دور مجلس النواب السابع عشر في

إصلاح قوانين العمل العام

إشراف:
مركز القدس للدراسات السياسية

كانون الأول/ ديسمبر، 2016
عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies
NDI NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS
USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE
www.jpm.jo مرصد البرلمان الأردني Jordanian Parliament Monitor

دور مجلس النواب السابع عشر في إصلاح قوانين العمل العام

جميع حقوق الملكية الفكرية محفوظة لمركز القدس للدراسات السياسية، ويُحظر طبع أو تصوير أو ترجمة أو إعادة تنفيذ الكتاب كاملاً أو مجزءاً أو تسجيله على أشرطة كاسيت أو إدخاله على الكمبيوتر أو برمجته على إسطوانات ضوئية إلا بموافقة المركز خطياً.

إعداد:

حسين أبورمّان

مدير وحدة الدراسات، مركز القدس

مركز القدس للدراسات السياسية

مكتب عمّان

7، شارع حيفا، جبل الحسين

ص. ب: 213566 عمّان 11121 الأردن

هاتف: 5633080 6 962 + فاكس: 5674868 6 962 +

البريد الإلكتروني: amman@alqudscenter.org

مكتب بيروت

سنتر مار روكز، شارع مار روكز – الحازمية، بيروت

ص. ب: 6684 – 113

هاتف: 76768962 1 961 +

البريد الإلكتروني: beirut@alqudscenter.org

الموقع الإلكتروني: www.alqudscenter.org

التصميم والإخراج الفني:

محمد مجاهد

تم إعداد هذا التقرير بتمويل من المعهد الديمقراطي الوطني والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ولا تعبّر الآراء الواردة فيه عن رأي المعهد الديمقراطي الوطني أو رأي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

المحتويات

مقدمة 7

قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 8

تثبيت الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري 9

اعتماد عدد أعضاء مجلس المحافظة وتقسيم الدوائر بنظام 11

عدم شمولية الانتخاب لأعضاء مجلس المحافظة 11

كوتا نسائية: 10% من المنتخبين وثُلث المعينين 12

الاكتفاء باطلاع مجلس المحافظة على كيفية تنفيذ البلديات لموازناتها ... 13

محدودية صلاحيات مجلس المحافظة 13

التمسك بحق مجلسي المحافظة والتنفيذي معالجة خلافاتهما 14

خفض سن الناخب لأعضاء مجلس المحافظة 15

تمرير نظام لكل ناخب صوتان في الدوائر متعددة المقاعد 15

قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015 17

عدم شمولية الانتخاب لمجلس أمانة عمان الكبرى 17

استثناء سلطة منطقة العقبة وإقليم البترا 18

قيود واسعة على استقلالية المجالس البلدية 18

خفض سن الناخب في الانتخابات البلدية 19

عدم تسبيب قرار الوزير برفض اقتراض المجلس 20

ضمانات لاقتطاع وتحويل الأموال المخصصة للبلديات 20

وضع سقف لإنفاق البلديات على رواتب الموظفين 21

قانون الانتخاب رقم 6 لسنة 2016 23

خفض سن الناخب لأعضاء مجلس النواب 23

حرمان الأردنيين في الخارج من حق الاقتراع 24

منح الموظفين المدنيين في الجيش والأمن حق الانتخاب 25

تمكين العاملين في العملية الانتخابية من الاقتراع 25

تقسيم الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد النيابية بنظام 26

الإبقاء على حال الكوتا النسائية: مقعد لكل محافظة ودائرة بدو 27

اعتماد نظام القائمة المفتوحة على مستوى الدائرة 27

شطب القائمة الوطنية على مستوى المملكة 28

إلغاء الكوتا المفتوحة للمسيحيين والشركس والشيشان 29

الإبقاء على دوائر البادية كدوائر مغلقة ديمغرافياً 29

التمسك بنظام الباقي الأعلى بدون نسبة حسم 30

قانون الأحزاب رقم 39 لسنة 2015 32

مرونة أكبر في التعامل مع مشاريع الأحزاب 33

السماح بقبول التبرعات من الأشخاص المعنويين 34

إلغاء الموافقة المسبقة على تعديل النظام الأساسي 35

الحزب المستوفي لشروط التأسيس يعدّ مسجلاً وإن لم يصدر قرار بتسجيله 35

القانون اعتمد تعريفاً قاصراً للحزب السياسي 35

فك ارتباط ترخيص الحزب بعدد الأعضاء المؤسسين 36

عدم مراعاة البيئة غير الودية تجاه الأحزاب السياسية 36

عدم النص على معايير تمويل الأحزاب في القانون 37

قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010.....39

الملاحق.....43

الملحق (1): نتائج الحوار الوطني حول مشروع كل من قانوني اللامركزية والبلديات لسنة 2015 43

الملحق (2): العماوي يستعرض نتائج الحوار الوطني حول مشروع قانون الانتخاب.....53

الملحق (3): إعلان مبادئ صادر عن الأحزاب السياسية الأردنية بشأن إصلاح قانوني الانتخاب والأحزاب 56

مقدمة

لقد أتيح لمجلس النواب السابع عشر فرصة نادرة في أن يعُرض عليه حزمة من أهم قوانين العمل العام والإصلاح السياسي لإقرارها، وفي مقدمتها قوانين الانتخاب واللامركزية والبلديات والأحزاب والعمل. وسنحاول في هذا التقرير الوقوف على مدى مساهمة مجلس النواب في تطوير هذه التشريعات وتعزيز مضامينها الإصلاحية.

وبرغم أن خُطب العرش في افتتاح الدورات المتعاقبة للمجلس السابع عشر، قد أشارت إلى التطوير المنشود، إلى أن خطبة العرش في افتتاح الدورة الأخيرة[1] للمجلس السابع عشر، قد أفاضت في تحديد ما هو مطلوب، فقد أكّد الملك الالتزام «بخيار الإصلاح الشامل»، وقال إن قانوني البلديات واللامركزية يشكلان ركيزة أساسية لتوسيع صلاحيات الإدارة المحلية في المحافظات، وتعميق مشاركة المواطنين، وتمكينهم من المساهمة في تحديد أولوياتهم، ووضع تصور مستقبلي لمسار التنمية في مناطقهم، وتوزيع مكتسباتها بشكل أكثر عدالة وفاعلية».

وأضاف الملك بأن «قانون الأحزاب سيسهم في توفير البيئة المناسبة والمحفزة للحياة الحزبية وتشجيع المشاركة فيها، بناء على برامج وطنية هادفة»، وقال «إننا نتطلع أيضاً إلى إنجاز قانون انتخاب نوعي ينقلنا إلى مرحلة متقدمة في مسيرتنا الديمقراطية، يحقق عدالة أكثر في التمثيل، ويعمل على توسيع المشاركة في الحياة

(1) افتتحت الدورة الأخيرة (العادية الثالثة) بتاريخ 2015/11/15.

السياسية، ويرتقي بنوعية العمل البرلماني، لتحقيق رؤيتنا في تشكيل الحكومات البرلمانية». أما قانون العمل فقد ورد في خطبة العرش إلى أعضاء مجلس الأمة في افتتاح الدورة الأولى[2]، حيث أشار الملك إلى مجموعة من التشريعات التي قال إننا نحتاج منكم التعاون في إنجازها، وذكر من بينها قانون العمل.

وتستند القراءة النقدية لهذه التشريعات الجديدة، بالإضافة إلى الدور الإصلاحي المطلوب من مجلس النواب إزاءها، إلى مخرجات الحوارات الوطنية التي أدارتها بفاعلية اللجان الدائمة المعنية في مجلس النواب؛ اللجنة القانونية واللجنة الإدارية ولجنة العمل سواء كلجان منفردة أو كلجان مشتركة، بالإضافة إلى إعلان مبادىء صادر عن الأحزاب السياسية الأردنية. ونتناول فيما يلي حصيلة هذه القراءة النقدية لدور مجلس النواب في إصلاح قوانين العمل العام المشار إليها ضمن التسلسل التالي: قانون اللامركزية، قانون البلديات، قانون الانتخاب، قانون الأحزاب، وقانون العمل.

قانون اللامركزية[3] رقم 49 لسنة 2015

كشفت المراجعة لدور مجلس النواب في إصلاح قانون اللامركزية عن أن الدور الإيجابي للمجلس قد تمثل في تثبيت الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري لمجلس المحافظة، وتخفيض سن الناخب، والتمسك بحق مجلسي المحافظة والتنفيذي بمعالجة خلافاتهما، والاكتفاء باطلاع مجلس المحافظة على

(2) افتتحت الدورة الأولى (غير العادية) بتاريخ 2013/2/10.

(3) نشر قانون اللامركزية رقم 49 لسنة 2015 الذي يتكون من 47 مادة في الجريدة الرسمية، العدد 5375، تاريخ 2015/12/31.

كيفية تنفيذ البلديات لموازناتها، في حين أخفق المجلس في عدد من الجوانب، أبرزها: الموافقة على عدم شمول الانتخاب لأعضاء مجلس المحافظة، والموافقة على صلاحيات محدودة لمجلس المحافظة، وترك الحكومة تُحدد عدد أعضاء مجلس المحافظة وتقسيم الدوائر بنظام، والتراجع عن إقرار الكوتا النسائية حتى تم إقرارها بالجلسة المشتركة مع الأعيان. واعتماد طريقة تصويت (صوتان لكل ناخب في الدوائر متعددة المقاعد) تنتمي إلى عالم الصوت الواحد بعيداً عن مكتسبات نظام القوائم النسبية.

تثبيت الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري

كشفت أحكام مشروع قانون اللامركزية الذي أحالته الحكومة إلى مجلس النواب بتاريخ 2015/3/8، أن مجالس المحافظات التي تُشكّل جوهر القانون بصفتها الجهة المستهدفة بأسبابه الموجبة من حيث التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية، وزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي وتنفيذه، وتطبيق اللامركزية الإدارية على مستوى المحافظات، لم تُعرّف سوى بعبارة المجالس المشكلة بمقتضى أحكام هذا القانون، دون أن تتمتع بأي صفة خاصة، وهذا يضعها في سلّم أدنى بكثير من البلدية التي ينص قانونها على أنها مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي وإداري.

غير أن مجلس النواب قد أجرى تعديلاً على الفقرة (6/أ) من مشروع القانون التي كانت تنص على أنه «يكون لكل محافظة مجلس يسمى (مجلس المحافظة)»، فأضاف إليها عبارة «يتألف من عدد من الأعضاء ويتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مادي وإداري». وتُعد هذه إضافةً نوعيةً، لأنها أعادت الاعتبار لمجلس المحافظة باعتباره «برلمان المحافظة». ومما شجع مجلس النواب الذهاب في هذا الاتجاه، وجود قرار تفسيري للمحكمة الدستورية أجاز للمشرع منح الشخصية

الاعتبارية للمجالس البلدية، والمجالس المحلية بمعناها الواسع، أي على مستوى المحافظة أو الإقليم، سنداً للمادة (121) من الدستور. في المقابل، اتخذ مجلس الأعيان قراراً[4] بعدم تمرير المقترح النيابي، وتمسك بموقفه في الجلسة التشريعية المشتركة مع النواب، ما حال دون توفر ثلثي أعضاء مجلس الأمة لإقراره، لكن الملك أعاد القانون إلى مجلس الأمة، لافتاً إلى وجوب الأخذ بتفسير المحكمة الدستورية الذي اعترف لمجالس المحافظات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهو ما دفع مجلس الأمة لإقرار هذه الصيغة.

ويذكر أن عدداً من النواب كان قد دفع في القراءة الأولى لمشروع القانون بعدم دستوريته سنداً للمادتين (120) و(121) من الدستور، فقرر المجلس بتاريخ 2015/3/15، الطلب من المحكمة الدستورية تفسير المقصود بعبارة «ومنهاج إدارتها» في المادة (120) من الدستور، وما إذا كانت تعني أنه يجوز تنظيم الإدارة الحكومية والمحلية بقانون أو نظام، وتفسير عبارة «المجالس المحلية» في المادة (121) من الدستور، وعمّا إذا كانت تعني المجالس البلدية والقروية، وهل يمتد ذلك إلى أي مجلس محلي غير المجالس البلدية والقروية المنصوص عليها في هذه المادة والتي يتم تنظيمها بقوانين[5].

---

(4) دافع مجلس الأعيان عن مبرراته بعدم الموافقة على صيغة الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري بأن مجلس المحافظة «موكول إليه العديد من المهام والصلاحيات المحددة بموجب أحكام هذا القانون والمتعلقة بالتنسيق والمتابعة بين مهام المجلس ومهام المحافظ لتنفيذ السياسات العامة للدولة في المحافظة واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ قرارات المجلس ورفعها إلى الجهات ذات الاختصاص، وإن الشخصية المعنوية لا تثبت لأشخاص وإنما لمؤسسات وفقاً لأحكام القانون.

(5) تنص المادة (121) من الدستور على أن «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفاقاً لقوانين خاصة». وتنص المادة (120) من الدستور على أن التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك.

وجاء في القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم 1 لسنة 2015، الصادر بتاريخ 2015/5/18، أن «السلطة التشريعية لا تمتلك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في المادة (120) من الدستور ذات الصلة بشؤون الإدارة الحكومية». وأن عبارة «المجالس المحلية» الواردة في المادة (121) من الدستور، يتوجب أن لا تفسر تفسيراً ضيقاً لتنحصر بالمجالس البلدية والقروية فقط، بل يجوز أن يمتد نطاقها لتشمل أية وحدات أو مجالس محلية أخرى إذا اتجهت نية المشرع إلى منح هذه الوحدات أو المجالس التي يكون الانتخاب جزءاً من تشكيل مجالس إدارتها، الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ما دامت تخضع لرقابة الإدارة المركزية ضمن إطار الوصاية الإدارية.

اعتماد عدد أعضاء مجلس المحافظة وتقسيم الدوائر بنظام

أحال مشروع قانون اللامركزية تحديد عدد أعضاء مجلس المحافظة المنتخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لها في كل محافظة إلى نظام يصدر لهذه الغاية، وهذا ما أكد عليه مجلس النواب في قراره بهذا الخصوص، رغم وجود أصوات نيابية عديدة طالبت بوجود ملحق بالقانون يبين عدد أعضاء المجلس وتوزيع الدوائر الانتخابية في المحافظة والمقاعد المخصصة لها، فضلاً عن أن أحد توصيات الحوار الوطني الذي أدارته اللجنة المشتركة الإدارية والقانونية قد تبنت مطلب أن يكون تقسيم الدوائر وتوزيع المقاعد ضمن قانون، وشدّدت على وضوح المعايير التي يستند إليها ذلك.

عدم شمولية الانتخاب لأعضاء مجلس المحافظة

برغم أن الأسباب الموجبة لمشروع قانون اللامركزية التي وضعتها الحكومة تنص على «التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة»، فإن مشروع

القانون قد منح مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية الحق في تعيين ما لا يزيد عن 25% من أعضاء مجلس المحافظة المنتخبين، أعضاء في المجلس. وواجهت هذه الفقرة معارضة واسعة في أوساط الرأي العام وفي داخل مجلس النواب، واقترحت اللجنة المشتركة الإدارية والقانونية في مجلس النواب، ربما كحل وسط، أن يكون 15% من المعينين بنسبة 25% من ممثلي القطاعات النسائية والأحزاب والنقابات وغرف الصناعة والتجارة، لكنها وافقت، تحت ضغط النواب، على شطب الفقرة الخاصة بالتعيين كاملة، بما يكرس وجود مجالس محافظات منتخبة بكامل عضويتها، ووافق مجلس النواب على ذلك. غير أن المجلس عاد في ختام مناقشاته لمشروع القانون لفتح هذه المادة للتصويت، وأقر صيغة التعيين بنسبة 25% كما جاءت من الحكومة وتمسك بها.

في المقابل، أدخل مجلس الأعيان تعديلاً على هذه النسبة بخفضها إلى 15%، وفي الوقت نفسه تخصيص الـ 10% التي تم شطبها ككوتا للمرأة. وحسم مجلس الأمة الخلاف بين النواب والأعيان بهذا الخصوص، بإقرار التعيين بنسبة 15% فقط.

كوتا نسائية : 10% من المنتخبين وثُلث المعينين

لم يتضمن مشروع القانون تخصيص أية نسبة من مقاعد مجلس المحافظة للمرأة، برغم استقرار توجه الدولة الأردنية نحو النص على تخصيص مقاعد للمرأة في المجالس المنتخبة، وهذا ما عكسته الحكومة نفسها في مشروع قانون البلديات الذي خصص، مثل قانون البلديات السابق، ما لا يقل عن 25% من أعضاء المجالس البلدية المنتخبين، للنساء، عضوات في تلك المجالس. ولقد أقرّ مجلس النواب اقتراحاً بتخصيص 15% من عضوية مجالس المحافظات للنساء باقتراح من نائبات وموافقة رئيس اللجنة المشتركة الإدارية والقانونية، ثم تراجع عنه في ختام مناقشات القانون. لكن مجلس الأعيان تمسك بصيغة الكوتا للمرأة

بنسبة 10%، وكذلك بتخصيص ثلث مقاعد المعينين في مجلس المحافظة للنساء. ووافق مجلس الأمة على صيغة مجلس الأعيان حينما التئم للبت في المواد المختلف حولها بين مجلسي النواب والأعيان.

الاكتفاء باطلاع مجلس المحافظة على كيفية تنفيذ البلديات لموازناتها

تضمن مشروع قانون اللامركزية ضمن البنود الخاصة بصلاحيات مجلس المحافظة، بنداً (8/أ/3) ينص على «مراقبة تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة». وقد اقترحت اللجنة المشتركة الإدارية والقانونية تعديلاً على هذا البند، بالاستعاضة عن كلمة «مراقبة» بعبارة «الاطلاع على كيفية»، فأصبح نص البند هو «الاطلاع على كيفية تنفيذ الموازنات السنوية لجميع بلديات المحافظة». وقد أيد المجلس هذا التعديل، ورحّب به باعتبار أنه أنهى التداخل في صلاحيات هيئتين كل منهما منتخبة، إذ لا يجوز أن تراقب واحدة تنفيذ موازنة الأخرى، في الوقت الذي تناط به عملية المراقبة لتنفيذ الموازنة بديوان المحاسبة.

محدودية صلاحيات مجلس المحافظة

إن الصلاحيات التي أوكلها قانون اللامركزية لمجلس المحافظة تعد صلاحيات منقوصة في اتجاهين رئيسيين؛ أولاً، في اتجاه العلاقة مع المحافظ والمجلس التنفيذي المكون من عدد من الحكام الإداريين ومديري الدوائر والأجهزة الحكومية. وثانياً فيما يخص مدى الصلاحيات الممنوحة إليها في جانب صناعة القرار التنموي.

فلئن أعطى القانون، المحافظ والمجلس التنفيذي، مكانة الحكومة المحلية، وأعطى مجلس المحافظة مكانة المجلس التشريعي، فإن تفعيل العلاقة بين الجهتين وعدم

تغول المجلس التنفيذي على عمل مجلس المحافظة كان يتطلب منح الأخير صلاحية استجواب المحافظ أو أي من أعضاء المجلس التنفيذي، وسحب الثقة منهم.

ذلك أن رقابة المجلس المحلي على أداء المجلس التنفيذي ستكون شكلية إن لم يكن لدى مجلس المحافظة صلاحية كهذه. وقد دعمت عدة أصوات نيابية هذا التوجه، غير أن المجلس لم يأخذ به. وفيما يخص الدور التنموي لمجلس المحافظة، فإنه يتمثل بإقرار ما يحيله إليه المجلس التنفيذي، من مشاريع تنموية واستثمارية، وكذلك الأمر فيما يخص موازنة المحافظة ضمن السقوف التي تحددها دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية. وللمجلس حق اقتراح إنشاء مشاريع استثمارية والقيام بمشاريع مشتركة مع المحافظات الأخرى، غير أن هذا يتوقف على مدى تبني المجلس التنفيذي لهذه المشاريع.

التمسك بحق مجلسي المحافظة والتنفيذي معالجة خلافاتهما

نص مشروع قانون اللامركزية في الفقرة (أ) من المادة (11) على أنه إذا نشأ خلاف بين مجلس المحافظة والمجلس التنفيذي حول أي من المسائل المتعلقة بالمحافظة، يجوز لوزير الداخلية بناء على تنسيب من المحافظ إحالة هذا الخلاف إلى رئيس الوزراء للفصل فيه، ويكون قراره ملزماً. وفي حال عدم اتخاذ المجلس قراراً أو تعذر اتخاذ القرار في أي من الأمور التي تقع ضمن اختصاصه، فلمجلس الوزراء البت فيها.

لقد احتلت هذه الفقرة حيزاً واسعاً من النقاش لأنها توكل حسم الخلاف بين المجلسين للحكومة المركزية، وهو ما شأنه التقليل من درجة استقلالية مجلس المحافظة المنتخب لصالح المجلس التنفيذي المُعين الذي يرأسه المحافظ. لذلك اجتهدت اللجنة المشتركة الإدارية والقانونية باقتراح بديل عن الصيغة الحكومية،

تمثل بإحالة الخلاف إلى لجنة تكون برئاسة الوزير وعضوية كل من ديوان المحاسبة ونقيبي المحامين والمهندسين وأحد أعضاء مجلس المحافظة، غير أن هذه الصيغة لم تجد الدعم، إذ اعتبرت غير سليمة تشريعياً بسبب النص على تشكيل هيئة من خارج الإطار المعني بموضوع الخلاف، وطوّر المجلس اقتراحاً تقدم به عدة أعضاء باتجاه أن «يحال ذلك الخلاف إلى لجنة مشتركة من المجلسين برئاسة رئيس مجلس المحافظة، وتتكون من عدد متساوٍ من الأعضاء من كلا المجلسين». واشتملت هذه الصيغة على بنود إضافية تحدد آلية دعوة رئيس مجلس المحافظة لعقد اجتماعات هذه اللجنة واتخاذ قرارها الملزم.

خفض سن الناخب لأعضاء مجلس المحافظة

قرّر مجلس النواب أن يكون الناخب قد أكمل 18 سنة شمسية من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، لأن الهيئة ستعمل على أن يكون عمر الناخب الأقرب إلى 18 سنة. ويشكل هذا خطوة صغيرة إلى الأمام مقارنة مع الصيغة التي جاءت في مشروع القانون، ونصّت على تحديد سن الناخب بأن يكون قد أكمل 18 سنة من عمره في اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الانتخاب، ما يعني أن عمر الناخب إذا ما أجريت الانتخابات في شهر تموز، سيكون 18 سنة وسبعة أشهر.

تمرير نظام لكل ناخب صوتان في الدوائر متعددة المقاعد

استقر رأي مجلس النواب، بداية، على أن يكون لكل ناخب صوتان على الأكثر في انتخابات مجالس المحافظات دون النظر إلى عدد مقاعد كل دائرة في المحافظة، ويكون بذلك قد أيد الصيغة التي جاء بها مشروع قانون اللامركزية بهذا

الخصوص، هذا علماً أن اللجنة المشتركة قد أدخلت تعديلاً على هذه الصيغة، نصّ على أن يكون للناخب عدد من الأصوات مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة للدائرة. وتشبه هذه الصيغة النظام الانتخابي الذي كان معتمداً في انتخابات مجلس النواب العام 1989، والذي يطلق عليه تسمية «القائمة الحرة»، إلا أن المجلس لم يدعم مقترح لجنته المشتركة، وانحاز للصيغة التي اقترحتها الحكومة. لكن مجلس النواب عاد وأيد الصيغة الأكثر دقة التي اقترحها مجلس الأعيان، وهي «يكون لكل ناخب صوتان إذا كان في الدائرة أكثر من مقعد واحد»، وهذه الصيغة أنهت الالتباس حول ما إذا كان من حق الناخب أن يختار اثنين من المرشحين في الدائرة التي خُصص لها مقعد واحد فقط.

التوصيات:

1. شمول جميع أعضاء مجلس المحافظة بعملية الانتخاب، بحيث تكون المجالس منتخبة بكامل عضويتها، مع تخصيص كوتا للمرأة بنسبة 20% من إجمالي عضوية المجلس.
2. تطوير صلاحيات مجلس المحافظة باتجاه أن يكون من حق أعضائه توجيه الأسئلة لرئيس وأعضاء المجلس التنفيذي، واستجوابهم، والتوصية للحكومة بإنهاء عضويتهم في المجلس، والتي يمارسونها بصفتهم الوظيفية.
3. خفض سن الناخب لانتخابات مجالس المحافظات بأن يكون قد بلغ 18سنة في التاريخ الذي يحدده مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، بدل أن يكون قد أكمل 18 سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين، أسوة بالصيغة التي اعتمدها المشرّع في قانون الانتخاب.

تعديل نظام الانتخاب لمجلس المحافظات بحيث يتم اعتماد القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظات الصغيرة والمتوسطة وفي دوائر مماثلة لدوائر مجلس النواب في المحافظات الثلاث الكبيرة. وذلك من باب التناغم مع قانون الانتخاب لمجلس النواب، على أن توزع القائمة، المترشحين فيها على الدوائر الفرعية التي تختار المنافسة فيها بحيث لا يتجاوز عددهم عدد المقاعد المخصصة لتلك الدوائر.

قانون البلديات[6] رقم 41 لسنة 2015

اقتصرت أبرز التعديلات التي أدخلها مجلس النواب على مشروع قانون البلديات على خفض سن الناخب، والنص على ضمانات لاقتطاع وتحويل الأموال المخصصة للبلديات، ووضع سقف إنفاق البلديات على رواتب الموظفين. بينما مرّر المجلس عدداً من الأحكام ذات المضمون السلبي وغير الديمقراطي، في مقدمتها عدم شمولية الانتخاب لمجلس أمانة عمّان الكبرى، واستثناء كل من العقبة ووادي موسى من تشكيل بلدية لها، والإبقاء على قيود واسعة على استقلالية المجالس البلدية.

عدم شمولية الانتخاب لمجلس أمانة عمان الكبرى

برغم أن أمانة عمان الكبرى تُعامل، قانونياً، على أنها بلدية مثل غيرها من البلديات،إلا أن هناك عدداً من أحكام القانون تتعامل معها على نحو مختلف، لا سيما فيما يخص انتخاب مجلس الأمانة والأمين. فقد وافق مجلس النواب على ما

(6) نُشر هذا القانون الذي يتألف من 77 مادة في الجريدة الرسمية، العدد رقم 5363، تاريخ 2015/10/18.

جاء في مشروع القانون بهذا الخصوص، حيث أوكل القانون لمجلس الوزراء تحديد عدد أعضاء مجلس الأمانة على أن يُنتخب 75% منهم انتخاباً مباشراً، ويعين مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية ما لا يزيد على 25% من عدد أعضائه. أما التطور الإيجابي فهو ما جاء في مشروع القانون ووافق عليه مجلس النواب بخصوص تقسيم أمانة عمان الكبرى إلى مجالس محلية يحددها مجلس الوزراء ويحدد عدد الأعضاء في كل منها على أن لا يقل عن خمسة أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس المحلي الذي يكون هو العضو الذي يحصل على أعلى الأصوات. هذا فيما كان القانون السابق لسنة 2011، يقسم مجلس الأمانة بين ثلثين بالانتخاب وثلث بالتعيين، ويقسم الأمانة إلى دوائر انتخابية.

استثناء سلطة منطقة العقبة وإقليم البترا

وافق مجلس النواب على استثناء سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وسلطة إقليم البترا التنموي السياحي، من أحكام قانون البلديات وفق الصيغة التي جاءت في مشروع القانون المقدم من الحكومة. وهذا يكرّس عدداً من الاستثناءات لحق المواطنين في انتخاب سائر ممثليهم على قدم المساواة. وليس واضحاً إلى متى سيستمر هذا الوضع على هذا المنوال، وما إذا كانت هناك صيغ تدرجية يمكن الأخذ بها وصولاً إلى إعادة حق هذه المناطق في انتخاب كامل ممثليها.

قيود واسعة على استقلالية المجالس البلدية

اشتمل مشروع قانون البلديات على كم كبير جداً من الأحكام التي تجعل البلدية هيئة تابعة لوزير الشؤون البلدية وتأتمر بأمره، ولم يذهب مجلس النواب في الاتجاه الذي يحمي استقلالية البلدية إلا في حالات محدودة جداً برغم وجود اقتراحات

من النواب في هذا الاتجاه. ففي الفقرة (7/ج) الخاصة بحق رئيس المجلس البلدي تفويض أي من صلاحياته لنائبه أو لأي عضو في المجلس أو للمدير التنفيذي، فإن هذا مشروط بأن يكون التفويض خطياً ومحدداً ومقترناً بقرار المجلس، غير أن هذه الفقرة لم تكن تكتفي في مشروع القانون بذلك بل تشترط أيضاً موافقة الوزير، فعدّل النواب هذا الشرط إلى الاكتفاء بإعلام الوزير بذلك، بينما وافق مجلس النواب على أن يكون تعيين المدير التنفيذي بقرار من الوزير برغم مقترحات العديد من النواب شطب هذا الشرط. ومع أن تدخل الوزير يستهدف نظرياً عدم خروج المجلس البلدي عن صلاحياته وتجاوز موازنته، إلا أن هناك مبالغة بهذا الأمر تصل حد اشتراط القانون موافقة الوزير على أي مشاركة له في مؤتمر خارج المملكة (البند 7/أ/3).

خفض سن الناخب في الانتخابات البلدية

حدّد مشروع قانون البلديات سن الناخب بـ 18 سنة في اليوم الأول من السنة التي يجري فيها الانتخاب. وإذا افترضنا أن الانتخابات ستجري في شهر تموز، فإن الحد الأدنى لعمر الناخب بموجب مشروع القانون سيكون حوالي 18 سنة وسبعة أشهر، بينما اشترط القانون بحسب قرار مجلس النواب أن يكون الناخب قد أكمل 18 سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، وبما أنه من المتوقع أن يقرر مجلس المفوضين تحديد التاريخ الذي يكمل فيه الناخب 18 سنة، إما يوم الانتخاب، أو قبله بعدة أشهر، فإنه سيكون في كلتا الحالتين خفض لسن الناخب، أما الصيغة الأمثل فهي التي تبناها مجلس النواب في قانون الانتخاب، وتم فيها الاستعاضة عن عبارة «أكمل 18 سنة» بعبارة «بلغ 18 سنة»، والفرق بين الصيغتين هو 12 شهراً.

عدم تسبيب قرار الوزير برفض اقتراض المجلس

نصت الفقرة (17/أ) على حق المجلس البلدي بالاقتراض شريطة موافقة وزير الشؤون البلدية. وكانت اللجنة المشتركة الإدارية والقانونية، قد اقترحت شطب بقية الفقرة التي جاءت فيها موافقة الوزير: «على الجهة المقرضة والغاية التي سينفق من أجلها ومقدار الفائدة وكيفية السداد وأي شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على هذا القرض». وخالف مجلس النواب قرار لجنته المشتركة من أجل العودة للنص المقترح من الحكومة، لكن أحداً لم يتوقف أمام حقيقة أن الوزير هنا مطلق الصلاحية بالرفض أو القبول، وليس هناك ما يلزمه بتسبيب قراره، وخضوع هذا القرار للمساءلة.

ضمانات لاقتطاع وتحويل الأموال المخصصة للبلديات

أدخل مجلس النواب تعديلات على المواد (20 إلى 23) تلتقي عند هدف تحسين موارد البلديات وضمان تحويل الأموال المخصصة لها دون مماطلة أو تسويف. فقد كانت الفقرة (20/أ) تنص على فرض رسوم بنسبة 8% من قيمة المشتقات النفطية المستوردة أو المنتجة في الأردن لتوزيعها على البلديات ومجالس الخدمات المشتركة، واستعيض عن هذه النسبة التي كان يُخشى بأن تتحول إلى ذريعة لزيادة الضريبة على المشتقات النفطية، بوضع نسبة 50% على الرسوم المستوفاة على المشتقات النفطية، وأوضح وزير الشؤون البلدية أن النسبة الأخيرة لا يقل مردودها عن نسبة الـ 8% بل تزيد عنها، وكلما زادت أسعار المشتقات النفطية زاد هذا المردود. من جهة أخرى، أقر مجلس النواب الاستعاضة عن تعبير «فرض رسوم»، و«تخصيص» بتعبير «يُقتطع ويُحول (أو تُحول)» في المواد (20، 21، 22). كذلك، تم إضافة فقرة في المادة (23) تنص على أن الواردات التي تجبيها الحكومة لمنفعة البلديات ويتعين

أن تقيد كأمانة لدى وزارة المالية، يجب أن «تحول في نهاية كل شهر إلى بنك تنمية المدن والقرى» حتى لا تكون عرضة للاستخدام من قبل وزارة المالية.

وضع سقف لإنفاق البلديات على رواتب الموظفين

وافق مجلس النواب على أن لا تتجاوز رواتب الموظفين وعلاواتهم ما نسبته 50% من حجم الموازنة السنوية للبلدية، وتصبح هذه النسبة 40% من حجم الموازنات بعد خمس سنوات من نفاذ قانون البلديات، ويقدر مجلس الوزراء مقدار هذه النسبة بعد مرور تلك المدة. وأشاد كثير من النواب بهذه المادة باعتبارها من المواد الإصلاحية في القانون. فيما بيّن وزير الشؤون البلدية، أن هناك تقدماً قد تحقق على هذا الصعيد خلال السنوات الأخيرة، حيث هبط متوسط نسبة الرواتب في موازنات البلديات من 77- 78% العام 2013، إلى 58% العام 2014، ثم إلى 54% العام 2015. وقد أضاف مجلس النواب فقرة على مشروع القانون، حدّدت أن البلديات المعنية بعدم تجاوز رواتب الموظفين في موازناتها نسبة 50%، هي البلديات التي تزيد فيها نسبة رواتب الموظفين وعلاواتهم عن هذه النسبة، حتى لا يكون ذلك مبرراً للبلديات التي تقل هذه النسبة عندها عن 50% لرفعها إلى 50%.

التوصيات:

1. إعادة النظر بوضع أمانة عمّان الكبرى، بحيث يتم في المرحلة القادمة تحويل كل واحد من المجالس المحلية إلى بلدية كاملة، يمثلها رئيسها في مجلس أمانة عمّان الكبرى، تمهيداً لإلغاء التعيين بشكل كامل في مجلس الأمانة في خطوة لاحقة. وتنظيم العلاقة ما بين مجلس الأمانة والبلديات الأعضاء في الأمانة بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

2. شمول كل من العقبة ووادي موسى بقانون البلديات بحيث يتشكل في كل منهما بلدية كاملة، وتحويل كل من سلطة إقليم العقبة الاقتصادية الخاصة وسلطة إقليم البترا التنموي السياحي إلى مديرية تابعة لوزارة السياحة والآثار.

3. تعزيز استقلالية البلديات ارتباطاً بوضعها القانوني كمؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية وذات استقلال مالي وإداري، بتقليص تدخل وزارة الشؤون البلدية في شؤون المجالس البلدية، وذلك بسن نظام أساسي للبلديات يكفل لها العمل وفق معايير الحاكمية الرشيدة، وتشكيل محكمة خاصة بالبلديات للبت بالدعاوى التي تُرفع ضد المجالس البلدية من قبل الوزارة أو أعضاء المجالس أنفسهم أو المواطنين.

4. خفض سن الناخب في الانتخابات البلدية بحيث يتم الاستعاضة عن عبارة «لكل أردني أكمل 18 سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب (الفقرة 39/أ)، بعبارة «لكل أردني بلغ 18 سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، وذلك أسوة بالمنحى الذي تم اعتماده بشأن سن الناخب في قانون الانتخاب لمجلس النواب.

5. خفض سن المترشح للانتخابات البلدية على الأقل بالنص على أن يكون قد بلغ 25 سنة من عمره في يوم الاقتراع، بدل «أن يكون قد أكمل 25 سنة شمسية من عمره في اليوم الذي حدد لتقديم طلبات الترشيح» (البند 40/أ/1).

6. تعديل الفقرة (17/أ) للنص على وجوب أن يسبب الوزير قراره بعدم الموافقة على اقتراض المجلس البلدي، بحيث يكون من حق المجلس البلدي الطعن بقرار الوزير لدى جهة يحددها القانون، ولتكن «محكمة البلديات»، من أجل ضمان التوازن بين سلطة الوزير واستقلالية البلدية.

قانون الانتخاب[7] رقم 6 لسنة 2016

إن إسهام مجلس النواب في تطوير وإصلاح قانون الانتخاب الجديد يكاد يقتصر على تمرير مشروع القانون كما جاء من الحكومة، دون العودة به إلى الخلف. بهذا فإن أبرز وأهم مخرجات الحوار الوطني حول مشروع قانون الانتخاب لم يأخذ بها مجلس النواب، ولم تجد طريقها إلى القانون الجديد، أما الإضافات الإيجابية التي تُحسب للمجلس، فهي محدودة فعلاً، وتتمثل في خفض سن الناخب، وإنقاذ محافظتي البلقاء والكرك من التقسيم إلى دوائر أصغر، وشمول المنتسبين المدنيين للجيش والأجهزة الأمنية بحق الانتخاب، وتمكين العاملين في العملية الانتخابية من الاقتراع. وفي المقابل، فإن مجلس النواب وافق على شطب القائمة الوطنية على مستوى المملكة، وتمسك بنظام الباقي الأعلى بدون نسبة حسم، وحرم الأردنيين في الخارج من حق الاقتراع، وأبقى على الكوتا النسائية بمعدل مقعد لكل محافظة بدل المقترح: مقعد لكل دائرة، وأبقى على دوائر البادية كدوائر مغلقة ديمغرافياً، وألغى الكوتا «المفتوحة» للمسيحيين وللشركس والشيشان.

خفض سن الناخب لأعضاء مجلس النواب

حدد مشروع قانون الانتخاب أن لكل أردني بلغ 18 سنة من عمره في اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي ستجري فيها الانتخابات الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب. وبموجب التعديل الذي أدخله مجلس النواب على مشروع القانون، فإن السن الأدنى للانتخاب هو بلوغ الناخب 18 سنة قبل 90 يوماً من

(7) نُشر هذا القانون الذي يتألف من 66 مادة في الجريدة الرسمية، العدد رقم 5386، تاريخ 2016/3/15.

تاريخ الاقتراع. بهذا يكون مجلس النواب قد خفّض سن الناخب بمقدار ثلاثة أشهر على الأقل، ويزداد مقدار التخفيض كلما أجريت الانتخابات بعيداً عن بداية العام. وبإجراء انتخابات 2016 يوم 20 أيلول، يكون مقدار التخفيض حوالي ستة أشهر. وهذا من شأنه زيادة أعداد الناخبين الشباب.

حرمان الأردنيين في الخارج من حق الاقتراع

تجاهل مشروع قانون الانتخاب وكذلك مجلس النواب حق المواطنين الأردنيين في الخارج بممارسة حقهم الدستوري في المشاركة في الانتخابات دون أي مبررات مقبولة. ومن المعروف أن الدول تعالج هذا الجانب في العملية الانتخابية من خلال إجراء ترتيبات الاقتراع لمواطنيها الناخبين في سفاراتها المنتشرة في العالم، وهذا ما تمارسه دول عربية مجاورة للأردن مثل مصر والعراق، حيث يشارك رعاياها المقيمون في الأردن في انتخابات بلادهم. وأكد مدير دائرة الأحوال المدنية والجوازات مروان قطيشات في مقابلة مع وكالة الأنباء الأردنية (بترا)[8] أن «هناك ما يزيد على 800 ألف مواطن يعملون خارج المملكة، إضافة لعشرات الآلاف ممن يغادرون المملكة لأسباب عدة منها الدراسة في الجامعات»، وأضاف بأن «هذه الفئة تقع ضمن دائرة ممن هم مسجلون في سجلات الناخبين ويحق لهم الاقتراع إلا أن قانون الانتخاب لا يوفر الآليات في تمكينهم من قيامهم بواجبهم الوطني في حال وجودهم خارج المملكة، وبالتالي فإن ما يقارب المليون ناخب لن يتسنى لهم المشاركة في الانتخابات». وأعرب قطيشات عن أمله بأن يتم «إيجاد آليات تمكنهم من الاقتراع في الانتخابات في السنوات المقبلة».

---

(8) وكالة الأنباء الأردنية (بترا)، تاريخ 2016/7/31.

منح الموظفين المدنيين في الجيش والأمن حق الانتخاب

وافق مجلس النواب على منح المنتسبين المدنيين للقوات المسلحة وأجهزة الأمن الحق في الانتخاب. فقد نص مشروع قانون الانتخاب على أنه «يوقف استعمال حق الانتخاب لمنتسبي القوات المسلحة والمخابرات العامة والأمن العام وقوات الدرك والدفاع المدني في أثناء وجودهم في الخدمة»، لكن مجلس النواب أدخل تعديلاً مهماً على هذه الفقرة تم بموجبه عدم شمول «المستخدم المدني» بالاستثناء الذي يستهدف أفراد الجيش[9] والأمن. وقد جاء في تصريح لرئيس مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب د. خالد الكلالدة يوم 2016/8/24، نشره موقع الهيئة الإلكتروني،أنه قد «تم إدراج 5308 ناخبين وناخبات من المنتسبين المدنيين من القوات المسلحة والأجهزة الأمنية على الجداول النهائية للناخبين وتوزيعهم على دوائرهم الانتخابية تطبيقاً لأحكام المادة (3)، فقرة (ب) من قانون الانتخاب».

تمكين العاملين في العملية الانتخابية من الاقتراع

أضاف مجلس النواب لمشروع قانون الانتخاب حكماً يتطلب من الهيئة المستقلة للانتخاب اتخاذ التدابير اللازمة لضمان ممارسة العاملين في العملية الانتخابية حقهم في الاقتراع وفق تعليمات تصدر لهذه الغاية (الفقرة 28/ب)، وبحسب المعطيات المتوفرة لدى الهيئة، فإن عدد هؤلاء الإجمالي يبلغ نحو 60 ألف شخص. وصرح الناطق الإعلامي باسم الهيئة المستقلة للانتخاب جهاد المومني بأن مجلس المفوضين قد قرر أن يصوت العاملون مع الهيئة في الانتخابات كل في مركز الاقتراع

(9) اشتمل تعديل هذه الفقرة (3/ب) على إضافة عبارة «/الجيش العربي» بعد عبارة القوات المسلحة، وإضافة كلمة «الفعلية» بعد كلمة «الخدمة».

الذي يعمل فيه، وفي يوم الاقتراع نفسه. وذكر المومني أن عدد االمشرفين على العملية الانتخابية السابقة يُقدر بـ 43 إلى 48 ألف موظف لم يكن متاح لهم التصويت.

تقسيم الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد النيابية بنظام

رغم المطالبة النيابية والشعبية الواسعة بأن يتضمن قانون الانتخاب ملحقاً خاصاً بتقسيم الدوائر الانتخابية، وتوزيع المقاعد المخصصة لها، كما في قانون الانتخاب السابق لسنة 2012، إلا أن مجلس النواب لم يتمسك بهذا المطلب، ووافق على اقتراح لجنته القانونية بأن يتضمن القانون تقسيماً مقترحاً للدوائر الانتخابية (المادة 8)، وترك حرية توزيع المقاعد للحكومة. أما صيغة تقسيم الدوائر، فقد كفلت أن تكون كل واحدة من أصغر تسع محافظات في المملكة، وكذلك كل واحدة من دوائر البدو الثلاث، دائرة انتخابية واحدة، وهذا يشمل محافظتي البلقاء والكرك التي لكل واحدة منهما 10 مقاعد حسب نظام الانتخاب السابق، وفي المقابل تقسيم أكبر ثلاث محافظات؛ العاصمة وإربد والزرقاء، إلى أكثر من دائرة (العاصمة: 5 دوائر، إربد: 4 دوائر، والزرقاء: دائرتان).

إن المكسب من هذه «الصفقة» هي إنقاذ محافظتي البلقاء والكرك من التقسيم إلى دوائر أصغر. أما الخسارة فتتمثل بموافقة مجلس النواب على تقسيم المحافظات الثلاث الكبرى إلى دوائر فرعية، وهذا حرم نظام الانتخاب من أن يعوض ولو جزئياً الخسارة الكبيرة بإلغاء القوائم الوطنية على مستوى المملكة التي تضمنها القانون السابق. لأن نتائج نظام القائمة النسبية المفتوحة تكون إيجابية أكثر كلما كان عدد المقاعد المخصصة للدائرة أكبر.

الإبقاء على حال الكوتا النسائية : مقعد لكل محافظة ودائرة بدو

اعتمد مجلس النواب الصيغة نفسها التي جاءت في مشروع القانون بخصوص الكوتا النسائية، وهي تخصيص مقعد واحد لكل واحدة من المحافظات ودوائر البدو الثلاث (المادة 8) بغض النظر عن حقيقة التباين الشاسع بين الدوائر في عدد السكان أو الناخبين. إن هذا التخصيص لمقاعد المرأة يُلحق غُبناً بحقوق المرأة في المحافظات الثلاث الكبيرة، ولذا كان من الإنصاف توسيع دائرة التمثيل النسائي على الأقل بتخصيص مقعد لكل دائرة انتخابية بدل مقعد لكل محافظة ما دام أنه قد تم تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة إلى دوائر فرعية، الأمر الذي كان من شأنه رفع مقاعد المرأة من 15 إلى 23 مقعداً، آخذين بالاعتبار أن العدد الإجمالي لمقاعد مجلس النواب، يشتمل على سبع مقاعد إضافية قياساً بالتوزيع السابق لمقاعد الدوائر المحلية كان يمكن توظيفها لهذا الغرض، لكنه تم توزيع ستة منها لتحسين تمثيل عدد من الدوائر المغبونة في حجم تمثيلها في هذه المحافظات الثلاث تحديداً.

اعتماد نظام القائمة المفتوحة على مستوى الدائرة

لقد شكل اعتماد الحكومة ومجلس النواب لنظام القائمة النسبية المفتوحة كنظام بديل للصوت الواحد (بغض النظر عن عدد المقاعد المخصصة للدائرة)، خطوة إصلاحية مهمة للإمام، لكنها منقوصة بسبب طريقة احتساب الفوز، وغياب نسبة حسم، وشطب القائمة الوطنية النسبية المفتوحة على مستوى المملكة. وإذا نظرنا لنظام القائمة النسبية المفتوحة من حيث المبدأ فهي صيغة جيدة لأنها تعطي الناخب الحق في أن يرتب الأسماء المترشحة في القائمة حسب أفضلياته، وهذا يعظّم قيمة الصوت الانتخابي التي لا تقتصر على التفضيل فقط بين القوائم كما هي الحال في

القائمة النسبية المغلقة التي كانت في انتخابات 2013 مسرحاً لتغول المال السياسي من خلال التحكم بترتيب المترشحين حسب ما ترتأيه القائمة. ومع ذلك ينبغي الاعتراف أن الأحزاب السياسية تفضل بشكل عام القائمة النسبية المغلقة لأنها توفر فرصاً أفضل للفوز للقيادات الحزبية التي تختار عادة المواقع الأولى في قوائم الأحزاب المترشحة، وكذلك في حالة ائتلاف حزبين أو أكثر، حيث يتم توزيع الأسماء المتفق عليها في القائمة حسب المواقع التي تقررها الأحزاب المؤتلفة.

شطب القائمة الوطنية على مستوى المملكة

لقد خصص قانون الانتخاب (السابق) لسنة 2012 الذي طبق في انتخابات 2013،قائمة وطنية نسبية على مستوى المملكة من 27 مقعداً، وكانت تلك أول تجربة للقائمة النسبية المغلقة تطبق في الأردن، واقترنت بطريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز، وتضمنت تلك التجربة مجموعة من مظاهر الضعف والخلل، لكن النخب تطلعت إلى تطوير تلك التجربة سواء بزيادة عدد المقاعد المخصصة لها أو الاستعاضة عن طريقة الباقي الأعلى بطريقة أكثر عدالة، وإقرار نسبة حسم (عتبة تمثيل) بما يعزز فرص القوائم القوية في الحصول على تمثيل نيابي أكبر، تعزيزاً للتوجه الملكي نحو الحكومات البرلمانية. غير أن مشروع القانون جاء خلواً من القائمة الوطنية، ومجلس النواب أقر، من جهته، القانون دون تعديل على هذا الصعيد رغم أن الحوار الوطني الذي أدارته اللجنة القانونية في مجلس النواب قد أوصت بالحفاظ على القوائم الوطنية، كما أن القوائم الوطنية تشكل أحد أبرز مطالب الأحزاب الخاصة بتطوير قانون الانتخاب، ومع كل ذلك، فقد تجاهل مجلس النواب هذه المعطيات، وأبقى على نظام الانتخاب كما اعتمدته الحكومة.

إلغاء الكوتا المفتوحة للمسيحيين والشركس والشيشان

اشتمل مشروع قانون الانتخاب الذي تقدمت به الحكومة على تطوير مهم يتعلق بالتعامل مع كوتات المسيحيين والشركس والشيشان باعتبارها تمثل الحد الأدنى من عدد المقاعد المخصصة لها في المحافظات نفسها، مع الاحتفاظ لهذه الفئات بحق التنافس على جميع المقاعد الأخرى، لكن مجلس النواب قرر عدم الموافقة على ذلك، والإبقاء على هذه الكوتات كما كانت عليه في القوانين السابقة. إن أهمية هذا التوجه الذي اقترحته الحكومة لا يكمن في إعطاء هذه الفئات الفرصة لإحراز مقاعد إضافية في مجلس النواب، بل يكمن في، أولاً، إعطاء الحق للفئات المشمولة بهذه الكوتات في المنافسة المفتوحة على سائر المقاعد، بحيث لا تحرم الكوتا هذه الفئة من المواطنين من حقهم في الترشح في أي دائرة يرغبون، وثانياً، توفير مؤشر للحكم على مدى الحاجة للكوتا، إذ كلما تبين أن هذه الفئات أو بعضها قادرة على تحقيق الفوز بعدد معقول من المقاعد تنافسياً، مقارنة مع عدد المقاعد المخصص لها، تتعزز مبررات الاستغناء عن هذه الكوتا.

الإبقاء على دوائر البادية كدوائر مغلقة ديمغرافياً

لم يعد الإبقاء على دوائر البادية الثلاث كدوائر مغلقة ديمغرافياً في قانون الانتخاب أمراً مقنعاً، فمن الزاوية الاجتماعية،لم تعد البداوة كنمط حياة أو إنتاج قائمة، وبالتالي يتعين الاستعاضة عن هذه الكوتا ببديل يكفل لهذه الدوائر الاحتفاظ بعدد المقاعد النيابية المخصصة لها، وذلك بتحويلها ببساطة إلى دوائر جغرافية ثلاث، تغطي أقاليم الشمال والوسط والجنوب. إن هذه المعالجة لكوتا دوائر البادية، يقلل من حجم الاختلالات في قانون الانتخاب، بتحقيق منجزين في آن واحد؛ الأول هو إلغاء واحدة من الكوتات التاريخية في قوانين الانتخاب الأردنية، والثاني هو دمج هذه الدوائر في منظومة النظام الانتخابي العام والذي سيعطي

أبناء وبنات مناطق البادية الحق في الترشح في أي دوائر أخرى في المملكة، فيما سيصبح في المقابل من حق الناخبين في الدوائر الأخرى الترشح في دوائر البادية. إن مشروع القانون قد تجاهل هذا المطلب الوطني والذي يؤيده قطاع واسع من الناخبين في مناطق البادية.

التمسك بنظام الباقي الأعلى بدون نسبة حسم

وافق مجلس النواب على المقترح الحكومي بخصوص طريقة احتساب الفوز للقوائم المرشحة. فكل قائمة تحصل وفق البند (46/أ/1) من قانون الانتخاب على مقاعد في الدائرة الانتخابية بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها من مجموع المقترعين في الدائرة الانتخابية إلى عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية (دون الكوتا النسائية). وتنص الفقرة (46/ب) على أنه إذا تعذر إكمال ملء المقاعد بالأرقام الصحيحة غير الكسرية، وفق البند (46/أ/1) يتم اعتماد طريقة الباقي الأعلى لملء هذه المقاعد. وهذه هي الطريقة التي تم استخدامها في احتساب الفوز للقوائم الوطنية على مستوى المملكة في انتخابات 2013، وهي طريقة تحابي القوائم الضعيفة وتظلم القوائم القوية بحجم الأصوات التي تحصل عليها، لدرجة أن قائمة واحدة فقط من بين 226 قائمة مترشحة (قائمة م. عاطف الطراونة) نجحت، من بين مجموع القوائم المترشحة في انتخابات 2016، في الحصول على مقعدين من المقاعد العامة المخصصة للدائرة (دون احتساب الكوتات).

بهذا يكون مجلس النواب قد تجاهل حقيقة أنه في هذا المرحلة من تطور الحياة السياسية والحزبية، فإن الأولوية ليست لتوسيع عدد القوائم الفائزة بمقعد على الأقل، إنما هو تعزيز فرص القوائم القوية في الحصول على مقاعد أكثر دعماً لتشكيل كتل نيابية أوسع تمثيلاً وتوافقاً. وعلى هذا، كان يمكن اعتماد طريقة بديلة

لاحتساب الفوز مثل طريقة «دي هونت» التي تعد طريقة أكثر عدالة. فضلاً عن ذلك، فإن نظام التمثيل النسبي يرتبط عادة باعتماد نسبة حسم (عتبة تمثيل) لاستبعاد القوائم الضعيفة من توزيع المقاعد لصالح القوائم القوية، بينما خلا قانون الانتخاب من تحديد نسبة كهذه.

التوصيات:

1. الاعتراف للأردنيين في الخارج بحق المشاركة في العملية الانتخابية، وتكليف الهيئة المستقلة للانتخاب بإصدار التعليمات التنفيذية التي تُنظّم حقهم في الاقتراع في بلدان تواجدهم.
2. زيادة عدد مقاعد الكوتا النسائية بتخصيص مقعد لكل دائرة انتخابية بدل مقعد لكل محافظة بحيث يتم رفع عدد المقاعد المخصصة للمرأة من 15 إلى 23 مقعداً.
3. إعادة العمل بالقائمة الوطنية على مستوى المملكة كدائرة انتخابية واحدة، وتخصيص نصف عدد مقاعد مجلس النواب لها، واعتماد نسبة حسم مناسبة لتعزيز فرص القوائم القوية بالحصول على الحصة الرئيسية من المقاعد، بما يعزز فرص تشكيل الكتل النيابية على أسس حزبية وبرنامجية، ودمج الكوتات المختلفة في إطار هذه القوائم.
4. تحويل دوائر البادية إلى دوائر جغرافية في نطاق المحافظات الرئيسية التي هي جزء منها، (محافظات المفرق والعاصمة ومعان) مع احتفاظها بعدد المقاعد المخصص لها.

قانون الأحزاب[10] رقم 39 لسنة 2015

من اللافت للانتباه في مجال قوانين الأحزاب السياسية منذ العام 1992، أن كل القوانين اللاحقة كان كل منها يتضمن حجماً محدوداً من التعديلات على القانون الذي سبق، ومع ذلك لم يكن يصدر القانون الجديد كقانون معدل للذي سبقه، إنما كقانون جديد، ولم يكن هناك من تبرير منطقي لهذا الأمر إذا استثنينا محاولة التمويه على محدودية التعديلات، حجماً ومضموناً، بالحديث عن قانون جديد. وينطبق هذا الأمر على أحدث قانون للأحزاب لسنة 2015.

فقد تضمن مشروع القانون كما جاء من الحكومة خفضاً لعدد الأعضاء المؤسسين من 500 إلى 150 عضواً، تحديد سن العضو المؤسس بـ 18 سنة بدلاً من 21 سنة، واستعيض عن مرجعية وزارة الداخلية للأحزاب السياسية بمرجعية وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وقد وافق مجلس النواب على هذه المواد كما وردت في مشروع القانون. بهذا فإن دور مجلس النواب في إصلاح مشروع القانون، قد اقتصر على تحسين عدد من الأحكام القانونية بحيث أصبح أكثر مرونة في التعامل مع مشاريع الأحزاب التي لم تستكمل إجراءات التأسيس بعد، وسمح بقبول التبرعات من الأشخاص المعنويين (لكنه أبقى سهواً وبسبب التسرع على بند يعاقب على ذلك)، وألغى الموافقة المسبقة على تعديل النظام الأساسي للحزب، واعتبر أن الحزب المستوفي لشروط التأسيس يعدّ مسجلاً وإن لم يصدر قرار بتسجيله. في المقابل لم يستجب المجلس للعديد من المطالبات التي تقدم به نواب لتطوير القانون، أو للمقترحات التي تقدمت بها الأحزاب السياسية. فأبقى على منطق تأسيس الحزب

(10) نُشر هذا القانون الذي يتألف من 39 مادة في الجريدة الرسمية، العدد 5358، تاريخ 2015/9/16.

وترخيصه بدل تسجيله، واعتمد تعريفاً قاصراً للحزب السياسي لم يأخذ بمبدأ تداول السلطة التنفيذية، ولم يراع البيئة غير الودية تجاه الأحزاب السياسية، أو ينص على معايير تمويل الأحزاب في القانون، كما لم يأخذ بمعيار عدد الأصوات والمقاعد التي يحصل عليها الحزب في الانتخابات كأساس لتمويل الحزب.

مرونة أكبر في التعامل مع مشاريع الأحزاب

تتمثل المرونة الأكبر التي أدخلها مجلس النواب على مشروع القانون في المحطات والأوضاع التالية:

- يسمح القانون لخمسة من الأردنيين على الأقل يرغبون في تأسيس حزب سياسي بممارسة أنشطتهم السياسية التحضيرية والترويج لتأسيس الحزب، على أن يتقدموا بطلب التأسيس عند استكمال الشروط التي يحددها القانون خلال مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ إخطار رئيس لجنة شؤون الأحزاب. وإذا لم تُستكمل الشروط خلال السنة، فعلى مقدمي الطلب التوقف عن ممارسة أنشطتهم الخاصة بتأسيس الحزب، ولا يحق لهم التقدم بطلب جديد إلا بعد انقضاء ثلاثة أشهر (المادة 7)، بينما كان مشروع القانون ينص على ستة أشهر.
- إذا نقص عدد الأعضاء المؤسسين عن 150 عضواً لأي سبب من الأسباب قبل الإعلان عن تأسيس الحزب، يتولى أمين سر لجنة شؤون الأحزاب تبليغ المفوضين بذلك، وعليهم استكمال العدد خلال شهر من تاريخ تبليغهم وإلا اعتبر طلب التأسيس ملغى (الفقرة 13/أ)، بينما كان مشروع القانون يشترط استكمال العدد خلال أسبوعين فقط.

- زيادة المدة التي يحق فيها لأي من المؤسسين الطعن لدى المحكمة الإدارية في قرار لجنة شؤون الأحزاب رفض إعلان تأسيس الحزب من 30 إلى 60 يوماً اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ قرار الرفض إلى ممثل المؤسسين (الفقرة 15/أ).

السماح بقبول التبرعات من الأشخاص المعنويين

كان مشروع القانون يسمح للحزب بقبول الهبات والتبرعات من الأشخاص الأردنيين الطبيعيين على أن تكون معروفة ومعلنة وأن لا يزيد مجموع ما يقدمه الشخص الواحد على 50 ألف دينار سنوياً. لكن مجلس النواب أضاف إلى الأشخاص الطبيعيين، الأشخاص المعنويين (الفقرة 25/ب)، أي الشركات والمؤسسات في القطاع الخاص، وأزال سقف الهبات والتبرعات المحدد بـ 50 ألف دينار سنوياً. ويذكر أن الفقرة التالية من مشروع القانون كانت تحظر على الحزب تلقي أي تمويل أو هبات أو تبرعات نقدية أو عينية من: أي دولة أو جهة خارجية، أي شخص اعتباري عام أو خاص، وأي مصدر مجهول، فقرر مجلس النواب شطب البند الثاني الذي يحظر تلقي أي تمويل أو هبات أو تبرعات من أي شخص اعتباري عام أو خاص، وذلك انسجاماً مع السماح للحزب بتلقي الهبات والتبرعات من الأشخاص المعنويين (الفقرة 25/ب). غير أن المفاجأة أن هذا الإنجاز بتوفير مصادر دعم إضافية للأحزاب، يقابله الإبقاء (بسبب التسرع والسهو) على العقوبة التي تنص عليها الفقرة (33/ب) على «كل عضو من أعضاء الحزب تسلم مالاً من أي شخص اعتباري عام أو خاص ...».

إلغاء الموافقة المسبقة على تعديل النظام الأساسي

كان مشروع القانون يشترط على الحزب إذا ما قرر تعديل نظامه الداخلي أو الاندماج في حزب سياسي آخر أن يحصل على موافقة مسبقة من لجنة شؤون الأحزاب، لكن مجلس النواب استعاض عن الموافقة المسبقة من اللجنة بالاكتفاء بإعلامها بذلك، وأضاف فقرة تشترط بأن يكون التعديل أو الاندماج قد تم «وفقاً لأحكام الدستور والقانون» (الفقرة 30/أ).

الحزب المستوفي لشروط التأسيس يعدّ مسجلاً وإن لم يصدر قرار بتسجيله

تفادياً لعدم إصدار لجنة شؤون الأحزاب قراراً بتسجيل الحزب أو برفض تسجيله برغم أن الحزب مستوفٍ للشروط التي ينص عليها القانون، أضاف مجلس النواب فقرة جديدة للقانون (الفقرة 14/د) تنص على أنه إذا لم يصدر عن لجنة شؤون الأحزاب قرار بتسجيل الحزب أو برفض تسجيله خلال المدة المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و(ب) من المادة (14)، يعتبر الحزب مسجلاً وفق أحكام قانون الأحزاب السياسية.

القانون اعتمد تعريفاً قاصراً للحزب السياسي

اعتمد قانون الأحزاب الجديد تعريف الحزب السياسي نفسه الوارد في القانون السابق لسنة 2012، والذي يتعامل مع الحزب باعتباره فقط وسيلة للمشاركة في الحياة العامة، حيث نصت المادة (3) من القانون على أنه «يعتبر حزباً كل تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقاً لأحكام الدستور وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون

السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية». بهذا يكون القانون قد أخفق في تعريف الحزب كأداة لتأطير المواطنين بهدف تعزيز مشاركتهم السياسية، وتجاهل دور الحزب في تداول السلطة وفق التعريف الدولي السائد، وهذا ينعكس سلبياً على البيئة العامة الرسمية التي تعمل في إطارها الأحزاب السياسية.

فك ارتباط ترخيص الحزب بعدد الأعضاء المؤسسين

حافظ القانون على لغة الحديث عن «تأسيس الحزب» الذي هو شأن خاص بالمؤسسين، بدل استخدام تعبير «تسجيل الحزب» الذي هو شأن إداري تتولاه اللجنة المعنية. كذلك لم تراع إجراءات تسجيل الحزب (أو ترخيصه) ضرورة أن تكفل الحق الدستوري في تشكيل الحزب السياسي دون قيد يتعلق بعدد المؤسسين لما هو أكثر من عشرة أعضاء، كعدد رمزي وإجرائي، وذلك تنفيذاً لأحكام الدستور التي نصت على حق الأردنيين بتأليف الأحزاب السياسية دون أي قيد يتعلق بعدد المؤسسين، فيما عدا أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور (الفقرة 2/16)، وحدّدت الفقرة التالية وظيفة القانون (الفقرة 3/16) بأنه يُنظم «طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها».

عدم مراعاة البيئة غير الودية تجاه الأحزاب السياسية

لم يراع قانون الأحزاب المناخ السياسي غير الودي للأحزاب السياسية المتوارث من حقبة قوانين الطوارىء والأحكام العرفية، والذي يتسم بتفشي «ثقافة الخوف» من العمل الحزبي والتشكيك به، وعزوف المواطنين والنخب السياسية والاجتماعية عن الانتساب للأحزاب، الأمر الذي يتطلب الأخذ بتعديلات من شأنها تعزيز مناخ الثقة

بدور الأحزاب وتنمية الحياة السياسية، مثل: عدم وضع النصوص الخاصة بالعقوبات في قانون الأحزاب والاكتفاء بورودها في قانون العقوبات، الاستعاضة عن المرجعية الحكومية للأحزاب بمرجعية هيئة وطنية مستقلة، ضمان حق الطلبة بالترويج لأفكار وبرامج أحزابهم بين زملائهم، وضمان حق الحزب في إيصال وجهات نظر الأحزاب وشرح مبادئها وبرامج عملها للمواطنين عبر وسائل الإعلام الرسمية.

عدم النص على معايير تمويل الأحزاب في القانون

اكتفى القانون في مجال تمويل الأحزاب (المادة 28) بالنص على «تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب من أموال الخزينة»، غير أنه أحال شروط تقديم الدعم ومقداره وإجراءات صرفه إلى نظام يصدر عن مجلس الوزراء لهذه الغاية، ما يعني أن الحكومة تتحكم بشكل كامل في الترجمة العملية لهذه الشروط. ورغم أن التعديل الأخير لنظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية (النظام المعدل رقم 111 لسنة 2016)، قد خصّص 5000 دينار للحزب عن كل مرشح فائز عنه بحد أقصى خمسة مقاعد ولمرة واحدة فقط، فإن هذا لا يعد معياراً كافياً لربط التمويل بشكل رئيسي بإنجازات الحزب الانتخابية من حيث عدد الأصوات وعدد المقاعد التي فاز بها.

التوصيات:

1. الاستعاضة عن تعريف الحزب الوارد في المادة (3) بالنص التالي: «الحزب السياسي هو كل جماعة من الأردنيين مؤلفة طوعياً من عشرة أشخاص فأكثر على أساس مبادىء وأهداف مشتركة بقصد المساهمة في تأطير المواطنين وتنظيم مساهمتهم في الحياة السياسية، وخوض الانتخابات بشتى أنواعها،

ويمارس الحزب نشاطه بوسائل ديمقراطية وسلمية بهدف تداول تشكيل الحكومات والمشاركة فيها.

2. استخدام تعبير «تسجيل الحزب» بدل «تأسيس الحزب» في كل مواد القانون، وذلك ارتباطاً بأن تأليف الأحزاب أو تأسيسها حق دستوري للأردنيين، وأن الوظيفة الأولى لقانون الأحزاب هو تنظيم طريقة تأليف الأحزاب، أي بعبارة أخرى تسجيلها دون قيد يتجاوز التزام الأحزاب بأن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

3. تحسين البيئة التي تعمل في ظلها الأحزاب السياسية، وتعزيز الثقة بالعمل الحزبي بشتى الوسائل الممكنة، ومن ذلك ضمان حق الطلبة بالترويج لأفكار وبرامج أحزابهم بين زملائهم، والاعتراف للأحزاب بحقها في إيصال وجهات نظرها وشرح مبادئها وبرامج عملها للمواطنين عبر وسائل الإعلام الرسمية.

4. تعديل الفقرة (33/ ب) من أجل عدم شمول الشخص الاعتباري الخاص بالعقوبة المنصوص عليها في هذه الفقرة، لأن ذلك يتعارض مع منطوق الفقرة (25/ب) التي تعطي الحزب الحق بقبول الهبات والتبرعات من الأشخاص الأردنيين المعنويين، وإعادة صياغة هذه الفقرة للتخلص من بعض التكرار الوارد فيها لمفردات «المعلنة والمعروفة والمحددة».

5. تعديل الفقرة (25/ج) من أجل أن يُحظر على الأحزاب تلقي أي تمويل أو هبات أو تبرعات نقدية أو عينية ليس فقط من أي دولة أو جهة خارجية، وأي مصدر مجهول، بل وأيضاً من أي شخص اعتباري عام، وذلك انسجاماً مع الفقرة (33/ب) التي تتضمن عقوبة لأي عضو من الحزب تسلم مالاً من أي شخص اعتباري عام.

6. إضافة بند إلى الفقرة (26/أ) في مجال استثمار أموال الحزب وموارده يسمح بإقامة أي أنشطة استثمارية إنتاجية أو خدمية معلنة ومشروعة على أن يُستخدم فيها عمالة وطنية حصراً، وأن لا يكون الهدف منها تحقيق أي كسب أو مصلحة شخصية لأي من أعضاء الحزب.

7. اعتماد معيار عدد الأصوات وعدد المقاعد النيابية التي يحصل عليها الحزب في الانتخابات النيابية كمعيار رئيسي لتمويل الحزب، على أن يمتد هذا التمويل على مدار سنوات ولاية المجلس النيابي المنتخب، والنص على هذا المعيار في قانون الأحزاب نفسه وليس في نظام يصدر لهذه الغاية، إضافة إلى المعايير الأخرى الخاصة بالتمويل التشغيلي للحزب (50 ألف دينار سنوياً) وتاريخ استحقاقه (مرور سنة على التسجيل)، وعدد مقرات الحزب (ثلاثة مقرات في ثلاث محافظات كحد أدنى)، والحد الأدنى لعدد أعضاء الحزب على أن لا يقل عن 500 عضو، ونسبة النساء والشباب فيه على أن لا تقل عن 20% لكل منهما.

قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010

صدر قانون العمل ساري المفعول العام 1996، وخضع لعدد من التعديلات، لكن أحدث هذه التعديلات وأوسعها حجماً، هي قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010 المعدل لقانون العمل، حيث اشتمل القانون المعدل على 39 مادة من أصل 142 مادة هي مجموع مواد قانون العمل النافذ.

وقد شرعت لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان في مجلس النواب في الدورة العادية الأولى (2013/11/3– 2014/5/3) بمناقشة القانون المؤقت، ونجحت في التوصل إلى توافق حول القرار من مواده كافة بمشاركة سائر القوى

والهيئات ذات الصلة من وزارة العمل وغرف التجارة والصناعة والاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن، والنقابات العمالية المستقلة، وعدد من مؤسسات المجتمع المدني ومراكز الدراسات والبحث، وأحيل القانون إلى رئاسة مجلس النواب خلال الدورة نفسها. غير أن رئاسة المجلس لم تعرض القانون على المجلس للبت به، إلى أن حان موعد الدورة البرلمانية العادية التالية، فوقع إعادة تشكيل للجنة العمل بأعضاء معظمهم جدد، فقام هؤلاء بإعادة فتح قانون العمل المؤقت للبحث مجدداً وأجروا عليه العديد من التعديلات، غير أن رئاسة مجلس النواب لم تُدرجه على جدول أعمال المجلس، وانتهى مجلس النواب السابع عشر بسنواته الأربع والقانون على حاله.

وها قد انتخب مجلس نواب جديد، مجلس النواب الثامن عشر، وتشكلت لجنة العمل مجدداً من أعضاء جدد، وستعمل هذه اللجنة على فتح القانون مجدداً للبحث، وستدخل عليه تعديلات إضافية، ما يبدد جهد لجان العمل السابقة، ويُبقي على قانون مؤقت لسبع سنوات متتالية على الوضعية التي صاغت به الحكومة هذا القانون، ومجلس النواب لا يحرك ساكناً.

إن خطورة هذا الوضع لا يكمن فقط في عدم البت بوضع القانون المؤقت، إنما كذلك بإغلاق الباب أما أية تعديلات جديدة على القانون الأصلي ما دام القانون المؤقت لم يعرض على المجلس، وهذا يعطل أية توجهات لإصلاح قانون العمل، ناهيك عن أن القانون المؤقت نفسه يتضمن العديد من المواد المهمة ذات الصلة بحق التنظيم النقابي وحريته، سواء للقطاع العمالي أو لقطاع أصحاب العمل الذي تتطلع النقابات القائمة فيه إلى تشكيل اتحاد عام لها أسوة بالاتحاد العام لنقابات العمال، كما يتضمن القانون المؤقت قضايا حيوية أخرى ذات صلة بالحقوق العمالية مثل الحضانات التي يتوجب على أرباب العمل إنشاؤها وفق القواعد والشروط التي يحددها القانون، وغيرها.

التوصيات:

1. تعريف النزاع العمالي الجماعي على أنه «كل خلاف ينشأ بين **ممثلي العمال أو النقابة** من جهة وبين صاحب العمل أو نقابة أصحاب العمل من جهة أخرى حول تطبيق عقد عمل جماعي أو تفسيره أو يتعلق بظروف العمل»، بينما يحصر القانون المؤقت الخلاف بين **النقابة** وبين صاحب العمل أو نقابة أصحاب العمل، في حين أن القانون الأصلي يحدّد الخلاف بين **مجموعة من العمال أو النقابة** وبين صاحب العمل أو نقابة أصحاب العمل.

2. إضافة تعريف لتعبير «ممثلو العمال» على أنهم «مجموعة من العمال لا تقل عن 50% من عدد العاملين في المنشأة».

   وإضافة العبارة التالية لتعريف العامل «والعامل بنظام الضمان بحيث يكون مالك العمل بمثابة صاحب عمل والمتضمن هو العامل»ليصبح تعريف العامل الكامل هو «كل شخص ذكراً كان أو أنثى يؤدي عملاً لقاء أجر ويكون تابعاً لصاحب العمل وتحت إمرته ويشمل ذلك الأحداث ومن كان قيد التجربة أو التأهيل والعامل بنظام الضمان بحيث يكون مالك العمل بمثابة صاحب عمل والمتضمن هو العامل». وهذا ينطبق بشكل خاص على فئة سواقي التكسيات.

3. ربط التزام صاحب العمل بتهيئة حضانة لرعاية أطفال العاملين لديه، بأن يكون لديهم ما لا يقل عن 15 طفلاً لا تزيد أعمارهم على أربع سنوات، بدل ربطه باستخدام ما لا يقل عن 20 عاملة، حسب ما جاء في القانون المؤقت. مع جواز أن يشترك أكثر من صاحب عمل في فتح الحضانة في منطقة جغرافية واحدة شريطة عدم تحميل العاملين أي نفقات.

4. الاعتراف بحق نقابات أصحاب العمل القائمة تشكيل اتحاد عام لها، أسوة بالاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن، وتعديل المواد: 25، 27، 29، 32، 33،

و34، من قانون العمل المؤقت لضمان تحقيق هذا الغرض، وتحقيق الإنسجام بين نصوص المواد المشار إليها.

5. رفع مدة الإجازة السنوية للعامل من 14 يوماً في السنة إلى 21 يوماً، على أن تُصبح مدة الإجازة 30 يوماً إذا أمضى في الخدمة لدى صاحب العمل نفسه خمس سنوات متصلة.

6. تعديل المجالات التي يحق لخمسين شخصاً تأسيس نقابة فيها من العاملين في «المهنة الواحدة أو المهن المتماثلة أو المرتبطة ببعضها في إنتاج واحد»، إلى العاملين في «الصناعة أو النشاط الاقتصادي الواحد أو الصناعات والأنشطة الاقتصادية المتماثلة أو المرتبطة ببعضها في إنتاج واحد»، بما يخدم التوسع في تشكيل النقابات العمالية انسجاماً مع تطور الاقتصاد الوطني والتصنيفات العربية والدولية في هذا الشأن.

الملاحق

الملحق (1): نتائج الحوار الوطني حول مشروع كل من قانوني اللامركزية والبلديات لسنة 2015

حصيلة الحوار الوطني الذي أدارته اللجنة النيابية المشتركة الإدارية والقانونية، وشملت ستة لقاءات داخل مجلس النواب ولقاءات أخرى شملت محافظات المملكة الاثنتي عشرة. وفيما يلي التوصيات الخاصة بمواد محددة من مشروع قانون اللامركزية وتمثل ما نسبته 20.4%، والتوصيات الخاصة بمواد محددة من مشروع قانون البلديات وتمثل 23.6%. وهناك توصيات عامة تخص القانونين أو أحدهما، لكن دون الإشارة إلى رقم المادة في مشروع القانون، وتمثل 56% من مجمل التوصيات. (**المصدر**: الوثيقة التي أعدتها اللجنة المشتركة وعرضتها في مؤتمر صحفي).

(1- 1) التوصيات الخاصة بمشروع قانون اللامركزية لسنة 2015

رقم المادة	التوصية
3	1- يجب عدم الخلط بين الصلاحيات الأمنية والتنموية للمحافظ. 2- إبقاء صلاحيات ومهام المحافظ في التشكيلات الإدارية وليس في قانون اللامركزية.

رقم المادة	التوصية
4	1- توضيح آلية اختيار المجلس التنفيذي في حال وجود أكثر من دائرة رسمية تابعة للوزارة نفسها في المحافظة. 2- وجوب إشراك بعض مديرات المدارس في المحافظات لزيادة التمثيل الجندري بسبب ملامسة المديرات لواقع المجتمع بشكل مباشر. 3- توضيح آلية اختيار المدراء التنفيذين للبلديات في كل محافظة وضمهم للمجلس التنفيذي للمحافظة. 4- على القانون أن يتضمن إعطاء الحق للمواطنين وأعضاء مجالس المحافظات والمجالس البلدية بحضور جلسات المجالس التنفيذية. 5- يجب أن يضع القانون آلية واضحة لنشر وثائق ومخرجات اجتماعات المجالس التنفيذية وتفاصيل أدائها.
5	1- ضرورة الحد من تداخل الصلاحيات بين المجلس التنفيذي والمجالس الأخرى في المحافظة.
6	1- يجب أن يتم انتخاب مجلس المحافظة بنسبة 100٪. 2- ضرورة وجود تمثيل للمرأة من خلال الكوتا سواء كنسبة مئوية من المنتخبين أو بالتعيين. 3- وجوب تمثيل الشباب في مجلس المحافظة. 4- وضع أسس يتم الاعتماد عليها للتعيين . 5- ضمان عدم تغول الحكومة في النسبة المئوية المعينة. 6- على القانون أن يتضمن آلية واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية وتخصيص المقاعد لكل منها.
8	1- ضرورة إشراك مجلس المحافظة في وضع الاستراتيجيات والخطط التنموية. 2- إعطاء الحق لمجلس المحافظة بتعديل أي موازنات تعود للمحافظة نفسها.

رقم المادة	التوصية
11	1- لا يجوز إحالة الخلاف بين المجلسين لرئيس الوزراء لأننا بهذا نعزز من المركزية. 2- في حال حدوث خلاف يجتمع المجلسان التنفيذي والمحافظة أسوه بمجلس الأمة.
12	1- يجب أن يتضمن الإطار القانوني مدة استمرار المجلس إذا تعذر إجراء الانتخابات في وقتها.
13	1- تخفيض سن الترشح لمجلس المحافظة لعمر 18 سنة أسوة بحقه في الانتخاب. 2- إضافة كلمة شمسية لنص الفقرة (13/أ) لتصبح كما يلي: (لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية). 3- يجب إضافة جملة «بموجب قرار المحكمة» إلى نص الفقرة (13/ب).
17	1- يجب أن تكون لكل ناخب أصوات بعدد مقاعد مجلس المحافظة. 2- يجب اعتماد نظام القوائم في انتخابات مجلس المحافظة.
19	1- إلغاء اشتراط الشهادة الجامعية ضمن شروط الترشح . 2- اعتماد دورة تدريبية تؤهل المترشحين لخوض الانتخابات. 3- البعض أيد أن يكون شرط الترشح هو الشهادة الجامعية أو الثانوية العامة على أقل تقدير .
20	1- يجب أن يكون رئيس المجلس متفرغاً للقيام بالمهام على أكمل وجه.
21	1- يجب أن يوضح في نص الفقرة (21 /ب)، ما هو المقصود بالدائرة.
24	2- يجب وضع أسس واضحة لطريقة تعيين باقي مجلس المحافظة في حال لم يتوافر مرشحون لملء كافة مقاعد المجلس.

رقم المادة	التوصية
26	1- يجب أن تكون الدعاية ضمن ضوابط معينة لا أن تترك حرة.
28	1- نصت الفقرة (28/ب) على أنه إذا اشتملت ورقة الاقتراع على أكثر من اسم، فيؤخذ الاسم الأول، ولكن ماذا إن كان هناك مرشحان اثنان متشابهان بالاسم الأول. 2- لا يجوز أن يكون هناك أي هامش خطأ في أوراق صناديق الاقتراع كما بينت الفقرة (د) من المادة (28).
31	1- لا بد أن يشترط تأجيل انعقاد المجلس وانتخاب رئيسه لحين البت في الطعون المقدمة تفادياً لأي خلل تمثيلي.
35	1- لا بد من أن يمنع القانون حل المجالس المنتخبة أو إنهاء عضوية أي من أعضائها إلا بأمر قضائي يصدر بمقتضى مبرر قانوني ثابت قطعياً. 2- المادة (35)، الفقرة (ب/2) معومة جداً، وقد يتم تداخل المصالح الشخصية فيها، لذا يجب تعديلها بناء على قرار من السلطة القضائية.

(1- 2) التوصيات الخاصة بمشروع قانون البلديات لسنة 2015

رقم المادة	التوصية
2	1- يجب إضافة نص يتيح لرئيس الوزراء إنابة شخص عنه فيما يتعلق بأمانة عمان.
3	1- يجب أن يتم انتخاب أمين عام انتخاباً وليس تعييناً. 2- يجب أن يتم انتخاب جميع أعضاء مجلس أمانة عمان. 3- يجب أن يكون قانون خاص للبلدية يسير أعمالها بما أنها مؤسسة أهلية. 4- ضرورة الحد من التغول الحكومي ممثلاً بوزير البلديات على البلدية. 5- إلغاء الاستثناءات ووضع قانون خاص لأمانة عمان الكبرى وانتخاب أمينها أسوة بباقي البلديات.

رقم المادة	التوصية
4	1- تكريساً لنهج الشفافية يجب أن تكون جميع جلسات المجلس البلدي مفتوحة أمام جميع المواطنين.
5	1- أهمية مراجعة التشريعات الأردنية للحد من تضارب المصالح بين المجلس البلدي والمحلي والوزارات الرسمية. 2- تحديد دور وتمثيل البلديات الصغرى في المجالس المحلية والمحافظة، ومعالجة الفروق التنموية والإيرادات لتميز الفروق التنموية من خلال الدعم المركزي. 3- الحد من تغول وزير البلديات على المجالس البلدية وقراراتها. 4- إعادة تعريف البلدية بما أنها تابعة مالياً وإدارياً لوزارة البلديات.
7	1- توسيع صلاحيات رئيس البلدية.
9	1- أن لا يتم حصر التعيين بحامل شهادة في الهندسة وأن تكون الشهادة عبارة عن أفضلية في التعيين والارتكاز على الخبرات الإدارية والفنية. 2- أن يكون عقد المدير التنفيذي لمدة 4 سنوات حتى يتسنى له إنجاز المهام الموكولة إليه. 3- يجب أن لا يكون هناك أي تداخل في مهام رئيس المجلس البلدي ومهام المدير التنفيذي.
10	1- عدم جواز تأجيل الانتخابات بناء على قرار من مجلس الوزراء. 2- عدم حصر قرار فصل البلديات في يد الوزير، وإنشاء لجنة مختصة للبت في الفصل. 3- توزيع الحصص على الألوية بصورة عادلة.
11	1- تخفيض شرط الإيرادات لأقل من 800 ألف دينار بدلاً عن مليون ونصف. 2- يجب أن يكون لأبناء المنطقة دور في عملية توسيع حدود أي بلدة أو تضييقها.

رقم المادة	التوصية
12	1- إصدار تشريع خاص لأمانة عمّان بشرط انتخاب الأمين.
14	1- ضرورة إيجاد تشريع خاص لتفعيل الشراكة مع القطاع الخاص.
19	1- زيادة نسبة رسوم المشتقات النفطية من 8٪ إلى 10٪.
22	1- زيادة دعم البلديات من إيرادات السياحة خصوصاً في المناطق السياحية.
24	1- يجب تضمين دور للبلدة في قرار شطب أي مبلغ مستحق.
30	1- لا بد من أن يمنع القانون حل المجالس المنتخبة أو إنهاء عضوية أي من أعضائها إلا بأمر قضائي يصدر بمقتضى مبرر قانوني ثابت قطعياً. 2- وضع أسس تضبط عملية التعيين لإكمال النصاب القانوني في عدد أعضاء المجلس.
31	1- زيادة تمثيل المرأة في المجالس البلدية.
35	1- يجب أن لا نبقي الخوف من فقدان الوظيفة عائقاً دون ترشح العديد من ذوي الكفاءة والخبرة، والحل الأسلم أن يعتبر الموظف المرشح للرئاسة أو العضوية مجازاً حكماً بمجرد ترشحه، فإذا ما فاز يعتبر إجازة دون راتب من وظيفته الأصلية مدة خدمته في المجلس البلدي وإذا لم يحالفه الحظ عاد إلى وظيفته. 2- يجب إعادة حق الترشح لمن كان مفلساً احتيالياً في حال تم رد الاعتبار إليه. 3- عدم اشتراط المؤهل العلمي للترشح وذلك لوجود شبهه دستورية بحرمان شريحة كبيرة من المجتمع الأردني من حق الترشح.

رقم المادة	التوصية
42	1- وجوب وضع أسس لتعيين المجلس البلدي والمحلي في حال لم يتقدم أحد للترشح.
50	1- عدم اللجوء للتعيين والاكتفاء بالانتخاب فقط. 2- يجب أن يتم انتخاب رئيس المجلس المحلي من قبل الأعضاء الفائزين للحد من النزاعات.
51	1- ضرورة إنهاء التغول الحكومي بالتعيين.
52	1- ضرورة الاحتكام إلى قرار القضاء في إلغاء نتائج أي انتخابات.
53	1- يجب أن لا تكون العقوبات ضمن قانون البلديات لأنها بالأصل موجودة ضمن قانون العقوبات.
63	1- ضرورة تبيان الأسباب الموجبة للإعفاء حتى لا يكون الحل مزاجياً، وكذلك أن يخضع لمراقبة القضاء الذي له أن يتحقق من وجود هذه الأسباب، وأن يكون النص «إذا تجاوز الرئيس صلاحياته وخالف القوانين والأنظمة النافذة بعد إنذاره يعفى من رئاسة البلدية».
66	1- يجب اعتماد نظام الخدمة المدنية لتطبيقه على الموظفين ويكون نظاماً كاملاً لجميع موظفي البلدية.
67	1- إلغاء القوانين التي تتيح للوزير الموافقة على إقامة التحالفات ضمن البلديات وإرجاء القرار للبلديات نفسها.
68	1- الاكتفاء بتقارير ديوان المحاسبة في التفتيش ومراقبة البلديات.

(1- 3) توصيات عامة

الرقم	التوصية
1	القانون أفرغ من مضمونه، وكان هناك جانب مظلم اسمه التعليمات والأوامر. ويجب أن يتضمن القانون جميع المواد القانونية النظامية للإدارة المحلية.
2	ضرورة وجود ضابطة عدلية لرئيس البلدية بالإضافة للمهام الموكولة إليه.
3	يجب أن لا تتغول المجالس اللامركزية على البلدية.
4	أن يكون رئيس الإدارة العامة في المحافظة هو رئيس مجلس المحافظة المنتخب.
5	مراجعة قانون دمج البلديات للوقوف على أبرز نقاط الضعف فيه.
6	الحد من تغول مجلس الوزراء على الشؤون المالية للبلديات.
7	أطالب أن يكون في قانون اللامركزية وقانون البلديات تحصيناً لقرار المجلس البلدي، لأن قرار المجلس البلدي يجب أن يكون قرار أعلى سلطة في المنطقة لا يتغول عليه وزير ولا مجلس وزراء.
8	ضرورة ايجاد مسمى وظيفي لضبط العمل، ويجب ان يكون هذا الوصف بالقانون.
9	ضرورة إيجاد خطط استلام وتسليم للمهام بين المجالس المتعاقبة.
10	وضع أسس لتوزيع الموازنات بين المحافظات.
11	وضع معايير وضمانات موضوعية لتأهيل العاملين بالبلديات من رؤساء وأعضاء وتكون هذه المعايير موجودة ومنشورة أمام الناس وتقوم عليها مؤسسات لها خبرة.

الرقم	التوصية
12	لتحقيق اللامركزية الإدارية لا بد للحكومة أن تقدم خريطة جغرافية سكانية لتحقيق عدالة الخدمات.
13	يجب مراجعة جميع التشريعات الأردنية التي قد تحتوي على تعارض مع تطبيق قانون اللامركزية.
14	أن تكون عائدات المحافظات المشكلة للإقليم الواحد تعود على جميع المحافظات المشكلة لهذا الإقليم.
15	ضرورة حل تداخل الصلاحيات بين المجلس البلدي والمحلي وكيفية معالجة الفروق المالية والتنموية والإيرادات.
16	تحديد دور البلديات الصغرى في المجالس المحلية والمحافظة ومعالجة الفروق التنموية والإيرادات لتميز الفروق التنموية من خلال الدعم المركزي.
17	التأكيد على عدم فتح باب للموظف ليقوم بعمليات التفتيش على البلديات من أي دائرة كانت إلا الدوائر التي تحمل صفة رقابية مثل ديوان المحاسبة أو مكافحة الفساد أو المؤسسات ذات الصلة.
18	ضرورة منح حق الانتخاب لأفراد الأجهزة الأمنية في قانون البلديات.
19	يجب أن يراعي الإطار القانوني للامركزية النوع الاجتماعي.
20	بناء قدرات الموظفين في دوائر الخدمات.
21	أن يتضمن القانون إعادة مأسسة للبلديات، وأن يكون هناك تحديد وصف وظيفي لكل موظفي البلدية.
22	تفعيل وتعزيز مبدأ مشاركة الشركات والمؤسسات العامة وإلزامها بتخصيص مبلغ لدعم البلديات.

الرقم	التوصية
23	المادة التي تستثنى العقبة فيها من قانون البلديات هي مادة غير دستورية وتتصادم مع المبدأ الدستوري في أن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات ونطالب بأن يعود للعقبة مجلس بلدي متكامل.
24	التزام الحكومة بدفع ما تجنيه من رسوم المشتقات النفطية ورسوم منح الرخص والمخالفات في نهاية كل شهر للبلديات.
25	تفعيل وتعزيز الشركات العاملة على الأرض الأردنية بتخصيص مبالغ سنوية ثابته لدعم البلديات ضمن إطار مسؤولياتها الاجتماعية.
26	التركيز على أن يكون قانون البلديات ملتزماً بإعطاء أكبر قدر ممكن من الاستقلالية في اتخاذ القرار للبلديات بما يدعم استقلالها المالي والإداري حسب تعريف البلدية في مشروع القانون.
27	تأكيد أن يتواءم قانون البلديات مع اللامركزية لتعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي ومراعاة ذلك في المسائل الميدانية والتطبيق العملي وآليات التنفيذ.
28	إلغاء أي نص قانوني يجيز لمجلس الوزراء تأجيل الانتخابات واحتساب مدة التأجيل ضمن مدة المجلس البلدي القادم.
29	العمل على إلغاء المواد القانونية التي تجيز للحكومة إصدار أي أنظمة دون الرجوع للمجالس البلدية ودون الشراكة مع السلطة التشريعية أو المجتمع المحلي.
30	تكريس سلطة مجلس المحافظة المنتخب وتراتبيته الإدارية على المجلس التنفيذي من خلال منحه صلاحية إعداد وصياغة الموازنات للمحافظات والخطط الاستراتيجية طويلة الأمد وتوضيح آليات المساءلة التي يحق لمجلس المحافظة أن يمارسها.

الرقم	التوصية
31	تعديل آلية احتساب أعمار الناخبين ليكون مرتبطاً بيوم الاقتراع حيث يتم تحديد سن الانتخاب بما يسبق يوم الانتخاب بـ 60 إلى 90 يوماً.
32	يجب أن يتضمن الإطار القانوني للامركزية والبلديات ضمانات مالية أو شيكات لإزالة الدعاية الانتخابية.
33	على قانون اللامركزية أن يتضمن آلية واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية وتخصيص المقاعد لكل منها.
34	على القانون أن يوضح آلية اتخاذ القرارات داخل مجلس المحافظة (تصويت مباشر، اللجان.....إلخ).

الملحق (2): العماوي يستعرض نتائج الحوار الوطني حول مشروع قانون الانتخاب

المصدر: صحيفة الرأي، الموقع الإلكتروني، تاريخ 2015/11/12

كشف رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب النائب د. مصطفى العماوي أبرز نتائج جولة الحوار الوطني التي قادتها اللجنة برئاسته. وقال: «إن اللجنة توصلت إلى العديد من التوصيات. وأشار إلى أن الآراء المطروحة خلال الحوارات تباينت بين مؤيد لمشروع القانون كاملاً وبين مؤيد لبعض المواد ، إلا أن معظمهم ثمّن النقلة النوعية في النظام الانتخابي والخلاص من الصوت الواحد. وأوضح أن 68% من المواطنين الذين شاركوا في حوارات اللجنة، ركزوا على تغليظ العقوبات للمال السياسي، لافتاً إلى أن 54% ثمنوا الانتهاء من الصوت الواحد.

وأشار إلى أن اللجنة تلقت خلال الحوارات ألفاً و123 مقترحاً حول قانون الانتخاب، لافتاً إلى أن 35% من المواطنين طالبوا بوجود معايير ومؤشرات داخل مشروع القانون عن نظام تقسيم الدوائر الانتخابية. ونوه العماوي إلى أن 40% من المواطنين طالبوا باعادة القائمة الوطنية، و29% طالبوا بالغاء رسوم الترشيح، لافتاً إلى أن مقترحات وصلت اللجنة تطالب بإلغاء الكوتا النسائية من القانون.

ولفت العماوي إلى أن اللجنة جمعت 27 توصية بعد حوارها مع المواطنين ومختلف الأطياف السياسية ومؤسسات المجتمع المدني من بينها أن على القانون أن يراعي تقسيم الدوائر وأن يتضمن مؤشرات ومعايير واضحة لتقسيم الدوائر الانتخابية، ويجب أن يكون عدد المترشحين في القائمة مساوٍ لعدد المقاعد في الدائرة بدلاً من اعتماد الحد الأدنى للقائمة بثلاثة مرشحين. وأضاف أنه تم مطالبة المجلس بإعادة النظر بموضوع طريقة تسجيل الناخبين وفق إجراءات متكاملة، وأنه يمكن اعتماد الجداول النهائية للانتخابات النيابية السابقة كجداول أولية للانتخابات التي سيتم إجراؤها على أن يتم تحديثها وفق الأصول.

وأشار إلى أن المواطنين طالبوا مجلس النواب بإلغاء رسوم الترشح بشكل كامل حتى يتم إفساح المجال أمام جميع المواطنين ممارسة حقهم في الترشح بما يكرّس العدالة الانتخابية وزيادة عدد الكوتا للمرأة بحيث تكون مقعد لكل دائرة وليس لكل محافظة. ولفت إلى أن المواطنين طالبوا بأن يتضمن القانون آلية واضحة لملء المقعد المسيحي أو الشركسي أو الشيشاني في حال شغوره لأي سبب إذ لا تتضمن المادة (56) من مشروع القانون آلية واضحة، إضافة إلى ضرورة تضمين القانون إجراءات تصويت الأشخاص المعوقين وضرورة تعزيز وصول المعوقين إلى مراكز الاقتراع.

ونوه إلى أن توصيات المواطنين تضمنت تضمين القانون نسبة حسم (عتبة) التي يتوجب على القائمة تجاوزها لتنافس على المقاعد المخصصة لتلك الدائرة على أن لا تشكل هذه النسبة تحدياً أمام الأحزاب الناشئة.

ومن بين التوصيات التي ذكرها العماوي، أنه يجب أن يتضمن القانون نصاً صريحاً يتيح للمراقبين المحليين مراقبة مجريات الانتخاب من بداية التسجيل وحتى يوم الاقتراع والفرز وفترة الطعونات وذلك لتتواءم مع ما تحدث به جلالة الملك في الورقة النقاشية الخامسة عن ضرورة إشراك المؤسسات في عملية المراقبة لتعزيز نهج التشاركية في صنع القرار على أن تكون هذه المؤسسات شريكة في إنجاح الانتخابات بكل مهنية ومصداقية.

وبين أن عدد المواطنين الذين شاركوا في حوارات اللجنة حول مشروع قانون الانتخاب في المحافظات بلغ 6 آلاف و842 مواطناً، منهم خمسة آلاف في المحافظات، خلال 30 اجتماعاً عقدته اللجنة.

وأشار العماوي إلى أن عدد المشاركين في حوارات اللجنة داخل مجلس النواب من مختلف الأطياف السياسية ومؤسسات المجتمع المدني بلغ ألفاً و58 مشاركاً، لافتا إلى أن اللجنة عملت 57 ساعة عمل طوال فترة الحوارات كافة.

ولفت العماوي إلى أن نسبة النساء اللواتي حضرن حوارات اللجنة حول القانون بلغت 34% من المشاركين بشكل عام والبالغ عددهم ستة آلاف و 842 مواطناً، في حين كانت نسبة الشباب 17% من حجم المشاركين بالحوارات.

ونوه العماوي إلى أن أهداف الحوار كانت: استطلاع الآراء حول مشروع قانون الانتخاب المقترح، التعرف إلى أهم نقاط الضعف حسب وجهات نظر المواطنين، تفعيل دور اللجان النيابية الدائمة و سد الفجوات مع القواعد الانتخابية، وتوسيع

المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار ومواءمة النهج البرلماني مع توجهات جلالة الملك بضرورة إشراك المواطن في صنع القرارات.

وحول خطوات اللجنة المقبلة حول القانون أشار إلى أنها ستستكمل المشاورات مع الكتل البرلمانية، والاطلاع على التجارب العالمية فيما يخص طرق احتساب وفرز المقاعد، وإجراء خلوة للجنة المصغرة لبحث التوصيات والعمل على تنقيحها وتضمينها لمشروع القانون ومن ثم عرض مشروع القانون بصيغته النهائية أمام مجلس النواب.

الملحق (3): إعلان مبادئ صادر عن الأحزاب السياسية الأردنية بشأن إصلاح قانوني الانتخاب والأحزاب

بعد سلسلة اجتماعات عمل لبحث سبل إصلاح قانوني الانتخاب والأحزاب لسنة 2012، توصل ممثلو 27 حزباً من بين الأحزاب السياسية الأردنية القائمة في 20 نيسان 2014، بشكل توافقي إلى إعلان المبادئ التالي كمنطلق للحوار مع الحكومة ومجلس النواب ومؤسسات المجتمع المدني، سعياً وراء تحقيق توافق وطني عام للتعديلات المنشودة على قانوني الانتخاب والأحزاب والتي من شأنها تحقيق نقلة نوعية في عملية الإصلاح السياسي التي تدعو إليها الدولة الأردنية. وتتوزع هذه المبادئ بين قانوني الانتخاب والأحزاب على النحو التالي:

(3- 1) المبادئ الخاصة بقانون الانتخاب

1. ضرورة تطوير قانون الانتخاب لمجلس النواب، والتخلص من تركة نظام الصوت الواحد المجزوء، والحرص على ضمان توافق وطني حول القانون الجديد.

2. زيادة عدد المقاعد المخصصة للقائمة الوطنية بحيث يصل إلى 50% من عدد مقاعد المجلس النيابي.

3. حصر القائمة الوطنية بالأحزاب السياسية، على أن تتشكل من حزب سياسي واحد أو ائتلاف أحزاب، ويحق للحزب أن يرشح شخصيات مستقلة على قائمته الانتخابية.

4. اعتماد نسبة حسم (عتبة تمثيل) للقوائم الوطنية المرشحة في الدائرة العامة بمقدار (1)%.

5. جواز اتفاق القوائم فيما بينها على تبادل الأصوات الزائدة لديها، بحيث يتم جمع أصوات القوائم المؤتلفة، فإذا كانت كافية للفوز بمقعد، يذهب هذا المقعد للقائمة التي لديها العدد الأكبر من الأصوات الزائدة. ويتعين أن تكون الاتفاقات بهذا الخصوص موثقة رسمياً ومعلنة للرأي العام منذ بداية تشكيل القوائم.

6. السعي نحو تحقيق عدالة التمثيل بين الدوائر الانتخابية ومعالجة الاختلالات على هذا الصعيد، والنظر في تقليص الفروق في عدد المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية، ومنح الناخب عدداً من الأصوات مساوياً لعدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابية.

7. وضع سقف للإنفاق في الحملات الانتخابية للحد من ظاهرة استخدام المال السياسي، وقيام المرشحين في الدوائر المحلية والدائرة العامة بفتح حساب بنكي تودع فيه الأموال المخصصة للإنفاق على الحملة الانتخابية على أن يقدم المرشحون بعد الانتخابات كشفاً يبينون فيه أوجه الإنفاق.

8. شطب المادة رقم (67) من قانون الانتخاب والخاصة بإسقاط الجرائم الانتخابية بعد مرور ثلاث سنوات على إجراء الانتخابات، الأمر الذي يكفل عدم سقوط الجرائم الانتخابية بالتقادم.

9. إعـادة النظر في عـدد ونظام احتساب الفوز للمقاعد المخصصة للمرأة، وتخصيص حوالي 25% من مقاعد المجلس النيابي للنساء.

10. دمج المقاعد المخصصة لدوائر البادية الثلاث في مناطقها الجغرافية مع احتفاظها بعدد المقاعد نفسه، والإبقاء على المقاعد المخصصة للمسيحيين وللشركس والشيشان ضمن الدوائر المحلية.

11. تعزيز صلاحيات الهيئة المستقلة للانتخاب بصفتها ضابطة عدلية من أجل مكافحة الجرائم الانتخابية المرتبطة بشراء الأصـوات والاستخدام غير المشروع للمال السياسي.

12. وضع رسوم ترشح محددة للقائمة الوطنية لا تكون حاصل ضرب عدد المرشحين على القائمة الوطنية بالمبلغ المحدد للمرشح الفرد، بما يراعي التوجه بأن تكون القوائم الوطنية محصورة بالأحزاب السياسية.

(3-2) المبادئ الخاصة بقانون الأحزاب السياسية

1. إعادة النظر بتعريف الحزب السياسي ليصبح أكثر انسجاماً مع التوجه الدولي لتعريف الحـزب، ومع التوجه الراهن لتشكيل حكومات برلمانية باعتبار أن الحزب يهدف إلى تداول السلطة سلمياً أو المشاركة فيها.

2. تعديل شروط ترخيص الحزب السياسي بخفض عدد الأعضاء المؤسسين إلى 150 عضواً من ثلاث محافظات فقط. على أن يقترن تمويل الحزب من خزينة الدولة بتحقيقه حجم عضوية لا يقل عن 500 عضو من سبع محافظات، وأن لا تقل نسبة النساء بينهم عن 10%، ونسبة المؤسسين من كل محافظة عن 5%. وتمديد الفترة الزمنية التي يمنحها القانون لخمسة من الأردنيين الراغبين في تأسيس حزب سياسي لاستكمال شروط تأسيسه المنصوص عليها في القانون.

3. الاستعاضة عن نظام تمويل الأحزاب السياسية بقانون ينظم عملية التمويل.

4. عدم ربط التمويل السنوي للأحزاب السياسية بعدد الأعضاء المؤسسين فقط، وإنما ربطه بمعايير أخرى كعدد الفروع المنتشرة للحزب في المناطق الجغرافية وعدد مقاعد الحزب في البرلمان وفي المجالس البلدية، وبالحد الأدنى من العضوية (500 عضو مثلاً)، من ضمنها نسبة معينة على الأقل من النساء والشباب.

5. تجريم من يعرض حزبيين أو أقاربهم لمضايقات أمنية أو معيشية بسبب انتمائهم الحزبي أو لصلة القرابة مع أحد الأعضاء الحزبيين، خلافاً للمادة 19من قانون الأحزاب التي تنص على أنه «لا يجوز التعرض لأي مواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية أو القانونية بسبب انتمائه الحزبي ويعاقب كل من يخالف ذلك».

6. الاستعاضة عن مرجعية وزارة الداخلية للأحزاب السياسية بالهيئة المستقلة للانتخاب بحيث تتغير تسميتها إلى الهيئة المستقلة للانتخاب والأحزاب.

7. إلغاء شرط الموافقة المسبقة للجنة الأحزاب على تعديل النظام الأساسي للحزب أو دمجه في حزب آخر (الفقرةج، المادة 30)، والاستعاضة عنه بالنص على أن أي تعديل للنظام الأساسي للحزب أو دمجه في حزب آخر ينبغي ألا يتعارض مع أحكام الدستور وإلا يعتبر باطلاً، مع وجوب إعلام لجنة الأحزاب بذلك.

8. تكفل الدولة لطلبة الجامعات وكليات المجتمع الحكومية والخاصة حقهم في الانتساب للأحزاب والترويج لأفكار وبرامج أحزابهم بين زملائهم الطلبة.

9. عدم وضع النصوص الخاصة بالعقوبات في قانون الأحزاب والاكتفاء بورودها في قانون العقوبات. وكذلك إلغاء النص على استثناء القضاة ومنتسبي القوات

المسلحة والأجهزة الأمنية من عضوية الأحزاب والاكتفاء بوروده في التشريعات الخاصة بهذه الفئات .

10. إعادة النص على حق الحزب في استخدام وسائل الإعلام الرسمية لبيان وجهة نظره وشرح مبادئه وبرامجه، كما كان منصوصاً عليه في قانون الأحزاب السابق لسنة 2007.

11. الاعتراف بحق الأحزاب السياسية في الطعن بدستورية القوانين والأنظمة النافذة لدى المحكمة الدستورية.

الأحزاب السياسية المُوقعة على إعلان المبادئ الخاص بإصلاح قانوني الانتخاب والأحزاب

الرقم	اسم الحزب
1	الحزب الشيوعي الأردني
2	الحزب الوطني الأردني
3	الحزب الوطني الدستوري
4	الحزب العربي الأردني
5	حزب أردن أقوى
6	حزب جبهة العمل الإسلامي

الرقم	اسم الحزب
7	حزب جبهة العمل الوطني
8	حزب دعاء
9	حزب مساواة
10	حزب الاتحاد الوطني
11	حزب الإصلاح
12	حزب الإصلاح والتجديد (حصاد)
13	حزب البعث العربي الاشتراكي
14	حزب البعث العربي التقدمي
15	حزب التجمع الوطني الديمقراطي (تواد)
16	حزب التيار الوطني
17	حزب الجبهة الأردنية الموحدة
18	حزب الحركة القومية
19	حزب الحرية والمساواة

الرقم	اسم الحزب
20	حزب الحياة
21	حزب الرسالة
22	حزب الرفاه
23	حزب الشعب الديمقراطي الأردني (حشد)
24	حزب الشباب الوطني
25	حزب العدالة والتنمية
26	حزب الفرسان
27	حزب الوسط الإسلامي

دور مجلس النواب السابع عشر في
إصلاح قوانين العمل العام

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies
NDI
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS
USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE
www.ipm.jo
مرصد البرلمان الأردني
Jordanian Parliament Monitor