تقرير تقييم الأداء الحكومي في تنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان 2016 - 2025

الملخص التنفيذي

يصدر عن

برنامج راصد لمراقبة الأداء الحكومي

مركز الحياة - راصد

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Jordan

RASED راصد

مركز الحياة AL HAYAT CENTER

© جميع الحقوق محفوظة لمركز الحياة – راصد 2017

تقرير تقييم الأداء الحكومي في تنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان 2016-2025

الملخص التنفيذي

يصدر عن

مركز الحياة - راصد

تشرين الثاني/ نوفمبر 2017

نفذ هذا التقرير بدعم سخي من السفارة السويسرية في الأردن وبتنفيذ من مركز الحياة – راصد، ويعتبر هذا المحتوى من مسؤولية مركز الحياة – راصد ولا يعبر بالضرورة عن آراء الحكومة السويسرية

المحتويات

الموضوع	الصفحة
خلفية التقرير	٧
منهجية التقرير	٨
نتائج التقرير	١١
المحور الأول: الحقوق المدنية والسياسية	١٢
المحور الثاني: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٧
المحور الثالث: حقوق الفئات الأكثر عرضة للانتهاك	٢٠
استنتاجات التقرير	٢٣
توصيات التقرير	٢٤

خلفية التقرير

تم إعداد هذا التقرير من قبل مركز الحياة - راصد ضمن أعماله في برنامج راصد لمراقبة الأداء الحكومي ، حيث يهدف البرنامج إلى متابعة وتقييم الخطط والاستراتيجيات الحكومية وبناء قدرات موظفي القطاع العام في عدد من الموضوعات أهمها القضايا المرتبطة بالحكومة الفتوحة ويأتي هذا التقرير استكمالا للعديد من التقارير التي أصدرها راصد في مجال الرقابة على الأداء الحكومي والتي من أهمها تقارير مراقبة أداء الحكومة المقدم لمبادرة الشراكات الحكومية الشفافة OGP وتقرير تقييم الأداء الحكومي في تنفيذ منظومة النزاهة الوطنية، ويهدف هذا التقرير المعد من قبل فريق باحثي راصد إلى تأسيس منهجية عمل تسهل تقييم ومتابعة الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، كما يهدف التقرير إلى تقديم تقييم شامل للخطة الوطنية ومدى الانجازات التي تمت على هذه الخطة والتحديات التي تواجه تنفيذها حتى شهر أكتوبر من العام 2017 أي بعد 18 شهرا على انطلاقها وفي ذات الوقت يهدف التقرير إلى تقديم صورة واضحة حول ماهية الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان 2016 - 2025 والتي تعد واحدة من أهم الخطط الإصلاحية في مجال حقوق الإنسان في الأردن والتي صدرت بتوجيهات ملكية سامية للحكومة وتم اطلاقها رسمياً في اذار 2016 وتمتد فترة تنفيذها حسبما خطط لها لمدة عشرة سنوات ومسؤول عن تنفيذها العديد من الجهات الحكومية إضافة للبرلمان حيث أن ما يقارب 70% من مؤشرات أداء الخطة هي عبارة عن تعديلات تشريعية، كما تم تحديد القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني كجهات منفذة لبعض نشاطات الخطة.

ويقدم التقرير استعراضا وافيا لعدد من الممارسات الفضلى المتبعة في العديد من دول العالم و المرتبطة بالأنشطة التي تتضمنها الخطة مما سهل على فريق البحث تقديم مجموعة من التوصيات وتضمينها للتقرير بناء على هذه الممارسات الفضلى واعتمادا على الدستور الاردني و لم يهدف هذا التقرير لتقديم تحليل حقوقي حول حالة حقوق الإنسان في الأردن إنما يقدم التقرير للمواطنين والجهات الحكومية وكافة الجهات المعنية ملخصاً حول الإجراءات الرسمية في الأردن حيال منظومة حقوق الإنسان وبيان مدى العمل والإنجاز الحاصل على مضامين الخطة.

تتكون الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الانسان من ثلاث محاور رئيسية يندرج تحتها 17 هدف رئيسي و64 هدف فرعي ينبثق عنها 121 نشاط رئيسي و224 نشاط فرعي ويقع ضمن الإطار الزمني الذي يغطيه التقرير 159 نشاط فرعي يمثلون 71.7% من نشاطات الخطة .

ويأتي هذا التقرير ضمن مشروع الذي ينفذه راصد بالتعاون مع السفارة السويسرية في عمان بتمويل يبلغ 14.145 دينار أردني ويمتد المشروع على مدى سبعة شهور.

وسيعمل فريق راصد على تطوير منهجية العمل في هذا التقرير بناء على التغذية الراجعة التي ستصله من الجهات الحكومية وغير الحكومية مما يسهل مهمة فريق العمل لإصدار تقارير دورية عن الخطة كل ست اشهر.

منهجية التقرير

حرص الفريق البحثي في مركز الحياة - راصد على أن يكون هذا التقرير تقريراً موضوعياً يتصف بالدقة والمهنية والشمولية والحياد وتوثيق كافة المعلومات التي يحتويها، لذا وضع فريق البحث منهجية محددة ودقيقة لإنجاز هذا التقرير خصوصاً لما يحتويه التقرير من موضوعات كثيرة تتسم بالتنوع وبعضها الآخر مواضيع خلافية اختلفت وجهات النظر حولها من ناحية حقوقية، وبناءً على الخبرة المتراكمة لفريق البحث في تقارير الرقابة والتقييم فقد تم تطوير منهجية البحث واستخدام عدد من الأساليب البحثية على النحو التالي:

أولاً: تحليل وبحث أدبي باستخدام المصادر المطبوعة والإلكترونية المتوفرة على الإنترنت، والتي اشتملت في معظم الأحيان على مواد إخبارية وتصريحات حكومية وتقارير حكومية وغير حكومية محلية ودولية ومحتويات من مواقع الكترونية متنوعة، كما اشتملت المصادر أيضا على عدد من المواد المطبوعة مثل التقارير الحكومية المطبوعة والمنشورة والتقارير الحقوقية لعدد من المنظمات الحقوقية ذات الخبرة مع الإشارة إلى مصدر المعلومة وكتابة المعلومات المقتبسة من التقارير الحقوقية الدولية على لسان الجهة مصدرة التقرير، وقد أولى فريق البحث عبر تحليل هذه المصادر اهتماما كبيرا بأصل هذه المصادر وتاريخ نشرها ومدى مصداقيتها، كما ركز فريق البحث أيضا على ضرورة أن تكون كافة المعلومات المأخوذة من المصادر الالكترونية والمطبوعة موثقة بطريقة علمية تتيح للقارئ التحقق منها والتوسع حولها أكثر.

ثانياً: مقابلات مع أصحاب المصلحة من المسؤولين الحكوميين والنشطاء الحقوقيين ومؤسسات المجتمع المدني وممثلي وسائل الإعلام.

فقد أجرى فريق البحث عدد من المقابلات بعضها مع جهات حكومية هدفت لجمع المزيد من المعلومات الموثقة والمتعلقة بمواضيع البحث إضافة للحديث عن آراء بعض المسؤولين الحكوميين حول مواضيع محددة، ومقابلات أخرى جرت مع ممثلي مؤسسات مجتمع مدني وإعلاميين ونشطاء حقوقيين هدفت للاستزادة بالمعلومات وجمع آراء حول جوانب مختلفة من مضامين الخطة، حيث جرت هذه المقابلات بعضها هاتفياً وبعضها بشكل مباشر.

ثالثاً: اجتماعات مع أصحاب المصلحة ذوي العلاقة بالخطة.

نفذ فريق البحث اجتماع مع المنسق الحكومي لحقوق الإنسان وفريقه الرئيسي المكون من 12 شخص، حيث هدف هذا الاجتماع لعرض منهجية راصد لبناء هذا التقرير وللحديث عن ملاحظات راصد حول الخطة بشكل عام وبشكل خاص حول هيكلية الخطة وبنائها.

رابعاً: تحليل قانوني لعدد من القوانين المتعلقة بأهداف الخطة.

وفيما يتعلق بالتحليل القانوني، فقد عمل فريق البحث على تحليل بعض القوانين التي شملتها أهداف الخطة خاصة المعدلة منها خلال فترة التقرير، فقد عمل الفريق على تحليل الفرق بين القوانين المعدلة وما كانت عليه قبل التعديل لبيان مدى التطور / التراجع في دعم الحقوق المتعلقة بها.

خامساً: تقسيم التقرير إلى فصول كل فصل يمثل هدف فرعي من أهداف الخطة بما مجموعه 64 هدف فرعي ضمن ثلاث محاور رئيسية، ويقدم البحث لكل فصل / هدف فرعي الأقسام التالية:

أ- معلومات مختصرة عن الهدف الفرعي تتضمن نص الهدف والنشاطات الرئيسية والفرعية المندرجة تحته، والإطار الزمني لكل نشاط والجهة المسؤولة عن تنفيذه.

ب- تحليلا للهدف مع التركيز على ثلاثة أقسام رئيسة تتصل به، اولا: خلفية الهدف من حيث تطور السياسات والاطار القانوني والبرامج والاستراتيجيات الوطنية التي تتعلق بمجال الهدف (العودة لاخر عشر سنوات حيث امكن)، وثانيا: تحليل الهدف من حيث التطورات والإجراءات والخطوات المتخذة لتنفيذه خلال الاطار الزمني الذي يغطيه البحث، وثالثا: توثيق الممارسات الفضلى المعترف بها دوليا والمتصلة بمحتوى هذا الهدف وابرز التوصيات التي يرى فريق البحث اهميتها في مساعدة الحكومة لتحقيق الهدف.

سادساً: اعتمد فريق البحث الأهداف الفرعية في الخطة وتم البحث حول كل هدف فرعي لبيان مدى إنجاز الجهات المعنية بتنفيذ أهداف الخطة خلال فترة التقرير التي تمتد منذ بداية العام 2016 ولغاية نهاية تشرين أول من العام 2017، ولكن وفي بعض الحالات تم إضافة معلومات / إنجازات حصلت بعد 31 تشرين أول 2017 لاعتبارها معلومات مهمة وأساسية من وجهة نظر الباحثين ولا يمكن إغفالها في هذا التقرير.

واعتمد لهذه الغاية أربع درجات تقييم على النحو التالي:

1. **تحقق بشكل كامل**: تعطى هذه الدرجة للنشاط الفرعي الذي تحقق بشكل كامل ومتوافق مع ما جاء في الهدف الفرعي التابع له.
2. **تحقق بشكل جزئي(متوسط - مرتفع)**: تعطى هذه الدرجة إذا كانت نسبة الإنجاز على النشاط الفرعي واضحة ومرتفعة ومتوافقة مع ما جاء في الهدف التابع له النشاط لكن لم تصل لدرجة مكتمل ولا زال يزال النشاط بحاجة للمزيد من العمل.

3. **تحقق بشكل محدود** : تعطى هذه الدرجة للنشاط الذي بدأ العمل على تنفيذه لكن التنفيذ لا يزال في مراحل مبتدأ غير واضحة ولا يمكن أن يكون لها أثر يقاس، أو أن ما تم تنفيذه على النشاط لا يرتبط بشكل وثيق بما جاء في الهدف التابع له النشاط.
4. **لم يبدأ التنفيذ**: هذه الدرجة تعطى للنشاطات التي لم يبدأ أي إجراء فعلي على تنفيذها.

احتوت الخطة على ثلاث محاور رئيسية يندرج تحت كل محور أهداف رئيسية وأهداف فرعية ولكل هدف فرعي يوجد مجموعة من النشاطات الرئيسية والفرعية والتي تمثل الإجراءات الفعلية التي بنيت عليها مؤشرات الأداء للخطة.

ولغايات بناء التقرير فقد قسم فريق البحث التقرير إلى فصول كل فصل يمثل هدف فرعي من أهداف الخطة بما مجموعه 64 هدف فرعي ضمن ثلاث محاور رئيسية، ويقدم البحث لكل فصل / هدف فرعي الأقسام التالية:
1. معلومات مختصرة عن الهدف الفرعي تتضمن نص الهدف والنشاطات الرئيسية والفرعية المندرجة تحته، والإطار الزمني لكل نشاط والجهة المسؤولة عن تنفيذه.

2. تحليلا للهدف مع التركيز على ثلاثة أقسام رئيسة تتصل به، اولا: خلفية الهدف من حيث تطور السياسات والاطار القانوني والبرامج والاستراتيجيات الوطنية التي تتعلق بمجال الهدف (العودة لاخر عشر سنوات حيث امكن)، وثانيا: تحليل الهدف من حيث التطورات والإجراءات والخطوات المتخذة لتنفيذه خلال الاطار الزمني الذي يغطيه البحث، وثالثا: توثيق الممارسات الفضلى المعترف بها دوليا والمتصلة بمحتوى هذا الهدف وابرز التوصيات التي يرى فريق البحث اهميتها في مساعدة الحكومة لتحقيق الهدف.

نتائج التقرير

تتبع فريق البحث كامل مضامين الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان والمكونة من ثلاث محاور رئيسية وكانت أبرز النتائج على النحو التالي:

النشاطات الفرعية التي بدأ إطارها الزمني على مستوى الخطة

69.0% بدأ إطارها الزمني

النشاطات الفرعية التي لم يبدأ إطارها الزمني على مستوى الخطة

31.0% لم يبدأ إطارها الزمني

المصدر: راصد

المحور الأول: الحقوق المدنية والسياسية

يحتوي هذا المحور على ثمانية أهداف رئيسية يندرج تحتها (25) هدف فرعي انبثق من هذه الأهداف الفرعية عدد من 55 نشاط رئيسي و 105 نشاط فرعي لغايات تحقيق الأهداف الرئيسية والفرعية للمحور، وتنوعت هذه النشاطات بين تعديلات تشريعية وبرامج تدريبية ونشاطات أخرى حيث بلغت نسبة النشاطات في هذا المحور الرامية لتعديلات تشريعية 69.5% من إجمالي النشاطات.

ولدى تتبع فريق البحث لمستوى تنفيذ نشاطات هذا المحور فقد تبين أن (66) نشاطاً بما نسبته 62.8% من النشاطات التي بدأ الإطار الزمني الخاص بها، منها ثمانية أنشطة مثلت 12.1% تحققت بشكل كامل، وكانت معظم هذه الأنشطة تتعلق بتعديلات تشريعية حيث تم تعديل 5 قوانين متعلقة بهذا المحور بعضها منسجم بشكل كامل وبعضها بشكل جزئي مع أهداف هذا المحور وهذه القوانين هي:(قانون العقوبات، قانون الانتخاب، قانون البلديات، قانون أصول محاكمات جزائية وقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد)حيث جاءت التعديلات على قانون العقوبات بهدف تطوير الإطار القانوني الناظم للحق في الحياة والسلامة الجسدية ومواءمتها مع الدستور والمواثيق الدولية .وهدف التعديل على قانون أصول المحاكمات الجزائية إلى تعزيز سبل الوصول إلى العدالة من خلال العمل على تقصير أمد التقاضي، وجاءت التعديلات التي طالت قانون الانتخاب وقانون البلديات بهدف مكافحة الجرائم الانتخابية ووضع سقف للحملات الانتخابية وتوفير آليات مناسبة لمحاربة شراء الأصوات كما تم خلال فترة التقرير استحداث قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الذي دمج هيئة مكافحة الفساد وديوان المظالم في جسد واحد واعتبر الهيئة الجديدة الخلف القانوني لهما.

بينما وصل عدد الأنشطة التي حصلت على درجة تقييم تحقق بشكل جزئي إلى خمسة أنشطة بنسبة 7.6% من إجمالي أنشطة المحور التي بدأ إطارها الزمني، حيث تمحورت هذه الأنشطة حول عدد من المواضيع وهي: توفير الحماية الإجرائية المثلى لمن يتعرض للتوقيف، وتعزيز سبل العدالة من خلال استحداث برامج ووحدات خاصة بالمساعدة القانونية بإنشاء برامج للمساعدة القانونية في المحاكم، والعمل على إيجاد آلية لتطوير الإجراءات الخاصة بالعملية الانتخابية وتعزيز المشاركة السياسية والمساهمة في عملية اتخاذ القرار.

وحصل (27) نشاط على تقييم تحقق بشكل محدود بنسبة 40.9% من إجمالي أنشطة المحور الأول التي بدأ إطارها الزمني. و تمحورت هذه الأنشطة حول توفير الضمانات القانونية اللازمة في مرحلة التحقيق الأولي بما في ذلك الحق في الاستعانة بمحام خلال فترة التحقيق، إضافة للنشاط المتعلق بدعم دور الهيئة المستقلة للانتخاب لاجراء انتخابات حرة ونزيهة ومكافحة الجرائم الانتخابية، بالإضافة إلى تعزيز وحماية الحق في التجمع السلمي وتكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات والانضمام إليها وتعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية في إدارة الشأن العام.

بينما لم يتم البدء بالعمل على (26) نشاط أي ما نسبته 39.4% من أنشطة المحور التي بدأ إطارها الزمني.

وهي: النشاط الذي ينص على تعديل قانون الأمن العام لتوفير الضمانات القانونية اللازمة خلال مرحلة التحقيق، ونشاط تعديل قانون تشكيل المحاكم الشرعية إضافة لنشاط استحداث قانوناً لتشكيل المحاكم الكنسية بهدف تنظيم عمل الجهاز القضائي .

ولم يبدأ العمل على تطوير آلية للتنسيق حول تنفيذ العقوبات البديلة والحلول للنزاعات وتدريب العاملين على تطبيق العقوبات المجتمعية والتوسع في إنشاء مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري بهدف تعزيز سبل الوصول للعدالة وتعزيز وتفعيل الحلول البديلة للنزاعات .

ولم يعدل كل من قانون المطبوعات والنشر و قانون هيئة الاعلام المرئي والمسموع و قانون المعاملات الإلكترونية و قانون رعاية الثقافة و قانون جرائم أنظمة المعلومات، لمؤاءمتها مع الدستور والمواثيق الدولية في حدود ما صادق عليه الأردن منها، ولإيجاد التوازن بين الحق في حرية التعبير ومناهضة أفعال اعتيال الشخصية.

ولم يتوصل فريق البحث إلى أي إجراء يبين قيام المؤسسات الرسمية باستطلاع رأي جمهورها لمعرفة المعلومات المراد الكشف عنها ليتم نشرها ، ولم تقم الحكومة أو مجلس الأمة بأي تعديل على قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لضمان الحق في الحصول على المعلومة.

إضافة لعدم البدء بتنفيذ النشاط المتعلق بتعديل قانون الجمعيات وقانون الاجتماعات العامة بهدف حماية الحق في التجمع السلمي وتكوين الأحزاب والجمعيات والنقابات والانضمام إليها.

ولم يبدأ العمل على تعديل قانون النقابات بما يتناسب مع هدف تعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الاهلية في إدارة الشأن العام، كما يبدأ تنفيذ النشاط المتعلق بنشر مدونة سلوك للأحزاب .

نشاطات المحور الأول التي لم يبدأ إطارها الزمني

من جهة أخرى بلغ عدد الأنشطة في المحور الأول التي لم يبدأ إطارها الزمني خلال الفترة التي يغطيها التقرير إلى (39) نشاطاً، أي ما نسبته 37.2% من إجمالي أنشطة المحور . ومن الجدير بالذكر أن 15.4% من هذه الأنشطة قد تحققت بشكل كامل وهذا يعد انجاز للجهات المسؤولة عن التنفيذ بالرغم من اعتقاد بعض الخبراء الحقوقيين أن هذه التعديلات لم تجري لغايات تنفيذ الخطة بينما استفادت الخطة منها، وتراوحت 20.6% من نشاطات المحور

التي لم يبدأ إطارها الزمني بين تحقق بشكل محدود وتحقق بشكل جزئي، وتبقى 64% من الأنشطة تحت درجة تحقق (لم يبدأ) .

ومن أهم الأهداف التي تحققت بعض أنشطتها بشكل كامل، تطوير الإطار القانوني الناظم للحق في الحياة والسلامة الجسدية وتوفير المساعدة القانونية لمن يتعرض للتوقيف حيث تم تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية بما ينسجم مع هذا الهدف حيث جاء القانون المعدل ليحتوي على العديد من التعديلات التي من شأنها تضييق نطاق التوقيف واعتبار التوقيف تدبير استثنائي ، كما خفض القانون المعدل مدة التوقيف التي يمتلكها المدعي العام في الجرائم التي لا تتجاوز عقوبتها السنتين من 15 يوم إلى سبعة أيام،ومن ستة شهور الى ثلاثة شهور في الجنايات ومن شهرين الى شهر واحد في الجنح. كما أظهرت التعديلات التشريعية التي حدثت على قانون العقوبات السير لتحقيق هذا الهدف حيث تم إلغاء كلمة أحكام شاقة حيثما وردت في قانون العقوبات مع الإبقاء على الأشغال لوحدها دون الشاقة، إضافة للنشاط المتعلق باستقلال القضاء والمتضمن ان يكون للمجلس القضائي موازنة مستقلة تظهر باسمه، كما تم العمل على إصدار مدونة سلوك القاضي واستحداث أمانة عامة للمجلس القضائي.

ومن الأنشطة التي تحققت أيضاً بشكل كامل في هذا المحور رغم عدم بدء إطارها الزمني، النشاط المتعلق بتقصير أمد التقاضي لتعزيز سبل العدالة حيث منح القانون المعدل لقانون أصول المحاكمات الجزائية المحكمة الحق بعقد جلسات متتالية وبآجال قصيرة وخارج أوقات الدوام الرسمي لضمان سرعة الفصل في الدعوى وفرض جزاءات على الخصم الذي يستخدم وسائل كيدية لإطالة إجراءات الدعوى.

وهنالك بعض الأنشطة التي تحققت بشكل جزئي ومحدود رغم عدم بدء إطارها الزمني تعلقت معظمها بالهدف الأول المعني بتوفير الحماية الإجرائية والموضوعية المثلى لمن يتعرض للتوقيف، وإجراء التعديلات على القوانين المتعلقة بذلك مثل قانون العقوبات وقانون منع الجرائم.

اما نشاطات هذا المحور التي لم يبدأ إطارها الزمني ولم يبدأ التنفيذ بها والبالغة نسبتها 64% وهي:
النشاط المتعلق باستحداث تشريعاً خاصاً لمكافحة التعذيب وتعديل قانون المخدرات وقانون العقوبات العسكرية وقانون الإرهاب بالإضافة إلى تعديل قانون المفرقعات.

كما لم يبدأ العمل بالنشاطات المتعلقة بتعديل قانون محكمة أمن الدولة بهدف تعزيز الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية، ولم يبدأ العمل على تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية لتعزيز قدرات النيابة العامة واستقلالها ضمن السلطة القضائية.

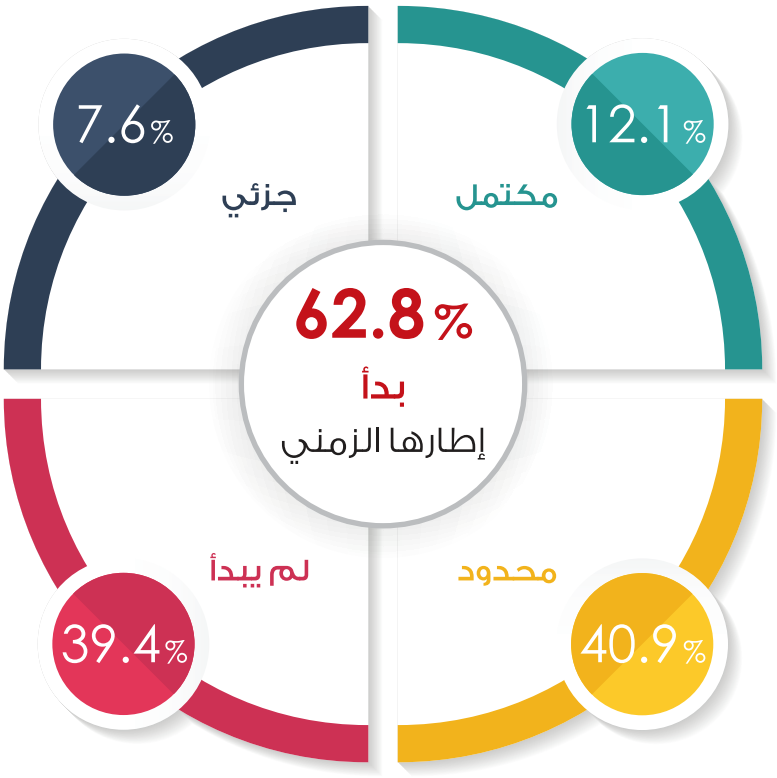
أما بخصوص الهدف المعني بتنظيم عمل الجهاز القضائي فهناك جملة من التشريعات التي لم يتم بحقها أي إجراء خلال فترة التقرير وهي : قانون تشكيل المحاكم الشرعية وقانون تشكيل المحاكم البلدية، وقانون التنفيذ الشرعي، كما لم يعدل قانوني الصلح وأصول المحاكمات الشرعية لتقصير أمد التقاضي.

وبخصوص الهدف المعني بتعزيز الحق في الجنسية والإقامة واللجوء وحرية التنقل لتصبح أكثر مواءمةً مع الدستور والمواثيق الدولية فلم يتم أي تعديل على قانون الجنسية الأردنية ولا قانون الأحوال المدنية لتلبية هذا الهدف، ولم يتم استحداث تشريع يضمن توحيد المرجعيات المتعلقة بمنح هذه الحقوق وحصر المنع والإبعاد بسلطة القضاء.

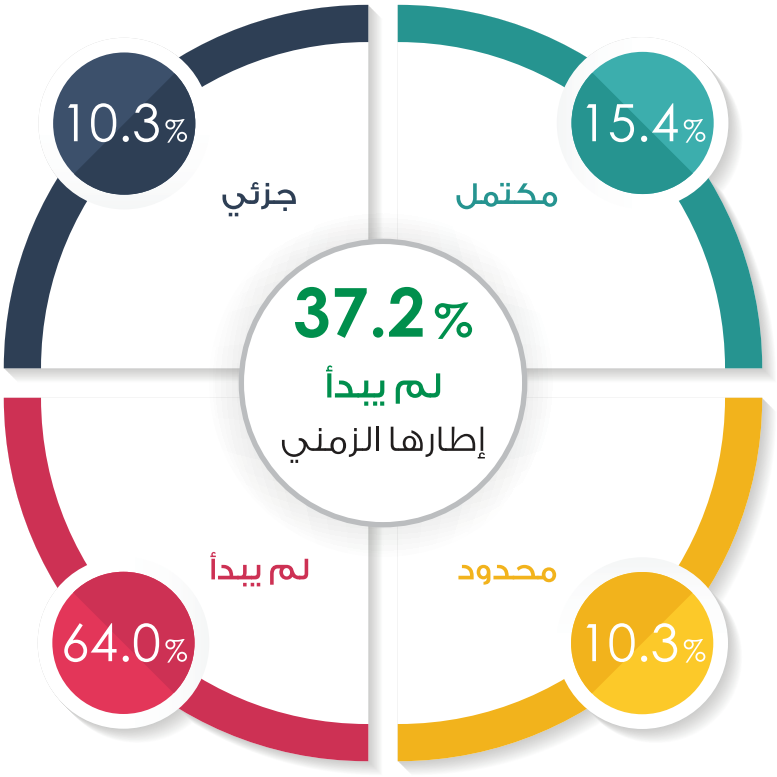
كما لم يبدأ العمل على تعديل قانون رعاية الثقافة لغاية موائمته مع الدستور والمواثيق الدولية في حدود ما صادق عليه الأردن منها.

ولم يتوصل فريق البحث لأي إجراء يبين قيام المؤسسات الرسمية باستطلاع رأي جمهورها لمعرفة المعلومات المراد الكشف عنها ليتم نشرها ، ولم تقم الحكومة أو مجلس الأمة بأي تعديل على قانون ضمان حق الحصول على المعلومات لضمان الحق في الحصول على المعلومة.

النشاطات الفرعية التي بدأ إطارها الزمني في المحور الأول



النشاطات الفرعية التي لم يبدأ إطارها الزمني في المحور الأول



المصدر: راصد

المحور الثاني: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

يتكون هذا المحور من خمسة أهداف رئيسية يندرج تحتها ثمانية أهداف فرعية ينبثق عنهم 29 نشاط رئيسي و46 نشاط فرعي لغايات تنفيذ أهداف هذا المحور.

ولدى تتبع فريق البحث لمستوى الإنجاز في هذا المحور تبين أن 33 نشاط فرعي يشكلون 72% من نشاطات المحور قد بدأ إطارها الزمني خلال فترة التقرير، تحقق منها خمسة نشاطات بشكل كامل بما نسبته 15.2% من النشاطات التي بدأ إطارها الزمني، منها النشاط المتعلق بتوفير آليات رقابة وتفتيش للتحقق بالتزام أصحاب العمل بقانون العمل بالرغم من عدم معرفة مدى فعالية هذه الآليات، والنشاط المتعلق بمراجعة نظام التفرغ الإبداعي الثقافي الأردني إضافة للنشاط الذي ينص على إصدار قانون حماية اللغة العربية.

بينما تحقق نشاطان من أنشطة هذا المحور بشكل جزئي وهما مراجعة قانون العمل واقتراح التعديلات اللازمة عليه لإعادة النظر بالحد الأدنى للأجور حيث تم تعديل الحد الأدنى للأجور دون تعديل قانون العمل بينما حددت الخطة مؤشر الأداء لهذا النشاط بتعديل القانون، إضافة للنشاط المتعلق بزيادة مخصصات صندوق تنمية المحافظات.

في حين تحقق 14 نشاط بشكل محدود يمثلون ما نسبته 42.4% من أنشطة المحور التي بدأ إطارها الزمني، تركزت هذه النشاطات على إصدار نظام موحد للتأمينات الصحية، وإصدار تشريع لإيجاد نماذج موحدة لعقود العمل، والنشاط المتعلق بتطوير المناهج التعليمية وبناء قدرات المعلمين حول مفهوم التعليم التقني، إضافة لنشاطات تتعلق بدعم المؤسسات الثقافية وبناء المرافق الخاصة بالنشاطات الثقافية وتعزيز التنسيق بين وزارة الثقافة ومؤسسات المجتمع المدني لتنمية الثقافة، والنشاط المتعلق بالتوعية حول مفاهيم الحق في بيئة سليمة، ونشاط توجيه الشركات العاملة في المحافظات للتركيز على دورها التنموي ونشاط يتعلق بمراجعة قانون الوقاية الاشعاعية والامان والامن النووي.

أما النشاطات التي بدأ إطارها الزمني ولم يبدأ تنفيذها بعد فبلغ عددها 12 نشاط بما نسبته 36.4% من نشاطات هذا المحور التي بدأ إطارها الزمني ومنها النشاط المتعلق باستحداث نظام لتفعيل قانون العمل، ونشاط شمول كافة المطاعيم لكافة الأطفال ضمن الخدمات التي تقدمها وزارة الصحة مجاناً، والنشاط المتعلق بتوفير مخصصات إضافية للخدمات الصحية في قانون الموازنة العامة ونشاط مراجعة قانون الغذاء والدواء وقانون المواصفات والمقاييس، كما لم يبدأ العمل بتنفيذ النشاط المتعلق بمراجعة قانون رعاية الثقافة ونشاط مراجعة قانون الطاقة النووية وقانون المواصفات والمقاييس لتفعيل آليات الرقابة لضمان مراعاة المؤسسات للحق في بيئة سليمة.

نشاطات المحور الثاني التي لم يبدأ إطارها الزمني

من ناحية أخرى يحتوي المحور الثاني على 13 التزام يمثلون 28% من نشاطات المحور لم يبدأ إطارها الزمني بعد، وقد عمل فريق البحث على تتبعها وتبين أن نشاطين من هذه النشاطات قد تحققت بشكل كامل وهذه النشاطات هي، النشاط المتعلق بمراجعة التشريع الناظم لعمل المجلس الصحي العالي، والنشاط المتعلق بمراجعة نظام تصنيف المدارس الخاصة.

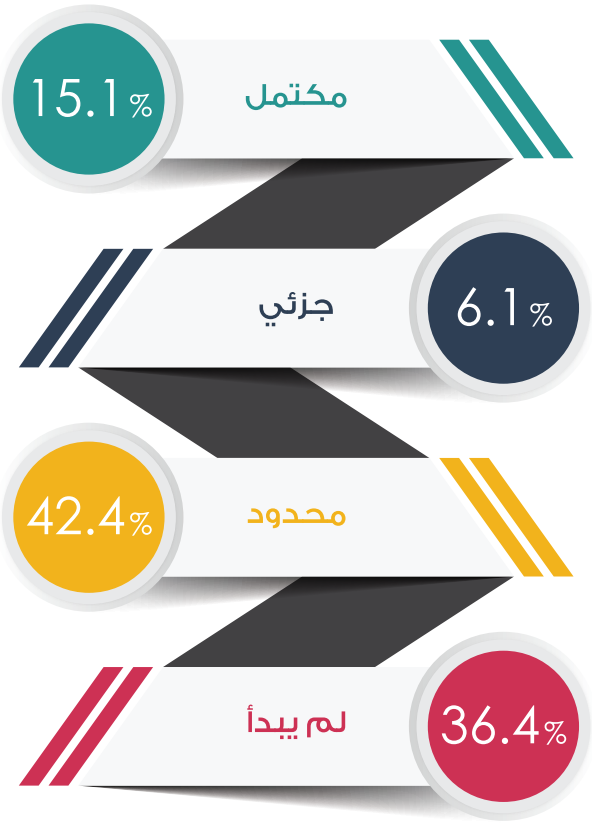
كما تحقق نشاطان آخران بشكل جزئي رغم عدم بدء إطارهما الزمني وهما النشاط المتعلق بتوحيد آلية اعتماد الخدمات الصحية، والنشاط المتعلق بمراجعة نظام الخدمة المدنية لإعادة النظر بالحد الأدنى للأجور والرواتب التقاعدية.

واحتوى هذا المحور على ثمانية نشاطات تحققت بشكل محدود رغم عدم بدء إطارها الزمني، منها تعديل نظام التأمين الصحي ليشمل فئات أكثر من المجتمع وأمراض لم تكن مشمولة، ونشاط استحداث قانون للمساءلة الطبية ونشاطي تعديل قانون التربية وتعديل قانون الجامعات الأردنية.

بينما تبقى التزام واحد لم يبدأ إطاره الزمني ولم يبدأ العمل به بعد وهو النشاط الذي ينص على مراجعة نظام استقدام العاملات في المنازل.

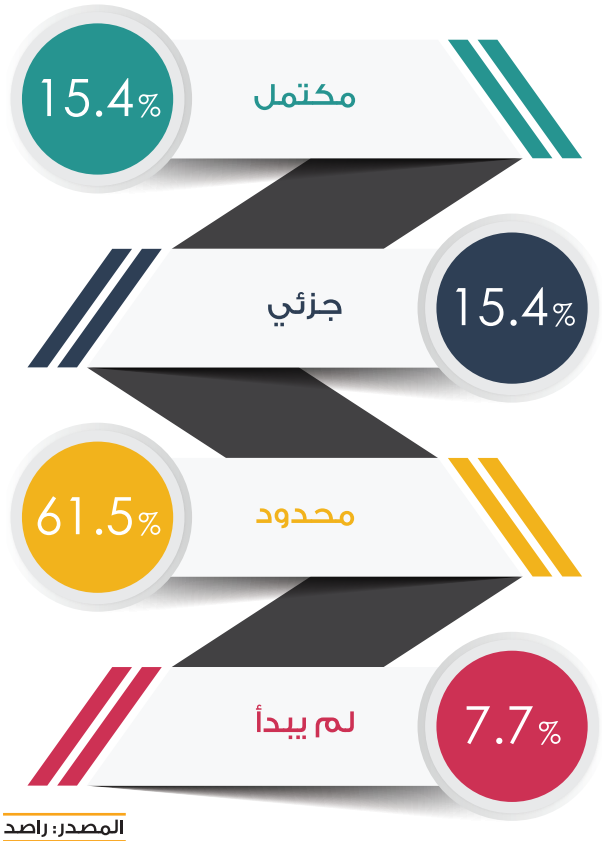
النشاطات الفرعية التي بدأ إطارها الزمني في المحور الثاني

72.0% بدأ إطارها الزمني



النشاطات الفرعية التي لم يبدأ إطارها الزمني في المحور الثاني

28.0% لم يبدأ إطارها الزمني



المصدر: راصد

المحور الثالث: حقوق الفئات الأكثر عرضة للانتهاك

يتكون هذا المحور من أربعة أهداف رئيسية يندرج تحتها 10 أهداف فرعية ينبثق عنها 37 نشاط رئيسي و 73 نشاط فرعي لغايات تنفيذ أهداف هذا المحور.

ولدى تتبع فريق البحث لمستوى الإنجاز في هذا المحور تبين أن 59 نشاط بما نسبته 80% من نشاطات المحور قد بدأ الإطار الزمني المحدد لها خلال الفترة التي يغطيها التقرير، حيث تحققت خمسة نشاطات تمثل 8.5% من نشاطات المحور التي بدأ إطارها الزمني بشكل كامل، منها النشاط المتعلق بمراجعة قانون الأشخاص ذوي الإعاقة، ونشاط مراجعة قانون العقوبات لاعتبار الإعاقة ظرفاً مشدداً بخصوص الجرائم الواقعة على الأشخاص ذوي الإعاقة ونشاط تعديل قانون الحماية من العنف الأسري.

بينما تحقق نشاطان بشكل جزئي وهما النشاط المتعلق باتخاذ الإجراءات التي من شأنها ضمان حق الأشخاص ذوي الإعاقة بالترشح والانتخاب والنشاط المتعلق بإجراء التعديلات القانونية الكفيلة بالتوسع في مظلة التأمين الصحي لكبار السن.

أما الالتزامات التي بدأ إطارها الزمني وتحققت بشكل محدود فقد بلغ عددها 33 نشاط تمثل ما نسبته 55.9% منها، كان أبرزها النشاطات المتعلقة بالتوعية حول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والنشاط المتعلق بمراجعة تشريعات العمل ذات العلاقة بحقوق المرأة وذلك بعد إصدار نظام العمل المرن، ونشاط مراجعة بنود الموازنة وجعلها أكثر استجابة لاحتياجات تمكين المرأة، وبقي بدرجة تحقق بشكل محدود النشاط المتعلق بتفعيل تطبيق الإطار الوطني لمكافحة عمل الأطفال وبعض النشاطات المتعلقة بحقوق الطفل والتي من أهمها إعداد معايير اعتماد وضبط الجودة لدور إيواء الأطفال ونشاط مراجعة نظام دور إيواء المجني عليهم والمتضررين من الاتجار بالبشر.

كما تحقق بشكل محدود النشاط المتعلق بإعداد معايير لاعتماد وضبط الجودة لدور رعاية كبار السن.

في حين حصل 19 نشاطاً بما نسبته 32.2% على درجة لم يبدأ التنفيذ بعد رغم بدء إطارهم الزمني ومن أبرز هذه النشاطات النشاط المتعلق باعتبار الإعاقة ظرفاً مشدداً في قانون الحماية من العنف الأسري والنشاطات المتعلقة بتعديل قانون التربية وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون رعاية المعوقين لتقديم الدعم اللازم لذوي الإعاقة لتمكينهم من اتخاذ القرارات التي تناسبهم والعمل على رعايتهم.

كما لم يبدأ العمل على مراجعة قانوني التقاعد المدني والتقاعد العسكري بما يكفل حماية الحقوق المالية والاجتماعية لكبار السن إضافة للنشاط المتعلق بتقييم وتحديث الاستراتيجية الوطنية لكبار السن والنشاط المتعلق بتعديل قانون الشؤون الاجتماعية والأنظمة الصادرة عنه.

نشاطات المحور الثالث التي لم يبدأ إطارها الزمني

تبقى من هذ المحور 20 نشاطاً لم يبدأ الإطار الزمني الخاص بهم بعد وهذه النشاطات تمثل ما نسبته 20% من نشاطات المحور، حيث تحقق نشاط واحد منهم بشكل كامل وهو النشاط المتعلق بإقرار نظام صندوق تسليف النفقة.

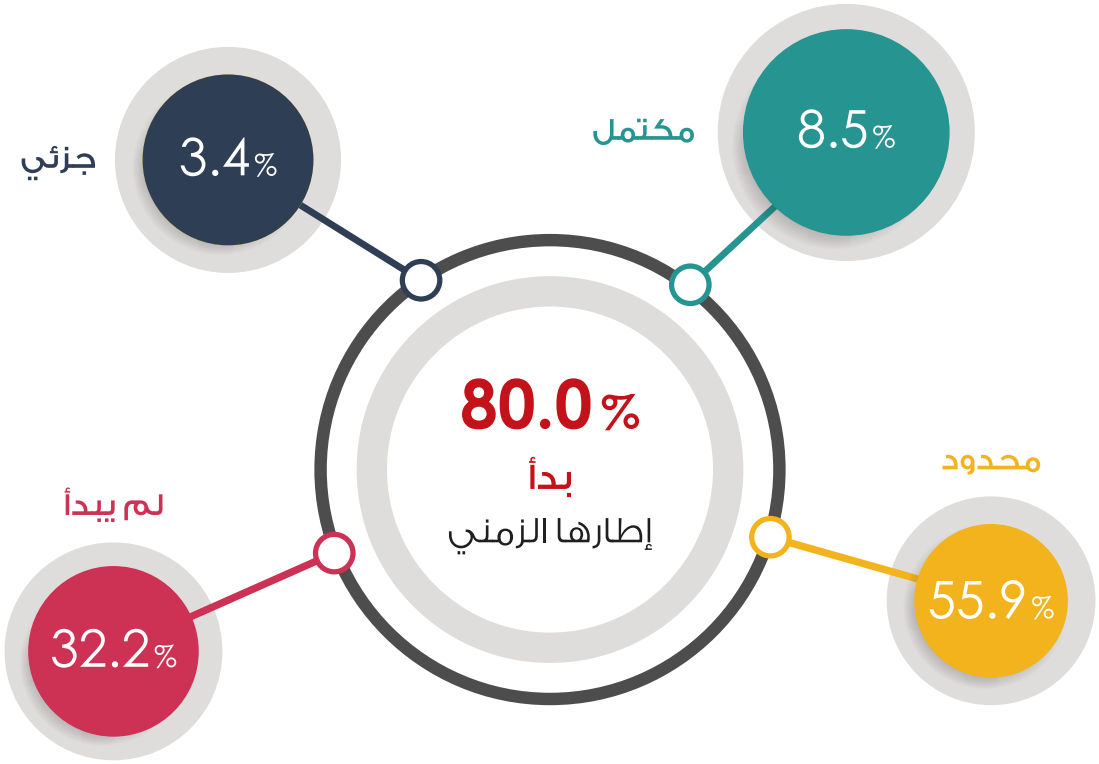
بينما حصلت ثلاث نشاطات لم يبدأ إطارها الزمني على درجة تحقق بشكل جزئي، وهي النشاطات التي تنص على مراجعة قانوني العقوبات و الانتخاب ليكونا أكثر دعماً لحقوق المرأة، ونشاط مراجعة قانون الحماية من العنف الأسري لتوفير حماية للأطفال من العنف الأسري.

في حين أربعة من النشاطات التي لم يبدأ إطارها الزمني حصلت على درجة تحقق بشكل محدود وهي النشاط المتعلق بتعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية لتوفير المساعدة القانونية للأشخاص ذوي الإعاقة في المحاكم، ونشاطي مراجعة قانون العمل وقانون البلديات ليكونا أكثر دعما لحقوق المرأة ومشاركتها، والنشاط المختص بتفعيل الآليات الرقابية على مؤسسات القطاعين العام والخاص للتأكد من مدى تطبيقها للتشريعات ذات العلاقة بحقوق المرأة، إضافة لنشاط مراجعة قانون العقوبات لحماية الأطفال من العنف.

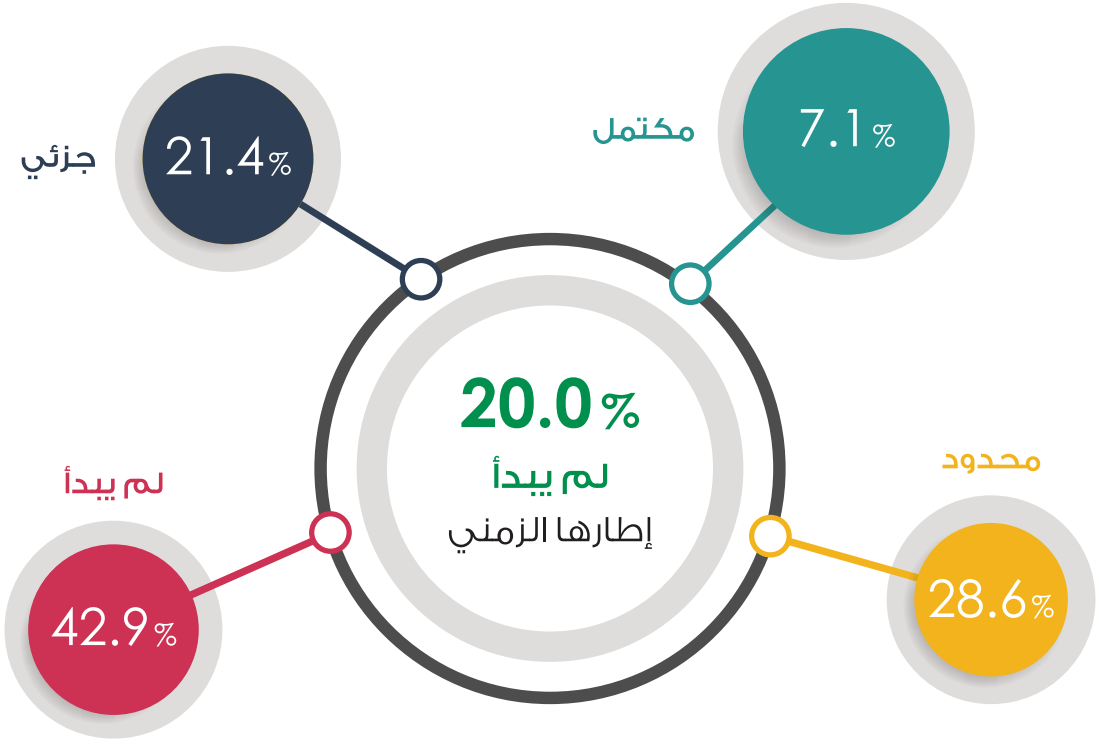
وتبقى 42.9% من نشاطات هذا المحور التي لم يبدأ إطارها الزمني دون أي إجراء وهي، النشاط المتعلق بإجراء تعديلات على قانون التقاعد المدني و قانون الأحزاب بهدف تعزيز وحماية المرأة بما يحقق العدالة وتكافؤ الفرص .

ولم يعدل أيضاً كل من قانون التربية والتعليم وقانون العقوبات وقانون العمل لغايات حماية حقوق الطفل.

النشاطات الفرعية التي بدأ إطارها الزمني في المحور الثالث



النشاطات الفرعية التي لم يبدأ إطارها الزمني في المحور الثالث

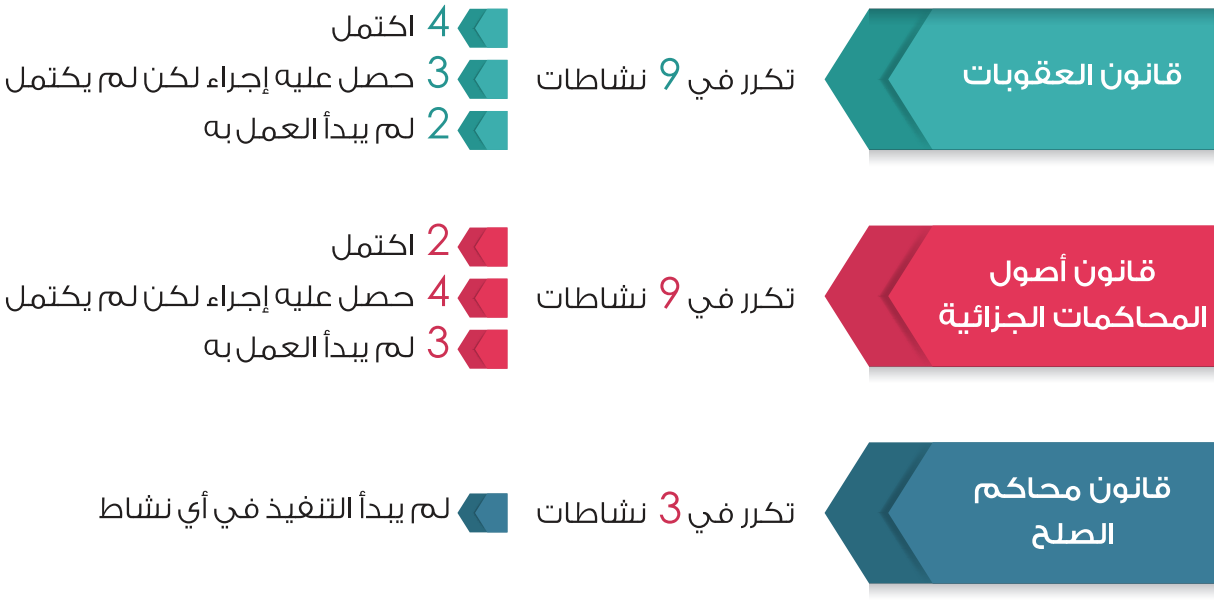


المصدر: راصد

استنتاجات التقرير

- 71.7 % من أهداف الخطة بدأ الإطار الزمني الخاص بها
- 70 % مؤشرات أداء التنفيذ في الخطة هي عبارة عن تعديلات تشريعية
- هنالك أهداف مختلفة لها ذات مؤشر الأداء (ذات التعديل التشريعي) ولكن كل هدف له إطار زمني مختلف.
- اللغة المستخدمة في الخطة غير منسجمة بشكل كامل في كافة مضامين الخطة، فنجد على سبيل المثال قانون مكتوب في نشاط قانون رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة بينما في نشاط اخر نجده مكتوب قانون رعاية المعوقين.
- بعض النشاطات غير محدد الجهة المناطة بتنفيذها كأن يذكر أن الجهة المسؤولة عن التنفيذ هي (الحكومة + البرلمان) دون تحديد جهة واضحة من الحكومة وهذا من شأنه تشتيت مسؤولية التنفيذ وبالتالي تشتيت وصعوبة المساءلة.
- هنالك بعض النشاطات التي تم تنفيذها قبل البدء بالخطة ومثال ذلك النشاط المتعلق باستحداث المجلس الأعلى للقضاء الشرعي مع العلم أن المجلس قد تم تأسيسه في العام 2015 أي قبل اطلاق الخطة.
- حصر الخطة لمؤشرات الأداء في غالبية الأهداف الفرعية والنشاطات بتعديل تشريعي من شأنه التأثير على مستوى تقييم الخطة حيث من الممكن تنفيذ النشاط وإكماله دون اللجوء لتعديل تشريعي.
- هنالك بعض القوانين المحددة كمؤشرات أداء للخطة تم تعديلها خلال فترة التقرير لكن لم تشمل التعديلات كافة النشاطات المتعلقة بها، وهنا يأتي التساؤل حول مدى إمكانية التعديل المتكرر لهذه القوانين.
- بعض التشريعات تم تعديلها خلال الفترة التي يغطيها التقرير لكن لم يكن لهذه التعديلات أثر على إنجاز نشاطات الخطة المتعلقة بها.

أمثلة على قوانين تعدلت وتكررت كمؤشرات أداء الخطة



المصدر: راصد

توصيات التقرير

توصيات حول الخطة بشكل عام

• حصر الأهداف التي يلزم لتنفيذها تعديل ذات القانون والعمل لإجراء هذه التعديلات جملة واحدة، وهذا الإجراء يحتم تعديل الإطار الزمني لبعض الأهداف الفرعية في الخطة.

• على الجهات المعدة للخطط والاستراتيجيات الوطنية ان تكون مطلعة على أعمال اللجان التي تعد الخطط الأخرى لضمان عدم تكرار الالتزامات بين الخطط، بينما لو كان التكرار مقصوداً فمن المهم على الجهات المعدة للخطط بيان هدف التكرار للرأي العام تجنباً للفهم الخاطئ من قبل القارئ.

• توحيد اللغة التي استخدمت في صياغة الخطة في كافة مكونات الخطة كي لا يصيب القارئ لبس في معاني الكلمات وأسماء القوانين.

• يجب خلق علاقة تشاركية بين المشرع والمسؤولين عن إنفاذ الخطط الحكومية حيث جرى خلال فترة التقرير تعديلات على بعض القوانين التي لها علاقة بالخطة لكن لم يكن لهذه التعديلات علاقة بتحقيق أهداف الخطة.

• إعادة النظر في مؤشرات أداء الخطة لضمان مستوى إنجاز أعلى للخطة ذلك لأن بعض أهداف الخطة من الممكن إنجازها دون تعديل قانوني مع العلم أن مؤشر الأداء الخاص بها عبارة عن تعديل تشريعي.

توصيات حول أهداف ونشاطات الخطة

• ضرورة أن يسمح القانون للمشتكى عليه بالحصول على رفقة محامي في كافة القضايا.

• ضرورة أن يؤخذ بعين الاعتبار التوصيات الناتجة عن الآليات التعاقدية عند تعديل التشريعات.

• التوسع في عملية إشراك المجتمع عند تعديل القوانين والتوعية أكثر حول هذا الموضوع والاليات المتبعة للتعليق على مسودات القوانين والتي منها إمكانية التعليق من خلال الموقع الالكتروني لديوان التشريع والرأي.

• التوعي في الحقوق الأساسية للمواطنين والتوعية بحقوق اللاجئين والمهاجرين.

• التركيز على توفير تدريبات للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون خصوصاُ فيما يتعلق بحقوق الطفل وحقوق المرأة.

• اتخاذ الخطوات التشريعية التي تضمن الحماية الكاملة للحق في حرية الرأي والتعبير لا سيما فيما يخص المنشورات الالكترونية.

• بدء حوارات حقيقية مع أصحاب المصلحة والمجتمع المدني لمراجعة القوانين المتعلقة بالصحافة والإعلام كي تتوافق مع التزامات الأردن التعاقدية.

• مواصلة اتباع السياسات والإجراءات التي تعزز مشاركة المرأة في الحياة العامة.

• مراجعة التشريعات المتعلقة بضمان المحاكمة العادلة والتأكد من مواءمتها للاتفاقيات الدولية.

• العمل على تعزيز حق الحصول على المعلومة وضرورة العمل على إزالة ما يعيق هذا الحق وبيان ماهية المعلومات السرية.

• تضمين قانون الأحزاب ما يستوجب حد أدنى لمشاركة المرأة في كل حزب.

• استحداث آلية واضحة لتحديد الحد الأدني للأجور وربطها بمستوى التضخم.

• تعديل مفهوم التعذيب في التشريعات ذات العلاقة لتتوافق مع التزامات الأردن التعاقدية.

هذا التقرير...

هو نتاج لمجهود جماعي من قبل فريق باحثي مركز الحياة – راصد بهدف تقييم الأداء الحكومي في تنفيذ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان 2016 - 2025 حيث يشمل هذا التقرير الفترة ما بين إطلاق الخطة بشكل رسمي من قبل الحكومة في اذار 2016 ولغاية تشرين الأول من العام 2017.

ويأتي هذا التقرير ضمن أعمال مركز الحياة في برنامج راصد لمراقبة الأداء الحكومي، ويهدف التقرير إلى تأسيس منهجية عمل تسهل تقييم ومتابعة الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان، كما يهدف التقرير إلى تقديم تقييم شامل للخطة الوطنية ومدى الانجازات التي تمت على هذه الخطة والتحديات التي تواجه تنفيذها.

وسيستمر راصد بإطلاق تقارير دورية لتقييم مدى الإنجاز الحاصل على الخطة .

نفذ هذا التقرير بدعم سخي من السفارة السويسرية في الأردن وبتنفيذ من مركز الحياة – راصد، ويعتبر هذا المحتوى من مسؤولية مركز الحياة – راصد ولا يعبر بالضرورة عن آراء الحكومة السويسرية

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Jordan

RASED راصد

مركز الحياة
AL HAYAT CENTER

Al-Hayat Center - RASED مركز الحياة - راصد

Tel: +962 6 5377 330
Fax: +962 6 5377 230
Website: www.hayatcenter.org
Website: www.rasedjo.org
www.facebook.com/HAYATCENTERJO
www.facebook.com/rased.jordan
E-mail: info@hayatcenter.org