

تقرير حول الدورة الثالثة للمراجعة الدورية الشاملة في المملكة الأردنية الهاشمية

مقدم إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان من رشيد (الشفافية الدولية - الأردن)

شباط 2017

رشيد (الشفافية الدولية – الأردن) مؤسسة مجتمع مدني غير ربحية، تأسست في عام 2013، وهي فرع تحت التأسيس لـ منظمة الشفافية الدولية في الأردن، وتهدف إلى الارتقاء بمستوى النزاهة ومكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص، وتعزيز وعي الأفراد من شتى القطاعات بأهمية الشفافية والمساءلة والإبلاغ عن الفساد، إضافة إلى المساهمة في تعزيز الأطر القانونية والتنفيذية لمنظومة النزاهة الوطنية، وذلك من خلال التواصل والتعاون وتبادل الخبرات مع المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية والعمل على توسيع دائرة البيانات والمعلومات المتاحة للمواطن عطفاً على المساهمة في توفير التمكين وبرامج بناء القدرات الملائمة.

المحتويات

2	معلومات عامة.....
2	تمهيد.....
3	التطورات الإيجابية.....
3	على صعيد السياسات 2
4	على صعيد التشريعات 2
4	الواقع العملي لجهود مكافحة الفساد.....
6	الملاحظات العامة.....
7	تحليل واقع الحقوق.....

معلومات عامة

يقدم رشيد (الشفافية الدولية – الأردن) هذا التقرير للمفوضية السامية لحقوق الإنسان والخاص بالاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان في المملكة الأردنية الهاشمية، ولعل هذا التقرير ذو طابع مخصص يسلط الضوء على السياسات والتشريعات والممارسات المتعلقة بمكافحة الفساد والنزاهة والشفافية، ويأتي ذلك انطلاقاً من تأثير عمليات الفساد على منظومة حقوق الإنسان برمتها، والتزاماً من رشيد بالاختصاصات التي يعمل عليها وتشكل مصدر خبرة رشيد خلال عمله في الأردن.

تمهيد

تمت الحكومات والمؤسسات السياسية والسلطات العامة في الأردن منذ أزيد من خمس من عشر سنوات 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 ومواصلة الجهود الوطنية في مكافحة الفساد، واستحداث وتطوير الأطر القانونية للمؤسسات بما يكفل تحقيق مهامها وممارسة اختصاصها بكل كفاءة وفعالية.

من تلك الجهود البارزة وذات التأثير الإيجابي تشكيل لجنة ملكية لتعديل الدستور الأردني وتعديل ما يزيد على (40) مادة من نصوص الدستور، بما يكفل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك تعديل النصوص التي تنظم عمل السلطة القضائية ومنحها مزيد من الاستقلال والنص على أن يكون القضاء الإداري على درجتين.

وكذلك، النص صراحة على إنشاء المحكمة الدستورية والتي تختص بالفصل في صحة الطعون بدستورية القوانين والأنظمة السارية المفعول، والاجابة على الأسئلة المتعلقة بتفسير نصوص الدستور، والنص صراحة على الأطر العامة للاختصاص وشروط العاملين في تلك المحكمة وضمان الاستقلال المالي والإداري والقضائي لعمل المحكمة والتأكيد على إلزامية قراراتها لكافة الجهات.

وكذلك تم النص صراحة على إنشاء هيئة مستقلة للانتخاب تشرف وتدير العملية الانتخابية في الأردن، وتم تطوير العديد من النصوص الدستورية التي من شأنها ضمان حقوق وواجبات الأردنيين، فضلاً عن تعديل يحصر صلاحية محكمة أمن

الدولة بالنظر في جرائم على سبيل الحصر¹، والتأكيد على محاكمة المدني أمام قاضيه المدني، فضلاً عن تعديل المادة (94) من الدستور، والتي كان بموجبها يجوز للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في غياب السلطة التشريعية².

بذلت رشيد العديد من الجهود في الأردن بالشراكة مع منظمة الشفافية الدولية والعديد من الشركاء الدوليين بهدف تعزيز قيم النزاهة ومبادئ الشفافية من خلال الدخول في العديد من الشراكات مع المؤسسات الأردنية منها على سبيل المثال هيئة مكافحة الفساد، ومجلس النواب، ووزارة تطوير القطاع العام، والمجلس القضائي، ومؤسسات المجتمع المدني، والجامعات.

التطورات الإيجابية

• على صعيد السياسات

شكلت عملية مكافحة الفساد والقضاء عليه خلال السنوات الخمس الأخيرة أولوية لدى صناع القرار في الأردن، وتبذل المؤسسات الوطنية ذات العلاقة جهودها في مراجعة التشريعات وتطوير الخطط والاستراتيجيات التي من شأنها الإسهام في عملية مكافحة الفساد.

ومن الخطوات الإيجابية التي تم اتخاذها على مدار السنوات السابقة تبني ميثاق وخطة وطنية للنزاهة وإطار زمني لتنفيذها في عام 2013، وتبني الخطة الوطنية لحقوق الإنسان والتي تم الإعلان عنها في عام 2016.

اتخذت 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.

وتم تبني الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2013-2017) بهدف تهيئة البيئة المناسبة للوقاية من الفساد وترسيخ الثقافة المجتمعية المناهضة له من خلال إيجاد إطار عمل إداري وقانوني متطور وفاعل للقطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وزيادة فاعلية وكفاءة الجهات المكلفة بمكافحة الفساد مالياً وإدارياً من أجل تعزيز الثقة بمؤسسات الدولة.

وفي عام 2016 تم اطلاق الاستراتيجية الوطنية للنزاهة ومكافحة الفساد (2017 – 2025) التي تسعى إلى توفير بيئة وطنية نزيهة مناهضة للفساد، وبأهداف استراتيجية تسعى إلى تطوير بيئة مناهضة للفساد، وتقوم على رؤية تتواصل مع الشرائح

¹ حيث تختص محكمة امن الدولة بموجب المادة 101 فقرة 2 من الدستور على ان تمارس محكمة أمن الدولة حق القضاء في جرائم الخيانة والتجسس وتزيف العملة والخدرات والارهاب. تم ادخال هذا التعديل في عام 2011.

² حيث اصبح نص المادة 94 من الدستور بعد التعديل على النحو التالي: عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الامور الاتي 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 اقرار القوانين المؤقتة خلال دورتين بعد اجتماع مجلس الامة، وهو اعادة النص الدستوري إلى ما قبل عام 1958.

الوطنية كافة، وتوصل القيم الوطنية والتراثية، وتكرس قيم النزاهة ومعايير السلوك الفردي والمؤسسي من خلال أهداف استراتيجية تقوم على بناء جبهة وطنية موحدة ومتماسكة ضد "الواسطة والمحسوبية"، وعلى تجريم الواسطة شعبياً وقانونياً ومسلكياً، ورصد حالات الواسطة في الإدارة العامة والتعامل مع التجاوزات.

• على صعيد التشريعات

1. إقرار قانون للأحزاب السياسية يعتبر خطوة إيجابية في بعض محاوره باتجاه تعزيز عمل الأحزاب السياسية.
2. إقرار قانون اللامركزية في عام 2015 يهدف إشراك المواطنين بعمليات صنع القرار في المحافظات ومنح المحافظات نوعاً من الاستقلال في إدارة ملفاتها التنموية من قبل مجالس منتخبة.
3. إقرار قانون البلديات لعام 2015، والذي يمنح البلديات ومجالسها المحلية مزيداً من الاستقلال المؤسسي ومنح المجالس البلدية مزيداً من الصلاحيات لتمكينها من النهوض بالأعباء الخدمية، فضلاً عن منح البلديات صلاحيات في تنفيذ المشاريع التنموية بهدف التخلص من المديونية المتراكمة عليها، والتضخم الإداري الذي تعاني منه أغلب بلديات المملكة.
4. إقرار قانون الانتخاب 2016 والأخذ بنظام القائمة النسبية المفتوحة كبديل عن نظام الصوت الواحد والذي شكل معيقاً وتحدياً رئيساً أمام مسيرة الأحزاب السياسية والمجتمع في تعزيز عمل السلطة التشريعية.
5. إقرار قانون النزاهة ومكافحة الفساد لعام 2016، والذي بموجبه تم تطوير ومراجعة العديد من آليات العمل الخاصة بالجهات الرقابية ودمج ديوان المظالم بهيئة مكافحة الفساد.

الواقع العملي لجهود مكافحة الفساد

لاشك، في أن عملية مكافحة الفساد تحتاج إلى تضافر جهود مؤسساتية تراكمية، إنطلاقاً من قاعدة أن البناء في هذا المجال والنجاح فيه لا يتأتى من جهود فردية مبعثرة، وتشكل مسألة الكفاية التشريعية 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، من شأنه إفضال أي جهود قد تؤدي إلى التدخل في عمليات التحقيق أو قرارات السلطة القضائية.

كما أن من متطلبات نجاح جهود مكافحة الفساد في مجال الكفاية السياسية والقانونية، يتطلب دعم من السلطة التشريعية في تطوير تشريعات ذات جودة عالية تحصن المؤسسات والقائمين عليها من ممارسة أي شكل من أشكال الفساد، وتتيح للرأي العام الاطلاع على المعلومات كأحد وسائل الرقابة الشعبية، فضلاً عن قدرة البرلمان على ممارسة أدوات رقابة برلمانية فعالة 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.

وبتعبق العديد من المؤشرات العالمية ذات العلاقة بمكافحة الفساد في الأردن نجد أن المسارات المؤسسية والممارسات لا تزال تراوح مكانها ولم تستطع أن تخلق حالة وعي شعبي عام بأهمية مكافحة الفساد لدى جموع المواطنين أو ردع عام لمرتكبي تلك الجرائم، وذلك من خلال الآتي:

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري من أكثر جرائم الفساد انتشاراً في الأردن، وتتجلى بجرائم مخلة بالوظيفة العامة كالرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة، وأخرى مخلة بالثقة العامة كتقليد ختم إحدى الدوائر وتزوير النقد أو سندات الدين والأدوات المالية والجرائم الاقتصادية التي تلحق ضرراً بالمال العام.

ومن أكثر أشكال الفساد شيوعاً ما عرف "بالواسطة والمحسوبية وعدم التقيد بالقوانين والأنظمة، وتكمن الأسباب الرئيسة للفساد في تدني الرواتب مع ارتفاع تكاليف المعيشة والفارق في الدخل بين القطاعين العام والخاص وانعدام الشفافية وانتشار الفقر وغياب أخلاقيات العمل وضعف معايير السلوك والضغوط الخارجية التي يمارسها أصحاب المصالح³.

وبحسب تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2014 بلغ عدد القضايا 151 قضية سجل منها 102 في القطاع العام و 34 في القطاع الخاص و 15 لأفراد على النحو التالي: إساءة استعمال السلطة 18 قضية في القطاع العام، والإخلال بواجبات الوظيفة 4 قضايا في القطاع العام، والمساس بالمال العام 34 قضية في القطاع العام و 17 في القطاع الخاص، واستثمار الوظيفة 12 في القطاع العام، التزوير في القطاع العام 16 قضية⁴. وتشير نتائج استطلاع الرأي العام في الأردن إلى تدني ثقة المواطن بالأداء العام الرسمي حيث بلغ مستوى الرضا عن الحكومة لعام (2014) 47% والمجلس النيابي 32% والأحزاب السياسية 31.5%⁵.

و في دراسة تحليل نظام النزاهة الوطني والتي نفذها رشيد خلال⁶ عام 2016 اتضح أن أعمدة النزاهة الوطنية في الأردن تتراوح بين المتوسط والضعيف، وارتفاع الضعيف منها إلى الحد الأعلى منه، لمامسته المتوسط في بعض المحاور حسب منهجية منظمة الشفافية الدولية⁷، حيث يبين الجدول رقم (1) العلامات التي حصلت عليها المؤسسات التي خضعت للتقييم.

³ تصريح عضو هيئة مكافحة الفساد السابق، د. عبد الشخانة، الرابط الإلكتروني، <http://www.alhayat.com>.

⁴ ملخص تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2014 الرابط الإلكتروني: <http://www.jfranews.com.jo>.

⁵ نتائج استطلاع اجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتائجه على الرابط: <http://www.assabeel.net/>.

⁶ للإطلاع على الدراسة يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لـ رشيد، الرابط الإلكتروني، <http://www.rasheedti.org>.

⁷ للإطلاع على المنهجية يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لـ منظمة الشفافية الدولية، الرابط الإلكتروني، <http://www.transparency.org>.

الجدول رقم (1)

العمود/المحور	إجمالي درجة العمود
السلطة التشريعية	100/40
السلطة التنفيذية	100/33
السلطة القضائية	100/63
القطاع العام	100/39
هيئات إنفاذ القانون	100/42
هيئة مكافحة الفساد	100/57
الهيئة المستقلة للانتخاب	100/54
ديوان المظالم	100/42
ديوان المحاسبة	100/58
الأحزاب السياسية	100/38
الإعلام	100/35
المجتمع المدني	100/38
القطاع الخاص	100/43

ويكشف التقييم والتحليل أهم الإشكاليات التي يعاني منها نظام النزاهة الوطني في الأردن، ويمكن الحديث عن دواعي القلق الرئيسية في الآتي:

الملاحظات العامة

- السلطات السياسية الرئيسية في الأردن ولا سيما السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تعاني من ضعف في الأداء العام مع عدم القدرة على إحداث تطوير ملحوظ في الأدوات المؤسساتية التي تمكن كل سلطة من القيام بأدوارها.
- النفقات الجارية تستهلك نصيب الأسد من المخصصات العامة لمؤسسات الدولة والتضخم الإداري من أحد أهم العقبات أمام إنجاح الجهود الوطنية.
- تعاني السلطة التشريعية من ضعف عام حيث لا تزال مؤشرات الأداء والدور والاستقلالية والموارد ينتابها جملة من التحديات، ولعل التحدي الأبرز في عدم استكمال 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. وعدم القدرة بالنتيجة على التأثير على السياسات العامة للدولة بشتى المجالات بالإضافة إلى محدودية الدور في مناقشة

- تقارير ديوان المحاسبة وعدم القدرة على اتخاذ قرارات بشأن المخالفات التي يتم رصدها وإحالتها إلى المحاكم، فضلاً عن ضعف في الخبرات البرلمانية في مناقشة الموازنة والقوانين بشكل عام.
- على الرغم من التطور الحاصل في الأردن على صعيد التشريعات إلا أن حالة عدم الفعالية لا تزال مصاحبة لأغلب القوانين، هذا فضلاً عن النقص الذي يعتري تلك القوانين.
 - ضعف في الأطراف الفاعلة غير الحكومية وهي: الإعلام، والأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، مما يؤكد ضعف العمل بنهج تشاركي مع تلك القطاعات لا يزال ينتابه الغموض وعدم الوضوح. ففي الوقت الذي يتم التأكيد على تعزيز حرية الاعلام والرأي والتعبير "حرية سقفها السماء" يتم سن وتطبيق قوانين⁸ بموجبها يتم توقيف الصحفيين، مع الإحالة إلى محكمة أمن الدولة في بعض القضايا.
 - عدم تطوير قانون نموذجي ناظم لعمل مؤسسات المجتمع المدني، وممارسات من شأنها التضييق على عقد النشاطات والفعاليات.
 - عدم تفعيل قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص. وعدم القدرة على تعزيز وحماية القطاع الخاص ليساهم بشكل فاعل في التخفيف من البطالة والفقر وجذب الاستثمار.
 - لا تزال السلطة القضائية بحاجة إلى تطوير البنى التحتية ووضع استراتيجية أو خطط لتلافي العبئ القضائي في القضايا التي ينظرها القاضي، فضلاً عن ضعف في الكوادر البشرية المساندة للعمل القضائي.

تحليل واقع الحقوق

ووفقاً لما سبق، فإن منهجية رشيد في بناء هذا التقرير تقوم على استعراض الحقوق ذات المساس والتأثير المباشر بمكافحة الفساد والنزاهة، على النحو التالي:

1) الحق في الحياة والسلامة الجسدية والحرية والأمان الشخصي:

تضمنت توصيات تقرير المراجعة الشاملة توصيات حظيت بقبول الأردن في مجال الحق في الحياة والسلامة الجسدية وقد اتخذت السلطات إجراءات فعالة في مقاومة التعذيب وسوء المعاملة في مراكز الاصلاح والتأهيل إلا أن هناك ثغرات واضحة لا تزال تشكل مساساً بالإيفاء الكامل بمضمون هذا الحق من خلال عدم تعديل المادة 208 من قانون العقوبات بما يتلائم مع مضمون اتفاقية مناهضة التعذيب، فضلاً عن عدم نشر تقارير لجان التحقيق التي يتم تشكيلها للتحقيق في مزاعم

⁸ تطبيق قانون الجرائم الالكترونية المادة 11 حيث تشير تقارير مركز حماية وحرية الصحفيين من توقيف 10 صحفيين منذ بدء تطبيق هذا القانون منتصف عام 2015.

التعذيب وسوء المعاملة، إذ لا توجد لغاية إعداد هذا التقرير آلية مستقلة وشفافة للتحقيق في الادعاءات التي يتعرض لها المحتجزون، وهذا يؤكد ضرورة التصديق على البروتوكول الاختياري للشروع بتطوير الآلية الوطنية المستقلة للرصد.

ولا يزال قانون منع الجرائم يشكل الأداة الإدارية التي يساء استخدامها في اتخاذ إجراءات وقرارات من شأنها أن تشكل سوء معاملة أو تمس بضمانات المحاكمة العادلة، حيث لا يزال الحكام الإداريون يلجأون إلى التوقيف الإداري، وفرض الإقامة الجبرية. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة قدمت مشروع قانون معدل لقانون منع الجرائم ولم يتم إقراره لغاية إعداد هذا التقرير علماً بأن التعديل المقدم من الحكومة لا يعالج كافة الإشكاليات الواردة في القانون الحالي، بل يشكل شرعنة للقضاء الموازي الذي يعتبر أحد أهم المعوقات أمام استقلال وفعالية السلطة القضائية في الأردن.

(2) السلطة القضائية

كفل الدستور الأردني حسب المادة 27 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 بإسم الملك". كما أكدت المادة 97 من الدستور أيضاً "أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وكذلك كضمانة مؤسسية تم الإشارة إلى أن القضاة يعينون ويعزلون بإرادة ملكية⁹.

وبعد التعديلات الدستورية في عام 2011 تم مراجعة أغلب التشريعات المتعلقة بعمل السلطة القضائية مجملها على النحو التالي:

أولاً: إقرار قانون استقلال القضاء رقم (29) لسنة 2014م¹⁰، وتضمن مجموعة من الأحكام الإيجابية التي تسهم في تعزيز استقلالية السلطة القضائية؛ إذ تؤكد المادة (3/أ) من القانون أن القضاء مستقل، والقضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. كما تضمن القانون مجموعة من الأحكام الأخرى التي يجب أن تعزز استقلال السلطة القضائية.

ثانياً: الحد من دور السلطة التنفيذية في إدارة شؤون القضاة؛ فقد نصت المادة (6/أ) من القانون المعدل على أن يتولى المجلس جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين، بما في ذلك: النظر في شؤون القضاة وتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم ونقلهم وانتدابهم وإعارتهم وإنهاء خدماتهم، وفي أحكام هذا القانون".

ثالثاً: إنشاء صندوق التكافل الاجتماعي للقضاة وموظفي وزارة العدل؛ بهدف دعم العاملين في السلطة القضائية وتحسين أوضاعهم المالية والاجتماعية، وكذلك النص على إنشاء نادي للقضاة.

⁹ المواد 97 ، 98 من الدستور الاردني.

¹⁰ - نشر القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم (5308) بتاريخ 2014/10/16م.

إلا أن هناك العديد من السلبيات التي لا بد من تلافيتها لضمان الاستقلال التام للسلطة القضائية، وبالتالي تعزيز وتفعيل ضمانات المحاكمة العادلة على النحو التالي:

- أ. حيث لا يزال قانون استقلال القضاء يجيز إنهاء خدمات القاضي أو إحالته على الاستياداع من غير سبب، الأمر الذي قد يشكل مساساً جوهرياً باستقلال القاضي الذاتي والشخصي.
- ب. عدم الفصل الإداري بين المجلس القضائي ووزارة العدل وتبعية الجهات ذات العلاقة بالعمل القضائي مثل المعهد القضائي، والكادر الوظيفي المساند للقضاة من محضرين وكُتّاب ورؤساء أقلام وباحثين قانونيين ومشرفين إداريين على مرافق المحاكم، لوزارة العدل¹¹.
- ج. عدم وجود نص صريح على تجريم التدخل في أعمال السلطة القضائية بصيغة واضحة؛ إذ اكتفى القانون بالحظر على أية جهة أو سلطة المساس باستقلال القضاء والتدخل في شؤونه.
- د. عدم النص صراحة على الاستقلال المالي للسلطة القضائية، حيث لا تزال التبعية المالية للمجلس القضائي لوزارة العدل.
- هـ. عدم استكمال بناء قصور العدل في كافة المحافظات والمناطق الجغرافية وإعادة وتأهيل البنية التحتية للمحاكم بما يحقق ضمانات المحاكمة العادلة وسهولة الوصول والحد من البيروقراطية.
- و. رفق المحاكم والقضاة بالموارد البشرية والفنية الكافية لتسهيل وتسريع عمليات اتخاذ القرار.

(3) الحق في حرية الرأي والتعبير:

كفل الدستور في المادة (15) منه حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والإعلام، كما كفلت المواثيق الدولية هذا الحق بوصفه شرطاً أساسياً لتحقيق مبادئ الشفافية والمساءلة. وتعتبر حماية هذا الحق من أهم معززات حماية حقوق الإنسان ومكافحة الفساد والإسهام في النهوض بالمجتمع اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً وثقافياً؛ شهدت التشريعات المنظمة والمتعلقة بحرية الرأي والتعبير خلال الأعوام السابقة عدم استقرار تشريعي وتدبب في الممارسات، ومن هذه القوانين قانون الإعلام المرئي والمسموع رقم (26) لسنة 2015م والذي تضمن نصوصاً إيجابية من شأنها تعزيز الحق في حرية الرأي والتعبير إلا أنه لا يزال يتضمن العديد من القيود التي من شأنها المساس والتأثير على حق الجمهور والمؤسسات في تداول ونشر وبث وتلقي المعلومات منها: ارتباط هيئة الإعلام بالوزير¹²، الأمر الذي يحول دون تمتع الهيئة بالاستقلالية التامة التي تمكّنها من أداء أعمالها بالشكل المطلوب¹³. وأجاز القانون للهيئة في المادة (8/س) صلاحية إيقاف بثّ مادة أو برنامج في حالات استثنائية تضرّ بالأمن الوطني أو السلم المجتمعي أو النظام العام¹⁴، بعبارة فضفاضة دون منح القضاء صلاحية الفصل

¹¹ - تنص المادة (41) على أن " يرتبط المعهد بوزير العدل وتنظم شؤونه وإدارته بنظام يصدر لهذه الغاية ".

¹² عرّف قانون الإعلام المرئي والمسموع رقم (26) لسنة 2015م في المادة الثانية منه الوزير بأنه "رئيس الوزراء أو من يفوضه من الوزراء".

¹³ المادة (3/أ) من قانون هيئة الإعلام المرئي والمسموع، رقم (26) لسنة 2015م.

¹⁴ المادة (8/ن/س) من قانون الإعلام المرئي والمسموع، رقم (26) لسنة 2015م.

فيها. ومنح هيئة الإعلام إلغاء الرخصة الممنوحة للمرخّص له في حال عدم دفع رسوم الترخيص¹⁵ دون اشتراط الحصول على قرار قضائي. تضمن القانون العديد من القيود بعبارات فضفاضة ترك أمر تقديرها للهيئة مثل "عدم بثّ ما يلحق الضّرر بالاقتصاد الوطني أو يُخلّ بالأمن العامّ والاجتماعي"، وعدم بثّ المواد الكاذبة التي تسيء إلى علاقات المملكة بالدول الأخرى.

ومن جانب آخر، تمّ إقرار قانون الجرائم الإلكترونية رقم (27) لسنة 2015م، الذي تضمّن نصّاً قانونياً يجرم ويعاقب كلّ من أرسل أو أعاد إرسال أو نشر بيانات أو معلومات عن طريق الشبكة المعلوماتية أو الموقع الإلكتروني أو أيّ نظام معلومات تنطوي على ذمّ أو قذح أو تحقير أيّ شخص بالحبس مدّة لا تقلّ عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقلّ عن مائة دينار ولا تزيد على ألفي دينار¹⁶. والتي أصدر ديوان تفسير القوانين¹⁷ قراراً يقضي بإنطباق نص هذه المادة على الصحفيين، وتم اللجوء إليها واصدار قرارات بتوقيف العديد من الصحفيين خلافاً لاحكام هذه المادة. وعليه يجب الاسراع في تعديل هذه المادة.

وعلى الرغم من التعديلات التشريعية التي طرأت على اغلب القوانين المتعلقة بحرية الرأي والتعبير الا ان هذه التعديلات لم تسهم بشكل ايجابي في تعزيز وتهيأة المناخ العام الوطني لحماية هذا الحق وتكامل الادوار المؤسسية بل تعتبر السمة العامة لهذا الحق محل جدل ونقاش وفي بعض المواقع تراجع من حيث التضييق على مستخدمي الفضاء الالكتروني وتوقيف بعض الصحفيين ونشطاء مواقع التواصل الاجتماعي.

اما بالنسبة لضمان الحق في الوصول إلى المعلومات، فإن قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لم يطرأ عليه أي تعديل بالرغم من المناذاة المتكررة بتعديله من قبل كافة الجهات الفاعلة، وإبداء الحكومة رغبتها في تعديله أكثر من مرة ولا بد من أن يتضمن أي تعديل الأمور التالية: 1- تعديل المادة (3/أ) المتعلقة بتشكيل مجلس المعلومات بما يضمن استقلاليتها عن السُلطة التنفيذية وتوازن أعضائه. 2- توسيع مهامّ مجلس المعلومات الواردة في المادة الرابعة لتشمل ضمان تسهيل وتوسيع حقّ الحصول على المعلومات، ورصد المخالفات والانتهاكات لهذا الحقّ، ونشر الدراسات التي تبين التحديات والمعوقات التي تقف في وجه إنفاذ على نحوٍ فعّال. 3- تعديل المادة (4/هـ)، وذلك برفع التقرير المتعلّق بالحقّ في الحصول على المعلومات إلى رئيس الوزراء ومجلسي النواب والأعيان. 4- تعديل المادة السابعة بما يكفل توسيع الحقّ في الحصول على المعلومات ليشمل الشخص الطبيعي والاعتباري، سواء أواطناً كان أم مقيماً، وإلغاء شرط المصلحة نظراً إلى عدم وجود ضابط ومعياري له. 5- إلغاء المادة العاشرة من القانون؛ لكونها تتعلّق بالنوايا وليس لها ضابط أو معيار محدّد. 6- تعديل المادة 13 من القانون التي وسّعت وبشكل غير مبرّر نطاق الاستثناءات على القانون. 7- ضرورة تقصير مدّة إجابة الطلب

¹⁵ المادة (21/ط) من قانون الإعلام المرئي والمسموع، رقم (26) لسنة 2015م.

¹⁶ المادة (11) من قانون الجرائم الإلكترونية، رقم (27) لسنة 2015م.

¹⁷ قرارا رقم 8 لعام 2015

الواردة في المادة (9/ج) من القانون، مع مراعاة حالة الاستعجال إذا وُجد مبرر لها. 8- تضمين القانون عقوبات على كل من يخفي معلومات عن طالبها أو يتلف معلومات بحوزته دون وجه حق أو يقدم معلومات غير صحيحة.

4) الحق في المشاركة العامة

لا تزال مسألة إدارة العملية الانتخابية بكافة مراحلها ينتابها بعض النقص الذي يؤثر على إرادة الناخبين وقد يشكل مساساً ببعض مبادئ الانتخابات الحرة والنزيهة وفقاً للمعايير الدولية، إذ وعلى الرغم من إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب بموجب الدستور وقانون خاص ينظم طرائق عملها ويحولها للإشراف والادارة للعملية الانتخابية، إلا ان منظومة التشريعات والممارسات المحيطة وذات العلاقة بالحق في المشاركة العامة لا تزال بحاجة إلى مواصلة جهود من قبل كافة الاطراف، وعلى رأسها مجلس النواب، حيث أن الأوان إلى مراجعة شاملة لآليات وإجراءات العمل داخل مجلس النواب وبناء تصور وطني حول التعديلات المقترحة على النظام الداخلي، نظراً لما يعانيه المجلس من حالة ضعف مؤسسي عام انعكست على الدور التشريعي والرقابي ومستوى الرضا الشعبي والرسبي من المجلس.

وعلى الرغم من التعديلات التي تم إدخالها على الدستور في عام 2011 والتي أعادت التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية وتعديل بعض النصوص التي كانت تشكل تغولاً على عمل السلطة التشريعية، حيث تم النص على أنه إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل.

وإذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهر الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد، ولا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة غير العادية في أي حال يوم (30) أيلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى في أول شهر تشرين الأول، وإذا حدث أن عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب¹⁸.

كما تم اضافة نص يشير إلى أنه إذا تم حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه. وأن الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال إسبوع من تاريخ الحل ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها¹⁹.

وعليه ولغايات تكريس نهج الشفافية والحاكمية الرشيدة ومبادئ النزاهة في عمل المجلس بما يضمن تمتع المواطنين بالحق في المشاركة العامة بالشكل الطبيعي دون أي عوائق، لا بد من العمل على التوصيات التالية: تطوير النظام الداخلي

¹⁸ المادة 73 من الدستور الاردني.

¹⁹ المادة 74 من الدستور الاردني

للمجلس بما يضمن مأسسة أكثر فعالية لعمل لجان المجلس، وتطوير الهياكل المؤسسية داخل المجلس من مكتب تنفيذي ومكتب دائم بما يخدم الأهداف الرقابية والتشريعية لعمل المجلس. تفعيل مدونة السلوك وبناء قواعد مرجعية لحضور أعمال المجلس من جلسات المجلس وأعمال اللجان وتنظيم الكلام والنقاش والاقتراحات مع اقتران المخالفات بجزاءات مالية أو غيرها كما في الأنظمة المقارنة.

وإعادة النظر في تنظيم عمل الكتل النيابية وأطر تشكيلها وتقديم الدعم اللوجستي والفني والمالي لها لضمان تحقيق أهدافها، وتشجيع التوجه نحو البناء على خطط واضحة وقابلة للتنفيذ. وإعادة النظر في نظام المساهمة في تمويل الأحزاب والأخذ بعين الاعتبار المعايير التي من شأنها تحقيق النظام البرلماني النيابي. وإعادة هيكلة الأمانة العامة للمجلس ورفدها بالخبرات والكفاءات الفنية والإدارية اللازمة لتقديم الدعم الفني والمعلوماتي للنواب. وتطوير الأجهزة الفنية في كافة أعمال المجلس واللجان ونشر التقارير القطاعية والسنوية بشكل مستمر، والسماح بالتغطية المستمرة لكافة نشاطات المجلس واللجان وبثها للجمهور. و تطوير قواعد واجراءات معيارية لمنع تضارب المصالح بين النواب والأعمال التشريعية والرقابية. ومراجعة وتطوير إجراءات مناقشة القوانين أمام المجلس واللجان من خلال تطوير قواعد واجراءات تنظم عمل اللجان وإجراءات الاستماع إلى وجهات نظر أصحاب المصالح. وتحفيز العمل النيابي الجماعي لاستكمال عناصر الحكومة النيابية البرلمانية وتشكيل أغلبية سياسية وحكومة ظل من خلال الأقلية ودعم الأقلية لتمكين من مراقبة الاداء العام للحكومة. ومراجعة وتطوير أدوات الرقابة البرلمانية لضمان الرقابة الحقيقية على أعمال السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة لقانون الانتخاب ومراحل العملية الانتخابية، فلا تزال مسألة الدعاية الانتخابية من التحديات التي تواجه مسار العملية الانتخابية، ولا تزال مسألة المال السياسي وتطوير تدابير تشريعية وإدارية رادعة من أهم التحديات التي تواجه كذلك العملية الانتخابية، فضلاً عن تدني نسب المشاركة في العملية الانتخابية نظراً لعدم ثقة الناخبين بالأداء العام لمجلس النواب وعدم قدرته على التأثير. ولعل ذلك يستدعي إعادة النظر بالتشريعات والسياسات الناظمة لعمل الهيئة المستقلة للانتخاب وضمان الاستقلال المؤسسي الإداري والفني والمالي لها.

5) الحق في تقلد الوظائف العامة

يعتبر الحق في تقلد الوظائف العامة جزءاً من منظومة حقوق الإنسان المدنية والسياسية التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، فقد نص الدستور²⁰ بشكل واضح على أسس الكفاءة والمؤهلات عند التعيين، كما نصت المواثيق الدولية ومن ضمنها تلك التي صادقت عليها المملكة²¹ على عدم التمييز بين المواطنين لدى التعيين. وتوجب المادة السابعة

²⁰ تنص المادة (22) من الدستور على ما يلي: "1- لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة. 2- التعيين

لوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها و البلديات يكون على أساس الكفاءات و المؤهلات .

21. أنظر المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة (33) من الميثاق

العربي لحقوق الإنسان والفقرة (ب) من المادة (24) من وثيقة حقوق الإنسان في الاسلام ، منظمة المؤتمر الاسلامي .

من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها المملكة في عام 2005 الأخذ بمبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية في نظم وإجراءات توظيف المستخدمين المدنيين وغيرهم من الموظفين العموميين²².

وعلى الرغم من اتخاذ العديد من الخطوات على صعيد المؤسسات والتشريعات ومنها تطوير نظام الخدمة المدنية واستحداث وزارة تطوير القطاع العام وتبني برامج إعادة الهيكلة الوظيفية في أغلب المؤسسات وتبني قانون لدمج المؤسسات المستقلة، إلا أن مسألة التضخم الإداري من أهم وأخطر التحديات التي تواجه المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية، والفوارق في المخصصات المالية التي يتقاضاها الموظفين بين تلك المؤسسات باتت مبعث للقلق، واستثناء تعيين العاملين في بعض المؤسسات خارج نطاق ديوان الخدمة المدنية كذلك أصبح من أهم المشاكل التي تواجه المؤسسات الوطنية وتلحق بالضرر بمعايير الكفاءة والمؤهلات المكفولة بموجب الدستور.

ونظراً للإشكاليات التي أثّرت حول التعيين في بعض الوظائف من عدم مراعاة معايير النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص اتجهت الحكومة إلى إقرار نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لعام 2013، رغبة منها في إيجاد إطار تشريعي يحدد آلية واضحة لهذا الغرض حتى يكون هذا النظام هو المرجعية الوحيدة للتعيين في الوظائف القيادية، لكن هذا الإطار التشريعي جاء بنظام من مجلس الوزراء والذي وفقاً للأطر الدستورية لا يعرض أو يناقش من قبل مجلس النواب، فضلاً عن العديد من السلبيات التي رافقت هذا النظام، بالإضافة إلى التطبيقات العملية السلبية لمضمونه، وعليه لم يشكل أداة وطنية لتحقيق الغاية التي شرع من أجلها.

ومن ضمن الإشكاليات التي تواجه هذا النظام هي: استثناء المادة 2 من النظام بعض الوظائف واقتصرت على الوظائف القيادية من المجموعة الثانية من الفئة العليا، وبذلك فإنها استتنت المناصب الواردة في المجموعة الأولى من الفئة العليا وهي الأولى بأن يتبع معها التحقق من الكفاءة والمؤهلات مثل رئيس ديوان الخدمة المدنية، ورئيس ديوان التشريع والراي، ورئيس ديوان المحاسبة²³.

نصت المادة 4 من النظام على ضرورة إصدار دليل وصف وظيفي للوظائف القيادية إلا أنه لغاية الآن لم يصدر هذا الدليل، وأشار النظام إلى إشراف لجنة لاختيار المرشحين من الحكومة والأصل أن تكون هذه اللجنة محايدة وبعبدة عن سلطة التعيين، ولم يحدد النظام الضمانات الموضوعية والإجرائية التي تعمل اللجنة خلالها وتصدر قرارها. هذا بالإضافة إلى أن المادة 6 من النظام لم تلزم بالنشر على أوسع نطاق عن الوظائف الشاغرة والاكتفاء بالموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء.

22. تنص الفقرة 2، 3 من المادة السابعة من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة وضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها .

23 انظر المادة 2 من نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم 3 لعام 2013.

فضلا عن خلو النظام من تحديد آلية التنافس بين المتقدمين من خلال إجراء امتحان أو مقابلة أو إحاطتها بضمانات الشفافية والحياد والحوكمة.

وعلى الرغم من أن الأسباب المبررة لهذا النظام كانت لتعزيز الشفافية والنزاهة في التعيين، إلا أن النظام لم يتضمن أي نص يلزم اللجان الكشف عن أسماء المتقدمين وعن معايير الاختيار ونشر تقرير مفصل حول مسار الإجراءات والمفاضلة بين المتقدمين.

والإشكالية أيضا تكمن في نص المادة 10 فقرة ب من النظام إذ أنها تعطي لمجلس الوزراء الحق في التعيين على الوظائف القيادية دون التقييد بالإجراءات والشروط المنصوص عليها في النظام، بحجة أن هذه الوظائف ذات طبيعة خاصة، وفي حالات محددة وخاصة تقتضيها الضرورة، وخاصة أن هذه المادة من هذا النظام لم تحدد وبشكل واضح ما المقصود بالحالات المحددة والطبيعة الخاصة، وما المقصود بحالة الضرورة هنا، وما هي المعايير التي يمكن من خلالها معرفة توافر هذه الحالات من عدمها²⁴.

6) مكافحة الفساد وترسيخ قيم النزاهة ومبادئ الشفافية

شكلت حالة مكافحة الفساد خلال السنوات الأخيرة أولوية لدى المؤسسات في الأردن، حيث وجه الملك عبد الله السلطة التنفيذية إلى تبني ميثاق وخطة وطنية للنزاهة وإطار زمني لتنفيذها منذ عام 2012، وتم في عام 2013 الإعلان عن الميثاق الوطني للنزاهة وخطة التنفيذية. وتلا ذلك توجيه ملكي بتبني خطة وطنية لحقوق الإنسان والتي تم الإعلان عنها في عام 2016. إلا أن التقييم لهذه الجهود لم يحدث التغيير المنشود في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد بدليل المؤشرات الوطنية والدولية التي حصلت عليها الأردن، على النحو التالي:

بالنسبة للمؤشرات العالمية فقد احتلت الأردن المرتبة 11 عربياً والمرتبة 87 دولياً في مؤشر²⁵ 'الدول الفاشلة 2013'، بينما كان قد حصل عام 2012 على المرتبة 90 دولياً ما يعني انخفاض مرتبة الأردن ثلاث درجات، أما عام 2014 فقد احتلت الأردن المرتبة 83.

وتشير نتائج استطلاع الرأي العام في الأردن إلى تدني ثقة المواطن بالاداء العام الرسمي حيث بلغ مستوى الرضا عن الحكومة لعام (2014) 47% والمجلس النيابي 32% والأحزاب السياسية 31%²⁶.

²⁴ نصت المادة العاشرة على "أ- يستثنى المحافظون والسفراء من أحكام هذا النظام. ب- للمجلس في حالات محددة وخاصة تقتضيها الضرورة ولوظائف ذات طبيعة خاصة التعيين بقرار منه بناء على تنسيب مباشر من المرجع المختص."

²⁵ الذي تصدره مجلة 'فورين بوليسي' الأمريكية

²⁶ نتائج استطلاع اجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتائجه على الرابط:

<http://www.assabeel.net/>

وفي تقييم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، أظهرت النتائج أن المشكلات الاقتصادية، بصفة عامة، جاءت في الدرجة الأولى بنسبة 72% (بطالة، ارتفاع الأسعار، الفقر، الوضع الاقتصادي بصفة عامة)، وجاءت كثرة اللاجئين في المرتبة الثانية 9%، والفساد المالي والإداري (الواسطة والمحسوبية) في المرتبة الثالثة 5%.

وتشير أيضا النتائج إلى انخفاض ثقة المواطن بالسياسات الرسمية الاجتماعية والاقتصادية حيث يعتقد 32% أن السياسات والإجراءات الاقتصادية التي اتبعتها الحكومة في مكافحة الفقر كانت كافية، في ما يعتقد 28% أن الإجراءات في محاربة البطالة كانت كافية، ويعتقد 24% أن الإجراءات والسياسات الاقتصادية في الحد من ارتفاع الأسعار كانت كافية، و26% في الحد من استخدام العمالة الوافدة²⁷.

أما بالنسبة لقانون مكافحة الفساد فقد تم إصدار قانون جديد في عام 2016 وتم بموجبه دمج ديوان المظالم والهيئة في مؤسسة واحدة وتضمن القانون العديد من النصوص الإيجابية إلا أنه بالرغم من ذلك تضمن اشكاليات عديدة سوف تشكل عائق أمام نجاح الجهود الوطنية في مكافحة الفساد تكمن في الآتي:

لم يتضمن القانون نصاً واضحاً بأن جرائم الفساد لا تسقط بالتقادم حيث يشكل ذلك أحد عناصر البناء التشريعي الصحيح في مكافحة الفساد، وعدم النص صراحة على معاقبة الموظف الأجنبي وموظفي المؤسسات الدولية على أي من أفعال الفساد وعدم وجود نص بالزامهم برد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد.

فضلاً عن عدم تضمين القانون نصوصاً تحدد الإجراءات القانونية لاسترداد الأموال المتحصلة والمنهوبة من الفساد. أو رسم إطار قانوني لبيان المركز القانوني للأموال المحجوز عليها وكيفية إدارتها خلال فترات التحقيق والتفاضي.

²⁷ نتائج استطلاع اجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتأجة على الرابط:

<http://www.assabeel.net/>