رشيد
RASHEED
Transparency International - Jordan
الشفافية الدولية - الأردن

تقييم نظام النزاهة الوطني في الأردن

رشيد - الشفافية الدولية - الأردن

رشيد للنزاهة والشفافية هو فرع تحت التأسيس لـ "منظمةِ الشفافيةِ الدولية" في الأردن ، وهو منظمة مجتمع مدني أردنية مستقله وغير منحازة وغير ربحية، يهدف لتعزيز مفاهيم وممارسات النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد، وإنفاذ مبادئ الحاكمية الرشيدة.

تم تأسيس رشيد في الأردن عام ٢٠١٣ نتيجة تضافر جهود مجموعة من منظمات المجتمع المدني وعدد من الأفراد الذين يعملون في مجال مكافحة الفساد، من أجل ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والحاكمية الرشيدة.

٢٠١٦ © شركة رشيد للنزاهة والشفافية. جميع الحقوق محفوظة.

إعداد: صدام ابراهيم ابوعزام

مراجعة: باسل صويص

إشراف عام: ثروت أبزاخ

تم إنتاج هذه الدراسة بمساعدة من الإتحاد الأوروبي، رشيد للنزاهة والشفافية هو المسؤول الوحيد عن محتوى هذه الدراسة ولا يعتبر بأي حال من الأحوال انعكاساً لوجهات نظر الإتحاد الأوروبي.

تم اعداد هذه الدراسة من قبل رشيد للنزاهة والشفافية والتعاون مع منظمة الشفافية الدولية.

تنويه: تم بذل كل جهد ممكن للتحقق من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير. ونعتقد أن كافة المعلومات صحيحة و لغاية آذار ٢٠١٦. ومع ذلك، رشيد للنزاهة والشفافية ومنظمة الشفافية الدولية لا يتحملان مسؤولية عواقب استخدام المعلومات لأغراض تخرج عن سياق المحتوى.

المحتويـــات

صفحة

المقدمة ٥

معلومات تمهيدية ٦

الملخص التنفيذي ٨

ملف الدولة ١٥

الفساد في الأردن ٢٢

التوصيات الخاصة بأعمدة النزاهة ٢٧

السلطة التشريعية ٣٧

السلطة التنفيذية ٥٧

السلطة القضائية ٨١

القطاع العام ١٠٠

هيئات إنقاذ القانون ١١٥

صفحة

هيئة مكافحة الفساد ١٢٩

الهيئة المستقلة للإنتخاب ١٤٤

ديوان المظالم ١٦١

ديوان المحاسبة ١٧٧

الاحزاب السياسية ١٩٥

الاعلام ٢١٧

المجتمع المدني ٢٣٩

القطاع الخاص ٢٥٩

التوصيات ٢٨٩

المقدمة

تعنى هذه الدراسة بتقييم نظام النزاهة الوطني للأردن، والتي تهدف إلى تقييم قدرات المؤسسات الرئيسية في الدولة وتقدير مدى قيامها بالأدوار المتعلقة بمكافحة الفساد، وتعزيز الشفافية والمساءلة والحوكمة، ولغاية ٣٠ مارس/ آذار ٢٠١٦.

وقد رافق إعداد هذه الدراسة العديد من التطورات على الصعيد الوطني منها على سبيل المثال لا الحصر، إصدار قانون الإنتخاب، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون اللامركزية، وتبني الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، ومحاولات الإصلاح الهيكلي للعديد من مؤسسات الرقابة.

وتجدر الإشارة إلى أن منظمة الشفافية الدولية أجرت العديد من التقييمات لمنظومة النزاهة الوطنية في العديد من الدول، أما بالنسبة للأردن يعتبر هذا التقرير الأول لتحليل نظام النزاهة الوطني بكافة مؤسساته. واتبع في إعداد التقرير منهجية تم تبنيها في اكثر من (٤٠) دولة.

وتظهر الدراسة أكثر المشاكل تأثيراً على نظام النزاهة الوطني في الأردن، كما تقدم العديد من التوصيات العامة والخاصة بالنسبة لأعمدة نظام النزاهة الوطني محل التحليل والتي تنعكس إيجاباً على تعزيز الأدوار الخاصة بتلك المؤسسات خلال مسيرتها وسعيها لمكافحة الفساد وإرساء قيم النزاهة والشفافية.

معلومات تمهيدية

لعل تأثير الربيع العربي أو حركات المطالبة بالإصلاح التي إجتاحت المنطقة العربية منذ ما يزيد على أربع سنوات، كان لها تأثير غير مباشر على الأردن، حيث تنبهت الحكومات والمؤسسات السياسية والسلطات العامة إلى ضرورة إتخاذ العديد من الإجراءات على كافة الصعد التشريعية والتنفيذية والإدارية والقضائية، لتحقيق مزيد من الشفافية والنزاهة والحوكمة في عمل المؤسسات العامة وذات النفع العام، وإستحداث وتطوير الأطر القانونية للمؤسسات بما يكفل تحقيق مهامها وممارسة اختصاصها بكل كفاءة وفعالية.

ومنذ عام ٢٠١١ واستجابة لمطالب العديد من أبناء الشعب الأردني بدأت مسيرة التطوير والمراجعة في أغلب المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية الأردنية، حيث تم تشكيل لجنة ملكية لتعديل الدستور الأردني وتم تعديل ما يزيد على (٤٠) مادة من نصوص الدستور، بما يكفل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك تعديل النصوص التي تنظم عمل السلطة القضائية ومنحها مزيد من الإستقلال والنص على أن يكون القضاء الإداري على درجتين.

وبذات الوقت، النص صراحة على إنشاء المحكمة الدستورية والتي تختص بالفصل في صحة الطعون بدستورية القوانين والأنظمة سارية المفعول، والإجابة على الأسئلة المتعلقة بتفسير نصوص الدستور، والنص صراحة على الأطر العامة للإختصاص وشروط العاملين في تلك المحكمة وضمان الإستقلال المالي والإداري والقضائي لعمل المحكمة والتأكيد على إلزامية قراراتها لكافة الجهات.

وفي تطور لافت، تم النص صراحة على إنشاء هيئة مستقلة للإنتخاب تشرف وتدير العملية الانتخابية في الأردن، حيث شكلت عملية إدارة الانتخابات النيابية وغيرها تحدٍ امام الشعب الأردني في ظل زيادة موجات التشكيك في نزاهة وسلامة العملية الإنتخابية في السنوات الاخيرة، إلى أن تم النص على إنشاء الهيئة المستقلة للإنتخاب وفق قانون يضمن نوعاً من الإستقلال المالي والإداري والفني لممارسة اختصاصها.

وتم تطوير العديد من النصوص الدستورية التي من شأنها ضمان حقوق وواجبات الأردنيين، فضلاً عن تعديل يحصر صلاحية محكمة أمن الدولة بالنظر في جرائم الخيانة والتجسس وتزييف العملة والمخدرات والارهاب على سبيل الحصر[١]، والتأكيد على محاكمة المدني أمام قاضيه المدني، فضلاً عن تعديل المادة (٩٤) من الدستور، حيث تم وضع قيد على مضمون هذه المادة والخاصة بحق مجلس الوزراء بوضع قوانين مؤقتة، وذلك بضرورة إقرار القوانين المؤقتة خلال دورتين بعد اجتماع مجلس الأمة[٢].

(١) حيث تختص محكمة أمن الدولة بموجب المادة ١٠١ فقرة ٢ من الدستور على أن تمارس محكمة أمن الدولة حق القضاء في جرائم الخيانة والتجسس وتزييف العملة والارهاب. تم إدخال هذا التعديل في عام ٢٠١١ .

(٢) حيث أصبح نص المادة ٩٤ من الدستور بعد التعديل على النحو التالي: عندما يكون مجلس النواب منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: أ. الكوارث العامة. ب. حالة الحرب والطوارئ. ج. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل. حيث تم وضع قيد على مضمون هذه المادة بضرورة إقرار القوانين المؤقتة خلال دورتين بعد اجتماع مجلس الأمة، وهو إعادة النص الدستوري إلى ما قبل عام ١٩٥٨ .

لعل هذا الدراسة، تشكل فرصة مواتية وسانحة لجميع المؤسسات الوطنية الأردنية، خلال سعيها لتقييم ومراجعة المنجزات على كافة الصعد المؤسسية والتشريعية، والإطلاع عن قرب وبشكل عميق على التحديات والصعوبات التي حالت وتحول دون المضي قدماً في تعزيز الإستقرار المؤسسي و ترسيخ قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.

مما لا شك فيه، أن الأردن كغيره من دول العالم والمنطقة عانى ويعاني من حالة فساد إداري ومالي كان لهما أكبر الأثر على أداء وفعالية بعض المؤسسات الوطنية، الأمر الذي تنبهت له السلطات العامة مبكراً ودأبت إلى إتخاذ العديد من الخطوات في محاولة أولى لرسم الأطر التشريعة العامة وتبني الخطط والاستراتيجيات الوطنية مقرونة بأطرها الزمنية[٣]، وعلى الرغم من أهمية وضرورة إتخاذ مثل تلك الخطوات، إلا أن ضمان التنفيذ على أرض الواقع يغدو من أهم التحديات والمعيقات التي تواجه الدولة الأردنية.

وتتناول الدراسة بالتحليل جملة من القضايا الهيكلية والبنيوية التي أدت إلى ضعف قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، إذ تشير أغلب المؤشرات الدولية والوطنية والتقارير ذات العلاقة إلى أن التحسن لم يكن بالمستوى المأمول .

(٣) مثال ذلك: الميثاق الوطني للنزاهة والخطة التنفيذية، والخطة الوطنية لحقوق الإنسان ، والأجندة الوطنية، ولجنة الحوار الوطني، ووثيقة كلنا الأردن، وخطة المملكة الإقتصادية لعام ٢٠٢٥ والعديد من الخطط الوطنية القطاعية.

الملخص التنفيذي

معلومات اساسية

شكلت عملية مكافحة الفساد والقضاء عليه خلال السنوات الخمس الأخيرة أولوية لدى صناع القرار في الأردن، وما برح رأس النظام السياسي الملك عبد الله من حث السلطات الرئيسة الثلاث والمؤسسات الوطنية ذات العلاقة على بذل قصارى جهدها في مراجعة التشريعات وتطوير الخطط والإستراتيجيات التي من شأنها الإسهام في عملية مكافحة الفساد.

ولاشك، في أن عملية مكافحة الفساد تحتاج إلى تظافر جهود مؤسساتية تراكمية، إنطلاقاً من قاعدة أن البناء في هذا المجال والنجاح فيه لا يتأتى من جهود فردية مبعثرة، وتشكل مسألة الكفاية التشريعة والسياسية أحد أهم مقومات نجاح نظام النزاهة الوطني من حيث وجود تشريعات كافية وفعالة قادرة على تحقيق الردع العام والخاص، فضلاً عن وجود جهاز سياسي لديه قناعة راسخة وإيمان حقيقي بعملية مكافحة الفساد، والذي من شأنه إفشال أي جهود قد تؤدي إلى التدخل في عمليات التحقيق أو قرارات السلطة القضائية.

كما أن من متطلبات نجاح جهود مكافحة الفساد على المستوى الوطني، دعم السلطة التشريعية، من خلال تطوير تشريعات ذات جودة عالية تحصن المؤسسات والقائمين عليها من ممارسة أي شكل من أاشكال الفساد، وتتيح للرأي العام الإطلاع على المعلومات كأحد وسائل الرقابة الشعبية، فضلاً عن قيام البرلمان بممارسة أدواته الرقابية بفعالية والتي من شأنها أن تحول دون أي تجاوز على المال العام أو الإدارة العامة من خلال لجان برلمانية نشطة وأحزاب ومجموعات عمل برلمانية فاعلة ذات أهداف رقابية وبرامجية تسعى إلى تنفيذها.

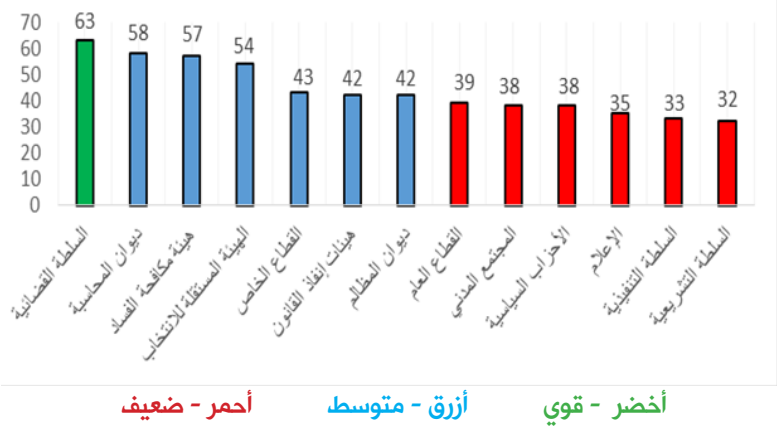
النتائج الأساسية لتقرير النظام الوطني للنزاهة

بشكل عام، يتضح أن أعمدة النزاهة الوطنية في الأردن تتراوح بين المتوسط والضعيف، وارتفاع الضعيف منها إلى الحد الأعلى منه، لملامسته المتوسط في بعض المحاور، وهي المؤسسات التي تم تعديل تشريعاتها وتطوير آليات عملها خلال الاعوام ٢٠١١ – ٢٠١٥. حيث يبين الجدول رقم (١) العلامات التي حصلت عليها المؤسسات التي خضعت للتقييم وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية.

الجدول رقم (١) : النتائج الرئيسية لتحليل نظام النزاهة الوطني

المؤسسة	الدرجة	التصنيف
القضاء	٦٣	قوي
ديوان المحاسبة	٥٨	متوسط
هيئة مكافحة الفساد	٥٧	متوسط
الهيئة المستقلة للانتخاب	٥٤	متوسط
القطاع الخاص	٤٣	متوسط
ديوان المظالم - هيئات انفاذ القانون	٤٢	متوسط
القطاع العام	٣٩	ضعيف
الاحزاب السياسية - المجتمع المدني	٣٨	ضعيف
الاعلام	٣٥	ضعيف
السلطة التنفيذية	٣٣	ضعيف
السلطة التشريعية	٣٢	ضعيف

أعمدة النزاهة الوطنية - الدرجة / ١٠٠



يتضح أن السلطة القضائية نالت أعلى الدرجات على صعيد الممارسات والتشريعات، إلا أن المجلس القضائي يغدو بأمس الحاجة إلى البناء على المنجز المؤسسي وتلافي أوجه النقص والقصور التي تشوب التشريعات والممارسات للمضي قدماً في التأثير والفاعلية، ويتطلب ذلك إستكمال الإستقلال الإداري والمالي عن وزارة العدل، وتعزيز ضمانات الإستقلال الذاتي للقاضي وتحسين الظروف الإقتصادية والتأمينات الإجتماعية للقضاة.

فضلاً عن إتخاذ إجراءات سريعة وفعّالة للحد من طول أمد التقاضي وتحسين البنية التحتية للمحاكم، وتكثيف العمل على بناء القدرات للسادة القضاة من خلال تفعيل المعهد القضائي وتبني برامج تأهيل وتدريب طويلة الأجل.

ويكشف التقييم والتحليل أهم الإشكاليات التي يعاني منها نظام النزاهة الوطني في الأردن، ويتضح من خلال التحليل للسلطات السياسية الرئيسة في الأردن ولا سيما السلطة التنفيذية والسلطة التشريعة إلى ضعف الأداء العام في تطوير الأدوات المؤسساتية التي تمكن كل سلطة من القيام بأدوارها ولعل هذا الضعف في البناء المؤسسي جعل عملية التقييم متبادلة بينهما حيث لا يمكن من الناحية العلمية والمنهجية الحديث عن سلطة تنفيذية قوية بمعزل عن سلطة تشريعة قادرة على ممارسة أدوارها التشريعة والرقابية بكل حرفية ومهنية، وبالرغم من القوة الإدارية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية واستحواذها على الموازنة العامة للدولة إلا أنها لم تشكل رافعة حقيقية في عملية التقييم، إذ تشير حالة التقييم إلى أن النفقات الجارية تستغرق نصيب الأسد من تلك المخصصات، وأن الصلاحيات الإدارية غالباً ما يساء إستخدامها، الأمر الذي يحول دون إعمال القواعد الدستورية بشأن الفصل المرن بين السلطات.

إن الضعف العام الذي تعاني منه السلطة التشريعية وتحديداً مجلس النواب المنتخب تحول دون أن يحوز على رضا وثقة الشارع الأردني، حيث لا تزال مؤشرات الأداء والدور والإستقلالية والموارد ينتابها جملة من التحديات، ولعل التحدي الأبرز في عدم إستكمال البناء العام لشكل النظام السياسي " نيابي برلماني" الأمر الذي يحول دون العمل المؤسسي الجماعي بين أعضاء المجلس، وتشكيل أغلبية برلمانية، فضلاً عن عدم وجود أقلية تراقب " حكومة الظل "، وما يؤكد ذلك ضعف الدرجات التي حصلت عليها الأحزاب السياسية في تقييم أعمدة النزاهة الوطنية حيث وصلت إلى (٣٨) درجة.
وتعاني السلطة التشريعة من حالة ضعف عام في الممارسة النوعية لأدوات الرقابة البرلمانية ففي الوقت الذي يزداد فيه إستخدام أدوات الرقابة البرلمانية كمياً، لا نلحظ أي تأثير على السياسات العامة، هذا بالإضافة إلى محدودية الدور في مناقشة تقارير ديوان المحاسبة وعدم القدرة على إتخاذ قرارات بشأن المخالفات التي يتم رصدها، فضلاً عن ضعف في الخبرات البرلمانية في مناقشة الموازنة والقوانين بشكل عام، وضعف في جهاز الأمانة العامة وعدم القدرة على توفير خدمات الدعم الفني لأعضاء المجلس خلال مسيرتهم التشريعة والرقابية.

إلا أن الملاحظة المشتركة بين أعمدة نظام النزاهة الوطني الثلاثة عشر أن الدرجات المخصصة للتشريعات أعلى منها للممارسات، مرد ذلك عائد إلى تحديث غالبية القوانين الناظمة لعمل تلك المؤسسات وتبني خطط محدثة لعملها خلال السنوات الخمس السابقة، إلا أن ذلك يلقي عبئاً مضافاً على كاهل تلك السلطات يكمن في ضرورة تنفيذ وتفعيل التشريعات والسياسات على أرض الواقع، وإلا ستكون في التقييم المستقبلي عرضة للتراجع على صعيد الممارسات.

كما أن من ضمن الملاحظات المشتركة ضعف في الأطراف الفاعلة غير الحكومية وهي: الإعلام، الأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، مما يؤكد على أن العمل بنهج تشاركي مع تلك القطاعات لا يزال ينتابه الغموض وعدم الوضوح ففي الوقت الذي يتم التأكيد على تعزيز حرية الإعلام والرأي والتعبير « حرية سقفها السماء» يتم سن وتطبيق قوانين بموجبها يتم توقيف الصحفيين، مع الإحالة إلى محكمة أمن الدولة في بعض القضايا، فضلاً عن زيادة في حالة التشكيك بعمل مؤسسات المجتمع المدني وتقديم مشاريع قوانين من شأنها زيادة في البيروقراطية الإدارية وتضييق في ممارسة النشاطات العامة، وعدم تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وعدم القدرة على تعزيز وحماية القطاع الخاص ليساهم بشكل فاعل في التخفيف من البطالة والفقر وجذب الإستثمار أو حتى الحفاظ على الموجود منها.

إلا أن الملاحظة المشتركة بين أعمدة نظام النزاهة الوطني الثلاثة عشر أن الدرجات المخصصة للتشريعات أعلى منها للممارسات، مرد ذلك عائد إلى تحديث غالبية القوانين الناظمة لعمل تلك المؤسسات وتبني خطط محدثة لعملها خلال السنوات الخمس السابقة، إلا أن ذلك يلقي عبئاً مضافاً على كاهل تلك السلطات يكمن في ضرورة تنفيذ وتفعيل التشريعات والسياسات على أرض الواقع، وإلا ستكون في التقييم المستقبلي عرضة للتراجع على صعيد الممارسات.

كما أن من ضمن الملاحظات المشتركة ضعف في الأطراف الفاعلة غير الحكومية وهي: الإعلام، الأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، مما يؤكد على أن العمل بنهج تشاركي مع تلك القطاعات لا يزال ينتابه الغموض وعدم الوضوح ففي الوقت الذي يتم التأكيد على تعزيز حرية الإعلام والرأي والتعبير « حرية سقفها السماء»[٤] يتم سن وتطبيق قوانين[٥] بموجبها يتم توقيف الصحفيين، مع الإحالة إلى محكمة أمن الدولة في بعض القضايا، فضلاً عن زيادة في حالة التشكيك بعمل مؤسسات المجتمع المدني وتقديم مشاريع قوانين من شأنها زيادة في البيروقراطية الإدارية وتضييق في ممارسة النشاطات العامة، وعدم تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وعدم القدرة على تعزيز وحماية القطاع الخاص ليساهم بشكل فاعل في التخفيف من البطالة والفقر وجذب الإستثمار أو حتى الحفاظ على الموجود منها.

(٤) أكد على هذه المقولة الملك عبد الله الثاني بن الحسين في العديد من المناسبات العامة في الأردن.
(٥) حيث تشير تقارير مركز حماية وحرية الصحفيين الى توقيف ١٠ صحفيين منذ بدء تطبيق قانون الجرائم الالكترونية منتصف عام ٢٠١٥.

• التقييم الإجمالي لنظام النزاهة الوطني

يكشف التقييم لأعمدة النزاهة الوطنية حصول أغلب الأعمدة التي خضعت للتقييم على درجة من ضعيف إلى متوسط، حيث وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية في تحليل أعمدة النزاهة الوطنية يعتبر نظام النزاهة في المؤسسة الحاصلة على علامة من (٨١- ١٠٠) قوي جداً، والحاصلة على علامة من (٦١- ٨٠) قوي، والحاصلة على علامة من(٤١– ٦٠) متوسط، والحاصلة على علامة من (٢١- ٤٠) ضعيف، والحاصلة على علامة من (٠ – ٢٠) ضعيف جداً.

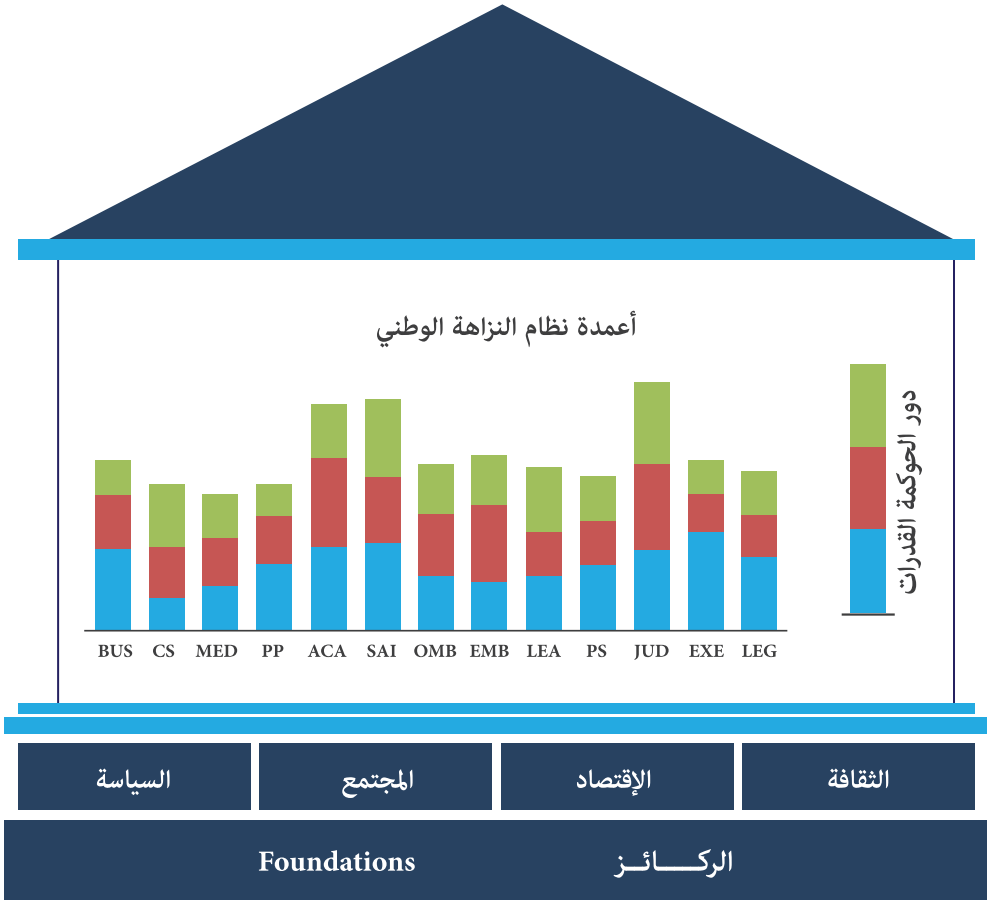
وإن المؤسسات التي صنفت بأنها قوية وفقاً لهذه المنهجية هي السلطة القضائية فقط، حيث حصلت على درجة (٦٣)،بينما حصل على متوسط كل من ديوان المحاسبة بحصوله على درجة (٥٨) ومن ثم هيئة مكافحة الفساد بحصولها على درجة (٥٧)، تلاها الهيئة المستقلة للإنتخاب بدرجة (٥٤)، ومن ثم القطاع الخاص بحصوله على درجة (٤٣) يليه مباشرة هيئات إنفاذ القانون بدرجة (٤٢)، ومن ثم ديوان المظالم بدرجة (٤٢).

أما المؤسسات التي حصلت على تقدير ضعيف فهي القطاع العام بدرجة (٣٩)، يليه مباشرة المجتمع المدني بدرجة (٣٨)، كما حصلت الأحزاب السياسية على ذات الدرجة (٣٨)، أما السلطة التنفيذية فقد حصلت على درجة (٣٣) والإعلام حصل على درجة (٣٥). ومن ثم السلطة التشريعية بدرجة (٣٢).

ويقدم الرسم البياني رقم (١) التالي توضيحاً لتقييم أعمدة النزاهة الوطنية وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية، بحيث تتكون الدرجة الإجمالية لكل عمود من التقييم الكمي لثلاث محاور هي: القدرات، الحوكمة، الدور، بالاضافة الى نقاط القوة والضعف والتفاوت بين فعّالية كل عمود من اعمدة النزاهة. كما يبين الرسم أن نظام النزاهة الوطني كل يتكامل بكافة عناصره ومكوناته بمنظومة شمولية لا تقل أي من عناصرها أهمية عن الأخرى وأن أي اهمال أو تقصير في أي جزء فيها يؤثر على البناء برمته. ووفقا للمنهجية فإن الثقافة والإقتصاد والمجتمع والسياسة يمثلوا الركائز الأساسية لأي نظام وطني.

وتشير نتائج هذه الدراسة الى محدودية الأدوار التي تقوم بها أعمدة نظام النزاهة الوطني الاردني، مع ضعف عام في مؤشرات الحوكمة في كافة الأعمدة، الأمر الذي يؤكدعلى عدم شمولية الرؤية العامة على صعيد التشريعات والممارسات لتوجيه القدرات لصالح تحقيق الأدوار، وبحيث تدعم نتائج أعمدة النزاهة الوطنية الركائز الأساسية الا وهي الثقافة والإقتصاد والمجتمع والسياسة و التي لا يتأتى لأي نظام وطني النجاح بمعزل عنها بالتالي نغدو بأمس الحاجة لأن تنعكس نتائج أعمدة النزاهة الوطنية على تلك الركائز.

الرسم البياني رقم (١) تقييم أعمدة النزاهة الوطنية حسب منهجية منظمة الشفافية الدولية.



السلطة التشريعية - LEG
القطاع العام - PS
ديوان المظالم - OMB
الأحزاب السياسية - PP
القطاع الخاص - BUS

السلطة التنفيذية - EXE
هيئات انقاذ القانون - LEA
ديوان المحاسبة - SAI
الإعلام - EMD

السلطة القضائية - JUD
الهيئة المستقلة للإنتخاب - EMB
هيئة مكافحة الفساد - ACA
المجتمع المدني - CS

• أعمدة النظام الوطني للنزاهة

المؤسسات التي خضعت لعملية التقييم وفقاً لمنهجية منظمة الشفافية الدولية هي (١٣) مؤسسة، يمكن تصنيفها على النحو التالي:

مؤسسات الحكم الرئيسة وهي السلطات العامة في الدولة:

السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والصنف الآخر منها هي القطاع العام ومؤسسات إنفاذ القانون وهيئات الرقابة وهي: القطاع العام، هيئات إنفاذ القانون، هيئة مكافحة الفساد، و ديوان المحاسبة، و الهيئة المستقلة للانتخاب، وديوان المظالم، والصنف الثالث والأخير هو الجهات الفاعلة غير الحكومية في النظام الوطني للنزاهة وهي: الأحزاب السياسية، الإعلام، والمجتمع المدني والقطاع الخاص. كما في الجدول رقم (٢).

الجدول رقم (٢) يبين مؤسسات نظام النزاهة التي خضعت للتقييم

مؤسسات الحكم الرئيسة	القطاع العام ومؤسسات إنفاذ القانون وهيئات الرقابة	الجهات الفاعلة غير الحكومية في النظام الوطني للنزاهة
السلطة التنفيذية	القطاع العام	الأحزاب السياسية
السلطة القضائية	هيئات إنفاذ القانون	الإعلام
السلطة التشريعية	هيئة مكافحة الفساد	القطاع الخاص
	ديوان المحاسبة	المجتمع المدني
	الهيئة المستقلة للإنتخاب	
	ديوان المظالم	

• التوصيات العامة

من خلال تقييم مؤسسات أعمدة النزاهة الوطنية في الأردن، نجد بأنه من الضرورة الإسراع في تنفيذ التوصيات التالية، على أنها توصيات ذات طبيعة عامة، إلا أن التوصيات التفصيلية يحتويها دراسة تقييم نظام النزاهة الوطني في كل محور على إنفراد، والتي تم اجمالها في الملحق رقم (١) من هذا الملخص. فهي على:

١. إصدار قانون النزاهة ومكافحة الفساد، والخاص بإدماج هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم، بناءً على أسس ومعايير تضمن الموارد والقدرات والإستقلال وأداء الأدوار بشكل فعال، وعدم اسقاط جرائم الفساد بالتقادم، وبما يتفق مع أفضل الممارسات الدولية وإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٢. تعديل قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، بما يضمن الكشف المؤسسي والمستمر عن المعلومات، بالتزامن مع تعديل قانون حماية أسرار ووثائق الدولة، حيث أن عدم الوصول إلى المعلومات يمثل أهم التحديات والعوائق أمام نظام نزاهة وطني فعال.

٣. إصلاح الإطار القانوني الناظم لعمل المجتمع المدني، وتطوير شراكات وطنية حقيقية وفعّالة، بما يضمن الإشراك الحقيقي للمجتمع المدني بالمشاريع الوطنية ورسم السياسات والتشريعات ذات العلاقة، وضمان عدم التدخل في عمل المجتمع المدني.

٤. ضرورة تبني خطة وطنية قابلة للتنفيذ وضمن إطار زمني محدد لتعزيز ونشر التوعية في العمل الحزبي، والإمتناع عن أي ممارسات من شأنها الحيلولة دون إنتماء الأفراد للعمل الحزبي، وإعادة إصلاح الإطار القانوني الناظم للدعم المالي المباشر للأحزاب السياسية، بناء على مؤشرات ومعايير موضوعية تتعلق بالأدوار المتوقع لعبها من الأحزاب السياسية. وبما يضمن وصولها للسلطة التشريعية لإستكمال بناء شكل النظام السياسي « النيابي البرلماني».

٥. تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب بما يضمن تفعيل الأمانة العامة لتقديم الدعم الفني لأعضاء مجلس النواب، وتحديد وتوزيع الإختصاصات بين لجان المجلس والمكتب الدائم، وإعادة تنظيم أدوات الرقابة البرلمانية بما يضمن الفعّالية في أداء الأدوار، وبذات الوقت، إعادة النظر بالنصوص الخاصة بعمل الكتل البرلمانية بما يضمن العمل البرامجي لها، لضمان تشكيل الأغلبية البرلمانية وتكريس العمل الجماعي داخل البرلمان.

٦. تعزيز كفاءة القطاع العام، وإصلاح نظام الخدمة المدنية، لتجاوز مشكلة التضخم الإداري، وتفعيل مدونة السلوك، وتعزيز الشفافية المالية والإدارية من خلال نشر التقارير وإتاحة المعلومات بشكل مستمر ومؤسسي، وتعميم استخدام الربط الإلكتروني بين كافة المؤسسات، وتوحيد نظام شغل الوظائف العامة على أساس المؤهلات والكفاءة.

٧. دعم وتعزيز عمل ديوان المحاسبة وتطور منهجيات التدقيق ومواكبة معايير الرقابة الدولية وأفضل الممارسات الرقابية المهنية في عمل الديوان، ودعم الإستقلال المؤسسي للديوان، وتطوير الرقابة لتشمل الإيرادات، وضمان تفعيل المراجعة وفتح التحقيق في وقائع الفساد التي يكتشفها الديوان بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، وتفعيل دور البرلمان في بسط رقابته على السلطة التنفيذية والقطاع العام بالإعتماد على تقارير الديوان وإحالة المخالفات إلى القضاء.[٦]

٨. تبني مبدأ الإفصاح في الموازنات العامة، وإطلاع الرأي العام على وسائل وآليات الإدارة الإقتصادية والإجراءات الرسمية حيال الدين العام والاستفادة من الدروس المستقاه من سياسات وعمليات الخصخصة وتضمينها في عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية،[٧] وتبني خطط وسياسات إصلاح مالي وإقتصادي قابلة للتنفيذ، بما يضمن التخلص من العجز والمديونية.

٩. تطوير وتعزيز عمل وحدات الرقابة الداخلية، وتطوير وسائل الرقابة الفاعلة على المشاريع التنموية الكبرى.

١٠. دعم الإستقلال المالي والإداري للمجلس القضائي، وإستكمال مشروع تطوير البنى التحتية للمحاكم، وتطوير خطط وإجراءات للحد من العبء القضائي، وطول أمد التقاضي، وتعزيز الإستقلال الذاتي للقاضي من خلال دعم التأمينات الإجتماعية والمخصصات الإقتصادية للقضاة.

١١. مراجعة وتعديل التشريعات والسياسات الناظمة لعمل القطاع الخاص بما يضمن حماية المستثمرين والسرعة في اتخاذ القرارات وتفعيل الرقابة على هذا القطاع وتطوير إطار وطني شمولي للشراكة بين القطاعين العام والخاص .

(٦) وتجدر الإشارة هنا إلى أن البرلمان لا يستطيع إحالة المخالفات التي يتم رصدها إلى القضاء وفقا لما جاء بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور.
(٧) تقرير لجنة تقييم التخاصية، http://www.pm.gov.jo/content/1405784251

ملف الدولة

١. معلومات تمهيدية

٢. ملف الدولة: خلفية تاريخية

يقع الأردن في قلب منطقة الشرق الأوسط إلى الشمال الغربي من السعودية وجنوب سورية، وإلى الغرب من العراق وإلى الشرق من فلسطين. وللأردن منفذ على البحر الأحمر، من خلال مدينة العقبة الواقعة على الطرف الشمالي لخليج العقبة، ويقع الأردن بين خطي عرض(٣٤,٥٢–٣٩,١٥) شمالاً وخطي طول (٥٩-٣١) شرقاً، تبلغ مساحة المملكة الأردنية الهاشمية الاجمالية (٨٩٢٨٧) كيلو متر مربع منها (٧,٨) بالمائة أراضٍ زراعية.

نص الدستور الأردني على أن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي، الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزراء، وتعد الحكومة الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة الأردنية، ويتم تنفيذ العمل الحكومي والإداري من خلال مجلس الوزراء الذي يتولى المسؤولية عن إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية. يتألف مجلس الوزراء في الأردن من رئيس الوزراء، وعدد من الوزراء، ويشرف رئيس الوزراء على أعمال الحكومة، كما يرأس مجلس الوزراء. وهو مسؤول أمام مجلس الأمة، وتناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتكون مجلس الأمة من مجلس النواب المنتخب ومجلس الأعيان المُعَيَّن من قبل الملك، ويوجد سلطة قضائية يشرف عليها ويديرها مجلس قضائي نص على تشكيله الدستور بموجب القانون يمثله رئيس المجلس القضائي.

حكم الملك عبد الله بن الحسين (عبدالله الاول)، الأردن منذ إنشاء إمارة شرق الأردن في العام ١٩٢١ بصفته اميراً ومن ثم بصفته ملكاً ، بعد الإستقلال عن بريطانيا في عام ١٩٤٦.و بعد إغتياله في ١٩٥١، حكم إبنه الملك طلال لفترة وجيزة. وكان الإنجاز الأكبر للملك طلال إصدار الدستور الأردني في الثامن من كانون الثاني عام ١٩٥٢، وفي نفس العام تم عزله عن الحكم بسبب ظروف صحية، في ذلك الوقت كان إبنه الأكبر الأمير حسين تحت السن القانونية، و تسلم الحكم مجلس وصاية على العرش حتى بلوغ الملك حسين السن القانونية للحكم حسب دستور ١٩٥٢ وهي (١٨) سنة قمرية، حيث تولى سلطاته الدستورية عام ١٩٥٣حتى وفاته في عام ١٩٩٩، متجاوزاً العديد من التحديات لحكمه، أنهى الملك الحسين الأحكام العرفية عام ١٩٩٢، وفي نفس العام صدر قانون الأحزاب السياسية، وقبل ذلك وفي عام ١٩٨٩ تم إعادة الحياة البرلمانية بإجراء الانتخابات النيابية، خلف الملك عبد الله الثاني والده الحسين عقب وفاته في شباط عام ١٩٩٩، واستمر في مسيرة التحديث والبناء لمؤسسات الدولة الأردنية على نهج والده.

٣. الركائز السياسية المؤسساتية

* إلى أي مدى تعد المؤسسات السياسية في الدولة داعمة لفاعلية النظام الوطني للنزاهة.

شكلت مكافحة الفساد خلال السنوات الأخيرة أولوية لدى المؤسسات السياسية في الأردن، حيث أكد عليها الملك عبد الله الثاني في أكثر من مناسبة ووجه السلطة التنفيذية إلى تبني ميثاق وخطة وطنية للنزاهة وإطار زمني لتنفيذها منذ عام ٢٠١٢، وتم في عام ٢٠١٣ الإعلان عن الميثاق الوطني للنزاهة وخطتة التنفيذية، وتلا ذلك توجيه ملكي بتبني خطة وطنية لحقوق الإنسان والتي تم الإعلان عنها في عام ٢٠١٦.

إتخذت المؤسسات السياسية العديد من التدابير التشريعية وتبنت العديد من السياسات والخطط في سبيل مكافحة الفساد وتحسين الأداء العام للمؤسسات، ويكمن التحدي الرئيس أمام تلك الجهود الوطنية في ترجمة تلك التشريعات والخطط والسياسات واقعياً وعملياً بما يعود بالنفع والفائدة على المؤسسات والأفراد.

وتبنت المؤسسات السياسية في الدولة الأردنية منظومة إصلاح تشريعية سياسية بهدف إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار، حيث تم إقرار قانون للأحزاب السياسية، وقانون اللامركزية في عام ٢٠١٥، وقانون الإنتخاب لمجلس النواب في عام ٢٠١٦ والأخذ بنظام القائمة النسبية المفتوحة كبديل عن نظام الصوت الواحد والذي شكل معيقاً وتحدٍ رئيس أمام مسيرة الأحزاب السياسية والمجتمع في تعزيز عمل السلطة التشريعة.

أما بالنسبة للمؤشرات العالمية فقد إحتلت الأردن المرتبة (١١) عربياً والمرتبة (٨٧) دولياً في مؤشر[٨] الدول الفاشلة ٢٠١٣، بينما كان قد حصل عام ٢٠١٢ على المرتبة (٩٠) دولياً ما يعني انخفاض مرتبة الأردن ثلاث درجات، أما عام ٢٠١٤ فقد احتل الأردن المرتبة (٨٣).

إلا أن المعيق أمام المؤسسات السياسية في الدولة الأردنية يكمن في هشاشة وعدم مأسسة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وفقاً لشكل النظام النيابي البرلماني[٩]، مما يجعل أدوات التأثير والرقابة البرلمانية هشة ولا تؤدي النتائج المتوقعة.

وسادت في الفترة الاخيرة تقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة وذلك من خلال تقديم الإمتيازات الخدمية للنواب لاستمالة مجلس النواب لعدم طرح الثقة او عدم استكمال النصاب القانوني لاجراءات طرح الثقة بالحكومة، والذي أدى إلى تعطيل أدوات الرقابة البرلمانية [١٠]

(٨) الذي تصدره مجلة 'فورين بوليسي' الأمريكية
(٩) وهذا ما تم التأكيد عليه من قبل الملك عبد الله الثاني ابن الحسين في الورقة النقاشية الخامسة على الرابط: http://kingabdullah.jo/.
(١٠) اتهامات في التعيين على أسس الواسطة والمحسوبية في مجلس النواب، الروابط:
www.jfranews.com.jo، وكذلك http://www.gerasanews.com/. وكذلك: http://sawaleif.com/.

٤. الركائز الإجتماعية السياسية:

*** إلى أي مدى توجد علاقات بين مختلف الجماعات المجتمعية والنظام السياسي في الدولة، بما يدعم فعالية النظام الوطني للنزاهة.**

تتنوع أصول الشعب الأردني، والتي تعود في غالبيته االعظمى إلى بلاد الشام والجزيرة العربية منحدرين من القبائل العربية المختلفة مع وجود أقليات عرقية أخرى هاجرت إلى المنطقة ومنهم الشركس والشيشان والأرمن، ويشهد الأردن تنوع عرقي وديني فريد من نوعه يضمن التعايش بين كافة الأعراق والديانات، ويوفر الدستور وقوانين الحماية والحرية لجميع مواطنيه في التشكيل والمشاركة في النوادي الخاصة بهم، والمدارس، والجمعيات أو أماكن العبادة.[١١]

يبلغ إجمالي عدد سكان المملكة (٩,٥٣١,٧١٢) نسمة، حيث تطور عدد سكان المملكة منذ مطلع عقد الستينيات من القرن الماضي، إذ تضاعف عدد السكان أكثر من (١٠) مرات خلال (٥٥) عاماً. وكانت الزيادة الأكبر خلال العقد الماضي وخاصة منذ عام ٢٠١١. وقد بلغ معدل النمو السكاني خلال الفترة ٢٠٠٤ و٢٠١٥ حوالي ٥,٣٪ سنوياً. ويعود الإرتفاع في هذا المعدل إلى الهجرات بما فيها الهجرة القسرية واللجوء للمملكة، حيث كان معدل النمو السنوي للأردنيين ٣,١٪ سنويا مقابل ١٨٪ لغير الأردنيين.[١٢] حيث بلغ عدد السكان الأردنيين (٦,٦١٣,٥٨٧) ويشكلون ٦٩,٤٪ من إجمالي سكان المملكة.

أما بالنسبة للمؤشرات العالمية ولا سيما مؤشر التنمية البشرية[١٣] لعام ٢٠١٤ والذي يشير الى تقدم الأردن (٢٣) مركزاً حيث احتل المرتبة (٧٧)، بينما كان يحتل المرتبة (١٠٠) في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٣ كما يبينه الجدول رقم (٣) وذلك على النحو التالي:

الجدول رقم (٣) يبين ترتيب الأردن في مؤشر التنمية البشرية

السنة	الترتيب عالمياً	الترتيب عربياً	الدرجة
٢٠١٤	٧٧	٩	٠,٧٤٥
٢٠١٣	١٠٠	١١	٠,٧٤٤
٢٠١٢	٩٤	١١	٠,٧٠٠
٢٠١١	٩٥	٩	٠,٦٩٩

(١١) الأردن، التنوع السكاني، مجلس النواب الأردني الرابط : http://www.kinghussein.gov.jo/.
(١٢) نتائج التعداد العام للمملكة خلال عام ٢٠١٥، النتائج الاولية، دائرة الاحصاءات العامة، الموقع الالكتروني الرابط http://census.dos.gov.jo/wp.
وكذلك التغطية الصحفية لنتائج التعداد السكاني للأردن لعام ٢٠١٥ الرابط http://www.albosala.com/.
(١٣) الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، يصدر هذا المؤشر في تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي(World Bank) ومؤسسة التمويل الدولي.(The International Finance Corporation) معايير المؤشر وآلية احتسابه.

٥. الركائز الإجتماعية الإقتصادية

* إلى أي مدى يدعم الوضع الإجتماعي الإقتصادي في البلد فعالية النظام الوطني للنزاهة.

يعتمد الإقتصاد الأردني إلى حد كبير على القطاع العام وتتمسّك الحكومة بنموذج إقتصادي إجتماعي يرزح تحت وطأة عقود طويلة من التوظيف المكثّف في القطاع العام، والإعتماد على العمالة الأجنبية في العديد من القطاعات، ناهيك عن النظام التعليمي المعروف عنه بأنه نظام كمّي لا نوعي. إذ حتى لو تبدّدت الأزمة الأمنية الإقليمية في المستقبل القريب، فإن ضعف المحفزات لتشجيع المانحين الأجانب على تقديم المساعدات للمساهمة في التكاليف المترتبة عن اللاجئين قد يضع الأردن في مواجهة أزمة ديون جديدة ، بالاضافة الى الضعف العام في مناخ الاستثمار في الاردن.

أما بالنسبة للبطالة، فقد قدرت منظمة العمل الدولية ارتفاع معدل البطالة في الأردن إلى ٣٠٪ مع نهاية عام ٢٠١٤ نسبة إلى عدد السكان، فيما أكدت وزارة العمل أن هذه النسبة تشمل فئة الشباب من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، بينما تبلغ نسبة البطالة الفعلية لجميع الفئات نحو ١١,٨٪ فقط.[١٤]

وبلغ معدل البطالة في المملكة خلال فترة الربع الأول من عام ٢٠١٥ نحو ١٢,٩٪ حيث بلغ للذكور ١١٪ مقابل ٢٢,١٪ للإناث لنفس الفترة، حيث أن معدل البطالة للربع الأول من عام ٢٠١٥ إرتفع بمقدار (٠,٦) نقطة مئوية عن الربع الرابع من عام ٢٠١٤، وأن ٥٥,١٪ من إجمالي المتعطلين هم من حملة الشهادة الثانوية فأعلى، وأن ٤٤,٦٪ من إجمالي المتعطلين مؤهلاتهم التعليمية أقل من الثانوي.[١٥]

كما أن عدد المشتركين العاملين تحت مظلة الضمان الإجتماعي دون انقطاع يبلغ مليونا و١١٢ ألفا. وأن متوسط دخول العاملين (٤٧٠) دينار، فيما تحدد دائرة الإحصاءات العامة خط الفقر في الأردن ما دون (٥٨٠) دينار شهرياً للأسرة، أما من حيث التطور الإجتماعي والإقتصادي فإن الأردن في المرتبة (٨٢) من بين (١٧٤) بلداً.[١٦]

ويعتمد اقتصاد المملكة بشكل رئيسي على قطاع الخدمات والتجارة والسياحة[١٧]، وعلى بعض الصناعات الإستخراجية كالأسمدة والأدوية فالأردن فقير بالموارد الطبيعية وتوجد مناجم الفوسفات جنوب المملكة، حيث تعتبر الأردن ثالث أكبر مصدّر لهذه المادة في العالم. ومن أهم الموارد المستخرجة الأخرى البوتاس والأملاح والغاز الطبيعي والحجر الكلسي.[١٨]

(١٤) تقرير منظمة العمل الدولية ، التغطية الصحفية للتقرير ، صحيفة الغد الأردنية الرابط الالكتروني: http://www.alghad.com/.
(١٥) هذه النسب والأرقام وفقا لتقارير صادرة عن دائرة الاحصاءات العامة الأردنية، التغطية الصحفية لمضمون التقرير الرابط
(١٦) حسب وكالة الأمم المتحدة للسكان انظر الرابط www.ammonnews.net.
(١٧) انظر : http://firemountainseagle.jeeran.com/ScienceAndEngineering/archive/2008/5/571610.html.
(١٨) انظر: http://petra.gov.jo/Artical.aspx?Lng=2&Section=9&Artical=178931.

أما بالنسبة لموقع الأردن على المؤشرات العالمية للحوكمة (Global Governance Indicators)، والذي يصدر عن البنك الدولي فكانت درجة الأردن بالنسبة لمؤشر المساءلة لعام ٢٠١٣ ما نسبته ٢٥,١٪ ، أما بالنسبة لمؤشر الإستقرار السياسي وغياب العنف فكانت درجة الأردن ٢٥,٦٪ من دول العالم المشمولة بالمؤشر ، أما بالنسبة لمؤشر فاعلية الحكومة ونوعية الخدمة ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية ومصداقية الحكومة فكانت ٨٩,٨٪، و بالنسبة لمؤشر الجودة التنظيمية والتي تشمل القدرة الحكومية على صياغة وتنفيذ السياسات والقوانين السليمة التي تسمح بتعزيز وتنمية القطاع الخاص فكانت درجة الأردن ٥٦,٠٪ ، بينما كانت النتيجة لمؤشر سيادة القانون ٦٢,٦٪، ومؤشر مكافحة الفساد فكانت النتيجة ٦٠,٨٪.[١٩]

لكن التحدي الأبرز أمام الإقتصادي الأردني يتلخص في إجمالي الدين العام ونسبته إلى الناتج المحلي الاجمالي، حيث بلغ حوالي (٢٤,٦) مليار دينار مشكلا ما نسبته حوالي (٩٠,٩) بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي.[٢٠]

وفيما يتعلق بتوزيع السكان حسب الجنسيات في المملكة، فيشكل السكان غير الأردنيين حوالي ٣٠٪ من إجمالي السكان، نصفهم من السوريين (١,٣ مليون) يتركز أغلبهم في محافظة العاصمة (٤٣٦ ألف)، ثم إربد (٣٤٣ الف) ثم المفرق (٢٠٨ ألف) ثم الزرقاء (١٧٥ ألف). كما بلغ عددالمصريين حوالي ٦٣٦ ألف يتركز أغلبهم في محافظة العاصمة. وبلغ عدد الفلسطينيين ٦٣٤ الف.[٢١]

٦. الركائز الإجتماعية الثقافية

* إلى أي مدى تعد الأخلاقيات والأعراف والقيم السائدة داعمة لفعالية النظام الوطني للنزاهة.

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري من أكثر ظواهر الفساد انتشاراً في الأردن، وتتجلى بالجرائم المخلّة بالوظيفة العامة كالرشوة والإختلاس واستغلال الوظيفة، والجرائم المخلة بالثقة العامة كتقليد ختم إحدى الدوائر وتزوير النقد أو سندات الدين والأدوات المالية والجرائم الإقتصادية التي تلحق ضرراً بالمال العام.

ومن أكثر أشكال الفساد شيوعاً ما عرف « بالواسطة والمحسوبية وعدم التقيّد بالقوانين والأنظمة، وتكمن الأسباب الرئيسة للفساد في تدنّي الرواتب مع ارتفاع تكاليف المعيشة والفارق في الدخل بين القطاعين العام والخاص وإنعدام الشفافية وإنتشار الفقر وغياب أخلاقيات العمل وضعف معايير السلوك والضغوط الخارجية التي يمارسها أصحاب المصالح.[٢٢]

وبحسب تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٤ بلغ عدد القضايا ١٥١ قضية سجل منها ١٠٢ في القطاع العام و ٣٤ في القطاع الخاص و ١٥ للأفراد على النحو التالي: إساءة استعمال السلطة ١٨ قضية في القطاع العام، والإخلال بواجبات الوظيفية ٤ قضايا في القطاع العام، والمساس بالمال العام ٣٤ قضية في القطاع العام، و ١٧ في القطاع الخاص، واستثمار الوظيفية ١٢ في القطاع العام، التزوير في القطاع العام ١٦ قضية.[٢٣]

(١٩) تقرير المؤشرات العالمية للحوكمة الصادر عن البنك الدولي، لطفاً انظر الرابط الالكتروني: www.albankaldawli.org. وتقرير صادر عن وزارة تطوير القطاع العام بعنوان Hابرز المؤشرات الدولية وواقع حال الأردن فيها لعام ٢٠١٥ المنشور على الموقع الإلكتروني:www.mopsd.gov.jo/. وتشير بعض الدراسات إلى أن الأرقام أكبر من ذلك حتى الثلث الأول من عام ٢٠١٦.

(٢٠) اضطرابات المنطقة التحدي الأساسي لإقتصاد الأردن العام ٢٠١٦، صحيفة الغد الرابط :http://www.alghad.com/articles/912825.

(٢١) تقرير النتائج الرئيسية للتعداد العام للسكان والمساكن لعام ٢٠١٥ ، دائرة الاحصاءات العامة، شباط ٢٠١٦ ، الرباط الالكتروني : http://census.dos.gov.jo/wp.

(٢٢) تصريح عضو هيئة مكافحة الفساد السابق، د. عبد الشخانبة، الرابط الالكتروني، http://www.alhayat.com/.

(٢٣) ملخص تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٤ الرابط الالكتروني التالي: http://www.jfranews.com.jo/.

وتشير نتائج استطلاع الرأي العام في الأردن إلى تدني ثقة المواطن بالأداء العام الرسمي حيث بلغ مستوى الرضا عن الحكومة لعام (٢٠١٤) ٤٧٪ والمجلس النيابي ٣٢٪ والأحزاب السياسية ٣١٪ .[٢٤]

وفي تقييم الأوضاع الاقتصادية والإجتماعية، أظهرت النتائج أن المشكلات الإقتصادية، بصفة عامة، جاءت في الدرجة الأولى بنسبة ٧٢٪ (بطالة، ارتفاع الأسعار، الفقر، الوضع الإقتصادي بصفة عامة)، وجاءت كثرة اللاجئين في المرتبة الثانية ٩٪، والفساد المالي والإداري (الواسطة والمحسوبية) في المرتبة الثالثة ٥٪.

وتشير ايضاً النتائج إلى انخفاض ثقة المواطن بالسياسات الرسمية الإجتماعية والإقتصادية حيث يعتقد ٣٢٪ أن السياسات والإجراءات الإقتصادية التي اتبعتها الحكومة في مكافحة الفقر كانت كافية، في ما يعتقد ٢٨٪ أن الإجراء في محاربة البطالة كانت كافية، ويعتقد ٢٤٪ أن الإجراءات والسياسات الإقتصادية في الحد من ارتفاع الأسعار كانت كافية، و٢٦٪ في الحد من استخدام العمالة الوافدة .[٢٥]

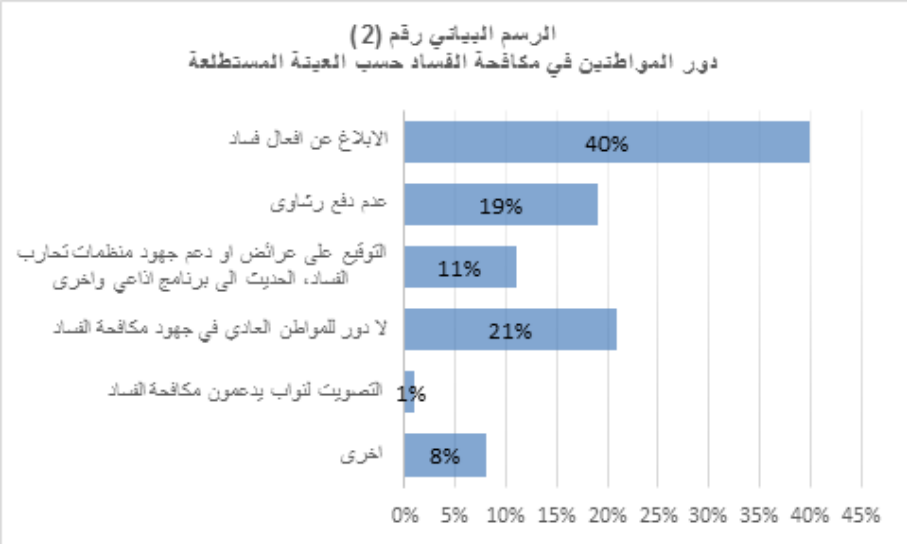
وتشير أحد التقارير الصادرة عن دائرة الأبحاث في الكونغرس الأمريكي في العام ٢٠١٦ [٢٦] إلى أن الفساد والواسطة يعتبران ظاهرة في الإقتصاد الأردني يؤديان إلى ايجاد شعور متنام بالإحباط لدى الشباب الأردني وأن من بين المشاكل التي يواجهها الأردن منذ زمن مشكلة الفقر والفساد وتباطؤ النمو الإقتصادي، إضافة إلى معدلات البطالة المرتفعة والتي تقدر بـ ١٢,٥ ٪.

واشار التقرير إلى أن الفساد واضح في الأردن وأن هناك استخداماً واسع النطاق لما يسمى بالواسطة.

كما أظهرت نتائج بارومیتر الفساد العالمي للاردن[٢٧] بان الإبلاغ عن الفساد في مجتمعنا الأردني يتأثر عموما بثقافة المجتمع لأن البعض يعتبروه وشاية وسلوك غير مقبول بنسبة ٢٩٪ نظرا للترابط الوثيق بين المواطنين بعلاقات عائلية وعشائرية، في المقابل هناك نسبة ٦٣٪ من المستطلعين يجدون أن الإبلاغ عن أفعال فساد شهدوها مقبول في المجتمع، بل إن ٧٢٪ من المستطلعين أفادوا بإن الإبلاغ عن الفساد إلتزام وواجب شخصي عليهم، و٦٠٪ من المستطلعين مستعد لقضاء وقت في المحاكم للإدلاء بشهادته إزاء حالات فساد شهدها ، بينما ٣٣٪ أشاروا بعدم استعدادهم لذلك.

(٢٤) نتائج استطلاع أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتائجه على الرابط: http://www.assabeel.net/.
(٢٥) نتائج استطلاع اجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتائجة على الرابط: http://www.assabeel.net/.
(٢٦) تقرير صادر عن دائرة الأبحاث في الكونغرس الأميركي عام 2016 ، انظر نتائج التقرير الرابط: http://www.alghad.com/.
(٢٧) مقياس (بارومیتر) الفساد العالمي والصادر عن منظمة الشفافية الدولية ٢٠١٦، https://www.transparency.org/search?topic=14

كما أشارت نتائج الإستطلاع بأن ٦٦٪ من المستطلعين يجدون أن المواطن العادي يستطيع أن يحدث فرقا في مكافحة الفساد إذا اتيحت له الفرصة، وذلك بعدة طرق أهمها: الابلاغ عن أفعال فساد شهدوها بنسبة ٤٠٪ من المستطلعين بإعتبارها الطريقة الأهم لمكافحة الفساد، أو عن طريق الإمتناع عن دفع رشاوى وعدم الإستجابة لأفعال الفساد بنسبة ١٩٪ من المستطلعين، في المقابل فإن ١٢٪ من المواطنين الأردنيين مستعدون للتوقيع على عرائض تطالب بالقضاء على الفساد، أو دعم جهود منظمات تحارب الفساد، أو الحديث إلى برنامج إذاعي أو كتابة بريد إلكتروني، أو المشاركة في مسيرات إحتجاجية ضد الفساد، مقابل ذلك فإن ٢١٪من المستطلعين لا يرون أي دور للمواطن العادي في جهود مكافحة الفساد وحسب الرسم التوضيحي ادناه.



الفساد في الأردن

تصدر منظمة الشفافية الدولية تقريرها السنوي لمؤشر مدركات الفساد منذ العام ١٩٩٥، ويقيس المؤشر مدركات وانطباعات الفساد في القطاع العام معتمداً على عدد من المسوحات وتقييم خبراء وآراء قطاع الأعمال، ويعتمد مؤشر مدركات الفساد في القطاع العام للدولة على مقياس من (صفر إلى ١٠٠)، بحيث يعني الصفر أعلى درجة إدراك للفساد، بينما تعني (١٠٠) أقل إدراك للفساد. ويظهر الجدول رقم (٤) ترتيب الأردن على هذا المؤشر من العام ٢٠٠٥ ولغاية العام ٢٠١٥.

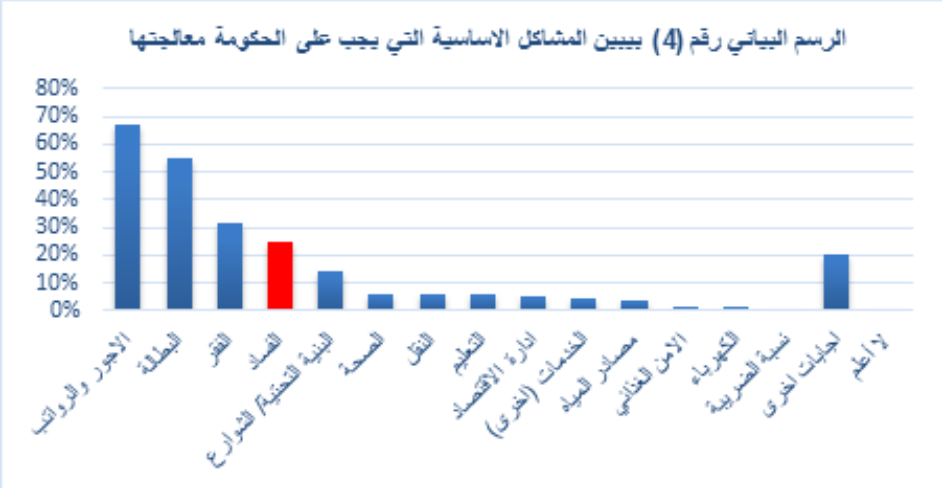
الجدول رقم (٤) يبين ترتيب الأردن على مدركات الفساد [٢٨]

السنة	الدرجة	الترتيب	عدد الدول الخاضعة للتصنيف
٢٠٠٥	٥٧	٣٧	١٥٩
٢٠٠٦	٥٣	٤٠	١٦٣
٢٠٠٧	٤٧	٥٣	١٨٠
٢٠٠٨	٥١	٤٧	١٨٠
٢٠٠٩	٥٠	٤٩	١٨٠
٢٠١٠	٤٧	٥٠	١٧٨
٢٠١١	٤٥	٥٦	١٨٣
٢٠١٢	٤٨	٥٨	١٧٦
٢٠١٣	٤٥	٦٦	١٧٧
٢٠١٤	٤٩	٥٥	١٧٥
٢٠١٥	٥٣	٤٥	١٦٨

وتشير النتائج الرئيسية الخاصة بالأردن لمقياس الفساد العالمي (GCB) [٢٩] [٣٠] الصادر عن منظمة الشفافية الدولية إلى :

- ٢٥٪ من المواطنين الأردنيين رأوا أن الفساد مشكلة خطيرة من بين المشاكل التي يجب على الحكومة أن تعالجها، حيث جاء الفساد بالمرتبة الرابعة بعد الوضع الإقتصادي الذي احتل المراتب الثلاث الاولى حيث رأت العينة المستطلعة بأن أهم المشاكل التي تواجه المملكة وتتطلب تدخل الحكومة هي ٦٧٪ تدني الرواتب والأجور و٥٥٪ البطالة و٣١٪ الفقر.

(٢٨) تم تغيير المنهجية في العام
(٢٩) باروميتر الفساد العالمي والصادر عن منظمة الشفافية الدولية ٢٠١٦، مصدر سابق.
(٣٠) تم تنفيذ استطلاع مقياس الفساد العالمي الخاص بالأردن من قبل مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في الفترة ما بين ٢٣ تشرين الثاني إلى ٤ كانون الأول من عام ٢٠١٤، وقد بلغ حجم العينة ١١٩٩ فرد من البالغين، بواقع ٥٠٪ ذكور ٥٠٪ إناث، تمت مقابلتهم وجهاً لوجه في مختلف محافظات المملكة، وقد تضمن الاستطلاع عشرة أسئلة رئيسية، ثلاثة منها لها فروع. ٢٠١٢

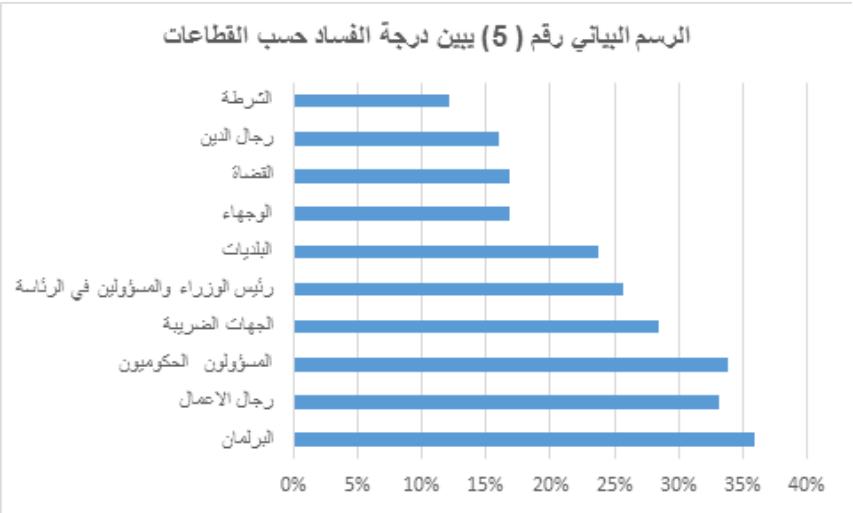


- أما بخصوص فعّالية الحكومة في مكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص فقد جاءت على النحو التالي: ٦١٪ من المواطنين المستطلعة آرائهم غير راضين عن أداء الحكومة في مكافحة الفساد في القطاع العام، مقابل ٥٦٪ في القطاع الخاص، في حين يرى ما يقارب الـ ٣٤٪ من المستطلعة آرائهم أن جهود الحكومة الأردنية في مكافحة الفساد فعالة في القطاع العام مقابل ٣٠٪ في القطاع الخاص.

- ٧٥٪ من المواطنين المستطلعة آرائهم يعتقدون أن الفساد قد ازداد إلى حد ما أو زاد كثيراً خلال العام، و ١٢٪ اعتقدوا بأن الفساد بقى على نفس المستوى بينما ١٢٪ اعتقدوا بأن الفساد قد انخفض.

- ٣٪ من المستطلعة آرائهم افادوا أنهم دفعوا بأنفسهم رشوة للحصول على خدمة عامة خلال الإثني عشر شهراً الماضية.

كما أن نتائج استطلاع الرأي العام حول درجة الفساد في القطاعات حسب اعتقاد العينة فكانت الشرطة هي الأقل فسادا ومن ثم تلاها رجال الدين فالقضاء حسبما يبينه الرسم البياني رقم (٥).



على المستوى الوطني

تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد كهيئة مستقلة بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لعام ٢٠٠٦، الذي حدّد بموجبه أهداف الهيئة ومهامها وبيّن الأفعال التي تعد فساداً، وتم تعديل القانون بموجب القانون المعدل[٣١] رقم(١٠) لسنة ٢٠١٢. حيث تضمنت التعديلات الجديدة توفير الحماية للشهود والمبلغين في قضايا الفساد، إضافة إلى منح الهيئة صلاحية وقف العمل بأي عقد أو إتفاق أو إمتياز تم الحصول عليه نتيجة فعل فساد، وتخويل الهيئة صلاحية التعاون الدولي لتقديم وطلب المساعدة القانونية المتبادلة، كما استثنى التعديل سقوط جرائم الفساد والعقوبات الخاصة بها بالتقادم.

وتم تعديل القانون بموجب القانون المعدل[٣٢] رقم (١٦) لسنة ٢٠١٤ وبموجبه تمت إضافة جرائم غسل الأموال والكسب غير المشروع، وعدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح، إلى أفعال الفساد المجرمة في المادة (٥) من قانون هيئة مكافحةالفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته.

وتبع ذلك تبني إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد للفترة من٢٠٠٨-٢٠١٢ ارتكزت على تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد، الوقاية من الفساد، التثقيف والتدريب والتوعية العامة، إنفاذ القانون، تنسيق الجهود لمكافحة الفساد والتعاون الدولي.و بإنتهاء مدة هذه الإستراتيجية، تم إعدادالإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة من ٢٠١٣-٢٠١٧.

ارتكزت محاور الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة من ٢٠١٣-٢٠١٧على الآتي:

١. رفع مستوى التوعية والتثقيف حول ظاهرة الفساد وجهود مكافحتها.
٢. تعزيز الوقاية من الفساد.
٣. تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد.
٤. تفعيل المشاركة المجتمعية في أنشطة مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة.
٥. كفاءة الإجراءات التحقيقية في قضايا الفساد وملاحقة مرتكبيه.
٦. تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد.
٧. تطوير التشريعات الوطنية بما يتوافق مع المعايير والمتطلبات الدولية لمكافحة الفساد والتأكد من مدى كفاءة تنفيذها.

(٣١) حيث تم نشره في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥١٥١) تاريخ ٢٠١٢/٤/٣.
(٣٢) حيث تم نشره في الجريدة الرسمية رقم (٥٢٧٨) تاريخ ٢٠١٤/٣/٢.

في الجانب الدولي:

في عام ٢٠٠٣ وقعت المملكة الأردنية الهاشمية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتمت المصادقة عليها بعد مرورها بكافة مراحلها الدستورية بموجب "قانون تصديق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٤، وتم إيداع صك التصديق على هذه الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ ٢٤ شباط ٢٠٠٥.

وفي عام ٢٠١٠، تم إجراء القرعة واختيار الأردن كدولة مُستعرَضة في الدورة الأولى، وبالقرعة أيضاً وقع الاختيار على جمهوريتي جزر المالديف ونيجيريا كدولتين مستعرِضتين للأردن. وفي ذات العام ٢٠١٠ تم إبلاغ الأردن رسمياً ببدء عملية الإستعراض، وبناءً عليه، أخذ الأردن بتنفيذ الإجراءات العملية المطلوبة لإتمام المراجعة وفق قرار مؤتمر الدول الأطراف.

وضمن المدة المتفق عليها، تم رفع تقرير التقييم الذاتي للأردن الخاص بالفصلين الثالث والرابع قيد الإستعراض، وخلال الفترة من ٧ - ٢٠١١/٣/١٤، تم تنفيذ الزيارة الميدانية من قبل خبراء الدولتين المستعرِضتين وسكرتاريا مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وقد تم نشر التقرير على الموقع الإلكتروني لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة[٣٣]، وتم إعتماد مخرجاته وتحديد احتياجات الأردن من المساعدات الفنية والتقنية اللازمة لتفعيل جهود مكافحة الفساد، وبما يتوافق ومتطلبات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.[٣٤]

أما بالنسبة لأبرز ما جاء في توصيات تقرير سياسة الجوار الأوروبية[٣٥] عن تقدم سير العمل للعام ٢٠١٣، وأوضح التقرير الذي يرصد التطورات الرئيسية وجهود الإصلاح إلى أن الفساد في الأردن بقي مسألة تثير قلقاً بالغاً، وأكد على التوصيات التالية:

- مواصلة بناء نظام سياسي أكثر توافقية وشمولية وتشاركية وانفتاحا حيث يشعر كل الأردنيين بأنهم ممثلون، من خلال تعديل الإطار القانوني الإنتخابي تبعا لذلك.
- تعزيز إستقلالية ونزاهة القضاء وقدرته الإدارية.
- اتخاذ خطوات ملموسة للقضاء على العنف ضد المرأة وتشجيع المزيد من إدماج المرأة في الحياة السياسية والشؤون الاقتصادية والتعليم والعمل، على سبيل المثال عن طريق ضمان تطبيق قانون الحماية ضد العنف المنزلي.

(٣٣) للإطلاع على التقرير يرجى زيارة الرابط : http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186371e.pdf.

(٣٤) للإطلاع على ملخص التقرير باللغة العربية انظر الرابط: http://www.jacc.gov.jo/.

(٣٥) للإطلاع على ملخص التقرير يرجى زيارة الرابط التالي: http://www.jacc.gov.jo/.

- المضي قدما في التصديق على البروتوكول الإختياري لإتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللإنسانية أو المهينة.
- ضمان حرية التعبير وحرية وسائل الإعلام، بما في ذلك عن طريق تعديل الأحكام ذات الصلة في قانون العقوبات بحيث لا تحال الإنتهاكات المتعلقة بحرية التعبير وحرية وسائل الإعلام إلى محكمة أمن الدولة.
- ضمان حرية تكوين الجمعيات عن طريق تخفيف الأنظمة الحالية وخلق بيئة مواتية لزيادة المشاركة الفعالة من قبل المواطنين.
- الإستمرار في تنفيذ الإتفاقية الإحتياطية مع صندوق النقد الدولي، بما في ذلك معالجة قضايا الإصلاح الضريبي، وزيادة تحصيل الضرائب وتدرج ضريبة الدخل الشخصي من خلال الإجراءات التشريعية.
- إتخاذ إجراءات حاسمة لتحسين بيئة الأعمال والإستثمار من خلال التدابير التشريعية والتنظيمية، بهدف تعزيز النمو.
- الإستمرار في تحديث مؤسسات الرقابة على المال العام، وفقا لأفضل الممارسات الدولية وتنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد للفترة ٢٠١٣ – ٢٠١٧.

التوصيات الخاصة بأعمدة النزاهة

توضح التوصيات الآتية مجالات الإصلاح الأساسية ،على مستوى كل عمود من الأعمدة. وسوف يساعد تنفيذ هذه التوصيات في بناء نظام وطني للنزاهة في الأردن يتمتع بالقوة ،وقادر على منع الفساد وكشفه والتصدي له.

السلطة التشريعية

١. تطوير النظام الداخلي للمجلس بما يضمن مأسسة أكثر فعّالية لعمل لجان المجلس، وتطوير الهياكل المؤسسية داخل المجلس من مكتب تنفيذي ومكتب دائم بما يخدم الأهداف الرقابية والتشريعية لعمل المجلس.

٢. تفعيل مدونة السلوك وبناء قواعد مرجعية لحضور أعمال المجلس من جلسات المجلس واللجان وتنظيم الكلام والنقاش والإقتراحات مع اقتران المخالفات بجزاءات مالية او غيرها كما في الأنظمة المقارنة بما لا يخالف مبادئ الحصانة البرلمانية.

٣. إعادة النظر في تنظيم عمل الكتل النيابية وأطر تشكيلها وتقديم الدعم اللوجستي والفني والمالي لها لضمان تحقيق أهدافها.

٤. إعادة هيكلة الأمانة العامة للمجلس ورفدها بالخبرات والكفاءات الفنية والإدارية اللازمة لتقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنواب.

٥. تطوير الأجهزة الفنية في كافة أعمال المجلس واللجان ونشر التقارير القطاعية والسنوية بشكل مستمر، والسماح بالتغذية المستمرة لكافة نشاطات المجلس واللجان وبثها للجمهور.

٦. تطوير قواعد وإجراءات معيارية لمنع تضارب المصالح الخاصة بالنواب مع الأعمال التشريعية والرقابية.

٧. مراجعة وتطوير إجراءات مناقشة القوانين أمام المجلس واللجان من خلال تطوير قواعد وإجراءات تنظم عمل اللجان وإجراءات الإستماع إلى وجهات نظر أصحاب المصالح.

٨. تحفيز العمل النيابي الجماعي لإستكمال عناصر الحكومة النيابية البرلمانية وتشكيل أغلبية سياسية وحكومة ظل من خلال الأقلية النيابية ودعم الأقلية النيابية لتتمكن من مراقبة الأداء العام للحكومة.

٩. مراجعة وتطوير أدوات الرقابة البرلمانية لضمان الرقابة الحقيقية على أعمال السلطة التنفيذية.

١٠. ضمان مراجعة فعّالة لتقارير ديوان المحاسبة والنص صراحة على صلاحية البرلمان في مخاطبة السلطة القضائية لملاحقة مرتكبي الجرائم التي ترد في التقارير.[٣٦]

(٣٦) حيث وكما تم الإشارة سابقاً بأن البرلمان لا يستطيع إحالة المخالفات التي يتم رصدها إلى القضاء وفقاً لما جاء بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور.

السلطة التنفيذية

١. تبني مبدأ الإفصاح في الموازنات العامة، بشكل كامل وبما يتفق مع المعايير الدولية.

٢. الرقابة الفاعلة على المشاريع التنموية.

٣. إطلاع الرأي العام ومجلس الأمة على الإدارة الإقتصادية والإجراءات الرسمية حيال الدين العام والاستفادة من الدروس المستقاه من سياسات وعمليات الخصخصة وتضمينها في عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية[٣٧]، من خلال خطط وسياسات الإصلاح المالي والإقتصادي والخطط اللازمة لتنفيذها.

٤. مراجعة شاملة لقانون إشهار الذمة المالية وتضمينه نصوص تضمن تفعيله من خلال تقديم النماذج، وشمول أكبر شريحة وزيادة في الصلاحيات الرقابية بما يتفق مع أسس ومعايير الشفافية والإفصاح.

٥. تطوير دليل أو قواعد مرجعية لمسار وأولويات العملية التشريعية.

٦. إعادة النظر بمنهجية وفلسفة الحكومة الإلكترونية وما هي الأهداف المرجوة من حوسبة الخدمات العامة وفقا لأفضل التجارب العالمية.

٧. تحديث وتطوير منظومة ديوان الخدمة المدنية بما يواكب التطورات التي طرأت على الوظيفة العامة، وتوحيد المراجع المؤسسية المعنية بالتوظيف.

٨. مراجعة شاملة للوحدات الحكومية المستقلة وأطر عملها وتحديد معايير موضوعية للدمج وإعادة الهيكلة.

٩. توحيد الأنظمة المالية والإنتقال والسفر والحوافز وغيرها من النفقات العامة بموجب نظام موحد.

١٠. إعادة النظر في نظام التعيين على الوظائف القيادية والإشرافية بما يتفق مع معايير الشفافية والنزاهة والإفصاح عن عمل ومخرجات اللجان.

١١. مراجعة منظومة التعليم بكافة مكوناتها وتحديد جوانب التطوير الممكنة على المرافق والمناهج والقطاع الأكاديمي.

١٢. تبني خطط وبرامج وطنية تعزز قيم التسامح وسيادة القانون والعدالة والشفافية والنزاهة والحوكمة الرشيدة.

١٣. إعداد الموازنات على أساس الموازنة الموجهة بالنتائج وبناء التقديرات على أسس ووثاق ثابته ووفق أولويات وطنية.

١٤. تبني نظام شراء موحد للوازم والأشغال على مستوى جميع المؤسسات التي تنفق من المال العام ضمن ضوابط واسس وسقوف مالية واضحة وتطوير آليات وإجراءات المحاسبة والمساءلة.

١٥. مراجعة إجراءات وآليات تقديم الخدمات الحكومية من خلال تبني البرامج والمحوسبة والتدريب الفعال للكوادر البشرية وتطوير وتأهيل البنى التحتية.

(٣٧) تقرير لجنة تقييم التخاصية، http://www.pm.gov.jo/content/1405784251

السلطة القضائية

١. ضمان الإستقلال المالي والإداري للمجلس القضائي.

٢. مراجعة الأنظمة والتعليمات الخاصة بالإمتيازات المادية للقضاة وربطها بشكل مستمر بمعدلات التضخم

٣. إستكمال بناء قصور العدل في كافة المحافظات والمناطق الجغرافية.

٤. رفد المحاكم والقضاة بالموارد البشرية والفنية الكافية لتسهيل وتسريع عمليات إتخاذ القرار.

٥. تبني وتطوير خطة لبناء قدرات الجهاز القضائي حول كافة المستجدات العصر وتخفيف العبء والمدور القضائي الشهري واليومي أمام القضاة.

٦. إعادة تأهيل البنية التحتية للمحاكم بما يضمن سهولة الوصول إليها وبما يتفق مع المعايير الدولية.

القطاع العام

١. تطوير خطة وطنية لحل وإنهاء مشكلة التضخم الإداري في القطاع العام.

٢. تفعيل مدونة السلوك، وقيم الوظيفة العامة والنزاهة والشفافية في تقديم الخدمات.

٣. إعادة تأهيل البنى التحتية بما يضمن حفظ وأرشفة المعلومات وضمان حصول المواطن على الخدمات بمعزل عن أي عوائق.

٤. فهرسة وأرشفة المعلومات والبيانات لدى كافة المؤسسات الرسمية وضمان إنسياب المعلومات بكل سلاسة ويسر.

٥. إلزام المؤسسات العام بنشر تقاريرها السنوية والقطاعية بشكل مستمر، وكذلك نشر التقارير المالية والإدارية للشركات التي تساهم فيها الحكومة.

٦. تعميم إستخدام البرامج المحوسبة والربط الإلكتروني بين كافة المؤسسات في كافة المحافظات.

٧. تفعيل وإعادة هيكلة وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة.

٨. تطبيق مبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص في الوظائف خارج نطاق ديوان الخدمة المدنية وإلغاء الصلاحيات الإستثنائية في التعيين.

٩. تخصيص الموارد المالية للخدمات على أسس واضحة وموضوعية تراعي الإحتياجات المحلية والأولويات الوطنية.

هيئات إنفاذ القانون

١. تعزيز إستقلال النيابة العامة ورفدها بكافة المعدات والتجهيزات الفنية اللازمة لتمكينها من أداء مهامها في الملاحقة والتحقيق على أكمل وجه.

٢. تطوير مهارات الأشخاص المكلفين بالتقصي والتحقيق والمتابعة، وبناء قدراتهم ومهاراتهم بشكل مستمر بما يواكب آخر التطورات الفنية والتكنولوجية في مجال التحقيق وجمع البينات.

٣. ضمان حق التظلم من خلال إجراءات تقديم الشكاوى لدى جهات مستقلة حول أي إنتهاك يتعرض له الأفراد، وضمان المحاكمة بحياد وشفافية وإستقلال.

٤. زيادة أعداد المدعين العامين لتخفيف أعباء التحقيق وسماع الشهود على المدعين العامين الحاليين.

٥. حصر ممارسة صلاحيات التحقيق والتوقيف وغيرها من إجراءات قضائية بيد الإدعاء العام صاحب الولاية العامة.

٦. تحديد الجهات التي تمارس صلاحيات الضابطة العدلية على وجه التحديد وضمان خضوع أي فرد مخول بممارسة هذه الصلاحية لتدريب مكثف.

٧. تعزيز ثقافة سيادة القانون لدى كافة منتسبي الأجهزة الأمنية وعدم التجاوز على حقوق الأفراد تحت أي ذريعة.

٨. تطوير برامج وطنية وتفعيل سجل عدلي لدى وزارة العدل لتنظيم السوابق القضائية.

٩. إعتبار مهنة المدعين العامين من المهن التي تتطلب جهداً إضافياً وتصنيفها من المهن الخطيرة نفسياً وجسدياً مما يتطلب توفير المخصصات المالية والبشرية والإدارية والفنية لضمان القيام بكافة المهام المنوطة بالمدعيين العامين بكل كفاية وإقتدار.

هيئة مكافحة الفساد

١. تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد بما يضمن تجريم كافة أفعال الفساد الواردة في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإغلاق الثغرات والقصور في القانون الحالي، بالإضافة إلى تضمينه نصوصاً واضحة حول الدور الوقائي للهيئة والتوعية بمخاطر الفساد،وتطوير آليات بموجب القانون للتنسيق بين الهيئة وجهات ومؤسسات الرقابة في القطاع الخاص للكشف عن الفساد ومنعها في القطاع الخاص.

٢. إعادة النظر بالهيكل التنظيمي للهيئة بما يكفل تحقيق الواجبات والمهام المنوطة بها ورفدها بالكوادر الفنية والإدارية الكافية واللازمة لتطوير الموارد البشرية لمواكبة كافة المستجدات على الصعيد الإقليمي والدولي.

٣. تنسيق الجهود والشراكة الحقيقية بموجب القانون مع مؤسسات المجتمع المدني والإعلام.

٤. إيجاد آلية للتنسيق وتوحيد المرجعيات فيما يتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد بين الهيئة والإدعاء العام لدى المحاكم ودائرة إشهار الذمة المالية ودائرة الجمارك وديوان المحاسبة وديوان المظالم وحدة مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

٥. تطوير البنية التحتية للهيئة بما يضمن الكفاية الذاتية والمؤسسية لتمكينها من القيام بكافة الإجراءات اللازمة للتحقيق في قضايا الفساد وكشفها وتزويدها بالبرمجيات والربط الإلكتروني وكافة التجهيزات الفنية.

٦. إيلاء الجانب الوقائي الأهمية اللازمة ووضع الخطط التنفيذية لتوعية المواطنين من مخاطر الفساد.

الهيئة المستقلة للإنتخاب

١. تعزيز الإستقلال المالي والإداري الكامل للهيئة نظرا لطبيعة خصوصية الأعمال والأدوار التي تقوم بها.

٢. تطوير الهيكل التنظيمي الخاص بالهيئة بما يضمن تفعيل الأدوار الفنية والخاصة بالتوعية والتثقيف بكافة مراحل العملية الإنتخابية وعدم إقتصار العمل على موسم الإنتخابات.

٣. تطوير آليات وإجراءات أكثر فعّالية في تنظيم ومتابعة الدعاية الإنتخابية والإفصاح المالي الخاص بها، وتنظيم المال السياسي، مع ضرورة وضع سقوف للحملات الانتخابية.

٤. نشر كافة المعلومات والتقارير والقرارات الخاصة بالعملية الإنتخابية للجمهور.

٥. تطوير قانون الهيئة بما يكفل التعاون التام من قبل مؤسسات الدولة خلال العملية الإنتخابية وتطوير نصوص قانونية لتفعيل دور أجهزة إنفاذ القانون في ضبط الجرائم الإنتخابية، بما فيها المال السياسي ما اصطلح على تسميته المال الأسود.

٦. مراجعة قانون الإنتخابات بما يضمن تجريم كافة الأفعال الي تخل بمبادئ وإجراءات العملية الإنتخابية بما يضمن المساواة والعدالة بين كافة المرشحين.

٧. تطوير آليات وأدلة وقواعد مرجعية واضحة لعمل اللجان الخاصة وتوسيع قاعدة لجان الإنتخاب ولجان الإقتراع ولجان الفرز، وتبني برامج تدريبية كافية قبل موعد الإقتراع بفترة زمنية كافية.

٨. قيام الهيئة بتطوير آليات لتعامل وسائل الإعلام خلال فترة العملية الإنتخابية ولا سيما الحملات الإنتخابية لضمان الحياد والإستقلال

٩. الإشراف المباشر من قبل الهيئة ورفدها بالكوادر البشرية والفنية الخاصة بذلك.

ديوان المظالم

١. الإسراع في إقرار قانون النزاهة ومكافحة الفساد والذي بموجبه يتم إدماج ديوان المظالم مع هيئة مكافحة الفساد وتنسيق العمل بين المؤسسات الرقابية.

٢. الإطلاع على أفضل التجارب العالمية في بناء المؤسسات الشبيه بعمل ديوان المظالم (Ombudsman) والاستفادة من تلك التجارب.

٣. منح الإستقلال الحقيقي والفعلي لمؤسسات الرقابة بما فيها المالي والإداري والفني لتمكينها من ممارسة مهامها بكل حياد ونزاهة.

٤. النص صراحة على نشر التقارير السنوية والقطاعية والدورية على الملأ دون أي قيود.

٥. إعادة البناء الهيكلي والوظيفي بما يضمن تحقيق الغايات المطلوبة من مؤسسات الرقابة ويمكنها من ممارسة تلك الأدوار.

٦. تطوير قاعدة معلومات وطنية تشكل مرجعاً موثوقاً لكافة الجهات لتقييم ورصد التقدم المحرز، ولمنع إزدواج العمل لدى المؤسسات الرقابية المختلفة في الأردن.

ديوان المحاسبة

١. ضرورة منح ديوان المحاسبة الإستقلال الإداري والمالي الكامل، وأن تكون تبعية رئيس الديوان لمجلس الأمة فقط.

٢. أن يتضمن القانون عدم عزل او تنحية رئيس الديوان خلال عمله نهائياً إلا في حالة الإدانة بإرتكاب جرائم أو مخالفات جسيمة وأن تكون مدة الرئاسة ٦ سنوات.

٣. ضرورة أن يقوم الديوان بتطوير أدوات ووسائل الرقابة المتبعة لدية وبما يتواءم مع أفضل الممارسات الدولية المعتمده في هذا المجال، وممارسة كافة أنواع الرقابة ولا سيما رقابة الأداء وكذلك الرقابة الإدارية ومراجعة وتطوير التشريعات بما يضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية.

٤. ان يتضمن القانون تفعيل أنظمة المساءلة القانونية وفق أسس شفافة ونزيهة وموضوعية ووفق أفضل المعايير والممارسات الدولية، حتى تتحول رقابة ديوان المحاسبة فعليًا إلى رقابة خارجية.

٥. تطوير أدلة خاصة للتدقيق على المؤسسات ذات الطابع الفني مثل الجامعات والشركات وغيرها.

٦. تطوير الجهاز الفني ورفد الديوان بالكوادر المتخصصة والحرفية وتطوير الهيكل التنظيمي والإداري في الديوان ليلبي الحاجة الحقيقية منه.

٧. السرعة في كتابة التقارير الرقابية حال اكتشاف الأخطاء أو عند الإنتهاء من عملية التدقيق والمراجعة؛ حتى لا تزول الآثار المترتبة على نتائج التدقيق، الوقت المناسب.

٨. ممارسة دور أكبر في رقابة الديوان على الإيرادات بنفس مستوى رقابته على النفقات، لأنّ عمليات الإنفاق يتم إجازتها من أكثر من شخص أما الإيرادات فيتم قبضها من شخص واحد.

٩. ضرورة تعزيز استخدام نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة المستخدمة في مؤسسات الدولة، لأنها تقود إلى إمكانية التحقق من صحة الإيرادات والنفقات في المؤسسات، بما يمكن الديوان من الحصول والإطلاع على المعلومات بأي وقت دون أي ضغوط.

١٠. ضرورة الإسراع في تنفيذ محاور خطة النزاهة الوطنية لتضمنها محاور ذات أهمية من شأنها أن تنعكس إيجاباً على عمل الديوان.

١١. شمول رقابة ديوان المحاسبة للشركات التي تمتلك الحكومة ٢٥٪ فأكثر من رأسمالها.

الأحزاب السياسية

أولاً: على صعيد التشريعات

١. مراجعة وتعديل قانون الأحزاب بما يضمن تسهيل وتسريع عملية تسجيل وترخيص الأحزاب،[٣٨] السياسية حيث يتضمن القانون الحالي إجراءات طويلة تتسم بالتعقيد الإداري ومن شأنها أن تثني إرادة الأفراد عن السير بترخيص الأحزاب السياسية.

٢. مراجعة الإطار القانوني الناظم لمسألة تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية والإسترشاد بالنظم العالمية ومنها الإعلان عن التأسيس، والمشاركة في الإنتخابات، وعدد الأصوات التي حصل عليها الحزب، وعدد المقاعد التي فاز بها الحزب، ونسبة تمثيل المرأة والشباب في الحزب، وعدد منتسبي الحزب، وعدد مقار الأحزاب في المناطق والمحافظات.

٣. النص صراحة على حق الأحزاب كمؤسسات وشخصيات اعتباريه أن تقوم بكافة التصرفات المتعلقة بشؤونها الداخلية دون اشتراط اي موافقات على ذلك مثل تعديل النظام الداخلي.

٤. إلغاء العقوبات المقررة بقانون الأحزاب السياسية التي توصف بالشديدة والتي لا تتفق مع الخطاب العام الرسمي بالتوجه نحو تعزيز الحياة الحزبية.

٥. أن يتضمن القانون إستقلال الشخصية الإعتبارية للحزب ومفاد ذلك عدم جوزا التدخل في شؤونها الداخلية إلا من خلال إجراءات قضائية واضحة وعدم إطلاع أي جهة على حسابات او ملفات وسجلات الحزب إلا باللجوء للقضاء صاحب الصلاحية.

٦. تعديل قانون الإجتماعات العامة ليضمن السماح للأشخاص الاعتباريين بتقديم إشعار خطي بعقد الإجتماع العام أو التوقيع عليه مع الأشخاص الطبيعيين. والحد من السلطات الواسعة لوزير الداخلية في قانون الإجتماعات العامة والمتمثلة في صلاحية استثناء اجتماعات معينة من أحكام قانون الإجتماعات العامة وفي إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام القانون في أي وقت يشاء.

ثانياً: على صعيد الممارسات

١. وقف أي ممارسات من شأنها التأثير على الإنضمام للأحزاب السياسية، أو الانخراط في نشاطاتها.

٢. مراجعة وتطوير مناهج مدرسية وجامعية في مجال التربية المدنية والسياسية، وإزالة أي مواد تتعارض مع حرية الرأي والتعبير، ومع التعددية السياسية، والحق في تشكيل الأحزاب والإنضمام إليها.

٣. إشراك الأحزاب السياسية بالخطط التنموية والبرامج المجتمعية، وعدم المساس بحق الأحزاب بمخاطبة الرأي العام بما في ذلك الشباب.

٤. أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تطوير أنظمتها الداخلية وبنيتها المؤسسية على أسس من الشفافية والحاكمية الرشيدة.

٥. أن تطور الأحزاب السياسية خطط وبرامج وطنية تلبي احتياجات الأفراد في المجتمع في التوصل إلى حلول وتصورات حول الإشكاليات التي تعاني منها الدولة الأردنية.

٦. أن تنتهج الأحزاب السياسية كافة الوسائل والسبل نحو الإفصاح المالي والشفافية المالية والإدارية، وتكريس أفضل الممارسات السياسية في العمل العام.

(٣٨) تقرير وزارة الخارجية الأمريكية لعام ٢٠٠٨، الأردن.

الإعلام

١. مراجعة ضمان حق الحصول على المعلومات بما يضمن الإفصاح الذاتي المستمر والتصنيف وفق أسس موضوعية.

٢. مراجعة قانون منع الإرهاب بما يضمن عدم المساس بحرية الرأي والتعبير وضمان عدم محاكمة الصحفيين أمام محكمة أمن الدولة.

٣. مراجعة قانون الجرائم الإلكترونية وضمان عدم توقيف الصحفيين وعدم إطالة أمد التقاضي وبما يتوافق مع قانون المطبوعات والنشر.

٤. مراجعة قانون المطبوعات والنشر بما يضمن تنظيم وسائل التواصل الإلكتروني لا التسجيل بهدف التقييد، بالاضافة الى عدم اللجوء إلى الحجب.

٥. مراجعة قانون الإعلام المرئي والمسموع وضمان تسبيب القرارات الصادرة لترخيص البث.

٦. إعادة تعريف الصحفي بما ينسجم مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى وفتح باب العضوية في نقابة الصحفيين لكل صحفي يعمل في أي وسيلة إعلامية.

٧. تبني خطة وطنية لتصنيف جميع المعلومات في المؤسسات وفقا لمنهجية واضحة المعايير.

المجتمع المدني

يجب أن ينطلق الإطار القانوني الناظم للحق في تأسيس الجمعيات من المبادئ التالية:

(أ) حرية تأسيس الجمعيات وتسجيلها عن طريق الإخطار فحسب، على أن يكون من حق السلطة التنفيذية في حال كان لديها إعتراض على تأسيس جمعية ما أن تلجأ إلى القضاء.

(ب) حق كل جمعية في وضع نظامها الأساسي بحرية، وحق الهيئة الإدارية لكل جمعية في إدارة شؤونها دون تدخل من أي جهة حكومية.

(ت) حق الهيئة العامة لكل جمعية في إنتخاب هيئتها الإدارية بحرية، وإحترام الحكومة لنتائج الإنتخابات، وأن لا يكون لها حق الإعتراض على عضوية أي شخص في الهيئة الإدارية للجمعية إلاّ من خلال دعوى ترفع أمام القضاء الإداري المختص.

(ث) حق السلطة التنفيذية بمراقبة عمل الجمعيات، فإذا وجدت خروجاً على القانون؛ فتتم معالجته باللجوء إلى القضاء صاحب الصلاحية الأولى والأخيرة.

(ج) حق كل جمعية في الحصول على التمويل الداخلي والخارجي شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة، وعلى أن يكون كل ذلك مدعوماً بالوثائق الثبوتية، وأن تلتزم بنشر ميزانياتها السنوية ، بالإضافة لإطلاع هيئتها العامة.

(ح) لا يجوز حل أي جمعية إلاّ بموافقة هيئتها العامة أو بقرار قضائي، كما لا يجوز وقف أي جمعية عن العمل إلاّ بقرار قضائي.

(خ) التأكيد على أن مدة الهيئة الإدارية المؤقتة لأي جمعية هي (٦٠) يوماً يتم خلالها دعوة الهيئة العامة للجمعية لانتخاب هيئة إدارية جديدة، ولا يجوز تمديد هذه الفترة تحت أي ظرف إلاّ لمرة واحدة لتحقيق هذا الهدف.

وعلى صعيد العمل الداخلي مؤسسات المجتمع المدني:

مؤسسات المجتمع المدني مدعوة إلى اتباع كافة الوسائل والسبل المؤسسية لتحظى بثقة الجمهور ولتمضي قدماً لتحقيق أهدافها وإتباع كافة الطرق والإجراءات التي من شأنها تعزيز الشفافية والنزاهة والحوكمة وإعتبار الديمقراطية الداخلية هي الطريق الطبيعي لتداول السلطة بين أعضائها، ومن ذلك:

(أ) المشاركة: مشاركة كافة الأعضاء من الرجال والنساء في أنشطة هذه المؤسسات، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

(ب) التشارك والتنسيق: هذه المؤسسات مدعوة للتشارك والتنسيق فيما بينها بحيث يقوم على رؤى حقيقية مبنية على خطط إستراتيجية ولغايات تحقيق أهدافها المشتركة بما يخدم المصلحة العامة و لا يتسبب في هدر الموارد أو الجهود.

(ت) الشفافية: توفير واتاحة المعلومات المتعلقة بنشاطاتها وسائر أعمالها وضمان وصول المستفيدين والجمهور والجهات الرسمية ذات العلاقة والمانحين للمعلومات.

(ث) المساءلة: تقديم تقارير حول إستخدام موارد المؤسسة وتحمل المسؤولية من قبل المسؤولين عن قراراتهم أو عن الإخفاق ومساءلة كل من ثبت أنه أساء في إستخدام أموال الجمعية او قصر في ذلك.

(ج) المساواة والشمول: يجب أن يتاح للجميع فرصة المشاركة على أساس الكفاءة وعدم التمييز.

(ح) الحاكمية الرشيدة: إن مؤسسات المجتمع المدني مدعوة لإتباع كافة طرق الحاكمية الرشيدة بكافة عناصرها من مالية وادارية وتنفيذية، وأن تلتزم بالقوانين المعمول بها في الدولة لتحقيق أهدافها وغاياتها المبينة في نظامها الأساسي.

(خ) التداول الديمقراطي للسلطة: إن من أهم الإشكاليات التي تواجه عمل مؤسسات المجتمع المدنيهي سيطرة النخبة على كافة أنشطة وعمل هذه المؤسسات لعدم وجود نصوص تسعف بتجديد القيادة دورياً لخلو الأنظمة الداخلية من تحديد مدة زمنية لتولي أي منصب قيادي في الغالب.

القطاع الخاص

١. تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لإعطاء التراخيص المسبقة للمهن أو المشاريع الإستثمارية ذات الخطورة المنخفضة، وتطبيق مفهوم الرقابة والتفتيش اللاحق. وإعتماد مبدأ التسجيل كإذن بممارسة العمل والترخيص لاحقا إلا في حالات الصناعات الثقيلة ذات الأثر البيئي المضر وحينها يطلب عمل دراسة بيئية حسب شروط محددة تصدر في كتيب إرشادات.

٢. تحديد فترة زمنية للرد على المعاملات حسب خصوصية وخطورة الأنشطة والإلتزام بتطبيق قاعدة أن عدم الرد خلال الفترة المحددة يعتبر قبول.

٣. إصدار تراخيص المهن لفترات زمنية أطول، ٣ أو٥ سنوات، مع تطوير آليات ناجعة وفعالة للرقابة.

٤. مراجعة قانون الإستثمار ليتم التسجيل والترخيص معا في النافذة الموحدة في ذات اليوم.

٥. تطبيق التسجيل الإلكتروني حال تعديل نصوص قانون المعاملات الإلكترونية، بحيث يمكن لمتلقي الخدمة تقديم طلب تسجيل عبر الموقع وفي حالة الموافقة يتم دفع الرسوم عبر الموقع الإلكتروني.

٦. حماية حقوق المستثمرين (وبخاصة المستثمرين الاقلية) من خلال إتخاذ العديد من الخطوات منها:

- إشتراط الكشف الفوري عن المعاملات مع الأطراف ذات العلاقة.
- زيادة متطلبات الإفصاح في التقرير السنوي في حالة معاملات الأطراف ذات العلاقة.
- السماح للمستثمرين الأقلية لمقاضاة المديرين في حالة سوء الإدارة.
- تحديد واجبات المديرين بوضوح في القانون.
- فتح دفاتر الشركة للفحص من قبل المساهمين.
- تنزيل الحد الأدنى المطلوب لنسبة المساهمة لغاية الطلب من مراقب الشركات إجراء التدقيق على أعمال الشركة ودفاترها من ١٥٪ إلى ١٠٪ أو أقل.

٧. لا بد من التأكيد على أن أفضل وسيلة لمكافحة الفساد هي الوقاية منه بتفعيل الدور الرقابي لدائرة مراقبة الشركات وهيئة الأوراق المالية.

٨. لا بد من تعديل المواد العقابية في قانون الشركات وقانون الأوراق المالية لزيادة مقدار قيمة الغرامات المفروضة وبالذات بالنسبة للمخالفات ذات الأثر المالي وتحديدا الأثر المترتب على مخالفة المادة (١٤٨ شركات).

٩. لا بد من التأكيد على تطبيق الشروط المؤهلة للعضوية مجالس ادارة الشركات وبالذات متطلب شهادة عدم المحكومية.

١٠. تفعيل نصوص المسؤولية المدنية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة العامة.

١١. تفعيل مسؤولية مدققي الحسابات الجزائية والمدنية.

١٢. التشدد في العقوبات المفروضة في حال عدم الإفصاح سواء من حيث المحتوى أو التوقيت.

١٣. مراجعة اسس سياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص والأخذ بالنهج الحديث الذي ينظم العلاقة بين القطاعين وتحديد الأطر التنظيمية والتنفيذية لهذا العلاقة بشكل يضمن الفعّالية، وتنسيق اطر التعاون بينهما بما يحقق دعم الاقتصاد الوطني.

السلطة التشريعية

ملخص

يتكون مجلس الأمة في الأردن من غرفتين غرفة مجلس النواب والتي يتألف من ١٥٠ عضوا، وغرفة مجلس الأعيان الذي يتكون من عدد لا يزيد عن نصف عدد النواب وينتخب أعضاء مجلس النواب انتخابا عاما سريا لمدة اربع سنوات على أساس الصوت الواحد لغاية عام ٢٠١٦ وبموجب قانون الانتخاب الجديد على اساس القائمة النسبية المغلقة. ويتم تعيين أعضاء مجلس الأعيان من قبل جلالة الملك مباشرة ضمن شروط حددها الدستور لمدة اربعة سنوات ويتم اختيارهم من رؤساء الوزراء السابقين والسفراء ورئاسة مجالس النواب وقضاة محاكم التمييز وقضاة محاكم الاستئناف ومن الضباط المتقاعدين من رتبة لواء والشخصيات الحائزة على ثقة الشعب.

وأعطى الدستور مجلس الأمة صلاحية تشريع القوانين ومراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية، الا أن حضور الأحزاب السياسية في البرلمان متدني.

وجرت آخر انتخابات لمجلس النواب بتاريخ ٢٣/١/٢٠١٣، وعدد اعضاء المجلس ١٥٠ عضوا منها ١٥ مقعد كوتا للنساء و٢٧ مقعد للقوائم على مستوى الوطن، وتتشكل أجهزة المجلسين من مكتب دائم ولجان نيابية ولجان صداقة وأمانات عامة لتقديم الدعم الفني والاداري والكتل النيابية بالنسبة لمجلس النواب.

الا ان مجلس الأمة يحتاج إلى تطوير في ادوات واليات عملة بشكل مستمر ودائم وتحديث النظام الداخلي وتفعيل مدونة السلوك، فضلا عن تطوير تشريعات لضبط المال السياسي والحد من تأثير النفوذ الاقتصادي على قرارات المجلس، للانتقال نحو العمل السياسي البرامجي.

الجدول التالي يلخص علامات المؤشرات التي تمت مراجعتها للأبعاد الرئيسية المهمة لبرلمان قوي ودور السلطة التشريعية في منظومة النزاهة الوطنية. بقية التقرير تعرض التنظيم النوعي لكل مؤشر على حده.

ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة السلطة التشريعية في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ٤٠/١٠٠			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ٣٨/١٠٠	الموارد	٥٠	٢٥
	الاستقلالية	٥٠	٢٥
الحوكمة ٣٣/١٠٠	الشفافية	٥٠	٢٥
	المساءلة	٢٥	٢٥
	النزاهة	٥٠	٢٥
الدور ٥٠/١٠٠	إلى أي مدى تقوم السلطة التشريعية بدوره الرقابي على السلطة التنفيذية؟	٥٠	
	إلى أي درجة تقوم السلطة التشريعية بوضع الحاكمية ومكافحة الفساد كأولوية في البلد؟	٥٠	

الهيكل والتنظيم

يوجد في الأردن برلمان منذ العام ١٩٤٧ ولكن تم تعطيل الحياة النيابية في أواخر الستنيات بسبب الحروب وحتى نهاية الثمانينات عندما عادت الحياة البرلمانية في العام ١٩٨٩، تضم السلطة التشريعية غرفتين الأولى مجلس النواب وهو المجلس المنتخب مُباشرة من المواطنين ويضم حالياً ١٥٠ نائباً وتعقد الانتخابات البرلمانية كل أربعة سنوات. أما الغرفة الثانية فهي مجلس الأعيان والذي يتم تعيين أعضاءه مباشرة من قبل الملك ضمن مواصفات محدده شريطة أن لا تتجاوز عدد أعضاءه نصف أعضاء مجلس النواب.

المبادئ الناظمة لعمل البرلمان محددة في الدستور الأردني بينما يتم تنظيم أعمال البرلمان من خلال النظام الداخلي. حدد الدستور مهام البرلمان بتطوير السياسات من خلال التشريع وسن القوانين بالإضافة إلى الدور الرقابي على أداء الحكومة بشكل عام. و يضم البرلمان الحالي عشرون لجنة برلمانية وعشرة كتلة سياسية وائتلافات برلمانية، بالإضافة للأمانة العامة التي تعني بإدارة شؤون السلطة التشريعية بشكل عام.

حدد نظام السلطة التشريعية الحد الأدنى لتشكيل الكتل النيابية بأربعة عشر نائباً وتعتبر الكتله ملغية إذا قل عدد الأعضاء لسبب من الأسباب. بسبب غياب الأحزاب السياسية فلا يوجد كتلة مهيمنه في السلطة التشريعية لا بل على العكس فإن الكتل وتحالفاتها تتبدل بشكل كبير وبالتالي موقفها من الحكومة علماً بأنه يوجد بعض الكتل التي تعتبر مؤيده للحكومة وآخرى معارضة ولكن ذلك ليس دائماً.

ويشرف على ادارة السلطة التشريعية المكتب الدائم الذي يتكون من الرئيس ونائبيه ومساعدين اثنين يتم انتخابهم كل سنة [٣٩]، ويوجد في السلطة التشريعية ٢٠ لجنة نيابية بموجب النظام الداخلي يتم انتخابها في بداية كل دورة عادية:[٤٠] اللجنة القانونية، واللجنة المالية، ولجنة الاقتصاد والاستثمار، ولجنة الشؤون الخارجية، واللجنة الادارية، ولجنة التربية والتعليم والثقافة. ولجنة الشباب والرياضة، ولجنة التوجيه الوطني والاعلام، ولجنة الصحة والبيئة، ولجنة الزراعة والمياه، ولجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان، ولجنة الطاقة والثروة المعدنية، ولجنة الخدمات العامة والنقل، ولجنة السياحة والاثار، ولجنة الحريات العامة وحقوق الانسان، ولجنة فلسطين، ولجنة الريف والبادية، ولجنة النظام والسلوك، ولجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق، ولجنة المرأة وشؤون الاسرة.

وبموجب تعديلات النظام الداخلي للسلطة التشريعية في عام ٢٠١٣ تم استحداث ما يسمى بالمكتب التنفيذي والذي يتكون من اعضاء المكتب الدائم ورؤساء الكتل النيابية أو من يمثلها وممثل عن المستقلين ان وجدوا ويتولى الصلاحيات والاختصاصات[٤١] التالية:

١. اعداد موازنة السلطة التشريعية السنوية.

٢. تقديم الحساب الختامي ومراقبة الانفاق المالي للمجلس.

٣. دراسة الاقتراحات الواردة لتنظيم عمل السلطة التشريعية ورفع التوصيات بشأنها.

٤. تنسيق عمل اللجان الدائمة واللجان التي يشكلها السلطة التشريعية ومتابعة اعمالها.

٥. تلقي الشكاوى والعرائض المقدمة من المواطنين فيما يخص شؤونهم واتخاذ الاجراء المناسب بشأنها بما في ذلك إحالتها للجنة المختصة.

٦. الاشراف والمتابعة على المذكرات والاسئلة الصادرة من أعضاء السلطة التشريعية.

٧. اقرار الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للسلطة التشريعية وتحديد كادرها الوظيفي.

٨. بحث الامور والمستجدات الطارئة.

(٣٩) المادة ٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣.
(٤٠) المادة ٤٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٤١) المادة ١٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٣.

أما بالنسبة لمجلس الأعيان فيتم تعيين رئيس المجلس من قبل جلالة الملك لمدة سنتين ويجوز اعادة تعينه، ومدة العضوية في مجلس الأعيان لمدة اربعة سنوات ويجوز اعادة تعيين من انتهت عضويته. وتكون اجتماعات المجلس مقترنه باجتماعات مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين. ويتكون المجلس من المكتب الدائم ومن ١٦ لجنة وهي:

١. اللجنة القانونية.

٢. اللجنة المالية والاقتصادية.

٣. لجنة الشؤون العربية والدولية والمغتربين.

٤. اللجنة الإدارية.

٥. لجنة التربية والتعليم.

٦. لجنة الاعلام والتوجيه الوطني.

٧. لجنة الصحة والبيئة والسكان.

٨. لجنة الزراعة والمياه.

٩. لجنة العمل والتنمية الاجتماعية.

١٠. لجنة الطاقة والثروة المعدنية.

١١. لجنة السياحة والتراث.

١٢. لجنة الخدمات العامة.

١٣. لجنة الحريات وحقوق المواطنين.

١٤. لجنة فلسطين.

١٥. لجنة المرأة.

١٦. لجنة الثقافة والشباب والرياضة.

القدرات: الموارد

القانون: إلى أي مدى هناك – بنود تضمنته السلطة التشريعية توفر المصادر المالية والبشرية والتكنولوجية لتمكنه من أداء واجباته بفعالية؟ (مجلس النواب) المصادر الكافية لتحقيق أهدافه؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يحتكم مجلس الأمة في عمله للدستور بالدرجة الأولى ثم لنظامه الداخلي في جميع أعماله وادواره الرقابية والتشريعية ويمثل بموجب الدستور سلطة مستقلة من ضمن السلطات الثلاث في الدولة وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ويقوم بدور التشريع والرقابة. وترك الدستور لمجلس النواب حرية تنظيم أعماله وشؤونه المالية والإدارية الوظيفية إذ لم يتطرق الدستور للأمور المتعلقة بهذه الجوانب.

الا انه لم يتضمن النظام الداخلي أية تفاصل مالية وإدارية خاصة بالمجلس بإستثناء ما ورد في المادة ٨ من النظام الداخلي التي نصت على أن رئيس المجلس يتولى "رئاسة الجهاز الإداري للمجلس"[٤٢]، والمادة ١٢ التي تولت تحديد مهمات المكتب الدائم للمجلس ومن بينها"الإشراف على تنفيذ موازنة المجلس السنوية"[٤٣]، والمادة ١٧٩ التي نصت على أن "تشكل الأمانة العامة لمجلس النواب وفقاً لنظام مالي وإداري خاص يصدر لهذه الغاية"، إلا أنه لا يتوفر الدعم الكافي للكتل في المجلس والتي تعتبر ظاهرة جديدة بدأت تتأسس بالمجلس الحالي.

وبموجب التعديلات التي طرأت على النظام الداخلي في عام ٢٠١٣ فإن الموازنة العامة للمجلس هي من اختصاص المكتب التنفيذي الذي يتولى اعداد الموازنة و تقديم الحساب الختامي ومراقبة الانفاق المالي للمجلس. وتخضع الموازنة في ذلك إلى الاجراءات العامة في اعداد الموازنة في الدولة الاردنية، وعادة ما يتم تخصيصها كما يقرها المكتب التنفيذي ويتم ارسالها كأحد السلطات في مشروع قانون الموازنة العامة للدولة من قبل الحكومة وتخضع للإجراءات التي تخضع لها مناقشة اي بند من بنود الموازنة مع التأكيد على عدم قدرة المجلس على زيادة حجم المخصصات أو نقلها وبالتالي فان مخصصات المجلس محدودة في هذا السياق.

اما بالنسبة للموارد البشرية فلا يزال العاملين في جهاز الامانة العامة للمجلس تابعين لنظام الخدمة المدنية كموظفين عموميين ويخضعون لذات الشروط والاجراءات في التعيين ولجدول تشكيلات سنوية، ولا يستطيع المجلس استحداث أو الغاء شاغر على جدول التشكيلات الا بموافقة السلطة التنفيذية ووفقا لقرار ديوان تفسير القوانين لعام ٢٠١٦ فان المجلس لا يستطيع تعيين الكوادر البشرية الا بموافقة السلطة التنفيذية الامر الذي يؤثر على رفد المجلس بالكوادر البشرية المؤهلة، ومن ضمن صلاحيات المكتب الدائم تعيين الموظفين على اساس المكافآت الشهرية كبديل لمحدودية الموارد البشرية أو مستشارين، وغالبا ما تخضع تلك التعيينات إلى التدخلات والضغوط من النواب، مما ادى إلى تشكيل ضغط كبير على كاهل الامانة العامة واصيب جهاز الامانة العامة بالتخمة الإدارية والتضخم الاداري حيث يعمل في جهاز الامانة العامة اكثر ٨٠٠ شخص.

(٤٢) الفقرة «ز» من المادة رقم ٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤٣) الفقرة «ب» من المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

اما بالنسبة للبنية التحتية فإنه يوجد مبنى واحد يتواجد فيه مكاتب للنواب والامانة العامة إلا أنه ونظرا لتضخم جهاز الامانة العامة وزيادة عدد النواب إلى ١٥٠ ادى إلى اكتظاظ في البنية التحتية وازدحام من شأنه ان يعيق الحركة وعدم توفير القاعات الكافية والضرورية لعمل اللجان.

كما ان الجاهزية الفنية للمجلسين لا تزال تتسم بالضعف وبحاجة إلى رفد المجلس بالأجهزة والبرمجيات الالكترونية اللازمة من حيث أنظمة التصويت الالكتروني وضبط الحضور والغياب والتواصل الإلكتروني مع النواب وتغذية الموقع الالكتروني بكافة المعلومات الضرورية.

الممارسة: إلى أي مدى تمتلك السلطة التشريعية المصادر الكافية لتحقيق أهدافها بالممارسة؟

الدرجة: ٢٥/١٠٠

في الواقع العملي لا يوجد لمجلس الامة خطط استراتيجية واضحة لتحديد اولويات العمل فضلا عن أن ميزانية المجلس يعتبر الرئيس صاحب الصلاحية الاولى في تحديد أوجه الصرف والانفاق ولا تحتوي ميزانيات المجلس على سقوف مالية يتم تحديدها على أساس احتياجات المجلس حيث ان الغالبية العظمى من النفقات تذهب لرواتب الامانة العامة والرواتب الشهرية التي يتقاضها النواب والتي تصل لغاية ٣٥٠٠ دينار اي ما يعادل ٥٠٠٠ دولار، كما ان مخصصات التنقل والسفر الخارجي الخاصة بالعمل الدبلوماسي للبرلمان يخصص لها مبالغ باهظة ودون اعتبارات موضوعية محددة مسبقا يتم الموافقة على تسفير فرق عمل كبير العدد لا تستدعيها طبيعة النشاط. ويحصل النواب على العديد من الامتيازات منها: سيارات جمركية وجواز سفر دبلوماسي ومياومات تنقل وسفر تبلغ ٣٥٠ دينار اي ما يعاد ٥٠٠ دولار عن كل يوم خارج الدولة. كما يمتلك المجلس مكاتب للنواب، وخصص المجلس لكل نائب موظفا يقوم باعمال مدير مكتب النائب ويساعده في اعماله وشؤونه الإدارية ومتابعة مخاطباته وتنظيم جداول اعماله ويتولى المجلس دفع رواتبهم ومكافاتهم من موازنة المجلس. ويستعين معظم النواب بموظفين اخرين يتولى النواب انفسهم دفع رواتبهم من مالهم الخاص كما يستطيع المجلس أن يستعين بالخبراء في مجالات مُحددة حيث لا يوجد خبراء دائمين في المجلس.

وتتوافر في المجلس الأجهزة المكتبية والكمبيوترات، وخدمات الانترنت وغيرها من المتطلبات، إلا أنه لا يوجد الكوادر البشرية المؤهلة لذلك، ويتوفر في المجلس جهاز صوت وتسجيل للجلسات إلا أنه في اغلب الاحيان معطل ولا يتم استخدامة في التصويت على القوانين واعمال المجلس الاخرى.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى أي مدى تعتبر السلطة التشريعية مستقله عن الضغوطات الخارجية بالقانون؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

نظام الدولة السياسي في الأردن نيابي ملكي وراثي"[٤٤]، ونصت المادة ٢٤ من الدستور على أن"الأمة مصدر السلطات"[٤٥]، وأناط الدستور السلطة التشريعية بمجلس الأمة الذي يتألف من مجلسي النواب والاعيان والملك[٤٦]، ويتألف[٤٧] مجلس النواب من اعضاء منتخبين انتخابا عاما سريا ومباشرا وفقاً لقانون الانتخاب ويكفل الامور والمبادئ التالية:

أ-حق المرشحين في مراقبة الاعمال الانتخابية.

ب-عقاب العابثين بإرادة الناخبين.

ج-سلامة العملية الانتخابية في مراحلها كافة.

وحدد الدستور[٤٨] مدة مجلس النواب باربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك ان يمدد مدة المجلس بارادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين، و يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الاربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فاذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الاسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

وينتخب مجلس النواب في بدء كل دورة عادية رئيساً له لمدة سنة شمسية ويجوز اعادة انتخابه، واذا اجتمع المجلس في دورة غير عادية ولم يكن له رئيس فينتخب المجلس رئيساً له لمدة تنتهي في اول الدورة العادية.[٤٩]

ونص الدستور على أن «الملك يصادق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها»[٥٠]، و «الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، ويدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور، وللملك أن يحل مجلس النواب، وأن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية»[٥١]. و«الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان حسب الدستور ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم»[٥٢].

(٤٤) المادة رقم ١ من الدستور الأردني» المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه , والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي «.
(٤٥) الفقرة رقم « ١ » من المادة ٢٤ من الدستور الأردني.
(٤٦) نصت المادة ٢٥ من الدستور الأردني على « تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب «.
(٤٧) المادة ٦٧ من الدستور الأردني.
(٤٨) المادة ٦٨ من الدستور الأردني.
(٤٩) المادة ٦٩ من الدستور.
(٥٠) المادة ٣١ من الدستور.
(٥١) المادة ٣٤ من الدستور.
(٥٢) المادة ٣٦ من الدستور.

ويدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية، وللملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال، وعند انتهاء الأشهر الستة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة المذكورة.[٥٣]

وبعد التعديلات التي تم ادخالها على الدستور في عام ٢٠١١ والتي اعادت التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية وتعديل بعض النصوص التي كانت تشكل تغولا على عمل السلطة التشريعة، حيث تم النص على انه اذا حل مجلس النواب فيجب اجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل باربعة اشهر على الاكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق احكام المادة (٧٨) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل.

وانه اذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الاربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في اعماله إلى ان ينتخب المجلس الجديد، ولا يجوز ان تتجاوز هذه الدورة غير العادية في اي حال يوم (٣٠) ايلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الاولى في اول شهر تشرين الاول، واذا حدث ان عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الاول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ اول دورة عادية لمجلس النواب.[٥٤]

كما تم اضافة نص يشير إلى أنه اذا تم حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه. وان الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال اسبوع من تاريخ الحل ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها.[٥٥]

ويفتتح الملك الدورة العادية لمجلس الأمة بإلقاء خطبة العرش وله أن ينيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بمراسم الافتتاح وإلقاء خطبة العرش.[٥٦]

ويدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة إستثنائية أيضا متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها، ولا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في أية دورة إستثنائية إلا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت بمقتضاها،[٥٧] ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان «النواب والاعيان» وصادق عليه الملك»[٥٨]. وفي حالة عدم رغبة الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم المصادقة».[٥٩]

(٥٣) المادة ٧٨ من الدستور.
(٥٤) المادة ٧٣ من الدستور الأردني.
(٥٥) المادة ٧٤ من الدستور الاردني
(٥٦) المادة ٧٩ من الدستور.
(٥٧) المادة ٨٢ من الدستور
(٥٨) المادة ٩١ من الدستور
(٥٩) الفقرتان «١» و «٢ » و «٣» من المادة ٩٣ من الدستور.

كما نص الدستور ان لكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب اي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في اثناء جلسات المجلس.[٦٠] أما بالنسبة لمجلس الأعيان فانه يتم تعيين اعضاءة من قبل الملك دون تحديد اي ضوابط موضوعية لاختيار الاعضاء الامر الذي يؤثر على فعالية واستقلالية المجلس وكذلك فان العمل الفردي هو السمة الغالبة لمجلس النواب المنتخب وارتباطات اعضاء المجلس بمصالح مع الحكومة تحول دون الاستقلال التام لعمل هؤلاء الاعضاء وبالتالي التأثير على القرار التشريعي والرقابي كما ان الحالة المصلحية في الحصول على الخدمات سائدة ومنتشرة بين النواب والحكومة.

الممارسة: إلى أي مدى تمتلك السلطة التشريعية استقلالية من القوى الخارجية بالممارسة؟

الدرجة: ٢٥/١٠٠

بالرغم من إن البرلمان الأردني يتمتع بالحماية القانونية من التدخل؛ إلا إن الاستقلال الفعلي يتأثر بالبيئة السياسية السائده، وبخاصة الغياب شبه التام للأحزاب السياسية في المجلس وانتشار ظاهرة النواب المستقلين.

وفي الممارسة، فإن الفصل بين السلطات الثلاث يبدو فصلاً مطاطياً أو مرناً[٦١]، مما يعني أن السلطة التشريعية ليست في مأمن من تدخلات السلطة التنفيذية في أعمال المجلس، إلا أن هذه التدخلات لا يمكن التحقق منها بشكل موضوعي.

وبالرغم من أن الدستور أعطى الحق للحكومة التنسيب بحل مجلس النواب، إلا أنه منع الحكومة التي توصي بحله من الاستمرار وإلزامها بالاستقالة خلال اسبوع من قرار الحل ولا يكلف رئيس الحكومة التي نسبت بالحل بتشكيل حكومة جديدة تالية «.[٦٢]

ويقوم مجلس الأعيان بدور الشريك لمجلس النواب في السلطة التشريعية، وبالرغم من ان المجلسان يتمتعان بذات المهام التشريعية فان مجلس الأعيان لا يقوم بمناقشة البيان الوزاري لنيل ثقة الحكومة، ولا يقوم بطرح الثقة بالحكومة أو بالوزراء وهي وظائف اختص بها مجلس النواب فقط.

(٦٠) المادة ٨٧ من الدستور الأردني.

(٦١) ورد على الموقع الرسمي لمجلس النواب فيما يتعلق بالفصل بين السلطات قوله» يقوم النظام السياسي الأردني على مبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية) ـ الموقع لرسمي لمجلس النواب ـ متوفر على الرابط الرسمي للمجلس على رابط:http://www.parliament.jo/node/3

(٦٢) نصت الفقرة ٢ من المادة رقم ٧٤ من الدستور على ان»الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها «.

وفي الممارسة فإن مجلس النواب لا يستطيع المصادقة على أي قانون أو تشريع ما لم يصادق عليه مجلس الأعيان، وفي حال رفض مجلس الأعيان تعديلات أو قرارات لمجلس النواب فإن تلك التشريعات تعاد إلى مجلس النواب، وفي حال اصر مجلس النواب على قراره فانه يعاد مرة اخرى إلى مجلس الأعيان وإذا أصر الاعيان على قرارهم وتمسك النواب بموقفهم مرة ثانية فإن حسم الموقف على موضوع الخلاف يأتي من خلال عقد جلسة مشتركة يتوجب فيها حضور ثلثي أعضاء المجلسين، وفي هذه الحالة يترأس رئيس مجلس الأعيان الجلسة المشتركة، نص عليها الدستور صراحة[٦٣]. ولكن في الممارسة نادراً ما يحدث أن يصل الخلاف بين المجلسين، هذا وفي أغلب الأحيان يتم حل الاختلافات بالتشاور مع اللجنة القانونية واللجان المختصة.

وبالرغم من أن الدستور أتاح لمجلس النواب الطلب من الحكومة استحداث قانون ما إلا أن الغالبية المطلقة من القوانين تتم بمُبادرة من الحكومة. وتشير البيانات إلى أن اكثر من ١٥ مبادرة تشريعية قدمها نواب إلا أنه لم يتم ارسالها إلى الحكومة لمراجعة القوانين المطلوبة .[٦٤]

وتتضح معالم الاشكالية في رصد الممارسات التي يقوم بها النواب خلال ممارسة اعمالهم التشريعية والرقابية، حيث ان العمل الايدولوجي السياسي لم يتبلور بعد في المجلس ولم يتم تشكيل اغلبية برلمانية تشكل ركن النظام النيابي البرلماني، حيث اصدر الملك اوراق نقاشية اشار فيها إلى ضرورة تشكيل اغلبية برلمانية يتم التشاور معها لتشكيل الحكومات البرلمانية واقلية تشكل حكومة ظل لمراقبة اداء الحكومة، الا ان التجربة لا تزال قيد التبلور والانتاج وصعبة المخاض، مما يبقي المجلس خاضع للتاثير والضغوط في اغلب الاحيان.

(٦٣) المادة ٨٩ والمادة ٩٢ من الدستور.

(٦٤) حسب معلومات تم الحصول عليها من الامانة العامة في مجلس النواب.

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى أي مدى تتوفر أحكام لدى (السلطة التشريعية) لضمان حصول الجمهور على المعلومات ذات الصلة بأنشطة وعمليات اتخاذ القرارات فيه؟

الدرجة: ٢٥/١٠٠

ينص النظام الداخلي لمجلس النواب على علنية جلسات المجلس لكنه اجاز أن تكون سرية اذا طلبت الحكومة أو خمسة نواب على الأقل خطياً وفي هذه الحالة تخلى قاعة المجلس من غير الوزراء والأعيان وأمين عام المجلس ويطرح الرئيس الطلب على المجلس للمداولة فيه فإذا اقره تبقى الجلسة سرية حتى الانتهاء من الموضوع الذي طلب عقدها سرية لأجله.[٦٥]

واعتبر النظام الداخلي أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي شيء منها إلا بعد إدراجها على جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة.[٦٦] إلا أنه لا يوجد قواعد مرجعية أو تعليمات تنظم اليات الحصول على المعلومات أو قواعد تنظم عمل وسائل الاعلام مع المجلس ولم يتم تصنيف أو فهرس معلومات المجلس وفقا لقانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

والزم النظام الداخلي بتحرير محضر تفصيلي لكل جلسة تبين فيه أسماء الغائبين بعذر أو بدون عذر ويدون فيه جميع إجراءات الجلسة وما دار فيها من أبحاث ومناقشات وما صدر من قرارات ويدون ملخص هذه المحاضر في سجل خاص، ويوقع على المحاضر رئيس الجلسة وأمين عام المجلس.

كذلك تنص تعليمات المجلس على وضع مشاريع القوانين على الموقع الإلكتروني للمجلس حال وصولها لمجلس النواب لا بل أن اللجان تطلب من المواطنين ابداء ملاحظاتهم وإرسالها للجنة القانونية لمتابعتها.

كما ضمن الدستور ان لكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ان يوجه إلى الوزراء اسئلة واستجوابات حول اي امر من الامور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية ايام على وصوله إلى الوزير الا اذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة.[٦٧]

(٦٥) المادة ٩٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٦٦) الفقرة «أ» من المادة ٩٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب.
(٦٧) المادة ٩٦ من الدستور الأردني.

الممارسة: إلى أي مدى يستطيع الجمهور الحضور والاطلاع على المعلومات وعملية صنع القرار بالوقت المناسب بالممارسة؟

الدرجة: ٢٥/١٠٠

ليس كل ما يناقش في المجلس أو قراراته يتم إتاحتها للجمهور على أساس شرط العلنية وحق الجمهور في المعرفة، فمعظم قرارات المكتب الدائم لمجلس النواب هي قرارات غير معلنة للجمهور، وتفاصيل سفر النواب للخارج والكلف المالية المترتبة على ذلك تعامل بمبدأ السرية، وفي بعض الأحيان فان اجتماعات اللجان الدائمة تتحول إلى جلسات سرية لا يجوز للصحفيين والإعلاميين المشاركة فيها، وكذلك تفاصيل صرف موازنة المجلس، إلى جانب محاضر الجلسات السرية بموجب النظام الداخلي.[٦٨]

وبالمقابل فإن مجلس النواب يحظى بأوسع وأكبر وأضخم تغطية إعلامية في الأردن، مما يتيح للجمهور متابعة ومعرفة معظم ما يجري في المجلس من تفاصيل تتكفل بها كل من: الصحف الورقية المكتوبة، والبث الفضائي والإذاعي والصحافة الإلكترونية تأمينها للجمهور، وفي العديد من الجلسات الرسمية تحت القبة فإن البث الفضائي والإذاعي يكون مباشراً وكذلك التغطية الإخبارية في الصحافة الإلكترونية، كما يلجأ الإعلاميون في بعض جلسات المجلس إلى استخدام وسائل الإعلام الاجتماعي للبث المباشر، ويتيح مجلس النواب للجمهور متابعة الجلسات مباشرة عبر آلية محددة تكفل لأي مواطن الدخول إلى قبة المجلس ومتابعة الجلسات عن قرب، إلى جانب الصحفيين والإعلاميين.

أن أبرز ما يمكن التوقف عنده في مدى انفتاح مجلس النواب على الجمهور وتأمينه للمعلومات ذلك المتعلق بتطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، فمجلس النواب لم يقم حتى لحظة إعداد هذا التقرير بتصنيف المعلومات لديه، ولم يتم تطبيق القانون، وبالرغم من ادراك المجلس لأهمية هذا القانون إلا أنه لم يقم بتخصيص نموذج لطلب الحصول على المعلومات، ولم يخصص مفوضاً للمعلومات ولم يخصص سجلا لتلبي طلبات الحصول على المعلومات مما يبقي المجلس في حلة تقصير حقيقية تجاه تطبيق هذا القانون الهام.

ومن بين الإيجابيات التي يتوجب تسجيلها لمجلس النواب أنه يقوم بنشر أسماء النواب الذين يحضرون الجلسات والذين يتغيبون عنها بعذر وبدون عذر وإتاحتها لوسائل الإعلام وللجمهور. كذلك، فقد اعتاد المجلس على وضع مشاريع القوانين المرسلة إليه من الحكومة على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب لإطلاع الجمهور عليها ، الا انه في الوقت ذاته يتم التعاون مع المجتمع المدني من خلال برنامج راصد لمتابعة وتقييم كافة انجازات السلطة التشريعية والرقابية وتسجيل المداخلات والاسئلة والاستجوابات وغير ذلك من شؤون تتعلق بعمل المجلس.

كما انه لا يوجد قناة متخصصة للمجلس أو لأي جهة تقوم بتغطية تلفزيونية لنشاطات المجلس واجتماعات المجلس تبث على القناة الرسمية الرياضية الا في الامور الهامة يتم تغطيتها على التلفزيون الرسمي، وان اجتماعات اللجان لا يتم تغطيتها بموجب التلفزيون وانما تقديم ملخصات لما يدور في اللجان. فضلا عن ان المجلس لا يصدر تقارير سنوية تغطي وتبين كافة نشاطاته على الملأ، وان كان رئيس المجلس يعقد مؤتمرات صحفية يبين فيها الانجازات التي حققها المجلس.

(٦٨) وليد حسني ـ مقابلة شخصية ـ مصدر سبق ذكره.

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى أي مدى توجد أحكام في السلطة التشريعية تضمن تقديم التقارير ويكون خاضعاً للمسائلة عن عمله؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

لا توجد احكام قانونية في النظام الداخلي توضح معايير الرقابة والمساءلة لاعضاء البرلمان غير الرقابة العامة الشعبية المباشرة من خلال عدم تجديد الثقة، وبامكان المواطنيين تقديم الشكاوى والعرائض والتواصل مع النواب ومجلس النواب الان انه لا يوجد الية مرجعية لكيفية النظر والتحقيق بتلك الشكاوى بشكل واضح للعلن.

تعتبر مسؤولية مجلس النواب عن اعماله مسؤولية مباشرة، ولكونه سلطة مستقلة فهو وبهذه الصفة لديه سلطة يتولاها بنفسه وفقا لمنظومة النصوص الدستورية والقانونية "النظام الداخلي" التي تضبط اعماله، ويملك في الوقت نفسه سلطة التقدير في حال غياب النصوص القانونية، وفي العرف البرلماني فان"المجلس سيد نفسه".

ويصدر المجلس منجزات المجلس، أو تقارير اللجان الدائمة المختلفة والمتعددة أو تقارير اللجان الفرعية أو الخاصة التي يتم تشكيلها من قبل المجلس لغايات مناقشة قضايا بعينها وفقا لنص المادة ٦٣ من النظام الداخلي للمجلس التي منحت لكل لجنة دائمة أو مؤقتة" أن تختار من أعضائها لجنة فرعية لدراسة مواضيع معينة، وعلى اللجنة الفرعية أن تقدم تقريراً بنتيجة أعمالها إلى اللجنة المنبثقة عنها " .[٦٩]

وينص النظام الداخلي للمجلس على وضع تقارير على نحو التقرير الذي يضعه رئيس كل لجنة دائمة عن"كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته وقررت عرضه على المجلس، وعلى رئيس المجلس أن يدرج تقارير اللجان في جدول أعمال المجلس وفق ترتيب وصولها مع إعطاء الأولوية للمشاريع المستعجلة " .[٧٠]

الا انه لهذه اللحظة لا يوجد اليات وقواعد مرجعية واضحة لعمل اللجان واجراءات اصدرا تقاريرها بشكل مستمر وتقتصر التقارير على عرض النشاطات التي نفذتها اللجان خلال الدورة البرلمانية، وضع لكل اجتماع من اجتماعات اللجان محضر تفصيلي تدون فيه اسماء الاعضاء الذين حضروا الاجتماع أو غابوا عنه ووقائعه وما اتخذ فيه من قرارات، ويوقع المحضر رئيس الجلسة ومقررها و امين سرها.

(٦٩) نصت المادة ٦٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب على» لكل لجنة من اللجان الدائمة والمؤقتة أن تختار من أعضائها لجنة فرعية لدراسة مواضيع معينة، وعلى اللجنة الفرعية أن تقدم تقريراً بنتيجة أعمالها إلى اللجنة المنبثقة عنها «.

(٧٠) المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

يرفع رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً مفصلاً عن كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته وقررت عرضه على المجلس[٧١]، وعلى رئيس المجلس ان يدرج تقارير اللجان في جدول اعمال المجلس وفق ترتيب وصولها مع اعطاء الاولوية للمشاريع المستعجلة. إلا أنه عادة لا يتم نشر هذه التقارير على الملأ.

وتم الاشارة إلى ان تقارير اللجان تطبع مرفقا بها نصوص مشاريع القوانين وتعديلاتها والاسباب الموجبة لها واقتراحات اللجنة واي اقتراحات اخرى، وتوزع تلك التقارير على الاعضاء قبل البدء في مناقشتها بمدة لا تقل عن خمسة أيام الا اذا قرر المجلس اعطاء الموضوع صفة الاستعجال فيبحثه فورا[٧٢] و ترفق اللجنة في تقريرها المشار اليه في الفقرة (أ) من هذه المادة المقترحات المقدمة من اعضاء مجلس النواب التي لم تأخذ بها اللجنة لإتاحة الفرصة لهم للدفاع عن مقترحاتهم في المجلس.

الممارسة: إلى أي مدى تكون المؤسسة (السلطة التشريعية) مسؤول عن تقديم التقارير عن أعماله في ممارساته؟

الدرجة: ٢٥/١٠٠

عادة ما يقوم المجلس بتقديم تقارير مختلفة حيث إن عدم وجود آليات ومعايير للمشرعين للاستشاره أو عقد جلسات علنيه تنعكس أيضاً بالممارسة. وبالرغم من أن اللجان تلجأ أحياناً لعقد اجتماعات تشاورية والحصول على تعليقات على مشاريع القوانين إلا أنه في الغالب لا يتم وبشكل منتظم.

وتتعدد أنواع التقارير التي يقدمها مجلس النواب في مجال عمله وهي:

١. تقارير اللجان الدائمة المختصة المتعلقة بالقوانين والتشريعات: ويتم تقديمها للمجلس بعد مناقشة تلك القوانين في اللجان المختصة ليصار إلى مناقشتها في جلسات رسمية تعقد تحت قبة مجلس الأمة.

٢. تقارير تقدمها اللجان في قضايا رقابية: وهي تقارير مختصة تتعلق بقضايا رقابية يقرر المجلس التحقيق فيها ويقوم بتشكيل لجان مختصة للبحث فيها وهو ما كفله النظام الداخلي والدستور لمجلس النواب، ويتم نشر هذه التقارير في معظم الآحيان.

وعادة ما يقوم المجلس بنشر هذه التقارير إما من خلال المؤسسات الإعلامية المختلفة أو من خلال الموقع الإلكتروني ولكن التقارير المالية لمجلس النواب المتعلقة بمالية وموازنة المجلس فلا يتم الكشف عنها للجمهور وتبقى في إطار السرية[٧٣]، الا انه لا يتم اصدار تقرير سنوي يتضمن ارشفة لعمل المجلس ومنجزاته ويكون متاح للجمهور، وينشر المجلس على الموقع الالكتروني بعض الانشطة التي تتعلق بعملة ومشاريع القوانين المهمة وباقي التقارير والمخرجات لا يتم نشرها.

كما انه لا يتضمن النظام الداخلي الية واضحة في التعامل مع الشكاوى والعرائض والاسئلة واولوية عرضها على المجلس بشكل مؤسسي وواضح. ويقوم راصد بنشر تقارير عن الانجاز الرقابي والتشريعي وجلسات المجلس والحضور والغياب بشكل متكرر[٧٤]، كما ان آليات عمل اللجان وتنظيم عملها واطرها التنظيمية مرنه وغير واضحة المعالم وتختلف من لجنة إلى اخرى ومن دورة إلى اخرى مما يبقي عملها عرضة للتغيير والتبديل بشكل مستمر، ويؤدي إلى عدم استقرار اعراف وتقاليد برلمانية ايجابية.

(٧١) المادة ٧٢ من النظام الداخلي.
(٧٢) المادة ٨١ من النظام الداخلي لمجلس النواب
(٧٣) وليد حسني ـ مقابلة شخصية ـ مصدر سبق ذكره.
(٧٤) مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني-راصد

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى أي مدى توجد آليات في السلطة التشريعية تضمن نزاهة أعضاء المجلس فيه؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

إن الإطار القانوني يشمل إجراءات للمحافظة على النزاهة في عمل المجلس ولكن الدستور الأردني أقر مبدأ الفصل بين اصحاب المصلحة وشغل الوظائف العامة فقد منع كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملاك ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.[٧٥]

وفي عام ٢٠١٤ اقر مجلس النواب مدونة سلوك نيابي تتضمن اهم المبادئ العامة الخاصة بالشفافية والنزاهة واليات تعامل النواب معها، والتحقيق فيها من قبل لجنة النظام والسلوك النيابي وترسيخ مبادئ الديمقراطية وقيم المواطنة وايثار الصالح العام، وتعزيز مفهوم المسؤولية النيابية والمساءلة الذاتية، والتعامل مع الجميع بموضوعية وتعزيز ثقة المواطن بالمجلس، وتعزيز قيم الوحدة الوطنية وتجنب التحريض واثارة الفتن وكل ما من شأنه المس بأمن المجتمع واستقراره، بالإضافة إلى احترام الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها بالدستور.[٧٦]

ومن الواضح أن النص الدستوري في الفصل بين اصحاب المصلحة وبين شغل الوظائف العامة أو عضوية مجلس الأمة "النواب والاعيان" يأتي في سياق تحقيق اعلى درجات الاستقلالية والنزاهة في عمل من يتصدى للعمل العام وحتى يكون متجرداً من أية مصلحة تجمعه مع السلطة التنفيذية التي يتوجب عليه كنائب الرقابة على اعمالها.

ويتوفر في مجلس النواب لجنة دائمة هي لجنة النظام والسلوك وتم تحديد مهماتها بموجب النظام الداخلي والإشراف على تطبيق مدونة السلوك ودراسة أي مقترحات بشأنها، والنظر في الشكاوى التي تقدم من النواب ضد أي جهة، والنظر في أي مخالفة لمدونة السلوك، والنظر في أي تصرف يسيء إلى سمعة المجلس وهيبته وأعضائه سواء أكان تحت القبة أم خارجها ولكن الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب لم يضعا محددات على ممارسة أعضاء المجلس أنشطة اقتصادية أو تجارية مما يعني أن النواب يستطيعون أن يمارسون أعمالهم الحرة بحرية تامة أثناء عضويتهم بالمجلس مما يشكل ثغره كبيرة تهيء البيئة لاستغلال النواب لمناصبهم في ممارسة أعمالهم الخاصة.

وحدد الدستور شروط من لا يكون عضواً في مجلسي الاعيان والنواب. أ-من لم يكن اردنيا. ب-من يحمل جنسية دولة أخرى. ج-من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانونيا. د-من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه. هـ-من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه. و-من كان مجنوناً أو معتوهاً. ز-من كان من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

(٧٥) المادة ٧٥ من الدستور الأردني.

(٧٦) مدونة السلوك النيابي.

واشار الدستور إلى الجزاء المترتب على الاخلال بهذه الضوابط بأن اذا حدثت اي حالة من حالات عدم الاهلية المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة لاي عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب اثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه أو خالف احكام الفقرة (٢) من هذه المادة تسقط عضويته حكما ويصبح محله شاغرا على ان يرفع القرار اذا كان صادرا من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لاقراره.[٧٧]

الممارسة: إلى أي درجة النزاهة مضمونة بالممارسة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

أن التطبيقات تبقى في الحدود الدنيا، فلا يزال مجلس النواب يتراخى في مناقشة تقارير ديوان المحاسبة باعتباره الذراع الرقابي للمجلس على أعمال الحكومة، فضلا عن ان الية العمل داخل مجلس النواب غير واضحة المعالم وتخضع للعديد من المصالح والتجاذبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ولا زال يتردد في المجلس احاديث عن ارتباط نواب بمصالح مع الحكومة مما يخالف النص الدستوري، كما أن سياسة الافصاح والشفافية التي ينتهجها المجلس لا تزال هي الأخرى بحاجة إلى تطوير في اليات عملها من خلال انتهاج سياسة اكثر انفتاحا وافصاحا ولكن ذلك لا يمكن التحقق منه. ولا يوجد آلية للكشف عن استغلال النواب أصحاب الأعمال لنفوذهم بحكم موقعهم بالمجلس لتعزيز مصالحهم ومدى تأثير ذلك على مستوى النزاهه لديهم، فضلا عن ان اشكالية تضارب المصالح الاقتصادية والسياسية وتدخل راس المال في العمل السياسي ادى إلى موجات غضب شعبية تجاه عمل مجلس النواب وأثر بطريقة أو بأخرى على اداء مجلس النواب.[٧٨]

الدور:

الرقابة على السلطة التنفيذية: إلى أي مدى تقوم السلطة التشريعية بدورها الرقابي على السلطة التنفيذية؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يؤكد الدستور على أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته،[٧٩] ومنح الدستور لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.[٨٠]

وكل وزير يتم اتهامه من قبل النيابة العامة أثر صدور قرار الإحالة عن مجلس النواب فانه يوقف عن العمل ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الإستمرار في محاكمته.[٨١]

(٧٧) المادة ٧٥ من الدستور الأردني.
(٧٨) للمزيد انظر الخبر الصحفي «نواب يرتبطون بمصالح خاصة مع الحكومة» عبر الموقع الالكتروني الاخباري الخاص بعمون.
(٧٩) المادة ٥١ من الدستور.
(٨٠) المادة ٥٦ من الدستور.
(٨١) المادة ٥٧ من الدستور.

والـزم الدسـتور كل حكومـة يتـم تشـكيلها التقدم لمجلس النـواب ببيانها الوزاري خلال شـهر واحد من تاريخ تأليفهـا إذا كان المجلس منعقـدا وأن تطلـب الثقـة علـى ذلـك البيـان، وإذا كان مجلـس النـواب غيـر منعقـد يدعـى للانعقـاد لـدورة اسـتثنائية وعلـى الـوزارة أن تتقـدم ببيانهـا الـوزاري وان تطلـب الثقـة علـى ذلك البيان خلال شـهر مـن تاريخ تأليفهـا، وإذا كان مجلـس النواب منحلاً فعلـى الوزارة أن تتقـدم ببيانهـا الـوزاري وأن تطلـب الثقـة علـى ذلـك البيـان خلال شـهر من تاريـخ اجتماع المجلـس الجديد .[٨٢]

الا ان الممارسـة العمليـة تشـير إلـى ضعـف فـي ممارسـة الـدور الرقابي حيث في جلسـات الرقابـة لمناقشـة المواضيع الهامـة لا يكتمل النصـاب لمجلـس النـواب ولا تـزال غالبيـة اللجـان النيابيـة تشـتكي من عـدم توافر نصـاب لحضورها كما انـه يتم عقد اكثر مـن اجتماع للجـان فـي نفـس الوقـت الامـر الـذي يحـدث ارباكا فـي عمل مجلس النـواب كما ان الاسـئلة التـي يقوم النواب بإرسـالها لا تتـم الاجابة عليهـا فـي الوقـت الزمنـي المحـدد وهـو ٤٨ سـاعة وفـي حـال ارسـال الاجابات ففـي الغالب العـام لا تتضمـن المعلومـات الكافيـة. هذا بالإضافـة إلـى عـدم فعاليـة أدوات الرقابـة البرلمانيـة وعـدم قـدرة المجلـس علـى مناقشـة كافـة الاسـئلة والمعلومات التي ترسـل من الحكومة .[٨٣]

وتعقـد جلسـة الثقـة بالـوزارة أو بـأي وزيـر منهـا إمـا بناء على طلـب رئيس الـوزراء وإما بنـاءً على طلب موقـع من عدد لا يقل عن عشـرة أعضـاء مـن مجلـس النـواب، ويؤجـل الاقتـراع علـى الثقـة لمـرة واحـدة لا تتجـاوز مدتهـا عشـرة أيـام إذا طلـب ذلـك الوزيـر المختص أو هيئـة الـوزارة ولا يحـل المجلـس خلال هـذه المدة .[٨٤]

وبموجـب الدسـتور فـإن مناقشـة البيـان الـوزاري للحكومـة يعتبـر جـزءاً رئيسـيا مـن اعمـال الرقابـة علـى الحكومـة وبرنامجهـا، كمـا أن مناقشـة الموازنـة العامـة للدولـة هـي عمـل رقابـي علـى السياسـات الماليـة للحكومة.

ويملـك مجلـس النـواب بموجـب الدسـتور والنظام الداخلي سـلطة طـرح الثقة بالحكومـة أو بالوزير في أي وقت بأن يتقدم عشـرة نواب فاكثـر بطلـب طـرح الثقـة ويتـم عـرض هذا الطلب علـى المجلس ويتـم التصويت عليه فـإذا قرر المجلس عـدم الثقة بالـوزارة بالأكثرية المطلقـة مـن مجمـوع عـدد أعضائـه وجـب عليها أن تسـتقيل، وإذا كان قرار عـدم الثقة خاصا بأحد الـوزراء وجب عليه اعتـزال منصبه.[٨٥]

ويمتلـك مجلـس النـواب آليـات رقابيـة اخـرى تبـدا بتوجيـه الاسـئلة للحكومـة والـوزراء وتنتهـي بالاسـتجواب الـذي قـد يصـل إلى طلب طـرح الثقـة أمـا بالوزيـر أو بالحكومـة، وكذلك فأن جلسـات المناقشـة العامة تعتبر جـزءا من الاعمـال الرقابية للمجلـس، وكذلك توجيه المذكرات والمناقشـات.

(٨٢) المادة ٥٣ من الدستور.
(٨٣) للاستزادة انظر الموقع الالكتروني لمركز الحياة راصد www.hauatcenter.org.
(٨٤) المادة السابقة من الدستور.
(٨٥) المادة ٥٤ من الدستور.

ان دور مجلس النواب الرقابي نص عليه الدستور بوضوح وباستفاضة مانحاً المجلس سلطات واسعة في الجانب الرقابي وتم تقييدها في الجانب التشريعي لوجود شركاء اخرين يقاسمونه العمل التشريعي وهم مجلس الأعيان والحكومة.

وعلى المجلس مناقشة الموازنة العامة والإطلاع على الحسابات الختامية وتضمن الدستور عدم جواز فرض ضريبة أو رسم الا بقانون ولا تدخل في بابهما انواع الاجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم باملاك الدولة وعلى الحكومة ان تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وان لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الاداء وحاجة الدولة إلى المال.[٨٦]

اما بالنسبة للموازنة فيقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيهما وفق احكام الدستور وتسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة، ويتم الاقتراع على الموازنة العامة فصلاً فصلاً. ولا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر الا بقانون.

ويجوز لمجلس الامة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها ان ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له ان يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراع المقدم على حدة على انه يجوز بعد انتهاء المناقشة ان يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة.[٨٧]

(٨٦) المادة ١١١ من الدستور.

(٨٧) المادة ١١٢ من الدستور.

الدور:

الاصلاح التشريعي: إلى أي درجة يقوم المجلس بوضع الحاكمية ومكافحة الفساد كأولوية في البلد؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

وتتمتع الحكومة بموجب الدستور بسلطة صياغة القوانين والتشريعات التي يقترحها مجلس النواب فضلا عما تتولاه من سلطة وضع التشريعات واحالتها إلى المجلس مما يبقي مجلس النواب محكوما بشراكة الحكومة والاعيان في وضع التشريعات، إلا أن سلطته الرقابية تبقى ملكه وحده وهو صاحب القرار فيها ولا يشاركه فيها أحد سواء من الاعيان أو الحكومة بموجب الدستور والنظام الداخلي للمجلس.

الا انه يجوز لعشرة من النواب اقتراح قانون وارساله إلى الحكومة التي عليها ارساله كمشروع قانون في الدورة المقبلة، الا ان التطبيق العملي لهذه الالية ضعيف جدا ولا يرق للمستوى المأمول، فضلا عن ان الحكومة من خلال ديوان التشريع والرأي الجهاز المعني بصياغة التشريعات لا يوجد خطة وطنية للتشريعات بكل عام.

ولا يتم تحديد الاحتياج التشريعي أو الكلف التشريعية بشكل مؤسسي، أو فتح نقاش وحوار حول التشريعات، الامر الذي يحمل مجلس الامة وزر وردة الفعل المجتمعية جراء تعديل القوانين فضلا عن التأخير في اقرار مشاريع القوانين.

ومن الأدوات الرقابية الأخرى المناطة بالمجلس توجيه الاسئلة والمذكرات ومناقشتها تحت القبة في جلسات رسمية، وكذلك جلسات المناقشة العامة، وقد سجل مجلس النواب السابع عشر الحالي توجيه اعلى نسبة اسئلة فقد وجه في دورته غير العادية فقط ما مجموعه ١١٦٥ سؤالا وفي دورته الاستثنائية التالية وجه ٢٦سؤالا، وهذا عدد ضخم من الاسئلة تم توجيهها للحكومة في مدة زمنية لا تتجاوز الثمانية اشهر، لكن مجموع ما وجهه مجلس النواب السادس عشر السابق على مدى اكثر من سنتين بلغ ٧٤٩ سؤالا فقط توزعت على دورتين عاديتين وثلاث دورات استثنائية، مما يكشف عن حجم اهتمام المجلس السابع عشر الحالي بقضايا فساد في مطلع اعماله في الدورة غير العادية.

التوصيات

١. تطوير النظام الداخلي للمجلس بما يضمن مأسسة أكثر فعّالية لعمل لجان المجلس، وتطوير الهياكل المؤسسية داخل المجلس من مكتب تنفيذي ومكتب دائم بما يخدم الأهداف الرقابية والتشريعية لعمل المجلس.

٢. تفعيل مدونة السلوك وبناء قواعد مرجعية لحضور أعمال المجلس من جلسات المجلس واللجان وتنظيم الكلام والنقاش والإقتراحات مع اقتران المخالفات بجزاءات مالية او غيرها كما في الأنظمة المقارنة بما لا يخالف مبادئ الحصانة البرلمانية.

٣. إعادة النظر في تنظيم عمل الكتل النيابية وأطر تشكيلها وتقديم الدعم اللوجستي والفني والمالي لها لضمان تحقيق أهدافها.

٤. إعادة هيكلة الأمانة العامة للمجلس ورفدها بالخبرات والكفاءات الفنية والإدارية اللازمة لتقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنواب.

٥. تطوير الأجهزة الفنية في كافة أعمال المجلس واللجان ونشر التقارير القطاعية والسنوية بشكل مستمر، والسماح بالتغذية المستمرة لكافة نشاطات المجلس واللجان وبثها للجمهور.

٦. تطوير قواعد وإجراءات معيارية لمنع تضارب المصالح الخاصة بالنواب مع الأعمال التشريعية والرقابية.

٧. مراجعة وتطوير إجراءات مناقشة القوانين أمام المجلس واللجان من خلال تطوير قواعد وإجراءات تنظم عمل اللجان وإجراءات الإستماع إلى وجهات نظر أصحاب المصالح.

٨. تحفيز العمل النيابي الجماعي لإستكمال عناصر الحكومة النيابية البرلمانية وتشكيل أغلبية سياسية وحكومة ظل من خلال الأقلية النيابية ودعم الأقلية النيابية لتتمكن من مراقبة الأداء العام للحكومة، نظام النزاهة الوطني.

٩. مراجعة وتطوير أدوات الرقابة البرلمانية لضمان الرقابة الحقيقية على أعمال السلطة التنفيذية.

١٠. ضمان مراجعة فعّالة لتقارير ديوان المحاسبة والنص صراحة على صلاحية البرلمان في مخاطبة السلطة القضائية لملاحقة مرتكبي الجرائم التي ترد في التقارير[٨٨]

المصادر والمراجع:

١. الدستور الأردني.

٢. النظام الداخلي لمجلس النواب.

٣. مقابلات شخصية: وليد حسني ـ صحفي مختص في الشأن البرلماني.

٤. مدونة السلوك النيابي.

٥. مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني.

٦. الموقع الالكتروني لمجلس النواب.

٧. الموقع الالكتروني لمركز الدراسات والبحوث التشريعية.

(٨٨) حيث وكما تم الإشارة سابقا بأن البرلمان لا يستطيع إحالة المخالفات التي يتم رصدها إلى القضاء وفقا لما جاء بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور.

السلطة التنفيذية

ملخص

السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة على تسيير مرافق الدولة بكافة مكوناتها المالية والادارية والفنية، الا ان عدم اتباع نهج اداري قائم على اسس موضوعية تتسم بالشفافية والنزاهة ادى إلى العديد من الاختلالات الإدارية والمالية في المؤسسات العامة للدولة الاردنية.

اذ لا تزال اشكالية تضخم الجهاز الاداري معيق حقيقي امام تقدم المؤسسات وتطوير قدراتها، وعلى الرغم من الجهود الوطنية التي يتم الاعلان عنها والتأكيد عليها بإستمرار الا انها لم ترق إلى مرحلة احداث تغيير في الميدان.

ولا تزال محدودية الموارد المالية احد التحديات الرئيسة التي تواجه السلطة التنفيذية ولا تزال هذه الاشكالية تتفاقم حتى غدت موروثاً مشتركاً لكافة الحكومات، والتي عجزت عن تطوير خيارات وبدائل من شأنها تخفيف عبئ الدين الخارجي أو المديونية الداخلية والخارجية للدولة الاردنية وتخفيف نسب البطالة والفقر وتنفيذ مشاريع وطنية تخلق فرص عمل.

ولا تزال اشكالية انسياب المعلومات بدقة وموضوعية تشكل تحد جوهري امام اعمال السلطة التنفيذية التي تستأثر بالمعلومات من خلال المؤسسات الرسمية التابعة لها وتحت اشرافها، وان القوانين التي صدرت والخطط الوطنية التي تم اقرارها لا تزال مرتهنة بالانفاذ والتطبيق.

الا ان السلطة التنفيذية لا تزال بحاجة إلى تحسين آلية صنع القرار وتعزيز وتحسين أنشطة وعمليات المؤسسات الرسمية والوزارات ما يتسم مع معايير الشفافية والنزاهة، والمتابعة الفاعلة لقرارات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ومراقبة ومتابعة الأداء الحكومي، ويتم الاتصال والتنسيق والتعاون مع مؤسسات الدولة قاطبة والمواطنين ووسائل الإعلام، والمتابعة والتنسيق وتذليل العقبات فيما يخص المشروعات الكبرى والاستراتيجية.

ومن الجدير بالذكر أن الحكومة تسعى إلى تحقيق الاهداف العامة ضمن رؤية شاملة وذلك على الرغم من التحديات والصعوبات التي تواجهها الدولة الاردنية نتيجة للأزمات والصراعات الإقليمية وخاصة اللجوء الإنساني نتيجة للأزمة السورية، وما يتبعه من ضغوطات على القطاعات الصحية والتعليمية والبنى التحتية، مما يشكل تحدياً صعباً للحكومات والمؤسسات الحكومية. ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة السلطة التنفيذية في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ٣٣/١٠٠			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ٧٥/١٠٠	الموارد	--	٧٥
	الاستقلالية	٧٥	٧٥
الحوكمة ٢٩/١٠٠	الشفافية	٢٥	٢٥
	المساءلة	٥٠	٢٥
	النزاهة	٢٥	٢٥
الدور ٢٥ /١٠٠	إدارة القطاع العام	٢٥	
	النظام القانوني	٢٥	

الهيكل والتنظيم

إن نظام الحكم في الدولة الاردنية نيابي ملكي وراثي[٨٩]، وبموجب الدستور فإن السلطات في الدولة الاردنية هي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتناط السلطة التنفيذية بالملك الذي يتولاها من خلال وزرائه طبقاً لأحكام المادة ٢٦ من الدستور الأردني[٩٠]، ووفقاً لذلك فإن الملك هو الذي يعين ويقيل ويقبل استقالة رئيس الوزراء والوزراء، ويتم تعيين الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء وللملك الحق في رفض تعيين أي وزير. ومن الجدير بالذكر أنه وعلى رغم أن الملك هو رأس السلطة التنفيذية، إلا أنه يتمتع بحصانة دستورية تتمثل بعدم المسؤولية أمام البرلمان فيما يتعلق بشؤون الحكم، وهذا ما تنص عليه المادة ٣٠ من الدستور والتي جاء فيها "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية" وتكون الوزارة هي المسؤولة عن السياسة العامة في الدولة الاردنية.[٩١]

(٨٩) حيث نصت المادة ١ من الدستور الاردني على» المملكة الاردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الاردني جزء من الامة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي.

(٩٠) حيث نصت المادة ٢٦ من الدستور الاردني على « ناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق احكام هذا الدستور».

(٩١) السلطة التنفيذية، الموقع الرسمي لجلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين، http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/pages/view/id/232.html

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء الذي يختاره الملك، ويعين الملك الوزراء ويقيلهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء[٩٢]، إلا أنه ولتحقيق ركن البناء النيابي البرلماني في الدولة الاردنية وفقا لنص المادة ١ والذي يقتضي تشكيل اغلبية برلمانية وهي التي يتم التشاور معها لتسمية الفريق الوزاري، والاقلية تشكل حكومة تراقب الاداء العام للحكومة في مجلس النواب.اشار الملك عبد الله الثاني ان الحكومات القادمة ستكون برلمانية يتم من خلال التشاور مع الاغلبية البرلمانية لتسمية رئيس الوزراء من قبل الملك، ويقوم رئيس الوزراء المكلف باستكمال التشاور مع الاغلبية البرلمانية لتسمية اعضاء فريقه الوزاري.

القدرات: الموارد

الممارسة: إلى أي مدى من حيث الممارسة يتاح للسلطة التنفيذية الموارد الكافية لتحقيق اهدافها؟.

الدرجة: ٧٥/ ١٠٠

إن المصادر المالية لرئاسة الوزراء والوزارات تتحدد من قبل دائرة الموازنة العامة، حيث أنه يتم تحديد ذلك ضمن قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (٥٨) لسنة ٢٠٠٨ مهام وصلاحيات الدائرة والتي اشتملت على عدد من الوظائف والمهمات ومنها إعداد الموازنة العامه للدولة وإعداد موازنات الوحدات الحكومية[٩٣] ولابد من الإشارة إلى أن الحكومة الأردنية تعاني من أزمة مالية خانقة منذ فترة ليست ببسيطة تتمثل في عجز مزمن في الموازنة والذي اضطر الحكومة إلى اللجوء إلى التقشف في السنوات الماضية والاقتراض.

ويتم تخصيص بند في مشروع قانون الموازنة العامة لرئاسة الوزراء وبنود خاصة بباقي الوزارات، وتخضع للنقاش والرقابة من قبل مجلس النواب، واشترط الدستور الأردني تقديم مشروع قانون الموازنة ومشروع قانون الوحدات المستقلة إلى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل، وعلى الحكومة ان تقدم الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة.[٩٤]

وعلى الرغم من حرص الحكومة على العمل بشكل عام على زيادة إيرادات الموازنة العامة وتفعيل الخطط الحكومية وانجاز الخطط العامة الا انها لا تزال تواجه الكثير من التحديات الصعبة على مستوى الموازنة والبرامج الاقتصادية والتمويل، ومن التحديات التي تواجهها الدولة الاردنية ممثلة بالحكومة هي محدودية الموارد المالية لكل المؤسسات العامة، وعدم القدرة على خلق فرص عمل جديدة من خلال مشاريع استثمارية أو مشاريع انتاجية جديده، فضلاً عن التضخم في الجهاز الاداري والذي استنزف مخصصات الوزارات من خلال النفقات الجارية على حساب النفقات الرأسمالية.

(٩٢) وفقا لنص المادة ٣٥ من الدستور الاردني التي تنص على « الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

(٩٣) الموقع الرسمي لدائرة الموازنة العامة، مهام ووظائف دائرة الموازنة العامة: http://www.gbd.gov.jo/

(٩٤) حيث نصت الفقرة ١ من المادة ١١٢ من الدستور على» قدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيهما وفق احكام الدستور , وتسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور , وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة

الوضع الاقليمي المحيط بالاردن كان له تداعيات جمة على الدولة الاردنية، وما نتج عن أزمات اللجوء الانساني وما شكلته من ضغوطات على القطاعات العامة مثل الصحة والتعليم والعمل والبنية التحيتة، وعلى الرغم من تلك الابعاد، الا ان الفرصة مواتيه ايضاً للحكومة الاردنية للاستفادة من تلك الاجواء غير المستقرة وان تكون بمثابة حاضنة حقيقية للاستثمار والعمل الاقليمي بشكل عام وخلق فرص عمل جديدة وانشاء شراكات من شأنها ان تعود بالنفع والفائدة على الاردن، الامر الذي لم يتم عملياً.

وبقي الدخل شبه الرئيسي هو المتأتي من الرسوم والضرائب الذي لا يكفي لتغطية نفقات الحكومة، فغالباً ما تلجأ للمساعدات والمنح والقروض لسد هذا العجز وتعد هذه المصادر غير دائمة ولا ثابتة، فضلاً عن لجوء الحكومة إلى رفع الدعم عن بعض المنتجات، وزيادة الاسعار من حين إلى أخر لتغطية العجز في الموازنة، الامر الذي يشير إلى فقدان الخيارات الاقتصادية للتغلب على الاشكاليات، وشكل ذلك عائقاً كبيراً في توفير الكفاية للموازنة.

ويوضح الجدول التالي موازنات رئاسة الوزراء وبعض الوزارات الاخرى من عام ٢٠١٣ إلى ٢٠١٤، بالمليون دينار اردني.[٩٥]

	موازنة ٢٠١٣		موازنة ٢٠١٤	
اسم الدائرة	المقدر في الموازنة	النفقات الجارية والراسمالية الفعلية	المقدر في الموازنة	النفقات الجارية والراسمالية الفعلية
رئاسة الوزراء	٢,٣	٢,٠	٣٥,٦	٣٤,٧
وزارة العدل	١٧,٨	١٦,٣	٥٧,٣	٥٥,٥
وزارة التربية	٢٨٥,٥	٢٧٩,٧	٩٠٥,٤	٨٩٢,٠
وزارة الصحة	١٤٨,١	١٤١,٧	٦٥٠,٤	٦١٢,٦

ومن الجدير بالذكر على أن التمويل بشكل عام يشكل تحدياً للموازنة العامة في الأردن، وذلك بسبب العجز المزمن في الموازنة العامة والمديونية المتزايدة أيضاً، وتشكل معيقاً حقيقياً امام تنفيذ المشاريع الوطنية الكبرى.

(٩٥) المصدر الحساب الختامي للاعوام ٢٠٠٣، ٢٠١٤ المنشور على موقع وزارة المالية www.mof.gov.jo.

وتظهر النتائج المالية للموازنة العامة[٩٦] خلال التسعة شهور الاولى من عام ٢٠١٥ عجزاً مالياً مقداره ٦٥٥,٧ مليون دينار، حيث بلغ اجمالي الايرادات المحلية والمنح الخارجية ما مقدارة ٤٨٢٧,٦ مليون دينار في حين بلغ اجمالي الانفاق الجاري والراسمالي ما مقدارة ٥٤٨٣,٣ مليون دينار، واذا ما تم استثناء المنح الخارجية فان العجز المالي يرتفع إلى ١٠٢٦,١ مليون دينار وكما هو مبين في الجدول ادناه:

البيان	المبلغ / مليون دينار
الايرادات المحلية	٤٤٥٧,٢
المنح الخارجية	٣٧٠,٤
الاجمالي	٤٨٢٧,٦
اجمالي الانفاق	٥٤٨٣,٣
العجز قبل المنح	١٠٢٦,١
العجز بعد المنح	٦٥٥,٧

اما بالنسبة للدين العام فقد بلغ الرصيد القائم للدين الخارجي (موازنة ومكفول) في نهاية شهر ايلول من عام ٢٠١٥ ما مقدارة ٩٥٢٩,٦ مليون دينار، وهو ما نسبته ٣٥,١٪ من الناتج المحلي الاجمالي المقدر لعام ٢٠١٥. ويعزى الارتفاع في الرصيد القائم للدين الخارجي إلى اصدار الحكومة سندات اليورو بوند في الاسواق العالمية بكفالة الحكومة الامريكية في شهر ٢٠١٥/٦. وكما هو مبين ادناه بالمليون دينار:

موازنة	٨٧٣٢,٦
مؤسسات مستقلة مكفول	٧٩٧,٠
المجموع	٩٥٢٩,٦

(٩٦) جميع الارقام والمعلومات التالية مصدرها نشرة مالية الحكومة العامة لشهر ٢٠١٥/١٠.

وبلغت كلفة خدمة الدين الخارجي (موازنة ومكفول) خلال الفترة من ٢٠١٥/١/١ ولغاية ٢٠١٥/٩/٣٠ مبلغ ٤٠٥,٧ مليون دينار موزعه كالتالي:

الاقساط	٢٦١,٠
الفوائد	١٤٤,٦
المجموع	٤٠٥,٧

اما بالنسبة للدين الداخلي فقد بلغ صافي رصيد الدين الداخلي بعد خصم الودائع الحكومية في البنك المركزي والبنوك المرخصة ما مقدارة ١٢٧٨٣ مليون دينار وهو ما نسبته ٤٧,١٪ من الناتج المحلي الاجمالي المقدر لعام ٢٠١٥، موزع كالتالي بالمليون دينار:

موازنة	١٠٥٨٢,٠
مؤسسات مستقلة (مكفول)	٢٢٠١,٠
المجموع	١٢٧٨٣,٠

ويبين الجدول التالي حركة الدين الداخلي (موازنة ومؤسسات مستقلة) خلال نفس الفترة اعلاه بالمليون دينار:

اصدار	١٨٧٠,٧
اطفاء	٢٤٥٨,١
فوائد	٥٧٢,٢

واذا ما تم استثناء الودائع الحكومية في البنك المركزي والبنوك المرخصة فان اجمالي الدين يرتفع إلى ٢٤٤٩٦,٨ مليون دينار وهو ما نسبته ٩٠,٣٪ من الناتج المحلي الاجمالي المقدر لعام ٢٠١٥.

ويتبع جميع العاملين في المؤسسات والدوائر الرسمية والمؤسسات أو الوحدات الحكومية المستقلة إلى نظام ديوان الخدمة المدنية في التعيين والانتداب والترقية وتحديد الدرجات على السلم الوظيفي والمخصصات المالية، الا ان الموظفين يتقاضون علاوات ومخصصات مالية اخرى تحت العديد من المسميات في كل وزارة مما خلق فجوة كبيرة في المجموع الكلي للمبالغ التي يتقاضاه الموظفين من ذات الدرجة والخبرات، وخلق حالة من الواسطة والمحسوبية والفساد الاداري في حصول الموظفين على تلك الامتيازات المالية.

وفقاً للدستور ولطبيعة النظام السياسي في الدولة الاردنية فإن السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في تسيير كافة شؤون الدولة من مؤسسات وامور عامة لتلبية تطلعات الافراد وتحقيق رغباتهم في توفير الخدمات والبنى التحتية وتحديد الاحتياجات الوطنية بشكل عام.

الا ان الحكومات بشكل عام اتسمت بعدم الوضوح تجاه الرأي العام والمواطنين عن خططها واستراتيجياتها الوطنية وعدم القدرة على تطوير خطط مؤسساتية يسهر على تنفيذها اشخاص ذوي خبرة وكفاءة ودراية، الامر الذي جعل تلك المؤسسات رهناً بالتوجه العام للمرجع الاداري الاول، وعدم القدرة على البناء على خبرات وتجارب من سبقة في المؤسسة.

وتمارس السلطة التنفيذية بواسطة ذراعها المؤسسي " ديوان التشريع والرأي أمر صياغة التشريعات ومتابعة تطوير التشريعات الوطنية ومواءمتها مع افضل الممارسات والتجارب الدولية وتتحديد الاحتياج التشريع، الا ان ذلك الامر لم يكن كما المطلوب حيث استأثر الديوان ببعض مشاريع القوانين وعدم طرحها للنقاش العام والاستماع إلى وجهات نظر المجتمع المحلي أو الاطراف الفاعلين مما ادى إلى عدم تنفيذ وتطبيق تلك القوانيين، فضلاً عن عدم وجود خطة أو خارطة وطنية تجاه التعديلات المنوي ادخالها على القوانين أو القوانين المنوي اقرارها، حتى محاور خطة النزاهة الوطنية التي التزمت الحكومة بتنفيذها شابها عجز في بعض المحاور واطر التنفيذ، حيث اشارت بعض الدراسات إلى أنه تم تتبع ٦٨ التزاماً بالنظر لأثرها المتوقع على التنمية في القطاعات المستهدفة السياسية منها والاقتصادية من بين ١٢٢ التزماً تعهدت الحكومة بتنفيذها، حيث تم تقييم مدى تنفيذ الالتزام من عدمه من خلال (٥) درجات تقييميّة أظهرت أن (١٢,٥٪) من الالتزامات التي تم تتبعها تحقق بشكل كامل، وأن (٢١,٥٪) من الالتزامات تحققت بدرجة متوسطة إلى عالية، فيما بلغت نسبة الالتزامات التي تحققت بدرجة محدودة (٣٨,٤ ٪)، في حين بلغت نسبة الالتزامات التي لم يتم العمل بها للآن (٢٣,٤ ٪)، وبلغت نسبة الالتزامات التي تعذر على فريق البحث بيان مدى الالتزام بها (٤,٦). وفيما يتعلق بتدقيق لغة الالتزام وقابليتها المحددة زمنياً، والتنفيذ والقياس والواقعية، أظهرت النتائج أن (٤٣ ٪) من الالتزامات كانت محددة بشكل واضح ولا يلتبسها أي غموض، وكان (٦٠ ٪) من الالتزامات قابلاً للقياس.[٩٧]

(٩٧) جميع الارقام والمعلومات التالية مصدرها نشرة مالية الحكومة العامة لشهر ٢٠١٥/١٠.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى أي مدى تتوفر الاستقلالية للسلطة التنفيذية بموجب القانون؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

كفل الدستور الأردني الاستقلال مابين السلطات الثلاث في الاردن، واشترط الدستور على رئيس الوزراء والوزير القسم القانوني قبل مباشرة مهامهم بالقيام بالواجبات الموكلة اليهم وخدمة الامة .[٩٨]

وبموجب الدستور يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو اي قانون أو اي شخص أو هيئة اخرى ويتم تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بانظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك.[٩٩]

وكذلك فإن الوزير مسؤول في وزارته عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه ان يعرض على رئيس الوزراء اية مسألة خارجة عن اختصاصه. وكذلك يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه ويحيل الامور الاخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.[١٠٠]

وان الفصل بين السلطات في الأردن تبعا لشكل النظام النيابي الملكي الوراثي هو فصل مرن، الا ان السلطة التنفيذية ممثلة برئاسة الوزراء تمتلك الولاية العامة وطبيعة بناء المؤسسات العامة مرتبط بمجلس الوزراء في اغلب الاحيان فإن هذا النهج المؤسسي يؤثر وأثر نوعاً ما على استقلال المؤسسات الرقابية وذات الطبيعة الخاصة.

حيث تعمد السلطة التنفيذية إلى تنحية بعض المدراء وهيئات ادارة بعض المؤسسات[١٠١]، ويستقل مجلس الوزراء في تعيين مجالس الامناء لأغلب المؤسسات العامة وذات النفع العام وكذلك الجامعات، حيث لا تزال القوانين تأخذ بالنهج الاداري التقليدي في ادارة بعض المؤسسات من خلال وضع مجالس امناء شبه فخرية تشرف على ادارة بعض المؤسسات دون اتباع أو وضع اي معايير وانما تستقل السلطة التنفيذية في اختيارهم، وعلى الرغم من تبعية الاجهزة الامنية لمجلس الوزراء إلا أنه لا يتم الافصاح أو الاشارة إلى أي تنسيب أمني حيال أي قضية أو موضوع معين.

(٩٨) المادة ٤٣ من الدستور الأردني.
(٩٩) المادة ٤٥ من الدستور الأردني.
(١٠٠) المادة ٤٧ من الدستور الأردني.
(١٠١) مثال ذلك ما وصل مع رئيس ديوان المحاسبة حيث عمد رئيس الوزراء إلى عزله من منصبه.

ووفقا للدستور والقانون فالاصل ان السلطة التنفيذية مستقلة في ممارسة مهامها وصلاحياتها، وهي صاحبة الولاية العامة على تسيير كافة شؤون البلاد والمؤسسات[١٠٢]. ويتصرف كل وزير بشؤون وزارته بإستقلال تام الا ما يخرج عن اختصاصه فعليه احالته إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب.[١٠٣]

الممارسة: إلى أي مدى تتوفر الاستقلالية للسلطة التنفيذية بالاستقلالية؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

ان الجهة الوحيدة صاحبة الصلاحية في مراقبة اعمال السلطة التنفيذية وفقا لاحكام الدستور هي السلطة التشريعية ويتم ذلك وفقاً للاطر الدستورية والقانونية الناظمة لعمل تلك السلطات.[١٠٤]

ويمارس مجلس الامة بشقيه الاعيان والنواب هذه الصلاحيات وفقا لاحكام النظام الداخلي الناظم لعمل تلك المجالس من خلال الاسئلة والاستجوابات وطرح الثقة وغيرها من ادوات الرقابة البرلمانية.

واجاز الدستور ان يكون وزيرا احد اعضاء مجلس النواب والاعيان واجاز كذلك الدستور له حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، اما الوزراء الذين ليسوا من اعضاء احد المجلسين فلهم ان يتكلموا فيهما دون ان يكون لهم حق التصويت.[١٠٥] ربما يشكل هذا النص الدستوري احد اشكاليات عدم الاستقلال الامر الذي يتطلب تعديلة لضمان الاستقلال بين عمل السلطات. وعلى الرغم من كافة الجهود من قبل السلطة التشريعية في بسط الرقابة على الاعمال الحكومية الا ان طبيعة تشكيل السلطة التشريعية والعمل الفردي داخل البرلمان يحول دون فعالية ادوات الرقابة، حيث لا تزال الاحزاب السياسية غير قادرة على تشكيل اغلبية برلمانية، وعلى الرغم من عمل الكتل والائتلافات البرلمانية الا انها متغيره في كل دورة برلمانية ولم تكن ناتجة عن عمل برامجي.

(١٠٢) حيث نصت المادة ٤٥ من الدستور على» ١. يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو اي قانون أو اي شخص أو هيئة اخرى. ٢. تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بانظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك».

(١٠٣) حيث نصت المادة ٤٧ من الدستور الاردني على» الوزير مسؤول عن ادارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه ان يعرض على رئيس الوزراء اية مسألة خارجة عن اختصاصه. ٢. يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه ويحيل الامور الاخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنه.

(١٠٤) حيث نصت المادة ٥١ من الدستور على « رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته.

(١٠٥) حيث نصت المادة ٥٢ من الدستور على « رئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضواً في احد مجلسي الاعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، اما الوزراء الذين ليسوا من اعضاء احد المجلسين فلهم ان يتكلموا فيهما دون ان يكون لهم حق التصويت وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الاعضاء في مخاطبة المجلسين والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في اي من المجلسين.

اما بالنسبة للجانب الاقتصادي، وعلى الرغم من كافة الجهود المبذولة لتطوير الاقتصاد الأردني والبحث عن خيارات من شأنها الخروج من المأزق الموجودة، الا ان التقييم العام لتلك البرامج لا يزال متوضعاً نحو تحقيق الاهداف المنشودة حيث تم تبني برنامج التصحيح الاقتصادي الاول ١٩٩٠-٢٠٠٥ بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، حتى بدأت الازمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨ وتاثيرها المدمر على اقتصادات كثير من الدول في العالم، إلى ان اشتعلت الثورات المناهضة لحكومات عدد من الدول العربية المحيطة أو ما يعرف « بالربيع العربي» وتاثيره على الاقتصاد الأردني من حيث ارتفاع كلف الطاقة وانقطاع الغاز المصري بعد عام ٢٠١١ الذي يعتمد علية الأردن في توليد الكهرباء مما ساهم في ارتفاع فاتورة الطاقة بسبب الاعتماد على زيت الوقود الثقيل المرتفع الاسعار وغير الصديق للبيئة.

وكذلك انخفاض أو انقطاع التبادل التجاري مع الدول المحيطة نتيجة الاضطرابات السياسية في هذه الدول مما ساهم في ارتفاع العجز في الميزان التجاري نتيجة انخفاض حركة الصادرات الاردنية، مما أدى إلى زيادة في الديون وزيادة في كلف خدمة الدين الخارجي بشكل متراكم، واصبحت ازمة المديوينة والعجز احد اهم التحديات التي تواجه الحكومات الاردنية. وعدم القدرة على التوازن بين متطلبات النهج الاقتصادي الحر الناتج عن برامج الهيكلة المطبقة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ومطالب المواطنين بعدم رفع الاسعار والضرائب والرسوم وعدم رفع الدعم الرسمي عن السلع الاساسية.

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى اي مدى يتم تفعيل أنظمة وقوانين لضمان الشفافية في الأنشطة المتعلقة بالسلطة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

تبنيت الحكومة على مدار السنوات الماضية العديد من المبادرات والسياسات التي من شأنها ان تضع المواطن بموجبات اصدار أي قرار رسمي والافصاح المستمر عن المعلومات، واشراك وسائل الاعلام بخلاصة ومضمون تلك القرارات، من حيث تبني خطة وميثاق النزاهة الوطني، والخطة الوطنية لحقوق الانسان، وتعديل بعض القوانين التي تتعلق بتعزيز العمل الاعلامي، إلا أنه لا يوجد سياسية ثابته وواضحة بشأن توفير واتاحة المعلومات لجمهور المواطنين وخاصة في بعض القضايا التي تثير الرأي العام، ويقوم مجلس الوزراء بنشر خلاصة قراراته على الموقع الرسمي لمجلس الوزراء[١٠٦]، اما موجبات واليات اتخاذ القرار والاعمال الاجرائية وغير ذلك من امور لا يتم نشرها مثال ذلك التعيينات على الوظائف القيادية العلياء في الدولة الاردنية.

اما بالنسبة للشفافية فإن القانون لم يتضمن أي نصوص تلزم الوزارات ومجلس الوزراء ان يفصح عن جميع القرارات التي يتخذها أو ان يسمح لعموم الناس حضور جلسات مجلس الوزراء أو حتى موجبات اتخاذ مجلس الوزراء لتلك القرارات الامر الذي انعكس على تلك القرارات والشفافية المتعلقة بها.

(١٠٦) رابط الموقع الالكتروني لرئاسة الوزراء: http://www.pm.gov.jo.

ولا بد من الاشارة إلى ان الدستور الأردني لم يتضمن نصا صريحا على الحق في الحصول على المعلومة وضمان اتاحتها بشكل مؤسسي ومستمر، إلا أنه تم اقرار قانون لضمان حق الحصول على المعلومات رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٧م الذي صدر بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٧م اذ تضمن القانون تشكيل (مجلس المعلومات) ليتولى ضمان تزويد المعلومات إلى طالبيها والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول عليها وتسويتها.[١٠٧]

الا ان هذا القانون شابه العديد من اوجه القصور والنقص مما حال دون التنفيذ الفعلي له فضلاً عن عدم تصنيف المعلومات[١٠٨] لدى بعض المؤسسات الرسمية والاستثناءات الواسعة التي تبقي الصلاحية التقديرية امام تلك المؤسات في تقدير الطلب المقدم للحصول على المعلومة،حيث تشير دراسة اجريت على عينة شملت (٥٠٢) صحفي وصحفية وقادة رأي أجاب (٣٣٪) منهم، أنهم لم يتقدموا بطلب للحصول على المعلومات لدى أي جهة رسمية . وكشف استطلاع شمل (١٣٠) صحفياً أن ٤٩٪ من الصحفيين لم يستخدموا «قانون حق الحصول على المعلومة « أثناء عملهم لاعتقادهم بوجود وسائل أخرى أكثر فاعلية في الوصول إلى المعلومات.[١٠٩]

وعليه لا يزال هاجس سرية المعلومات مخيماً على الأجواء، وهذا الهاجس بات يربك جميع الاطراف منهم الإداري وطالب المعلومات في آن. وفشل باحثون في الوصول على أبسط المعلومات بالرغم من أنها متاحة في الصحف والمجلات العامة. بالرغم من الزام المادة ١٤ من القانون[١١٠] المؤسسات الحكومية بفهرسة وثائقها بحسب الأعراف المهنية وتصنيف ما يتوجب اعتباره منها سرياً ومحمياً حسب التشريعات النافذة. الا ان التعارض بين هذا القانون وقانون حماية أسرار ووثائق الدولة ادى إلى فشل في التطبيق. وعليه فإن ما اتبعته معظم المؤسسات الحكومية في تصنيفها للمعلومات، كان بالاستناد والرجوع إلى قانون «حماية أسرار الدولة « الذي يحجب المعلومات تحت مظلة «أسرار الدولة»، ولم يكن هناك معايير مشتركة وموحّدة بين المؤسسات في تصنيف وثائقها، فكل مؤسسة تصنف الوثائق حسب نظامها الداخلي أو ما تراه مهماً ومناسباً.[١١١]

(١٠٧) قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، الموقع الألكتروني لمرصد الإعلام الإلكتروني: http://www.jmm.jo/

(١٠٨)دراسة نفذها مركز القدس للدراسات السياسية في الاردن الرابط: http://alqudscenter.org/.

(١٠٩) دراسة اعدها مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية على الرابط http://www.jcss.org/.

(١١٠) حيث تنص المادة ١٤ على» كل دائرة ان تقوم بفهرسة وتنظيم المعلومات والوثائق التي تتوافر لديها حسب الاصول المهنية والفنية» وتلزم المادة المذكورة المؤسسات الحكومية بفهرسة وثائقها وتصنيفها حسب الأصول»

(١١١) للاستزادة يرجى الاطلاع على دراسة: تيسير مشارقة، صبا عماره، بعنوان» طريق وعر وشائك للحصول على المعلومات عوائق تشريعية تجعل الحصول على المعلومة أمراً صعب المنال منشورة على الرابط « http://www.jmm.jo/.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية المتعلقة بالسلطة التنفيذية؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

في الغالب الاعم تصدر المؤسسات والوزارات المعينة تقارير عمل سنوية تلخص وتجمل فيها انجازات تلك المؤسسات وهي عبارة عن تقارير سردية يغلب عليها الطابع الايجابي أو التركيز على النشاطات العامة وغيرها من انجازات، ولا تتضمن الاشارة إلى التخطيط الاستراتيجي اوالتحليل العلمي الموزون القائم على التقييم المؤسسي والمنهجي لإنسجام الممارسات مع الخطط والتشريعات والسياسات. ولا يتم نشر هذه التقارير من خلال مؤتمرات صحفية أو على اوسع نطاق ولم ترق تلك التقارير للتعامل معها كأحد الادوات الرقابية على تلك الوزارت والمؤسسات اذ لا تعدو ان تكون تقارير بروتوكوليه تقليدية في الغالب.

وعليه فإن الاطلاع على تلك التقارير بما يضمن التدفق الشفاف للمعلومات لم يصل إلى المستوى المأمول وفقا لافضل التجارب الدولية، الا ان هناك محاولات لمثل ذلك حيث تبنت الحكومة " مبادرة شراكة الحكومات الشفافة" منذ ٢٠١١ عن طريق وزارة التخطيط والتعاون الدولي.[١١٢]

وتعد هذه المبادرة متعددة الأطراف، وتهدف إلى تأمين الالتزام الجدي من قبل الحكومات المشاركة للترويج للشفافية، وتمكين المواطنين، ومكافحة الفساد، وتسخير التكنولوجيا لتعزيز الحاكمية، من خلال تقديم خطة عمل تتضمن التزامات طوعية.

اما بالنسبة للتعين في الوظائف فإن نظام الأحوال المدنية هو المطبق للتعين في كافة الوزارات وبعض المؤسسات العامة وفقا لسلم وجدول تشكيلات سنوي، اما التعيين في المناصب العلياء والاشرافية فقد صدر في عام ٢٠١٢ نظام التعيين على الوظائف القيادية وتعديلاته رقم ٣ لعام ٢٠١٣، والذي يوضح الاسس والمعايير التي على اساسها يتم شغر المناصب القيادية والعليا في الدولة الاردنية حيث بموجب النظام تم تشكيل لجنة وزارية تسمى (اللجنة الوزارية للإختيار والتعيين على الوظائف القيادية) برئاسة نائب رئيس الوزراء وعضوية كل من وزير العدل ووزير تطوير القطاع العام ووزيرين يسميهما رئيس الوزراء والمرجع المختص.[١١٣]

(١١٢) وزارة التخطيط و التعاون الدولي، الموقع الإلكتروني: http://www.mop.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=25

(١١٣) حيث نصت المادة ٥ من النظام على»-تشكل لجنة تسمى (اللجنة الوزارية للإختيار والتعيين على الوظائف القيادية) برئاسة نائب رئيس الوزراء وعضوية كل من وزير العدل ووزير تطوير القطاع العام ووزيرين يسميهما رئيس الوزراء والمرجع المختص. ب-يسمي رئيس الوزراء احد نوابه رئيسا للجنة في حال وجود اكثر من نائب لرئيس الوزراء وفي حال عدم وجود نائب لرئيس الوزراء تكون اللجنة برئاسة وزير العدل. ج-تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها وبحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بخصوص اجراءات التقييم باكثرية اربعة اعضاء. د-يسمي رئيس الوزراء من بين موظفي الفئة الأولى في رئاسة الوزراء أمينا لسر اللجنة يوقع على إقرار بالتزامه بالسرية التامة في عمل اللجنة ومداولاتها وتحمل المسؤولية في حال الاخلال بذلك. هـ-اذا كان المرجع المختص رئيس الوزراء فله أن ينيب عنه في أعمال اللجنة أي وزير من غير أعضائها، اما اذا كان المرجع المختص رئيس اللجنة أو احد اعضائها فيحسب له تقييم واحد لغايات قرارات اللجنة.

وتقوم اللجنة باتمام الاجراءات والمقابلات وفق الاسس والمعايير التالية بموجب المادة ٨ من النظام والتي حددت المعايير والاوزان لكل معيار على النحو التالي:

رقم	المعيار	بعض المؤشرات المرتبطة بمعيار التقييم	الوزن النسبي للمعيار
١-	المعرفة الفنية المتخصصة	- الخبرة في مجال العمل التخصصي المطلوب. - انسجام التخصص والدرجة العلمية للمتقدم مع طبيعة الوظيفة	٪٥٠
٢-	القدرات الإدارية والقيادية	- الخبرة في موقع قيادي أو إشرافي. - الخبرة في مجالات التخطيط الاستراتيجي وإدارة البرامج والمشاريع. - القدرة على تحديد أولويات العمل. - القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة في الأوقات المناسبة.	٪٢٠
٣-	المهارات	- مهارات الاتصال والتفاوض وإدارة الاجتماعات. - مهارات التفكير المنطقي والتحليلي. - إتقان اللغات والتكنولوجيا.	٪٢٠
٤-	الانطباع العام	- الانطباع الذي تكون عن المرشح.	٪١٠
المجموع ٪١٠٠			

الا ان هذا النظام المشار اليه لا يتفق مع معايير النزاهة والشفافية وترك الباب مفتوحاً على مصراعية لتقدير وصلاحيات اللجنة حيث بموجب المادة ١٠ من النظام[١١٤] اجازت للجنة في حالات محددة وخاصة تقتضيها الضرورة ولوظائف ذات طبيعة خاصه التعيين بقرار منه بناء على تنسيب مباشر من المرجع المختص، دون ان يتم تحديد هذه الحالات على وجه الخصوص أو التعيين مما اثار ويثير ضجة كبيرة في اوساط المتقدمين لشغل الوظائف القيادية فضلاً عن عدم اتباع معايير الكفاءة والنزاهة والمؤهلات التي كفلها الدستور الأردني بموجب المادة ٢٢ منه.[١١٥]

(١١٤) حيث نصت على « مجلس في حالات محددة وخاصة تقتضيها الضرورة ولوظائف ذات طبيعة خاصه التعيين بقرار منه بناء على تنسيب مباشر من المرجع المختص.

(١١٥) حيث نصت المادة ٢٢ من الدستور الاردني على « للاردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الانظمة. ٢-التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والادارات الملحقة بها والبلديات يكون على اساس الكفايات والمؤهلات.

وترك النظام ايضا الصلاحية مطلقة لمجلس الوزراء في تطبيق هذا النظام على الشركات المملوكة بالكامل للحكومة [١١٦] بالرغم من اعتبار اموالها اموال عامة، فضلا عن استثناء فئة السفراء من التعيين وفقا لاحكام هذا النظام.[١١٧]

وتجدر الاشارة إلى أن النظام خلا من أي نص يشير إلى الشفافية في كافة إجراءات ومراحل التعيين امام اللجنة أو نشر خلاصات عمل اللجنة على الملاء أو حتى اراء المقابلات على الملاء وغير ذلك من معايير تتعلق بالشفافية والنزاهة.

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى توافر الأنظمة القانونية التي تضمن خضوع أعضاء السلطة التنفيذية للمساءلة على تصرفاتهم؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

تسمح الاطر القانونية بخضوع السلطة التنفيذية إلى المساءلة عن أي تجاوز يمس أو يلحق بالافراد وذلك من خلال الطعن بتلك القرارات امام المحاكم الادارية، حيث بموجب التعديلات الدستورية في عام ٢٠١١ تم النص صراحة على ضرورة ان يكون القضاء الاداري على درجتين.[١١٨]

ومن اشكال الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية هو النص على محاكمة الوزراء على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم امام المحاكم النظامية المختصة،[١١٩] كما نص الدستور على عدم جواز ان يشتري الوزير أو يستأجر شيئاً من املاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له اثناء وزارته ان يكون عضواً في مجلس ادارة شركة ما، أو ان يشترك في اي عمل تجاري أو مالي أو ان يتقاضى راتباً من أية شركة.[١٢٠]

كما ان من ضمن اهم وسائل الرقابة والمساءلة للسلطة التنفيذية هو ما يمارسة مجلس النواب من وسائل رقابة والتي اشار لها الدستور والنظام الداخلي للمجلس: السؤال، والاستجواب، والاقتراح برغبة، وطرح الثقة.

حيث نص الدستور إلى ان طرح الثقة بالوزارة أو باحد الوزراء يكون امام مجلس النواب، واذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها ان تستقيل. واذا كان قرار عدم الثقة خاصاً باحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه.[١٢١]

(١١٦) حيث نصت الفقرة ج من المادة ١٠ على « مجلس الوزراء أن يقرر تطبيق إجراءات الاختيار والتعيين المنصوص عليها في هذا النظام على أي من الشركات المملوكة بالكامل للحكومة لغايات التعيين على وظيفة مدير عام على أن يصدر قرار التعيين عن الجهة المختصة بذلك.
(١١٧) حيث نصت الفقرة أ من المادة ١٠ من النظام على « يستثنى المحافظون السفراء من احكام هذا النظام»
(١١٨) المادة ١٠٠ من الدستور الأردني.
(١١٩) المادة ٥٥ من الدستور الأردني.
(١٢٠) المادة ٤٤ من الدستور.
(١٢١) المادة ٥٤ من الدستور الأردني.

كما تم في عام ٢٠١١ وبموجب التعديلات الدستورية استحداث المحكمة الدستورية والتي تختص بالفصل في النزاعات الدستورية والفصل في الطعون الدستورية والاستفسارات حول تفسير النصوص الدستورية، حيث تم افراد الفصل الخامس من الدستور للحديث عن اختصاص المحكمة الدستورية وتشكيلها واجراءات الطعن امامها، وتختص بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة وتصدر احكامها باسم الملك، وتكون احكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللكافة، كما تكون احكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخا اخر لنفاذه، وتنشر احكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها.[١٢٢]

وللمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور اذا طلب اليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه احد مجلسي الامة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية.

كما تضمن الدستور نصاً صراحة على انه عند استقالة رئيس الوزراء أو اقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين حكماً، حيث يرسخ هذا الحكم المسؤولية المشتركة والتضامنية بفريق الوزارة حيث انهم مسؤولين مجتمعين عن تنفيذ خطة الحكومة التي تم منحهم الثقة على اساسها.[١٢٣]

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة توجد رقابة فعالة على الأنشطة التنفيذية؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

إن المساءلة تدخل ضمن مبادرة شراكة الحكومات الشفافة، حيث تضمن ذلك من خلال قوانين وقواعد وآليات تدعو ممثلي الحكومات والعاملين في القطاع العام بتحمل مسؤولياتهم وتبرير اعمالهم والتجاوب مع النقد أو المتطلبات المتوقعة منهم ويتحملوا مسؤولياتهم على تقصيرهم في العمل ضمن الالتزامات.[١٢٤]

تقوم المؤسسات الرقابية مثل ديوان المحاسبة وهيئة مكافحة الفساد وفقاً للأطر التشريعة الخاصة بها في استقبال شكاوى المواطنين والتحقيق والتحقق منها والاحالة إلى القضاء في حال ثبوت مخالفات ادارية أو مالية في هذا الشأن حيث تعامل هيئة مكافحة الفساد خلال السنوات الماضية مع العديد من القضايا حيث بلغ عام ٢٠١٣ ١٨٠٨ قضية، وعام ٢٠١٤ بلغ ١١٥٥ قضية، فيما بلغ عدد القضايا التي سجلت لدى دائرة المعلومات والتحقيق ١٥١ قضية مختلفة في القطاعين العام والخاص هي قضايا إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة والمساس بالمال العام واستثمار الوظيفة والتزوير والواسطة والمحسوبية والاحتيال والاختلاس والسرقة ومصدقة كاذبة ورشوة وغش وغسيل أموال.[١٢٥]

هذا بالاضافة إلى ان القضاء في الأردن يمارس ادوار ذات فعالية عالية في ملاحقة وتجريم اي اعمال أو جرائم تشكل اخلالاً بالادارة العامة بشكل عام، اذ تم خلال الاعوام السابقة ملاحقة العديد من القضيا ذات الرأي العام وغيرها واحالة العديد من المسؤولين الامنيين ووغيرهم إلى القضاء بتهم الفساد الاداري والمالي.

(١٢٢) المادة ٥٩ من الدستور الأردني.
(١٢٣) المادة ٥٠ من الدستور الأردني.
(١٢٤) الأردن تقرير الإنجاز (٢٠١٢-٢٠١٣)، مركز الحياة للتنمية المجتمع المحلي، د.عامر بني عامر، مي عليمات، بند ١٧ تنفيذ التزامات خطة العمل، صفحة ١٧.
(١٢٥) للاستزادة يرجى الاطلاع على تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٤ وعام ٢٠١٣، وكذلك وقاع المؤتمر الصحفي لرئيس الهية المنشور على الرابط» http://www.deeretnanews.com/.

حيث بلغ عدد القضايا التي صدر بها احكام قضائية من المحاكم المختصة لعام ٢٠١٤ ما مجموعة ١٩ قضية، القضايا التي كانت قد النظر لدى المحاكم عام ٢٠١٤ بلغت (٣٧) قضية، وعدد القضايا التي ما زالت قيد النظر لدى المحاكم من الأعوام السابقة وحتى عام ٢٠١٤ ما مجموعة (١٠٧) قضايا من ضمنها (٤٩) قضية من القضايا التي احيلت عام ٢٠١٣.

اما بالنسبة لإسترداد الاموال فقد ساهمت هيئة مكافحة الفساد مع الجهات ذات العلاقة خلال عام ٢٠١٤ باسترداد مبالغ وأراض لصالح خزينة الدولة، أو لصالح جهات أخرى في الحالات التالية:[١٢٦]

- استرداد مبلغ ثلاثة آلاف و٦٩٨ دينارا و٩٩٥ فلسا من أحد الأشخاص الذي قام باستخراج وثيقة حجة حصر إرث من المحكمة الشرعية بالزرقاء عام ٢٠٠٦ بصورة غير صحيحة.
- استرداد مبلغ مائة واحد ألف دينار و١٨١ ديناراً وماية و٢٠ فلسا من أمين الصندوق في إحدى الشركات المساهمة العامة الذي قام باختلاس هذا المبلغ.
- استرداد مبلغ ١٥ الفا و٢٠١ دينارا و٢٨٥ فلسا من احد الاشخاص، وهي قيمة المبالغ المترتبة لدائرة ضريبة الدخل.
- استرداد مبلغ الف و٤٦٣ دينارا من احد اعضاء الاتحاد العام لنقابات العمال، حيث كان حصل على هذا المبلغ بمستندات دون ان يكون لها معززات.
- استرداد مبلغ مليون و٧٦٠ الف دينار من احدى المنشآت في العقبة؛ نتيجة الغاء تخصيص قطع الاراضي التي تم منحها ضمن اراضي المستودعات في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

(١٢٦) وساهمت كذلك الهيئة في استرداد الاموال التالية: استرداد مبلغ ثمانية ملايين و١٣ الف دينار من الرئيس التنفيذي لإحدى الشركات المساهمة العامة حصل عليها من الشركة الذي كان يملك شركات عديدة قام بمنحها مبالغ مالية من رأسمال الشركة وعلى ضوء التحقيقات التي قامت بها الهيئة تم إجراء المصالحات. استرداد مبلغ ١٤٩ الف دينار ومائتين وستة وثلاثين دينارا من احدى شركات المقاولات كقيمة مبدئية مقابل تنفيذ مشروع (مدرسة اسماء بنت يزيد للبنات/محافظة جرش) حيث كان العطاء مخالفا للمواصفات الفنية والهندسية. استرداد مبلغ ٣٦ الفا و٦٢٢ دينارا من أحد الموظفين في أمانة عمان، حيث كانت أمانة عمان قد قامت بدفع المبلغ المذكور اعلاه لقاء تدريس ابنه دون وجه حق. و استرداد مبلغ مائتين وستة عشر الفا و٨٤٤ دينارا ومائتين وثمانية وتسعين فلسا من احدى الشركات الخاصة لصالح سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، وذلك بدل قيمة اعلانات. واسترداد قطع أراض بيعت إحدى شركات التعلي، ومساحتها ٥٠ دونما بسعر ٣٠٠ الف دينار في عام ٢٠٠٤، حيث تم إلغاء الاتفاقية التي تم تنظيمها بين مفوضية العقبة والشركة المذكورة اعلاه؛ نتيجة عدم التزام الشركة بالمشروع.

استرداد مبلغ ٦٠٠ الف دينار لصالح وزارة الاشغال من المقاول المعتمد في احدى العطاءات، حيث بلغت قيمة العطاء عند الاحالة ٦,١٣٧,٢٩١ دينار، وقد قامت وزارة الاشغال بالموافقة للمقاول على الاسعار الجديدة التي طلبها ودون تشكيل لجنة فنية، وقد ادى ذلك إلى أن كلفة العطاء بلغت ٩,٧٣٨,١٣٧ دينار، وقد تم تحصيل المبلغ المذكور اعلاه، وهو ٦٠٠ الف دينار من كلفة العطاء الحقيقية. استرداد ثلاث قطع اراضي (ارض المشاتل) في منطقة الاقتصادية التي تبلغ مساحتها ١٥ دونما، والتي تم تبيعها بسعر ٢٥ الف دينار للدونم الواحد، وبسعر اجمالي ٣٧٥ الف دينار، ونتيجة التحقيق تبين وجود مخالفات صريحة في البيع؛ مما استوجب احالتها إلى المدعي العام، وقد تم مخاطبة رئاسة الوزراء التي قامت بدورها برفض الموافقة على البيع؛ لأن الارض تبلغ قيمتها أعلى من السعر المبيع، اضافة إلى وجود مخالفات في البيع وقد بلغ المبلغ الاجمالي لبيع قطع الاراضي المذكورة اعلاه ٥٢٥ الف دينار. استرداد مبلغ خمسة ملايين و٢٠٠ الف دينار لصالح مستثمر روسي كان استثمر في احدى المولات التجارية مع شركاء اردنيين، وامتلك ما نسبته ٥٠٪ في الشركة الاردنية التي تمتلك المول، وفي عام ٢٠١٣ قرر الشركاء بيع موجودات الشركة بمبلغ عشرة ملايين دينار، إلا أن المشتكى عليه (المدير العام) امتنع عن إعادة المبلغ للمشتكي ونظراً للجهود التي قامت بها الهيئة لتسوية الخلاف بين الطرفين، فقد تم إعادة المبلغ للمستثمر الروسي.استرداد أرض من أراضي الخزينة في الزرقاء (حوض البتراوي) التي تم تسجيلها باسم أحد الأشخاص بموجب معاملة تفويض غير صحيحة، وقد تم تصويب الخطأ وإعادة تسجيلها باسم الخزينة. استرداد مبلغ ١٠٨ الفا دينار لصالح الخزينة؛ نتيجة قيام مجموعة من الشركات مملوكة لشخص واحد من التهرب من دفع ضريبة المبيعات.-استرداد مبلغ سبعة الاف و٩١٥ دينارا و٤٢ فلسا، وهي قيمة الرواتب التي تقاضاها موظف يعمل لدى وزارة التربية والتعليم وذلك بدل حصوله على إجازات مرضية خلافا للأصول ومثول شقيقه، بدلاً عنه أمام اللجان الطبية. استرداد مبلغ مليون دولار أي ما يعادل سبعمائة وتسعة آلاف دينار من شركة اعمار فلسطين، وحيث سلم المبلغ للمساهمين وأصحاب الحقوق.

وبلغ مجموع المبالغ التي ساهمت الهيئة في استردادها ما مجموعة ١٦ مليوناً و٩٣٦ الفا و٥٧٠ دينارا.[١٢٧]

ومن ضمن الخطوات ايضاً المبذولة في هذا الاتجاه تبني منظومة النزاهة الوطنية والتي تتضمن ميثاق نزاهة وطني والخطة التنفيذية له والتي تهدف إلى ضان ادارة المال العام وموارد الدولة ضمن ضوابط موضوعية، وتعزيز اجراءات الشفافية والمساءلة في القطاع العام، تمكين أجهزة الرقابة وتعزيز قدراتها المؤسسية لردع الفساد، وتعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة داخل القطاع العام والخاص.[١٢٨]

وكذلك تم تعديل نظام الخدمة المدنية الخاص بتوظيف العاملين في القطاع العام وتبني مدونة سلوك وظيفي تتضمن مجموعة من المبادئ والمعايير الواجب التقيد بها من قبل الموظفين في القطاع العام.

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى اي مدى تتوفر آليات لضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

اما بالنسبة لتضارب المصالح لأعضاء السلطة التنفيذية فقد حدد الدستور الأردني انه لا يجوز لأي وزير أن يشترك في نشاط مالي أو تجاري خاص بالحكومة أو ان يحصل على عطاءات أو عقود استئجار،[١٢٩] فضلاً عن انه تم إقرار قانون الكسب غير المشروع في عام ٢٠١٤ والذي يشكل اطاراً قانونياً لاشهار الذمة المالية لعدد كبير من الاشخاص الذين يتولون المناصب العامة في الدولة؛[١٣٠] وتم بموجب القانون انشاء دائرة اشهار الذمة المالية في وزارة العدل من عدد من القضاة، الا ان هذا القانون لا يزال يحتاج إلى العديد من الاصلاحات في مجال مراقبة الذمم المالية للأشخاص الذين تنطبق عليهم احكام القانون بالاضافة إلى عدم إحتواء القانون على أي نص يجيز لاي جهة الاطلاع على اجراءات المديرية واليات واطر عملها ولا تزال أوجة النقد توجه لهذا القانون.[١٣١]

(١٢٧) للاستزادة حول عمل الهيئة ونشاطاتها يرجى الاطلاع على التقارير السنوية للهيئة، وملخص وقائع المؤتمر الصحفي لرئيس الهيئة الرباط: http://www.deeretnanews.com/.

(١٢٨) للاطلاع على الميثاق والخطة التنفيذية يرجى زيارة الرابط « http://www.csb.gov.jo/.

(١٢٩) حيث نصت المادة ٤٤ من الدستور على» لا يجوز للوزير ان يشتري أو يستأجر شيئاً من املاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له اثناء وزارته ان يكون عضواً في مجلس ادارة شركة ما، أو ان يشترك في اي عمل تجاري أو مالي أو ان يتقاضى راتباً من أية شركة.

(١٣٠) حيث اشارت المادة الثالثه من القانون على» يطبق أحكام هذا القانون من تاريخ نفاذ أحكام قانون إشهار الذمة المالية رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٦، وعلى كل من شغل أو يشغل أيا من الوظائف التالية: أ-رئيس الوزراء والوزراء. ب-رئيس و أعضاء مجلس الأعيان. ج-رئيس وأعضاء مجلس النواب.
د-رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية. ه-القضاة. و-محافظ البنك المركزي ونوابه. ز-رئيس الديوان الملكي والأمين العام ووزير البلاط ومستشاري جلالة الملك والمستشارين في الديوان الملكي. ح-رؤساء الهيئات المستقلة والسلطات وأعضاء مجالسها. ط-رؤساء مجالس المفوضين وأعضائها. ي-رؤساء المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة المدنية والعسكرية والأمنية ومديريها وأعضاء مجالس إدارتها إن وجدت. ك-رؤساء الجامعات الرسمية. ل-السفراء وموظفي الفئة العليا ومن يماثلهم في الرتبة و/ أو الراتب في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة. م-أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان ورؤساء المجالس البلدية وأعضائها من بلديات الفئة الأولى والثانية وفق قانون البلديات. ن-رؤساء لجان العطاءات المركزية العامة والعطاءات الخاصة المدنية والعسكرية والأمنية ولجان العطاءات والمشتريات في الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات وأعضاء أي منها. س-ممثلي الحكومة والضمان الاجتماعي في مجالس الإدارات وهيئات المديرين في الشركات التي تساهم فيها الحكومة والضمان الاجتماعي. ع-رؤساء وأعضاء مجالس إدارات وهيئات المديرين أو أي مدير عام في الشركات والمؤسسات المملوكة بالكامل للحكومة أو الضمان الاجتماعي أو المؤسسات الرسمية العامة أو المؤسسات العامة. ف-نقباء النقابات المهنية والعمالية ورؤساء وأعضاء مجالس الاتحادات الرياضية والعمالية والخيرية والتعاونية ورؤساء الأحزاب وامناؤها العامون.

(١٣١) لطفا انظر الرابط: http://factjo.com/ ، والى ورقة اشهار الذمة الخاصة برشيد على http://www.rasheedti.org/Default.aspx?LNG=1&P=H .

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة أعضاء السلطة التنفيذية؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

وكأحد ادوات الرقابة والنزاهة والمساءلة للموظفين العموميين تم التأكيد على انشاء وحدات الرقابة الإدارية في كل وزارة بموجب كتاب من رئيس الوزراء موجه إلى كل مديرية أو وزارة أو مؤسسة لتمارس اعمال الرقابة على كافة القرارات الإدارية والاجراءات وتنظيم تقارير ترفع بشكل دوري إلى صانع القرار، وتم وضع أسس ومعايير لاختيار وتعيين مديري وموظفي وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات والدوائر الحكومية من قبل ديوان الخدمة المدنية.[١٣٢]

في مجال التنمية الإدارية لا تزال المؤسسات العامة تعاني من بيروقراطية وتضخم في الجاهز الاداري بشكل كبير جدا حيث يخصص اكثر من ٥٠٪ من المبالغ المرصودة لتلك لمؤسسات إلى النفقات الجارية، مما يعيق اي توجه أو مشروع وطني لتحسين وتجويد الخدمات وللتغلب إلى هذه الاشكالية تم الشروع بإجراءات اقرارا قانون اللامركزية والذي من المأمول ان تقود للحد من البيروقراطية وتعزيز حالة الشفافية وابراز مكانة المسؤولية الفردية، بما يتيح المجال لإظهار عنصر الكفاءة والتمييز وابراز عوامل الابداع والابتكار لدى الموظفين. ويؤدي إلى اشراك المواطن في صنع القرار وتحديد الاولويات التنموية.

ولا يزال موضوع التعيين في مناصب القيادة العليا، يثير العديد من الاشكاليات على صعيد الممارسات، اذ في بعض الوظائف التي تم الاعلان عنها لم يتم الاجابة أو الكشف عن المعايير التي تم اتباعها من قبل اللجنة المشكلة بموجب النظام، بالإضافة إلى استثناء عدد من الوظائف من الخضوع لاحكام النظام، مما ادى الى لجوء العديد من الاشخاص.[١٣٣]

اما بالنسبة لوضع الأردن على مؤشرات مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية فقد احتل الأردن المركز ٥٥ في مؤشر الفساد وذلك في التقرير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٤. وقد شمل المؤشر هذا العام ١٧٥ دولة من بينها ١٧ دولة عربية.

وقد أظهرت النتائج تقدم الأردن أربع درجات هذا العام محرزاً (٤٩) درجة مقارنة مع (٤٥) درجة حصل عليها في العام ٢٠١٣، وانعكس ذلك على ترتيب الأردن دولياً بحيث تقدم (١١) مرتبة ليحل في المرتبة (٥٥)، مقارنة مع المرتبة (٦٦) التي حصل عليها في العام الماضي.[١٣٤]

(١٣٢)للاطلاع حول الاجراءات المتخذة حيال ذلك يرجى زيارة الرابط: https://www.assawsana.com. بالاضافة الموقع الالكتروني الخاص بوزارة تطوير القطاع العام mopsd.gov.jo/ar/SitePages/ContactUs.aspx.

(١٣٣)انظر الرابط http://ar.ammannet.net/. وكذلك الرابط: http://sawaleif.com/. وكذلك الرابط http://www.rumonline.net/.

(١٣٤)انظر تقرير اللجنة الدولية للشفافية، ووقائع اطلاق تقرير اللجنة لعام 2014 الرابط https://www.google.jo/.

الدور:

إدارة القطاع العام: إلى اي مدى تلتزم السلطة التنفيذية بتطوير قطاع عام يخضع لرقابة جيدة وتعمل على تطويره في هذا الاتجاه

الدرجة: ١٠٠/٢٥

اما بالنسبة لتطوير القطاع العام والخضوع إلى الرقابة، فإنه من حيث الإطار العام تم خلال السنوات الاخيرة اتخاذ العديد من الاجراءات في سبيل خلق بيئة عمل مواتيه في القطاع العام والقدرة على تقديم الخدمات للمواطنين بالشكل الامثل من ذلك إقرار وتعميم مدونة السلوك في القطاع العام وتعميمها على كافة المؤسسات بالإضافة لوجود مدونات سلوكية خاصة ببعض المؤسسات.

وفي عام ٢٠١٥ خاطب جلالة الملك برسالة إلى رئيس الوزراء يوعز من خلالها بتشكيل لجنة وطنية لتنمية الموارد البشرية تعنى بتطوير منظومة متكاملة واستراتيجية شاملة وواضحة المعالم لتنمية الموارد البشرية، تؤطر عمل القطاعات المعنية بالتعليم، وتنسجم مع مخرجات الرؤية الإقتصادية للسنوات العشر القادمة (٢٠١٥-٢٠٢٥)، والخطة التنفيذية للاستراتيجية الوطنية للتشغيل، والمطلوب من اللجنة أن تقوم بإعداد استراتيجية وطنية ينبثق عنها خطة تنفيذية للأعوام العشرة القادمة تعنى بتطوير قطاعات التعليم الأساسي والتعليم العالي والتعليم التقني والتدريب المهني تحقيقاً لنقلة نوعية في قطاع التنمية البشرية، وتحديد مجموعة من السياسات الإصلاحية، التي من شأنها أن تدعم عملية التحديث والتطوير. والإعداد والتحضير لعقد مؤتمر وطني جامع، يتم خلاله إقرار استراتيجية تنمية الموارد البشرية ابتداءً من مرحلة الطفولة المبكرة، وصولاً إلى سوق العمل، وفق برامج وخطط قابلة للتطبيق، ومؤشرات قياس واضحة، وتحديد أولويات الإصلاح، وخيارات التمويل المتاحة وخطوات تطوير آليات سوق العمل، تمهيداً لإقرارها من قبل مجلس الوزراء، لتصبح نهجاً ثابتاً وراسخاً للحكومات المتعاقبة. متابعة تنفيذ وتقدم سير العمل في الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، لضمان تحقيق مستوى متقدم ونوعي لأهداف هذه الاستراتيجية.[١٣٥]

حيث تشير الارقام إلى ان معدلات البطالة شهدت ارتفاعاً ملحوظاً في عام ٢٠١٥ عنه في السابق، حيث بلغت مع نهاية الربع الثالث ١٢,٩٪ مقابل ١١,٧٪ خلال الفترة نفسها من عام ٢٠١٤، أي بزيادة ١,٢.[١٣٦]

وفي ذات السياق تم اقرار نظام الخدمة المدنية والذي يبدأ سريانه في بداية عام ٢٠١٤ والذي ينظم علاقة الموظف العام بالمؤسسة التي يعمل بها في الحكومة، وتضمن تنظيم تلك العلاقة من حيث الاجازات ومدد الخدمة والانتداب والاعارة والعقوبات التأديبية ولجان التحقيق وطرق الطعن فيها لدى القضاء الاداري، ودرجات وفئات الوظائف وشروط شغلها، وغير ذلك من الشؤون المتعلقة بالموظف العام.[١٣٧]

(١٣٥) للإطلاع على مضمون الرسالة الملكية يرجى زيارة الرابط: http://kingabdullah.jo/.

(١٣٦) للاستزادة انظر الرابط: http://www.jo24.net/.

(١٣٧) للاطلاع على نص النظام يرجى زيارة رابط ديوان الخدمة المدنية: http://www.csb.gov.jo/.

الدور:

النظام القانوني: إلى اي مدى تعطى السلطة التنفيذية الاولوية للمساءلة العامة ومكافحة الفساد باعتبارهما مبعث قلق للدولة.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

ومن الجدير بالذكر ان الدستور الأردني عدل في أواخر عام ٢٠١١ تعديلات يمكن وصفها بالجوهرية والايجابية باتجاه تعزيز الفصل بين السلطات، وكذلك تعزيز وحماية حقوق الانسان حيث يمكن الحديث عن مجمل هذه الاصلاحات الدستورية على النحو التالي:

اولا: اعادة النظر في الفصل الخاص بحقوق الاردنيين وواجباتهم والحديث عن بعض الحقوق التي لم تكن في الدستور من السابق مثل حقوق الاطفال، والمعاقين، ومنع التعذيب، والتوقيف التعسفي، والحق في تشكيل النقابات، والاسرة والبحث العلمي والابداع الادبي والفني والثقافي والرياضي وحرية الرأي والتعبير وسرية المراسلات والزامية التعليم الاساسي، إلا أنه لم يشمل ذلك كافة حقوق الانسان كما في المعاهدات الدولية مثل الحق في الصحة، ومنح الجنسية للمرأة المتزوجة من اجنبي والامومة.

ثانيا: النص صراحة على انه لا يتولى منصب الوزير الا الشخص الذي يحمل الجنسية الاردنية وحدها.

ثالثا: النص صراحة على انه عند استقالة رئيس الوزراء أو اقالته يعتبر جميع الوزراء مستقيلين حكما.

رابعا: تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من حيث البيان الوزراي في حال عدم انعقاد مجلس النواب وذلك خلال شهر من تأليف الحكومة أو من تاريخ اجتماع المجلس اذا كان غير منعقد، والاشارة صراحة إلى ان الاغلبية المطلوبة للثقة في الحكومة هي الاغلبية المطلقة من اعضاء المجلس.

سادسا: منح الصلاحية لمجلس النواب لإحالة الوزراء إلى النيابة العامة للمحاكمة عن الجرائم الوظيفية باغلبية اعضاء المجلس، والاشارة إلى وقف الوزير عن العمل بعد الاحالة ولا تمتنع المحاكمة في حال الاستقالة.

سابعا: استحداث فصل خاص الفصل الخامس لانشاء المحكمة الدستورية وتحديد الاطر العامة لشغر الوظائف والاختصاصات.

ثامنا: النص صراحة على انشاء الهيئة المستقلة للانتخاب لادارة والاشراف على الانتخابات النيابية واي انتخابات اخرى.

تاسعا: النص صراحة على صلاحية القضاء في الفصل في صحة نيابة اي نائب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان نتائج العملية الانتخابية.

عاشرا: النص صراحة على انه اذا تم حل مجلس النواب فإنه لا يجوز حل المجلس الجديد لذات الاسباب، وعلى الحكومة التي يحل المجلس في عهدها ان تستقيل خلال اسبوع، والنص صراحة على استقالة الوزير الذي ينوي ترشيح نفسة للانتخابات ان يستقيل قبل ستين يوما من موعد الترشيح.

الحادي عشر: زيادة مدة دورة مجلس النواب إلى ستة اشهر، وكذلك النص على عدم قبول التشريح لمزدوجي الجنسية، واجراء الانتخاب خلال شهرين، والنص على استمرارا الاغلبية المطلقة في جلسات مجلس النواب.

الثاني عشر: تقييد صلاحيات الحكومة في اصدار القوانين المؤقته والتي احدثت العديد من الاشكاليات في المراحل السابقة، والتعديل الجديد حدد الحالات على سبيل الحصر وخلال ظروف استثنائية.

الثالث عشر: الزام الحكومة بتقديم الحسابات الختامية لتمكين مجلس النواب من التحقق والرقابة على الانفاق العام للدولة.

ويحق لمجلس النواب أن يطرح الثقة بالحكومة ويسحبها في أي مرحلة من مراحل عمر الحكومة، وتعقد جلسة طرح الثقة بالوزارة أو بأي وزير إما بناء على طلب رئيس الوزراء أو بناء على طلب موقع من عشرة نواب[١٣٨]، وفي حال قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة عليها أن تستقيل واذا كان قرار عدم الثقة بوزير عليه اعتزال منصبه.[١٣٩]

وأوجب الدستور على كل وزارة تؤلف ان تقدم بيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر من تاريخ تأليفها اذا كان المجلس منعقداً وان تطلب الثقة على ذلك البيان، ونظم الدستور كافة الحالات التي يكون فيها المجلس منحلاً أو غير منعقد.[١٤٠]

الا ان احد الاشكاليات التي توجه الحكومات الاردنية هي التطبيق العملي لمضمون القوانين والخطط والسياسات التي تم اقرارها وتبنيها خلال الاعوام الخمسة الماضية حيث تتطلب جهدا ووقتا كبيراً وتشير بعض الدراسات والمؤشرات الاولية إلى اخفاق الحكومة في التقيد بالبرامج الزمنية التي يتم تبنيها بموجب الخطط الوطنية بشكل عام ومثال ذلك:

واشارة نتائج التقرير الذي اصدره مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني (برنامج (راصد) لمراقبة الأداء الحكومي) في منتصف شهر اذار عام ٢٠١٦ حول مدى التزام الحكومة بخطة النزاهة إلى ارتفاع عدد الالتزامات التي تحققت بشكل جزئي من ١٣ التزاما في عام ٢٠١٤ إلى ١٨ التزاماً في النصف الأول من عام ٢٠١٥، أما الالتزامات التي كان فيها التقدم بشكل محدود فقد انخفضت من ١٩ التزاماً إلى ١٨ التزاماً لنفس فترات المقارنة.

(١٣٨) حيث نصت المادة ٥٣ من الدستور على" تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو باي وزير منها اما بناء على طلب رئيس الوزراء واما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة اعضاء من مجلس النواب. ٢-يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة ايام اذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة. ٣. يترتب على كل وزارة تؤلف ان تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها اذا كان المجلس منعقداً وان تطلب الثقة على ذلك البيان.-اذا كان مجلس النواب غير منعقد يدعى للانعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة ان تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ تأليفها. ٥-اذا كان مجلس النواب منحلا فعلى الوزارة ان تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد. ٦-لأغراض الفقرات (٣) و (٤) و (٥) من هذه المادة تحصل الوزارة على الثقة اذا صوتت لصالحها الاغلبية المطلقة من اعضاء مجلس النواب.

(١٣٩) حيث نصت المادة ٥٤ من الدستور على " ١. تطرح الثقة بالوزارة أو باحد الوزراء امام مجلس النواب. ٢. اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالاكثرية المطلقة من مجموع عدد اعضائه وجب عليها ان تستقيل. ٣-اذا كان قرار عدم الثقة خاصاً باحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه.

(١٤٠) حسب ما جاء في المادة ٥٣ سالفة الذكر.

وبين التقرير إلى أن ٩ التزامات لم يتم العمل بها لغاية نهاية حزيران العام ٢٠١٥، علما أن الإطار الزمني المحدد لتنفيذها انتهى بنهاية العام ٢٠١٤، وهي: تعديل قانون ديوان المحاسبة، وإيجاد أطر تشريعية تضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية الثلاث "هيئة مكافحة الفساد، ديوان المظالم وديوان المحاسبة"، وبناء قاعدة بيانات موحدة للمؤسسات الرقابية الثلاث، وتعديل قانون ديوان المظالم، ومراجعة منهجية عمل برنامج الحكومة الإلكترونية وتحديد معيقات تحقيق البرنامج لأهدافه. وإنشاء وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء معنية بتدقيق العقود والاتفاقيات التي تبرمها الدولة مع الغير وتقديم توصياتها لمجلس الوزراء قبل ابرام هذه العقود والاتفاقيات، وتعزيز دور وحدة متابعة خطة الحكومة في رئاسة الوزراء في تنفيذ المشاريع الحكومية الكبرى ضمن الأطر الزمنية المحددة، ومراجعة وتقييم النمط المؤسسي في الحكم المحلي وانعكاسه على الواقع التنموي والاقتصادي والاجتماعي للمنطقة ودور المجتمع المحلي في صناعة القرار ومراجعة وتطوير قانون الانتخاب وما انبثق عنه من انظمة وتعليمات. أما بخصوص الالتزامات التي لم يبدأ العمل بها فقد انخفضت بمقدار ٦ التزامات، حيث انخفضت من ٢٣ التزاماً في عام ٢٠١٤ إلى ١٧ التزاماً في النصف الأول من عام ٢٠١٥. وأظهرت التقييمات أنه ولغاية حزيران ٢٠١٥ ما زال هناك ١٧ التزاما لم يبدأ العمل بها بعد، منها ٦ التزامات تقع مسؤوليتها على رئاسة الوزراء اثنان منها مسؤولية تنفيذهما تشاركية مع مجلس الأمة.[١٤١]

وأوضح التقرير أنه ما زال هناك التزامان من غير الواضح البدء بتنفيذهما بعد وهما: الاول ضمن محور تطوير الأطر التي تنظم العلاقة التشاركية بين القطاعين العام والخاص، والثاني ضمن محور إرساء ثقافة الشفافية في العمل العام، حيث نص الالتزام أن تعمل المؤسسات العامة على نشر تقاريرها غير السرية بشكل علني ومستمر.

كما تبين خلال عملية التقييم أن ٢٩ التزاما من أصل ٦٨ التزاما انتهى الإطار الزمني المحدد لتنفيذها مع نهاية العام ٢٠١٤ أي ما نسبته ٤٢٫٦ بالمئة من مجموع الالتزامات. و أن الجهود الحكومية المبذولة لنشر مضامين منظومة النزاهة الوطنية وتوعية المواطنين ما زالت غير كافية .

التوصيات

١. تبني مبدأ الإفصاح في الموازنات العامة، بشكل كامل وبما يتفق مع المعايير الدولية.

٢. الرقابة الفاعلة على المشاريع التنموية.

٣. إطلاع الرأي العام ومجلس الأمة على الإدارة الإقتصادية والإجراءات الرسمية حيال الدين العام والاستفادة من الدروس المستقاه من سياسات وعمليات الخصخصة وتضمينها في عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية[١٤٢]، من خلال خطط وسياسات الإصلاح المالي والإقتصادي والخطط اللازمة لتنفيذها.

٤. مراجعة شاملة لقانون إشهار الذمة المالية وتضمينه نصوص تضمن تفعيله من خلال تقديم النماذج،وشمول أكبر شريحة وزيادة في الصلاحيات الرقابية بما يتفق مع أسس ومعايير الشفافية والإفصاح.

٥. تطوير دليل أو قواعد مرجعية لمسار وأولويات العملية التشريعية.

٦. إعادة النظر بمنهجية وفلسفة الحكومة الإلكترونية وما هي الأهداف المرجوة من حوسبة الخدمات العامة وفقا لأفضل التجارب العالمية.

(١٤١) الرابط http://www.assabeel.net/، أو الاطلاع على رابط موقع مركز الحياة لتنمية المجتمع المحلي: http://www.hayatcenter.org/.
(١٤٢) تقرير لجنة تقييم التخاصية، http://www.pm.gov.jo/content/1405784251

٧. تحديث وتطوير منظومة ديوان الخدمة المدنية بما يواكب التطورات التي طرأت على الوظيفة العامة، وتوحيد المراجع المؤسسية المعنية بالتوظيف.

٨. مراجعة شاملة للوحدات الحكومية المستقلة وأطر عملها وتحديد معايير موضوعية للدمج وإعادة الهيكلة.

٩. توحيد الأنظمة المالية والإنتقال والسفر والحوافز وغيرها من النفقات العامة بموجب نظام موحد.

١٠. إعادة النظر في نظام التعيين على الوظائف القيادية والإشرافية بما يتفق مع معايير الشفافية والنزاهة والإفصاح عن عمل ومخرجات اللجان.

١١. مراجعة منظومة التعليم بكافة مكوناتها وتحديد جوانب التطوير الممكنة على المرافق والمناهج والقطاع الأكاديمي.

١٢. تبني خطط وبرامج وطنية تعزز قيم التسامح وسيادة القانون والعدالة والشفافية والنزاهة والحوكمة الرشيدة.

١٣. إعداد الموازنات على أساس الموازنة الموجهة بالنتائج وبناء التقديرات على أسس ووثاق ثابته ووفق أولويات وطنية.

١٤. تبني نظام شراء موحد للوازم والأشغال على مستوى جميع المؤسسات التي تنفق من المال العام ضمن ضوابط واسس وسقوف مالية واضحة وتطوير آليات وإجراءات المحاسبة والمساءلة.

١٥. مراجعة إجراءات وآليات تقديم الخدمات الحكومية من خلال تبني البرامج والمحوسبة والتدريب الفعال للكوادر البشرية وتطوير وتأهيل البنى التحتية.

المصادر والمراجع

١. تقارير هيئة مكافحة الفساد للعوام ٢٠١٣-٢٠١٤.

٢. الخطة الوطنية لتعزيز الشفافية والنزاهة.

٣. رسالة جلالة الملك لتشكيل لجنة الموارد البشرية.

٤. وقائع المؤتمر الاعلامي لاطلقا تقرير هيئة مكافحة الفساد.

٥. نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠١٣.

٦. قانون الكسب غير المشروع.

٧. مدونة السلوك الوظيفي.

٨. الدستور الأردني.

٩. نظام التعيين على الوظائف القيادية والعلياء.

١٠. دراسة بعنوان، تيسير مشارقة، صبا عماره، بعنوان" طريق وعر وشائك للحصول على المعلومات عوائق تشريعية تجعل الحصول على المعلومة أمراً صعب المنال.

١١. دراسة نفذها مركز القدس للدراسات السياسية في الأردن الرابط: http://alqudscenter.org/.

١٢. دراسة اعدها مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الأردنية، استطلاع راي عام حول قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.

١٣. دراسة بعنوان "تقييم الأداء الحكومي في تنفيذ خطة منظومة النزاهة الوطنية خلال العام ٢٠١٤، اصدرها مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني" فريق راصد.

١٤. النشرة المالية الحكومة العامة لشهر ٢٠١٥/١٠.

١٥. المصدر الحساب الختامي للاعوام ٢٠٠٣، ٢٠١٤ المنشور على موقع وزارة المالية.

١٦. تقارير منظمة الشفافية الدولية للاعوام ٢٠١٣-٢٠١٤.

المواقع الالكترونية

١. الموقع الالكتروني لديوان الخدمة المدنية.

٢. الموقع الالكتروني لوزارة التخطيط.

٣. الموقع الالكتروني لوزارة التنمية الاجتماعية.

٤. الموقع الالكتروني لجلالة الملك عبد اللّه.

٥. الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد.

٦. الموقع الالكتروني لدائرة الموازنة العامة.

السلطة القضائية

ملخص

الإطار القانوني الناظم لعمل السلطة القضائية بالأردن يوفر درجة عالية من الاستقلالية للقضاء وقد شكل إنشاء المحكمة الدستورية عام ٢٠١١ خطوة مهمة باتجاه المراقبة على السلطة التنفيذية. وتتمتع السلطة القضائية بالأردن بالمصادر الكافية نسبياً مقارنة مع باقي مؤسسات القطاع العام حيث شهدت الموازنة الخاصة القضائية توسعاً كبيراً في السنوات العشر الماضية.

بشكل عام يوفر الإطار القانوني القواعد والأحكام التي تضمن نزاهة القضاء واستقلال الأحكام القضائية حيث خضع نظام القضاء لمراجعة شاملة في عام ٢٠١٣.

الا أن البيئة المادية والمرافق العامة للمحاكم لا تزال تحتاج إلى العديد من الاصلاحات بحيث تكون جاهز بما يتوافق مع ضمانات المحاكمة العادلة والشاملة، كما ان موظفي المحاكم لايزالون موظفين لدى وزارة العدل وكذلك الاشخاص المكلفون بإنفاذ القانون بما يخلق ازدواجية في القرارات الإدارية وكذلك التبعية والاشراف.

ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة السلطة القضائية في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ٦٣ / ١٠٠			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ٦٣ / ١٠٠	الموارد	٧٥	٥٠
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحوكمة ٦٣/١٠٠	الشفافية	٥٠	٥٠
	المساءلة	٧٥	٧٥
	النزاهة	٧٥	٥٠
الدور ٦٣/١٠٠	الاشراف على السلطة التنفيذية	٧٥	
	كشف ومعاقبة الفساد	٥٠	

الهيكل والتنظيم

حدد الدستور الأردني البنية التنظيمة للجهاز القضائي في الأردن، ورسم الملامح العامة لتشكيل وتكوين السلطة القضائية في الأردن واحال إلى القوانين مهمة تفصيل الأمور التنظيمية حيث تم الاشارة إلى ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفقاً للقانون وبإسم الملك.[١٤٣]

وتم بموجب الدستور ايضا تقسيم اختصاص المحاكم إلى ثلاث انواع نظامية ودينية وخاصة، وتحدد القوانين الخاصة اقسام ودرجات واختصاصات المحاكم[١٤٤]، إلا أنه من الواجب الإشارة إلى أنه بموجب التعديلات التي طرأت على الدستور الأردني في عام ٢٠١١ تم النص صراحة على انشاء محكمة دستورية تتولى الفصل في دستورية القوانين والانظمة وفقا لقانون خاص ينص على انشاء تلك المحكمة كهيئة قضائية مستقلة.[١٤٥]

اما بالنسبة للمحاكم النظامية فهي تختص في القضاء المدني والجزائي بما فيها الدعاوي التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها. أما المحاكم الدينية تختص بكل مايتعلق بالأحوال الشخصية كالزواج، والطلاق، والنفقة وتنقسم الى: المحاكم الشرعية والتي تختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن عقد الزواج والميراث والطلاق للمسلمين، ومجالس الطوائف الدينية فهي تختص بالفصل في مسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين[١٤٦]، أما المحاكم الخاصة وهي التي يحدد القانون اختصاصها على وجه التحديد مثل محاكم البلديات ومحكمة الجنايات الكبرى ومحكمة امن الدولة ومحكمة الجمارك ومحكمة الضريبة.

والمجلس القضائي الأردني يمثل قمة هرم السلطة القضائية في المملكة بالنسبة للمحاكم النظامية وهو صاحب الصلاحية القانونية في الاشراف الاداري على جميع القضاة النظاميين في المملكة، كما يعني المجلس القضائي بتطوير الجهاز القضائي وتقديم الاقتراحات المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة واجراءات التقاضي.

ولا تزال وزارة العدل تمثل الذراع التنفيذي للنظام القضائي الأردني، وتباشر مسؤولياتها ومهامها من خلال هيكلها التنظيمي المكون من: وزير العدل، أمين عام وزارة العدل، جهاز التفتيش القضائي، المعهد القضائي الأردني، دائرة إشهار الذمة المالية، الرقابة الداخلية، ومديريات الدراسات والتخطيط، وتنمية الموارد البشرية، والشؤون الإدارية، والشؤون المالية، وتكنولوجيا المعلومات، والعلاقات الدولية، والعلاقات العامة، والأبنية والصيانة.

ويقوم النظام القضائي في الأردن على عدد من المبادئ والضمانات الأساسية، منها ان التقاضي على درجتين: ويعني أن الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم الصلح والبداية (الدرجة الأولى) يتم استئنافها إلى محاكم الاستئناف (الدرجة الثانية). وتتولى محكمة التمييز النظر في الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف وأية محاكم أخرى للتحقق من مدى مطابقتها لأحكام القانون حيث أنها محكمة قانون تراقب مدى صحة تطبيق القانون على الوقائع.

(١٤٣) المادة ٢٧ من الدستور الأردني.
(١٤٤) المواد ٩٩، ١٠٠ من الدستور الأردني.
(١٤٥) الفصل الخامس من الدستور المادة ٥٨ وما بعدها.
(١٤٦) المواد ١٠٣، ١٠٤ من الدستور الأردني.

وبموجب التعديلات الدستورية في عام ٢٠١١ تم النص صراحة على اعتبار القضاء الاداري على درجتين حيث كان في السابق درجة واحدة.[١٤٧]

ويمثل المجلس القضائي بموجب قانون استقلال القضاء قمة هرم السلطة القضائية في المملكة، ويتألف من أحد عشر عضواً من القضاة النظاميين. رئيس محكمة التمييز رئيساً، ورئيس المحكمة الإدارية العليا نائبا للرئيس، رئيس النيابات العامة، وأقدم قاضيين في محكمة التمييز، ورؤساء محاكم الاستئناف الثلاث في الاردن" عمان، اربد، معان"، اقدم مفتشي المحاكم النظامية، امين عام وزارة العدل، رئيس محكمة بداية عمان.

اما بالنسبة للقضاء الشرعي فيرأسه المجلس القضائي الشرعي والذي يتكون من رئيس المحكمة العليا الشرعية رئيساً وعضوية كل من: أقدم ثلاثة قضاة في المحكمة العليا الشرعية، ويكون أقدمهم في الدرجة نائباً للرئيس. رؤساء محاكم الاستئناف الشرعية. مدير المحاكم الشرعية. النائب العام الشرعي. المفتش الأعلى درجة في هيئة التفتيش.

اما بالنسبة للمحكمة الدستورية: أقرت التعديلات الدستورية الصادرة في عام ٢٠١١ فصلاً خاصاً بإنشاء المحكمة الدستورية في المواد ٥٨، ٥٩، ٦٠، ٦١، وصدر القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ الذي ينظم انشاء المحكمة الدستورية، حيث نصت المادة ٥٨ من التعديلات الدستورية على « أن تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يعينهم الملك».

وتختص المحكمة في الفصل في النزاعات الدستورية وتفسير الدستور والجهات التي يحق لها الطعن مباشرة للمحكمة في دستورية القوانين والأنظمة وتفسير نصوص الدستور، هي مجلس الأعيان، ومجلس النواب، مجلس الوزراء، وكما يحق لأي طرف من أطراف دعوة منظورة أمام المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى وفق الأصول المحددة في قانون المحكمة الدستورية. وتفصل المحكمة في الطعن المحال إليها خلال مدة لا تتجاوز مائة وعشرون يوماً من تاريخ ورود قرار الإحالة، وللمحكمة أن تطلب أي بيانات أو معلومات تراها ضرورية.[١٤٨]

وتصدر المحكمة قراراتها بإسم الملك ويكون الحكم الصادر عنها نهائياً وملزماً لجميع السلطات.

(١٤٧) المادة ١٠٠ من الدستور الأردني.
(١٤٨) الفصل الخامس من الدستور الاردني، وقانون المحكمة الدستورية.

أما بالنسبة لتقسيم المحاكم النظامية والتي هي الاهم في النظام القضائي الأردني والمختصة بالفصل في المنازعات الإدارية والجزائية والمدنية بما في ذلك المنازعات التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها، فبموجب القوانين تنقسم إلى الاتي :[١٤٩]

١. محاكم الدرجة الأولى:

- محاكم الصلح.
- محاكم البداية.

٢. محاكم الدرجة الثانية:

- وهي المحاكم الاستئنافية.

٣. محكمة التمييز.

٤. القضاء الإداري:

- المحكمة الإدارية الأولى.
- المحكمة الإدارية العليا.

أما بالنسبة للنيابة العامة فإنها تعتبر جزء من الجسم القضائي النظامي اذ بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم ١٧ لسنة ٢٠٠١[١٥٠] الساري المفعول والذي بين في الماده ١٤ منه على تشكيل هيئة النيابه العامه حيث نصت على انه: يعين لدى محكمة التمييز قاض باسم رئيس النيابة العامة ويقوم بتادية وظيفة النيابة امام محكمة التمييز، و يعين لدى كل محكمة الاستئناف قاض باسم النائب العام يمارس جميع الصلاحيات المعينة له في قانون اصول المحاكمات الجزائية وغيره من القوانين. ويعين لدى كل محكمة بدائية قاض أو اكثر باسم المدعي العام. ويجوز تعيين مدع عام لدى أي محكمة صلحية. يكون لكل من رئيس النيابة العامة والنائب العام مساعدون لهم جميع الصلاحيات المخولة اليهما.[١٥١]

(١٤٩) للاطلاع على الاختصاص المكاني والنوعي وكذلك اليات عمل المحاكم يرجى زيارة موقع المجلس القضائي على الرابط http://www.jc.jo/، وكذلك قانون القضاء الاداري لعام ٢٠١٤، وقانون استقلال القضاء لعام ٢٠١٤.

(١٥٠) والمنشور على الصفحة ١٣٠٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٤٨٠ بتاريخ ٢٠٠١/٣/١٨

(١٥١) واشارت المادة ١٥ من ذات القانون إلى « أ. يتولى ممثلو النيابة العامة كل ضمن دائرة اختصاصه، اقامة الدعوى الجزائية وتعقبها وفق ما هو مبين في قانون اصول المحاكمات الجزائية وغيره من القوانين. ب. يحق للنائب العام أو المدعي العام، كل ضمن دائرة اختصاصه، ان يطلب انتداب أي ضابط من ضباط الشرطة بصفتهم ضابطه عدلية، ليمارس مهام النيابة لدى المحاكم البدائية والصلحية بصورة عامة أو مؤقتة حسبما تدعو اليه الحاجة وعلى الضابط المنتدب ان يتقيد بالتعليمات التي يصدرها اليه النائب العام أو المدعي العام. ج. يحق لرئيس النيابة العامة وللنائب العام ان ينتدب أي من مساعديه أو أي مدع عام ليتولى المرافعة في أي دعوى تنظرها محكمة غير المحكمة الموكول اليه تمثيل النيابة العامة لديها وتعقبها اذا ظهر له ان لهذه الدعوى اهمية خاصة تستدعي ذلك.) كما بينت المادة ١٧ من القانون تابعيه اعضاء وموظفو النيابة العامة حيث نصت على ان) أ. يتولى ممثلو النيابة العامة كل ضمن دائرة اختصاصه، اقامة الدعوى الجزائية وتعقبها وفق ما هو مبين في قانون اصول المحاكمات الجزائية وغيره من القوانين. ب. يحق للنائب العام أو المدعي العام، كل ضمن دائرة اختصاصه، ان يطلب انتداب أي ضابط من ضباط الشرطة بصفتهم ضابطه عدلية، ليمارس مهام النيابة لدى المحاكم البدائية والصلحية بصورة عامة أو مؤقتة حسبما تدعو اليه الحاجة وعلى الضابط المنتدب ان يتقيد بالتعليمات التي يصدرها اليه النائب العام أو المدعي العام. ج. يحق لرئيس النيابة العامة وللنائب العام ان ينتدب أي من مساعديه أو أي مدع عام ليتولى المرافعة في أي دعوى تنظرها محكمة غير المحكمة الموكول اليه تمثيل النيابة العامة لديها وتعقبها اذا ظهر له ان لهذه الدعوى اهمية خاصة تستدعي ذلك. (ونصت المادة ١٨ من القانون على انه (يخضع موظفو الضابطة العدلية لمراقبة رئيس النيابة وممثليها فيما يتعلق بوظائفهم القضائية). كما بينت المادة ١٩ من القانون على انه (تتدخل النيابة العامة في جميع الاحوال التي ينص القانون على تدخلها فيها).

القدرات: الموارد

القانون: إلى أي مدى توجد في قوانين تضمن للقضاة رواتب وظروف عمل ملائمة؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

يمكن القول بأن السلطة القضائية في الأردن تملك البنية التشريعية الكافية، دستورياً وقانونياً لكي تحقق أهدافها وتوفر المصادر المناسبة بتمكينها من آداء عملها وتأدية واجبها بشكل جيد، وتولي السلطة التنفيذية والتشريعية مسألة توفير الموارد المالية للسلطة القضائية أهمية كبرى.

الا انه بالنسبة للمجلس القضائي النظامي لا تزال مسألة الاستقلال المالي غير متاحة فبالرغم من المطالبات المتكررة لان يكون المجلس القضائي مستقلاً عن السلطة التنفيذية، فلا تزال وزارة العدل هي المرجع المؤسسي بكافة الشؤون المالية الخاصة بالمجلس القضائي، واشار قانون استقلال القضاء الناظم لعمل المجلس بأن من مهام المجلس هي متابعة كافة الشؤون الإدارية للقضاة من حيث الترفيع والانتداب والترقية والاعارة وابداء الرأي في التشريعات التي تخص عمل المجلس، واصدار التقرير السنوي، إلا أنه لم يتم الاشارة إلى الاستقلال المالي للمجلس القضائي.[١٥٢]

وبموجب نظام الخدمة القضائية[١٥٣] رقم ٤٥ لعام ٢٠١٥ والذي بموجبة يتم تحديد الرواتب الأساسية للقضاة وزياداتهم السنوية وعلاواتهم وبدل التمثيل على النحو التالي:

أ-وظائف الفئة العليا: رئيس محكمة التمييز ورئيس المحكمة الإدارية العليا ويتقاضى كل منهما راتب الوزير العامل وعلاواته وبدل تمثيل مقداره (٧٥٪) من الراتب الأساسي. نواب رئيس محكمة التمييز ويتقاضى كل منهم راتباً أساسياً مقداره (٢٠٠٠) دينار أي ما يقارب (٢٨٢٢) دولار وعلاوة قضائية مقدارها (١٢٠٪) من الراتب الأساسي. قضاة الفئة العليا ويتقاضى كل منهم راتباً أساسياً مقداره (١٤٠٠) دينار أي ما يقارب (١٩٧٥) دولار وعلاوة قضائية مقدارها (١٢٠٪) من الراتب الأساسي وبزيادة سنوية مقدارها (٢٠) ديناراً أي ما يقارب (٢٨) دولار.

(١٥٢) المادة ٦ من قانون استقلال القضاء.

(١٥٣) المادة ٣ من نظام الخدمة القضائية لعام ٢٠١٥.

اما بالنسبة للرواتب الأساسية للقضاة من الدرجة الخاصة وحتى الدرجة السادسة وزياداتهم السنوية على النحو حسب الجدول التالي:

الدرجة	الراتب الأساسي الشهري بالدينار	الزيادة السنوية بالدينار / الدولار
الخاصة	١١١٠-١٢١٠	٢٠ أي ما يقارب ٢٨ دولار
الأولى	١٠١٠-١٠٩٠	٢٠ أي ما يقارب ٢٨ دولار
الثانية	٩١٠-٩٩٠	٢٠ أي ما يقارب ٢٨ دولار
الثالثة	٨١٠-٨٩٠	٢٠ أي ما يقارب ٢٨ دولار
الرابعة	٧١٠-٧٩٠	٢٠ أي ما يقارب ٢٨ دولار
الخامسة	٦١٠-٦٩٠	٢٠ أي ما يقارب ٢٨ دولار
السادسة	٥١٠-٥٩٠	٢٠ أي ما يقارب ٢٨ دولار

وبموجب النظام يتقاضى القضاة من الدرجة الخاصة وحتى الدرجة السادسة علاوة قضائية مقدارها ١٠٠٪ من الراتب الأساسي. ويعين القاضي المتدرج في الدرجة السابعة ويتقاضى راتبا اساسيا شهريا مقداره (٤٥٠) ديناراً أي ما يقارب (٦٣٥) دولار وعلاوة قضائية مقدارها ٨٠٪ من الراتب الأساسي وبزيادة سنوية مقدارها (٢٠) ديناراً أي ما يقارب (٢٨) دولار. ويصرف للقاضي الذي يُشغل وظيفة مدعي عام مبلغ مقداره (٢٠٠) دينار شهرياً بدل مناوبة واستخدام سيارة وهاتف خلوي أي ما يقارب (٢٨٢) دولار.

وبموجب قانون استقلال القضاء[١٥٤] تم إنشاء صندوق التكافل الاجتماعي، ويكون فيه حسابان مستقلان، يسمى احداهما (حساب القضاة) ويسمى الآخر (حساب موظفي وزارة العدل). و يخصص حساب القضاة لمنفعة القضاة العاملين والمتقاعدين داخل المملكة. يخصص حساب موظفي وزارة العدل لمنفعة العاملين بصورة فعلية في وزارة العدل من موظفيها بمختلف فئاتهم ودرجاتهم الذين تم تعيينهم فيها وفق احكام نظام صندوق التكافل الإجتماعي للقضاة وموظفي وزارة العدل رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٥.

(١٥٤) المادة ٤٥ من قانون استقلال القضاء.

ويقدم الصندوق منافع محددة للقاضي الذي يعمل خارج المملكة أو الذي احيل على التقاعد أو الاستيداع ولموظف وزارة العدل الذي يعمل خارجها أو الذي احيل على التقاعد أو الاستيداع وذلك وفق الشروط والاجراءات التي يحددها نظام الصندوق. وتتكون موارد حساب القضاة في الصندوق من ما نسبة (١٥٪) من الرسوم المستوفاة على الدعاوى والطلبات والاجراءات القضائية أو التنفيذية بموجب نظام رسوم المحاكم أو اي تشريع آخر أي اقتطاعات من رواتب القضاة العاملين والمتقاعدين وحقوقهم المالية تحدد بموجب نظام. و تتكون موارد حساب موظفي وزارة العدل في الصندوق من نسبة (٢٠٪) من الغرامات المحكوم بها التي يتم تحصيلها، وتستثنى من ذلك الغرامات المحكوم بها بمثابة تعويض مدني. واي اقتطاعات من رواتب موظفي وزارة العدل وحقوقهم المالية.

وعليه وبالمقارنة مع باقي قطاعات الموظفين في الدولة الاردنية فإن مخصصات ورواتب القضاة تعتبر جيده وتفي بالغرض وملائمة لظروف عملهم.

اما بالنسبة للمحكمة الدستورية فقد حدد قانون المحكمة المخصصات المالية التي يتقاضاها رئيس المحكمة والقضاة العاملين فيها، حيث اشارت المادة ٢٠ إلى تقاضى الرئيس الراتب والعلاوات المقررة لرئيس محكمة التمييز بمقتضى أحكام التشريعات النافذة. ويتقاضى الأعضاء الآخرون الراتب والعلاوات المقررة لنواب رئيس محكمة التمييز بمقتضى احكام التشريعات النافذة.[١٥٥] وصدر نظام مالي خاص بالمحكمة الدستورية رقم ٤٨ لعام ٢٠١٣.

اما بالنسبة للمجلس القضائي الشرعي فقد صدر العديد من التعليمات والانظمة الخاصة بتنظيم العمل والرواتب والخدمة القضائية في المحاكم الشرعية ومجالس الطوائف الكنسية، والتي تحدد الامتيازات والموارد المالية للعاملين فيها.[١٥٦]

وكذلك فإن الموارد المالية المخصصة للقضاة الشرعيين ايضا تفي بمتطلبات الحياة وتوفر بيئة عمل مواتية بالمقارنة مع رواتب العاملين بالسلطة التنفيذية.

(١٥٥) المادة ٢٠ من قانون المحكمة الدستورية.

(١٥٦) ومن التشريعات التي تنظم العمل في القضاء الشرعي هي: قانون الأحوال الشخصية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٠، وقانون أصول المحاكمات الشرعية، وقانون انتقال الأموال غير المنقولة، وقانون انتهاك حرمة المحاكم، وقانون مؤسسة تنمية اموال الايتام، وقانون المحامين الشرعيين، ونظام التركات، ونظام الخدمة القضائية للقضاة الشرعيين، ونظام محاكم الاستئناف الشرعية، وقانون التنفيذ الشرعي رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣، وتعليمات منح الإذن بالزواج لمن هم دون سن الثامنة عشرة لسنة ٢٠١١، وتعليمات تنظيم وتسجيل حجج التخارج لسنة ٢٠١١، ونظام اتلاف الاوراق ٨٠٢ لسنة ١٩٥٣، وقانون الأيتام، ونظام التنظيم الإداري لدائرة قاضي القضاء، وتعليمات تنظيم أعمال المأذونين الشرعيين رقم (١) لسنة ١٩٩، ونظام معهد القضاء الشرعي رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٥، وتعليمات أعضاء مكاتب الاصلاح والتوفيق الأسري لعام ٢٠١٤، وقانون مجالس الطوائف المسيحية لسنة ٢٠١٤، وقانون معدل لقانون تشكيل المحاكم الشرعية لسنة ٢٠١٥، ونظام صندوق التكافل الاجتماعي رقم ٦٩ لسنة ٢٠١٢، ونظام صندوق التكافل الاجتماعي المعدل رقم ٤٢ لسنة ٢٠١٥، ونظام الإصلاح والتوفيق الأسري رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، ونظام جمعية المحامين الشرعيين رقم ٤٧ لسنة ٢٠١٥، ونظام صندوق تسليف النفقة رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٥، ونظام رسوم المحاكم الشرعية رقم ٦١ لسنة ٢٠١٥، وقانون تشكيل المحاكم الشرعية رقم ١٩ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته، ونظام رسوم إجازة المحاماة الشرعية رقم ٩١ لسنة ٢٠١٥.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتمتع القضاء بمستويات ملائمة من الموارد المالية والافراد المعاونين والبنية الاساسية اللازمة لاداء عمله بفاعلية؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

إن المصادر المالية المتاحة للمجلس القضائي منذ خمس سنوات في زيادة مستمرة، فقد كانت ميزانية القضاء النظامي (٢٥٥,٢٥٥,٧) مليون دينار أردني أي ما يقارب (٢٦٩,٢٣٨,١٠) دولار في عام ٢٠٠٥ وأصبح (٢٠,٧٣٢,٦٥٧) أي ما يقارب (٣٢,١٦٠,٩٢٨) دولار في العام ٢٠١٤ [١٥٧] كذلك، للبنية التحتية والخدمات فإن الميزانية قد تضاعفت عدة مرات في السنوات العشرة الماضية.

أما فيما يتعلق برواتب القضاة، فإن المخصصات الشهرية لهم تعتبر مقبولة نوعا ما إلا أنه لا يتم توفير اعفاءات جمركية للقضاة أو تخصيص اراضي سكنية لهم.

اما بالنسبة للبنية التحتية للمحاكم فإن وزارة العدل تتبنى الاشراف والتنفيذ لتحسين البنية التحية ضمن خط واستراتيجيات تتبناها الوزارة من خلال مديرية الأبنية والمشاريع من حيث استحداث مباني جديدة وتعزيز وتطوير البنية التحتية للمحاكم من خلال وضع مخططات هندسية نموذجية لمباني المحاكم وفق المعايير الدولية وبما يتناسب مع طبيعة عمل المحاكم الأردنية، والعمل على شراء الأراضي وإنشاء المباني وتقييم البنية التحتية الحالية للمحاكم وتزويدها بالأنظمة والتجهيزات اللازمة وصيانتها بما يكفل تعزيز كفاءة خدمات الجهاز القضائي وتطوير أجهزة القضاء وتسريع إجراءات التقاضي توفيرا للوقت والجهد على السادة القضاة والمحامين والمراجعين.[١٥٨]

وضمن الإستراتيجية العامة لوزارة العدل وما انبثق من خطط تنفيذية على مدار السنوات الماضية، ففي المرحلة الأولى والتي انتهت في العام ٢٠١٠ فقد تم تنفيذ وتشغيل قصور عدل جديدة في محافظات (اربد، السلط، المفرق، الكرك، مبنى الجنايات الكبرى، مبنى الادعاء العام عمان، مبنى إضافي لوزارة العدل). وضمن الخطة التنفيذية في المرحلة الثانية فقد تم الانتهاء من بناء وتشغيل قصور عدل جديدة أيضا في محافظات (مادبا، الزرقاء، عجلون، الرصيفة) وذلك بحلول نهاية العام ٢٠١٤.

وقد قامت مديرية الأبنية والمشاريع بوضع خطة مستقبلية لبناء مباني وقصور عدل نموذجية وذلك بعد أن تم تخصيص قطع أراضي مناسبة لهذه المشاريع خلال الأعوام (٢٠١٣-٢٠١٤) وقد تم المباشرة بعمل المخططات والتصاميم الهندسية.[١٥٩]

(١٥٧) الموازنة العامة، وزارة المالية، ٢٠١٤.

(١٥٨) خطة تطوير البنية التحتية للمحاكم بالأردن، للاستزادة لطفا انظر الموقع الالكتروني لوزارة العدل: www.moj.gov.jo/.

(١٥٩) الاستراتيجية العامة لوزارة العدل، حيث تم تنفيذ المشاريع التالية: ١. مبنى محكمة استئناف عمان وبكلفة تقديرية (٢٠) مليون دينار. ٢. مبنى المعهد القضائي الأردني وبكلفة تقديرية (٩) مليون دينار. ٣. مبنى قصر عدل معان وبكلفة تقديرية (٩) مليون دينار. ٤. مبنى قصر عدل الطفيلة وبكلفة تقديرية (٩) مليون دينار.

الاستقرار الوظيفي للقضاة أصبح أفضل بكثير من السابق حيث أنه مع صدور قانون استقلال القضاء الجديد و الذي أوكل صلاحيات التعيين والترقية داخل الجهاز القضائي إلى المجلس القضائي وحدد بدقة الحالات التي يمكن من خلالها عزل القضاه أو انهاء خدماتهم الا وفق شروط مفصلة ومحددة بالقانون. إلا أنه لا يزال معاونين القضاة تابعين لوزارة العدل ويخضعون إلى نظام ديوان الخدمة المدنية والذي يمكن وصفه بأنه لا يرقى للمستوى المأمول بشأن معاوني السلطة القضائية، حيث شهدت المحاكم في عام ٢٠١٣ العديد من الاعتصامات من موظفي المحاكم للمطالبة بزيادة الموارد المالية المخصصة لهم، وتم الاستجابة لعدد من المطالب وانشاء صندوق ادخار خاص بموظفي المحاكم.

ولا تزال بعض المحاكم من حيث البيئة والبنية التحتية لا تتوافر فيها البيئة المناسبه للتقاضي وطبيعة هذا الحق وخاصة في عمان مثل " محكمة شمال عمان، وغرب عمان، وشرق عمان، وجنوب عمان) والتي هي عبارة عن طوابق يصعب على كبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة الوصول اليها، فضلاً عن ضيق المساحات المخصصة لقاعات المحاكمة وعدم وجود قاعات في البعض الاخر وضيق في غرف القضاة، وكذلك باقي مرافق المحاكم والتي تشهد اكتظاظ كبيراً ومستمراً.[١٦٠]

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى أي مدى يكفل القانون استقلال القضاء؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

كفل الدستور الأردني حسب المادة ٢٧ استقلال السلطة القضائية من خلال تأكيد مبدأ الفصل بين السلطات، التي نصت على: "السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك". كما أكدت المادة ٩٧ من الدستور أيضًا " أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وكذلك كضمانة مؤسسية تم الاشارة إلى ان القضاة يعينون ويعزلون بارادة ملكية.[١٦١]

وأشار الدستور إلى عدد من ضمانات المحاكمة العادلة من حيث ان المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونه وعدم جواز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاتها مدنيين، باستثناء بعض القضايا التي تم إناطة صلاحية النظر فيها إلى محكمة امن الدولة وهي جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب وجرائم المخدرات وتزييف العملة.[١٦٢]

كما وتعتبر جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية. وان المتهم برئ حتى تثبت إدانته بحكم قطعي. وعدم جواز اللجوء إلى التعذيب أو المعاملة القاسية أو التوقيف التعسفي.[١٦٣]

(١٦٠) تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٣، محور الحق في محاكمة عادلة.
(١٦١) المواد ٩٧، ٩٨ من الدستور الأردني.
(١٦٢) المادة ١٠١ من الدستور الأردني.
(١٦٣) المادة ٨ من الدستور الأردني.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك تطوراً ملحوظاً طراء على قانون استقلال القضاء في عام ٢٠١٤ باستحداث العديد من النصوص التي تكفل الاستقلال الشخصي والوظيفي للقاضي[١٦٤]، والتي ستسهم في تعزيز استقلالية السلطة القضائية منها: التأكيد على أن القضاء مستقل، والقضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون[١٦٥]. والحد من دور السلطة التنفيذية في إدارة شؤون القضاة وأن يتولى المجلس جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين بما في ذلك: النظر في شؤون القضاة وتعيينهم وترفيعهم وترقيتهم وتأديبهم ونقلهم وانتدابهم وإعارتهم وإنهاء خدماتهم، وفق أحكام هذا القانون"[١٦٦].

إنشاء صندوق التكافل الاجتماعي للقضاة وموظفي وزارة العدل؛ بهدف دعم العاملين في السلطة القضائية وتحسين أوضاعهم المالية والاجتماعية[١٦٧]. تطوير العديد من الضمانات القضائية أثناء تعرض القاضي للمسؤولية التأديبية، فضلا عن اعتبار جهاز التفتيش القضائي تحت إشراف المجلس القضائي بعد إن كان تحت تبعية وزارة العدل[١٦٨]، وكذلك تطوير مدونة سلوك قضائي من لجنة مشكلة خصيصاً لهذه الغاية[١٦٩].

وحصر قانون تشكيل المحاكم الشرعية تعيين القضاة الشرعيين بالمجلس القضائي حيث يصدر قرارا بتعيين القاضي ويكون القاضي في فترة تجربه بعد صدور قرار تعيينه لمدة ثلاث سنوات. وبعد مرور السنوات الثلاث إذا رأي المجلس تثبيت القاضي فإنه يصدر قرار بتثبيته وإذا رأى الاستغناء عن خدمته أو إعادته إلى وظيفته الكتابية خلال فترة التجربه فإنه يصدر قرار بذلك سندا لأحكام الفقرة (ب) من المادة الثالثة من قانون تشكيل المحاكم الشرعية. ويختص كذلك بنقل القضاة من سلك القضاء إلى وظيفة أخرى. وعزل القاضي أو اعتباره فاقداً لوظيفته وفق أحكام القانون. وانتداب القاضي لغير عمله أو لعمل إضافي. و ترقية القضاة. و نقل القضاة وانتدابهم في حال الضرورة للعمل في محكمة من ذات الدرجة أو أعلى من المحكمة الملحق بها. والنظر في طلب القاضي الاستقالة أو احالته على التقاعد. والتحقيق في الشكاوى المقدمة بحق القضاة أو انتداب أحد أعضائه للقيام بذلك. وإصدار القرارات المتعلقة بالشكاوى المقدمة بحق القضاة سواء كانت بحفظ الأوراق أو توجيه عقوبة معينة وفقا لأحكام القانون[١٧٠].

ويتمتع القضاء بالحماية أو الحصانة من الملاحقة القانونية أو القبض عليه أو توقيفه إلا بعد الحصول عن إذن المجلس القضائي إلا في حالة التلبس بجريمة جنائية ويرفع الأمر للمجلس خلال ٢٤ ساعة ويكون للمجلس الاستمرار بتوقيفه أو الإفراج عنه بكفالة أو غيره، كذلك نصت المادة ١٦ من قانون استقلال القضاء المشار إليها سابقاً على أنه لا يجوز للقاضي الجمع بين وظيفة القضاء ومزاولة الأعمال التجارية أو عضوية مجلس إدارة أو شركة أو مؤسسة وتحت طائلة المسؤولية. أما بالنسبة لعضوية القضاء بالأحزاب السياسية فهي ممنوعة بالدستور.

(١٦٤) نشر القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٣٠٨) بتاريخ ١٦/١٠/٢٠١٤م.
(١٦٥) المادة ٣ فقرة أ من قانون استقلال القضاء.
(١٦٦) المادة ٦ من قانون استقلال القضاء.
(١٦٧) المادة ٤٦ من قانون استقلال القضاء.
(١٦٨) المادة ٤٠ من قانون استقلال القضاء.
(١٦٩) المادة ٤٣ من قانون استقلال القضاء.
(١٧٠) التشريع الذي ينظم شؤون المجلس القضائي الشرعي وتشكيله ومهامه وواجباته وكل ما يتعلق به هو قانون تشكيل المحاكم الشرعية حيث أن هذا القانون عالج كثير من الموضوعات ومنها ما يتعلق بها، وللاستزادة حول تشكيل ومهام المجلس يرجى الاطلاع على رابط الموقع الالكتروني: http://www.sjd.gov.jo/.

وتم تضمين القانون العديد من الإجراءات التي تضمن استقلالية أكثر للقضاة من الممارسة السابقة التي كان لوزير العدل يد فيها، فالمجلس القضائي ينسب بالتعيين وجلالة الملك يصادق على التعيين.

إن قانون استقلال القضاء فيه نقلة نوعية من حيث ضمانات استقلال القضاء، حيث أنه قد رفع أي وصاية حكومية على إدارة شؤون القضاة التي كانت تمارس بالسابق من قبل وزير العدل، كما قد نبه القانون الجديد لمسألة في غاية الأهمية تتمثل في ضمان الحيادية وعدم تعارض المصالح داخل جسم المجلس القضائي، فالمجلس التأديبي المنشأ بموجب القانون (٣٠) يتألف من ثلاثة من أقدم قضاة محكمة التمييز يعينهم المجلس من غير أعضائه، والذي تحال إليه الدعوى التأديبية من النائب العام بقرار من المجلس، فلا تكون جهة الإحالة والمحاكمة واحدة.

إلا انه بالرغم من الإيجابيات السابق ذكرها فإنّ قانون استقلال القضاء ما يزال يتضمن بعض الثغرات التي من شأنها التأثير في استقلالية القضاء بشكل أو بآخر، وأهمها :[١٧١]

- إنهاء خدمات القاضي أو إحالته على الاستيداع من غير سبب، الأمر الذي قد يشكل مساساً جوهريًا باستقلال القاضي الذاتي والشخصي.
- الإبقاء على تبعية المعهد القضائي، والكادر الوظيفي المساند للقضاة من محضرين وكُتّاب ورؤساء أقلام وباحثين قانونيين ومشرفين إداريين على مرافق المحاكم، لوزارة العدل.[١٧٢]
- عدم تجريم التدخل في أعمال السلطة القضائية بصيغة واضحة؛ إذ اكتفى القانون بالحظر على أية جهة أو سلطة المساس باستقلال القضاء والتدخل في شؤونه.
- الاكتفاء بالنص على منح المجلس القضائي الحق في إبداء الرأي وتقديم الاقتراحات بشأن التشريعات التي تتعلق بالقضاء،[١٧٣] من غير إعطائه صلاحية اقتراح التشريعات المتعلقة بعمل السلطة القضائية.
- عدم النص صراحة على الاستقلال المالي للسلطة القضائية.
- الإبقاء على تبعية النيابة العامة لوزير العدل إداريًا؛ استناداً إلى نص المادة (١١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١.[١٧٤]
- منح مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام قانون استقلال القضاء، بما في ذلك الأنظمة الخاصة بالخدمة القضائية.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس القضائي الأردني قد طور مدونة قواعد السلوك القضائي لعام ٢٠١٤، التي تسري أحكامها على قضاة المحاكم النظامية وممثلي النيابة العامة والمحامي العام المدني ومساعديه، وتهدف إلى تعزيز استقلال القضاة ونزاهتهم وحيادهم وكفاءتهم وفعالية إجراءاتهم ورسالتهم القائمة على إحقاق العدالة وترسيخ مبدأ سيادة القانون.

(١٧١) تقرير اوضاع حقوق الانسان الصادر عن المركز الوطني لحقوق الانسان لعام ٢٠١٤، محور استقلال السلطة القضائية.
(١٧٢) تنصّ المادة (٤١) على أن « يرتبط المعهد بوزير العدل وتنظم شؤونه وإدارته بنظام يصدر لهذه الغاية ».
(١٧٣) المادة (٦/ب) من القانون.
(١٧٤) تنصّ المادة (١١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٩ لسنة ١٩٦١ على: (١. يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات الممنوحة لهم قانونًا، وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة وتابعون إداريًا لوزير العدلية، ٢. يلزم موظفو النيابة العامة في معاملاتهم ومطالبهم الخطية باتباع الأوامر الخطية الصادرة إليهم من رؤسائهم أو من وزير العدل).

الممارسة: إلى أي مدى يعمل القضاء دون تدخل من الحكومة أو غيرها من الجهات؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

الاستقلالية المؤسسية للقضاة موجودة ومضمونة بموجب قانون استقلال القضاء وبالتالي لا يوجد بالقانون أي منفذ قانوني لتدخل السلطة التنفيذية أو أية جهة أخرى بعمل القضاة، لكن الاستقلالية الشخصية تبقى محكومة بتصرفات الأفراد القضاة وعلاقاتهم ومصالحهم الذين يجب عليهم أن يجسدوا الاستقلالية المؤسسية بالنسبة للسلطة القضائية في استقلالية شخصية من خلال عدم قبول أي تأثير خارجي عليهم للتدخل في قضية منظورة أمامهم.

ولا بد من الاشارة هنا إلى ان الموارد المالية للسلطة القضائية في الأردن تأتي من خلال وزارة العدل، فالاستقلال التام الاداري والوظيفي للسلطة القضائية متوفر باستثناء الاستقلال المالي.

وعلى مدار السنوات السابقة تصدى القضاء للتحقيق والفصل في العديد من القضايا التي طالت ومست عدد من الشخصيات العامة وعدد من السؤولين الامنيين حيث تصدى القضاء، وتعامل مع كل تلك الملفات باستقلال وكان الرأي العام ليس ببعيد عن متابعة كافة مجريات ومراحل عمليات التحقيق والمحاكمة.

وبالنسبة للتعين فإنه بعد صدور قانون استقلال القضاء لعام ٢٠١٤ تم رفع يد وزارة العدل عن التدخل في اي اجراء يتعلق بعمل السلطة القضائية حيث يتم الاعلان عن الوظائف الشاغرة في القضاء للعموم ولمن تنطبق عليه الشروط ويتم اعلان ذلك في الصحف اليومية وعلى الموقع الالكتروني للمجلس القضائي، ويتم عقد الامتحانات التحريرية والشفهية واعلان النتائج بشكل علني، فجميع الاجراءات تتسم بالعلانية في اجراءات التعيين، بالإضافة إلى ان عملية الترفيع والترقية تتم وفقا لنظام الخدمة القضائية بعد بلوغ القاضي مدة خدمة معينة في الدرجة.

ويتولى جهاز التفتيش القضائي وفقا لنظامه عمليات الاستماع إلى الشكاوى التأديبية التي تقدم والتنسيب بإصدار العقوبات التأديبية على من يثبت مخالفته لأعراف وقانون استقلال القضاء، ولم يتم رصد اي تدخلات أو اشكاليات في تلك الاجراءات. حيث في عام ٢٠١٤ تلقى جهاز التفتيش ١١١ شكوى بحق قضاة حقق فيها ونسب باتخاذ عقوبات ١١ بحق شكوى، وتم استقبال ١٦٦ شكوى من اجراءات المحاكم بشكل عام تم التنسيب باتخاذ اجراءات قانونية بحق ٢٦ شكوى، فضلا عن انه تم التفتيش على ١٣٠ قاض لغايات الترفيع، ٦٠ قاض لغايات التثبيت، وعدد الجولات القضائية على المحاكم كانت ٥٨ جولة.[١٧٥]

(١٧٥) تقرير المجلس القضائي محور التفتيش القضائي.

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى اي مدى توجد احكام تضمن حصول الجمهور العام على معلومات ذات الصلة المتعلقة بأنشطة القضاء وعملية اتخاذ القرار فيه؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

لا توجد أحكام في قانون استقلال القضاء تتعلق بضمان حصول الجمهور على المعلومات ذات الصلة بالقرارات فيها، فهي باعتبارها سلطة من سلطات الدولة وهيئاتها فإنها تخضع للقواعد العامة في حصول الجمهور على المعلومة والمنظمة في قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني لعام ٢٠٠٧ والذي عرف الدائرة بأنها الوزارة أو الدائرة أو السلطة أو الهيئة أو أي مؤسسة عامة أو مؤسسة رسمية عامة، ولكن بالمقابل، فقد نص الدستور الأردني في المادة (١٠١) على أن: " جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو محافظة على الآداب وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية". استناداً لذلك، فإن الشفافية متحققة في بعدين أساسيين هما: علنية الجلسات، وعلنية النطق وكذلك فإنه في أغلب الأحيان فإن المحاكمات والتداولات متاحة للإعلام ولكن في حالات خاصة تلجأ المحكمة للطلب من الاعلام بعدم نشر أية معلومات للجمهور حول بعض القضايا وبخاصة في محاكم أمن الدولة أو بعض قضايا الفساد، وتحسباً للنتائج السلبية التي من الممكن أن يترتب عليها نشر المعلومات أثناء المحاكمة.

كذلك ينص قانون الكسب غير المشروع[١٧٦] في المادة الثانية على أن القضاة مشمولين بهذا القانون وبناء عليه يجب على القاضي تقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده القصر خلال ثلاثة شهور من ابلاغه وأن يقوم بتقديم الاقرار بشكل دوري كل سنتين خلال فترة خضوعه لهذا القانون. وبالرغم من أن هذا القانون يعتبر خطوه مهمه نحو الشفافية في الإدارة العامة بشكل عام إلا أن الثغرة الرئيسية به هو أنه لا يتم فتح هذه الاقرارات إلا إذا ورد شكوى عن الشخص المعني وعندها يتم فتحه من قبل قاضي التميز لاتخاذ الاجراءات اللازمة.

الشفافية

الممارسة: إلى اي مدى يتمتع الجمهور بحق الوصول إلى معلومات القضاء وانشطته بالممارسة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

لا يوجد هناك أي نص قانوني يلزم السلطة القضائية بتعميم تقاريرها وقراراتها خاصة تلك المتعلقة بأوضاع المحاكم وسير العمل فيها، فالمادة (٨) تلزم الرئيس في مطلع كل سنة بأن يعد تقريراً سنوياً عن أوضاع المحاكم وسير الأعمال فيها خلال السنة السابقة ويعرضه على المجلس لإقراره ويرفع الرئيس هذا التقرير إلى الملك ويرسل نسخة منه إلى وزير العدل وبعد ذلك يصبح التقرير متاحاً للجميع الاطلاع عليه، حيث أن التقارير السنوية للمجلس موجودة على المواقع ويمكن قراءتها كاملة أو تحميلها وبالتالي فإن الشفافية فيما يتعلق بهذا البند موجود ومتحقق.

(١٧٦) قانون الكسب غير المشروع.

إن سلم رواتب القضاة ومقدارها الشهري والحوافز والامتيازات الشخصية التي يحصلون عليها يفترض أن تكون معروفة، والدليل على ذلك أن العديد من التشريعات الأخرى التي أنشأت هيئات ومؤسسات عامة قد ربطت رواتب أعضائها برواتب قضاة التمييز وامتيازاتهم كقانون المحكمة الدستورية مثلا.

ويتضمن التقرير السنوي الذي يصدر عن المجلس القضائي جميع المعلومات التي تتعلق بعمل السلطة القضائية من حيث اعمال المجلس القضائي والقرارات والإجراءات التي اتخذها المجلس لغايات تطوير عمل السلطة القضائية والاستراتيجيات والتطورات المحرزة والتطلعات المستقبلية التي تشكل اولوية للمجلس القضائي، بموجب قرارات دورية يتخذها المجلس ويتم نشر تلك القرارات على موقع المجلس الالكتروني باستمرار حيث اصدر المجلس القضائي ٢٦٤ قراراً تمحورت حول الامور القضائية النقل والانتداب والترفيع والتعيين والايفاد والابتعاث وغيرها من شؤون ادارية للقضاة .[١٧٧]

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى توجد احكام قانونية تضمن مساءلة القضاء على أفعالة؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

بالرغم من أن القضاة يتمتعون بدرجة عالية من الحصانة، إلا أن هذه الحصانة لا تعفيهم من المسائلة من مخالفة في حال مخالفته لأداء واجبه، وهو منصوص عليه بالقانون أو في حالة ارتكابه لأية مخالفات تُدرج ضمن القوانين الجزائية الأخرى.

يمكن للقاضي أن يخضع للمسائلة على مستويين: المستوى الأول المرتبط بأدائه لواجبه حسب ما ينص عليه القانون حيث أن دائرة التفتيش القضائي يمكن أن تخضعه للمسائلة في هذه الحالة، فهناك إجراءات تأديبية تفصيليه قد تنتهي بإقالته أو إنهاء خدماته. وكذلك الحال، يمكن للمواطن العادي تقديم شكوى بحق القضاة للمجلس القضائي ويقدر الرئيس أو المجلس الاحالة إلى دائرة التفتيش.

ويوجد نوع من الرقابة الإدارية التي يمارسها رئيس المجلس ورئيس كل محكمة بموجب القانون كنوع من الرقابة الإدارية حيث يجوز للرئيس الاشراف الاداري على جميع القضاة ويكون هذا الحق لرئيس كل محكمة على قضاتها ولغايات هذه المادة يعتبر قضاة الصلح في المراكز التابعة لمحاكم البداية قضاة فيها. وكذلك لرئيس النيابة العامة حق الاشراف الاداري على جميع اعضاء النيابة العامة وللنائب العام حق الاشراف على اعضاء النيابة التابعين له. ولرئيس دائرة المحامي العام المدني حق الاشراف على جميع اعضاء دائرة المحامي العام المدني ومساعديه .[١٧٨]

(١٧٧) انظر الموقع الالكتروني للمجلس القضائي الذي يتوفر فيه قرارا المجلس القضائي وكذلك التقارير السنوية التي قام المجلس بنشرها عبر الرابط الالكتروني: www.jc.jo/.

(١٧٨) المادة ٢٦ من قانون استقلال القضاء.

الا ان القانون تضمن صلاحيته لرئيس المجلس القضائي من تلقاء نفسه أو بناء على تنسيب المفتش الاول أو رئيس المحكمة المسؤول حق تنبيه القاضي خطيا إلى كل ما يقع منه مخالفا لواجبات أو مقتضيات وظيفته وذلك بعد استجوابه خطيا ويحفظ هذا التنبيه في ملف القاضي السري على ان تراعى كافة ضمانات الدفاع.

ويتم تشكل المجلس التأديبي من ثلاثة على الاقل من اقدم قضاة محكمة التمييز يعينهم المجلس من غير اعضائه لمدة سنتين ويجوز للمجلس ان يشكل أكثر من مجلس تأديبي. و يصدر المجلس التأديبي قراراته بالإجماع أو بالأكثرية خلال مدة لا تزيد على اربعة اشهر.[١٧٩]

تقام الدعوى التأديبية من النائب العام بقرار من المجلس وتقيد بسجل خاص لدى المجلس وتحفظ لديه بعد الانتهاء منها. وترفع الدعوى التأديبية ضد القاضي بلائحة تشتمل على التهمة أو التهم المسندة اليه والادلة المؤيدة لها وتقدم للمجلس التأديبي لمباشرة الاجراءات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم اللائحة له. ويجري المجلس التأديبي ما يراه لازما من التحقيقات وله ان ينتدب احد أعضائه للقيام بذلك وللمجلس التأديبي أو العضو الذي ينتدبه السلطة المخولة للمحاكم فيما يختص بدعوة الشهود الذين يرى ضرورة لسماع اقوالهم أو طلب اي بينة أخرى. و بعد استكمال التحقيقات اذا لم يجد المجلس التأديبي وجها للسير في الدعوى يقرر حفظها. وإذا رأى المجلس التأديبي وجها للسير في الدعوى عن جميع المخالفات أو بعضها كلف القاضي بالحضور للمحاكمة على ان لا تقل المدة بين التكليف بالحضور وموعد المحاكمة عن سبعة ايام ويجب ان يشتمل امر الحضور على بيان كاف بموضوع الدعوى وأدلة الاتهام.

ويجوز للمجلس التأديبي أن يأمر بكف يد القاضي عن مباشرة أعمال وظيفته حتى تنتهي المحاكمة وإذا تبين للمجلس التأديبي أن المخالفة المسندة للقاضي تنطوي على جريمة جزائية فيترتب عليه ايقاف الاجراءات التأديبية وإحالة القاضي مع محضر التحقيق والاوراق والمستندات الاخرى المتعلقة بالتهمة أو التهم إلى المدعي العام المختص أو المحكمة المختصة للسير في الدعوى وفقا لأحكام القانون ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ اي اجراء تأديبي بحق القاضي أو الاستمرار في اي اجراء تم اتخاذه إلى ان يصدر الحكم القضائي القطعي.[١٨٠]

وتضمن القانون نصوصا تشير إلى ان جلسات المحاكمة التأديبية سرية ويمثل القاضي شخصيا امام المجلس التأديبي أو ينيب عنه احد القضاة من غير قضاة محكمة التمييز أو أحد المحامين وللمجلس التأديبي الحق في تكليف القاضي بالحضور واذا لم يحضر ولم ينب عنه احد تجري محاكمته غيابيا. وكذلك للقاضي الحق في تقديم دفاعه كتابة أو شفاهة وله أو لوكيله حق مناقشة الشهود الذين استمع اليهم المجلس التأديبي في أثناء التحقيقات الأولية. ويكون القرار قابلا للطعن لدى المحكمة الادارية.[١٨١]

(١٧٩) المادة ٣٠ من قانون استقلال القضاء.
(١٨٠) المواد ٣١، ٣٢، ٣٣، ٣٤، من قانون استقلال القضاء.
(١٨١) المواد ٣٥، ٣٦، من قانون استقلال القضاء.

الممارسة: إلى اي مدى يسأل القضاة عن افعالهم؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

يزاول جهاز التفتيش القضائي ممارسة اعماله في النظر في القضايا التأديبية المقدمة بحق القضاة وفقا لنظام التفتيش القضائي رقم ٤٧ لعام ٢٠٠٥ حيث في عام ٢٠١٤ استقبل ١٠٠ شكوى بحق القضاة، واصدر قرارات بحفظ الشكوى بـ ٦٩ شكوى، وتم التنسيب لرئيس المجلس القضائي باتخاذ الاجراءات القانونية بـ ١١ شكوى.

اما بالنسبة لأعمال التفتيش والتظلم من اجراءات المحاكم فقد بلغ عدد الشكاوى من اجراءات المحاكم ١٦٦ شكوى على مدار عام ٢٠١٤ تم التنسيب لرئيس المجلس بحفظ الشكوى بـ ١٤٠ منها والتنسيب باتخاذ اجراءات قانونية بـ ٢٦ شكوى.

اما بالنسبة للتفتيش على المحاكم والقضاة فقد تم في عام ٢٠١٤ التفتيش على اعمال ١٣٠ قاض لغايات الترفيع، ٦٠ قاضي لغايات التثبيت، وتم تدقيق ومراجعة ٨٠٠٠ قضية لغايات اعداد التقرير السنوي، اما جولات التفتيش بلغت ٥٨ جوله عام ٢٠١٤.[١٨٢]

الا أن دائرة التفتيش القضائي بحاجة إلى رفدها بالكوادر والخبرات اللازمة لضمان ممارسة اختصاصاتها بالتفتيش على كافة المحاكم وان لا يتم الاكتفاء بأخذ عينات لغايات التفتيش هذا بالإضافة إلى زيادة كادر المفتشين في مديرية التفتيش القضائي.

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى اي مدى توجد اليات تضمن نزاهة اعضاء السلك القضائي؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

هناك العديد من القواعد الموجودة في قانون استقلال القضاء ومدونة سلوك القضاة بالإضافة لعقوبات التي يمكن أن يتعرض لها القاضي في مخالفة للنزاهة، حيث تشير المادة السادسة عشر من قانون استقلال القضاء قواعد النزاهة التي يجب أن يلتزم بها القضاة فمثلاً لا يجوز للقاضي أن ينظر في أي نزاع له مصلحة فيه أو لأي من أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو أصهاره وهذه مهمة لأهمية العائلة أو العشيرة في العلاقات في المجتمع الأردني.

كذلك فقد حدد القانون أنه لا يجوز للقاضي الجمع بين وظيفة القضاء ومزاولة الأعمال التجارية أو عضوية مجلس ادارة أو شركة أو مؤسسة وذلك تحت طائلة المسؤولية وقد نص القانون كذلك على أنه لا يجوز للقاضي أن يقوم بأي عمل أو تصرف يحقق منفعه له أو لأقاربه.

(١٨٢) هذه الارقام تم الحصول عليها من تقرير المجلس القضائي لعام ٢٠١٤ محور التفتيش القضائي.

إذاً من الواضح أن قواعد النزاهة في القانون صارمة والتي تم تكريسها في مدونة سلوك القضاة والتي وضعت آليات عقابية تتمثل بالمجلس التأديبي المشكل للنظر في الشكاوي المقدمة بحق القضاة ناهيك عن القضاء الجنائي الذي يطال القضاة إذا ما انطوت المخالفة المرتكبة على جريمة جزائية. كما نصت المادة ٤٣ من القانون على تكوين لجنة قواعد السلوك القضائي مهمتها العمل كآلية وقائية وعلاجية لضمان النزاهة في عمل القضاة والتزامهم بالقانون، ومن الواضح أن قواعد النزاهة الموجودة بالقانون ومدونة السلوك متقدمة وتحقق قدر عال من النزاهة.

وتم الاشارة في قانون استقلال القضاء إلى أنه من شروط تعيين القاضي ان يكون حسن الخلق ومتمتعا بالأهلية المدنية وغير محكوم باي جناية. و غير محكوم من محكمة أو مجلس تأديبي لأمر مخل بالشرف ولو رد اعتباره أو شمله عفو. ومحمود السيرة وحسن السمعة والسلوك.[١٨٣]

ويعتبر القضاة بموجب احكام قانون الكسب غير المشروع من الفئات المتوجب تقديم نموذج اشهار الذمة المالية، وكذلك اكدت مدونة السلوك القضائي على العديد من المبادئ والقيم المتوجب على القضاء اتباعها أو الابتعاد عنها والتي يمكن ان تمس نزاهته والتأثير على مرفق القضاء.

الممارسة: إلى اي مدى تعمل الممارسة على ضمان نزاهة اعضاء السلك القضائي؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

إن الإطار القانوني لضمان نزاهة القضاة متوفرة والقضاة يعلمونها بشكل جيد وأنه مطلوب من كافة القضاة أداء اليمين أو القسم الرسمي الذي يشمل التزامهم بالقانون والنزاهة في عملهم ومنذ أن تم إنشاء المعهد القضائي، يتلقى القضاة التدريب القانوني الكافي بما فيها قواعد النزاهة التي ينص عليها القانون.

جميع القضاة يخضعون لقانون الكسب غير المشروع ولرقابة ادارية صارمة فضلا عن المتابعة من قبل جهاز التفتيش القضائي، وكذلك البناء الذاتي من خلال التدريب الطويل الاجل الذي يتلقاه القضاة في المعهد القضائي حول السلوك القضائي.

الدور:

الاشراف على السلطة التنفيذية: إلى اي مدى يوفر القضاء اشرافا فعالا على السلطة التنفيذية؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

لقد كان إنشاء المحكمة الدستورية نتيجة للتعديلات الدستورية للعام ٢٠١١ خطوة مهمة في الأردن والتي تمارس رقابة على دستورية العديد من القوانين وأعلنت عدم دستورية العديد من الأحكام والنصوص القانونية الواردة فيها وأهمها قانون المالكين والمستأجرين فقد قامت المحكمة الدستورية بدور توفيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العديد من المناسبات وذلك من خلال تفسيرها لنصوص الدستور.

(١٨٣) قانون استقلال القضاء.

اما بالنسبة لباقي القرارات الإدارية فهي تخضع لرقابة القضاء الاداري والذي تم إقرار قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤[١٨٤] وباستقراء أحكام هذا القانون يتضح أنه قد عزز حماية حقوق المواطنين بتأكيد حق الأفراد في محاكمة عادلة، من خلال:

أ- جعل التقاضي الإداري على درجتين (المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا)، مما يرسخ حق الإنسان في محاكمة عادلة. وينسجم هذا التعديل مع نص المادة (١٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

ب- إلغاء صلاحية وزير العدل في انتداب القضاة النظامين للعمل لدى محاكم القضاء الإداري.

لكن هذا التطور في دور القضاء الإداري في ظل القانون الجديد لم ينهِ تماماً الإشكاليات التي من شانها إضعاف تطبيق فكرة القضاء المزدوج التي قد بقيت قائمة، ومن أهمها:

- لم يمنح المشرع الاختصاص الكامل للقضاء الإداري؛ إذ ما يزال القانون يأخذ بالاختصاص المقيّد من خلال تحديد اختصاصات القضاء الإداري على سبيل الحصر، وذلك بموجب المادة (٥) من القانون.
- عدم منح المحاكم الإدارية سلطة النّظر في المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية.
- تضييق نطاق دعوى التعويض أمام المحاكم الإدارية؛ حيث يقتصر اختصاصها بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات الإدارية المقامة تبعاً لدعاوى الإلغاء فقط.
- الاستمرار في تحصين قرارات السيادة من جميع صور الطعن القضائي.

اما في مجال المنازعات المدنية والتي تدخل فيها السلطة التنفيذية كأحد افراد المجتمع فهي تخضع ايضا للتقاضي ويمثلها المحامي العام المدني في كافة المنازعات المدنية.

الدور:

كشف وملاحقة الفساد: إلى اي مدى يلتزم القضاة بمكافحة الفساد من خلال الملاحقة القانونية وغيرها من الانشطة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يتم النظر في قضايا الفساد الاداري والمالي كغيرها من القضايا التي تنظرها المحاكم وتخضع لذات الاجراءات من حيث التحقيق والتعقب وجمع الادلة وفقا للنظام القضائي بشكل عام اذ يتم التحقيق فيها من قبل الادعاء العام، وفي هذا الحالة تم انتداب مدعيين عامين للعمل لدى هيئة مكافحة الفساد نظرا لطبيعة قضايا الفساد وما تستغرقه من جمع ادلة وسماع شهود وغيرها ومن ثم يتم الاحالة إلى المحكمة صاحب الاختصاص النوعي والمكاني وتخضع لكافة اجراءات التقاضي.

(١٨٤) نشر القانون في عدد الجريدة الرسمية، رقم (٥٢٩٧) بتاريخ ٢٠١٤/٠٨/١٧م.

وقد تم إحالة (١٧) ملفاً تحقيقياً إلى المدعي العام المنتدب لدى الهيئة وبلغ عدد القضايا التي لا زالت قيد (٨٣) ملف تحقيقي. وعدد الملفات التحقيقية التي تم حفظها عام ٢٠١٤ هو (٥١) ملفاً وذلك لعدم وجود شبهة فساد فيها أو لشمولها بقانون العفو العام وتم إحالة (٣٦) ملفاً تحقيقياً إلى المدعي العام المنتدب والتي كان قد تم تسجيلها خلال أعوام سابقة وتم الفصل فيها عام ٢٠١٤ كما بلغ عدد القضايا التي لا زالت قيد التحقيق من أعوام سابقة (٧٢) ملفاً تحقيقياً وتم تسجيل (٨٢) ملف تحر خلال عام ٢٠١٤ حفظ منها (٤٦) ملفاً وذلك لعدم وجود شبهة فساد أو لانه تم النظر فيها من قبل، ولازال قيد النظر (٣٦) ملفاً.[١٨٥]

التوصيات:

١. ضمان الإستقلال المالي والإداري للمجلس القضائي.
٢. مراجعة الأنظمة والتعليمات الخاصة بالإمتيازات المادية للقضاة وربطها بشكل مستمر بمعدلات التضخم
٣. إستكمال بناء قصور العدل في كافة المحافظات والمناطق الجغرافية.
٤. رفد المحاكم والقضاة بالموارد البشرية والفنية الكافية لتسهيل وتسريع عمليات إتخاذ القرار.
٥. تبني وتطوير خطة لبناء قدرات الجهاز القضائي حول كافة المستجدات العصر وتخفيف العبء والمدور القضائي الشهري واليومي أمام القضاة.
٦. إعادة تأهيل البنية التحتية للمحاكم بما يضمن سهولة الوصول إليها وبما يتفق مع المعايير الدولية.

المصادر والمراجع

١. الدستور الاردني
٢. قانون استقلال القضاء
٣. قانون المحكمة الدستورية
٤. قانون الكسب غير المشروع
٥. الموقع الالكتروني للمجلس القضائي
٦. الموقع الالكتروني لدائرة قاضي القضاة
٧. الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية
٨. التقرير السنوي للمجلس القضائي.
٩. التقرير السنوي لأوضاع حقوق الانسان.
١٠. قانون القضاء الاداري.
١١. الاستراتيجية العامة لوزارة العدل.

(١٨٥) تقرير ديوان مكافحة الفساد لعام ٢٠١٤، للاستزادة انظر ملخص التقرير عبر الرابط: http://www.assabeel.net/local/item/137028

القطاع العام

الملخص

إن القطاع العام في الأردن هو الأكثر ضخامة من حيث عدد الموظفين، ويعتبر القطاع العام الأردني من أكبر القطاعات الحكومية على مستوى العالم حيث يتجاوز ما نسبته ٤٢٪ من حجم العاملين في الدولة، في حين إن نسبة القطاع العام في العالم بحدود ١٥٪.[١٨٦]

يلعب القطاع العام الأردني دوراً محورياً في إعداد وتنفيذ الخطط الاستراتيجية وتنفيذها، لذلك نجد القطاع العام يستثمر في العديد من المبادرات والبرامج من أجل تطوير مستوى الخدمات التي تقدم للمواطنين، الا ان هذا القطاع يتسم بالتضخم الكبير لدرجة ان غالبية المخصصات المالية للمؤسسات الرسمية تذهب كنفقات جارية رواتب وغيرها.

ويعاني القطاع العام من صعوبات مركبة وعليه تم استحداث وزارة يناط بها مسؤولية تطوير وإدارة القطاع العام وهي وزارة تطوير القطاع العام. وحيث جاء إنشاء هذه الوزارة عام ٢٠٠٦، بموجب نظام التنظيم الإداري رقم (١٢) لعام ٢٠٠٦، لتكون الخلف القانوني والواقعي للإدارة العامة لتطوير القطاع العام، حيث تم تكليفها بالإشراف على تنفيذ خمسة مكونات رئيسية من برنامج إصلاح القطاع العام بالتنسيق والتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية، وهذه المكونات هي: إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها، وتحسين نوعية الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات، وإدارة وتنمية الموارد البشرية وإدارة البرنامج والاتصال والتوعية.[١٨٧]

(١٨٦) الحوكمة والقطاع العام، منتدى تطوير السياسات الاقتصادية، ملتقى طلال أبو غزالة، كانون الثاني ٢٠١٤.
(١٨٧) الموقع الإلكتروني لوزارة تطوير القطاع العام. http://www.mopsd.gov.jo/.

ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة القطاع العام في الأردن وفقاً للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ٩٣ / ١٠٠			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٥٠	الموارد	لا توفر	٧٥
	الاستقلالية	٥٠	٢٥
الحوكمة ١٠٠/٣٣	الشفافية	٥٠	٢٥
	المساءلة	٥٠	٢٥
	النزاهة	٢٥	٢٥
الدور ١٠٠/٣٣	الى اي مدى يعرف القطاع العام الجمهور بدورة في محاربة الفساد	٢٥	
	التعاون مع المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة في منع التصدي للفساد	٥٠	
	تقليل مخاطر الفساد عن طريق المحافظة على النزاهة في المشتريات العامة	٢٥	

الهيكل والتنظيم

تم إنشاء وزارة تطوير القطاع العام سنة ٢٠٠٦، بموجب نظام التنظيم الإداري رقم (١٢) لعام ٢٠٠٦، لتكون الخلف القانوني والواقعي للإدارة العامة لتطوير القطاع العام، حيث تم تكليفها بالإشراف على تنفيذ خمسة مكونات رئيسية من برنامج إصلاح القطاع العام بالتنسيق والتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية، وهذه المكونات هي: إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها، وتحسين نوعية الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات، وإدارة وتنمية الموارد البشرية وإدارة البرنامج والاتصال والتوعية.

وقد تم إجراء تعديلات على مهام الوزارة وتنظيمها الإداري من خلال إصدار نظام تنظيم إداري جديد لوزارة تطوير القطاع العام رقم (٥٤) لعام ٢٠٠٧ والتعديل عليه في العام ٢٠١٢ والذي بموجبه تم تكليفها بمهام إعداد السياسات العامة لإدارة وتنمية الموارد البشرية في القطاع العام ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذه، العمل على تطوير الهياكل التنظيمية للإدارة الحكومية ووضع الخطط والبرامج اللازمة لذلك، وتقديم الرأي حول أنظمة التنظيم الاداري لدوائر ومؤسسات القطاع العام وتقديم المشورة لتطوير هياكلها التنظيمية، وإعداد السياسات العامة المتعلقة بتطوير القطاع العام وتحسين أدائه والعمل على رفع مستوى الخدمات المقدمة وتبسيط إجراءاتها.

وكذلك وضع أسس الاستخدام الأمثل للموارد البشرية في القطاع العام ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، ومتابعة تطبيق وصف الوظائف وتصنيفها، والمساهمة في إعداد سياسات واستراتيجيات التدريب وبناء القدرات في القطاع العام، وتقديم الدعم والمشورة لبناء قدرات مؤسسات القطاع العام في مجال إدارة الموارد البشرية وإعادة هيكلة الخدمات الحكومية وتحسينها، وإنشاء وإدامة سجل خاص بالمراكز التدريبية والمعاهد العاملة في مجال التدريب في القطاعين العام والخاص الراغبة في تقديم برامج تدريبية لمؤسسات القطاع العام.

بالإضافه الى متابعة أداء مؤسسات القطاع العام في تنفيذ السياسات العامة والأولويات الوطنية وتقييمها وفقاً للمعايير التي يتم إقرارها، وإعداد التوصيات والمقترحات لتحسين الأداء ورفعها لمجلس الوزراء، وتنفيذ أي مهام أخرى يتم تكليف الوزارة بها من قبل مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء.

ويتولى ديوان الخدمة المدنية مسألة تنظيم وإدارة شؤون الوظيفة العامة وتطويرها بأبعادها البشرية والإجرائية والقانونية والرقابية بالتعاون مع الشركاء من دوائر ومؤسسات الخدمة المدنية، من خلال المبادرة والإبداع والتشارك في المعرفة، وترسيخ قيم النزاهة والعدالة وتكافؤ الفرص في تطبيق التشريعات بهدف الارتقاء بالأداء والتميز في تقديم الخدمة لمتلقيها.

القدرات: الموارد

الممارسة: إلى أي مدى يملك (القطاع العام) المصادر أو الموارد الكافية لتحقيق أهدافه؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

إن القطاع العام يواجه تحديات عموماً بخصوص الموارد لا سيما الموارد المالية وذلك في ضوء الاوضاع الاقتصادية الصعبة التي تشهدها المنطقة والاردن بشكل خاص، ويزداد التحدي المالي في القطاعات التي تتطلب طبيعة عملها توفر مبالغ كبيرة لتنفيذ مشاريعها وتحقيق أهدافها المنشودة كقطاع الطاقة والمياه والاشغال العامة والبنى التحتية.

ولكن بشكل عام، فإن القطاع العام يعد المشغل الأكبر حيث بلغ عدد الموظفين الدائمين حسب جدول التشكيلات للوظائف الحكومية وفق التقرير السنوي لعام ٢٠١٣ بواقع (٢٢٣,٥٠٦) موظف عامل لعام ٢٠١٤، مما يزيد من الضغوطات العامة على الموارد المالية للقطاع العام. علماً بأن عدد الوحدات الإدارية هو ١٤٤ وحدة بما فيها ٢٥ وزارة وفق التقرير السنوي لديوان الخدمة المدنية لعام ٢٠١٣.[١٨٨]

إن الآلية العامة للحصول على الموارد المالية يكون عبر إعداد الموازنات الخاصة بكل وزارة ومؤسسة ودائرة حكومية بناء على احتياجاتها الحقيقية فيما يتعلق بالنفقات الجارية. وبناءاً عليها وبعد عرض الموازنات الرسمية لكافة المؤسسات العامة والوزارات في البرلمان تخضع الموازنة للتدقيق من خلال البرلمان ويتم التصويت عليها وإجازتها من قبل البرلمان أو عدم إجازتها. أما ما يتعلق بشأن النفقات الخاصة بالمشاريع الرأسمالية والتي تسهم في تنفيذ المشاريع والتي تنعكس عموماً على شكل برامج عمل وخطط استراتيجية فإن التوسع فيها تحكمه الاولويات وإجمالي الايرادات المتوقعة لعام محدد.

(١٨٨) الحوكمة في الإدارة العامة والإدارة المالية، ورقة غير منشورة، 2015، سيناريوهات الإردن 2030، مركز الدراسات الإستراتيجية.

وكنتيجة لارتفاع حجم المديونية والعجز المستمر في الموازنة العامة والقطاع العام انعكس ذلك على مستوى الرواتب من خلال منح الموظفون زيادات مقطوعة بقيم بسيطة ما بين (١٠-٣٠) دينار أي ما يعادل من (١٤-٤٢) دولار إلا أن ذلك خلق تشوهاً إضافياً على إدارة موضوع الرواتب والعلاوات في القطاع العام، ودون أن تترك أثراً إيجابياً على مستويات رواتب الموظفين.

ومن المشكلات التي تواجه القطاع العام التشوه الكبير في الرواتب والعلاوات، حيث وانه كنتيجة للنهج الاداري المزدوج في الأردن حيال انشاء بضع المؤسسات ذات النفع العام والتي يتم الانفاق عليها من قبل الموازنة العامة وهي ما اصطلح على تسميتها بالمؤسسات المستقلة منحت الحق لإدارتها ان تتبع اسلوب تعيين خاص بها ونظام مالي خاص ايضا مما خلق حالة من التفاوت في السلم الوظيفي والمخصصات المالية بالمقارنة مع العاملين في القطاع العام التابعين لنظام الخدمة المدنية.

وعليه نفذت الحكومة اعتباراً من تاريخ ٢٠١٢/١/١ برنامجاً متكاملاً لإعادة هيكلة الرواتب والعلاوات في القطاع العام تم من خلاله إيجاد مرجعية موحدة لإدارة الرواتب في القطاع العام وشمول موظفي (٤٧) مؤسسة مستقلة بمظلة نظام الخدمة المدنية، وبموجبه ارتفعت رواتب ما يزيد عن (٨٠٪) من موظفي الجهاز الحكومي خاصة شريحة الموظفون العاملون في دوائر الخدمة المدنية قبل تطبيق هذا البرنامج، حيث تم رفع الراتب الأساسي لمختلف الفئات الوظيفية في الخدمة المدنية وتم تحديد علاوة فنية لكافة المسميات الوظيفية في حين كان هذا الموضوع في السابق مقتصراً على عدد محدد من الوظائف، هذا بالإضافة إلى انعكاس ذلك إيجاباً على الموظفين الخاضعين لأحكام قانون التقاعد المدني حال تقاعدهم.

وتم بموجب نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته؛ زيادة علاوة غلاء المعيشة لموظفي الفئة الثالثة من (١١٠) دنانير أي ما يعادل (١٥٥) دولار لتصبح (١٢٠) دينار أي ما يعادل (١٦٩) دولار اعتباراً من ٢٠١٤/١/١ ولتصبح (١٣٥) دينار أي ما يعادل (١٩٠) دولار اعتباراً من ٢٠١٥/١/١، كما تم شمول الموظفة بالعلاوة العائلية اذا كان زوجها مقعداً أو كانت معيلة لأولادها أو مطلقة لا تتقاضى نفقة شرعية عن أولادها وكانت أعمارهم لا تزيد عن (١٨) سنة.

ويتوفر لدى مؤسسات القطاع العام عموماً عدد كاف من الموارد البشرية في مجال الوظائف المساندة (كتبة، طابع، سكرتاريا،...) بل تصل أحياناً إلى فائض عام في المؤسسات والذي اعتبر تضخم ملحوظ في المؤسسات الرسمية في الاردن. أما فيما يتعلق بأجهزة الحواسيب الحديثة، فإنه وبالرغم من أن غالبية مؤسسات القطاع العام تتوفر لديها بنية تحتية تكنولوجية وربط الكتروني إلا أنه يوجد تفاوت بالمستوى الموجود من مؤسسة لأخرى، ونظراً للتطورات التكنولوجية المتسارعة فإن مواكبتها والتحديث عليها باستمرار يتطلب توفر موارد مالية. أما فيما يتعلق بالمصادر المكتبية بحسب وزير تطوير القطاع العام، فهنالك العديد من الدوائر والمؤسسات الحكومية التي تتوفر فيها مكتبات متخصصة ترتبط بطبيعة أعمالها، بالإضافة إلى مكتبة معهد الإدارة العامة التي تحوي العديد من الكتب والمؤلفات والمنشورات المتعلقة بعمل القطاع العام. في الغالب إن طبيعة البرامج التدريبية التي يتلقاها موظفو القطاع العام تتنوع ما بين توجيه الموظفون الجُدد، والتدريب المتخصص (مجالات طبية، هندسية،...) والتدريب على المهارات (لغات، حاسوب،...) والتدريب الموجه نحو تأهيل الموظفين لشغل الوظائف القيادية والاشرافية.

وفي الغالب يلتحق موظفي القطاع العام بدورات متخصصة سواء في معهد الإدارة العامة أو بالمراكز التدريبية الأخرى في القطاعين العام أو الخاص ترتبط بمفاهيم ومضامين النزاهة في العمل العام، من أبرزها إفراد محور خاص بمدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في العديد من البرامج التي ينفذها معهد الإدارة العامة خاصة برامج توجيه الموظف الجديد والإدارة الوسطى والبرامج القيادية، الا ان طبيعة الاثر الذي تتركه هذه الدورات لا يزال محل جدل ونقاش حيث لم يتم اصدار اي دراسة تقييمية تؤكد استفادة الموظفين من تلك الدورات أو الانعكاس على الادراك العام لهم.

حيث عقد ورشة عمل متخصصة خلال عام ٢٠١٤ حول مضامين مدونة السلوك الوظيفي حضرها أكثر من (١٠٠) مدير موارد بشرية في الجهاز الحكومي كما يتم حالياً إرسال رسائل توعوية إلى جميع موظفي الجهاز الحكومي عبر شبكة الحكومة الإلكترونية لتوعيتهم من خلالها بأهداف المدونة وأحكامها.

ومن الجدير بالذكر أن تحدي أساسي يواجه معظم دوائر ومؤسسات القطاع العام في هذا الجانب، ألا وهو محدودية المخصصات المالية المتوفرة للتدريب، اذ أن معظم الدوائر تكاد تغطي فقط الاحتياجات التدريبية المخصصة للترفيع الوجوبي أو الترقية لشغل الوظائف الإشرافية والقيادية في هذه الدوائر، اذ يعتبر حصول الموظف على عدد من الساعات التدريبية – حسب المستوى الوظيفي-شرطاً أساسياً للترفيع الوجوبي أو الترقية للوظائف الإشرافية.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى أي مدى يتمتع موظفو القطاع العام بالاستقلالية في القانون؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

إن مسألة استقلالية المؤسسات القطاع العام كانت ولاتزال محل جدل كبير حيث ان هناك خلط كبير لدى المشرع في منح الاستقلال المالي والاداري والفني لدى بعض مؤسسات القطاع العام التي يتطلب عملها الاستقلال الا ان سيطرة السلطة التنفيذية والصلاحيات الواسعة التي تتمتع فيها يجعل هذا الاستقلال ناقصاً.

ويحظر نظام الخدمة المدنية على الموظفين العموميين من أن يستغلوا مناصبهم للنشاطات السياسية وبإعتبار الموظف العام هو وسيلة الدولة في تنفيذ مهامها وأداء واجباتها. وعلى مدى صلاح الموظف يتوقف صلاح الإدارة العامة، وإن الإدارة العامة تضمن استقلالية الموظف في وظيفته العمومية عبر مدونات سلوك مخصصة لكل مؤسسة يلتزم بها الموظف كل حسب طبيعة عمله، إلا أنه لا يتم اتباع معايير الاستقلال في تعيين الموظفين العموميين وتتواتر معلومات بشكل مستمر حول تدخل الواسطات والمحسوبيات في التعيين حيث ان الوظائف العامة ليست مدرجة في نظام الخدمة العامة الذي يحدد معايير الكفاءة والمؤهلات ويتم عادة الحصول على استثناءات للتعيين بعقود خاصة أو في بعض الوظائف دون الاعلان عنها.[١٨٩]

(١٨٩) انظر على سبيل المثال: أين الشفافية في تعيين مراقب الشركات؟ عبر الرابط الالكتروني:
http://www.jfranews.com.jo/more-116191-20-%D8%A3%D9%8A%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%81%D8%A7%D9%81%D9%8A%D8%A9%20%D9%81%D9%8A%20%D8%AA%D8%B9%D9%8A%D9%8A%D9%86%20%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%82%D8%A8%20%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D9%83%D8%A7%D8%AA%D8%9F

إلا أنه على صعيد آخر فإن هذه المؤسسات تواجه غموضاً في مفهوم الاستقلالية وأحيانا غير مطبق بالشكل الصحيح، حيث أن المفهوم السائد للمؤسسات المستقلة ينحصر في قدرتها على اصدار أنظمة (مالية، موارد بشرية، اللوازم) خاصة بها، على الرغم من أن المفهوم الحقيقي للاستقلالية هو قدرة هذه المؤسسات على اتخاذ قراراتها وممارسة مهامها بدون أي تدخلات خارجية.

وبالنسبة للمؤسسات التي تتبع نظام الخدمة المدنية فإنه يتم التعيين وفقاً لنصوص واحكام نظام الخدمة المدنية والذي يتم فيه تحديد الاحتياجات الوظيفية الإدارية والفنية وغيرها، وفقاً للهيكل الوظيفي في نهاية كل عام، ومنذ ثلاث سنوات وعلى ضوء حالة التضخم الاداري في المؤسسات الرسمية اصدر رئيس الوزراء قرارا يقضي بوقف التعيينات في المؤسسات العامة والمؤسسات التابعة لها.

وبالنسبة لإتخاذ القرارات في كل مؤسسة فيتم تنظيمه بموجب القانون أو النظام المنشئ لتلك المؤسسة وطبيعة الهيكل التنظيمي المتبع فيها، واغلب المؤسسات في الأردن تأخذ بالتبعية الإدارية حيث ان المعبر والممثل للمؤسسة هو المرجع الاداري الاعلى.

اما بالنسبة للإجراءات الإدارية المتخذة ضد موظف من عقوبات تأديبية أو قرارات ادارية فإنه يستطيع التظلم منها بطرق الطعن الداخلي التي يحددها النظام أو القانون أو من خلال الطعن لدى القضاء الإداري في الأردن والذي اصبح على درجتين.

الممارسة: إلى أي مدى يتمتع القطاع العام بعد التعرض للتدخل في أنشطته؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

إن تعين موظفي القطاع يتم عبر آلية معتمدة من قبل ديوان الخدمة المدنية، بحيث أعطى نظام الخدمة المدنية لديوان الخدمة المدنية صلاحية الترشيح للتعيين في وظائف الفئات الاولى والثانية من خلال الكشوفات التنافسية لطالبي التوظيف المعتمدة والتي ينظمها الديوان سنويا، وإضافة إلى ذلك تقوم الدوائر بتزويد الديوان بالوظائف الشاغرة لديها بالفئة الثالثة بعد أن يتم التأكد من توفر المخصصات المالية للتعيين على هذه الوظائف ويقوم الديوان بالإعلان بالصحف المحلية واستقبال الطلبات بمديريات العمل ويتم الترشيح وفقاً لتعليمات الاختيار والتعيين المعتمدة، ويحرص الديوان على التزامه بتطبيق مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص والموضوعية والشفافية في جميع الاجراءات المتعلقة بالتعين من الفحص والمقابلات .[١٩٠]

على صعيد آخر فإن الاستقرار الوظيفي في القطاع العام بالأردن هو الأكثر ارتفاعا واستقراراً بين القطاعات كافة وذلك للمميزات التي يأخذها الموظف من تأمين وضمان لحقوقه في العمل، ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال عدة مؤشرات من أبرزها: انخفاض معدل الدوران الوظيفي في معظم الوظائف في القطاع العام، وان كانت هنالك حالات لهجرات من القطاع العام إلى قطاعات أخرى سواء القطاع الخاص داخل المملكة أو إلى العمل خارج المملكة فإنها إما للإلتحاق بفرص عمل أفضل من الناحية المادية تحديداً، أو أنها من خلال الانفكاك المؤقت عن الوظيفة العامة إما بالإجازة بدون راتب أو الإعارة بهدف المحافظة على الوظيفة في المملكة وأخذ الفرصة للعمل لمدة محددة خارج القطاع العام.

(١٩٠) موقع ديوان الخدمة المدنية الإلكتروني، قسم: دور الديوان في مجال التوظيف، http://www.csb.gov.jo/csb/JobSeeker/CSBRole

ويمكن كذلك الاستدلال على وجود استقرار وظيفي لدى موظفي القطاع العام من خلال رغبة الباحثين عن العمل بشكل عام للعمل في مؤسسات القطاع العام حيث أنه يوجد ما يقارب من (٢٨٠,٠٠٠) طلب توظيف في مخزون ديوان الخدمة المدنية من المتقدمين بطلبات توظيف للعمل في الجهاز الحكومي.

وأما على صعيد آخر فإن معهد الإدارة العامة هو الذراع التنفيذي للحكومة في تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية الموجهة لموظفي القطاع العام، وقد عقد المعهد ٢١٩ برنامج تدريبي خلال عام ٢٠١٤، وبعدد ساعات تدريبية ٦٧٠٣ لأكثر من ٤٠٤٢ متدرب، بالإضافة إلى ذلك هناك العديد من المراكز التدريبية الحكومية الأخرى المتخصصة في مجالات محددة، كـ (المعهد الدبلوماسي الأردني، مركز تدريب وزارة المالية، مركز تدريب دائرة الجمارك العامة...)، هذا بالإضافة إلى التحاق جزء لا يستهان به من موظفي القطاع العام بالتدريب لدى مؤسسات القطاع الخاص داخل أو خارج المملكة.

كما أنه لا يتم تغيير الموظفين بتغير الحكومات وان نظام الخدمة المدنية يوفر الوقاية من التدخل السياسي في عمل الموظفين الا ان لجان التعيين يشوب عملها العديد من أوجه النقص والقصور حيث ان قراراتها لا يتم نشرها على الملأ ولا يتم الافصاح عن معايير تعيين الموظفين كما ان نظام الخدمة المدنية الجديد يمنع الموظف العام من حق الاضراب أو الانتساب إلى النقابات بإستثناء المعلمين كما أن النظام لم يتضمن كافة مبادئ الاستقلال التي يجب ان يتمتع فيها الموظف العام ولم يتضمن نص يحتوي على مبدا التدخل في عمل الموظف العام.[١٩١]

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى أي مدى هناك أحكام لضمان الشفافية في الإدارة المالية والموارد والمعلومات من القطاع العام؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

إن الأحكام القانونية المتعلقة بالشفافية في إدارة القطاع العام هي في معظمها كافية، ولكن الإطار القانوني لا يحتم على المؤسسات في القطاع العام بالإعلان عن المعلومات عموماً.

على صعيد آخر فالأردن تمتلك مجموعة من التشريعات التي تحكم عملية نشر المعلومات وتضمن حصول الجمهور عليها، وأبرزها قانون حق الحصول على المعلومات والذي يتم العمل على تعديله حالياً، ونظام تطوير الخدمات الحكومية الذي يلزم الدوائر الحكومية بنشر أدلة خدماتها، كما أن موازنه الدولة تصدر بموجب قوانين يتم نشرها في الجريدة الرسمية. الا ان هذا القانون يحتاج إلى تفعيل حقيقي اذ لا تزال بعض المؤسسات لم تقم بتصنيف المعلومات لديها مما يعيق العمل بمضمون هذا القانون، ويشكل عقبة حقيقية امام تدفق المعلومات بشكل مستمر ودائم.

(١٩١) للاستزادة انظر الرابط الالكتروني: www.csb.gov.jo

لقد تم تعديل نظام الرقابة المالية حيث اصبح يسمى "نظام الرقابة الداخلية" بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢٨ وهو يضمن توفير المعلومة الواضحة لوحدات الرقابة الداخلية حيث تنص المادة رقم (١٠) فيه، على "يلتزم موظفو الدائرة الحكومية، تحت طائلة المسؤولية القانونية، بتسهيل مهمة موظفي وحدة الرقابة المالية وتقديم البيانات والمستندات والسجلات والدفاتر والمعلومات لتمكينهم من أداء واجباتهم".

ومن الجدير بالذكر أن قانون حق الحصول على المعلومات يتضمن في المادة (٩) بأن يقدم طالب الحصول على المعلومة وفق النموذج المعتمد لهذه الغاية متضمناً اسم مقدم الطلب ويحدد مكانه وعمله وأي بيانات أخرى يقررها المجلس، ويحدد مقدم الطلب موضوع المعلومات التي يرغب بالحصول عليها بدقة ووضوح، وعلى المسؤول إجابة الطلب أو رفضه خلال ٣٠ يوماً من اليوم التالي لتقديمه، ومن جهة أخرى فانه يشترط في حالة الرفض للطلب أن يكون القرار معللاً، ويعتبر الامتناع عن الرد ضمن المدة المحددة قراراً بالرفض.

ومن ناحية أخرى فان بعض قرارات مجلس الوزراء يتم نشرها في الجريدة الرسمية (مثل التعينات والموافقة على الاتفاقيات، الموافقة على مشاريع القوانين والانظمة) بالإضافة إلى أن جميع القرارات يتم نشرها في وسائل الاعلام المرئية والمطبوعة. أما فيما يتعلق بالتقارير فيقوم كل من ديوان المحاسبة وديوان المظالم بنشر تقاريرهما الرقابية، وتعمل معظم المؤسسات على نشر تقارير أعمالها السنوية. مثل ديوان الخدمة المدنية ووزارة التنمية الاجتماعية بالإضافة إلى تطوير مدونة سلوك وظيفي عام تتضمن ضرورة التزام جميع الموظفين بمعايير الشفافية والنزاهة في الممارسات وبأحكام القانون.

الممارسة: إلى أي مدى هناك تطبيق للأحكام المسؤولة عن ضمان الشفافية في الإدارة المالية والبشرية وادارة والمعلومات من القطاع العام؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

تسعى الحكومة إلى تنفيذ عدد من المحاور الأساسية المتعلقة تعزيز منظومة الشفافية في العمل الحكومي والقطاع العام، وذلك ضمن منظومة النزاهة الوطنية (الميثاق والخطة التنفيذية)، ولكن على صعيد آخر فإنه لا يوجد ما يكفي من المعلومات المنشورة حول تقييم أداء الوزارات والهيئات والوحدات الحكومية وذلك بحسب التقرير الصادر عن مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني.[١٩٢]

ومن جانب آخر فإن مدى الالتزام بالشفافية يظهر بان هناك نشر للمعلومات من خلال «ملخص الموازنة» الذي يستهدف مجلس النواب والمؤسسات المالية بلغة تفصيلية، أما «دليل المواطن» الذي يستهدف المواطنين ووسائل الإعلام لتوضيح موازنة الدولة من خلال سرد أكثر بساطة للأمور المالية واستخدام وثائق وأدلة سهلة الاستعمال من قبل العامة.[١٩٣]

(١٩٢) الأردن، تقرير الانجاز الأول ٢٠١٢-٢٠١٣، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني.
(١٩٣) مرجع سابق، صفحة ٨٦.

اما بالنسبة للموازنة فإن وزارة المالية تقوم بشكل مستمر بنشر التقارير المالية الشهرية ومشروع قانون الموازنة كذلك على الموقع الالكتروني، بالإضافة إلى ان هناك وحدة متخصصة هي مديرية الموازنة العامة والتي تعنى بالجانب الفني للموازنة العامة واخراجها بشكلها النهائي، وتقوم بنشر التقارير والاعلانات بشكل مستمر، الا ان ارتباط الأردن بقروض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي يؤدي إلى تطويع القرارات والاجراءات المالية لمقتضيات ومتطلبات تلك المؤسسات، الامر الذي لا يلاقي قبولاً من قبل العديد من شرائح المجتمع الأردني. حيث ان الدين الخارجي والداخلي بازدياد والمديونية في زيادة ولم يتم الاستثمار بشكل كافي في مشاريع نوعية تؤمن فرص عمل للمواطنين.

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى تتوفر احكام قانونية لضمان مساءلة موظفي القطاع العام على تصرفاتهم واعمالهم؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يخضع العاملين في القطاع العام من حيث المساءلة إلى منظومة تشريعية تتعلق بالتحقيق في المخالفات الإدارية والمالية والتجاوزات التي يرتكبها الموظفين العموميين حيث نظم نظام الخدمة المدنية في باب خاص احكام المخالفات وقواعد السلوك الوظيفي.

ويمكن ملاحقة ومساءلة الموظف العام عن اي فعل أو جريمة أو اخلال يرتكبة في الوظيفة العامة، ويتم تشكيل لجان تحقيق لمباشرة جمع الادلة والتحقيق في المخالفة والتنسيب بالإحالة للمجالس التأديبية حيث بموجب نظام الخدمة المدنية يتم تشكيل لجان تأديبه تباشر ايقاع العقوبات.

وتضمنت المدونة مبدأي (الشفافية والنزاهة) من خلال ما تضمنته من أهداف وأحكام، فمن أبرز أهدافها:

أ- ترسيخ معايير أخلاقية، وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة، وقيم وثقافة عمل مهنية لدى موظفي الخدمة المدنية، وتعزيز الالتزام بهذه المعايير والقواعد والقيم، ترسيخ أسس الممارسات الجيدة والحاكمية الرشيدة.

ب- توعية موظفي الخدمة المدنية وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة وأطر الانضباط الذاتي التي تحكم سير العمل في الخدمة المدنية والمنسجمة مع القوانين والأنظمة السارية.

ج- المساهمة في تحديد واجبات الموظفين ومسؤولياتهم الوظيفية.

د- التأكيد على أن الموظف العام هو خادم للمواطن ومتلقي الخدمة ووجوده في وظيفته مكرس لهذه الغاية وإن كان له من سلطة فهي لخدمتهم لا عليهم.

الممارسة: إلى مدى يتعين ان يكون موظفي القطاع العام خاضعين للمساءلة على تصرفاتهم من حيث الممارسة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

تم في عام ٢٠١٤ استحداث وحدات رقابة ادارية في كل مؤسسة أو وزارة لغايات الرقابة على اداء الموظف العام فضلا عن تطوير آلية للمتابعة والتقييم السنوي على موظفي العقود للحد من مسألة التضخم الاداري، إلا أنه لا تزال بعض الاشكاليات تظهر في مسألة الشفافية في اعمال لجان التحقيق والمجالس التأديبية ونشر تقاريرها ونتائجها على الملأ فضلا عن عدم نجاعة المتابعة بالنسبة للشكاوى التي تقدم من المواطنين أو اخذها على محمل الجد.

في السابق كان يثور العديد من الاشكاليات حول مسألة احالة العطاءات واللوازم والمشتريات حيث كان كل مؤسسة تستقل باتباع اجراءات خاصة بها ويشوبها في بعض الاحيان العديد من الاشكاليات، وتبذل جهود حالية لتوحيد انظمة المشتريات والعطاءات والخروج بنظام مشتريات وطني موحد، كما انه من الضروري ان يتم تطوير هذه الانظمة الكترونيا وتسجيل عمليات البيع والشراء والموردين وتقديم المناقصات والتسعير بشكل الكتروني وبشفافية. كما أنه لا يتم انشاء لجان قانونية ولا يتم وضع مدونات سلوك خاصة بالموظفين العاملين في اقسام العطاءات الحكومية أو اللجان الفنية بما يضمن المنافسة والشفافية بين المتعاملين.[١٩٤]

وحيث يشرف على إدارة وإدامة نظام الشكاوى الحكومية وحدة مختصة في وزارة تطوير القطاع العام هي وحدة ادارة الشكاوى الحكومية، والتي تتبع لمديرية تطوير الخدمات الحكومية، وتقوم باستقبال الشكاوى من المواطنين المتعلقة بالخدمات التي تقدمها الدوائر والشركات الحكومية والبلديات ومتابعة حلها عن طريق مركز الاتصال الوطني، بالإضافة إلى إعداد تقارير شهرية فنية لبناء المؤشرات واتخاذ الإجراءات المناسبة للحد من شكاوى المواطنين ومعالجة القضايا والظواهر السلبية بأسلوب عملي بعيدا عن التكهنات وتحقيقا لرؤية جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين المعظم في رفع مستوى جودة الخدمات المقدمة للمواطنين وسماع صوت المواطنين والاهتمام بمقترحاتهم باعتبارهم شريك أساسي في عملية التطوير المستمر لخدمات القطاع العام. ويعتبر نظام الشكاوى الحكومية نافذة مركزية تضمن سرية الشكوى والتعامل معها وحلها بمهنية وشفافية وذلك بعد التأكد من هوية المشتكي من خلال قواعد بيانات تم ربطها بالنظام.[١٩٥]

(١٩٤) للاستزادة انظر الرابط الالكتروني:
http://www.hala.jo/2016/04/09/%D9%85%D9%82%D8%AA%D8%B1%D8%AD-%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%B4%D8%A7%D8%A1%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D9%85%D9%88%D8%AD%D8%AF-%D9%84%D9%84%D8%B9%D8%B7%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA%D8%A7/%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88

(١٩٥) مرجع سابق، وزارة تطوير القطاع العام، وحدة الشكاوى الحكومية.

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى اي مدى تطبق احكام قانونية لضمان نزاهة القطاع العام؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

تسعى منظومة النزاهة الوطنية والتي تتضمن محورا يتعلق بإرساء ثقافة الشفافية في القطاع العام والزام الحكومة بتبني مبدأ الافصاح عن الموازنات، واخضاع مشاريع التنمية الممولة من مساعدات أجنبية للرقابة والمحاسبة، واطلاع الرأي العام على مشاريع الضمان الاجتماعي.[١٩٦]

ولدى القطاع العام العديد من الاليات التي تضمن تطبيق النزاهة منها مؤسساتية مثل: هيئة مكافحة الفساد، ديوان المحاسبة، ديوان المظالم. ومنها تشريعية مثل: نظام الخدمة المدنية، نظام التعيين على الوظائف القيادية، نظام الرقابة الداخلية، النظام المالي، نظام اللوازم. كما وان ميثاق النزاهة الوطنية: يتضمن مبادئ أساسية ومعايير أخلاقية ومهنية ناظمة للعمل في القطاع العام والخاص. كذلك، فقد أنجزت وزارة تطوير القطاع العام المدونة السلوكية لموظفي القطاع العام والتي تشمل الوزارت والهيئات المستقلة.

وتضمن منظومة التشريعات الوطنية الملاحقة على اي جرم يرتكبه الموظف العام أو يقع بسبب الوظيفة العامة حيث يتضمن قانون العقوبات فصلا خاصة للمعاقبة على الجرائم التي تقع على الوظيفة العامة مثل الاختلاس والاخلال بواجبات الوظيفة والتزوير وجلب المنافع واستثمار الوظيفة واستغلال الوظيفة والاعتداء على الممتلكات العامة والرشوة، بالإضافة إلى تضمين نظام الخدمة المدنية باب عن الممارسات الوظيفية المتوجب على الموظف العام الالتزام بها والتي تضمن حسن سيرته وسلوكه الوظيفي وعدم المساس بهيبة الوظيفة العامة.

حيث ورد في نظام الخدمة المدنية ان الوظيفة العامة[١٩٧] مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء، ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي:

أ- أحكام مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المقرة من مجلس الوزراء.

ب- أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة اليه بأمانة وإخلاص ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك ايام العطل والأعياد الرسمية اذا اقتضت مصلحة العمل لذلك، وللمرجع المختص صرف مكافأة مالية لقاء ذلك وفقاً لتعليمات منح المكافآت والحوافز المعمول بها في الخدمة المدنية.

(١٩٦) منظومة النزاهة الوطنية، الميثاق و الخطة التنفيذية، المملكة الاردنية الهاشمية، ٢٠١٣.
(١٩٧) المادة ٦٧ من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ج- معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحياد والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.

د-تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل.

هـ- المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

و-ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.

ز- التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية.

ح-التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بإنجازاتها.

وتضمن نظام الخدمة المدنية كافة الأحوال والقواعد الوظيفية والتقييم الدوري والعقوبات وتنظيم لجان التحقيق وكل ما يتعلق بالمسؤولية التأديبية للموظف العام.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة القطاع العام؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

في عام ٢٠١٤ تم إقرار مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة من قبل مجلس الوزراء الموقر بعد مراجعتها وتطويرها لضمان انسجامها مع مفاهيم الشفافية والنزاهة في العمل العام، وتطبيقها على موظفي القطاع العام. ولقد تم عقد ورش توعوية للوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية للتعريف بأحكام المدونة وبنودها.

واما على جانب متابعة الأداء الحكومي فقد تم إلغاء مديرية متابعة الأداء الحكومي، وثم وبموجب النظام المعدل لنظام التنظيم الاداري للوزارة تطوير القطاع العام والذي صدر بتاريخ ٢٠١٤/١١/٩ أصبحت هناك مديرية دعم السياسات وصنع القرار واصبح دور الوزارة يتمثل بآليات صنع القرار ورسم السياسات وتقديم الدعم الفني في عمليات التخطيط الاستراتيجي ومتابعة الاداء المؤسسي، أما متابعة المشاريع الحكومية فتتم من خلال وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء.

وبالإضافة إلى ذلك هناك نظام متبع وهو نظام الشكاوى الحكومي، تم استحداث نظام الشكاوى الحكومية المركزي بتاريخ ٢٠١١/٠٤/١١ بناء على توجهات دولة رئيس الوزراء حول ضرورة إيجاد جهة من أجل متابعة شكاوى المواطنين[١٩٨] مع كافة الجهات الحكومية وقياس مدى جدية واهتمام والتزام هذه الجهات في حل هذه الشكاوى ضمن الإمكانات المتاحة.

(١٩٨) وزارة تطوير القطاع العام، وحدة الشكاوى الحكومية، الموقع الإلكتروني: www.mopsd.gov.jo/
http://www.mopsd.gov.jo/ar/Pages/SideNav/%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%83%D8%A7%D9%88%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D9%8A%D8%A9-.aspx?MenuItem=3

إن إقرار نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣ جاء ليعكس الممارسات الحديثة في إدارة الموارد البشرية ويمكّن الجهاز الحكومي من استقطاب الكفاءات ويتضمن إعطاء صلاحيات أكثر للأمناء العامين والمدراء العامين ولجان الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية ويرسخ ضوابط العمل العام ويضمن استخدام السلطة التقديرية في أضيق نطاق.

ولكن على الرغم من أنه تم تحديث منظومة الخدمة المدنية (نظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة بموجبه ونماذج وإجراءات العمل المنبثقة عن النظام والتعليمات) أحكاماً وإجراءات مرتبطة بمنظومة النزاهة الوطنية كـ (وضوح الإجراءات لوظيفية وتسلسلها، ومنح مزيد من الصلاحيات للأمناء العامين باعتبارهم رأس الجهاز التنفيذي في دوائرهم، وأحكام وظيفية تتعلق بالتظلم الوظيفي، ومراجعة تعليمات الاختيار والتعيين) إلا أنه لايزال هناك نوع من الغموض يسود لدى العموم بخصوص التعينات والتأثيرات التي تتم عليها سواء أكانت واضحة أو غير واضحة

أما عن التوصيات والاقتراحات المقدّمة من القطاع العام تأتي بعد الزيارات الميدانية التقييمية غير المعلنة لمستوى تقديم الخدمات والتقارير الربع سنوية، وإن النظام المركزي للشكاوى على الخدمات الحكومية والمسح السنوي لمدى الالتزام يلتزم عموماً بمتطلبات نظام تطوير الخدمات الحكومية والأدلة الارشادية وتعميمها على الجهاز الحكومي ومتابعة تطبيقها ومعالجة الفجوات في الأداء وتعزيز الممارسات الايجابية وما إلى ذلك من أمور.

وقد صدرت في الآونة الاخيرة العديد من التشريعات ذات العلاقة بتطوير الادارة العامة والتي الزمت الحكومة بالتطبيق وضمنت فعالية التوصيات والاقتراحات المقدمة، ومن أبرزها: قانون اعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية، والذي تم تطبيقه في مطلع شهر نيسان ٢٠١٤، ونظام استحداث الدوائر الحكومية وتطوير الهياكل التنظيمية، ونظام الخدمة المدنية والتعليمات الصادرة عنه ونظام التعيين على الوظائف القيادية، ونظام تطوير الخدمات الحكومية.

الا انه بالمجمل لا ينخرط المواطنين كثيرا أو لا تبذل جهود مؤسسية مبنية على خطط من شأنها اسهام أو اشراك الجمهور بشكل مستمر ودائم في مجال مكافحة الفساد وانما كان العمل في بعض القطاعات أو المؤسسات بشكل موسمي وفردي.

الدور:

توعية الجمهور: إلى اي مدى يعرف القطاع العام الجمهور بدوره في محاربة الفساد؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لا يوجد اي جهود رسمية من القطاع العام تحث الجمهور على مكافحة الفساد أو تعزيز ثقافة مكافحة الفساد، ولم يتم تسجيل اي مبادرات من قبل الوزارات الحكومية تعنى بالتوعية والتثقيف في محاربة الفساد وان اغلب النشاطات الرسمية كانت تتركز على التوعية في اجراءات الخدمات التي تقدمها المؤسسات لمكافحة الفساد وحث الموظفين على دفع الضرائب والرسوم في الاوقات المحددة ولم يتم رصد اي برنامج تلفزيوني واذاعي يعنى بمحاربة الفساد.

الدور:

التعاون مع المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الخاصة في منع التصدي للفساد؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

تبذل من قبل المجتمع المدني المتخصص في مكافحة الفساد جهود كبيرة لغايات ترسيخ الممارسات الفضلى في مجال القطاع العام ورفد القطاع العام بالخبرات واطلاعه على افضل الاليات والاجراءات الواجب اتخاذها في مجال محاربة الفساد. الا ان العمل بشكل شراكة حقيقية لا يزال يشوبه بعض جوانب النقص والقصور حيث لا تزال المؤسسات الرسمية لم يتبلور لديها مدى اهمية الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني ولم تولي اهمية لنتائج الاعمال والتقارير التي تصدرها مؤسسات المجتمع المدني الا بالقدر اليسير ذو التأثير الواسع مثل تقرير مدركات الفساد الذي يصدر عن منظمة الشفافية الدولية بالتنسيق والتعاون مع تحالف رشيد. وعلى الرغم من تضمين خطة النزاهة الوطنية محور خاص لتعزيز ثقافة النزاهة وسيادة القانون لدى المواطنين الا انها لم تتضمن الاشارة إلى دور المجتمع المدني في نشر ثقافة الشفافية والنزاهة.

فيما عملت الحكومة مؤخراً ممثلة بوزارة تطوير القطاع العام على إعداد دليل نشر ممارسات الحوكمة والشفافية يهدف إلى وضع آليات لترسيخ ونشر ممارسات الحوكمة في دوائر القطاع العام وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والعدالة، وذلك من خلال تقديم نموذج عملي لإسقاط مبادئ الحوكمة على المهام والصلاحيات في كل دائرة ويعمل على توضيح الاجراءات الحكومية بما يضمن التركيز على النتائج وتعزيز مبدأ المساءلة، كما يحتوي الدليل على أدوات لتقييم مستوى تبني هذه الممارسات في دوائر القطاع العام، وتم تعميم الدليل من قبل دولة رئيس الوزراء على جميع الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية للاستفادة من مضامينه في تعزيز الحوكمة، وعقد عدد من ورش العمل التوعوية للتعريف بالدليل وتطبيقاته.[١٩٩]

الدور:

تقليل مخاطر الفساد عن طريق المحافظة على النزاهة في المشتريات العامة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

بالنسبة للمشتريات الحكومية ، فنجد في الاردن ثلاث انظمة تحكم عملية الشراء الحكومي: نظام اللوازم العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٣، ونظام الاشغال العامة رقم (٧١) لعام ١٩٨٦، ونظام الشراء الموحد للأدوية و المستلزمات الطبية رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٢. وقد راعت الانظمة الثلاث المذكورة أعلاه مبادئ المنافسة والشفافية والنزاهة في جميع عمليات الشراء. كما نظمت التعليمات الصادرة عن هذه الانظمة اجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها ومدد الاعلانات والضمانات المالية المطلوبة وطرق تقديم العروض وفتحها ودراستها وتقييمها وقواعد الاحالة وغيرها من الشروط اللازم توفرها.

(١٩٩) مقابلة الباحث مع معالي وزير تطوير القطاع العام د. إخليف الخوالدة.

كما اشارت التعليمات الخاصة باللوازم وتلك الخاصة بالشراء الموحد الى آلية الاعتراض على احالة العطاءات بينما لم تتطرق تعليمات العطاءات الحكومية الصادرة عن نظام الاشغال لهذه النقطة. وبينما عالجت تعليمات العطاءات الحكومية ضرورة وجود فترة زمنية كافية بين الاعلان عن المناقصة وموعد ايداع العروض لم تعالج تعليمات اللوازم وتعليمات الشراء الموحد ذلك.

وكما ذكر سابقا هناك جهود حكومية للخروج بنظام مشتريات وطني موحد بهدف توحيد كافة انظمة المشتريات للوزارات والدوائر والهيئات المستقلة.[٢٠٠]

التوصيات

١. تطوير خطة وطنية لحل وإنهاء مشكلة التضخم الإداري في القطاع العام.
٢. تفعيل مدونة السلوك، وقيم الوظيفة العامة والنزاهة والشفافية في تقديم الخدمات.
٣. إعادة تأهيل البنى التحتية بما يضمن حفظ وأرشفة المعلومات وضمان حصول المواطن على الخدمات بمعزل عن أي عوائق.
٤. فهرسة وأرشفة المعلومات والبيانات لدى كافة المؤسسات الرسمية وضمان إنسياب المعلومات بكل سلاسة ويسر.
٥. إلزام المؤسسات العام بنشر تقاريرها السنوية والقطاعية بشكل مستمر، وكذلك نشر التقارير المالية والإدارية للشركات التي تساهم فيها الحكومة.
٦. تعميم إستخدام البرامج المحوسبة والربط الإلكتروني بين كافة المؤسسات في كافة المحافظات.
٧. تفعيل وإعادة هيكلة وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة.
٨. تطبيق مبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص في الوظائف خارج نطاق ديوان الخدمة المدنية وإلغاء الصلاحيات الإستثنائية في التعيين.
٩. تخصيص الموارد المالية للخدمات على أسس واضحة وموضوعية تراعي الإحتياجات المحلية والأولويات الوطنية.

المصادر والمراجع

١. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص: ٤٤٤،
٢. د. محمد إبراهيم علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٤.
٣. الحوكمة والقطاع العام، منتدى تطوير السياسات الاقتصادية، ملتقى طلال أبو غزالة، كانون الثاني ٢٠١٤.
٤. الموقع الإلكتروني لوزارة تطوير القطاع العام. http://www.mopsd.gov.jo/.
٥. الحوكمة في الإدارة العامة والإدارة المالية، ورقة غير منشورة،٢٠١٥، سناريوهات الأردن ٢٠٣٠، مركز الدراسات الاستراتيجية
٦. موقع ديوان الخدمة المدنية الإلكتروني، قسم: دور الديوان في مجال التوظيف، http://www.csb.gov.jo/csb/JobSeeker/CSBRole
٧. الموقع الالكتروني لدائرة العطاءات المركزية، http://www.gtd.gov.jo/
٨. الأردن، تقرير الانجاز الأول ٢٠١٢-٢٠١٣، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني.
٩. نظام الخدمة المدنية.
١٠. الموقع الالكتروني لدائرة العطاءات المركزية، http://www.gtd.gov.jo/
١١. وزارة تطوير القطاع العام، وحدة الشكاوى الحكومية، الموقع الإلكتروني: http://www.mopsd.gov.jo

(٢٠٠) ثروت ابزاخ ، تقرير مراجعة مدى التزام الاردن بإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الفصلين الثاني والخامس، رشيد الشفافية الدولية الأردن.

هيئات انفاذ القانون

الملخص

تحصل مؤسسات إنفاذ القانون في الأردن على الدعم المالي الكافي لتنفيذ أنشطتها وتحسين بنيتها التحتية والمصادر البشرية التي تحتاجها إلا أن هذه المؤسسات تواجه ضغوطات متزايدة على مصادرها المالية والبشرية بسبب اللجوء السوري والمتطلبات الأمنية المتزايدة نتيجة للحروب الأهلية في الدول المجاورة والتكلفة المالية مترتبه عليها. وزارة الداخلية هي بالإضافة للمدعي العام تعتبر من أهم المؤسسات وأكثرها قوة وتأثيراً. الحكومة لا تشكلها أحزاب سياسية لأسباب كثيرة لا يتسع المجال لذكرها هنا، لذلك، فإن مؤسسات إنفاذ القانون تعمل لتنفيذ توجيهات الدولة بشكل عام بعيداً عن الانحياز الحزبي. لقد أدت جهود مؤسسات إنقاذ القانون في مكافحة الفساد إلى نجاحات مهمة إلا أن إجتثاث الفساد يحتاج إلى جهود متواصلة. وفي الوقت نفسه يمكن القول أن هذه المؤسسات لا زالت بحاجة للمزيد من الشفافية في أدائها لمهماتها وكذلك المسائلة التي تعتبر ضعيفة نسبياً.

الجدول أدناه يحدد العلامات التي حصلت عليها مؤسسات إنقاذ القانون في مجالات المصادر والحوكمة والدور التي تقوم به لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية في الأردن. بقية هذا الجزء مكرس للتقييم النوعي لهذه المؤسسات حسب كل مجال. ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة مؤسسات إنفاذ القانون في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ٤٢/١٠٠			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ٤٢/١٠٠	الموارد	لا توفر	٥٠
	الاستقلالية	٥٠	٢٥
الحوكمة ٣٣/١٠٠	الشفافية	٢٥	٢٥
	المساءلة	٥٠	٢٥
	النزاهة	٥٠	٢٥
الدور ٥٠/١٠٠	اكتشاف والتحقيق في الفساد	٥٠	

الهيكل والتنظيم

تعتبر وزارة الداخلية والمدعي العام (المرتبط بوزارة العدل) مؤسسات إنفاذ القانون الرئيسية. الإطار القانوني المنظم لعمل هذه المؤسسات متوفر في قانون الأمن العام وقانون وزارة الداخلية وقانون اصول المحاكمات الجزائية الذي ينظم مهام وصلاحيات النيابة العامة.

وزارة الداخلية تضم عدد من المؤسسات المهمة التابعة لها، فبالإضافة للأمن العام وقوات الدرك والدفاع المدني فيتبع لها الحكام الاداريون والتي تشمل المحافظين والمتصرفين. بالرغم من تبعية الأمن العام لوزارة الداخلية إلا أنه منفصل في ادارته وله مُدير عام ويشمل على كافة الأنشطة المتعلقة بالشؤون الأمنية والشرطية العادية وتقسيم ادارته على مستوى الأقاليم والمحافظات. أما الحكام الاداريون فيرتبطون مباشرة بوزارة الداخلية، ويتم تعيينهم من قبل وزارة الداخلية ويكلفوا بالإشراف والتنسيق على أنشطة المؤسسات الحكومية في المحافظات والألوية والأقضية التي تشكل التقسيمة الإدارية في المملكة. بالإضافة للإشراف على الحالة الأمنية وتعتبر وزارة الداخلية مسؤولة عن توفير الأمن والنظام العام في الدولة والمحافظة على الحريات في المملكة. أما المدعي العام فهو يتبع مباشرة لوزارة العدل والذي يشمل المدعي العام في المملكة بالإضافة للمدعين العامين على مستوى المحافظات. المدعي العام مسؤول عن التحقيقات الأولية لكافة أشكال الجرائم ويمثل الحكومة أمام القضاء. يتبع المدعي العام لوزير العدل مباشرة ويناط به التحقيق في كافة القضايا الكبرى ومع كافة المسؤولين في الحكومة من وزراء ونواب وروؤساء المؤسسات المستقلة.

اما بالنسبة للجيش والمخابرات العامة فإنها تابعة مباشرة لجلالة الملك حيث تم تعديل الدستور في عام ٢٠١٢ على المادة ١٢٧ حيث نصت على تنحصر مهمة الجيش في الدفاع عن الوطن وسلامته. ويتم بموجب قانون تنظيم شؤون الجيش والمخابرات والشرطة والدرك وما لمنتسبيها من الحقوق والواجبات. ويعين الملك قائد الجيش ومدير المخابرات ويقيلهما ويقبل استقالتيهما.[٢٠١]

في فترة العهد العثماني طبقت في الأردن باعتباره جزء من الدوله العثمانيه احكام القوانين العثمانيه[٢٠٢]، كما ان قانون اصول المحاكمات الجزائيه العثماني[٢٠٣] الصادر عام ١٨٩٧ اشتمل على تشكيلات مثل المدعيين العاميين والمحققيين والمستنطقين.

و في عام ١٩١٨ انفصل الأردن عن الدولة العثمانية وأعلن في ٣٠ آذار ١٩٢١ قيام إمارة شرق الأردن[٢٠٤] واتخاذ عمان عاصمة لها واعلن استقلال المملكه الاردنيه الهاشميه بتاريخ ٢٦ ايار ١٩٤٦، وصدر قانون لتشكيل المحاكم النظاميه المؤقت وتعديلاته رقم ٧١ لسنة ١٩٥١.[٢٠٥]

(٢٠١) المادة ١٢٧ من الدستور الأردني.

(٢٠٢) حيث وقد بينت المادة الحادية والتسعون من الدستور العثماني الصادر عام ١٨٧٦ انه (يعين مدعون عموميون مأمورون بالمحاماة عن حقوق العامة في الأمور الجزائية وتتعين وظائفهم ودرجاتهم بقانون).

(٢٠٣) الذي ترجم من الفرنسية إلى التركية عن قانون تحقيق الجنايات الفرنسي ومن ثم ترجم إلى العربية وطبقت احكامه كغيره من القوانين العثمانية في سوريا وشرق الاردن وفلسطين.

(٢٠٤) وخضعت إلى الانتداب البريطاني، وفي ١٧ كانون الثاني عام ١٩٤٦م أعلنت بريطانيا رسمياً في اجتماع لهيئة الأمم المتحدة الاعتراف بشرقي الأردن كدولة مستقله

(٢٠٥) المنشور على الصفحة ١٠٥٠ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٧١ بتاريخ ١٩٥١/٦/١٦، ثم حل محله قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت المعدل رقم ٩٦ لسنة ١٩٥١المنشور على الصفحة ١٣٠٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٨٢ بتاريخ ١٩٥١/٩/١ والذي اعلن عن بطلانه بموجب اعلان بطلان القانون المؤقت رقم ٩٦ / ١٩٥١ (قانون معدل لقانون تشكيلات المحاكم النظامية) المنشور على الصفحة ٣٤٧ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١١١٦ بتاريخ ١٩٥٢/٧/١٦

ثم صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية[٢٠٦] وتعديلاته رقم ٢٦ لسنة ١٩٥١ والذي بين في الماده ١٤ منه على تشكيل هيئة النيابه العامه على النحو التالي:

١. يعين لدى محكمة التمييز قاض بإسم رئيس النيابة العامة ويقوم بتادية وظيفة النيابة امام محكمة التمييز.
٢. يعين لدى كل محكمة الاستئناف قاض بإسم النائب العام يمارس جميع الصلاحيات المعينة له في قانون اصول المحاكمات الجزائية وغيره من القوانين.
٣. يعين لدى كل محكمة بداية قاض أو اكثر بإسم المدعي العام.
٤. يجوز تعيين مدع عام لدى أي محكمة صلح.
٥. يكون لكل من رئيس النيابة العامة والنائب العام مساعدون لهم جميع الصلاحيات المخولة اليهما.

كما اشارت المادة ١٥ من ذات القانون إلى ان ممثلوا النيابة العامة كل ضمن دائرة اختصاصه، اقامة الدعوى الجزائية وتعقبها وفق ما هو مبين في قانون اصول المحاكمات الجزائية وغيره من القوانين.

واشارت المادة ٩ من قانون اصول المحاكمات الجزائية إلى ان مساعوا الضابطة العدلية والذين يمارسون اختصاصتهم تحت اشراف ومتابعة النيابة العامة هم: الحكام الإداريون، ومدير الأمن العام، ومديرو الشرطة، ورؤساء المراكز الأمنية، وضباط وأفراد الشرطة، والموظفون المكلفون بالتحري والمباحث الجنائية، والمخاتير، ورؤساء المراكب البحرية والجوية، وجميع الموظفين الذين خولوا صلاحيات الضابطة العدلية بموجب هذا القانون والقوانين والأنظمة ذات العلاقة.

القدرات: الموارد

الممارسة: إلى أي درجة تملك مؤسسات إنفاذ القانون مصادر مالية وبشرية وبنية تحتية كافية لتمكنها من أداء عملها بكفاءة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بشكل عام تتمتع مؤسسات إنفاذ القانون بتوفر المصادر المالية والبشرية والمعدات والآليات الكافية من خلال موازنة الدولة. فقد حظيت مؤسسات القانون بأولوية لتمويل أنشطتها وخاصة تلك المتعلقة بتمويل عملياتها التشغيلية ضمن موازنة وزارة الداخلية التي تشكل المظلة لكافة الأجهزة المعنية بإتفاذ القانون بإستثناء مكتب المدعي العام الذي يرتبط بوازرة العدل.

تعتبر ميزانية وزارة الداخلية من أكبر الميزانيات بعد ميزانية وزارة الصحة والتربية والتعليم. حيث بلغت الميزانية لجهاز الأمن العام للعام ٢٠١٤ (٥٤٥,٢١٠,٥٨٨) دينار أي ما يعادل (٧٦٨,٠٦٧,٤١٩) دولار مقارنة مع ميزانية عام ٢٠٠٤ والتي بلغت (١٧٢,٩٩٩,٩٩٠) ديناراً أي ما يعادل (١٨٠,٣٢٠,٤٦٥) دولار ويسجل ذلك زيادة مقدارها ثلاثة أضعاف عما كانت عليه في العام ٢٠٠٤.[٢٠٧]

(٢٠٦) المنشور على الصفحة ١٥٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١١٠٥ بتاريخ ١٩٥٢/٤/١٦ والذي سرت عليه عدة تعديلات إلى ان الغي بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم ١٧ لسنة ٢٠٠١ الساري المفعول و المنشور على الصفحة ١٣٠٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٤٨٠ بتاريخ ٢٠٠١/٣/١٨.
(٢٠٧) الموازنة العامة لأعوام مختلفة، وزارة المالية.

وتحصل على المصادر الكافية[٢٠٨] لممارسة أعمالها. وتتأثر كغيرها من مؤسسات الدولة نتيجة لسياسات التي اضطرت الحكومة لاتباعها نتيجة للأزمة المالية ولكن ذلك لم يؤثر على النفقات التشغيلية وإنما على خطط التطوير والتحديث في عمل وأداء الاجهزة الأمنية.

أما بالنسبة لرواتب الموظفين في الوزارة والأجهزة الأمنية، فبالرغم من أن الرواتب منسجمة مع سلم الرواتب الملحق بنظام الخدمة المدنية لعام ٢٠١٢ ولكنه لا ينسجم مع خصوصية وطبيعة عمل موظفي الوزارة حيث أن مستوى الرواتب غير كافٍ مقارنة بالمهام وطبيعة عمل كوادر الداخلية خاصة مع تزايد أعباء وزارة الداخلية نتيجة لتدفق اللاجئين السوريين على الأردن والذي بلغ أكثر من مليون ونصف لاجئ أو مايقارب بـ ٢٠٪ من سكان الأردن.

وبدون أدنى شك، فإن تدني مستوى رواتب الموظفين العموميين بالمقارنة مع العاملين في بعض المؤسسات المستقلة والوحدات الحكومية الأخرى فإن ذلك يشكل تحدي رئيسي امام فعالية اجهزة انفاذ القانون وقدرتها على القيام بادوارها. وحسب وزارة الداخلية، فإن نظام الموارد البشرية هو نظام حديث ويتبع أفضل المعايير المهنية في اختيار الموظفين.

كذلك، فإن القانون[٢٠٩] يوضح بشكل مفصل إجراءات الترفيع والتقييم وإنهاء الخدمة. ويوجد وصف وظيفي مفصل لكافة الوظائف حيث تتم عملية التوظيف من خلال الإعلان حسب طبيعة المهنة. وتفيد الوزارة بأن هناك خطة تدريبية تتناسب مع مستويات الوظيفة ومؤهلات الموظفين ويتم ذلك من خلال مركز تدريبي تابع للوزارة، أما بالنسبة للمدعي العام، فلا يوجد له ميزانية منفصلة حيث أنه يتبع مالياً لوزارة العدل والتي سجلت هي الأخرى ارتفاعاً كبيراً في ميزانيتها ويعتقد بأنه تتوفر لها المصادر المالية الكافية.

ويتبع جهاز النيابة العامة فنياً إلى المجلس القضائي فالمدعون العامون هم قضاة، ويتم منحهم زيادة على الرواتب شهرية لقاء بعض الاعباء التي يقوموا بها. فضلا عن ان افراد الضابطة العدلية في جهاز الامن العام والبحث الجنائي والامن الوقائي هم تابعين فنيا للادعاء العام، وغير ذلك من اجهزة فنية مثل مختبر الادلة الجرمية والتحري والتحقيق والتعقيب.

فضلا عن توفير كوادر بشرية في جهاز النيابة العامة في كل محكمة من التمييز والاستئناف والبداية كسكرتاريا وخدمات ادارية من طباعة ومتابعة وتبليغ وغير ذلك، وبلغ عدد القضايا الواردة لرئيس النيابة العامة خلال عام ٢٠١٤ (١٠٠٣٩) من كافة محاكم المملكة، وكذلك تتابع النيابة العامة مسألة الطلبات القضائية حيث تم في عام ٢٠١٤ متابعة ٤٧ طلب مساعدة، وتم التعامل مع ١١٣ طلب تسليم مجرمين.[٢١٠]

وتتولى مديرية التفتيش القضائي التفتيش على أعمال المحاكم بشكل مستمر من خلال زيارات ميدانية الا ان هناك تحديات لا تزال تواجه التفتيش القضائي منها ربط مديرية التفتيش الكترونيا ليتسنى لهم الاطلاع على اجراءت ومسار العملية القضائية وزيادة عدد المفتشين من ذوي الخبرة والكفاءة.[٢١١]

(٢٠٨) نسرين زريقات، المركز الوطني لحقوق الانسان، مقابلة شخصية.
(٢٠٩) قانون الأمن العام رقم (٣٨) للعام ١٩٦٥.
(٢١٠) تقرير اعمال السلطة القضائية لعام ٢٠١٤ المنشور على موقع المجلس القضائي: www.jc.jo.
(٢١١) تقرير اعمال السلطة القضائية لعام ٢٠١٢ المنشور على موقع المجلس القضائي: www.jc.jo.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى أي درجة تعتبر مؤسسات إنفاذ القانون مستقلة بالقانون؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

الإطار القانوني لمؤسسات إنفاذ القانون يوفر الأسس التي تضمن إستقلاليتها بالرغم من توفر الإستقلالية للمدعي العام إلا أن إرتباطه بوزارة العدل والوزير تحديداً قد يؤثر على درجة الإستقلالية التي يتمتع بها.

الحكومات بالأردن ليست حزبية وحضور الأحزاب بالبرلمان ضعيف جداً بالإضافة إلى أنه يحظر على الموظفين الذين يتم تعيينهم لكافة مؤسسات إنفاذ القانون الانخراط في أي حزب سياسي[٢١٢] وكذلك محظور على الأحزاب السياسية ممارسة الأنشطة الحزبية في أي مؤسسة من مؤسسات إنفاذ القانون ينص قانون الأمن العام المُشار سابقاً إلى أنه محظور على منتسبي الأمن العام أن ينتموا إلى أي حزب سياسي[٢١٣] أو يروج له أو أن يشارك في أي نشاط من أنشطة الأحزاب السياسية. كذلك يحظر على ضباط وأفراد الأمن العام من ممارسة التجارة أو أن يجمع بين وظيفته في الأمن العام وأية وظيفة اخرى.

سابقاً إلى أنه محظور على منتسبي الأمن العام أن ينتموا إلى أي حزب سياسي أو يروج له أو أن يشارك في أي نشاط من أنشطة الأحزاب السياسية. كذلك يحظر على ضباط وأفراد الأمن العام من ممارسة التجارة أو أن يجمع بين وظيفته في الأمن العام وأية وظيفة اخرى، المدعي العام هو رئيس الضابطة العدلية في منطقته ويخضع لمراقبته جميع موظفي الضابطة العدلية، ويقوم المدعي العام بالوظائف التالية:

١. يراقب المدعي العام سير العدالة ويشرف على السجون ودور التوقيف وعلى تنفيذ القوانين ويمثل السلطة التنفيذية لدى المحاكم والدوائر القضائية ويخابر السلطات المختصة رأساً.

٢. يحرك دعوى الحق العام وينفذ الأحكام الجزائية.

٣. المدعي العام مكلف بإستقصاء الجرائم وتعقب مرتكبيها.

٤. يتلقى المدعي العام الإخبارات والشكاوى التي ترد إليه.

والمدعي العام بموجب الدستور والقانون هو قاض يتبع وظيفيا للسلطة القضائية وبالتالي فإن جميع ضمانات الاستقلال التي تم الاشارة اليها في محور السلطة القضائية ملزم بها وتنطبق عليه.

لقد حدد القانون شروط إنهاء الخدمة للضباط والأفراد حيث يكون لمن حكم عليه بعقوبة جنائية في محاكم خاصة بالشرطة كما يتم الاستغناء عن خدمة الفرد إذا كان هناك أسباب مقنعة ومعقولة وهي عبارة مرنة ومطاطة مما قد يؤدي إلى اضعاف الاستقلالية لدى الضباط وأما إنهاء خدمة الضباط فيجب أن تكون بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير.

(٢١٢) قانون الأمن العام.
(٢١٣) قانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠٠٥.

أما بالنسبة للمدعي العام، فمحظور عليه وعلى الموظفين العاملين بمكتبه الإنضمام للأحزاب السياسية أو ممارسة أي نشاط حزبي أو سياسي تحت طائلة العقوبة كما يُحظر عليهم ايضاً ممارسة أية أنشطة إقتصادية أو تجارية أو القيام بأية وظيفة أخرى. يتمتع المدعي العام بالأردن بإستقلالية تامة في أداء عمله فهو لا يتلقى أوامر من أي جهة من أجل القيام بواجباته وبالطبع فإن على المدعي العام أن يحافظ على الحيادية في عمله وأن لا يتم تسيسه.

كذلك، فإنه يحظر على الموظفين العاملين أو أية جهة أخرى التدخل في أنشطة المدعي العام أو تعطيلها وقانونياً فإنه لا يوجد جهة مخوله لإصدار الأوامر للمدعي العام.

الملاحظة الرئيسية حول القانون هو أنه المدعي العام يتبع لوزير العدل لديه صلاحيات المدعي العام وأحياناً يستطيع أن يُلغي أو يوجه المدعي العام نحو بعض القضايا.

الممارسة: لأي درجة تعتبر مؤسسات إنفاذ القانون مستقلة بالممارسة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

تعتبر مؤسسات إنفاذ القانون تاريخياً وبشكل خاص منذ عدة سنوات من أقوى مؤسسات الدولة في الأردن.هناك صعوبة في الحصول على أدلة بوجود أطراف خارجية تمارس ضغوطات على مؤسسات إنفاذ القانون. ولكن كون مؤسسات إنفاذ القانون هي من المؤسسات السيادية فمن المحتمل أن لا تتصرف دوماً بإستقلالية مطلقة وخاصة عندما يتعلق الأمر بمصالح الدولة العليا.

وحسب وزارة الداخلية [٢١٤]، فإن التوظيف يتم حسب النظام واستناداً للمؤهلات وأن هناك منافسة مفتوحة ولجان تحدد مسألة التوظيف وكذلك الحال بالنسبة لمكتب المدعي العام.

وفي كل الأحوال، فيبدو أن مؤسسات إنقاذ القانون في الأردن وفي بعض الحالات، فإنها تقوم بحماية مصالح الدولة والنظام ولكن لأن الأحزاب السياسية، لا تشكل الحكومات في الأردن، فإن دعم سياسات وتوجهات الدولة تصبح مسألة ممكنة في عمل وأداء الوزارة.

الا انه ونظرا لما مرت به الدول العربية حالة الربيع العربي وبروز الاحتجاجات الشعبية في غالبية الدول العربية ومنها الأردن ظهر دور غير حرفي نوعا ما للامن العام وللدرك من خلال فض بعض الاعتصامات والاحتجاجات فضلاً عن تصرفات سوء المعاملة حيث وفق الاحصاءات وصلت إلى (١٤٠) قضية في عام ٢٠١٤، أحيل منها (٤٩) قضية للمحاكمة أمام قائد الوحدة و(٦٠) قضية تقرّر فيها منع محاكمة المشتكى عليهم، في حين ما تزال (٢٤) شكوى قيد النظر، ودُفظت (٦) قضايا، بينما أُحيلت قضية واحدة لمحكمة الشرطة ٢٠١٥.[٢١٥]

(٢١٤) وزارة الداخلية، مرجع سابق.
(٢١٥) تقرير اوضاع حقوق الانسان لعام ٢٠١٤ محور الحق في السلامة الجسدية.

ولا بد من الاشاره إلى ان قانون منع الجرائم والذي يخول الحكام الاداريين صلاحيات قضائية بمعزل عن اي ضوابط قانونية لاقى اوجه نقد لاذعة من كافة الاوساط ولا يزال. وعليه لابد ان تأخذ الحكومة على عاتقها تعديل هذا القانون حيث شهد عام ٢٠١٤ ارتفاعاً لافتاً في أعداد الموقوفين الإداريين ليصل إلى (٢٠٢١٦)[٢١٦] موقوفاً مقارنة بـ(١٢٧٦٦) موقوفاً في عام ٢٠١٣، بينما بلغ العدد عام ٢٠١٢ (١٢٤١٠)، و(١١٣٤٥) موقوفاً لعام ٢٠١١.[٢١٧]

الحوكمة: الشفافية

القانون: لأي درجة توجد إجراءات تضمن قدرة الجمهور الحصول على المعلومات حول نشاط مؤسسات إنفاذ القانون؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

إن الشفافية في الإطار القانوني الذي يحكم مؤسسات إنفاذ القانون في الأردن يعتبر ضعيف حيث أنه لا يوجد نص في البنود القانونية تطلب من مؤسسات إنفاذ القانون توفير المعلومات للمواطنين أو مؤسسات المجتمع المدني حول أنشطة هذه المؤسسات. وبالتالي فإن مسألة إتاحة المعلومات للجمهور تصبح مرتبطة بالمسؤولين أنفسهم. فمثلاً قانون الأمن العام والتشريعات المنظمة لعمل المدعي العام لا ينص صراحه على ضررة الافصاح عن أنشطتهم ولكن في قانون حق حصول المعلومات. فإنه من المفروض أن تكون أنشطة كل من الأمن العام والمدعي العامة خاضعة له.

بالمقابل، فإن القانون[٢١٨] يتطلب إبقاء المعلومات المرتبطة بالتحقيقات سرية وتؤكد على ضرورة عدم إفشائها تحت طائلة القانون وفي أحيان كثيرة وخاصة في محكمة أمن الدولة فقد يصدر القاضي أمراً يمنع النشر في مجريات القضية وعادةً ما يكون ذلك في قضايا الإرهاب أو قضايا الفساد الكبرى والذريعة هي أن نشر معلومات في بعض القضايا قد يؤثر على سير العدالة أو يفشي معلومات حساسة تؤثر على الأمن الوطني.

كذلك، فإن القانون يطلب من المدعي العام عدم نشر المعلومات حول القضايا قيد التحقيق للجمهور. بالإضافة لذلك، فإن قانون الأمن العام يمنع الموظفين من نشر أية معلومات حول القضايا قيد الدرس والتحقيق أيضاً ولكن بعد الانتهاء من التحقيق وإتخاذ القرار النهائي تصبح متاحة للجميع.

خلاصة القول ان المعلومات المتعلقة بالتحقيق وارتكاب الجرائم هذه تخضع لصلاحيات المدعي العام والذي يمنحة القانون صلاحيات منع النشر في اي قضية تتصل بالرأي العام أو تؤثر على مجرى التحقيق، اما فيما يتعلق بإدارة القرارات المؤسسية والإدارية داخل المؤسسات الامنية فهي سرية ولا يتم افشائها للجميع الا في حالة الاحالة على التقاعد، أو في حال قضية تمس الرأي العام فدرج العرف على ان مديرية الاعلام في مديرية الامن العام تصدر بيانا يوضح ذلك.

(٢١٦) عدد النزلاء الأجانب الذين تم توقيفهم إداريا بحسب إحصائيات مديرية الأمن العام (٣٥٤١) نزيل ونزيلة. غير أن جهات في وزارة الداخلية تدحض هذا الرقم لأنه مبني على اعتماد الرقم التسلسلي لعملية التوقيف الإداري. وبما أن الموقوف يحصل على عدة أرقام في مختلف المراحل التي تتم بها عملية التوقيف منذ بدايتها حتى النهاية فإن العدد التسلسلي يضاعف الأعداد الفعلية للموقوفين إدارياً حسب هذه المصادر.

(٢١٧) تقرير اوضاع حقوق الانسان لعام ٢٠١٤.

(٢١٨) قانون الامن العام، مرجع سابق.

الممارسة: لأي درجة هناك شفافية حول أنشطة وعملية صنع القرار في مؤسسات إنفاذ القانون بالممارسة؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

إن مسألة الشفافية في مؤسسات إنفاذ القانون لم يخضع للدراسة بالرغم من أن وزارة الداخلية ومكتب المدعي العام قاما بنشر تقارير سنوية التي تصف حالة الجرائم بشكل عام وبنتائج التحقيقات الجرمية وأن هناك موقع الكتروني لوزارة الداخلية[٢١٩] إلا أن هذه المعلومات بنفى في إطار العموميات ولا توفر البيانات والمعلومات الكافية عن أنشطتها للجمهور.

إن غياب محددات الشفافية في الإطار القانوني الناظم لعمل مؤسسات إنفاذ القانون ينعكس على قدرتها بالممارسة وأن تلتزم بمعايير الشفافية بتعاطيها مع الجمهور. وبالتالي فإن الوسيلة الرئيسية للحصول على المعلومات تبقى ضمن إطار حق الحصول على المعلومات إلا أنه لايتوفر معلومات علمية ودقيقة عن مدى استجابة هذه للمؤسسات لطلبات حق الحصول على المعلومات إن وجدت.

الحوكمة: المسائلة

القانون: لأي درجة هناك بنود تنص على ضرورة خضوع مؤسسات إنفاذ القانون للمسائلة حول أنشطتها؟

الدرجة: ١٠٠/٥٠

الإطار القانوني يشمل العديد من البنود حول خضوع مؤسسات إنقاذ القانون للمسائلة فوزارة الداخلية كجزء من السلطة التنفيذية تعتبر خاضعة للمسائلة والمتابعة من قبل البرلمان وكذلك الحال بالنسبة للمدعي العام والذي تتبع وزارة العدل، فهي تخضع بدورها للمسائلة من البرلمان. أما بالنسبة للمراقبة المالية والادارية، فإن هذه المؤسسات تخضع للمراقبة من قبل ديوان المحاسبة وإذا ما ظهرت الحاجة لوضع قيود على الحقوق المدنية للمواطنين فإن ذلك يجب أن يتم في إطار القانون وبموافقة السلطة القضائية.

يشمل قانون الأمن العام العديد من آليات المسائلة لضباط الأمن العام وموظفي وزارة الداخلية الأنشطة المرتبطة بالتحقيق تتم مراقبتها من قبل وزارة العدل ومكتب المدعي العام. القانون يتيح للمواطنين تقديم الشكاوى بحق أفراد الأمن العام وموظفي وزارة الداخلية.

(٢١٩) الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية: https://www.moi.gov.sa

كذلك، فإن قانون الأمن العام[٢٢٠] ينص على مستويات مختلفة من العقاب للمخالفات التي يرتكبها أفراده والتي تتراوح من التنبيه إلى خصم الراتب أو تنزيل الرتبه وحتى الطرد أحياناً إذا تم الاخلال بالواجبات أو مخالفة أحكام قانون الأمن العام. وفي هذا السياق، يوجد هناك محكمة للشرطة مختصة بالنظر بمخالفات وجرائم أعضاء وأفراد الأمن العام.

أما بالنسبة لموظفي المدعي العام فهم أيضاً خاضعين للمسائلة ويخضع المدعون العامون للمسائلة من قبل قسم التفتيش القضائي التابع لوزارة العدل والذي يستطيع القيام بالتحقيقات الأولية حول ادعاءات إساءه إستخدام السلطة أو الفساد.

وتم بموجب الدستور وبعد التعديلات لعام ٢٠١١ اضافة نص مادة جديدة تمنع التعذيب أو حجز الاشخاص أو التعرض لهم أو لحقوقهم.[٢٢١] ويتضمن قانون العقوبات نصوصا تضمن ملاحقة اي فرد من افراد الضابطة العدلية أو الامن العام يتعرض لأي مواطن بالتعذيب والمعاملة القاسية واللا انسانية والمهينة وتصل إلى العقوبة ثلاث سنوات، وبذات الوقت تضمن قانون الامن العام تشكيل محكمة الشرطة والتي تختص بمعاقبة اي مخالفة يرتكبها افراد الامن العام وبموجب هذا القانون يعتبر قضاة المحكمة عسكريين وتم اضافة تعديل ووضع عضو من القضاء المدني.

الممارسة: لأية درجة تقوم مؤسسات إنفاذ القانون خاضعة للمسائلة عن أفعالها بالممارسة؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

بشكل عام تقوم الوزارة بتقديم التقارير عن أعمالها وممارساتها للمرجعيات المختصة دورياً وعند الحاجة وأحياناً يتم التصريح عنها في الاعلام ولكن الافصاح عن هذه التقارير للجمهور ليست اعتيادية ولاتتم بشكل روتيني وبالتالي يمكن الاستنتاج بأن المسألة غير مضمونة بالممارسة وخاصة عندما تتعلق المسالة بكبار المسؤولين.

بالمقابل، فإن مكتب المدعي يقوم باصدار تقارير شهرية وسنوية حول عدد الجرائم وانواعها والمراحل التي وصلت اليها (قيد التحقيق أو البت). بالاضافة لذلك يصدر الأمن العام تقارير دورية شهرية وسنوية حول كافة أنواع الجرائم سلسلة زمنية لتطور الجرائم في الأردن.

الوزارة ومكتب المدعي العام أيضاً يخضعان لمراقبة ديوان المحاسبة بما يتعلق بالأمور المالية والادارية وعندما يكون هناك مخالفات للأنظمة والتعليمات يقوم الديوان بنشر تلك المعلومات في تقريره السنوي وتصبح مهمه البرلمان متابعة وإزالة المخالفات الوارده في التقرير.

(٢٢٠) قانون الأمن العام، مرجع سابق.
(٢٢١) المادة ٨ من الدستور الأردني.

وفي حال وقوع انتهاك لحقوق الإنسان من اجهزة انفاذ القانون فانه يمكن للافراد اللجوء لاكثر من مؤسسة لتقديم أفراد وجماعات لتقديم شكاوى وبلاغات لاي انتهاكات، واذا كان هذا الفعل يشكل جريمة فانه بالامكان تقديم شكوى إلى المحاكم المختصة ومن ضمن تلك المؤسسات المركز الوطني لحقوق الإنسان والذي بموجب قانونه الوطني يستقبل الشكاوى والبلاغات حول اي مخالفة يرتكبها افراد الامن العام والموظفين العموميين، فضلا عن امكانية تنظيم زيارات للتفتيش على مراكز الاحتجاز الدائم والمؤقت. حيث ورد في تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان لعام ٢٠١٤ وكانت حصيلة الشكاوى الواردة اليه وفقا للجدول التالي :[٢٢٢]

الجدول (٢): حول كيفية تسوية الشكوى المتعلقة بالتعذيب وسوء المعاملة الواردة للمركز خلال الأعوام ٢٠٠٨م – ٢٠١٤م

تسوية الشكاوى		عام ٢٠١٤م	عام ٢٠١٣م	عام ٢٠١٢م	عام ٢٠١١م	عام ٢٠١٠م
عدد الشكاوى ضد المراكز والإدارات الأمنية المختلفة	عدد الشكاوى التي حفظت بناء على طلب المشتكي	١١	١٣	١٣	٤	١٥
	عدد الشكاوى التي أغلقت لعدم ثبوت الانتهاك	١٤	١٥	١٨	١٥	١٠
	عدد الشكاوى التي أحيلت إلى محكمة الشرطة	٦٢	١	-	--	٣
	عدد الشكاوى التي ما تزال قيد المتابعة		٤٨	٣٦	٣٩	٥٧
المجموع		٨٧	٧٧	٦٧	٥٨	٨٥
عدد الشكوى الخاصة بالضرب والتعذيب في مراكز الإصلاح والتأهيل	عدد الشكاوى التي حفظت بناء على طلب المشتكي	٥	٤	-	-	-
	عدد الشكاوى التي أغلقت لعدم ثبوت الانتهاك		٥	-	١	٢
	عدد الشكاوى التي أحيلت إلى محكمة الشرطة		-	-	-	-
	عدد الشكاوى قيد المتابعة	٦	١٠	٥	٢	٢
المجموع		١١	١٩	٥	٣	٤

(٢٢٢) الجدول من تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان لعام ٢٠١٤.

الحوكمة: النزاهة

القانون: لأي درجة نزاهة مؤسسات إنفاذ القانون مضمونة بالقانون؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

إن آليات النزاهة موجودة بقوة في قانون الأمن العام و الإطار القانوني للمدعي العام والتي تحدد قواعد عامة ومفصلة بالإضافة إلى وجود مدونات سلوكية تحتوي على تفصيل أكثر وفي هذا السياق ينص قانون الأمن على ضرورة الإلتزام التام من قبل أفراد الأمن العام للمعايير المهنية والأخلاقية ويمنع القانون أفراد الأمن العام من " تعاطي التجارة أو الصناعة والإشتراك بصفقات تجارية" أو " القيام بأي عمل آخر يتعارض وعمله الرسمي أو يؤثر بأية حال من الأحوال في قيامه بواجباته الرسمية" كذلك يحظر القانون " قبول هدايا أو اكراميات من أصحاب المصالح وقبول مساعدات مالية أو الوقوع تحت منه أي شخص من الأشخاص الذين لهم شركة من الشركات التجارية المرتبطة بعقود ذات علاقة بالدوائر التي ينتمي اليها"

بالإضافة للقانون، فيخضع موظفي الوزارة والأمن العام ومكتب الأمن العام لمدونة السلوك في القطاع العام والتي تشمل على بنود الفصيلية أكثر فيما يتعلق بالنزاهة في التعامل مع الموظفين وخدمة الجمهور.

كذلك، فإن مدونة السلوك المنبثقة عن وزارة العدل تنص على ضرورة أن يكون عمل المدعي العام مستقلاً وحيادي وعادل وأن لاتستخدم موقعه لأية منافع شخصية أو ينخرط بأية أعمال تؤثر على استقلاليتهم.

وبإختصار، فإن الإطار القانوني لمؤسسات إنفاذ القانون يوفر المعايير والقواعد التي تضمن النزاهة في أدائها لعملها بدرجة كبيرة.

الممارسة: لأية درجة النزاهة مضمونة في عمل مؤسسات إنفاذ القانون بالممارسة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

تقدمت الحكومة الأردنية بالسنوات الأخيرة في مجال ضمان النزاهة في كافة الوزارات الحكومية، قامت وزارة الداخلية ومن أجل إيجاد آليات رقابية لضمان النزاهة ومكافحة الفساد بتفعيل دور الرقابة الداخلية من خلال المفتش العام بالإضافة للأعمال الرقابية المالية والادارة والفنية بالوزارة، يقوم مكتب المفتش العام بجولات رقابية تفتيشية مبرمجة وغير مبرمجة أو مفاجئة على كافة الوحدات والمستويات الإدارية التابعة للوزارة في كافة مناطق المملكة للتأكد من سلامة الاجراءات والالتزام والتقيد بالقانون ورصد التجاوزات والمخالفات إن وجدت والعمل على تصويبها.

كما قامت الوزارة من خلال المفتش العام على توسيع دائرة الرقابة من خلال استخدام وسائل الاتصال والاعلام الحديث من خلال اطلاق وتفعيل صفحة الكترونية خاصة للشكاوي والاقتراحات على موقع الوزارة والحكومة الالكترونية والتي تتيح لملتقي الخدمات من المواطنين تقديم الشكاوي حيث يقوم مكتب المفتش العام بمتابعتها. كذلك، يوجد صناديق الشكاوي والمقترحات في مبنى الوزارة ذاتها تمكن المراجعين من تقديم ملاحظاتهم ومقترحاتهم فيما يتعلق بالخدمات التي يقصدونها.[٢٢٣]

كما تقوم الوزارة من خلال مديرية مكتب المفتش بالتنسيق مع الجهات الرقابية الأخرى (وزارة المالية، هيئة مكافحة الفساد، ديوان المحاسبة والمركز الوطني لحقوق الانسان) بمتابعة الشكاوي والمظالم المرتبطة بأعمال الوزارة ومعالجتها.

الدور: مكافحة الفساد (القانون والممارسة):

لأية درجة تقوم مؤسسات إنفاذ القانون باكتشاف والتحقيق بقضايا الفساد في البلد؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

تقوم مؤسسات إنفاذ القانون بدور أساسي في مكافحة الفساد في البلد وخاصة بمستويات الفساد في الادارة حديثاً ولكن من المشكوك به أن تكون هذه المؤسسات قادرة على التعامل مع حالات الفساد على المستويات العليا والتي في جزء كبير منها أصبح من مهمات مؤسسة مكافحة الفساد.

الإطار القانوني يمنح السلطة لمؤسسات إنفاذ القانون في التحقيق في أغلب الجرائم وكجزء أساسي من دور المدعي العام بتمثيل الشعب والحكومة أمام القضاء فهو مخول باتخاذ كافة الاجراءات المطلوبة للحصول على الأدلة بالجرائم. وتتوفر لمؤسسات إنفاذ القانون أساليب ووسائل التحقيق الحديثة بجمع الأدلة وكشف الجريمة، وفي أغلب الأحيان ولضمان حقوق المواطنين يطلب القانون قراراً من المحكمة بالتفتيش قبل البدء بعملية البحث والتحقيق وأحياناً أخرى يمكن الحصول على الأذن بالتفتيش في مرحلة لاحقة تتوفر للمدعي العام صلاحيات واسعة تمكنه من تجميد الأرصده والعمل للأشخاص المشتبه بارتكابهم الجرائم وبشكل عام كما فيها جرائم الفساد وخاصة المالي. كذلك يتيح القانون للمدعي العام وقف الموظفين عن العمل أثناء عملية التحقيق في القضايا الجرمية وقضايا الفساد. ويستطيع المدعي العام توقيف المتهمين لمدة زمنية مختلفة قبل تقديمه للمحاكمة.

وبالرغم من أن البيانات لا تعكس كل حالات الرشوة في الأردن، الا أنها ترسل، يشير التقرير السنوي لدائرة الاحصاءات العامة للعام ٢٠١٣[٢٢٤] بأن عدد حالات الرشوة التي تممعالجتها كانت ١٧٦ في عام ٢٠٠٩ و١٣٣ في عام ٢٠١٣. كذلك يشير التقرير إلى أنه كان هناك ١٦ جريمة استثمار الوظيفة في عام ٢٠٠٩ وتراجعت لـ ٧ جرائم في العام ٢٠١٣. بالطبع هذه الحالات تشير إلى الرشوة في المستويات الدنيا والمتوسطة من الادارة العامة ولكن قد لاتكون مؤسات إنفاذ القانون قادرة على مكافحة الرشوة في المستويات العليا من الادارة إما لأسباب سياسية أو لعدم توفر الأدلة.

(٢٢٣) وزارة الداخلية، مرجع سابق.
(٢٢٤) الكتاب الاحصائي السنوي، دائرة الاحصاءات العامة،٢٠١٣.

اما بالنسبة لوزارة الداخلية فإن من ضمن المهام المنوطة بها حسب تشكيلاتها الإدارية المحافظات،الالويه، الاقضيه يمكن الحديث عنها:

١. الشكاوي العامة: تقبل الشكاوي من المواطنين بخصوص القضايا التي لا تدخل ضمن اختصاص المحاكم.

٢. القضايا الأمنية: وهي القضايا التي تحول من مديريات الشرطة وينطبق عليها قانون منع الجرائم.

٣. الصحة والسلامة العامة: من خلال لجان الصحه والسلامه العامه المشكله لغايات التفتيش على المحلات ومراقبتها والتأكد من تطبيقها لشروط الصحة والسلامة العامة.

٤. النظر في قضايا المزروعات. وتتعلق بالاعتداءات على المزروعات من قبل بعض الأشخاص.

٥. النظر في الاعتداءات على المناطق الحرجية.

٦. النظر في الاعتداءات على اسلاك واعمدة الكهرباء و الهاتف.

٧. الترخيص والاشراف على عقد الاجتماعات العامة وتنظيم المسيرات وفق قانون الاجتماعات العامه وتعليماته.

٨. إستئجار العقارات للمصالح الحكوميه من خلال اللجنة المشكلة لهذه الغايه.

٩. مراقبة أعمال الفنادق والملاهي والأندية الليلية.

١٠. قضايا الإبعاد:وهي تتعلق بإبعاد المواطنين الأجانب في حال مخالفتهم للقانون.

١١. العمل أو قانون الإقامة وشؤون الأجانب أو ارتكابهم لقضايا تتعلق بالأمن

١٢. وضع خطه طوارىء لمواجهة الظروف الجويه خلال فصل الشتاء

١٣. متابعة الشؤون العامة و تتعلق مهمتها فيما يلي :

أ. التراخيص والأندية والجمعيات ومتابعة الاجتماعات العامة والانتخابات فيها.

ب. ترخيص المحلات العامه التي تستدعي موافقة من المحافظة.

ج. الترخيص لكتاب الاستدعاءات بموجب قانون كتاب الاستدعاءات.

التوصيات

١. تعزيز إستقلال النيابة العامة ورفدها بكافة المعدات والتجهيزات الفنية اللازمة لتمكينها من أداء مهامها في الملاحقة والتحقيق على أكمل وجه.

٢. تطوير مهارات الأشخاص المكلفين بالتقصي والتحقيق والمتابعة، وبناء قدراتهم ومهاراتهم بشكل مستمر بما يواكب آخر التطورات الفنية والتكنولوجية في مجال التحقيق وجمع البينات.

٣. ضمان حق التظلم من خلال إجراءات تقديم الشكاوى لدى جهات مستقلة حول أي إنتهاك يتعرض له الأفراد، وضمان المحاكمة بحياد وشفافية وإستقلال.

٤. زيادة أعداد المدعين العامين لتخفيف أعباء التحقيق وسماع الشهود على المدعين العامين الحاليين.

٥. حصر ممارسة صلاحيات التحقيق والتوقيف وغيرها من إجراءات قضائية بيد الإدعاء العام صاحب الولاية العامة.

٦. تحديد الجهات التي تمارس صلاحيات الضابطة العدلية على وجه التحديد وضمان خضوع أي فرد مخول بممارسة هذه الصلاحية لتدريب مكثف.

٧. تعزيز ثقافة سيادة القانون لدى كافة منتسبي الأجهزة الأمنية وعدم التجاوز على حقوق الأفراد تحت أي ذريعة.

٨. تطوير برامج وطنية وتفعيل سجل عدلي لدى وزارة العدل لتنظيم السوابق القضائية.

٩. إعتبار مهنة المدعين العامين من المهن التي تتطلب جهداً إضافياً وتصنيفها من المهن الخطيرة نفسياً وجسدياً مما يتطلب توفير المخصصات المالية والبشرية والإدارية والفنية لضمان القيام بكافة المهام المنوطة بالمدعيين العامين بكل كفاية وإقتدار.

المصادر والمراجع

١. الدستور الأردني.
٢. قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت المعدل رقم ٩٦ لسنة ١٩٥١.
٣. القانون معدل لقانون تشكيلات المحاكم النظامية المنشور على الصفحة ٣٤٧ من عدد الجريدة الرسمية.
٤. الموقع الالكتروني لدائرة الموازنة العامة.
٥. تقرير اوضاع حقوق الانسان لعام ٢٠١٤.
٦. الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية.
٧. الموقع الالكتروني للمجلس القضائي
٨. الموقع الالكتروني لموقع النيابة العامة.
٩. التقرير السنوي للسلطة القضائية.
١٠. قانون الأمن العام.
١١. قانون الأحزاب السياسية.
١٢. الكتاب الاحصائي السنوي، دائرة الاحصاءات العامة، ٢٠١٣.

هيئة مكافحة الفساد

الملخص

بدأت هيئة مكافحة الفساد تكتسب أهمية عالية، خاصة بعد الحراك السياسي في السنوات الثلاث الماضية، وقد استطاعت الهيئة التعامل مع عدد من قضايا الفساد المهمة. وفي التقييم العام للهيئة، فإنها حصلت على تقييم إيجابي، نوعاً ما، تمثل بشكل أساسي في قدرة الهيئة في السنوات الماضية على الكشف والتعامل مع عدد كبير في قضايا الفساد في الأردن، والتي سلطت الضوء على الهيئة وأعمالها.

لقد تأسست هيئة مكافحة الفساد بإرادة ملكية سامية في العام ٢٠٠٦، بهدف تعزيز ثقة المواطن بمؤسسات الدولة، وتوفير العدالة والمساواة، وتكافؤ الفرص في توزيع مكتسبات التنمية، عبر استراتيجية عامة تهدف إلى مكافحة الفساد والوقاية منه بشكل مؤسسي، والكشف عن مواطن الفساد والتحري عن جميع القضايا المرتبطة به، من خلال الاعتماد على أسس الإصلاح والتحديث وتطوير مؤسسات الدولة والتصدي لظاهرتي الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.[٣٢٧]

واكتسب عمل الهيئة أهمية كبيرة في فترة الحراك السياسي التي شهدها الأردن في السنوات الثلاث الماضية، والتي ركزت على انتشار الفساد بكافة أشكاله. فقد ساهم ذلك في تسليط الضوء على الهيئة ودورها وإنجازاتها، ما أحدث تنامياً في دور الهيئة، فتعاملت مع عدد كبير من القضايا، ومنها قضايا فساد أصبحت قضايا رأي عام. فحققت الهيئة إنجازات كبيرة، إلا أنه ما زال هناك الكثير من الصعوبات والمعيقات التي تواجه عملها، وهذا ما يبرر العلامة التي حصلت عليها في هذا التقييم.

الا انه بالرغم من ذلك، لا تزال الهيئة بأمس الحاجة إلى مراجعة القانون الناظم لعملها بما يضمن بسط ولايتها على التحقيق في كافة جرائم الفساد، وبما يضمن المواءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

فضلا عن ان الهيئة بحاجة إلى تكريس الجهود المؤسسية لممارسة ادوار وقائية وتوعوية وتثقيفية أكبر من ذلك، وايجاد آلية للتنسيق مع باقي المؤسسات الوطنية التي تمارس ذات الادوار.

(٣٢٧) الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد، http://www.jacc.gov.jo.

ولا يفوتنا التذكير بأن الهيكل التنظيمي والبناء الداخلي للهيئة يحتاج إلى مراجعة لضمان تلبية وتحقيق كافة الأدوار المنوطة بها.. ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة هيئة مكافحة الفساد في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ٥٧/١٠٠			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ٦٣/١٠٠	الموارد	٧٥	٥٠
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحوكمة ٦٧/١٠٠	الشفافية	٧٥	٥٠
	المساءلة	٧٥	٧٥
	النزاهة	٧٥	٥٠
الدور ٤٢/١٠٠	الوقاية	٢٥	
	التعليم / التوعية	٢٥	
	التحقيق	٧٥	

الهيكل والتنظيم

تم انشاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن بموجب القانون[٣٢٨] رقم ٦٢ لعام ٢٠٠٦ ويتولى ادارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيادة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بارادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء، ومدة العضوية في المجلس اربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس أو لأي من الاعضاء.[٣٢٩]

ويتطلب القانون التفرغ التام لعمل الهيئة من الرئيس والاعضاء فيها ويتم تحديد مخصصاتهم ورواتبهم المالية من قبل رئيس الوزراء، وتعتبر مؤسسة وطنية ذات نفع عام مستقلة تماماً في ممارسة اختصاصاتها واعمالها.

وينتدب رئيس المجلس القضائي للعمل في الهيئة قضاة من كادر المجلس القضائي لفترات محددة،[٣٣٠] ولرئيس الهيئة طلب انتداب أو اعارة اي من افراد الضابطة العدلية أو الاجهزة الامنية أو العسكرية أو اي موظف للعمل في الهيئة.[٣٣١]

(٣٢٨) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في الجرية الرسمية العدد ٤٧٩٤.
(٣٢٩) المادة ٨ من قانون الهيئة.
(٣٣٠) المادة ١٤ من قانون الهيئة.
(٣٣١) المادة ١٥ من قانون الهيئة.

وعليه نلاحظ التكوين المختلط في ادارة الهيئة والتي تضم مجموعة من العاملين من مختلف المؤسسات والوزارات الاخرى، فضلاً عن عدم اشتراط أو تحديد القانون معايير مجلس ادارة الهيئة، اذا لاجل ان يتم اشراك لجان تقصي الحقائق والنزاع في مجلس النواب واعضاء وخبراء من المجتمع المدني وغير ذلك من المؤسسات ذات العلاقة.

القدرات: الموارد

القانون: إلى اي مدى تتوافر مواد قانونية تعطي الهيئة الموارد الكافية لاضطلاعها بفاعلية بمختلف واجباتها؟.

الدرجة: ٧٥/ ١٠٠

حدد قانون هيئة مكافحة الفساد دور ومجال اختصاص الهيئة، وأكد على ضرورة توفير المصادر المالية الكافية التي تساعدها في تحقيق أهدافها. بالتالي فإن القانون يلزم الحكومة بتوفير ما تحتاجه الهيئة من موارد مالية تضمن تحقيق اهداف الهيئة، واستناداً للقانون يقوم الجهاز المعني بالهيئة بإعداد الميزانية، ويتم مناقشتها مع الحكومة، وإقرارها،[٣٣٢] وأحياناً فإن الميزانية التي تعرضها الهيئة على الحكومة تكون مطابقة لما تحدده، وفي أحيان أخرى، وهو ما يسري غالباً، تقرّ الحكومة ميزانية للهيئة تكون أقل من المطلوب، وخاصة في ظل عجز الموازنة العامة المزمن. وبموجب القانون يمكن للهيئة تلقي المساعدات والهبات والمنح التي ترد اليها بشرط موافقة مجلس الوزراء عليها.[٣٣٣]

وعليه يمكن القول بأن النص الذي يضمن الموارد المالية للهيئة جاء عاماً بحيث ترك المجال مفتوحاً امام الممارسات الرسمية والحكومية لتحديد سقف المبالغ المالية المخصصة للهيئة، ولم يتم بموجب القانون النص صراحة على ان الهيئة تقدر المبالغ المالية اللازمة لعملها وعلى الحكومة والجهات المختصة العمل بمقتضاها.

(٣٣٢) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المادة (١٩).
(٣٣٣) المادة ١٩ من قانون الهيئة.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتاح للهيئة الموارد الكافية لتحقيق اهدافها؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بالرغم من عدم التحدي الواضح بموجب القانون للموارد المالية للهيئة، الا ان وقت انشاء الهيئة والارادة التي توافرت عند انشائها كان لها اكبر الاثر في رفد الهيئة بالموارد المالية والبشرية اللازمة لضمان تحقيق اهدافها، حيث ان الموارد المالية بالمقارنة بالمؤسسات الاخرى يمكن القول بأنها قليلة نوعا ما حيث تخضع موارد الهيئة للمناقشة من قبل مجلس الوزراء ومن ثم من قبل مجلس الامة بشقيه النواب والاعيان والتي دائما ما يتم انقاص المبالغ المخصصة للهيئة كما بينه الجدول أدناه

هيئه مكافحه الفساد					
البيان	فعلي ٢٠١٢	فعلي ٢٠١٣	فعلي ٢٠١٤	اعاده تقدير ٢٠١٥	مقدر ٢٠١٦
الايرادات	بالمليون دينار				
دعم حكومي (جاريه)	٢,٢٦٤	٢,١٤٣	٢,٢١	٢,٢٠٦	٢,٣٢
دعم حكومي (راسماليه)	٠,٤٠١	٠,٩٢	٠,٣٧٥	٠,٢٢٥	٠,١٥٥
مجموع الايرادات	٢,٦٦٥	٣,٠٦٣	٢,٥٨٥	٢,٤٣١	٢,٤٧٥
النفقات					
نفقات جاريه	١,٩٦٩	٢,٠٧٦	٢,٠١٧	٢,٢٠٦	٢,٣٢
نفقات راسماليه	٠,١٠٤	٠,٠٢١	٠,٢٥٨	٠,٢٢٥	٠,١٥٥
مجموع النفقات	٢,٠٧٣	٢,٠٩٧	٢,٢٧٥	٢,٤٣١	٢,٤٧٥

الا ان الواقع العملي للهيئة يشير إلى انها استطاعت ان تسيطر على بعض جوانب القصور والنقص المالي والاداري من خلال الشراكات التي يتم تنفيذها مع المؤسسات المانحة الاقليمية والدولية.

وبالنسبة لموظفي الهيئة، فعندما أنشئت الهيئة كان لديها المرونة الكافية في توظيف الخبرات والكفاءات اللازمة لها من الموظفين، لذا فقد كان هناك تناسب بين الكفاءة والمكافأة، إلا أنه وبعد أن خضعت الهيئة لقانون ديوان الخدمة المدنية، لم تعد تتمتع بالمرونة الضرورية لتعيين الموظفين بعقود ومكافآت، دون أن يؤدي خضوع الهيئة لقانون الخدمة المدنية إلى إحداث أضرار مالية على الموظفين الحاليين، إلا أن أثاره ستطال الموظفين الذين سيعيّنون مستقبلاً، حيث وصل عدد العاملين في الهيئة ١٨١ موظف ٤٦ منهم منتدبين من مؤسسات ووزارات اخرى، ١٣٥ تم تعيينهم على كادر الهيئة، ويطرح السؤال الاهم هنا عن مدى تمتع الموظفين المنتدبين بالاستقلال التام والفهم العميق لرسالة ورؤية الهيئة والتفاعل مع نشاطاتها.

ويتركز اغلب موظفي الهيئة في الشؤون الإدارية والتحقيق في المعلومات حيث يبلغ الموظفين العاملين في تلك الوحدات ما يقارب ٨٨ موظف، في حين لدى الهيئة خبير ومستشار عدد ١ وفي التوعية والوقاية عدد ١٠ ووحدة حماية المبلغين والشهود عدد ١، وعليه نلاحظ التفاوت الهيكلي والبنيوي في آليات عمل الهيئة والتقسيم الاداري والفني للعاملين فيها.[٣٣٤]

وبخصوص جاهزية الهيئة من حيث البنية التحتية والمعدات الفنية فلا تزال الهيئة بحاجة إلى رفدها بكافة البرمجيات والتقنيات الفنية اللازمة لممارسة كافة ادوار التحقيق والوقاية من الفساد فضلا عن تطوير قاعدة معلومات وطنية لتعزيز دورها بهذا الخصوص.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى أي مدى في القانون تعتبر الهيئة مستقلة؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

ينص قانون هيئة مكافحة الفساد على أن الهيئة تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وأن لها السلطة بممارسة كافة التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، وبشكل واضح يشير البند (ب) من المادة (٣) على أن الهيئة تتمتع بحرية واستقلالية أثناء ممارسة مهامها، دون أي تأثير أو تدخل من أية جهة كانت، وهي ترتبط مباشرة مع رئيس الوزراء، حالها حال باقي الهيئات المستقلة، وتمتعها باستقلالية تامة في ممارسة عملها ومهامها.[٣٣٥]

واشار القانون صراحة إلى تمتع الهيئة في ممارسة مهامها واعمالها بحرية واستقلالية دون اي تأثير أو تدخل من اي جهة كانت. كما واوجب القانون على كل من الرئيس والاعضاء والموظفين العاملين في الهيئة ان يفصح عن ممتلكاته وممتلكات زوجه وأولاده القاصرين قبل مباشرته لعمله.[٣٣٦]

وبموجب القانون ولضمان الاستقلال التام في ممارسة الصلاحيات اشار القانون صراحة إلى منح الرئيس والاعضاء صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم ولمجلس الهيئة ان يحدد الموظف في الهيئة الذي يتمتع بهذه الصفة.[٣٣٧]

وتم الاشارة إلى أنه لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس الا بعد الحصول على اذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي ان يقرر بعد سماع اقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الافراج عنه بكفالة أو بغير كفالة.[٣٣٨]

(٣٣٤) تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٤ المنشو على الموقع الالكتروني للهيئة.
(٣٣٥) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المادة (٣).
(٣٣٦) المادة ٨ فقرة ومن قانون الهيئة.
(٣٣٧) المادة ١٦ من قانون الهيئة.
(٣٣٨) المادة ٢٠ من قانون الهيئة.

الممارسة: إلى أي مدى تملك الهيئة الاستقلالية في الممارسة؟.

الدرجة: ١٠٠/٥٠

ترتبط الاستقلالية في الممارسة بمعيارين أساسيين، الأول استقلالية المؤسسة، وهي منصوص عليها بالقانون ولا يوجد أية جهة تستطيع أن تتدخل بعمل الهيئة بشكل رسمي. أما المعيار الثاني فهو مرتبط باستقلالية الأشخاص العاملين فيها، ومدى شعورهم بالحماية من التدخل من قبل أشخاص أو هيئات للتأثير عليهم.

وهذا نابع من طبيعة العمل والتحقيق في قضايا الفساد فهي عملية معقدة وتمر بمراحل مختلفة، تبدأ من مجرد الإبلاغ، مروراً بمراحل التحقيق واتخاذ القرار الخاص بالقضية، فلا يوجد شخص بعينه في الهيئة قادر على اتخاذ القرار وحده في أية قضية، وأن هذه الإجراءات المتبعة تجعل من إمكانية الضغط على أي شخص في الهيئة عملية صعبة جداً. اذ بذلك يتم كشف اي تأثير أو ضغط حيال اي موضوع أو قضية تعرض على الهيئة.

ومن الجدير بالذكر ان انتداب قضاة من المجلس القضائي للعمل في الهيئة له بالغ الاثر الايجابي في ضمان الحياد والنزاهة والاستقلال نظراً لطبيعة التشكل المؤسسي والفكري الذي يتمتع فيه القضاء الأردني.

اما بالنسبة لاعضاء المجلس ورئيس الهيئة فعلى الرغم من عدم رصد اي تدخلات أو ضغط للتاثير على عمليهم الا ان مسألة بقائهم عرضة للتغيير والاستغناء عن خدماتهم احد المعيقات والتحديات الرئيسة الواجب تلافيها لضمان الاستقلال التام بموجب القانون بالتالي لا بد من العمل على تحصين هيئة المفوضين من خلال جعل دورتهم لفترة محددة، وأن تكون غير قابلة للعزل، حتى تعطي مزيداً من الثقة والحصانة والاستقلالية لممارسة أعمالهم.

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى اي مدى تتوافر قوانين لضمان قدرة الجمهور على الوصول الى معلومات بشأن انشطة الهيئة لمكافحة الفساد وبشأن عمليات صنع القرار فيها؟.

الدرجة: ١٠٠/٧٥

يفرض قانون هيئة مكافحة الفساد العمل بسرية مطلقة على كافة الوثائق المتعلقة بقضايا الفساد التي يتم العمل عليها، إضافة إلى فرض السرية المطلقة بكل مسارات التحقيق الخاصة بالقضايا التي يتم التحقيق فيها، وكل ذلك يكون أثناء فترة جمع المعلومات والتحقيق بها[٣٣٩]. بالتالي فإن الهيئة لا تستطيع الإفصاح عن أية معلومات أو الاستجابة لأية طلبات تتعلق بهذه القضايا.

(٣٣٩) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المادة (٢١).

وبموجب القانون فإنه من مهام الرئيس اعداد التقرير السنوي عن اعمال الهيئة وتقديمه إلى المجلس لإقراره[٣٤٠]، ويكون من مهام المجلس اقرار التقرير السنوي للهيئة ورفعه إلى مجلس الوزراء ومجلس الامة.[٣٤١]

وبموجب القانون يتم الزام مجلس ادارة الهيئة بتوعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ونشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة واداراتها العامة، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والاقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك.

الا ان التقرير السنوي يفهم ضمنا بموجب القانون بأنه يتاح للعموم ويمكن الاطلاع عليه طالما يتم تزويده لمجلس النواب، وبالتالي لم يضفي عليه المشرع السرية، وكما سبق فإن السرية المفروضة هي التي تتعلق بالامور الفنية التحقيقية الخاصة بجمع الادلة وتعقب مرتكبي الجرائم، إلا أنه بعد الاحالة إلى القضاء، تخضع للقوانين الناظمة لسير القضايا الجزائية وهي قانون اصول المحاكمات الجزائية والتي يسمح لاطراف الدعوى الحصول على نسخ من ملف الدعوى ومشتملاته.

وهناك طريق اخر يمكن المواطنين الحصول على المعلومات ضمن الأحكام الخاصة بقانون الحق في الحصول على المعلومة، وليس من خلال قانون هيئة مكافحة الفساد.

كما ان القانون خلا من أي نص يشير إلى عملية نشر وتعميم محاضر اجتماعات مجلس الهيئة، وانما يتم تعميم القرارات النهائية التي يتخذها المجلس.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في انشطة الهيئة وفي عملية صنع القرار فيها؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بالرغم من أن قانون هيئة مكافحة الفساد لا يلزمها باطلاع المواطنين بخطوات ونتائج عمل الهيئة، باستثناء التقارير السنوية، إلا أن الهيئة وفي بعض القضايا التي تهم الرأي العام، تقوم بين فترة وأخرى بالإدلاء ببعض المعلومات للرأي العام، لكنها ليست سياسة منصوص عليها في القانون. وفي هذا الصدد، وأن المتابع لعمل الهيئة والراصد لنشاطاتها يجد ان هناك قدر جيد من التفاعل والتواصل بين الهيئة والجمهور، حيث تطلعهم حول بعض قضايا الفساد بعد الانتهاء من عملية التحقيق، وخاصة إذا كانت قضايا تهم الرأي العام، من خلال اصدار بيانات صحفية أو عقد مؤتمرات صحفية.[٣٤٢]

(٣٤٠) المادة ١٣ من قانون الهيئة.

(٣٤١) المادة ١١ من قانون الهيئة.

(٣٤٢) انظر الرابط http://www.jacc.gov.jo/ حول قضية البيع الاجل، وكذلك الرابط حول قضية الكازينو http://www.jacc.gov.jo/. وكذلك الرابط: http://www.jordanews.com/.

بالاضافة إلى ذلك فإن الهيئة طورت موقع الكتروني يتم من خلاله نشر كافة المعلومات والنشاطات التي تقوم الهيئة بتنفيذها وكذلك نشر التقارير السنوية والاحصاءات والدراسات والمؤتمرات وغير ذلك من امور اخرى، الا ان الموقع يحتاج إلى متابعة وتطوير بشكل مستمر حيث ان بعض الاحصاءات لا تزال منذ عام ٢٠١١ ولم يتم تطويرها، فضلا عن ان الهيئة لا تقوم بعقد مؤتمرات دورية متكرره حول مخرجات التقرير السنوي والمخالفات والجرائم التي تم احالتها أو التحقيق فيها كأحد التدابير الوقائية. اما بالنسبة للتقارير السنوية فيتم نشرها بشكل مستمر على موقع الهيئة.

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى تتوافر قوانين لضمان خضوع هيئة مكافحة الفساد للمساءلة على اعمالها؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

لا ينص قانون الهيئة على خضوعها للمساءلة لجهة محددة، إلا أنها في القانون مرتبطة بشكل مباشر برئيس الوزراء، بالتالي فهي خاضعة للمساءلة حول إجراءاتها وأعمالها من قبل مجلس الوزراء.[٣٤٣] ولكن كجهة حكومية تخضع هيئة مكافحة الفساد لمراقبة ديوان المحاسبة،[٣٤٤] كغيرها من المؤسسات الأخرى. و ينص القانون على وجوب تقديم الهيئة لتقاريرها السنوية للحكومة والبرلمان، بالتالي فهي مسؤولة عن أدائها أمام الحكومة والبرلمان أيضاً.

وبموجب القانون فإن الهيئة مستقلة استقلالاً تاما في ممارسة مهامها وبالتالي نستطيع القول ان ممارسة الدور الفني للهيئة مرهون بالقانون وبتحقيق الواجبات التي اناطها القانون بالهيئة، الا ان التبعية الإدارية للرئيس والمجلس برئيس الوزراء قد تحول دون الاستقلال التام أو الشفافية، وكفل القانون كذلك للهيئة الحق في طلب اي معلومات أو بيانات تحتاج اليها الهيئة من اي جهة اخرى أو وزارة وعلى تلك الجهات اجابة طلب الهيئة دون تأخير.

الا ان الرأي العام يلعب دوراً مهما وكبيراً في مجال تقييم عمل الهيئة المستمر في التعامل مع القضايا التي تمس الرأي العام.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة تخضع الهيئة للمساءلة في اعمالها؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

لا يوجد اي جهة تمارس الرقابة أو الاشراف على عمل الهيئة الفني بموجب القانون، الا ان ذلك يتم لمجلس الوزراء ومجلس النواب بالنسبة للدور الفني من خلال التقرير السنوي وحجم الانجاز والقضايا التي تم التحقيق فيها والتي تشكل تلك التقارير مرجعاً ومصدراً غنيا من المعلومات.[٣٤٥]

(٣٤٣) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المادة (٣).
(٣٤٤) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المادة (١٨).
(٣٤٥) قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، المادة (١١).

اما بالنسبة للجانب الوظيفي فإن المجلس يمارس الدور الاداري والرقابي على عمل الموظفين، واصبح موظفي الهيئة تابعين إلى ديوان الخدمة المدنية وبالتالي خاضعون لمدونة السلوك الوظيفي العام، الا ان المحققين هم مدعين عامين تابعين إلى المجلس القضائي ويخضعون في عملهم إلى قانون استقلال القضاء ومدونة السلوك القضائي.

اما بالنسبة للجوانب المالية والادارية الاخرى فإن الهيئة تخضع إلى رقابة ديوان المحاسبة، وتضمن القانون نصوصاً تلزم الرئيس واعضاء المجلس بالافصاح عن كافة الممتلكات التي يمتلكها هو واسرته وافراد عائلته.

فضلاً عن ضرورة حلف اليمين من قبل الرئيس والاعضاء قبل مباشرتهم اعمالهم امام الملك، وتضمن القانون ان من صلاحية مجلس الوزراء انهاء خدمة الرئيس أو اي عضو من اعضاء خلال مدة المجلس في حال الاخلال بواجبات الوظيفة أو الاخلال بالمهام الموكلة اليه، أو ارتكاب فعل يدخل في نطاق الفساد، أو التغيب عن الاجتماعات.

وباشر اول مجلس للهيئة عمله بتاريخ ٢٠٠٧/٣/١٩، واستقال هذا المجلس بتاريخ ٢٠١٠/٩/٣٠، وصدرت الارادة الملكية السامية بتعين المجلس الثاني بتاريخ ٢٠١٠/٩/٣٠، واستقال المجلس الثاني بتاريخ ٢٠١٥/٢/١، وصدرت الارادة الملكية بتعيين المجلس الثالث بتاريخ ٢٠١٥/٢/١.

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى أي مدى توجد اليات في الهيئة تضمن النزاهة فيها؟.

الدرجة: ١٠٠/٧٥

تضمن القانون العديد من النصوص والاشارات التي من شأنها ضمان النزاهة في عمل الهيئة، حيث تم النص صراحة على الاستقلال التام في عمل الهيئة، وكذلك ان يؤدي اعضاء الهيئة القسم القانوني كضابط اخلاقي، بالاضافة إلى ضرورة خضوع رئيس الهيئة والمجلس إلى قانون الكسب غير المشروع وتقديم نموذج اشهار الذمة المالية، وتقديم افصاح مالي عن ممتلكات عائلته.

وتضمن القانون نصاً يعتبر الضبط القانوني ايضا من عمل الهيئة وذلك بأن يتم فتح حساب في البنك المركزي يسمى (حساب امانات التسويات والمصالحات) يخصص لحفظ الاموال والمنافع المتحصلة عن افعال الفساد والتي تم استردادها أو الحجز عليها ولحين تسليمها لمستحقيها.[٣٤٦]

(٣٤٦) المادة ٢٩ من قانون الهيئة.

الممارسة: إلى أي درجة تضمن الهيئة تطبيق النزاهة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

استناداً إلى قانون الهيئة، فإن أسلوب التحقيق المتبع لديها يستند إلى قانون اصول المحاكمات الجزائية، وأن العمل على تلك القضايا متعدد المراحل، ويمر عبر قنوات عديدة، سواء كان ذلك خلال مرحلة التحقيق، أو من خلال التسلسل الإداري الذي تمر به في كل حالة. بالتالي فيما يخص معيار النزاهة في الممارسة، فهناك التزام عالٍ في التعليمات والانظمة، وهناك صعوبة بأن يمارس أي شخص في الهيئة عمله بتفرد، ولا يجوز أن يدفع اي قرار باتجاه اي نتيجة محددة دون أدلة واضحة ودامغة.

ووفقا للقانون فإن لا يتم التدخل في الواقع العملي للقضايا التي يتم النظر فيها وفي حال الاختلاف في وجهات النظر من قبل الاقسام العاملة في الهيئة يتم احالة الامر إلى المجلس لإتخاذ القرار.

اما بالنسبة للتحقيق فكما سبق الاشارة اليه فإن من يتولى التحقيق هم مدعين عامين من السلطة القضائية ويخضعون وظيفياً لقانون وتعليمات السلطة القضائية ومدونة السلوك، ويتبعوا في مجال التحقيق قانون اصول المحاكمات الجزائية الساري المفعول في الدولة الأردنية.

ولم يتم رصد أو النقل عن اشكاليات في مجال النزاهة التي تتعلق بعمل الهيئة أو العاملين فيها، وبمراجعة التقارير السنوية ايضا لم يتم الاشارة إلى اي اشكاليات تتعلق بنزاهة الهيئة بشكل عام أو ارتكاب مخالفات من شأنها الاخلال بمبدأ النزاهة. ولا يوجد مدونة سلوك خاصة بالموظفين العاملين بهيئة مكافحة الفساد الا ان الموظفين العاملين في الهيئة يخضعون لقواعد السلوك الوظيفي للموظف العام ولا يوجد في الأردن قانون لتضارب المصالح يحدد الأطر العامة التي تدخل ضمن تضارب المصالح بين الموظف العام والعمل بغيرها من الوظائف.

الدور:

الوقاية: إلى اي مدى تنخرط الهيئة في انشطة وقائية في مجال مكافحة الفساد؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

بموجب قانون الهيئة فإن الادوار التي تقوم بها الهيئة تتمثل في رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، وتوعية المواطنين باثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ونشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة واداراتها العامة، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والاقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك.[٣٤٧]

(٣٤٧) المادة ١١ من قانون الهيئة.

أما بالنسبة للدور الوقائي يكاد يكون ضعيف جداً حيث تضمن القانون اشارات عامة وعبارات فضفاضه عن ممارسة الهيئة لدور التوعية والتثقيف في مكافحة الفساد ولم يتضمن القانون أي آلية أو تصور حول تنفيذ الدور الوقائي الذي يمكن ان تلعبه الهيئة بشكل عام.

الا انه لا تزال هناك بعض المسائل التي لم يشملها القانون، والتي تعتبر مهمة، وان عدم نص القانون عليها يضعف من قدرة الهيئة في ممارسة أعمالها، ويحد من إمكانياتها في متابعة كافة أشكال الفساد؛ مثل: ضرورة إجراء تعديلات لدور الهيئة في تجريم ما يسمى بممارسة النفوذ، وتجريم الرشوة في القطاع الخاص.

ولم يتضمن القانون أي دور استشاري للهيئة فيما يتعلق باعداد الدراسات والتقارير والتعاون مع المؤسسات الرسمية في القطاع العام حول تقديم الرأي الاستشاري أو تقديم النصح والمشورة بمسائل تتعلق بمكافحة الفساد. الا ان الموقع الالكتروني للهيئة يتضمن نشر للتقارير السنوية التي قامت الهيئة باعدادها منذ عام ٢٠١٠-٢٠١٤ وتتضمن ايضا ايقونة دراسات يتم فيها نشر المقالات والدراسات ذات العلاقة بمكافحة الفساد.

الدور:

التعليم / التوعية: إلى اي مدى تنخرط الهيئة في انشطة تثقيف وتوعية بشأن مكافحة الفساد؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

في الحقيقية لم يتضمن القانون نصوصا أو رؤيا واضحة حيال مسألة التوعية والتثقيف كأحد الواجبات التي يجب ان تضطلع بها مثل تلك المؤسسات وفقا للمعايير الدولية، ونظرا لما لموضوع التوعية من دور في الحد من ظاهرة الفساد.

ومن جهة أخرى فإن الدور التوعوي والارشادي والتثقيفي للهيئة يكاد يكون ضعيف جداً حيث لم يسبق ان تبنت الهيئة نشاطاً وطنيا يخاطب كافة افراد المجتمع واسع الانتشار من شأنه التاثير أو تغيير التوجهات العامة تجاه الفساد، أو يخلق حالة وعي جماهيري حيال جرائم الفساد، الا القليل النادر، بإستثناء اشارات عامة كأحد الادوار التي يمكن ان تقوم بها الهيئة في مجال توعية المواطنين باثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. لم يتم الاشارة إلى غير ذلك في مواد القانون.

ونجدر الاشارة إلى ان دور الهيئة في التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الاكاديمية يقتصر على لقاءات موسمية أو لقاءات عبر المؤتمرات، وان كانت الهيئة قد دعت المجتمع المدني لاجتماع للحديث عن اطر الشراكة الا ان ذلك غير كاف. فضلا عن اضمحلال اي دور حيال القطاع الخاص حيث يتضمن الموقع الإلكتروني لهيئة مكافحة الفساد كافة النشاطات التي شاركت فيها الهيئة والتي توضح أنه لا يوجد خطة واضحة للتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص بشكل منتظم ومؤسسي.[٣٤٨]

(٣٤٨) المادة ١١ من قانون الهيئة.

وعلى الصعيد العملي لم تتمكن الهيئة من تطوير أو خلق دور توعوي وطني شمولي يخاطب كافة افراد المجتمع وبناء على خطط مسبقة، حيث تم تبني بعض النشاطات الموجهة للجمهور والتي لا تفي بالغرض وهذا واضح من الهيكل التنظيمي للهيئة والذي يوجد فيه دائرة التوعية والوقاية وتحتوي على ١٠ موظفين والذي اغلبهم اداريين وليسوا فنيين. وعليه يكون قانون الهيئة بحاجة إلى مراجعة لتضمينه نصوص تتحدث عن دور الهيئة الوقائي والتوعوي بشكل واضح وصريح.

هذا ولا بد من التاكيد على وجود موقع الكتروني للهيئة يحتوي اغلب النشاطات والتقارير التي تنشرها الهيئة لكن هذا الموقع يحتاج إلى تطوير دائم ومستمر وربط مع كافة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وتعميم الخدمات والنشاطات التي تنفيذها الهيئة على العموم.

الدور:

التحقيق: إلى اي مدى تشارك الهيئة في التحقيق في وقائع الفساد؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

منح القانون الهيئة دور اصيل في ممارسة التحقيق وجمع المعلومات، وذلك من خلال انتداب قضاة" مدعين عامين" للعمل في الهيئة وينحصر دورهم في اجراءات التحقيق، فألية العمل في الهيئة ان يتم تلقي الشكاولى والاخبارات من قبل اي مواطن أو شخص، أو بالكشف الذاتي وفتح ملف تحقيق لدى هيئة مكافحة الفساد وتحال إلى المدعين العامين العاملين في الهيئة لجمع البينات والتحقيق فيها ومن ثم تتم الاحالة إلى المحكمة المختصة.

اما بالنسبة للصلاحيات الفنية في مجال مكافحة الفساد فإن الهيئة تتولى المهام التالية:

أ. التحري عن الفساد المالي والاداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الادلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الاجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك.

ب. ملاحقة كل من يرتكب أياً من افعال الفساد وحجز امواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية اذا لزم، وتعديل اي من تلك القرارات أو الغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

ج. للهيئة ان تبدأ في اجراء التحريات اللازمة لمتابعة اي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على اخبار يرد من اي جهة، واذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق ان الاخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للاصول القانونية المتبعة.

د. بالرغم مما ورد في اي تشريع اخر تلتزم الهيئة باصدار قراراتها في موعد اقصاه ثلاثة اشهر وللمجلس اذا اقتضت الضرورة تمديد ذلك الموعد لمدة اضافية لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ بدء اجراءات التحقيق والتحري في الشكوى.[٣٤٩]

(٣٤٩) المادة ٧ من قانون الهيئة.

حيث اشار القانون مباشرة إلى ان الهيئة تتولى التحري عن الفساد المالي والاداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الادلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الاجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك. وملاحقة كل من يرتكب أياً من افعال الفساد وحجز امواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية اذا لزم، وتعديل اي من تلك القرارات أو الغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

الا ان آلية التحقيق والاجراءات في مجال استرداد الاموال وجمع البينات والجهات التي تتولى العمل على ذلك كلها لم تتضمنها التشريعات الوطنية اذ من الضرورة مراجعة النصوص القانونية بما يكفل النص على اجراءات ومراجع اصدار القرار في استرداد الاموال.

الا ان اشكالية التنسيق وتوحيد الجهود مع باقي المؤسسات التي لها صلاحيات في التحقيق في قضايا الفساد لا تزال قائمة حيث يمكن ان يمارس التحقيق الهيئة والادعاء العام والجمارك وديوان المظالم وديوان المحاسبة وغيرها .[٣٥٠]

ومنح القانون الهيئة صلاحية ان تباشر اجراءات التحقيق من تلقاء نفسها حيث اشارت المادة ٧ إلى " للهيئة ان تبدأ في اجراء التحريات اللازمة لمتابعة اي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على اخبار يرد من اي جهة، واذا تبين بنتيجة التحري أو التحقيق ان الاخبار الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو كيديا يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للاصول القانونية المتبعة.

وحدد القانون مدة معينة يجب ان يتم اصدار القرار في القضايا التي تحقق فيها الهيئة في موعد اقصاه ثلاثة اشهر وللمجلس اذا اقتضت الضرورة تمديد ذلك الموعد لمدة اضافية لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ بدء اجراءات التحقيق والتحري في الشكوى. وفي سبيل تسهيل مهمة الهيئة التحقيقية وتمكينها من القيام بواجبها تضمن القانون نصوصا تلزم كافة الجهات الرسمية وغير الرسمية بالتعاون مع الهيئة وتزويدها بالبيانات والمعلومات التي تطلبها الهيئة تحت طائلة المساءلة دون ابطاء تحت طائلة المسؤولية القانونية. حيث يعاقب كل من يخالف ذلك بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث اشهر أو غرامة لا تزيد على خمسمائة دينار .

(٣٥٠) المادة ٧ من قانون الهيئة.

كما اجاز القانون للهيئة اثناء التحقيق في اي قضية فساد ان تكلف ايا من الاشخاص أو الشركات أو الجهات المتخصصة للقيام بأعمال التدقيق الفني والمالي والاداري على اي من الاشخاص أو الهيئات أو الوزارات أو المؤسسات أو النقابات أو الجمعيات أو الشركات التي تخضع لرقابتها للتحقق من صحة بياناتها المالية وقيودها وحساباتها وجميع تصرفاتها المالية .[٣٥٢]

وتضمن القانون نصوصا تشير إلى واجبات الهيئة ومهمتها في مجال حماية الشهود والمبلغين والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد واقاربهم والاشخاص وثيقي الصلة بهم من اي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل من خلال النص على العديد من الاجراءات[٣٥٣]. ووضع عقوبة على كل شخص يخل بواجبات حماية الشهود والمبلغين.[٣٥٤]

التوصيات

١. تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد وتضمينه نصوصاً واضحة حول الدور الوقائي للهيئة والتوعية بمخاطر الجريمة ضمن خطط وطنية واضحة وقابلة للتنفيذ.

٢. اعادة النظر بالهيكل التنظيمي للهيئة بما يكفل تحقيق الواجبات والمهام المنوطة بها ورفدها بالكوادر الفنية والادارية الكافية واللازمة لتطوير القدرات البشرية لمواكبة كافة المستجدات على الصعيد الإقليمي والدولي.

٣. تجريم كافة الافعال التي تقع تحت جريمة الفساد بما يتوائم مع المعايير الدولية ولا سيما اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي لم يتضمنها قانون هيئة مكافحة الفساد.

٤. تنسيق الجهود والشراكة الحقيقية بموجب القانون مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

٥. ايجاد آلية للتنسيق وتوحيد المرجعيات فيما يتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد بين الهيئة والادعاء العام لدى المحاكم ودائرة الجمارك وديوان المحاسبة وديوان المظالم ودائرة غسيل الاموال في البنك المركزي.

٦. تطوير البنية التحتية للهيئة بما يضمن الكفاية الذاتية والمؤسسية لتمكينها من القيام بكافة الاجراءات اللازمة للتحقيق في قضايا الفساد وكشفها وتزويدها بالبرمجيات والربط الالكتروني وكافة التجهيزات الفنية.

٧. تطوير آليات بموجب القانون للتنسيق بين الهيئة وجهات ومؤسسات الرقابة في القطاع الخاص للكشف عن الفساد ومنعها في القطاع الخاص.

(٣٥٢) المادة ١٧ فقرة ج من قانون الهيئة.

(٣٥٣) حيث نصت المادة ٢٣ على «-تتولى الهيئة توفير الحماية اللازمة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد واقاربهم والاشخاص وثيقي الصلة بهم من اي اعتداء أو انتقام أو ترهيب محتمل من خلال ما يلي :-١-توفير الحماية لهم في اماكن اقامتهم. ٢-عدم الافصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم واماكن وجودهم. ٣-الادلاء باقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم. ٤-حمايتهم في اماكن عملهم وتحصينهم من اي تمييز أو سوء معاملة. ٥-توفير اماكن لايوائهم عند الضرورة. ٦-اتخاذ اي اجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم. ب-يتم البت بطلبات توفير الحماية من المجلس وفقا لما تفرضه الظروف المحيطة بطالبي الحماية , على ان يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظروف التي ادت إلى فرضها. ج-تنظم جميع الامور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمبلغين والشهود والمخبرين والخبراء واقاربهم والاشخاص وثيقي الصلة بهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية. د-على الرغم مما ورد في اي تشريع اخر , للمجلس صرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود والمخبرين بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

(٣٥٤) المادة ٢٤ من قانون هيئة مكافحة الفساد.

المصادر والمراجع

- الدستور الأردني مع جميع التعديلات التي طرأت عليه، ٢٠١١.
- قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (٦٢) لسنة ٢٠٠٦، والمنشور على الصفحة ٤٥٣٤ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٧٩٤ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠ وتعديلاته.
- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للاعوام من ٢٠١٣-٢٠١٧.
- قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (١١) لسنة ٢٠١٢، والمنشور على الصفحة ١٥٨٨ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥١٥٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٩.
- منظومة النزاهة الوطنية، والميثاق الوطني والخطة الوطنية.
- العديد من المواقع الالكتروني الوطنية.
- الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد.

الهيئة المستقلة للانتخاب

الملخص

تعتبر الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن حديثة النشأة والتأسيس ويمكن وصف تجربتها المؤسسية في مجال إدارة الانتخابات والاشراف عليها بالبسيطة نوعا ما، اذا ما قورنت بالتجارب الدولية، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، نجحت الهيئة المستقلة للانتخاب في ادارة الانتخابات النيابية والاشراف عليها خلال عام ٢٠١٣.

ومن المتوجب ذكره ان العملية الانتخابية تحتاج إلى تظافر العديد من الجهود المؤسساتية الوطنية والدولية وتحتاج إلى بنية قانونية رصينة وقوية لانجاح تلك الانتخابات ولا تتقتصر على قانون الهيئة المستقلة للانتخاب، وانما تتعلق بقانون الانتخاب بحد ذاته والذي يحدد شكل النظام الانتخابي وينظم اجراءات ومراحل العملية الانتخابية ويحدد العقوبات والجرائم التي يرتكبها اي شخص.

ولا تزال في الأردن مسألة المال السياسي أحد التحديات الرئيسة امام الدولة والاردنية بشكل عام والهيئة المستقلة للانتخاب بشكل خاص، حيث ان التعليمات التنفيذية لا تفِ بالغرض في هذا المجال.

ولا تزال الهيئة تحتاج إلى تطوير الإطار القانوني الناظم لعملها بما يضمن التواءم مع كافة معايير الاستقلال والشفافية والنزاهة ورفدها بالكوادر المؤهلة وبالموارد المالية الكافية واللازمة. كما تحتاج التشريعات الوطنية إلى تنفيذ فعال للانتهاكات المتعلقة بالحملات الانتخابية والاحالة إلى القضاء.

يلخص الجدول مجمل درجات الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن بحسب القدرات، والحوكمة، والدور، في كل من القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٥٤			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٦٧	الموارد	-	٧٥
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحوكمة ١٠٠/٥٨	الشفافية	٧٥	٥٠
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٧٥	٥٠
الدور ١٠٠/٣٨	تنظيم الحملات الانتخابية	٢٥	
	إدارة الانتخابات	٥٠	

الهيكل والتنظيم

تشكلت الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن بموجب القانون رقم (١١) لعام ٢٠١٢، وهي هيئة مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري، مهمتها الاشراف على العملية الانتخابية النيابية و ادارتها في كل مراحلها، وعلى أي انتخابات أخرى يقررها مجلس الوزراء، وعلى الهيئة ان تتخذ القرارات والإجراءات اللازمة لتمكينها من إدارة وتنفيذ انتخابات نزيهة، حيادية وشفافة تستند على مبادىء العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وسيادة القانون.

يدير الهيئة مجلس مفوضيين مؤلف من رئيس وأربعة أعضاء، يتم تعينهم بإرادة ملكية لمدة ستة أعوام غير قابلة للتجديد [٢٢٥]، الجهاز التنفيذي يديره الأمين العام الذي يتم تعيينه بقرار من قبل المجلس على ان يقترن قرار التعيين بالإرادة الملكية السامية.

تأسست الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن بموجب القانون رقم (١١) لعام ٢٠١٢، وهي هيئة مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية وباستقلال مالي وإداري، مهمتها الاشراف على العملية الانتخابية النيابية و ادارتها في كل مراحلها، وعلى أي انتخابات أخرى يقررها مجلس الوزراء، وعلى الهيئة ان تتخذ القرارات والإجراءات اللازمة لتمكينها من إدارة وتنفيذ انتخابات نزيهة، حيادية وشفافة تستند على مبادىء العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وسيادة القانون.

- تتكون الهيئة من:

١. مجلس مفوضين : مؤلف من رئيس وأربعة أعضاء، يتم تعينهم بإرادة ملكية لمدة ستة أعوام غير قابلة للتجديد.
٢. الجهاز التنفيذي : يديره الأمين العام الذي يتم تعيينه بقرار من قبل المجلس على ان يقترن قرار التعيين بالإرادة الملكية السامية.

- يتولى مجلس مفوضي الهيئة وفقا لأحكام المادة (١٢) من القانون المهام التالية:

١. رسم السياسة العامة للهيئة.
٢. تحديد تاريخ الاقتراع بعد إصدار الملك أمره بإجراء الانتخابات لمجلس النواب.
٣. إقرار الجدول الزمني والخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ العملية الانتخابية بنزاهة وشفافية وحياد.
٤. اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسجيل الناخبين والمرشحين وفق أحكام قانون الانتخاب بما في ذلك إجراءات تدقيق سجلات الناخبين وتحديثها وتنظيم الاعتراضات بشأنها.
٥. نشر جداول الناخبين وأسماء المرشحين على الموقع الالكتروني للهيئة واي وسيلة نشر أخرى يحددها قانون الانتخاب.
٦. وضع قواعد الحملات والدعاية الانتخابية واجراءاتها ومراقبتها بمقتضى تعليمات تنفيذية.
٧. توعية الناخبين بأهمية المشاركة في الحياة السياسية بما في ذلك العمليات الانتخابية.
٨. تعيين رؤساء وأعضاء اي لجان لازمة لتنفيذ العملية الانتخابية النيابية وفق ما يقتضيه قانون الانتخاب.

(٢٢٥) حيث نصت المادة ٦ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب على»-يكون للهيئة مجلس مفوضي مؤلف من رئيس واربعة اعضاء يعينون بإرادة ملكية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد.ب-١-لغايات الفقرة (أ) من هذه المادة، ترفع إلى الملك قائمة بالأسماء المقترحة للتعيين في المجلس يتم إعدادها من لجنة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من رئيس مجلس الاعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي. ٢. في حالة شغور منصب رئيس مجلس النواب، يحل محله آخر رئيس لمجلس النواب، وإذا تعذر ذلك فيحل محله آخر نائب لرئيس مجلس النواب ج-ينتخب المجلس من بين أعضائه نائبا للرئيس يقوم مقامه عند غيابه.

٩. اعتماد مواصفات كل من صندوق الاقتراع وأوراق الاقتراع والاختام الرسمية للجنة الاقتراع.

١٠. وضع أسس اعتماد مندوبي المرشحين في مراكز الاقتراع والفرز.

١١. اعتماد ممثلي مؤسسات المجتمع المدني والاعلاميين واي مراقبين محليين ودوليين للاطلاع على سير العملية الانتخابية النيابية ومراقبتها بمقتضى تعليمات تنفيذية.

١٢. تمديد مدة الاقتراع وفق أحكام قانون الانتخاب.

١٣. وضع تعليمات تنفيذية لنشر النتائج الاولية وتنظيم الاعتراضات وفق احكام قانون الانتخاب.

١٤. إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

١٥. إصدار تقرير نهائي تفصيلي عن كل عملية انتخابية نيابية بجميع مراحلها ورفعه إلى الملك على أن يتم نشره في الجريدة الرسمية.

١٦. إقرار التقرير السنوي عن نشاط الهيئة وأعمالها وإرسال نسخة منه إلى كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة.

١٧. الموافقة على العقود والاتفاقيات التي تكون الهيئة طرفاً فيها. تشكيل لجان مؤقتة لمهام محددة لمساعدته على القيام بمهامه وصلاحياته.

١٨. اقتراح مشروعات التشريعات اللازمة لعمل الهيئة.

١٩. أي مهام أو صلاحيات ورد النص عليها في هذا القانون أو أي تشريع آخر.[٢٢٦]

ويكون مقر الهيئة العاصمة عمان ولها فتح مقار وفروع في المحافظات الاخرى.[٢٢٧] اما بالنسبة للجهاز التنفيذي يديره الامين العام الذي يتم تعيينه من قبل مجلس المفوضين على ان يقترن قرار التعيين بالارادة الملكية.[٢٢٨]

القدرات: الموارد

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتاح للهيئة المستقلة للانتخاب الموارد الكافية لتحقيق اهدافها؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

يضمن القانون الاستقلال المالي والاداري للهيئة في ممارسة نشاطها في ادارة العملية الانتخابية والاشراف عليها بكافة مراحلها وعليه فإن موارد الهيئة تأتي من الخزينة العامة للدولة الاردنية، ويتم تخصيصها في بند مستقل في الموازنة.[٢٢٩]

(٢٢٦) للمزيد انظر الهيئة المستقلة للانتخاب عبر الرابط الإلكتروني للهيئة: http://www.entikhabat.jo/Public/DefaultAr.aspx.

(٢٢٧) المادة ٣ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.

(٢٢٨) المادة ٨ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.

(٢٢٩) المادة ٢١ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب والتي تنص على:» أ-يكون للهيئة موازنة مستقلة يقرها المجلس وترفع إلى رئيس الوزراء لاتخاذ ما يلزم من إجراءات وإدراجها ضمن مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية. ب-يرصد في كل موازنة سنوية للهيئة المخصصات اللازمة لتمكينها من إدارة العملية الانتخابية النيابية والإشراف عليها».

وفي التطبيق العملي تقوم الهيئة برفع تصور عام عن الموازنة المتوقعة لتغطية النفقات الجارية والرأسمالية المتوقعة لتحقيق اهدافها لسنة، ويتم رفعها إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بمناقشة تلك الموازنة وادراجها في مشروع قانون الموازنة العامة وارساله إلى مجلس الامة لمناقشته واقراره، وعلى الرغم من امكانية تعرض تلك الميزانية إلى التقليص أو التخفيض من قبل مجلس الوزراء أو مجلس الامة الا ان ذلك يخضع للموارد العامة في الدولة الاردنية ومدى كفايتها، ويتم ذلك بمناقشة علنية مع مجلس مفوضي الهيئة من قبل اللجنة المالية في مجلس النواب ومجلس الأعيان.

الا انه لم يظهر في تقارير الهيئة أو مطالبها ان هناك اشكاليات في محدودية الموارد المالية اللازمة لإدارة العملية الانتخابية أو الاشراف عليها. حيث تولي الدولة الاردنية مسألة الانتخاب اهمية بالغة وتلقى عناية من كافة الجهات. وبموجب القانون فإن هناك مخصصات مالية يتم رصدها من الموازنة العامة لإجراء أي عملية انتخابية في المملكة.[٢٣٠] حيث بلغ موازنة الهيئة (٢,٤٧٥,٠٠٠) اي ما يعادل (٣,٥٣٥,٧١٤) دولار.

ويخضع جهاز الامانة العامة في الهيئة إلى ديوان الخدمة المدنية في التعيين والترفيع كما في باقي مؤسسات الدولة بموجب تعديلات ادخلت على قانون الهيئة في عام ٢٠١٢، ويجب على جميع المؤسسات والوزارات التعاون مع الهيئة في تقديم المعلومات أو في حال احتاجت الهيئة كوادر لإتمام العملية الانتخابية فإنه يجب العمل معها ويكون الموظف في هذه الحالة خاضعاً لإشراف الهيئة.

وبموجب قانون الهيئة فإنها تشرف على العملية الانتخابية منذ اعداد جداول الناخبين ولغاية اعلان النتائج وما يحتاج ذلك من اجراءات. بالتعاون مع دائرة الأحوال المدنية، حيث نظم قانون الانتخاب وقانون الهيئة العلاقة بينهما، وكيفية التفاعل والتعاون لإتمام العملية الانتخابية، ونقل كافة المعلومات والجداول والكشوف تحت ولاية ورقابة الهيئة المستقلة، حيث في السابق كانت تشرف على العملية الانتخابية ووزارة الداخلية.

ونفذت الهيئة اول عملية إدارة للانتخابات في عام ٢٠١٣ واصدرت التقرير النهائي لتلك الانتخابات ورفعته إلى جلالة الملك، والذي تضمن – أي التقرير – عرضاً مفصلاً للإجراءات منذ انشاء الهيئة وبدء صياغة التعليمات التنفيذية وصولاً إلى يوم الاقتراع ومن ثم اعلان النتائج النهائية، كما يتضمن ابرز التحديات التي واجهت التجربة الاولى للهيئة وكذلك محاولة استخلاص الدروس والعبر من خلال الممارسة العملية.[٢٣١]

الا ان التحدي الرئيس في مجال عمل الهيئة هو حداثة النشأة حيث شكل ذلك أحد التحديات الرئيسة في مجال عملها، ورفدها بالكوادر المؤهلة، فضلاً عن الاجواء السلبية لدى المواطنين حيال المشاركة العامة في الانتخابات.

(٢٣٠) حيث نصت المادة ٢١ من قانون الهيئة على» يكون للهيئة موازنة مستقلة يقرها المجلس وترفع إلى رئيس الوزراء لإدراجها في فصل مستقل في قانون موازنات الوحدات الحكومية، وترصد فيها المخصصات اللازمة لاستدامة عمل الهيئة وتمكينها من القيام بمهامها. ب-على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، يتم تحديد مخصصات لكل عملية انتخابية ترفع إلى رئيس الوزراء.

(٢٣١) للاطلاع على مشتملات التقرير يرجى زيارة موقع الهيئة المستقلة على الرابط» http://www.entikhabat.jo/.

أما فيما يتعلق بالدورات التدريبية المتاحة لموظفي الهيئة، فإنهم يخضعون لعدة دورات وبرامج تدريبية، مثل: برنامج تدريبي بالتعاون مع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (ايفيس) لتعلم برنامج الانتخابات العالمي، بما يتناسب مع البيئة الأردنية، المستهدفون فيه جميع موظفي الهيئة، والعاملين معها أثناء الانتخابات، من لجان وفرق عمل في الميدان ومؤسسات المجتمع المدني حيث تنفذ الهيئة العديد من الشراكات مع المنظمات الدولية والمحلية في هذا الاطار.

ولم تظهر تقارير الرصد والمتابعة لعمل الهيئة أي خروقات أو تدخلات في عملها من جهة، حيث تمثلت الملاحظات حول نقص الخبرة لدى الهيئة في النظام الانتخابي المختلط الذي تم تبنيه في الأردن في عام ٢٠١٣ وكيفية حساب النتائج حيث استغرقت عملية الفرز وقت طويل نسبياً.

القدرات: الاستقلالية

القانون: بموجب القانون إلى أي مدى تعد الهيئة المستقلة للانتخاب مستقلة؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

كفل الدستور الأردني بموجب التعديلات التي طرأت في عام ٢٠١١ الاستقلال للهيئة في ممارسة اعمالها حيث نصت المادة ٦٧ الفقرة ٢ على انشاء هيئة مستقلة للانتخاب،[٢٣٢] وعليه تعتبر هذه ضمانة دستورية لاستقلال الهيئة، وجاء قانون الهيئة بالنص صراحة على الاستقلال المالي والاداري وممارسة الاعمال المنوطة بها بموجب المادة ٣ من قانون الهيئة.[٢٣٣]

وعليه فإن الهيئة المستقلة بموجب القانون مستقلة وتمتلك الاستقلال المالي والاداري، ولغايات تمكين الهيئة من ممارسة ادوارها كفل القانون المنشئ للهيئة مهامها على سبيل التحديد والحصر ونزع اي تضارب للصلاحيات مع اي جهة أو مؤسسة اخرى حيث اشارت المادة الرابعة إلى ان تتولى الهيئة ادارة العملية الانتخابية النيابية والبلدية واي انتخابات عامة يقررها مجلس الوزراء، واناط بالهيئة اتخاذ الاجراءات اللازمة والقرارات لتمكينها من اداء مهامها بنزاهة وشفافية وحياد.[٢٣٤]

وفي ذات الإطار خول القانون مجلس مفوضي الهيئة صلاحيات اصدار التعليمات اللازمة لتمكينها من ممارسة اعمالها وتعتبر هذه التعليمات ملزمة لكافة الجهات الرسمية وغيرها، ويتم نشر تلك التعليمات بالجريدة الرسمية.[٢٣٥] ويتم اخضاع مجلس المفوضين في الهيئة لقانون الكسب غير المشروع وكذلك اخضاع الهيئة لرقابة ديوان المحاسبة.[٢٣٦]

(٢٣٢) حيث نصت على " تنشأ بقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية النيابية وتديرها في كل مراحلها كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقررها مجلس الوزراء.
(٢٣٣) المادة ٣ من قانون الهيئة.
(٢٣٤) انظر المادة الرابعة من قانون الهيئة.
(٢٣٥) المادة ٢٧ من قانون الهيئة.
(٢٣٦) المادة ٢٥ من قانون الهيئة.

وبموجب القانون تم تحديد المخصصات التي يتقاضاها رئيس مجلس المفوضين،[٢٣٧] وكذلك المفوضين وتم تحديد اليات واجراءات تعيين الامين العام للهيئة بموجب القانون.[٢٣٨]

الا ان جهاز الامانة العامة في الهيئة يتم تعيينه وفقا لتعليمات تصدر لهذه الغاية، إلا أنه وفي عام ٢٠١٤ تم ادخال تعديل على قانون الهيئة تم بموجبة اخضاع العاملين في الهيئة إلى ديوان الخدمة المدنية، الامر الذي قد يؤثر على الاستقلال الفني للعاملين فيها فضلا عن عدم رفدها بالكفاءات المطلوبة ذات الاختصاص الدقيق، حيث ان العمل في الهيئة يتطلب خبرات وتخصصات ذات طبيعة خاصة.

وكفل القانون الحصانة للمفوضين في الهيئة بالنص صراحة على عدم جواز ملاحقة اي مفوض عن اي شكوى تتعلق بالمهام والاعمال التي يقوم بها وفق احكام القانون،[٢٣٩] فضلاً عن الاشارة الصريحة في القانون عن قابلية قرارات الهيئة للطعن امام القضاء المختص والذي يضمن عدم التدخل في قرارات الهيئة وبسط الرقابة القضائية على اي خلل في ممارسة تلك الصلاحيات.[٢٤٠]

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة تعمل الهيئة المستقلة للانتخاب بشكل مستقل؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

من حيث الاستقلال تتمتع الهيئة بالاستقلال في ممارسة مهامها واتخاذ قراراتها، الا ان التحدي والمعيق امام عمل الهيئة من حيث الواقع والممارسة هو حداثة النشأة حيث تم انشاء الهيئة في عام ٢٠١٢ ومارست اول رقابة على العملية الانتخابية في عام ٢٠١٣.

وفي حدود تجربة الهيئة لانتخابات ٢٠١٣ فقد اتخذت العديد من الاجراءات لغايات ضمان الاستقلال في ادارة العملية الانتخابية حيث لجأت الهيئة إلى اصدار وتطبيق مدونة سلوك خاصة بالعاملين في الهيئة تضمن الحياد والنزاهة والكفاءة المهنية في تقديم الخدمات الانتخابية وتضمن الالتزام والمساواة في تكافؤ الفرص، واتباع معايير الجدارة والتنافس والشفافية في اختيار الموظفين الدائمين والمؤقتين في الهيئة، حيث واجهت الهيئة تحد في استكمال الجهاز الاداري والفني لها ولجأت إلى الانتداب من بعض الوزارات الرسمية، والتعيين على العقود الشاملة، وكذلك عقود شراء الخدمات، وبالنسبة للجان الاقتراع والفرز تم الاستعانة بموظفي وزارة التربية والتعليم بعقود مؤقته.[٢٤١]

(٢٣٧) المادة ٧ من قانون الهيئة.
(٢٣٨) المادة ٨ من قانون الهيئة.
(٢٣٩) المادة ١١ من قانون الهيئة.
(٢٤٠) المادة ٢٣ من قانون الهيئة.
(٢٤١)التقرير التفصيلي لمجريات العملية الانتخابية لعام ٢٠١٣ المنشور على الموقع الالكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب:
http://www.entikhabat.jo/Public/DefaultAr.aspx

واصدر مجلس مفوضي الهيئة عدد ١٤ من تعليمات لتنظيم كافة مراحل العملية الانتخابية، وتم السماح للمراقبين الدوليين والمحليين من مراقبة العملية الانتخابية واصدار التقارير الخاصة، حيث اشارت تلك التقارير إلى بعض الاشكاليات الاجرائية في عمل الهيئة وكانت تتشارك مع الهيئة وارداتها في تقبل الملاحظات والعمل على تعديلها بشكل مستمر.[٢٤٢]

وعلى الرغم من عدم تضمين القانون نصاً صريحا يمنع انهاء خدمات رئيس الهيئة أو اي مفوض عضو فيها الا بعد انتهاء مدة ولايته، تضمن القانون جواز انهاء عضوية اي مفوض بناء على توصية ثلاث مفوضين اخرين في حالات الغياب المتكرر عن جلسات المجلس أو فقدان اي شرط من شروط العضوية، أو الرغبة في الترشح للانتخابات، أو صدور الاذن بملاحقته من المجلس القضائي، أو العجز الصحي عن مزاولة الاعمال.

وتجدر الاشارة إلى ان رئيس الهيئة قدم استقالته بعد اجراء الانتخابات النيابية في عام ٢٠١٣ وصدرت ارادة ملكية بتعيين مجلس مفوضين جديد للهيئة في عام ٢٠١٤، في الوقت الذي لم يتم الاشارة إلى الاسباب التي دفعت مجلس المفوضين إلى الاستقالة.[٢٤٣]

وفي ذات السياق لابد من الاشارة إلى أنه تم انهاء خدمات الناطق الاعلامي باسم الهيئة ايضاً على ضوء تكليف رئيس الوزراء الهيئة بالإشراف على الانتخابات البلدية، مما دعا الناطق الاعلامي عدم القبول بذلك كون مهمة الهيئة بموجب القانون كانت اشرافيه ولم تكن ادارة العملية الانتخابية للبلديات، وعلى ضوء ذلك ايضاً تم تعديل قانون الهيئة ليصبح من ضمن مهامها ادارة واشراف اي عملية انتخابية.[٢٤٤]

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى اي مدى تتوفر مواد قانونية لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات التي تعنيه بشأن انشطة الهيئة وعمليات صناعة القرار في اروقة الهيئة؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

تم الاشارة في قانون الهيئة إلى المهام التي يتولاها مجلس مفوضي الهيئة في المادة ١٢، والتي تمنح المجلس رسم السياسية العامة للهيئة، واقرار الجدول الزمني والخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ العملية الانتخابية بنزاهة وشفافية وحياد، وهذا يتطلب من الهيئة ان تعلن ذلك البرنامج على العموم، كما الزم القانون المجلس بنشر جداول الناخبين واسماء المرشحين على الموقع الالكتروني للهيئة واي وسيلة نشر اخرى يحددها القانون، فضلاً عن ان القانون فوض المجلس بوضع التعليمات التنفيذية الخاصة باجراءات العملية الانتخابية بما فيها الدعاية الانتخابية، وان تقوم الهيئة بتوعية المواطنين حول المشاركة العامة، واعتماد مواصفات صناديق الاقتراع واوراق الاقتراع والاختام الرسمية للجان.

(٢٤٢) انظر في ذلك تقرير راصد للعملية الانتخابية، وكذلك تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان، وتقرير شبكة منظمات المجتمع المدني لمراقبة الانتخاب.
(٢٤٣) لطفا انظر الرابط: http://www.alrai.com/.
(٢٤٤) انظر الرابط: http://www.shaabnews.com/.

كما اناط القانون بالمجلس ان يضع تعليمات لنشر النتائج الاولية وتنظيم عمليات الاعتراض، وان يعلن المجلس النتائج النهائية للعملية الانتخابية، والالتزام الاهم هو الزام الهيئة بإصدار تقرير نهائي تفصيلي عن كل عملية انتخابية بجميع مراحلها ورفعه إلى الملك، على أن يتم نشره في الجريدة الرسمية. فضلا عن اعتماد التقرير السنوي عن نشاط الهيئة وأعمالها وإرسال نسخة منه إلى كل من مجلس الوزراء ومجلس الأمة.

وتضمن ايضا قانون الانتخاب فيما يتعلق بالعملية الانتخابية بعض الالتزامات المتوجب على الهيئة القيام بها من حيث اعداد الجداول ونشرها على الملاء وتنقيح الجداول والاعتراضات وتنظيم كافة مراحل العملية الانتخابية بكل تفاصيلها.[٢٤٥]

اما بالنسبة لمحاضر اجتماع مجلس المفوضين داخل الهيئة والتي اشترط القانون اجتماعهم كل شهر فهي غير متوفرة ولا تتاح للجمهور وبموجب المادة(٩) من تعليمات تنظيم اجتماعات المجلس تعتبر تلك المحاضر سرية[٢٤٦]، اما بالنسبة لقرارات المجلس المتعلقة بالعملية الانتخابية فيتم الاعلان عنها حيث اصدر المجلس (٩٥) قرار منذ انشاء الهيئة.[٢٤٧]

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة تتوفر للجمهور تقارير وقرارات الهيئة المستقلة للانتخاب؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يتم توفير كافة المعلومات التي تتعلق بمراحل العملية الانتخابية على الموقع الالكتروني للهيئة[٢٤٨]، ويتم اعلانها من خلال مؤتمرات صحفية ونشرها على الصحف بشكل دوري ومستمر، ودأبت الهيئة إلى تنظيم مؤتمرات مفتوحة للجميع يتم فيها الاجابة على كافة الاشكاليات التي تعوق العملية الانتخابية فضلاً عن نشر بيانات حول مراحل العملية الانتخابية والمدد والمواعيد المتعلقة بكل مرحلة من المراحل، فضلاً عن نشر الاسماء المقبولة للترشح والقوائم والانسحابات وغير ذلك.

اما بالنسبة لتقارير اللجان الفرعية للانتخابات فإن القانون لم يتضمن اي نصوص تلزم تلك اللجان بنشر تقاريرها وانما احاله إلى مجلس المفوضين الذي يحدد طبيعة المعلومات التي يتم نشرها، اما بالنسبة للمترشحين وجداول الناخبين فإنه يتم نشرها في عدة اماكن في كل دائرة انتخابية وتتاح للجمهور الكترونيا وبإمكان اي مواطن الاطلاع عليها والطعن بصحتها.

هذا بالإضافة إلى ان تقرير الهيئة المستقلة يتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بالعملية الانتخابية وبإجراءات الهيئة التي تم اتخاذها من خلال محاور عدة تتحدث عن البنية التشريعية بالتحليل والشرح والتفصيل، ومحور الاجراءات التنفيذية والتنظيمية من حيث الكوادر البشرية والتدريب والموارد المالية والدعم اللوجستي والجاهزية المكانية لمراكز الاقتراع والفرز، ومحور خاص يتحدث عن العلاقة مع الشركاء ومنهم وسائل الاعلام وكيفية التواصل معها والاحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني.

(٢٤٥) التعليمات التنفيذية رقم (٥) لسنة ٢٠١٢ الخاصة بالإعتراض على الجداول الأولية للناخبين.
(٢٤٦) التعليمات التنفيذية رقم ٢ لعام ٢٠١٣ الخاصة بتنظيم اجتماعات مجلس مفوضي الهيئة.
(٢٤٧) تقرير الهيئة المستقلة للانتخاب لعام ٢٠١٣.
(٢٤٨) لطفا انظر الموقع الالكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب عبر الرابط: http://www.entikhabat.jo/Public/DefaultAr.aspx.

وفي ذات السياق تتوافر للهيئة معلومات اتصال واضحة للجميع وخلال العملية الانتخابية يتم تخصيص خطوط ساخنة لتلقي شكاوى المواطنين وفتح فروع لتلقي الشكاوى في كافة المحافظات فضلاً عن تنفيذ العديد من المواد التعريفية للجمهور باليات التواصل مع الهيئة واليات واجراءات التصويت.[٢٤٩]

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى تتوفر مواد قانونية لضمان ان تبقى الهيئة المستقلة للانتخاب خاضعة للمساءلة عن اعمالها؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

لم يتضمن القانون نصوصاً أو فصلاً خاصاً للحديث عن المسألة التي تتعرض لها الهيئة أو القائمين عليها بشكل واضح وصريح ولكن يمكن الاستدلال على ذلك من خلال بعض النصوص المتفرقة في قانون الهيئة والتي اشارت إلى ضرورة تفرغ المفوض والأمين العام لأعمال الهيئة وأنشطتها وأن لا يكون أي منهما موظفا في القطاع العام أو الخاص أو تاجرا أو عضوا في هيئة مديري أو مجلس إدارة أي شركة أو رئيسا أو عضوا في مجلس أي مؤسسة عامة أو خاصة، وأن لا يقوم بأي عمل مقابل أجر لصالح أي جهة مهما كانت صفتها.

بالإضافة إلى أن يقسم المفوض أمام الملك عند التعيين وقبل مباشرته عمله اليمين التالية «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للملك والوطن وأن أحافظ على الدستور واحترم القوانين وأن أودي الواجبات الموكولة الي بكل أمانة ونزاهة وحياد » وكذلك الامين العام يقسم اليمين امام المجلس.[٢٥٠]

واشار القانون إلى ان انتهاء خدمة المفوض بالاستقالة أو بناء على توصية من ثلاثة مفوضين آخرين في حال الغياب ثلاث جلسات متتالية بدون عذر، أو فقدان شروط تولي المنصب التي حددها القانون.[٢٥١] ويتخذ مجلس المفوضين قراراته بأغلبية ثلاثة أصوات على الاقل، ولا يجوز لأي عضو الامتناع عن التصويت، وعلى العضو المخالف تسجيل مخالفته خطيا في محضر الاجتماع[٢٥٢] والتوقيع عليها.

(٢٤٩) انظر الموقع الالكتروني للهيئة المستلقة للانتخاب. انظر التقرير التفصيلي للعملية الانتخابية لعام ٢٠١٣ المحور الثالث التواصل مع الشركاء المعنين بالعملية الانتخابية.

(٢٥٠) المادة ٩ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.

(٢٥١) المادة ١٠ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.

(٢٥٢) المادة ١٣ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.

واشار القانون إلى ان قرارات الهيئة تكون خاضعة للطعن أمام المحاكم المختصة بموجب القانون والدستور أما بالنسبة لإجراءات واليات تقديم الطعون فان قانون الانتخاب هو الذي ينظم هذه المساءلة، وان صاحب الحق بتقديم الطعن هو المتضرر من القرارات التي تصدرها الهيئة ولم يحدد القانون ان من حق الاحزاب السياسية ان تتقدم بالطعون حول قرارات الهيئة وانما اقتصر القانون على تحديد صاحب الحق بالطعن هو من له مصلحة أو المتضرر من القرار ويعتمد تحديد صاحب الحق بالطعن وفقا لنظام الانتخابي الذي يتم الاخذ به .[٢٥٣]

وبموجب القانون فإن مخصصات المالية لإدارة الهيئة المستقلة للانتخابات تخضع لرقابة ديوان المحاسبة وان المفوضين والامين العام يخضعون إلى احكام قانون الكسب غير المشروع وتقديم انموذج اشهار الذمة المالية وعليه لا يوجد جهة رقابية خارجية للرقابة على اموال الهيئة المستقلة للانتخاب .[٢٥٤]

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتعين على الهيئة المستقلة للانتخاب ان تخضع للمساءلة عن تصرفاتها؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

وفقا لما تم الحديث عنه سابقاً فإن على الهيئة اعداد تقارير مفصلة عن كافة مراحل العملية الانتخابية بما فيها التحديات التي واجهت الهيئة في عملها وتزويد تلك التقارير إلى مجلس الوزراء والملك ومجلس الأمه ونشرها للرأي العام.

ولا بد من الاشارة إلى ان العملية الانتخابية في الأردن في الاعوام السابقة شابها موجات من التشكيك وعدم المصداقية والاتهام بالتزوير حيث كان تشرف وتدير وزارة الداخلية على العملية الانتخابية، وبعد انشاء الهيئة المستقلة للانتخاب في عام ٢٠١٣ بموجب الدستور ادت إلى شيوع اجواء من ثقة جمهور المواطنين في عمل الهيئة المستلقة للانتخاب .[٢٥٥]

هذا بالإضافة إلى الرقابة على العملية الانتخابية بكافة مراحلها متاح امام الاعلام وجمهور المواطنين فضلاً عن السماح للمراقبين المحليين والدوليين بمراقبة الإنتخابات حيث تم مراقبة الانتخابات النيابية في عام ٢٠١٣ من قبل العديد من المراقبين المحليين وتم اصدار العديد من التقارير منها: تقرير مركز كارتر، وتقرير الديمقراطية الدولية، تقرير بعثة الاتحاد الاوروبي، تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان، تقرير التحالف المدني لمراقبة الانتخابات. ويتم نشر تلك التقارير على الموقع الالكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب، ويتم ايضا اطلاق تلك التقارير بمؤتمرات صحفية وهي معلنة للجميع وتتضمن وجهة نظر وملاحظات لكل المؤسسات الرقابية حيال العملية الانتخابية .[٢٥٦]

(٢٥٣) المادة ٢٣ من قانون الهيئة المستقلة.

(٢٥٤) المادة ٢٥ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.

(٢٥٥) تقرير مركز كارتر لمراقبة الانتخابات النيابية في الاردن لعام ٢٠١٣ المنشور على الرابط الالكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب:
http://www.entikhabat.jo/Public/DefaultAr.aspx

(٢٥٦) للاطلاع على تلك التقارير يرجى زيارة الرابط التالي: www.entikhabat.j.

هذا بالاضافة إلى ان جميع العاملين والمفوضين في الهيئة يخضعون إلى مدونة سلوك واحكام وضوابط عمل يجب الالتزام بها تتضمن عقوبات تأديبية يتم ايقاعها عليهم في حال الاخلال بالعملية الانتخابية أو القيام بأي تصرف لا يتفق مع اهداف وغايات الهيئة، هذا بالنسبة للمسؤولية الوظيفية.

اما بالنسبة للمسؤولية عن اعمال وقرارات الهيئة المتعلقة بالعملية الانتخابية فهي خاضعة للطعن امام القضاء وسبق ان تم تقديم العديد من الطعون الخاصة بجدوال الناخبين أو بنتائج العملية الانتخابية.

وبموجب المادة ٧١ من الدستور لعام ٢٠١١ يختص القضاء في الفصل في الطعون المقدمة للطعن في صحة نيابة اعضاء مجلس النواب، ولكل ناخب من الدائرة الانتخابية ان يقدم الطعن امام محكمة الاستئناف، وبعد اعلان نتائج العملية الانتخابية ونشرها في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٣/١/٢٩ تم تقديم ٣١ طعنا امام محاكم الاستئناف. حيث تم رد بعض القضايا شكلا لتقديمها بعد انتهاء مدة الطعن اما القضايا التي تم قبولها موضوعا فقد شكلت ما نسبته ٨٧,١٠٪ من مجموع الطعون، والطعون التي تم قبولها شكلا ومضمونا فقد تمثلت بطعنا واحدا قدم عن الدائرة المحلية السادسة في محافظة الكرك واعادة المحاكم المختصة في عمان واربد ومعان فرز اوراق الاقتراع في حوالي ٣٠٠ صندوق.[٢٥٧]

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى اي مدى تتوفر اليات لضمان نزاهة الهيئة المستقلة للانتخاب؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

يشرف ويدير الهيئة مجلس مفوضين مكون من رئيس واربعة اعضاء يعينون بإرادة ملكية يتم تحديد الاسماء من لجنة تشكل برئاسة رئيس الوزراء وعضوية رئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي ورئيس مجلس الأعيان ومدة ولايتهم هي ستة سنوات.

حدد القانون شروط يجب توافرها في المفوض أو الامين العام والتي يجب اخذها بعين الاعتبار من قبل اللجنة التي تنسب في اختيار الاسماء لجلالة الملك، وهي ان يكون اردنيا منذ مدة لا تقل عن عشر سنوات ومتمتعا بالأهلية القانونية وان لا يحمل جنسية اي دولة اخرى، وان يكون حاصل على الشهادة الجامعية الاولى، و أن لا يكون عضوا في مجلس الأمة وان لا يقل عمره عن أربعين سنة وان يكون من ذوي الكفاءة والدراية. وان يكون محمود السيرة وحسن السمعة ومعروفا بالنزاهة، وان لا يكون محكوما باي جريمة مخلة بالشرف والاخلاق والامانة، وان لا يكون منتسبا لأي حزب سياسي.

هذا بالإضافة إلى اشتراط القانون تفرغ المفوضين وعدم شغولهم اي اعمال أو مناصب اخرى في القطاع العام أو الخاص وان لا يكون هناك تضارب للمصالح في عمله مع الهيئة. بالإضافة إلى اشتراط قسم اليمين التي حددها القانون.[٢٥٨]

(٢٥٧) تقرير الهيئة المستقلة للانتخاب التقرير التفصيلي لمجريات العمليات الانتخابية ص ١٠١-١٠٢.
(٢٥٨) المادة ٩ من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب.

ومنح المشرع المفوضين نوعا من الحصانة في مزاولة اعمالهم في الهيئة حيث اشار القانون إلى عدم جواز ملاحقة المفوض عن أي شكوى جزائية خلال مدة عمله في الهيئة أو عن أي شكوى جزائية متعلقة بالمهام والأعمال المناطة به وفق أحكام التشريعات النافذة أو بسببها أو ناجمة عنها إلا بإذن من المجلس القضائي.[٢٥٩]

واشتمل القانون ايضا على نص يحظر على العاملين في الهيئة ما يحظر على الموظف العام بمقتضى أحكام نظام الخدمة المدنية. وكذلك الترشح لأي انتخابات تتولى الهيئة الإشراف عليها أو إدارتها أو المشاركة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في الدعاية الانتخابية لأي مرشح.[٢٦٠]

ولضمان تعزيز نهج الشفافية والاستقلال الزم القانون المفوض أو الأمين العام أو أي عامل في الهيئة أن يفصح للمجلس خطيا عن أي علاقة بينه وبين أي مرشح للانتخابات التي تشرف عليها الهيئة أو تديرها في أي من الحالات التي يحددها المجلس بمقتضى تعليمات تنفيذية.[٢٦١]

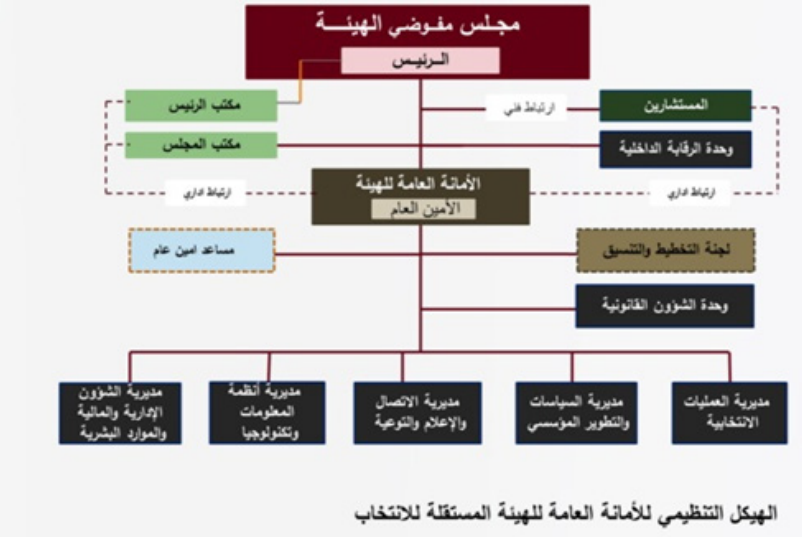
الممارسة: إلى مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة الهيئة المستقلة للانتخاب.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

من حيث الواقع العملي والممارسة لم يتم تداول أو نشر أي معلومات تفيد باشتراك أو علاقة اي من مفوضي الهيئة أو العاملين فيها لمخالفات أو ارتباطهم بأفعال تمس باستقلالهم منذ انشاء الهيئة، وتم تبني مدونة السلوك من قبل مجلس مفوضي الهيئة والتي تطبق على جميع العاملين فيها، وتم انشاء وحدة خاصة في الهيئة تسمى وحدة الرقابة الداخلية مرتبطة مباشرة بالرئيس تقوم بمتابعة والتحقيق في اية افعال أو شبهات من شأنها المساس أو التأثير على استقلال العاملين في الهيئة.

يبين الشكل التالي

الهيكل التنظيمي للهيئة :



الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للهيئة المستقلة للانتخاب

(٢٥٩) المادة ١١ من قانون الهيئة.
(٢٦٠) المادة ١٧ من قانون الهيئة.
(٢٦١) المادة ١٨ من قانون الهيئة.

واصدرت الهيئة التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد السلوك والإفصاح في الهيئة المستقلة للانتخاب رقم ٧ لعام ٢٠١٢ وتهدف هذه التعليمات إلى تهيئة البيئة المناسبة لإجراء انتخابات نزيهة وعادلة ومحايدة وفقا للتشريعات النافذة والتأكد من تنفيذ الانتخابات بكفاءة عالية ووفق المواعيد المحددة، وتعزيز الالتزام بمبادئ الإدارة الانتخابية بما في ذلك النزاهة والحياد والاستقلالية والشفافية والكفاءة والخدمة والجيدة وضمان التزام العاملين بالإشراف على العملية الانتخابية وإدارتها بالسمات المهنية المطلوبة. وإرساء مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون وضمان حقوق المواطنين المتساوية للمشاركة في الانتخابات كناخبين ومرشحين. وضمان إجراء الانتخابات بشكل منظم ومستقل وبمصداقية. والإسهام في تعزيز الجهود الرامية إلى بناء الثقة في العملية الانتخابية. والتعريف بالأخلاقيات الوظيفية والممارسات السلوكية المتوقعة من العاملين بالهيئة لدى تأدية مهامهم والإجراءات التأديبية التي تتخذ بحق المخالف لهذه التعليمات.[٢٦٢]

وبمراجعة التقارير الدولية والمحلية والرصد الاعلامي المتعلق بعمل الهيئة لم يتم رصد اي مخالفة تتعلق بنزاهة الهيئة أو القائمين عليها خلال الانتخابات التي اشرفت عليها وانما تعلقت اغلب المخالفات التي تم الاشارة اليها بتجاوزات للمال السياسي من قبل الناخبين والمرشحين واتهامات بشراء الاصوات ووعود انتخابية من قبل بعض المرشحين وحجز للهويات الشخصية لبعض الناخبين ومخالفات تتعلق بنقل اصوات ناخبين من دائرة إلى اخرى.[٢٦٣]

الدور: تنظيم الحملات الانتخابية

هل للهيئة المستقلة للانتخاب دور فعال في تنظيم تمويل المرشحين وتمويل الاحزاب السياسية؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

تم بموجب قانون الهيئة وقانون الانتخاب اصدار تعليمات خاصة لتنظيم الحملات الانتخابية وتحديد العديد من الضوابط الخاصة بالحملات الانتخابية،[٢٦٤] حيث تم تحديد بدء الدعاية الانتخابية وتاريخ الانتهاء، وتنظيم عملية الدعاية الانتخابية والتأكيد على ضمانات حرية ممارسة الدعاية الانتخابية واعفاء الاعلانات من اي رسوم أو ضرائب وتحديد اماكن تلك الاعلانات.

وتم الاشارة إلى تولي الهيئة ولجان الانتخاب مراقبة التزام المرشحين بأحكام القانون وفي تنفيذ نشاطات الدعاية والحملات الانتخابية، وللهيئة أو لرؤساء لجان الانتخاب الطلب من المؤسسات الحكومية المعنية والبلديات أو مجلس أمانة عمان الكبرى أو المجالس البلدية ومن في حكمها أو المرشحين أنفسهم أو مفوضي القوائم أو أي من المرشحين فيها إزالة أو وقف أي شكل من أشكال الدعاية المخالفة، وذلك على نفقة المرشح المعني أو القائمة المعنية.

(٢٦٢) للاطلاع على مضمون التعليمات يرجى زيارة الموقع الالكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب من خلال الرابط الإلكتروني:
http://www.entikhabat.jo/Public/DefaultAr.aspx

(٢٦٣) للاطلاع على مضمون تقارير المراقبين الدوليين يرجى زيارة الموقع الالكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب من خلال الرابط الإلكتروني:
http://www.entikhabat.jo/Public/DefaultAr.aspx

(٢٦٤) للاطلاع على مضمون التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية رقم ١١ لعام ٢٠١٢ يرجى زيارة الموقع الالكتروني للهيئة:
http://www.entikhabat.jo/Public/DefaultAr.aspx

وتم الاشارة بموجب التعليمات إلى مجموعة من الضوابط يجب ان يتقيد بها المرشحين تتعلق بالتقيد بأحكام الدستور والتشريعات النافذة. واحترام حرية الرأي والفكر لدى الآخرين. و المحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره وعدم التمييز بين المواطنين. وعدم استخدام شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات والنشرات الانتخابية وفي سائر أنواع الكتابات والرسوم والصور التي تستخدم في الدعاية والحملات الانتخابية. وعدم إجراء الدعاية الانتخابية في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة والمؤسسات التعليمية ودور العبادة. وعدم استخدام أي ممتلكات أو معدات مملوكة للدوائر والمؤسسات الحكومية والعامة في الدعاية الانتخابية. وعدم التعرض أو التشجيع على التعرض لأي دعاية انتخابية لغيره من المرشحين أو القوائم بالشطب أو التمزيق أو غير ذلك من الوسائل سواء بصورة شخصية أو من خلال أعوانه ومؤيديه في الحملة الانتخابية. وعدم استعمال مكبرات الصوت على وسائط النقل لأغراض الدعاية الانتخابية. وعدم إلصاق أي إعلان أو بيان انتخابي أو وضعه على الجدران وأعمدة الهاتف والكهرباء والشواخص المرورية والأملاك العامة أو وضعها بطريقة تضر بالسلامة العامة بما في ذلك الصور والرسوم والكتابات، والالتزام بتعليمات الجهات المختصة فيما يتعلق بأماكن الدعاية الانتخابية.

وعدم استخدام أسلوب التجريح أو التشهير بأي مرشح أو قائمة أو أي شخص آخر من مؤيدي المرشحين أو القوائم بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الدعاية الانتخابية. والامتناع عن ممارسة أي شكل من أشكال الضغط أو الترهيب أو التخوين أو التلويح بالمغريات أو الوعود بمكاسب مادية ومعنوية لغايات التأثير على خيارات الناخبين ودفعهم لانتخاب أو منعهم من انتخاب مرشح معين أو قائمة معينة.

كما تم الاشارة بموجب التعليمات إلى عدم إقامة المهرجانات والتجمعات على مسافة تقل عن مائتي متر من مراكز الاقتراع والفرز. وعدم تضمين البيانات والخطابات أو الإعلانات أي عبارات أو رسوم تثير النعرات الطائفية أو القبلية أو الإقليمية أو الجهوية أو العنصرية بين المواطنين أو تشجيع المواطنين على عرقلة سير العملية الانتخابية لأي سبب من الأسباب. وعدم القيام بأي نوع من أنواع حملات الدعاية الانتخابية داخل مراكز الاقتراع والفرز طيلة فترة العملية الانتخابية. والامتناع عن استغلال الأطفال أو تشغيلهم في الأعمال التي من شأنها أن تشكل خطرا على سلامتهم.

اما بالنسبة لمسألة قبول التبرعات والتمويل فقد تضمنت التعليمات اشارة واضحة إلى ضرورة الالتزام بعدم قبول أي تبرعات أو مساهمات مادية أو مالية من الدول والحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية الرسمية والأهلية والشركت الأجنبية أو الرعايا الأجانب سواء أكانت نقدية أو عينية أو أي شكل من أشكال الدعم. وعدم قبول أي تبرعات أو مساهمات نقدية أو عينية من الأموال التي يعلم المرشح أو القائمة أنه قد تم جمعها من مصادر غير مشروعة كالأموال المسروقة وأموال التبرعات من مؤسسات مخالفة للقانون أو أموال الأشخاص المطلوبين للعدالة. و عدم تقديم أي تبرعات أو هدايا أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها لشخص طبيعي أو اعتباري سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة مقابل الحصول على البطاقات الانتخابية أو مقابل الحصول على أصواتهم أو منعهم من التصويت لمرشح معين أو قائمة معينة.

الا انه وبرغم من اصدار التعليمات نجد بأنها لم ترقى إلى مستوى الطموح العام في استحداث اجراءات واليات عملية من شأنها الحد بل والقضاء على المال السياسي، وان التعليمات لم تتضمن اي تصور تنفيذي اجرائي من قبل الهيئة حيال مكافحة المال السياسي الأسود. ولم تتضمن التعليمات اي إجراءات أو اعمال من المتوجب القيام بها لنشر والتوعية بالجرائم الانتخابية كأحد الوسائل الردعية المسبقة.

بالإضافة إلى عدم الاشارة إلى انتهاج وسائل وقائية مثل وضع مدونات السلوك للمرشحين ومواثيق الشرف ويتم التوقيع عليها من قبل مقدم الطلب بالإضافة إلى عقد حملات توعية للمرشحين وللقائمين على الدعاية الانتخابية إذ لا يزال يعتقد الكثير من جمهور المواطنين بأن بعض التصرفات والسلوكيات جائزة بينما هي في الحقيقة تشكل جرائم انتخابية، فضلاً عن عدم تضمين التعليمات أي نص يلزم المرشحين أو مفوضي القائمة بالتوقيع على أنموذج تعهد يلتزم بموجبة بان يقوم بالدعاية الانتخابية وفق أحكام القانون وكذلك القصور في تنظيم تعامل وسائل الاعلام مع الدعاية الانتخابية باستثناء ما ورد في النصوص التشريعية العامة من التعامل مع المرشحين بحياد ومساواة ولم تحدد التعليمات هل هذا الالزام ينصرف على وسائل الاعلام الخاصة، هذا مع الاشارة إلى أن نص المادة العاشرة من التعليمات لا يفي بالغرض من حيث الرقابة على وسائل الاعلام.

ولم تتضمن التعليمات اي تصور وطني لادارة الاموال التي يتم انفاقها على الحملات الانتخابية، حيث من أحد الاساليب القانونية والتي تشكل محل إجماع في كافة النظم القانونية العالمية الناظمة للدعاية الانتخابية بأن يتم الزام المرشحين بفتح حساب خاص ويتم الانفاق على الدعاية الانتخابية من خلال هذا الحساب ومتابعة وتقديم تقرير مفصل يشتمل فواتير الصرف والانفاق وتقديم تقرير مدقق من محاسب قانوني.[٢٦٥]

الدور: ادارة الانتخابات

هل تضمن الهيئة المستقلة للانتخاب نزاهة العملية الانتخابية

الدرجة: ٥٠/١٠٠

على الرغم من قصر الفترة الزمنية التي تولت فيها الهيئة المستقلة للانتخاب عملية ادارة العملية الانتخابية النيابية، الا انها بذلت جهوداً مؤسسية كبيرة في هذا الإطار تمكنت من خلالها التأسيس لمرحلة جديدة في الأردن من ادارة العمليات الانتخابية.

واتخذت الهيئة العديد من التدابير المؤسسية والاجرائية للقضاء على بعض الظواهر السلبية في المجتمع الأردني والثقافة السائدة تجاه تبرير بعض التصرفات التي من شأنها التأثير على نزاهة العملية الانتخابية، حيث تولت الهيئة منذ البدء الاشراف المباشر على اعداد وتنقيح جداول الناخبين مع دائرة الأحوال المدنية بشكل يضمن عدم تزوير أو تكرار الاسماء في تلك الجداول أو حتى نقل الاصوات من محافظة إلى اخرى، واناط بالهيئة المستقلة ان تنشئ جدول وطني يتم تطويره بشكل مستمر في كل انتخابات نيابية.

(٢٦٥) انظر تقرير كارتر لمراقبة الانتخابات النيابية في الاردن عام ٢٠١٣، وانظر كذلك مقال المحامي صدام ابو عزام، الدعاية الانتخابية الرابط: http://www.addiwannews.com/ وورقة السياسات الخاصة برشيد http://www.rasheedti.org/Default.aspx?Lng=1&P=D&T=4&S=3&Q=9&ID=143.

واتخذت الهيئة اجراءات لمنع تكرار الاصوات من قبل ذات الشخص منها ان يتم اختيار مركز اقتراع مسبقا لكل ناخب ويتم الاعلان عن اسم ومكان مركز الاقتراع مع الجدول العام الوطني، وان شكل ذلك معيقا امام وصول الناخبين إلا أنه يشكل تجربة يمكن تطويرها، فضلا عن اتخاذ اجراءات للتحقق من مطابقة الهوية الشخصية مع البطاقة الانتخابية واستخدام الجداول الالكترونية والتاشير الكترونيا وورقيا على اسم كل مقترع ويتم ذلك بشبكه مركزية حتى يتم منع تكرار الصوت في اي مكان اخر.

وتم تصميم ورقة الاقتراع من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب بحيث تحتوي اسماء المرشحين وصورهم وكذلك بالنسبة للقائمة الوطنية بأن تحتوي اسم القائمة ورمزها ورقمها وذلك للتسهيل على الاشخاص الاميين، فضلا عن الاشراف على شكل المعزل ومكان وجوده وشكل صندوق الاقتراع ولجان الانتخاب والفرز واعداد المحاضر وكل ما يتعلق بتصاريح المراقبين وتنظيم اليات عملهم .

وفي ذات السياق اصدر مجلس مفوضي الهيئة العديد من التعليمات التنفيذية الخاصة بتنظيم العملية الانتخابية بلغ عددها ١٤، شملت كافة مناحي ومراحل العملية الانتخابية، وتم تبني مشروع وطني بالشراكة مع العديد من وسائل الاعلام لتوعية المواطنين بإجراءات العملية الانتخابية وكيفية التصويت وغير ذلك عبر الفيديو واليوتيوب ووسائل النشر الاخرى.

ومن ضمن الاجراءات التي تم اتخاذها انشاء مركز للمعلومات على مستوى عالٍ، وإمكانات ربط مركزي إلكتروني ذو مستوى ممتاز مع ٤٠٦٩ غرفة اقتراع في المملكة.

ومجمل الاجراءات التي تم اتخاذها يمكن الحديث عنها:

- بناء سجلات جديدة، تم تنظيفها من التالية صفاتهم: المحجور عليهم، والمعلن إفلاسهم، والمحكوم بجريمة تزيد عن سنة غير سياسية، ومن بلغ الـ ١٨ سنة فقط، ونشره للمواطنين لإبداء أي لاعتراض عليه. وتحديثه سنوياً مرتين وفقاً للقانون، مرة في شهر كانون ثاني، ومرة في شهر حزيران.
- اعتماد توزيع الناخبين على سوية واحدة في غرف الفرز، أي ان الناخب لا يرد اسمه في المملكة إلا في غرفة في مدرسة فلان، لمرة واحد، ومرتبة أبجدياً ودورها محدد، لذلك لا يمكن ان يرد اسمها إلا في مكان واحد.
- هناك ربط إلكتروني بمجرد ما صوّت شخص ما في الانتخابات، تذهب إشارة لكل مراكز الاقتراع في المملكة يظهر بأنه صوت.
- اعتماد بطاقة انتخاب عليها ٣٢ علامة امنية لعمل تدقيق مع هوية المنتخب والتأكد من خلال الدخول على الأحوال المدنية انه هذا هو الشخص الذي يصوت فعلاً.
- ضمان سرية التصويت في خلوة محددة.
- وجود مراقبين محليين ودوليين في مراكز الاقتراع والفرز.
- فرز النتائج بنفس قاعات التصويت، حتى لا يتم التلاعب أثناء فترة نقل الصناديق إلى مراكز الفرز، حيث يتم في نفس القاعة الاقتراع والفرز أمام الموجودين، ويعلق محضر النتائج، ومجموع محاضر الغرف يذهب إلى لجنة تسجيل العدد.
- استعمال الحبر الخاص لضمان عملية التصويت مرة واحدة.

التوصيات

١. تعزيز الإستقلال المالي والإداري الكامل للهيئة نظرا لطبيعة خصوصية الأعمال والأدوار التي تقوم بها.

٢. تطوير الهيكل التنظيمي الخاص بالهيئة بما يضمن تفعيل الأدوار الفنية والخاصة بالتوعية والتثقيف بكافة مراحل العملية الإنتخابية وعدم إقتصار العمل على موسم الإنتخابات.

٣. تطوير آليات وإجراءات أكثر فع ّالية في تنظيم ومتابعة الدعاية الإنتخابية والإفصاح المالي الخاص بها، وتنظيم المال السياسي، مع ضرورة وضع سقوف للحملات الانتخابية.

٤. نشر كافة المعلومات والتقارير والقرارات الخاصة بالعملية الإنتخابية للجمهور.

٥. تطوير قانون الهيئة بما يكفل التعاون التام من قبل مؤسسات الدولة خلال العملية الإنتخابية وتطوير نصوص قانونية لتفعيل دور أجهزة إنفاذ القانون في ضبط الجرائم الإنتخابية، بما فيها المال السياسي ما اصطلح على تسميته المال الأسود.

٦. مراجعة قانون الإنتخابات بما يضمن تجريم كافة الأفعال الي تخل بمبادئ وإجراءات العملية الإنتخابية بما يضمن المساواة والعدالة بين كافة المرشحين.

٧. تطوير آليات وأدلة وقواعد مرجعية واضحة لعمل اللجان الخاصة وتوسيع قاعدة لجان الإنتخاب ولجان الإقتراع ولجان الفرز، وتبني برامج تدريبية كافية قبل موعد الإقتراع بفترة زمنية كافية.

٨. قيام الهيئة بتطوير آليات لتعامل وسائل الإعلام خلال فترة العملية الإنتخابية ولا سيما الحملات الإنتخابية لضمان الحياد والإستقلال .

٩. الإشراف المباشر من قبل الهيئة ورفدها بالكوادر البشرية والفنية الخاصة بذلك.

المصادر والمراجع

- الدستور الأردني.

قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (١١) لسنة ٢٠١٢.

- التعليمات التننفيذية الصادرة عن الهية المستقلة وعددها ١٤.
- تقرير المركز الوطني لمراقبة الانتخابات.
- تقرير مركز كارتر لمراقبة الانتخابات.
- تقرير بعثة الاتحاد الاوروبي لمراقبة الانتخابات.
- الموقع الالكتروني للهيئة المستقلة للانتخاب.
- الموقع الالكتروني للمركز الوطني لحقوق الانسان
- الموقع الالكتروني لراصد، مركز الحياة لتنمية المجتمع المحلي.

ديوان المظالم

الملخص

يعتبر ديوان المظالم من المؤسسات الرقابية ذات الاهمية القصوى في بسط الرقابة على اعمال الادارة، الامر الذي يحتاج إلى بناء قانوني سليم لتمكين الديوان من ممارسة ادواره وصلاحياته.

في الاردن، وعلى الرغم من عدم حداثة تجربة "ديوان مظالم" في عام ٢٠٠٨ الا أن الأطار القانوني وآلية الاخراج المؤسسي كان يشوبها النقص والقصور، وأدت إلى إنحراف حقيقي انعكس على ممارسة الديوان لأدواره وبالتالي الفعالية المطلوبة منه.

القانون الناظم لعمل ديوان المظالم يشوبه العديد من أوجه القصور والنقص، ينطلق من عدم تعزيز الاستقلال المالي والاداري والفني، مروراً بمنع الازدواج والتضارب في الاختصاصات مع المؤسسات الرقابية الاخرى وصولاً إلى إلزامية القرارات والتوصيات التي يصدرها الديوان.

الا ان النهج الاصلاحي الذي تبناه الأردن منذ مطلع عام ٢٠١٢ يشير إلى تطوير الاطر القانونية لمؤسسات الرقابة وادماجها في مؤسسة وطنية واحدة تنهض بكل تلك الادوار وفقاً لأفضل التجارب العالمية، والمأمول ان يتم اقرار مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد للخروج من كل تلك الاشكاليات، حيث من المتوقع ان يتم دمج ديوان المظالم مع هيئة مكافحة الفاسد في مؤسسة وطنية واحدة، وتحديد الاختصاصات والصلاحيات بما يضمن عدم تضارب الاختصاص وتوحيد المراجع المؤسسية وبناء قاعدة معلومات وطنية شاملة لمؤسسات الرقابة، الا أن هذا القانون – ولغاية اعداد هذا التقرير-لا يزال محل نقاش في مجلس الامة.

وعليه فإن تطوير العمل الخاص بالديوان يحتاج إلى اتخاذ العديد من الخطوات على صعيد الممارسات والسياسات والتشريعات. ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة ديوان المظالم في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٤٢			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٤٢	الموارد	-	٧٥
	الاستقلالية	٥٠	٥٠
الحوكمة ١٠٠/٤٦	الشفافية	٥٠	٥٠
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٥٠	٥٠
الدور ١٠٠/٣٨	التحقيق	٥٠	
	تدعيم الممارسات الجيدة	٢٥	

الهيكل والتنظيم

لا بد من الاشارة إلى ان الاعمال التحضيرية المؤسسية لإنشاء ديوان المظالم في الأردن كانت منذ عام ٢٠٠٦، وعقد اجتماع خبراء دوليون لدواوين المظالم، في عمان مع اللجنة التشريعية الأردنية الموكلة بصياغة قانون لتأسيس ديوان مظالم و قد تم تقديم النصح والمشورة حيال الإطار القانوني لإنشاء ديوان المظالم في الاردن.

الا انه سبق هذا الجهد العديد من المحاولات لإنشاء جهاز مؤسسي يستقبل شكاوى الافراد من الادارة حيث كانت اولى المحاولات منذ إنشاء ديوان الرقابة والتفتيش الاداري بموجب نظام رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٢، والذي إستمر لغاية ٢٠٠٢ وتم الغاؤه لأسباب عدم الاستقلالية عن السلطة التنفيذية ونقص الموارد البشرية المؤهلة والموارد المالية وعدم تعاون الدوائر والادارات في كثير من الاحيان في عمليات التحقيق.[٢٦٦]

(٢٦٦) امبودسمان ومؤسسات حقوق الإنسان، بقلم: د. ليلي تكلا، الرابط http://www.ahram.org.eg/Archive/2003/9/30، وكذلك انظر عبد المنعم، حمدي (١٩٨١) ديوان المظالم، نشأته و تطوره واختصاصاته، دار الجيل، بيروت لبنان.

كما وتم انشاء دائرة ديوان المظالم في رئاسة الوزراء كإحدى الدوائر التابعة لها بموجب نظام التنظيم الاداري لرئاسة الوزراء رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٩، وتم الغاء هذه المديرية في عام ٢٠٠١ لعدة اسباب منها افتقار التفويض الواضح والاستقلالية اللازمة والافتقار إلى هيكل ونظام ادارة محدد والنقص في الموارد.[٢٦٧]

وبتاريخ ١٦/ ٤/ ٢٠٠٨ تم نشر قانون ديوان المظالم[٢٦٨] واقراره رسمياً باعتباره مؤسسة وطنية مستقلة مالياً وادارياً ويتمتع بالشخصية الاعتبارية[٢٦٩] بموجب القانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨ قانون ديوان المظالم. ويتولى إدارة الديوان رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء[٢٧٠] على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية، ويشترط فيه التفرغ لعمله ولا يجوز له مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى، ويعين الرئيس لمدة أربع سنوات ويجوز تجديد تعيينه لمرة واحدة برتبة وراتب الوزير العامل ويمارس صلاحياته في تنظيم الديوان وإدارة ومراقبة إنفاق مخصصاته.

القدرات: الموارد

الممارسة: إلى أي مدى من حيث الممارسة متاح لديوان المظالم – موارد كافية لتحقيق اهدافه؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بموجب القانون يخصص بند في الموازنة العامة للدولة[٢٧١] يتم فيه رصد الموارد المالية لتسيير اعمال الديوان، وتظهر موازنته السنوية ضمن موازنة الوحدات الحكومية المستقلة، حيث يقوم رئيس الديوان بتقدير الميزانية المطلوبة ويرفعها لرئيس الوزراء ويكون للحكومة رأي في الميزانية إما بتخفيضها أو إبقائها كما هي، وتناقش الموازنة العامة في البرلمان، الامر الذي يشكل تحدياً ومعيقاً امام عمل الديوان ويخضع تخفيض وزيادة الميزانية للوضع المالي العام للدولة الاردنية الذي في الغالب الاعم يعاني من مديونية، وعليه تسعى السلطة التنفيذية والتشريعية إلى تخفيض نفقات الوزارات والمؤسسات المستقلة بشكل مستمر.

ولم يتضمن القانون أي نص صريح يشير إلى صلاحية الديوان بتلقي المنح والمساعدات بشكل واضح وصريح،[٢٧٢] وعليه فإن الديوان مرهون بأخذ الموافقة على المنح والتبرعات التي تقدم له.

(٢٦٧) تقرير ديوان المظالم للعام ٢٠٠٩ المنشور على الموقع الالكتروني لديوان المظالم الرابط http://www.ombudsman.org.jo/

(٢٦٨) حيث تم نشر قانون يوان المظالم في الجريدة الرسمية العدد ٤٩٠٠ الصفحة ١٢٦٠ بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٦.

(٢٦٩) حيث نصت المادة ٣ من القانون على". يؤسس في المملكة ديوان يسمى (ديوان المظالم) يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي واداري وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق اهدافه بما في ذلك تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها والتعاقد مع الغير والتقاضي وله ان ينيب عنه في الاجراءات القضائية المحامي العام المدني. ب. يكون مركز الديوان الرئيس في مدينة عمان وله فتح فروع أو مكاتب في اي من محافظات المملكة. ج. لا يجوز تفتيش مقر الديوان أو فروعه أو مكاتبه الا بأمر قضائي وبحضور المدعي العام على ان يتم تبليغ الرئيس بذلك ويعتبر باطلا كل اجراء مخالف لذلك.

(٢٧٠) حيث نصت المادة ٥ من قانون الديوان على ". يتولى ادارة الديوان رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على ان يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية. ب. على الرئيس ان يتفرغ لعمله ولا يجوز له مزاولة اي عمل أو وظيفة أو مهنة اخرى. ج. يقسم الرئيس اليمين القانونية التالية امام الملك :(اقسم بالله العظيم ان اكون مخلصا للملك والوطن وان احافظ على الدستور وان احترم القوانين والانظمة المعمول بها وان اقوم بمهام وظيفتي بشرف وامانة وحيادية واخلاص).
د. يعين الرئيس لمدة اربع سنوات ويجوز تجديد تعيينه لمرة واحدة. هـ. يعين الرئيس برتبة وراتب الوزير العامل ويمارس صلاحياته في تنظيم الديوان وادارة ومراقبة انفاق مخصصاته.

(٢٧١) حيث نصت المادة ٢٢ من قانون الديوان على» يكون للديوان موازنة خاصة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة.

(٢٧٢) حيث اشارت إلى ذلك المادة ٣ فقرة أ على النحو التالي» أ. يؤسس في المملكة ديوان يسمى (ديوان المظالم) يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي واداري وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق اهدافه بما في ذلك تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها والتعاقد مع الغير والتقاضي وله ان ينيب عنه في الاجراءات القضائية المحامي العام المدني.

اما بالنسبة لموازنات ديوان المظالم خلال السنوات السابقة، نجد انها كانت بداية سنة ٢٠٠٩ تقريباً ضعف موازنة عام ٢٠١٠، وهذا انخفاض كبير بالكاد يكفي رواتب الموظفين العاملين في الديوان، ولا يستطيع الديوان بسبب ذلك تنظيم حملات إعلامية ودفع مكافأت أو استجلاب خبراء في حال اقتضت الضرورة، مما يشكل عائقاً جوهرياً امام قيام ديوان المظالم بالادوار الفنية المطلوبة والمناطة به، ويبين الجدول التالي ميزانية ديوان المظالم عبر السنوات السابقة، والذي يبين التذبذب في الموازنة بين المقدر والفعلي ويبين استغراق النفقات الجارية للحصة الاكبر من الموازنة.[٢٧٣]

الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لديوان المظالم للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٥ (بالدينار)						
السنة	موازنة/مقدر			فعلي		
	جارية	رأسمالية	المجموع	جارية	رأسمالية	المجموع
٢٠٠٩	٩٠٠٠٠٠	٢٠٠٠٠٠	١١٠٠٠٠٠	٥٨٤٠٣٠	١٩٤٢٩٣	٧٧٨٣٢٣
٢٠١٠	٧٦٧٠٠٠	٤٦٠٠٠	٨١٣٠٠٠	٦٨١٣٩١	٤٢٣٣٨	٧٢٣٧٢٩
٢٠١١	٧١٦٠٠٠	٢٨٨٠٠	٧٤٤٨٠٠	٦٨١٥٨٥	٢٦٨٣٢	٧٠٨٤١٧
٢٠١٢	٨٧٣٥٠٠	٨٩٢٥٠	٩٦٢٧٥٠	٦٧٤٣٢٨	٧٠٠٩٨	٧٤٤٤٢٦
٢٠١٣	٨٠٣٠٠٠	٦٢٠٠٠	٨٦٥٠٠٠	٦٦٠٠٣٠	٥٥٥٦٤	٧١٥٥٩٤
٢٠١٤	٨٩٩٠٠٠	١٦٥٠٠٠	١٠٦٤٠٠٠	٥٩٥٦٥٠	٥٩٣٣٨	٦٥٤٩٨٨
٢٠١٥	٩٥٣٠٠٠	١٠٠٠٠٠	١٠٥٣٠٠٠			
٢٠١٦	٨٨٤٠٠٠	٩٠٠٠٠	٩٧٤٠٠٠			

حيث تراوحت الميزانيات العامة للديوان من مليون دولار إلى مليون ونصف دولار تقريباً.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى أي مدى يعتبر ديوان المظالم مستقل بموجب القانون؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بموجب القانون يعتبر الديوان مؤسسة وطنية مستقلة مالياً وادارياً ويتمتع بالشخصية الاعتبارية[٢٧٤] بموجب القانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨، اما بالنسبة للإستقلال الفني للديوان فإن القانون تضمن نصاً يعتبر نقلة نوعية في عمل الديوان حيث نصت المادة « ٨» من القانون على» يمارس الرئيس صلاحياته ومهامه باستقلالية تامة ولا سلطان عليه الا للقانون ولا يتلقى أي تعليمات أو اوامر من أي جهة أو سلطة»،

(٢٧٣) الموازنة العامة للدولة الاردنية الاعوام من ٢٠٠٩ ولغاية ٢٠١٥.

(٢٧٤) حيث نصت المادة ٣ من القانون على». يؤسس في المملكة ديوان يسمى (ديوان المظالم) يتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي واداري وله بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق اهدافه بما في ذلك تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها والتعاقد مع الغير والتقاضي وله ان ينيب عنه في الاجراءات القضائية المحامي العام المدني. ب. يكون مركز الديوان الرئيس في مدينة عمان وله فتح فروع أو مكاتب في اي من محافظات المملكة. ج. لا يجوز تفتيش مقر الديوان أو فروعه أو مكاتبه الا بأمر قضائي وبحضور المدعي العام على ان يتم تبليغ الرئيس بذلك ويعتبر باطلا كل اجراء مخالف لذلك.

إلا أنه في ذات الإطار من الملاحظ ان قانون ديوان المظالم وضع الصلاحيات المالية والادارية والفنية وممارستها بيد رئيس الديوان، وانعكس ذلك على بنية القانون برمته، حيث اشارت أغلب النصوص إلى تنظيم صلاحيات الرئيس وتركيز الصلاحيات بيد الرئيس وتنظيم الجوانب الفنية والاجرائية بيد الرئيس ولم يعتني القانون بالبناء المؤسسي للديوان على معايير ممارسة الادوار والصلاحيات الفنية.

ففي الوقت الذي يتكون قانون الديوان من « ٢٤ » مادة اشارت « ١٥ » مادة من تلك المواد إلى صلاحيات ودور الرئيس[٢٧٥]، حيث ان القانون جعل من شخصية الرئيس محل إعتبار كبير جداً على حساب الاعتناء أو التركيز على الأطر المؤسسية في تنظيم عمل الديوان.

كما يتم تعيين رئيس الديوان بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على أن يقترن القرار بالارادة الملكية، ويعين الرئيس برتبة وراتب الوزير العامل، ويمارس صلاحياته في تنظيم وإدارة الديوان ومراقبة إنفاق مخصصاته، لمدة اربعة سنوات[٢٧٦] ويجوز التمديد لمرة واحدة، ولم يتضمن القانون أي نص يشير إلى عدم جواز تنحيته أو إحالته إلى التقاعد قبل انتهاء المدة المحددة بموجب القانون، الا ان الموظفين في ديوان المظالم تابعين إلى سلم رواتب وجداول التشكيلات الرسمية ويسري عليهم نظام الخدمة المدنية في كافة الشؤون الوظيفية بإعتبارهم موظفين عاميين، الامر الذي ينعكس على استقلال الموظفين فضلاً عن عدم القدرة والجاهزية لإستقطاب الموظفين ذوي الخبرات والقدرات بإعتبار ان مؤسسة الديوان نوعية وذات ولاية خاصة تحتاج إلى كفاءات وخبرات نوعية.

ويختص الديوان بالنظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الاجراءات أو الممارسات أو أفعال الإمتناع عن أي منها الصادرة عن الادارة العامة أو موظفيها، وتقديم الإقتراحات والتوصيات ومنها تبسيط الإجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الإستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة بفاعلية ويسر، ضمن إطار سيادة القانون والإنصاف، ونبذ كل ما يعوق المعالجة الإدارية السليمة والفعّالة لقضايا المواطنين، تحقيقاً لمبادئ النزاهة والشفافية وإحقاق الحقوق وحماية الحريات.[٢٧٧]

(٢٧٥) حيث اشارت المادة ١، ٤، ٥، ٧، ٩، ١٠، ١١، ١٣، ١٥، ١٦، ١٧، ١٨، ١٩، ٢٠، ٢٣ إلى ان الرئيس يمارس كل تلك الصلاحيات.

(٢٧٦) حيث نصت المادة ٥ على « أ. يتولى ادارة الديوان رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء على ان يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية.
ب. على الرئيس ان يتفرغ لعمله ولا يجوز له مزاولة اي عمل أو وظيفة أو مهنة اخرى.
ج. يقسم الرئيس اليمين القانونية التالية امام الملك: اقسم بالله العظيم ان اكون مخلصا للملك والوطن وان احافظ على الدستور وان احترم القوانين والانظمة المعمول بها وان اقوم بمهام وظيفتي بشرف وامانة وحيادية واخلاص. د. يعين الرئيس لمدة اربع سنوات ويجوز تجديد تعيينه لمرة واحدة هـ. يعين الرئيس برتبة وراتب الوزير العامل ويمارس صلاحياته في تنظيم الديوان وادارة ومراقبة انفاق مخصصاته.

(٢٧٧) حيث نصت المادة ١٢ من قانون الديوان على « تولى الديوان المهام والصلاحيات التالية: أ. النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الاجراءات أو الممارسات أو افعال الامتناع عن اي منها الصادرة عن الادارة العامة أو موظفيها ولا تقبل اي شكوى ضد الادارة العامة اذا كان مجال الطعن بها قائما قانونا امام اي جهة ادارية أو قضائية أو اذا كان موضوعها منظورا امام اي جهة قضائية أو تم صدور حكم قضائي فيها. ب. التوصية بتبسيط الاجراءات الإدارية لغايات تمكين المواطنين من الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الادارة العامة بفاعلية ويسر وذلك من خلال ما يقدم اليه من شكاوى بهذا الخصوص.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يعتبر الديوان مستقلا؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

شرع ديوان المظالم في العمل منذ الاول من شباط عام ٢٠٠٩ بتلقي شكاوى الافراد والمؤسسات تجاه الادارات العامة والتحقق من صحتها والعمل على تسويتها.

اما بالنسبة للموظفين فبإستثناء رئيس الديوان، فإن التعيينات تتم من خلال ديوان الخدمة المدنية، وقبل ذلك كانت هناك لجنة مستقلة للتعيين شكلها الديوان من داخل وخارج موظفي الديوان لتعزيز النزاهه في التعيين، وهذا لا يوجد بالقانون انما من صلاحيات الرئيس وفقا للقانون، ومع تبني الحكومة الاردنية موضوع هيكلية المؤسسات العامة وذات النفع العام اصبح التعيين عن طريق ديوان الخدمة المدنية، من خلال عقد امتحانات عامة لجميع المتقدمين، الا ان ذلك يشكل احد العقبات والتحديات في عمل الديوان حيث ان ديوان الخدمة المدنية يضع شروط ومؤهلات عامة لشغر الوظائف بشكل عام في الدولة، ولا يتم تطوير شروط وقواعد خاصة لبعض الوظائف التي تتطلب خبرات ومؤهلات خاصة، تتناسب وطبيعة الاختصاصات والادوار التي يقوم بها الديوان، وحسب أخر الارقام فإن عدد العاملين في الديوان يبلغ ٦٠ موظفاً، و يساعد الرئيس مساعدان اثنان وعدد من المستشارين والموظفين.

الا ان طبيعة العمل الاداري وإعادة الهيكلة التي تم اتباعها في الأردن منذ عام ٢٠١٣ وتبني الحكومة توجهات بدمج المؤسسات تم الاشارة إلى دمج الديوان مع هيئة ومكافحة الفساد تحت مسمى المركز الوطني للنزاهة ومكافحة الفساد، ولا يزال القانون مطروح للنقاش في مجلس الامة، ولا شك بأن ذلك انعكس على الاداء العام والادوار التي يمارسها الديوان خلال العام الماضي بشكل سلبي. مما يوجب على السلطات العامة ذات الاختصاص الاسراع في اقرار القانون وتبني الية وخطة عمل واضحة للعمل. ومما أثر اكثر – بشكل سلبي- في استقلالية الديوان بعد انتهاء ولاية رئيسه بأن تم تكليف رئيس ديوان التشريع والرأي للقيام بمهام رئيس الديوان بالرغم من عدم قانونية مثل هذا الاجراء الأمر الذي اثر اكثر على فعالية الديوان واستقلالة. حيث ان رئيس ديوان التشريع والرأي يعمل في السلطة التنفيذية وجزء منها .[٢٧٨]

اما بالنسبة لرؤساء الديوان فصدرت في عام ٢٠٠٩ ارادة ملكية بتعيين السيد عبد الإله الكردي رئيسا للديوان، وبعد انتهاء ولايته لم يصدر قرار بالتجديد له، وتم تكليف رئيس ديوان التشريع والرأي برئاسة الديوان لغاية اعداد هذا التقرير.

(٢٧٨) للاستزادة حول الجدل القانوني الدائر حيال ذلك لطفا انظر الرابط : http://www.ilanews.net/

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى أي مدى تتوفر احكام قانونية لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات المطلوبة بشأن انشطة الديوان؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

لم يتضمن القانون أي اشارة إلى قدرة الجمهور للوصول إلى المعلومات أو الانشطة الخاصة بديوان المظالم، ولم يتم إفراد مواد بعينها تتحدث عن نشر وتلقي وبث المعلومات الخاصة بعمل الجمهور، بل تضمن القانون الاشارة إلى ان كافة المعلومات والاجراءات التي يتخذها الديوان سرية ولا يجوز الاطلاع عليها لغير موظفي الديوان المخولين بذلك من الرئيس ما لم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علنيتها أو انها تساعد في اتمامها" .[٢٧٩]

ويتضمن القانون ضرورة قيام رئيس الديوان بإصدار تقرير سنوي عن اعماله ونتائجها السنوية ورأي الجهات ذات العلاقة المشتكى عليها ومدى استجابتها لطلبات الديوان، ويرفع هذا التقرير إلى مجلس الوزراء، وعلى رئيس الوزراء ان يزود مجلس النواب والاعيان بنسخ من هذا التقرير، وعليه نجد ان هذا النص كرس التبعية الوظيفية والادارية للديوان لرئيس الوزراء، والذي اناط فيه مهمة تزويد مجلس الامة بالتقارير السنوية ولم يشر القانون إلى صلاحيات رئيس الديوان بنشر التقرير على الملاء وعقد لقاءات صحفية حول مضمونه، أو مناقشته مع لجان مجلس الامة.

الا ان القانون في ذات السياق تضمن نصاً يلزم رئيس الديوان بتبليغ المشتكي والجهة المشتكى عليها[٢٨٠] بنتائج التحقيق أو الاجراءات التي تم أخذها حيال الشكوى.

الا ان التعليمات الصادرة عن الديوان بشأن قبول الشكاوى ونظرها وضعت قيداً عاماً على الشكاوى واعتبرت جميع الإجراءات التي يتخذها الديوان بخصوص الشكاوى المقدمة إليه وكافة المعلومات التي يحصل عليها الديوان أثناء عمله سرية ولا يجوز إفشاؤها لغير المعنيين بها ما لم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علانيتها أو تساعد في إتمامها ولا يجوز نشرها إلا بموافقة الرئيس في الأحوال التي تتطلب ذلك، وكذلك للرئيس ان يقدر وجود ظروف تستدعي المحافظة على سرية هوية المشتكي ويلتزم فريق العمل الخاص وكافة العاملين في الديوان بالمحافظة على ذلك.[٢٨١]

(٢٧٩) الفقرة "ب" من المادة ١٥

(٢٨٠) حيث نصت المادة ١٥ فقرة و على» و. يبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الاجراءات التي تم القيام بها.

(٢٨١) نص المادة ١٦ من تعليمات قبول ونظر الشكاوى الصادرة عن ديوان المظالم رقم ١ لعام ٢٠٠٩ منشورة على الرابط :
http://www.ombudsman.org.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=14

الممارسة: إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوفر الشفافية في أنشطة وفعاليات صنع قرار ديوان المظالم؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يتوافر على الموقع الرسمي لديوان المظالم نماذج للشكاوى ومعلومات متعددة عن مهام الديوان ووظائفه وطرق تقديم الشكاوى، إلا أنه لا يتوافر فيه نموذج طلب حق الحصول على المعلومات بموجب قانون ضمان حق الحصول على المعلومات.
وفي الواقع العملي هناك العديد من الاشكاليات في التنسيق بين المؤسسات التي تمارس ادواراً رقابية والتي تتلقى شكاوى المواطنين مثل هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم وديوان المحاسبة والمركز الوطني لحقوق الانسان والمجلس الوطني لشؤون الاسرة، وتم الاشارة إلى ذلك في الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية والتاكيد على ضرورة إيجاد أطر تشريعية تضمن التنسيق والانسجام بين مؤسسات الرقابة وعم الازدواج في الصلاحيات والتبادل المستمر للمعلومات والتقارير وبناء قاعدة معلومات وطنية موحدة .[٢٨٢]

وعلى الرغم من كل تلك الاجراءات الا انها لم ترق بالديوان إلى مصاف المؤسسات المستقرة والثابتة، اذ لا يزال جمهور من المواطنين لا يدركون اختصاصه، اذ لم يتم التسويق للديوان على شكل حملات اعلامية كثيفة وتوعية جمهور المواطنين بولايته واجراءات تقديم الشكاوى، فضلاً عن شح الموارد المالية التي حالت دون تنفيذ أي نشاط شعبي للديوان بشكل عام وعدم القدرة على الانتشار المؤسسي أو فتح فروع في المحافظات وغير ذلك من إجراءات، حيث تشير بعض الدراسات إلى ان الديوان في عام ٢٠١٢ تواصل مع وسائل الاعلام "١١" مرة فقط، توزعت بين "٥" مرات للصحافة و"٣" للاذاعة و "٢" للتلفزيون و"١" للمواقع الاخبارية.[٢٨٣]

ويتم نشر التقارير السنوية لديوان المظالم على الموقع الالكتروني منذ عام ٢٠٠٩ ولغاية عام ٢٠١٢ ولم يتم نشر التقارير الخاصة بالاعوام ٢٠١٤ و٢٠١٥ لغاية اعداد هذا التقرير، ويوفر الموقع الالكتروني للديوان نماذج للشكاوى الفردية والجماعية والالكترونية. الا ان الديوان مطلوب منه لعب ادوار اكثر فعالية بالنسبة للتسويق لاختصاصات الديوان واليات عمله وضمان النشر الدوري والمتكرر والافصاح الاقصى عن المعلومات الخاصة بعمله.

(٢٨٢) ميثاق وخطة النزاهة الوطنية – الاردن.
(٢٨٣) حسين الرواشدة، مقال بعنوان طوابير امم ديوان المظالم، الرابط http://rawafednews.com/news/50214

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى تتوافر أحكام قانونية لضمان مساءلة ديوان المظالم على تصرفاه وأعماله؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

اما بالنسبة للمساءلة لم يتضمن القانون إطار عام حول نظرية المساءلة بالنسبة لأعمال الديوان كمؤسسة، وانما تم ربط كافة الاجراءات بشخص رئيس الديوان، فأشترط القانون عدد من الشروط في تولي رئيس الديوان، وكذلك أجاز القانون انهاء ولاية رئيس الديوان بذات طريقة التعيين في حالات منها اذا اصبح غير قادر صحياً أو اذا حكم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو اذا تغيب عن العمل مدة ثلاث اشهر دون عذر، أو اذا فقد أحد شروط تعيينه.[٢٨٤]

واشترط القانون أن يتفرغ الرئيس لعمله وان يقسم يمين قبل المزاولة ولا يجوز له العمل بوظيفة أخرى كأحد تدابير المساءلة القانونية، الا ان ذلك غير كاف وغير مجد فربط أعمال الديوان بشخص الرئيس أمر أدى إلى التأثير على بنية مؤسسة ديوان المظالم بشكل كبير.[٢٨٥]

ولا يتضمن القانون أي آلية أو جهة رقابية تتولى بسط الرقابة على أعمال وقرارات وتوصيات ديوان المظالم باستثناء ديوان المحاسبة الذي يدقق القرارات المالية للديوان، وذلك لضمان الالتزام بالقانون.

وان الباحث في قانون ديوان المظالم يجد انه يشوبه العديد من اوجه القصور والنقص التي تحول دون قيامه بواجباته على اكمل وجه ففي الوقت الذي يكون الهدف من انشاء ديوان المظالم السعي لحماية حقوق الانسان وتعزيز حق التظلم وحق مخاطبة السلطات العامة، وترسيخ ثقافة الاستماع لاهتمامات المواطن والتي أصبحت من أولويات الإدارة الرشيدة وتعزيز شفافية ونزاهة موظفي الأجهزة الإدارية،[٢٨٦] جاء قانون ديوان المظالم خاليا من أي نص يشير مباشرة إلى الاهداف التي يسعى الديوان إلى تحقيقها بإستثناء ما ورد في المادة ١٢ والتي تتحدث عن صلاحيات الديوان، وطغى الجانب التنظيمي لتحديد صلاحيات الرئيس ومهامه وغيرها من امور على الجوانب الفنية للدور المأمول من إنشاء الديوان.

(٢٨٤) حيث نصت المادة ١١ من القانون على: أ. تنتهي خدمات الرئيس حكما اذا ادين بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والاخلاق العامة من محكمة مختصة وذلك من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية. ب. يعفى الرئيس من منصبه بالطريقة ذاتها المنصوص عليها في المادة (٥) من هذا القانون في اي من الحالات التالية: ١. اذا اصبح غير قادر صحيا على اداء واجباته وممارسة صلاحياته بناء على تقرير طبي من الجهات الحكومية الرسمية. ٢. اذا غاب عن عمله مدة تزيد على ثلاثة اشهر دون عذر مشروع. ٣. فقده لاي من الشروط المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون. ج. يعفى المساعد من منصبه بقرار من الرئيس في اي من الحالات التالية:ا. ادانته بحكم قطعي من محكمة مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والاخلاق العامة. ٢. اذا اصبح غير قادر صحيا على اداء واجباته وممارسة صلاحياته بناء على تقرير طبي من الجهات الحكومية الرسمية. ٣. اذا غاب عن عمله مدة تزيد على خمسة عشر يوما متصلة أو ثلاثين يوما متفرقة في السنة الواحدة دون عذر مشروع يقبله الرئيس.

(٢٨٥) نصت المادة ٥ فقرة ب ج على « ى الرئيس ان يتفرغ لعمله ولا يجوز له مزاولة اي عمل أو وظيفة أو مهنة اخرى. ج. يقسم الرئيس اليمين القانونية التالية امام الملك اقسم بالله العظيم ان اكون مخلصا للملك والوطن وان احافظ على الدستور وان احترم القوانين والانظمة المعمول بها وان اقوم بمهام وظيفتي بشرف وامانة وحيادية واخلاص.

(٢٨٦) انظر اسماعيل، عصام نعمة،(٢٠٠٩) الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دارسة تأصيلية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

ولم ينص القانون على ان من صلاحيات مجلس الامة مناقشة تقرير ديوان المظالم وليس مطلوب من الديوان بموجب القانون ان يقوم بنشر تقاريره على اوسع نطاق، ولم يمنح القانون التقارير والتوصيات الصادرة عن الديوان اي ميزة أو اضفاء الطابع الرسمي عليها امام القضاء حتى اعمال موظفي الديوان تعتبر كأعمال الموظفين العموميين.

الممارسة: إلى أي مدى من حيث الممارسة يخضع ديوان المظالم للمسألة عن تصرفاته؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

في الوقت الذي يوكد الدستور الأردني في المادة ١٧ منه على أن للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يحددها القانون". والذي يأتي انشاء مثل ديوان المظالم كمؤسسة رقابية كأحد أوجه التنفيذ لمضمون هذه المادة، الا ان التطبيق العملي والممارسات،[٢٨٧] تؤكد على عدم وضوح الرؤيا حول اليات واجراءات عمل الديوان، على الرغم من وجود إرادة سياسية لتنفيذ ذلك تم الاعراب عنها في العديد من المناسبات.[٢٨٨]

اما بالنسبة للمساءلة فإن موظفي ديوان المظالم خاضعين لنظام الخدمة المدنية ومدونة السلوك الوظيفي ويخضعون للمساءلة كما الموظف العام. فضلاً عن وجود وحدة رقابة داخلية تقوم بمتابعة المخالفات الداخلية، ويخضع ديوان المظالم لمساءلة ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالجوانب والقرارات المالية والإدارية المتعلقة بوجوه صرف الموازنة ويمكن للبرلمان والرأي العام ايضا تناول التقارير السنوية التي يصدرها الديوان بالتحليل والنقد والرقابة، على الرغم من عدم وجود نص ملزم بالنشر اذا ما تم نشر هذه التقارير، والملاحظ ان تقارير عام ٢٠١٤ وعام ٢٠١٥ لم يتم نشرها لغاية تاريخ اعداد هذا التقرير. اما بالنسبة للتقارير التي تم نشرها فقد تم تداولها من قبل بعض وسائل الاعلام، ولم يتم رصد اي تناول لتلك التقارير من قبل مجلس الامة أو مؤسسات المجتمع المدني.

(٢٨٧) د. يحيى احمد بني طه، مدى إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم الاردني بموجب قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.
(٢٨٨) حيث اشار الميثاق الوطني إلى ضرورة انشاء ديوان للمظالم واعتباره احد مرتكزات دولة القانون، واشار جلالة الملك في خطاب العرش امام مجلس الامة الخامس عشر بتاريخ ٢/١٢/٢٠٠٧ بضرورة الاسراع في اقرار قانون ديوان المظالم.

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى اي مدى تطبق قوانين بأليات لضمان نزاهة ديوان المظالم؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

تتمثل مهام الديوان بموجب القانون في تلقي الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الاجراءات أو الممارسات أو افعال الامتناع عن أي منها الصادرة عن الادارة العامة أو موظفيها، ولا تقبل أي شكوى ضد الادارة العامة اذا كان مجال الطعن بها قائماً قانوناً امام أي جهة ادارية أو قضائية، أو اذا كان موضوعها منظوراً امام أي جهة قضائية أو صدر حكم قضائي فيها .[٢٨٩]

وبالرغم من الصلاحيات الممنوحة للديوان بالقانون، الا أن قرارات الديوان غير ملزمة للجهات وللمؤسسات المشتكى عليها، وأشبه ما تكون قرارات الديوان توصيات لتلك المؤسسات أو مخاطبة لرئيس الوزراء .[٢٩٠]

ويخضع العاملين في الديوان إلى مدونة السلوك الوظيفي الخاصة بالموظف العام، فضلاً عن خضوع رئيس الديوان إلى قانون الكسب غير المشروع.

ولم يتضمن القانون اي عقوبات على ارتكاب أي جريمة يقوم بها العاملون في الديوان ويخضعون في ذلك إلى قانون العقوبات الذي ينظم كافة الجرائم والعقوبات لمرتكبيها.

(٢٨٩) واشارت التعليمات الصادرة عن الديوان بشأن قبول ونظر الشكاوى رقم ١ لسنة ٢٠٠٩ إلى ان حالات تقديم الشكوى لدى الديوان تكمن في التالي: للمشتكي أن يقدم شكوى للديوان تتضمن المعلومات والبيانات اللازمة ان وجدت لتعزيز أن التدبير المشكو منه يندرج ضمن واحد أو أكثر من الحالات التالية: أ. التمييز في المعاملة أو في الاستحقاق أيا كان نوعه أو سببه والمنسوب إلى الإدارة العامة أو موظفيها بحق أي من متلقي الخدمة أو أصحاب الحقوق المكفولة. ب. عدم الإنصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة. ج. مخالفة أحكام التشريعات النافذة بما فيها الدستور والقوانين والاتفاقيات والعهود التي التزمت بها المملكة والأنظمة والتعليمات المطبقة وفق مقتضيات مبدأ المشروعية. د. سوء الإدارة أو الامتناع عن القيام بإجراء اداري أو فعل أو ممارسة يوجبها القانون أو يقتضيها حسن الإدارة.وفق أفضل المعايير المعتمدة لحماية الحقوق المكفولة. هـ. التدابير المشكو منها تستند لتعليمات غير قانونية، أو تتبنى إجراءات ومعايير تعتبر مجحفة أو غير عادلة بحق أي من الأشخاص أو الفئات المستهدفة بتطبيقها. و. الإهمال أو التقصير أو الخطأ المنسوب للإدارة العامة أو موظفيها. ز. إخلال الإدارة العامة وامتناعها عن تقديم الخدمات المقررة أو القيام بالأعمال المنوطة بها بموجب التشريعات الناظمة لعملها. ح. التدابير التنفيذية المتخذة بشأن أي من الحقوق المكفولة غير كافية أو غير فعالة أو غير منصفة أو تنطوي على انتهاك لأي من الحقوق المكفولة.

(٢٩٠) حيث نصت المادة ١٨ من القانون على « اذا تبين للرئيس بعد استكمال اجراءاته بأن قرارات الادارة العامة أو اجراءاتها أو الامتناع عن القيام بها تتضمن أيا من الحالات التالية: أ. مخالفة القانون. ب. عدم الانصاف أو التعسف أو عدم تحقيق المساواة. ج. استنادها بناء على تعليمات غير قانونية أو اجراءات غير عادلة. د. الاهمال أو التقصير أو الخطأ. فعلى الرئيس كتابة تقرير مفصل بها وارساله إلى الادارة العامة المشكو منها وله الحق في تقديم التوصيات التي يراها مناسبة حول موضوع الشكوى. ونصت كذلك المادة ١٥ على الاجراءات التي يتبعها الديوان بشأن قبول الشكوى على النحو التالي: في حال صدور قرار بقبول الشكوى يباشر الرئيس اتخاذ جميع الاجراءات لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة.

ب. تعتبر الاجراءات التي يجريها الرئيس سرية ولا يجوز الاطلاع عليها لغير موظفي الديوان المخولين بذلك من الرئيس ما لم يقرر الرئيس وجود ظروف تستوجب علنيتها أو انها تساعد في اتمامها ج. يقوم الرئيس بإرسال مذكرة تشتمل على نسخة من الشكوى إلى الجهة المشكو منها على ان تقوم هذه الجهة بالرد على مذكرة الرئيس خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما من تاريخ استلام المذكرة ويجوز للرئيس في حالات خاصة يقدرها تمديد هذه المدة وله طلب تزويده بصور مصدقة من الوثائق أو الاوراق أو البيانات أو المعلومات المرتبطة بموضوع الشكوى د. اذا لم تقم الجهة المشكو منها بالرد على مذكرة الرئيس خلال المدة المحددة في الفقرة (ج) من هذه المادة أو رفضت أو امتنعت عن تزويده بأي من الوثائق أو المعلومات التي طلبها فللرئيس مخاطبة رئيس الوزراء بذلك لاتخاذ الاجراءات اللازمة هـ. يتخذ الرئيس بناء على رد الجهة المشكو منها وفقا لأحكام الفقرة (ج) من هذه المادة قراره في الشكوى المقدمة اليه ويشتمل قراره على نتائج الاجراءات والتوصية الصادرة عنه والمتعلقة بموضوع الشكوى. و. يبلغ كل من المشتكي والجهة المشكو منها قرار الرئيس بنتائج الاجراءات التي تم القيام بها.

االممارسة: إلى أي مدى يتم ضمان نزاهة ديوان المظالم من حيث الممارسة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لم يتم رصد أي حالة عملية أو واقعية تتعلق بقضايا فساد تتعلق بالعاملين في ديوان المظالم، ويشتمل التقرير السنوي على جميع المعلومات والبيانات التي تتعلق ب الإطار المؤسسي للديوان وتلقي العاملين فيه التدريب والمهارات اللازمة للقيام بعملهم على اكمل وجه،[٢٩١] الا انه لم يتم العثور على أي تدريب متخصص حول نزاهة العاملين في الديوان والمعايير الدولية وافضل الممارسات في هذا المجال.

الدور: التحقيق

القانون: إلى اي مدى يعتبر ديوان المظالم نشيط وفعال في التعامل مع الشكاوى المقدمة من الجمهور؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

تتمثل مهام الديوان بموجب القانون في تلقي النظر في الشكاوى المتعلقة بأي من القرارات أو الاجراءات أو الممارسات أو افعال أو الامتناع عن أي منها الصادرة عن الادارة العامة أو موظفيها ولا تقبل أي شكوى ضد الادارة العامة اذا كان مجال الطعن بها قائماً قانوناً امام أي جهة ادارية أو قضائية أو صدر حكم قضائي فيها.
ويتوفر على الموقع الالكتروني لديوان المظالم نموذج شكوى فردية وأخر لشكوى جماعية، ويجوز لأي شخص ان يقدم الشكوى اما بالحضور الشخصي للديوان أو الكترونياً عبر الموقع الرسمي للديوان، وهناك جملة من الاجراءات الواجب اتباعها عند تلقي الشكوى يمكن الحديث عنها على النحو التالي:

١. عند ورود الشكوى يتولى الموظف المختص تدقيق بياناتها وقيدها في سجل الشكاوى الواردة وحفظ كافة أوراقها وبياناتها في ملف خاص. وإحالتها إلى المدير المفوض مشفوعة بمذكرة تتضمن ملخصا لموضوع الشكوى ووقائعها وتوصية بخصوص قبول الشكوى شكلا.

٢. يشرع المدير المفوض بإجراء الدراسة الأولية للشكوى ويرفع تقريرا وصفيا للمساعد يتضمن توصياته بخصوص قبولها شكلا والإجراءات التي يمكن للديوان اتخاذها بخصوص النظر فيها.

٣. على ضوء التقرير الوصفي يبدي المساعد توصيته للرئيس الذي له أن يصدر متحرياً العدالة والإنصاف أيا من القرارات التالية:

أ. رد الشكوى شكلا لتوافر أي من موانع قبولها أو بسبب ان الجهة المشكو عليها تخرج عن تعريف الادارة العامة.

ب. في حال رد الشكوى لعدم الاختصاص للرئيس توجيه المشتكي إلى الجهة ذات الاختصاص.

ج. ان الشكوى بحاجة إلى مزيد من البحث والتحقق لغايات قبولها.

د. قبول الشكوى شكلا واستكمال دراسة الشكوى ضمن الجوانب والأبعاد التي يحددها.أو قبول الشكوى موضوعاً واتخاذ الاجراءات الازمة لحلها بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة.

(٢٩١) الموقع الإلكتروني لمكتب المظالم: http://www.ombudsman.org.jo/

اما بالنسبة للاجراءات بعد قبول الشكوى تتمثل في:

١. مخاطبة الجهة المشكو منها و إبلاغها بالشكوى المقدمة ضدها ومرفقاتها وطلب الرد على الشكوى خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما ويطلب تزويد الديوان بالمعلومات والوثائق اللازمة بخصوص الشكوى، وللرئيس في حالات خاصة يقدرها زيادة هذه المدة.

٢. مخاطبة المشتكي وسماع أقواله وطلب أي وثائق أو تعزيزات تعزز شكواه وأطلاعة على رد الادارة المشكو منها ان وجد مقتضى لذلك.

٣. للرئيس أو من يفوضه زيارة الإدارة العامة في أي وقت للاطلاع على جميع الوثائق والأوراق لديها واللازمة لقيام الديوان بمهامه.

٤. بعد استكمال الردود وجمع المعلومات اللازمة تقوم الجهات ذات الاختصاص في الديوان أو فريق العمل الخاص المشكل لهذه الغاية بإجراء التحقق الرئيسي وتقديم تقريره الخاص عن نتائج التحقق الأولي مع توصياته إلى المساعد الذي يبدي توصيته إلى الرئيس بموجبه فيما إذا كانت الشكوى بحاجه إلى مزيد من التحقق أو لا.

اما بالنسبة لإجراءات اصدار القرار، تتمثل في الاتي:

١. يقوم الرئيس بمراجعة التقرير الخاص وإصدار قراره النهائي بشأن الشكوى ويبين فيه إن كان قد وجد في التدبير المشكو منه مساسا بالحقوق المكفولة أو إخلالا بمقتضيات العدالة والإنصاف.وعلى الرئيس كتابة تقرير مفصل وارساله إلى المشكو منها وله الحق في تقديم التوصيات التي يراها مناسبة اذا تضمنت الشكوى أحدى الحالات الواردة في المادة ١٨ من القانون.

٢. يبلغ المشتكي والجهة المشكو منها بقراره، ويطلب منها إبلاغه خلال المدة التي يحددها بالإجراءات التي اتخذتها أو ستتخذها تجاه قراره.

٣. في حال خلص الرئيس أن الإدارة العامة قد قامت بكافة الإجراءات القانونية اللازمة وان التدبير التنفيذي المتخذ سليم ولايخل بمبادئ العدالة، فيقوم الرئيس بإعلام المشتكي والجهة المشكو منها بذلك.

٤. يتضمن قرار الرئيس تفاصيل الوقائع التي يستخلص قراره وفقاً لها وبيان الإجراءات التي اتبعها هو وفريق العمل الخاص والإجراءات الأخرى التي يوصي بإتباعها مستقبلاً.

٥. للرئيس أن يضمن قراراً واحداً أو أكثر للأسباب التالية:

أ. عدم وجود أي أسس واقعية أو موضوعية في الشكوى.

ب. أن الشكوى قدمت بسوء نية.

ج. عدم وجود اهتمام أو استعداد حقيقي وواقعي من قبل المشتكي في استكمال التحقق وتبريره.

د. وجود وسائل بديلة لحل النزاع أو التعويض غير اللجوء للديوان والتي لم يقم المشتكي باستخدامها أو لم يقدم ما يبرر عدم اللجوء إليها.

الا ان الديوان لا يستطيع تلقي الشكاوى بالنسبة للشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة ٢٥٪.

وبلغ عدد المتقدمين للديوان بمظالم ضد الادارة العامة في عام ٢٠١٣ (١٠٣٧) مواطنا، تم قبول (٧٨١) شكوى منهم ورفض الباقي، وان عدد الشكاوى التي قبلت (٢٥٧) شكوى لم يتبين فيها أي خطأ اداري، و (٣٧٨) شكوى ما تزال قيد المتابعة الرسمية، فيما تم حفظ (١٦) شكوى لعدم اكتمال الاوراق اللازمة، وبذلك اقتصر عمل الديوان خلال العام على (١٣٠) شكوى فقط ثبت ان فيها خطأ اداريا، تمكن الديوان من حل (١٠٥) مظلمة بشكل رسمي أو ودي، وبقي (٢٥) شكوى بلا حل.[٢٩٢]

اما بالنسبة لعام ٢٠٠٩ فقد بلغ عدد التظلمات التي تلقاها الديوان ٢٧٦١ تظلماً توزعت على ٦٤ مؤسسة عامة، قبل منها ١٢٣٩ شكوى، وان الشكاوي المبنية على أخطاء الادارة كان عددها ٣٢٧ شكوى، وتمكن الديوان من حل ٢٦٤ شكوى، وتقديم توصيات بخصوص ٦٣ شكوى، وعدم وجود أخطاء الادارة في ٦٤١ شكوى بنسبة ٥١,٧٤٪ من اجمالي الشكاوى.[٢٩٣]

اما مسألة تنفيذ التقارير أو التوصيات بشكل عام فلم يتطرق لها القانون ولم تلقى تفاعل من المؤسسات التي يتم تسليم التقرير لها.

الدور:

تدعيم الممارسات الجيدة: إلى أي مدى يعتبر ديوان المظالم نشط وفعال في مجهودات التوعية داخل اروقة الحكومة وجمهور المواطنين بشأن معايير السلوك الاخلاقي.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

اما بالنسبة للفعالية والقدرة على استقبال شكاوى المواطنين، فعلى الرغم من وجود مقر مناسب نوعاً ما للديوان يتوافر فيه قاعات وغرف متخصصة للإستقبال ومكاتب لإستقبال تظلمات المواطنين الا ان محدودية الصلاحيات المؤسسية وتركزها بقرارات رئيس الديوان ومحدودية الموارد كلها تحول دون ان يمارس الديوان ادواراً ذات فعالية، اذ يعتبر من ضمن اهم المعيقات التي تعيق طريق الديوان وتتمثل في ضعف تفهم الإدارة العامة لدور ديوان المظالم بشكل عام، وان يتم منح الديوان دور اكبر من خلال البرلمان وتفعيل مساءلة الجهاز التنفيذي بناء على توصياته، وتعديل بعض مواد القانون لمنحه صلاحيات عمل تقارير خاصة لمجلس الوزراء والبرلمان، ومنحه صلاحيات التفتيش على المراكز والإدارات، واستدعاء الموظفين وأخذ اقوالهم، والاستماع لشهاداتهم تحت القسم.

ويحتاج ديوان المظالم لاستقلالية اكثر، بتخفيف ارتباطه بالحكومة وربطه بالبرلمان وأن لا يكون مرتبطا بالجهة التي يراقب عليها، وان لا يكون تعيينه من الجهة التي يراقب عليها، وان يتم تعزيز صلاحيات الديوان في القانون.[٢٩٤]

(٢٩٢) للاستزادة انظر الرابط التالي: http://islahnews.net/316679.html، وكذلك التقرير السنوي لعام ٢٠١٣ على الموقع الرسمي للديوان، على الرغم من عدم قدرة قرأة التقرير المنشور يبدوا ان هناك خطاء فني في تحميله على موقع الديوان.

(٢٩٣) التقرير السنوي لديوان المظالم لعام ٢٠٠٩.

(٢٩٤) انظر أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، اعداد الباحث جهاد حرب، وكذلك احمد سعيد مومني (١٩٩١). قضاء المظالم، القضاء الاداري الاسلامي، الطبعة الاولى، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان الاردن.

امام كل تلك المعطيات يمكننا القول بأن دور وفعالية الديوان محدودة بالمقارنة بالادوار المأمول القيام بها والتي تتفق مع الادوار التي تقوم بها دواوين المظالم في العالم وفقا لافضل التجارب،[٢٩٥] وان محدودية الموارد المالية تؤثر وأثرت سلبا على اداء الديوان، واضعاف قدرته على الاستعانة بالخبراء والمحققين، وعدم القدرة على تنظيم حملات اعلامية لتوعية المواطنين بدور واهمية ديوان المظالم، فضلا عن عدم قدرته على تخصيص جزء من موازنته للحوافز والمكافأت للموظفين، والى عدم قدرته على تعيين موظفين من ذوي الكفاءة لكونه يحتكم إلى نظام ديوان الخدمة المدنية والذي يحدد من خلاله سلم الرواتب لكافة موظفي القطاع العام وحسب المؤهلات العلمية.

وعليه فقد تم تبني مشروع قانون تم بموجبه ادماج ديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد في مؤسسة واحدة بالاضافة إلى استحداث مديرية أو جهة تعنى بتعزيز النزاهة وقيمها ومشروع القانون حالياً معروض على مجلس النواب وبصدد المناقشة منذ ما يزيد على سنة، الامر الذي انعكس طيلة هذه الفترة على اداء ديوان المظالم وتراجع مستوى الفعالية اكثر فأكثر.

التوصيات

١. الإسراع في إقرار قانون النزاهة ومكافحة الفساد والذي بموجبه يتم إدماج ديوان المظالم مع هيئة مكافحة الفساد وتنسيق العمل بين المؤسسات الرقابية.

٢. الإطلاع على أفضل التجارب العالمية في بناء المؤسسات الشبيه بعمل ديوان المظالم (Ombudsman) والاستفادة من تلك التجارب.

٣. منح الإستقلال الحقيقي والفعلي لمؤسسات الرقابة بما فيها المالي والإداري والفني لتمكينها من ممارسة مهامها بكل حياد ونزاهة.

٤. النص صراحة على نشر التقارير السنوية والقطاعية والدورية على الملأ دون أي قيود.

٥. إعادة البناء الهيكلي والوظيفي بما يضمن تحقيق الغايات المطلوبة من مؤسسات الرقابة ويمكنها من ممارسة تلك الأدوار.

٦. تطوير قاعدة معلومات وطنية تشكل مرجعاً موثوقاً لكافة الجهات لتقييم ورصد التقدم المحرز، ولمنع إزدواج العمل لدى المؤسسات الرقابية المختلفة في الأردن.

(٢٩٥) انظر جمعية الامبودسمان المتوسطيين الرابط: http://www.ombudsman-med.org/ar/.

المصادر والمراجع

١. اسماعيل، عصام نعمة،(٢٠٠٩) الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دارسة تأصيلية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

٢. د. يحيى احمد بني طه، مدى إلزامية قرارات رئيس ديوان المظالم الأردني بموجب قانون ديوان المظالم رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.

٣. أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، اعداد الباحث جهاد حرب.

٤. جمعية الامبودسمان المتوسطين http://www.ombudsman-med.org/ar/

٥. مبودسمان ومؤسسات حقوق الإنسان، بقلم: د. ليلي تكلا، الرابط http://www.ahram.org.eg

٦. عبد المنعم، حمدي (١٩٨١) ديوان المظالم، نشأته و تطوره واختصاصاته، دار الجيل، بيروت لبنان.

٧. احمد سعيد مومني(١٩٩١). قضاء المظالم، القضاء الاداري الاسلامي، الطبعة الاولى، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان الاردن.

٨. الموقع الالكتروني لديوان المظالم الرابط: http://www.ombudsman.org.jo

٩. موازنات الحكومة الأردني المنشورة على موقع وزارة المالية ودائرة الموازنة العامة.

١٠. قانون ديوان المظالم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٨.

١١. الدستور الأردني.

١٢. الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية.

١٣. تعليمات ديوان المظالم رقم (١) لسنة ٢٠٠٩ (تعليمات تقديم ونظر الشكاوى لدى ديوان المظالم).

١٤. التقارير السنوية لديوان المظالم.

١٥. حسين الرواشدة، مقال بعنوان طوابير امم ديوان المظالم، الرابط http://rawafednews.com/news/٥٠٢١٤

ديوان المحاسبة

المخلص

يعتبر ديوان المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية في الأردن نظراً للادوار التي يمارسها في الرقابة على المؤسسات العامة والدوائر والبلديات والشركات التي تملك فيها الحكومة اكثر ٥٠٪، ونظراً لما تمتع به من مصداقية خلال الاعوام السابقة التي شكلت حالة ثقة شعبية ومؤسساتية بعمل الديوان.

الا انه وعلى ضوء تشعب وتضخم الادوار التي تقوم بها الوزارات فإنه بات من الملح بل والضروري ان يتبنى الديوان خطة عمل اصلاحية فنية وادارية تؤدي إلى مواكبة حجم التطور في الادارات الرسمية؛ فضلاً عن الاطلاع على افضل الممارسات الدولية في ممارسة العمل الرقابي المالي، وضرورة الاسراع في اعتماد معايير المحاسبة الدولية لما لها من أثر في ضبط الانفاق العام.
وديوان المحاسبة في الأردن معني بتطوير آليات واجراءات عمليه داخلية وخارجية بما يضمن بسط الرقابة على النفقات والايرادات، وكذلك تجاوز الرقابة على الاجراءات إلى الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة وادماج وسائل وادوات الرقابة الحديثة.

ان ازدواج العمل وعدم التنسيق فيما بين المؤسسات الرقابية في الأردن شكل معيقاً جوهرياً امام مسيرة تلك المؤسسات.

وفي ذات الإطار لا بد من التاكيد على ان قانون ديوان المحاسبة بأمس الحاجة إلى تعديل بحيث يضمن الاستقلال الكامل للديوان في ممارسة صلاحياته وتمكين موظفي الديوان من ممارسة اعمالهم من خلال منحهم صلاحيات الضابطة العدلية، وتطوير عقوبات على الجهات غير المتعاونة مع الديوان، وتفعيل أنظمة المساءلة القانونية وفق أسس ومعايير الشفافية والنزاهة الدولية بما في ذلك تطوير ادلة خاصة بمعايير الرقابة الفنية والنوعية ذات الطابع الخاص وبسط ولاية واختصاص الديوان على أوسع نطاق. ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة ديوان المحاسبة في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٥٨			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٦٧	الموارد	-	٧٥
	الاستقلالية	٥٠	٢٥
الحوكمة ١٠٠/٥٠	الشفافية	٥٠	٢٥
	المساءلة	٥٠	٢٥
	النزاهة	٧٥	٢٥
الدور ١٠٠/٥٨	المراجعة الفعالة للحسابات	٥٠	
	كشف ومعاقبة سوء السلوك	٧٥	
	تحسين الإدارة المالية	٥٠	

الهيكل والتنظيم

تعتبر فكرة الرقابة المالية في الدولة الاردنية قديمه نوعاً ما اذا ما قورنت بالتاريخ السياسي لنشأة الدولة الاردنية، حيث تعود اولى الاعمال المؤسسية لانشاء جهة مرجعية تعنى بالرقابة المالية إلى عام ١٩٢٨ حينما تم إنشاء فرع في شرق الأردن سمي بدائرة "مراجعة الحسابات" وذلك من أجل التدقيق في الحسابات المالية في امارة شرق الاردن، وفي أواخر عام ١٩٣٠ تم استبدال هذا الفرع بمسمى آخر هو دائرة تدقيق الحسابات.[٢٩٦]

وفي عام ١٩٣١ صدر قانون تدقيق وتحقيق الحسابات، حيث تم بموجب هذا القانون تأسيس دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات استناداً إلى المادة (١٩) من القانون الأساسي لأمارة شرق الأردن.[٢٩٧] وكانت مهمة هذه الدائرة فحص الحسابات الحكومية المتعلقة بالإيرادات والنفقات والأمانات والسلف، بما في ذلك الأموال الخاصة الداخلة في القيود المالية للدولة. ومع أن هذا القانون قد حدد ارتباط دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء، إلا أن هذا الارتباط لم يكتب له الاستمرار، فقد تم فك ارتباط تلك الدائرة من رئاسة الوزراء وربطها بوزارة المالية عام ١٩٣٩.

وفي عام ١٩٤٢ أعيد فك الارتباط كما كان عليه في عام ١٩٣١ وتم ربط الدائرة برئاسة الوزراء واستمر هذا الارتباط حتى عام ١٩٤٩ حيث تم فصلها عن رئاسة الوزراء وربطها بوزارة المالية والاقتصاد، وبقي الارتباط على هذا الحال حتى عام ١٩٥٢، واستمر تطبيق قانون تدقيق الحسابات إلى ان صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢.

(٢٩٦) وذلك بموجب القرار الوزاري المنشور في الجريدة الرسمية رقم (٢٧١) تاريخ ١٩٣٠/٨/٩.

(٢٩٧) حيث نصت على « لأمير راس الدولة وهو الذي يصدق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها، وليس له أن يعدل القوانين أو يرجئها أو يتسامح في تنفيذها إلا في الأحوال والطريقة المبينة في القانون

مع صدور الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، والتي شكلت المرحلة الاهم بتأسيس ديوان المحاسبة بسند دستوري صريح وواضح بموجب المادة (١١٩) من الدستور" يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها "[٢٩٨]، وتنفيذاً لهذا النص الدستوري صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢[٢٩٩] وتم اجراء العديد من التعديلات على هذا القانون، لمواكبة التوسع في النشاط الحكومي والتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده الأردن خلال هذه الفترة، وتطوير وسائل وأدوات الديوان في بسط الرقابة مع المعايير العالمية وافضل الممارسات.

القدرات: الموارد

الممارسة: إلى اي مدى يتوافر لديوان المحاسبة موارد كافية لتحقيق اهدافه من حيث الممارسة؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

بموجب القانون يعتبر الديوان مؤسسة مستقلة وجهاز رقابة مالي على الأموال العامة وواردات الدولة ونفقاتها،حيث يقوم بالتدقيق على الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة المستقلة والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة وامانة عمان الكبرى وأي جهة يقررها مجلس الوزراء والشركات التي تمتلك الحكومة ما نسبته ٥٠٪ فأكثر من رأسمالها أنظر الجهات الخاضعة للرقابة.

وعلى الرغم من اشارة القانون إلى ان ديوان المحاسبة دائرة مستقلة[٣٠٠]، الا ان الواقع العملي وبعض النصوص القانونية اللاحقة لم تضمن هذا الاستقلال أو تعزيزه على الوجه الامثل اذ لم يتم تعزيز الاستقلال المالي والاداري والرقابي للديوان على الوجه الامثل ولا يزال لا يبسط رقابته على كافة المؤسسات التي تنفق من المال العام وعليه ليس الجهة صاحبة الولاية العامة في الرقابة المالية على المؤسسات أو الجهات التي تعتبر اموالها بمثابة مال عام، ومنحه صلاحيات الضابطة العدلية.

فضلاً عن ارتباطه من الناحية الفنية الرقابية بمجلس النواب ومن الناحية الإدارية برئيس الوزراء الذي يحدد موازنته وإمكانية إقالة رئيسه، على عكس التجارب العالمية التي يقوم رئيس الوزراء أو السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية بتعيين رئيس جهاز الرقابة المالية والإدارية الاكبر، لكن هذا التعيين يكون لفترة زمنية محددة قانونياً لا يستطيع أحد قبل انقضائها عزل مسؤول المؤسسة الرقابية، هذا من شأنه إعطاء استقلالية ومصداقية واستدامة لتقدم وتطور عمل ديوان المحاسبة ويجرده من أي ضغوطات.[٣٠١]

(٢٩٨) حيث نصت الفقرة ١ من ذات المادة إلى «يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلسي الاعيان والنواب تقريرا عاما يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها واراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب احد المجلسين منه ذلك، والفقرة ٢ نصت على» ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة».

(٢٩٩) المنشور في الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٤/١٦، رقم ١١٠٥ على الصفحة ١٧٤.

(٣٠٠) نصت المادة ٢ من قانون ديوان المحاسبة على» يعتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة ويعد رئيس الديوان موازنته السنوية لادراجها في الموازنة العامة للدولة وفقا للاصول المتبعة.

(٣٠١) للاستزادة يرجى زيارة الرابط http://www.alghad.com.

ويشتمل ديوان المحاسبة على هيكل تنظيمي حديث يخضع للمراجعة والتقييم بشكل مستمر من حيث الوحدات الإدارية والمالية والموارد البشرية والوحدات الفنية المتخصصة بالرقابة وانواعها التي يمارسها الديوان بالاضافة إلى مدونة السلوك التي تؤكد على الاستقلالية والموضوعية والحياد والانتباه للتعارض في المصالح في عملهم، كذلك تنص المدونة على ضرورة اتباع المهنية في عمل الموظفين وعدم التأثر بالعوامل الخارجية حول القضايا التي ينظرون بها.

ويتم بموجب القانون اعداد موازنة الديوان وتخصيص الموارد المالية من قبل رئيس الديوان، ويتم رفعها إلى مجلس الوزراء لادماجها مع باقي بنود الموازنة، وفي العادة تؤخذ تلك المخصصات بعين الاعتبار من قبل مجلس الوزراء ومجلس النواب عند مناقشة الموازنة.

حيث بلغت ميزانية ديوان المحاسبة ما مجموعه (٨,١٣٩,٠٠٠) تقريبا أي ما يعادل (١١,٦٢٧,١٤٣) دولار تقريبا.

ويتبنى الديوان بشكل مستمر خطة استراتيجية تنطلق من المحاور التالية:

- محاربة كافة أشكال الفساد المالي والإداري.
- المساهمة في إصلاح أنظمة الإدارة المالية العامة للدولة.
- المساعدة في تعزيز مبادئ المشروعية والشفافية والمساواة في القرار الإداري الذي يتخذ داخل الإدارات الحكومية.
- المساعدة في استخدام الموارد المتاحة للدولة بكفاءة وفاعلية.
- المساعدة في تعزيز القيم المؤسسية والمبادئ الأخلاقية في تقديم الخدمة العامة وذلك بالحد من الاستثناءات والتفسيرات غير المبررة التي تمارس داخل الإدارات الحكومية.
- مساعدة اجهزة السلطة التنفيذية في اعادة صياغة التشريعات والقوانين بما يتفق مع أسس الرقابة على المال العام.
- مساعدة مجلس النواب في التأكد من مشروعية أعمال القطاع العام من خلال تقاريرنا الرقابية والتي تبين التجاوزات والمخالفات المختلفة والإشارة إلى أي ضعف تشريعي أو تنظيمي أو مؤسسي واقتراح التوصيات والحلول المناسبة حيالها.[٣٠٢]

(٣٠٢) انظر التصريح الصحفي الصادر عن رئيس ديوان المحاسبة الاردني حول اعداد الخطة الاستراتيجية على الرابط: www.alrai.com/article/428924.html، وبمراجعة الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة لم يتم العثور على الخطة الاستراتيجية المشار اليها في تصريح الديوان منشورة على الموقع.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى اي مدى تتوافر الاستقلالية لديوان المحاسبة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

شهد قانون ديوان المحاسبة العديد من التعديلات على مدار السنوات ١٩٥٩ و١٩٦٢ و١٩٦٣ و١٩٨٧ و٢٠٠٢ و٢٠٠٧ [٣٠٣]، ويتبع ديوان المحاسبة في عمله الرقابي للبرلمان ولكنه مرتبط ادارياً برئيس الوزراء الذي يوصى بتعينيه [٣٠٤]، بقرار من مجلس الوزراء ولكنه لا يستطيع انهاء خدماته بدون موافقة مجلس النواب في حالة انعقاده، ولكنه يستطيع ان يفعل ذلك بموافقة الملك في حال كان المجلس منحلاً، ويتم تبليغ المجلس عند اجتماعه بشأن ما اتخذ من الاجراءات مشفوعة بالايضاح اللازم واما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء، حيث ان هذا الاجراء يشكل تحدياً امام الاستقلال المؤسسي والشخصي لرئيس الديوان والتبيعة الخاصة به، اذ القاعدة العامة في تشكيل مؤسسات الرقابة المالية ان يتضمن القانون الية التشكيل وان تحدد مسبقاً بمدة محددة يمنع خلالها تنحية أو عزل رئيس الديوان.

وبالرغم من الاشارة الواضحة في المادة [٣٠٥] (٢) من القانون إلى ان رئيس ديوان المحاسبة يقوم باعداد الموازنة السنوية للديوان لادراجها في الموانة العامة للدولة الاردنية الا ان التطبيق العملي لذلك لا يتم وتخضع لرقابة السلطة التنفيذية وتحديدا لوزارة المالية للمراجعة وعادة ما يتم التخفيض وتخضع للضغوط والظروف الاقتصادية التي تؤثر على الموازنة العامة للدولة مما يقف حائلاً امام تفعيل ادوات الديوان بالشكل الكامل، وعليه فإن مثل هذا الاجراء يشكل تعدياً على الاستقلال المالي والادراي الذي من المفترض ان القانون كفله كأداة من ادوات تعزز الاستقلال الفني وقدرة الديوان ممارسة دورة الرقابي دون أي تأثيرات.

أما فيما يتعلق بتوفر المصادر البشرية الكافية والمؤهلة، فقد كان ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة يتمتع بمرونة أكبر في تحديد رواتب الموظفين والخبراء ولكن بعد أن تم اعادة هيكلة القطاع العام في الأردن تم اخضاع المؤسسات المستقلة لديوان الخدمة المدنية، والذي وحد سلم الرواتب لكافة الموظفين في المؤسسات بما فيها ديوان المحاسبة، وبالرغم من أن اخضاع كادر ديوان المحاسبة لم يؤثر على رواتب الموظفين الحاليين لأنها أصبحت حقوقاً مكتسبة إلا أنه قد تؤثر سلباً في قدرة الديوان على استقطاب كفاءات ضمن سلم الرواتب الحالي في المستقبل، ولكن الديوان يستفيد بشكل منتظم من المعونات والمساعدات التي يتلاقها من الجهات المانحة مما تمكنة من استخدامها في تحقيق اهدافة وخاصة في تعيين خبراء وموظفين برواتب مناسبه، فضلاً عن ان القانون منح رئيس الديوان اصدار التعليمات اللازمة لتنظيم سير العمل في الديوان وتطوير الادلة الخاصة بذلك. [٣٠٦]

(٣٠٣) للاستزادة يرجى الاطلاع على رابط موقع ديوان المحاسبة على http://www.audit-bureau.gov.jo.

(٣٠٤) حيث نصت المادة ٥ من القانون على» يتولى ادارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بارادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو احالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه الا بموافقة مجلس النواب المذكور اذا كان المجلس مجتمعا أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء اذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة ان يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الاجراءات مشفوعة بالايضاح اللازم واما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء.

(٣٠٥) حيث نصت المادة الثانية على» عتبر ديوان المحاسبة دائرة مستقلة ويعد رئيس الديوان موازنته السنوية لادراجها في الموازنة العامة للدولة وفقا للاصول المتبعة».

(٣٠٦) حيث نصت المادة ٢٤ من القانون على" لرئيس ديوان المحاسبة صلاحية إصدار التعليمات لتنظيم سير الأعمال في الديوان ووضع الدليل اللازم لذلك.

الممارسة: إلى اي مدى يعد ديوان المحاسبة حرا من التدخلات الخارجية في اداء عملة؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

يتمتع ديوان المحاسبة بحماية من التدخلات الخارجية بشكل عام، حيث شهدت الفترات الماضية استقرار في المناصب القيادية في الديوان من رئيس الديوان وغير ذلك من مساعدين. وحسب تقرير ديوان المحاسبة للعام ٢٠١٤، والذي تم اطلاقة يوم ٢٠١٥/٣/٢٦، فقد نفذ الديوان ٤٥٧٩٨٩، مهمة رقابية على كافة المؤسسات الخاضعة لرقابتة بالقانون،[٣٠٧] وتشمل هذه العمليات التدقيق المسبق واللاحق والمتابعات والفحوص الفجائية. يقوم الديوان بممارسة تطبيق البنود المنصوص عليها بالقانون حول المسائله بالرغم من انه لم يتم اجراء تقييم مستقل للديوان بذلك.

كما يقوم ديوان المحاسبة بتقديم تقريره السنوي حول انشطته للبرلمان ويرسل منه نسخة لرئيس الوزراء ويقوم بوضعه على موقعة الالكتروني، كما يتم نشره على الملاء من خلال الموقع الالكتروني الخاص برئاسة الوزراء. وبذلك تكون الجهه المرجعية للديوان هي البرلمان لان الدور الرقابي للبرلمان يتطلب متابعة تصويب المخالفات ان وجدت من خلال السلطة التنفيذية. وحسب الظروف والحاجة يقوم البرلمان الأردني بتوجيه أسئلة لرئيس الديوان في حال بروز الحاجة لذلك. التقرير يشمل عاده على معلومات مفصله حول التقييم والتدقيق الذي قام باجراءه الديوان خلال الفترة التي يغطيها التقرير، وحول المخالفات التي رصدها الديوان والاجراءات التي تم اتخاذها من قبل المؤسسة أو الوزارة المعنية بالاضافة للمعلومات وخاصة الامور المالية.

لا يملك الديوان أو موظفيه صلاحيات الضابطة العدلية الا ان القانون جعل الضبط الذي ينظمه مدققي الديوان مصدقاً ومعمولا به الا اذا ثبت عكسه،[٣٠٨] وعليه فان القانون لم يمنح هذه الضبوطات القيمة القانونية للاسنادات الرسمية بمعنى انه لا يجوز انكار ما جاء فيها الا بالتزوير، الامر الذي سار عليه الديوان خلال الفترات الماضية حيث كان يتم تنظيم ضبوطات في المخالفات التي تشكل جرائم وتحال إلى المحاكم المختصة وتم تحويل مئات المخالفات في السنوات الاخيرة كما تعكس تقاريره، حيث يشير التقرير السنوي للعام ٢٠١٤، انه تم تحويل ٤٥٤١ قضية في عام ٢٠١٤، وتم الفصل في ١٥٣٢، ولازالت ٣٠٠٩، قضية منظورة امام القضاء.[٣٠٩]

اما بالنسبة للمخالفات الاخرى يقوم الديوان برصد مكان المخالفات وتضمينها في التقرير الذي يتم تقديمه للبرلمان، الذي بدورة يستطيع مسائله ومتابعة الجهات المخالفة والطلب منها تصويب اوضاعها أو احالتها للقضاء، وعليه فإن الرقابة التي يتبعها الديوان هي رقابة على الاجراءات ومدى مطابقتها للقوانين والانظمة والتعليمات.

وتجدر الاشارة انه في نهاية عام ٢٠١٥ اتخذ قرار رئيس الوزراء بنقل رئيس ديوان المحاسبة إلى ديوان المظالم، الامر الذي ادى إلى اثارة العديد من التساؤلات حول هذا القرار واعلن رئيس الديوان رفضه لتنفيذ ذلك القرار عند صدوره. إلا أنه بعد تصدير القرار من جلالة الملك اصدر تصريح رئيس الديوان بأنه سيقوم بتنفيذ مضمون القرار الملكي.

(٣٠٧) التقرير السنوي الثالث والستون لعام ٢٠١٤، ديوان المحاسبة، الموقع الالكتروني على الرابط: www.audit-bureau.gov.jo/

(٣٠٨) حيث نصت المادة ٢٠ من قانون الديوان على « يكون الضبط الذي ينظمه رئيس ديوان المحاسبة أو اي موظف مفوض من قبله مصدقا ومعمولا به مالم يثبت عكسه.

(٣٠٩) انظر التقرير السنوي لديوان المحاسبة للعام ٢٠١٤ عبر الرابط الالكتروني: www.audit-bureau.gov.jo/

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى اي مدى تتوافر احكام قانونية لضمان قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات ذات الصلة بأنشطة وقرارات ديوان المحاسبة.

الدرجة: ١٠٠/٥٠

اما بالنسبة لمهام ديوان المحاسبة فقد اشارت المادة ١١٩ من الدستور المهمة الرئيسة لهذه المؤسسة تكمن في مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، واشارت المادة ٣ من قانون الديوان إلى تفصيل هذه المهة من حيث مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون و تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان والرقابة على الاموال العامة للتاكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلية التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة التثبت من أن القرارات والاجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقاً للتشريعات النافذة .[٣١٠]

يقدم رئيس ديوان المحاسبة تقريراً سنويا لمجلس النواب عن الجهات الخاضعة لرقابته يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

كما يجوز للديوان ان يقدم تقاريرا خاصة إلى رئيس ديوان المحاسبة في أي وقت لمجلس النواب، تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تستلزم تعجيل النظر فيها. يرسل رئيس الديوان نسخاً من تقاريره إلى رئيس الوزراء وزير المالية.

ومنذ العام ٢٠٠٩ هناك ستة تقارير لديوان المحاسبة، لم يقم مجلس النواب بدراستها ومناقشتها خلال ممارسة الدور الرقابي.

الممارسة: إلى أي مدى من حيث الممارسة تتوافر الشفافية في انشطة وقرارات ديوان المحاسبة؟.

الدرجة: ١٠٠/٥٠

تشير الدراسات التي اجريت خلال عام ٢٠١٣ والتي تسعى إلى التعرف على أثر نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة المستخدمة في مؤسسات الدولة على مهام مدققي ديوان المحاسبة في تعزيز المساءلة والشفافية، إلى وجود تأثير لنظم المعلومات المحاسبية المحوسبة المستخدمة في مؤسسات الدولة على مهام ديوان المحاسبة، وفي تعزيز المساءلة والشفافية فيها. وضرورة تعزيز استخدام نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة المستخدمة في مؤسسات الدولة، وتعزيز مهام ديوان المحاسبة لما لها من دور في المساءلة والشفافية والنزاهة.

(٣١٠) حيث نصت المادة ٣ من قانون ديوان المحاسبة على تولى ديوان المحاسبة المهام التالية: أ-مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون. ب-تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان. ج-الرقابة على الاموال العامة للتاكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة. د-التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة. هـ-التثبت من ان القرارات والاجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة.

وعليه تتراوح فعالية اليات واجراءات المتخذة من قبل ديوان المحاسبة على مدى قدرة المؤسسات التي يشرف عليها الديوان من توفير وفهرسة وارشفة المعلومات ونضوج نظم الادارة في تلك المؤسسات فضلاً عن استخدام الادوات الحديثة في مجال المحاسبة.

وفي اطار سعي الديوان لتمكين الكادر الوظيفي العامل لديه بمعايير النزاهة والشفافية اعتمد الديوان مدونة سلوك خاصة به والطلب من كافة الموظفين التوقيع عليها إقراراً بالالتزام بمدونة أخلاقيات المهنة، كذلك يقوم الديوان بوضع برنامج زيارات ميدانية يقوم بها موظفي الديوان للمؤسسات التي يوجد بها موظفين لديوان المحاسبة لتقييم النواحي التنظيمية والمهنية وحقوق العمل ومدى التزام موظفي الديوان بقواعد وأخلاقيات المهنة في المؤسسة التي يراقبونها.

فضلاً عن امكانية أي مؤسسة يوجد لديها مندوب من الديوان تستطيع مخاطبة الديوان حول أداء ومسلكيات موظفيها وتوفير التغذية الراجعة عن أداء موظفي الديوان لديها حيث تقوم لجنة السلوك بمتابعتها، كذلك افاد رئيس الديوان بانه يوجد لجنة في الديوان من كبار الموظفين والتي ويرأسها امين عام الديوان وتقوم بتقييم الموظفين شهرياً من كافة النواحي المهنية والمسلكية وفي حالة وجود مخالفات لقواعد واخلاقيات المهنة ويتم اتخاذ الاجراءات التأديبية بحق المخالفين. وحقق ديوان المحاسبة وفراً مالياً تجاوز ١٠٠ مليون دولار عام ٢٠١٣، ورغم أن هذا الوفر يعد قليلاً مقارنة بحجم الفساد والتجاوزات، إلا أن جهود "الديوان" تعتبر أساسية في تسليط الضوء على الهفوات التي تقع فيها الإدارة الحكومية، وكذلك على الإنفاق العام غير المبرر الذي يستنزف أموال الخزينة من دون وجه حق، حيث تكمن اكبر الأزمات التي يواجهها الاقتصاد الأردني في تزايد معدل الإنفاق الحكومي العام، وتضخم الجهاز الاداري، وفي مثل هذه الحالات تغدو تقارير المؤسسات الرقابية ذات معنى ومدلول كبير في تجاوز بعض تلك الازمات والحد من الهدر والانفاق غير المنضبط، الا ان متابعة مجلس النواب لهذه التقارير لم يتجاوز النقاش العام غير المقترن بأي آلية تنفيذ.

ويتوافر على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة اغلب المعلومات التي تتعلق بعمله والتشريعات الداخلية، وينشر الديوان التقارير السنوية على موقعه الالكتروني ويقوم بتزويد اعضاء مجلس النواب بنسخ منه، إلا أنه لا يتم نشر الوعي والتثقيف بمضمون التقارير التي يصدرها الديوان على الملأ. إلا أنه لم يتضمن الموقع الالكتروني كافة التقارير السنوية التي اصدرها الديوان وانما اقتصر على عرض آخر اربعة تقارير فقط، ولم ينشر الديوان اي تقرير خاص عن لجان قام بتشكيلها حول بعض القضايا العامة مثل برنامج التحول الاقتصادي حيث اشار رئيس الديوان في بيان صحفي عن تشكيل لجنة موسعة للتحقيق في برنامج التحول الاقتصادي وانه سيصدر تقريرا خاصا حول هذا البرنامج إلا أنه لم يصدر عن الديوان اي تقرير لغاية هذه اللحظة.[٣١١]

(٣١١) انظر الرابط التالي: www.gerasanews.com/print.php?id=69258

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى تتوافر احكام قانونية لضمان ان يرفع ديوان المحاسبة تقارير عن اعمالة يكون مسولا عنها.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بموجب القانون فإنه مطلوب من ديوان المحاسبة اعداد تقرير سنوي يتم رفعه إلى اعضاء السلطة التشريعية مجلس النواب ومجلس الأعيان، ومجلس الوزراء، ويكون الديوان مسؤول عن مضمون هذا التقرير امام تلك الجهات ويمكن ان يطلب مجلس النواب من الديوان حضور جلسات معينة لمناقشة مضمون التقرير.

يتضمن القانون الية تقليدية يمارسها الديوان في الكشف عن المخالفات المالية خلال ممارسة اوجه الرقابة إلا أن هذه الالية اقتصرت فقط على اعداد التقارير وتزويدها لمجلس النواب والاعيان،[٣١٢] دون الاشارة إلى إي إجراء حيال تلك التقارير ولم يتضمن القانون أي نص يشير إلى الاجراءات المتوجب على كلا المجلسين حيال تلك التقارير، وبمراجعة ايضا الانظمة الداخلية لمجلسي الاعيان والنواب لم تتضمن أي اشارة إلى كيفية عمل تلك المجالس مع التقارير، اذ الاصل ان يحدد القانون أدوار تلك المجالس حيال التقارير والموقف من المخالفات المالية والادارية وغيرها التي ترد في التقرير من تحليل الجوانب المالية والدين العام والحسابات الختامية وحجم الانفاق وغيرها من إجراءات تم اتخاذها حيال كل مؤسسة من المؤسسات التي يراقب عليها الديوان، والتي على ضوء تلك المعلومات يستطيع مجلس الامة ممارسة ادواره الرقابية والتشريعية والاطلاع على الوضع العام المالي في مرافق الدولة الاردنية.

فضلا عن خلو القانون من نصوص تتضمن عقوبات وجزاءات محددة بموجب القانون يتم فرضها على المؤسسات التي لا تلتزم بتصويب المخالفات التي يتم رصدها من قبل الديوان، مع الاشارة الى تضمن القانون نصوصاً تشير إلى عقوبات واردة بقانون العقوبات للجهات التي لا تتعاون مع الديوان خلال تنفيذ مهامه.[٣١٣]

(٣١٢) حيث نصت المادة ٢٢ فقرة ١ على « قدم رئيس ديوان المحاسبة تقريرا سنويا عن الحساب الخاص لكل سنة مالية يبسط فيه ملاحظاته ويقدمه إلى مجلس النواب ويرسل صورا عنه إلى رئيس الوزراء ووزير المالية وعليه أن يضمن هذا التقرير ملاحظاته عن الدوائر والمؤسسات التي كلف التدقيق في حساباتها بمقتضى المادة الرابعة من هذا القانون مع بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

(٣١٣) حيث نصت المادة ٢١ على « لمقاصد هذا القانون، يقع تحت طائلة المسؤولية القانونية أي موظف أو مستخدم في أي جهة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة خالف احكام هذا القانون والانظمة الصادرة بموجبه في أي من الحالات التالية: أ. عدم الرد على استيضاحات ديوان المحاسبة. ب. التاخر دون مسوغ في تبليغ ديوان المحاسبة خلال المدة المحددة بما تتخذه الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بشان الاخطاء أو المخالفات أو الجرائم المالية المحالة اليها من الديوان. وكذلك نصت المادة ١٩ على « عتبر الشخص الذي يرفض السماح لموظفي ديوان المحاسبة باجراء وظائفهم بالصورة المبينة في المادة (١٧) من هذا القانون ممانعا إياهم من اداء واجباتهم الرسمية ويعاقب بمقتضى قانون العقوبات بالاضافة إلى الاجراءات التأديبية المنصوص عليها في أنظمة الموظفين.
ج. عدم تزويد ديوان المحاسبة بالمستندات والوثائق التي يطلبها خلال المدة المحددة أو تاخير ذلك عن قصد.

الممارسة: من حيث الممارسة إلى اي مدى يتعين على ديوان المحاسبة ان يرفع تقارير وان يكون خاضعا للمساءلة عن اعماله ؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يصدر ديوان المحاسبة تقاريره السنوية بشكل مستمر ويقوم بتزويد الجهات المعنية بها، الا ان مناقشة تلك التقارير وملاحقة مرتكب المخالفات يقع ضمن صلاحيات تلك الجهات مثل مجلس النواب والتي تمنح تلك التقارير مزيد من الاهمية في حال مناقشتها واتخاذ الاجراءات اللازمة حيال المخالفات التي يرصدها الديوان.

أما بالنسبة لآليات عمل الديوان وممارسة اختصاصاته لم يمنح القانون موظفي الديوان صلاحيات الضابطة العدلية وعدم اعتبار التقارير والمعلومات التي يقدمها موظفي الديوان حجة رسمية أمام القضاء وانما تعتبر معلومات عادية مقدمة من موظف عام. ولم يتضمن القانون نصا يلزم الجهات المطلوب التدقيق عليها أو التي رفضت تزويد أو التعاون مع الديوان بتزويده بالمعلومات لغايات اتمام عمله، واشار القانون إلى أنه في حال حدوث اي امر خلافي بين الوزارة أو الجهة التي يمارس الديوان رقابته عليها اللجوء إلى مجلس الوزراء للفصل في موضوع الخلاف، وهذا من شأنه ان يبقي العديد من المواضيع معلقة تحت بند مواضيع خلافيه في بعض الوزارات وقد يستخدم ذلك كذريعة للتهرب من رقابة الديوان، فالاصل ان يمارس الديوان صلاحياته مباشرة ويكتب تقريره عن اوجه المخالفة للجهات المعنية على ان تقدم الردود وتخضع للمحاسبة امام الجهة التي يخولها القانون بذلك، إما امام مجلس النواب وان كانت جرائم امام القضاء.[٣١٤]

ويقوم الديوان بتقديم المشوره[٣١٥] حول قضايا الحكومة المالية وبامكانه تقديم التوصيات للجهات التي يقوم بمراقبتها ومساعدتها في تنفيذ التوصيات. وعاده يرد للديوان باعتباره بيتاً للخبرة في النواحي القانونية والمالية والمحاسبية والرقابية مخاطبات رسمية من الجهات الخاضعة لرقابته تستفسر من خلالها عن أية مواضيع مالية أو ادارية أو محاسبية أو قانونية، حيث يتم دراسة هذه الاستفسارات وتقديم المشورة اللازمة بهذا الخصوص وحسب تقرير عام ٢٠١٤، فقد بلغ عدد الاستشارات القانونية الصادرة عن الديوان (١٣٧٥) استشارة.[٣١٦]

(٣١٤) حيث نصت المادة ٢٣ من القانون على « إذا وقع خلاف في الرآي بين الديوان وإحدى الوزارات أو الدوائر يعرض موضوع الخلاف على مجلس الوزراء للفصل فيه، وعلى رئيس الديوان أن يضمن تقريره إلى مجلس النواب المسائل التي وقع الخلاف حولها.

(٣١٥) حيث نصت المادة ٣ فقرة ب على « ديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

(٣١٦) للاطلاع على فحوى التقرير يرجى زيارة موقع ديوان المحاسبة الرابط http://www.audit-bureau.gov.jo/

الحوكمة النزاهة

القانون: إلى اي مدى تتوافر اليات لضمان نزاهة ديوان المحاسبة

الدرجة: ٧٥/١٠٠

حظر القانون على رئيس ديوان المحاسبة ان يكون عضوا في مجلس الأعيان والنواب دون الاشارة بشكل واضح إلى منع رئيس الديوان أو العاملين فيه من ممارسة بعض النشاطات الاقتصادية أو الإدارية الخاصة، أو كحد ادنى النص على تضارب المصالح.[٣١٧]

لم يتضمن الإطار القانوني الناظم لعمل الديوان الاشارة إلى معايير الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد في اليات عمله، وان تحدث القانون عن الجانب الاجرائي والضمانات الاجرائية التي يتمتع بها موظفو الديوان خلال ممارسة اعمالهم، فضلاً عن اغفال القانون الاشارة إلى أي جانب يتعلق بالاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل الحكومة الاردنية مثل اتفاقية مكافة الفساد أو غيرها، أو قيام الديوان بإي اعمال في هذا الصدد.

لم يتضمن القانون نصوصا صريحة تتضمن الحديث عن تعزيز قيم النزاهة والشفافية والحاكمية الرشيدة وانما احال لرئيس الديوان وضع الادلة والتعليمات ومجلس الوزراء وضع الانظمة اللازمة لتنفيذ القانون،[٣١٨] أو كشف المخالفات في الوقت المناسب[٣١٩] باستثناء آلية التقارير لم يتضمن القانون أي اشارة أو صلاحية أخرى.

وبموجب التعليمات الداخلية لديوان المحاسبة فإن الموظفين يخضعون للعديد من المبادئ الناظمة لعملهم الوظيفي تضمن نزاهة العاملين فيه حيث يعتبر من ضمن تلك المبادئ:

النزاهة: يجب أن يكون المدقق مستقلاً حيادياً في حكمة المهني وموضوعياً بعيداً عن المصالح الشخصية. الكفائة المهنية: يجب أن يتحلى المدقق بالتأهيل العلمي والمهني المناسب والمتابعة المستمرة للتطورات الجديدة في المحاسبة والتدقيق.

العناية المهنية: يجب بذل العناية المهنية اللازمة والضرورية في القيام بأعمال التدقيق من خلال استخدام المعايير المهنية بهدف حماية المال العام.

السرية: الحفاظ على سرية المعلومات والمستندات التي يتم الحصول عليها أثناء التدقيق وعدم إفشاءها إلا ضمن الحدود المسموح بها وفقاً للتشريعات المطبقة. التطوير والتجديد: عملية مستمرة لغرض تطوير المخرجات الرقابية ذات الجودة العالية والمعززة بأدلة الإثبات الكافية والملائمة تعتمد على تعيين ذوي الكفاءات المناسبة والتدريب المستمر للكوادر البشرية واستخدام أحدث الأساليب الرقابية على المستوى الدولي.[٣٢٠]

(٣١٧) حيث نصت المادة ٦ من القانون على» لا يجوز أن يكون رئيس ديوان المحاسبة عضوا في مجلس الأعيان أو مجلس النواب.

(٣١٨) حيث نصت المادة ٢٤ من قانون ديوان المحاسبة على لرئيس ديوان المحاسبة صلاحية إصدار التعليمات لتنظيم سير الأعمال في الديوان ووضع الدليل اللازم لذلك. وكذلك نصت المادة ٢٦ من ذات القانون على» لمجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس ديوان المحاسبة أن يضع الانظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

(٣١٩) انظر المنظمة العربية لمكافحة الفساد ٢٠٠٧، ص:٢٦٧.

(٣٢٠) انظر الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة: www.gerasanews.com/print.php?id=69258.

ويخضع العاملين في الديوان إلى منظومة قانونية تضمن الحياد والنزاهة من حيث عدم العمل أو الانخراط في اعمال تجارية، ويخضعون لمدونة السلوك الوظيفي المعتمدة من ديوان الخدمة المدنية.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة ديوان المحاسبة

الدرجة: ٥٠/١٠٠

لم يتم رصد اي مخالفات تتعلق بالنزاهة بالنسبة للعاملين في ديوان المحاسبة، حيث يخضع العاملون فيه إلى منظومة قانونية وادارية مركبة وتمكن المراجع الإدارية من كشف اي محاولة للفساد، ويتمتع مندوبو الديوان إلى المؤسسات باوضاع وظيفية مختلفة عن باقي الموظفين من حيث المكافاءت المالية التي تحول دون الانخراط في اعمال فساد، فضلا عن صلاحيات تم تكريسها عمليا وقانونيا في متابعة اي مخالفة والتحقيق فيها.

الا ان المتوجب ذكره هنا عدم وجود الية قانونية تضمن التنسيق والمتابعة بين ديوان المحاسبة وديوان المظالم وهيئة مكافحة الفساد، حيث تعمل كل مؤسسة بشكل منفرد دون اي تنسيق أو توحيد لقواعد المعلومات حيث من الممكن في الواقع العملي ان يحقق الديوان في مخالفة وكذلك تحقق فيها هيئة مكافحة الفساد وكذلك ديوان المظالم، مما يخلق ازدواجية في العمل.[٣٢١]

الدور:

تدقيق مالي فعال: إلى اي مدى وفر ديوان المحاسبة تدقيقا للنفقات العامة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

اما بالنسبة للمؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة اشارت إلى ذلك المادة[٣٢٢] (٤) على ان كافة المؤسسات والدوائر والوزارات العامة والمجالس البلدية والشركات التي تملك الحكومة ما نسبته ٥٠٪ فأكثر من اسهمها. الا ان مفهوم المؤسسات العامة لا يزال ملتبس في الأردن حيث لا يوجد معياراً موحداً لتشكيل المؤسسات العامة حيث في العشر سنوات الاخيرة برز العديد من المؤسسات ذات النفع العام والتي تم بموجب قانونها تفويض صلاحيات التدقيق المالي لشركات خاصة غير ديوان المحاسبة.

(٣٢١) عون الشبيل، محمد المومني، أثر نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة على مهام مدققي ديوان المحاسبة الأردني في تعزيز المساءلة والشفافية (دراسة ميدانية)، مجلة المنارة، جامعة ال البيت. المجلد ١٩.

(٣٢٢) حيث نصت المادة الرابعة من ديوان المحاسبة على « تشمل رقابة ديوان المحاسبة ما يلي:أ-. الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة.ب-المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة.ج-أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها اذا كانت اموال هذه الجهة تاخذ حكم الاموال العامة أو ان جبايتها تمت بموجب احكام القانون.د-الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (٥٠٪) فاكثر من اسهمها.

برز العديد من المؤسسات ذات النفع العام والتي تم بموجب قانونها تفويض صلاحيات التدقيق المالي لشركات خاصة غير ديوان المحاسبة.

اما بالنسبة لبعض الاشكاليات التي لا تزال تشوب عمل ديوان المحاسبة على الصعيد الفني والاداري يمكن الحديث عنها على النحو التالي:

اولا: خلا القانون من اي نصوص تنظم الية تعامل المؤسسات والوزارات التي يراقب عليها الديوان وان الحالات التي يتعامل معها الديوان تعتبر سرية وأن كافة الوثائق وما تتضمنه من معلومات التي يحصل عليها الديوان من خلال ممارسته لمهامه الرقابية بموجب قانونه والتقارير الرقابية الناجمة عن ذلك وما ينبثق عنها من عمليات اتخاذ القرار تعتبر سرية والتي يتم تزويد القضاء فقط بما يطلبه من وثائق ومستندات لقضايا منظورة لديه، كما أن الديوان يعتبر المعلومات التي يتعامل بها سرية ويسلمها في تقريره السنوي لمجلس الأمة وبذلك يكون قد حول هذه القضايا لجهة الاختصاص.

ثانيا: بالرغم من تعدد الجهات التي يبسط الديوان رقابته عليها الا ان الديوان بحاجة إلى متخصصين في بعض القطاعات مثل الجامعات والشركات التي تسهم فيها الحكومة بأكثر من ٥٠٪ نظرا لخصوصية تلك الادوار واختلاف اليات الانفاق والايراد كذلك عن المؤسسات التقليدية مثل الوزارات وغيرها، ما عبرت عنه عملية التخطيط للعملية الرقابية، أي عند قيام المدقق بالعملية الرقابية لابد أن يقوم بالتخطيط لهذة العملية حتى تُحقق الغاية منها وإلّا تُعتبر الرقابة غير فعّالة وغير هادفة من حيث التعرف على البيئة التي تعمل بها الجهة الخاضعة للرقابة، وتحديد أهداف العملية الرقابية، والإختبارات الضرورية لتحقيقها، ويتعرف على النُظم الرئيسية للإدارة، والمراقبات، ويُجري تقييمًا أوليًا للتعّرف على نقاط ضعفها، وقوتها، واعداد الوثائق الملائمة للمخطط الرقابي والعمل الميداني المُقترح [٣٢٣].

ثالثا: اقتصار اغلب الادوار التي يمارسها الديوان في الرقابة على رقابة النفقات وفي الحقيقة هذه ادوات رقابة داخلية، فضلاً عن اقتصار الدور على جولات تفتيشية تقليدية دون تفعيل اي أداة رصد أو رقابة أو تحليل استراتيجي لبعض القطاعات مع الاعوام السابقة أو المؤسسات النظيرة أو تقديم توصيات للدولة حول افضل الطرق والادوات المالية لادارة قطاع عن غيره، واستخدام كافة اشكال الرقابة من رقابة ايجابية أو سلبية أو مرحلية أو المسبقة أو اللاحقة [٣٢٤].

كما يقوم الديوان بالرقابة على الاموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة من خلال ممارسته للرقابة على مردود الانفاق (رقابة الاداء) بمفهومها المتعارف عليه وبما تمثله من رقابة الاقتصاد والكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المادية والبشرية.

(٣٢٣) المعايير الميدانية في الرقابة الحكومية، ص:٤-٦، وكذلك بحث بعنوان الدور الرقابي لديوان المحاسبة وفاعليته في الجامعات الرسمية الأردنية، مرعي بني خالد، اريج حتاملة، منشور مجلة المنارة، جامعة ال البيت، المجلد ١٩ العدد ٢.

(٣٢٤) سلامة، مصطفى صالح، « مفاهيم حديثة في الرقابة الداخلية والمالية »، الطبعة الأولى، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، (٢٠١٠).

ولابد لديوان المحاسبة من العمل وبشكل اكثر فعالية مع المؤسسات التي يمارس الدور الرقابي عليها من تقديم التوصيات وتطوير التقارير التي يقدمها من سردية إلى تقارير فنية ذات ابعاد استراتيجية تعود بالنفع والفائدة على المؤسسة وبالتالي الترشيد في النفقات. فضلاً عن ضرورة تضمين تلك التقارير للصعوبات والاشكاليات التي واجهة فريق الديوان في الحصول على البيانات والمعلومات من تلك المؤسسات.

هذا بالاضافة إلى ضرورة ان يعتمد الديوان في عمله المعايير الدولية في المحاسبة وان يكون ذلك بشكل قانوني وليس على سبيل الاستئناس والاسترشاد فقط.

بالاضافة إلى ضرورة ان يفتح ديوان المحاسبة نقاشا مستفيضاً مع الجهات التي يكتشف ان لديها اختلالات ويتعدى دوره الرصد العام والزيارات الفجائية حيث ان هناك تحولاً في اساليب الرقابة والمتابعة الحديثة، واسداء النصح والمشورة والتدريب في بعض الحالات لتلك المؤسسات، ولا بد من ان يبقى الديوان في حوار دائم ومستمر مع المؤسسة حول القضايا الخلافية لحين الوصول إلى وجهة نظر واحدة.

ان قدرة ديوان المحاسبة على الرقابة المالية قد تحسنت في السنوات الماضية، ولكن هناك بعض الفجوات التي لازالت موجودة.

فالقانون الحالي لديوان المحاسبة ينص على ان يقوم الديوان بالمهام التالية:

- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية والرقابة على الاموال العامة والتثبت من القرارات الادارية. حيث يقوم بذلك من خلال القيام بتطبيق معايير الرقابة على القطاع العام والقيام باجراءات التدقيق وفقاً لخطة التدقيق السنوي الموضوعة لكل جهة من الجهات الخاضعة لرقابته والتي تشمل كافة الوزارات والمؤسسات العامة والجامعات والشركات المساهمة التي تمثل الحكومة بها اكثر من ٥٠٪
- كما يقوم ديوان المحاسبة باصدار» دليل الرقابة المالية ورقابة الالتزام» بما ينسجم ومعايير الرقابة الحكومية الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزه العليا للرقابة (لانتوساي) والمعايير تم تحديثها وتطويرها بالتعاون مع جهاز الرقابة البريطاني وذلك من خلال مشروع التوأمة الأول مع أجهزة الرقابة في كل من بريطانيا والمانيا، حيث يتضمن برامج التدقيق اللازم للمدققين كافة البنود المذكورة أعلاه بشكل مهني وبما يتفق ومعايير التدقيق، وقد تم تحديث الدليل حالياً من خلال مشروع التوأمة الثاني والذي ينفذ حالياً مابين ديوان المحاسبة وائتلاف أجهزة الرقابة في كل من اسبانيا وهولندا واستونيا.

ومن الجدير بالذكر انه تم في الأردن تبني واطلاق منظومة النزاهة الوطنية التي اشتملت على خطة تنفيذية اشارت في بعض من محاورها إلى تعزيز وتمكين ديوان المحاسبة من القيام بالادوار المنوطة به وضرورة تعديل قانون ديوان المحاسبة حيث ورد في المحور الاول بعنوان تعزيز دور الجهات الرقابية العامة / ديوان المحاسبة[٣٢٥] : بالتالي:

- تعديل قانون ديوان المحاسبة ليتضمن نصوصا تعمل على ان يقوم الديوان بالرقابة الادارية.
- ان تشمل رقابة ديوان المحاسبة الشركات التي تمتلك فيها الحكومة اسهما تزيد عن ٢٥٪.
- اضافة المعايير الدولية المعتمدة في المحاسبة والتدقيق كمرجعية لعمل الديوان.
- اعطاء الصلاحيات لرئيس الديوان لنشر التقارير السنوية بالطريقة التي يراها مناسبة بما في ذلك الوسائل الالكترونية وعقد المؤتمرات الصحفية.
- تحديد المسؤولية التي تترتب على الجهات التي لا تتعاون مع الديوان خلال ممارسة مهامه، وكذلك عدم التزامها بتصويب المخالفات.
- ان يخضع الديوان فقط إلى رقابة مجلس الامة فقط وعلى اساس ضمان تنفيذ القانون بحيادية ومهنية وموضوعية.
- مراجعة البنية التنظيمية لديوان المحاسبة ونظام التنظيم الاداري الخاص فيه.
- تطوير الكوادر البشرية في الديوان من خلال التدريب المستمر والمتخصص والتركيز على مجالات الرقابة والتدقيق.
- الربط الالكتروني والجاهزية الفنية والبرمجيات التي تمكن الديوان من متابعة كافة الجهات والحصول على كافة الوثائق اللازمة لعمله.
- تطوير أطر تشريعية تضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية الثلاث وهي ديوان المظالم، هيئة مكافحة الفساد، وديوان المحاسبة، بحيث يتم ضمان التكامل في العمل وعدم الازدواجية وتوحيد قواعد المعلومات لديها.

وكانت النفقات تدقق وفق المنظور السابق تدقيقاً مسبقاً للمبالغ التي تزيد عن (٥٠٠٠) دينار اي ما يعادل ٧٥٠٠ دولار حيث كان الديوان ينتهج أسلوب التحول التدريجي من التدقيق السابق إلى التدقيق اللاحق في كافة إجراءات التدقيق. وإضافة الرقابة الإدارية كنوع جديد من الرقابة التي يمارسها الديوان بالإضافة إلى الرقابة المالية علماً بأن الديوان يمارس هذه الرقابة منذ تأسيسه على القرارات والإجراءات الإدارية التي لها علاقة أو ارتباط بالأمور المالية، إضافة إلى رقابة البيئة للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى ممارسة رقابة الأداء.

(٣٢٥) الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية في الاردن لطفا انظر الرابط:
www.csb.gov.jo/csb/Images/ArabicSite/NAZAHA-DOC-WEB.aspx

الدور:

كشف سوء السلوك والمعاقبة عليه

الدرجة: ٧٥/١٠٠

يمارس ديوان المحاسبة الانواع التالية من الرقابة:

- الرقابة القانونية: ويتم في هذا النوع من الرقابة مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه شكلا وموضوعا.ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة صلاحيات الديوان في توجيه النظر في أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية والتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات معمول بها بدقة.

- الرقابة المحاسبية: وفي هذه الرقابة يتم تدقيق مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية من حيث تفاصيل تحصيلات الإيرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والأطر المحاسبية وباختصار فهي رقابة مستندية حسابية.

- الرقابة المالية: وتعرف هذه الرقابة على أنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمالية والمحاسبية والإدارية فهي حزمة من الرقابات المتعددة التي تمارس في وقت واحد بهدف التأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية من كافة النواحي بغية المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق أعلى درجة من الفعالية في النتائج المرجوة من إنفاق المال العام أو تحصيله.

- الرقابة الإقتصادية: يمارس الديوان هذا النوع من الرقابة نظرا لأهميتها البالغة، حيث يقوم الديوان بمراجعة نشاط السلطات العامة والمؤسسات والدوائر لجهة نفقاتها الإنمائية ومراقبة النفقات للمشاريع الكبرى والاهتمام بالقضايا الكبرى والمشاركة في اللجان التي تبحث وتناقش القضايا الاقتصادية العامة.

- الرقابة الفنية أو رقابة الاداء: يقوم ديوان المحاسبة بمتابعة مدى تقدم العمل في المشروعات الإنمائية أو تأخره أو تعثره ويلفت النظر إلى أي خلل أو انحراف يراه فيها، ويقوم الديوان بهذه الرقابة من خلال مراقبات الديوان في الجهات الخاضعة لرقابته حيث تقوم بمراقبة سير العمل في المشروعات الإنمائية التي تقوم بها هذه الجهات وذلك بأعلام الديوان عن أي تأخير أو تباطؤ أو تعثر في المشروعات التي يجري العمل بها لمخاطبة الدوائر المختصة حول ذلك لبيان أسباب التعثر أو التأخير لمحاسبة المتعهدين أو اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تحقق الأهداف المرسومة لهذه المشاريع من اجل الاستفادة منها بالشكل لأمثل، كما يقوم الديوان بهذا النوع من الرقابة في مركز الديوان وذلك عند متابعة الدوائر فيه (الهندسية) لبعض المشاريع وبيان تقدم العمل بها أو تحديد المشاكل المتعلقة بتنفيذها.

- الرقابة الإدارية: يستند ديوان المحاسبة في ممارسة هذا النوع من الرقابة على المادتين (١٣) و (١٤) من قانون ديوان المحاسبة رقم (٢٨) لسنة ١٩٥٢ حيث تبيح المادة (١٣) لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري وله تعلق بالأمور المالية كما تبيح المادة (١٤) لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو اداريين ولها تعلق بالأمور المالية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية وان يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته ويندرج تحت هذا النوع من الرقابة رقابة التعيينات في الدوائر والوزارات والمؤسسات الحكومية وكذلك الترفيعات والترقيات.

الا ان الديوان كما سبق الاشارة اليه لا يملك صلاحيات الضابطة العدلية لإحالة المخالفات إلى القضاء. وبلغ عدد قضايا الاعتداء على المال العام خلال عام ٢٠١٤ ما مجموعة ٢١٦ قضية وان المبالغ المستحقة بموجبها ١,٣٦٦,٨٣٩ دينار أي ما يعادل ٩٥٦,٧٨٧,٣٠٠ دولار تقريبا. فيما بلغ اجمالي الوفرات التي حققها الديوان لصالح الدولة والمؤسسات العامة خلال الاعوام الخمسة الاخيرة ما مجموعه ٣٤٨,٥٧٠,٠٠٠ اي ما يعادل ٢٤٣,٩٩٩,٠٠٠ دولار.[٣٢٦]

الدور:

تحسين الإدارة المالية: إلى أي مدى يعتبر ديوان المحاسبة فعال في تحسين الإدارة الفعالة بالنسبة للحكومة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

ان تحسين الادارة المالية للحكومة يحتاج إلى تطوير ادوات الرقابة المالية لديوان المحاسبة والانتقال من الرقابة على الاجراءات إلى الرقابة على اتخاذ الرقابة المالية وادماج معايير الرقابة الدولية بصلب اختصاص ديوان المحاسبة، وتنسيق العمل بين كافة الجهات الرقابية وهذا يتطلب تعزيز القدرات البشرية الفنية للديوان وشمول رقابة الديوان للمؤسسات التي تملك الحكومة فيها ٢٥٪ فاكثر وبذات السياق يتطلب ذلك نشر دوري ومتكرر للتقارير السنوية والتقارير الاقطاعية ونشر لمخرجات لجان التحقيق في بعض القضايا والمائل الوطنية المالية التي حازت وشغلت حيز كبير من النقاشات العامة.

التوصيات

١. ضرورة منح ديوان المحاسبة الإستقلال الإداري والمالي الكامل، وأن تكون تبعية رئيس الديوان لمجلس الأمة فقط.

٢. أن يتضمن القانون عدم عزل او تنحية رئيس الديوان خلال عمله نهائياً إلا في حالة الإدانة بإرتكاب جرائم أو مخالفات جسيمة وأن تكون مدة الرئاسة ٦ سنوات.

٣. ضرورة أن يقوم الديوان بتطوير أدوات ووسائل الرقابة المتبعة لديه وبما يتواءم مع أفضل الممارسات الدولية المعتمده في هذا المجال، وممارسة كافة أنواع الرقابة ولا سيما رقابة الأداء وكذلك الرقابة الإدارية ومراجعة وتطوير التشريعات بما يضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية.

٤. ان يتضمن القانون تفعيل أنظمة المساءلة القانونية وفق أسس شفافة ونزيهة وموضوعية ووفق أفضل المعايير والممارسات الدولية، حتى تتحول رقابة ديوان المحاسبة فعليًا إلى رقابة خارجية.

٥. تطوير أدلة خاصة للتدقيق على المؤسسات ذات الطابع الفني مثل الجامعات والشركات وغيرها.

(٣٢٦) للاستزادة حول المخالفات التي تم رصدها لطفا انظر تقرير دسوان المحاسبة لعام ٢٠١٤ ص ٣٠ عبر الموقع الالكتروني للديوان.

٦. تطوير الجهاز الفني ورفد الديوان بالكوادر المتخصصة والحرفية وتطوير الهيكل التنظيمي والإداري في الديوان ليلبي الحاجة الحقيقية منه.

٧. السرعة في كتابة التقارير الرقابية حال اكتشاف الأخطاء أو عند الإنتهاء من عملية التدقيق والمراجعة؛ حتى لا تزول الآثار المترتبة على نتائج التدقيق، الوقت المناسب.

٨. ممارسة دور أكبر في رقابة الديوان على الإيرادات بنفس مستوى رقابته على النفقات، لأنّ عمليات الإنفاق يتم إجازتها من أكثر من شخص أما الإيرادات فيتم قبضها من شخص واحد.

٩. ضرورة تعزيز استخدام نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة المستخدمة في مؤسسات الدولة، لأنها تقود إلى إمكانية التحقق من صحة الإيرادات والنفقات في المؤسسات، بما يمكن الديوان من الحصول والإطلاع على المعلومات بأي وقت دون أي ضغوط.

١٠. ضرورة الإسراع في تنفيذ محاور خطة النزاهة الوطنية لتضمنها محاور ذات أهمية من شأنها أن تنعكس إيجاباً على عمل الديوان.

١١. شمول رقابة ديوان المحاسبة للشركات التي تمتلك الحكومة ٢٥٪ فأكثر من رأسمالها.

المصادر والمراجع

١. الخطة التنفيذية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية في الاردن.

٢. تقارير ديوان المحاسبة.

٣. سلامة، مصطفى صالح، « مفاهيم حديثة في الرقابة الداخلية والمالية «، الطبعة الأولى، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، الأردن، (٢٠١٠).

٤. انظر المنظمة العربية لمكافحة الفساد ٢٠٠٧.

٥. عون الشبيل، محمد المومني، أثر نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة على مهام مدققي ديوان المحاسبة الأردني في تعزيز المساءلة والشفافية (دراسة ميدانية)، مجلة المنارة، جامعة ال البيت. المجلد ١٩.

٦. المعايير الميدانية في الرقابة الحكومية،

٧. مرعي بني خالد، اريج حتاملة، بحث بعنوان الدور الرقابي لديوان المحاسبة وفاعليته في الجامعات الرسمية منشور مجلة المنارة، جامعة ال البيت، المجلد ١٩ العدد ٢.

٨. الجريدة الرسمية.

٩. الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة

١٠. قانون ديوان المحاسبة

١١. الدستور الأردني.

الأحزاب السياسية

الملخص

في الوقت الذي يتم فيه تطوير الإطار التشريعي الناظم لتشكيل الاحزاب السياسية، لا يتم اصلاح كافة التشريعات بما يعزز العمل الحزبي في الأردن كقانون الانتخاب وقانون الاجتماعات العامة، فقد تضمن قانون الاحزاب السياسية لعام ٢٠١٥ اصلاحات يمكن وصفها بالجذرية من حيث إعادة تشكيل لجنة شؤون الأحزاب لترتبط بوزارة التنمية السياسية والبرلمانية، وتخفيض عدد الأعضاء المؤسسيين لأي حزب إلى مائة وخمسين شخصاً بدلاً من خمسمائة شخص، وإلغاء قيود النسب والمحافظات كشرط لتشكيل الاحزاب، والنص على عدم جواز حل الحزب السياسي الا بقرار قضائي، والتاكيد على عدم تعريض أي مواطن للمسألة والملاحقة نتيجة إنتمائه الحزبي.

وعلى الرغم من التطور المشاراليه في القانون إلا أنه لا يزال يتجه نحو الترخيص كبديل عن الاشعار أو الايداع فضلا عن البيروقراطية والمتابعات الإدارية اللازمة لاستكمال الترخيص والمدد والمواعيد المطلوبة لهذه الغاية.

الا ان اهم الاشكاليات التي تقف حائل امام تطور العمل الحزبي في الأردن تكمن في الممارسات وتمترس انماط ثقافية سائدة في المجتمع الأردني نتيجة لحقبة زمنيه تم منع العمل الحزبي خلالها لمدة تزيد عن ثلاثين عام، الامر الذي يحتم على كافة المؤسسات ان تراجع ممارساتها السياسية والثقافية والتعليمية والامنية حيال العمل الحزبي.

وعليه يغدوا الأردن بأمس الحاجة إلى توحيد النهج الرسمية حيال العمل الحزبي ودفع مسيرة الاحزاب السياسية من خلال بناء حزمة تشريعات سيسية قوية من شأنها تعزيز العمل الحزبي وذلك من خلال قانون الانتخاب وقانون الاجتماعات العامة وقانون الاحزاب السياسية، وبذات الوقت اعادة النظر في النظام الداخلي لمجلس النواب والفصل الخاص بتشكيل الكتل النيابية، ومراجعة نظام المساهمة في تمويل الاحزاب السياسية وتقديم الدعم المباشر وغير المباشر لدفع مسيرة الاحزاب السياسية إلى الامام.

ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة الاحزاب السياسية في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٨			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٥٠	الموارد	٥٠	٢٥
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحوكمة ١٠٠/٣٨	الشفافية	٧٥	٢٥
	المساءلة	٥٠	٢٥
	النزاهة	٢٥	٢٥
الدور ١٠٠/٢٥	تجميع المصالح وتمثيلها	٢٥	
	الالتزام بمكافحة الفساد	٢٥	

الهيكل والتنظيم

عرف الأردن الحياة الحزبية مع أوائل القرن الماضي، فقد تلازم تاريخ الأحزاب مع نشأة الدولة الأردنية نفسها، إذ تعود بدايات الحياة الحزبية إلى مطلع العشرينات[٣٢٧]، فان الأحزاب الأولى التي نشأت في أمارة شرقي الأردن كانت ذات توجهات سياسية تتجاوز الإطار الاقليمي وكانت اهدافها وغاياتها لانشاء الدولة العربية المشتركة أو الموحدة.

ومع تأسيس أمارة شرقي الأردن في عام ١٩٢١ تأسست أحزاب أردنية بلغ عددها ١٤ حزبا خلال الفترة ١٩٢١-١٩٤٥. وهي الأحزاب التالية: حزب أم القرى ١٩٢١، حزب أحرار الأردن ١٩٢١، حزب العهد العربي كانون ١٩٢١، جمعية الشرق العربي أيار ١٩٢٣، حزب الشعب آذار ١٩٢٧، حزب اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني ١٩٢٨، الحزب الحر المعتدل ١٩٣٠، حزب العمال الأردني أيلول ١٩٣١، حزب التضامن الأردني ٢٤ آذار ١٩٣٣، جمعية الشباب الأردني المثقف حزيران ١٩٣٣، الحزب الوطني الأردني ١٩٣٦، حزب الإخاء الوطني أيلول ١٩٣٧، حزب اللجنة التنفيذية للمؤتمر الوطني أيلول ١٩٤٤.

(٣٢٧) الأحزاب السياسية، مؤلف جماعي، مركز الأردن الجديد للدراسات١٩٩٧.

اما في الخمسينات والستينات من القرن الماضي نشأ القسم الأعظم من تنظيمات المجتمع المدني القائمة في الأردن الحديث: الأحزاب السياسية، النقابات المهنية، الاتحاد العام للنقابات العمالية، التنظيمات النسوية والطلابية واتحاد الجمعيات الخيرية. وقد بلغ عدد الأحزاب التي قامت ما بين أواسط الأربعينات وأواسط الخمسينات ١٥ حزبا تمثل مختلف الاتجاهات السياسية والأيديولوجية. وهي: جماعة الأخوان المسلمين (١٩٤٦)، جماعة الشباب الأحرار الأردنيين (١٩٤٦)،حزب النهضة العربية (أيار ١٩٤٧)، حزب الشعب الأردني (أيار ١٩٤٧)، حزب الجبهة الوطنية (تشرين اول ١٩٥٠)، الحزب الشيوعي الأردني (١٩٥١)، حزب البعث العربي (شباط ١٩٥٢) حزب التحرير (تشرين الثاني ١٩٥٢)، حزب الاتحاد الوطني (تشرين الثاني ١٩٥٢) حزب الجبهة الوطنية (أيار ١٩٥٤)، حركة القوميين العرب، الحزب القومي السوري، الحزب الوطني الاشتراكي (تموز١٩٥٤)، حزب الأمة (تموز ١٩٥٤)، الحزب العربي الدستوري (نيسان ١٩٥٦).

وشهدت فترة ما بعد استقلال الأردن عام ١٩٤٦ إعلان الأحكام العرفية عام ١٩٥٧، والتي تم خلالها منع العمل الحزبي وتعطل الحياة السياسية في الأردن فضلا عن عدم انعقاد مجلس النواب لغاية عام ١٩٨٤ دعوة المجلس السابق منذ عام ١٩٦٩ واجراء انتخابات تكميلية، حيث انعكس ذلك على الفكر السياسي والعمل السياسي في الأردن وخلق اجيال رافضة للعمل الحزبي حيث كان الانتماء الحزبي يشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

الا ان عام ١٩٨٩ يمثل عام الانفراج الديمقراطي والذي شهد انتخابات مجلس النواب والغاء الأحكام العرفية ووضع قانون للاحزاب السياسية، وقانون للمطبوعات والنشر، وزيادة مساحة الحريات العامة في الاردن.

حيث صدر العديد من القوانين التي تنظم العمل الحزبي خلال هذه الفترة كان أولها قانون الجمعيات العثماني الصادر عام ١٩٠٩م، والذي عملت بموجبه الأحزاب السياسية منذ وجودها في عشرينيات القرن الماضي، وصدرت بعده خمسة قوانين أخرى لسنة ١٩٣٦، وبعد ذلك قانون تنظيم الاحزاب السياسية رقم ٣ لعام ١٩٥٤ وتلاه قانون الاحزاب السياسية رقم ١٥ لعام ١٩٥٥، وجاء بعده قانون الاحزاب السياسية رقم ١٩ لعام ٢٠٠٧، وحل محله قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٢ لعام ١٩٩٢، والغي وجاء بعده قانون الاحزاب السياسية رقم ١٦ لعام ٢٠١٢، إلى ان صدر قانون الاحزاب[٣٢٨] السياسية رقم ٣٩ لعام ٢٠١٥.

من جهة أخرى، بلغ عدد الأحزاب السياسية المرخصة حتى نهاية عام ٢٠١٤م (٣٤) حزبًا، في حين كان هذا العدد حتى نهاية عام ٢٠١٣م (٣٠) حزبا. وفي عام ٢٠١٥ وصل عدد الاحزاب السياسية إلى ٣٧ حزبا و٢٦ حزب تحت الترخيص.[٣٢٩]

ومنذ عام ٢٠٠٧ دأبت الحكومة إلى تقديم دعم مالي مباشر للاحزاب السياسية من خلال نظام المساهمة في تمويل الاحزاب السياسية حيث يتم تقديم مبلغ ٥٠ الف دينار كل سنه لكل حزب يتم ترخيصة، اي ما يعادل ٧٠ الف دولار سنوي.

(٣٢٨) الصادر في الجريدة الرسمية رقم٥٣٥٨، تاريخ السريان ٢٠١٥/٩/١٦، تاريخ الصدور ٢٠١٥/٦/٢٩.
(٣٢٩) حزب تصريح ايمن عام وزارة الشؤون البرلمانية والسياسية الرابط التالي: http://ya-media.net/.

القدرات: الموارد

القانون: إلى اي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة تسمح بتشكيل الاحزاب السياسية وادارة نشاطها.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

شهد قانون الاحزاب السياسية في الأردن تطورات عدة وشكل منذ عملية الانفراج الديمقراطي في البلاد اولوية لدى الجميع، وطالب بتعديله الملك عبد الله اكثر من مره، وعليه صار إلى تطوير الإطار القانوني النظام لعملية تشكيل الاحزاب السياسية واخر ذلك كان قانون[٣٣٠] الاحزاب السياسية لعام ٢٠١٥ والذي يعتبر نقلة نوعية اذا ما قورن بقوانين الاحزاب التي سبقته.

وقد كفل الدستور الأردني الحق في تأليف الأحزاب السياسية هو أحد حقوق الإنسان السياسية واشارت إلى ذلك المادة (٢/١٦) من الدستوري الأردني[٣٣١]، وجاء قانون الاحزاب السياسية لعام ٢٠١٥ بتطورات حيال الوزارة المشرفة على عمل الاحزاب السياسية اذ اصبحت وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية[٣٣٢] هي المشرف على شؤون الاحزاب بعد ان كانت منذ حقبة زمنية وزارة الداخلية.

حيث تم بموجب القانون إناطت مهمة الاشراف على شؤون الاحزاب وتلقي طلبات تشكيل الاحزاب السياسية والنظر فيها بلجنة شبه حكومية مشكله من امين عام الوزارة رئيساً وامين عام وزارة الداخلية وامين عام وزارة العدل وامين عام وزارة الثقافة وممثل عن المجتمع المدني وممثل عن المركز الوطني لحقوق الانسان.[٣٣٣]

ومن الملاحظ كما سلف ان اللجنة ذات طابع رسمي ولم يتم ادماج الاحزاب في عضوية اللجنة أو لم يتم اشراك المجتمع المدني بشكل اوسع لضمان فعالية في اعمال اللجنة، فضلاً عن اتباع المشرع طريقة الترخيص والتسجيل للكشف عن الكيان المؤسسي للحزب، ولم يحاكي في ذلك التجارب العالمية والمعايير الدولية التي لطالما اكدت على ضرورة انسياب الحق في تشكيل الاحزاب السياسية والانتساب اليها بسلاسة ويسر واتباع طريق الاشعار والايداع لتجنب الاعاقات الإدارية التي قد تحول دون ارادة الافراد في التمتع بالحق محل الحماية.[٣٣٤]

---

(٣٣٠) قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٩ لعام ٢٠١٥، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم ٥٣٥٨ على الصفحة ٧٣٣٥.

(٣٣١) حيث نصت على للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والاحزاب السياسية على ان تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلميه وذات نظم لا تخالف احكام الدستور. كما اكد على كفالة هذا الحق المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وأبرزها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ١/٢٠)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ١/٢٢).

(٣٣٢) حيث نصت المادة ٩ على تشكل في الوزارة لجنة تسمى (لجنة شؤون الأحزاب) للنظر في طلبات تأسيس الأحزاب ومتابعة شؤونها وفق أحكام هذا القانون برئاسة أمين عام الوزارة وعضوية. وعرفت المادة ٢ الوزارة بأنها وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية.

(٣٣٣)حيث نصت المادة ٩ من القانون على «-تشكل في الوزارة لجنة تسمى (لجنة شؤون الأحزاب) للنظر في طلبات تأسيس الأحزاب ومتابعة شؤونها وفق أحكام هذا القانون برئاسة أمين عام الوزارة وعضوية كل من:- ١-أمين عام وزارة الداخلية نائباً للرئيس ويقوم مقامه عند غيابه. ٢-أمين عام وزارة العدل. ٣-أمين عام وزارة الثقافة. ٤-ممثل عن مؤسسات المجتمع المدني يسميه رئيس الوزراء. ٥-ممثل عن المركز الوطني لحقوق الانسان يسميه مجلس أمنائه. ب-يمثل الرئيس اللجنة لدى الجهات الرسمية والقضائية واي جهة أخرى. ج-تجتمع اللجنة بدعوة من الرئيس ويكون اجتماعها قانونياً بحضور أغلبية أعضائها على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين. د-يعين الرئيس من بين موظفي الوزارة أمين سر للجنة.

(٣٣٤)حيث اشار إلى ذلك الفريق المعني العامل بالاستعراض الدوري الشامل في تقرير تجميع المعلومات للأردن لمجلس حقوق الانسان عام ٢٠٠٩، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان وفقاً للفقرة ١(ج) من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان ٥/١، وثيقة رقم A/HRC/WG.6/4/JOR/3 19 November 2008. وكان ذلك ايضا احد التوصيات الصادرة للأردن في المراجعة الدورية الشاملة لعام ٢٠١٠.

وبموجب القانون فإنه يشترط لتأسيس حزب سياسي في الأردن ان لا يقل عدد المؤسسين عن ١٥٠ شخصاً، حيث كان العدد في القانون السابق ٥٠٠ شخصاً.

وفي الشروط المطلوبه للشخص الراغب بالانتساب أو تاسيس حزب سياسي وحسب المادة ٦ من القانون، ويلاحظ انها خففت من حدة الشروط كما في القانون السابق والذي كان يشترط ان لا يقل عمر الشخص عن ٢١ عام وغيرها من الشروط التي وصفت انذاك بالمعيق لارادة الافراد، الا ان الملاحظ على الشروط الواردة في المادة ٦ من القانون الساري[٣٣٥] المفعول استثناء المحكومين بجرائم الجنح والجنايات المخلة بالشرف والاداب العامة من حقهم في تأسيس الاحزاب السياسية، اذ يعتبر ذلك بمثابة جزاء اخر على الجزاء الذي ناله الشخص نتيجة ارتكاب الجرم، كما اشارت ذات المادة إلى اشتراط ان يكون الراغب بالانتساب أو التأسيس قد مضى على اكتسابه الجنسية الاردنية ١٠ سنوات، مما يعتبر ايضا معيقا قانونياً وعلى الفرض الساقط بأن المراد من هذا الشرط هو التحقق من ولاء الشخص، فإنه ذلك فيه فهم مشوه لمسألة الحقوق والواجبات امام القانون والدستور، اذ بمجرد اكتساب الشخص الجنسية يثبت له كافة الحقوق ويتمتع بحقوق المواطنة.

وفي اجراءات ترخيص الحزب، فإن طلب التأسيس يقدم إلى امين سر اللجنة مرفق به ثلاث نسخ من النظام الداخلي وتفويض لصالح ثلاث من المؤسسين لمتابعة الاجراءات امام اللجنة[٣٣٦]، وعلى امين سر اللجنة ان يحرر اشعارا بالاوراق التي استلمها بعد التاكد وتدقيق صحة المعلومات وله ان يطلب استكمال المعلومات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تحرير اشعار بذلك،

(٣٣٥) حيث نصت المادة ٦ على « يجب ان لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن مائة وخمسين شخصاً. ب-يشترط في العضو المؤسس ما يلي:-١-ان يكون اردنيا منذ عشر سنوات على الاقل. ٢-ن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره. ٣-ان لا يكون محكوماً بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق والآداب العامة، باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية، مالم يكن اعيد إليه اعتباره. ٤-ان يكون متمتعاً بالأهلية المدنية والقانونية الكاملة. ٥-ان يكون مقيماً عادة في المملكة. ٦-ان لا يكون قاضياً. ٧-ان لا يكون عضوا في اي حزب آخر أو أي تنظيم سياسي غير اردني. ٣-ان لا يكون من المنتسبين للقوات المسلحة الاردنية أو أي من الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني.

(٣٣٦) حيث نصت المادة ١٠ على « أ. يقدم طلب تأسيس الحزب إلى أمين سر اللجنة موقعاً من المؤسسين ومرفقاً به البيانات والوثائق التالية:-١-ثلاث نسخ من النظام الاساسي للحزب موقعة من المؤسسين. ٢-سند تفويض موقع عليه من المؤسسين لصالح ثلاثة مؤسسين مفوضين بتقديم طلب التأسيس ومتابعة جميع الإجراءات اللازمة أمام الجهات الرسمية والقضائية والجهات الأخرى إلى حين الإعلان عن تأسيس الحزب واستكمال تأليف هيئاته وذلك وفق النموذج الذي تعتمده اللجنة لهذه الغاية. ٣-كشف يتضمن اسم كل مؤسس من أربعة مقاطع ورقمه الوطني ومهنته ومكان عمله وعنوان إقامته، على أن يرفق به صورة عن البطاقة الشخصية لكل مؤسس صادرة عن دائرة الاحوال المدنية والجوازات ومصادق عليها من أحد المؤسسين المفوضين. ٤-شهادة يوقعها المؤسسون المفوضون الثلاثة أمام أمين سر اللجنة تؤكد صحة تواقيع الاعضاء المؤسسين على الوثائق المشار إليها في هذه المادة. ٥-عنوان المقر الرئيسي للحزب وعناوين مقاره الفرعية على أن تكون هذه المقار داخل المملكة ومعلناً عنها ومعتمدة لإرسال أي تبليغ وفق أحكام هذا القانون. ب-يختار المؤسسون المفوضون أحدهم ليكون ممثلا عن المؤسسين أمام اللجنة وذلك بموجب وكالة عدلية ليتابع إجراءات التسجيل وتقديم المعلومات والوثائق إلى اللجنة وتسلم التبليغات والإشعارات نيابة عن جميع المؤسسين خلال مدة تأسيس الحزب وإلى حين الإعلان عن تأسيسه واستكمال تأليف هيئاته.

وفي حال ان كانت جميع الاوراق مستوفاة كما تطلبها القانون يعلن عن تاسيس الحزب خلال سبعة ايام من تاريخ انتهاء ستين يوما من تاريخ تبليغ الاشعار[٣٣٧]، الا ان هذه الاجراءات تتسم بالتعقيد الاداري ولا تؤدي إلى تسهيل الاجراءات امام الراغبين بتأسيس حزب، والزم القانون اللجنة تنسيب قرار الرفض وعدم جواز ابداء اية اسباب امام المحكمة خلاف الاسباب التي وردت بقرار الرفض، كان الاجدر ان ينص القانون على ان اللجنة تلجاء للقضاءلابطال طلب التاسيس كونها هي الاقدر على ذلك والتي لا تتكبد رسوم أو تكاليف اللجوء إلى القضاء كون يمثلها المحامي العام المدني، اذ في لجوء الافراد للقضاء كلف باهضة من رسوم واتعاب محاماة من شأنها ان تعيق ارادتهم عن المتابعة في ممارسة الحق.[٣٣٨]

وبالنسبة لإجراءات التسجيل الحزب لا يزال يشوبها بعض التعقيد الاداري والمدد والمواعيد التي يمكن وصفها بالطويلة نوعا ما اذا ما قورنت باسلوب الاشعار والايداع المتوجب اتباعه في ممارسة هذه الحقوق، حيث اجاز القانون لخمسة من الاردنيين على الاقل الراغبين بتأسيس حزب اخطار رئيس اللجنة برغبتهم في ذلك متضمناً هذا الاخطار المبادئ والافكار لممارسة نشاطهم التحضيري للحزب وعليهم الانتهاء من شروط التأسيس خلال سنة وفي حال تعذر ذلك لا يجوز لهم التأسيس الا بعد مضي ثلاث اشهر، تشكل ايضا هذه المادة اعاقة امام حرية الافراد فما هي الغاية من تحديد مدة لممارسة النشاط التحضيري حيث ان مسألة بناء وتطوير الافكار وتداولها مسألة صيرة وصيروة متطورة متجددة وهي نتاج المجتمع ونخبه السياسية الفكرية والثقافية وهي تعبير عن حالة صحية سائدة في اي مجتمع فلا يجوز تحديدها في زمن معين يتقيد فيه الافراد فالاصل ان تبقى المدة مفتوحه، وعند استكمال الشروط تستكمل اجراءات الطلب، وفي ذات السياق ما هي الغاية من حرمان المؤسسين بالتوقف عن ممارسة انشطتهم لتأسيس حزب، ولا يحق لهم بطلب جديد الا بعد انقضاء مدة ثلاث اشهر في حال عدم التأسيس خلال سنة، اذ يعد ذلك من قبيل التقييد الاداري الذي لا غاية ولا هدف له.[٣٣٩]

(٣٣٧) حيث نصت المادة ١٤ على « أ-إذا كان طلب تأسيس الحزب مستوفيا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون تصدر اللجنة قراراً بالإعلان عن تأسيس الحزب خلال مدة لا تزيد على سبعة ايام من انقضاء ستين يوما على تاريخ تبليغ الإشعار بتسلم طلب التأسيس أو انقضاء ثلاثين يوماً على تاريخ الإشعار بتسلم الوثائق والبيانات المشار إليها في المادة (١٢) من هذا القانون. ب-إذا رفضت اللجنة إعلان تأسيس الحزب خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة فعليها ان تسبب قرارها وأن تبلغه إلى ممثل المؤسسين وفقاً لأحكام هذا القانون، ولا يجوز للجنة إبداء أسباب أخرى للرفض أمام المحكمة المختصة. ج-تنشر القرارات الصادرة بالإعلان عن تأسيس الحزب وفق أحكام هذه المادة في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين محليتين. د-إذا لم يصدر عن اللجنة قرار بتسجيل الحزب أو برفض تسجيله خلال المدة المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة يعتبر الحزب مسجلاً وفق أحكام هذا القانون.

(٣٣٨) لأي من المؤسسين حق الطعن لدى المحكمة الإدارية في قرار رفض اللجنة إعلان تأسيس الحزب خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ قرار الرفض إلى ممثل المؤسسين. ب-إذا تضمن الحكم القضائي إلغاء قرار رفض اللجنة إعلان تأسيس الحزب يصبح الحزب مسجلاً من تاريخ صدور الحكم وينشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين محليتين يوميتين.

(٣٣٩) أ. يحق لخمسة من الأردنيين على الاقل، الراغبين في تأسيس حزب، اخطار الرئيس خطياً بتلك الرغبة على أن يبين الإخطار المبادئ والأفكار الأولية للحزب لتمكينهم من ممارسة انشطتهم السياسية التحضيرية والترويج لتأسيس الحزب على ان يتقدموا بطلب التأسيس عند استكمال الشروط المنصوص عليها في هذا القانون خلال مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ الإخطار. ب-اذا لم تستكمل الشروط المنصوص عليها في هذا القانون خلال المدة المشار اليها في الفقرة (أ) من هذه المادة فعلى مقدمي طلب التأسيس التوقف عن ممارسة انشطتهم لتأسيس الحزب، ولا يحق لهم التقدم بطلب جديد الا بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ هذا التوقف.

الممارسة: إلى اي مدى تسمح الموارد المالية المتوفرة للأحزاب السياسية بأن تدخل في مجال المنافسة السياسية بفعالية؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

طور القانون العديد من الضمانات القانونية لحماية الشخصية الاعتبارية للحزب بعد الاعلان عن تأسيسه حيث اكد على عدم جواز تفتيش أو مداهمة الحزب أو مراقبة مراسلاته أو اتصالاته دون الحصول على اذن قضائي[٣٤٠]، واجاز القانون للحزب استخدام المرافق العامة والثقافية لنشر افكاره إلى عموم الناس شريطة اخذ موافقة تلك الجهات[٣٤١]، وكذلك تم اعفاء الاحزاب السياسية من الضرائب والرسوم.[٣٤٢]

اما بالنسبة للموارد المالية للأحزاب تجدر الاشارة إلى ان المشرع الأردني لم يكن لديه تصوراً واضحاً حيال مسألة الدعم المالي المباشر وغير المباشر للاحزاب السياسية، فالبنسبة للدعم غير المباشر اشار القانون إلى استخدام المرافق العامة والثقافية وهذا النص يعتبر تقليدي وتكرار لما سبقه من نصوص، ولم يتضمن القانون اي نص يشير إلى استخدام الاثير العام الرسمي وتسهيل الاثير الخاص امام الاحزاب السياسية، فضلا عن تقديم اي دعم فني أو او تقديم مقار أو او استئجار مقار للملكية العامة باسعار تفضيلية، أو اعفاء مستلزمات الاحزاب من ضرائب الجمارك والرسوم وغيرها، باستثناء النص الذي يشير إلى اعفار مقار الاحزاب من رسوم الاموال غير المنقولة.

وتجدر الاشارة إلى ان القانون اجاز للحزب تلقي التبرعات من الاشخاص الاردنيين وحظر تقديم الدعم لها من الاشخاص غير الاردنيين، واجاز للأحزاب السياسية ان تنمي مصادر دخلها في استثمار امواله في الاوجه التي حددها القانون وهي: اصدار المطبوعات، تملك قنوات البث، تملك العقارات، شراء سندات الخزينة، ويصدر نظام بذلك.[٣٤٣]

(٣٤٠) حيث نصت المادة ٢٣ على «-مقار الحزب ووثائقه ومراسلاته ووسائل اتصاله مصونة لا يجوز مراقبتها أو مداهمتها أو مصادرتها إلا بقرار قضائي وفق احكام القانون. ب-باستثناء حالات الجرم المشهود لا يجوز تفتيش مقر أي حزب إلا بقرار من المدعي العام المختص وبحضوره وحضور ممثل عن الحزب، فإذا رفض الممثل يثبت ذلك في محضر التفتيش الذي يجرى حينئذ بحضور شاهدين. ج-يترتب على مخالفة أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة بطلان التفتيش وما يترتب عليه، ويتحمل المخالف المسؤولية المدنية والجزائية.

(٣٤١) حيث نصت المادة ٢٤ على «-للحزب استخدام المرافق الثقافية والاجتماعية العامة ومراكز النقابات والجمعيات والأندية شريطة الحصول على الموافقة المسبقة من القائمين على تلك المرافق والمراكز وفق احكام التشريعات النافذة. ب-يحظر استخدام:-١-دور العبادة لأي نشاط حزبي. ٢-أموال النقابات والجمعيات والأندية والاتحادات الرياضية لمصلحة أي حزب.

(٣٤٢) نصت المادة ٢٧ على» عفى مقار الحزب من جميع الضرائب والرسوم الحكومية التي تترتب على الاموال غير المنقولة.

(٣٤٣) للاستزادة حول ذلك يرجى الاطلاع على المادة ٢٦ من قانون الاحزاب السياسية.

اما بالنسبة للدعم المباشر، تضمن القانون نصاً يلزم بتقديم الدعم المالي للأحزاب من الموازنة العامة ضمن ضوابط وشروط تصدر بموجب نظام[٣٤٤]، وصدر نظام المساهمة في تمويل الاحزاب عام ٢٠٠٨[٣٤٥] رقم ٨٩ ومن ثم الغي بموجب نظام الماسهمة رقم ٦٢ لعام ٢٠١٣ والذي اجاز دفع دعم مالي مباسر للاحزاب السياسية من الخزينة العامة ويكون مقدار المساهمة المخصصة مقدارها خمسين الف دينار.[٣٤٦]

واشار النظام إلى بعض الضوابط العامة في استحقاق الحزب للمساهمة المالية وهي: مرور سنة على تاريخ اعلان الحزب، ان لا يقل العدد عم ٥٠٠ عضو، ويتم انفاق من تلك المساهمة على بدل ايجار المقار، ونفقات تشغيلية، ورواتب العاملين والمستخدمين.[٣٤٧]

الا ان الملاحظ على آليات تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية في الأردن ما يلي:

أ-لم يراعي المشرع تضمين القانون الضوابط العامة في معايير تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، وانما احال القانون إلى نظام يصدر لهذه الغاية يحدد ويبين الاسس، وفي ذلك اشكالية بسط السلطة التشريعية رقابتها وولايتها الدستورية على تلك المعايير، ويقترن ذلك بسؤال دائم ومستمر حول دستورية هذا النظام ومدى استحداثة احكاماً موضوعية لم يأت القانون على ذكرها.[٣٤٦]

ب-تم اقرار وتعديل نظام المساهمة في تمويل الاحزاب السياسية قبل سريان قانون عام ٢٠١٥، وهذا يؤكد ان الارادة المؤسسية غير موحدة ولا يوجد لديها تصور وطني واضح لمسألة الدعم المالي وان العمل المؤسسي منفرد، اذ كان من المتوجب ان يتم تطوير معايير الدعم بالتزامن مع اقرار قانون الاحزاب السياسية وقانون الانتخاب وشكل النظام الانتخابي.[٣٤٧]

ج-أجاز النظام للجنة المشرفة على عمل الاحزاب السياسية منع تقديم الدعم المالي للحزب في حال مخالفة القانون أو النظام، وهذا يشكل انتهاكاً ومخالفة صريحة لفلسفة وغاية تقديم الدعم المالي، اذ لا يجوز ان يشكل ذلك تهديدا واداة ضغط على الاحزاب السياسية، اذ الغاية من مسألة تقديم الدعم المالي هو تمكين الاحزاب من تحقيق غايتها ورسالتها وتطوير اطرها المؤسسية وكوادرها لمخاطبة جمهور الناس وإعانتها على الكلف الباهضة لتنفيذ بعض البرامج والاندماج في العمل الوطني العام.

(٣٤٤) حيث نصت المادة ٢٨ على» يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب من أموال الخزينة، وتحدد شروط تقديم الدعم ومقداره وإجراءات صرفه بموجب نظام يصدر لهذه الغاية».

(٣٤٥) الصادر في عدد الجريدة الرسمية ٤٩٣٢ الصفحة رقم ٤٥٨٠ نظام المساهمة في دعم الاحزاب السياسية.

(٣٤٦) حيث نصت المادة ٤ من النظام على» أ-تكون المساهمة المالية المقدمة للحزب خمسين ألف دينار سنوياً تدفع على دفعتين متساويتين الأولى خلال شهر حزيران والثانية خلال شهر كانون الأول. ب – على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، يكون مقدار الدفعة المقدمة للحزب من المساهمة المالية خلال السنة الأولى لبدء استحقاقها محسوباً بنسبة عدد الأيام الواقعة بين تاريخ استحقاق الحزب للمساهمة المالية والمدة المتبقية من استحقاقه للدفعة الأولى أو الثانية حسب مقتضى الحال.

(٣٤٧) حيث نصت المادة ٣ من النظام على « تشترط لاستحقاق الحزب المساهمة المالية ما يلي: أ – مرور سنة على تاريخ الإعلان عن تأسيس الحزب وفقاً لأحكام المادتين (١٤) و(١٥) من القانون. ب – أن لا يقل عدد أعضاء الحزب عند استحقاقه المساهمة المالية عن خمسمائة شخص. ج – الانفاق من المساهمة المالية في الأوجه التالية: ١ – بدل إيجار لمقار الحزب وفروعه. ٢ – النفقات التشغيلية للحزب كالماء والكهرباء والأثاث. ٣ – رواتب العاملين وأجور المستخدمين في الحزب وبحد أعلى (١٥٠٠٠) خمسة عشر الف دينار سنويا. د – أن يحدد نظامه الأساسي المعتمدين للتوقيع على الشيكات وأوامر الصرف الصادرة عن الحزب على أن لا يقل عددهم عن ثلاثة مجتمعين. هـ-الالتزام بأحكام القانون وهذا النظام.

(٣٤٨) للاستزادة حول ذلك انظر د ليث نصراوين مقال بعنوان تمويل الاحزاب السياسية في الاردن الرابط: http://ar.ammannet.net/news/179402

(٣٤٩) للاستزادة حول ذلك انظر المحامي صدام ابو عزام مقال بعنوان هل مشروع قانون الاحزاب السياسية اولوية تشريعية، الرابط:
http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=213367

د- لم يتضمن القانون ولا النظام الربط القانوني أو السياسي بين الكتل النيابية والاحزاب السياسية، من حيث تقديم الدعم والتسهيلات للكتل النيابية لتطوير عملها باتجاه تشكيل نواه حزبية أو الاندماج مع الاحزاب السياسية كمجموعات عمل برلمانية.

هـ- إن من شأن الدعم المقطوع الذي يقدم بالجملة وفقاً لفترات سنوية من شأنه ان يلحق الضرر ببنية الاحزاب الفكرية اذ يؤدي إلى خلق عدد كبير من الاحزاب دون تأثير أو اقبال جماهيري وإنما كثرة في المؤسسات على حساب الجودة، ومن شأنه ان يؤدي إلى إعتبار مؤشرات الاداء في القانون شروط للتأسيس وبالتالي تؤدي إلى تقييد الحق في تأسيسي الاحزاب والانتماء اليها.

و- ان من ضمن المعايير المسقر عليها عالمياً وفي اغلب النظم القانونية التي تجيز تقديم الدعم المالي للاحزاب السياسية تؤكد على ان تلك المعايير تنطلق من: المستوى الاول، الدعم الشعبي للحزب وهو ما يمكن قياسة بعدد الاصوات التي حصل عليها الحزب في الانتخابات، والثاني يتمثل في النتائج التي حققها الحزب في الانتخابات ويمكن قياس ذلك من خلال المقاعد التي شغلها الحزب في البرلمان.

ز- عليه فإن هناك أسس واعتبارات لابد من مراعاتها تكمن في: المشاركة في الانتخابات، حيث يتم تخصيص مبلغ عن كل صوت انتخابي حصل عليه الحزب، ومبلغ يقدم عن كل مقعد نيابي فاز به الحزب، ومبلغ يقدم لدعم الحملة الانتخابية على شكلين: تخصيص مبلغ للاحزاب بالتساوي عن كل صوت انتخابي مسجل في الجداول العامة، أو مبلغ مقطوع يقدم لتغطية الدعاية الانتخابية، أو من خلال معايير مثل تقديم دفعة قبل الانتخابات وتقديم الباقي على ضوء عدد الاصوات التي حصل عليها الحزب، وعدد المقاعد التي فاز بها، والكلف الحقيقية للحملة الانتخابية. وأخذ بهذا النظام كل من اسبانيا وايطاليا. وبعض الانظمة القانونية اشترطت الحصول على نسبة معينة من الاصوات مثل ١٪ أو الحصول على نسبة معينة من المقاعد وأخذ بذلك كل من المانيا والنمسا وتركيا والسويد ومقدونيا والنمسا وموزنبيق ونيبال.

ح-بعض الانظمة القانونية طورت هذه المعايير نتيجة تراكم التجارب حيث تم تقديم الدعم للأحزاب التي لم تفوز بالانتخابات ولكن حصلت على نسبة معينة من الاصوات، اما بالنسبة للأحزاب التي فازت فإنه يتمتخصيص مبلغ معين يقسم بالتساوي أو بحسب نسبة المقاعد التي حصل عليها الحزب وأخذ بهذا النموذج كل من بنين، كرواتيا، جنوب افريقيا، مقدونيا، وملاوي.

ط-بعض الانظمة الاخرى زاوجت بين شكلين الاول يقدم وفقاً للمؤشرات المؤسسية « الدعم التشغيلي » حيث يقدم مبلغ عند تأسيس الحزب ومبلغ لإتباع الحزب مؤشرات الحاكمية الرشيدة ومبلغ للإنتشار العام للحزب مثل وجود صحيفة للحزب أو حملات شعبية أو غير ذلك، أما الشكل الاخر فهو دعم « المشاركة السياسة » ويقدم على أسس المشاركة في الانتخابات وحصول الحزب على نسبة معينة من الاصوات في حال عدم فوزه بمقاعد أو تشكيل إئتلاف برلماني « مجموعة برلمانية » ووضع حد أدنى من الاعضاء في المجموعة البرلمانية يجب بلوغه لإستحقاق الدعم ويتوقف هذا الدعم بزوال الصفة عنه أو الاستقالة، والبعض خصص مبالغ يقدم لمشاركة المرأة والشباب، ويتم تخصيص مبلغ للحزب الذي يفوز بمقعد في البرلمان ويزداد المبلغ تصاعدياً مع عدد المقاعد، ويتم تخصيص مبلغ للحزب الذي يشارك في الانتخابات بقائمة على مستوى الوطن بأكملة.[٣٤٨]

(٣٤٨) للاستزادة حول ذلك انظر: مقال المحامي صدام ابو عزام، صحيفة الرأي، بعنوان في معايير تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، الرابط http://www.alrai.com/article/670259.html، وكذلك انظر ورقة سياسيات، اعداد محمد الحسيني، منشورات مؤسسة فردرش ايبرت الرابط http://www.identity-center.org/ar/node/166، وكذلك انظر تحقيق صحفي الرابط http://ilanews.net، وكذلك دراسة بعنوان دور الاحزاب السياسية بتنظيم المجموعات في بناء الدولة وتمثيل حقوق المواطن.د. عزمي عارف موسى حجرات، منشورة على الرابط، http://www.jannews.net/2014/04.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى اي مدى تتوفر تدابير حماية قانونية لمنع تدخلات الغير دون وجه حق في انشطة الاحزاب السياسية؟

الدرجة: ٧٥/١٠٠

اشار القانون إلى مجموعة عامة من المبادئ التي تعتبر ضمانات لممارسة الحق في تأسيس الاحزاب والانتساب اليها حيث يتم تأسيس الحزب على اساس المواطنة والمساواة والالتزام بالديمقراطية واحترام التعددية السياسية، وعدم جواز تأسيسي أي حزب على اساس ديني أو طائفي أو فئوي أو على اساس تمييزي على اساس الجنس أو الاصل[٣٤٩]، وتم التاكيد على حق الحزب في المشاركة بمختلف الانتخابات التي تجري في المملكة[٣٥٠]، ونصت المادة ١٩ من ذات القانون على انه لا يجوز مساءلة مواطن أو المساس بحقوقه أو ملاحقته بناء على انتمائه الحزبي.[٣٥١]

اما على صعيد التنظيم والبنية الداخلية للأحزاب السياسية فقد حدد القانون ان للحزب وضع نظامه الداخلي الخاص به والذي يتضمن اهدافه وغاياته واليات التنظيم الداخلي واشارت المادة (٨) المشتملات العامة التي يجب ان يتضمنها النظام الداخلي للحزب[٣٥٢]، واشار القانون إلى جملة من القواعد العامة المتعلقة بالادارة الداخلية المتوجب على الحزب الالتزام فيها من حيث عدم مخالفة القانون والدستور، والمحافظة على استقلال الموطن وعدم التمييز، ونبذ العنف والتطرف، واحترام قواعد واسس التعددية والمشاركة، وعدم تلقي الاموال من غير اجانب.

(٣٤٩) حيث نصت المادة ٥ من القانون على» أ. يؤسس الحزب على أساس المواطنة والمساواة بين الأردنيين والالتزام بالديمقراطية واحترام التعددية السياسية. ب-لا يجوز تأسيس الحزب على أساس ديني أو طائفي أو عرقي أو فئوي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل.

(٣٥٠) نصت المادة ٤ فقرة ب على» حزب الحق في المشاركة بمختلف الانتخابات التي تجري في المملكة وفق احكام القانون

(٣٥١) نصت المادة ١٩ على « لا يجوز التعرض لأي مواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية أو القانونية بسبب انتمائه الحزبي.

(٣٥٢) حيث نصت المادة ٨ على» يكون لكل حزب نظام أساسي يتضمن ما يلي: أ-اسم الحزب وشعاره على ان لا يكون أي منهما مشابهاً لأسم أو شعار أي حزب أردني آخر. ب-المبادئ التي يقوم عليها الحزب والأهداف التي يسعى اليها ووسائل تحقيقها. ج-شروط العضوية في الحزب وإجراءات الانتساب اليه بما يتفق مع الدستور وهذا القانون. د-إجراءات تأليف هيئات الحزب واختيار قيادته بمن في ذلك الأمين وتنظيم علاقة الحزب بأعضائه وإجراءات مباشرته لأنشطته وتحديد الاختصاصات السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية لكل من هيئاته على أن يكون ذلك على أساس إجراء الحزب لانتخابات دورية بصورة ديمقراطية لقيادته ولجميع مستويات هيئاته. ه-الالتزام بالمبادئ والقواعد المنصوص عليها في الدستور وهذا القانون. و-تحديد الموارد المالية للحزب وأحكام تنظيم شؤونه المالية واعداد موازنته السنوية وإجراءات مسك حساباته بما في ذلك أوجه إنفاق أمواله وإجراءات صرفها وإعداد بياناته المالية الختامية عن كل سنة سابقة. ز-إجراءات إقرار الموازنة السنوية للحزب والمصادقة على بياناته المالية الختامية عن كل سنة سابقة من أعلى هيئة حزبية منتخبة لديه. ح-الالتزام بعقد مؤتمر عام دوري علني أو ما يوازيه حسب النظام الاساسي للحزب سنويا. ط-تحديد الجهة المختصة في الحزب بإصدار القرارات النهائية في: ١-مخالفات أعضاء الحزب. ٢-النزاعات بين أعضاء الحزب وهيئاته. ٣-طلبات الانتساب للحزب. ي-إجراءات دمج الحزب في حزب آخر. ك-إجراءات الحل الاختياري للحزب وأحكام تصفية أمواله على ان تؤول هذه الأموال لبند الأحزاب في الموازنة العامة للدولة.

وفي ذات السياق، يلزم القانون الحزب بالاحتفاظ بالسجلات والوثائق المالية والادارية اللازمة للعمل المؤسسي للحزب[٣٥٣]، الا ان القانون تضمن قيوداً على حق الاحزاب في الاندماج والحل أو اجراء اي تغيير على قيادته واشترط القانون تبليغ اللجنة خلال عشرة ايام بقرار الحزب بتعديل النظام الداخلي أو اندماج الحزب، حيث يعتبر تعليق قرارات الحزب المؤسسية على موافقة اللجنة تعدٍ على الشخصية الاعتبارية للحزب.[٣٥٤]

وضمن القانون بموجب المادة ٢٣ مقار الحزب ووثائقه ومراسلاته ووسائل اتصاله من التدخل أو المراقبة أو المداهمة الا بقرار قضائي. اما بالنسبة لتفتيش مقار الحزب اشار القانون إلى عدم جواز تفتيش مقار الحزب الا بقرار من المدعي العام المختص وبحضورة وحضور ممثل عن الحزب الا في حالات الجرم المشهود بارتكاب الجرائم، وفي اشارة جديدة ايضا تضمن القانون جزاء اجرائي على عدم اتباع اجراءات التفتيش بأن اعتبر كافة الاجراءات باطلة.[٣٥٥]

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة لا تتعرض الاحزاب السياسية لتدخلات الغير دون وجه حق في انشطتها.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

شهد عام ٢٠١٤م جملة من الممارسات الحكومية الهادفة إلى تفعيل دور الأحزاب؛ إذ نفذت وزارة التنمية السياسية زيارات تشاوريه إلى مقارّ الأحزاب السياسية لرصد معوّقات عملها والاطلاع على تصوّرها لتطوير الحياة السياسية في الأردن. كما عقدت ورش العمل والمؤتمرات حول عمل الأحزاب السياسية، ونوقش مشروع قانون الأحزاب المعدل لعام ٢٠١٤م مع الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني، وأصدرت العديد من الأحزاب السياسية بيانات تتضمن وجهة نظرها في قانون الانتخاب ومشروع قانون الأحزاب السياسية.[٣٥٦]

وشهد الأردن العديد من المبادرات والتوجهات العامة من اعلى المستويات الداعية إلى تعزيز العمل الحزبي في الاردن، حيث طرح الملك عبد الله في السنوات الأخيرة جملة من الأوراق النقاشية الملكية، كان آخرها الورقة النقاشية الخامسة[٣٥٧] بعنوان" تعميق التحول الديمقراطي: الأهداف، والمنجزات، والأعراف السياسية". وقد أكدت الورقة على اهمية الانتقال نحو الحكومة البرلمانية، التي يقتضي نجاحها وجود أحزاب سياسية وطنية. من خلال تشكيل الحكومات بالاستناد إلى الأغلبية البرلمانية الحزبية.

(٣٥٣) حيث نصت المادة ٢٢ على» على الحزب أن يحتفظ في مقره الرئيسي بالسجلات والبيانات التالية: أ-النظام الأساسي للحزب. ب-أسماء أعضاء القيادة والأعضاء المؤسسين والمنتسبين وعنوان كل منهم ومحل إقامته وبياناته الشخصية. ج-سجل قرارات الحزب. د-سجل إيرادات الحزب ومصروفاته بصورة مفصلة وفق أحكام هذا القانون.

(٣٥٤) حيث نصت المادة ٣٠ على» أ-للحزب تعديل نظامه الأساسي أو الاندماج في حزب آخر وفقاً لأحكام الدستور والقانون وإعلام اللجنة بذلك. ب--على الأمين إخطار أمين سر اللجنة بكتاب مقابل اشعار بتسلم أي قرار يصدره الحزب بحل نفسه أو دمجه أو بإجراء أي تغيير في قياداته وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار أو إجراء التغيير أو التعديل. ٢-على اللجنة إصدار قرارها بالموافقة أو الرفض بشأن تعديل النظام الاساسي للحزب أو دمجه في حزب آخر خلال اسبوعين من تاريخ اشعارها. ج-في حالة دمج حزبين أو اكثر لتشكيل حزب واحد يتمتع الحزب الجديد بالشخصية الاعتبارية وتؤول اليه جميع الحقوق العائدة للأحزاب المندمجة ويتحمل الالتزامات المترتبة على كل منه.

(٣٥٥) المادة ٢٣ من قانون الاحزاب السياسية لعام ٢٠١٥.

(٣٥٦) وكالة الأنباء الأردنية (بترا)-تاريخ ٢٠١٤/١١/١٨م، جريدة الرأي – تاريخ ٢٠١٤/١١/١م

(٣٥٧) طرحت للرأي العام بتاريخ ١٣/ ٩/ ٢٠١٤ والمنشورة على الموقع الالكتروني للملك عبد الله الثاني الرابط: http://kingabdullah.jo/.

من جهة ثانية، لا يزال يشهد العمل الحزبي بعض المعيقات التي اعترضت مسيرة الأحزاب، أهمها عدم السماح لحزب جبهة العمل الإسلامي بعقد مؤتمره العام في المركز الثقافي الملكي بدعوى إشغاله بنشاط مقرر مسبقاً في التاريخ المذكور، وكذلك إعلان مسؤول الحزب أن السلطات قد حرّضت جهات أخرى مدنية على عدم قبول استضافة هذا المؤتمر.[٣٥٨]

اشار تقرير المنسق الحكومي لحقوق الانسان حول العمل الحزبي في الأردن في عام ٢٠١٤ إلى " إلى ان نص المادة (١٩) من قانون الأحزاب لعام ٢٠١٢م، التي تضمّنت: لا يجوز التعرض لأي مواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية أو القانونية بسبب انتمائه الحزبي، ويعاقب كل من يخالف ذلك. ويؤكّد هذا النص عدم التضييق على منتسبي الأحزاب، أما إذا كان هناك بعض الحالات الفردية فلا يرقى ذلك إلى أن يكون عملاً ممنهجاً، وأضاف المنسق الحكومي أن الاعتقاد بوجود ملاحقة يعود إلى الإرث الثقافي السائد لدى المواطن بعدم جدوى الانضمام إلى الأحزاب، وخوفهم من الملاحقة من قبل جهات أمنية بسبب هذا الانتماء من جهة، ومن جهة أخرى بقيت مسألة قيام الأحزاب السياسية بطرح برامج سياسية واجتماعية واقتصادية تنهض بالمجتمع، بحيث تولد القناعة لدى الجمهور بجدوى الانضمام إليها أمرًا بعيد المنال. وهذا الأمر يحتاج إلى عقد برامج توعوية لبيان دور الأحزاب، واهميتها في الحياة السياسية" [٣٥٩]

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى اي مدى تتوافر انظمة قانونية تطالب الاحزاب السياسية بأنةتكون معلوماتها المالية متوفرة علنا؟.

الدرجة: ٧٥/١٠٠

خلا القانون من أي نص يشير أو يلزم بنشر التقارير المالية السنوية للاحزاب السياسية، أو اتباع افضل ممارسات الحاكمية الرشيدة والنزاهة والشفافية في عمل الاحزاب السياسية.

الا ان القانون في المادة (٢٩) تضمن ان يتم تعيين مدقق قانوني، وارسال نسخة من ميزانيته السنوية إلى اللجنة، وبيان موارد الحزب، الا ان القانون خرق مبدأ رئيسي لطالما تم التاكيد عليه ويعتبر اخلالاً بعمل الاحزاب وتدخل في شؤونها بأن اجاز ان يطلع اي شخص يفوضه رئيس اللجنة على حسابات الحزب وتدقيقها وتقديم تقرير بذلك، دون أي ضوابط أو إذن قضائي[٣٦٠]

(٣٥٨) تقرير اوضاع حقوق الانسان، الصادر عن المركز الوطني لحقوق الانسان، لعام ٢٠١٤، الرابط الالكتروني http://www.nchr.org.jo/.

(٣٥٩) رد المنسق الحكومي لحقوق الانسان حول تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان للعام ٢٠١٤ المنشور على الرابط http://pm.gov.jo/.

(٣٦٠)حيث نصت المادة ٢٩ على» أ.على الحزب تعيين محاسب قانوني لتدقيق حساباته وبياناته المالية السنوية. ب-على الحزب أن يرسل سنوياً إلى اللجنة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية: ١-نسخة من موازنته السنوية وبياناته المالية المصادق عليها للسنة السابقة وفق أحكام نظامه الأساسي. ٢-بياناً موقعاً من الأمين عن موارد الحزب المالية بالتفصيل. ج-للرئيس أو من يفوضه حق الاطلاع على حسابات الحزب وتدقيق قيوده المالية وتقديم تقرير بذلك إلى اللجنة على أن ترسل نسخة منه إلى الأمين. د-يجوز أن يكون الشخص المفوض من الرئيس محاسباً قانونياً أو مندوباً عن ديوان المحاسبة.

وتضمن القانون نصاً مستحدثا يشير إلى صلاحية الاحزاب في تشكيل محاكمها وهيئاتها الداخلية للفصل في المنازعات التي تنشأ بين اعضائها وكياناتها الداخلية وقابلية هذه الأحكام للطعن امام محكمة البداية.[٣٦١]

وتضمن القانون نصوصا تشير إلى ضرورة اعتماد الحزب الكلي في مواردة المالية على تمويل اردني ومن مصادر معروفة ومعلنة، وبذات السياق اجاز القانون للحزب قبول الهبات والتبرعات المعلنة والمعروفة والمحددة من الأشخاص الأردنيين الطبيعيين والمعنويين على أن تكون معروفة ومعلنة، وتم الاشارة إلى منع الاحزاب السياسية من تلقي الدعم أو الهبات أو التبرعات من مصادر غير اردنية أو من مصدر مجهول.[٣٦٢]

الممارسة: إلى اي مدى يمكن الجمهور الحصول على معلومات مالية من الاحزاب السياسية

الدرجة: ٢٥/١٠٠

مشهد الحياة السايسية في الأردن يتسم بالتعقيد، ففي الوقت الذي يكثر فيه الوجود الكمي للاحزاب السياسية حيث يربو عددها على ٣٤ حزب، الا ان الوجود النوعي لا يزال مفقوداً، فلم تفلح الاحزاب السياسية في الوصول إلى السلطة « تشكيل حكومة» وفقاً للنظام السياسي الاردني، حيث بذلت ولا تزال تبذل جهود نحو استكمال شكل الحكومات البرلمانية وفقا لما نص عليه الدستور الاردني.[٣٦٣]

واغلب الاحزاب السياسية لديها مواقع الكترونية لكن لا يتم تطوير ومراجعة البيانات والمعلومات الخاصة بالحزب عبر تلك المواقع، ولا ينشر اي حزب سياسي التقارير المالية الخاصة به، أو اي نفقات قام الحزب بانفاقها خلال عملة، أو مصادر تمويلة، وحيث ان وزارة التنمية السياسية تولت الاشراف على الاحزاب السياسية منذ عام ٢٠١٥، فإن اغلب المعلومات على الموقع الالكتروني للوزارة لا تتوافر حالياً، ولا يوجد بالقانون ما يمنع نشر التقارير والميزانيات الخاصة بالاحزاب السياسة من قبل اللجنة، الا ان الممارسات في السابق لم يتم نشر تلك التقارير.

(٣٦١) حيث نصت المادة ٣٢ على «-يتم الطعن أمام محكمة البداية المختصة في القرارات النهائية للحزب الصادرة للفصل في المخالفات والنزاعات بين أعضائه وهيئاته وفق أحكام نظامه الأساسي. ب-يكون قرار محكمة البداية الصادر وفق أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة قابلاً للطعن أمام محكمة الاستئناف المختصة ويكون قرارها قطعياً.

(٣٦٢) المادة ٢٤ من قانون الاحزاب السياسية.

(٣٦٣)حيث نصت المادة ١ من الدستور الاردني» المملكة الاردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا يزال عن شئ منه، والشعب الاردني جزء من الامة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي.

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى بموجب القانون تتوافر احكام قانونية تحكم الاشراف المالي على الاحزاب السياسية من قبل جهة ذات اختصاص في الدولة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

لم يتضمن القانون تحديد جهة مرجعية مثل ديوان المحاسبة للاشراف على الانفاق المالي للاحزاب السياسية، على الرغم من اعتبار اموال الاحزاب السياسية بمثابة اموال عامة.

واكتفى القانون فقط بضرورة ان يختار الحزب مكتب تدقيق مالي وتزويد الوزارة بالميزانية الخاصة بالحزب واليات الانفاق من مال الحزب، وحدد القانون مجموعة من الضوابط التي يجب ان يتقيد بها الحزب في الانفاق انفاق أمواله على الغايات والأهداف المنصوص عليها في نظامه الاساسي بما لا يخالف أحكام القانون، وان يودع الحزب اموالة في البنوك الاردنية.[٣٦٤]

كما اجاز القانون للحزب استثمار أمواله وموارده داخل المملكة بصورة معروفة ومعلنة ضمن عدد من الضوابط منها: إصدار المطبوعات الدورية وأدبيات الحزب وأي مطبوعات أخرى، وامتلاك أي من وسائل الإعلام المتاحة واستخدامها للتعبير عن مبادئه وآرائه ومواقفه ولأي أهداف إعلامية أخرى وفق أحكام التشريعات النافذة، و تملك العقار لغايات مقره الرئيسي أو مقاره الفرعية. و استعمال أي أجزاء من مقاره لاحتفالات أو مناسبات عامة أو خاصة مقابل بدل بما يتفق مع أحكام التشريعات النافذة، أو وضع أمواله ودائع مربوطة بفوائد أو بمشاركة لدى البنوك الأردنية، أو شراء سندات الخزينة وفق أحكام التشريعات النافذة.[٣٦٥]

ولم يتضمن القانون اي جزاءات أو عقوبات على مخالفة الحزب للالتزامات المالية بموجب القانون باستثناء نص يتحدث عن العقوبات على كل عضو من أعضاء الحزب تسلم مالا أو وافق على تسلمه لحساب الحزب من أي دولة أو جهة خارجية لا تقل عن الحبس سنة، وكذلك بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل عضو من أعضاء الحزب تسلم مالا من أي شخص اعتباري عام أو خاص أو من أي مصدر مجهول.[٣٦٦]

كما اجاز القانون بموبج المادة ٣٣ مصادرة اموال الحزب المخالف لاحكام القانون وتشديد العقوبات في حال التكرار، فضلا عن عدم وجود صيغ موحدة أو اتفاق حول المضمون المعياري لمشتملات التقارير المالية الخاصة بالاحزاب السياسية.

(٣٦٤) المادة ٢٦ من قانون الاحزاب السياسية.
(٣٦٥) الفقرات ب، ج من المادة ٢٦ من قانون الاحزاب السياسية.
(٣٦٦) المادة ٣٣ من قانون الاحزاب السياسية.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتوفر اشراف مالي فعال على الاحزاب السياسية؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

ان المتابعة الحثيثة لعمل الاحزاب السياسية على الساحة الاردنية نجدها لم تسعى إلى تعزيز الديمقراطية الداخلية واتباع افضل ممارسات الشفافية وتداول إدارة الحزب وتوزيع السلطات داخل هيئات الحزب المختلفة، وتعزيز ثقافة الشفافية والافصاح، وتعزيز مشاركة النساء والشباب خصوصاً في الهيئات القيادية، أو تطوير اي بنى مؤسسية مثل التقاضي أو الانظمة المالية أو الإدارية وغير ذلك أو تبني مشاريع وطنية تسعى إلى تعميم التوعية المجتمعية في الجامعات والمدارس والاعلام حول أهمية و دور الأحزاب في التنمية السياسية وصناعة القرار وتشجيع الافراد في الانخراط في العمل الحزبي.

تقوم الاحزاب بالاحتفاظ بمقارها بالسجلات التي يتطلبها القانون، ولم يسبق ان تم رصد اي مخالفات أو احالات إلى القضاء ناتجة عن اختلالات مالية في عمل الاحزاب السياسية.

وتقوم اللجنة في وزراة الشؤون السياسية والبرلمانية باستلام التقارير والميزانيات واجاز القانون لرئيس اللجنة أو من يفوضه حق الاطلاع على حسابات الحزب وتدقيق قيوده المالية وتقديم تقرير بذلك إلى اللجنة على أن ترسل نسخة منه إلى الأمين، واجاز القانون أن يكون الشخص المفوض من الرئيس محاسباً قانونياً أو مندوباً عن ديوان المحاسبة.[٣٦٧]

إلا أنه لم يتم رصد تشكيل اي لجنة أو انتداب اي موظف الاطلاع على حسابات الحزب أو تدقيق قيوده المالية، ولا تفصح الوزارة المشرفة عن تلك البيانات.

(٣٦٧) المادة ٢٩ من قانون الاحزاب السياسية.

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى مدى توج لوائح تنظيمية تتعلق بالحوكمة الديمقراطية الداخلية للاحزاب السياسية الرئيسية.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

• **الحزب الشيوعي الاردني:** تاريخ التأسيس ١٩٩٣/٠١/١٧، وقام الحزب بتصويب وضعه وفقا لمتطلبات المادة (٢٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم (١٩) لسنة (٢٠٠٧) حيث رفع عدد الأعضاء الحزب إلى (٥٢٥)، عقد الحزب مؤتمره السادس بتاريخ ١٤-١٥/٥/٢٠١٥ حيث تم انتخاب المكتب السياسي واللجنة المركزية ولجنة الرقابة، واهم مبادئ الحزب: التمسك بالخيار الديمقراطي والتعددية السياسية وبناء مؤسسات المجتمع المدني وتعزيز الثقافة الوطنية وتنميتها وإبراز التراث الوطني. محاربة الطائفية والتعصب والنعرات الإقليمية وكل اشكال التمييز، و الحفاظ على الهوية الفلسطينية وحق العودة وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة. و العمل على اقامة نظام اقتصادي عالمي على اساس التكافؤ واحترام المصالح المتبادلة، و التصدي للمخططات وسياسات الاحتكار الإمبريالية الصهيوني، تم منح رخصة إصدار مطبوعة صحيفة سياسية اسبوعية تحت اسم (الجماهير) تصدر في عمان باللغة العربية بتاريخ (١٩٩٣/٦/٩) بعد صدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء بمنح الحزب رخصة اصدار مطبوعة صحفية. ويتوافر للحزب موقع الكتروني يتم تحديث بياناته بشكل مستمر وينشر فيه خلاصة مواقف الحزب من القضايا الوطنية والعربية، والنظام الداخلي للحزب، وينشر الحزب تقاريه السياسي واخباره ونشاطاته بشكل مستمر، ويتضمن النظام الداخلي امكانية انتخاب الامين العام لمدة دورتيين متتاليتين فقط.[٣٦٨]

• **حزب الوسط الاسلامي:** تاريخ التأسيس: ٢٠٠١/١٢/١٩ قام الحزب بتصويب وضعه وفقاً لمتطلبات المادة (٢٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم (١٩) لسنة (٢٠٠٧) حيث رفع عدد الأعضاء للحزب إلى (٥٠٨). وعقد مجلس شورى لحزب الوسط الاسلامي جلسة استثنائية يوم السبت بتاريخ ٢٠١٥/٦/٦. و أهم مبادئ الحزب: الإسلام: هو عقيدة ومناهج الحياة ويؤمن بضرورة تحويل المبادئ العامة للإسلام. الشورى: هو المنطق الأول للحزب ويؤمن بالمشاركة في كل جهد خير والمشاركة في الحياة السياسية وتقليد المناصب السياسية التنفيذية. و يؤمن الحزب بتضييق مساحات الخلاف وتوسيع مساحات الاتفاق، ويولي الحزب الهم الأردني الأولوية في برامجه التنفيذية والسياسية واحترام الدستور والقوانين ويسعى لتعديل الممكن منها، و تثمين الوحدة الوطنية والحفاظ على الحرية الصحفية وابدا الكلمة المسؤولة، وان القضية الفلسطينية هي المحور الأساسي للأمة العربية والإسلامية. ويدير الحزب مكتب سياسي مؤلف من ١٦ عضو.[٣٦٩]

(٣٦٨) انظر الرابط الالكتروني للحزب: http://www.cpjo.org/.
(٣٦٩) الموقع الالكتروني للحزب على الرابط التالي: http://wasatparty.org/

• **حزب جبهة العمل الاسلامي:** تاريخ التأسيس، كانون اول ١٩٩٢، حيث قام الحزب بتصويب وضعه وفقا لمتطلبات المادة (٢٧) من قانون الأحزاب السياسية رقم (١٩) لسنة (٢٠٠٧) حيث رفع عدد الأعضاء المؤسسين إلى (٧٩٨)عضو مؤسس، وتم انتخاب المكتب التنفيذي العاشر بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٦، وأهم مبادئ الحزب تتمثل في الدعوة إلى الله والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ودعوة الاسلام بالوقوف في وجه التحدي الاستعماري وتربية الأمة تربية جهادية شاملة، وتطبيق الشريعة في كل الميادين والإسهام في بقاء الأمة والسعي نحو وحدة الأمة. وترسيخ الوحدة الوطنية والمنهج الشوري الديمقراطي والاهتمام بقضايا الناس الحياتية. وبناء المجتمع الأردني وتحقيق مبدأ الحرية والمسؤولية للجميع، وضمان التعددية السياسية وحماية حقوق الأنسان. ويشهد حزب جبهة العمل الاسلامي انقساماً بنيوياً منذ ٣ سنين على اثر اتهامات بين اعضاء الحزب – ويعتبر من اكثر الاحزاب انتشارا-واسس بعض القيادات حزباً جديدا بإسم حزب جبهة العمل الاسلامي على اعتبار ان الحزب القائم غير مرخص ولم يصوب اوضاعه، حيث تم تأسيسه على انه فرع من جماعة الاخوان المسلمين في مصر وصدر بذلك قراراً من ديوان تفسير القوانين، ولا يزال يشهد ايضا انقسامات جديده مثل مبادرة زمزم، ومبادرة انقاذ الجبهة وغير ذلك.

• **حزب الجبهة الاردنية الموحدة:** تاريخ التأسيس: ٢٠٠٧/٩/٣٠، وبلغ عدد الاعضاء المؤسسين (٥٤١) عضو، وعقد المجلس الوطني للحزب بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٦، واهم مبادئ الحزب: الثوابت الوطنية ثوابت أساسية للدولة الأردنية لا يجوز الخروج عليها وهي المنصوص عليها في الدستور الأردني، و الأمن الوطني جزء من الأمن القومي وتعزيزه يكون من خلال تعميق وتمتين الانتماء الوطني والتكافل الاجتماعي لكافة شرائح المجتمع وذلك من خلال تطوير أركانه الأساسية الاقتصادي والأمن الاجتماعي ليكونا قادرين على تلبية الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع من حيث الأمن الوظيفي والمعيشي والنفسي. وتنطلق نظرة الحزب للأمن الاقتصادي والأمن الاجتماعي لا يعني دولة القطاع الخاص بل يعني شراكة الدولة والقطاع الخاص في تحمل مسؤولية الامن الاقتصادي والاجتماعي أي انها مسؤولية تضامنية تكافلية وتعاونية وتفادي الاختلالات في الهيكلية في الاقتصاد الوطني التي نجمت عن سياسات ركزت على الاستثمار من اجل الاستقرار فأن الحزب يدعو إلى تصويب ذلك من خلال عدة اجراءات، والاهتمام في القضايا الاجتماعية سواء بقضايا المرأة والشباب وتوفير العيش الكريم للأطفال والاهتمام بموضوع الامن التربوي من خلال وضع الحزب تصوراً لموضوع التربية والتعليم، و الاهتمام بالأمن الثقافي والهوية العربية لمواجهة كل تحديات التي تواجه الهوية العربية بهدف إلغائها من عقول ابنائها وإحلال ثقافة أوسيطرة ثقافة وفكر واحد، و الاهتمام بالقضايا التربوية والسياسية خاصة القضية الفلسطينية والقضية العراقية، والاهتمام بالعلاقات العربية والدولية والعمل على تعزيزها.

• **حزب التيار الوطني:** تاريخ التأسيس ٢٠٠٩/٨/٣١، عقد الحزب بتاريخ ٢٠١٥/٥/٣٠ مؤتمره العام حيث تم فيه انتخاب رئيس الحزب ونائباً للرئيس، و انتخب المجلس المركزي بتاريخ ٢٠١٥/٦/٤ امينا عاما للحزب و رئيس المجلس المركزي ونائب رئيس المجلس، واهم مبادئ الحزب: الالتزام بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون، والالتزام بمبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم، والالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وامنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع اشكاله وعدم التمييز بين المواطنين، و الالتزام بتحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين عند تولي المسؤولية أو المشاركة فيها، و الالتزام بعدم الارتباط التنظيمي والمالي بأية جهة غير اردنية أو توجيه النشاط الحزبي بناء على اوامر أو توجيهات من اي دولة خارجية، و عدم التدخل بشؤون الدول الاخرى وعدم الاساءة لعلاقات المملكة السياسية بغيرها من الدول، و المحافظة على حيادية المؤسسات العامة في اداء مهامها.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة توجد الحوكمة الديمقراطية في الاحزاب الاردنية؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

من الجدير بالذكر، عدم تبني نهج وطني موحد حيال تعزيز العمل الحزبي السياسي، ولا تزال بعض القوى المحافظة في المجتمع الأردني تتجس خيفه من تعزيز البنية الايدولوجية والمؤسسية للأحزاب السياسية، تحت ذرائع متعددة يقبع على رأسها التركيب الديمغرافي والسكاني للاردن، والطابع العام العشائري الآخذ بالتمدد وممارسة بعض الادوار السياسية. فالامر يحتاج إلى برامج توعية ومناهج مدرسية وخطط وطنية ومراجعة عامة للممارسات السياسية والمؤسسية والامنية حيال العمل السياسي.

وفي العلاقة مع السلطة التنفيذية، لم تشهد أي تطور محرز حيال جدية الحكومات في الاشراك الفاعل للاحزاب السياسية في النشاط العام للدولة والاعتراف فيها كموكن اساسي وجوهري في تقدم المجتمعات الانسانيه، واتسم التوجه العام الرسمي بالخطاب التعبوي العام بعدم الجاهزية والقدرة للاحزاب السياسية، وان الازاب السياسية شريك اساسي في عملية الاصلاح العام في الدولة الاردنية :[٣٧٠]

الاحزاب السياسية المرخصة، لا تزال تعاني من اشكالية في استقطاب جمع المواطنين حيث تشير بعض الدراسات ان ما نسبته ١٪ من المواطنين منتمين إلى الاحزاب السياسية[٣٧١]، ولا تزال برامجها تقليديه والبعض الاخر عبر قطريه لا تعتبر الشأن المحلي اولوية لها، ومن اللافت خلال العامين المنصرمين ٢٠١٣-٢٠١٤ حدوث تغير بنيوي وهيكيل في حزب جبهة العمل الاسلامي والذي كان يصنف من اكثر الاحزاب السياسية انتشاراً حيث شهد انقساماً شديداً بين قيادات الصفوف الاولى وصار إلى تشكيل جمعية الاخوان المسلمين وترخيص جسم مؤسسي جديد، وفي طور التشكيل ايضا مبادرة زمزم، ولا يزال الجسم المؤسسي ايضا يشهد انقساماً. والمشهد الايدولوجي لهذه الاحزاب لا يختلف عن غيره من التقسيم الفكري للاحزاب السياسي إلى احزاب يمين ويسار ووسط.

الدور:

تجميع المصالح وتمثيلها

الدرجة: ٢٥/١٠٠

وفي تطور لافت منذ عام ٢٠١٣ بدأ حراك داخل السلطة التشريعية لتشكيل كتل برلمانية، وعلى ضوء ذلك تم تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب والنص صراحة على تنظيم الكتل البرلمانية في الفصل الخامس من النظام الداخلي :[٣٧٢]

(٣٧٠) انظر تصريحات رئيس الوزراء على الرابط: http://www.addustour.com/1769.

(٣٧١) حيث اشارت دراسة نفذها مركز الحياة لتنمية المجتمع المحلي إلى ان ٦و٧٠٪ من الاردنيين لا يعرفون الأحزاب السياسية، وأن ١و٧٥٪ لا يعرفون الاحزاب لعدم اهتمامهم بها. للاستزازدة يرجى الاطلاع على الرابط http://www.alrai.com/article/559004.html، حيث تشير احصاءات وزارة الداخلية ان المنتسبين رسميا للاحزاب لا يزيد عن ٢٪ من نسبة عدد المواطنين في الاردن.

(٣٧٢) للاستزادة حول ذلك يرجى الاطلاع على النظام الداخلي لمجلس النواب الفصل الخامس المواد ٢٥-٣٥.

وعلى الرغم من ذلك، لا يزال الجامع لتلك الكتل علاقات تقارب شخصية ولم يكن مرده عمل ايديولوجي أو برنامج سياسي تسعى تلك الكتل لتنفيذه، فضلاً عن الاطر التنظيمية لتلك الكتل والتي تتصف بالضعيفه ولا تمكن وتحكم البناء المؤسسي بشكل يضمن الديمومة والاستقرار والاستمرار، حيث انها عرضه للتعديل والتغيير في كل دورة نيابية.

وعلى الرغم من التقدم التشريعي في الإطار الناظم لعمل الاحزاب السياسية الا ان تلك الجهود لم تفلح في دفع المجتمع الأردني للمضي قدماً في الانخراط في عمل الاحزاب، على الرغم من ظهور العمل الحزبي في الأردن مع ولادة امارة شرق الاردن، وسيره بشكل متوازن مع نمو الدوله و تطويرها اذ عرفت الأردن العمل الحزبي السياسي مبكراً، فمنذ قيام إمارة شرق الأردن في نيسان عام ١٩٢١، والعمل السياسي ذو الطابع الحزبي قائم حيث كانت النواة المؤسسية عام ١٩٢٧ بتأسيس حزب الشعب الأردني.

وعلى صعيد آخر شهد عام ٢٠١٤م تراجعًا كبيرًا في أعداد الاعتصامات والوقفات الشعبية والمسيرات الجماهيرية المطالبة بالإصلاح ومحاربة الفساد، والمنددة بغلاء الأسعار مقارنة مع الاعوام السابقة، ولم يكن المشهد العام عنيف كما السابق[٣٧٣]، حيث اتسمت الغالبية العامة في ممارسة النشاطات العامة بالسير السلمي دون اللجوء إلى فضها من قبل اجهزة انفاذ القانون. ولا تزال الاحزاب السياسية تسلك في تنفيذ نشاطاتها إلى قانون الاجتماع العام لعام ٢٠١١ وفقا لآخر التعديلات والذي رغم التطور المحرز حيال مسألة الاشعار إلا أنه هذا القانون يحتاج إلى مزيد من الاصلاحات لما يمنحه من سلطات واسعة للحاكم الاداري من فض الاعتصام أو المسيرة وخلوه من تعريف الاجتماع العام، فضلاً عن الاحالة إلى تعليمات ونظام لتنظيم الاجتماعات العامة، وعدم استثناء الاحزاب السياسة من اطار هذا القانون باعتبار ان قانون الاحزاب هو الناظم والمنظم لعملها.

اما بالنسبة للكتل والائتلافات البرلمانية: فقد اعطى النظام الداخلي لاعضاء مجلس النواب الحق بتشكيل الكتل النيابية على ان لا يقل عدد اعضاء الكتلة عن (١٠ ٪) من اعضاء المجلس ويجوز لكتلتين أو أكثر تشكيل ائتلاف نيابي، حيث تضع كل كتلة نيابية أو ائتلاف نيابي نظامها الخاص الذي ينظم عملها ويتم ايداعه لدى الامانة العامة، وتنتخب رئيساً ونائبا للرئيس ومقرراً وناطقاً اعلامياً، وتبلغ الكتلة المشكلة رئيس المجلس بتشكيلها واسمها واسماء أعضائها ورئيسها ونائبه ومقررها والناطق الاعلامي باسمها ونظامها الخاص. وكل ما يطرأ على الكتلة من زيادة أو نقصان في عدد اعضائها واي تغييرات على المواقع وعلى نظامها الخاص.

و يحق لاي نائب ان ينضم لكتلة نيابية واحدة فقط , ولا يحق له الانضمام إلى اخرى الا بعد انتهاء الدورة العادية. وكل عضو مستقيل أو مفصول من الكتلة فانه يفقد حق المشاركة في الوفود النيابية وحقه في الموقع الذي تولاه كممثل للكتلة في اللجان المختلفة والمكتب التنفيذي وللكتلة حق استبداله بعضو آخر من بين أعضائها, كما ان استقالة أو فصل أي عضو من الكتلة لا تؤثر على فقدان الكتلة نصابها وذلك حتى نهاية الدورة العادية ما لم تفقد الكتلة أكثر من نصف اعضائها فتعتبر في هذه الحالة كأن لم تكن.[٣٧٤]

(٣٧٣) انظر تقرير منظمة العفو الدولية لعام ٢٠١٤ حيث ورد على الصفحة ٥٢» قامت الشرطة بتفريق المظاهرات السلمية باستخدام القوة المفرطة في عدد من المناسبات على مدار العام.

(٣٧٤) موقع مجلس النواب الاردني حول الكتل النيابية الرابط: http://www.representatives.jo/.

وهذه الكتلة هي: كتلة الوفاق النيابية، وكتلة الاصلاح، وكتلة مبادرة النيابية، وكتلة وطن، وكتلة الوسط الاسلامي النيابية، وكتلة تجمع النهضة الديمقراطي. وعليه فإن مشهد الحياة السياسية في الأردن مزدوج من حيث المكونات السياسية حيث يعمل على الساحة الوطنية احزاب سياسية وكتل وائتلافات نيابية في مجلس النواب، الامر الذي يحتم ان تتبلور رؤيا وطنية خلال السنوات القادمة حيال العمل السياسي لتشكيل الاغلبية البرلمانية ومن ثم التشاور معها من قبل الملك، حيث تم التشاور ولأول مرة خلال عام ٢٠١٢ لتشكيل الحكومة مع الكتل النيابية.[٣٧٥]

الدور:

الالتزام بمكافحة الفساد

الدرجة: ١٠٠/٢٥

تمثل مسألة مكافحة الفساد بالنسبة للاحزاب الاردنية بشكل عام اولوية في خطابها العام الموجه للجمهور وتعتبر عن التزامها والقائمين عليها بمعايير ومبادئ الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد، وتعبر عن وجهة نظرها في بعض القضايا الوطنية العامة من خلال اصدار بيانات.

الا ان الاحزاب السياسية لم يكن لها مواقف واضحة من بعض القضايا المالية ومن بعض قضايا الفساد الكبيرة الت اثرت وعطلت بعض المشاريع الوطنية الكبيرة، وهذا نابع من ان الاحزاب السياسية لا تعمل من خلال برامج اقتصادية وسياسية وثقافية واضحة، ولا تراقب عن كثب وبشكل مستمر كل ما يشغل المواطن، ولم يكن تعبير الاحزاب السياسية عن ارتفاع الاسعار بالشكل المطلوب اذ عبرت بعض الاحزاب عن الرفض العام لرفع الاسعار، كما لم تعتبر الاحزاب السياسية عن موقفها عن المديونية وخدمة الدين الخارجي وغير ذلك من مسائل وطنية.

وشكلت احزاب المعارضة تنسيقة عمل حزبي مشترك تضم ما يزيد على ٨ احزاب عبرت من خلالها عن رفضها لبعض السياسات الرسمية التي تتخذها الحكومة[٣٧٦]، وغيرها من المواقف العامة.

ومن جهة اخرى، تضمن القانون مجموعة من العقوبات التي تتصف بالشدة فضلاً عن ورود عبارة (مع مراعاة أي عقوبة أشد في أي تشريع آخر) في مطلع المادة ٣٣[٣٧٧] والتي تؤكد ان نية المشرع تتجه نحو التشديد على الاحزاب السياسية لا تطوير نهج عقابي حساس لتنمية الاحزاب السياسية ويؤدي إلى تنميتها.

(٣٧٥) للاطلاع على اسماء نواب الكتل وغير ذلك زيارة الموقع الرسمي لمجلس النواب الاردني الرابط: http://www.representatives.jo/.

(٣٧٦) انظر موقف التنسيقية من الحكومة الرابط: www.jordanzad.

(٣٧٧) حيث نصت المادة ٣٣ على» مراعاة اي عقوبة اشد ورد النص عليها في اي قانون آخر: أ-يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة كل عضو من أعضاء الحزب تسلم مالا أو وافق على تسلمه لحساب الحزب من أي دولة أو جهة خارجية. ب-يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل عضو من أعضاء الحزب تسلم مالا من أي شخص اعتباري عام أو خاص أو من أي مصدر مجهول. ج-يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائتي دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون ولم ينص على عقوبة خاصة لها، وفي حالة التكرار تجمع العقوبتان. د-يحكم بمصادرة الأموال المتحصلة نتيجة ارتكاب اي من الافعال المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة، وتؤول إلى بند الأحزاب في الموازنة العامة.

التوصيات

أولاً: على صعيد التشريعات

١. مراجعة وتعديل قانون الأحزاب بما يضمن تسهيل وتسريع عملية تسجيل وترخيص الأحزاب[٣٧٨] السياسية حيث يتضمن القانون الحالي إجراءات طويلة تتسم بالتعقيد الإداري ومن شأنها أن تثني إرادة الأفراد عن السير بترخيص الأحزاب السياسية.

٢. مراجعة الإطار القانوني الناظم لمسألة تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية والإسترشاد بالنظم العالمية ومنها الإعلان عن التأسيس، والمشاركة في الإنتخابات، وعدد الأصوات التي حصل عليها الحزب، وعدد المقاعد التي فاز بها الحزب، ونسبة تمثيل المرأة والشباب في الحزب، وعدد منتسبي الحزب، وعدد مقار الأحزاب في المناطق والمحافظات.

٣. النص صراحة على حق الأحزاب كمؤسسات وشخصيات اعتباريه أن تقوم بكافة التصرفات المتعلقة بشؤونها الداخلية دون اشتراط اي موافقات على ذلك مثل تعديل النظام الداخلي.

٤. إلغاء العقوبات المقررة بقانون الأحزاب السياسية التي توصف بالشديدة والتي لا تتفق مع الخطاب العام الرسمي بالتوجه نحو تعزيز الحياة الحزبية.

٥. أن يتضمن القانون إستقلال الشخصية الإعتبارية للحزب ومفاد ذلك عدم جوزا التدخل في شؤونها الداخلية إلا من خلال إجراءات قضائية واضحة وعدم إطلاع أي جهة على حسابات او ملفات وسجلات الحزب إلا باللجوء للقضاء صاحب الصلاحية.

٦. تعديل قانون الإجتماعات العامة ليضمن السماح للأشخاص الاعتباريين بتقديم إشعار خطي بعقد الإجتماع العام أو التوقيع عليه مع الأشخاص الطبيعيين. والحد من السلطات الواسعة لوزير الداخلية في قانون الإجتماعات العامة والمتمثلة في صلاحية استثناء اجتماعات معينة من أحكام قانون الإجتماعات العامة وفي إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام القانون في أي وقت يشاء.

ثانياً: على صعيد الممارسات

١. وقف أي ممارسات من شأنها التأثير على الإنضمام للأحزاب السياسية، أو الانخراط في نشاطاتها.

٢. مراجعة وتطوير مناهج مدرسية وجامعية في مجال التربية المدنية والسياسية، وإزالة أي مواد تتعارض مع حرية الرأي والتعبير، ومع التعددية السياسية، والحق في تشكيل الأحزاب والإنضمام إليها.

٣. إشراك الأحزاب السياسية بالخطط التنموية والبرامج المجتمعية، وعدم المساس بحق الأحزاب بمخاطبة الرأي العام بما في ذلك الشباب.

٤. أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تطوير أنظمتها الداخلية وبنيتها المؤسسية على أسس من الشفافية والحاكمية الرشيدة.

(٣٧٨) تقرير وزارة الخارجية الأمريكية لعام ٢٠٠٨، الأردن.

٥. أن تطور الأحزاب السياسية خطط وبرامج وطنية تلبي احتياجات الأفراد في المجتمع في التوصل إلى حلول وتصورات حول الإشكاليات التي تعاني منها الدولة الأردنية.

٦. أن تنتهج الأحزاب السياسية كافة الوسائل والسبل نحو الإفصاح المالي والشفافية المالية والإدارية، وتكريس أفضل الممارسات السياسية في العمل العام.

المصادر والمراجع

١. مركز الحياة لتنمية المجتمع المحلي، دراسة نسب المشاركة في الحياة العامة.

٢. الفريق المعني العامل بالاستعراض الدوري الشامل في تقرير تجميع المعلومات للأردن لمجلس حقوق الانسان عام ٢٠٠٩، موجز أعدته المفوضية السامية لحقوق الإنسان وفقاً للفقرة ١(ج) من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان ٥/١، وثيقة رقم A/HRC/WG.6/4/JOR/3 19 November 2008.

٣. التوصيات الصادرة للاردن في المراجعة الدورية الشاملة لعام ٢٠١٠.

٤. د ليث نصراوين مقال بعنوان تمويل الاحزاب السياسية في الاردن. منشور على موقع عمان نت الالكتروني.

٥. المحامي صدام ابو عزام مقال بعنوان هل مشروع قانون الاحزاب السياسية اولوية تشريعية، منشور على موقع عمون الالكتروني.

٦. المحامي صدام ابو عزام، صحيفة الرأي، بعنوان في معايير تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، منشورات صحيفة الرأي.

٧. ورقة سياسات تمويل الاحزاب السياسية، اعداد محمد الحسيني، منشورات مؤسسة فردرش ايبرت.

٨. دراسة بعنوان دور الاحزاب السياسية بتنظيم المجموعات في بناء الدولة وتمثيل حقوق المواطن..د. عزمي عارف موسى حجرات، منشورات موقع عمون الالكتروني.

٩. تقارير المركز الوطني لحقوق الانسان للاعوام ٢٠١٤، ٢٠١٣، ٢٠١٢.

١٠. الرد الرسمي على تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان لعام ٢٠١٤.

١١. تقرير وزارة الخارجية الامريكية لعام ٢٠٠٨.

١٢. تقرير منظمة العفو الدولية لعام ٢٠١٤.

الإعـــــلام

ملخص

يتمتع الإعلام الأردني بديناميكية عالية مقارنة بالسنوات الماضية حيث استطاع الاعلام الأردني أن يلعب دوراً هاماً خلال حقبة ما أصطلح على تسميته بالربيع العربي، حيث وسع من هامش الحرية وساهم في تسليط الأضواء على عدد لا بأس به من حالات الفساد بالاضافة إلى زيادة سقف الحرية الذي يعمل من خلاله، ولكن التقييم المتواضع لدور الاعلام مرتبط بضعف الاستقلالية سيما وأن غالبية المؤسسات الاعلامية لازالت مملوكة من القطاع العام إما مُباشرة كمؤسسة الاذاعة والتلفزيون أو من خلال ملكية مؤسسة الضمان الاجتماعي لعدد من الجرائد.

كذلك يعاني الاعلام الأردني ضعف في القوانين الخاصة بالمسائلة والشفافية والنزاهة، وبالرغم من الاستقلالية القانونية التي يتمتع بها الاعلام الأردني الا أن أساليب التأثير غير المباشر في القطاع العام لازالت موجوده، لايختلف الحال كثيراً بالنسبة لقطاع الاعلام حيث أنه لازال ضعيفاً ويعاني من ضعف الحاكمية والشفافية في عمله. ولكنه بدأ ينافس القطاع العام في بعض المجالات.

بالرغم من ذلك، فإن الاعلام الأردني يلعب دوراً ايجابياً في نشر الوعي حول القضايا العامة الا ان التشريعات المتعلقة بالاعلام لا تزال بحاجة إلى تعديل واصلاح فيما يتعلق بالحصول على المعلومات وعدم التدخل في الشأن الصحفي والاعلامي، فضلا عن تعزيز قيم النزاهة والشفافية، وان تلعب نقابة الصحفيين دورا اكبر في تنظيم ومأسسة المهنة. ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة الإعـــلام في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٨			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٣٨	الموارد	٥٠	٢٥
	الاستقلالية	٥٠	٢٥
الحوكمة ١٠٠/٣٣	الشفافية	٥٠	٢٥
	المساءلة	٥٠	٢٥
	النزاهة	٢٥	٢٥
الدور ١٠٠/٣٣	الى أي درجة يعتبر الاعلام نشيطاً و ناجحاً في الاستقصاء حول حالات الفساد وكشفها؟	٥٠	
	إلى أي درجة يعتبر الاعلام ناشطاً وناجحاً في إعلام الجمهور بحالات الفساد وأثرها على البلد؟	٢٥	
	إلى أي درجة يعتبر الاعلام ناشطاً وناجحاً في تعرف الجمهور بقضايا الحوكمة؟	٢٥	

الهيكل والتنظيم

يعتبر الإعلام المرئي (التلفاز) الأكثر انتشاراً وتأثيراً من باقي المؤسسات الإعلامية الأخرى في الأردن، هناك محطتان رئيسيتان التي توفر تغطية إعلامية على المستوى الوطني، المحطة الأولى هي التلفزيون الأردني وهو مؤسسة حكومية يغطي كافة المجالات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية وتعتبر الذراع الإعلامي للدولة، أما المحطة الأخرى فهي «رؤيا» وهي محطة مملوكة للقطاع الخاص وتقوم بتقديم تغطية شاملة أيضاً. بالاضافة لذلك هناك العديد من محطات التلفزه الخاصة والتي تقدم العديد من البرامج والاخبار بالاضافة لمحطة تلفزيونية تابعة لحزب جبهة العمل الاسلامي.

هناك عدد كبير من المحطات الإذاعية والتي أغلبها مملوكة للقطاع الخاص وواحدة للقطاع العام وأربعة جرائد يومية رئيسية هي الرأي الأكثر انتشاراً والتي تملك الحكومة من خلال مؤسسة الضمان الاجتماعي أغلب أسهمها وجريدة الدستور والتي هي أيضاً تتمتع بملكية مختلطة عامة وخاصة كذلك، وهناك جريدتان يوميتان يملكها القطاع الخاص وهما جريدة الغد الأكثر انتشاراً وهناك جريدة العرب اليوم المملوكة للقطاع الخاص وقد تكون أيضاً الأقل انتشاراً. هناك أيضاً عدد من المجلات وعدد كبير من المواقع الالكترونية التي لها تاثير بالمملكة.

وتشرف هيئة الاعلام المرئي والمسموع على محطات التلفزة ودور السينما والمواقع الالكترونية ومحطات البث الاذاعي وشركات الانتاج واضيف اليها بعد الغاء دائرة المطبوعات والنشر منح التراخيص للمؤسسات ذات العلاقة باصدار الدراسات والتقارير فضلا عن الاشراف على البث الفضائي في الاردن.

هذا وتشرف نقابة الصحفيين على عمل الصحفيين ومتابعة قضاياهم والقضايا التي تتعلق بشؤون المهنة بشكل مستمر وتصدر التقرير السنوي عن اوضاع حرية الرأي والتعبير في الأردن وفقا لقانون نقابة الصحفيين.

القدرات: الموارد

القانون: إلى أية درجة يوفر الإطار القانوني البيئة المناسبة لإعلام متنوع ومستقل؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

كفل الدستور في المادة (١٥) منه حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والإعلام، حيث اشارت المادة (١٥) إلى ان الدولة تكفل حرية الرأي، ولكل اردني ان يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ان لا يتجاوز حدود القانون، وان حرية البحث العلمي والابداع الادبي والفني والثقافي والرياضي بما لا يخالف احكام القانون أو النظام العام والاداب، وتكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام ضمن حدود القانون، ولا يجوز تعطيل الصحف ووسائل الاعلام ولا الغاء ترخيصها الا بامر قضائي وفق احكام القانون.

وقد أنشئت هيئة الإعلام عام ٢٠١٤، باعتبارها الخلف القانوني لدائرة المطبوعات والنشر وهيئة الإعلام المرئي والمسموع. وبهذا أصبحت الهيئة معنية بتطبيق قانوني المطبوعات والنشر والمرئي والمسموع. وتتولى القيام بمهام:

١. تنمية قطاع الإعلام المطبوع والمرئي والمسموع في المملكة وتنظيمه والعمل على خلق بيئة استثمارية فيه.

٢. استقبال طلبات ترخيص: الصحف والمجلات، والمواقع الالكترونية الإخبارية والمتخصصة، ومحطات الإذاعة والتلفزيون، بالإضافة إلى مراكز الدراسات والأبحاث، وقياس الرأي العام، ودور النشر والتوزيع والترجمة والدعاية والإعلان والمطابع والمكتبات.

٣. وضع معايير أسس منح الرخص.

٤. متابعة التزام الجهات المرخص لها بالقانون.

٥. إجازة المصنفات ومنح الرخص اللازمة لإنتاجها ولمحلات تداولها وأماكن عرضها وفق أحكام القانون.

٦. اعتماد مكاتب مراسلي محطات الإذاعة والتلفزيون.

٧. ترخيص الأجهزة والوسائل التقنية المستخدمة لأعمال البث الإذاعي والتلفزيوني بالتنسيق مع هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.

٨. تنفيذ السياسة الإعلامية العامة والمقرة من قبل الحكومة.

٩. إعداد خطط التوجيه الوطني وتعميمها على المرخص لهم.

١٠. تنظيم أنشطة إعلامية لرفع سوية مهنة الإعلام وتأهيل الإعلاميين وتدريبهم وإجراء الدراسات والبحوث وعقد المؤتمرات والندوات وإقامة المهرجانات.

١١. تشكيل لجنة من ذوي الاختصاص للنظر في الشكاوي المقدمة من الجمهور

أو أي جهة أخرى متعلقة بالمحتوى الإعلامي أو المواد المبثوثة أو المسجلة لغايات العرض أو تداول الجمهور أو مرخص له على مرخص له آخر.

إن الإطار القانوني المنظم للإعلام في الأردن متشعب ومتعدد ويخضع للعديد من التعديلات بشكل مستمر، مما يجعل حالة التقييد تختلف من زمان إلى أخر ويخضع ذلك للحالة السائدة في البلاد ولطبيعة السلطة التنفيذية ومدى تكتع اشخاصها بمزيد من الحرية والتقبل لسماع اوجه النقد. أما بالنسبة لممارسة مهنة الصحافة فإن نقابة الصحفيين وبموجب قانونها وتعديلاته لا تعترف بالاعلاميين والصحفيين غير المسجلين لديها في سجلاتها، والتي تحصر الصحفي بمن هو عضو في نقابة الصحفيين فقط، والذي اثار ولا يزال يثير العديد من اوجه النقد بين باقي الاوساط العاملة في المجالات الاعلامية الاخرى، وعرفت هذه المشكلة «إلزامية العضوية»، كما حظر قانون النقابة العمل بمهنة الصحافة على كل من ليس مسجلا في سجلات الممارسين أو المتدربين في النقابة، كما حظر على من ليس عضوا في النقابة مراسلة اي من الصحف الاجنبية خارج المملكة.[٣٧٩]

(٣٧٩) الفقرة «أ» من المادة ١٨ من قانون نقابة الصحفيين وتنص على» يحظر على غير الصحفيين الممارسين أو الصحفيين المنصوص عليهم في المادة (٩) من هذا القانون مراسلة الصحف الأجنبية والإعلان عن أنفسهم بصفة صحفي أو بأي عبارة تعطي هذا المعنى، كما يحظر على مكاتب الدعاية والإعلان والنشر والتوزيع إضافة أي كلمة أو عبارة إلى عنوانها أو نشراتها أو إعلاناتها تفيد هذا المعنى، ما لم تكن مرخصة بإصدار المطبوعات الصحفية»ـ المصدر السابق.

وحظر قانون النقابة على المؤسسات الصحفية الاردنية داخل المملكة استخدام أي شخص في أي عمل صحفي إذا لم يكن من الأعضاء المدرجة أسماؤهم في سجل الصحفيين الممارسين، لكن القانون أجاز لهذه المؤسسات قبول متدرب على المهنة لديها شريطة تسجيله في سجل المتدربين في النقابة وفق تعليمات لهذه الغاية بموافقة الوزير" :[٣٨٠]

ويأتي هذا الحظر انعكاساً لما ورد في قانون المطبوعات والنشر الذي نص على انه "لا يجوز لغير الصحفي ممارسة مهنة الصحافة بأي شكل من أشكالها بما في ذلك مراسلة المطبوعات الدورية ووسائل الاعلام الخارجية أو تقديم نفسه عى انه صحفي ولا يشمل ذلك من يقتصر عمله على كتابة المقالات" .[٣٨١]

حيث اشترط قانون نقابة الصحفيين أن يكون أردنياً، ومتمتعا بالأهلية القانونية، وحاصل على شهادة في تخصص الإعلام، والتدريب لمد لا تقل عن ٦ أشهر.[٣٨٢]

وينظم قانون المطبوعات والنشر اليات منح تراخيص المطبوعات واعتبر الترخيص شرطا من شروط صدور المطبوعات وكذلك فعل قانون هيئة المرئي والمسموع المؤقت.[٣٨٣] ومنح قانون المطبوعات لكل اردني ولكل شركة يمتلكها أردنيون الحق باصدار مطبوعة صحفية، ومنح لكل حزب سياسي أردني مرخص حق اصدار مطبوعاته الصحفية .[٣٨٤]

ويقدم طلب الحصول على رخصة اصدار المطبوعة الصحفية أو الصحيفة المتخصصة إلى الوزير،[٣٨٥] واشترط لمنح رخصة الاصدار ان يتم تسجيلها كشركة وفقا لأحكام قانون الشركات النافذ المفعول،[٣٨٦] واستثنى من ذلك المطبوعات المتخصصة الصادرة عن الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة والجامعات والمؤسسات الاهلية ذات النفع العام بناءً على تنسيب الوزير، والمطبوعات الصحفية التي يصدرها أي حزب سياسي .[٣٨٧]

ويلاحظ ان قانون المطبوعات لم ينص على حق طلب ترخيص اصدار الصحيفة اللجوء للقضاء في حال تم رفض طلبه.

(٣٨٠) بموجب نص المادة ١٦ من قانون نقابة الصحفيين ـ المصدر السابق.
(٣٨١) المادة رقم (١٠) من قانون المطبوعات والنشر لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.
(٣٨٢) المادة ٥ من قانون نقابة الصحفيين.
(٣٨٣) المادة ١٥ من القانون المؤقت قانون هيئة المرئي والمسموع ـ كتوفر على الموقع الرسمي للهيئة على رابط:
http://www.jmm.jo/%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D8%A7%D8%AA
(٣٨٤) المادة ١١ من قانون المطبوعات والنشر وتعديلاته.
(٣٨٥) المادة ١٢ من قانون المطبوعات والنشر ـ المصدر السابق.
(٣٨٦) المادة ١٣ من قانون المطبوعات والنشر ـ المصدر السابق.
(٣٨٧) المادة ١٤ من قانون المطبوعات ـ المصدر السابق.

الممارسة: إلى اي مدى يوجد اعلام مستقل يقدم طيفا من الاراء المتباينة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لا نستطيع وضع المؤسسات الاعلامية الاردنية في سلة واحدة، فهناك اعلام رسمي (قطاع عام) وهو مدعوم مالياً من قبل الحكومة، وهناك اعلام قطاع خاص، واعلام مرئي ومسموع والكتروني. وعند النظر للإعلام لا نستطيع ان نعطي صورة متطابقة بين كل المؤسسات الاعلامية. "فبعضها يعاني في هذا الجانب، و لكن لدى بعض المؤسسات كوادر مدربة ومؤهلة واثبتوا القدرة في وظائفهم إلى جانب وجود كوادر فنية مؤهلة و متميزة في مجالها، ومن هنا لا نستطيع ان نضع الجميع في سلة واحدة.

وبالنسبة للوضع المالي لهذه المؤسسات فقد كان وضع بعضها المالي خلال سنوات مضت ممتازا، وبعضها كانت توزع ارباح على المساهمين، إلا أن بعض هذه المؤسسات وخاصة الجرائد تعاني الآن من ظروف مالية صعبة، حيث أن أغلبها معرضة للتوقف بسبب الأزمات المالية التي تعاني منها .[٣٨٨]

ويعاني الاعلاميون في المؤسسات الاعلامية الاردنية الرسمية والخاصة من تدني رواتبهم فحتى رواتب الاعلاميين المحترفين تعتبر متدنيه قياسا بما يؤدي من رسالة ،لذلك هناك اعلاميين يهربون لقطاعات خاصة أو يضطرون للعمل بأكثر من مؤسسة لتحسين ظروفهم المالية[٣٨٩]، وبالرغم من ان رواتب الاعلاميين العاملين في الاعلام الحكومي قد شهدت زيادات في أخر ثلاث سنوات بعد هيكلة مؤسسة الاذاعة والتلفزيون ووكالة الانباء بترا، لكن الرواتب في الاعلام مازالت غير كافية، لبناء اعلام مستقل[٣٩٠]، ودفع نقص الموارد المالية لبعض موظفي هذه الصحف إلى تنظيم اعصامات مستمرة لتحسين مواردهم المالية.

وفيما يتعلق بالبنية التحتية التكنولوجية وادواتها الخاصة في مؤسسات القطاع العام وخاصة التلفزيون الأردني فهي ما تزال ضعيفة وقديمة ولم تطور منذ سنوات وعقود بسبب الأزمة المالية المزمنة حيث تراجع مستوى وبنية المؤسسة ولم تعد قادرا على المنافسة في المنطقة ومحليا، وظهرت مؤسسات اعلامية ومحطات استطاعت ان تتفوق على مؤسسة الإذاعة والتلفزيون، بإمكانيات مالية أقل.

وفيما يتعلق بتدريب الاعلاميين فان هناك اكثر من جهة تتولى تقديم خدمة التدريب ومنها نقابة الصحفيين التي قامت بتأسيس اول مركز تدريبي للصحفيين، وصدر بموجب قانون للنقابة، ويوجد به فريق تدريب[٣٩١]. بالاضافة لمعهد الإعلام الأردني الذي يعقد دورات تركز على تطوير الجانب المهني، ويمنح درجة الماجستير في الاعلام.

(٣٨٨) حيث شهدت الصحف الرئيسية العديد من الاعتصامات والمظاهرات نتيجة تردي الأوضاع المالية للعاملين فيها للاستزادة انظر الروابط التالية:
جريدة الرأي http://www.alghad.com/articles/859620، http://watananews.net/jonews/mejhar-news/108882.html#.VwoolPkrLIU

(٣٨٩) للاستزادة انظر الرابط الالكتروني: http://7iber.com/2013/09/newspaper-employment/

(٣٩٠) للاستزادة انظر الرابط الالكتروني: http://www.alrainews.net/more-53837-24..!!

(٣٩١) اوصى تقرير مقياس الحريات الصحفية والاعلامية في الاردن الصادر عن نقابة الصحفيين لسنة ٢٠١٤ بالاهتمام بتدريب الصحفيين والإعلاميين، وتنمية الثقافة القانونية لديهم، خصوصاً في ظل التطورات التي يشهدها قطاع الإعلام.
وبحسب نقيب الصحفيين طارق المومني فان جزءا من خطة مركز التدريب وبالاتفاق مع المستشار القانوني للنقابة عمل سلسة دورات في هذا الجانب، وفي المستقبل القريب ستكون هناك دورات متخصصة تتعلق بالحماية القانونية ومعرفة التشريعات وهذا جانب مهم جدا، ونحن ندفع باتجاه ان تكون في المؤسسات الصحافية خبير قانوني حتى قبل ان تصدر القوانين يتم البحث في بنود هذه القوانين ومعرفة تبعاتها على العمل الصحفي».

هناك العديد من المشاكل بخصوص مهنية العاملين في المؤسسات الاعلامية وبالرغم من توفر المؤسسات الاكاديمية التي توفر الكفاءات للقطاع الاعلامي إلا أن ضعف المهنية واضح في بعض المؤسسات الاعلامية العامة والخاصة التلفزيون الأردني. كذلك، وبالرغم من وجود البرامج التدريبية الكثيرة إلا ان الصحفيين لايولون أهمية كافية لقضايا التطوير المهني الذاتي. بدون توفير كادر حرفي مُدرب ومنظوراً مهنياً فإن كافة جوانب الإعلام تتاثر سلباً في كافة المجالات كالاستقلالية والشفافية والنزاهة .[٣٩٢]

الا ان القدرة على عرض الاراء المتباينة تتوقف على طبيعة الجهة الاعلامية فإن كانت تملكها الحكومة أو تساهم فيها فغالباً ما تكون الاخبار تغطي وتسوق للقرارات الحكومية والرسمية، الان ان ذلك لم يمنع من بروز الاعلام الالكتروني والذي نجح كثيرا في استقطاب المتابعين وتغطية كافة الاخبار ورصد كافة الاراء المتباينة بشكل مهني وحرفي .[٣٩٣]

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى اي مدى تملك المؤسسات الإعلامية الأردنية استقلالية في القانون؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

نص الدستور الأردني على ان الدولة تكفل حرية الرأي , ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون « ، و»تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام ضمن حدود القانون»[٣٩٤] و«لا يجوز تعطيل الصحف ووسائل الإعلام ولا إلغاء ترخيصها إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون» .[٣٩٥]

(٣٩٢) حيث تم تأسيس مرصد أكيد تابع لمعهد الاعلام الاردني يقوم بنشر تقارير دورية حول مهنية ومصداقية الاخبار التي يتم تدوالها كاحد أدوات التنظيم الذاتي لوسائل الاعلام للاطلاع على نتائج ومخرجات تلك التقارير يرجى زيارة موقع أكيد عبر الرابط الالكتروني التالي: http://akeed.jo/

(٣٩٣) تقري المركز الوطني لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٤، وتقرير مركز حماية وحرية الصحفيين لعام ٢٠١٤.

(٣٩٤) الفقرة «١» من المادة ١٥ من الدستور الأردني.

(٣٩٥) الفقرة ٣ من المادة ١٥ من الدستور.

ولكن قانون المطبوعات والنشر الناظم الأساسي للعمل الاعلامي في الأردن لم ينص صراحة على استقلالية الاعلام، إلا أنه استند إلى نص المادة ١٥ من الدستور الأردني مؤكدا في مادته الثالثة على أن «الصحافة والطباعة حرتان وحرية الرأي مكفولة لكل أردني وله ان يعرب عن رأيه بحرية بالقول والكتابة والتصوير والرسم وغيرها من وسائل التعبير والاعلام» .[٣٩٦] شهد عام ٢٠١٤ تعديل لقانون نقابة الصحفيين، الذي تضمن العديد من التعديلات .[٣٩٧]

اما بالنسبة للاعلام الالكتروني حيث تم تعديل قانون المطبوعات والذي ألزم المواقع الإلكترونية الإخبارية بالتسجيل، ووضعت متطلبات عديدة لذلك، أبرزها اعتبارُ تعليقات القراء جزءًا من المادة الصحفية، ومن ثَمّ يتحمل رئيس التحرير المسؤول المسؤولية عنها، وقد أدى ذلك إلى ممارسة نوع من الرقابة من محرري بعض المواقع على تعليقات القراء، في حين أن بعضهم الآخر امتنع عن نشر تعليقاتهم ابتداء. من جهة أخرى تراجعت نسبة الشكاوى بحق هذه المواقع المتعلقة باحترام الحقوق الشخصية وحرية الآخرين.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن بعض المواقع الإلكترونية الإخبارية، وبهدف استكمال شروط الترخيص، خاصة الشرط المتعلق بعضوية رئيس التحرير في نقابة الصحفيين[٣٩٨]، قد لجأت إلى وضع اسماء أعضاء نقابيين واستخدامها صوريًّا في طلبات الترخيص؛ الأمر الذي نجم عنه أن بعض رؤساء التحرير يعملون في الواقع في مؤسسات إعلامية أخرى.

ويعتبر من ضمن اهداف النقابة السعي إلى ضمان استقلالية وحرية الاعلام وتمكين الصحفيين من اداء رسالتهم الصحفية والعمل على ضمان الحرية اللازمة للقيام بها وفقا لاحكام القانون وفي اطار المسؤولية الادبية والوطنية والقومية، و المحافظة على آداب المهنة ومبادئها وتقاليدها وتنظيم ممارستها والعمل على رفع مستواها والمساهمة في تطوير المهنة وتدريب الصحفيين. والمساهمة مع سائر المؤسسات والاجهزة الاعلامية في نشر الثقافة والمعرفة الانسانية بجميع صورها المتميزة وتعميق الوعي بمسؤوليات المواطن، والعمل على اذكاء الاعتزاز الوطني والقومي والاسلامي واشاعة الفضيلة والقيم الانسانية الرفيعة المستمدة من الهوية الحضارية العربية الاسلامية، وتوثيق الصلات وعرى التعاون بين الصحفيين الاردنيين في سبيل الارتقاء بالمهنة والعمل على تسوية المنازعات المهنية بينهم .[٣٩٩]

(٣٩٦) المادة رقم ٣ من قانون المطبوعات والنشر رقم ٨ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته ـ القانون متوفر على الموقع ارسمي لنقابة الصحفيين الأردنيين على رابط:
http://www.jpa.jo

(٣٩٧) ابرز تعديلات القانون: (أ) تعديل تعريف الصحفي الوارد في المادة الثانية من القانون؛ إذ أضيفت كلمة «الممارسين» بعد عبارة (سجل الصحفيين) ليصبح التعريف على النحو الآتي: «الصحفي: عضو النقابة المسجل في سجل الصحفيين الممارسين واتخذ الصحافة مهنة له». وبذا؛ فإن التعريف الجديد ضيق مفهوم الصحفي ليقصره على من هو مقيد في سجل الصحفيين الممارسيين، مستثنياً غيرهم مثل الصحفيين غير المنتسبين للنقابة، ومثل هذا التقييد يخالف بدوره الحق في حرية الاختيار والانضمام للنقابات والاتحادات (ب) إضافة جديدة للمادة الثانية تتعلق بتعريف المؤسسة الاعلامية على أنها «الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يؤسس في المملكة وكالة أنباء أو إذاعة أو تلفازًا تماثل في أعمالها العمل الصحفي في حقول الإعلام، وتشمل: دوائر الأخبار والتحرير. ومن حيث المبدأ يقابل ذلك توسيع مفهوم العضوية في النقابة ليشمل موظفين فنيين وإداريين ليسوا بالضرورة صحفيين من الناحية المهنية. وجاء هذا التعريف منسجمًا مع التوجهات الجديدة بتوسيع عضوية النقابة ليشمل العاملين في هذا القطاع (ج) توسيع دائرة عضوية المنتسبين للنقابة، بالسماح للعاملين في قطاع الإعلام الفضائي والإذاعي والإلكتروني ومراسلي الإعلام الخارجي المعتمدين بالانضمام لعضوية النقابة، وذلك بموجب المادة الثامنة. وهو الأمر الذي يُعَدّ من التعديلات الإيجابية التي تضمّنها القانون. (ح) تعديل الشروط الواجب توفّرها في من يسجل في نقابة الصحفيين، وذلك بإلغاء البندين (٦ و٧) من الفقرة (د) من المادة الخامسة، اللذين كانا ينصّان على المؤهلات العلمية المقبولة للتسجيل في النقابة. وكذلك التعديل المتعلق بآلية انتخاب النقيب بحيث ينتخب مباشرة من الهيئة العامة.

(٣٩٨) يشترط قانون المطبوعات والنشر في رئيس التحرير المسؤول أن يكون أردني الجنسية ومقيم إقامة فعلية في المملكة، وأن يرفق شهادة من نقابة الصحفيين الأردنيين بعضوية رئيس التحرير المسؤول لمدة لا تقل عن أربع سنوات، وبأنه لم يصدر بحقه قرار بعقوبة المنع من ممارسة مهنة الصحافة، بالإضافة إلى موافقة وتعهد بالإقلاع للعمل في الصحيفة.

(٣٩٩) المادة ٤ من قانون نقابة الصحفيين.

وتمارس الصحافة مهمتها بحرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات وتسهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم في حدود القانون وفي اطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرية الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها.[٤٠٠]

الممارسة: إلى اي مدى تملك المؤسسة/المؤسسات الإعلامية استقلالية في الممارسة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

فيما يتعلق بتطبيقات مبدأ الشفافية في الممارسة فان حرية نشر المعلومات وضمان انسيابها للجمهور وتامينها له لا تزال تخضع لمعايير اصحاب المصلحة في الاعلام، فقد يمنع رئيس التحرير نشر معلومات يرى انها تجلب الضرر له ولمؤسسته، وقد تتدخل الحكومة أو الجهات الأكثر تاثيرا وتدخلا في الاعلام لمنع نشر معلومات، وقد يمنع المجتمع نفسه الصحفيين من نشر معلومات وفقا لتقديرات شخصية كأن يتم قياس الضرر المجتمعي الذي ق تحدثه نشر مثل تلك المعلومات، وفي بعض الأحيان فان قرارات وتعاميم تصدر عن الحكومة تمنع بموجبها نشر معلومات عن قضايا معينة، كما ان القضاء يصدر احيانا قرارات يمنع بموجبها نشر معلومات عن قضية منظورة لديه، وفي بعض الاحيان تقوم جهات رسمية بمخاطبة نقابة الصحفيين لمخاطبة وسائل الاعلام بمنع النشر في قضايا محددة، كما كانت دائرة المطبوعات والنشر تتولى في معظم الاحيان مخاطبة وسائل الاعلام بمنع النشر استنادا لطلب حكومي رسمي، أو لطلب قضائي أو لطلب امني.

ولا تملك المؤسسات الاعلامية الأردنية الرسمية والخاصة استقلالية تامة في الممارسة فمؤسسات القطاع العام هي مؤسسات إعلامية غير مستقلة، وهي التلفزيون الارني ووكالة الانباء، وبعد ان كانت مجالس الإدارة مستقلة في هاتين المؤسستين اصبح وزير الاعلام هو رئيس مجلس الادارة، مما يضعف الاستقلالية.

كذلك، فإن مدى الاستقلالية في مؤسسات القطاع الخاص يتفاوت وفقا لنمط الملكية وعلاقة رأس المال مع السلطة ومع المصالح الاقتصادية ايضا، وما زال قطاع الصحف الورقية لم يتحرر من الحكومة بشكل كامل، فمؤسسة الضمان الإجتماعي تملك / ومساهمة في ملكية جريدتي الرأي والدستور، والصحف الجديدة تتمتع بقدر من الاستقلالية ونلحظ في الخط التحريري لها بعض الارتهانات للدولة أو للقطاع الخاص مما يؤثر على قدرتها في تناول بعض المشكلات الاقتصادية بموضوعية وحيادية .[٤٠١]

ولعل ابرز ما يواجه استقلالية الاعلام الأردني في الجانبين الاداري والمالي هو سلطة الحكومة في تعيين مجالس ادارة المؤسسات الاعلامية الحكومية الرسمية"الاذاعة والتلفزيون وبترا وهيئة المرئي والمسموع، فالحكومة هي من تتولى تسمية مجالس الادارة فيها، فضلا عن تمويلها من موازنة الدولة، والى جانب ذلك فان الحكومة ايضا تتولى عن طريق مساهمات الضمان الاجتماعي في جريدتي الراي والدستور تسمية اعضاء مجلس الادارة بحكم حجم تملكها للاسهم، مما يبقي هاتين المؤسستين تحت سيطرة الحكومة في الجانب الإداري على الاقل.

(٤٠٠) المواد ٣-٤ من قانون المطبوعات والنشر.

(٤٠١) أزمة الصحافة الورقية بالأردن: الاستقلالية وكفاءة الإدارة في خلفية المشهد، للاستزادة انظر الموقع الاكتروني:
http://alhashmiahnews.com/print.php?nid=22200

ولا تبدو ممارسة الاستقلالية مرتبطة فقط بهذه الجوانب فهناك تدخلات اخرى في وسائل الاعلام تؤثر سلبا على استقلالية الاعلام الاردني، وفي احدث استطلاعات الرأي فان الحكومة بمؤسساتها المختلفة تاتي بالدرجة الاولى في التدخل بوسائل الاعلام تليها طبقة رجال الاعمال والسياسيين، وشركات الاعلان.

وهناك ظاهرة اخرى تؤثر على استقلالية وسائل الاعلام وتحديدا استقلالية الصحفيين والاعلاميين وتتمثل بظاهرة ما يعرف بـ"الاحتواء الناعم " للصحفيين وللمؤسسات الاعلامية، إلى جانب ارتفاع منسوب الرقابة الذاتية التي يمارسها الاعلاميون على انفسهم وهم يمارسون اعمالهم اليومية مما يجعل من مفهوم الاستقلالية في الممارسة غير متوفر تماما.

وفي سياق أخر وجهة هيئة الإعلام المرئي والمسموع تعميما إلى محطات البث الفضائي والإذاعي المرخصة ومحطات البث الفضائي والإذاعي المعتمدة والمواقع الإلكترونية بعدم نشر وتداول أي من الأخبار أو المعلومات المتعلقة بشؤون الأمن العام ومنتسبيه إلا بطلب مباشر وصريح من المصادر المسؤولة في مديرية الأمن العام، والامتناع عن قبول ونشر أي من المقالات والتعليقات إلا في نطاق المعلومات والأخبار المنشورة بصورة مشروعة، ودون المساس أو التعرض لهيبة الأمن العام ومنتسبيه بأي صورة، سواء مباشرة أو غير مباشرة، وذلك استنادا إلى احكام المادة ٢٠/ل،ن قانون هيئة الإعلام المرئي والمسموع رقم ٧١ لسنة ٢٠٠٢م والمادة (٥) من قانون المطبوعات والنشر رقم (٨) لسنة ١٩٩٨م وتعديلاته، وذلك تحت طائلة المسؤولية القانونية.[٤٠٢] ولا يمكن تحاشي الاستنتاج أن هذا التعميم يكرس مفهوم الرقابة الذاتية لدى الكُتّاب والصحفيين والإعلاميين والقراء أصحاب التعليقات، مما يحدّ في النهاية من حرية الرأي والتعبير.

اما بالنسبة لتقرير مستوى الحريات الصحفية والإعلامية في الأردن لعام ٢٠١٤ حمل عنوان الحريات الصحافية تراوح مكانها في اطار الحرية النسبية للعام الثالث على التوالي، رغم ارتفاع نسبة الحريات نحو ثلاث درجات ونصف عن العام ٢٠١٣، حيث وصلت نسبة الحريات (٤٧,٦١ ٪)، وبهذا تبقى الحريات الإعلامية ضمن نطاق الحرية النسبية ذلك أن مستوى الحرية النسبية يقع بين (٣٩,٥٪-٥٩,٦٪)،. فقد كانت القيمة الخاصة بمؤشرات مقياس الحريات الإعلامية العامة (الصحفيون والإعلاميون)، المؤشر العام (٤٧,٦١ ٪)، فيما كانت القيمة الخاصة بمؤشرات مقياس الحريات في فئة المرئي والمسموع (٥٠,٤٪) وبهذا فهي تقع ضمن نطاق الحرية النسبية، كما جاءت مؤشرات الحريات في قطاع الصحافة المطبوعة ضمن نطاق الحرية النسبية ايضا وبلغت (٤٦,٩٪)، وفيما يتعلق بالصحافة الالكترونية، فقد جاءت أيضا ضمن فئة الحرية النسبية، وبلغت (٥٥,٧٪)، محققة بذلك فارقاً جيداً عن العام الماضي.[٤٠٣]

اما بالنسبة لتقارير الدولية شهدت الأردن تراجعا في مؤشر حرية الصحافة للعام ٢٠١٤ بمقدار سبع درجات عن العام ٢٠١٣ وفقا لأحدث تقرير صادر عن "مراسلون بلا حدود". حيث حصلت الأردن في العام ٢٠١٤ على المرتبة ١٤١ حيث كانت في العام ٢٠١٣ تحتل المرتبة ١٣١ في التقرير الذي أجرى مسحا على ١٨٠ دولة.[٤٠٤]

(٤٠٢) كتاب رقم م ن /٢٠٧٠٧/١٧ تاريخ ٢٠١٤/١٢/٩م الصادر عن هيئة الإعلام.

(٤٠٣) ووفق ما كشفه التقرير مقياس الحريات الصحفية والإعلامية في الأردن لعام ٢٠١٤ الذي أعدته نقابة الصحفيين على الموقع الالكتوروني للنقابة، وعلى الرابط: http://www.addustour.com/.

(٤٠٤) تقرير مراسلون بلا حدود. وكذلك التغطية الاعلامية لملخص التقرير الرابط: http://www.gerasanews.com/

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى اي مدى تتوفر أحكام لدى (المؤسسات الإعلامية) لضمان حصول الجمهور على المعلومات ذات الصلة بأنشطة وعمليات اتخاذ القرارات فيها؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

اجاز الدستور الأردني أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ فقط.[٤٠٥]

ونص قانون المطبوعات والنشر على ان" تمارس الصحافة مهمتها بحرية في تقديم الأخبار والمعلومات والتعليقات وتسهم في نشر الفكر والثقافة والعلوم في حدود القانون وفي اطار الحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة واحترام حرية الحياة الخاصة للآخرين وحرمتها ".[٤٠٦]

وحدد القانون ما تشمله "حرية الصحافة " بالأمور التالية: أ-اطلاع المواطن على الأحداث والأفكار والمعلومات في جميع المجالات. ب-افساح المجال للمواطنين والأحزاب والنقابات والهيئات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للتعبير عن أفكارهم وآرائهم وانجازاتهم. ج-حق الحصول على المعلومات والأخبار والاحصاءات التي تهم المواطنين من مصادرها المختلفة وتحليلها وتداولها ونشرها والتعليق عليها. د-حق المطبوعة الدورية والصحفي في ابقاء مصادر المعلومات والآخبار التي تم الحصول عليها سرية.[٤٠٧]

واشتمل الميثاق الاخلاقي للصحفيين على العديد من الالتزامات والمبادئ التي يتوجب على الصحفي التقيد فيها في اطار ممارسة المهنة ومنها على سبيل المثال: حرص الإعلامي على إطلاع الجمهور على المعلومات الموثقة، والتي يتأكد من دقتها قبل البث، وعدم التدخل الإعلامي في مضمون المادة الإعلامية أو الصوت أو الصورة لتغيير الحقائق، والحرص الإعلامي على صياغة الأخبار وبثها بمهنية، وعدم التردد الإعلامي بالإعتراف بالخطأ المهني الذي يؤثر على الحقيقة، مع بيان أسباب وقوعه، وتصحيح ما قد يقع فيه من أخطاء، وإعطاء حق الرد لكل من وقع الخطأ بحقه، والحصول على المعلومات يكون بالطرق المشروعة، ولا يرضى الإعلامي باستخدام الطرق غير المشروعة إلا لمقتضيات المصلحة العامة فقط، شريطة أن لا يستخدم الابتزاز أو الاعتداء بأشكاله أو ارتكاب أي فعل قد يؤذي الآخرين، و الإشارة إلى مصادر المعلومات ضرورية للحفاظ على المصداقية، مع إحتفاظ الإعلامي بحق سرية المصادر الخاصة عند رغبة المصدر في عدم الإفصاح عن نفسه.

(٤٠٥) الفقرة «٥» من المادة ١٥ من الدستور الأردني.
(٤٠٦) المادة ٤ من قانون المطبوعات والنشر لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.
(٤٠٧) بموجب المادة رقم ٦ من قانون المطبوعات والنشر وتعديلاته.

والمشكلة في المؤسسات العامة أنها لا تملك المعلومات ولا تتوفر فيها نظم معلومات أو فرز وتنظيم المعلومات أو تصنيفها، وهناك الان في ديوان التشريع مشروع قانون للنزاهة الوطنية الذي يطلب من كل المؤسسات ان يكون لديها نظام معلومات خاص بها ويتم تحديثه بشكل دوري وتبني تكنولوجياً ومتاحة للجمهور. هذا القانون يحض على حق المعرفة للجميع، عبر قطاع معلومات عامة وطني".[٤٠٨]

اما بالنسبة لميزانيات المؤسسات التي تملكها الحكومة فهي تخضع لقانون واجراءات الموازنة العامة، اما باقي المؤسسات الصحفية فلا يوجد ما يلزمها بالكشف عن موازناتها وفي الممارسة لا تنشرها على الملاء، فضلا عن ان قانون الكسب غير المشروع لا يلزم هذه الفئات من تقديم كشوف اشهار الذمة المالية.

الممارسة: إلى أي مدى تتوفر الشفافية بالاعلام من حيث الممارسة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

بالنسبة للمؤسسات الرسمة فإن عمليات الشفافية في اتخاذ القرار لا يتم نشرها بشكل مستمر اما بالنسبة للقطاع الخاص فهي مؤسسات ربحية ولا تلزم بنشر أي قرارت.

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى اي مدى توجد أحكام في القانون تضمن مسؤولة المؤسسات الاعلامية عن عملها؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بشكل عام لا تتوفر في المؤسسات الاعلامية الاردنية اية تعليمات أو قوانين تلزمها بتقديم تقارير عن اعمالها، وباستثناء قيام جريدتي الرأي والدستور بنشر موازناتهما العامة لكونهما من الشركات المساهمة العامة فان باقي الصحف الاخرى لا تقوم بنشر موازناتهما لكونهما اعلام قطاع خاص وليست شركات مساهمة عامة، وكذلك فان باقي وسائل الاعلام الاردنية الأخرى من اذاعات وفضائيات ومواقع الكترونية لا تنشر اي من تلك المعلومات لاطلاع الجمهور عليها.

وفيما يتعلق بالمساءلة فان قانون المطبوعات والنشر وتعديلاته تولى مساءلة وسائل الاعلام ووضع شروطا واحكاما على كل من يخالف القانون، ولم ينص على الزام وسائل الاعلام بنشر موازناتها وسياساتها الاعلامية باستثناء ما الزم به" مالك المطبوعة الصحفية تزويد الوزير بنسخة من ميزانيتها السنوية خلال الاشهر الاربعة الاولى من السنه التالية وللوزير أو من ينيبه حق الاطلاع على مصادر التمويل"[٤٠٩]، كذلك يلزم القانون البث الفضائي والاذاعي بتزويد هيئة المرئي والمسموع "خلال شهرين من إنتهاء السنة المالية بنسخة عن البيانات المالية الختامية الخاصة بالمرخص له والمدققة من قبل مدقق حسابات قانوني:[٤١٠]

(٤٠٨) د. باسم الطويسي ـ مصدر سابق.

(٤٠٩) وفقا لنص الفقرة «ب» من المادة ٢٠ من قانون المطبوعات والنشر وتعديلاته ـ تالقانون متوفر على الموقع الرسمي لنقابة الصحفيين الأردنيين على رابط:
http://www.jpa.jo/Inner.aspx?lng=2&pa=Details&Type=12&ID=245

(٤١٠) المادة ٢١ من قالقانون المؤقت قانون هيئة المرئي والمسموع ـ متوفر على الموقع الرسمي للهيئة على رابط:
http://www.jmm.jo/%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D8%A7%D8%AA

لكن مفهوم المساءلة يتسع بشكل اكبر في قانون المطبوعات والنشر عندما يتعلق الأمر بتعدي الصحافة على حقوق الاخرين بالذم والقدح والتشهير لأن المساءلة عندها تصبح من مسؤولية القضاء وحقا شخصيا من حقوق المشتكي والمتضرر.

واخضع القانون المطبوعات الصحفية للمساءلة في حال ثبت عليها تلقي اموالا أو اي دعم مادي من اي دولة أو جهة غير اردنية .[٤١١]

ولا يزال مفهوم المساءلة القانونية داخل المؤسسات الاعلامية غير واضح المعالم في ظل عدم توفر مدونات سلوك داخلية، أو مواثيق شرف داخلية، إلا ان مفهوم المساءلة يصبح اوسع خارج المؤسسات الاعلامية التي تحتكم للعديد من القوانين وفي مقدمتها قوانين المطبوعات والنشر، ومحكمة امن الدولة، ونقابة الصحفيين، والعقوبات، والمرئي والمسموع، وانتهاك حرمة المحاكم، وميثاق الشرف للصحفيين الأردنيين..الخ.

ان" القوانين تكفل مبدأ المساءلة واللجوء للقضاء متاح في القانون على اختلافها، وهناك ٢٦ تشريع له علاقة بعمل الاعلام وهذا ربما ما يسبب ارباكا للعمل الاعلامي".

وفي ذات السياق اجاز قانون المطبوعات والنشر وقانون هيئة الاعلام حجب الموقع الالكتروني في حال المخالفة، إلا أنه بالنسبة لارتكاب الجرائم فقد تضمن قانون المطبوعلات والنشر فصلا خاصاً عن الجرائم التي ترتكبيها المطبوعة الصحفية وحدد مسؤولية كل من رئيس التحرير والمحرر والكاتب وغير ذلك من امور قضائية، وتجدر الاشارة إلى ان الأردن خطا خطوات مهمة في هذا الإطار حيث منع توقيف الصحفيين وبامكان المتضرر اللجوء إلى القضاء لتقديم دعوى التشهري أو القدح والذم والتحقير، الا ان تعدد المرجعيات القانونية بين قانون المطبوعات وقانون محكمة امن الدولة وقانون الجرائم الالكترونية جعل المشهد العام غير واضح حيال الجرائم التي ترتكب من الصحفيين وبعد سريان قانون الجرائم الالكترونية اصبح بموجب المادة ١١ منه[٤١٢] توقيف الصحفين وغيرهم من المواطنين الصحفين.

وخصص قانون المطبوعات والنشر غرف قضائية في كل محكمة البداية غرفة قضائية متخصصة لقضايا المطبوعات والنشر تتولى النظر في القضايا التالية: الجرائم التي ترتكب خلافا لأحكام هذا القانون والجرائم التي ترتكب بوساطة المطبوعات أو وسائل الإعلام المرئي والمسموع المرخص بها خلافا لأحكام أي قانون آخر، و الدعاوى المدنية التي يقيمها أي متضرر للمطالبة بالتعويض المقرر له بمقتضى أحكام القانون المدني وأحكام هذا القانون إذا نتج الضرر من أي فعل ارتكب بوساطة أي من المطبوعات أو وسائل الاعلام المرئي والمسموع.

(٤١١) الفقرة "أ" من المادة ٢٠ من قانون المطبوعات ـ المصدر السابق.

(٤١٢)سندا لفتوى صادرة من ديوان تفسير القوانين اجازة توقيف الصحفيين وغيرهم من المواطنيين الصحفيين.

و تختص غرفة قضايا المطبوعات والنشر لدى محكمة بداية عمان دون سواها بالنظر في القضايا التالية: القضايا الجزائية والمدنية المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا كانت داخلة ضمن اختصاص المحاكم الواقعة في محافظة العاصمة. الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي المنصوص عليها في قانون العقوبات النافذ إذا تم ارتكابها بوساطة المطبوعات أو وسائل الإعلام المرئي والمسموع المرخص بها. و تعطى القضايا الجزائية المشار إليها في البند (١) من الفقرة (أ) وفي الفقرة (ب) من هذه المادة صفة الاستعجال، وتنعقد جلساتها مرتين في الاسبوع على الأقل، وعلى أن يفصل فيها خلال أربعة أشهر من تاريخ ورودها قلم المحكمة.[٤١٣]

كما يتوجب على الاعلامي عند بث أي صور أو أصوات للضحايا أن لا تكون بشعة ما لم يسبقها تحذير، وتكون بهدف خدمة القصة الإخبارية، كما يراعي أن لا يكون لها أثر سلبي على مشاعر ذوي الضحايا أو مشاعر المواطنين عامة. وان يدرك الإعلامي أن من واجبه إعطاء الفرص المتساوية لجميع الأطراف في أية قضية لتعبّر عن موقفها، سواء كان البث للمادة الإعلامية مسجلاً أو مباشر.[٤١٤]

وفي المؤسسات المملوكة للحكومة فإن العاملين فيها يعتبرون بمثابة موظفين عموميين يخضعون لنظام الخدمة المدنية وللتعليمات الادارية السارية في مؤسستهم، وتقوم نقابة الصحفيين بممارسة دور تأديبي من خلال لجانها ايضا على اي من منتسبيها يخل بالقانون أو بمبادئ واخلاقيات العمل الصحفي.

الممارسة: إلى أي مدى تخضع الوسائل الإعلامية إلى المساءلة؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

تتوافر قيم المساءلة داخل الوسط الاعلامي من خلال عشرات القوانين ذات المساس المباشر بالنشر والطباعة والاعلام، وفي نقابة الصحافيين وبموجب قانونها فان هناك مجلس تأديبي يتولى التحقيق والنظر في القضايا التي يتم رفعها على الصحفيين اعضاء النقابة سواء من الصحفيين انفسهم أو من مواطنين.

ويعرف ذلك بـ«المجلس التأديبي»[٤١٥] الذي يتكون من ثلاثة أعضاء ويختص باتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الأعضاء والصحفيين المتدربين الذين يحالون إليه وفرض العقوبات التأديبية عليهم».[٤١٦]

(٤١٣) المادة 42 من قانون المطبوعات والنشر.

(٤١٤) البند ثالثا من يثاق الشرف المهني الخاص بالعاملين في قطاع الإعلام المرئي والمسموع.

(٤١٥) قانون نقابة الصحفيين الاردنيين وتعديلاته ـ متوفر على الموقع الرسمي لنقابة الصحفيين الأردنيين على رابط:
http://www.jpa.jo/Inner.aspx?lng=2&pa=Details&Type=12&ID=247

(٤١٦) وفقا لنص المادة ٣٣ من قانون نقابة الصحفيين الأردنيين ـ المصدر السابق.

ويحق للوزير أو المدير أو من احد الصحفيين أو من اي شخص اخر رفع الدعوى التأديبية للمجلس بطلب خطي وتقدم الشكوى إلى النقيب وعلى النقيب أن يطلب من الصحفي أو المتدرب المشكو منه الإجابة على الشكوى خلال خمسة عشر يوما، وللنقيب بقرار من مجلس النقابة بعد ذلك إذا وجد أسبابا تدعو لمتابعة الشكوى أن يحيل هذه الشكوى إلى المجلس التأديبي للتحقيق وللمجلس أن يحيل أحد الصحفيين أو المتدربين إلى المجلس التأديبي إذا نسب إليه تصرف لا يتفق وواجبات الصحفي».[٤١٧]

ويتم الحديث الان بشكل واضح على تاسيس مجلس شكاوى تكون صلاحياته اوسع وقراراته اكثر الزاما ويكون مجلسا مستقلا وفقا للمعايير الدولية، والتي نصت علية الاستراتيجية الاعلامية «٢٠١١ ــ ٢٠١٥» ولا يزال الحوار مفتوحا بين هيئة الإعلام ممثلة للحكومة ونقابة الصحفيين حول اليات تاسيس المجلس وهل سيتم ذلك بموجب قانون ام بتنظيم ذاتي، وهل سيتبع هيئة الاعلام ام نقابة الصحفيين.[٤١٨]

حجبت دائرة المطبوعات والنشر (٣١) موقعا إلكترونيا إخباريا لم تُسجّل لدى دائرة المطبوعات والنشر، وذلك سندًا لأحكام المادة (٤٩/ز) من قانون المطبوعات والنشر المعدل رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٢، والتي تنص على وجوب تسجيل المطبوعة الالكترونية وترخيصها في دائرة المطبوعات والنشر. علمًا أن عدد المواقع التي سجلت للعام نفسه بلغ (٢٢). وحجب هيئة الإعلام المرئي والمسموع بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢٨م موقعاً إلكترونيا إخباريا لمدة، وذلك على خلفية نشره خبر يتعلق بأمن الطيار الأسير حينئذ معاذ الكساسبة لدى تنظيم الدولة الإسلامية (داعش).[٤١٩]

الحوكمة: النزاهه

القانون: إلى أية درجة يضمن القانون نزاهة الموظفين في الإعلام؟

الدرجة: ١٠٠/٢٥

تنص القوانين الناظمة للعمل الاعلامي على قيم النزاهة والزمت الاعلاميين والصحفيين بالالتزام بمبادىء وقيم واخلاقيات المهنة باعتبارها جزءا لا يتجزأ من اداب المهنة التي تحقق نزاهة الاعلاميين.

والزم قانون المطبوعات والنشر الصحفي باحترام الحريات العامة للاخرين وحفظ حقوقهم وعدم المس بحرمة حياتهم الخاصة، واعتبار حرية الفكر والرأي والتعبير والاطلاع حقاً للصحافة والمواطن على السواء، والتوازن والموضوعية والنزاهة في عرض المادة الصحفية.

(٤١٧) المادة ٤٧ من قانون نقابة الصحفيين ـ وتتوافر في القانون الاليات والاجراءات التحقيقية والعقوبات التي تم تحديدها في القانون التي يجوز للمجلس التاديبي اتخاذها بحق الصحفي المشتكى عليه ــ المصدر السابق.

(٤١٨) وليد حسني زهره « تحت المجهر.. تشخيص واقع الاعلام في الأردن» فصل»مجلس الشكاوى» الصفحات من ٦٠٣ ــ ٦٣٦ ــ منشورات مركز حماية وحرية الصحفيين عمان ـ لطبعة الاولى ٢٠١٥.

(٤١٩) تقرير اوضاع حقوق الانسان في الاردن – عام ٢٠١٤.

والامتناع عن نشر كل ما من شأنه التحريض على العنف أو الدعوة إلى اثارة الفرقة بين المواطنين باي شكل من الآشكال، والامتناع عن جلب الاعلانات أو الحصول عليها، والالتزام بأحكام ومبادىء ميثاق الشرف الصحفي الصادر عن النقابة.[٤٢٠]

ولتحقيق نزاهة الصحفيين وحياديتهم فقد حظر قانون نقابة الصحفيين على كل الصحفيين ممارسة أي عمل آخر غير المهنة الصحفية بما في ذلك الأعمال التجارية وتمثيل الشركات في أعمالها التجارية والصناعية، والجمع بين عضوية النقابة وأي نقابة أخرى، وممارسة المهنة الصحفية بصورة تخالف التشريعات النافذة وميثاق الشرف الصحفي، والقيام بأي عمل أو تصرف يتنافى مع كرامة المهنة أو يسيء إلى النقابة أو إلى أعضائها، والخروج على قواعد اللياقة وتقاليد المهنة في التعامل مع زملائه أو مع الآخرين، وقبول أي هبات أو تبرعات مالية أو عينية أو مساعدات أخرى مهما كان نوعها أو صورتها.[٤٢١]

وأكد قانون نقابة الصحفيين من نشر الثقافة والمعرفة الإنسانية بجميع صورها وتعميق الوعي بمسؤوليات المواطن ما يعني نشر المعلومات وتوفيرها للجمهور باعتبار ان حق الجمهور في المعرفة جزءا من منظومة حقوق الانسان.[٤٢٢]

والزم قانون نقابة الصحفيين الصحفي بالمحافظة على سرية مصادر معلوماته، كما يلتزم بالتحقق من صحة المعلومات والأخبار قبل نشرها[٤٢٣]، كما نص على ان«يمنح الصحفي لدى جميع الجهات التي يمارس مهنته لديها أو بواسطتها أو يتعامل معها أثناء قيامه بأعمال المهنة التسهيلات المناسبة، ولا يجوز توقيفه أو تعقبه من أجل عمل قام به تأدية لواجبات مهنته إلا إذا قام بذلك العمل بصورة تنطوي على جريمة جزائية.[٤٢٤]

وفي إطار التنظيم الاخلاقي لاليات الحصول على المعلومات وكيفية التعامل معها فقد الزم الميثاق الاخلاقي الصحفيين بعدم الحصول على المعلومات أو نشرها من خلال استخدام أساليب ملتوية ووسائل غير مشروعة، وعدم انتحال أي شخصية للحصول على المعلومات، الا اذا كان ذلك الأمر ملحا وضرورياً وللصالح العام فقط أو اذا كان لا يمكن الحصول على المادة الصحفية بأي طريق أخرى سواها، ويجب أن لا يتم الدفع أو العرض بالدفع لمصادر المعلومات مهما كان نوعها سواء مباشرة أو من خلال وسطاء، كما يشمل الحظر أيضا الدفع لأي شاهد يستدعى لاعطاء دليل أمام المحاكم أو الهيئات القضائية».[٤٢٥]

والزم القانون صاحب ترخيص البث الفضائي والاذاعي بعدم» بث أو إعادة بث كل ما من شأنه إثارة النعرات الطائفية والعرقية أو ما من شأنه الإخلال بالوحدة الوطنية أو الحض على الإرهاب والتفرقة العنصرية أو الدينية أو الإساءة إلى علاقات المملكة بالدول الأخرى، وعدم بث أي موضوع أو تعليق إقتصادي من شأنه التأثير على سلامة الإقتصاد والنقد الوطني، كما الزمته بإحترام حقوق الغير الأدبية والفنية والفكرية، واحترام الشخصية الإنسانية وحرية الغير وحقوقهم والطابع التعددي للتعبير عن الأفكار والأراء وموضوعية بث الأخبار والأحداث والمحافظة على النظام العام وحاجات الأمن الوطني ومقتضيات المصلحة العامة.[٤٢٦]

(٤٢٠) المادة ٧ من قانون المطبوعات والنشر.
(٤٢١) المادة ٤٢ من قانون نقابة الصحفيين ـ مصدر سابق.
(٤٢٢) الفقرة «ج» من المادة رقم ٤ من قانون نقابة الصحفيين الأردنيين.
(٤٢٣) المادة ٤٣ من قانون نقابة الصحفيين الاردنيين.
(٤٢٤) المادة ٤٤ من قانون نقابة الصحفيين الأردنيين.
(٤٢٥) المادة رقم ١٢ من ميثاق شرف الصحفيين الاردنيين ـ مصدر سابق.
(٤٢٦) المادة ٢٠ من القانون المؤقت لهيئة المرئي والمسموع ـ المصدر السابق .

والزم ميثاق شرف الصحفيين الأردنيين الصحفيين باحترام الحقوق الادبية للنشر والملكية الفكرية والاعتراف بحقوق الآخرين وعدم اقتباس أي عمل من أعمال الغير أو زملاء المهنة دون الاشارة إلى مصدره[٤٢٧]، وعدم نشر المعلومات التي حصلوا عليها باعتبارها غير قابلة للنشر (Off Record) لكنهم يستطيعون توظيفها بشكل غير مباشر من خلال الاستقصاء والتحري عن جديتها وصدقها أو عن طريق نشر مضامينها دون الاشارة إلى المصدر الذي أدلى بها ، وعليهم احترام مواعيد اذاعة البيانات ونشرها في الوقت الذي عين لها من المصدر أو من زملاء المهنة .[٤٢٨]

ودعا الميثاق إلى الدقة والموضوعية في نشر المعلومات وعدم نشر معلومات غير مؤكدة أو مضللة أو مشوهة أو تستهدف أغراضا دعائية بما في ذلك الصور والمقالات والتعليقات. كما يجب التمييز بوضوح بين الحقيقة والتعليق أو بين الرأي والخبر[٤٢٩]، وعدم الحصول على معلومات أو صور من خلال التخويف أو المضايقة أو الملاحقة، وعلى الصحفيين أن لا ينشروا مواد صحفية من مصادر أخرى لا تلتزم بهذه المتطلبات .[٤٣٠]

وحظر الميثاق الخلط بين المادة الاعلانية والمادة التحريرية، ولا بد أن تتضح التفرقة بين الرأي والاعلان، فلا تدنس على القارئ آراء وأفكار سياسية ودعائية في صورة مواد تحريرية. يتضح من النماذج القانونية السابقة ان جميع القوانين الاردنية الناظمة للعمل الاعلامي تحض على قيم النزاهة والموضوعية وعلى منظومة اخلاق مهنية متكاملة إذا ما تم الالتزام بها فهي كفيلة بتحقيق مستوى متقدم من النزاهه في الاعلام.

الممارسة: إلى أية درجة هناك ضمان لنزاهة موظفي المؤسسات الإعلامية بالممارسة؟

الدرجة: ٢٥/١٠٠

ان مدى التزام الصحفيين بقيم النزاهة في الواقع العملي تبقى امرا نسبيا لم يتحقق بالكامل، وياتي ضعف المساءلة داخل المؤسسات الاعلامية نفسها جزءا لا يتجزأ من وجود تجاوزات على قيم النزاهة واستحقاقاتها المهنية والوظيفية.

فممارسة النزاهة تتوفر فيها مشاكل متعددة بسبب البيئة التي يعمل فيها الاعلاميون الاردنيون في القطاعين الخاص والعام، حيث يوجد نقاط ضعف تدفع بالمؤسسات والإعلاميين لتجاوز معايير النزاهه، فالتدخل الرسمي قد يؤدي إلى انجراف البعض للعمل مع مؤسسات اخرى بشكل غير مباشر لمصالح سياسية أو اقتصادية، وتدني رواتب الصحفيين سبب رئيسي لذلك، ومعظم الصحفيين في الأردن يعملون مع عدة مؤسسات إعلامية في وقت واحد مما يؤثر على النزاهة من خلال حصول تضارب في المصالح، وهناك ظاهرة الاحتواء للصحفيين التي تمارسها أطراف متعددة سواء كانت حكومية أم مؤسسات قطاع خاص أو حتى بعض الجهات غير الأردنية مما يؤثر سلبا على نزاهة الصحفيين .[٤٣١]

(٤٢٧) المادة ٦ من ميثاق شرف الصحفيين الاردنيين ـ الموقع الرسمي لنقابة الصحفيين الأردنيين على رابط:
http://www.jpa.jo/List.aspx?lng=2&Pa=Page&ID=4

(٤٢٨) المادة ٨ من ميثاق شرف الصحفيين الأردنيين ـ المصدر السابق.

(٤٢٩) المادة ٩ من الميثاق ـ المصدر السابق.

(٤٣٠) المادة ١١ من الميثاق الفقرة «ب» ـ المصدر السابق.

(٤٣١) باسم الطويسي ـ مقابلة شخصية ـ مصدر سبق ذكره.

وطور معهد الاعلام الأردني برنامج اسمه (أكيد) مجموعة من المعايير القابلة للقياس الكيفي والكمي لتتبع ورصد احوال مصداقية الإعلام الأردني، وبالفعل بدأ البرنامج باختيار تحقيقات أو أخبار معينه ويقوم بالتحقق من مدى صدقيتها وموضوعيتها ومن المؤكد أن يكون لهذا البرنامج أثراً ايجابياً على مهنية ونزاهة العمل الصحفي.

وبشكل عام، فهناك تفاوت بالالتزام بمعايير النزاهه من مؤسسة لأخرى ولكن هناك جهود كبيرة تبذل في الوسط الإعلامي باتجاه تعميق النزاهه بالوسط الاعلامي.

الدور:

ممارسة التحقيق في حالات الفساد وفضحها: إلى أي مدى يعتبر الإعلام نشطاً وناجحاً في الاستقصاء حول حالات الفساد وكشفها؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

تعتبر المسؤولية الاجتماعية والاخلاقية والقانونية لمهنة الصحافة جزءا من منظومة العمل الرقابي على جميع السلطات في الدولة وعلى المجتمع أيضا الذي يقوم هو الاخر بدور الرقيب على الصحافة ووسائل الاعلام، في اطار الوظيفة التبادلية والمنفعية بين الجمهور والاعلام، ومن هنا تبدو مهمة الصحافة في الكشف عن قضايا الفساد جزءا لا يتجزأ من مهمة الصحافة ووسائل الاعلام على تنوعها.

وورد في ميثاق شرف الصحفيين الاردنيين بان"يلتزم الصحفيون بمساندة عدالة القضاء وتأكيد سيادة القانون وعدم التحيز لجانب على آخر أو قضية على أخرى من القضايا التي لم يصدر فيها حكم"وفي هذا الجانب لا ينشر الصحفيون معلومات حصلوا عليها من مصادر غير قضائية منعت الهيئات القضائية خطيا نشرها. ولا يشمل هذا الحظر نشر المادة الصحفية اذا كانت تسلط الضوء على الفساد الظاهر في الاجراءات التي تسبق المحاكمة: وهو نص لا يحظر نشر اية مادة صحفية تسلط الضوء وتكشف قضايا فساد.[٤٣٢]

ونصت مدونة سلوك الاعلاميين لهيئة المرئي والمسموع على الدور الرقابي للاعلاميين وحقهم في القيام بدور الرقيب على أصحاب النفوذ والسلطة السياسية ومساءلتهم عن أدائهم الوظيفي.[٤٣٣]

ومنحت كل القوانين الناظمة للاعلام حرية الحصول على المعلومات ونشرها واتاحتها للجمهور بما في ذلك تلك المعلومات المتعلقة بحالات الفساد، ولم يتم تقييد عمليات النشر في القوانين الا بما يؤثر على سير التحقيق أو بما يقرره القاضي أو المدعي العام من منع النشر.

(٤٣٢) المادة ٣ من ميثاق شرف الصحفيين الاردنيين ـ مصدر سبق ذكره.

(٤٣٣) مدونة سلوك العاملين في مؤسسات الاعلام المرئي والمسموع ـ متوفرة على موقع الهيئة على رابط:
http://www.avc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/Audios/AVC.pdf

الان ان الملاحظ خلال السنوات الخمس الماضية ان الاعلام الالكتروني وعبر وسائل التواصل الاجتماعي ساهم بشكل فاعل وكبير في تغطية وفضح العديد من قضايا الفساد وتحريك بعض الجهات الرسمية للتحقيقي فيما يرد من معلومات حيال جرائم فساد.

الا ان العقبة الرئيسة في ذلك عدم تضمين قانون ضمان الحق في الحصول على المعلومات مبدأ الإفصاح الذاتي عن المعلومات من الدوائر والمؤسسات الحكومية والعامة. ويُلحظ أن غالبية المواقع الإلكترونية للمؤسسات العامة لا تحدّث معلوماتها وتقتصر موجوداتها على عرض نشاطات المؤسسة أو بث الإعلانات الوظيفية أو غيرها؛ في حين أن المعلومات، بما في ذلك الأرقام والإحصائيات ذات العلاقة بعمل هذه المؤسسات تغيب عن صفحات مواقعها الإلكترونية.

وعلى غير صعيد فإن توجّه الحكومة الأردنية نحو ما يعرف بالحكومة الإلكترونية من شأنه أن يكون أحد العوامل المعززة للحق في الحصول على المعلومات ولعملية الإفصاح الذاتي من الحكومة، إلا أن تحديات كثيرة واجهت هذا المشروع، منها مالية وأخرى تتعلق بالجانب التنظيمي الإداري.

ويُعَدّ البرنامج الذي أطلقته الحكومة الإلكترونية تحت اسم (اسأل الحكومة)، من البرامج الإيجابية التي من شأنها أن تقدم للمواطنين وغيرهم معلومات خارج الإجراءات البيروقراطية الحكومية إلا أن هذا البرنامج قد واجهته العديد من الصعوبات، ابرزها طول المدة التي تستغرقها الإجابة عن بعض الأسئلة المقدمة؛ نظرًا إلى أن الموظف نفسه قد يحتاج إلى وقت طويل نسبيًا للحصول على المعلومة من مصادرها الأصلية و/ أو المخولة.

وتجدر الإشارة إلى أن غياب المعلومة والشفافية في الطرح وعدم تقديم المعلومات المتعلقة ببعض الأحداث بصورة مباشرة وفور وقوع الحدث وبشفافية أدى في كثير من الأحيان إلى انتشار الشائعات بين المواطنين وإثارة البلبلة أحيانًا أخرى، ومن ثَمّ إعاقة تعميق عدم ثقة المواطن بالحكومة. ومن أبرز الأمثلة على هذه الحالة قضية «ذهب عجلون» عندما قُدّم ثلاث روايات حكومية متناقضة حول الأمر للمواطنين، مما أدى إلى عدم اقتناع المواطن الأردني بأي منها، بل أثارت حفيظته واستهجانه وعززت من شعوره بأن الحكومة تعمد دائمًا إلى التعتيم وإخفاء الحقيقة عن المواطن.[٤٣٤]

(٤٣٤) تقرير اوضاع حقوق الانسان لعام 2014.

الدور:

تعريف الجمهور بالفساد واثاره: إلى أي درجة يعتبر الإعلام ناشطاً وناجحاً في إعلام الجمهور بحالات الفساد وأثرها على البلد؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

على الرغم من قيام الاعلام بدور جيد في الكشف عن قضايا فساد واثارتها وخاصة في فترة الحراك السياسي في حقبة إلا أن هذا الدور بدأ يتراجع في العامين الاخيرين وإن بقيت جهود صحافية فردية ومؤسساتية نجحت بالكشف عن قضايا فساد وصلت إلى هيئة مكافحة الفساد والى القضاء.

ومن الواضح ان سبب تراجع وسائل الاعلام في الكشف عن قضايا الفساد ومتابعتها يعود لأسباب قانونية دفعت بمن يملكون المعلومات للاحجام عن تزويد وسائل الاعلام بها، إلا أن وسائل الاعلام لا تزال تهتم بتغطية القضايا التي يثيرها مجلس النواب وتتعلق بالفساد ويتم نشرها باهتمام وعلى نطاق واسع. وتحظى التقارير التي تصدر عن هيئة مكافحة الفساد أو المؤتمرات الصحفية التي يعقدها رئيس الهيئة باهتمام أكبر من قبل وسائل الاعلام.

إن مشكلة عدم توفر المعلومات، وخوف المبلغين ومن يملكون المعلومات والوثائق من الملاحقة والمساءلة أدى بالنتيجة إلى تراجع وسائل الاعلام عن التصدي لنشر قضايا فساد قبل وصولها للقضاء بالرغم من ان القوانين لا تمنع على الصحفيين ذلك. ان دور وسائل الاعلام هو دور رقابي وهو العين الرقيب الكاشف للحقيقة والكثير من الوسائل تمارس هذا الدور وتكشف الكثير من ممارسات الفساد في القطاع العام، بيع مؤسسات القطاع العام، وكشف الممارسات وتبحث وتستقصي عن الممارسات السلبية في مختلف المؤسسات، غالبية وسائل الاعلام تقوم بهذا الدور وتساعد الدولة في كشفها .[٤٣٥]

ومن الجدير بالذكر الاشارة إلى برنامج" أريج" وهو برنامج يتبنى تدريب الصحفيين على التحقيق الاستقصائي وينشر نتائجه في الاعلام والذي ساهم بالكشف عن عدد من القضايا التي كانت تشوبها شبهة فساد، وتنشرها في وسائل الاعلام المختلفة .[٤٣٦]

ومن جانب اخر لا يوجد تغطية أو حملات وطنية اعلامية تم تخصيصها لتوعية الجمهور في قضايا الفساد والحوكمة والشفافية، الا بعض النشاطات المتصلة بعمل المؤسسات ذات العلاقة مثل هيئة مكافحة الفساد، ومنظمة رشيد للنزاهة والشفافية.

(٤٣٥) نقيب الصحفيين طارق المومني ـ مقابلة شخصية ـ مصدر سابق.
(٤٣٦) لطفا انظر الموقع الالكتروني لبرنامج اريج عبر الرابط الالكتروني: www.areeg.org/

الدور:

إلى أي درجة يعتبر الاعلام ناشطاً وناجحاً في تعرف الجمهور بقضايا الحوكمة؟

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لم يلعب الاعلام على الصعيد العام والخاص اي دور في تعريف الجمهور بقضايا الحوكمة وانما كان يقتصر دوره في الأغلب الأعم على البحث عن القضايا وطرق الحصول عليها ونشرها على الملأ، وتغطية الانشطة الرسمية والفعاليات العامة. وبالنسبة للقطاع الخاص كان يقتصر دور الاعلام على الدعايات مدفوعة الاجر وبعض النشاطات العامة، ولم يتم رصد أي وسيلة اعلامية تبنت برنامجا يتعلق بالحوكمة أو بتوعية الجمهور بمسائل الشفافية والنزاهة.

ولم تتضمن الاستراتيجية الاعلامية لعام ٢٠١١-٢٠١٥ أي محور يتحدث عن دور الإعلام في تعريف المجتمع بدور الحكومة.[٤٣٧]

(٤٣٧) للاستزادة انظر الاستراتيجية الاعلامية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٥ على الموقع الالكتروني: www.pm.gov.jo.

التوصيات

١. مراجعة ضمان حق الحصول على المعلومات بما يضمن الإفصاح الذاتي المستمر والتصنيف وفق أسس موضوعية.

٢. مراجعة قانون منع الإرهاب بما يضمن عدم المساس بحرية الرأي والتعبير وضمان عدم محاكمة الصحفيين أمام محكمة أمن الدولة.

٣. مراجعة قانون الجرائم الإلكترونية وضمان عدم توقيف الصحفيين وعدم إطالة أمد التقاضي وبما يتوافق مع قانون المطبوعات والنشر.

٤. مراجعة قانون المطبوعات والنشر بما يضمن تنظيم وسائل التواصل الإلكتروني لا للتسجيل بهدف التقييد، بالاضافة الى عدم اللجوء إلى الحجب.

٥. مراجعة قانون الإعلام المرئي والمسموع وضمان حصول القرارات الصادرة على ترخيص البث.

٦. إعادة تعريف الصحفي بما ينسجم مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى وفتح باب العضوية في نقابة الصحفيين لكل صحفي يعمل في أي وسيلة إعلامية.

٧. تبني خطة وطنية لتصنيف جميع المعلومات في المؤسسات وفقا لمنهجية واضحة المعايير.

المصادر والمراجع

١. الدستور الأردني.

٢. تقرير مقياس الحريات الصحفية والاعلامية في الأردن الصادر سنة ٢٠١٤ في توصيته رقم ٤ «الى تعزيز استقلالية مؤسسات الإعلام في قراراتها الإدارية والتحريرية» ــ التقرير متوفر على الموقع الرسمي لنقابة الصحفيين الأردنيين على رابط: http://www.jpa.jo

٣. قانون المطبوعات والنشر رقم ٨ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته ــ القانون متوفر على الموقع ارسمي لنقابة الصحفيين الأردنيين على رابط: http://www.jpa.jo

٤. قانون مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردنية لسنة ٢٠٠٠ ــ نص القانون متوفر على موقع وكالة الأنباء الأردنية»بترا» على رابط: http://petra.gov.jo/public/Arabic.aspx?Lang=1&Page_Id=829&Menu_ID=35&Site_ID=2

٥. قانون وكالة الأنباء الأردنية «بترا» لسنة ٢٠٠٩ ـ القانون متوفر على الموقع الرسمي للوكالة على رابط:
http://www.petra.gov.jo/public/Arabic.aspx?Lang=1&Page_Id=669&Menu_ID=35&Site_ID=2

٦. قانون هيئة المرئي والمسموع. متوفر على الموقع الرسمي للهيئة على رابط:
http://www.jmm.jo/%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D8%A7%D8%AA

٧. قانون هيئة مكافحة الفساد رقم ٦٢ وتعديلاته لسنة ٢٠٠٦ـ القانون متوفر على الموقع الرسمي للهيئة على رابط
http://www.jacc.gov.jo

٨. قانون نقابة الصحفيين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته ــ القانون متوفر على الموقع الالكتروني الرسمي لنقابة الصحفيين على رابط: http://www.jpa.jo/Inner.aspx?lng=2&pa=Details&Type=12&ID=247

٩. مدونة سلوك العاملين في مؤسسات الاعلام المرئي والمسموع ـ متوفرة على موقع الهيئة على رابط:
http://www.avc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/Audios/AVC.pdf

١٠. موقع معهد الاعلام الأردني»أكيد» متوفر على رابط:
/http://akeed.jo/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D8%A7%D9%8A%D9%8A%D8%B1

١١. ميثاق شرف الصحفيين الأردنيين ـ متوفر على الموقع الرسمي لنقابة الصحفيين الأردنيين على رابط:
http://www.jpa.jo/List.aspx?lng=2&Pa=Page&ID=4

١٢. وليد حسني زهرة و د, محمد ابو رمان»الوهم والحقيقة.. التابوهات والخطوط الحمراء في الاعلام الاردني» دراسة نشرت في كتاب»تقرير حالة الحريات الاعلامية في الأردن سنة ٢٠٠٩ « الصفحات من ١٥١ ــ ٢٢٠ـ منشورات مركز حماية وحرية الصحفيين سنة ٢٠١٠ متوفرة على الموقع الرسمي للمركز على رابط:
http://cdfj.org/wp-content/uploads/2014/09/Media-Freedom-Status-in-Jordan-2009.pdf

١٣. وليد حسني زهره ــ « تحت المجهر.. تشخيص واقع الاعلام في الأردن» فصل»مجلس الشكاوى» الصفحات من ٦٠٣ ــ ٦٣٦ ــ منشورات مركز حماية وحرية الصحفيين ــ عمان ـ الطبعة الاولى ٢٠١٥.

١٤. ديفيد بانيسار «الحكومة الشفافة.. تيسير وصول العموم إلى معلومات الحكومة « ــ ترجمة ناتالي سليمان ــ منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ــ بيروت

١٥. مقابلات شخصية: نقيب الصحفيين الاردنيين طارق المومني ــ مقابلة شخصية اجريت بتاريخ ٢٨ / ١ / ٢٠١٥. د. باسم الطويسي ــ مدير معهد الإعلام الأردني وعضو اللجنة الملكية لمنظومة النزاهة الوطنية وخبير اعلامي ــ مقابلة شخصية اجريت معه بتاريخ ٢٣ / ٢ / ٢٠١٥.

١٦. تقرير اوضاع حقوق الانسان، المركز الوطني لحقوق الانسان، الاردن.

١٧. تقرير الحريات الاعلامية، مركز حماية وحرية الصحافيين.

١٨. تقرير الحريات الاعلامية مراسلون بلا حدود.

١٩. تقرير الحريات الاعلامية، نقبة الصحافيين الاردنيين.

المجتمع المدني

الملخص

على الرغم من المحاولات العديدة لتطوير عمل الجمعيات في الأردن على صعيد التشريعات والممارسات والسياسات الا ان تلك الجهود يمكن وصفها بالخجولة وغير الجدية، مرد ذلك عدم وضوح الرؤيا حيال عمل المجتمع المدني وطبيعة الادوار المنوطة به، فضلاً عن رغبة في عدم تمكين المجتمع المدني من ممارسة انشطته بكل حرية.

وعلى الرغم من التحديات التشريعة التي تحيط بالمجتمع المدني وتعدد المرجعيات المؤسسية وضعف الدعم الرسمي لتشكيل مؤسسات المجتمع المدني، الا ان هذه الكيانات المؤسسية استطاعت النمو في وسط أجواء غير مهيأة وغير مناسبة، واستطاعت ان تؤمن أوجه دعم من خلال الخبرات والمشاريع والمنح والمساعدة التي تقدم من المنظمات والهيئات الدولية والدخول بشراكات قصيرة ومتوسطة الاجل مكنتها من الاستمرار المؤسسي وتغطية نفقاتها التشغيلية. ونتيجة للاضطراب التشريعي السائد الذي انعكس على بنية مؤسسات المجتمع المدني والاطر الناظمة لعملها خلق حالة هجينة من التشكيلات المؤسسية، فضلاً عن حالة إنفراد في العمل بمعزل عن اي اطر تشاركية تضمن الديمومة والاستمرار والاستقرار، بحيث تصبح هي اللبنة الاولى في تشكيل ملامح المجتمع المدني المنشود والطموح وتؤدي إلى استقرار استقرار مماسرات وسياسات وتشريعات ايجابية.

ولا تزال الفرصة مواتيه لكافة القطاعات للإنخراط في بناء تصورات حيال افضل الخيارات والبدائل للخروج من المعيقات والتحديات.

يمتاز الخطاب الرسمي العام في الأردن حيال المجتمع المدني بـ" التذبذب" وعدم الثبات ففي الوقت الذي تعلن فيه المؤسسات والحكومات دعمها المتواصل للمجتمع المدني، تعمد المؤسسات التنفيذية إلى وضع العقبات والعراقيل امام جهود ومساعي المجتمع المدني.

في الوقت ذاته، إتسمت الغالبية العظمى من مؤسسات المجتمع المدني بعدم اتباع معايير الشفافية والنزاهة في تنفيذ المشاريع والنشاطات، أو اتباع افضل الممارسات في مجال الافصاح المالي أو الاجراءات الادارية، وعدم تطوير مصادر دخل ذاتيه تضمن الديمومة المؤسسية.

ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة المجتمع المدني في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٨			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٢٥	الموارد	٢٥	٢٥
	الاستقلالية	٢٥	٢٥
الحوكمة ١٠٠/٣٨	الشفافية	غير متوفر	٥٠
	المساءلة	غير متوفر	٢٥
	النزاهة	غير متوفر	غير متوفر
الدور ١٠٠/٥٠	مسألة للحكومة	٥٠	
	إصلاح السياسات	٥٠	

الهيكل والتنظيم

بالنسبة لقانون الجمعيات الناظم الرئيس للحق في تأسيس الجمعيات فقد اجاز تسجيل اكثر من شكل للجمعيات على النحو التالي:

- الجمعية العادية : [٤٣٨] هي اي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الاشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقا لاحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على اساس تطوعي دون ان يستهدف جني الربح واقتسامه أو تحقيق اي منفعة لاي من اعضائه أو لاي شخص محدد بذاته أو تحقيق اي اهداف سياسية تدخل ضمن نطاق اعمال وانشطة الاحزاب السياسية وفق احكام التشريعات النافذة.
- الجمعية الخاصة: وهي التي تنحصر العضوية فيها بمجموعة من الاشخاص لا يقل عددهم عن ثلاثة ولا يزيد على عشرين.
- الجمعية المغلقة: هي الجمعية التي تنحصر العضوية فيها بشخص أو اكثر، وتقتصر مواردها المالية على ما يقدمه لها اي عضو مؤسس لغايات تمكينها من تحقيق غاياتها
- الجمعية الاجنبية: يجوز تسجيل فرع لجمعية مسجلة في دولة أجنبية لغايات تقديم خدماتها في المملكة شريطة أن لا يستهدف المركز الرئيسي لهذه الجمعية أو أي من فروعها جني الربح واقتسامه أو تحقيق منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق اي اهداف سياسية أو دينية .[٤٣٩]

(٤٣٨) قانون الجمعيات المادة ٣.
(٤٣٩) قانون الجمعيات المادة ٩. .

وفي السنوات العشر الاخيرة ازداد نشاط المجتمع المدني بالاردن بشكل ملحوظ ونشطت في كافة ميادين الحياة الاجتماعية والاقتصادية والحقوقية والخيرية والاغاثية وغيرها، اما بالنسبة لعدد الجمعيات خلال الاعوام السابقة والمسجلة وفقاً لاحكام قانون الجمعيات والعاملة في المملكة فقد بلغ عدد الجمعيات المسجله والعاملة في المملكة لعام ٢٠١١ (٢٨٤٦) جمعية على النحو التالي[٤٤٠]: المشرفة عليها وزارة التنمية الاجتماعية (١٩٤٤) جمعية، وزارة الداخلية (٣٠٧)، وزارة التنمية السياسية (٣٩) جمعية، وزارة الثقافة (٤٧٧) جمعية، وزارة الصحة (١٨) جمعية، وزارة الصناعة والتجارة (٩) جمعية، وزارة الزراعة (٣)، وزارة البيئة (٢٩)، وزارة الاوقاف والمقدسات الاسلاميه (٢)، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (٢)، وزراة السياحه والاثار(١٥)، ووزارة العدل (١)، كما بلغ عدد الجمعيات الاجنبية المسجلة لدى الوزارة (٤٩) جمعية.

اما بالنسبة لعام ٢٠١٢ فقد بلغ عدد الجمعيات (٣٤٨٦) جمعية على النحو التالي[٤٤١]: المشرفة عليها وزارة التنمية الاجتماعية (٢٢٧٦) جمعية، وزارة الداخلية (٤٧٠)، وزارة التنمية السياسية (٧٨) جمعية، وزارة الثقافة (٥٣٤) جمعية، وزارة الصحة (٢٨) جمعية، وزارة الصناعة والتجارة (١٠) جمعية، وزارة الزراعة (٥)، وزارة البيئة (٥٠)، وزارة الأوقاف والمقدسات الاسلامية (٦)، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (٢)، وزارة السياحة والآثار(٢٢)، ووزارة العدل (٣).

أما بالنسبة لتوزيع عمل الجمعيات في ذات العام ٢٠١٢ وفق مكان عملها في المحافظات كان على النحو التالي: محافظة عمان (١٥٧٦)، البلقاء (١٧٢)، الزرقاء (٢٦٠)، مادبا (١٧٠)، اربد (٣٩٦)، المفرق (٢٤٨)، جرش (٨٠)، عجلون (١٢٤)، الكرك (١٨٩) الطفيلة (٨٥)، معان (١١٣)، العقبة (٧٢).

وتشير الأرقام الاحصائية الصادرة عن مجلس إدارة سجل الجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية إلى أن عام ٢٠١٣م، قد شهد تسجيل (٥٣٣) جمعية، مقارنةً بـ (٥٦٨) جمعية تم تسجيلها عام ٢٠١٢م. وبذلك أصبح عدد الجمعيات المسجلة والعاملة في المملكة عام ٢٠١٣م، (٣٩٢٤) جمعية[٤٤٢]. في حين بلغ عدد الجمعيات المرخصة لعام ٢٠١٤، (٤٤٧٤) جمعية. فيما أصبح العدد الإجمالي للجمعيات المسجلة والعاملة في المملكة لغاية ٢٠١٥/١٢/٣١ (٤٨٦٢) جمعية[٤٤٣].

(٤٤٠) تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان لعام ٢٠١١.
(٤٤١) تقرير لمركز الوطني لحقوق الانسان، محور الحق في تأسيس الجمعيات والانتساب اليها.
(٤٤٢) الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس إدارة سجل الجمعيات على الرابط: http://www.mosd.gov.jo.
(٤٤٣) الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس إدارة سجل الجمعيات على الرابط: http://www.mosd.gov.jo

القدرات: الموارد

القانون: إلى اي مدى يوفر الإطار القانوني بيئة مواتية للمجتمع المدني؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

كفل الدستور الاردني[٤٤٤] الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها اذ يعتبر من الحقوق الأساسية التي كفلتها الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة[٤٤٥]، وأوكل الدستور إلى القانون مهمة تنظيم عملية تأليف الجمعيات ومراقبة مواردها المالية مع ضرورة المحافظة على جوهر هذا الحق وضمان ممارسته. إذ أكدت المادة (١٢٨)[٤٤٦] من الدستور الأردني عدم جواز إصدار أي قانون يمس جوهر الحق وأساسياته.

بشكل عام، تجيز القوانين الاردنية تأسيس الجمعيات، وتتفاوت التشريعات الوطنية الناظمة لعمل الجمعيات وتعدد طرق التسجيل والترخيص[٤٤٧]. حيث يجوز إتباع أكثر من طريق ومراجعة أكثر من مؤسسة لترخيص الجمعيات وتنظيم عملها، حيث أجاز قانون الجمعيات ذلك بموجب احكامه تحت مظلة وزارة التنمية الاجتماعية مجلس إدارة الجمعيات، وأجاز قانون الشركات تسجيل الشركات غير الربحية وفقاً لنظام خاص لدى دائرة مراقبة الشركات، وكذلك أجاز فتح فروع للجمعيات الاجنبية بتسجيلها لدى وزارة الخارجية، فضلاً عن إمكانية مزاولة الاعمال من خلال مذكرات تفاهم تعقد مع وزارة التخطيط.

اما عن التطور التشريعي الناظم لعمل الجمعيات في الأردن صدر اول قانون للجمعيات في الأردن عام ١٩٣٦ (قانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٣٦) ليحل محل قانون الجمعيات العثماني الصادر عام ١٩٠٩ الذي ظل نافذاً حتى عام ١٩٣٦، وبعد ذلك تم تعديله بموجب قانون الجمعيات الخيرية رقم ١٢ لسنة ١٩٥٦ الذي بقي ساري المفعول إلى صدور قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم ٧ لسنة ١٩٦٥، ثم صدر قانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦، وخضع للعديد من التعديلات أخرها تعديل بموجب القانون المؤقت رقم ٢ لسنة ١٩٩٥ إلى أن صدر قانون الجمعيات رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨ وتم تعديلة بموجب القانون المعدل رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٩.

(٤٤٤) نصت المادة ١٦ من الدستور « ١- للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون ٢-للاردنيين الحق في تأليف الجمعيات والنقابات والاحزاب السياسية، على ان تكون غاياتها مشروعه ووسائلها سلميه وذات نظم لا تخالف احكام الدستور ٣-ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والاحزاب السياسية ومراقبة مواردها»

(٤٤٥) صادقت المملكه على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيه والسياسيه وتم نشرها في الجريده الرسميه بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٥ في العدد رقم ٤٧٦٤ حيث جاء في نص الماده ٢٢ /١ « لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق انشاء النقابات والانضمام اليها من اجل حماية مصالحه» وجاء في الماده ٢٤ /٥ من الميثاق العربي لحقوق الانسان والتي تمت المصادقه عليه ونشره في الجريده الرسميه في العدد ٤٦٧٥ بتاريخ ٢٠٠٤/٩/١٦ حيث جاء فيها « حرية تكوين الجمعيات مع الاخرين والانضمام اليها».

(٤٤٦) حيث نصت الفقرة ١ من المادة ١٢٨ على « لا يجوز ان تؤثر القوانين التي تصدربموجب هذا الدسور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس اساسياتها » .

(٤٤٧) كما يجوز بموجب الانظمة والتعليمات الخاصة في وزارة التنمية الاجتماعية انشاء وترخيص رياض الاطفال غير الربحية وكذلك مراكز تقديم الخدمات الخاصة بذوي الاحتياجات الخاصة وغير ذلك من دور الرعاية وإعادة التاهيل، فضلاً عن انه يجوز تسجيل الائتلافات الشبابية والملتقيات الثقافية لدى المجلس الاعلى للشباب، وكذلك يجوز للمنظمات الدولية أو الاقليمية ايضاً فتح فروع من خلال الارتباط بوزارة الداخلية مباشرة أو من خلال مذكرات تفاهم مع وزارة الخارجية أو رئاسة الوزراء.

وأخذ القانون الساري المفعول بنظام التسجيل الذي يتطلب العديد من الاجراءات الإدارية والمدد والمواعيد للإدارة للموافقة على منح الجمعية الصفة الاعتبارية وبموجب القانون الساري المفعول حيث اشار القانون بالمادة الخامسة منه إلى ان من مهام مجلس ادارة سجل الجميعات الموافقة على تسجيل الجمعية وتحديد الوزارة المختصة بها وفقا للتعليمات السارية المفعول.[٤٤٨]

وبذات الوقت فإن تشكيل مجلس ادارة سجل الجمعيات بموجب المادة الرابعة من ١١ عضو ، منهم سبعة[٤٤٩] اعضاء ممثلين عن وزارات رسمية واربعة اعضاء من المجتمع المدني يعينهم مجلس الوزراء، ومنحت ذات المادة مجلس تلوزراء اضافة اي ممثل عن اي جهة رسيمة اخرى، مما يعني عدم عدالة التمثيل في المجلس فضلاً عن ان تمثيل المجتمع المدني مرهون بتنسب الوزير لمجلس الوزراء مما يعني عدم تمثيل كافة شرائح المجتمع المدني.

الا انه لا يزال تواجه الجمعيات في الأردن العديد من التحديات اوالعقبات القانونية بموجب منظومة التشريعات الوطنية السارية المفعول، وتشكل بحد ذاتها تشخيص وتحليل للإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات، على النحو التالي:

١. تعدد المرجعيات المؤسسية المشرفة على عمل الجمعيات في الأردن اذ بموجب قانون الجعيات رقم ٥١ لعام ٢٠٠٨ اناط مهمة الاشراف والمتابعة بعمل الجمعيات إلى العديد من الوزارات المتنوعة وفقاً لغايات واهداف الجمعية مما خلق حالة من الفوضى وتضارب الاختصاصات فضلاً عن عدم توحيد النهج الرسمي من قبل تلك الوزارات خلال ممارسة العمل الاشرافي على عمل الجمعيات.[٤٥٠]

(٤٤٨) حيث نصت المادة ٥ من القانون على " يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية :-١-الموافقة على تسجيل الجمعية وتحديد الوزارة المختصة بها وفق التعليمات الصادرة لهذه الغاية. ٢-تقييم اداء الجمعيات وانشطتها بالتنسيق مع الوزارات المختصة واصدار تقرير سنوي عن اوضاع الجمعيات في المملكة. ٣-اصدار الخطط والبرامج اللازمة للنهوض بأوضاع الجمعيات ومساعدتها على تحقيق غاياتها واهدافها. ٤-ادارة الصندوق والاشراف عليه ومتابعة جميع شؤونه. ٥-تشكيل لجنة أو اكثر للتوفيق في حال وقوع نزاع بين الجمعيات. ٦-اصدار التعليمات اللازمة لتنظيم عمل السجل وتنسيق العلاقة ما بين امين السجل والوزارات المختصة وفق احكام هذا القانون والانظمة الصادرة بمقتضاه. ب-يعقد المجلس اجتماعاته بدعوة من رئيسه مرة كل شهر على الاقل وكلما دعت الحاجة لذلك، ويكون اجتماعه قانونياً بحضور ما لا يقل عن ثلثي اعضائه على ان يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، ويتخذ قراراته بأغلبية اصوات اعضائه الحاضرين وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع. ج-يعين امين السجل بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير برتبة امين عام ويرتبط بالوزير على ان يقترن قرار تعيينه بالارادة الملكية السامية.

(٤٤٩) حيث نصت المادة الرابعة على " ينشأ في الوزارة سجل يسمى (سجل الجمعيات) يتولى ادارته والإشراف عليه مجلس يسمى (مجلس ادارة السجل) برئاسة الوزير وعضوية كل من :١-امين السجل نائبا للرئيس.٢-ممثل عن وزارة الداخلية. ٣-ممثل عن وزارة الثقافة. ٤-ممثل عن وزارة السياحة والاثار.٥-ممثل عن وزارة البيئة. ٦-ممثل عن وزارة التنمية السياسية. ٧-اربعة اشخاص من ذوي الخبرة في مجال قطاع العمل الخيري أو التطوعي يعينهم مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد ويجوز انهاء عضوية اي منهم وتعيين من يحل محله بالطريقة ذاتها. ب-لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير ان يضيف إلى عضوية المجلس ممثلا عن اي وزارة اخرى ذات علاقة بعمل الجمعيات. ج-يسمي الوزير المعني ممثل الوزارة المشار اليه في اي من البنود (٢) و(٣) و(٤) و(٥) و(٦) من الفقرة (أ) من هذه المادة وفي الفقرة (ب) منها وذلك من بين موظفي الفئة الاولى من وزارته ممن لا تقل درجته عن الثانية. د-يقوم نائب الرئيس مقام الرئيس عند غيابه. هـ-يضع المجلس بموافقة مجلس الوزراء تعليمات خاصة تتضمن اسس تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية.

(٤٥٠) اذ بموجب القانون المادة ١١ من القانون يحدد اسم الوزارة المشرفة والمتابعة لشؤون الجمعية حيث نصت الفقرة ه من المادة ١١ على " على امين السجل اصدار شهادة تسجيل تتضمن اسم الجمعية ومقرها الرئيسي واسم الوزارة المختصة بها والنطاق الجغرافي لعملها والعنوان المعتمد لمراسلاتها. وعله صدرت تعليمات الوزارة المختصة بالجمعيات رقم ١٤٧ لعام ٢٠١٠. هذا فضلاً عن امكانية تسجيل مؤسسات غير ربحية لدى وزارة الصناة والتجارة وتعمل لذات الغايات وتخضع لقانون الشركات وتحديداً الشركات غير الربحية.

٢. تضمن القانون نصوصاً وإجراءات تتحدث عن حق الادارة في رفض تأسيس الجمعيات دون أي تسبيب [٤٥١]، وعلى المتضرر اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار، والاصل أن يتضمن القانون حق الافراد في الايداع والتسجيل مباشرة وفي حال وجود مخالفة حول الجمعية وغاياتها أن تلجاء الادارة إلى القضاء لطلب حل الجمعية، بإعتبار اللجوء إلى القضاء من قبل الادارة لا يحتاج إلى كلف مالية قد تعيق إرادة الافراد من الاستمرار في ممارسة الحق، ومن جهة أخرى عدم تسبيب القرار يعيق صلاحية وقدرة المحكمة عن الرقابة على مضمون القرار الاداري.[٤٥٢]

٣. تضمن القانون قيوداً شديدة على حرية الجمعية في إدارة أعمالها، حيث إشترط في مسائل عديدة الحصول على موافقة الوزير المختص، ومن ذلك ما جاء في المادتين ١٤ و١٦، وهو شرط ينطوي على تقييد واضح لحرية الجمعيات في إدارة شؤونها وتصريف أعمالها؛ كي يتسنى لها تحقيق غاياتها على الوجه الأمثل.[٤٥٣]

وخصوصاً مسألة إشعار الوزير بموعد إنعقاد الهيئة العامة بإسبوعين خطياً، ومكان وجدول أعمال الاجتماع، وبعكس ذلك يعتبر الانعقاد غير قانوني، بل وذهب القانون أكثر من ذلك بأن إشترط في المادة (١٤ ج/٢) على عدم نفاذ تعديل النظام الداخلي إلا بعد موافقة المجلس على هذا التعديل خلال ستين يوماً من تاريخ تسليمه لأمين السجل، ويعتبر التعديل نافذاً إذا لم يصدر قرار بعكس ذلك، وكان الاجدر بالاكتفاء بإيداع محضر الاجتماع أو التعديل للنظام الداخلي.

(٤٥١) حيث نصت المادة ١١ فقرة أ على « يصدر المجلس قراره بشأن طلب التسجيل خلال ستين يوماً من تاريخ استلام امين السجل للطلب المستوفي لجميع الشروط، وللمتضرر الطعن في هذا القرار امام محكمة العدل العليا وفق احكام التشريعات النافذة.

(٤٥٢) انظر فايز الشخاترة، حقوق التجمع في التشريعات الأردنية، عمان: المركز الوطني لحقوق الانسان، ٢٠٠٨، ص ٤٠.

(٤٥٣) تنص المادة ١٤ على ان» أ-على الجمعية الالتزام بأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه كما عليها القيام والتقيد بما يلي:-١. ممارسة أعمالها وأنشطتها وفق احكام نظامها الأساسي. ٢. فتح باب العضوية لكل من تتوفر فيه شروط اكتساب العضوية وفق احكام نظامها الاساسي. ٣. اشعار الوزير المختص وامين السجل بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول اعماله وذلك قبل موعد الانعقاد باسبوعين على الأقل. ٤. تدوين وحفظ وقائع اجتماعات كل من هيئتها الإدارية وهيئتها العامة والقرارات الصادرة عن كل منها في مقرها الرئيسي بصورة متسلسلة.٥. مسك السجلات المالية التي تبين ايراداتها وأوجه انفاقها. ٦. مسك سجل بالموجودات واللوازم المتوفرة لديها واي سجلات لازمة لممارسة نشاطها واعمالها وفقاً لنظامها الاساسي. ب-١.اذا لم تقم الجمعية بإشعار الوزير المختص وامين السجل خطياً بموعد اجتماع هيئتها العامة ومكانه وجدول اعماله قبل موعد الانعقاد بأسبوعين على الأقل، فلا يعتبر انعقاد الاجتماع المذكور قانونياً ٢.لكل من الوزير المختص و امين السجل تسمية ممثل عنه لحضور اجتماع الهيئة العامة للجمعية. ج-١.على الجمعية ان تودع لدى الوزارة المختصة نسخة عن القرارات الصادرة عن هيئتها العامة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ اصدارها. ٢.على الرغم من اي نص مخالف، لا ينفذ قرار الهيئة العامة للجمعية باجراء اي تعديل على احكام نظامها الاساسي الا بعد موافقة المجلس على هذا التعديل وذلك خلال ستين يوما من تاريخ تسليمه لامين السجل ويعتبر التعديل نافذا اذا لم يصدر عكس ذلك. اما المادة ١٦ فتنص على ان» أ-على هيئة ادارة الجمعية أن تقدم إلى الوزارة المختصة ما يلي :-١.خطة العمل السنوية ٢.تقرير سنوي يتضمن انجازات الجمعية وانشطتها في السنة السابقة ومصادر ايراداتها وأوجه الانفاق بالاضافة إلى أي بيانات تتطلبها الانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضى احكام هذا القانون ٣.ميزانية سنوية مدققة من محاسب قانوني منتخب من قبل الهيئة العامة للجمعية، ويحق للوزير المختص اعفاء أي جمعية تقل ميزانيتها عن الفي دينار من التدقيق وفي هذه الحالة يتم مراجعة حساباتها المالية من قبل الوزارة المختصة

ب-على هيئة ادارة الجمعية فتح وتنظيم السجلات الخاصة بالعضوية والاشتراكات على ان تدون فيها كافة اسماء الاعضاء وبياناتهم الشخصية وتاريخ الانتساب واشتراكاتهم وفقا للاصول».

الممارسة: إلى اي مدى تمتلك منظمات المجتمع المدني موارد كافية مادية وبشرية لتقوم بأعمالها؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لم يتضمن القانون رؤيا واضحة حيال مسألة تأمين مصادر دخل واضحة للجمعيات، في الوقت الذي تم انشاء صندوق دعم الجمعيات بموجب القانون والذي يدعم ويشرف على مسألة الامور المالية للجمعيات، لم يمنح القانون الجمعيات الحق في تلقي الدعم والتمويل الخارجي أو من الجهات غير الوطنية واشترط بموجب المادة ١٧ موافقة مجلس الوزراء[٤٥٤] على اي دعم يقدم للجمعيات.

عدم وجود خطط بشكل عام تتضمن المحاور واولويات العمل الوطني لتشكل قاعدة مرجعية لعمل كافة الجمعيات المحلية والاجنبية، وان يتم اناطة مهمة متابعة تحديث وتطوير هذه الخطة بجهة وطنية تضم في عضويتها كافة الجهات والفاعلين والشركاء والاكاديميين، حيث كانت حالة التشكيك بعمل المنظمات المعنية بحقوق الانسان وحقوق المرأة مستمرة طيلة الفترة الماضية والاتهام بالعمالة وتقديم التقارير[٤٥٥]، الامر الذي يؤكد على ضرورة الاتفاق على اوليات العمل ومراحله من خلال تطوير خطط واستراتيجيات وسياسات للعمل القطاعي للمجتمع المدني.

الا انه بالرغم من ذلك، شهد المجتمع الأردني خلال العشرين عام المنصرمة تزايد ملحوظ في عمل الجمعيات كمياً ونوعياً، حيث بات السمة الغالبة للأطر المؤسسية المنتشرة في الاردن، فضلاً عن المنتديات والائتلافات والمراكز الثقافية وغيرها، حيث تشير الارقام في عام ٢٠١٠ إلى وجود أكثر من ٢٠ نوع من الجمعيات تضم في عضويتها أكثر من ٥٧١٨ جمعية، أما عدد المنتسبين لهذه الجمعيات فقد فاق ١,٥ مليون عضو، أي إن ٢٥٪ من إجمالي عدد سكان الأردن البالغ عددهم ٦ مليون نسمة تقريباً ينتمون للجمعيات الخيرية، والنوادي الرياضية والثقافية والشبابية، وروابط العائلات، والجمعيات المتخصصة والتنموية، والمنظمات النسائية، ومنظمات أصحاب العمل، ومراكز الشباب، والاحزاب والنقابات، وإتحادات الطلبة، ومؤسسات حقوق الانسان والبيئة وغيرها.[٤٥٦]

(٤٥٤) حيث نصت المادة ١٧ على « اذا رغبت الجمعية بالحصول على تبرع أو تمويل من شخص غير اردني، فعليها اشعار مجلس الوزراء بذلك وعلى ان يبين الاشعار مصدر هذا التبرع أو التمويل ومقداره وطريقة استلامه والغاية التي سينفق عليها واي شروط خاصة به، وفي حال عدم صدور قرار بالرفض عن مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه الاشعار، فيعتبر التبرع أو التمويل موافقاً عليه حكماً. ٢-اذا اصدر مجلس الوزراء قراراً برفض التبرع أو التمويل خلال المدة المحددة في البند (١) من هذه الفقرة، فيجب على الجمعية الامتناع عن استلام التبرع أو التمويل ويكون هذا القرار قابلاً للطعن لدى محكمة العدل العليا وفق احكام التشريعات النافذة. د-اذا حصلت الجمعية على اي تبرع أو تمويل خلافاً لاحكام الفقرة (ب) أو الفقرة (ج) من هذه المادة فلمجلس الوزراء تحويل التبرع أو التمويل لصالح الصندوق، الا اذا رفضت الجهة المقدمة للتبرع ذلك، وذلك بالإضافة إلى اي عقوبات أو اجراءات اخرى. نصوص عليها في هذا القانون والتشريعات النافذة. هـ-على الجمعية ايداع جميع اموالها لدى البنوك العاملة في المملكة، ولا تتمتع حساباتها بالسرية المصرفية في مواجهة اي استفسار مقدم بشأنها من الوزير المختص أو امين السجل وذلك على الرغم مما ورد في اي تشريع آخر.

(٤٥٥) حيث صدر تصريحات لاكثر من مسؤول اردني حول عمل الجمعيات، تصريح رئيس الوزراء الرابط http://www.alwakeelnews.com/print.php?id=156977، وكذلك الرابط http://www.assabeel.net/، وكذلك الرابط http://www.nesannews.com/news?c=13&view=23763

(٤٥٦) هاني الحوراني وآخرون، المجتمع المدني المعاصر في الاردن: الخصائص، التحديات، المهام، عمان: مركز الاردن الجديد للدراسات، ٢٠١٠، ص ٤٣.

وتشير الدراسات إلى وجود اختلال في هيكل الإنفاق بمعايير الاستدامة لمنظمات المجتمع المدني الأردنية، حيث اظهر المسح أن نسبة جيدة من موازنات هذه المنظمات تذهب إلى النفقات الجارية، إذ تبين أن إنفاق المنظمات المدنية يتوزع كالآتي: ٥٦ ٪ على الأنشطة والمشاريع، ٣٠ ٪ على النفقات الجارية من رواتب وأجور ونفقات كهرباء وماء وإنترنت وصيانة. إضافة إلى ١٤ ٪ على تدريب العاملين وشراء الأجهزة والمعدات .[٤٥٧]

وعلى ضوء ذلك، برز العديد من التحديات امام مؤسسات المجتمع المدني الراغبة[٤٥٨] بالحصول على التمويل الاجنبي وتعقيد في الاجراءات الإدارية واطالة في مدة الموافقة أو ارسال الكتب والمخاطبات من مديرة الصناعة والتجارة أو من وزارة التنمية الاجتماعية في الوقت الذي تشير المادة ١٧ إلى اشعار مجلس الوزراء بالتمويل المراد، طورت الوزارة اجراءات ادارية من شأنها تعقيد الاجراءات حيث يتطلب الامر تقديم الطلب إلى مجلس ادارة سجل الجمعيات وينظر في طلب التمويل من الوزارة ومن ثم تتم مخاطبة مجلس الوزراء وهذا الامر تطلب مدد طويلة جدا تزيد عن ٩٠ يوم أو اكثر في بعض الحالات، وفي الغالب الاعم كان لا تصل اجابة من مجلس الوزراء وتمضي مدة ٣٠ ويعتبر التمويل موافق عليه حكماً (بالنسبة للجمعيات).

والان ازداد الامر تعقيداً حيث تقوم وزارة الصناعة والتجارة بمخاطبة المؤسسات الرسمية ذات العلاقة لابداء وجهة نظرها قبل ارسال كتاب الموافقة إلى مجلس الوزراء ويتطلب الامر ايضا مدد زمنية طويلة من شأنها تفويق فرص التمويل على الجمعيات، وتعطيل انشطتها .[٤٥٩]

(٤٥٧) دراسة» إشكالية تمويل منظمات المجتمع المدني في الأردم « هذه الدراسة اعدها الباحث الخبير حسين ابو رمان والباحثة لميس ناصر وشمل المسح الذي اعتمدت الدراسة عليه ١٢١ مؤسسة مجتمع مدني اردنية ـ مراجعة تقرير حول الدراسة بعنوان» دراسة: ١٦ ٪ من منظمات المجتمع المدني تحصل على تمويل منتظم من جهة مانحة « متوفر على موقع زاد الاردن على رابط: http://www.jordanzad.com/print.php?id=27840

(٤٥٨) انظر تقارير منظمة العفو الدولية للاعوام ٢٠١٤، ٢٠١٣، ٢٠١٢.

(٤٥٩) واصدرت منظمة هيومن رايتش ووتش بيانا اعربت فيه عن استنكارها الشديد لرفض منح الموافقة لاحد مؤسسات المجتمع المدني الاردني، للاطلاع على تفاصيل ذلك يرجى يارة الرابط التالي: http://www.rumonline.net/print.php?id=81266

القدرات: الاستقلال

القانون: إلى اي مدى هناك ضمانات قانونية لمنع التدخل الخارجي غير المرغوب في عمل منظمات المجتمع المدني؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

تضمنت المادة (١٧/هـ) من القانون[٤٦٠] حكماً لا يتفق مع الأصول القانونية المستقرة وافتراض عدم السرية المصرفية، حيث ينتقص ذلك الحكم من الشخصية الاعتبارية للجمعية ويقوض استقرار المراكز القانونية للجمعيات وحقها في الخصوصية المكفول لها دستورياً ودولياً.

وفي عام ٢٠١٣م، أصدر مجلس إدارة سجل الجمعيات "تعليمات تصنيف الجمعيات" رقم (١) لسنة ٢٠١٣م[٤٦١]، والتي تم بموجبها تصنيف الجمعيات حسب تخصصها الرئيسي ومجال عملها وأنشطتها والفئات المستهدفه، واستحداث أنموذج خاص[٤٦٢] لهذه الغاية يلزم الجمعيات استكمال البيانات الفنية والإدارية والمالية وبالإضافة إلى قائمة أسماء العاملين لديها. كما تضمنت هذه التعليمات نصاً يلزم الجمعيات كافة بتصويب أوضاعها في فترة زمنية تحددها الوزارة المختصة، وفي حال عدم إلتزامها بهذه التعليمات تصبح الجمعية مخالفة لهذه التعليمات، إلا أن تلك التعليمات تضمنت تقييداً على حرية الجمعيات في ممارسة أنشطتها؛ إذ أن التقرير المطلوب تقديمه من قبل الجمعية يجب أن يتضمن معلومات تفصيلية حول أنشطة الجمعية ومجالات عملها وأنشطتها الإدارية والمالية وآليات الصرف والإنفاق وغيرها من المعلومات، الأمر الذي يعتبر تدخلاً في شؤونها الداخلية. علماً بأن قانون الجمعيات قد ألزمها بتقديم تقارير مالية وإدارية سنوية للهيئة العامة بحضور مندوب الوزارة المشرفة على عمل الجمعيات، ومندوب مجلس إدارة سجل الجمعيات، ويشكل هذا الطلب بالإضافة إلى التدخل في حرية عملها ازدواجية في تقديم التقارير؛ اذ تقدم كل جمعية تقريراً للهيئة العامة بحضور مندوبي الوزارة وإدارة السجل عملاً بأحكام القانون[٤٦٣]، إضافة إلى التقرير الذي ستقدمة وفق هذه التعليمات إلى إدارة السجل.

(٤٦٠) حيث نصت على» على الجمعية ايداع جميع اموالها لدى البنوك العاملة في المملكة، ولا تتمتع حساباتها بالسرية المصرفية في مواجهة اي استفسار مقدم بشأنها من الوزير المختص أو امين السجل وذلك على الرغم مما ورد في اي تشريع آخر.

(٤٦١) الجريدة الرسمية، العدد (٥٢٢٣)، تاريخ ٢٠١٣/٦/٢م، ص، ٢٤٩٦.

(٤٦٢) للاطلاع على كتيب تصنيف الجمعيات ونموذج التقرير السنوي أنظر الرابط: http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PageId=108

(٤٦٣)حيث نصت المادة ١٦ من القانون على» على هيئة ادارة الجمعية أن تقدم إلى الوزارة المختصة ما يلي :-١-خطة العمل السنوية. ٢-تقرير سنوي يتضمن انجازات الجمعية وانشطتها في السنة السابقة ومصادر ايراداتها وأوجه الانفاق بالاضافة إلى أي بيانات تتطلبها الانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضى احكام هذا القانون. ٣-ميزانية سنوية مدققة من محاسب قانوني منتخب من قبل الهيئة العامة للجمعية، ويحق للوزير المختص اعفاء أي جمعية تقل ميزانيتها عن الفي دينار من التدقيق وفي هذه الحالة يتم مراجعة حساباتها المالية من قبل الوزارة المختصة.

وتضمن القانون وتحديداً في المادة ١٩ منه[٤٦٤] صلاحيات مطلقة للوزير في تعيين هيئة إدارة مؤقته للجمعية تقوم مقام الهيئة الإدارية وتحل محلها ويشكل مثل هذا المبدأ خطورة كبيرة جداً وإفراغ للحق من مضمونه الحقيقي سيمال وان القانون لم يتضمن ضوابط لعمل تلك الهيئات ولم يتضمن نصوصاً تجعل من الهيئة العامة المرجع لعملها، بالاضافة إلى ان مدة عمل اللجنة غير محددة بمدة ويستطيع الوزير التمديد لها إلى المدة التي يشاء، وتضمنت المادة ٢٠ من القانون[٤٦٥] أيضاً صلاحيات واسعة بإعتبار الجمعية منحلة حكماً في حالة عدم ممارسة أعمالها أو توقفت عن الممارسة لمدة سنة واحدة. وكذلك تمنح المادة (٢٠/ب) من القانون[٤٦٦] لمجلس إدارة السجل بناء على تنسيب الوزير حل الجمعية.

تضمن القانون العديد من النصوص التي تعتبر مقيدة لعمل الجمعيات وتدخلاً في الشخصية الاعتباريه لها، ومن ذلك: السماح للوزير المختص بتعين هيئة إدارية مؤقته للجمعية تقوم مقام هيئة إدارتها المنتخبه مع عدم حسم القانون بشكل مباشر وصريح لمدد تعيين تلك الهيئة والواجبات القانونية الملقاة على عاتقها بشكل واضح وصريح ومحدد، حيث بموجب المادة ١٩ الفقرة أ/٢ بمجرد مخالفة الجمعية للقانون أو الانظمة أو النظام الاساسي يستطيع الوزير تعيين الهيئة المؤقتة الهيئة دون إتباع أي تدرج أو منح القضاء مثل هذه الصلاحية. كما منح القانون «مجلس إدارة سجل الجمعيات» بناء على تنسيب الوزير المختص الحق في حل الجمعية دون اللجوء للقضاء ولمخالفات غير جسيمة ولو وقعت لأول مره.[٤٦٧]

(٤٦٤) حيث نصت على» للوزير المختص تعيين هيئة ادارة مؤقتة للجمعية لتقوم مقام هيئة ادارتها وتحل محلها في أي من الحالات التالية وعلى ان يشارك فيها عضو واحد أو اكثر من هيئتها العامة حيثما كان ذلك ممكناً :-١-اذا تعذر على هيئة ادارة الجمعية عقد اجتماعاتها لفقدان نصابها القانوني بسبب الاستقالة أو الوفاة، أو ما يماثل ذلك من حالات.
٢-اذا خالفت الجمعية أياً من احكام هذا القانون أو الانظمة الصادرة بمقتضاه أو خالفت احكام نظامها الاساسي ولم تقم بإزالة اسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها انذاراً خطياً بتلك المخالفة. ٣-اذا خالفت الجمعية احكام الفقرة (ج) من المادة (١٨) من هذا القانون. ٤-اذا قبلت الجمعية أي تبرع أو دعم أو تمويل من أي مصدر كان وبدون الافصاح عنه وقيده في سجلاتها المالية وتقاريرها. ب-١-على هيئة الادارة المؤقتة دعوة الهيئة العامة للجمعية للانعقاد خلال ستين يوماً على الاكثر لإنتخاب هيئة ادارية جديدة وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. ٢-اذا تعذر تطبيق احكام البند (١) من هذه الفقرة يجوز التمديد لهيئة الادارة المؤقته لمدة مماثلة بقرار من الوزير المختص ولمرة واحدة.
(٤٦٥) حيث جاء فيها» تعتبر الجمعية منحلة حكماً في أي من الحالتين التاليتين :-١-اذا لم تباشر اعمالها اواذا توقفت عن ممارستها لمدة سنة. ٢-اذا تخلفت عن توفيق اوضاعها وفقاً لاحكام المادة (٢٨) من هذا القانون.»
(٤٦٦) حيث نصت على « للمجلس بناءً على تنسيب الوزير المختص ان يصدر قراراً مسبباً لحلّ الجمعية في أي من الحالات التالية، وعلى ان يتم ارسال نسخة منه إلى امين السجل :-١-اذا تعذر انتخاب هيئة ادارة للجمعية وفق احكام نظامها الاساسي واحكام هذا القانون والانظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه وذلك بعد استنفاذ الوزير المختص للاجراءات الواردة في المادة (١٩) من هذا القانون. ٢-اذا قامت الجمعية بالاحتفاظ أو باستخدام تبرع أو تمويل من اشخاص غير اردنيين خلافا لاحكام الفقرة (ج) من المادة (١٧) من هذا القانون. ٣-اذا ارتكبت الجمعية لمرة ثانية المخالفة التي سبق انذارها بشأنها وفق احكام البند (٢) من الفقرة (أ) من المادة (١٩) ولم تقم بإزالة اسباب هذه المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها انذاراً خطياً بشأنها. ٤-اذا وافق على الحل ثلثا اعضاء الهيئة العامة في اجتماع غير عادي وفق احكام النظام الاساسي للجمعية. ج-يجوز الطعن بقرار المجلس بحلّ الجمعية امام محكمة العدل العليا.
(٤٦٧) تنص المادة ١٩ على ان « أ-للوزير المختص تعيين هيئة ادارة مؤقتة للجمعية لتقوم مقام هيئة ادارتها وتحل محلها في أي من الحالات التالية وعلى ان يشارك فيها عضو واحد أو اكثر من هيئتها العامة حيثما كان ذلك ممكناً:-١. اذا تعذر على هيئة ادارة الجمعية عقد اجتماعاتها لفقدان نصابها القانوني بسبب الاستقالة أو الوفاة، أو ما يماثل ذلك من حالات.٢. اذا خالفت الجمعية أياً من احكام هذا القانون أو الانظمة الصادرة بمقتضاه أو خالفت احكام.٣. نظامها الاساسي ولم تقم بإزالة اسباب المخالفة خلال شهرين من تاريخ تبليغها انذاراً خطياً بتلك المخالفة. ٤. اذا خالفت الجمعية احكام الفقرة (ج) من المادة (١٨) من هذا القانون.٥. اذا قبلت الجمعية أي تبرع أو دعم أو تمويل من أي مصدر كان وبدون الافصاح عنه وقيده في سجلاتها المالية وتقاريرها.ب-١.على هيئة الادارة المؤقتة دعوة الهيئة العامة للجمعية للانعقاد خلال ستين يوماً على الاكثر لإنتخاب هيئة اداريةجديدة وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. ٢.اذا تعذر تطبيق احكام البند (١) من هذه الفقرة يجوز التمديد لهيئةالادارة المؤقته لمدة مماثلة بقرار من الوزير المختص ولمرة واحدة.

وصدرت تعليمات الانفاق ودعم الجمعيات من أموال صندوق دعم الجمعيات[٤٦٨] لسنة ٢٠١١ والتي جاءت تنفيذاً للمادة ٢٢ من قانون الجمعيات[٤٦٩] وتم بموجب هذه التعليمات تحديد أوجه دعم الجمعيات من أموال صندوق الجمعيات في مجالات البرامج والمشاريع التي تدخل ضمن أهداف الجمعيات، والبرامج التي تسمح للجمعيات بالنمو والتطور وبناء قدرتها المؤسسية والفنية، والمشاريع الهادفة لزيادة وتحسين مستوى العمل التطوعي، والتي تساهم في تحسين نوعية الحياة للمجتمع المحلي، وتنفيذ برامج وطنية ودعم المبادرات الاجتماعية، وحددت التعليمات كيفية وإجراءات تقديم الدعم[٤٧٠]. إلا أنه يؤخذ على هذه التعليمات العديد من الملاحظات منها:

- إن تحديد أوجه الانفاق ودعم الجمعيات بموجب تعليمات يشكل مخالفة قانونية تؤدي إلى عدم إستقرار أسس الدعم المقدمه للجمعيات سيما وأن هذه التعليمات عرضة للتعديل والتبديل في أي وقت، وعلية كان الواجب أن يتضمن قانون الجمعيات تحديد هذه الاسس والمعايير.

- تحتوي التعليمات على العديد من النصوص التفويضية التي تمنح صلاحيات واسعة لمجلس إدارة السجل في تحديد أوجه الدعم التي يقررها[٤٧١].

- تعتبر هذه التعليمات مخالفه للمعايير الدولية المتعلقة بالحق في تأسيس الجمعيات اذ تشكل معيقاً أمام الجمعيات في حرية الحصول على دعم المالي لممارسة أنشطتها.

(٤٦٨) المنشورة في الجريدة الرسمية على الصفحة ٥٧١ من عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٠٧٧ بتاريخ ٢٠١١/٢/١ بموجب الفقرة ج من المادة ٢٢ من قانون الجمعيات وتعديلاته رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤٦٩) حيث نصت على «ينشأ في الوزارة صندوق يسمى (صندوق دعم الجمعيات) يهدف إلى دعم الجمعيات ويتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري , وله تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها بالطريقة التي يراها مناسبة، وينوب عنه في الاجراءات القضائية المحامي العام المدني. ب-تتكون الموارد المالية للصندوق مما يلي: ١-ما يرصد له في الموازنة العامة. ٢-أي هبات أو تبرعات أو منح شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها اذا كانت من مصدر غير اردني. ٣-ريع أي يانصيب خيري يتم تنظيمه لغايات هذا الصندوق وفق أحكام نظام خاص يصدر لهذه الغاية. ٤-اي مبالغ يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس تخصيصها للصندوق من صافي ايرادات اي صندوق اخر يهدف إلى دعم الجمعيات. ٥-أموال الجمعيات والاتحادات التي تنقضي شخصيتها الاعتبارية دون وجود جهة تؤول اليها اموالها وفق احكام هذا القانون. ٦-أي مبالغ أو تبرعات جرى تحصيلها من الجمعيات والاتحادات لقيامها بجمعها أو قبضها خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. ٧-ريع استثمار اموال الصندوق. ٨-أي مصادر اخرى يوافق عليها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب المجلس. ج-تحدد اوجه الانفاق ودعم الجمعيات من اموال الصندوق بناء على اسس وشروط يحددها مجلس الوزراء وفقاً لتعليمات يصدرها لهذه الغاية ويتولى المجلس الصرف بموجب تلك التعليمات. د-تخضع اموال الصندوق وحساباته لرقابة ديوان المحاسبة».

(٤٧٠) واصدرت منظمة هيومن رايتس ووتش رسالة إلى رئيس الوزراء تتضمن اوجه النقد على قانون الجمعيات للاستزادة يرجى زيارة الموقع الالكتروني للمنظمة https://www.hrw.org/ar

(٤٧١) وفق ما جاء في المادة ٥ فقرة ٦ منها وما جاء في المادة الرابعه الفقرة الثامنه منه

الممارسة: إلى اي مدى يمكن للمجتمع المدني ان يستمر ويعمل دون أي تدخل خارجي لا مبرر له؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لا يزال الواقع العملي يكشف العديد من الاشكاليات من حيث تعدد المرجعيات التي تشرف على عمل الجمعيات، وخلق العديد من الاشكاليات بالنسبة لشركات غير الربحية المسجلة في وزارة الصناعة والتجارة والتي يفوق عددها ٨٠٠ جمعية ومؤسسة، وحالة الارباك التي صاحبت تصويب أوضاع الجمعيات وفقاً لاحكام القانون عام ٢٠٠٨.

حيث أحال القانون بكثرة إلى الأنظمة التنفيذية مسائل جوهرية تتعلق بتكوين الجمعيات، والأصوب أن تكون محددة بدقة وبوضوح في القانون ذاته، عملاً بمقتضيات المادة ١٦ من الدستور وفقاً لأسس موضوعية مع ضمان المحددات التي كفلتها المادة ١٦ من الدستور صراحة[٤٧٢]، وعدم اللجوء إلى الأنظمة التفويضية بدلاً من الأنظمة التنفيذية، ومن ذلك وضع مجلس إدارة السجل بموافقة مجلس الوزراء تعليمات خاصة تتضمن أسس تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية (المادة ٤ فقرة هـ)[٤٧٣]، وإصدار التعليمات اللازمة لتنظيم عمل السجل وتنسيق العلاقة ما بين أمين السجل والوزارات المختصة وفق أحكام هذا القانون والانظمة الصادرة بمقتضاه (المادة ٥ فقرة ٦)[٤٧٤]، وتحدد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي للجمعية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية (المادة ٧، فقرة ب)[٤٧٥].

(٤٧٢) انظر الدكتور محمد الحموري، الحقوق والحريات.

(٤٧٣) حيث نص على» يضع المجلس بموافقة مجلس الوزراء تعليمات خاصة تتضمن اسس تحديد الوزارة المختصة بكل جمعية.

(٤٧٤) حيث نصت على: يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية، اصدار التعليمات اللازمة لتنظيم عمل السجل وتنسيق العلاقة ما بين امين السجل والوزارات المختصة وفق احكام هذا القانون والانظمة الصادرة بمقتضاه.

(٤٧٥) حيث نصت على: ب-تحدد الأحكام الواجب ورودها في النظام الأساسي للجمعية بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية، وعلى أن يتضمن النظام الأساسي ما يلي :-١-اسم الجمعية.٢-المقر الرئيسي لها والنطاق الجغرافي لأعمالها.٣-اهداف وغايات تأسيسها بصورة محددة وواضحة.٤-شروط اكتساب العضوية وحالات فقدانها.٥-رسوم الانتساب ومقدار الاشتراكات السنوية.٦-كيفية انعقاد الهيئة العامة للجمعية في اجتماعات عادية وغير عادية وصلاحياتها والنصاب القانوني لإنعقاد تلك الاجتماعات وآلية اتخاذ القرارات فيها.٧-عدد اعضاء هيئة الإدارة وطريقة انتخابهم وصلاحياتها والنصاب القانوني لانعقاد اجتماعاتها وآلية اتخاذ قراراتها. ٨-مصادر تمويل الجمعية وكيفية تصريف الشؤون المالية فيها ومراقبتها وتدقيقها. ٩-قواعد الحاكمية الرشيدة والشفافية.١٠-كيفية حلّ الجمعية وايلولة اموالها.

ومن الجدير بالذكر أن التطبيق العملي لهذا القانون أفرز العديد من الاشكاليات القانونية التي تؤكد الممارسات أنه بحاجة إلى مراجعة، إذ إتخذ مجلس إدارة السجل قراراً بوقف تسجيل الجمعيات الخاصة[٤٧٦] الوارد النص عليها في المادة الثالثة[٤٧٧] من القانون لعدم ثبوت أي إختلاف بينها وبين الجمعية العادية وإنتفاء الغاية من النص عليها في القانون، وصدر نظام الجمعيات الخاصة[٤٧٨] رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٠ والذي حدد رأس مال الجمعية الخاصة بمبلغ لا يقل عن (٥٠٠) دينار أي ما يعادل (٧١٤) دولار، وبعض المواد التي ورد ذكرها في القانون، بمعنى أن النظام لم يتضمن أي إضافة أو تفريق جوهري بين الجمعيات العادية والجمعيات الخاصة وأصبح هذا النظام بحكم المعطل كون ترخيص الجمعيات الخاصه تم إيقافة من مجلس إدارة السجل.

ومما يجب ذكره أنه بتاريخ ١٣/٩/٢٠١٤م صدرت الورقة النقاشية الخامسة لجلالة الملك، بعنوان "تعميق التحول الديمقراطي: الاهداف، والمنجزات، والاعراف السياسية"، وقد أشارت هذه الورقة في البند الثالث منها إلى التطلع لاستمرار مؤسسات المجتمع المدني في بناء قدراتها وزيادة فاعليتها وخدمة قضايا المواطنين وهمومهم والتأثير في رسم السياسات والعمل كرقيب وطني، وقد تضاعف، وعلى مدار الخمس سنوات الماضية، عدد مؤسسات المجتمع المدني ليبلغ اليوم أكثر من ٦٠٠٠ مؤسسة.[٤٧٩]

ومن اللافت أن مجلس الوزراء[٤٨٠] اصدر قراراً يقضي بتنظيم آلية تقديم الدعم المالي للجمعيات بتاريخ ١٨/١٠/٢٠١٥م حيث أكد القرار على مرجعية وزارة التخطيط والتعاون الدولي واللجنة التنسيقية لشؤون المساعدات الإنسانية كمرجعيات لأي طلب تمويل خارجي، الامر الذي اثار حفيظة العديد من المنظمات حول نية الحكومة في تقييد حق الجمعيات في الحصول على التمويل.

ومن الجدير ذكره أنه وخلال عام ٢٠١٥م زادت حدة التوتر ما بين نقابة المحاميين والمنظمات التي تقدم خدمات المساعدة القانونية (المجانية) حيث ساد توتر حول شرعية تقديم الخدمات القانونية المجانية من قبل مؤسسات المجتمع المدني مما حذا بنقابة المحامين إلى مخاطبة مجلس الوزراء لمنع تلك المنظمات من تقديم المساعدة القانونية حفاظاً على حقوق منتسبيها، الأمر الذي قوبل بالرفض من قبل تلك المنظمات على اعتبار أن تقديم المساعدة القانونية يعتبر حق انساني وغير قابل للتقييد. علماً بأن قانون نقابة المحاميين وفقاً لآخر التعديلات عام ٢٠١٤م ألزم النقابة اصدار نظام خاص للمساعدة القانونية، إلا أن هذا النظام وهذه الجهود لم تؤدِ إلى الحد من هذ الاشكاليات على أرض الواقع، ولم يتم بلورة وجهة نظر وطنية حيال مسألة تقديم الخدمات القانونية المجانية.

(٤٧٦) لطفا انظر الرابط http://www.societies.gov.jo/SitePage.aspx?PageId=118

(٤٧٧) حيث نصت على» لمقاصد هذا القانون: ١. تعني كلمة (الجمعية) اي شخص اعتباري مؤلف من مجموعة من الاشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقا لاحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة على اساس تطوعي دون ان يستهدف جني الربح واقتسامه أو تحقيق اي منفعة لاي من اعضائه أو لاي شخص محدد بذاته أو تحقيق اي اهداف سياسية تدخل ضمن نطاق اعمال وانشطة الاحزاب السياسية وفق احكام التشريعات النافذة.٢. تعني عبارة (الجمعية الخاصة) الجمعية التي تنحصر العضوية فيها بمجموعة من الاشخاص لا يقل عددهم عن ثلاثة ولا يزيد على عشرين.

(٤٧٨) المنشور على الصفحة ٣٩٧٦ من عدد الجريده الرسمية رقم ٥٠٤-بتاريخ ١/٧/٢٠١٠ بموجب المادة ٣٠ من قانون الجمعيات وتعديلاته رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٨.

(٤٧٩) للاطلاع على مضمون الورقة يرجى زيارة الرابط التالي: http://rhcjo.com/

(٤٨٠) للاستزادة الاطلاع على الرابط: http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=246301

ومن القضايا اللافته ما عرف بقضية جمعية جماعة الإخوان المسلمين التي عانت عام ٢٠١٥م من مشكلة في الترخيص وانقساما بين أعضائها، حيث أن الجمعية رخصت بتاريخ ٢٠١٥/٣/٣م، علماً بأن جماعة الاخوان المسلمين المشهورة تاريخيا كانت موجودة في الأردن وتعمل منذ عام ١٩٤٦م وبناء على قرارا من ديوان تفسير القوانين والذي اعتبر ان الجمعية لم تصوب اوضاعها وفقا للتشريعات السارية المفعول ان ذاك تعتبر بحكم غير المرخصة، وعليه، حيث فقدت حقها في الوجود "الشخصية الاعتبارية".[٤٨١]

الحوكمة: الشفافية

الممارسة: إلى اي مدى توجد شفافية في منظمات المجتمع المدني؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

وعند إستعراض المحطات التاريخية التي صاغت القوانين الناظمة للحق في تشكيل الجمعيات واليات عملها في الاردن، يلاحظ أنها إرتبطت إرتباطا وثيقاً بتطور العملية الديمقراطية والاحداث السياسية التي مرت بها المنطقة، ولذلك إتسمت العلاقة بين الطرفين بالطابع السلبي والرغبة الحكومية بتقييد عملها، وذلك بالرغم من مسعى الحكومات المتعاقبة إلى تحقيق التوازن بين التزاماتها الخارجية والمطالبات الشعبية بإطلاق الحريات وتحسين الاوضاع المعيشية والاجتماعية. كما كانت الجمعيات[٤٨٢] توفر متنفس سياسي للقوى السياسية والاجتماعية المختلفة وخصوصاً في الفترة الزمنية التي إستمر فيها تطبيق الأحكام العرفية وتغييب الاحزاب السياسة عن المشهد نظراً لطبيعة المرحلة التاريخية التي سادت انذاك والموسومة بمنع الاحزاب السياسية.

إلا أن السمة الغالبة للمجتمع المدني في الأردن يمكن وصفها بالغموض وعدم الوضوح وغياب التنسيق أو الاتفاق على الخطط والاولويات الوطنية وإستمرار حالة الشك والريبة بين الحكومة والجمعيات نتيجة عدم وضوح اليات وأساليب التعامل بينهما، وعدم وجود خطط واستراتيجيات عمل واضحة لدى الجميع وعدم الشراكة الحقيقية في الميدان، وعدم تدفق المعلومات بشكل مؤسسي ورسمي لإتاحة الفرصة للجمعيات والقطاع الطوعي الاسهام في صياغة وتقديم حلول وخيارات للمؤسسات الوطنية للخروج من بعض الاشكاليات والعقبات في الميدان.

(٤٨١) حلقة تلفزيونية على قناة رؤيا برنامج نبض البلد-د. نوفان العجارمة وم. علي ابو السكر يتحدثان عن أملاك الإخوان: فتوى ديوان التشريع والرأي للمزيد انظر الرابط: https://www.youtube.com/watch?v=nJKrSkFBIU8

(٤٨٢) للاستزادة حول التطور التاريخي لعمل المجتمع المدني انظر دراسة محمد يعقوب، وصدام ابو عزام، واخرون، تقييم واقع واداء مؤسسات المجتمع المدني المعنية بحقوق الانسان في الاردن: دراسة ميدانية، عمان: مركز عدالة لدراسات حقوق الانسان، ٢٠١٠، ص ٣٩-٤٧. وكذلك سعد الدين ابراهيم، المجتمع والدولة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٦. وايضا أماني قنديل: «تنمية الموارد البشرية والقدرات التنظيمية للمنظمات الأهلية العربية، دراسة لواقع ومستقبل تدريب الجمعيات في العالم العربي»، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٧.

وتشير دائرة الاحصاءات العامة أن مساهمة المجتمع المدني الأردني في قطاع منتجي الخدمات الخاصة غير الربحية، في الناتج المحلي الاجمالي في الأعوام ٢٠٠٧-٢٠٠٩ ما بين ٥٠,٤-٦١ مليون دينار أردني سنوياً أي ما يعادل من ٧١١,٣٤ دولار-٨٦,٠٩ دولار، وهي مساهمة تضعه مباشرة بعد مساهمة قطاع الفنادق والمطاعم الذي تراوحت ما بين ١٠٤-١٠٧ مليون دينار سنوياً خلال الفترة ذاتها.[٤٨٣]

وعلى الرغم من تضمين قانون الجمعيات واتخاذ مجلس ادارة سجل الجميعات عدد من الاجراءات الا ان الجمعيات بشكل عام يمكن وصفها بالعائلية واتسامها بعدم التداول السلمي للسلطة حيث صار إلى تأسيس جميعات ومراكز ومؤسسات مجتمع مدني تديرها أسر أو عائلات ولا تسمح اطرها بانضمام اخرين إلى عضويتها، فضلا عن عدم اتباع معايير الشفافية والنزاهة في عملياتها الإدارية والمالية من نشر التقارير أو نشر القرارات المتعلقة بالعطاءات أو آليات اتخاذ الاجراءات المالية أو تطوير انظمة خاصة لعمليات اتخاذ القرار الاداري والمالي.

الحوكمة: المساءلة

الممارسة: إلى اي مدى تعتبر منظمات المجتمع المدني مساءلة لجمهور انصارها.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لا تملك مؤسسات المجتمع المدني على الأغلب الأعم تميزا واضحا بين أعضاء الهيئات الإدارية والهيئات المؤسسة والفرق العاملة فيه حيث تعتمد في تحقيق أهدافها على تمويل خارجي وداخلي وعادة ما يكون أعضاء الهيئة الإدارية هم الأعضاء المؤسسون، والهيئات العامة لتلك الجمعيات غالباً لا تكون من خارج الهيئة الإدارية أو من الأشخاص الذين يديرون الجمعيات وبالتالي يؤثر ذلك بشكل واضح وجلي على أنظمة الحوكمة والمسائلة من قبل جمهور الهيئة العامة، ويؤدي اختلاط الادوار على كافة المستويات المؤسسية إلى تضارب في المصالح وتنمية القدرات المؤسسية للجمعية بشكل يتفق مع معايير النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد؛ إذ تفتقر للرقابة من قبل الهيئات العامة.

ومن الاسباب التي ساهمت في خلق هذه الاشكالية هو طبيعة القوانين التي لم تكن واضحة حول تأسيس الجمعيات، وبرزت اصوات في الآونة الأخير تنادي بضرورة زيادة الأعضاء المؤسسين للجمعية مما دفع الحكومة إلى تطوير مشروع قانون تم بموجبه تعديل عدد الأعضاء المؤسسين للجمعية.[٤٨٤]

(٤٨٣) موقع دائرة الاحصاءات العامة الرابط الالكتروني: http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/index.htm

(٤٨٤) لاستزادة انظر ديوان الرأي والتشريع عبر الرابط الإلكتروني: www.lob.jo/.

الدور:

مسألة الحكومة: إلى اي مدى يعتبر المجتمع المدني نشيطا وناجحا في مساءلة الحكومة عن اعمالها؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

تجدر الاشارة إلى أنه لا يوجد شراكة حقيقية بين السلطة التنفيذية ومؤسسات المجتمع المدني الا في القليل النادر وفي القطاعات الاغاثية والخدمية، وان اليات التمويل المتبعة من صندوق دعم الجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية تقليدية ولم يتم تطوير خطة وطنية أو وضوح في السياسات الرسمية لدعم وبناء قدرات الجمعيات، حيث لا تحيل المؤسسات الرسمية عطاءات إلى مؤسسات المجتمع المدني، ولا يوجد شراكة حقيقية في الاستماع أو الاخذ بوجهات النظر أو حيال القضايا الوطنية المشتركة. حيث تشير الارقام إلى أن وزارة التنمية الاجتماعية قامت بدعم ١٥٤ جمعية وفقا لشروط واجراءات العمل في الوزارة.

ولا يوجد نهج تشاركي في التغلب على بعض الاشكاليات وضعف القدرات المؤسسية للجمعيات حيث يجيز قانون الجمعيات للوزارة تشكيل فرق تحقيق وتقصي حول أي مخالفات ودخول مقار الجمعيات والاطلاع على ملفاتها وسجلاتها في اي وقت ودون الاذن القضائي، حيث تم في عام ٢٠١٥ تشكيل ١٢٩ لجنة تحقيق، وتم حل ٩٤ جمعية منذ بداية عام ٢٠١٥، وتعيين ٩١ هيئة إدارة مؤقتة لإدارة جمعيات، وتوجيه عقوبة الانذار ٧١ جمعية.[٤٨٥]

الا انه بالرغم من كل ذلك استطاع المجتمع المدني ان يحقق نجاحا ويؤثر على التشريعات العامة والسياسات والممارسات، حيث في مجال حقوق المرأة استطاعت المؤسسات المعنية بهذا الشأن ان تحقق عدداً من النجاحات من خلال مجموعات الضغط وكسب التأييد لتطوير التشريعات والسياسات والممارسات سواء في قانون الأحوال الشخصية[٤٨٦] أو في قانون العمل أو قانون الانتخاب أو غير ذلك من قوانين، وكذلك نجاح بعض مؤسسات المجتمع المدني العاملة في قطاع الاعلام ان تفتح حوارا موسعا مع الحكومة والمؤسسات الرقابية وتؤثر على القوانين التي تنظمي حرية الرأي والتعبير من حيث المحاكمات وعدم جواز حبس الصحفي وحرية نقل المعلومات وغير ذلك حيث استطاع مركز حماية وحرية الصحفيين بتشكيل وحدة مساعدة قانونية للدفاع عن الصحفيين الذين يتم احالتهم إلى المحاكم واصدار تقرير سنوي عن الحريات الاعلامية يتضمن كافة الانتهاكات والاشكاليات التي تعاني منها التشريعات ويتم نشره على الملأ فضلا عن تقديم خدمات النصح والمشورة للحكومة حول أفضل الممارسات التشريعية والمطالبة بتعديل القوانين التي تشكل انتهاكا لحرية الرأي والتعبير.[٤٨٧]

(٤٨٥) للاستزادة الاطلاع على الرابط التالي: http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=250321
(٤٨٦) للاستزادة لطفا انظر الموقع الالكتروني للجنة الوطنية لشؤون المرأة عبر الرابط الالكتروني: www.women.jo/
(٤٨٧) انظر الموقع الالكتروني لمركز حماية وحرية الصحفيين التقرير السنوي ونشاطات الحملة الوطنية بعنوان الحكي مش جريمة ومبادرة تطوير نظام شكاوى الإعلام ومساهمات المركز في مناقشة كافة التشريعات المتعلقة بحرية الرأي والتعبير عبر الرابط الإلكتروني: cdfj.org/

وبذات السياق استطاعت المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد والحكومة والشفافية ان تؤثر وتطور في عمل المؤسسات الرقابية ذات العلاقة بشكل عام وتدخل معها في حوار ونقاشات معمقة حول بعض المعيقات والتحديات التي تواجه مسألة مكافحة الفساد، ومثال ذلك النشاطات والأعمال التي يقوم فيها منظمة رشيد للنزاهة والشفافية حيث يتم الاستماع إلى وجهات نظرهم حول كافة القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد واستطاع رشيد أن يوجه عناية المؤسسات والحكومة خلال الثلاث سنوات السابقة إلى أهمية مؤشر مدركات الفساد حيث انخرطت المؤسسات الرسمية في حضور ومتابعة اللقاءات والندوات التي يقوم بتنظيمها.

الدور:

اصلاح السياسات: إلى اي مدى يندمج المجتمع المدني بنشاط في مبادرات اصلاح السياسات من اجل مكافحة الفساد؟

الدرجة: ٥٠/١٠٠

في الأردن برز في الاونة الاخيرة تخصص في عمل مؤسسات المجتمع المدني حيث تختص بعض المؤسسات في العمل على ملفات معينة ومحددة مثل المرأة الطفل والسجون ومكافحة الفساد وغير ذلك من مواضيع.

ومن اللافت، ان تقرير منظمة الشفافية الدولية الخاصة بمدركات الفساد منذ تنبي متابعته واصدارة من قبل منظمة رشيد بات يحوز ويأخذ حيزا واسعا من النقاشات الوطنية وتسعى الحكومة والمؤسسات الوطنية إلى الاطلاع على مخرجات التقرير والاشتراك في النقاشات الخاصة بمخرجاته على الملأ، مما خلق حالة اهتمام رسمي غير مسبوقة بمخرجات التقرير الامر الذي ترتب عليه عدد من الشراكات مع المؤسسات المعنية في محاولة منها لتجاوز العقبات والتحديات التي من شأنها ان تحول دون وضع الأردن في مصاف الدول المتقدمة في مسألة مكافحة الفساد.

التوصيات

يجب أن ينطلق الإطار القانوني الناظم للحق في تأسيس الجمعيات من المبادئ التالية:

(أ) حرية تأسيس الجمعيات وتسجيلها عن طريق الإخطار فحسب، على أن يكون من حق السلطة التنفيذية في حال كان لديها إعتراض على تأسيس جمعية ما أن تلجأ إلى القضاء.

(ب) حق كل جمعية في وضع نظامها الأساسي بحرية، وحق الهيئة الإدارية لكل جمعية في إدارة شؤونها دون تدخل من أي جهة حكومية.

(ت) حق الهيئة العامة لكل جمعية في إنتخاب هيئتها الإدارية بحرية، وإحترام الحكومة لنتائج الإنتخابات، وأن لا يكون لها حق الإعتراض على عضوية أي شخص في الهيئة الإدارية للجمعية إلاّ من خلال دعوى ترفع أمام القضاء الإداري المختص.

(ث) حق السلطة التنفيذية بمراقبة عمل الجمعيات، فإذا وجدت خروجاً على القانون؛ فتتم معالجته باللجوء إلى القضاء صاحب الصلاحية الأولى والأخيرة.

(ج) حق كل جمعية في الحصول على التمويل الداخلي والخارجي شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة، وعلى أن يكون كل ذلك مدعوماً بالوثائق الثبوتية، وأن تلتزم بنشر ميزانياتها السنوية ، بالإضافة لإطلاع هيئتها العامة.

(ح) لا يجوز حل أي جمعية إلاّ بموافقة هيئتها العامة أو بقرار قضائي، كما لا يجوز وقف أي جمعية عن العمل إلاّ بقرار قضائي.

(خ) التأكيد على أن مدة الهيئة الإدارية المؤقتة لأي جمعية هي (٦٠) يوماً يتم خلالها دعوة الهيئة العامة للجمعية لانتخاب هيئة إدارية جديدة، ولا يجوز تمديد هذه الفترة تحت أي ظرف إلاّ لمرة واحدة لتحقيق هذا الهدف.

• وعلى صعيد العمل الداخلي مؤسسات المجتمع المدني:

مؤسسات المجتمع المدني مدعوة إلى اتباع كافة الوسائل والسبل المؤسسية لتحظى بثقة الجمهور ولتمضي قدماً لتحقيق أهدافها وإتباع كافة الطرق والإجراءات التي من شأنها تعزيز الشفافية والنزاهة والحوكمة وإعتبار الديمقراطية الداخلية هي الطريق الطبيعي لتداول السلطة بين أعضائها، ومن ذلك:

(أ) المشاركة: مشاركة كافة الأعضاء من الرجال والنساء في أنشطة هذه المؤسسات، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

(ب) التشارك والتنسيق: هذه المؤسسات مدعوة للتشارك والتنسيق فيما بينها بحيث يقوم على رؤى حقيقية مبنية على خطط إستراتيجية ولغايات تحقيق أهدافها المشتركة بما يخدم المصلحة العامة ولا يتسبب في هدر الموارد أو الجهود.

(ت) الشفافية: توفير واتاحة المعلومات المتعلقة بنشاطاتها وسائر أعمالها وضمان وصول المستفيدين والجمهور والجهات الرسمية ذات العلاقة والمانحين للمعلومات.

(ث) المساءلة: تقديم تقارير حول إستخدام موارد المؤسسة وتحمل المسؤولية من قبل المسؤولين عن قراراتهم أو عن الإخفاق ومساءلة كل من ثبت أنه أساء في إستخدام أموال الجمعية او قصر في ذلك.

(ج) المساواة والشمول: يجب أن يتاح للجميع فرصة المشاركة على أساس الكفاءة وعدم التمييز.

(ح) الحاكمية الرشيدة: إن مؤسسات المجتمع المدني مدعوة لإتباع كافة طرق الحاكمية الرشيدة بكافة عناصرها من مالية وادارية وتنفيذية، وأن تلتزم بالقوانين المعمول بها في الدولة لتحقيق أهدافها وغاياتها المبينة في نظامها الأساسي.

(خ) التداول الديمقراطي للسلطة: إن من أهم الإشكاليات التي تواجه عمل مؤسسات المجتمع المدني هي سيطرة النخبة على كافة أنشطة وعمل هذه المؤسسات لعدم وجود نصوص تسعف بتجديد القيادة دورياً لخلو الأنظمة الداخلية من تحديد مدة زمنية لتولي أي منصب قيادي في الغالب.

المصادر والمراجع

١. تقارير منظمة العفو الدولية للاعوام ٢٠١٤، ٢٠١٣، ٢٠١٢.

٢. بيانات منظمة Human Rights Watch.

٣. الموقع الالكتروني لمجلس ادارة سجل الجمعيات.

٤. القوانين والانظمة والتعليمات ذات العلاقة.

٥. انظر موقع الاحصاءات العامة فيما يتعلق بالناتج المحلي الاجمالي، نقلا عن الرابط الالكتروني: http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/index.htm.

٦. هاني الحوراني وآخرون، المجتمع المدني المعاصر في الاردن: الخصائص، التحديات، المهام، عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات، ٢٠١٠، ص ٤٣.

٧. التقارير السنوية لاوضاع حقوق الانسان في الاردن، المركز الوطني لحقوق الانسان.

٨. المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ICNL) دراسة صدام ابو عزام، ومحمد يعقوب، حرية تكوين الجمعيات نظرة مستقبلية.

٩. فايز الشخاترة، حقوق التجمع في التشريعات الأردنية، عمان: المركز الوطني لحقوق الانسان، ٢٠٠٨، ص ٤٠.

١٠. مشروع الشبكة الاورومتوسطية لحقوق الإنسان حول حرية تأسيس الجمعيات الرابط:
http://www.euromedrights.org/en/issuesn/themes-en/3683.ht

١١. انظر الدكتور محمد الحموري، الحقوق والحريات في الاردن، ٢٠١٢.

١٢. دراسة محمد يعقوب، وصدام ابو عزام، واخرون، تقييم واقع واداء مؤسسات المجتمع المدني المعنية بحقوق الانسان في الاردن: دراسة ميدانية، عمان: مركز عدالة لدراسات حقوق الانسان، ٢٠١٠.

١٣. سعد الدين ابراهيم، المجتمع والدولة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٦.

١٤. أماني قنديل: «تنمية الموارد البشرية والقدرات التنظيمية للمنظمات الأهلية العربية، دراسة لواقع ومستقبل تدريب الجمعيات في العالم العربي»، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٧.

القطاع الخاص

ملخص

لا يـزال القطـاع الخـاص فـي الأردن يعمـل بمفـردة ويعانـي مـن كافـة الاشـكاليات التـي تعانـي منهـا القطاعـات الخاصـة فـي المنطقـة، حيـث ان ضعـف التشـريعات وتعقـد الاجـراءات الرسـمية والمتابعـات واجـراءات الحصـول علـى الموافقـات والتراخيـص والبيروقراطيـة الإداريـة تشـكل احـد اهـم المعيقـات التـي يعانـي منهـا القطـاع الخـاص فـي الاردن.

ولا تـزال لهـذه اللحظـة ملامـح العلاقـة بيـن القطـاع العـام والقطـاع الخـاص هلاميـة غيـر واضحـة الملامـح حيـث ان الشـراكة الحقيقيـة بيـن القطاعيـن لـم تتبلـور بعـد، وعلـى الرغـم مـن صـدور قانـون الشـراكة بيـن القطـاع الخـاص والعـام منـذ اكثـر مـن عـام لا يـزال لـم تـرى الخطـوات التنفيذيـة لهـذا القانـون النـور، ولـم يغيـر فـي واقـع وطبيعـة العمـل بيـن القطـاع العـام والخـاص بمـا يخـدم المجتمـع المحلـي ويـؤدي إلـى اسـتقرار فـي الاسـتثمارات التـي تسـتقطبها الدولـة الاردنيـة بسـبب عوامـل سياسـية وجغرافيـة ومناخيـة لا دخـل للحكومـة فيهـا.

فعلـى الرغـم مـن وجـود اطـر قانونيـة لعمـل القطـاع الخـاص، الا ان التذمـر لا يـزال حـول الاجـراءات المرتبطـة بالأعمـال سـواء فـي تكوينهـا أو فـي اجراءاتهـا الأخـرى وبالرغـم مـن أن اجـراءات أو قـرارات الحكومـة يمكـن الرجـوع بهـا للقضـاء الا أن اجـراءات التقاضـي عـادة طويلـة.

كذلـك، فـإن البنيـة المرتبطـة بالشـفافية والنزاهـة بشـكل عـام متفاوتـه وغيـر واضحـة المعالـم الا فـي بعـض القطاعـات الكبيـرة مثـل البنـوك والشـركات المدرجـة بالبورصـة ولكنهـا أقـل مـن ذلـك فـي قطاعـات أخـرى.

لقـد سـلط الحـراك والاحتجاجـات الشـعبية علـى قضايـا الفسـاد فـي القطـاع العـام والخـاص وتـم تقديـم عـدد مـن قضايـا الفسـاد الكبيـرة للقضـاء ممـا أعطـى زخمـاً رسـمياً وشـعبياً لجهـود مكافحـة الفسـاد.لا يـزال دور القطـاع الخـاص ومؤسسـاته محـدوداً فـي محاربـة الفسـاد وأن مسـاهمة هـذا القطـاع بالتشـارك مـع مؤسسـات المجتمـع المدنـي لازالـت محـدوده الا أن الاهتمـام بمكافحـة الفسـاد فـي ازديـاد ممـا يؤكـد الحاجـة لمبـادرات حقيقيـة بينـه وبيـن مؤسسـات المجتمـع المدنـي.

ويلخص الجدول التالي إجمالي درجة القطاع الخاص في الأردن وفقا للقدرات والحوكمة والدور من حيث القانون والممارسة.

إجمالي درجة العمود: ١٠٠/٣٨			
الفئة	المؤشر	القانون/العلامة ١٠٠	الممارسة/العلامة ١٠٠
القدرات ١٠٠/٦٣	الموارد	٧٥	٥٠
	الاستقلالية	٧٥	٥٠
الحوكمة ١٠٠/٤٢	الشفافية	٥٠	٢٥
	المساءلة	٥٠	٥٠
	النزاهة	٥٠	٢٥
الدور ١٠٠/٢٥	المشاركة في سياسات مكافحة لفساد	٢٥	
	دعم المجتمع المدني والتواصل معه	٢٥	

الهيكل والتنظيم

تطورت المسارات المؤسسية في كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وفقاً لطبيعة ومحددات خارجية وداخلية، الا انها اتخذت المسار التدريجي وصفا لها، وشكل التمكين السياسي والديمقراطي بزيادة المشاركة العامة من كافة فئات المجتمع اولوية على الصعيد السياسي، فيما كان الاستثمار وتطوير مصادر دخل وطنية الاولوية على الصعيد الاقتصادي، والقضاء على الامية والاستثمار في راس المال البشري والقضاء على العنف المجتمعي. والتعصب ومواكبة كافة التطورات العلمية العالمية اولوية على الصعيد الاجتماعي والثقافي.

ولعل ما تتمتع به الأردن من مناخ الاستقرار السياسي والاجتماعي انعكس على طبيعة القطاع الخاص في فترة زمنية وكان عامل جذب لرؤوس اموال محلية وعالمية، ولعل النهج السياسي ذو الطابع الاقتصادي الذي انتهجه الملك عبد الله الثاني حيث يواصل العاهل الجديد نهج والده الإصلاحي المتمثل بقيادة البلاد نحو الاندماج في الاقتصاد العالمي من خلال تفعيل برامج الخصخصة وتحرير التجارة وتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة والمضي قدماً بتحديث القوانين والتشريعات وتبسيط الإجراءات لتتسم بالوضوح والشفافية، مما كان له بالغ الاثر في استقطاب العديد من رؤوس الاموال العالمية وفتح قنوات شراكة دولية وعالمية للإستثمار في الادرن، حيث دأب الملك عبد الله الثاني على تنظيم زيارات متكررة لكافة بلدان العالم وتسويق الاردن عالمياً وشرح محاور الاستثمار في الأردن والتسهيلات التي تقدمها الأردن لرأس المال.

ويلعب الموقع الجغرافي دوراً لا يستهان فيه بالنسبة لاستقرار القطاع الخاص، حيث يقع الأردن عند التقاء أوروبا واسيا وإفريقيا حيث تحوي مساحته البالغة ٨٩,٣ ألف كم٢ طبيعة أرضية متنوعة، فوسطها هضاب وجبال، وشمالها سهول البادية التي تمتد شرقا نحو العراق و السعودية في حين يشكل نهر الأردن المتدفق عبر وادي الأردن حدود الأردن الغربية. ويصب نهر الأردن في البحر الميت هذا المسطح المائي الذي يعتبر اخفض بقعة في العالم، حيث يبلغ عمقه ٤٠٠ م تحت مستوى سطح البحر، اما جنوباً فهناك ميناء العقبة الذي يؤمن للأردن منفذاً إلى البحر الأحمر.

وفيما يتعلق بالبيئة القانونية للقطاع الخاص، تعطل معظم المصالح الخاصة يوم الجمعة باعتباره يوم العطلة الأسبوعي، فيما تقفل البنوك والدوائر الحكومية أبوابها يومي الجمعة والسبت. هذا وقد حدد قانون العمل الأردني عدد ساعات العمل الأسبوعية بـ ٤٨ ساعة باستثناء العاملين في الفنادق والمطاعم والسينما والذين تبلغ ساعات عملهم الأسبوعية ٥٤ ساعة. وتبلغ أيام العطل السنوية المدفوعة ١٤ يوماً، بينما تبلغ ٢١ يوماً للعاملين الذين تجاوزت مدة خدمتهم خمس سنوات لدى رب العمل ذاته.

يشترط لدخول الأردن الحصول على تأشيرة، هذا وتختلف رسوم ومدة الإقامة حسب جنسية الزائر، علماً انه بالإمكان تأمين تأشيرة الدخول من البعثة الدبلوماسية الأردنية أو عند نقطة العبور وذلك لبعض الجنسيات فقط، أما تصاريح العمل فتطلبها وزارة العمل وتصدر لمدة عام واحد.

وباشرت الحكومة الأردنية ببرنامج الخصخصة، من أجل تحرير الاقتصاد الوطني وزيادة تدفق رأس المال الأجنبي، و لتفعيل دور وكفاءة مستثمري القطاع الخاص ضمن خطط التطوير طويلة الأمد للمملكة. وقد تم في العام ١٩٩٦، خصخصة العديد من القطاعات مثل الاتصالات والكهرباء والاسمنت والفوسفات وغيرها من القطاعات، ولعل النهج الاداري وطبيعة الاقتصاد الوطني غير مستقر المعالم والبنية والمديونية المتزايدة وغيرها من عوامل لم تؤدي إلى تقييم حقيقي لهذا النهج الاقتصادي، بل وخلق ازمة حقيقية مع الشارع الاردني، حيث تم إحالة العديد من مجالس الادارة والقائمين عليها إلى القضاء بتوجيه تهم مالية تتعلق بالفساد.

ومن جانب أخر فإن اقتصاد السوق هو السائد في الاردن، لذلك فقطاع الأعمال يلعب دوراً مهماً ومتزايداً في الاقتصاد الأردني. يساهم قطاع الخدمات بـ ٧٦٪ من الدخل القومي بينما يساهم قطاع الصناعة بحوالي خُمس الناتج القومي. وأغلب مؤسسات الاعمال هي متوسطة وصغيرة ونسبة لاتتجاوز ٣٪ هي من المؤسسات التي يزيد عدد العاملين بها عن ١٠٠ عامل، و يعاني قطاع الأعمال بالأردن منذ سنوات نتيجة للحروب والصراعات الاقليمية المحيطة بالأردن من تذبذب في القوة والانتاجية نظراً لإنسداد كافة المعابر والمداخل الحدودية مع سوريا والعراق والسعودية في بعض الاوقات، مما يؤثر على أدائه في كافة المجالات.

وينظم القطاع الخاص العديد من التشريعات والانظمة والتعليمات ويقع على رأسها قانون الشركات، و قانون الاوراق المالية، وقانون البنوك الاردني، و قانون البنك المركزي، وقانون مكافحة غسل الأموال ومنع الارهاب، و قانون هيئة تنظيم قطاع التأمين، و قانون هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، والانظمة المتعلقة بالعطاءات والاشغال واللوازم.

والقطاع الخاص يعمل فيه العديد من الاشكال المؤسسية تكمن في أفراد، ومؤسسات فردية. والشركات وتنقسم إلى شركات الأشخاص وهي تضامن ومحدودة المسؤولية وتوصية بسيطة. وشركات الأموال وهي مساهمة خاصة ومساهمة عامة وتوصية بالاسهم.

أما بالنسبة لعدد الشركات وبحسب احصائية رسمية صادرة عن دائرة مراقبة الشركات بينت ارتفاع رؤوس اموال الشركات المسجلة في دائرة مراقبة الشركات مع نهاية العام ٢٠١٥ بنسبة ٢١,٩ ٪ رغم تراجع اعداد الشركات المسجلة بنسبة ١٨,٧٪، كما بلغ عدد الشركات التي تم تسجيلها مع نهاية العام الماضي نحو ٦٣٣٧ شركة رؤوس أموالها ١٥٨,٩ مليون دينار مقابل ٧٥٢٢ شركة سجلت في العام ٢٠١٤ وبلغت رؤوس أموالها ١٢٤,١ مليون دينار. واحتلت الشركات ذات المسؤولية المحدودة المرتبة الأولى، إذ تم تسجيل ٣٤٥٩ شركة بلغت رؤوس اموالها ٧٩,٩ مليون دينار، و تسجيل ٦٠ شركة مساهمة خاصة بلغت رؤوس اموالها ٤٥,٩ مليون دينار، و٢٠٣٨ شركة تضامن بلغت رؤوس اموالها بلغت ٢٣,٢ مليون دينار، و تسجيل ٤٣١ شركة توصية بسيطة رؤوس اموالها بلغت ٦,٢ مليون دينار، تسجيل ٦٠ شركة معفاة رؤوس اموالها بلغت ٢,٦ مليون دينار. كما أظهرت الاحصائيات تسجيل ١٤١ شركة لا تهدف إلى الربح وبلغت رؤوس اموالها بلغت ٥١٧ الف دينار، و٣٨ شركة مدنية بلغت رؤوس اموالها ٢١٤ الف دينار.[٤٨٨]

القدرات: الموارد

القانون: إلى أي درجة يوفر الإطار القانوني بيئة ممكنه لتكوين شركة وادارتها؟.

الدرجة: ٧٥/ ١٠٠

بشكل عام فإن الإطار القانوني الذي ينظم عملية تسجيل الشركات و الأعمال وبدايتها يعتبر ايجابياً حيث أنه وحسب تقرير البنك الدولي للعام ٢٠١٥ فإن علامة الأردن في الأعمال هي (٨٥,٦١) ولكن نفس التقرير يضع تصنيف الأردن عالمياً في موقع (٨٦) مما يعني أنه ومقارنة بالدول الأخرى فلا يزال الإطار القانوني ليس مرناً بالدرجة الكافية[٤٨٩] ولكن يعتبر تصنيف الأردن ايجابياً مقارنة مع دول المنطقة(٨٠,٨٠٪)، والكويت (٧٠,٣٪) ولكنه أقل من تركيا ومصر (٨٦,٣٦٪ و٨٨,٠٤٪ على التوالي) ولكن بالنسبة لعدد الاجراءات المطلوبة لتأسيس الأعمال فهي(٧) و هذا يعتبر جيداً في المقارنة العالمية.

(٤٨٨) تقرير احصائي صادر عن عن دائرة مراقبة الشركات، منشور على موقع صحيفة الراي، للمزيد انظر الرابط:
http://www.alrai.com/article/775055.html

(٤٨٩) DOING BUSINESE 2015,The world bank,2015

ويقوم الأردن بخطوات جديه لتحديث القوانين والأنظمة وخلق بيئة افضل لاستقطاب الاستثمارات، ويجري بشكل مستمر تطوير ومراجعة التشريعات ذات العلاقة بالاستثمار سعياً منه لخلق بيئة محفزة للاستثمار، وتعمل بقدر اكبر من الفعالية والشفافية وتشمل هذه الحزمة التشريعية: قانون الجمارك، قانون الشركات، قانون ضريبة الدخل، قانون ضريبة المبيعات، قانون تشجيع الاستثمار، قانون الأوراق المالية، قانون التأمين، قانون التأجير التمويلي المضمون، قانون صناديق الائتمان والاستثمار المشترك، وقانون المنافسة وتشريعات حماية الملكية الفكرية، وقانون حماية الانتاج الوطني ومنع الاغراق وقانون حماية المستهلك.

الا ان التحدي الكامن خلف التعديلات المستمرة على التشريعات هو عدم الاستقرار التشريعي وبالتالي التأثير سلباً على البيئة الاستثمارية، ولعل ما يمكن ان تعلبه الحكومات في هذا القطاع هو الاكبر والاهم حيث أصبح دور الحكومة ضروريا- ان لم يكن الأكثر أهمية-في تحقيق الميزة التنافسية للدولة.

حيث يؤكد الفكر الاقتصادي الحديث على أن وظيفة الحكومة الآن هو الانتقال وتبني السياسات التي تحسن وتطور من البيئة التي تعمل بها الأعمال، من خلال ازالة كافة عوائق التجارة والاستثمار وجعل التشريعات الحكومية اكثر فعالية، من خلال إعادة النظر بهذه التشريعات والتعاون مع القطاع الخاص لأن الغاء الاحتكارات الحكومية (اعطاء حرية أكبر للقطاع الخاص) عن قطاعات معينة هو أمر يتم تنفيذه من اجل تشجيع المنافسة، ويكون ذلك من خلال اعادة تشكيل وصياغة التشريعات و ضمان الاستقرار النقدي، والسيطرة والتحكم في الموازنة العامة والعمل على تقليل العجز فيها، والاصلاح الضريبي وغيره.

وعلى الحكومة أن تعمل على توفير الأطر السياسية والتشريعية الملائمة، وكذلك الالتزام بتلبية متطلبات القطاع الخاص اذا ما أرادت فعلاً ان تجعل منه المحرك الحقيقي للنمو الاقتصادي.

أما فيما يتعلق بإغلاق الأعمال أو الشركات فقد جاءت علامة الأردن متدنية جداً (٣٠,١٧٪) وكذلك تصنيفها عالمياً (١٤٥) وهو أعلى بكثير من تصنيف بدء أو تاسيس الأعمال حسب ذات التقرير. ويبدو أن الأمر أكثر ايجابية فيما يتعلق بدفع الضرائب حيث أن علامة الأردن كانت (٨١,١٩٪) وتصنيفها عالمياً (٤٥) ولكن يعكس ذلك تراجعاً بثلاثة نقاط مقارنة مع تصنيف عام ٢٠١٤ حيث كان (٤٢).

ويقوم المستثمرون بمزاولة اعمالهم من خلال قانون الاستثمار وقانون الشركات الذي يتيح لعدم تسجيل الشركات تحت الانواع التي ينظمها القانون من مساهمة إلى ذات مسؤولية أو تضامن وغير ذلك، ويشتمل قانون الاستثمار على العديد من المزايا التي يمكن ان يتمتع بها المستثمر من حيث: إعفاءات من الرسوم الجمركية والضريبة العامة على المبيعات على مدخلات الانتاج للمشاريع الصناعية والحرفية. و تخفيضات ضريبية بنسبة لا تقل عن ٣٠٪ في بعض المحافظات في المملكة حسب تصنيف المناطق، واعفاءات على مستلزمات الانتاج والموجودات الثابتة ذات الاستخدام المزدوج. و ضريبة الدخل بمقدار (٥٪) على دخل المؤسسة من نشاطها داخل المنطقة التنموية بما فيها المشاريع الصناعية. و ضريبة عامة بنسبة (صفر) على المبيعات على السلع والخدمات التي تشتريها المؤسسة المسجلة لممارسة نشاطها داخل المنطقة التنموية لنسبة الصفر.

اما بالنسبة للقطاعات التي تستفيد من احكام قانون الاستثمار هي: الصناعة والحرف، الزراعة والثروة الحيوانية، المستشفيات والمراكز الطبية المتخصصة، المنشآت الفندقية والسياحية، مدن التسلية والترويح السياحي، مراكز الاتصال، مراكز البحث العلمي والمختبرات العلمية، الانتاج الفني والاعلامي، مراكز المؤتمرات والمعارض، نقل و/أو توزيع و/أو استخراج المياه والغاز والمشتقات النفطية.

الممارسة: إلى أي درجة تستطيع الشركات الفردية أن تكون وتعمل بفعالية؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يؤكد خبراء اقتصاديون[٤٩٠] أن ارتفاع كلف المعيشة في الأردن في ظل ثبات دخول الناس عموماً أحدث خللاً كبيراً بين قدرة المواطن على عيش حياة كريمة ومواكبة الغلاء المعيشي.

ويشير الخبراء أن إدراج الأردن ضمن اغلى العواصم في الشرق الاوسط وافريقيا يرجع لأسباب عدة أهمها الضرائب والرسوم المفروضة على العديد من السلع الاساسية خاصة ضريبة المبيعات، يأتي ذلك في الوقت الذي صنفت مجلة الايكونمست عمان كأغلى عاصمة في الشرق الأوسط وافريقيا، بالإضافة إلى احتلالها المرتبة ٤٨ بين العواصم الأغلى عالمياً.[٤٩١]

فضلاً عن ارتفاع كلف التشغيل ومدخلاته في الأردن إلى جانب الضرائب والرسوم خاصة ضريبة المبيعات ادى إلى دخول عمان ضمن اغلى العواصم عالمياً، وأن تبعات ارتفاع أسعار الشقق والاراضي في ظل ارتفاع أسعار مواد أساسية أخرى ادى إلى ايجاد فجوة كبيرة بين الغلاء المعيشي وقدرة المواطنين على مواكبة هذا الغلاء ما ادى إلى انعكاسات سلبية على الصعيد الاقتصادي.

كما أن ارتفاع كلف الطاقة والمحروقات في الآونة الاخيرة تدهور اوضاع العديد من القطاعات الاقتصادية وعلى رأسها القطاعات الصناعية والانتاجية التي لها القدرة على استيعاب اكبر قدر ممكن من الايدي العاملة. وأدى ذلك إلى تراجع قدرة الأردن التنافسية على جذب الاستثمارات، وتقدمت عمان ٤ مراتب عن تصنيفها العام الماضي حاصلة على مجموع نقاط في مؤشر الايكونمست ٨٥ نقطة، نتيجة لعوامل مختلفة منها قيام الحكومة بتحرير أسعار المحروقات وزيادات أسعار الكهرباء إلى جانب ارتفاع سعر صرف الدولار أمام العملات الرئيسية العالمية. وجاءت عمان في المرتبة الأولى بين عواصم الشرق الأوسط وافريقيا لعام ٢٠١٥، وتلاها نيروبي و أبوظبي و دبي و الدار البيضاء وابيدجان و دكار فالمنامة فالقاهرة فالدوحة.[٤٩٢]

(٤٩٠) استطلاع رأي عام استطلاع الرأي الذي اجراه مركز الدراسات الاستراتيجية بالجامعة الاردنية للمزيد انظر الرابط التالي:
http://www.alrai.com/article/614452.html

(٤٩١) دراسة نشرتها المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات حديثا، ان متوسط معدل دخل الفرد في الاردن سجل ٤٨٥٢ دولارا عام الحالي، مقارنة مع ٤٥٤٢ دولارا في العام الماضي. للمزيد انظر الرابط: http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=126635

(٤٩٢) الموقع الالكتروني لصحيفة الغد الاردنية الرابط: http://www.alghad.com/.

وإن المؤسسات الرسمية عادة ما تلتزم بالقوانين والاجراءات الموجودة بالقانون وحسب تقرير البنك الدولي[٤٩٣]، فإن عدد الأيام المطلوبة لتسجيل شركة أو مصلحة هي في حدها الأعلى (١٢) يوماً وقد نأخذ أياماً أقل بالممارسة حسب د. ماهر محروق/مدير غرفة صناعة الأردن[٤٩٤]. كذلك، فإن هذه العملية تعتمد على نوع وحجم الشركة أو الأعمال حيث أنها أسهل وأسرع للأعمال الصغيرة وبعض القطاعات من الاعمال الكبيرة والقطاعات الأخرى.

ويؤكد هذه النتائج د. ماهر المحروق/ مدير عام غرفة صناعة الأردن حيث يقول بأن التشريعات غير مبسطة ولا تقدم حوافز لبدء الأعمال وخاصة بالقطاع الصناعي[٤٩٥]. أما فيما يتعلق بتطبيق أو تعزيز العقود، فحسب تقرير البنك الدولي المشار اليه سابقاً، فإن علامة الأردن(٥٤,١٤) وتصنيفها عالمياً (١١٤) وهو تصنيف أسوأ من تصنيف تأسيس الأعمال.

الخلاصة فإنه لايبدو أن الإطار القانوني أو التشريعي يوفر البيئة الملائمة أو السهلة لبدء الأعمال وهناك حاجة للمزيد من العمل لتبسيط الاجراءات وتوفير بيئة ملائمة لإقامة الاعمال وتشغيلها، ولعل اهم المعيقات هو ما يمتاز به الطابع الحكومي من بيروقراطية غير مواتيه للقطاع الخاص، وعلى الرغم من توجه الحكومة إلى توحيد مرجعية مؤسسية للاستثمارات والتوجه نحو الحكومة الالكترونية الا ان هذه الاجراءات لم تجدي نفعاً ولا يزال يعاني المستثمرون من اشكاليات اجرائية ومؤسسية في هذا الجانب، فضلاً عن زيادة في الاسعار والضرائب والرسوم، حيث تعتبر الأردن من أغلى العواصم وفقاً لتقارير دولية.

ويضاف إلى الجانب العملي حسب خبراء أن الأساس في خلق فرص العمل وحل مشكلة البطالة هو «وضع استراتيجية للاستثمار» لرسم خارطة طريق ووضع تصور مستقبلي للاقتصاد الوطني. وأن قدرة الأردن على جذب الاستثمار «آخذة في التراجع في السنوات الأخيرة بموجب المعايير الدولية»، لافتاً إلى التشريعات التي وضعتها الحكومة ومنها: قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقانون ضريبة الدخل، وقانون الاستثمار، وأن القانون الأخير لا يشمل «تشجيع الاستثمار» على الرغم من أهمية هذا الجانب في القانون. وأن بعض المؤسسات العامة والمستقلة العاملة في مجال الاستثمار تحتاج إلى اعادة هيكلة، بحيث تتشكّل إدارة جديدة مسؤولة عن دمج الاستثمارات سواء كانت محلية أو عربية أو دولية.[٤٩٦]

(٤٩٣) مر مرجع سابق / تقرير البنك الدولي.
(٤٩٤) مرجع سابق/ د. ماهر محروق.
(٤٩٥) د. ماهر محروق، مدير عام غرفة صناعة الأردن، مقابلة شخصية.
(٤٩٦) مخرجات ندوة التشريعات الضريبية والاستثمارية في مركز الرأي، الرابط: http://www.alrai.com/.

القدرات: الاستقلالية

القانون: إلى اي درجة هناك حماية قانونية تمنع التدخلات الخارجية غير المرغوبة في انشطة القطاع الخاص؟.

الدرجة: ٧٥/ ١٠٠

المنظومة القانونية لا تتضمن أية بنود أو اجراءات تسمح للتدخل الزائد في انشطة القطاع الخاص. القطاع الخاص وأنشطته محكومة بمنظومة تشريعات تضمن استقلاليته ولكن هذه الاستقلالية يوجد بها تعقيدات وخاصة بسبب تعدد الجهات التي تقدم على الاشراف على عمل القطاع الخاص.[٤٩٧]

ان القوانين الأردنية توفر الفرصة لاستئناف الاجراءات غير المنصفة أو غير القانونية. قانون الشركات يوفر الإطار القانوني الذي يسمح للافراد والشركات الاعتراض على الحالات التي يتم من خلالها التعدي على حقوقهم سواء في إجراءات التسجيل أو الترخيص أو أية اجراءات متصلة بسلوكيات الموظفين العامين نحو اصحاب الشركات.

في حالة ما قامت جهة رسمية أو موظف عام يتدخل غير قانوني أو بتعطيل المصالح فيمكن الرجوع للقضاء والمحاكم لتحصيل حقوقهم. كذلك، الحال فإن القوانين تحدد الظروف والشروط التي يمكن للحكومة استملاك الأراضي لغايات النفع العام وبشرط تعويض أصحاب هذه الأملاك مع اعطاء الحق لأصحاب الملكية الاعتراض على قيمة التعويض واللجوء إلى القضاء لمعالجتها.

وبموجب قانون الاستثمار فقد تم إنشاء نافذة استثمارية تهدف لتقديم خدمة المكان الواحد لترخيص الأنشطة الاقتصادية في المملكة ومراجعة إجراءات الترخيص وتبسيطها على ان تقوم الهيئة بإنشاء نظام يتيح تقديم الخدمات والاجابة على استفسارات المستثمرين الكترونياً.

كما الزم القانون هيئة الاستثمار ان تقوم بإعداد دليل للترخيص يتضمن الشروط والإجراءات والمتطلبات والمدد القانونية لإصدار الرخصة وفقا للتشريعات النافذة التي تطبقها الجهات الرسمية وذلك وفقا للنموذج المعتمد في الهيئة لهذه الغاية، وينشر على موقع الهيئة الالكتروني.

(٤٩٧) د. ماهر محروق، مقابلة شخصية

وتضمن القانون جملة من الاجراءات الواجب اتباعها لاصدار الرخص التي يطلبها المستثمرون حيث تم الاشارة الى:

- يلتزم المندوب المفوض بإصدار قراره بخصوص الرخصة وفقا للمتطلبات والشروط والإجراءات المطلوبة وضمن المدة الزمنية المحددة في دليل الترخيص، وفي حال عدم تحديد مدة لإصدار القرار بخصوص الرخصة في الدليل، يجب أن لا تزيد مدة إصدار ذلك القرار على (٣٠) يوم عمل من تاريخ استكمال المتطلبات القانونية المحددة في دليل الترخيص.

- في حال كان إصدار الرخصة يستدعي تحويل الموضوع إلى أي لجنة أو جهة لإجراء أي كشف أو القيام بأي إجراء دون أن يحدد التشريع المعني المدة التي يجب أن تصدر تلك اللجنة أو الجهة قرارها أو تنسيبها خلالها، يجب أن يصدر ذلك القرار أو التنسيب خلال ثلاثين يوما.

- إذا رفض المندوب المفوض منح الرخصة فيجب أن يكون قرار الرفض خطيا ومسبباً وعليه تبليغ طالب الرخصة بقراره خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أيام عمل من تاريخ إصداره.

- إذا رفض المندوب المفوض منح الرخصة أو في حال عدم صدور القرار من المندوب المفوض وفق المدد الزمنية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة لطالب الرخصة ان يتقدم باعتراض للرئيس خلال ستين يوماً وفي حال عدم التمكن من تسوية موضوع الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً على الرئيس أن يحيل الاعتراض إلى اللجنة الحكومية.

- على اللجنة الحكومية إصدار قرارها خلال (٣٠) يوما من تاريخ إحالة الاعتراض إليها ويكون قرارها قابلا للطعن لدى محكمة العدل العليا.

- يشكل مجلس الوزراء لجنة حكومية دائمة للنظر في الاعتراضات على منح الرخص وفقا لاحكام هذا القانون بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

وفي كل الأحوال، فإن الأردن لديها اجراءات الحماية القانونية التي تمنع التدخلات الخارجية غير القانونية وغير المرغوبة في أعمال وأنشطة القطاع الخاص، إلا أنه صعوبة واستحالة تطبيق قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص وبناء تصور وطني شمولي بينهما يؤدي في بعض الحالات إلى تدخلات أو الاسهام من قبل القطاع الخاص في بعض النشاطات العامة دون امكانية لرصد مثل تلك الممارسات، الامر الذي يحتم ضرورة الاسراع في بناء تصور وطني شمولي حيال مسألة الشراكة بين القطاع العام والخاص.

الممارسة: إلى أي درجة يمكن اعتبار القطاع الخاص حر من التدخلات غير القانونية (الخارجية) في أنشطة الممارسة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

خلال السنوات الماضية وخلال انتهاج الحكومة توجه الخصخصة تواترت انباء ومعلومات عن انخراط قادة اداريين أو بعض السياسيين من ذوي النفوذ في بعض النشاطات الخاصة بالشركات الخاصة، أو من خلال الدخول في شراكات مع تلك الشركات من الباطن، الامر الذي ادى إلى تجاوزات على القانون ومخالفات وتقديم رشاوي وتحويل العديد من تلك القضايا والشركات ومدراء بعض المؤسسات العامة إلى القضاء بالعديد من التهم.

وفي اطار سعي الحكومة للحد من تلك الممارسات قامت بتبني الاستراتيجية الوطنية للإصلاح الإداري في القطاع العام والتي أعدها المجلس الاقتصادي الاستشاري، وتهدف هذه الاستراتيجية إلى خلق جهاز حكومي اكثر كفاءة وفاعلية يستطيع توظيف تكنولوجيا المعلومات ومواكبة المستجدات الأساسية المقدمة للمواطنين بكفاءة وبكلف مالية مرشدة، كذلك رفع مستوى فعالية الحكومة في مجال التنظيم والرقابة ودعم المنافسة وتهيئة البنية الإدارية المؤهلة لذلك.[٤٩٨]

واشارت الخطة إلى أن هناك عدة مشكلات كانت تواجه الجهاز الإداري الحكومي بدرجات متفاوتة تحول دون تحقيق معدلات أداء افضل ومن هذه المشكلات: التداخل والازدواجية في مهام وصلاحيات العديد من الأجهزة الحكومية وضعف التنسيق بينها وضعف الالتزام بمفهوم الخدمة العامة وتدني مستوى الاهتمام بتدريب وتأهيل الموظفين كما أن بعض المشكلات الأخرى تتمثل في زيادة أعداد المؤسسات الحكومية بأنواعها وضعف الاستفادة من تكنولوجيا الإدارة المعاصرة وعدم وضوح إجراءات العمل مما يضيف المساءلة وزيادة الأنفاق في بعض المجالات وعدم الربط بين التكلفة والعائد.

ولمحاولة التخلص من هذه المشكلات تكونت الاستراتيجية من خمسة محاور اشتملت على إعادة هيكلة الجهاز الحكومي وتأهيل العاملين فيه وتحسين نوعية الخدمات الحكومية وتعزيز العمل المؤسسي والمساءلة في الإدارة الحكومية وتطوير استخدام تكنولوجيا المعلومات، وكذلك الحكومة الإلكترونية، ويتكون كل محور من برامج ذات أولوية لتحقيق الإصلاح فيه .

ومن الاهداف التي تسعى تلك الاستراتيجية إلى تحقيقها: إعادة هيكلة الإدارة وتحديثها والقضاء على البيروقراطية وتحديث الإجراءات وتبسيطها والعمل بأسلوب مؤسسي تسوده روح الفريق الواحد وفتح المجال أمام اللقاءات والقيادات الإدارية المنتمية القادرة على الإبداع والعطاء المتميز.

هناك صعوبة في تحديد مدى الاستقلالية التي يتمتع بها القطاع الخاص بالممارسة وذلك لغياب المعلومات والبيانات حول اساءة استخدام الموقع أو أنواع اخرى من الفساد الاداري والمالي في القطاع الخاص، والاردن مدعو في هذا الإطار إلى تعزيز رقابة هيئة مكافحة الفساد على القطاع الخاص.

(٤٩٨) للمزيد انظر الرابط الالكتروني: kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/news/view/id/568/.../1.html

الحوكمة: الشفافية

القانون: إلى أي درجة يوجد هناك معايير تضمن الشفافية في أنشطة قطاع الأعمال؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

القوانين الناظمة للشركات وخاصة قانون الشركات يضمن الشفافية في قطاع الأعمال[٤٩٩]، حسب القانون، فكل المعلومات الخاصة بتسجيل الشركات هي علنية ويستطيع المهتمون الحصول على هذه المعلومات من دائرة مراقبة الشركات.

كذلك، ينص القانون بأن كافة الشركات العامة يجب أن تقدم تقارير سنوية دورية وأن التقارير يجب أن تشمل على التقرير المالي والتقرير الاداري، التقرير المالي يجب أن يشمل الموازنة السنوية مفصلة وبتسجيل الأرباح والخسائر والتغيير في الممتلكات والموجودات للشركة. أما بالنسبة للتقرير الاداري يجب أن يحتوي على معلومات حول تطور الشركة ووصفها المالي والمؤشرات غير المالية وتقرير حول المخاطر التي تواجه الشركة.

كل الشركات المساهمة العامة والمدرجة في البورصة الأردنية يجب أن تقدم تقريراً سنوياً مبني على تقرير مدقق حسابات من خارج الشركة ويعمل بشكل مستقل عن مجلس الادارة أو الادارة المباشرة.

أما بالنسبة لقطاع البنوك، فإن البنك المركزي من خلال قانون البنوك[٥٠٠] ودليل الحاكمية المؤسسية للبنوك بالأردن[٥٠١] لعام ٢٠٠٧ تمكن البنك المركزي من الاشراف المباشر على القطاع المصرفي واجراء تفتيش وتدقيق حول العمليات في البنوك والشركات المدرجة بالبورصة[٥٠٢]. كذلك يوجد في البنك وحدة للمتابعة المالية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الارهاب.

القطاع المصرفي (البنوك) في الأردن يجب أن تقدم تقارير سنوية مدققة من قبل شركات تدقيق خارجية وتقدم تقارير سنوية مالية للبنك المركزي ويتم نشرها أيضاً. كذلك الحال بالنسبة للبورصة والشركات المدرجة بها مطلوب منها أن تقدم تقاريرها السنوية المالية الشاملة لهيئة الأوراق المالية.

هذه التقارير المالية السنوية تغطي الشركات العامة والكبيرة والبنوك ولكنها لا تشمل الشركات المتوسطة والصغيرة. بالمجمل، فإن معايير الشفافية لقطاع الأعمال ملتزمة بالمعايير العالمية وخاصة بالمعايير الأوروبية. الا ان الشراكة الحقيقية بين القطاع العام والخاص تكاد تكون معدومة وان وجدت فهي غير واضحة المعالم والمعايير.

(٤٩٩) قانون الشركات للعام ١٩٩٦ وتعديلاته
(٥٠٠) قانون البنوك، البنك المركزي
(٥٠١) دليل الحاكمية المؤسسية للبنوك في الاردن،٢٠٠٧
(٥٠٢) د. عدلي فتوح، النزاهة والشفافية في القطاع المصرفي الاردني جمعية البنوك في الاردن،٢٠١٣

ومن جانب اخر لا يوجد مدونة سلوك نموذجية لمكافحة الفساد للقطاع الخاص، وان تدابير مكافحة الفساد في القطاع الخاص ضعيفة جدا على صعيد الممارسات فضلا عن عدم وجود أو تطبيق معايير النزاهة والشفافية في تنفيذ المشاريع الكبرى.[٥٠٣]

وتتنوع اشكال الشركات في الأردن وتتنوع تبعا لذلك الالتزامات المفروضة على كل شركة.[٥٠٤]

وبموجب قانون الشركات فإن هناك العديد من المتطلبات الواجب توافرها: منها ضرورة توافر الشروط المؤهلة للعضوية في مجلس الادارة ومنها ما تطلبته المادة (١٣٤) بعدم جواز الترشح لعضوية مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة أو يكون عضواً فيه اي شخص حكم عليه من محكمة مختصة.

ولا يجوز للشركة المساهمة العامة تحت طائلة البطلان ان تقدم قرضاً نقدياً من أي نوع إلى رئيس مجلس ادارة الشركة أو إلى اي من اعضائه أو إلى اصول اي منهم أو فروعه أو زوجه، ويستثنى من ذلك البنوك والشركات المالية التي يجوز لها ان تقرض اي من اولئك ضمن غاياتها وبالشروط التي تتعامل بها مع عملائها الآخرين (م/١٣٩ شركات).

كما يحظر على رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة ومديرها العام أو اي موظف يعمل فيها ان يفشي إلى اي مساهم في الشركة أو إلى غيره اي معلومات أو بيانات تتعلق بالشركة وتعتبر ذات طبيعة سرية بالنسبة لها كان قد حصل عليها بحكم منصبه في الشركة أو قيامه باي عمل لها أو فيها وذلك تحت طائلة العزل والمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي لحقت بالشركة، ويستثنى من ذلك المعلومات التي تجيز القوانين والانظمة المعمول بها نشرها. ولا تحول موافقة الهيئة العامة على ابراء رئيس واعضاء مجلس الادارة من هذه المسؤولية (م/١٥٨شركات).

كما يحظر على رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة والمدير العام للشركة واي موظف فيها ان يتعامل باسهم الشركة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بناء على معلومات اطلع عليها بحكم منصبه أو عمله في الشركة كما لا يجوز ان ينقل هذه المعلومات لاي شخص آخر بقصد احداث تاثير في اسعار اسهم هذه الشركة أو اي شركة تابعة أو قابضة أو حليفة للشركة التي هو عضو أو موظف فيها أو اذا كان من شان النقل احداث ذلك التاثير، ويقع باطلاً كل تعامل أو معاملة تنطبق عليها احكام هذه المادة ويعتبر الشخص الذي قام بذلك مسؤولاً عن الضرر الذي احدثه بالشركة أو بمساهميها أو بالغير اذا اثير بشانها قضية (م/١٦٦ شركات).

(٥٠٣) الرابط http://www.addustour.com/.

(٥٠٤) قانون الشركات الاردني، قانون هيئة الاوراق المالية، قانون البنك المركزي، الموقع الالكتروني لدائرة تسجيل الشركات، الموقع الالكتروني للبنك الاهلي.

كما يجب على رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة ومديرها العام ومدقق حساباتها تبليغ مراقب الشركات في حال تعرض الشركة لاوضاع مالية أو ادارية سيئة أو في حال تعرضها لخسائر جسيمة تؤثر في حقوق المساهمين أو في حقوق دائنيها. كما يجب على هؤلاء أيضا تبليغ المراقب اذا علموا بقيام مجلس ادارتها أو أي من اعضاء المجلس أو مديرها العام باستغلال صلاحياته ومركزه باي صورة كانت لتحقيق منفعة له أو لغيره بطريقة غير مشروعة-ويسري هذا الحكم في حال امتناع اي منهم عن عمل يستوجب القانون القيام به أو قيامه باي عمل ينطوي على تلاعب أو يعتبر اختلاسا أو احتيالا أو تزويرا أو اساءة ائتمان وبشكل يؤدي إلى المساس بحقوق الشركة أو مساهميها أو الغير. ويتعرض أي من الاشخاص المطلوب منه التبليغ إلى المسؤولية التقصيرية في حال عدم قيامه بالتبليغ. (م/١٦٨ شركات).

ولا يجوز لعضو مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة أو مديرها العام أن يكون عضوا في مجلس ادارة شركة مشابهه في أعمالها للشركة التي هو عضو مجلس ادارتها أو مماثلة لها في غاياتها أو تنافسها في أعمالها. كما لا يجوز له أن يقوم باي عمل منافس لأعمالها.

لا يجوز ان يكون لرئيس مجلس الادارة أو أحد اعضائه أو المدير العام أو اي موظف يعمل في الشركة مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في العقود والمشاريع والارتباطات التي تعقد مع الشركة أو لحسابها.

ويجب على عضو مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة أن يراعى الحد الأعلى المسموح به لتولي العضوية في الشركات المساهمة العامة حيث يجوز سندا للمادة (١٤٦) من قانون الشركات للشخص ان يكون عضواً في مجالس ادارة ثلاث شركات مساهمة عامة على الاكثر في وقت واحد بصفته الشخصية، كما يجوز له ان يكون ممثلاً لشخص اعتباري في مجالس ادارة ثلاث شركات مساهمة عامة على الاكثر.

ولا يجوز لرئيس مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة أو لاي عضو من اعضائه ان يتولى اي عمل أو وظيفة في الشركة مقابل اجر أو تعويض أو مكافأة باستثناء ما نص عليه في هذا القانون الا في الحالات التي تقتضيها طبيعة عمل الشركة ويوافق عليها مجلس الادارة باغلبية ثلثي اعضاؤه على ان لا يشارك الشخص المعني في التصويت (م/١٥٣/د شركات).

و يجب على كل من رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة، وعلى كل من مديرها العام والمديرين الرئيسيين فيها، ان يقدم إلى مجلس الادارة في اول اجتماع يعقده بعد انتخابه اقراراً خطياً بما يملكه هو وكل من زوجته واولاده القاصرين من اسهم في الشركة، واسماء الشركات الاخرى التي يملك هو وكل من زوجته واولاده القاصرين حصصاً أو اسهماً فيها اذا كانت الشركة مساهمة في تلك الشركات الاخرى وان يقدم إلى المجلس اي تغيير يطرا على هذه البيانات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وقوع التغيير.

كما يجب على مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة ان يعد خلال مدة لا تزيد على ثلاثة اشهر من انتهاء السنة المالية للشركة الحسابات والبيانات التالية لعرضها على الهيئة العامة:

١. الميزانية السنوية العامة للشركة وبيان الارباح والخسائر وبيان التدفقات النقدية والايضاحات حولها مقارنة مع السنة المالية السابقة مصدقة جميعها من مدققي حسابات الشركة.

٢. التقرير السنوي لمجلس الادارة عن اعمال الشركة خلال السنة الماضية وتوقعاتها المستقبلية للسنة القادمة". كما ويجب عليه تزويد مراقب الشركات بنسخ عن الحسابات والبيانات المنصوص عليها أعلاه قبل الموعد المحدد لاجتماع الهيئة العامة للشركة لمدة لا تقل عن واحد وعشرون يوماً. (م/١٤٠ شركات).

يجب على مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة ان يعلن عن الموعد المقرر لعقد اجتماع الهيئة العامة للشركة في صحيفتين يوميتين محليتين ولمرة واحدة على الاقل، وذلك قبل مدة لا تزيد على اربعة عشر يوماً من ذلك الموعد، وان يعلن المجلس عن ذلك لمرة واحدة في احدى وسائل الاعلام الصوتية أو المرئية قبل ثلاثة ايام على الاكثر من التاريخ المحدد لاجتماع الهيئة العامة. (م/١٤٥ شركات).

يجب على مجلس إدارة الشركة المساهمة العامة التقيد بأحكام قانون الشركات ومراعاة عقد تأسيس الشركة ونظامها الأساسي ونشرة الإصدار وتطبيق القرارات التي تتخذها الهيئة العامة. (م/٢٧٣ شركات).

الممارسة: إلى أي درجة يوجد شفافية في قطاع الأعمال بالممارسة؟.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

المعلومات حول الشركات المسجلة لدى دائرة مراقبة الشركات (المسؤولة عن تسجيل الشركات) هي متوفرة الكترونياً أو يمكن توفيرها حسب الطلب ليس فقط من دائرة مراقبة الشركات وإنما أيضاً من غرف الصناعة والتجارة الوطنية وعلى مستوى المحافظة ولكن الشيء نفسه لا ينطبق على الشركات المسجلة خارج الأردن.

اما بالنسبة لمدى توفر الشفافية في القطاع الخاص ويشير د. ماهر محروق[٥٠٥] إلى أن الشفافية ليست مطبقة في كافة مؤسسات القطاع الخاص، فالشركات المساهمة العامة والبنوك وشركات البورصة تلتزم بالقانون وتمارس الشفافية في أعمالها لأنها مجبرة على الافصاح عن نفسها بشكل واقعي ودقيق، ولكن الشفافية تتراجع لا بل تختفي أحياناً كلما صغر حجم الشركة وكذلك، فتزداد الشفافية لدى الشركات التي تتعامل مع الحكومة لأنها تكون مضطرة للافصاح عن بياناتها ومعلوماتها وفي الغالب "حسب رأيه" فإن القطاع الخاص يعمل بدرجة جيدة من الشفافية ولكن الخبير الاقتصادي د.يوسف منصور يختلف مع هذا الراي ويقول أن الشفافية ضعيفة وخاصة فيما يتعلق بالافصاح الضريبي حيث انه يؤكد أن هناك تهرب ضريبي كبير من قبل القطاع الخاص والذي يؤثر عل مستوى شفافيته بشكل عام[٥٠٦]

(٥٠٥) د. ماهر المحروق، مرجع سابق.
(٥٠٦) د. يوسف منصور، مقابلة شخصية.

ان الافصاح عن المعلومات حول المسؤولية الاجتماعية تحتاج إلى مزيد من العلنية والشفافية لأنها قد تشكل ثغرة في شفافية قطاع الأعمال، ولا تنتهج غالبية الشركات المبادئ العالمية في مجال المسؤولية المجتمعية بإستثناء مؤسسة مصرفية أو اثنتين تقدم تقارير المبادرة العالمية للمسؤولية المجتمعية، باقي الشركات لا تقدم ذلك وانما بمجوب قانون البنوك تقدم تقارير مسؤولية مجتمعية[٥٠٧] للبنك المركزي وهي تقارير بروتوكولية وشكلية.

وفي الواقع العملي عانى الاقتصاد الأردني العديد من الاشكاليات الاقتصادية التي كبدت المواطن والحكومة الخسائر الهائلة، حيث منذ عام ٢٠٠٩ وما بعد انتشرت شركات البورصات والاستثمارات المالية[٥٠٨] والتي كبدت المواطنين ملايين الخسائر وتم احالتها إلى محاكم اقتصادية وامن الدولة لملاحقة مرتكبيها، كما حصل التعاقد في بعض القطاعات مع شركات اجنبية مسجلة في افريقيا وجزر القمر ولا يوجد عنها اي معلومات أو بيانات الحق اضرار مالية كبيرة بالقطاع الاقتصادي.[٥٠٩]

الحوكمة: المساءلة

القانون: إلى أي درجة هناك قواعد كافية لمراقبة قطاع الأعمال وحاكمية الشركات ومؤسسات الأعمال؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

يمكن اعتبار التشريعات الناظمة لحاكمية الشركات متقدمة بالرغم من بعض التعثرات التي لا زالت تعتري حوكمة الشركات وحسب قانون الشركات، فالشركات المساهمة العامة والشركات محدودة المسؤولية تخضع إلى درجة كبيرة للمسائلة من قبل الهيئة العامة. حيث تتمتع الهيئة العامة، بصلاحيات تعيين وإقالة مجلس الادارة واقرار التقرير السنوي وتحديد محاسب الشركة، والشركات ملزمة بعقد اجتماع سنوي للهيئة العامة والتي تقوم بإقرار الموازنة والتقرير السنوي.

يحق لكل شريك أن يحصل على نسخة من التقرير المالي للشركة كذلك الحال بالنسبة للبنوك، فإن مجلس الإدارة مسؤول عن متابعة آداء المدراء والتقرير المالي وممتلكات الشركة، ونفس الشيء بطبق على المدراء التنفيذيون للشركات حيث ينبغي عليهم تقديم تقارير سنوية لمجلس الادارة الذي يقوم بالاشراف على أداء الادارة في تنفيذ الخطة السنوية للشركة ان وجدت. تقوم دائرة مراقب الشركات بمتابعة الاجتماعات السنوية للشركات والتأكد من سلامة الاجراءات والتي تملك الحق بالتحقيق بالمخالفات واحالة المتورطين إلى المدعي العام، وكذلك الحال بالنسبة للبنك المركزي، فيمنحه القانون المراقبة والاشراف على التزام البنوك بالقانون.

(٥٠٧) حيث أن البنك العربي الاستثماري هو المؤسسة المصرفية الوحيدة التي حازت على قبول من المبادرة العالمية للمسؤولية المجتمعية (GRI).
(٥٠٨) للمزيد انظر الرابط: www.akhbar-jo.com/search/البورصات٪٢٠الوهمية
(٥٠٩) للمزيد انظر الرابط: http://www.almadenahnews.com/article/print/132674

وبموجب القانون فإن هناك العديد من الالتزامات المتوجب القيام بها من قبل الهيئة الإدارية أو المدير العام للشركة حسب نوع الشركة كما سبق الاشارة اليه.

ويجب أن يكون عقد التأسيس للشركة ونظامها أو عقد تأسيسها رسمياً أو مصدقا على توقيعاته.

ويتم تحديد الاسباب العامة لإنقضاء الشركات: اما انتهاء الغرض الذي أنشئت من أجلة الشركة أو انتهاء المدة المحددة للشركة أو هلاك معظم رأسمال الشركة (لأي سبب) أو إفلاسها بالنسبة لشركات الاشخاص، أو اندماج الشركة في شركة أخرى أو اتفاق الشركاء على تصفية الشركة أو رغبة صاحبها في إنهاء أعمالها. وبموجب القانون تم تحديد العديد من الالتزامات المتوجب على الشركة القيام بها لتعزيز الشفافية ومن ذلك مسك الدفاتر والسجلات: دفتر المشتريات و دفتر المردودات و دفتر المبيعات و دفتر اليومية الأصلي و دفتر الصادرات و دفتر الجرد و سجل المخازن و دفتر ملخص ضريبة المبيعات.

ويمكن المعاقبة وفقا لأحكام قانون الاوراق المالية، فوفقا لنصوص قانون الاوراق المالية المؤقت رقم ٧٦ لعام ٢٠٠٢ فان الشركات المساهمة العامة بصفتها مصدرا للاوراق المالية تخضع لرقابة هيئة الأوراق المالية وإشرافها. ويجيز القانون للهيئة التفتيش على هذه الشركات والتدقيق على وثائقها وقيودها وسجلاتها من الجهة المختصة في الهيئة المخولة قانونا بذلك. وتحديدا فإن للهيئة، من خلال الجهة المختصة فيها، اجراء أي تحقيق أو تفتيش أو تدقيق لتحديد ما اذا كان أي شخص قد ارتكب مخالفة أو اتخذ اجراءات تحضيرية تؤدي إلى ارتكاب مخالفة لاي من احكام قانون الهيئة أو الانظمة أو التعليمات أو القرارات الصادرة بمقتضاه. ولها صلاحية التحقيق في أي معلومات أو ظروف أو ممارسات تراها ضرورية وملائمة لتنفيذ احكام قانونها والانظمة والتعليمات والقرارات الصادرة بمقتضاه ومن ضمن ذلك طلب حضور الشهود وسماع شهاداتهم، تحت القسم، وتقديم أي وثائق ومستندات ذات علاقة بموضوع التحقيق. ولها الحق بالاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص في اجراءات التحقيق والتفتيش والتدقيق المشار اليها أعلاه.

ومن أهم المخالفات التي يمكن أن ترتكب من الشركات المساهمة العامة ومجالس إداراتها ما يلي:

- المصدر الذي يقدم نشرة اصدار تتضمن بيانات غير صحيحة تتعلق بمعلومات جوهرية أو حذفاً لتلك المعلومات.
- الشخص الذي يوقع على نشرة اصدار تتضمن بيانات غير صحيحة متعلقة بمعلومات جوهرية أو حذفاً لتلك المعلومات.
- الشخص الذي لا يلتزم بمتطلبات نشرة الاصدار المحددة من الهيئة.
- الشخص الذي يقوم ببيع اوراق مالية من خلال عرض عام بدون نشرة اصدار نافذة المفعول.

وحدد قانون هيئة الاوراق المالية واجبات ومسؤوليات هيئة الأوراق المالية بالنص بأنه على كل مصدر للاوراق المالية في المملكة ان يقدم إلى الهيئة طلبا لتسجيل الاوراق المالية لديها وذلك وفقا للتعليمات التي يصدرها المجلس.

وعلى الهيئة حماية المستثمرين في الاوراق المالية، وتنظيم سوق راس المال وتطويره بما يكفل تحقيق العدالة والكفاءة والشفافية، وحماية سوق راس المال من المخاطر التي قد يتعرض لها، وعلى الهيئة تنظيم ومراقبة اصدار الاوراق المالية والتعامل بها، و ضمان افصاح المصدرين بشكل كامل ودقيق عن المعلومات الجوهرية اللازمة للمستثمرين والمتعلقة بالاصدارات العامة للاوراق المالية، وتنظيم ومراقبة الافصاح بما في ذلك التقارير الدورية التي يعدها المصدرون.

على الهيئة تنظيم شؤون الترخيص والاعتماد ومراقبة اعمال المرخص لهم والمعتمدين في سوق راس المال، و تنظيم ومراقبة السوق واسواق تداول الاوراق المالية، و تنظيم مركز إيداع الاوراق المالية ومراقبته، و تنظيم صناديق الاستثمار المشترك وشركات الاستثمار، واشار القانون إلى حظر القيام باي عمل تجاري أو المساهمة في المشاريع التجارية أو اقراض الاموال أو تملك أو اصدار الاوراق المالية من قبل الهيئة.[٥١٠]

الممارسة: إلى أي درجة حاكمية فعالة للشركات في الممارسة؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

بشكل عام، لا يوجد دراسات وتقارير دورية حول مدى تطبيق الحاكمية في القطاع الخاص، الا ان الخبير[٥١١] الذي تمت مقابلته لاغراض هذه الدراسة يؤكد أن هناك تقدماً تم احرازه في هذا المجال وخاصة بالنسبة للشركات المساهمة الكبيرة وفي قطاع البنوك بشكل خاص.

وحسب دراسة النزاهه في القطاع المصرفي الأردني[٥١٢]، فإن البنوك الأردنية تتبع قواعد الحوكمة الموضوعة من قبل البنك المركزي بدقة وأن الأسس والركائز المرتبطة بالحوكمة بهذا القطاع تعتبر متقدمة ومناسبة إلى درجة كبيرة مع المعايير الدولية.

وحسب تقرير البنك والنقد الدوليين حول مدى التزام الأردن بمبادئ الحاكمية الأوروبية، فإنه تم الالتزام إلى درجة كبيرة في حقوق المساهمين، وحول حصول المساهمين على المعلومات الضرورية من الشركات، ومشاركتهم الفعالة في الاجتماعات العامة، وحول الشفافية في عمل الشركات وغيرها من بنود الحاكمية الأخرى.[٥١٣]

(٥١٠) المادة ٧ من قانون هيئة الاوراق المالية الاردني، المنشور على الموقع الالكتروني لهيئة الاوراق المالية الرابط: http://www.jsc.gov.jo/.
(٥١١) د. يوسف منصور، مقابلة شخصية
(٥١٢) د. عدلي فتوح، النزاهة والشفافية في القطاع المصرفي الاردني، جمعية البنوك في الاردن٢٠١٣
(٥١٣) Corporate governance country assessment, world bank and international monetary fund,2004

الا انه لا تزال العديد من الاشكاليات التي تعتري هذا الجانب في التطبيق العملي، فلا تزال عمليات المساءلة والشفافية قليلة جداً وان التقارير التي تقدم إلى الجهات المختصة سواء دائرة مراقبة الشركات أو البنك المركزي أو هيئة مراقبة قطاع التأمين أو الاتصالات هي تقارير شكلية سنوية دأبت هذه الشركات على اعدادها دون اي جدوى أو حتى صحة في بعض المعلومات التي ترد فيها، وخاصة فيما يتعلق بالتهرب الضريبي، حيث لا تزال الأردن تعاني من حالة تهرب ضريبي عالية، حيث تشير الدراسات إلى حجم التهرب الضريبي المقدر من قبل الضريبة العامة على المبيعات يصل إلى حوالي ٢,٤ من حجم الاستهلاك اي ما مقداره ٤٣٤ مليون دينار، وان اكثر القطاعات تهربا من ضريبة الدخل يتعلق بقطاع تجار الجملة والتجزئة وقطاع الصناعات التحويلية.[٥١٤]

الحوكمة: النزاهة

القانون: إلى أي درجة هناك آليات تضمن نزاهة كل العاملين في القطاع الخاص؟.

الدرجة: ٥٠/١٠٠

التشريعات الوطنية واللوائح التنظيمية التي تعنى بموضوع الحوكمة بشكل عام والنزاهة بشكل خاص وفيما يتعلق بالفساد في القطاع الخاص والتي تحدد التعارض في المصالح ومن هذه الوثائق دليل الحاكمية للبنوك في الأردن الصادر عن البنك المركزي، دليل قواعد حوكمة الشركات المساهمة المدرجة في بورصة عمان والصادر عن هيئة الأوراق المالية، تعليمات الحاكمية المؤسسية لشركات التأمين الصادر عن هيئة الأوراق المالية، تعليمات الحاكمية المؤسسية لشركات التأمين الصادر عن هيئة التأمين ودليل قواعد حوكمة الشركات الخاصة الصادرة عن دائرة مراقبة الشركات.

الرشوه في القطاع الخاص ممنوعة ومنصوص عليها بقانون العقوبات الأردني وكذلك فالقانون، يضع قواعد لمكافحة غسيل الأموال ودعم الارهاب وأيضاً في العطاءات الحكومية. القوانين واللوائح التنظيمية والتي تعنى بالحاكمية بالشركات تطلب بشكل واضح من مجالس الادارة والمدراء والالتزام بقواعد النزاهه في عملهم، كذلك تحظر القوانين على مدراء الشركات أن يبتدؤا مناصب في شركات مشابهه كما تحضر القوانين استخدام المعلومات من قبل المسؤولين والموظفين لأغراض النفع الشخصي سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أم غير مباشرة.

إن تطبيق قواعد النزاهه في البنوك والشركات المدرجة في البورصة الوطنية اجبارية فعلى سبيل المثال يتطلب من يزاول المهنة بالعمل المصرفي ان يؤدي قسماً أمام رئيس مجلس الادارة أو أحد أعضاء المجلس والذي ينص على الالتزام بكافة بنود النزاهه في العمل والحافظة على السرية وغيرها من الابعاد.

(٥١٤) دراسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي الاردني بعنوان التهرب الضريبي في الاردن لعام ٢٠١٤ للمزيد انظر الرابط:
www.esc.jo/download3.aspx?id=Report1

كذلك، وخاصة في قطاع البنوك والبورصة، فإن استخدام التكنولوجيا الحديثة يقلل من امكانية عدم الالتزام بقواعد النزاهه الصارمة في البنوك والشركات المدرجة في البورصة، لا تشمل كافة القطاعات ولا أغلب الشركات سيما المتوسطة والصغيرة منها والتي تشكل الجزء الأكبر من الاقتصاد الأردني .[٥١٥]

وتناول قانون العقوبات الأردني رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ جريمة الرشوة في المواد من ١٧٠ إلى ١٧٣ وجرم في المادة ١٧٠ طلب أو قبول الرشوة من قبل الموظف للقيام عمل ما حيث يعاقب مرتكبها بالحبس من سنتين إلى ثلاث سنوات والغرامةالتي تعادل قيمة ما قبض من رشوة. والتجريم يشمل الرشوة بكل صورها بالاضافة إلى الموظف كل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة رسمية.

وفقا لما جاء في المادة ١٧٢ من قانون العقوبات فان الراشي يعاقب بنفس عقوبة المرتشي وقد حرم المشرع الأردني في المادة ١٧٣ عرض رشوة اذ كل من يعرض على موظف أو من اعتبره المشرع بحكم الموظف هدية أو منفعة اخرى أو وعده بها ليعمل عملا غير مشروع أو ليمتنع عن عن عمل كان يجب القيام به يعاقب بالحبس من ثلاثة اشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة عشرة دنانير إلى مائتي دينار.

كما منح المشرع الراشي والمتدخل عذرا محلا اذا اباح بالامر للسلطات المختصة أو اعترف به قبل احالة القضية إلى المحكمة، وحسب ماجاء في المادة ٣/ب من قانون الجرائم الاقتصادية رقم ١٨ لسنة ١٩٩٣ المعدل بموجب القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٤ فان جريمة الرشوة" تعتبر جريمة اقتصادية اذا شملت عناصر الجريمة الاقتصادية وفي هذه الحالة يسري عليها مايسري على الجرائم الاقتصادية من احكام، كما ان المادة ٢٦٥ من قانون اصول المحاكمات الجزائية حرمت المتهم بارتكاب جرم الرشوة ولو اعيد اليه اعتباره من عضوية مجلس الامة أو القضاء أو الوزارات

وكذلك تصدت لهذه الجريمة عدد من القوانين الاخرى منها صيانة اموال الدولة وقانون محاكمة الوزراء وقانون الشركات وقانون الكهرباء العام وقانون خدمة الأفراد والضباط في القوات المسلحة الاردنية.

وعليه يمكن محاسبة رؤساء واعضاء مجالس ادارة الشركات المساهمة العامة وأي من العاملين فيها بجرم إستثمار الوظيفة (م/١٧٥ عقوبات) أو الاختلاس (م/١٧٤ عقوبات) أو المساس بالمال العام أو عرض الرشوة أو إعطائها (م/١٧٠-١٧٣ عقوبات) أو باي من الجرائم التي تعد فسادا بالمعنى القانوني والذي قد يعرضهم لعقوبة الحبس أو الاشغال الشاقة المؤقته. وتطبق العقوبات المشار اليها أعلاه على المتدخل في الجرائم المذكورة والمحرض عليها.

(٥١٥) د. عدلي فتوح، النزاهة والشفافية في القطاع المصرفي الاردني، جمعية البنوك في الاردن٢٠١٣

كذلك يمكن ان تعاقب الشركات ورئيس واعضاء مجلس ادارتها ومديرها بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (٢٧٩) من قانون الشركات. فوفقا لنص المادة (٢٧٩) من قانون الشركات تعاقب الشركة التي تخالف أحكام قانون الشركات بغرامة لا تقل عن ألف دينار ولا تتجاوز عشرة آلاف دينار مع أبطال التصرف المخالف إذا رأت المحكمة المختصة وجهاً لذلك. كما ويعاقب مدير الشركة ومدقق حساباتها بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على سنة إذا لم تحفظ الشركة دفاتر حسابات منظمة قبل تصفيتها. كذلك فان الفقرة (ج) من المادة المشار اليها تقضي بانه "ومع عدم الاخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر يعاقب بغرامة لا تقل عن الف دينار ولا تتجاوز عشرة الاف دينار كل من يمتنع عمدا عن تمكين مدققي الحسابات أو الاشخاص المكلفين من قبل الوزير أو المراقب، بالقيام بواجباتهم المحددة بموجب قانون الشركات أو الاطلاع على دفاترها ووثائقها أو يمتنع عن تقديم المعلومات والايضاحات اللازمة لهم. كذلك يمكن تطبيق نص المادة (٢٨٢) من قانون الشركات التي تقضي بأن "كل مخالفة لأي حكم من أحكام قانون الشركات أو أي نظام أو أمر صادر بمقتضاه لم ينص القانون على عقوبة خاصة لها، يعاقب مرتكبها بغرامة لا تقل عن مائة دينار و لا تزيد على ألف دينار.

الممارسة: إلى اي مدى من حيث الممارسة يتم ضمان نزاهة من يعملون في قطاع الاعمال التجارية؟.

الدرجة: ٢٥/١٠٠

لا يتوفر احصاءات أو ارقام حول الرشوة في القطاع الخاص هذا عائد إلى طبيعة القطاع الخاص، وان فئة معينة من المستثمرين أو من تزيد نسب مساهمتهم عن ٥٠٪ من يتولون ادارة المرافق العامة للشركة، الامر الذي يجعل باقي المساهمين بعيدين نوعا ما عن الجوانب الإدارية والمالية أو تمكينهم من ممارسة الرقابة الامثل على كافة الجوانب الإدارية والمالية، باستثناء الاجتماعات السنوية التي تعقد للهيئات العامة والتي عادة ما تكون بروتوكولية وطبيعتها لا تؤدي إلى ممارسة ادوار نموذجية حيال المساءلة والنزاهة.

في بعض القطاعات الكبرى التي تحتاج إلى الحصول على تراخيص أو الخصخصة أو العطاءات لا يمكن الحصول على اي معلومات حول اجراءات وآليات الحصول على تلك التراخيص ولا سيما في قطاع التامين والاتصالات والفوسفات والبوتاس والفنادق وخطوط الطيرات وغيرها من القطاعات الحيوية.

بعض القطاعات الكبرى والشركات الكبرى بدأت تضع العديد من الضوابط ويعتبر منتدى الاستراتيجيات الأردني الذي تم تشكيلة من القطاع الخاص بادرة اولى حيث يهدف إلى نشر الوعي الاقتصادي والاجتماعي، وتفعيل دور القطاع الخاص في تحفيز الاقتصاد المنتج، وإعداد الدراسات العلمية الاقتصادية والمسحية لخدمة الاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة، وإدارة برامج علمية وفكرية تعنى برفع مستوى الوعي الاجتماعي والاقتصادي والاستخدام الأمثل للموارد الوطنية، و تدريب أفراد المجتمع والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في الأردن في المجالات الاقتصادية.

ولا تـزال المؤشـرات العالميـة والمحليـة تؤكـد ضعـف النزاهـة فـي القطـاع الخـاص حيـث صنـف الأردن فـي المرتبـة ٥٧ مـن أصـل ١٨٩ دولـة فـي تقريـر ممارسـة الاعمـال لعـام ٢٠١٤ والصـادر عـن البنـك الدولـي مقارنـة مـع المرتبـة ٥٣ فـي تقريـر عـام ٢٠١٣. بلغـت قيمـة المؤشـر الأردن «٧ يـوم» فـي تقريـر عـام ٢٠١٤.

امـا بالنسـبة لهيمنـة الشـركات فقـد صنـف الأردن فـي المرتبـة ٤٠ مـن أصـل ١٤٨ دولـة فـي تقريـر التنافسـية العالمـي والصـادر عـن المنتـدى الإقتصـادي العالمـي فـي تقريـره لعـام ٢٠١٣/٢٠١٤ مقارنـة مـع المرتبـة ٤٦ فـي تقريـر المنتـدى لعـام.٢٠١٢/٢٠١٣ وهـذا يتطلـب إعـادة النظـر فـي التشـريعات لـدى دائـرة اللـوازم الحكوميـة لتسـهيل مشـاركة الشـركات المتوسـطة والصغيـرة المحليـة فـي المشـاريع الحكوميـة.

وصنـف الأردن فـي المرتبـة ١٧٠ مـن أصـل ١٨٩ دولـة فـي تقريـر ممارسـة الاعمـال لعـام ٢٠١٤ والصـادر عـن البنـك الدولـي مقارنـة مـع المرتبـة ١٦٧ فـي تقريـر عـام ٢٠١٣.

الدور:

الانخراط في سياسات مكافحة الفساد.

الدرجة: ١٠٠/٢٥

حـدد القانـون العديـد مـن الاجـراءات الواجـب اتخاذهـا مـن قبـل مجلـس الادارة والقائميـن علـى الشـركات منهـا: علـى مجلـس الادارة للشـركة المسـاهمة العامـة ان ينشـر الميزانيـة العامـة للشـركة وحسـاب ارباحهـا وخسـائرها وخلاصـة وافيـة عـن التقريـر السـنوي للمجلـس وتقريـر مدققـي حسـابات الشـركة خـلال مـدة لا تزيـد علـى ثلاثيـن يومـاً مـن تاريـخ انعقـاد الهيئـة العامـة (م/١٤١ شـركات).

يجـب علـى مجلـس ادارة الشـركة المسـاهمة العامـة أن يعـد تقريـرا كل سـتة اشـهر يتضمـن المركـز المالـي للشـركة ونتائـج اعمالهـا وحسـاب الاربـاح والخسـائر وقائمـة التدفـق النقـدي والايضاحـات المتعلقـة بالبيانـات الماليـة مصادقـا عليـه مـن مدقـق حسـابات الشـركة ويـزود المراقـب بنسـخة مـن التقريـر خـلال سـتين يومـا مـن انتهـاء المـدة (م/١٤٢ شـركات).

يجب على مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة أن يضع في مركز الشركة الرئيسي قبل ثلاثة ايام على الاقل من الموعد المحدد لاجتماع الهيئة العامة للشركة كشفاً مفصلاً لاطلاع المساهمين يتضمن البيانات التالية ويتم تزويد المراقب بنسخة منها: (١. جميع المبالغ التي حصل عليها كل من الرئيس واعضاء مجلس الادارة من الشركة خلال السنة المالية من اجور واتعاب ورواتب وعلاوات ومكافآت وغيرها، ٢. المزايا التي يتمتع بها كل من رئيس واعضاء مجلس الادارة من الشركة كالمسكن المجاني والسيارات وغير ذلك، ٣. المبالغ التي دفعت لكل من رئيس واعضاء مجلس الادارة خلال السنة المالية كنفقات سفر وانتقال داخل المملكة وخارجها، ٤. التبرعات التي دفعتها الشركة خلال السنة المالية مفصلة والجهات التي دفعت لها، ٥. بيان باسماء اعضاء مجلس الادارة وعدد الاسهم التي يملكها كل منهم ومدة عضويته». ويعتبر كل من رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة مسؤولين عن تنفيذ احكام هذه المادة وعن صحة البيانات التي تقدم بموجبها لاطلاع المساهمين عليها».

يجب ان يوجه مجلس ادارة الشركة المساهمة العامة الدعوة إلى كل مساهم فيها لحضور اجتماع الهيئة العامة ترسل بالبريد العادي قبل اربعة عشر يوماً على الاقل من التاريخ المقرر لعقد الاجتماع ويجوز تسليم الدعوة باليد للمساهم مقابل التوقيع بالاستلام. ويرفق بالدعوة جدول اعمال الهيئة العامة وتقرير مجلس ادارة الشركة وميزانيتها السنوية العامة وحساباتها الختامية وتقرير مدققي الحسابات والبيانات الايضاحية. (م/١٤٤ شركات).

وبموجب القانون هناك العديد من الواجبات والمسؤوليات على مدققي الحسابات تكمن في الاتي: يجب على مدقق الحسابات حضور اجتماعات الهيئة العامة للشركة أو ارسال مندوب عنه تحت طائلة المسؤولية. ويتولى مدققو الحسابات مجتمعين أو منفردين مراقبة اعمال الشركة وتدقيق حساباتها وفقاً لقواعد التدقيق المعتمدة ومتطلبات المهنة واصولها العلمية والفنية، وفحص الانظمة المالية والادارية للشركة وانظمة المراقبة المالية الداخلية لها والتاكد من ملاءمتها لحسن سير اعمال الشركة والمحافظة على اموالها.

كما يجب على المدقق التحقق من موجودات الشركة وملكيتها لها والتاكد من قانونية الالتزامات المترتبة على الشركة وصحتها. و الاطلاع على قرارات مجلس الادارة والهيئة العامة والتعليمات الصادرة عن الشركة واي بيانات يتطلب عملهم ضرورة الحصول عليها والتحقق منها وأي واجبات اخرى يترتب على مدقق الحسابات القيام بها بموجب قانون الشركات وقانون مهنة تدقيق الحسابات والانظمة الاخرى ذات العلاقة، وتقديم تقريراً خطياً موجه للهيئة العامة وعليهم أو من ينتدبونه ان يتلو التقرير امام الهيئة العامة.

و يجب على مدقق الحسابات، اذا تعذر عليه القيام بالمهام والواجبات الموكلة اليه بموجب احكام هذا القانون لاي سبب من الاسباب، قبل الاعتذار عن القيام بتدقيق الحسابات ان يقدم تقريراً خطياً للمراقب ونسخة منه لمجلس الادارة يتضمن الاسباب التي تعرقل اعماله أو تحول دون قيامه بها.

بالرغم من أن غرف الصناعة والتجارة بين الفينة والأخرى تعير اهتمامها في ضرورة مكافحة الفساد من خلال الاعلام أو عقد بعض الندوات التي تدعم جهود مكافحة الفساد في القطاع العام والخاص[٥٤٦] الا انه في واقع الممارسة لايوجد جهود معلنة أو واضحة للمساهمة أو المساعدة في مكافحة الفساد.

لقد أصبح القطاع الخاص تحت الأضواء في فترة الحراك السياسي في الأردن حيث تم اكتشاف وتحويل حالات فساد كبيرة في شركات مساهمة عامة وخاصة في مرحلة التحول للقطاع الخاص.

في افتتاح المؤتمر المهني العاشر والذي عُقد في عمان في ايلول ٢٠١٣ تم التركيز في الكلمات الافتتاحية على أهمية التدقيق في مكافحة الفساد وذلك لدوره في جذب الاستثمارات الخارجية للأردن.

النتيجة أن هناك تزايد في الوعي من قبل القطاع الخاص بضرورة بذل الجهود لمكافحة الفساد لأهميتها ومردودها الاقتصادي وأيضاً أثرها على جذب الاستثمارات ولكن من الصعب القول أن قطاع الأعمال والمؤسسات التي تمثله هم في طليعة القوى التي تحارب الفساد في الأردن.

بالرغم من أن قطاع الأعمال يُشارك أحياناً بأنشطة مؤسسات المجتمع المدني الرامية لمحاربة الفساد، إلا أنه لايوجد مشاركة حقيقية من قبل القطاع الخاص في دعم منظمات المجتمع المدني العاملة بمجال مكافحة الفساد. في الواقع أن مشاركة القطاع الخاص بشكل عام في دعم مؤسسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الفساد ذلك محدوده جداً، فإن مشاركة القطاع الخاص بدعم أنشطة مكافحة الفساد بالأردن لا تكاد تُذكر وعلى الأقل لايوجد توثيق لهذه الجهود إن وجدت.

الا ان هذه الشراكة لا تزال قليلة ولا ترقى إلى المستوى الطموح أو المأمول حيث كان من المنتظر ان يقدم قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص حالة جديدة من العمل المشترك حيال المسؤولية المجتمعية وغيرها من العناصر، لذالك تم الدفع وبشكل ملموس نحو الانفتاح على تطوير شراكات بين القطاعين العام والخاص، لتشجيع القطاع الخاص على زيادة استثماراته في مجالات الأنشطة الاقتصادية كافة.

وهنالك العديد من الأسباب التي دفعت باتجاه تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مختلف أنحاء العالم وخاصة في الدول النامية ومنها محدودية الموارد المالية والبشرية و التكنولوجية لدى القطاع العام وتقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبات المواطنين بتحسين نوعية الخدمات المقدمة لهم من المؤسسات الحكومية، والتطور التكنولوجي والاقتصادي المتسارع الذي أتاح الفرصة لتخفيض تكلفة تنفيذ المشاريع في القطاع الخاص وفعالية أدائه.

(٥١٦) Jordan times, conference stresses auditing to fight corruption

يضاف إلى ذلك رغبة العديد من الحكومات في تحسين أداء القطاع العام من خلال توظيف أساليب التشغيل والصيانة المبتكرة من خلال شراكتها مع القطاع الخاص، والعمل على تخفيض تكاليف تقديم الخدمات للمواطنين وغيرها من الدوافع التفصيلية الأخرى وشهدت العديد من الدول العربية خلال الأعوام القليلة الماضية، عمليات مأسسة للشراكة بين القطاعين العام والخاص بعد عقود من العمل بين هذين القطاعين في العديد من المشاريع المختلفة من حيث النوع والمتفاوتة من حيث الحجم، وتشهد في الوقت الراهن كل من المغرب وتونس ومصر ولبنان والأردن مناقشات متعددة المستوى لتطوير قوانين وسياسات تقونن الشراكة بين القطاعين في المجالات التنموية والاقتصادية المختلفة.

وتعد الشراكة المتوازنة بين القطاعين العام والخاص أحد مسارات عملية الإصلاح الاقتصادي في الأردن؛ إذ إنها المرة الأولى التي يتم فيها اقتراح قانون لتنظيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص كجزء من سياسات الإصلاح الاقتصادي في الأردن.

حيث كانت العلاقات بين القطاعين وما تزال تنشأ بشكل اعتباطي وعشوائي وتقوم على مصالح ممثلي الأطراف الحكومية وعلاقتهم بموضوع الشراكة أو المشروع إلى جانب قدراتهم المهنية من جهة ومصالح الشركات ورجال الأعمال من عملية الشراكة من جهة أخرى.

لذلك فإن جزءا كبيرا من عمليات الخصخصة التي جرت خلال ربع القرن الماضي والتي جرى تنفيذها في الأردن كانت تفتقر لاستخدام المعايير المتعارف عليها في عمليات الخصخصة، وكانت تفتقر أيضا لمعايير الممارسات الفضلى التي توصلت اليها التجارب العالمية، لذلك تخللتها ممارسات غير قانونية ترتبت عليها خسائر كبيرة على الأموال العامة. وعليه يرد على قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص العديد من الملاحظات يمكن الحديث عنها في الاتي :[٥١٧]

أولاً: تضمن القانون العديد من البنود التي توضح مفهوم الشراكة الذي ستبنى عليه باقي مواد القانون؛ حيث أشار إلى أن مجالات الشراكة تتركز في قيام القطاع الخاص بأداء وظيفة عامة أو تزويد خدمة أو استخدام ممتلكات عامة بالنيابة عن الجهة المتعاقدة، وذلك بتصميم و/أو إنشاء و/أو تمويل و/أو تشغيل و/أو صيانة البنية التحتية أو المعدات، إلا أنه تم استثناء بعض القطاعات الاقتصادية وتشمل الاستثناءات مشاريع استغلال المصادر الطبيعية التي تخضع لقانون تنظيم شؤون المصادر الطبيعية رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨، والذي يشمل جميع مصادر الثروات الطبيعية الفلزية منها وغير الفلزية التي توجد على سطح الأرض أو في باطنها أو في المياه الإقليمية. إلى جانب الأنشطة التي تقع ضمن اختصاص سلطات الدولة بموجب أحكام الدستور، كالدفاع الوطني والأمن والقضاء

(٥١٧) ورقة سياسات من اعداد مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية، حول تحليل قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص، تغطية صحيفة الغد الأردنية الرابط: http://www.alghad.com/.

ثانياً: كما تم استثناء المشاريع التي تدخل ضمن المناطق الاقتصادية الخاصة، ويسمح مقترح القانون في المادة ٥ منه لمجلس الوزراء استثناء أي قطاع آخر إلا أنه يلاحظ عدم استثناء الخدمات الاجتماعية الأساسية التي تقدمها الدولة إلى مواطنيها مثل الخدمات الصحية وخدمات التعليم الأساسي وتزويد الطاقة والمياه.
أوضح مقترح القانون أن الشراكة تتسم بطول الأمد ولكنها غير محددة بعدد سنوات محدد، لذلك كان من المفروض تحديد الإطار الزمني لأمد الشراكة وعدم تركها مفتوحة.

ثالثاً: وفيما يتعلق باختيار المشاريع المناسبة وذات الأولوية للمجتمع والدولة، لم ترد في مشروع القانون أي مواد تشير إلى أن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ستتركز في القطاعات والمشاريع التي تشكل أولوية للمجتمع وحاجاته.

رابعاً: ان الاطر التنظيمية التي تضمنها القانون قاصرة ولا تعبر عن كافة الشركاء في القاع العام والخاص، ولم يتضمن القانون اي تحديد لصلاحيات والاجراءات التي تمارسها مثل هذه المجالس.

خامساً: لم يمنح القانون الأولوية للشركات الوطنية لتنفيذ مشاريع الشراكة؛ إذ لا يوجد أي نص يتناول هذا الموضوع، وبقيت صلاحية اختيار الشريك من القطاع الخاص جزءا من صلاحية "مجلس الشراكة" وموافقة مجلس الوزراء، وعليه فإن من الضروري اضافة نصوص قانونية تعطي الأولوية للقطاع الخاص الوطني اذا امتلكت القدرات الإدارية والفنية ذاتها التي يمتلكها القطاع الخاص الأجنبي.

سادساً: لم يتضمن القانون أي نصوص تتعلق بالتزام القطاع الخاص باحترام معايير العمل المتعارف عليها وشروط الحفاظ وحماية البيئة أثناء وبعد تنفيذ مشاريع الشراكة. رغم ورود مجموعة من المعايير الأخرى في المادة ١٧ منه تتعلق بجدوى المشاريع وقدرة القطاع الخاص المتقدم على تقديم قيمة مضافة، ووجود ميزة ابتكارية في تصميم أو تطوير وإدارة المشروع.

سابعاً: لم يتضمن مقترح القانون أي مواد تتحدث عن أدوار لمنظمات المجتمع المدني المختصة في أي مرحلة من مراحل عملية الشراكة، ومن المعلوم أن المجتمع المدني بأطره الواسعة يعد جهة ذات مصلحة في أي عملية شراكة، سواء كانت منظمات عمالية (نقابات) أو منظمات بيئية أو منظمات تمثل المستهلكين، وبالتالي كان يفترض أن يتضمن مقترح القانون نصوصا واضحة على إشراك المجتمع المدني في مختلف مراحل عملية الشراكة للحفاظ على مصالح العاملين والمستهلكين والبيئة.

الدور:

دعم المجتمع المدني والتواصل

الدرجة: ١٠٠/٢٥

تشير الدراسات التي اجريت مؤخرا في مجال القطاع الخاص والمسؤولية المجتمعية إلى وجود تباين واضح في القيم السوقية لأسهم البنوك التجارية، وهذا قد يعود إلى الاختلاف في عمر البنك، وحجم عملياته، وطبيعة الخدمات المصرفية التي يقدمها لعملائه, اضافة إلى التباين في الافصاح بين البنوك ، مما يدل على الاختلاف في سعي البنوك لتحقيق أعلى مستويات من الافصاح عن ابعاد الاستدامة، هذا بالاضافة إلى أن بعض بنود الافصاح عن أبعاد الإستدامة والتي حددها الإطار العام لمبادرة الافصاح العالمية (GRI) لا تنطبق بشكل واضح على طبيعة عمل البنك كمؤسسة مالية.

هذا يتوافق مع أن متوسط الافصاح عن الجانب الاقتصادي كان هو الأعلى وبنسبة (٨٢,١٧٪)، في حين كان متوسط الافصاح عن الجانب البيئي هو الأقل بنسبة (٢٤,٥٩٪)، ذلك أن عمليات البنك ونشاطاته الأساسية تتمثل بالنشاطات المالية، وينحصر البعد البيئي في محافظة البنك على الموارد البيئية المستخدمة، كتدوير الأوراق والنفايات والحفاظ على المياه واستهلاكات الطاقة, أما الافصاح عن الجانب الاجتماعي الذي احتل المرتبة الثانية بمتوسط خسابي (٧١,٢٢٪)، فإنه يشير إلى اهتمام البنوك بشؤون المجتمع الذي تعمل فيه، والعمل على خدمته من خلال تقديم خدمات مصرفية تسهل على أفراد المجتمع القيام بأعمالهم، وكذلك تنمية المجتمع من خلال محاربة البطالة والفقر، وزيادة مستوى التأهيل لأفراد المجتمع عن طريق تدريب العاملين في البنك، والقيام بنشاطات خدمة للمجتمع بشكل مستمر, اضافة إلى تأثر القيمة السوقية لأسهم البنك التجاري الأردني بمستوى الافصاح عن أبعاد الاستدامة (الاقتصادي، والبيئي، والاجتماعي).[٥١٨]

وتعد الشراكة المتوازنة بين القطاعين العام والخاص أحد مسارات عملية الإصلاح الاقتصادي في الأردن؛ إذ إنها المرة الأولى التي يتم فيها اقتراح قانون لتنظيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص كجزء من سياسات الإصلاح الاقتصادي في الأردن.

وكانت العلاقات بين القطاعين وما تزال تنشأ بشكل اعتباطي وعشوائي وتقوم على مصالح ممثلي الأطراف الحكومية وعلاقتهم بموضوع الشراكة أو المشروع إلى جانب قدراتهم المهنية من جهة ومصالح الشركات ورجال الأعمال من عملية الشراكة من جهة أخرى.[٥١٩]

(٥١٨) أثر مستوى الافصاح عن أبعاد الاستدامة على القيم السوقية للبنوك التجارية الأردنية، الدكتورة رنا مصطفى عيروط، قدمت استكمالاً لمتطلبات درجة دكتوراه الفلسفة في تخصص المحاسبة في جامعة العلوم الإسلامية العالمية» لعام ٢٠١٤.

(٥١٩) مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية، قراءة في قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص، الرابط http://www.phenixcenter.net/.

كما تم الإشارة له سابقاً صدر في الأردن قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص لعام ٢٠١٤ والذي حدد اهداف الشراكة بين القطاع العام والخاص، هو انشاء البنية التحتية العامة واعادة تأهيلها وتشغيلها وصيانتها، تشجيع القطاع الخاص للدخول بمشاريع الشراكة الاستثمارية مع الجهة الحكومي، ايجاد التمويل اللازم لدعم مشاريع الجهة الحكومية ذات الجدوى، الاستفادة من الخبرة والمعرفة الفنية والتقنية الحديثة في انشاء المشاريع وادارتها .[٥٢٠]

لم يمنح مقترح القانون الأولوية للشركات الوطنية لتنفيذ مشاريع الشراكة؛ إذ لا يوجد أي نص يتناول هذا الموضوع، وبقيت صلاحية اختيار الشريك من القطاع الخاص جزءا من صلاحية "مجلس الشراكة" وموافقة مجلس الوزراء،

كما لم يتضمن مقترح القانون أي نصوص تتعلق بالتزام القطاع الخاص باحترام معايير العمل المتعارف عليها وشروط الحفاظ وحماية البيئة أثناء وبعد تنفيذ مشاريع الشراكة. رغم ورود مجموعة من المعايير الأخرى في المادة ١٧ منه تتعلق بجدوى المشاريع وقدرة القطاع الخاص المتقدم على تقديم قيمة مضافة، ووجود ميزة ابتكارية في تصميم أو تطوير وإدارة المشروع.

وفيما يتعلق بإجراء تحليل مفصل للمخاطر وتقاسم المخاطر بشكل يحقق مصالح المجتمع، فقد نص مقترح القانون في المادة ٢ منه على إجراء تحليل دقيق لتفاصيل المشاريع والمخاطر المترتبة على عملية الشراكة، وتم إلزام الجهة الخاصة طرف الشراكة بتحمل المخاطر المالية و/أو الفنية و/أو التشغيلية و/أو البيئية الجوهرية فيما يتعلق بأداء وظائف عامة أو تزويد خدمات و/أو استخدام ممتلكات عامة وفقا لأحكام عقد مشروع الشراكة، وهذا يسجل لصالح نص مقترح القانون.

واخيراً لم يتضمن مقترح القانون أي مواد تتحدث عن أدوار لمنظمات المجتمع المدني المختصة في أي مرحلة من مراحل عملية الشراكة، ومن المعلوم أن المجتمع المدني بأطره الواسعة يعد جهة ذات مصلحة في أي عملية شراكة، سواء كانت منظمات عمالية (نقابات) أو منظمات بيئية أو منظمات تمثل المستهلكين، وبالتالي كان يفترض أن يتضمن مقترح القانون نصوصا واضحة على إشراك المجتمع المدني في مختلف مراحل عملية الشراكة للحفاظ على مصالح العاملين والمستهلكين والبيئة .[٥٢١]

(٥٢٠) المادة ٣ من قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص.

(٥٢١) دراسة مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية، قرأة في مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص، المنشورة على الرابط http://www.alghad.com/.

التوصيات

١. تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لإعطاء التراخيص المسبقة للمهن أو المشاريع الإستثمارية ذات الخطورة المنخفضة، وتطبيق مفهوم الرقابة والتفتيش اللاحق. وإعتماد مبدأ التسجيل كإذن بممارسة العمل والترخيص لاحقا إلا في حالات الصناعات الثقيلة ذات الأثر البيئي المضر وحينها يطلب عمل دراسة بيئية حسب شروط محددة تصدر في كتيب إرشادات.

٢. تحديد فترة زمنية للرد على المعاملات حسب خصوصية وخطورة الأنشطة والإلتزام بتطبيق قاعدة أن عدم الرد خلال الفترة المحددة يعتبر قبول.

٣. إصدار تراخيص المهن لفترات زمنية أطول، ٣ أو٥ سنوات، مع تطوير آليات ناجعة وفعالة للرقابة.

٤. مراجعة قانون الإستثمار ليتم التسجيل والترخيص معا في النافذة الموحدة في ذات اليوم.

٥. تطبيق التسجيل الإلكتروني حال تعديل نصوص قانون المعاملات الإلكترونية، بحيث يمكن لمتلقي الخدمة تقديم طلب تسجيل عبر الموقع وفي حالة الموافقة يتم دفع الرسوم عبر الموقع الإلكتروني.

٦. حماية حقوق المستثمرين (وبخاصة المستثمرين الاقلية) من خلال إتخاذ العديد من الخطوات منها:

- إشتراط الكشف الفوري عن المعاملات مع الأطراف ذات العلاقة.
- زيادة متطلبات الإفصاح في التقرير السنوي في حالة معاملات الأطراف ذات العلاقة.
- السماح للمستثمرين الأقلية لمقاضاة المديرين في حالة سوء الإدارة.
- تحديد واجبات المديرين بوضوح في القانون.
- فتح دفاتر الشركة للفحص من قبل المساهمين.
- تنزيل الحد الأدنى المطلوب لنسبة المساهمة لغاية الطلب من مراقب الشركات إجراء التدقيق على أعمال الشركة ودفاترها من ١٥٪ إلى ١٠٪ أو أقل.

٧. لا بد من التأكيد على أن أفضل وسيلة لمكافحة الفساد هي الوقاية منه بتفعيل الدور الرقابي لدائرة مراقبة الشركات وهيئة الأوراق المالية.

٨. لا بد من تعديل المواد العقابية في قانون الشركات وقانون الأوراق المالية لزيادة مقدار قيمة الغرامات المفروضة وبالذات بالنسبة للمخالفات ذات الأثر المالي وتحديدا الأثر المترتب على مخالفة المادة (١٤٨ شركات).

٩. لا بد من التأكيد على تطبيق الشروط المؤهلة لعضوية مجالس ادارة الشركات وبالذات متطلب شهادة عدم المحكومية.

١٠. تفعيل نصوص المسؤولية المدنية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة العامة.

١١. تفعيل مسؤولية مدققي الحسابات الجزائية والمدنية.

١٢. التشدد في العقوبات المفروضة في حال عدم الإفصاح سواء من حيث المحتوى أو التوقيت.

١٣. مراجعة أسس وسياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص والأخذ بالنهج الحديث الذي ينظم العلاقة بين القطاعين وتحديد الأطر التنظيمية والتنفيذية لهذه العلاقة بشكل يضمن الفعّالية، وتنسيق اطر التعاون بينهما بما يحقق دعم الاقتصاد الوطني.

المصادر والمراجع

١. الموقع الالكتروني لصحيفة الغد الاردنية الرابط: http://www.alghad.com/.

٢. تقرير البنك الدولي.

٣. د. ماهر محروق، مدير عام غرفة صناعة الأردن، مقابلة شخصية

٤. مخرجات ندوة التشريعات الضريبية والاستثمارية في مركز الرأي، الرابط: http://www.alrai.com/.

٥. وقائع المؤتمر الصحفي الرابط: http://www.alhayatnews.com/.

٦. قانون الشركات للعام ١٩٩٦ وتعديلاته.

٧. قانون البنوك، البنك المركزي

٨. دليل الحاكمية المؤسسية للبنوك في الاردن، ٢٠٠٧

٩. د. عدلي فتوح، النزاهة والشفافية في القطاع المصرفي الأردني جمعية البنوك في الاردن،٢٠١٣

١٠. قانون الشركات الاردني

١١. قانون هيئة الاوراق المالية

١٢. قانون البنك المركزي

١٣. الموقع الالكتروني لدائرة تسجيل الشركات،

١٤. الموقع الالكتروني للبنك الاهلي.

١٥. د. يوسف منصور، مقابلة شخصية

١٦. Corporate governance country assessment, world bank and international monetary fund,2004

١٧. ورقة موقف بعنوان خارطة طريق لتحسين موقع الأردن في المؤشرات العالمية والبيئة الاستثمارية: اعداد منتدى الاستراتيجيات الأردني.

١٨. Jordan times, conference stresses auditing to fight corruption

١٩. ورقة سياسات من اعداد مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية، حول تحليل قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص، تغطية صحيفة الغد الأردنية الرابط: http://www.alghad.com/.

٢٠. ورقة عمل بعنوان تعزيز نزاهة قطاع الأعمال في الأردن، د. فياض القضاة، عمان-الاردن، الاثنين ٢٠١٣/٢/٤.

٢١. دراسة مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية، قرأة في مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص، المنشورة على الرابط http://www.alghad.com/.

٢٢. ورقة موقف بعنوان خارطة طريق لتحسين موقع الأردن في المؤشرات العالمية والبيئة الاستثمارية.

٢٣. أثر مستوى الافصاح عن أبعاد الاستدامة على القيم السوقية للبنوك التجارية الأردنية، الدكتورة رنا مصطفى عيروط، قدمت استكمالاً لمتطلبات درجة دكتوراه الفلسفة في تخصص المحاسبة في جامعة العلوم الإسلامية العالمية" لعام ٢٠١٤.

٢٤. ورقة سياسات من اعداد مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية، حول تحليل قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص، تغطية صحيفة الغد الأردنية الرابط: http://www.alghad.com/.

٢٥. تقرير احصائي صادر عن عن دائرة مراقبة الشركات، منشور على موقع صحيفة الراي، للمزيد انظر الرابط: http://www.alrai.com/article/٧٧٥٠٥٥.html

التوصيات

توضح التوصيات الآتية مجالات الإصلاح الأساسية، على مستوى كل عمود من الأعمدة. وسوف يساعد تنفيذ هذه التوصيات في بناء نظام وطني للنزاهة في الأردن يتمتع بالقوة، وقادر على منع الفساد وكشفه والتصديله.

السلطة التشريعية

١. تطوير النظام الداخلي للمجلس بما يضمن مأسسة أكثر فعّالية لعمل لجان المجلس، وتطوير الهياكل المؤسسية داخل المجلس من مكتب تنفيذي ومكتب دائم بما يخدم الأهداف الرقابية والتشريعية لعمل المجلس.

٢. تفعيل مدونة السلوك وبناء قواعد مرجعية لحضور أعمال المجلس من جلسات المجلس واللجان وتنظيم الكلام والنقاش والإقتراحات مع اقتران المخالفات بجزاءات مالية او غيرها كما في الأنظمة المقارنة بما لا يخالف مبادئ الحصانة البرلمانية.

٣. إعادة النظر في تنظيم عمل الكتل النيابية وأطر تشكيلها وتقديم الدعم اللوجستي والفني والمالي لها لضمان تحقيق أهدافها.

٤. إعادة هيكلة الأمانة العامة للمجلس ورفدها بالخبرات والكفاءات الفنية والإدارية اللازمة لتقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنواب.

٥. تطوير الأجهزة الفنية في كافة أعمال المجلس واللجان ونشر التقارير القطاعية والسنوية بشكل مستمر، والسماح بالتغذية المستمرة لكافة نشاطات المجلس واللجان وبثها للجمهور.

٦. تطوير قواعد وإجراءات معيارية لمنع تضارب المصالح الخاصة بالنواب مع الأعمال التشريعية والرقابية.

٧. مراجعة وتطوير إجراءات مناقشة القوانين أمام المجلس واللجان من خلال تطوير قواعد وإجراءات تنظم عمل اللجان وإجراءات الإستماع إلى وجهات نظر أصحاب المصالح.

٨. تحفيز العمل النيابي الجماعي لإستكمال عناصر الحكومة النيابية البرلمانية وتشكيل أغلبية سياسية وحكومة ظل من خلال الأقلية النيابية ودعم الأقلية النيابية لتتمكن من مراقبة الأداء العام للحكومة.

٩. مراجعة وتطوير أدوات الرقابة البرلمانية لضمان الرقابة الحقيقية على أعمال السلطة التنفيذية.

١٠. ضمان مراجعة فعّالة لتقارير ديوان المحاسبة والنص صراحة على صلاحية البرلمان في مخاطبة السلطة القضائية لملاحقة مرتكبي الجرائم التي ترد في التقارير.[٥٢٢]

(٥٢٢) حيث وكما تم الإشارة سابقاً بأن البرلمان لا يستطيع إحالة المخالفات التي يتم رصدها إلى القضاء وفقاً لما جاء بقرار المجلس العالي لتفسير الدستور.

السلطة التنفيذية

١. تبني مبدأ الافصاح عن الموازنات العامة.

٢. الرقابة الفاعلة على المشاريع التنموية.

٣. إطلاع الرأي العام ومجلس الأمة على الإدارة الإقتصادية والإجراءات الرسمية حيال الدين العام والاستفادة من الدروس المستقاه من سياسات وعمليات الخصخصة وتضمينها في عملية رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية،[٥٢٣] من خلال خطط وسياسات الإصلاح المالي والإقتصادي والخطط اللازمة لتنفيذها.

٤. مراجعة شاملة لقانون إشهار الذمة المالية وتضمينه نصوص تضمن تفعيله من خلال تقديم النماذج، وشمول أكبر شريحة وزيادة في الصلاحيات الرقابية بما يتفق مع أسس ومعايير الشفافية والإفصاح.

٥. تطوير دليل أو قواعد مرجعية لمسار وأولويات العملية التشريعية.

٦. إعادة النظر بمنهجية وفلسفة الحكومة الإلكترونية وما هي الأهداف المرجوة من حوسبة الخدمات العامة وفقا لأفضل التجارب العالمية.

٧. تحديث وتطوير منظومة ديوان الخدمة المدنية بما يواكب التطورات التي طرأت على الوظيفة العامة، وتوحيد المراجع المؤسسية المعنية بالتوظيف.

٨. مراجعة شاملة للوحدات الحكومية المستقلة وأطر عملها وتحديد معايير موضوعية للدمج وإعادة الهيكلة.

٩. توحيد الأنظمة المالية والإنتقال والسفر والحوافز وغيرها من النفقات العامة بموجب نظام موحد.

١٠. إعادة النظر في نظام التعيين على الوظائف القيادية والإشرافية بما يتفق مع معايير الشفافية والنزاهة والإفصاح عن عمل ومخرجات اللجان.

١١. مراجعة منظومة التعليم بكافة مكوناتها وتحديد جوانب التطوير الممكنة على المرافق والمناهج والقطاع الأكاديمي.

١٢. تبني خطط وبرامج وطنية تعزز قيم التسامح وسيادة القانون والعدالة والشفافية والنزاهة والحوكمة الرشيدة.

١٣. إعداد الموازنات على أساس الموازنة الموجهة بالنتائج وبناء التقديرات على أسس ووثاق ثابته ووفق أولويات وطنية.

١٤. تبني نظام شراء موحد للوازم والأشغال على مستوى جميع المؤسسات التي تنفق من المال العام ضمن ضوابط واسس وسقوف مالية واضحة وتطوير آليات وإجراءات المحاسبة والمساءلة.

١٥. مراجعة إجراءات وآليات تقديم الخدمات الحكومية من خلال تبني البرامج والمحوسبة والتدريب الفعّال للكوادر البشرية وتطوير وتأهيل البنى التحتية.

(٥٢٣) تقرير لجنة تقييم التخاصية، http://www.pm.gov.jo/content/1405784251

السلطة القضائية

١. ضمان الإستقلال المالي والإداري للمجلس القضائي.

٢. مراجعة الأنظمة والتعليمات الخاصة بالإمتيازات المادية للقضاة وربطها بشكل مستمر بمعدلات التضخم

٣. إستكمال بناء قصور العدل في كافة المحافظات والمناطق الجغرافية.

٤. رفد المحاكم والقضاة بالموارد البشرية والفنية الكافية لتسهيل وتسريع عمليات إتخاذ القرار.

٥. تبني وتطوير خطة لبناء قدرات الجهاز القضائي حول كافة المستجدات العصر وتخفيف العبء والمدور القضائي الشهري واليومي أمام القضاة.

٦. إعادة تأهيل البنية التحتية للمحاكم بما يضمن سهولة الوصول إليها وبما يتفق مع المعايير الدولية.

القطاع العام

١. تطوير خطة وطنية لحل وإنهاء مشكلة التضخم الإداري في القطاع العام.

٢. تفعيل مدونة السلوك، وقيم الوظيفة العامة والنزاهة والشفافية في تقديم الخدمات.

٣. إعادة تأهيل البنى التحتية بما يضمن حفظ وأرشفة المعلومات وضمان حصول المواطن على الخدمات بمعزل عن أي عوائق.

٤. فهرسة وأرشفة المعلومات والبيانات لدى كافة المؤسسات الرسمية وضمان إنسياب المعلومات بكل سلاسة ويسر.

٥. إلزام المؤسسات العام بنشر تقاريرها السنوية والقطاعية بشكل مستمر، وكذلك نشر التقارير المالية والإدارية للشركات التي تساهم فيها الحكومة.

٦. تعميم إستخدام البرامج المحوسبة والربط الإلكتروني بين كافة المؤسسات في كافة المحافظات.

٧. تفعيل وإعادة هيكلة وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة.

٨. تطبيق مبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص في الوظائف خارج نطاق ديوان الخدمة المدنية وإلغاء الصلاحيات الإستثنائية في التعيين.

٩. تخصيص الموارد المالية للخدمات على أسس واضحة وموضوعية تراعي الإحتياجات المحلية والأولويات الوطنية.

هيئات إنفاذ القانون

١. تعزيز إستقلال النيابة العامة ورفدها بكافة المعدات والتجهيزات الفنية اللازمة لتمكينها من أداء مهامها في الملاحقة والتحقيق على أكمل وجه.

٢. تطوير مهارات الأشخاص المكلفين بالتقصي والتحقيق والمتابعة، وبناء قدراتهم ومهاراتهم بشكل مستمر بما يواكب آخر التطورات الفنية والتكنولوجية في مجال التحقيق وجمع البينات.

٣. ضمان حق التظلم من خلال إجراءات تقديم الشكاوى لدى جهات مستقلة حول أي إنتهاك يتعرض له الأفراد، وضمان المحاكمة بحياد وشفافية وإستقلال.

٤. زيادة أعداد المدعيين العامين لتخفيف أعباء التحقيق وسماع الشهود على المدعين العامين الحاليين.

٥. حصر ممارسة صلاحيات التحقيق والتوقيف وغيرها من إجراءات قضائية بيد الإدعاء العام صاحب الولاية العامة.

٦. تحديد الجهات التي تمارس صلاحيات الضابطة العدلية على وجه التحديد وضمان خضوع أي فرد مخول بممارسة هذه الصلاحية لتدريب مكثف.

٧. تعزيز ثقافة سيادة القانون لدى كافة منتسبي الأجهزة الأمنية وعدم التجاوز على حقوق الأفراد تحت أي ذريعة.

٨. تطوير برامج وطنية وتفعيل سجل عدلي لدى وزارة العدل لتنظيم السوابق القضائية.

٩. إعتبار مهنة المدعين العامين من المهن التي تتطلب جهداً إضافياً وتصنيفها من المهن الخطيرة نفسياً وجسدياً مما يتطلب توفير المخصصات المالية والبشرية والإدارية والفنية لضمان القيام بكافة المهام المنوطة بالمدعيين العامين بكل كفاية وإقتدار.

هيئة مكافحة الفساد

١. تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد بما يضمن تجريم كافة أفعال الفساد الواردة في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وإغلاق الثغرات والقصور في القانون الحالي، بالإضافة إلى تضمينه نصوصاً واضحة حول الدور الوقائي للهيئة والتوعية بمخاطر الفساد، وتطوير آليات بموجب القانون للتنسيق بين الهيئة وجهات ومؤسسات الرقابة في القطاع الخاص للكشف عن الفساد ومنعها في القطاع الخاص.

٢. إعادة النظر بالهيكل التنظيمي للهيئة بما يكفل تحقيق الواجبات والمهام المنوطة بها ورفدها بالكوادر الفنية والإدارية الكافية واللازمة لتطوير الموارد البشرية لمواكبة كافة المستجدات على الصعيد الإقليمي والدولي.

٣. تنسيق الجهود والشراكة الحقيقية بموجب القانون مع مؤسسات المجتمع المدني والإعلام.

٤. إيجاد آلية للتنسيق وتوحيد المرجعيات فيما يتعلق بالتحقيق في قضايا الفساد بين الهيئة والإدعاء العام لدى المحاكم ودائرة إشهار الذمة المالية ودائرة الجمارك وديوان المحاسبة وديوان المظالم وحدة مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

٥. تطوير البنية التحتية للهيئة بما يضمن الكفاية الذاتية والمؤسسية لتمكينها من القيام بكافة الإجراءات اللازمة للتحقيق في قضايا الفساد وكشفها وتزويدها بالبرمجيات والربط الإلكتروني وكافة التجهيزات الفنية.

٦. إيلاء الجانب الوقائي الأهمية اللازمة ووضع الخطط التنفيذية لتوعية المواطنين من مخاطر الفساد.

الهيئة المستقلة للانتخاب

١. تعزيز الإستقلال المالي والإداري الكامل للهيئة نظرا لطبيعة خصوصية الأعمال والأدوار التي تقوم بها.

٢. تطوير الهيكل التنظيمي الخاص بالهيئة بما يضمن تفعيل الأدوار الفنية والخاصة بالتوعية والتثقيف بكافة مراحل العملية الإنتخابية وعدم إقتصار العمل على موسم الإنتخابات.

٣. تطوير آليات وإجراءات أكثر فعّالية في تنظيم ومتابعة الدعاية الإنتخابية والإفصاح المالي الخاص بها، وتنظيم المال السياسي، مع ضرورة وضع سقوف للحملات الانتخابية.

٤. نشر كافة المعلومات والتقارير والقرارات الخاصة بالعملية الإنتخابية للجمهور.

٥. تطوير قانون الهيئة بما يكفل التعاون التام من قبل مؤسسات الدولة خلال العملية الإنتخابية وتطوير نصوص قانونية لتفعيل دور أجهزة إنفاذ القانون في ضبط الجرائم الإنتخابية، بما فيها المال السياسي ما اصطلح على تسميته المال الأسود.

٦. مراجعة قانون الإنتخابات بما يضمن تجريم كافة الأفعال الي تخل بمبادئ وإجراءات العملية الإنتخابية بما يضمن المساواة والعدالة بين كافة المرشحين.

٧. تطوير آليات وأدلة وقواعد مرجعية واضحة لعمل اللجان الخاصة وتوسيع قاعدة لجان الإنتخاب ولجان الإقتراع ولجان الفرز، وتبني برامج تدريبية كافية قبل موعد الإقتراع بفترة زمنية كافية.

٨. قيام الهيئة بتطوير آليات لتعامل وسائل الإعلام خلال فترة العملية الإنتخابية ولا سيما الحملات الإنتخابية لضمان الحياد والإستقلال .

٩. الإشراف المباشر من قبل الهيئة ورفدها بالكوادر البشرية والفنية الخاصة بذلك.

ديوان المظالم

١. الإسراع في إقرار قانون النزاهة ومكافحة الفساد والذي بموجبه يتم إدماج ديوان المظالم مع هيئة مكافحة الفساد وتنسيق العمل بين المؤسسات الرقابية.

٢. الإطلاع على أفضل التجارب العالمية في بناء المؤسسات الشبيه بعمل ديوان المظالم (Ombudsman) والاستفادة من تلك التجارب.

٣. منح الإستقلال الحقيقي والفعلي لمؤسسات الرقابة بما فيها المالي والإداري والفني لتمكينها من ممارسة مهامها بكل حياد ونزاهة.

٤. النص صراحة على نشر التقارير السنوية والقطاعية والدورية على الملأ دون أي قيود.

٥. إعادة البناء الهيكلي والوظيفي بما يضمن تحقيق الغايات المطلوبة من مؤسسات الرقابة ويمكنها من ممارسة تلك الأدوار.

٦. تطوير قاعدة معلومات وطنية تشكل مرجعاً موثوقاً لكافة الجهات لتقييم ورصد التقدم المحرز، ولمنع إزدواج العمل لدى المؤسسات الرقابية المختلفة في الأردن.

ديوان المحاسبة

١. ضرورة منح ديوان المحاسبة الإستقلال الإداري والمالي الكامل، وأن تكون تبعية رئيس الديوان لمجلس الأمة فقط.

٢. أن يتضمن القانون عدم عزل او تنحية رئيس الديوان خلال عمله نهائياً إلا في حالة الإدانة بإرتكاب جرائم أو مخالفات جسيمة وأن تكون مدة الرئاسة ٦ سنوات.

٣. ضرورة أن يقوم الديوان بتطوير أدوات ووسائل الرقابة المتبعة لدية وبما يتواءم مع أفضل الممارسات الدولية المعتمده في هذا المجال، وممارسة كافة أنواع الرقابة ولا سيما رقابة الأداء وكذلك الرقابة الإدارية ومراجعة وتطوير التشريعات بما يضمن التنسيق بين المؤسسات الرقابية.

٤. ان يتضمن القانون تفعيل أنظمة المساءلة القانونية وفق أسس شفافة ونزيهة وموضوعية ووفق أفضل المعايير والممارسات الدولية، حتى تتحول رقابة ديوان المحاسبة فعليًا إلى رقابة خارجية.

٥. تطوير أدلة خاصة للتدقيق على المؤسسات ذات الطابع الفني مثل الجامعات والشركات وغيرها.

٦. تطوير الجهاز الفني ورفد الديوان بالكوادر المتخصصة والحرفية وتطوير الهيكل التنظيمي والإداري في الديوان ليلبي الحاجة الحقيقية منه.

٧. السرعة في كتابة التقارير الرقابية حال اكتشاف الأخطاء أو عند الإنتهاء من عملية التدقيق والمراجعة؛ حتى لا تزول الآثار المترتبة على نتائج التدقيق، الوقت المناسب.

٨. ممارسة دور أكبر في رقابة الديوان على الإيرادات بنفس مستوى رقابته على النفقات، لأنّ عمليات الإنفاق يتم إجازتها من أكثر من شخص أما الإيرادات فيتم قبضها من شخص واحد.

٩. ضرورة تعزيز استخدام نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة المستخدمة في مؤسسات الدولة، لأنها تقود إلى إمكانية التحقق من صحة الإيرادات والنفقات في المؤسسات، بما يمكن الديوان من الحصول والإطلاع على المعلومات بأي وقت دون أي ضغوط.

١٠. ضرورة الإسراع في تنفيذ محاور خطة النزاهة الوطنية لتضمنها محاور ذات أهمية من شأنها أن تنعكس إيجاباً على عمل الديوان.

١١. شمول رقابة ديوان المحاسبة للشركات التي تمتلك الحكومة ٢٥٪ فأكثر من رأسمالها.

الأحزاب السياسية

أولاً: على صعيد التشريعات

١. مراجعة وتعديل قانون الأحزاب بما يضمن تسهيل وتسريع عملية تسجيل وترخيص الأحزاب[٥٢٤] السياسية حيث يتضمن القانون الحالي إجراءات طويلة تتسم بالتعقيد الإداري ومن شأنها أن تثني إرادة الأفراد عن السير بترخيص الأحزاب السياسية.

٢. مراجعة الإطار القانوني الناظم لمسألة تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية والإسترشاد بالنظم العالمية ومنها الإعلان عن التأسيس، والمشاركة في الإنتخابات، وعدد الأصوات التي حصل عليها الحزب، وعدد المقاعد التي فاز بها الحزب، ونسبة تمثيل المرأة والشباب في الحزب، وعدد منتسبي الحزب، وعدد مقار الأحزاب في المناطق والمحافظات.

٣. النص صراحة على حق الأحزاب كمؤسسات وشخصيات اعتباريه أن تقوم بكافة التصرفات المتعلقة بشؤونها الداخلية دون اشتراط اي موافقات على ذلك مثل تعديل النظام الداخلي.

٤. إلغاء العقوبات المقررة بقانون الأحزاب السياسية التي توصف بالشديدة والتي لا تتفق مع الخطاب العام الرسمي بالتوجه نحو تعزيز الحياة الحزبية.

٥. أن يتضمن القانون إستقلال الشخصية الإعتبارية للحزب ومفاد ذلك عدم جوزا التدخل في شؤونها الداخلية إلا من خلال إجراءات قضائية واضحة وعدم إطلاع أي جهة على حسابات او ملفات وسجلات الحزب إلا باللجوء للقضاء صاحب الصلاحية.

٦. تعديل قانون الإجتماعات العامة ليضمن السماح للأشخاص الاعتباريين بتقديم إشعار خطي بعقد الإجتماع العام أو التوقيع عليه مع الأشخاص الطبيعيين. والحد من السلطات الواسعة لوزير الداخلية في قانون الإجتماعات العامة والمتمثلة في صلاحية استثناء اجتماعات معينة من أحكام قانون الإجتماعات العامة وفي إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام القانون في أي وقت يشاء.

(٥٢٤) تقرير وزارة الخارجية الأمريكية لعام ٢٠٠٨، الأردن.

ثانياً: على صعيد الممارسات

١. وقف أي ممارسات من شأنها التأثير على الإنضمام للأحزاب السياسية، أو الانخراط في نشاطاتها.

٢. مراجعة وتطوير مناهج مدرسية وجامعية في مجال التربية المدنية والسياسية، وإزالة أي مواد تتعارض مع حرية الرأي والتعبير، ومع التعددية السياسية، والحق في تشكيل الأحزاب والإنضمام إليها.

٣. إشراك الأحزاب السياسية بالخطط التنموية والبرامج المجتمعية، وعدم المساس بحق الأحزاب بمخاطبة الرأي العام بما في ذلك الشباب.

٤. أن تسعى الأحزاب السياسية إلى تطوير أنظمتها الداخلية وبنيتها المؤسسية على أسس من الشفافية والحاكمية الرشيدة.

٥. أن تطور الأحزاب السياسية خطط وبرامج وطنية تلبي احتياجات الأفراد في المجتمع في التوصل إلى حلول وتصورات حول الإشكاليات التي تعاني منها الدولة الأردنية.

٦. أن تنتهج الأحزاب السياسية كافة الوسائل والسبل نحو الإفصاح المالي والشفافية المالية والإدارية، وتكريس أفضل الممارسات السياسية في العمل العام.

الإعلام

١. مراجعة ضمان حق الحصول على المعلومات بما يضمن الإفصاح الذاتي المستمر والتصنيف وفق أسس موضوعية.

٢. مراجعة قانون منع الإرهاب بما يضمن عدم المساس بحرية الرأي والتعبير وضمان عدم محاكمة الصحفيين أمام محكمة أمن الدولة.

٣. مراجعة قانون الجرائم الإلكترونية وضمان عدم توقيف الصحفيين وعدم إطالة أمد التقاضي وبما يتوافق مع قانون المطبوعات والنشر.

٤. مراجعة قانون المطبوعات والنشر بما يضمن تنظيم وسائل التواصل الإلكتروني لا التسجيل بهدف التقييد، بالاضافة الى عدم اللجوء إلى الحجب.

٥. مراجعة قانون الإعلام المرئي والمسموع وضمان تسبيب القرارات الصادرة لترخيص البث.

٦. إعادة تعريف الصحفي بما ينسجم مع المعايير الدولية والممارسات الفضلى وفتح باب العضوية في نقابة الصحفيين لكل صحفي يعمل في أي وسيلة إعلامية.

٧. تبني خطة وطنية لتصنيف جميع المعلومات في المؤسسات وفقا لمنهجية واضحة المعايير.

المجتمع المدني

يجب أن ينطلق الإطار القانوني الناظم للحق في تأسيس الجمعيات من المبادئ التالية:

(أ) حرية تأسيس الجمعيات وتسجيلها عن طريق الإخطار فحسب، على أن يكون من حق السلطة التنفيذية في حال كان لديها إعتراض على تأسيس جمعية ما أن تلجأ إلى القضاء.

(ب) حق كل جمعية في وضع نظامها الأساسي بحرية، وحق الهيئة الإدارية لكل جمعية في إدارة شؤونها دون تدخل من أي جهة حكومية.

(ت) حق الهيئة العامة لكل جمعية في إنتخاب هيئتها الإدارية بحرية، وإحترام الحكومة لنتائج الإنتخابات، وأن لا يكون لها حق الإعتراض على عضوية أي شخص في الهيئة الإدارية للجمعية إلاّ من خلال دعوى ترفع أمام القضاء الإداري المختص.

(ث) حق السلطة التنفيذية بمراقبة عمل الجمعيات، فإذا وجدت خروجاً على القانون؛ فتتم معالجته باللجوء إلى القضاء صاحب الصلاحية الأولى والأخيرة.

(ج) حق كل جمعية في الحصول على التمويل الداخلي والخارجي شريطة أن تعلن عن مبالغ التمويل التي تلقتها ومصادر هذا التمويل وسبل استخدامه بدقة، وعلى أن يكون كل ذلك مدعوماً بالوثائق الثبوتية، وأن تلتزم بنشر ميزانياتها السنوية ، بالإضافة لإطلاع هيئتها العامة.

(ح) لا يجوز حل أي جمعية إلاّ بموافقة هيئتها العامة أو بقرار قضائي، كما لا يجوز وقف أي جمعية عن العمل إلاّ بقرار قضائي.

(خ) التأكيد على أن مدة الهيئة الإدارية المؤقتة لأي جمعية هي (٦٠) يوماً يتم خلالها دعوة الهيئة العامة للجمعية لانتخاب هيئة إدارية جديدة، ولا يجوز تمديد هذه الفترة تحت أي ظرف إلاّ لمرة واحدة لتحقيق هذا الهدف.

- **وعلى صعيد العمل الداخلي مؤسسات المجتمع المدني:**

مؤسسات المجتمع المدني مدعوة إلى اتباع كافة الوسائل والسبل المؤسسية لتحظى بثقة الجمهور ولتمضي قدماً لتحقيق أهدافها وإتباع كافة الطرق والإجراءات التي من شأنها تعزيز الشفافية والنزاهة والحوكمة وإعتبار الديمقراطية الداخلية هي الطريق الطبيعي لتداول السلطة بين أعضائها، ومن ذلك:

(أ) المشاركة: مشاركة كافة الأعضاء من الرجال والنساء في أنشطة هذه المؤسسات، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

(ب) التشارك والتنسيق: هذه المؤسسات مدعوة للتشارك والتنسيق فيما بينها بحيث يقوم على رؤى حقيقية مبنية على خطط إستراتيجية ولغايات تحقيق أهدافها المشتركة بما يخدم المصلحة العامة و لا يتسبب في هدر الموارد أو الجهود.

(ت) الشفافية: توفير واتاحة المعلومات المتعلقة بنشاطاتها وسائر أعمالها وضمان وصول المستفيدين والجمهور والجهات الرسمية ذات العلاقة والمانحين للمعلومات.

(ث) المساءلة: تقديم تقارير حول إستخدام موارد المؤسسة وتحمل المسؤولية من قبل المسؤولين عن قراراتهم أو عن الإخفاق ومساءلة كل من ثبت أنه أساء في إستخدام أموال الجمعية او قصر في ذلك.

(ج) المساواة والشمول: يجب أن يتاح للجميع فرصة المشاركة على أساس الكفاءة وعدم التمييز.

(ح) الحاكمية الرشيدة: إن مؤسسات المجتمع المدني مدعوة لإتباع كافة طرق الحاكمية الرشيدة بكافة عناصرها من مالية وادارية وتنفيذية، وأن تلتزم بالقوانين المعمول بها في الدولة لتحقيق أهدافها وغاياتها المبينة في نظامها الأساسي.

(خ) التداول الديمقراطي للسلطة: إن من أهم الإشكاليات التي تواجه عمل مؤسسات المجتمع المدني هي سيطرة النخبة على كافة أنشطة وعمل هذه المؤسسات لعدم وجود نصوص تسعف بتجديد القيادة دورياً لخلو الأنظمة الداخلية من تحديد مدة زمنية لتولي أي منصب قيادي في الغالب.

القطاع الخاص

١. تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لإعطاء التراخيص المسبقة للمهن أو المشاريع الإستثمارية ذات الخطورة المنخفضة، وتطبيق مفهوم الرقابة والتفتيش اللاحق. وإعتماد مبدأ التسجيل كإذن بممارسة العمل والترخيص لاحقا إلا في حالات الصناعات الثقيلة ذات الأثر البيئي المضر وحينها يطلب عمل دراسة بيئية حسب شروط محددة تصدر في كتيب إرشادات.

٢. تحديد فترة زمنية للرد على المعاملات حسب خصوصية وخطورة الأنشطة والإلتزام بتطبيق قاعدة أن عدم الرد خلال الفترة المحددة يعتبر قبول.

٣. إصدار تراخيص المهن لفترات زمنية أطول، ٣ أو٥ سنوات، مع تطوير آليات ناجعة وفعالة للرقابة.

٤. مراجعة قانون الإستثمار ليتم التسجيل والترخيص معا في النافذة الموحدة في ذات اليوم.

٥. تطبيق التسجيل الإلكتروني حال تعديل نصوص قانون المعاملات الإلكترونية، بحيث يمكن لمتلقي الخدمة تقديم طلب تسجيل عبر الموقع وفي حالة الموافقة يتم دفع الرسوم عبر الموقع الإلكتروني.

٦. حماية حقوق المستثمرين (وبخاصة المستثمرين الاقلية) من خلال إتخاذ العديد من الخطوات منها:

- إشتراط الكشف الفوري عن المعاملات مع الأطراف ذات العلاقة.
- زيادة متطلبات الإفصاح في التقرير السنوي في حالة معاملات الأطراف ذات العلاقة.
- السماح للمستثمرين الأقلية لمقاضاة المديرين في حالة سوء الإدارة.

- تحديد واجبات المديرين بوضوح في القانون.
- فتح دفاتر الشركة للفحص من قبل المساهمين.
- تنزيل الحد الأدنى المطلوب لنسبة المساهمة لغاية الطلب من مراقب الشركات إجراء التدقيق على أعمال الشركة ودفاترها من ١٥٪ إلى ١٠٪ أو أقل.

٧. لا بد من التأكيد على أن أفضل وسيلة لمكافحة الفساد هي الوقاية منه بتفعيل الدور الرقابي لدائرة مراقبة الشركات وهيئة الأوراق المالية.

٨. لا بد من تعديل المواد العقابية في قانون الشركات وقانون الأوراق المالية لزيادة مقدار قيمة الغرامات المفروضة وبالذات بالنسبة للمخالفات ذات الأثر المالي وتحديدا الأثر المترتب على مخالفة المادة (١٤٨ شركات).

٩. لا بد من التأكيد على تطبيق الشروط المؤهلة لعضوية مجالس ادارة الشركات وبالذات متطلب شهادة عدم المحكومية.

١٠. تفعيل نصوص المسؤولية المدنية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة العامة.

١١. تفعيل مسؤولية مدققي الحسابات الجزائية والمدنية.

١٢. التشدد في العقوبات المفروضة في حال عدم الإفصاح سواء من حيث المحتوى أو التوقيت.

١٣. مراجعة أسس وسياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص والأخذ بالنهج الحديث الذي ينظم العلاقة بين القطاعين وتحديد الأطر التنظيمية والتنفيذية لهذه العلاقة بشكل يضمن الفعّالية، وتنسيق اطر التعاون بينهما بما يحقق دعم الاقتصاد الوطني.