

## تقرير حالة البلاد

# التنمية السياسية





4	تقديم.....
6	أولاً: ملامح البيئة السياسية.....
6	ثانياً: المسار التاريخي القريب لتحولات التنمية السياسية.....
7	أ. المرحلة الأولى (2011-2013).....
8	ب. المرحلة الثانية (2014-2017).....
10	ثالثاً: الرؤى والخطط والسياسات.....
11	أ. وثيقة لجنة الحوار الوطني.....
13	ب. الأوراق النقاشية الملكية.....
17	ت. حالة قانون الانتخاب.....
19	ث. حالة الأحزاب السياسية.....
26	رابعاً: حالة المشاركة السياسية.....
26	أ. حالة المشاركة الانتخابية البرلمانية.....
27	ب. حالة المشاركة الانتخابية المحلية (اللامركزية والبلدية).....
28	ت. المشاركة المجتمعية والشبابية.....
30	ث. حالة الثقافة السياسية والتمكين السياسي.....
32	ج. حالة النقابات العمالية والمهنية.....
33	خلاصات عامة.....
34	المطالب والتوصيات.....

## تقديم

تتناول هذه المراجعة حالة التنمية السياسية والإصلاح السياسي في الأردن، وتتبع أبرز مؤشراتنا في سبعة موضوعات فرعية، هي: المبادرات الإصلاحية وحالة الأحزاب، حالة المشاركة السياسية والمشاركة المجتمعية، حالة مشاركة الشباب في الحياة السياسية، قانون الانتخاب، حالة العمل النقابي، حالة الثقافة السياسية، والتمكين الديمقراطي.

لقد استطاع الأردن تحقيق عدد من الإنجازات المهمة في الإصلاح السياسي في السنوات الأولى من العقد الثاني في القرن الحادي والعشرين، لكن حالة التنمية السياسية في الأردن بقيت في المجمل تراوح مكانها، وكثيراً ما وُصفت بأنها تسير بطريقة «خطوة إلى الأمام وخطوة إلى الخلف». فما زالت حالة المدّ والجزر تسمُّ مرحلة الانتقال السياسي التي بدأها الأردن في عام 1989 ما حال دون حسم مسار التحول الديمقراطي.

وقد شكلت الأوراق الملكية النقاشية فرصة كبيرة لتطوير النقاش الوطني حول النموذج الأردني في التحول الديمقراطي، ولقد اشتملت هذه الأوراق على 39 توجهاً رئيسياً في مجالات التنمية السياسية والإصلاح السياسي، نُفذ منها ما نسبته 38% فقط.

وشهد الأردن في عامي 2016 و2017 انتخابات برلمانية وانتخابات بلدية وفق قانونين جديدين. كما جرت انتخابات مجالس اللامركزية للمرة الأولى. وعلى الرغم من الإصلاحات التي طالت هذه التشريعات، إلا أن الخبرة العملية أكدت حاجتها إلى تعديلات إصلاحية جديدة.

وأشارت المعطيات الخاصة بالانتخابات في السنوات الأخيرة، إلى تراجع المشاركة الانتخابية بشكل مقلق سواء في انتخابات مجلس النواب والانتخابات البلدية أو في انتخابات مجالس المحافظات وانتخابات النقابات. كما تعاني المشاركة المجتمعية والشبابية في الحياة السياسية وعلى صعيد الاهتمام بالشؤون العامة من تراجع مستمر، هذا في الوقت الذي تراوح فيه أزمة الأحزاب مكانها رغم التعديلات المتعددة التي طالت قانون الأحزاب.

إن النظام السياسي الأردني ما زال نظاماً برلمانياً غير كامل، حيث أن الانتخابات النيابية لا تجري على أساس حزبي، بل على أسس عشائرية أو عائلية أو جغرافية أو شخصية، ولا تُشكّل الحكومات من الأحزاب أو الكتل في مجلس النواب، فضلاً عن أن تمثيل الأحزاب في مجلس النواب ما زال ضعيفاً وغير فعال، وأن العلاقة بين الحكومة والبرلمان أقرب ما تكون إلى العلاقات الاسترضائية.

وعلى الرغم من تعدد المطالب الإصلاحية، ومن التعثر الذي شهدته التنمية السياسية، إلا أن مسار الإصلاح السياسي في الأردن لم يتوقف، وتشكل الأوراق النقاشية الملكية فرصة لتحقيق سلسلة من الإصلاحات قد تقود إلى حكومة برلمانية بالفعل، وإلى توازن بين السلطات، واستعادة الثقة بالمؤسسات التمثيلية.

## أولاً: ملامح البيئة السياسية

لقد شهدت الأوضاع السياسية التي شهدتها المنطقة في السنوات الأخيرة مزيداً من التعقيد، وأدت الصراعات الإقليمية والأوضاع الأمنية في الإقليم إلى تراجع مطالب الإصلاح السياسي، ولم تعد هذه المطالب تحتل أولوية على الأجندات الدولية والوطنية لدول المنطقة. ومع صعود قوى التطرف والإرهاب في الإقليم، وما شكلته من تهديد للمنطقة والعالم، ازدادت هذه الحالة إمعاناً؛ ولم تعد الحكومات الأردنية تشعر بالحرَج جِراء تراجع التزاماتها المعلنة اتجاه ملفات الإصلاح السياسي.

وشهدت البيئة السياسية المحلية في هذا الوقت تراجعاً في حضور القوى والحركات السياسية بسبب الانقسام الذي تعرضت له جبهة المعارضة السياسية (الحركة الإسلامية والأحزاب القومية واليسارية) على خلفية الموقف من الصراع في سوريا، كما انتهت الجبهة الوطنية للإصلاح التي جمعت الإسلاميين وشخصيات قومية ويسارية. ونتيجة للضغوط الأمنية، فقد تراجع نشاط الحركات الشبابية والمناطقية. وشهدت أحزاب وحركات سياسية كبيرة انشقاقات واسعة وفوضى داخلية، كما حدث للحركة الإسلامية، وأعربت تشكيلات أخرى عن حالة من اليأس السياسي واللاجدوى من العمل العام، كما حدث لقيادات في تيار الأحزاب الوسطية.

لقد حقق الأردن إصلاحات سياسية جوهرية في السنوات الأخيرة، لكنها لم تصل إلى الحد المطلوب، وسط تغيرات هيكلية طالت البنى الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسات؛ أبرزها انتقال ثقل الاحتجاج ورفض السياسات الحكومية من المدن الرئيسية التي شهدت أشكالاً متعددة من المعارضة والاحتجاج تاريخياً إلى المحافظات والمدن الداخلية، ومن النخب إلى الشباب، وتراجع الثقة بالمؤسسات السياسية التقليدية، وتراجع مكانة الإدارة العامة وكفاءتها، إضافة إلى الحالة الاقتصادية الصعبة وتراجع المساعدات الخارجية.

## ثانياً: المسار التاريخي القريب لتحولات التنمية السياسية

شهد الأردن مع مطلع العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، حراكاً سياسياً شعبياً وحراكاً إصلاحياً رسمياً بالتزامن مع مرحلة التحولات والثورات التي اجتاحت العالم العربي منذ عام 2011، حيث برز ما يزيد على 130 حراكاً مثلت الجماعات والفئات الاجتماعية والعمرية المختلفة التي انخرطت في مئات التحركات المطالبة والسياسية. ووصل عدد التحركات خلال ذلك العام إلى 3769 تحركاً، شملت الاعتصامات والتجمعات والمسيرات والمهرجانات

والإضرابات وحالات التوقف عن العمل. ولم يلبث أن تجاوز عدد هذه التحركات خمسة آلاف تحرك في عام 2012، فيما تراجع زخم هذا الحراك على المستويين الشعبي والرسمي في السنوات 2015-2017، ما عاد بالبلاد إلى نمط مرحلة الانتقال السياسي التقليدية والديناميات التاريخية التي حكمتها على مدى ثلاثة عقود تقريباً. ويمكن تقسيم حالة التنمية السياسية والإصلاح السياسي خلال هذه الحقبة إلى مرحلتين فرعيتين: الأولى تمتد بين عامي 2011 و2013، فيما تمتد الثانية ما بين عامي 2014 و2017.

### أ. المرحلة الأولى (2011-2013):

شهدت هذه المرحلة استجابة رسمية متفاوتة لمطالب الحراك الشعبي بين تبني الملك عبد الله الثاني للخطاب الإصلاحي للربيع العربي في الدعوة إلى الحرية والكرامة والعدالة، وتصريحاته في أكثر من مناسبة بأن «الربيع العربي» شكّل فرصة ليمضي الأردن قدماً في جهود الإصلاح وتحقيق التنمية والحد من المقاومة الداخلية للتغيير، وبين تردد الحكومات المتعاقبة في تحقيق إصلاحات واضحة. وترصد هذه المراجعة أبرز الخطوات التي قادت إلى الانتخابات النيابية المبكرة عام 2013، والتي تمثلت بما يلي:

1- لجنة الحوار الوطني: شكّلت لجنة الحوار الوطني في بدايات الحراك الشعبي في 14 آذار 2011، وكوّنت إدارة حوار وطني مكثّف لمراجعة مختلف التشريعات التي تتعلق بمنظومة العمل السياسي، بهدف الوصول إلى إيجاد حياة حزبية وديمقراطية متقدمة، وتشكيل حكومات برلمانية عمادها الأحزاب، وتقديم مشروع قانونين توافقيين للانتخاب والأحزاب. وبعد أكثر من شهرين من الحوارات، قدمت اللجنة توصياتها، التي تضمنتها وثيقة المبادئ الإصلاحية والتعديلات الدستورية، ومشروعاً قانوني الانتخاب والأحزاب، إلا أن قانون الانتخاب تحديداً (النظام الانتخابي النسبي الذي توافقت عليه اللجنة) لم يجد ترحيباً لدى الحكومة.

2- اللجنة الملكية للتعديلات الدستورية: شكّلت اللجنة في 24 أيار 2011، وكوّنت بمراجعة نصوص الدستور بما يضمن ترسيخ التوازن بين السلطات، والارتقاء بالأداء السياسي الحزبي والنيابي، وصولاً إلى صيغة دستورية تمكّن مجلس الأمة من القيام بدوره التشريعي والرقابي بكفاءة واستقلالية، بالإضافة إلى تكريس القضاء حكماً مستقلاً بين السلطات والهيئات والأطراف المختلفة. وأُجريت بالفعل تعديلات دستورية طالت تعديل 45 مادة، وإضافة 15 مادة جديدة، وحذف مواد أخرى. ولعل أهم التعديلات الدستورية ذات الصلة بالحياة النيابية كانت هي إنشاء هيئة مستقلة تقوم بإدارة الانتخابات والإشراف عليها، والظعن في صحة النيابة أمام القضاء وليس أمام مجلس النواب. وقيّدت التعديلات صلاحيات حل مجلس النواب، بحيث لا تزيد مدة غياب المجلس على

أربعة أشهر وبعدها تجري الانتخابات أو يعود المجلس المنحل. كما إن الحكومة التي يُحلّ مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل.

3- قانون الانتخاب: بعد حوارات موسّعة وجدل سياسي حول أفضل الأنظمة الانتخابية التي يمكن أن يتضمنها قانون الانتخاب، عاد مجلس النواب الأردني السادس عشر إلى إقرار قانون الانتخاب رقم (25) لسنة 2012 الذي أبقى على نظام الصوت الواحد. وبموجب هذا القانون، أصبح عدد مقاعد مجلس النواب اعتباراً من المجلس السابع عشر 150 مقعداً، بدلاً من 120 مقعداً، وتضمن العدد الجديد 27 مقعداً للقائمة الوطنية النسبية، ورفّع عدد مقاعد الكوتا النسائية من 12 مقعداً إلى 15 مقعداً، فضلاً عن 108 مقاعد خُصّصت للدوائر المحلية موزعة على 45 دائرة. وبموجب قانون الانتخاب هذا، بات هناك صوتان لكل ناخب؛ صوت للقائمة النسبية على مستوى المملكة، وصوت للدائرة الانتخابية المحلية. كما شهدت هذه الفترة صدور قانون الأحزاب السياسية رقم (16) لسنة 2012، وهو القانون الثالث للأحزاب منذ عودة الحياة الحزبية العلنية.

4- إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب، والمحكمة الدستورية، وتشكيل نقابة للمعلمين الأردنيين.

5- صدور الورقة النقاشية الأولى للملك عبد الله الثاني عام 2012، والتي أطلقت تقليداً سياسياً، يدعو الملك من خلاله للنقاش العام حول الإصلاح السياسي. وتناولت الورقة التي صدرت عشية انتخابات المجلس النيابي السابع عشر دعوة المواطنين إلى المشاركة الانتخابية، وحملت رؤية الملك لمجموعة من القيم الإصلاحية.

6- إجراء الانتخابات النيابية للمجلس النيابي السابع عشر بتاريخ 23/1/2013؛ أجريت الانتخابات النيابية وفق قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2012، كما أجريت انتخابات المجالس البلدية في شهر آب 2013.

#### ب. المرحلة الثانية (2014-2017)؛

شهدت البلاد خلال السنوات التالية تكرار معظم التعديلات والعمليات السياسية التي أدرجت مرة أخرى ضمن قائمة الإصلاحات السياسية التي جرت في السنوات الثلاث السابقة، وشمل ذلك قانوني الانتخاب والأحزاب، وحزمة جديدة من التعديلات الدستورية.

1- قانون الانتخاب لمجلس النواب لسنة 2016: ألغى مبدأ الصوت الواحد الذي سُنّ في عام 1993، واستعاض عنه بمبدأ القائمة النسبية المفتوحة، وحدّد عدد أعضاء مجلس النواب بـ 130 نائباً، وخصص كذلك خمسة عشر مقعداً للنساء.

2- قانون الأحزاب السياسية لسنة 2015: قلّص شرط تأسيس الحزب بخفض عدد المؤسسين من 500 إلى 150 عضواً، وأحال مرجعية الأحزاب إلى لجنة للأحزاب في وزارة الشؤون السياسية



- والبرلمانية بدل وزارة الداخلية. وأباح للأحزاب الحصول على التبرعات من الشركات.
- 3- إجراء الانتخابات النيابية للمجلس النيابي الثامن عشر وفق قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016. كما أجريت انتخابات المجالس البلدية وفق قانون البلديات الجديد رقم (41) لسنة 2015 بالتزامن مع انتخابات مجالس المحافظات التي أسست للإدارة اللامركزية لأول مرة في تاريخ البلاد وفق قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015.
- 4- التعديلات الدستورية لعام 2016. تضمنت تعديل المادة (40) التي أصبح الملك بموجبها يمارس صلاحياته منفرداً بتعيين الجهات التالية: أ. ولي العهد. ب. نائب الملك. ت. رئيس مجلس الأعيان وأعضاء المجلس. ث. رئيس المحكمة الدستورية وأعضاء المحكمة. ج. رئيس المجلس القضائي. ح. قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك.
- 5- استمرار صدور الأوراق النقاشية الملكية، حيث صدرت خلال هذه المرحلة أوراق جديدة حملت المزيد من الأفكار الإصلاحية، أبرزها الدعوة إلى الحكومات البرلمانية والملكية الدستورية وسيادة القانون.

ومع نفاذ الإصلاحات والتعديلات الدستورية والتشريعية والعمليات الانتخابية التي جرت، تراجع الحراك الشعبي وإن لم يتوقف بشكل تام. وفي المجمل، لم تحقق هذه التحولات حداً معقولاً من القبول لدى القوى السياسية والقواعد الشعبية، ولم تنعكس بشكل إيجابي على الأداء السياسي ومؤشرات المشاركة السياسية والتمايز في هيكل السلطة في البلاد. وعبر ذلك عن نفسه في استمرار تراجع الثقة العامة وتراجع رضا المواطن الأردني عن مسار التنمية السياسية، وبدا ذلك واضحاً في نتائج استطلاعات الرأي العام والمسوحات التي تناولت الرضا العام عن السياسات العامة. فقد ازداد إدراك الأردنيين بأن الأمور لا تسير في الاتجاه الصحيح بحسب استطلاع مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية في تشرين الثاني 2013. إن تفسير التردد في مسار التحول الديمقراطي في الحالة الأردنية في هذه المرحلة تحديداً، يضعنا أمام ثلاثة عوامل أساسية، هي:

أولاً: تأثير التحولات الإقليمية وتراجع زخم التحولات الديمقراطية، وتحديد وصول الإسلاميين إلى السلطة في مصر، وسعيهم للسيطرة على الثورة في سوريا، ومحاولاتهم جعل «الربيع العربي» يكتسي في أكثر من دولة ثوباً إسلامياً. وتتابعت في هذا الوقت رسائل مقلقة وخطيرة من قبل الإسلاميين للنظام السياسي الأردني ولرأس الدولة، تجاوزت الكثير من الاعتبارات والتفاهات التقليدية.

لقد أضافت التطورات الإقليمية التي عملت في المرحلة الأولى لصالح الإسلاميين في أكثر من مكان في العالم العربي إلى جانب الطريقة التي تعاملت من خلالها الحركة الإسلامية

الأردنية داخلياً مع هذه التحولات، المزيد من الريبة في نوايا الحركة الإسلامية لدى النظام السياسي ولدى العديد من القوى السياسية والاجتماعية، ما ساهم بشكل مباشر في فرملة عملية الإصلاح السياسي في الأردن.

ثانياً: غموض العلاقة بين مؤسسات «الدولة العميقة»، والمقصود في الحالة الأردنية بالتحديد، المؤسسات الأمنية وشبه الأمنية ونخبها والنخب التي تدور حولها، وبين هياكل الدولة الديمقراطية الناشئة ونخبها التي توصف بالإصلاحيين ومن يدور في فلهم، ما أدى إلى عدم ترسيخ علاقة واضحة الملامح تسهم في بناء الثقة المتبادلة، فما زال طرفا المعادلة يتشككان في نوايا ومواقف بعضهما بعضاً، وكل منهما لا يمنح الطرف الآخر مساحة للمساهمة تخدم استكمال بناء النموذج الديمقراطي.

تبدو هذه الحالة متكررة في تجارب الانتقال السياسي في العديد من الدول، وفي الحالة الأردنية تشكل مثلاً واضحاً لعدم التكامل السياسي، وضعف مسار التوحيد والتكامل حول أهداف وطنية في بناء نموذج ديمقراطي، الأمر الذي يذهب عميقاً في الهياكل السياسية والبنى الاجتماعية.

ثالثاً: ضعف التوازن بين سلطات الدولة، ما يجعل السلطة التشريعية أقرب ما تكون إلى سلطة غير مكتملة، ولا تتمتع بالقوة التي يفترضها الدستور، ويحتاج تفسير هذه الحالة إلى البحث في إرث المراحل السابقة وفي طبيعة الطريقة التي أُعيد من خلالها تشكيل الثقافة السياسية في البلاد في العقود الثلاثة الأخيرة.

إن تراجع الثقة بمجلس النواب رغم الإصلاحات التشريعية المتوالية، يزيد من ضعف الشرعية المجتمعية لهذه السلطة وبالتالي لدورها في الدفع قدماً في استمرار البناء الديمقراطي.

### ثالثاً: الرؤى والخطط والسياسات

لم تظهر خطة رسمية واضحة الملامح حول التنمية السياسية في السنوات الأخيرة، في حين شهدت المرحلة المتزامنة من التحولات العربية 2011-2013 زخماً في العمل السياسي الرسمي تحت عنوان الإصلاح والتنمية السياسية. ولم تشمل الخطط الرسمية مثل «رؤية الأردن 2025» إطاراً واضحاً حول الإصلاح السياسي. وفي عام 2013، تخلت الحكومة عن وزارة التنمية السياسية والشؤون البرلمانية واستبدلتها بوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية. ويمكن تقسيم الخطط والرؤى والوثائق السياسية التي تناولت موضوع التنمية السياسية أو الإصلاح السياسي إلى ثلاث مجموعات أساسية، كالتالي:

### أ. وثيقة لجنة الحوار الوطني

حدد مجلس الوزراء مهمة لجنة الحوار الوطني بصورة واضحة على النحو التالي: «إدارة حوار وطني مكثف حول التشريعات جميعها التي تتعلق بمنظومة العمل السياسي ومراجعتها للتوصل إلى الأهداف التي يسعى الأردنيون إلى تحقيقها، وهي خلق حياة حزبية وديمقراطية متقدمة، وتشكيل حكومات برلمانية عمادها الأحزاب، وتقديم مشروعين لقانونين توافقيين للانتخابات العامة والأحزاب، يليان هذه الأهداف».

تناولت الوثيقة أربعة محاور أساسية:

- 1- التوصية بالتعديلات الدستورية اللازمة لتطوير قانوني الانتخاب العامة والأحزاب، وأي تعديلات أخرى تساهم في تعزيز الحياة النيابية واستقلالية السلطات الدستورية.
- 2- ترسيم المبادئ العامة التي تحكم الإصلاح السياسي، والتوصية بالتشريعات اللازمة لتحقيق هذه المبادئ التي تشكل المنظومة الحامية والداعمة للعمل السياسي والعمل العام في المرحلة المقبلة.
- 3- إعداد مسودة قانون انتخاب تعبد الطريق أمام حكومة برلمانية، ما يسهم في نقل الحياة النيابية والسياسية والحزبية إلى مرحلة متقدمة، يكون للمشاركة السياسية الشعبية كلمة حاسمة فيها.
- 4- إعداد مسودة قانون أحزاب يسهم في تعزيز الحياة الحزبية وتشجيعها، وتعزيز حضور الأحزاب ودورها في المشهد السياسي.

ولقد رسمت الوثيقة إجراءات واضحة في كل مجال، وحددت أن تنمية المشاركة السياسية تحتاج إلى خطوات فعلية أهمها: (أ) وضع خطط وطنية لتحفيز المشاركة في الانتخابات العامة والبلدية، (ب) التحول التدريجي نحو انتخاب مجلس أمانة عمان، (ت) ربط تمويل الأحزاب بقدرتها على توسيع قاعدة المشاركة، (ث) تخصيص جانب من تمويل الأحزاب كأداة لتنمية المشاركة السياسية للشباب والنساء من خلال وضع مخصصات إضافية لكل حزب يستقطب المزيد من النساء والشباب في صفوفه وقياداته، (ج) تطوير حزمة تشريعية وتحفيزية لتنمية مشاركة المجتمع المدني في القرار، منها التمثيل العادل لمؤسسات المجتمع المدني في المجالس التنفيذية والاستشارية للمحافظات ومجالس المؤسسات العامة، (ح) مراجعة أداء مؤسسات الرعاية الشبابية الرسمية وشبه الرسمية ومعالجة محدودية دورها في تنمية المشاركة الشبابية والنظر في إمكانية دمجها أو إيجاد مؤسسة جديدة بديلة لها.



## مراجعة الاستجابة لوثيقة لجنة الحوار الوطني:

تم رصد 22 توجهاً إصلاحياً في مجال التنمية السياسية طالبت به لجنة الحوار الوطني ضمن أربعة محاور أساسية، هي: التعديلات الدستورية، إصلاح الحياة البرلمانية، تنمية الحياة الحزبية، والمشاركة السياسية. وروجعت الاستجابة الرسمية لمخرجات لجنة الحوار الوطني بعد مرور نحو ست سنوات، وتبين أن هناك ثمانية توجهات نُفذت معظمها جاءت في التعديلات الدستورية، وفي المقابل هناك ثمانية توجهات رئيسية أخرى لم تُنفذ، وهناك ستة توجهات نُفذت بشكل غير كافٍ أو غير واضح.

## الجدول رقم (1)

## مراجعة الاستجابة الرسمية لمخرجات لجنة الحوار الوطني

التنفيذ والملاحظات	التوجه	المجال الاستراتيجي
التعديلات الدستورية لعام 2011.	استحداث الهيئة القضائية التي تشرف على الانتخابات.	التعديلات الدستورية
التعديلات الدستورية لعام 2011.	الطعن بصحة نيابة أعضاء مجلس النواب أمام القضاء.	
التعديلات الدستورية لعام 2011.	التعديلات الخاصة بحل مجلس النواب.	
التعديلات الدستورية لعام 2011.	التعديلات الخاصة بالبيان الوزاري والثقة بالحكومة.	
التعديلات الدستورية لعام 2011.	إنشاء المحكمة الدستورية.	
تم إصدار قانون الانتخاب لسنة 2012 والذي أبقى على نظام الصوت الواحد. تم إصدار قانون الانتخاب لسنة 2016 والذي أنهى مبدأ الصوت الواحد.	إصدار قانون انتخاب يتضمن تغيير النظام الانتخابي واستبدال مبدأ الصوت الواحد بالقائمة النسبية المفتوحة.	إصلاح الحياة النيابية
أقر قانون الانتخاب لسنة 2012 القائمة الوطنية النسبية المغلقة. لم يشتمل قانون الانتخاب لسنة 2016 على مبدأ القائمة الوطنية النسبية.	القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الوطن.	
اشتملت التعديلات الدستورية لعام 2011 على إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب. لم تشمل الهيئة شؤون الأحزاب.	تأسيس هيئة مستقلة عليا للانتخاب والأحزاب.	
تم تطوير نظام داخلي جديد لمجلس النواب في عام 2013 (مأسسة الكتل النيابية).	إصلاح النظام الداخلي لمجلس النواب.	

## تقرير حالة البلاد: التنمية السياسية

المتنفيذ والملاحظات	التوجه	المجال الإستراتيجي
تضمنت التعديلات تسهيلات محدودة.	تبسيط إجراءات تسجيل الأحزاب.	إصلاح الحياة الحزبية
تضمنت التعديلات تسهيلات محدودة.	إزالة العقبات الإدارية التي تواجه عملها.	
لم تتضمن ذلك التعديلات التشريعية.	وضع أساس قانوني للمنافسة الانتخابية على أساس حزبي.	
غير واضح.	توفير الدعم المالي للأحزاب لتمكينها من القيام بنشاطاتها ضمن أحكام القانون.	
لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.	تبسيط الإجراءات الرقابية على أنشطة الأحزاب المالية من دون المساس بفاعلية هذه الرقابة.	
لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.	تحديد صلات الأحزاب مع الجهات الرسمية وتبسيطها بما يضمن أقصى درجات الحرية لحركتها.	المشاركة السياسية
لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال (باستثناء ورش العمل والندوات التقليدية).	وضع خطط وطنية لتحفيز المشاركة في الانتخابات العامة والبلدية.	
لم يحدث أي تطور.	التحول التدريجي نحو انتخاب مجلس أمانة عمان الكبرى.	
غير واضح.	ربط تمويل الأحزاب بقدرتها على توسيع قاعدة المشاركة.	
لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.	تخصيص جانب من تمويل الأحزاب كأداة لتنمية المشاركة السياسية للشباب والنساء من خلال وضع مخصصات إضافية لكل حزب يستقطب المزيد من النساء والشباب في صفوفه وقياداته.	
العودة إلى نموذج وزارة الشباب.	مراجعة أداء مؤسسات الرعاية الشبابية الرسمية وشبه الرسمية ومعالجة محدودية دورها في تنمية المشاركة الشبابية والنظر في إمكانية دمجها أو إيجاد مؤسسة جديدة بديلة لها.	
لم تظهر أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية في هذا المجال.	تطوير حزمة تشريعية وتحفيزية لتنمية مشاركة المجتمع المدني في القرار، منها التمثيل العادل لمؤسسات المجتمع المدني في المجالس التنفيذية والاستشارية للمحافظات ومجالس المؤسسات.	

### ب. الأوراق النقاشية الملكية

أصدر الملك عبد الله الثاني منذ نهاية عام 2012 سبع أوراق نقاشية هدفت إلى توسيع النقاش الوطني حول الإصلاح الشامل، وتناولت أربع منها محاور رئيسية في تطوير نظام سياسي ديمقراطي.

وحددت الأوراق النقاشية الهدف النهائي المتمثل بديمقراطية أردنية متجددة وحيوية، تقوم على الركائز التالية: ترسيخ متدرج لنهج الحكومات البرلمانية تحت مظلة الملكية الدستورية، معززاً بمشاركة شعبية فاعلة أو «المواطنة الفاعلة».



أبرز ما تناولته الأوراق النقاشية في مجال التنمية والإصلاح السياسي:

- 1- التحول التدريجي للحكومات البرلمانية: يقوم هذا التحول على التقدم بالعمل الحزبي والبرلماني، وتطور الكتل النيابية والحزبية، ما يتطلب وجود منظومة متطورة من الضوابط العملية للفصل بين السلطات وآليات الرقابة، وأن يكون إشراك النواب في الحكومة متدرجاً، في ضوء التقدم في العمل الحزبي والبرلماني وتطوير العمل الحكومي، ليكون أكثر مهنية وحياداً، وبعيداً عن التسييس.
- 2- تطوير الأحزاب السياسية: بما يتيح لها الوصول إلى مجلس النواب والتكتل، وتوسيع قواعدها، وتقليل عددها، ورفع كفاءة قادتها، وبناء برامج سياسية وطنية شاملة.
- 3- تطوير دور مجلس النواب: تطوير أداء المجلس وأداء النائب بما يضمن خدمة الصالح العام وخلق التوازن بين الأدوار الوطنية والأدوار المحلية، وإصلاح أداء المجلس ونظامه الداخلي وآليات تشكل الكتل النيابية وعملها.
- 4- تطوير الأداء الحكومي ودور رئيس الوزراء ومجلس الوزراء: نيل ثقة المجلس النيابي والمحافظة عليها، ووضع معايير للعمل الحكومي المميز، وتبني نهج الشفافية والحاكمية الرشيدة.
- 5- دور الملكية الهاشمية: الحفاظ على دور الملك كقائد موحد، وإبقاء مؤسسة الجيش والمؤسسات العسكرية والأمنية والقضائية والمؤسسات الدينية محايدة ومستقلة ومهنية وغير ميسسة.

#### مراجعة الاستجابة الرسمية للأوراق النقاشية الملكية

تم رصد ثمانية محاور أساسية ذات صلة مباشرة بالتنمية السياسية والإصلاح السياسي في الأوراق النقاشية السبع التي صدرت ما بين عامي 2012 و2017، وهذه المحاور هي: توسيع النقاش العام، تنمية الثقافة السياسية، الحكومات البرلمانية، تنمية الحياة الحزبية ودور الملكية، إصلاح الحياة البرلمانية، تطوير الأداء الحكومي، المواطنة، والتمكين الديمقراطي. ولقد اشتملت هذه الأوراق على 39 توجيهاً رئيسياً في مجالات التنمية السياسية والإصلاح السياسي، لم يتم تنفيذ 21 توجيهاً رئيسياً منها، وهناك ثلاثة توجيهات غير واضحة، في ما تم تنفيذ 15 توجيهاً رئيسياً.

الجدول رقم (2)

الاستجابة الرسمية للأوراق النقاشية الملكية في مجال الإصلاح السياسي

المتنفيذ	التوجه المطلوب	المرجع	المجال الإستراتيجي
لم تُطرح أي خطة رسمية أو مبادرة مجتمعية لتوسيع النقاش العام. لم تُطرح أي مبادرة لتنمية المساءلة المجتمعية للنواب. لم يتطور أداء وسائل الإعلام. تراجع مستمر للحرية الإعلامية.	توسيع النقاش والحوارات العامة حول الأولويات من دون أي قيد و/أو محددات. تطوير آليات المساءلة المجتمعية للنواب. إدامة الحوار البناء والتواصل عبر وسائل الإعلام.	الورقة النقاشية الأولى 2012	توسيع النقاش العام حول الشؤون العامة
لم تُطرح أي خطة رسمية أو مبادرة مجتمعية لتنمية التوافق الوطني. استمرت الأدوات والأداء التقليدي في بناء الثقافة الجمعية.	تطوير قدرة المجتمع والفاعلين السياسيين على التوافق. تنمية إحساس وطني جمعي بالإنجاز. تنمية ثقافة العمل التطوعي.	الورقة النقاشية الأولى 2012	تطوير الثقافة السياسية
برنامج التمكين الديمقراطي / صندوق الملك عبدالله (2014-2017) لم تُطرح أي خطة أو مبادرة لتنمية الحوار وقبول الآخر، بل شهد الأردن نمو خطاب الكراهية منذ عام 2015.	تطوير الوعي السياسي والبحث عن الحقيقة بعيداً عن الإشاعات والانطباعات. تنمية ثقافة الحوار وقيم التعددية واحترام الرأي الآخر.	الورقة النقاشية الثالثة 2013	
تم البدء بتجربة وحيدة للمشاورة المسبقة مع مجلس النواب. ولم تتكرر التجربة.	تطوير آلية تشكيل الحكومات. اختيار رئيس الحكومة يتم بالتشاور مع ائتلاف الأغلبية من الكتل النيابية. التشاور مع جميع الكتل النيابية إذ لم يبرز ائتلاف أغلبية. رئيس الوزراء المكلف يقوم بالتشاور مع الكتل النيابية.	الورقة النقاشية الثالثة 2013	الحكومات البرلمانية
بقي الأداء النيابي يراوح مكانه ولم يتطور نحو تشكيل معارضة نيابية ذات تقاليد واضحة.	تطوير تقاليد برلمانية لحكومة الظل التي تمثل المعارضة النيابية تنافس الحكومة بشكل بناء عبر طرح البرامج والسياسات البديلة.	الورقة النقاشية الرابعة 2013	
لم يقدم رؤساء الوزراء المكلفون برامج عمل لأربع سنوات. لم يتم تطوير أداء جلسات الأسئلة والاستجواب.	إعداد رئيس الوزراء المكلف والحكومة لبرنامج عمل لمدة أربع سنوات. تنظيم جلسات الأسئلة والاستجواب في ما بين مجلس الأمة والحكومة على أسس جديدة.	الورقة النقاشية الخامسة 2014	



المجال الإستراتيجي	المرجع	التوجه المطلوب	التنفيذ
دور الملكية	الورقة النقاشية الثالثة 2013	الحفاظ على دور الملك كقائد موحد يجمع القيم وممثل للجميع. حماية المنظومة الوطنية للعدالة والنزاهة. نشر روح الثقة ودعم المبادرة والريادة والنجاح. إبقاء مؤسسة الجيش والأجهزة الأمنية والقضائية والمؤسسات الدينية مستقلة ومحيدة ومهنية.	التعديلات الدستورية لعام 2016.
تطوير أداء مجلس النواب	الورقة النقاشية الثالثة 2013	تطوير كتل برلمانية قوية وفاعلة وذات برامج واضحة ترتبط بالأولويات الوطنية. إعداد مدونة سلوك ملزمة للنواب. تطوير أسس أو معايير واضحة لتنظيم علاقة الحكومة بالنواب (علاقة تشاركية خالية من ضغط النواب على الحكومات لتحقيق مكاسب على أسس الوساطة والمحسوبية، وبعيدة عن استرضاء الحكومات للنواب).	تم إصدار النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 بقي أداء الكتل النيابية يراوح مكانه. تم إصدار مدونة السلوك النيابية لمجلس النواب لسنة 2015. لم يتم تطوير أسس أو معايير واضحة للعلاقة بين النواب والحكومة.
تنمية الحياة الحزبية	الورقة النقاشية الثالثة 2013	دعم بروز أحزاب فاعلة وقوية وقادرة على التعبير عن مصالح المجتمعات المحلية وأولوياتها.	تم إصدار قانون الأحزاب السياسية لسنة 2015. لم يراع القانون الجديد الشروط المطلوبة جميعها. ازدادت أعداد الأحزاب الصغيرة. ذهبت الأحزاب إلى المزيد من الانشقاقات. قانون الأحزاب خفّض عدد الأعضاء المؤسسين، ما أدى إلى ظهور المزيد من الأحزاب الصغيرة من دون قواعد.
تنمية الحياة الحزبية	الورقة النقاشية الثالثة 2013	التحول إلى عدد قليل من الأحزاب (تطوير عدد منطقي من الأحزاب ذات القواعد الممتدة على مستوى الوطن).	ازدادت أعداد الأحزاب الصغيرة. ذهبت الأحزاب إلى المزيد من الانشقاقات. قانون الأحزاب خفّض عدد الأعضاء المؤسسين، ما أدى إلى ظهور المزيد من الأحزاب الصغيرة من دون قواعد.
تنمية الحياة الحزبية	الورقة النقاشية الثالثة 2013	تطوير الإطار التشريعي للانتخاب بحيث يتيح إجراء الانتخابات من خلال تنافس حزبي مع الحفاظ على حق الأفراد المستقلين بالتنافس في الانتخابات.	لم ينص قانون الانتخاب على فتح المجال للتنافس على أساس حزبي.
تنمية الحياة الحزبية	الورقة النقاشية الرابعة 2014	دعم وتحفيز ظهور ائتلاف وتحالفات حزبية. دعوة الأحزاب إلى الاندماج وتبني برامج واضحة وشاملة.	لم تبرز أي خطة أو مبادرة رسمية أو مدنية لدعم اندماج أو ائتلاف الأحزاب.
المجال الإستراتيجي	المرجع	التوجه المطلوب	التنفيذ
تنمية الحياة الحزبية	الورقة النقاشية الخامسة 2014	تطوير الأنظمة الداخلية للأحزاب. تأهيل قيادات حزبية مؤهلة قادرة للوصول إلى مناصب حكومية.	لم تظهر أي جهود واضحة لتطوير الأنظمة الداخلية للأحزاب. لم تنفذ أي خطة رسمية أو مدنية لبناء قدرات القيادات الحزبية.



## تقرير حالة البلاد: التنمية السياسية

المجال الاستراتيجي	المرجع	التوجه المطلوب	التنفيذ
تطوير الأداء الحكومي لإنجاح النظام الديمقراطي	الورقة النقاشية الثانية 2013	تطوير عمل الجهاز الحكومي على أسس المهنية والحياد بعيداً عن التسييس.	لم يتم تطوير رؤية أو مدونة سلوك خاصة بعدم تسييس أعمال الحكومة.
	الورقة النقاشية الثالثة 2013	وضع معايير للعمل الحكومي المتميز. تبني نهج الشفافية والحاكمة الرشيدة وترجمته قولاً وعملاً.	لم تظهر أي رؤية أو خطة للانتقال إلى ثقافة التميز باستثناء جائزة التميز الحكومية. ما زال مشروع القانون المعدل لقانون ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات في أدرج اللجنة النيابية المعنية منذ أربع سنوات.
	الورقة النقاشية الرابعة 2013	تطوير قواعد الحكم المحلي بعد إنجاز قوانين الانتخابات البلدية واللامركزية.	تم سن أول قانون للامركزية 2015. أُجريت الانتخابات لأول مرة 2017. لم يتم ربط فكرة اللامركزية بمفهوم الديمقراطية باعتبارها اللبنة الأساسية للإصلاح السياسي.
المواطنة الفاعلة والتمكين الديمقراطي	الورقة النقاشية الرابعة 2014	دعم الرياديين الاجتماعيين وزيادة تأثيرهم في الشأن العام. زيادة وإثراء المنابر الديمقراطية وبرامج التدريب لدعم المواطنين ليصبحوا فاعلين ومنخرطين في الحياة العامة. دعم مشاريع تهدف إلى تعزيز المساءلة والشفافية. دعم المواهب والإبداعات المرتبطة بخدمة المجتمع.	أطلق صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية برنامج التمكين الديمقراطي 2014 وعاد وأوقفه عام 2017. اشتمل البرنامج على: نافذة التمكين الشبابي، محور الموهبة في خدمة المجتمع، محور التربية والتوعية المدنية، أندية الحوار والتطوع المدرسي، ومرصد مصداقية الإعلام الأردني). توقف البرنامج باستثناء "مرصد أكيد"
	الورقة النقاشية الرابعة 2014	تمكين المواطنين من الاطلاع بشكل موثوق على الأخبار والتأكد من صحة التقارير والمعلومات الواردة في وسائل الإعلام.	مرصد مصداقية الإعلام الأردني "أكيد".
	الورقة النقاشية السادسة 2016	تمكين الشباب سياسياً واقتصادياً وترسيخ مبادئ المواطنة لديهم.	لم تُنفذ أي خطة وطنية للتمكين السياسي للشباب. تم تخفيض سن الترشيح للانتخابات البلدية واللامركزية ليصبح 25 سنة.

### ت. حالة قانون الانتخاب

منذ عام 2013، شهد الأردن عمليتي انتخاب برلمائيتين، جرتا وفق قانوني انتخاب مختلفين. ويُعد إجراء الانتخابات واستمرار النقاش الوطني حول أفضل صيغة تشريعية للانتخاب إنجازاً بحد ذاته وسط حالة الفوضى والانفلات الأمني الذي تمر به المنطقة. فلقد شهد الأردن انتخابات المجلس السابع عشر 2013، وفق قانون الانتخاب لسنة 2012، والذي لم يلبّ الحد المطلوب من التوافق الوطني الذي حدث ضمن مخرجات لجنة الحوار الوطني؛ ولم

تأخذ الحكومة بإلغاء مبدأ الصوت الواحد، ونتيجة لهذا الإخفاق وتدني أداء المجلس الذي أفرزه القانون وفق أكثر من مؤشر، ذهبت الدولة إلى سن قانون جديد يلغي لأول مرة منذ عام 1993 مبدأ الصوت الواحد، ويعتمد مبدأ القائمة النسبية ما عُدَّ إنجازاً إصلاحياً مهماً على طريق الإصلاح السياسي.

ووفق قانون الانتخاب رقم (6) لسنة 2016، أُجريت انتخابات المجلس النيابي الثامن عشر 2016، ما حمل رسالة قوية بالالتزام بالدولة بمسار الإصلاح السياسي ورسالة أخرى للعالم، بالنظر إلى أن إجراء الانتخابات في أجواء الفوضى الإقليمية دليل عملي على نجاح المملكة في الحفاظ على أمنها واستقرارها. لقد أقر البرلمان القانون الذي تقدمت به حكومة عبد الله النسور بعد سلسلة واسعة من النقاشات، وبالمجمل عُدَّ القانون تقدماً إصلاحياً مهماً، وجاءت أبرز الإضافات التي قدمها القانون على النحو التالي:

1- إلغاء مبدأ الصوت الواحد واستبداله بنظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الدائرة؛ نظام القائمة النسبية هو أحد الأنظمة الانتخابية المصممة للتنافس الانتخابي بين الأحزاب أو القوائم الحزبية. وقد يعتمد النظام، القائمة النسبية المفتوحة أو القائمة النسبية المغلقة، والفارق بينهما أن نظام القائمة النسبية المفتوحة يسمح للناخب بأن يقترح مرة لصالح القائمة التي يختارها، ومرة أخرى لصالح أي عدد يريده الناخب من المرشحين من القائمة نفسها. وقد تسبَّب الاقتراع المفتوح لأي عدد من أعضاء القائمة في خلق حالة تنافسية بين أعضاء القائمة الواحدة.

2- تقليص عدد الدوائر الانتخابية من 45 إلى 23 دائرة، مع توسيع رقعتها الجغرافية والسكانية، وخفض عدد مقاعد مجلس النواب من 150 مقعداً إلى 130 مقعداً، ما ينسجم مع احتياجات خفض النفقات العامة، والحد من ظاهرة التضخم العددي لأعضاء مجلسي النواب والأعيان.

3- منح حق الاقتراع لمن أتم سبع عشرة سنة؛ الأمر الذي أضاف نحو 200 ألف ناخب جديد من الشباب.

ولقد واجه القانون انتقادات اتضح الكثير منها في مخرجات انتخابات المجلس الثامن عشر، أبرزها:

1- أفرز نظام القائمة النسبية المفتوحة حالة من التنافس بين أعضاء القائمة الواحدة وأحياناً انشقاقها بدلاً من أن يكرس التعاون بين أعضائها (أي أن الممارسة أوجدت تناقضات وخلافات داخل اللون السياسي الواحد).

2- لم ينص القانون على نسبة حسم لاستبعاد القوائم التي لا تحقق حداً أدنى من الأصوات،

- وهو ما قاد إلى تشتت الأصوات بين عدد كبير من القوائم.
- 3- تمسك القانون بأسلوب «أعلى البواقي» أو «الباقي الأعلى» لملء المقاعد التي يتعذر ملؤها بالأرقام الصحيحة غير الكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم، حيث جُربت هذه الطريقة في انتخابات 2013، وأثبتت أنها تحابي القوائم الضعيفة على حساب القوائم القوية بعدد أصواتها.
- 4- أبقى القانون على سن الترشح لعضوية مجلس النواب لمن أتم 30 سنة. وكان الأجدر خفض سن الترشح إلى 25 سنة (ما يحتاج إلى تعديل دستوري).
- 5- بما أن قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016 قد تبنى طريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز، فقد كنا بحاجة إلى أن يقترن ذلك بتبني نسبة حسم حتى تتوفر فرصة حصول مجموعة من الأحزاب أو القوائم على مقاعد عديدة تسمح لها بتشكيل كتل نيابية بعدد مناسب من النواب بدل تشتيت التمثيل بوجود كم كبير من الأحزاب بتمثيل رمزي. غير أن القانون لم يفعل ذلك أيضاً.
- 6- لم يوفر القانون منافذ للتمثيل الحزبي في المجلس النيابي.
- 7- وُجّه النقد إلى نظام توزيع مقاعد الدوائر الانتخابية؛ حيث افتقر إلى العدالة، لعدم تناسب عدد مقاعد الدوائر مقارنة بعدد سكان تلك الدوائر.
- 8- إن تقسيم المحافظات الكبيرة الثلاث؛ العاصمة، إربد، والزرقاء إلى دوائر فرعية، قد بدد فرصة وجود دوائر انتخابية لها حصة كبيرة من المقاعد النيابية تسمح للأحزاب السياسية بإمكانية الحصول على عدد أكبر من المقاعد، بخاصة في محافظة العاصمة ذات الخمس دوائر التي يبلغ عدد مقاعدها 28 مقعداً.

### ث. حالة الأحزاب السياسية

هناك قناعة أن حالة الأحزاب ما زالت تراوح مكانها رغم التعديلات المتعددة التي طالت قانون الأحزاب، وأن الأسباب والمعوقات التي تحول دون تنمية الحياة الحزبية ما زالت مستمرة أيضاً. كما إنه لم تتبلور إرادة سياسية واضحة لإحداث قطيعة مع مرحلة تجريم الأحزاب والعمل السري التي ما زالت تُسيطر على الثقافة المجتمعية، ما يحول دون أن يصبح العمل والانخراط الحزبي أحد محركات الحياة العامة وسط العامة والنخب والشباب.

لا توجد وثائق أو خطط رسمية تناولت تنمية الحياة الحزبية بشكل مباشر في الأردن في السنوات الأخيرة، فيما وردت دعوات عامة في إطار الحديث عن الإصلاح السياسي في عدد من

الوثائق، أما أبرز الوثائق الوطنية التي تناولت تنمية الأحزاب بشكل مباشر في السنوات الأخيرة، والتي تصنف ضمن الوثائق الاسترشادية رغم مكانتها المهمة في تاريخ التنمية السياسية، فهي وثيقة المبادئ الإصلاحية التي صدرت عن لجنة الحوار الوطني في عام 2011، والأوراق النقاشية الملكية التي صدرت خلال الفترة 2012-2017.

لقد تناولت وثيقة لجنة الحوار الوطني بشكل مباشر وواضح التنمية الحزبية، وجاء في رؤية اللجنة للخطوات المطلوبة لإحداث التنمية السياسية بندان يتعلقان بالأحزاب، هما:

- 1- ربط تمويل الأحزاب بقدرتها على توسيع قاعدة المشاركة.
- 2- تخصيص جانب من تمويل الأحزاب كأداة لتنمية المشاركة السياسية للشباب والنساء من خلال وضع مخصصات إضافية لكل حزب يستقطب المزيد من النساء والشباب في صفوفه وقياداته.

ولقد تصدت الوثيقة بشكل مباشر للإصلاحات المطلوبة على قانون الأحزاب، وتوافقت على وضع قانون جديد للأحزاب يهدف إلى ما يلي:

- 1- تبسيط إجراءات تسجيل الأحزاب، مع تأكيد التزامها الصارم، قانونياً وذاتياً، بالمرجعية الوطنية الخالصة.
  - 2- إزالة العقبات الإدارية التي تواجه عملها.
  - 3- توفير الدعم المالي لتمكينها من القيام بنشاطاتها ضمن أحكام القانون.
  - 4- تبسيط الإجراءات الرقابية على أنشطتها المالية من دون المساس بفاعلية هذه الرقابة.
  - 5- تسهيل قدرتها على الحصول على التمويل من قبل مؤيديها داخل الأردن، والتشديد على منع التمويل الخارجي بكل أشكاله.
  - 6- تمويل جزء من تكاليف حملاتها الانتخابية.
  - 7- تحديد صلاتها مع الجهات الرسمية وتبسيطها بما يضمن أقصى درجات الحرية لحركتها.
- أما الأوراق النقاشية الملكية، فقد دعا الملك في أربع أوراق نقاشية وبشكل واضح ومُفصل إلى تنمية الأحزاب السياسية وتطويرها باعتبارها الرافعة الحقيقية للتنمية السياسية، وعلى النحو التالي:

- 1- وضع تنمية الأحزاب السياسية كمتطلب أول من متطلبات التحول الديمقراطي، في الورقة النقاشية الثانية عام 2013، وذلك من خلال «حاجتنا إلى بروز أحزاب وطنية فاعلة وقادرة على التعبير عن مصالح وألويات وهموم المجتمعات المحلية ضمن برامج

وطنية قابلة للتطبيق. ولا شك أن هذه العملية تحتاج إلى وقت حتى تنضج. ومع وصول أحزاب سياسية تتنافس على مستوى وطني، ووفق برامج تمتد لأربع سنوات، إلى مجلس النواب، وحصولها على مزيد من المقاعد، وتشكيلها لكتل نيابية ذات قواعد صلبة، سيكون هناك قدرة أكبر على إشراك نواب كوزراء في الحكومة».

2- إن التحول إلى حكومات برلمانية يحتاج إلى تنمية الحياة الحزبية وتطويرها؛ ما يتطلب إصلاحات تقود إلى تطوير الحياة الحزبية وإيجاد أحزاب قوية تقوم على أسس برامجية وقادرة على استقطاب المواطنين، بوجود قيادة حزبية مؤهلة وكفؤة وقادرة على تحمل المسؤولية في حال وصولها إلى الحكومة البرلمانية.

3- تطوير عمل الكتل النيابية والانتقال إلى الكتل النيابية الحزبية.

4- توسيع قاعدة مشاركة وتنافس الأحزاب في الانتخابات التشريعية، وإشراك النواب في الحكومات على أسس حزبية.

5- تطوير الأحزاب بالحجم وبالامتداد الوطني، وتطوير برامجها، وتقديم رؤية وطنية شاملة، وتطوير نظمها الداخلية، وتأهيل قياداتها.

6- يقع على عاتق الأحزاب وفق ما جاء في الورقة النقاشية الرابعة عام 2014، مسؤولية الاندماج وصولاً إلى عدد منطقي من الأحزاب يمثل مختلف آراء الطيف السياسي.

أما على صعيد الوثائق الحكومية والرسمية، فقد شمل كتاب التكليف لحكومة الدكتور عبد الله النسور الثانية إشارة واضحة تدعو إلى «مواصلة جهود تنمية الحياة السياسية وتطوير التشريعات الناظمة لها والارتقاء بالعمل الحزبي والنيابي»، وتضمن كتاب الرد إشارة أخرى على التزام الحكومة بتنمية الحياة الحزبية. أما كتاب تكليف حكومة الدكتور هاني الملقي الأولى، فقد أورد إشارات مشابهة، في حين لم ترد أي إشارة في الرد الحكومي.

وهناك اتجاه يرى ضرورة الإقرار بفشل أشكال العمل السياسي والحزبي وتجاربه القائمة بتقسيماتها الثلاثة :

- الأحزاب التاريخية التي لم تتمكن ولا هي بقادرة على تجاوز أيديولوجياتها وتاريخها وأخطاء تجاربها، ولا يمكن أن تعيش فقط على موروث نضالاتها وإنجازاتها التي لا يمكن إنكارها.

- الأحزاب الوسطية لم تأت تعبيراً عن مصالح فئات اجتماعية واضحة، ولم تمتلك قاعدة فكرية، بل اعتقدت بأن شعار الأحزاب البرامجية يكفي لبناء أحزاب، ولم يتمكن معظمها من التفريق بين الولاء للنظام السياسي، وبين تبني مواقف وبرامج والدفاع عنها

أمام السياسات الحكومية التي لا تتوافق معها.

- الأحزاب والحركات الإسلامية كانت الأقرب والأقدر على بناء أدوات سياسية جديدة، إلا أن معظم كوادرها لم تتمكن من مغادرة المقولات الفكرية لخلفياتها الحزبية، ولم تؤسس لتوطين نهجها ضمن برامج وطنية خالصة. كما لم تغادر نزاعاتها وخلافاتها، وبقيت تعيش حالات التشكيك والانقسامات والطموحات الفردية.

### 1. تطوير قانون الأحزاب

عانت الحياة الحزبية من عدم استقرار التشريعات السياسية وعلى رأسها قانون الأحزاب، إلى جانب عدم الوصول إلى توافق وطني حول الإصلاحات المطلوبة. وعلى الرغم من الوصول إلى شبه توافق حول طبيعة الإصلاحات على قانون الأحزاب، كما جاء في وثيقة لجنة الحوار، إلا أن المطالب الإصلاحية قد أخذ ببعضها وأهمل بعضها الآخر.

أبرز التعديلات على قانون الأحزاب لسنة 2015:

- 1- إعادة تشكيل لجنة شؤون الأحزاب لترتبط بوزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بدلاً من وزارة الداخلية.
- 2- تخفيض عدد المؤسسين للحزب إلى 150 شخصاً.
- 3- إلغاء النسب المئوية المتعلقة بالمؤسسين من النساء ومن المحافظات، وإحالتها إلى نظام المساهمة في دعم الأحزاب كشرط لاستحقاق التمويل السنوي من الموازنة العامة.
- 4- تخفيض سن العضو المؤسس إلى ثماني عشرة سنة بدلاً من إحدى وعشرين.
- 5- النص على حل الأحزاب التي تتقاضى تمويلاً خارجياً أو التي تحاول زعزعة الوحدة الوطنية.
- 6- أصدرت الحكومة نظاماً جديداً لدعم الأحزاب، النظام رقم (53) لسنة 2016، وذلك بهدف تشجيع الأحزاب على الترشح للانتخابات النيابية وفتح فروع لها في المحافظات. ولقد سجل المركز الوطني لحقوق الإنسان في تقريره الثاني عشر لعام 2015، مجموعة من الثغرات التي طالب بمعالجتها لكي ينسجم القانون مع الدستور الأردني والمعايير الدولية، وأهمها:
  - البقاء على الألية نفسها بالنسبة لتأسيس الحزب وإجراءات تسجيله.
  - البقاء على شرط مرور مدة عشر سنوات على تجنس الشخص الذي يرغب في تأسيس حزب.

- تحديد عدد الأعضاء لتأسيس الحزب وتسجيله بما لا يقل عن 150 عضواً، وهو رقم مرتفع وفق المعايير الدولية.
- طول المدة التي يتضمنها القانون لعملية تسجيل الحزب.

الجدول رقم (3)

تطور أعداد الأحزاب المسجلة منذ عودة الحياة الحزبية

السنة	عدد الأحزاب
1993	26
2000	20
2006	36
2007	14
2012	23
2016	50
2017	47

ويعكس تراجع أعداد الأحزاب أو زيادتها، حالة التشريع النافذ، وتحديد شرط عدد المؤسسين، فعلى سبيل المثال، كان شرط عدد مؤسسي الحزب 50 عضواً في البداية، ثم ارتفع إلى 500 عضو، ثم هبط إلى 150 عضواً.

كذلك أصدرت الحكومة نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم (53) لسنة 2016 الجديد، والذي قرّر للمرة الأولى تخصيص مبلغ إضافي للحزب السياسي بما لا يزيد على 50 ألف دينار في السنة، وفق ضوابط منها: منح الحزب مبلغاً قيمته 2,000 دينار عن كل مقعد يفوز به في مجلس النواب باعتباره مرشحاً معلناً للحزب وبحد أعلى خمسة مقاعد في السنة التي تجري فيها الانتخابات، إضافة إلى 5,000 دينار عن كل مقر فرعي جديد للحزب بعد مقره الرئيسي ومقاره الفرعية الأربعة للانفاق على الفرع وإدارته. غير أن الحكومة أجرت تعديلاً على هذا النظام في شهر تموز 2016، بالنظام رقم (111) لسنة 2016، وأقر التعديل زيادة مبلغ الدعم المقرري في النظام الأصلي من ألفي دينار إلى خمسة آلاف عن كل مقعد يفوز به الحزب وبحد أعلى خمسة مقاعد.

## 2. حالة المشاركة الحزبية في مجلس النواب

في الأصل، تتنافس الأحزاب من أجل الوصول إلى البرلمان لكي تساهم في التأثير على السياسات العامة، وتكوين ائتلافات للوصول إلى الحكومات البرلمانية. لكن المشاركة النيابية الحزبية بقيت تراوح مكانها في البرلمانات الأردنية، ولم تصل على مدى سبعة برلمانات إلى ما وصلت إليه في المجلس النيابي الحادي عشر عام 1989، حينما استطاعت الأحزاب والقوى السياسية السيطرة على نحو 56% من مقاعد المجلس، بعد ذلك أخذت المشاركة النيابية الحزبية في التراجع وتحديداً في الدورات الانتخابية التي أعلنت فيها قوى سياسية وحزبية المقاطعة في الدورات الانتخابية الثلاث (1997، 2010، 2013).

ولعل الحدث الأبرز على صعيد المشاركة الحزبية في انتخابات المجلس الثامن عشر 2016، هو نهاية المقاطعة السياسية، وتحديداً بعد اتخاذ جماعة الإخوان المسلمين قراراً بالمشاركة في الانتخابات البرلمانية، حيث بلغ عدد الأحزاب التي انخرطت في المنافسة الانتخابية 42 حزباً سياسياً من أصل 50 حزباً مرخصاً، في حين بلغ عدد مرشحي الأحزاب والقوائم الحزبية أو المختلطة 253 مرشحاً، وهو عدد غير مسبوق للمرشحين على قوائم الأحزاب في تاريخ الانتخابات الأردنية.

إن المشاركة الحزبية في المجالس النيابية ما زالت تراوح مكانها، ولم تنم بشكل ملموس، ولم تعد إلى سنة الأساس لانطلاق الإصلاح السياسي في عام 1989، حيث أخذت هذه النسبة بالتراجع على مدى المجالس السبعة التالية، وبقيت معدلات المشاركة الحزبية تتراوح في حدود 20% من أعضاء المجلس.

الجدول رقم (4)  
التمثيل الحزبي في المجالس النيابية (1989-2016)

عدد نواب الأحزاب	عدد أعضاء مجلس النواب	المجلس النيابي
45	80	المجلس الحادي عشر (1989-1993)
29	80	المجلس الثاني عشر (1993-1997)
20	80	المجلس الثالث عشر (1997-2001)
24	110	المجلس الرابع عشر (2003-2007)
8	110	المجلس الخامس عشر (2007-2009)
29	120	المجلس السادس عشر (2010-2012)
33	150	المجلس السابع عشر (2013-2016)
22	130	المجلس الثامن عشر (2016-)



بلغت نسبة تمثيل الاحزاب في مجلس النواب الثامن عشر 17% بما يعادل 22 نائباً يمثلون 11 حزباً أكثرها تمثيلاً حزب جبهة العمل الإسلامي الذي حصل على 15 نائباً في التحالف الوطني للإصلاح.

### 3. الوضع الراهن للأحزاب السياسية

1- ما زال قانون الأحزاب لا يلبي متطلبات تنمية الحياة الحزبية رغم التعديلات المتكررة؛ بمعنى أن التعديلات المتكررة التي طالت القانون لم تسهم في جعل القانون أداة لتطوير الحياة الحزبية مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي لقانون الانتخاب.

2- عادت حالة الازدحام في أعداد الأحزاب السياسة مجدداً. فعلى الرغم من الدعوات الملكية المتكررة إلى المساعدة في ظهور ثلاثة أحزاب قوية وذات قواعد اجتماعية عريضة، إلا أن الأداء الرسمي ذهب في الاتجاه المغاير، ويفسر بعضهم جانباً من هذه الحالة بعدم الاستقرار التشريعي في ما يتعلق بعدد المؤسسين؛ حيث قلص قانون الأحزاب لسنة 2015 شرط عدد المؤسسين من 500 إلى 150 شخصاً.

3- ما زالت الأحزاب الأردنية تعاني من شيخوخة في القيادات والقواعد، ولم تحط باتجاه تجديد دماء قياداتها أو جذب الأجيال الجديدة من الشباب.

4- ضعف العمل الديمقراطي داخل معظم الأحزاب التي تطالب بالديمقراطية، إلى جانب ضعف نظمها الداخلية، وضعف نظم الحاكمية والشفافية فيها.

5- استمرار القيود التقليدية المباشرة وغير المباشرة التي تحول دون توسيع قاعدة الانخراط الحزبي، وتحديد وسط الشباب وفي مؤسساتهم التعليمية.

6- ضعف البرامج الحزبية وعدم توفر رؤية سياسية شاملة لدى معظم الأحزاب، وعدم توفر رؤية بديلة في السياسات العامة والاقتصاد والخدمات العامة وغيرها.

7- شهدت العديد من الأحزاب وخاصة أحزاب المعارضة انشقاقات وانقسامات داخلية متفاوتة الدرجة والحدة، ودائرة لا تنتهي من الصراعات والاتهامات بالخيانة والفساد بين أعضاء الحزب الواحد، ما أدى إلى ظهور تيارات معارضة داخل التيار التاريخي، مثلما حدث داخل الإخوان المسلمين وذراعهم السياسي حزب جبهة العمل الإسلامي، ما أدى إلى ظهور أحزاب جديدة انبثقت عن هذا التيار.

8- ضعف الحضور والتمثيل السياسي لمعظم الأحزاب، والذي يتمثل في ضعف المشاركة الانتخابية، وضعف التمثيل في البرلمان، وضعف قواعدها الشعبية.

9- بروز ظاهرة «الأيأس السياسي» لدى العديد من رموز العمل الحزبي التي شككت في نوايا الدولة وفي رغبتها في وجود حياة حزبية فاعلة. وعبر عن ذلك التيار الواسطي الذي يُصنف على أنه الأقرب للحكومات فقد صرح رئيس المجلس المركزي لحزب التيار الوطني، أحمد الحميدة إلى صحيفة الغد الأردنية بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٨، «أنه لا توجد هناك إرادة رسمية لتطوير التجربة الحزبية في الأردن»، وذهب إلى القول إن «مهمة الأحزاب (الأردنية) ديكورية، ولا يوجد لها احترام من جانب الدولة»، وهناك المثال الشهير لرئيس التيار الوطني ومؤسسه المهندس عبد الهادي المجالي الذي نعى تجربة هذا الحزب في عام 2017، ودعا إلى حله، وتساءل عمّن يتحمل مسؤولية تعطيل تنفيذ الأوراق الملكية النقاشية ويعيق الإصلاح.

10 - ظهور تيارات حزبية جديدة تعبر عن انشقاقات حزبية، وتعبر عن تمرد على المدارس الحزبية التاريخية، مثل حالة «زمزم»، وحالة حزب الشراكة والانقاذ، أو تيارات جديدة تجمع أكثر من طيف سياسي، مثل تيار التحالف المدني الذي ما زال حزباً تحت التأسيس.

## رابعاً: حالة المشاركة السياسية

### أ. حالة المشاركة الانتخابية البرلمانية

شهدت الانتخابات النيابية 2016 تراجعاً كبيراً في المشاركة الانتخابية، حيث اقتضرت نسبة الاقتراع في هذه الانتخابات على 37%، وهذا التراجع تجاوز نسب المشاركة المتدنية في الأصل التي اتسمت بها المجالس النيابية السابقة، وعلى الرغم من وجود علاقة بين طبيعة النظام الانتخابي ونسب المشاركة الانتخابية، إلا أنها تبقى علاقة محدودة، فالانتخابات الأخيرة شهدت تراجع نسب الاقتراع ليس فقط في المدن الكبرى بل وفي العديد من المحافظات، حيث تقف أسباب عديدة وراء ضعف المشاركة الانتخابية في الأردن بشكل عام وفي هذه الانتخابات بالتحديد، أبرزها ضعف المشاركة في المدن الكبيرة التي يغلب فيها كثافة السكّان الأردنيين من أصول فلسطينية، والذين يعتقدون أن نظام تقسيم الدوائر الانتخابية غير عادل وبالتالي لا يوفر فرصاً لتمثيلهم، في الوقت الذي يُلقى فيه انسداد الأفق السياسي في إيجاد حل للقضية الفلسطينية ظلّاله على أولويات المجتمع السياسي في الأردن ولقد أشاد تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي بزيادة المقاعد المخصصة للمدن الرئيسية ذات الثقل السكاني في عمان واربد والزرقاء بالمقارنة مع قانون 2013.

الجدول رقم (5)  
نسب المشاركة في الانتخابات النيابية (1989-2016)

المجلس النيابي	نسبة المشاركة (نسبة المقترعين إلى المسجلين)
المجلس الحادي عشر (1989)	53%
المجلس الثاني عشر (1993)	55%
المجلس الثالث عشر (1997)	55.7%
المجلس الرابع عشر (2003)	58.9%
المجلس الخامس عشر (2007)	57.4%
المجلس السادس عشر (2010)	52.4%
المجلس السابع عشر (2013)	56.7%
المجلس الثامن عشر (2016)	37%

إن فقدان الثقة بقدرة مجلس النواب على إحداث التغيير المطلوب، وتوالي تراجع مكانته المستمرة، يعدّ سبباً رئيسياً في تراجع المشاركة الانتخابية. وقد أشار تقرير مؤشر الثقة الصادر عن منتدى الإستراتيجيات الأردني، إلى استمرار تدني الثقة بمجلس النواب بواقع 21% وفي المرتبة قبل الأخيرة، بينما احتلت الأحزاب المرتبة الأخيرة بين المؤسسات الأردنية بنسبة 9.7%.

ولعب استمرار تراجع الأوضاع الاقتصادية الصعبة، وارتفاع مؤشرات الفقر والبطالة دوراً جعل المشاركة السياسية في إدراك فئات عريضة من المجتمع بلا جدوى، الأمر الذي يوضحه التراجع المستمر في مؤشر التنمية البشرية مقابل الزيادة المضطربة في السكان.

أما التطور الإيجابي في المشاركة النيابية، فيتمثل في وصول 20 مرشحة إلى مقاعد مجلس النواب، خمس منهن بالتنافس الحر و15 تنافسن على مقاعد الكوتا النسائية المقررة بموجب قانون الانتخاب. وبلغت نسبة النساء في مجلس النواب الثامن عشر 15.4%، وهي الأعلى في تاريخ الحياة النيابية الأردنية؛ إذ كانت نسبتهم في المجلس السابع عشر 12%، والسادس عشر 12.7%. وهناك خمس نائبات من أصل 20 وصلن إلى المجلس الجديد، هنّ نائبات سابقات.

#### ب. حالة المشاركة الانتخابية المحلية (اللامركزية والبلدية)

لم تصل المشاركة الانتخابية العامة في انتخابات اللامركزية التي جرت للمرة الأولى في عام 2017، والانتخابات البلدية التي جرت في اليوم نفسه وفق قانون البلديات الجديد رقم (41) لسنة 2015، إلى الحد الأدنى من التوقعات، حيث بلغت النسبة العامة للاقتراع على مستوى المملكة 31.7%، وفق أرقام الهيئة المستقلة للانتخاب. وسجلت محافظة عجلون

النسبة الأعلى وهي 62.8%، في حين سجلت العاصمة عمان النسبة الأقل وهي 16.1%. وسجلت المشاركة الحزبية في انتخابات اللامركزية والبلديات أرقاماً محدودة. وباستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي، فإن مشاركة الأحزاب الأخرى لا تكاد تذكر، حيث حصل تحالف الإصلاح الذي قاده جبهة العمل الإسلامي على 76 مقعداً من بينها 11 سيدة، وفاز التحالف برئاسة ثلاث بلديات من أصل ست بلديات تم الترشح لها، في مقدمتها بلدية الزرقاء الكبرى. كما فاز التحالف بـ 25 مقعداً في مجالس المحافظات من أصل 48 مقعداً تقدم لها. ومن بين أحزاب اليسار، تقدم حزب الشعب الديمقراطي (حشد) بـ 23 مرشحاً، فيما تقدم كل من حزب الوحدة الشعبية الديمقراطي والحزب الشيوعي بستة مرشحين.

### ت. المشاركة المجتمعية والشبابية

تبدو السمة البارزة للمشاركة المجتمعية في الشؤون العامة محدودة وشكلية، ولقد تأثرت سلبياً في ضوء تراجع حريات التعبير في السنوات الثلاث الأخيرة بفعل تأثير الظروف الإقليمية ونمو التطرف والحرب على الإرهاب؛ فقد سجلت مؤشرات حرية التعبير وحرية الصحافة وحرية الإنترنت تراجعاً واضحاً. وتراجع ترتيب الأردن في المؤشر العالمي لحرية الصحافة لعام 2017 والصادر عن منظمة «مراسلون بلا حدود» العالمية، إذ من بين 160 دولة في العالم، جاء الأردن بالمرتبة 138 بتراجع ثلاثة مراكز عن عام 2016. ووصفت هذه المنظمة حالة الأردن بـ «الصعبة». وتراجعت حرية الصحافة في المملكة درجتين، وصُنّف الأردن ضمن خانة البلدان «غير الحرة» بحسب مؤشر «فريدوم هاوس» لعام 2017. بينما واصلت حرية الإنترنت بالتراجع، وسجلت تراجعاً بمعدل نقطتين في عام 2017 عن العام السابق، بحسب مؤشر حرية الإنترنت، حيث أن حرية التعبير تعد ركناً أساسياً للمشاركة المجتمعية في أبعادها السياسية والتنموية ذات الصلة بتوسيع النقاش العام، وتوسيع الخيارات، وتعزيز النزاهة والشفافية.

وبحسب معلومات وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، شهدت السنوات الثلاث الأخيرة استقراراً في أعداد الجمعيات السياسية أو ذات الاختصاص المدني والحقوقية، حيث سُجّلت 17 جمعية جديدة في عام 2017. وفي عام 2016، سُجّلت 16 جمعية جديدة. وحلّت 15 جمعية في السنوات الأربع الأخيرة. ويوضح الجدول رقم (7) توزيع الجمعيات السياسية والمدنية والحقوقية في نهاية عام 2017، إذ يتركز معظم هذه الجمعيات في عمان بنسبة 65%، بينما تتراجع أعداد هذا النوع من الجمعيات في معظم المحافظات.

الجدول رقم (6)  
توزيع الجمعيات السياسية والحقوقية لعام 2017

اسم المحافظة	عدد الجمعيات المسجلة	عدد الجمعيات التي حُلَّت
العاصمة	105 جمعيات	11 جمعية
إربد	23 جمعية	جمعيتان
المفرق	5 جمعيات	جمعية واحدة
الطفيلة	جمعية واحدة	-
عجلون	5 جمعيات	-
مادبا	4 جمعيات	-
الزرقاء	10 جمعيات	جمعية واحدة
معان	-	-
العقبة	جمعية واحدة	-
جرش	3 جمعيات	-
الكرك	3 جمعيات	-
السلط	جمعية واحدة	-
المجموع	161 جمعية	15 جمعية

المصدر: وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، 2018.

وعلى الرغم من أن عدد الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة، يقدر بنحو 2.72 مليون، ويشكلون ما نسبته 28.5% من مجموع السكان، وبرغم الجهود التي بُذلت خلال السنوات الماضية من مختلف الجهات لاستقطاب الشباب وتفعيل دورهم في الحياة العامة، إلا أن حجم مشاركة الشباب في الحياة العامة، ما زال متدنياً ومحدوداً وغير فاعل، سواءً تلك المتعلقة بمشاركتهم الفعلية في صناعة القرارات التي تزيد من دورهم في تحقيق تطلعاتهم التنموية والمستقبلية الفعلية، أو في ما يتعلق بتحسين قدرتهم على إسماع أصواتهم بمختلف الوسائل.

لقد وفر قانون الانتخاب لسنة 2016 وقانون اللامركزية لسنة 2015، فرصة للشباب للمشاركة في صناعة القرار من خلال توسيع قاعدة المشاركة الانتخابية النيابية، وتوسيع فرص وصول الشباب إلى مجالس المحافظات المحلية، حيث خَفَضَ قانون الانتخاب سن المقترع إلى من أكمل 17 سنة، وخَفَضَ قانون اللامركزية سن الترشيح إلى 25 سنة، ما أتاح للشباب فرصة خوض التجربة في سن مبكرة، إلا أن نسبة المترشحين لمجالس المحافظات الذين تراوحت أعمارهم بين 25-34 كانت منخفضة، حيث بلغت 9% من إجمالي المترشحين لتلك المجالس، بينما وصلت نسبة الذين ترشحوا لموقع رئيس بلدية ضمن الفئة العمرية نفسها

3% فقط من إجمالي المترشحين، وتنطبق الحالة نفسها على الانتخابات النيابية، حيث يوجد ضعف في إقبال الشباب على المشاركة فيها، فقد بلغت نسبة الشباب الذين صوتوا في الانتخابات النيابية عام 2016 ضمن الفئة العمرية 25-30 سنة 31.8% فقط، وعلى الرغم من تخفيض سن الاقتراع في تلك الانتخابات إلا أن نسبة المشاركة في هذا العمر بلغت 24%. ولعل التحدي الأكبر المتعلق بالانتخابات النيابية هو موضوع التمثيل، حيث تشير تقديرات الهيئة المستقلة للانتخاب إلى أن 38.5% من السكان الذين بلغوا سن الاقتراع هم في سن الثلاثين أو أقل، ومع ذلك لا يتمتعون بأي تمثيل نيابي بسبب قانون الانتخاب الذي حدّد سن الترشح بثلاثين سنة.

أما مشاركة المرأة في الحياة العامة، فما زالت متواضعة على الرغم من العديد من التطورات الإيجابية التي شهدتها السنوات الأخيرة، وأهمها زيادة مشاركتها النيابية، إذ ما زال حجم مشاركتها ضعيف وغير فاعل، وبحسب المؤشرات الواردة في إستراتيجية المرأة الأردنية الصادرة عن اللجنة الوطنية لشؤون المرأة، تبلغ نسبة مشاركة المرأة في وظائف الفئة العليا في السلطة التنفيذية 8%، وفي الأحزاب السياسية 29.1%. وتبلغ نسبة تمثيل المرأة في مجالس النقابات 4.9%، وفي غرف الصناعة 8.5%، وفي غرفة التجارة 1.3%، وفي مجلس الأعيان الحالي 11.7%، وفي مجلس النواب الثامن عشر.

وعلى الرغم من أن قانون الاجتماعات العامة المعدل في آذار 2011، قد سمح للأردنيين بعقد الاجتماعات العامة والمظاهرات، فقد واصلت المنظمات وأماكن التجمهر طلب الحصول على إذن من وزارة الداخلية لتنظيم الاجتماعات والمناسبات العامة. وقد شهد عام 2017 عدم الموافقة أو إلغاء اجتماعات قبل عقدها بوقت قليل. ورصد المركز الوطني لحقوق الإنسان منع الجهات الرسمية تسع فعاليات خلال عام 2016 معظمها لأحزاب أو مؤسسات مجتمع مدني.

### ث. حالة الثقافة السياسية والتمكين السياسي

ترتبط الثقافة السياسية بالعديد من قضايا التنمية السياسية في الأردن. ومن خلال تقصي حالة الثقافة السياسية يمكن تفسير العديد من الظواهر السياسية، مثل أنماط المشاركة السياسية، وازدهار الولاء للمرجعيات الأولية مثل العشائرية والجهوية، وضعف الثقة بالعمل الحزبي والخوف منه، وضعف كل من الأداء النيابي، وحالة التكامل السياسي في عمل المؤسسات، وكفاءة الأداء العام.

هناك مظاهر وسمات بنوية للثقافة السياسية للمجتمع والنخب الأردنية، لعل أبرزها الجمع بين التحديث والتقليدية معاً، وقبول التنوع والتعددية. كما إن الثقافة السياسية للمجتمع الأردني نامية وغير جامدة، في حين شهدت سنوات العقدين الأخيرين المزيد من مظاهر الاختلالات في الثقافة السياسية، وتحديداً في أوساط النخب والشباب. وتبرز أهم اختلالات الثقافة السياسية الراهنة في التناقض الحاد بين الانتماء الوطني والولاءات الجهوية والمرجعيات التقليدية، وضعف الوعي بقيم المواطنة واختلالات المشاركة السياسية، وتنامي الشعور بالالاجدوى وعدم القدرة على تحقيق الذات، والشعور بالاغتراب والعزلة، ما يجعل الشباب يبحثون عن هوية جديدة، يجدونها في المرجعيات الأولية سواء المرجعيات القرابية والعشائرية، أو الجهوية والإقليمية أو الدينية.

أما في مجال التمكين الديمقراطي، فقد أطلق صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية في عام 2014 «برنامج التمكين الديمقراطي» الذي اشتمل على: نافذة التمكين الشبابي، محور الموهبة في خدمة المجتمع، محور التربية والتوعية المدنية، أندية الحوار، التطوع المدرسي، ومرصد مصداقية الإعلام الأردني. وهدف البرنامج إلى تزويد الشباب بالمهارات والمعارف اللازمة ليكونوا أفراداً فاعلين في الحياة الديمقراطية، وذلك من خلال تعزيز القيم المدنية لديهم، وتعزيز قيم المواطنة، ومهارات الحوار والقبول بالآخر، والتعددية، وتعزيز الموهبة، والعمل التطوعي. وقد وفر المشروع التدريب لـ 686 معلماً و100 ميسر. كما شمل البرنامج تدريب 56,582 طالباً وطالبة من مدارس المملكة، حيث نفذ الصندوق أنشطة في 2,421 مدرسة، ومُول 153 مبادرة شبابية فيما مُولت المؤسسات الشريكة نحو 200 مبادرة.

وفي مشروع الموهبة في خدمة المجتمع، وفر البرنامج تمويلاً للشباب المبدعين بقيمة 5,000 دينار، وللمؤسسات بقيمة تتراوح ما بين 5,000 إلى 40,000 دينار، حيث قدم المشروع الدعم لسبعة عشر مشروعاً.

وفي مشروع نافذة التمكين الشبابي، دعم البرنامج 241 مبادرة شبابية تهدف إلى تمكين الشباب في مجال تنمية ثقافة الحوار وحرية التعبير. كما دعم البرنامج معهد الإعلام الأردني في إنشاء مرصد مصداقية الإعلام الأردني عام 2014، بهدف نشر ثقافة التحقق من الأخبار، والحد من الإشاعات، وتحسين أداء الإعلام الأردني.

واستمر برنامج التمكين الديمقراطي، وحقّق حضوراً لافتاً، إلا أن البرنامج توقّف في عام 2017، باستثناء مرصد مصداقية الإعلام الأردني «أكيد» الذي يتمتع بالاستدامته من خلال معهد الإعلام الأردني.

### ج. حالة النقابات العمالية والمهنية

يوجد في الأردن 15 نقابة مهنية تعد الإطار التنظيمي المهني لنحو نصف مليون مهني أردني. كما يوجد الاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن الذي يضم 17 نقابة عمالية معترف بها، وهناك حوالي 50 نقابة أصحاب عمل مسجلة لدى وزارة العمل. ولم يشهد عام 2017 أي حراك نقابي إصلاحي واضح المعالم، بل استمرت حالة الصراعات والاستقطاب السياسي والفكري تسيطر على حالة النقابات. وعلى الرغم من أن وجود أدوار سياسية للنقابات يُعدّ أمراً على درجة كبيرة من الأهمية باعتبارها تمثل كتلة واسعة من الطبقة الوسطى، إلا أن النقابات شهدت في السنوات الأخيرة تراجعاً واضحاً بنسب المشاركة الانتخابية في معظم النقابات مع تراجع دورها وحضورها في الحياة العامة.

ويلاحظ أن نسب المشاركة الانتخابية في انتخابات فروع نقابة المهندسين كبرى النقابات المهنية، لم تزد على 35% في آخر سنتين، وتعزو بعض الاتجاهات تراجع نسب المشاركة إلى اتساع قاعدة النقابيين المستقلين غير المعنيين بالاستقطاب السياسي والفكري.

كما انعكست الظروف الاقتصادية الصعبة في البلاد على حالة النقابات ومنتسبيها، حيث ازداد حجم البطالة بين المهنيين في مختلف المجالات، في الوقت الذي لم تتقدم فيه النقابات بمقاربات مهمة في حماية المصالح المهنية لمنتسبيها.

لقد شهدت السنوات الأخيرة 2015-2017 ازدياد حدة حالة الاستقطاب الفكري والسياسي في أداء النقابات، ما انعكس على الأداء الانتخابي الذي وصل إلى حالات من العنف خرجت عن التقاليد الديمقراطية التاريخية للنقابات المهنية الأردنية، ما جعل نموذج الديمقراطية النقابية في خطر. لقد بقيت النقابات المهنية لعقود، تسد الفراغ الديمقراطي الذي لم تستطع الأحزاب والمؤسسات المدنية الأخرى ملأه سواء في فترة ما قبل بداية التحول الديمقراطي عام 1989 أو في ما بعد، حيث يبدو أن هذا الدور في تراجع مستمر.

كذلك تراجعت خلال السنوات الثلاث الأخيرة، فرص إصلاح الإطار النقابي العمالي وتحديد الاتحاد العام لنقابات العمال والنقابات المنضوية تحت لوائه، حيث استمرت بالعمل وفق نظام أساسي موحد مفروض على النقابات جميعها، ويركز الصلاحيات بين مجموعة صغيرة من الرؤساء.

ما زال هناك قطاع واسع من العاملين بأجر لا ينتمون إلى التنظيم النقابي، إما بسبب التشريعات العمالية لأسباب ترتبط بنظام التصنيف المهني الصادر عن وزير العمل والذي يحدد المهن المسموح لها تشكيل نقابات بسبع عشرة نقابة، ولم يجز زيادتها منذ عام 1976. وجاء قرار المحكمة الدستورية لعام 2013، والذي أجاز للموظفين في القطاع العام إنشاء



نقابات خاصة بهم، لينتهي الجدل والغموض اللذين صاحبا مطالب العديد من الفئات الوظيفية، خلال السنوات الأخيرة، بإنشاء تنظيمات نقابية، رغم أن إنشاء نقابة المعلمين يُعدّ عملياً سابقة كان من المفترض أن تزيل هذه الغشاوة.

### خلاصات عامة:

- 1- إن عملية التحول والانتقال السياسي التي يمر بها الأردن، عملية طويلة ومركبة ومعقدة، إذ ما زال الأردن يشهد منذ عام 1989 عملية طويلة من الانتقال السياسي. وعلى الرغم من أهمية هذه المرحلة في تطور أي تجربة في التنمية السياسية، إلا أن طولها بهذا الشكل يترك آثاراً سلبية عميقة ليس فقط على الثقافة والحياة السياسيتين بل تذهب آثار ذلك إلى العمق الاجتماعي.
- 2- إن النظام السياسي الأردني ما زال نظاماً نيابياً غير كامل، حيث أن الانتخابات النيابية لا تجري على أساس حزبي، بل على أسس عشائرية، أو عائلية، أو جغرافية، أو شخصية، ولا تُشكّل الحكومات من الأحزاب أو الكتل في مجلس النواب.
- 3- ما زالت العلاقة بين البرلمان والأحزاب ضعيفة وغير فعّالة. وما زالت العلاقة بين الحكومة والبرلمان أقرب ما تكون إلى العلاقات الزبونية والاسترضائية.
- 4- لم يوفق الأردن في السير قدماً في منهج التحول إلى الحكومات البرلمانية، حيث بدأت محاولة وحيدة لتغيير آلية تشكيل الحكومات من خلال توسيع المشاورات، إلا أن هذه المحاولة لم تُكرّر لاحقاً.
- 5- شهدت المشاركة السياسية تراجعاً واضحاً في السنوات الأخيرة، وباتت بعض مؤشراتنا مقلقة، ويلاحظ هذا التراجع في المشاركة الانتخابية في انتخابات المجلس الثامن عشر، وفي انتخابات البلديات، ومجالس اللامركزية، وفي انتخابات النقابات المهنية، وغيرها من أطر تمثيلية.
- 6- تعاني الحياة الحزبية من ضعف متعدد المصادر، وتعاني من الازدحام الناجم عن الكثرة. وساهم قانون الأحزاب لسنة 2015 في زيادة أعداد الأحزاب الصغيرة، حينما تم خفض عدد أعضاء الهيئة التأسيسية من 500 إلى 150 عضواً.
- 7- استمر تراجع الثقة في أداء مجلس النواب، مع استمرار ضعف الكتل النيابية رغم ما شهدته التشريعات، وبخاصة قانون الانتخاب والنظام الداخلي من إصلاحات.

8- شكلت الأوراق النقاشية الملكية وتحديداً تلك التي تناولت تطوير النظام الديمقراطي فرصة ثمينة لاستئناف الإصلاحات، إلا أن الاستجابة الرسمية لما جاء في هذه الأوراق بقيت محدودة، ولم تتجاوز نسبة الاستجابة للتوجهات الإصلاحية 38%، حيث طرحت الأوراق 39 توجهاً إصلاحياً أنجز منها 15 توجهاً.

## المطالب والتوصيات

### أ. قانون الانتخاب

- 1- بخفض عدد أعضاء مجلس النواب من 130 إلى 100 أو 80 نائباً.
- 2- تغيير طريقة حساب «أعلى البواقي» أو «الباقى الأعلى» لملء المقاعد التي يتعذر ملؤها بالأرقام الصحيحة غير الكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم، حيث أنها طريقة غير عادلة.
- 3- خفض سن الترشح لعضوية مجلس النواب إلى 25 سنة.
- 4- تضمين القانون صيغة تضمن التنافس على أساس حزبي للوصول إلى مقاعد المجلس، إلى جانب التنافس الفردي المستقل بهدف تنمية الأحزاب.
- 5- إن تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة (العاصمة، إربد، الزرقاء) إلى دوائر فرعية، قد بدأ 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.

### ب. إصلاح الحياة الحزبية

- 1- وضع إجراءات تشريعية وإدارية توفر بيئة ملائمة لظهور تيارات حزبية كبيرة، تحفز اندماج الأحزاب، وتقلل من عددها.
- 2- وضع خطة وطنية لتطوير الحياة الحزبية وتنميتها من خلال توفير برامج تدريب وبناء قدرات لقيادات الأحزاب، ومساعدة الأحزاب بتطوير أنظمتها الداخلية، وتحسين مستوى الحاكمية الرشيدة في ممارستها.
- 3- البدء بإطار تدريجي في دعم الانخراط الشبابي في العمل الحزبي من خلال تشجيع الأحزاب على إنشاء منظمات شبابية ذات طابع تنموي، تعزز العمل التطوعي، وتهيئ

### الشباب للعمل السياسي.

- 4- تطوير رؤية وطنية وخطة عملية لبناء التكامل السياسي بين الأحزاب والدولة، بحيث تقوم الأحزاب بوظائفها في إطار الدولة الأردنية، ووضع مؤشرات أداء لهذه المهمة التاريخية وربطها بالتمويل.
- 5- تطوير الإطار الإجرائي لتمويل الأحزاب وأن يكون متضمناً في القانون.
- 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.
- 7- وقف التعبئة الإعلامية ضد العمل الحزبي، والتي خلقت حالة من الإحجام عن المشاركة في الحياة السياسية، زادت من تأثيرات مراحل منع العمل الحزبي، ومن نتائج أخطاء تجارب الأحزاب، ومن عدم الثقة الشعبية في جدية العمل الحزبي.
- 8- وقف وضع العقبات أمام الانخراط في العمل الحزبي في الجامعات وفي صفوف العمال والوظيفة العامة في الجهاز المدني، والتي هي المصدر الرئيسي للمشاركة الشبابية في الحياة الحزبية.

### ت. النقابات العمالية والمهنية

- 1- إصلاح الإطار التشريعي للنقابات المهنية بالانتقال إلى نظام انتخابي بالقائمة النسبية.
- 2- تعديل الفصل الحادي عشر من قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦، وذلك بإلغاء جميع القيود التي تحد من حق الأفراد في تأسيس النقابات، لأن بعض مواد هذا الفصل تتعارض مع الدستور الأردني والمواثيق الدولية التي صادق عليها الأردن.
- 3- الإسراع في إصدار قانون لتنظيم العمل النقابي للموظفين العموميين، تجسيدا لقرار المحكمة الدستورية رقم (١) لسنة ٢٠١٣.
- 4- إن تطوير الدور المهني للنقابات ضرورة ملحة، ويحتاج إلى تبني النقابات رؤية إستراتيجية إصلاحية دقيقة وواضحة في هذا الشأن، وهذا الدور لا يتناقض مع دورها السياسي باعتباره تعبيراً عن مصالح منتسبيها الذين هم كتلة واسعة من المواطنين.
- 5- زيادة مشاركة النقابات المهنية في اللجان والهيئات العامة التي تعنى بالتنمية والتحديث، بما يساهم في تفعيل دورها في التنمية الوطنية.

- 6- إصلاح الإطار التشريعي للعمل النقابي العمالي بحيث يسمح بالتوسع في إنشاء النقابات العمالية بما يتفق مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق عليها الأردن.
- 7- الاعتراف بالنقابات المستقلة والجديدة، وتمكينها من ممارسة حقها في فتح مقرات لها وعقد اجتماعاتها وتمكينها من ممارسة المفاوضة الجماعية.
- 8- اتخاذ الإجراءات الملائمة لتوسيع الانخراط في عضوية النقابات العمالية حيث لا تتجاوز العضوية الحالية 100 ألف عامل من أصل مليون ونصف مليون عامل أردني.