



الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات

الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات البيان التقييمي الاولي حول الانتخابات النيابية الأردنية عمان – ايلول / سبتمبر 2024

الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات هي شبكة إقليمية تضم مجموعة من المنظمات العربية غير الحكومية وتهدف إلى تطوير العملية الانتخابية وإرساء القيم الديمقراطية من خلال الإصلاح الانتخابي وتعزيز الشفافية وحقوق الإنسان في المنطقة العربية. وقد انضوت هذه المنظمات من 13 دولة عربية هي: الأردن، البحرين، تونس، السعودية، السودان، العراق، فلسطين، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، موريتانيا، اليمن في إطار الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات، وساهمت منذ تأسيسها عام 2009 في تقييم العمليات الانتخابية في كل من لبنان، الأردن، السودان، تونس، المغرب، العراق، مصر، الكويت وغيرها ونشرت تقاريراً تقييمية حولها متضمنة الاقتراحات والتوصيات لإصلاح العملية الانتخابية.

مقدمة

نظمت الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات (ANDE) بعثة تقييمية¹ لمواكبة العملية الانتخابية في المملكة الأردنية الهاشمية والتي جرت يوم الثلاثاء في 10 أيلول/ سبتمبر 2024.

تتوجه الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات بشكر الهيئة المستقلة للانتخاب على كافة التسهيلات لأعضاء البعثة ليقوموا بدورهم باستقلالية ومهنية، كما تتوجه بالشكر الى شريكها الوطني "اتحاد المرأة الاردنية" على كل الجهود

¹ تشكلت البعثة من الزميلات والزملاء السيدة رجاء جبري من تونس (شبكة مراقبون)، السيد شرف الموسوي من البحرين (جمعية الشفافية البحرينية)، السيدة امنة الزعي من الأردن (اتحاد المرأة الأردنية)، د. طالب عوض من الأردن (المرصد العربي للديمقراطية والانتخابات – فلسطين)، والسيد رشيد حمتو من لبنان (المكتب التنفيذي للشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات).

التي تم بذلها من أجل إنجاز المهمة، والشكر موصول الى كافة الأطراف والقوى السياسية والاجتماعية التي قابلناها للاطلاع على رأيها في العملية الانتخابية في الاردن.

التقت البعثة خلال تواجدها في المملكة الأردنية بكل من لائحة نهوض، حزب الميثاق، تحالف همم، مركز الحياة - راصد، التيار المدني الديمقراطي، المركز الوطني لحقوق الانسان، وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وزارة التنمية الاجتماعية، الهيئة المستقلة للانتخاب، أعضاء في مجلس الاعيان، كما شاركت البعثة في فعاليات المركز الإعلامي الذي نظّمته الهيئة المستقلة للانتخاب حول دور الرقابة العربية في الانتخابات البرلمانية، وراقبت البعثة الاعمال التحضيرية ويوم الاقتراع بما في ذلك عمليات التصويت في عدد من اللجان الرئيسية والفرعية في تسع دوائر انتخابية موزعة بين الشمال والوسط والجنوب من اصل 18 دائرة انتخابية.

أولاً: المناخ السياسي العام

جرت الانتخابات النيابية الأردنية العشرين يوم 10 ايلول/سبتمبر 2024 وفق قانون جديد خصص للأحزاب 30% من مقاعد مجلس النواب. ويشهد الأردن منذ عام 2021 مساراً جديداً تعتبره المملكة منطلقاً للتحديث السياسي، إذ قرر الملك عبد الله الثاني في شهر حزيران/ يونيو 2021 تشكيل لجنة مكلفة باقتراح إصلاحات في شكل الحياة السياسية، بهدف تعزيز المشاركة الشعبية وتطوير الحياة السياسية وتوسيع قاعدة التمثيل وتحقيق التوازن بين السلطات.

في كانون الثاني/ يناير 2022، أقر البرلمان 26 تعديلاً من أصل 30 اقترحتهم اللجنة على قانوني الانتخاب والأحزاب، وتضمنت التعديلات تخصيص 41 مقعداً برلمانياً من أصل 138 لقوائم الأحزاب في انتخابات مجلس النواب، على أن يرتفع العدد المخصص للأحزاب تدريجياً خلال الدورات الانتخابية اللاحقة حتى يصل إلى نسبة 65% من إجمالي المقاعد (خلال الدورتين القادمتين) بما يُتيح في نهاية المطاف تشكيل حكومة برلمانية. ويسعى النظام في الأردن من خلال تخصيص مقاعد للأحزاب الى خلق توازن في الحياة السياسية والعامّة بين العمل الحزبي والسياسي والعمل التقليدي والعشائري.

كما رفع القانون حصة تمثيل المرأة من 15 إلى 18 مقعداً في القوائم المحلية بالإضافة الى تخصيص مقعدين من اول 6 مقاعد للمترشحين في القائمة العامة (الحزبية) وخفض سن الترشح من 30 إلى 25 عاماً.

على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وبحسب تقرير المرصد الاقتصادي التابع للبنك الدولي الذي صدر في ديسمبر 2023 فإن الرفاه الاجتماعي لا يزال مهدداً بالندني بالرغم من التوقعات التي تشير الى ان معدلات التضخم سوف تبقى تحت السيطرة، ذلك بسبب مجموعة من العوامل من بينها عدم قدرة القطاع الخاص على استيعاب التزايد في قوة العمل ومواكبة أجور القطاع العام. ايضاً أدت تداعيات الحرب الإسرائيلية على غزة التي اثرت على الملاحة في البحر الأحمر، مما اثر سلباً على الكثير من الأعمال التجارية القائمة على الاستيراد والتصدير بسبب ارتفاع كلفة الشحن والتأمين على البضائع، ما انعكس على أسعار السلع في الأسواق المحلية. كما كان لحركة مقاطعة عدد من العلامات التجارية والسلع تداعيات سلبية منها فقدان عدد كبير من الوظائف نتيجة تراجع أرباح الشركات، ومن جهة أخرى فقد كان لها آثار إيجابية حيث ساهمت في تعزيز الإنتاج المحلي كبديل للسلع الأجنبية المقاطعة ما يشكل فرصاً امام نمو الاقتصاد الأردني في حال دعمه وتحفيزه خصوصاً في مرحلة ما بعد الحرب.

على المستوى الاقليمي جاءت هذه الانتخابات في ظل عدوان إسرائيلي غير مسبوق على غزة والضفة الغربية وامتداد تداعياته الى جنوب لبنان، حيث شهدت المملكة تظاهرات شعبية يومية للمطالبة بوقف العدوان وللتضامن مع

الشعب الفلسطيني، وقد تجمهر المحتجون الغاضبون قرب السفارة الإسرائيلية بالعاصمة عمان، وطالب المتظاهرون بإلغاء معاهدة السلام بين المملكة وإسرائيل.

كما جرت الانتخابات وسط مناخ سياسي يشهد تراجعاً في المسار الديمقراطي في المنطقة تجلى في التضييق على الحريات العامة خصوصاً على الحقوق المدنية والسياسية في بعض البلدان، والحد من حرية التعبير وتقييد عمل مؤسسات المجتمع المدني. كما تواجه المنطقة تحديات اقتصادية واجتماعية كتداعيات لخيارات سياسية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، تفاقمت مع تأجج النزاعات المسلحة والتوتر الذي تتسبب به على امتداد المنطقة وتورط أكثر من جهة إقليمية ودولية فيها.

دور المجتمع المدني

واكب المجتمع المدني الاردني العملية السياسية والانتخابية منذ البداية أي في مرحلة اعداد وإقرار قانون الانتخاب الجديد لعام 2022، وشارك بشكل لافت في عمليات التدريب والتثقيف الانتخابي، كما واكب خلال فترة الانتخابات عمليات الترشح وتشكيل القوائم، الحملات الانتخابية، وفترة الصمت الانتخابي من خلال المتابعة وتوثيق الخروقات. اما في يوم الانتخابات فقد انتشر مراقبو المنظمات والشبكات المحلية في عموم المحافظات الاردنية وعملوا على تغطية كافة الدوائر الانتخابية بواسطة اكثر من 2500 مراقب ورسدوا ووثقوا من خلال تقاريرهم سير العملية الانتخابية خلال الافتتاح، الاقتراع، الاغلاق، والعد والفرز.

إن دور منظمات المجتمع المدني الأردني في عمليات التدريب والتثقيف الانتخابي والمراقبة، يعتبر مؤشراً ايجابياً ويؤكد أهمية دورها في المشاركة في مسار التنمية والتطوير السياسي الديمقراطي

اما على مستوى المنظمات الدولية فقد شاركت فرق مراقبة تابعة لمنظمات دولية وإقليمية ومنظمات دولية كجامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي.

بلغت نسبة المشاركة في الانتخابات 32.2% من أصل 5.080.858 يحق لهم التصويت، تمثل الاناث منهم نسبة 52.8% والذكور 47.2%.

تنافس 1623 مرشحا موزعين على 25 قائمة على المستوى الوطني، و172 قائمة على المستوى المحلي.

بلغت نسبة الاناث المرشحات 27% على المستوى الوطني، و20% على المستوى المحلي، بينما بلغت نسبة الشباب المرشحين 22% على المستوى الوطني، و6% على المستوى المحلي. علماً ان نسبة الناخبين الذين تقل أعمارهم عن 35 عاماً هي 45.2% من اجمالي عدد الناخبين.

ثانياً: الإطار القانوني

اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية

وجه الملك عبد الله الثاني، في العاشر من حزيران 2021، رسالة إلى رئيس مجلس الوزراء السيد سمير الرفاعي، عهد إليه فيها برئاسة اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، والتي ستكون مهمتها وضع مشروع قانون جديد

للانتخاب ومشروع قانون جديد للأحزاب السياسية، والنظر بالتعديلات الدستورية المتصلة حكماً بالقانونين وآليات العمل النيابي.

وقدمت اللجنة، التي تألفت من 92 عضوًا يمثلون مختلف الأطياف السياسية والفكرية ومختلف القطاعات، التوصيات المتعلقة بتطوير التشريعات الناظمة للإدارة المحلية، وتوسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار، وتهيئة البيئة التشريعية والسياسية الضامنة لدور الشباب والمرأة في الحياة العامة. عقدت اللجنة على مدى ثلاثة أشهر متواصلة اجتماعات شبه يومية والتقت في الفعاليات المجتمعية في كافة محافظات المملكة وتوصلت إلى:

- مشروع قانون الانتخاب.
- مشروع قانون الاحزاب السياسية.
- التعديلات الدستورية المقترحة المتصلة بقانوني الانتخاب والاحزاب واليات العمل النيابي.
- التوصيات المقترحة للتشريعات المرتبطة بتطوير الادارة المحلية.
- التوصيات المقترحة لتمكين الشباب.
- التوصيات المقترحة لتمكين المرأة.

التطورات التي طرأت على النظام الانتخابي

- اعادة ترسيم الدوائر الانتخابية وتوسيعها.
- زيادة المقاعد المخصصة للمرأة لتكون على مستوى الدوائر الانتخابية.
- المحافظة على تمثيل الأقليات المتمثلة في المسيحيين والشركس والشيشان ولم ينص القانون على حد اعلى لتمثيلهم اذ منحهم الحق بالترشح خارج المقاعد المخصصة لهم.
- انشاء دائرة وطنية عامة مخصصة للأحزاب لها (41) مقعدا.
- منح كل ناخب صوتان الاول للدائرة العامة والثاني للدائرة المحلية.
- لكل ناخب الحق ان يختار عددا من المترشحين يوازي عدد اعضاء القائمة على مستوى الدائرة المحلية.
- تطبيق النظام النسبي المفتوح على مستوى الدائرة المحلية والنظام النسبي المغلق على مستوى الدائرة العامة.
- نسبة الحسم (العتبة) على المستوى المحلي (7%) اما على المستوى الوطني فهي (2.5%).
- تخفيض سن الترشح الى 25 عاما.

قدمت اللجنة في نهاية اعمالها مشروع قانون الانتخاب ومشروع قانون الاحزاب السياسية الى الحكومة والتي بدورها حولت مشاريع القوانين الى مجلس الامة، وفي نيسان 2022 صدر قانون الانتخاب رقم 4 لسنة 2022، وقانون الاحزاب السياسية رقم 7 لسنة 2022.

قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 4 لسنة 2022

تم زيادة عدد المقاعد الى 138 مقعدا حيث خصص للدوائر المحلية وعددها 18 دائرة وفقا لنظام القائمة النسبية المفتوحة 97 مقعدا. وتم تخصيص 41 مقعدا للدائرة العامة (الحزبية) على اساس نظام التمثيل النسبي والقائمة المغلقة والتي تتشكل وفقا لما يلي:

على مستوى القائمة العامة (الحزبية)، وجود امرأة واحدة على الاقل ضمن المترشحين الثلاثة الاوائل وكذلك ضمن المترشحين الثلاثة التاليين (2 من اول 6 مترشحين)، الزامية وجود شاب او شابة اقل من 35 عاما ضمن اول خمسة مترشحين.

على مستوى الدوائر المحلية، تم تخصيص 18 مقعدا للمرأة و7 مقاعد للمسيحيين ومقعدين للشيشان والشركس.

تم تخفيض سن الترشح من 30 الى 25 عاما لتحفيز مشاركة الشباب في العملية الانتخابية. كما اعطى حق الاقتراع لكل من بلغ 18 عاما قبل 90 يوم من تاريخ يوم الانتخاب.

تم تحديد سقف اعلى للإئناق الانتخابي بـ 100 الف دينار للقائمة في الدوائر المحلية و500 الف دينار للقائمة الحزبية في الدائرة العامة.

الحد الأدنى للمترشحين على القائمة العامة الحزبية هي 9 مرشحين في 9 دوائر محلية على الاقل، والحد الأدنى للقائمة المحلية مترشحين إثنين.

أكدت المادة 71 من القانون على انه عند انتخاب المجلس الحادي والعشرين تكون نسبة المقاعد المخصصة للأحزاب والتحالفات الحزبية ما نسبته (50%) كحد أدنى من عدد المقاعد، وزيادة المقاعد المخصصة للأحزاب والتحالفات لتصل ما نسبته (65%) كحد أدنى من عدد المقاعد في المجلس الثاني والعشرين.

حددت التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب ما يلي:

- لا يجوز لاي حزب او تحالف حزبي الترشح الا في قائمة حزبية واحدة على مستوى الدائرة الانتخابية العامة.
- لا يجوز لاي عضو من اعضاء الحزب ان يترشح عن اي حزب غير الذي ينتمي اليه او اي تحالف غير الذي يشارك فيه حزبه.
- لا يجوز لاي عضو من اعضاء الحزب ان يترشح في القائمة الحزبية الا إذا مر على انتسابه للحزب مدة لا تقل عن 6 أشهر على الاقل قبل اليوم المحدد للاقتراع وحسب قيود سجل الاحزاب المنشأ في الهيئة.
- لا يجوز لاي مترشح ضمن القائمة الحزبية ان يسحب طلب ترشحه.

قانون الاحزاب السياسية رقم 7 لسنة 2022

عرفت المادة 3 من قانون الأحزاب السياسية رقم 7 لسنة 2022 الحزب "بتنظيم سياسي وطني يتألف من اردنيين تجمعهم قيم المواطنة واهداف وبرامج ورؤى وافكار مشتركة، ويهدف الى المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سلمية وديمقراطية لغايات مشروعة، من خلال خوض الانتخابات بأنواعها بما فيها الانتخابات النيابية، وتشكيل الحكومات او المشاركة فيها وفقا للمادة 35 من الدستور.

ويحق لما لا يقل عن 300 شخص من الاردنيين الراغبين في تأسيس حزب التقدم بطلب خطي لأمين السجل، وخلال عام على المؤسسين عقد مؤتمر تأسيسي للحزب وان لا يقل عدد المؤسسين عن 1000 شخص، وان يكون المؤسسين من 6 محافظات على الأقل ولا يقل عددهم عن 30 شخصا، وضمان نسبة تمثيل الشباب بين الفئة العمرية 18-35 بنسبة اقلها 20%، وتمثيل النساء بما لا يقل عن 20%، وضرورة مشاركة اغلبية المؤسسين (50%+1) وجاهياً في المؤتمر الحزبي.

كذلك صدر نظام جديد للمساهمة المالية في دعم الاحزاب السياسية رقم 15 لسنة 2023 حيث تم تخصيص مبلغ 30 الف دينار لكل حزب سياسي يشارك في الانتخابات البرلمانية ويحصل على 50% من نسبة الحسم البالغة 2,5% و 10 الاف دينار عن كل مقعد يفوز به الحزب في الانتخابات البرلمانية، على ان لا تتجاوز الحد الاعلى للمساهمة المالية مبلغ 120 الف دينار سنويا. ويفقد الحزب الذي لم يقدم مرشحين للانتخابات النيابية لمرتين متتاليتين حقة في اي دعم وفقا لاحكام هذا النظام.

ويشترط في المرشح الحزبي ان يكون مضي على انتسابه مدة لا تقل عن 6 أشهر قبل موعد الاقتراع.

الإدارة الانتخابية

الهيئة المستقلة للانتخاب

بعد صدور الإرادة الملكية بالدعوة الى اجراء الانتخابات البرلمانية، أصدر مجلس مفوضي الهيئة قرارا بإجراء الانتخابات يوم الثلاثاء في 2024/9/10. وبحسب الجدول الزمني المستند للمهل القانونية الذي اقرته الهيئة فان جميع مراحل الاعتراض والطعون بجدول الناخبين الاولية انتهت في الرابع والعشرين من شهر تموز 2024، كما قرر المجلس (في حينه) ان يكون موعد تقديم طلبات الترشح للدوائر المحلية والدوائر العامة في الثلاثين من تموز لمدة ثلاثة أيام، وحددت موعد مرحلة الدعاية قبل شهر من موعد الاقتراع - أي في التاسع من أب 2024 - ولمدة شهر من تاريخه.

يمثل اعتماد المملكة الأردنية الهاشمية أفضل انواع الإدارة الانتخابية باعتمادها صيغة الإدارة المستقلة للانتخابات، ومن أهم المعايير التي يمكن رصدها حول هذه الإدارة، هو معيار الاستقلالية الإدارية، فلهيئة المستقلة للانتخاب نظام داخلي خاص، وهيكل وظيفي خاص، وهي لا تتبع للسلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال.

أما المعيار الآخر المهم، فهو الاختصاص، حيث يقوم عمل الهيئة المستقلة للانتخاب، على الاشراف وتنظيم العملية الانتخابية بشكل كامل، والمعيار الأخير والأهم، هو الاستقلالية المالية، حيث أن موازنة الهيئة تفر في مجلس النواب كجزء من الموازنة العامة.

صدر قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم 11 لسنة 2012 لأول مرة لتشرف وتنظم كل اشكال الانتخابات (البرلمانية، المحلية،) التي يقرها مجلس الوزراء، وتتشكل الهيئة من خمسة اعضاء هم مجلس المفوضين يتم تعيينهم بإرادة ملكية بناء على تنسيب من لجنة مشكلة من رئيس الوزراء، رئيس مجلس الاعيان، رئيس مجلس النواب، ورئيس محكمة التمييز. مدة العضوية ست سنوات غير قابلة للتجديد، تتخذ قراراتها بموافقة 3 اعضاء على الاقل وبمشاركة اربعة على الأقل، وتعين اللجنة امين عام لها وهو المسؤول عن الجهاز الاداري.

ترى الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات، أن صلاحيات الهيئة وعدم تقييدها أو الضغط عليها هو أمر يساعد كثيراً في استقلاليتها وتحسين الأداء الديمقراطي. وترى أن اعتماد مبادئ الشفافية والاستقلالية بما فيها المالية والتنوع المهني في اختيار أعضاء الهيئة، يعزز الشفافية والمهنية والحيادية في عملها، وهي معايير دولية تضمن نزاهة وديمقراطية العملية الانتخابية.

ثالثاً: مشاهدات وملاحظات يوم الاقتراع

1. يسجل الى الهيئة المستقلة للانتخاب والجهات الأخرى المعنية الحرص على التنظيم والتنسيق الجيد للعملية الانتخابية والاحاطة بكافة التفاصيل اللوجستية التي سهلت الإجراءات في يوم الاقتراع، وجاهزية اللجان على المستوى اللوجستي من توفر المواد والعدد واللوائح ونشر أسماء الناخبين، وعلى المستوى البشري من اكتمال عدد افراد اللجان المعنية بإدارة العملية الانتخابية داخل المراكز.
2. تعاون القوى الأمنية ومدوبي الهيئة المستقلة للانتخاب ورؤساء المراكز واللجان مع فريق الشبكة والسماح بالتواجد في لجان الاقتراع.
3. حضور المراقبين/ات المحليين في اغلب المراكز الانتخابية التي تمت زيارتها.
4. التزام رؤساء اللجان بمساعدة الناخبين وشرح الية الاقتراع بما يتناسب مع احترام سرية التصويت.
5. جهوزية اغلب المراكز التي زارها فريق الشبكة لاستقبال الأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، بالإضافة الى اتخاذ التدابير اللازمة لتسهيل وصولهم ومساعدتهم من خلال متطوعي الهيئة المستقلة للانتخاب.
6. استخدام الأطفال بشكل كثيف في الدعاية الانتخابية على أبواب مراكز الاقتراع.
7. رصدت الشبكة ارتفاع عدد الناخبين/ات المسجلين/ات في بعض صناديق الاقتراع والفرز حيث كان العدد يفوق 1200 ناخب/ة، وهي نسبة تفوق ما توصي به المعايير الدولية التي توصي بمعدل وسطي لا يتجاوز 800 ناخب.

رابعاً: التوصيات

انطلاقاً من المبادئ والمعايير الدولية لحرية ونزاهة الانتخابات التي تتبناها الشبكة العربية لديمقراطية الانتخابات، وانطلاقاً من الاستنتاجات التي توصلت إليها البعثة واللقاءات التي عقدتها مع الأطراف المعنية، نوصي بما يلي:

1. إعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية بما يتوافق مع المعايير الدولية لديمقراطية الانتخابات.
2. تمديد فترة قبول طلبات الرقابة المحلية لمؤسسات المجتمع المدني الى شهر قبل يوم الاقتراع.
3. تثن الشبكة خطوة الهيئة المستقلة للانتخاب والجهات الأخرى المعنية بتخصيص 95 مركز انتخابي نموذجي مخصص لذوي الإعاقة، مع التأكيد على توسيع وتعميم التجربة لتشمل عدد أكبر من المراكز.
4. تخفيض سن الترشيح الى 21 عاماً لتعزيز مشاركة الشباب بشكل أوسع.
5. منح المواطنين الأردنيين المقيمين في الخارج الحق في الاقتراع.
6. تعديل الية انتخاب المرشحين ضمن الكوتا بما يعزز مشاركة المرأة، المسيحين، الشركس والشيشان، والشباب.
7. إعادة النظر فيما يتعلق بالإنفاق الانتخابي وضبط تمويل الحملات الانتخابية للمرشحين، على أن يأخذ التشريع بالإعتبار عدد الناخبين المسجلين في الدائرة والتأكيد على آليات للرقابة على تمويل الحملات الانتخابية والصرف.

عمان في 12 ايلول/سبتمبر 2024