وتمكينها من ممارسة المفاوضة الجماعية.</p>
<p>لم يُتخذ أي إجراء لتوسيع الانخراط في عضوية النقابات العمالية.</p>		<p>(8) اتخاذ الإجراءات الملائمة لتوسيع الانخراط في عضوية النقابات العمالية، إذ لا يتجاوز عدد الأعضاء الحاليين 100 ألف عامل من أصل مليون ونصف مليون عامل أردني.</p>

خامساً: التوصيات التنفيذية

(1) في مجال الإصلاح الانتخابي

طريق الإصلاح السياسي هو الطريق الذي رسمته الورقة النقاشية الملكية الثانية، عندما وضعت خريطة طريق لتشكيل الحكومة البرلمانية، عن طريق النهوض بالأحزاب السياسية، وإقرار قانون انتخاب ملائم.

فبالرغم من مرور أكثر من ثلاثين سنة على استعادة الحياة البرلمانية في عام 1989، وإباحة العمل الحزبي العلني بصدور قانون الأحزاب لسنة 1992، وبالرغم من مرور سبع سنوات على إطلاق الورقة النقاشية الثانية الخاصة بتشكيل الحكومة البرلمانية، فإن مسيرة الأحزاب السياسية ما تزال متعثرة، ولا تنطوي على آفاق تطور في المدى المنظور لأسباب تتحمل الحكومات والأحزاب مسؤوليتها.

وبطبيعة الحال، هناك حلول ممكنة لهذا الوضع، وبما يتيح دفع الأحزاب على سكة التقدم إلى الأمام. لكن حلاً على غرار إجراء تعديل دستوري للسماح بتخصيص نصف مقاعد مجلس النواب للأحزاب السياسية مثلاً، يجد رفضاً من أصحاب القرار.

وجدير بالذكر أن هناك مسألة لا تحظى بتسليط الضوء عليها، بالرغم من أهميتها الفائقة، وهي أن الحياة الحزبية لا يمكن أن تزدهر دون مشاركة أعداد مهمة من النخب الوطنية من الفئات السياسية والاقتصادية والإدارية والبرلمانية والأكاديمية والمهنية، في تأسيس الأحزاب وقيادتها، لكن يجب الاعتراف أن النخب لا يمكن أن تنخرط بفاعلية في العمل الحزبي إن لم توفر لها الحياة الحزبية ممراً نحو المشاركة في السلطة التنفيذية، وأقلها في مجلس النواب.

لقد شهد الأردن بعد إقرار الميثاق الوطني في حزيران 1991، وقانون الأحزاب لسنة 1992، إقبالا لافتاً من النخب باختلاف تلاوينها الفكرية على الانخراط في تأسيس أحزاب سياسية جديدة، وكان واضحاً آنذاك أن تلك النخب كانت ترى في الأحزاب التي أسستها بوابة للمشاركة في العمل العام، وبخاصة أن قانون الانتخاب المعمول به آنذاك (نظام القائمة المفتوحة الذي يعطي الناخب عدداً من الأصوات يساوي عدد مقاعد دائرته الانتخابية)، يوفر فرصاً حقيقية للأحزاب وللنخب والشخصيات العامة في الوصول إلى مجلس النواب. غير أن التحول نحو "الصوت الواحد" في انتخابات عام 1993 وما بعد وصولاً إلى انتخابات 2013، شكّل ضربة قاصمة لعملية التحول الديمقراطي، ما زالت المملكة تعاني من آثارها المدمرة.

إن إنضاج تجربة الأحزاب السياسية، لتصبح قادرة على تشكيل حكومة برلمانية في ظل المعطيات التشريعية والسياسات الراهنة، قد يتطلب عقوداً قادمة من الانتظار، وقد تكون المراهنة على ذلك بلا جدوى. لذا لا بد من كسر هذه الحلقة المفرغة، والأخذ بالخيار التالي:

أولاً: دعوة الكتل النيابية لتشكيل أغلبية برلمانية، ومنحها الفرصة لأن تتفاوض مع رئيس حكومة مكلف على تشكيل الحكومة من خارج أعضاء مجلس النواب، بحيث تتفق على أولويات برنامج الحكومة، وعلى مواصفات الوزراء وأسمائهم. ثم الانتقال إلى ترسيم هذه الصيغة دستورياً بعد أن تكون قد اختُبرت في أول مجلس نواب قادم. وينبغي عدم التقليل من أهمية هذه الصيغة، فهي ستشجع الأحزاب على تطوير نفسها للوصول إلى مجلس النواب، كما ستشجع الكتل النيابية والنخب الوطنية على الانخراط في العمل الحزبي.

ثانياً: تعديل قانون الانتخاب بحيث تخصص نصف مقاعد مجلس النواب لقوائم وطنية على مستوى المملكة دائرة انتخابية واحدة. ويسمح الانتخاب بهذه الطريقة للأحزاب والشخصيات المستقلة بالترشح ضمن هذه القوائم. وكي تكون هذه الصيغة مجدية في تمثيل القوائم القوية، يتعين أن تقترن بوضع عتبة تمثيل، أي نسبة حسم، لا يشارك من لا يحققها بالحصول على أي مقعد.

(2) في مجال تمويل الأحزاب السياسية

1. دمج المعايير المعتمدة في تحديد حصة الحزب السياسي من الدعم الذي يتقرر من خزينة الدولة في قانون الأحزاب السياسية تأكيداً على أهميتها وثباتها، على أن تُحدد الجوانب والإجراءات العملية والتفصيلية بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.
2. تُعتمد المعايير التالية في تحديد المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية من خزينة الدولة:

أ. ممارسة الديمقراطية في حياة الحزب الداخلية.

ب. مستوى نشاطية الحزب في جمع اشتراكات أعضائه، واعتماد أدوات محددة لنشاطه الإعلامي.

ج. مشاركة الحزب في الانتخابات العامة النيابية، والبلدية، واللامركزية، ومراعاة مؤشرات حجم المشاركة في الترشيحات العلنية، وعدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب، وعدد المقاعد التي يفوز بها.

- د. تشجيع الأحزاب على تشكيل ائتلافات حزبية واسعة لخوض الانتخابات العامة.
 - ه. تخصيص مبالغ لدعم الحملات الانتخابية للأحزاب.
3. تبسيط شروط الحد الأدنى اللازمة للاستفادة من المساهمة المالية وفقاً لمعايير المشاركة في الانتخابات العامة، وإعادة النظر بطريقة تخصيص الدعم لهذه المعايير تشجيعاً للأحزاب على خوض الانتخابات بشكل علني وبقوائم تحمل أسماءها، وذلك في الاتجاهات التالية:
- الاستعاضة عن اشتراط ترشيح ستة أعضاء في ثلاث دوائر الانتخابية بتخصيص مبلغ مقابل كل عضو حزبي مرشح بحسب الأصول.
 - الاستعاضة عن اشتراط الحصول على نسبة معينة من أصوات المقترعين بتخصيص مبلغ معين لأي عدد من الأصوات يحصل عليه مرشحو الحزب يزيد على ألف من أصوات المقترعين.
 - زيادة المبلغ المخصص للمقعد الذي يفوز به الحزب في الانتخابات النيابية من ثلاثة آلاف دينار إلى خمسة آلاف دينار.
4. رفع سقف المبالغ المحددة للمساهمة المالية في دعم الأحزاب مقابل المعايير المختلفة، وبخاصة تلك المتعلقة بالانتخابات النيابية.

(3) في مجال التمثيل النسائي

زيادة عدد المقاعد النيابية المخصصة للمرأة في مجلس النواب من 15 مقعداً إلى 30% من مقاعد مجلس النواب، وكذلك في سائر المواقع التمثيلية الرسمية والأهلية انسجاماً مع الإستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية، ودمج هذه النسبة في التشريعات ذات الصلة بما يطور تمثيل المرأة جوهرياً، وإذا تعذر ذلك في المدى القريب، فليس أقل من تخصيص كوتا نسائية في مجلس النواب بمعدل مقعد لكل دائرة انتخابية.

(4) في مجال حرية العمل السياسي

دعوة المؤسسات الرسمية المعنية بالتنمية السياسية للشباب لتوجيه اهتمامها نحو تمكين الشباب من تأطير أنفسهم في الروابط والجمعيات التي تناسبهم، وضمان حرية العمل السياسي والحزبي لطلبة الجامعات بوصف ذلك مدخلاً لا غنى لتطوير العمل الحزبي وبناء الكوادر الوطنية.

(5) في مجال بناء الثقافة الديمقراطية في مرحلة التعليم العام دعوة وزارة التربية والتعليم بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات ذات الصلة بالتنمية السياسية لوضع استراتيجية متكاملة لترسيخ قيم الثقافة الديمقراطية لدى الطلبة في مرحلة التعليم العام، مع ما يمليه ذلك من تطوير منهاج التربية الوطنية، والأنشطة اللامنهجية لتحقيق هذا الغرض.

(6) دور مؤسسات المجتمع المدني في نشر الثقافة الديمقراطية تشجيع مؤسسات المجتمع المدني من منطلق مسؤوليتها إلى جانب الحكومة والأحزاب في التنمية السياسية، على النهوض بدورها في نشر الثقافة الديمقراطية في أوساط المجتمع، وتشجيع المواطنين على ممارسة دورهم في المشاركة الانتخابية، وفي انتخاب ممثليهم في المجالس المنتخبة على أسس برامجية، وفق قواعد الكفاءة وخدمة الصالح العام.

(7) في ما يتصل بوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية تمكين الوزارة من ممارسة دورها كمرجعية عامة لمؤسسات المجتمع المدني على اختلاف مكوناتها في مجال التنمية السياسية انسجاماً مع مسؤولياتها على هذا الصعيد وبما لا يتعارض مع أدوار الوزارات الأخرى كمرجعية قانونية وتنظيمية للقطاعات التي هي المعنية بها.

المراجع

- البيانات التي وفرتها الأمانة العامة لكل من مجلسي الأعيان والنواب، أيلول 2020.
- التقرير الذي وفره المنسق العام الحكومي لحقوق الإنسان، أيلول 2020.
- تقرير مركز الحياة (راصد) حول تقييم الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، شباط 2020.
- تقرير مركز حماية وحرية الصحفيين حول الحريات الإعلامية في ظل جائحة كورونا، حزيران 2020.
- قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.
- قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015.
- مشروع قانون الإدارة المحلية لسنة 2020.
- نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية رقم (155) لسنة 2019.
- البيانات التي وفرتها الهيئة المستقلة للانتخاب عن انتخابات مجلس النواب التاسع عشر.

ملحق:

النظام الجديد لتمويل الأحزاب السياسية

نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية هو أبرز المجالات التي حققت فيها الحكومة تقدماً ملموساً، فقد استجابت الحكومة لدعوات تطوير هذا النظام من خلال وضع معايير محددة للدعم في نظام المساهمة المالية الجديد رقم (155) لسنة 2019، شملت أربع فئات من المعايير، هي:

1. ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب:

يهدف هذا الدعم للتحويل إلى محفّز نحو مزيد من الضعالية والنشاط للحزب، ومغادرة الركون إلى الدعم المضمون الذي أخذت به الحكومة منذ عام 2008، والذي تجلّى بصرف مبلغ 50 ألف دينار سنوياً للحزب، وهي تجربة امتدت لأكثر من عقد من الزمان، ولم تثبت نجاعتها.

وتجلى ربط الدعم بدرجة نشاطية الحزب في المجالات التالية:

أ. تخصيص مساهمة مالية بنسبة لا تزيد على 40% من قيمة اشتراكات الأعضاء المحصّلة بسقف لا يتجاوز 10 آلاف دينار، على ألا يقل اشتراك العضو الحزبي عن 24 ديناراً سنوياً. وهذا يشجع الحزب على جمع اشتراكات أعضائه قبل موعد استحقاق هذه المساهمة المالية، والسعي أيضاً للتوسع بأعضاء جدد. ويمكن هنا ملاحظة أن حصول الحزب على السقف المحدد بـ 10 آلاف دينار، يقتضي أن يصل عدد أعضاء الحزب إلى 1042 عضواً.

ب. تخصيص مساهمة مالية قدرها 7 آلاف دينار تُخصّص سنوياً لتغطية مصاريف الحزب الإعلامية من مطبوعات وصحف ومواقع إلكترونية متخصّصة يملكها الحزب. وهذا يمثل استجابة لحق الحزب في أن يكون لديه وسائل إعلامية يخاطب من خلالها جمهوره وأصحاب القرار والرأي العام. ويتعين على الحزب أن يبرر إنفاقه على وسائل الإعلام كي يستحق الحصول على المساهمة المالية.

ج. تخصيص مبلغ مقداره 2,500 دينار لتغطية نفقات انعقاد المؤتمر العام الدوري للحزب الذي تُنتخب فيه هيئات الحزب القيادية في السنة التي ينعقد فيها هذا المؤتمر، ويُعد هذا مؤشراً على أحد أوجه الالتزام بممارسة الديمقراطية في الحزب.

2. تشجيع الأحزاب على الاندماج:

يتضمن هذا البند تخصيص مبلغ يتراوح ما بين 15 ألف دينار (في حال اندماج ثلاثة أحزاب)، و25 ألف دينار (في حال اندماج خمسة أحزاب)، ويستمر الحزب الجديد بتلقي حصة الأحزاب المندمجة إلى حين إجراء أول انتخابات برلمانية بعد الاندماج. وتستجيب هذه المساهمة لدعوات توفير بيئة ملائمة لاندماج أكبر عدد من الأحزاب في تيارات حزبية كبيرة.

3. ربط الدعم السنوي الرئيس للحزب بمشاركته في الانتخابات العامة:

يُعد هذا المعيار أهم معايير الدعم للأحزاب السياسية، لأنه يرتبط بتمثيل الحزب للناخبين في الانتخابات العامة التي تشمل الانتخابات البرلمانية وانتخابات الإدارة المحلية (المجالس البلدية ومجالس المحافظات)، فضلاً عن أن هذا الدعم هو المكون الرئيس للمساهمة المالية السنوية، التي تمتد إلى أربع سنوات، مدة ولاية مجلس النواب. ويتألف هذا الدعم من المكونات التالية:

أ. الانتخابات النيابية:

يغطي الدعم المخصص للحزب وفق مشاركته الانتخابية من ثلاثة مصادر، هي: الترشح، وعدد كل من الأصوات والمقاعد التي يحصل عليها. فضلاً عن تخصيص مبلغ إضافي مقابل ترشيح نساء وشباب. وذلك على النحو التالي:

- الترشح للانتخابات:

يحصل الحزب على 20 ألف دينار سنوياً مقابل ترشيح ما لا يقل عن ست أعضاء تحت اسم الحزب بشكل معلن في ثلاث دوائر انتخابية. ويُضاف مبلغ ألف دينار عن كل قائمة انتخابية تحمل اسم الحزب، وبما لا يتجاوز 10 آلاف دينار.

- الأصوات الانتخابية:

يحصل الحزب على 15 ألف دينار إذا حصل على 1% فأكثر من أصوات المقترعين على مستوى المملكة. وتعتمد الأصوات التي حصل عليها أعلى المرشحين في حال وجود أكثر من

مرشح في القائمة. وتساوي نسبة 1% في انتخابات 2020 ما مجموعه 13,877 صوتاً.

- المقاعد النيابية:

يحصل الحزب على 3 آلاف دينار عن كل مقعد يفوز به أحد مرشحي الحزب، وبما لا يتجاوز 30 ألف دينار.

- مكافأة إضافية للائتلافات الحزبية:

يستحق الحزب مساهمة مالية تهدف إلى تشجيع الأحزاب السياسية على تشكيل ائتلافات حزبية وخوض الانتخابات النيابية ضمن قوائم مؤتلفة. وتبلغ قيمة المساهمة المالية 30 ألف دينار إذا تشكل الائتلاف من خمسة أحزاب أو أكثر، شريطة أن يشتمل ذلك على الترشح في ثلث الدوائر الانتخابية، أي في ثماني دوائر انتخابية على الأقل، وأن يُقسّم المبلغ بالتساوي بين الأحزاب المؤتلفة.

ب. انتخابات البلديات ومجالس المحافظات:

يستحق الحزب مساهمة مالية عن فوزه بمقاعد محددة في انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات، مقدارها 3 آلاف دينار عن كل مقعد يفوز به أحد مرشحي الحزب برئاسة بلدية من الفئة الأولى، أو مقعد في مجلس أمانة عمان، أو رئاسة مجلس محافظة، وبما لا يتجاوز 30 ألف دينار. ويضاف مبلغ ألف دينار عن كل قائمة انتخابية تحمل اسم الحزب، وبما لا يتجاوز 10 آلاف دينار.

ج. مكافأة إضافية عن النساء والشباب في الانتخابات العامة:

يُخصص نظام المساهمة المالية في مجال الانتخابات النيابية مبلغاً إضافياً للأحزاب التي ترشح نساء، وشباباً دون سن 35 سنة، وذلك بنسبة 15% من مبلغ 20 ألف دينار المرصود للحزب عن ترشيح ما لا يقل عن ست أعضاء في ثلاث دوائر على الأقل. كما تتضمن المساهمة المالية للحزب مبلغاً إضافياً بنسبة 20% عن كل فائز من النساء أو الشباب من مبلغ 3 آلاف دينار المرصود للحزب عن كل مقعد يفوز به، على ألا تتجاوز هذه النسبة المبلغ الأصلي.

وفي انتخابات المجالس البلدية ومجالس المحافظات، خصص نظام المساهمة المالية للحزب مكافأة إضافية عن كل فائز من النساء أو المرشحين دون سن 35 سنة بنسبة 20% من

مبلغ 3 آلاف دينار المرصود للحزب الذي يفوز أحد مرشحيه برئاسة بلدية من الفئة الأولى، أو مقعد في مجلس أمانة عمان أو رئاسة مجلس محافظة، أي 600 دينار، على ألا يتجاوز المبلغ الأصلي.

وتحدد شروط استحقاق المساهمة المالية للحزب مقابل المشاركة في الانتخابات العامة بأن يكون قد مضى على عضوية المرشح في الحزب ثلاثة أشهر على الأقل، وأن يقوم الحزب بتزويد لجنة الأحزاب بأسماء مرشحيه، وذلك بعد إعلان القوائم النهائية للمرشحين من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب، وأن يعلن الحزب عن قائمة أسماء مرشحيه الأعضاء في الحزب في القوائم التي يخوض بها الانتخابات طوال فترة الدعاية الانتخابية وبوسائل الدعاية المختلفة. وفي المقابل تقوم لجنة الأحزاب بإعلان أسماء مرشحي الحزب أو الأحزاب المؤتلفة على وسائل الإعلام، وعلى الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية

