

الإصلاحات السياسية في الأردن: بين رهانات الملكية وضغوطات المعارضة والحراك الشعبي

عطا الله صالح غثيان السرحان، عماد مصطفى علي الشدوح*

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على الإصلاحات السياسية في الأردن، خاصة في الفترة التي تلت ثورات الربيع العربي، وذلك من خلال دراسة وتحليل الرؤية الملكية للإصلاح السياسي (والمتمثلة في كتب التكليف السامية، والمبادرات الملكية، والأوراق النقاشية)، ورؤية السلطة التنفيذية للإصلاح السياسي، والرؤية الحزبية والشعبية للإصلاح السياسي. وخلصت الدراسة إلى أن الإصلاحات السياسية في الأردن لا تزال دون المستوى المطلوب، وأن ميزان القوى بين النظام السياسي وقوى الحراك الشعبي التيارات المعارضة لم يصل، إلى الآن، إلى مرحلة تقود النظام السياسي للقبول بتقديم تنازلات جوهرية. ومما ساعد على نجاح النظام السياسي في تطبيق رؤيته للإصلاح تفتت قوى الحراك الشعبي إلى جراكب جهوية، وإلى جراكب محلية، يصوغ كل منهما رؤيته للإصلاح بما تقتضيه أجندته المحلية، مع غياب التنسيق والتكامل بين هذه الجراكب.

الكلمات الدالة: الإصلاح السياسي، المعارضة، الحراك الشعبي، الملكية، الأردن.

المقدمة

مثلت أزمة الاقتصاد الأردني عام (1989) بدايات الانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي في الأردن (المقداد، 2007) تلك البدايات التي استهدفت مواجهة تلك الأزمة الاقتصادية، ومشاركة المجتمع الأردني في عملية الإصلاح بكافة أطيافه السياسية والاقتصادية والاجتماعية (خطاب العرش، 1989)، والوصول إلى تحولات بنوية اقتصادية (برامج التصحيح الاقتصادي)، وسياسية (الانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي) تكون مستمدة من أحكام الدستور، ومن الثوابت والمرتكزات التي تقوم عليها المملكة (خطاب العرش، 1990).

وقد مثل الميثاق الوطني (اللجنة الملكية، 1990) مرحلة توقيف القواعد الأوتوقراطية عن العمل (فترة الأحكام العرفية)، في مجتمع كان "يعيش حالة من التوتر الاجتماعي - الاقتصادي" (خطاب الملك حسين، 1990). واستبدال بها أخرى متفاوضاً عليها بين مجموعة من الفاعلين السياسيين. واشتمل الميثاق على مرتكزات الاستقرار السياسي والاجتماعي: دولة القانون وسيادته، التعددية السياسية والحزبية والفكرية وقواعد تنظيمها، وضوابطها، وتحقيق متطلبات العدالة الاجتماعية، وثوابت العلاقة الأردنية-الفلسطينية، والعلاقات الأردنية - العربية والإسلامية والدولية وغيرها... (الميثاق الوطني الأردني، 1991).

وعندما تسلم الملك عبد الله الثاني سلطاته الدستورية عام (1999)، استلم تركة سياسية مثقلة بالتناقضات والمشكلات، وجاء في ظروف إقليمية حرجية، خاصة مع تجدد الانتفاضة الفلسطينية ووصول المحافظين الجدد إلى سدة الحكم في الولايات المتحدة، ووقوع أحداث الحادي عشر من أيلول عام (2001).

ظهرت ميول وتوجهات الملك الجديد بعد فترة قصيرة من تسلمه الحكم من خلال الاهتمام بالشأن الاقتصادي والهم الأردني الداخلي، واعتماده على نخبة جديدة يغلب عليها الطابع الغربي في عمليات الإصلاح (العيسه، 2004).

وفي عهد الملك عبد الله الثاني اتخذ برنامج التحول الاقتصادي، الذي يقوم على التحول نحو القطاع الخاص وخصخصة مؤسسات الدولة، بداية الانطلاق، ما جعل الدولة الأردنية تتخلى عن مساحات واسعة من دورها الاجتماعي-الأبوي، لصالح الوظيفة الجبائية (النشرة الإحصائية، 2016) وريادة القطاع الخاص. خلقت تلك التحولات المتسارعة متغيرات اقتصادية-اجتماعية جديدة، وإنشاء مؤسسات اقتصادية جديدة مستقلة موازية لمؤسسات الدولة، تحولت هي نفسها-لاحقاً-إلى مشكلة، بعد أن تضخمت موازنتها، وأصبحت تعاني من عجز مالي يزيد العبء على موازنة الدولة. وبدأ القطاع العام يعاني من أزمة الترهل والبيروقراطية، والعجز عن

* أستاذ مساعد، قسم العلوم الإنسانية والاجتماعية، كلية الآداب، الجامعة الهاشمية، الزرقاء، الأردن¹؛ باحث في الشؤون الأردنية، أريد، الأردن².

تاريخ استلام البحث 2018/2/20، وتاريخ قبوله 2019/4/23.

التكيف مع تفكير النخبة الاقتصادية الجديدة في صنع القرار الاقتصادي، ما خلق حالة من حالات عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي في مؤسسات الدولة الأردنية (أبو رمان، 2011).

أولاً: مشكلة الدراسة وتساؤلاتها

تطرح إشكالية الإصلاح، دائماً مسألة المرجعية، مرجعية المقارنة والقياس، وهذه المرجعية بالنسبة لخطاب الإصلاح هي مرجعية معيارية، تتجلى فيما يسميه الخطاب الملكي "بالمشروع المجتمعي" المراد تحقيقه، حيث يتحول الإصلاح أو الإصلاحات إلى وسيلة لبلوغ هدف مرجعي ومعيارية هو إيجاد برامج وطنية متكاملة وشاملة، تنشأ وتتطلق عبر قواعد شعبية، وليس من خلال أشخاص أو فئات جمعتها المصالح الآنية.

وعليه فقد أمكن صياغة التساؤلات التالية:

- ما التصورات والرؤى الملكية للإصلاح السياسي في الأردن؟
- ما التصورات والرؤى للأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني للإصلاحات السياسية في الأردن؟
- كيف استجاب النظام للمطالب والحركات الشعبية للإصلاح؟
- هل اتجاهات النظام السياسي الأردني للإصلاح وتصورات ورواه تختلف باختلاف الظروف الداخلية والخارجية أم لا؟
- هل حققت الإصلاحات السياسية مطالب المعارضة والحركات الشعبية؟

ثانياً: أهمية الدراسة

تكتسب دراسة الإصلاحات السياسية في الأردن أهمية بالغة، وتفرضه أسباب وجيهة، ويستحق الدراسة على المستوى النظري، وعلى مستوى الممارسة العملية في ضوء ما تشهده المنطقة العربية من تغيرات بنوية على الصعيد الداخلي، تلقي بظلالها على المرحلة المستقبلية لاستقرار النظام السياسي، ومن هنا جاءت فكرة هذه الدراسة التي تبرز أهميتها من ناحيتين علمية (نظرية) وعملية. الأهمية العلمية:

تأتي أهمية هذه الدراسة من الإحاطة بمفهوم الإصلاح السياسي، ومن ثم معرفة المنطق الذي يحكم عمليات الإصلاح السياسي في الأردن، ومن محاولة جمع المزيد من المعلومات والبيانات حول المبادرات والرؤى الملكية وكتب التكليف السامي والأوراق النقاشية وآليات وأشكال الإصلاح السياسي التي تم تبنيها من الملك عبد الله الثاني ابن الحسين، أو من وجهة نظر المعارضة السياسية ووضعها في إطار علمي يثري المعرفة، واستظهار الاستراتيجيات التي اتبعتها النظام السياسي الأردني في سبيل تحقيق الإصلاح السياسي المنشود.

الأهمية العملية:

تُعَدّ دراسة الإصلاحات السياسية مرتكزا جوهريا في بناء النظام السياسي الأردني وتعزيزه. وتأتي أهمية الدراسة العملية من أنها يمكن أن تسهم في تقديم تصور واضح للمهتمين في مناقشة قضية الإصلاح السياسي في الأردن، ومناهج عملهم في محاولة للإضاءة على الإصلاحات وانعكاسات مضامينها على الدولة الأردنية، الأمر الذي يفرض عليها إعادة النظر في ترتيب أولوياتها بما يقلص من سلبات تلك الإصلاحات ويعظم مكاسبها، ويضع أهداف الدولة العليا في الطريق الصحيح.

ثالثاً: فرضية الدراسة

ووفقَ مشكلة الدراسة وتساؤلاتها انبنى البحث على فرضية أساسية مفادها:

- أن ثمة علاقة ارتباطية موجبة بين المطالب السياسية للشعب والكيانات السياسية المعارضة ومرونة النظام السياسي الأردني.

رابعاً: منهجية الدراسة

استناداً إلى طبيعة الموضوع، ومشكلته البحثية التي يسعى للإجابة عن تساؤلاتها والأهداف التي يتوخى تحقيقها، والفروض التي ينوي اختبارها، رأى الباحثان أنه من الأفضل استخدام منهج النظم السياسية.

وفيما يلي عرض موجز لمنهج النظم السياسية:

تكمّن أهمية هذا المنهج في قدرته على تحليل العلاقات القائمة بين بُنى النظم السياسية المختلفة. ويوفر هذا المنهج فرصةً للاستفادة من محاولة فهم أعمق لطبيعة النظام السياسي القائم، وعليه سوف تتم دراسة البنية المؤسسية والهيكلية للنظام السياسي الأردني، عبر تطورها التاريخي خلال فترة الدراسة.

خامساً: متغيرات الدراسة

يبرز في هذه الدراسة المتغيران الرئيسان الآتيان:

- المتغير المستقل: وقد تمثل في ضغوطات الحراك الشعبي.
- المتغير التابع: وقد تمثل في الإصلاحات السياسية.

سادساً: مفاهيم الدراسة

أما المفاهيم المرتبطة بالدراسة فتشمل:

1. **الإصلاح:** هو التغيير والتعديل نحو الأفضل، أو إزالة ظلم أو تصحيح خطأ أو تصحيح اعوجاج (الورتي، 2010). ويشير مفهوم الإصلاح إلى تطوير التنظيم الدستوري لسلطات الدولة، وبناء الديمقراطية، والتعددية السياسية والحزبية المرتكزة على المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي، وضمان الحقوق والحريات العامة لجميع المواطنين، بغض النظر عن انتماءاتهم العرقية أو الدينية أو الطائفية. ومن خصائص الإصلاح أن يكون له صفة الاستمرارية، ولا يتم التراجع عنه، فالتغيرات المؤقتة التي يمكن التراجع عنها لا يمكن وصفها "إصلاحاً" بالمعنى الحقيقي، فتحويل نظام سلطوي إلى نظام ديمقراطي هش يمكن زواله بسرعة لا يُعدُّ إصلاحاً.
2. **الحراك الشعبي:** هو عبارة عن حركات جماهيرية احتجاجية سلمية تقوم احتجاجاً على سوء الأوضاع الاقتصادية، وارتفاع نسبة البطالة، وانتشار الفساد، وقد بدأ الحراك في الأردن أواخر عام (2010) وبداية عام 2011، وأدى إلى إحداث بعض التغييرات خاصة تلك المتعلقة بالإصلاحات السياسية والتعديلات الدستورية.

سابعاً: الدراسات السابقة

أمكن الإطلاع على عدد من الدراسات ذات الصلة المباشرة بالموضوع، وفيما يلي عرض لأهم هذه الدراسات:

1. دراسة Bani Salameh و Ananzah (2015) بعنوان: "Constitutional Reforms in Jordan A Critical Analysis"، بينت الدراسة أن الإصلاحات السياسية التي أطلقها الملك عبد الله الثاني ابن الحسين ومنها التعديلات الدستورية، تُعدُّ خطوة مهمة باتجاه تطوير وتعزيز المسيرة الديمقراطية في الأردن، مما ينعكس إيجاباً على المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويؤسس لإحداث تنمية شاملة ومستدامة في البلاد، وإقامة دولة القانون والمؤسسات والحق والعدل، وإنشاء مجتمع العدالة والمساواة الذي يقوم على احترام كرامة الإنسان وحقوقه وحرياته.
2. دراسة Ryan (2013) بعنوان: "Jordan's Unfinished Journey: Parliamentary Elections and the State of Reform"، تناولت الدراسة الانتخابات البرلمانية وحالة الإصلاح في الأردن، وبين الباحث موقف المعارضة والنظام في الأردن من غاية الإصلاح السياسي، وقد خلصت الدراسة إلى أن المعارضة تريد الملكية الدستورية بقرار ملكي، لكن النظام يرى أنها يجب أن تكون من خلال الانتخابات وعلى مراحل، وعَدَّ الباحث أن الإصلاح أصبح حتمياً ليس فقط للنظام، وإنما لكل المجتمع الأردني.
3. دراسة المعشر (2011) بعنوان: "عقد من جهود الإصلاح المتعثرة في الأردن: النظام الريعي العنيد"، تناول الباحث جهود الإصلاح التي قام بها الملك عبد الله. وعَدَّت إرادة الإصلاح السياسية للملك عبد الله حقيقية لكن النخبة التقليدية هي العقبة الأهم في تعثر الجهود الإصلاحية في الأردن. ودلل على ذلك من خلال برامج الإصلاح الملكية (برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي 2001، الأجندة الوطنية 2005، وكلنا الأردن 2007، والتعديلات الدستورية 2011)، وعزا فشل تلك البرامج إلى مقاومة النخب لها في الداخل لأنها ترى أن التغيير يفقدها مواقعها في النظام.
4. دراسة Rayn (2011) بعنوان: "Political Opposition and Reform Coalitions in Jordan"، تناولت الدراسة المعارضة السياسية والإصلاح في الأردن، واعتبر الباحث أن عمليات الإصلاح التي جرت في الأردن كانت إصلاحات شكلية إلى حد كبير، وعدم رغبة النظام في إحداث إصلاحات حقيقية. وخلص الباحث إلى أن الإصلاح السياسي في الأردن لم يسهم في إحداث التغييرات المطلوبة وهو أقرب إلى الإجراءات التجميلية منه إلى الخطوات الحقيقية لإحداث الإصلاح.
5. دراسة Schlumberger و Bank (2002) بعنوان: "Succession, Legitimacy, and Regime Stability in Jordan"، أشارت إلى أن الحكام العرب ربما يحتلون الرقم القياسي العالمي فيما يتعلق بطول العمر السياسي (طول مدة الحكم). وفي السنوات الحالية، بينت الدراسة أن العديد من دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا شهدت تغيرات في القيادة، ما قاد علماء السياسة إلى التساؤل في آفاق الاستقرار السياسي للأنظمة المعنية. وخلصت الدراسة إلى أن الإصلاحات السياسية التي قام بها الملك كانت في الجوانب التي تسعى لزيادة الشرعية، ودرجة الاستقرار للنظام السياسي، وهو الأمر الذي ساعد في الحفاظ على تعزيز الاستقرار للنظام.
6. دراسة Wiktorowicz (1999) بعنوان: "The Limits of Democracy in the Middle East: The Case of Jordan"،

خلصت الدراسة إلى أن الأردن يتمتع بوجود حريات أكبر بكثير من نظرائه العرب، إلا أنه لا يزال يعاني من العديد من التحديات على الديمقراطية الشائعة في المنطقة وفي الأردن، وأنّ الإنجازات في الإصلاح السياسي الديمقراطي لا تزال تشوبها النزعات الاستبدادية المستمرة، على الرغم من الانتخابات والتعددية الحزبية السياسية. وأظهرت الدراسة أن النظام لم يتخلّ عن حقه في إدارة السياسة ومراقبتها، مدفوعاً بالقلق من أجل الاستقرار، حيث تشكل معالم إضفاء الطابع الديمقراطي على مصالح بقاء النظام، وليس بالمبادئ الديمقراطية. ونتيجة لذلك، فإن الممارسات الديمقراطية يرافقها القمع والتوجهات الاستبدادية المستمرة. وبعد الاطلاع على هذه الدراسات وبيانها لطبيعة عملية الإصلاح السياسي في الأردن، فإن هذه الدراسة تختلف عن سابقتها بأنها تستعرض الإصلاحات التي قام بها النظام السياسي الأردني ممثلاً بشخص الملك عبد الله الثاني ابن الحسين، منذ تسلمه مقاليد الحكم، وردود المعارضة الأردنية على تلك الإصلاحات، وبيان أوجه القصور في تلك الإصلاحات من وجهة نظر الباحثين، مع بيان أثر تلك الإصلاحات على مسيرة الحياة الديمقراطية في الأردن.

المبحث الأول: الرؤية الملكية للإصلاح السياسي

يعد الحديث عن الرؤية الملكية للإصلاح مدخلاً جوهرياً لفهم أي عملية إصلاحية في الأردن، حيث تستمد المؤسسة الملكية مكانتها المتميزة من قوة الوضع السياسي والدستوري الذي تتمتع به، فكل النصوص الدستورية أكدت مركزية المؤسسة الملكية الهاشمية، بوصفها المحور والمرتكز في رئاسة السلطات الثلاث. وعَدَّ الملك اللاعب السياسي الأساس بالمقارنة مع باقي فاعلي النظام ولاعبيه.

وتقدم الرؤية الملكية للانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي، إطاراً عاماً لمختلف مناحي الإصلاح، إطاراً يُعَدُّ الإصلاح "الهدف الأسمى" و"التوجه الاستراتيجي" الذي تدافع عنه المؤسسة الملكية، تارة تحت شعار التعددية السياسية والحزبية والفكرية كمرتكزات للاستقرار السياسي والاجتماعي، وتارة أخرى تحت شعار دولة القانون وسيادته، وفي حالات أخرى تحت بند الإصلاح الذي ينبع عن المجتمع الأردني وخصوصيته (مقابلة الملك عبد الله، 2004).

وقد استخدم الملك عبد الله منذ وصوله للحكم آليات متوازنة ومتكاملة في تصوراتهِ للإصلاح السياسي تمثلت في الأمور التالية:

أولاً: كتب التكليف السامية

ركز الملك عبد الله الثاني منذ توليه العرش عام (1999)، في كل كتب التكليف السامية للحكومات المشكلة في عهده، منذ حكومة عبد الرؤوف الروابدة عام (1999)، إلى حكومة هاني الملقى عام (2016)، على ضرورة الإصلاح السياسي باعتباره ضرورة حياتية للأردن الجديد الذي نريده، وترسيخ النهج الديمقراطي، وحماية حقوق الإنسان، وتقوية النظام القضائي، وزيادة كفاءة القطاع العام، وتشجيع حرية التعبير في وسائل الإعلام (كتاب التكليف، 1999). كما ركزت على إيجاد قانون انتخابات عصرية تمثل مختلف قطاعات الشعب، بكافة ألوانه السياسية والثقافية ودعم تشكيل الأحزاب السياسية، وتدعيم استقلال القضاء، والعمل من أجل دعم حرية التعبير والرأي (كتب التكليف، 1999-2016).

وطالب الملك الحكومات "بأن تكون التنمية السياسية رأس أولوياتها، وعدّها الطريق المناسب لإنتاج أحزاب قوية وموحدة من شخصيات مختلفة تقي بمفهوم الأردن أولاً وتحافظ على كرامة البلاد وقوتها" (كتاب التكليف، 2003) وإصدار قانون انتخاب عصري، ووضع ميثاق شرف للحكومة ومجلس النواب للعمل على هداية (كتاب التكليف، 2009).

وفي غير خطاب ملكي من خطب التكليف، طالب الملك الحكومات "بضرورة اتخاذ خطوات سريعة وعملية ولموسة تهدف إلى إطلاق عملية إصلاح سياسي فعلية، تعكس رؤية الأردن للإصلاح الشامل والتحديث والتنمية (كتاب التكليف، 2011). وإيجاد قانون انتخابات برلماني عصري يلبي طموح المواطنين (كتاب التكليف، 2011). وكذلك سن التشريعات الاقتصادية المناسبة لمرحلة التحول الاقتصادي في الأردن (كتاب التكليف، 2012).

وحرصت خطابات الملك الإصلاحية، على مبدأ الاستمرارية في عمل الحكومات، ومراجعة المسيرة السياسية باستمرار، وعدم القطيعة مع ما سبقها من إصلاحات، في سبيل تذليل العقبات والصعوبات التي قد تظهر، كقوى الشد العكسي، التي لا تناسبها أفكار التقدم والتحديث، وتنتهز الظروف لتجنح إلى الفساد (رسالة الملك عبد الله إلى معروف البخيت، 2011).

وأشار الملك عبد الله الثاني في خطابه أمام البرلمان الأوروبي، إلى ضرورة تقوية الحياة السياسية الحزبية لتتفق مع شروط قيام حكومات برلمانية (Jordan Times, 2012). وتظهر الإرادة الملكية في السير بطريق الإصلاح عندما يقول: "لا نريد أي تأخير في قانون الانتخاب والقوانين الأخرى التي تسير بالإصلاح السياسي في الاتجاه الصحيح" (صحيفة الرأي الأردنية، 2015).

وقد استعملت كتب التكليف الملكية كثيراً مفهوم الإصلاح، فضلاً عن الحضور القوي لبعض المفاهيم المجاورة أو المحملة بذات النفس الإصلاحية، مثل ترسيخ قواعد المسيرة الديمقراطية والتعددية السياسية في إطار من الالتزام بروح الدستور، واحترام القوانين، والتعددية السياسية، والتدرج في الإصلاح السياسي للوصول إلى حالة متقدمة من الحكومات البرلمانية (مقابلة الملك عبد الله الثاني، 2014).

ويبدو خطاب الإصلاح الملكي، هو خطاب واع بالشروط الموضوعية للبلاد، من خلال التعرض المباشر والواضح لكل الاختلالات والأزمات التي يعرفها الأردن (المجالي، 2011).

إن تعدد حلقات الإصلاح ومواضيعه، تجعل الخطاب السياسي الملكي يقدم الأمر كمسلسل شامل متعدد الحلقات، يربط بين جميع جوانب الإصلاح، فهناك حديث عن إصلاح الإدارة وعن إصلاح القضاء، وعن الإصلاح الاقتصادي، والإصلاح التعليمي، والإصلاح الثقافي.

ثانياً: المبادرات الملكية للإصلاح

تعد المبادرات الملكية أداة من الأدوات التي يعتمد عليها الملك للقيام بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية، ووسيلة من الوسائل التي لجأ إليها لتعزيز السلطة التنفيذية لأدائها السياسي، ومحاولة تقليص عجزها المحتمل على مستوى مشاريع الإصلاح (المبادرات الملكية 1999)، ولجأ الملك عبدالله الثاني إليها كآليات متوازنة لعمل السلطة التنفيذية واستشعاراً مسبقاً بالتباطؤ الذي قد تثيره القوى الرافضة لعمليات الإصلاح. وكانت أولى المبادرات الملكية مبادرة الأردن أولاً عام (2002) (رسالة الملك عبد الله، 2002) التي حاولت في مخرجاتها تقديم رؤية شاملة للإصلاح الاقتصادي والسياسي في الأردن (وثائق لجنة الأردن أولاً، 2003).

لكن الفهم غير الصحيح لمضمون تلك المبادرة، وعدم تسويقها بالشكل المناسب، جعل منها هدفاً للقوى السياسية المعارضة لوصفها محاولة للرجوع إلى الخلف والتركيز على البعد الداخلي. ثم جاءت مبادرة الأجندة الوطنية الملكية (2005)، حيث اقترحت قانوناً جديداً للانتخابات مبنياً على انتخاب القوائم النسبية، كما اقترحت قانوناً عسرياً للأحزاب السياسية.

وقد عكست مبادرة الأجندة الوطنية الملكية محاولة النظام في الإمساك بتصاعد المشاعر القومية التي ولدتها تفجيرات الفنادق (في تشرين الثاني 2005)، لكنها لم تنتج أكثر من استنتاجات مبهمة وعامة ودون آليات للتنفيذ (شقيير، 2006). وهي خطة ولدت ميته، ووضعت على الرف حالما اكتملت (المعشر، 2011).

وفي تموز (2006) أطلق الملك عبدالله الثاني شعار كلنا الأردن (جريدة الدستور، 2007) بهدف تأسيس منظور وطني شامل يستند إلى رؤية مشتركة بين مكونات المجتمع الأردني عبر مشاركة واسعة من مختلف الشخصيات والأطراف الأردنية، بهدف صياغة القرارات العامة ذات العلاقة بالحراك الوطني، وعُدَّ الشعار برنامج عمل، يرتب الأولويات الأردنية الوطنية وتهتدي به الحكومات على أرض الواقع، وحرصاً على تطبيق الشعار بعث الملك برسالة إلى حكومة عدنان البخيت في 5 آب (2006) أكد فيها على أن ما تم الاتفاق عليه في ملتقى كلنا الأردن هو برنامج عمل وطني يجب ترجمته إلى واقع ملموس، من خلال قيام الحكومة بإعداد خطط زمنية لتنفيذ كافة السياسات والبرامج الصادرة عن الملتقى، وإعداد مشاريع القوانين التي تم التوافق عليها.

لكن مبادرة كلنا الأردن جاءت في أعقابها السياسي والاقتصادي لتعكس توجهات النظام السياسي، وغلبة الرؤية الرسمية للإصلاح، فمعظم الشخصيات الحكومية التي شاركت في اللجنة هي شخصيات مؤيدة لتوجهات النظام السياسي الأردني (المعشر، 2011).

وفي عام (2011) تم تشكيل ما يسمى بلجنة الحوار الوطني التي تبنت مقترحات مهمة في قانوني الانتخاب والأحزاب السياسية ومقترحات لتعديل مواد في الدستور، لكن حكومة عون الخصاونة جمدها ولم تنفذ منها شيئاً. وقد طُوِّر النظام السياسي - في إطار التعامل مع الحراك الشعبي ومطالب القوى السياسية - برنامجاً للإصلاحي الذي اتضحت معالمه منذ نهاية صيف (2011)، ويرتكز على قيادة عملية إصلاحية ضمن رؤيته وتوجهاته بحيث تكون أجندة هذه العملية ومخرجاتها مضبوطة برؤية النظام السياسي (المركز العربي للأبحاث، 2013).

وفي سياق ثورات الربيع العربي والمظاهرات التي اجتاحت الأردن، جاءت الرسالة الملكية في 26 من نيسان (2011)، التي دعا فيها إلى تعديلات دستورية، داخل إطار ثوابت الملكية. وكانت اللجنة ذات قاعدة ضيقة لم يكن فيها تمثيل للمعارضة أو المجتمع المدني، وقد كانت مهمتها مراجعة نصوص الدستور، والنظر في أي تعديلات دستورية ملائمة لحاضر ومستقبل الأردن. على أن تأخذ بالاعتبار ما سيصدر عن لجنة الحوار الوطني من توصيات متعلقة بالتعديلات الدستورية المرتبطة بقانوني الانتخاب والأحزاب (جريدة الدستور، 2011).

أي إنَّ اللجنة المكلفة بصياغة الدستور المعدل، كانت محكومة بالسقوف التي فرضتها مقترحات لجنة الحوار الوطني، وبالتالي

ليس من العدل أن ينسب إليها التقصير في إخراج نص دستوري أمثل أو أن يأتي على مقاس القوى السياسية المعارضة في مطلبها. فهي كانت مدعوة إلى أن تعدل دستوراً وأن تجد الوسيلة المناسبة للتوفيق بين مقترحات متعددة، والبحث عن المشتركات بينها. وهكذا فرضت الأوضاع، وموازين القوى، وتضارب المصالح، تعدد الخيارات السياسية وتقابلها، وأدت إلى نقطة وسط ترضي البعض ولا ترضي الآخر.

وفي حكومة النسر الأولى، أمر الملك الحكومة بتشكيل لجنة تقييم الخصخصة لمراجعة كافة عمليات وإجراءات ومستوى الشفافية للخصخصة التي تمت للشركات الحكومية، وإطلاع الشعب الأردني على تلك النتائج. وجاءت نتائج اللجنة بعدم شفافية خصخصة شركة توليد الكهرباء، وشركة الإسمنت والترخيص بإنشاء شركة أمنية للاتصالات، وشركة الفوسفات، فيما توافقت خصخصة باقي المنشآت مع المعايير الدولية المعتمدة للخصخصة. كما بينت النتائج أن الاقتصاد الكلي لم يتأثر كثيراً ببرامج الخصخصة، نظراً لمحدودية مساهمة تلك المنشآت في الناتج المحلي، مقارنة بدول المنطقة (جريدة الغد الأردنية، 2014).

وتبين المبادرات الملكية موقع الملك فاعلاً استراتيجياً حريصاً على تنظيم الحياة السياسية الوطنية (إصلاح وضعية الأحزاب)، والموجه للعمل التشريعي (انتقاد عمل البرلمان)، وللعمل الحكومي (الدعوة للإصلاح الإداري والقضائي وتجسيد المفهوم الجديد للسلطة وتشجيع الاستثمارات...)، وتعزيز مفهوم الشراكة مع المواطنين ومبدأ الشفافية المطلقة مقروناً بمبدأ المساءلة وتحمل مسؤولية الإنجاز (كتاب التكليف، 2013). والذي لا يتخلل عن صفة الملك المشرع، بل يعيد إنتاج هذه الصفة بشكل مكثف (مجموعة الأزمات الدولية، 2012).

لقد كانت تلك المبادرات تمثل قدرة الملكية على اختصار الدورة التقليدية للمطالب داخل النسق السياسي الأردني، إذ إنها تبدو مع هذه التقارير بنية سياسية مستعدة للإصلاح الذاتي، بناء على توصيات هيئات تنتمي إلى المجال الملكي، وليس انطلاقاً من تجاوب مفترض مع دينامية مطلبية خارجية للأحزاب السياسية أو الرأي العام.

وبالتأكيد فهذه اللجان المصنوعة على مقاس معين لم تكن بمطلقها صادرة عن ضرورة الجواب عن أسئلة الواقع وتحديات المستقبل التي فرضتها دينامية المجتمع والحركة الطبيعية للحياة السياسية، بل كانت جواباً عن سؤال التوظيف من قبل السلطة السياسية ولصالحها، من خلال الحاجة إلى تحقيق منطق التوازن داخل الحقل السياسي.

ثالثاً: الأوراق النقاشية

شكلت الأوراق النقاشية الست للملك المرتكزات الفكرية وخارطة الطريق لمشاريع الإصلاح والتعددية السياسية، ومستقبل الملكية في الأردن، وقد عدت الأوراق النقاشية الملكية أن سبل التمكين الديمقراطي والمواطنة الصالحة (الورقة النقاشية الرابعة، 2013) تكون من خلال إيجاد أحزاب وطنية فاعلة وقادرة على تطوير منظومة من الضوابط العملية لمبادئ الفصل والتوازن بين السلطات وآليات الرقابة، من أجل تأطير آلية تشكيل الحكومات، تشاوراً وتوافقاً مع البرلمان، والحرص على توفير فرص عادلة للجميع من أجل التنافس السياسي (عائش، 2012). كما تخضع الحكومة ومجلس النواب للمساءلة من خلال مشاركتهم في الشأن العام (الورقة النقاشية الثالثة، 2013)، وينتهي بالملكية الدستورية، والانتقال نحو نهج الحكومات البرلمانية، التي تستند إلى حكومات حزبية، ذات برامج وطنية، ويوازنها معارضة نيابية تمثل الأقلية وتعمل كحكومة ظل، تطرح الرؤى والبرامج البديلة.

وترى الدراسة أن العملية الإصلاحية متشابكة من المنظور الملكي، إذ إن التعثر أو التباطؤ في مكون إصلاحي يعيق بالضرورة تقدم الإصلاح إلى الأمام، فالحركة السياسية مركبة ومتعددة الاتجاهات، يتداخل معها المتغير الاقتصادي إلى جانب المتغير الدستوري والتشريعي.

إن الملاحظات التي يمكن إثارتها إجمالاً حول المبادرات الملكية، كمشروع إصلاحي مجتمعي، مرتبطة بالأمور التالية:

أولاً: تلك المبادرات تعيد مركزه الملك في قلب النظام السياسي، ليس فقط كحكم فوق الصراعات، وليس فقط كرئيس دولة بمرجعية دستورية، بل كذلك كفاعل استراتيجي حامل للمشروع الإصلاحي، بغض النظر عن إمكانيات تحقيقه.

ثانياً: ترتبط المبادرات الملكية بالطبيعة الجماعية والتوافقية التي يضيفها الخطاب الرسمي على هذه المبادرات، فهي مبادرات الملك، وهي غير قابلة للنقاش أو للمحاسبة، وما على باقي الفاعلين الثانويين سوى العمل على تطبيقها والاجتهاد في حسن تأويلها وتنفيذها.

وهكذا إذا لم يقدر لهذه المبادرات التحقق، أو اعترضت سبيلها عوائق ومثبطات، فإن المسؤولية تقع على المؤسسات الرسمية التي قد تكون، في هذه الحالة، حادّة عن التوجهات الملكية، أو أنها لم تجتهد في تطبيقها على الوجه المطلوب، أما إذا تحققت هذه المبادرات، فالفضل في ذلك يعود، بالدرجة الأولى للملك الذي أمر بتنفيذها.

ثالثاً: ترتبط المبادرات الملكية بالعمر الافتراضي لها، الذي كثيراً ما يتحول من مجال القيم والمرجعيات الكبرى والمرتكزات الاستراتيجية، إلى مجال البرنامج السياسي المحدد زمنياً ومجال السياسات العامة. لكن ذلك لا يمنع من القول إن تلك المبادرات والتصورات الملكية للإصلاح السياسي هما نتاج للصلة التي ما انقطعت بين الملك ومؤسسات المجتمع المدني بما فيها الأحزاب، وهو ما أنضج شروط تفاهات متبادلة تجاوزت معطياتها ونتائجها نطاق النصوص الدستورية المكتوبة والأطر المؤسسية القائمة.

المبحث الثاني: رؤية السلطة التنفيذية للإصلاح السياسي

إذا كانت وظيفة المؤسسة الملكية هي تحديد التوجهات الكبرى للإصلاح فإن على المؤسسات الرسمية، والهيئات السياسية، أن تقوم بتجسيد هذه التوجهات على أرض الواقع، من خلال برامج مضبوطة في أهدافها، ووسائل تمويلها، وأمد إنجازها وتقييمها. ويشكل مجلس الوزراء الأردني جهازاً تنفيذياً، يترجم تصورات وآراء الملك حول كتب التكليف السامية وتنفيذ المبادرات الملكية. وقد شكل الملك 15 حكومة في عهده ملامحها العامة للإصلاح السياسي تتركز في ثلاثة اتجاهات هي (الشدوح، 2017):

الاتجاه الأول: تعطيل الإصلاح السياسي تحت شعار الاقتصاد يسبق السياسة

مثل هذا الاتجاه الحكومات التي سارت في طريق الإصلاح الاقتصادي في مقابل تعطيل مسار الإصلاح السياسي، وقد نجحت تلك الحكومات في السير في طريق الإصلاح الاقتصادي، مثل توقيع اتفاقية الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، واتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة عام (2000) (كتاب التكليف، 1999). وتسريع وتيرة الخصخصة، (كتاب التكليف، 2000). ولم تجد تلك الحكومات طريقاً مناسباً للتصحيح المالي والاقتصادي سوى فرض مزيد من الضرائب على المواطن الأردني، وتضييق الخناق على مؤسسات المجتمع المدني (النوايشة، 2012). وكانت النتيجة إما تعطيل عمل البرلمان، وإما حله وإصدار القوانين المؤقتة التي تلبي رغبة تلك الحكومات أكثر منها لتلبية رغبة الملك أو الشعب.

الاتجاه الثاني: تعطيل شعار الإصلاح السياسي تحت شعار الأمن يسبق السياسة

لعل أهم القواسم المشتركة بين الحكومات الأردنية، الاتفاق على إعلاء دور الأجهزة الأمنية بما يمكن وصفه بالإيديولوجية الأمنية في بناء الدولة، وتصريف أمورها اليومية وحل مشكلاتها على حساب المجتمع المدني والمشاركة السياسية للمواطنين. وهي أيديولوجية تركز على وهم أن الوطن مستهدف ومحاصر بأعداء وتحديات في الداخل والخارج، وبالتالي فإن الحفاظ على الأمن والاستقرار وتجفيف منابع الإرهاب والعنف والتصدي لها ضرورة وشرط وجود للمجتمع والدولة، ومن ثم يجب أن يتقدم الأمن على المشاركة السياسية، بل وعلى الحريات العامة، والتنمية، ويصبح الأمن وهوامجه معيار النظر إلى السياسة والثقافة والاقتصاد. وهكذا تؤجل عملية الإصلاح السياسي (تعطيل البرلمان لمدة سنتين في عامي 2001-2002) أو تتحرك خطوة إلى الأمام وخطوتين إلى الخلف (قانون المطبوعات والنشر، وقانون الاجتماعات العامة، قانون مكافحة الإرهاب) تحت دعاوى الحفاظ على الأمن، وتتحول الوظائف الأمنية للدولة إلى هدف في حد ذاته منفصل عن بقية وظائف وأدوار الدولة الحديثة (أبو رمان، 2007)، فتتقلص مخصصات التعليم والصحة لمصلحة الإنفاق على الأمن الداخلي، وتتضخم الأجهزة الأمنية في سبيل تحقيق ذلك الهدف (هياجنة، 2011).

ويصبح التعاون مع الأجهزة الأمنية شرطاً لازماً للترقي والترشح لمناصب قيادية في الدولة، الأمر الذي أدى إلى حصار المجال العام وإضعاف المشاركة السياسية للمواطنين وقمع حركات الاحتجاج الاجتماعي والسياسي (مجموعة مؤلفين، 2013). وقد أدت تلك السياسات المتبعة في الشأن السياسي إلى تغيير عميق في بنية النظام، استندت في جوهرها السياسي إلى مقولة الأمن يسبق السياسة من خلال تشديد القبضة الأمنية في سبيل المسارعة بإجراء تحولات اقتصادية نحو الليبرالية وسياسات السوق والانفتاح الاقتصادي (أبو رمان، 2004). لكن الذي حدث أن سرعة الإصلاحات الاقتصادية لم تواكب سرعة الإصلاحات السياسية، بل كان هنالك خصخصة اقتصادية، مع تراجع في منسوب الحريات السياسية والمدنية، وتراجع دور مؤسسات المجتمع المدني الأردنية (شقيير، 2006).

الاتجاه الثالث: تعطيل الإصلاح السياسي تحت شعار أن الخل ممن هم مناوئ الإصلاح

اعترف الملك عبدالله في كتاب التكليف الملكي أن مبادئ الإصلاح التي نادى بها تم تجاوزها من قبل مناوئي الإصلاح، وأن وتيرة الإصلاح لم تسر بالسرعة المطلوبة، فتعثر وتباطأت بين الحين والآخر، وأخضعت غير مرة للحسابات الضيقة (كتاب التكليف، 2005). وعلى الرغم من حديث الملك عن ضرورة وضع قانون انتخاب عصري، فإن تلك الحكومات لم تقم بأي إصلاحات أو إنجازات على القانون، بل تم الإبقاء على قانون الصوت الواحد، مع إجراء عملية تجميلية له، وأدت سياسات تلك الحكومات

المتعاقبة إلى زيادة الهوة بين الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني والنقابات من جهة وبين الحكومة من جهة أخرى، وإلى تقييد عمل النقابات المهنية ومنظمات المجتمع المدني وتزوير الانتخابات (الخصاونة، 2012).

المبحث الثالث: الرؤية الحزبية والشعبية للإصلاح السياسي

لعل أهم ما يميز حركات الاحتجاج في الأردن أنها بدأت قبل ثورات الربيع العربي، وقد كانت في غالبيتها العظمى احتجاجات اقتصادية وذات مطالب خدمية أكثر منها سياسية، حيث ابتدأت منذ العام (2010) عبر حركات احتجاجية ذات مطالب اقتصادية واجتماعية، مثل حركة المعلمين (التي كانت تطالب بتأسيس نقابة للمعلمين، حيث أُقرَّ القانونُ المتعلق بالموافقة على تشكيل نقابة للمعلمين بعدما كان تشكيلها يُعدّ في السابق مخالفة للدستور الأردني في عام (2011)، وكذلك عمال المياومة في وزارة الزراعة، وعمال ميناء العقبة. ثم انتشرت بعد ذلك الحركات الاحتجاجية المطالبة وتوسعت، مثل العاطلين عن العمل في بعض المحافظات، وغيرها من مجموعات وحركات، كانت تنحو باتجاه المعارضة السياسية عندما تتأخر استجابة الحكومة والأجهزة الرسمية (بني سلامة، 2013).

وفي أيار (2010)، نشر المتقاعدون العسكريون وما عرف بمجموعة (ال 36) الناشطون سياسيا بيانهم رقم (1) زعموا فيه أن البلاد كانت واقعة تحت سيطرة "قوى الأعمال، والفساد والاستثمارات المشبوهة. وطالب البيان بالحد من نفوذ الملكة، وتزايد دورها السياسي، قائلين إنها "تبني مراكز قوة لاستخدامها لصالحها"، و"أنها تستخدم الأموال العامة من أجل أن تكتسب شعبية في العالم، دون مراعاة المصاعب الاقتصادية التي يواجهها البلد" (د.م.، 2014).

ثم جاءت رسائل المعارض الأردني ليث شبيلات للملك التي عدت الإصلاح ومحاربة الفساد يقترن بإرادة حقيقية من "رأس النظام" وأن إصرار الملك على الاستمرار في اختيار الحكومات ورؤسائها، دون مشاورات حقيقية، ودون شورى حقيقية راسخة يجعل الأمور تقع على مسؤوليته وحده (النجار، 2011).

أما الجبهة الوطنية للإصلاح فقد عدت في رسالتها المفتوحة للملك عام (2011)، أن استثناء الفساد والافتراء والاستبداد، هو من نتائج النخب السياسية القريبة من الملك، وطالبت الملك بضرورة تغيير تلك النخب، وتشكيل حكومة إنقاذ وطني متوافقة مع حراك الشارع المتصاعد، في ظل توافر إرادة سياسية ذات قرارات جريئة (الجبهة الوطنية للإصلاح، 2011).

- الحكومة البرلمانية والملكية الدستورية

اعتبرت الأحزاب المعارضة أن الملكية الدستورية، تسمح بإيجاد حكومات منتخبة ديمقراطياً، تتشكل من حزب الأغلبية البرلمانية، بدلاً من تعيينها من قبل الملك. ويتم اختيار رئيس الوزراء من خلال حزب الأغلبية البرلمانية، على أن ينفذ برنامجه الذي يشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الداخلية والخارجية. واستناداً إلى ذلك فإن ثمة توافقاً بين فصائل المعارضة في الأردن، على ضرورة إجراء تغييرات سياسية تتمثل في الملكية الدستورية البرلمانية، التي تعد من وجهة نظر المعارضة، صيغة التوفيق الوحيدة بين الملكية الوراثية، والديمقراطية (عبيدات، 2012).

- الجبهة الوطنية للإصلاح

دعت في وثيقتها التأسيسية إلى ملكية برلمانية مع ضمانات دستورية مناسبة، وانتخابات عادلة بموجب قانون انتخابات جديد يحترم جغرافية البلاد، ومناطقها الريفية، والتجمعات السكانية فيها، والمراكز الحضرية ذات الأغلبية الأردنية-الفلسطينية التي تقام من قبل هيئة انتخابية مستقلة؛ إضافة إلى الإصلاحات القضائية، وإنشاء محكمة دستورية وإصلاح الأجهزة الأمنية لجعلها تخضع لقدر أكبر من المساءلة ووضع حدٍ للتدخلات السياسية (الجبهة الوطنية للإصلاح، 2011).

- تقوية مجلس النواب وإلغاء مجلس الأعيان

طالبت الأحزاب السياسية الأردنية المعارضة بضمانات دستورية تعظم صلاحيات مجلس النواب وتحمي من الحل، مع إلغاء مجلس الأعيان أو أن يكون منتخبا من قبل الشعب شأنه شأن مجلس النواب.

- إعادة هيكلة دور المؤسسة الأمنية

طالبت أحزاب المعارضة والشخصيات السياسية المعارضة بإعادة هيكلة دور المؤسسة الأمنية، وإصلاحها لجعلها تخضع لقدر أكبر من المساءلة، ووضع حدٍ للتدخلات السياسية (الجبهة الوطنية للإصلاح، 2011). بحيث يقتصر دورها على حماية الأمن الوطني وتعزيز احترامها المهني وضبطه ضمن الواجبات الأمنية والمهنية. وإلغاء الصلاحيات الاستثنائية التي "منحت لها أو منحها لنفسها" فضلاً عن وقف تدخلها في الشأن العام من دون أي سند قانوني. وقد أشارت إلى ذلك تصريحات الملك عبد الله الثاني بأن

زمن تدخل الأجهزة الأمنية في حرم المؤسسات التعليمية انتهى، وذلك بعد لقائه مع طلبة جامعات.

المبحث الرابع: النتائج الفعلية للانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي

يمكن قياس مدى التقدم في عملية الإصلاح من خلال مدى نجاح التطوير في مجالات الدستور والقوانين والتشريعات المتعلقة بالحريات العامة وحقوق الإنسان، وقوانين الانتخابات والأحزاب السياسية، ومدى تعمق الثقافة السياسية لدى مؤسسات المجتمع المدني، حيث يجب أن يتم إبداء مزيد من الاهتمام للثقافة السياسية حتى يتكامل الجهد المجتمعي مع الجهد الرسمي. ومن الناحية العملية يمكن قياس التقدم من خلال مدى الفصل بين السلطات الثلاث وقيام كل سلطة بواجبها حسب الدستور، وعدم هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ومدى نجاح السلطة التشريعية في أداء واجباتها في المراقبة، ومحاربة الفساد، ومدى نجاح السلطة القضائية في تطبيق القوانين (الفرحان، 2009).

أولاً: إصلاح قانون الانتخاب

استندت الحكومات الأردنية على خليط مشوه من الأنظمة الانتخابية، فقد جمعت بين القانون المفتوح للانتخاب في عام (1989) وقانون الصوت الواحد (1993) وقانون الدوائر الوهمية في عام (2010) ثم القانون الذي يدمج بين القوائم الفردية والقائمة الوطنية في قانون الانتخاب لعام (2012) وجميع تلك القوانين ظلت مركزة على السليبيات التالية:

أ. الإبقاء على قانون الصوت الواحد، الذي يكرس الانتماءات العشائرية والقبلية على حساب مؤسسات المجتمع المدني، وأهمها الأحزاب السياسية.

ب. الإبقاء على الاختلال في توزيع المقاعد، دون مراعاة البعد السكاني في عملية توزيع الدوائر الانتخابية، واعتماد الألووية، أساساً في تشكيل الدوائر الانتخابية، رغم التباين الكبير في عدد سكان هذه الألووية.

وجاء مشروع قانون الانتخاب لعام (2015) الذي يركز على القائمة المفتوحة على مستوى المحافظة، مع ترك عملية تقسيم الدوائر الفرعية للهيئة المستقلة للانتخاب، الأمر الذي يوفر للحكومة فرصة تقسيم الدوائر الكبيرة وبالأخص عمان وإربد والزرقاء كما تريد.

ثانياً: إصلاح قوانين الأحزاب

صدر منذ بداية مرحلة الانتقال الديمقراطي في الأردن عام (1989) ستة قوانين للأحزاب السياسية، عالجت فيها كل الثغرات القانونية والعملية التي يمكن أن تعيق عملها، كما خففت من القيود على عدد المؤسسين للأحزاب، مع تقديم دعم مالي سنوي لكافة الأحزاب المرخصة. لكنها حظرت على الأحزاب استخدام مراكز النقابات والجمعيات الخيرية وأجهزتها، بما يتعارض والاستخدام الأمثل للقنوات القادرة على غرس الثقافة الحزبية في أذهان المواطنين، وحرمان الأحزاب من عرض برامجها وأنشطتها على النخبة المنتسبة إلى النقابات والاتحادات (وزارة التنمية السياسية، 2015).

ثالثاً: الإصلاحات الدستورية

تمثلت أهم التعديلات الدستورية في:

1. توسيع نصوص الحريات العامة وحقوق المواطنين.
2. عدم جواز حل مجلس النواب إلا لأسباب واقعية وظروف قاهرة، وعدم جواز حل المجلس الجديد للسبب نفسه الذي حل به المجلس القديم، وعدم جواز تكليف رئيس الوزراء الذي يحل المجلس في عهده تشكيل الحكومة التالية.
3. تحديد صدور القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية بثلاث حالات فقط هي: (الكوارث العامة الطبيعية، حالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتتمل التأجيل).
4. محاكمة الوزراء أمام القضاء المدني ومثولهم أمام النيابة العامة، بعد أن كانت محاكمة الوزراء طوال السنوات الماضية منوطة بالمجلس العالي لتفسير الدستور.

5. إنشاء المحكمة الدستورية، وتُعدُّ هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يعينهم الملك. وتكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية ست سنوات غير قابلة للتجديد (قانون المحكمة الدستورية الأردنية، 2012). وحصر الدستور حق الطعن مباشرة لدى المحكمة في مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء.

ويؤخذ على قانون إنشاء المحكمة الدستورية انفراد السلطة التنفيذية دون سواها من السلطات الأخرى في الدولة بصلاحيات تعيين أعضاء هذه المحكمة، كما أنَّ تحديد مدة الولاية لأعضاء المحكمة بست سنوات غير قابلة للتجديد لا يحقق الاستمرارية للمحكمة، الأمر الذي يحرم المحكمة من الخبرات التي يكتسبها أعضاء المحكمة بعد انتهاء مدة السنوات الست، ما يحدُّ من فعاليتها. إضافة

إلى الغموض الذي يشوب تشكيل المحكمة، مثل حرمان المحامين والمختصين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة في القضاة من عضوية المحكمة، وكان ينبغي أن يكون الدور الرئيس في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية لمجلس النواب المنتخب لضمان الحد الأدنى من الاستقلالية لها (Bani Salameh & Ananzah, 2015). كما أن المادة (60) المتعلقة بالمحكمة الدستورية حصرت حق الطعن بعدم دستورية القوانين بمجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء ورئيس محكمة الاستئناف، وحرمت المواطن وأشخاص القانون الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وغيرهم من حق الطعن بعدم دستورية القوانين، وهم أصحاب المصلحة المباشرة في إلغاء القوانين، وهذا لا يحقق الحماية المطلوبة لحقوق المواطن، فالغاية الأساس من وجود المحكمة الدستورية هو ضمان وحماية حقوق الأفراد والجماعات، وضمان الرقابة الشعبية على مجلس النواب والحكومة. وكان يتوجب أن ينص الدستور على حق ذوي المصالح في الطعن لدى المحكمة الدستورية بعدم دستورية أي تشريع. وهذا الحق مقرر في الكثير من دساتير العالم مثل الدستور الأمريكي والألماني والبلجيكي وغيرها.

6. إنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات: تم إنشاؤها بموجب القانون في عام (2012)، وتتنحصر اختصاصاتها في الإشراف على العملية الانتخابية النيابية والبلدية وتديرها في كل مراحلها، وتشرف أيضاً على أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء وفق أحكام التشريعات النافذة، ويكون للهيئة مجلس مفوضين مؤلف من رئيس وأربعة أعضاء يعينون بإرادة ملكية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد (قانون الهيئة المستقلة للانتخابات 2012).

ويعتقد الباحثان أن تشكيل الهيئة المستقلة للانتخاب أسهم مباشرة في إنهاء هيمنة السلطة التنفيذية على إجراء الانتخابات بمراحلها كافة، من خلال تنظيمها لعملية التسجيل والإشراف على جداول الناخبين، وعملية الترشيح والحملة الانتخابية، وعملية التصويت وفرز الأصوات وإعلان النتائج، وهو ما عزز من النزاهة والشفافية والحيادية في الانتخابات النيابية، لكن في المقابل لا يمكن ضمان حياد رئيسها وأعضائها إلا بتوفير مجموعة من الضمانات القانونية التي تكرس استقلاليته عن السلطة التنفيذية أو في مواجهة أطراف العملية الانتخابية التي تعد مؤشراً مهماً على حيادهم بما يضمن في المقابل حسن اتخاذ القرار وضمان استقرارهم الوظيفي خلال مدة تعيينهم.

في المحصلة أنهت التعديلات على الدستور الأردني لعام (2011) بعضاً من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، وأعدت شيئاً من التوازن إلى العلاقة بين السلطات الثلاث في الأردن (نصاروين، 2013). غير أن المعارضة السياسية والحراك الشعبي، رأت أن التعديلات الدستورية "لم ترق إلى المستوى المطلوب، فهي لم تعالج الاختلالات الدستورية المرتبطة بتشكيل الحكومات البرلمانية من جهة، كما أنها لم تقلص من صلاحيات الملك الدستورية من جهة أخرى" (حزب جبهة العمل الإسلامي، 2011). وأن التعديلات التي تمت كانت شكلية، ولا تتسجم مع المبادئ الديمقراطية وعلى رأسها الأمة مصدر السلطات، وهي إجراء يهدف إلى الهروب إلى الأمام (Bani Salameh & Ananzah, 2015).

وجاءت التعديلات الدستورية عام (2014) التي تجعل للملك وحده صلاحية تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات وقبول استقالتهما وإقالتهما (الدستور الأردني المعدل، 2014). لتزيد من مخاوف المعارضة الأردنية من التوجه نحو الملكية المطلقة، وتضعنا أمام ملك بصلاحيات رئيس جمهورية، مع الإخلال بمبدأ سلطة الشعب في المحاسبة. فالملك دستورياً معفي من كل تبعة ومسؤولية، وهذا يعني انهيار النظام البرلماني (الحموري، 2014).

رابعاً: قانون اللامركزية

استهدف قانون اللامركزية (مجالس المحافظات) رقم 49 لسنة (2015)، زيادة المشاركة المجتمعية في رسم خطط التنمية في المحافظات الأردنية، بغية توزيع مكتسبات التنمية بطريقة عادلة بين مختلف محافظات المملكة ومناطقها (قانون اللامركزية، 2015). لكن القانون وإن عكس في مضمونه توسيع حجم المشاركة التنموية إلا أنه لم يوضح آليات العمل المرتبطة بتلك المجالس، ولم يفضّ الشراكة مع باقي المؤسسات الرسمية بل هو، أقرب ما يكون، مؤسسة تابعة لوزارة الداخلية (ملحم، 2015)، كما أن أدوات الرقابة التي يمكن أن يمارسها المجلس على عمل الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة التي يتشكل منها المجلس التنفيذي في المحافظة رقابة منقوصة تقف عند حد الاطلاع أو المناقشة أو المتابعة فقط، ولا تتعداها إلى حد المساءلة.

الخلاصة:

إنّ ميزان القوى بين النظام السياسي وقوى الحراك الشعبي التيارات المعارضة لم يصل على الإطلاق إلى مرحلة تقود النظام السياسي للقبول بتنازلات جوهرية. كما ساعد على نجاح النظام السياسي في تطبيق رؤيته للإصلاح، تقوّت قوى الحراك الشعبي إلى

حركاتٍ جهوية، وأيضاً إلى حركاتٍ محلية، يصوغ كلٌّ منها رؤيته الإصلاحية بما تقتضيه أجندته المحلية، مع غياب التنسيق والتكامل بين هذه الحركات. كما أنَّ القوى السياسية المعارضة تعوزها وحدة البرنامج مثلما يعوزها التوافق على استراتيجيات وخطط عمل. ويبقى النظام السياسي أمام معضلة هيكلية تكمن في أنَّ شريكه المستقبلي في عملية الإصلاح السياسي هو مجلس النواب المفرغ من السياسة. ولا تتعدى تمثيلية هذا المجلس مجموع تمثيل النواب لقواعدهم الانتخابية التقليدية، وهو الأمر الذي يجعل المجلس غير قادرٍ على تأمين شرعية إضافية للنظام السياسي، بل من الممكن أن يمثل عبئاً عليه في حال دخول البلاد أزمنة سياسية. وعليه، يجد النظام السياسي نفسه أمام ضرورة توسيع قاعدة الشراكة مع القوى السياسية المعارضة ليضمن نجاح المشروع الإصلاحي وإضفاء شرعية عليه.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر الحكومية الرسمية

الدستور الأردني المعدل لعام 2014.
قانون الأحزاب السياسية رقم (39) لعام 2015.
قانون المحكمة الدستورية الأردنية لعام 2012، <http://www.cco.gov.jo/Portals>
قانون الهيئة المستقلة للانتخابات لعام 2012، <https://iec.jo/ar/content>
مجموعة الأزمات الدولية، "الاحتجاجات الشعبية في شمال أفريقيا والشرق الأوسط، تسويق الإصلاح في الأردن منقسم على نفسه، تقرير مجموعة الأزمات الدولية، رقم 118 حول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2012/3/12.
الميثاق الوطني الأردني، 1991، <http://www.pm.gov.jo>.

ثانياً: الوثائق الحكومية الرسمية

أوراق الملك النفاشية (2013/6/2). نحو تمكين ديمقراطي ومواطنة فاعلة، www.pm.gov.jo/category/1477259615.html.
أوراق الملك النفاشية (2013/3/12). أدوار تنتظرنا لنجاح ديمقراطيتنا المتجددة، www.pm.gov.jo/category/1477259615.html.
البنك المركزي (2016). النشرة الإحصائية السنوية (1973-2016).
خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الأردني الحادي عشر، 1989/11/27.
خطاب العرش في افتتاح الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الأردني الحادي عشر، 1990/11/17.
خطاب الملك حسين في اللجنة الملكية لصياغة الميثاق الوطني، 1990/4/10.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عبد الرؤوف الروابدة، 1999/3/4.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة علي أبو الراغب الأولى، 2000/6/19.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة فيصل الفايز، 2003/10/22.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عدنان بدران، 2005/6/16.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة سمير الرفاعي، 2009/12/9.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة معروف البخيت الثانية، 2011/2/1.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة عون الخصاونة، 2011/10/7.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي لحكومة فايز الطراونة، 2012/4/27.
رئاسة الوزراء الأردنية: كتاب التكليف السامي بتأليف حكومة عبد الله النصور الثانية، 2013/3/9.
رئاسة الوزراء الأردنية: تقرير لجنة تقييم التخاصية، 2014/3.
رسالة الملك عبد الله إلى معروف البخيت، رئيس وزراء الأردن الأسبق، في تاريخ 2011/3/22.
رسالة الملك عبد الله إلى السيد علي أبو الراغب، رئيس الوزراء الأسبق، حول تشكيل هيئة وطنية لدراسة شعار "الأردن أولاً" في تاريخ 2002/10/30.

مبادرة "كلنا الأردن" (2006/7/27). رئاسة الوزراء، <http://www.pm.gov.jo>.

مقابلة الملك عبد الله الثاني بن الحسين مع جريدة وول ستريت، 2004/2/6.

مقابلة الملك عبد الله الثاني مع رئيس صحيفة الحياة اللندنية، 2014/3/22.

ثالثاً: الكتب

خضر، أ. (2001) الديمقراطية بين الدستور والميثاق الوطني وتطوير تشريعات البناء الديمقراطي، عقد الديمقراطية في الأردن 1989-1999، تحرير حسين أبو رمان، عمان: دار سندباد للنشر.

عايش، أ. (2012) مأسسة السياسة - أطروحة الحداثة، أوراق جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين النقاشية، أريد: جامعة أريد الأهلية.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني (2013) التقرير الاقتصادي والاجتماعي 2012، ط1، عمان: المكتبة الوطنية.

الورتى، أ. (2010) مشاريع الإصلاح في الشرق الأوسط، ط1، دمشق: دار الزمان.

رابعاً: الدوريات العلمية

عبيدات، أ. (2011). الإصلاح الحقيقي يمثل الضمانة الوحيدة لمستقبل الأردن وأجياله القادمة، دراسات شرق أوسطية، العدد 55، السنة 15، مركز دراسات الشرق الأوسط، الأردن.

المجالي، ع. (2011). الإصلاح الأردني.. إلى أين: كتب التكليف الملكي لتشكيل الحكومات، المضمون والمؤشرات الدلالات. دراسات شرق أوسطية، العدد 55، السنة 15، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان.

المقداد، م. (2007). أسس التحول الديمقراطي ومركزاته. مجلة المنارة، المجلد 13، العدد 7، جامعة ال البيت، الأردن.

نصاروين، ل. (2013). أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة الأردن، دراسات: علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد1، الجامعة الأردنية، الأردن.

خامساً: الصحف

صحيفة الدستور الأردنية (2011/4/27). لجنة ملكية لمراجعة نصوص الدستور، <https://www.addustour.com/articles/770074->

صحيفة الدستور الأردنية (2007/6/9). مبادرات ملكية: كلنا الأردن، <https://www.addustour.com/articles/>

صحيفة الرأي الأردنية (2015/10/8). الملك: لا نريد تأخير قوانين الانتخاب والإصلاح السياسي، <http://alrai.com/article/741753.html>

صحيفة الغد الأردنية (2014/3/30). "الغد" تنشر نص تقرير تقييم التخصصية، <https://alghad.com/>

صحيفة زاد الأردن الإلكترونية (2012/2/21). الخصاونة: الاحتقان السياسي في الأردن مرده تزوير الانتخابات ومفتاح الإصلاح إجراؤها بنزاهة، <http://www.jordanzad.com/index.php?page=article&id=73114>

سادساً: وقائع الندوات والمؤتمرات

شقيير، خ. (2006). الإصلاح الوهمي: الاستقرار الأردني العنيد، أوراق كارنيغي، سلسلة الشرق الأوسط، رقم 76.

عبيدات، أ. (2012). تداعيات الثورة في الأردن، في: الثورة والانتقال الديمقراطي في الوطن العربي، نحو خطة طريق، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

الفرحان، إ. (19/2/2009). الأردن وإنجازات الإصلاح السياسي، في ندوة "الإشكاليات المنهجية في الإصلاح السياسي الأردني"، عمان، مركز الرأي للدراسات. http://www.alraicenter.com/User_Site/Site/View_Article.asp?type=2&ID=737

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (2013). الأردن: الانتخابات النيابية والإصلاح السياسي، الطعائن، 27 شباط، 2013.

المعشر، م. (2011). عقد من جهود الإصلاح المتعثرة في الأردن: النظام الريعي العنيد، أوراق كارنيغي، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، بيروت.

النوايشة، ع.، وعمارة، ص. (2012). دراسة حول أداء مجلس النواب السادس عشر التشريعي والرقابي في دورته غير العادية، مركز القدس للدراسات، عمان.

هياجنة، ع. (2011). واقع الإنفاق على حقوق التعليم والصحة والعمل في موازنات الحكومات الأردنية دراسة تقييمية: 2000-2010، المركز الوطني لحقوق الإنسان، عمان.

وثائق لجنة الأردن أولاً (2013). وثائق القرارات، تقديم ومراجعة: عريب الرنتاوي، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان، ط1.

سابعاً: مواقع الإنترنت

أبو رمان، م. (2011/1/25). الإصلاح السياسي في الأردن: نحو بناء "إطار نظري. مدونة جدران، <http://www.judran.net/?p=77>

أبو رمان، م. (2007/12/23). الإخوان المسلمون في الانتخابات النيابية الأردنية 2007: "نكسة سياسية" عابرة أم تأكل في الجماهيرية؟ مدونة جدران، www.judran.net

أبو رمان، م. (2004/2/21). قراءة في تحولات السياسة الأردنية: بين عبء التاريخ ومآزق الجغرافيا دولة على الحافة، مجلة العصر الإلكترونية، <http://alasr.ws/articles>

- إشهار الجبهة الوطنية للإصلاح (طالع الوثيقة) (2011/5/21). <http://www.albosala.com/News/Jordan/2011/5/21/>. حزب جبهة العمل الإسلامي (2011/8/15). "العمل الإسلامي" يقدم رؤيته حول التعديلات الدستورية، عمون، <http://www.ammonnews.net/article/94970>
- الحموري، م. (2014/8/20). البرلمان الأردني يشرع بمناقشة تعديلات دستورية توسع صلاحيات الملك، AGORA، <https://agora-parl.org/node/14428>
- د.م. (2014/4/27). شخصيات عشائرية أردنية تنتقد "الدور السياسي" للملكة رانيا، مصراوي، <https://www.masress.com/masrawy/5887018>
- العيصه، س. (2007/7/13). إعادة النظر في الإصلاح الاقتصادي في الأردن: مواجهة الوقائع الاقتصادية والاجتماعية، مركز كارينجي للشرق الأوسط، <http://carnegie-mec.org/2007/07/31/ar-pub->
- ملحم، ر. (2015/8/26). قراءة في مشروع قانون اللامركزية لسنة، البوصلة، <http://www.albosala.com/News/Articles/2015/8/26>
- النجار، م. (2011/12/13). شبيلات: إصلاح الأردن يبدأ من الملك، الجزيرة نت، <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2011/12/13>
- ثامنا: الرسائل العلمية
- الشدوح، ع. (2017). التحولات الاقتصادية والنخب السياسية في الأردن (1989-2015)، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الحسن الأول، المغرب.

Ninth: English References

- Bani Salameh, M., and Ananzah, A. (2015). Constitutional Reforms in Jordan: A Critical Analysis, Digest of Middle East Studies, 24(2), 139-160.
- Democracy Reporting International, Arab Spring Jordan Style: Political Reform and the Upcoming Parliamentary Elections, Briefing Paper No. 30, 2012, www.democracy-reporting.org.
- King Abdullah (2012, April 18). King Abdullah II of Jordan: "We've embraced the Arab Spring as an opportunity," Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20120413STO42890/king-abdullah-ii-of-jordan-we-ve-embraced-the-arab-spring-as-an-opportunity>.
- Schlumberger, O. and Bank, A. (Fall 2001/Spring 2002). Succession, Legitimacy and Regime Stability in Jordan, The Arab Studies Journal, 9/10(2/1), 50-73.
- Wiktorowicz, Q. (Autumn 1999). The Limits of Democracy in the Middle East: The Case of Jordan, Middle East Journal, 53(4):606-620.

Political Reforms in Jordan: Between the Wagers of Monarchy and the Pressures of Opposition and Popular Movements

Atallah Saleh Kethyan Al-Sarhan¹, Emad Mustafa Ali Al Shdough^{2}*

ABSTRACT

This study aims at shedding light on the political reforms in Jordan, particularly in the period following the Arab Spring revolutions, through studying and analyzing the royal vision of political reform (represented by the High Commissioning Decrees, Royal Initiatives and Discussion Papers), the vision of the executive authority for political reform, and the partisan and popular vision of political reform. The study found that the political reforms in Jordan are still below the required level, and that the balance of power between the political regime and the forces of popular movement and opposition currents has not reached a stage that leads the political regime to accept substantive concessions. The success of the political regime in implementing its vision of reform has helped to break down the forces of popular mobility into regional movements and local movements, each shaping its own vision of reform according to its own agenda, with no coordination and complementarity among these movements.

Keywords: Political Reform, Opposition, Popular Movements, Monarchy, Jordan.

* Assistant Professor, Department of Humanities and Social Sciences, Faculty of Arts, Hashemite University, Zarqa, Jordan¹; Researcher in Jordanian Affairs, Irbid, Jordan². Received on 20/2/2018 and Accepted for Publication on 23/4/2019.