



ما قبل البرلمان: الحلقة المفقودة في صناعة التشريع الأردني

قراءة في العلاقة بين صنع السياسات العامة
والشرعية التشريعية والتواصل الحكومي

حسين الصرايرة



الملخص التنفيذي

تنطلق هذه الورقة من ملاحظة تتكرر بصورة لافتة في التجربة التشريعية الأردنية، تتمثل في تحول عدد من مشاريع القوانين، بعد إحالتها إلى مجلس النواب، إلى بؤر للجدل السياسي والإعلامي، بحيث تجد الحكومة نفسها في موقع المدافع عن فلسفة التشريع وأهدافه، بينما ينشغل الرأي العام والنواب بمناقشة مبررات التدخل التشريعي بقدر انشغالهم بمناقشة النصوص ذاتها. وقد برز هذا النمط في عدد من التشريعات ذات الأثر الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وكان مشروع القانون المعدل لقانون الملكية العقارية أحد أحدث الأمثلة عليه.

وتجادل الورقة بأن تفسير هذه الظاهرة بوصفها مجرد إخفاق في "تسويق القوانين" لا يعكس جوهر المشكلة، بل يختزلها في جانبها الاتصالي والإعلامي. وتطرح، في المقابل، فرضية مفادها أن الخلل يكمن في الحلقة السابقة على التشريع، أي في العلاقة بين صناعة السياسات العامة وإنتاج النصوص القانونية، وفي غياب مرحلة مؤسسية متكاملة لبناء الشرعية المعرفية للتشريع قبل انتقاله إلى البرلمان.

ولتحليل هذه الفرضية، تستند الورقة إلى أدبيات السياسات العامة والحوكمة التنظيمية، مستفيدة من أعمال هارولد لاسويل، وويليام دن، وجيمس أندرسون، وجون كينغدون، وبول ساباتيه، إلى جانب أدبيات الاقتصاد المؤسسي الجديد، ومبادئ الحوكمة التنظيمية التي طورتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والبنك الدولي، والمفوضية الأوروبية. كما تستعرض نماذج مقارنة من المملكة المتحدة، وكندا، وأستراليا، والاتحاد الأوروبي، لبيان كيفية انتقال التشريعات من مرحلة إعداد السياسة العامة إلى المرحلة البرلمانية عبر أدوات مؤسسية مثل أوراق السياسات، وأوراق النقاش العامة (Green Papers)، وأوراق السياسات الحكومية (White Papers)، وتقييم الأثر التشريعي (Regulatory Impact Assessment)، والمشاورات العامة المنظمة.

وتخلص الورقة إلى أن جودة التشريع لا تتحدد فقط بسلامة النصوص القانونية، وإنما بجودة العملية المؤسسية التي أنتجتها. فكلما سبقت التشريع عملية واضحة لتحديد



المشكلة، وتحليل البدائل، وإشراك أصحاب المصلحة، وتقييم الآثار المتوقعة، ارتفعت مستويات الثقة العامة، وتراجع الاستقطاب، وأصبح النقاش البرلماني أكثر تركيزاً على تحسين التشريع بدلاً من تبرير وجوده.

وفي هذا السياق، تقترح الورقة إطاراً تفسيرياً أولياً تحت مسمى "فجوة الشرعية السياسية" (Policy Legitimacy Gap)، ويقصد به الفجوة التي تنشأ عندما يُحال مشروع القانون إلى السلطة التشريعية قبل استكمال بناء الشرعية المعرفية التي تفسر للرأي العام أسباب التدخل الحكومي وأهدافه وبدائله وآثاره المتوقعة. وترى الورقة أن هذه الفجوة تسهم في انتقال الجدل المجتمعي إلى مرحلة متأخرة من العملية التشريعية، وتدفع الحكومة إلى أداء دور دفاعي، بينما يتحمل البرلمان عبء نقاش كان يفترض أن يبدأ في مرحلة إعداد السياسة العامة.

وتؤكد الورقة أن هذه القراءة لا تستهدف تقييم مضمون مشروع قانون بعينه، ولا تنتقص من الدور الدستوري للحكومة في المبادرة بالتشريع أو من الدور الأصيل للبرلمان في مناقشة مشاريع القوانين وإقرارها، وإنما تدعو إلى استكمال دورة صناعة السياسة العامة قبل دخولها المسار التشريعي، بما يعزز جودة التشريع ويكرس مبادئ الحوكمة الرشيدة.

وانطلاقاً من ذلك، تقدم الورقة مجموعة من المقترحات الإصلاحية، من أبرزها: إرساء ممارسة مؤسسية لنشر أوراق سياسات تسبق مشاريع القوانين، وإلزامية تقييم الأثر التشريعي للتشريعات ذات الأثر الاقتصادي والاجتماعي الواسع، وتطوير آليات المشاورات العامة وتوثيق نتائجها، وتعزيز المذكرات التفسيرية لتصبح وثائق تستند إلى الأدلة والبيانات، إلى جانب إعادة تعريف الاتصال الحكومي بوصفه أداة لبناء الفهم العام والثقة، لا وسيلة للدفاع المتأخر عن مشاريع القوانين بعد إحالتها إلى البرلمان.

وتخلص الورقة في النهاية إلى أن التحدي الرئيس الذي يواجه عملية التشريع في الأردن لا يتمثل في زيادة عدد القوانين أو تحسين الصياغة القانونية فحسب، بل في بناء نموذج مؤسسي يربط بين صنع السياسات العامة والتشريع على أساس من الأدلة، والشفافية،



والمشاركة، وقابلية البيئة التنظيمية للتنبؤ. فكلما اقتربت العملية التشريعية من هذا النموذج، ازدادت قدرة الدولة على إنتاج تشريعات أكثر كفاءة، وتعززت ثقة المواطنين والفاعلين الاقتصاديين بمؤسساتها، وأصبح البرلمان يمارس دوره في إطار نقاش سياساتي ناضج، لا في ظل محاولات متأخرة لبناء شرعية كان ينبغي أن تتشكل قبل وصول مشروع القانون إلى تحت القبة.

المقدمة

تكاد تتحول مناقشة مشاريع القوانين في الأردن إلى مشهد سياسي متكرر. فما إن تُحيل الحكومة مشروع قانون إلى مجلس النواب حتى يبدأ الجدل، وتتصاعد الاعتراضات، ويحتدم النقاش الإعلامي، ويجد الوزراء أنفسهم في سباق يومي للدفاع عن فلسفة المشروع وشرح مواده والرد على الانتقادات. وبعد كل أزمة تشريعية تقريباً، يتردد السؤال ذاته: لماذا أخفقت الحكومة في "تسويق" مشروع القانون؟

برز هذا السؤال مجدداً مع مشروع القانون المعدل لقانون الملكية العقارية، كما برز من قبل مع قوانين ضريبة الدخل، والإدارة المحلية، والأحزاب، والانتخاب، والضمان الاجتماعي، وغيرها. والمثير للاهتمام أن تفسير الظاهرة يكاد يكون ثابتاً أيضاً؛ فالإخفاق يُنسب غالباً إلى ضعف الأداء الإعلامي أو قصور الاتصال الحكومي أو سوء إدارة الرأي العام.

غير أن هذا التفسير، رغم شيوعه، لا يبدو كافياً لتفسير ظاهرة تتكرر مع حكومات مختلفة، ووزراء مختلفين، وتشريعات متباينة. ولو كانت المشكلة إعلامية بحتة، لتغيرت النتائج بتغير الأشخاص أو أدوات الاتصال. لكن استمرار النمط نفسه يوحي بأن الخلل يقع في مستوى أعمق من مجرد التواصل.

تنطلق هذه الورقة من فرضية مختلفة، مفادها أن الإشكالية لا تكمن في ضعف "تسويق" القوانين، بل في غياب مرحلة مؤسسية حاسمة بين صناعة السياسة العامة



وإحالتها إلى البرلمان .ونتيجة لذلك، تجد الحكومة نفسها مضطرة إلى خوض معركة إقناع الرأي العام بعد أن يكون مشروع القانون قد دخل بالفعل المسار التشريعي، بدلاً من أن تكون قد أنجزت بناء شرعيته المعرفية قبل ذلك.

هذه الفرضية تستند إلى أدبيات السياسات العامة الحديثة، التي تميز بوضوح بين صناعة السياسة (Policy Making) والتواصل بشأنها (Policy Communication) وإقرارها تشريعياً (Legislation)، وترى أن جودة التشريع لا ترتبط فقط بمضمونه، وإنما أيضاً بالعملية التي أنتجته. فالقوانين في الديمقراطيات الحديثة ليست مجرد نصوص قانونية، بل هي الحلقة الأخيرة في سلسلة تبدأ بتحديد المشكلة العامة، ثم جمع الأدلة، وتحليل البدائل، وإجراء المشاورات، وتقييم الآثار، قبل الوصول إلى النص القانوني.

ومن هذا المنظور، لا يصبح السؤال الرئيس: لماذا لا تنجح الحكومة في الدفاع عن مشاريع قوانينها؟ بل: هل وصلت هذه المشاريع إلى البرلمان بعد أن استكملت دورة صناعة السياسات العامة؟

المنهجية والإطار النظري

تعتمد هذه الورقة على المنهج التحليلي المقارن، من خلال الجمع بين مراجعة أدبيات السياسات العامة والحوكمة التنظيمية، وتحليل الإطار الدستوري الناظم للعملية التشريعية في الأردن، ومقارنة ذلك بعدد من الممارسات المؤسسية في المملكة المتحدة، والاتحاد الأوروبي، وكندا، وأستراليا، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).

ولا تهدف الورقة إلى تقييم مضمون أي مشروع قانون بعينه، وإنما إلى تحليل الكيفية التي تُنتج بها التشريعات، والعلاقة بين مراحل إعداد السياسة العامة، وبناء الشرعية، وإحالة مشاريع القوانين إلى البرلمان.

كما تقترح الورقة إطاراً تفسيرياً أولياً تحت مسمى "فجوة الشرعية السياساتية (Policy Legitimacy Gap)" بوصفه أداة تحليلية لفهم تكرار الجدل المصاحب لمشاريع القوانين في



الأردن، دون الادعاء بأنه مفهوم مستقر في الأدبيات الأكاديمية، وإنما باعتباره اجتهداً تفسيرياً قابلاً للنقاش والتطوير.

يتقاطع هذا التحليل مع أدبيات الاقتصاد المؤسسي الجديد، ولا سيما أعمال دوغلاس نورث، التي تؤكد أن المؤسسات لا تتمثل في المنظمات ذاتها، وإنما في "قواعد اللعبة" التي تنظم التفاعلات داخل المجتمع والاقتصاد. ومن هذا المنظور، لا تُعد العملية التشريعية مجرد مسار قانوني لإنتاج القواعد، بل تمثل أحد أهم عناصر البيئة المؤسسية التي تحدد مستويات الثقة، وتكاليف التعامل، وقابلية البيئة التنظيمية للتنبؤ.

وبالتالي، فإن جودة التشريع لا ترتبط فقط بمضمونه، بل أيضاً بجودة الإجراءات التي أنتجته. فكلما اتسمت عملية إعداد القوانين بالشفافية، وإشراك أصحاب المصلحة، وتحليل البدائل، انخفضت تكاليف عدم اليقين، وارتفعت ثقة الفاعلين الاقتصاديين والمؤسساتيين في استقرار البيئة التنظيمية.

أولاً: بين صنع السياسات وصنع القوانين

من أكثر الأخطاء شيوعاً في الخطاب السياسي العربي الخلط بين "السياسة العامة" و"القانون". فالقانون ليس سياسة عامة، وإنما أحد أدوات تنفيذها. ويُعد هارولد لاسويل (Harold D. Lasswell)، أحد مؤسسي علوم السياسات العامة، أول من طرح فكرة أن دراسة السياسات ينبغي أن تبدأ بالمشكلة العامة لا بالنصوص القانونية، وأن صناعة القرار العام عملية متعددة المراحل تتجاوز مجرد التشريع. وقد طور هذا التصور لاحقاً باحثون مثل ويليام دن (William N. Dunn)، وجيمس أندرسون (James E. Anderson)، وجون كينغدون (John W. Kingdon)، وبول ساباتييه (Paul Sabatier)، حتى أصبحت دورة السياسة العامة (Policy Cycle) الإطار المرجعي الأكثر شيوعاً في تحليل السياسات.

ورغم اختلاف النماذج، فإن معظمها يتفق على أن السياسة العامة تمر بعدة مراحل وهي كما يلي؛



1. تحديد المشكلة العامة.(Problem Identification)
2. إدراجها على جدول الأعمال الحكومي.(Agenda Setting)
3. تحليل البدائل المتاحة.(Policy Formulation)
4. التشاور مع أصحاب المصلحة.(Consultation)
5. اتخاذ القرار وصياغة التشريع.(Decision and Legislation)
6. التنفيذ.(Implementation)
7. التقييم والمراجعة.(Evaluation)

ويلاحظ أن التشريع لا يأتي في بداية العملية، بل في منتصفها تقريباً، بعد استكمال مراحل إعداد السياسة. أما في كثير من الممارسات العربية، فيبدأ النقاش العام عند لحظة نشر مشروع القانون، وكأن النص هو نقطة البداية لا نهاية المسار. وهذه المفارقة ليست شكلية، إنما تؤثر مباشرة في جودة التشريع وقبوله المجتمعي.

ثانياً: المشكلة ليست في النص.. الشرعية التي تسبقه

يرى عالم تحليل السياسات ويليام دن أن نجاح السياسات العامة يعتمد على جودة المعرفة التي تُبنى عليها، بقدر اعتماده على جودة القرار السياسي نفسه. لذلك، فإن الحكومات لا تُطالب فقط بإنتاج قوانين جيدة، بل أيضاً بتقديم تفسير مقنع للمشكلة التي تستدعي هذا القانون، وإظهار الأدلة التي تبرر التدخل، وشرح أسباب تفضيل بديل تشريعي على غيره.

وتتبنى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) هذا النهج ضمن مبادئ الحوكمة التنظيمية (Regulatory Governance)، حيث تؤكد أن جودة التشريع تبدأ قبل كتابة مواده، من خلال تقييم الأثر، وإشراك أصحاب المصلحة، ونشر المعلومات، وتحليل الخيارات



المختلفة. وتعتبر المنظمة أن التشاور المبكر والشفافية ليسا مجرد ممارسات جيدة، بل عنصرين أساسيين في بناء الثقة العامة وتحسين الامتثال للقوانين لاحقاً.

من هنا يمكن التمييز بين نوعين من الشرعية:

- الشرعية المعرفية (Epistemic Legitimacy) وتعني اقتناع المجتمع والفاعلين بأن التدخل الحكومي قائم على أدلة وتحليل سليم.

- الشرعية السياسية (Political Legitimacy) وهي التي تتولد من النقاش البرلماني والإجراءات الدستورية التي تمنح التشريع قوته القانونية.

وتكمن الإشكالية عندما تُهمل الشرعية الأولى، ويُطلب من البرلمان أو الإعلام أو الوزراء تعويض غيابها بعد إحالة المشروع. عندها، لا يدور الجدل حول كيفية تحسين التشريع، بل حول تبرير وجوده من الأساس.

ثالثاً: هل وظيفة الحكومة أن "تسوّق" القوانين؟

من الناحية النظرية، لا يبدو تعبير "تسويق القوانين" دقيقاً. فالحكومة في النظام البرلماني ليست حزباً انتخابياً يسعى إلى بيع فكرة للجمهور، ولا شركة تسوق منتجاً في السوق، وإنما سلطة تنفيذية تمتلك حق المبادرة التشريعية، وتحمل مسؤولية إعداد السياسات العامة.

وهنا تميز الأدبيات الحديثة بين مفهومين غالباً ما يُخلطان في النقاش العام:

- Political Marketing، الذي يهدف إلى كسب التأييد السياسي والانتخابي.
- Policy Communication، الذي يهدف إلى شرح السياسات العامة، وتقديم الأدلة، وتعزيز الفهم العام للتدخل الحكومي.



وهذا يشكّل التمييز جوهري. فإذا تحولت الحكومة إلى جهة تسويق سياسي، فإنها تدخل في منافسة على الشعبية، وهو دور لا ينسجم مع وظيفتها الدستورية. أما إذا مارست التواصل السياسي، فإنها تؤدي واجباً يرتبط بالشفافية، وتوفير المعلومات، وبناء الثقة، وهي وظائف تدخل في صميم مبادئ الحوكمة الرشيدة. ومن هنا، فإن السؤال الأدق ليس هل نجحت الحكومة في تسويق القانون؟ وإنما هل نجحت في بناء الشرعية المعرفية للتشريع قبل أن يصل إلى البرلمان؟

التحليل والمناقشة

من البرلمان إلى ما قبله: لماذا لا تكفي الشرعية الدستورية وحدها؟

إذا كان الإطار النظري قد انطلق من فرضية أن التشريع هو المرحلة المتأخرة في دورة صناعة السياسة العامة، فإن السؤال الذي يفرض نفسه الآن هو: كيف تدير الديمقراطيات الراسخة هذه المرحلة؟ وهل دور الحكومة فيها يقتصر على إعداد مشروع القانون، أم يمتد إلى بناء التأييد له؟

للإجابة عن هذا السؤال، ينبغي أولاً التمييز بين الشرعية الدستورية والشرعية السياسية. فالشرعية الدستورية تنشأ عندما يُقدّم مشروع القانون وفق الإجراءات التي يرسمها الدستور، ويُناقش داخل البرلمان، ثم يُقر ويصدر وفق الأصول. أما الشرعية السياسية، فهي التي تتكون قبل ذلك بكثير، عندما يقتنع المجتمع والفاعلون الرئيسيون بأن المشكلة التي تعالجها الحكومة حقيقية، وأن التدخل المقترح ضروري ومتناسب، وأن البدائل الأخرى قد دُرست بصورة جادة.

ومن هنا، فإن الالتزام بالإجراءات الدستورية، على أهميته، لا يضمن وحده قبول التشريع أو نجاحه. فالقوانين قد تكون صحيحة من الناحية الدستورية، لكنها تفتقر إلى القبول المجتمعي إذا غابت عنها الشفافية أو لم تُفسّر دوافعها وآثارها بما يكفي.



هذه الفكرة أصبحت اليوم من المسلمات في أدبيات الحوكمة التنظيمية (Regulatory Governance)، التي ترى أن جودة التشريع لا تقاس فقط بسلامة الصياغة القانونية، بل أيضاً بجودة العملية التي سبقتها، بما في ذلك المشاورات العامة، وتحليل البدائل، وتقييم الأثر، والتواصل مع أصحاب المصلحة. وقد أكدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في توصيتها بشأن السياسة التنظيمية والحوكمة لعام 2012 أن على الحكومات "دمج التشاور مع الجمهور في جميع مراحل دورة إعداد اللوائح التنظيمية، واستخدام تقييم الأثر التنظيمي لتوجيه القرارات التشريعية".¹

الحكومة... صانعة سياسة أم مدافعة عن قانون؟

في الأنظمة البرلمانية، تتمتع الحكومة بحق المبادرة التشريعية لأنها مسؤولة عن إدارة الشأن العام وتنفيذ السياسات. غير أن امتلاك هذا الحق لا يعني أن دورها يتمثل في خوض معركة سياسية أو إعلامية لإقناع المجتمع بمشروعاتها بعد إحالتها إلى البرلمان.

فالتمييز هنا ضروري بين مستويين من العمل الحكومي؛ الأول هو بناء السياسة العامة (Policy Making)، ويشمل تحديد المشكلة، وإعداد الدراسات، والتشاور، وصياغة البدائل، ثم اختيار الحل الأنسب. أما الثاني فهو التواصل بشأن السياسة العامة (Policy Communication)، ويقصد به شرح دوافع التدخل، ونشر الأدلة، وبيان الآثار المتوقعة، وإتاحة المعلومات التي تسمح للمواطنين وأصحاب المصلحة بفهم القرار وتقييمه.

هذا يختلف جذرياً عن التسويق السياسي (Political Marketing)، الذي يهدف إلى كسب التأييد الشعبي أو الانتخابي عبر أدوات الإقناع السياسي. ولذلك، فإن وصف ما تقوم به الحكومات عند الدفاع عن مشاريع القوانين بأنه "تسويق" يختزل وظيفة الدولة في منطق الحملات السياسية، بينما المطلوب منها في الواقع هو بناء الثقة من خلال الأدلة والشفافية، لا من خلال الخطاب الدعائي.

وقد ميّز البنك الدولي أيضاً بين الاتصال الحكومي بوصفه أداة لتعزيز الشفافية والمساءلة، وبين الاتصال السياسي الذي يخدم أهدافاً حزبية أو انتخابية، مؤكداً أن فعالية



الإصلاحات ترتبط بقدرة الحكومات على تفسيرها للمجتمع في مراحلها المبكرة، لا بعد أن تصبح محل استقطاب سياسي.²

ماذا تفعل الديمقراطية المقارنة؟

تكشف التجارب المقارنة أن الحكومات لا تنتظر وصول مشروع القانون إلى البرلمان كي تبدأ بشرحه. ففي المملكة المتحدة، تُعد الورقة الخضراء (Green Paper) إحدى الأدوات الأساسية لطرح السياسات الجديدة. وهي وثيقة لا تحمل صفة الإلزام، بل تعرض المشكلة العامة، والخيارات الممكنة، والأسئلة المفتوحة، وتُطرح للنقاش مع الخبراء، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والجمهور. وبعد انتهاء المشاورات، تصدر الحكومة الورقة البيضاء (White Paper) التي تعلن فيها السياسة التي استقرت عليها وأسباب اختيارها، قبل أن تتحول هذه السياسة إلى مشروع قانون يُحال إلى البرلمان.³ وهكذا، فإن البرلمان لا يكون أول من يناقش الفكرة، بل يكون أول من يمنحها الشرعية التشريعية بعد أن تكون مرت بمراحل طويلة من الحوار العام.

وفي الاتحاد الأوروبي، تفرض المفوضية الأوروبية على كل مقترح تشريعي مهم إعداد تقييم أثر (Impact Assessment) يدرس الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والإدارية، ويقارن بين البدائل المختلفة، ويخضع لاستشارات عامة واسعة. وتؤكد "عدة التنظيم الأفضل (Better Regulation Toolbox)" أن التشريع الجيد يبدأ بفهم المشكلة، وليس بصياغة النص.

أما في كندا، فتُلزم Cabinet Directive on Regulation الوزارات بإجراء تحليل للتكاليف والمنافع، والتشاور مع الفئات المتأثرة، ونشر النتائج قبل اعتماد التنظيمات الجديدة، بما يضمن أن تكون القرارات مبنية على الأدلة، وأن يكون الجمهور جزءاً من عملية صنعها.



ولا تختلف أستراليا كثيراً، إذ يشترط مكتب تحليل أفضل الممارسات التنظيمية (Office of Impact Analysis) إعداد تقييمات أثر مفصلة، مع بيان أسباب التدخل الحكومي، وتحليل الخيارات، وقياس آثار كل منها قبل المضي في أي تنظيم جديد.

هذه النماذج لا تمنع الخلاف السياسي، لكنها تنقل الجزء الأكبر منه إلى مرحلة تسبق التشريع، بحيث يصبح البرلمان ساحة للمفاضلة بين حلول نوقشت مسبقاً، لا مكاناً لاكتشاف المشكلة لأول مرة.

الحالة الأردنية: أين تبدأ الحلقة المفقودة؟

ينص الدستور الأردني في المادة (91) على أن رئيس الوزراء يقدم مشروع القانون إلى مجلس النواب، ثم يحيله المجلس إلى اللجنة المختصة للنظر فيه وإبداء الرأي بشأنه قبل مناقشته. كما تنظم المادة (95) حق عشرة أعضاء أو أكثر في اقتراح القوانين، بما يعكس أن المبادرة التشريعية موزعة بين الحكومة والنواب، وإن كانت الحكومة هي المصدر الرئيس لمعظم التشريعات.

إلا أن الدستور، بطبيعته، يرسم الإطار العام ولا يحدد كيفية إعداد السياسات التي تسبق مشروع القانون. وهنا تظهر أهمية الممارسات المؤسسية. في التطبيق العملي، غالباً ما يتركز الاهتمام على إعداد الصياغة القانونية داخل الأجهزة الحكومية، بينما تبقى مراحل المشاورة، ونشر أوراق السياسات، وتحليل الأثر، أقل حضوراً أو غير مؤسسة بالشكل الكافي. ونتيجة لذلك، يصل مشروع القانون إلى البرلمان بينما لا تزال أسئلته الأساسية مطروحة في المجال العام: ما المشكلة؟ ولماذا هذا الحل؟ وهل درست البدائل؟

هذا لا يعني غياب المشاورات تماماً؛ فقد تجري الوزارات لقاءات أو تستقبل ملاحظات من بعض الجهات. لكن الفارق بين المشاورة الإجرائية والمشاورة المؤسسية كبير. فالأولى



قد تكون محدودة أو غير موثقة، أما الثانية فتُبنى على قواعد واضحة، ونُشر نتائجها، ويُبين أثرها في الصياغة النهائية.

فجوة الشرعية السياسية: إطار تفسيري

ويأتي تفسير هذا النمط من خلال مفهوم يمكن تسميته "فجوة الشرعية السياسية" (Policy Legitimacy Gap) ويقصد به الفجوة التي تنشأ عندما تنتقل الحكومة من مرحلة إعداد السياسة إلى مرحلة التشريع، دون أن تكون قد بنت، بالقدر الكافي، القناعة العامة بجدوى التدخل وأسبابه.

في هذه الحالة، يتحول البرلمان إلى ساحة للنقاش حول أصل المشكلة، لا حول أفضل وسائل حلها. ويجد الوزراء أنفسهم مضطربين إلى أداء دورين في وقت واحد: الدفاع عن السياسة، والدفاع عن مشروع القانون. بينما يكون البرلمان مطالباً، في الوقت نفسه، بممارسة دوره التشريعي والرقابي وسط نقاش لم يُحسم بعد على مستوى السياسة العامة.

وهكذا، تختلط الأدوار، ويتأخر بناء الثقة، ويصبح النقاش أكثر استقطاباً، ليس لأن النص القانوني بالضرورة فيه عيب أو عوار، بل لأن الحلقة السابقة عليه لم تكتمل. ومن هنا، فإن السؤال الذي ينبغي أن يسبق كل مشروع قانون ليس هل سيوافق البرلمان؟، وإنما هل اكتملت دورة السياسة العامة التي تمنحه شرعية معرفية قبل دخوله المسار التشريعي؟

فإذا أخذ مشروع قانون الملكية العقارية لعام 2026، كمثال للتحليل، كما يلي؛

عنصر التحليل	مشروع قانون الملكية العقارية 2026	ماذا نستطيع أن نستنتج؟
--------------	-----------------------------------	------------------------



يوجد مسار حكومي رسمي واضح، لكن الإعلان المنشور لا يقدم وصفاً تفصيلياً لمرحلة إعداد السياسة السابقة.	وافق مجلس الوزراء على الأسباب الموجبة في 4 شباط 2026 وأحالها إلى ديوان التشريع والرأي.	بداية المسار الحكومي المعلن
توجد أهداف معلنة، لكنها ليست بديلاً عن تقييم منهجي للبدائل والآثار.	إزالة الشبوع، تبسيط الإجراءات، الرقمنة، البيع الإلكتروني، البيع والإفراز على المخطط، معالجة الاستملاكات، وغيرها.	مبررات المشروع المعلنة
هذه ليست دليلاً على عدم حدوث المشاورات؛ وإنما على محدودية ما هو منشور ومتوافر علناً بشأنها.	في المواد الرسمية التي نشرت عبر المنصات المختلفة والمتاحة للمواطنين، لا يظهر عرض مماثل ومفصل لسلسلة مشاورات ونتائجها كما ظهر لاحقاً في مشروع الإدارة المحلية، والذي لم يكن مثالياً على صعيد النتائج.	مشاورات ما قبل الإحالة
هنا تظهر إحدى الفجوات التي تستحق الدراسة، مع ضرورة عدم الادعاء بعدم وجود تقييم داخلي ما لم نتحقق من الملف التشريعي الكامل.	لا يظهر في الإعلان الحكومي المشار إليه تقييم أثر تشريعي منشور يبين البدائل والكلف والمنافع والآثار المتوقعة.	تقييم الأثر
الحوار أصبح أكثر وضوحاً وعلنية في المرحلة البرلمانية.	بدأت اللجنة القانونية النيابية مناقشة المشروع مادةً مادة، وأعلنت في 13 تموز 2026 أنها أقرت عدداً من المواد وستستكمل البقية بعد الاستماع إلى الملاحظات القانونية والفنية، في حين أن معظم أعضاء اللجنة القانونية خالفوا قرارها وقدموا ملاحظات عند التداول تحت القبة.	النقاش البرلماني



يمكن وصفها بأنها فجوة في الشفافية المسبقة وبناء الشرعية المعرفية، لا كدليل على غياب المشاورات.	انتقال مركز النقاش التفصيلي إلى البرلمان بعد وصول المشروع إليه.	الفجوة المحتملة
--	---	-----------------

ويستخلص من هذا التحليل في هذا الجدول أنه لا يظهر في السجلات الرسمية المنشورة المتاحة توثيقاً تفصيلياً ومعلناً لمرحلة مشاورات ما قبل الإحالة أو لتقييم أثر تشريعي مماثل لما أُعلن في حالات تشريعية أخرى، بمعنى أن ممارسة "المشاورات" انتقائية ولا تجرى بصورة ممأسسة.

هل المشكلة إجرائية فقط؟

قد يبدو من هذا التحليل أن معالجة الجدول المصاحب لمشاريع القوانين في الأردن يمكن أن تتحقق ببساطة من خلال إضافة مراحل جديدة إلى عملية إعداد التشريع، مثل المشاورات العامة، وأوراق السياسات، وتقييم الأثر التشريعي. إلا أن هذا الاستنتاج سيكون تبسيطاً للمشكلة إذا لم يأخذ في الاعتبار أن جزءاً من أسباب الجدول قد يكون بنيوياً وسياسياً، وليس إجرائياً فقط.

فالتشريع، في نهاية المطاف، ليس عملية تقنية محايدة. فهو يعكس اختيارات سياسية واقتصادية واجتماعية تتعلق بتوزيع المنافع والتكاليف والحقوق والالتزامات بين فئات مختلفة من المجتمع. ولذلك فإن بعض الخلافات لا يمكن حلها بمزيد من المعلومات أو التشاور، لأنها تنشأ من تعارض حقيقي بين مصالح أو رؤى سياسية مشروعة.

كما أن طبيعة النظام السياسي، والعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومستوى الثقة بالمؤسسات، وقوة جماعات المصالح، وطبيعة التمثيل السياسي، كلها عوامل



يمكن أن تؤثر في كيفية استقبال التشريعات، بصرف النظر عن جودة الإجراءات التي سبقتها.

وعليه، لا تدعي هذه الورقة أن تحسين إجراءات صناعة التشريع سيؤدي إلى إنهاء الخلاف حول القوانين، ولا أن كل أزمة تشريعية يمكن تفسيرها بفجوة في التشاور أو التواصل. بل تنطلق من افتراض أكثر تواضعاً؛ أن تحسين العملية السابقة على التشريع يمكن أن يقلل جزءاً من عدم اليقين وسوء الفهم والاستقطاب، حتى عندما يبقى الخلاف السياسي قائماً.

وتكمن قيمة الإصلاح الإجرائي هنا في أنه لا يحل محل السياسة، وإنما يحسن شروط ممارستها. فعندما يعرف أصحاب المصلحة المشكلة التي تستهدفها الحكومة، والأدلة التي تستند إليها، والبدائل التي درستها، والآثار التي تتوقعها، يصبح الخلاف أكثر قابلية لأن يتحول من خلاف حول النوايا إلى خلاف حول الخيارات.

ومن ثم، فإن المشاورات العامة وتقييم الأثر وأوراق السياسات لا ينبغي النظر إليها بوصفها أدوات لإنتاج الإجماع، بل بوصفها أدوات لتحسين جودة الاختلاف نفسه. فالاختلاف سيبقى جزءاً أصيلاً من العملية الديمقراطية، لكن يمكن أن يصبح أكثر استناداً إلى المعلومات والأدلة، وأقل اعتماداً على التخمين والشكوك.

ومن هذه الزاوية، فإن الإصلاح الإجرائي المقترح في هذه الورقة ليس بديلاً عن الإصلاح السياسي والمؤسسي الأوسع، وإنما أحد مداخله الممكنة. إذ يمكن لإجراءات أكثر شفافية ومشاركة أن تؤدي دوراً في بناء الثقة تدريجياً، لكنها لا تستطيع وحدها معالجة قضايا أعمق تتصل بفاعلية المؤسسات، أو التمثيل السياسي، أو توازن المصالح، أو الثقافة السياسية. وعليه، فإن "فجوة الشرعية السياسية" المقترحة هنا ينبغي فهمها باعتبارها أحد التفسيرات الممكنة للجدل التشريعي، لا التفسير الوحيد له.

من الممارسة الانتقائية إلى القاعدة المؤسسية



فيما تكتسب هذه الملاحظة أهمية خاصة عندما ننظر إلى التجربة الأردنية نفسها، لا إلى التجارب الدولية فقط. فالمشكلة ليست في غياب القدرة الحكومية على التشاور أو إشراك أصحاب المصلحة؛ إذ تكشف بعض التجارب التشريعية الحديثة عن وجود ممارسات أكثر انفتاحاً وتنظيماً يمكن البناء عليها. ففي معرض الحديث عن مشروع قانون الإدارة المحلية لسنة 2026، أعلنت الحكومة أن إعداد المشروع سبقه حوار مع مجلسي النواب والأعيان، والقطاعات المعنية، والخبراء، إلى جانب الاستناد إلى دراسات واستطلاعات رأي، مع التأكيد على استمرار الحوار خلال مراحل مناقشة المشروع. وهذه الممارسة، بصرف النظر عن تقييم مضمون المشروع نفسه، تقدم دليلاً مهماً على إمكانية إدماج المشاورات والأدلة في مراحل مبكرة من صناعة التشريع.

في المقابل، لا يظهر في السجلات الرسمية المنشورة المتاحة للمواطنين بشأن مشروع القانون المعدل لقانون الملكية العقارية المستوى ذاته من التفصيل في توثيق المشاورات السابقة على الإحالة أو نشر تقييم أثر تشريعي يوضح بصورة منهجية البدائل والكلف والمنافع والآثار المتوقعة. ولا يعني ذلك بالضرورة أن مشاورات لم تجر؛ فغياب التوثيق المنشور لا يساوي غياب الممارسة نفسها. لكن الفارق في مستوى الإفصاح المؤسسي يظل جديراً بالبحث، لأنه يطرح سؤالاً يتجاوز المشروعين نفسيهما، وبغض النظر عن ثقل الملفين والمفارقة بينهما.

السؤال الأهم، إذًا، ليس ما إذا كانت الحكومة الأردنية تتشاور أم لا، وإنما لماذا لا تصبح الممارسات التشاورية الجيدة قاعدة مؤسسية موحدة لجميع مشاريع القوانين ذات الأثر الواسع؟

فإذا كانت الحكومة قادرة على تنظيم حوارات والاستناد إلى الدراسات واستطلاعات الرأي ومراكز البحث والتفكير في بعض مشاريع القوانين، فإن التحدي لا يتعلق بالقدرة الفنية وحدها، وإنما بدرجة مأسسة هذه الممارسات. بمعنى آخر، لا ينبغي أن تعتمد جودة المشاورات السابقة على طبيعة المشروع، أو الوزارة المعنية، أو الوزير المسؤول، أو



أولويات الحكومة القائمة، بل ينبغي أن تحدد قواعد واضحة الحد الأدنى الذي يجب أن تمر به التشريعات قبل إحالتها إلى السلطة التشريعية.

وهنا تنتقل القضية من مستوى "المشاورة بوصفها ممارسة جيدة" إلى مستوى "المشاورة بوصفها جزءاً من البنية المؤسسية لصناعة القانون". فالفرق بين الحالتين جوهري؛ إذ يمكن للممارسة الاختيارية أن تتوسع أو تتراجع بتغير الظروف والأشخاص، بينما تصبح الممارسة المؤسسية جزءاً من ذاكرة الدولة وآليات عملها، وتستمر حتى مع تغير الحكومات والوزارات.

ومن هذه الزاوية، لا ينبغي أن يكون الهدف من الإصلاح هو مطالبة الحكومة بأن "تتشاور أكثر"، وإنما إنشاء دورة تشريعية موحدة تحدد متى تكون المشاورات إلزامية، ومن هم أصحاب المصلحة الذين ينبغي إشراكهم، وما المعلومات التي ينبغي نشرها، وكيف توثق نتائج المشاورات، وكيف ترد الحكومة على الملاحظات التي تلقتها، ومتى يصبح تقييم الأثر التشريعي شرطاً للانتقال إلى المرحلة التالية.

كما أن مأسسة هذه العملية يمكن أن تعالج مشكلة أخرى أكثر عمقاً، هي تفاوت المعرفة بين الجهات المتأثرة بالتشريع. فعندما تبدأ المشاورات بعد إحالة المشروع إلى البرلمان، يكون هامش التأثير على تصميم السياسة قد تقلص بالفعل، ويصبح النقاش أكثر تركيزاً على تعديل النصوص. أما عندما تبدأ المشاورات في مرحلة مبكرة، فإن أصحاب المصلحة يستطيعون التأثير في تعريف المشكلة نفسها، وفي اختيار البدائل، وفي تقدير الآثار المحتملة، قبل أن تتحول الخيارات إلى نصوص قانونية يصعب تعديل فلسفتها الأساسية.

ومن هنا يمكن النظر إلى التجربة الأردنية من منظور أكثر إيجابية: المشكلة ليست غياب النماذج المحلية، وإنما غياب تحويل النماذج الجيدة إلى معيار مؤسسي. وهذا استنتاج أكثر دقة من القول إن الحكومة لا تمارس التشاور، كما أنه يفتح باباً عملياً للإصلاح؛ إذ لا يحتاج الأردن بالضرورة إلى بناء منظومة من الصفر، وإنما إلى توحيد الممارسات الموجودة، وتحديد الحد الأدنى منها، وربطها بدورة إعداد التشريعات.



وقد يكون هذا هو المدخل الأكثر واقعية للإصلاح. فبدلاً من استيراد نموذج أجنبي كامل، يمكن تطوير نموذج أردني تدريجي يستفيد من الخبرة الدولية، لكنه ينطلق من ممارسات موجودة بالفعل داخل مؤسسات الدولة، ثم يحولها من مبادرات متفرقة إلى قواعد عامة.

وعند هذه النقطة تتغير وظيفة الحكومة أيضاً. فبدلاً من أن تجد نفسها مضطرة إلى الدفاع عن مشروع القانون بعد إحالته إلى البرلمان، تكون قد أنجزت مسبقاً جزءاً كبيراً من مهمة الشرح والإقناع من خلال الأدلة والمشاورات والشفافية. ويصبح دور الوزراء عندها أقل دفاعية وأكثر مؤسسية: تقديم السياسة التي أعدها الحكومة، والإجابة عن أسئلة البرلمان، والاستماع إلى مقترحات التعديل، بدلاً من خوض معركة متأخرة لإثبات أن المشروع لم يكن مفاجئاً أو غير مبرر.

وبذلك، فإن السؤال الإصلاحي الحقيقي لا ينبغي أن يكون: كيف نجعل الحكومة أفضل في الدفاع عن قوانينها؟ وإنما: كيف نجعل النظام التشريعي ينتج قوانين تحتاج إلى دفاع أقل؟

إن الإجابة عن السؤال الثاني هي، في جوهرها، الانتقال من إدارة الجدل حول التشريع إلى مؤسسة صناعة التشريع؛ ومن الاعتماد على جودة الأشخاص والمبادرات الفردية إلى بناء قواعد وإجراءات تضمن الحد الأدنى من جودة العملية، بصرف النظر عن الحكومة أو الوزير أو الوزارة التي تقود المشروع.

وهنا تكتسب فكرة "فجوة الشرعية السياسية" قيمتها التحليلية: فهي لا تفترض أن الحكومة لا تمتلك المعرفة أو لا تقوم بالمشاورات، وإنما تسأل عما إذا كانت هذه المعرفة والمشاورات قد أصبحت جزءاً ثابتاً وشفافاً من دورة صنع القانون. فالمشكلة المؤسسية لا تبدأ عندما لا توجد ممارسة جيدة، وإنما عندما تظل الممارسة الجيدة استثناءً بدلاً من أن تصبح قاعدة.



البدائل

من إدارة الجدل إلى بناء الثقة: نحو نموذج أردني للتشريع التشاركي

لا يمكن لأي نظام ديمقراطي أن يلغي الخلاف حول القوانين، كما لا ينبغي له أن يسعى إلى ذلك. فالاختلاف جزء طبيعي من العملية التشريعية، بل إنه أحد مصادر قوتها. لكن الفارق بين الأنظمة يكمن في المرحلة التي يحدث فيها هذا الخلاف، وفي طبيعة الأسئلة التي يدور حولها.

في النظم التي ترسخت فيها مبادئ الحوكمة التشريعية، يصل مشروع القانون إلى البرلمان بعد أن تكون الأسئلة الكبرى قد نوقشت: ما المشكلة؟ ما الأدلة؟ ما البدائل؟ ومن سيتأثر؟ وما الكلفة؟ عندها يتركز النقاش البرلماني على تحسين الصياغة، أو تعديل التوازنات، أو إعادة ترتيب الأولويات.

أما حين تُحال مشاريع القوانين قبل اكتمال هذه الحلقة، فإن البرلمان يتحول، من حيث لا يقصد، إلى أول ساحة لحوار كان ينبغي أن يبدأ قبل ذلك. ويجد الوزراء أنفسهم في موقع المدافع عن أصل السياسة، بينما ينشغل النواب أحياناً بإثبات أو نفي وجود المشكلة ذاتها، بدلاً من مناقشة أنسب الحلول لها. وهنا لا يصبح الخلل في الدستور، ولا في البرلمان، ولا حتى في النصوص القانونية، وإنما في تسلسل صناعة القرار العام.

التشريع بوصفه منتجاً مؤسسياً

من المفيد النظر إلى التشريع باعتباره نتاجاً لعملية مؤسسية، لا مجرد وثيقة قانونية. فالإقتصاد المؤسسي الجديد، كما طوّره دوغلاس نورث، ينظر إلى المؤسسات بوصفها "قواعد اللعبة" التي تحدد سلوك الأفراد والأسواق. وكلما كانت هذه القواعد أكثر وضوحاً واستقراراً وقابلية للتوقع، انخفضت تكاليف التعامل، وارتفعت مستويات الثقة والاستثمار.



وهذا يعني أن جودة التشريع لا تنعكس على المحاكم والإدارة العامة فقط، بل تمتد إلى الاقتصاد والاستثمار والقدرة التنافسية للدولة.

ولهذا لم يعد تحسين التشريعات شأناً قانونياً محضاً، بل أصبح جزءاً من سياسات التنمية الاقتصادية، والإصلاح الإداري، وجذب الاستثمار.

وتشير تقارير البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن قابلية البيئة التنظيمية للتنبؤ (Regulatory Predictability) تمثل أحد أهم عناصر ثقة المستثمرين، لأنها تخفض ما يُعرف بـ "المخاطر التنظيمية" (Regulatory Risk)، أي المخاطر الناتجة عن التغييرات المفاجئة أو غير المفهومة في السياسات والقوانين. ومن هذا المنطلق، فإن تحسين دورة إعداد التشريعات ليس هدفاً إجرائياً، بل أداة لتعزيز الثقة بالدولة نفسها.

نحو نموذج أردني للتشريع التشاركي

لا يحتاج الأردن إلى استنساخ النماذج الغربية بحذافيرها، فلكل نظام دستوري وسياقه السياسي والإداري. لكنه يستطيع أن يستفيد من المبادئ التي أثبتت نجاحها، ويطور نموذجاً وطنياً يتناسب مع مؤسساته.

ويمكن تصور هذا النموذج في خمس مراحل مترابطة:

- أولاً: نشر ورقة سياسات قبل مشروع القانون

ينبغي أن يسبق كل مشروع قانون ذي أثر اقتصادي أو اجتماعي واسع إصدار ورقة سياسات (Policy Paper) تشرح المشكلة العامة، والأهداف، والبدائل التي جرى بحثها، ومبررات اختيار التدخل التشريعي. في حين أن نشر هذه الورقة لا يقيد الحكومة، بل يمنحها فرصة لقياس ردود الفعل قبل تثبيت النصوص القانونية. وهنا تكمن أهمية الانتقال من "مذكرة الأسباب الموجبة" إلى "مذكرة السياسات" فاليوم معظم مشاريع القوانين تتضمن أسباباً موجبة.



لكننا إذا حولناها لورقة خلفية أشمل وأوسع وتصبح مذكرة سياسات Policy Memorandum، وتحتوي بالضرورة؛ تعريف المشكلة، والبيانات. المرتبطة، والبدايل، وسبب اختيار البديل، وتقييم الأثر، ونتائج المشاورات، ومؤشرات النجاح المتوقعة بعد التطبيق. وهذا النموذج موجود بدرجات متفاوتة في عدد من الأنظمة المقارنة، لكنها ليست موحدة تحت هذا الاسم. لذلك من الأفضل أن تُقدّم باعتبارها مقترحاً إصلاحياً مستلهماً من الممارسات الدولية، لا باعتبارها نموذجاً معتمداً في جميع الدول.

- ثانياً: إقرار تقييم الأثر التشريعي

ينبغي أن يصبح تقييم الأثر التشريعي (Regulatory Impact Assessment) جزءاً إلزامياً من إعداد مشاريع القوانين الرئيسية. ولا يقتصر هذا التقييم على حساب الكلفة الاقتصادية، بل يشمل الآثار الاجتماعية، والإدارية، والبيئية، وآثار الامتثال، مع مقارنة البدائل الممكنة. وفي كثير من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لا ينتقل مشروع القانون إلى السلطة التشريعية قبل استكمال هذه المرحلة.

- ثالثاً: مؤسسية المشاورات العامة

المشاورة ليست اجتماعاً بروتوكولياً، ولا بياناً صحفياً يعلن أن الوزارة "استمعت إلى الآراء". لكنها عملية منظمة، تبدأ بتحديد أصحاب المصلحة، وتنتهي بنشر تقرير يوضح الملاحظات التي قُدمت، وما الذي أخذت به الحكومة، وما الذي لم تأخذ به، مع بيان الأسباب.

إن نشر مثل هذه التقارير يرفع مستوى الثقة، ويحول دون تحول النقاش إلى تبادل للاتهامات حول من تمت استشارته ومن تم تجاهله.

- رابعاً: مذكرة تفسيرية مبنية على الأدلة



تُرفق مشاريع القوانين في عدد من البرلمانات المتقدمة بمذكرات تفسيرية تتجاوز الشرح القانوني إلى تقديم الأدلة والإحصاءات والدراسات التي استند إليها المشروع. ويمكن تطوير المذكرات التفسيرية في الأردن لتصبح وثيقة سياسات مختصرة، لا مجرد تفسير لغوي أو قانوني للنصوص.

- خامساً: الاتصال الحكومي بوصفه أداة للشفافية

ينبغي أن تنتقل الحكومة من إدارة الجدل إلى إدارة المعرفة. فوظيفة الاتصال الحكومي ليست الدفاع عن القانون بعد اندلاع الأزمة، وإنما بناء فهم عام للمشكلة والسياسة قبل أن يبدأ الجدل. وهذا يتطلب تطوير وحدات الاتصال الحكومي لتعمل بالتكامل مع وحدات السياسات العامة، لا أن تتحرك بعد إحالة المشروع إلى البرلمان.

بين الحكومة والبرلمان: إعادة توزيع الأدوار

تكشف التجارب المقارنة أن الحكومات الأكثر نجاحاً ليست تلك التي تنتصر في النقاش الإعلامي، وإنما تلك التي تجعل البرلمان يناقش تشريعاً سبق أن نوقشت فلسفته في المجال العام. وبهذا المعنى، فإن نجاح الحكومة لا يقاس بعدد المؤتمرات الصحفية التي تعقد ها، ولا بعدد التصريحات التي يدلي بها الوزراء، وإنما بقدرتها على الوصول إلى البرلمان وقد أنجزت الجزء الأكبر من بناء الشرعية المعرفية للتشريع.

أما البرلمان، فيبقى المكان الذي تُبنى فيه الشرعية الديمقراطية النهائية، عبر النقاش والتعديل والتصويت. وهكذا، لا تتداخل الأدوار، ولا تتحول السلطة التنفيذية إلى خصم سياسي للرأي العام، ولا يُطلب من البرلمان أن يعوض غياب الحوار السابق على التشريع.

المشكلة ليست أن الحكومة تتشاور أحياناً ولا تتشاور أحياناً أخرى؛
المشكلة الأعمق أن جودة التشاور لا ينبغي أن تعتمد على طبيعة



المشروع أو الوزارة أو الحكومة أو الوزير، وإنما يجب أن تصبح جزءاً مؤسسياً من دورة التشريع.

وبالتالي فإن الحلقة المفقودة ليست في النصوص، لكنها -بالضرورة- في العملية، فحينما انشغل النقاش العام في الأردن، خلال السنوات الماضية، بمضمون كثير من مشاريع القوانين، بينما بقي سؤال أكثر أهمية خارج دائرة الاهتمام: كيف صُنعت هذه القوانين؟ وربما تكمن الإجابة عن كثير من الأزمات التشريعية في هذا السؤال تحديداً. فالحكومة لا تُقاس فقط بقدرتها على إعداد النصوص "التشريعية" أو "السياساتية"، وإنما بقدرتها على "بناء" السياسات. والبرلمان لا يُقاس فقط بعدد التعديلات التي يجريها، بل بقدرته على مساءلة الأساس الذي قامت عليه تلك السياسات،

فالبرلمان؛ محكمة ديمقراطية للموضوع ومجريات وأصول دورة حياة السياسات العامة.

ومن هنا، فإن الانتقال من ثقافة "تسويق القوانين" إلى ثقافة "التشريع التشاركي" لا يمثل مجرد تحسين إجرائي، إنه تحول في فلسفة الحكم نفسها؛ من إدارة القرار إلى إدارة المعرفة، ومن الدفاع عن النصوص إلى بناء الثقة، ومن التشريع بوصفه نهاية العملية إلى اعتباره محطة في دورة أوسع لصنع السياسات العامة.

إن التحدي الذي يواجه الأردن اليوم ليس إنتاج مزيد من القوانين، لكنه -لا شك- إنتاج قوانين أكثر شرعية، وأكثر استناداً إلى الأدلة، وأكثر قابلية للتطبيق، وأكثر قدرة على كسب ثقة المواطنين قبل أن تطلب امتثالهم.



وهذه، في النهاية، ليست مسؤولية الحكومة وحدها، ولا البرلمان وحده، وإنما مسؤولية منظومة الحكم والإدارة بأكملها، لأن جودة التشريع أصبحت، في القرن الحادي والعشرين، أحد أهم مؤشرات جودة الدولة نفسها.



المراجع

1. Harold D. Lasswell, A Preview of Policy Sciences (New York: American Elsevier, 1971).
2. William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Integrated Approach, 6th ed. (Routledge, 2018).
3. James E. Anderson, Public Policymaking, 8th ed. (Cengage Learning, 2014).
4. John W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd ed. (Pearson, 2011).
5. Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible (eds.), Theories of the Policy Process, 4th ed. (Westview Press, 2018).
6. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (Paris: OECD Publishing, 2012).
7. OECD, Better Regulation Practices across the European Union (OECD Publishing, 2019).
8. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (Paris: OECD Publishing, 2012)، ولا سيما المبادئ المتعلقة بالتشاور العام وتقييم الأثر التنظيمي.
9. World Bank, The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes (Washington, DC: World Bank, 2020).
10. UK Cabinet Office, Guide to Making Legislation، إضافة إلى الممارسات الدستورية المتعلقة
بـ White Papers.gGreen Papers
11. European Commission, Better Regulation Toolbox (Brussels: European Commission, latest edition).
12. Government of Canada, Cabinet Directive on Regulation (Treasury Board of Canada Secretariat).
13. Australian Government, Office of Impact Analysis, Impact Analysis Guidance.