

الأمم المتحدة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

تقرير الرد على قائمة المسائل المتعلقة بالتقرير الدوري الخامس عن الأردن للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تبنتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في جلستها رقم ١١٩ (٦ - ٢٩ آذار ٢٠١٦)



تعرضه مجموعة من منظمات المجتمع المدني الأردنية تحت اسم تحالف "عين الأردن" للجنة بموجب المادة ٤٠ من العهد

عهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
الجلسة رقم (١٢١) من (١٦ أكتوبر ٢٠١٧ - ١٠ نوفمبر ٢٠١٧)

التقارير الدورية الخامسة للدول الأطراف التي كان موعد تقديمها في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٤

الأمم المتحدة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

تقرير الرد على قائمة المسائل المتعلقة بالتقرير الدوري الخامس عن الأردن للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تبنتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في جلستها رقم 119 (6 - 29 آذار 2016) تعرضه مجموعة من منظمات المجتمع المدني الأردنية تحت اسم تحالف "عين الأردن" للجنة بموجب المادة 40 من العهد

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

الجلسة رقم (121) من (16 أكتوبر 2017 – 10 نوفمبر 2017)

التقارير الدورية الخامسة للدول الأطراف التي كان موعد تقديمها في تشرين الأول/ أكتوبر 2014

4	المقدمة
5	1. الرد على قائمة المسائل المتعلقة بالتقرير الدوري الخامس عن الأردن
5	1.1. الإطار الدستوري والقانوني الذي يتم من خلاله تنفيذ العهد (المادة 2)
6	1.1.1. المسألة 1: التطبيق العملي لأحكام العهد في النظام القانوني الداخلي
	1.1.2. المسألة 2: المركز الوطني لحقوق الإنسان
6	1.2. عدم التمييز والمساواة بين الرجل والمرأة (المواد 2، 3، 23، 24، 26)
6	1.2.1. المسألة 3: التشريعات والخطط الوطنية لعدم التمييز ضد المرأة
8	1.2.2. المسألة 4: قانون الأحوال الشخصية والإجراءات المتخذة لمساواة المرأة بالرجل
9	1.3. العنف ضد المرأة، بما في ذلك العنف الأسري (المواد 2، 3، 7، 26)
9	1.3.1. المسائل (5، 6، 7): الإجراءات المتخذة لمحاربة العنف ضد المرأة، واحتجاز المرأة المعرضة للعنف وجرائم الشرف
11	1.4. إجراءات مكافحة الإرهاب (المادتين 4 و9)
11	1.4.1. المسألة (8)
12	1.5. الحق في الحياة، منع التعذيب وغيره من المعاملة أو أشكال العقاب القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والحق في علاج فاعل (المواد 2، 6 و7)
12	1.5.1. المسألة (9): القوانين الخاصة باستخدام القوة، والإجراءات المتخذة للتعامل مع التعذيب
15	1.5.2. المسألة (10): زيارة مراكز الاعتقال
15	1.6. الإنهاء الطوعي للحمل (المواد 3، 6، 7، 17 و26)
15	1.6.1. المسألة (11)
17	1.7. العمالة المنزلية المهاجرة (المواد 2، 8 و26)
17	1.7.1. المسألة (12)
27	1.8. معاملة الأجانب، بما في ذلك اللاجئين والساعين للجوء (المواد 2، 7، 9، 10 و26)
27	1.8.1. المسائل (13 و14): سياسة التعامل مع اللاجئين السوريين
31	1.8.2. المسألة (15): اللاجئين الفلسطينيين
32	1.9. حرية وأمن الأفراد والمعاملة الإنسانية للأفراد الذين حرّموا من حريتهم (المواد 7، 9 و10)
32	1.9.1. المسألة (16): الحماية القانونية والممارسات الواقعة على المعتقلين
34	1.9.2. المسألة (17): قانون منع الجرائم

34	1.10. الحق في محاكمة عادلة واستقلالية القضاء (المادة 14)
34	1.10.1. المسألة (18)
37	1.11. حرية الضمير والأديان والمعتقدات (المواد 2، 18 و26)
37	1.11.1. المسألة (19)
40	1.12. حرية الرأي والتعبير (المادة 19)
40	1.12.1. المسألة (20)
47	1.13. الحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات (المادتين 21 و22)
47	1.13.1. المسألة (21): قانون الاجتماعات العامة
49	1.13.2. المسألة (22): تكوين الجمعيات والنقابات
51	1.14. حقوق الطفل (المادة 24)
51	1.14.1. المسألة (23)
51	1.15. المشاركة في الشؤون العامة (المادة 25)
51	1.15.1. المسألة (24)
57	1.16. نشر المعلومات المتعلقة بالعهد (المادة 2)
57	1.16.1. التوصية رقم (25)

انطلاقاً من دور المجتمع المدني الأردني في حماية وتعزيز حقوق الإنسان ومن خبرتها المتراكمة في متابعة ورصد اوضاع حقوق الإنسان في الأردن، واستناداً إلى المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تتطلب من الدول تقديم تقريرها عن مدى وفائها في تنفيذ العهد، فإن 10 منظمات أردنية شكلت تحالفاً فيما بينها تحت اسم "عين الأردن" قد عملت على إعداد هذا التقرير للرد على قائمة المسائل المرسلة من اللجنة، بالإضافة إلى تزويد اللجنة من خلال هذا التقرير بمعلومات تفصيلية حول مدى التزام الأردن بمواد العهد عموماً.

المنظمات المشاركة في إعداد هذا التقرير:

1. مركز حماية وحرية الصحفيين¹.
2. مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان².
3. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية³.
4. مركز تمكين للدعم والمساندة⁴.
5. مركز العدل للمساعدة القانونية⁵.
6. المعهد الدولي لتضامن النساء⁶.
7. رشيد - الشفافية الدولية - الأردن⁷.
8. مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني⁸.
9. النهضة العربية للديمقراطية والتنمية (أرض)⁹.
10. مركز الشركاء - الأردن¹⁰.

يشار إلى أن اللجنة الوطنية لشؤون المرأة¹¹ كانت قد شاركت بالاجتماعات وابتدت وجهة نظرها في القضايا ذات الصلة بحقوق المرأة.

وتنوه المنظمات الأردنية المشاركة في إعداد هذا التقرير إلى أنه لم يتم التشاور المسبق من قبل الحكومة مع منظمات المجتمع المدني الأردنية في إعداد تقريرها الرسمي. فيما تم الاطلاع على تقرير الحكومة من خلال موقع اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية بعد أن سلمت الحكومة تقريرها إلى اللجنة.

ولا بد من القول في هذه المقدمة أن الأردن شهد تحولات مهمة على صعيد مدى احترام الأردن للالتزامات الواردة في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية للفترة التي يغطيها التقرير، حيث مر الأردن بظروف ما سمي بـ"الربيع العربي" وما واكب ذلك من تحركات شعبية واسعة

¹ <http://cdfj.org>

² <http://www.worldcoalition.org/Adaleh-Center-for-Human-Rights-Studies19337.html>

³ <http://www.phenixcenter.net/en/home>

⁴ <http://tamkeen-jo.org>

⁵ <http://www.jcla-org.com/en>

⁶ <http://www.annalindhoundation.org>

⁷ <http://transparency.jo/Default.aspx?Lng=2&P=H>

⁸ <http://www.hayatcenter.org>

⁹ <http://ardd-jo.org/legal-aid>

¹⁰ <http://www.partners-jordan.org>

¹¹ وهي مؤسسة وطنية شبه حكومية تعنى بشؤون المرأة <http://www.women.jo>

لمختلف القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني والقوى الاجتماعية أطلق عليها "الحراك الشعبي" مطالبة بالإصلاح الشامل في الأردن خاصة على صعيد تعزيز الحريات العامة ومكافحة الفساد. وقد أدى ذلك إلى تعديل الدستور الأردني في عام 2011 تضمن تعديلات جيدة على صعيد حقوق الإنسان وتحديد صلاحيات السلطة التنفيذية، إلا أن تلك التعديلات لم تنعكس على التشريعات والسياسيات والممارسات الحكومية، حيث ما زالت العديد من التشريعات تقيد الحريات العامة، وما زال القضاء غير ملتزم بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان في قراراته، وهناك انتهاكات لحقوق الإنسان خاصة في الحريات العامة، مما يمكن اعتبار التزام الأردن بمواد العهد محدودة على صعيد الاحترام والحماية له.

ويشار إلى أن الحكومة أطلقت الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان للأعوام 2016 – 2025، ورغم أن إعدادها تم من خلال مؤسسات حكومية ولم يتم إشراك المجتمع المدني بشكل مباشر في الإعداد، بالإضافة إلى طول مدتها لعشرة سنوات، إلا أننا نأمل أن يتم تنفيذها في أقرب فرصة.

يأمل تحالف "عين الأردن" أن يكون متفاعلاً مع آليات لجنة حقوق الإنسان ولجان الأمم المتحدة التعاقدية لما فيه المصلحة في تعزيز حقوق الإنسان في الأردن وفي العالم.

وسيستمر تحالف "عين الأردن" الذي دعا له ونسق لتشكيله وتولى مهام السكرتاريا الخاصة له مركز حماية وحرية الصحفيين منذ أكتوبر من العام الماضي 2016.

1. الرد على قائمة المسائل المتعلقة بالتقرير الدوري الخامس عن الأردن

1.1. الإطار الدستوري والقانوني الذي يتم من خلاله تنفيذ العهد (المادة 2)

1.1.1.1. المسألة 1: التطبيق العملي لأحكام العهد في النظام القانوني الداخلي:

1.1.1.1.1. لم ينص الدستور صراحة على سمو الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على التشريع الوطني، وما زال القضاء لا يلتزم بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان في قراراته، وذلك على الرغم من أن القضاء الوطني قد أقر منذ سنوات بعيدة من خلال محكمة التمييز أن الاتفاقيات الدولية تسمو على التشريع الوطني، إلا أن القضاء الوطني يطبق التشريعات الوطنية التي تخالف التزامات الأردن بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان، كما أن هنالك محاكم خاصة - مثل المحاكم الشرعية ومحكمة أمن الدولة - لا تطبق أو تلتزم بمعايير حقوق الإنسان بالاستناد إلى الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان. في حين هنالك انتهاكات لحقوق الإنسان خاصة ما يتعلق بالحريات العامة، مما يمكن اعتبار التزام الأردن بمواد العهد محدودة على صعيد الاحترام والحماية للعهد.

1.1.1.1.2. ورغم تعديل المادة 128 من الدستور في عام 2011 والتي تنص: (1).

لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها. 2. أن جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة إلى أن تلغى أو تعدل

بتشريع يصدر بمقتضاه وذلك خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات)، إلا أن تطبيق هذه المادة ما زال بعيداً عن الواقع، حيث أن القوانين التي صدرت بعد هذا التعديل ما زالت تمس جوهر حقوق الإنسان، كما لم يتم إجراء تعديلات على التشريعات التي سبقت هذا التعديل بحيث تنسجم مع حقوق الإنسان كما هو وارد في الفقرة 2 من المادة 128، وهو ما سيتم تفسيره لاحقاً في التوضيحات التي سنوردها في بقية المواد في هذا التقرير.

1.1.2.2. المسألة 2: المركز الوطني لحقوق الإنسان:

1.1.2.2.1. وفيما يخص بتمكين المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، فإنه يجري النظر حالياً في مجلس الأمة بالتعديلات على قانون المركز الوطني لحقوق الإنسان، وقد تبنى المجلس التوصيات المطلوبة لتمكين المركز من تشكيلته بشكل شفاف، إلا أن هنالك جدل حول إشراك مؤسسات المجتمع المدني في تشكيلة المركز، ونوصي بضرورة أن ينص القانون مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في عضوية المركز.

1.1.2.2.2. كما أن ميزانية المركز الوطني لحقوق الإنسان ما زالت محدودة ولا تغطي ولايته القانونية، حيث أن ميزانيته المدعومة من الحكومة بحدود 1 مليون دولار، وهي ميزانية تغطي معظمها المصاريف الإدارية ولا تكفي نفقات الأنشطة، كما أن موقع المركز فقط في العاصمة عمان وليس لديه فروع في محافظات ومدن الأردن الأخرى، وعدد الموظفين تقريبا 40 موظفاً وهو عدد غير كافي.

1.1.2.2.3. ورغم أن توصيات المركز الصادرة في تقاريره السنوية هي توصيات جدية ومهمة إلا أن ما تنجزه الحكومة من هذه التوصيات محدود جدا خاصة على الصعيد التشريعي (من ذلك توصيات المركز الخاصة بحرية الرأي والتعبير وحق التنظيم النقابي والتجمع السلمي، ومحاسبة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان، والتعليم، والتوقيف الإداري بشكل خاص).

1.2. عدم التمييز والمساواة بين الرجل والمرأة (المواد 2، 3، 23، 24، 26)

1.2.1.3. المسألة 3: التشريعات والخطط الوطنية لعدم التمييز ضد المرأة:

1.2.1.3.1. ينص الدستور الأردني على كفالة الحقوق للأردنيين فقط، وذلك كما هو وارد في فصل: حقوق الأردنيين وواجباتهم. إلا أن التعديل الدستوري عام 2011 لم ينص بشكل واضح وصريح على المساواة حتى وإن اختلفوا في الجنس كما نص على المعرفة أو اللغة أو الدين¹² وهو ما انعكس على مسائل متعددة في تمتع المرأة بالمساواة وبشكل خاص حرمانها من منح الجنسية لأبنائها، كما لا يوجد أي قانون يتضمن نصوصاً واضحة وصريحة تتطرق لمنع التمييز ضد المرأة ويجرم هذا الفعل ويُمكن المرأة الاستناد واللجوء إليها حال التمييز ضدها، كما لا ينص الدستور على مكانة

¹² المادة 6 من الفصل الثاني من الدستور الأردني: (1). الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين).

الاتفاقيات الدولية المصادق عليها في النظام القانوني الوطني، ولا يوجد تشريع شامل بشأن المساواة بين الجنسين، ولم توضع تدابير شاملة للتصدي لجميع أشكال التمييز ضد النساء والفتيات وتسهيل وصولهن الفعال إلى العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.

1.2.1.2. ولا تزال المرأة في الأردن تواجه العديد من التحديات، والراصد لهذا الواقع سيجد أن هناك العديد من بنود الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان لا تزال بعيدة عن التفعيل على أرض الواقع، كما أن التقارير الدولية المتعلقة بالتنمية التي تصدر تشير إلى تراجع الأردن في المؤشر العالمي للفجوة الجندرية في العشرة سنوات الماضية بمعدل يزيد عن 1% - بحسب تقرير منتدى الاقتصاد العالمي لعام 2015، وقد تصدر الأردن المرتبة الثانية بعد السعودية في عدد الفروقات القانونية بين الجنسين في مجال مشاركة المرأة الاقتصادية وذلك في تقرير البنك الدولي "المرأة والأعمال والتشريعات" لعام 2016.

1.2.1.3. وعلى صعيد المشاركة الاقتصادية للمرأة فإنه ينبغي اتخاذ إجراءات سريعة وفعال للحد من البطالة والفقر بين النساء ولإنهاء ظاهرة "تأنيث الفقر". فعند تشكيل المجالس والهيئات لا يتم تمثيل الآلية الوطنية المعنية بشؤون المرأة (اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة) في عضويتها لتكون شريكا فاعلا عند مناقشة السياسات والبرامج الاقتصادية وخطط التنمية في مختلف القطاعات، وتحديد أبرز المعوقات التي تقف في وجه النمو الاقتصادي، وتسهيل الضوء والإمام على أعلى المستويات ويجدية لهذه المشكلة المستعصية والتي لو تمت معالجتها لأحدثت نقلة نوعية للاقتصاد الوطني خاصة وأن الأردن يمثل الدولة الأقل على مستوى دول البحر المتوسط وشمال أفريقيا في نسبة مشاركة المرأة الاقتصادية. وكذلك الحال في تدني نسبة مشاركة النساء في اللجان الرسمية في سلطات الدولة بما فيه عضوية مجالس التعليم العالي ومجالس أمناء الجامعات ومجالس إدارة الشركات وإعادة النظر بمخرجات التعليم خاصة للنساء وربطها بمتطلبات سوق العمل، وتوفير فرص عمل للشابات وتشجيع مؤسسة الإقراض الزراعي على منح قروض زراعية للنساء وعلى وجه الخصوص للنساء الريفيات، وتسهيل إجراءات الحصول على القروض ودرم الفجوة ما بين قيمة القروض الممنوحة للنساء وتلك الممنوحة للرجال إضافة إلى تشجيع مؤسسات القطاع الخاص لتقديم قروض ميسرة للنساء لتمويل مشاريعهن الصغيرة، وتسهيل إجراءات منح القروض وضماناتها، والتشجيع على الاستثمار وفتح مشاريع استثمارية جديدة بمختلف المحافظات، ودعم مشاركة النساء وتوفير فرص عمل لهن في مناطقهن ومحافظاتهن، وزيادة مشاركتهن في القطاع السياحي حيث أن مشاركتهن فيه متدنية جداً (10%) فقط). والعمل على زيادة التمثيل النسائي في مواقع صنع القرار الاقتصادية، كالبنك المركزي ووزارة المالية وهيئة الأوراق المالية وبورصة عمان وصناديق الادخار وغيرها الكثير، إلى جانب إعفاء المشاريع الاقتصادية والتي تديرها نساء يرأسن أسرهن من الضرائب والرسوم وتشجيعهن للقيام بواجباتهن تجاه أسرهن وهناك (249 ألف أسرة ترأسها نساء)، وأيضاً توفير البيئة الصديقة للمرأة في أماكن العمل بحيث تكون أماكن خالية من

العنف والتحرش الجنسي، وتوفر حضانات، وأجور متساوية عن الأعمال متساوية القيمة، وفرص تدريب وتأهيل متساوية ووسائل نقل عام ميسرة، وإعادة النظر بنصوص قوانين العمل والضمان الاجتماعي والتقاعد المدني وجملة من القوانين الأخرى فيما يتعلق بحقوق النساء لإزالة كافة أشكال التمييز وعدم المساواة، ولسد الفجوة بالأجور والمستحقات التقاعدية، وإشراك النساء والآلية الوطنية المعنية بشؤون المرأة في أية لجان أو فرق عمل تدرس التشريعات وتراجعها وتقتراح التعديلات المناسبة عليها.

1.2.1.4. وفي إطار التنمية المستدامة فإنه بعد إقرار أهداف التنمية المستدامة 2030، فإن الأردن مدعو كغيره من الدول إلى تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 من حيث إعداد البيئة المناسبة لتنفيذها مع مراعاة النوع الاجتماعي من خلال تحديد ودعم الظروف المواتية لتحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات، وضرورة تسريع عملية تنفيذ الالتزامات الدولية المترتبة عليه سواء على مستوى التشريعات أو السياسات أو الممارسات وبمختلف المجالات بما فيها المجال الاقتصادي. وضرورة إشراك النساء مشاركة حقيقية في أية اجتماعات أو فرق عمل لوضع الخطة التنفيذية الوطنية لأهداف التنمية المستدامة 2030، وبأن يكون للنساء دور فعال في مختلف اللجان وفرق العمل الوطنية والتي تبحث بمختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

1.2.1.5. وبالنسبة إلى العاملات المنزليات فتواجه العاملات المنزليات مشاكل عديدة تنتشعب أطرافها لتشمل الحكومة وأصحاب مكاتب الاستقدام وأصحاب المنازل والعاملات أنفسهن، ورغم الجهود السابقة لتذليل كافة المعوقات والتحديات، إلا أن العاملات المنزليات لا زلن تحت وطأة الكثير من الانتهاكات التي قد تصل في كثير من الأحيان لمستوى الإتجار بالبشر. لذا لا بد من الاهتمام بموضوع العاملات المنزليات وإيجاد حل شامل وكامل لهذا الملف الهام. وندعو الحكومة الأردنية باعتبارها من الدول المستقبلية للعمالة المنزلية لتكون أول دولة عربية تصادق على الاتفاقية رقم (189) "اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين" والتوصية رقم (201) المكلمة لها حماية لجميع الأطراف المتمثلة بالجهات الحكومية ومكاتب الاستقدام وأصحاب العمل والعمال المنزليين وبشكل خاص العاملات المنزليات من النساء والفتيات، خاصة وأن بدء سريان الاتفاقية بالنسبة للأردن سيكون بعد مرور عام كامل بعد التصديق عليها، وأن الاتفاقية بحد ذاتها دخلت حيز التنفيذ في شهر أيلول عام 2013.

1.2.2. المسألة 4: قانون الأحوال الشخصية والإجراءات المتخذة لمساواة المرأة بالرجل:

1.2.2.1. هنالك تحديات تشريعية في إطار الإجابة على التوصية رقم (4) من قائمة المسائل، حيث ينبغي إقرار مشروع قانون الحماية من العنف الأسري، كون قانون الحماية من العنف الأسري لعام 2008 غير مطبق، ومن جملة ما ينبغي العمل على إجراء تعديلات عليه ما يلي:

1.2.2.1.1. تعديل قانون الأحوال الشخصية المؤقت رقم 36 لسنة 2010 بحيث لا يستثنى اختبار الحمض النووي كدليل قاطع على البتة، والولاية المشتركة على الصغار بين الأم والأب واعتبار وصاية الأم على أطفالها مفترضة، ورفع سن الحد الأدنى للزواج في الحالات الاستثنائية على الأصل وهو ثمانية عشر سنة شمسية إلى ستة عشر سنة شمسية على الأقل لمراعاة نهاية مرحلة التعليم الإلزامي، وبما يتفق وأحكام قانون العمل الذي حدد سن السادسة عشر كحد أدنى لسن العمل. ورفع مقدار التعويض عن الطلاق التعسفي والتي أصبحت تصل في حدها الأعلى ما يعادل نفقة ثلاث سنوات، حيث لا بد أن يتناسب التعويض مع مدة الزواج وذلك بإقرار حق السعي لضمان حق المرأة في حصتها من الأموال المتحصلة أثناء الحياة الزوجية لأي من الزوجين نتيجة سعيهما وعملهما ومساهمتهما المشتركة في حالتي الطلاق والوفاة وقبل توزيع التركة على الورثة.

1.2.2.1.2. إقرار حق المرأة في طلب التفريق للضرر في حالة زواج زوجها من أخرى إذا لم ترض بهذا الزواج، تأسيساً على حق المرأة الوارد في القانون في اشتراط عدم زواج زوجها عليها في عقد الزواج.

1.2.2.1.3. ضمان حق الأرملة في الاستمرار بالإقامة في بيت الزوجية وفي حق الاحتفاظ بالموجودات لاستخدامها حتى وفاته/، ما لم تتزوج أو يتزوج.

1.2.2.1.4. جعل الولاية والوصاية مشتركة بين الولي والأم الحاضرة لتسهيل متطلبات تعليم ومعالجة المحضونين ورعايتهم في غياب الطرف الآخر المادة 123 من القانون المدني و233 من قانون الأحوال الشخصية. بالإضافة لتعديل الأحكام الخاصة باستحقاق الوصية الواجبة بحيث يستفيد أبناء البنت بحصة من تركة الجد كما يستفيد بنات وأبناء الابن.

1.2.2.2. يشار إلى أن (12 - 14%) نسبة الزواج المبكر في الأردن) الأمر الذي يتطلب إعادة النظر بتعليمات منح الإذن بالزواج لمن هم دون 18 عاماً بحيث يمنع الزواج منعاً باتاً إذا كان كل من الخاطب والمخطوبة أقل من 18 عاماً.

1.3. العنف ضد المرأة، بما في ذلك العنف الأسري (المواد 2، 3، 7، 26)

1.3.1. المسائل (5، 6، 7): الإجراءات المتخذة لمحاربة العنف ضد المرأة، واحتجاز المرأة المعرضة للعنف وجرائم الشرف:

1.3.1.1. بالنسبة إلى العنف ضد النساء والفتيات نطالب على وجه الخصوص بالتالي:

1.3.1.1.1. في مجال التشريعات فإنه ينبغي إعادة النظر بالتعديل الحكومي على المادة 308 من قانون العقوبات والتي تتعلق بجواز زواج المرأة

التي تعرضت للاغتصاب من قبل مغتصبها وبالتالي تسقط العقوبة عنه، بحيث يتم إلغاؤها بشكل كامل تحقيقاً للعدالة الجنائية للنساء وإنهاء لسياسة الإفلات من العقاب.

1.3.1.1.2. مواجهة ارتفاع جرائم القتل ضد النساء وعلى وجه الخصوص الجرائم العائلية والجرائم بذريعة "الشرف" بإلغاء المادة 308 والمادة 340 وتعديل نصوص المواد 97 و98 و99 من قانون العقوبات.

1.3.1.1.3. الحد من التوقيف الإداري للنساء (69% من الموقوفات هن موقوفات إدارياً) والبحث عن وسائل أخرى غير سالبة للحرية لحمايتهن. وعلى الرغم من صدور نظام دور إيواء المعرضات للخطر لسنة 2016 في 2016/12/1 يتضمن إجراءات وقاية وحماية ذات كفاءة وفعالية للحماية من العنف ضد النساء، بهدف تأمين الحماية والإيواء المؤقت للمنتفعة الى حين حل مشكلتها أو زوال الخطورة عنها، إلا أن النظام يشوبه العديد من الثغرات، وأهمية توفير عدد كاف من الملاجئ لضحايا العنف المنزلي ومرافقيهن من الأطفال.

1.3.1.1.4. عدم التساهل مع التحرشات الجنسية والاعتداءات الجنسية خاصة في الأماكن العامة وفي وسائل المواصلات. فلا يوجد تعريف للتحرش الجنسي بمفهومه الشامل في القوانين حيث تخلق قوانين: العقوبات، العمل والحماية من العنف الأسري على نصوص تتعامل مع التحرش مباشرة بالرغم من خطورة هذه الظاهرة والتي تشكل عائقاً أمام ممارسة المرأة لحياتها اليومية، فهناك أشكال عديدة من التحرش خاصة اللفظي منها خارج دائرة التجريم.

1.3.1.1.5. توفير مأوى آمن للنساء والفتيات المعنفات.

1.3.1.1.6. اعتماد برامج تأهيلية سابقة ولاحقة لنزيلات مراكز الإصلاح والتأهيل، وإعادة إدماجهن بمجتمعاتهن المحلية.

1.3.1.1.7. توفير قاعدة بيانات وطنية ترصد حالات العنف ضد النساء والفتيات تساهم في تحديث استراتيجيات مواجهته والحد منه.

1.3.1.1.8. عدم تجريم الإجهاض في جميع الأحوال، وخاصة في الأيام الأولى للحمل فكتيراً ما تسبب في خسارة لأرواح المغتصابات أو الحوامل من سفاح القربى للجوئنهن إلى وسائل غير مأمونة للإجهاض وبدون إشراف طبي.

1.3.1.1.9. أن تعكس نصوص القانون نظرةً متطورةً لتبني مفهومًا للترقية والتنشئة بوصفها حقاً للطفل يجب أن يُمارس وفقاً لأحدث ما توصلت إليه الأدبيات العلمية ذات الصلة، لا أن يجيز القانون الضرب وسيلةً لتأديب الأطفال كما ورد في المادة 62 من قانون العقوبات.

1.3.1.1.10. قانون جوازات السفر وتعديلاته لعام 1969 لم يتضمن أي تمييز في نصوصه ولكن الممارسات الفعلية على أرض الواقع تميز بين الوالدين وتحصر حق طلب الحصول على جواز سفر مستقل للأطفال أو تجديده في الوالد دون الوالدة، فكثيراً ما أدت هذه الممارسات إلى التضييق على الأسر خاصة عند عمل أي من الوالدين في الخارج.

1.3.1.1.11. وبالنسبة إلى النساء اللاجئات ونساء المجتمعات المضيفة فتعاني النساء اللاجئات من مشاكل متعددة تنعكس وتمتد آثارها على النساء في المجتمعات المضيفة (النساء الأردنيات)، وإن مواجهة هذه المشاكل يكون بإيجاد حلول لمشاكل النساء اللاجئات الصحية والاجتماعية والقانونية والاقتصادية. ونطالب بالعمل على إعطاء هذه الفئة من النساء العناية اللازمة وإيجاد الحلول المناسبة لمشاكلهن والتي تنعكس على النساء في المجتمعات المضيفة.

1.4. إجراءات مكافحة الإرهاب (المادتين 4 و 9)

1.4.1. المسألة (8):

1.4.1.1. تم إجراء تعديل على قانون منع الإرهاب بموجب القانون المعدل رقم 18 لسنة 2014 حيث أن نصوص القانون جاءت فضفاضة وذات عبارات واسعة للتجريم، كما شمل القانون أعمال اللصوصية والتعدي على الأموال واستخدام الشبكة المعلوماتية، كما أن هذا القانون يشكل انتهاكاً للعديد من الحقوق ومنها الحق في الحرية والتنقل والخصوصية وقرينة البراءة حيث سمحت المادة (4) من القانون بمراقبة أماكن وتحركات المشتبه بهم ومراقبة اتصالاتهم وإلقاء القبض عليهم.

1.4.1.2. كما أن مشروع قانون منع الإرهاب وسع صلاحياته في إصدار مذكرات إلقاء القبض على الأشخاص المشتبه بهم بارتكاب أو محاولة ارتكاب أعمال إرهابية وتوقيفهم إلى حين إحالتهم إلى المدعي العام دون تحديد سقف زمني لذلك، ومنح الأجهزة الأمنية والعسكرية صلاحية تحويل هؤلاء الأشخاص للحاكم الإداري أو المدعي العام ودون تحديد سقف زمني محدد.

1.4.1.3. وجاء قانون منع الإرهاب رقم 55 لسنة 2006 وتعديلاته وتوسع في استخدام مفهوم العمل الإرهابي بموجب المادة 2 منه، وذلك على عكس ما جاء في قانون العقوبات المادة 147، وهذا التوسع يحدث تضارباً في

المنظومة التشريعية في أثناء تطبيق النصوص العقابية، مما يشكل مصدرًا لعدم المساواة بين المخاطبين بضمون القاعدة القانونية، وكذلك التغاضي عن مبدأ القصد الجرمي الذي يجيز للقاضي إمكانية تطبيق النصوص القانونية على جرائم، واسناد وصف الارهاب للمتهم على أفعال عادية قد لا تشكل أعمالاً إرهابية فعلاً، وهذا النهج مخالف للمعايير الدولية التي كفلت ضمانات المحاكمة العادلة وعدم الملاحقة على الجرائم إلا بناءً على قصد جنائي، كما يستخدم كأداة لتقييد الحريات نتيجة قيامه على احتمالية ارتكاب جرم ما خاصة بالنسبة لنشاطات الصحفيين والنشطاء السياسيين.

1.5. الحق في الحياة، منع التعذيب وغيره من المعاملة أو أشكال العقاب القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة والحق في علاج فاعل (المواد 2، 6 و7)

1.5.1. المسألة (9): القوانين الخاصة باستخدام القوة، والإجراءات المتخذة للتعامل مع التعذيب:

1.5.1.1. بالرغم من إدراج مفهوم التعذيب الوارد في الاتفاقية في المادة 208 من قانون العقوبات ورفع الحد الأدنى للعقوبة من 3 إلى 6 شهور، إلا أن هذا النص غير كاف لمنع وقوع التعذيب وهو الأمر الذي يخالف ما استقر عليه المجتمع الدولي باعتباره جريمة خطيرة تستوجب عقوبة رادعة ولم يصل إلى مستوى الطموح باعتبار أن هذه الجريمة ما زالت تعد من الجرح خلافاً لأحكام اتفاقية مناهضة التعذيب الذي يجب أن يعاقب عليه بجناية، كما أن هذه العقوبة ما زالت تسقط بالتقادم والعفو العام والخاص على عكس النصوص الواردة في اتفاقية مناهضة التعذيب باعتبارها جريمة خطيرة لا تسقط بالتقادم ولا يشملها العفو.

1.5.1.2. وفيما يتعلق بإفلات مرتكبي التعذيب من العقاب فيوجز هذا التقرير التالي:

1.5.1.2.1. رصدت العديد من منظمات المجتمع المدني والمركز الوطني لحقوق الإنسان شكاوى عديدة من موقوفين وذويهم تفيد بتعرضهم للتعذيب أو إساءة المعاملة أثناء عمليات القبض والاحتجاز، إلا أنه لغاية هذه اللحظة لم تسفر التحقيقات التي تجريها السلطات الرسمية المخولة بالتحقيق في هذه المزاعم عن أي نتائج أو إحالات إلى المحاكم النظامية، وغالباً ما تلجأ جهات التحقيق إلى تكييف الفعل إلى أوصاف قانونية أخرى كالإيذاء أو التهديد أو مخالفة الأوامر والتعليمات والضرب المفضي للوفاة. ومثالاً على ذلك فإن القضايا التي تم إحالتها بجرم التعذيب إلى محكمة الشرطة والمتعلقة بوفاة النزير "سلطان الخطاطبة"، وقضية الضحية "عمر النصر" والذي يقوم مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان ومن خلال محاميه بمتابعتهم، فقد مر أكثر من 3 أعوام على النظر في قضية الضحية سلطان الخطاطبة وما زالت قضية الضحية عمر النصر المتوفى بتاريخ 2016\9\30 تخضع لنفس الإجراءات والتي تتسم بإطالة أمد المحاكمة وذلك على الرغم من وجود نص صريح في المادة (7) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري والتي تنص على: (تعقد

جلسات المحاكمة في أيام متتالية وعدم جواز التأجيل لأكثر من 48 ساعة إلا عند الضرورة ولأسباب توردها في قرار التأجيل). إلا أن هذا النص أيضا غير مطبق، ويعتبر ذلك إخلالا في أهم الالتزامات بأن يتم التحقيق والنظر بارتكاب قضايا التعذيب على وجه السرعة. بالإضافة إلى قضية الضحية "عبدالله الزعبي" حيث وجدت جثة الضحية مصابة بانسكابات دموية على باطن فروة الرأس وعلى عضلات البطن والأمعاء الغليظة والخصيتين تتوافق مع الكدمات الموصوفة بالكشف الظاهري وهذه الكدمات متزامنة الحدوث يقدر عمرها من "24 إلى 28 ساعة" حسب التقرير الطبي القضائي رقم (م.ط.ش.1/161/2015) وتاريخ الوفاة 2015/5/2، صادر عن مركز الطب الشرعي التعليمي/ إقليم الشمال. وما توصل إليه تقرير الطب الشرعي بوجود آثار تعذيب على جسد الضحية في أماكن مختلفة ومناطق حساسة في الجسم. وبناء على معلومات من عائلة الضحية فإن الحكومة وعبر محافظ إربد عرضت دفع مبلغ 100.000 مائة ألف دينار أردني¹³ كتعويض غير معن لعائلة الضحية مقابل إسقاط الحق الشخصي عن المتهمين، وبالرغم من كون هذا السلوك يمثل شكلاً من أشكال التسويات السرية والتي تشكل جبر ضرر جزئي إلا أن تلك الممارسات قد تحول دون ملاحقة فعالة لمرتكبي التعذيب.

1.5.1.2.2. أعداد القضايا التي تم تسجيلها في سجل قضايا التعذيب

للأعوام 2013 - 2014 - 2015 حسب سجلات النيابة العامة كما وردت من وزارة العدل، حيث وصل العدد الإجمالي لها إلى 33 قضية دون وجود إحصائية في أعداد القضايا التي تم الفصل بها أو تحويلها إلى المحكمة المختصة، ويلاحظ على هذه الأرقام أنها لا تتناسب مع عدد الشكاوى والإخبارات التي تتلقاها منظمات المجتمع المدني والمركز الوطني لحقوق الإنسان.

1.5.1.2.3. من مؤشرات إفلات مرتكبي التعذيب من العقاب عدم وجود

ملاحقة جادة في العديد من الحالات التي أشار إليها القضاء الأردني ببطلان الإفادات والأقوال المأخوذة بالإكراه في العديد من القرارات، إلا أن تلك الأحكام قد خلت من أية إشارة إلى ضرورة ملاحقة مرتكبي هذه الأفعال (الأشخاص الذين قاموا بالتحقيق) مما يعزز من صور إفلات مرتكبي التعذيب من العقاب.

1.5.1.2.4. لضمان فاعلية الملاحقة والإدانة في جرائم التعذيب او مزاعمه

لا بد أن يتم التحقيق والفصل في ارتكاب قضايا التعذيب ضمن هيئات تحقيق مستقلة عن الجهات المنسوب إليها فعل التعذيب لضمان الملاحقة القضائية عن جرائم التعذيب وسوء المعاملة في جميع الظروف والأحوال وعدم تطبيق القوانين الخاصة لمرتكبي جرائم التعذيب. وقد يساعد الفحص الطبي في إفلات مرتكبي التعذيب من العقاب، وهذا ما حدث في بعض القضايا الموجودة على أرض الواقع

¹³ نحو 143.000 دولار أمريكي و130.000 يورو أوروبي.

عند قيام الطبيب بإجراء الفحص الروتيني للموقوفين لدى الجهات الأمنية، حيث يقوم الطبيب بإجراء العلاج اللازم ولكن دون توثيق الإصابات والحالة بشكل مفصل ودقيق وتسجيل الأقوال بمعزل عن رجال الأمن. ويتم تسليم التقرير الذي يتم إعداده إلى الجهة التي قامت بإحضار الموقوفين إذ يجب أن تسلم هذه التقارير إلى جهة محايدة ومستقلة، وقد تم رصد حالات الاعتداء على الأطباء من قبل أجهزة الأمن العام وحالات عدم توثيق ادعاءات التعذيب داخل المستشفيات وبعض مراكز الإصلاح والتأهيل.

1.5.1.2.5. كثير من أساليب التعذيب المستخدمة لدى إدارة مكافحة

المخدرات والتزيف في الأردن وإدارة البحث الجنائي مؤلمة بشكل كبير، ولكن لا تترك أثراً على أجساد الضحايا مثل الصدمات الكهربائية، والحرمان من النوم، والأوضاع المجردة كالتعليق أو الركوع أو الانحناء لفترات طويلة، ويصعب على الضحايا إثبات التعذيب بسبب الاحتجاز لفترات طويلة أحياناً بمعزل عن العالم الخارجي ودون إمكانية الاتصال بالأطباء والمحامين أو بالأسرة والأصدقاء الذين يمكنهم من دعم الضحايا أو جمع الأدلة ويؤخر عرضهم في أغلب الأحيان على الطبيب.

1.5.1.2.6. يخضع طلب الاستعانة بخبرات الطب الشرعي للسلطة

التقديرية للشرطة والمدعين العامين والقضاة، وغالباً ما يتم رفض الطلب، وفي الحالات التي ينتج عنها وفاة فإن الإشارة في تقرير التشريح إلى سبب الوفاة فقط دون الإشارة إلى غيره من الأسباب أو العلامات التي تكون على جسد الضحية، وهو ما يشكل عائقاً يحول دون إثبات جريمة التعذيب.

1.5.1.3. وفيما يتعلق بواجب الدولة في تقديم تعويض عادل ومناسب لضحايا

التعذيب فيوجز هذا التقرير التالي:

1.5.1.3.1. قلما يتوجه الضحايا للقضاء طلباً لتعويضات عن أعمال تعذيب

أو معاملة لاإنسانية تعرضوا لها على أيدي موظفين رسميين، سواء كانت بالوصف الجرمي الوارد في اتفاقية مناهضة التعذيب أو بالأوصاف الواردة في قانون العقوبات والسابق بيانها. ويرجع ذلك إلى طائفة من الأسباب أبرزها:

1.5.1.3.1.1. أنه حتى في حالة ملاحقة مرتكبي التعذيب فإنهم

يحاكمون أمام محاكم خاصة (محكمة الشرطة) التي لا تسمع دعاوى التعويض (الادعاء بالحق الشخصي) في الجرائم التي تنظرها.

1.5.1.3.1.2. أن التشريعات الوطنية لا تعترف بمسؤولية للدولة عن

أعمال التعذيب وسوء المعاملة، بل إن نص المادة (5) من قانون دعاوى الحكومة - بتحديد حصر الحالات التي يجوز فيها إقامة الدعوى ضد الحكومة - يمنع من إقامة دعوى التعويض الناشئة عن جرم جزائي ارتكبه أحد موظفيها.

- 1.5.1.3.1.3. كما أن صعوبة إثبات وقوع التعذيب ونسبته إلى فاعله لقيام المسؤولية يشكل عائقا إضافيا أمام المطالبة بالتعويض.
- 1.5.1.3.1.4. كما أن القوانين التي تحكم عمل القضاء لا تسمح بملاحقة القضاة والمدعين العامين عن الأخطاء والمخالفات التي يرتكبونها أثناء تأدية عملهم من مثل التوقيف التعسفي أو عدم تفقد السجون وأماكن التوقيف أو عدم إقامة دعوى الحق العام في جرائم التعذيب وسوء المعاملة التي تتصل إلى علمهم وغيرها من ممارسات سوء إدارة العدالة.
- 1.5.1.3.1.5. كما أن ضآلة مقدار التعويض الذي درجت المحاكم على الحكم به حين يكون المشتكي أو الضحية مدعيا بالحق الشخصي في الجرائم الواقعة على الأشخاص يشكل مانعا إضافيا من حق المطالبة بالتعويض عن ممارسات التعذيب التي ينبغي أن يكون التعويض فيها عادلا وكافيا لجبر الضرر.
- 1.5.1.3.1.6. ويشكل بطء إجراءات المحاكمة ونفقات ورسوم المطالبة بالتعويض عائقا جديا نظرا للإمكانات المالية المتواضعة لضحايا التعذيب.
- 1.5.1.3.1.7. كما تشير الإحصائيات غير الرسمية إلى ارتفاع معدل الوفيات داخل مراكز الاعتقال والسجون وإن كانت أسباب الوفاة عائدة إلى أسباب صحية كما تدعي الجهات الرسمية فإن ذلك يعد مؤشرا على ضعف الرعاية الصحية المقدمة للزلاء والموقوفين داخل هذه المراكز التي تشرف عليها مديرية الأمن العام.

1.5.2. المسألة (10): زيارة مراكز الاعتقال:

- 1.5.2.1. ما يتعلق بسبل الوصول إلى أماكن الاعتقال فعلى الرغم من السماح لبعض مؤسسات المجتمع المدني المحلية وبعض الهيئات الدولية بزيارة مراكز الإصلاح والتأهيل إلا أن هناك صعوبات تشريعية وعملية تواجه مؤسسات المجتمع المدني المحلي القيام بهذه الزيارات بشكل فعال ومنظم ومنها الحصول على إذن مسبق، كما أن هذه الزيارات التي تقوم بها هذه المؤسسات تقتصر فقط على مراكز الإصلاح والتأهيل دون مراكز التوقيف المؤقت. ونود الإشارة هنا إلى أن مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان تقدم بالعديد من الطلبات لإجراء زيارات لعدد من مراكز الإصلاح والتأهيل حيث لم يسمح له بإجراء أي زيارة منذ منتصف عام 2013 دون وجود أي أسباب أو مبررات للرفض على الرغم من التنسيق المسبق مع الجهات المسؤولة بهذا الخصوص. وما زالت الزيارات التي يقوم بها المركز الوطني لحقوق الإنسان تتم بموجب اتفاقيات أو مذكرات تفاهم بين المركز الوطني لحقوق الإنسان ومديرية الأمن العام دون وجود نص صريح يسمح القيام بزيارة مراكز الإصلاح والتأهيل وأماكن الحجز والتوقيف المؤقت دون الإعلام المسبق عن هذه الزيارات. أما مركز الإصلاح والتأهيل العسكري وأماكن التوقيف التابعة للقيادة العامة للقوات المسلحة الأردنية يقوم المركز بتنفيذ زيارات معلنة عنها بشكل مسبق.

1.6.1. المسألة (11):

1.6.1.1. لقد تناول قانون العقوبات الأردني رقم 16 لعام 1960 وتعديلاته موضوع جريمة الإجهاض في المواد (321 - 325)، واعتبر أن الإجهاض جريمة معاقب عليها سواء تم الإجهاض من قبل المرأة الحامل نفسها أو أقدم على ذلك شخص آخر غيرها، ولم يتناول القانون أية استثناءات يجوز فيها إجهاض المرأة على عكس العديد من الفتاوى الشرعية في الأردن التي أجازت الإجهاض في حالات معينة، فيما نصت المادة 12 من قانون الصحة العامة على إجازة الإجهاض في حال كانت صحة المرأة الحامل في خطر أو يعرضها للموت. وحسب الإحصائيات الحكومية على ذلك بأن: عدد حالات النساء اللاتي عوقبن بجريمة الإجهاض وفق وزارة العدل منذ عام 2009 حتى عام 2016 بلغ 49 امرأة. وبحسب السنوات 3 نساء (2009)، 3 نساء (2010)، امرأتين (2011)، 5 نساء (2012)، 7 نساء (2013)، 12 امرأة (2014)، 11 امرأة (2015) و6 نساء (2016).

1.6.1.2. وفي مقابل ذلك؛ نجد بأن قانون العقوبات الأردني لم يتضمن أي نص يجيز فيه الإجهاض، فالمرأة التي تجهض نفسها أو رضيت أن يستعمل لها غيرها أية وسيلة للإجهاض تعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات (المادة 321). ويعاقب من أقدم على إجهاض امرأة برضاها بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات (المادة 1/322) وإذا أفضى الإجهاض الى موت المرأة عوقب الشخص بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات (المادة 2/322).

1.6.1.3. كما عاقب قانون العقوبات من تسبب بقصد بإجهاض امرأة دون رضاها بالأشغال الشاقة مدة لا تزيد عن عشر سنوات (المادة 1/323) ولا تنقص العقوبة عن عشر سنوات إذا أدى الإجهاض الى موت المرأة (المادة 2/323). وترتفع العقوبة مقدار الثلث إذا كان من ارتكب تلك الجرائم طبيباً أو جراحاً أو صيدلياً أو قابلة (المادة 325).

1.6.1.4. ونشير أيضاً إلى نص مشابه لنص المادة 340 من قانون العقوبات والمتعلق بما يسمى جرائم "الشرف"، وهو نص المادة 324 من نفس القانون حيث تستفيد من العذر المخفف من أجهضت نفسها حفاظاً على شرفها، وكذلك يستفيد منه من أقدم على إجهاض إحدى فروعته أو قريباته حتى الدرجة الثالثة حفاظاً على شرفها. وهما نصان طالب المعهد الدولي لتضامن النساء "تضامن" منذ زمن بإلغائهما.

1.6.1.5. ونفتتح إجراء تعديل على نص المادة 12 من قانون الصحة العامة رقم 47 لعام 2008 ليشمل الإجهاض الناشئ عن جريمة اعتداء جنسي، أو للحفاظ على الصحة البدنية أو النفسية أو سمعتها. وتالياً التعديلات المقترحة على النص الأصلي من القانون المذكور بوضع خط تحتها كالتالي:

1.6.1.5.1. (أ). يحظر على أي طبيب وصف أي شيء بقصد إجهاض امرأة حامل أو إجراء عملية إجهاض لها إلا إذا كانت عملية الإجهاض ضرورية لحمايتها من خطر يهدد صحتها أو يعرضها للموت أو كانت عملية إجهاض لحمل ناشئ عن جريمة اعتداء جنسي وقع على الحامل وعلى أن يتم ذلك في مستشفى شريطة توافر ما يلي:

- موافقة خطية مسبقة من الحامل بإجراء العملية وفي حالة عدم مقدرتها على الكتابة أو عجزها عن النطق تؤخذ هذه الموافقة من زوجها أو ولي أمرها.
- شهادة من طبيبين مرخصين ومن ذوي الاختصاص والخبرة أو من إدارة الطب الشرعي تؤكد وجوب إجراء العملية للمحافظة على حياة الحامل أو صحتها البدنية أو النفسية أو سمعتها.
- تضمين قيود المستشفى اسم الحامل وتاريخ إجراء العملية ونوعها والاحتفاظ بالموافقة الخطية وبالشهادة الطبية لمدة عشر سنوات على أن تزود الحامل بشهادة مصدقة من مدير المستشفى بإجراء هذه العملية لها وتعامل هذه القيود بسرية تامة).

1.6.1.5.2. (ب). على الرغم مما ورد في قانون العقوبات، لا تلاحق الحامل والشخص أو الأشخاص الذين أجروا أو اشتركوا في إجراء عملية الإجهاض لها وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذه المادة بتهمة اقتراح جريمة الإجهاض.

1.6.1.6. ونعتقد بضرورة أن يتضمن قانون العقوبات الأردني من خلال إجراء التعديلات القانونية اللازمة نصوصاً تجيز إجهاض المرأة الحامل في ظل ظروف معينة كالإغصاب ووجود خطر على صحة المرأة الحامل البدنية منها والنفسية وغيرها من الظروف التي من شأنها التأثير بشكل مباشر أو غير مباشر على حقوق النساء والفتيات.

1.7. العمالة المنزلية المهاجرة (المواد 2، 8 و26)

1.7.1. المسألة (12):

1.7.1.1. بالنسبة إلى العاملات المنزليات فتواجه العاملات المنزليات مشاكل عديدة تنتشعب أطرافها لتشمل الحكومة وأصحاب مكاتب الاستقدام وأصحاب المنازل والعاملات أنفسهن، ورغم الجهود السابقة لتذليل كافة المعوقات والتحديات، إلا أن العاملات المنزليات لا زلن تحت وطأة الكثير من الانتهاكات التي قد تصل في كثير من الأحيان لمستوى الإتجار بالبشر. لذا لا بد من الاهتمام بموضوع العاملات المنزليات وإيجاد حل شامل وكامل لهذا الملف الهام. وندعو الحكومة الأردنية باعتبارها من الدول المستقبلية للعمالة المنزلية لتكون أول دولة عربية تصادق على الاتفاقية رقم (189) "اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين" والتوصية رقم (201) المكملتها لها حماية لجميع الأطراف المتمثلة بالجهات الحكومية ومكاتب الاستقدام وأصحاب العمل والعمال المنزليين وبشكل خاص العاملات المنزليات من

النساء والفتيات، خاصة وأن بدء سريان الاتفاقية بالنسبة للأردن سيكون بعد مرور عام كامل بعد التصديق عليها، وأن الاتفاقية بحد ذاتها دخلت حيز التنفيذ في شهر أيلول عام 2013.

1.7.1.2. وفي مجال حماية حقوق العمال المهاجرين، ومكافحة الاتجار بالبشر
فقد خطى الأردن خطوات واسعة تشريعياً، حيث كان الأردن الدولة الوحيدة في المنطقة التي ضمت عاملات المنازل وعمال الزراعة إلى قانون العمل في عام 2008، كما أن نظام العاملين في المنازل صدر عام 2009، إلا أن نظام العاملين في الزراعة لم يصدر حتى الآن مما جعل هناك فراغاً تشريعياً أدى إلى زيادة انتهاكات هذه الفئة من العمال، كما أن بعض التشريعات لا زالت تمييزية، ليس فقط التمييز بين العمال المهاجرين والأردنيين، لكن هناك تمييزاً بين العمال المهاجرين أنفسهم حسب الجنسية حيث تقضي التشريعات بوجوب حصول العامل المصري على إخلاء طرف من صاحب العمل للسماح له بمغادرة البلاد، مما أدى إلى تعرض هذه الفئة للابتزاز من قبل أصحاب العمل وإلى وقوعهم ضحايا للعمل الجبري الذي يصل إلى الاتجار بالبشر.

1.7.1.3. يخلو قانون العمل الأردني من تعريف واضح لمفهوم العمل الجبري،
بالإضافة إلى أن بعض بنود هذا القانون يُمكن أن تتيح المجال لبعض مظاهر العمل الجبري على بعض الفئات العاملة، ومن بين هذه المظاهر العمل لساعات طويلة. حيث ما زالت المادة 1458 من قانون العمل الأردني تستثني بعض الفئات العاملة من تحديد ساعات العمل بـ 48 ساعة في الأسبوع أو 8 ساعات يومية، إذ أن أحكام هذه المادة لا تسري على الأشخاص الذين يولون مهام الإشراف العام على المؤسسة أو إدارتها وكذلك على العاملين الذين تتطلب طبيعة أعمالهم السفر والتنقل داخل المملكة أو خارجها. ورغم أن الدستور الأردني نص على عدم فرض التشغيل الإلزامي¹⁵ غير أن قانون العقوبات لم يورد أي نص يجرم العمل الجبري في أي من بنوده. في حين نصّ قانون منع الاتجار بالبشر رقم 9 لسنة 2009 نصاً واضحاً في المادة 3/ب¹⁶ يعتبر فيه استغلال الأشخاص في العمل بالسخرة أو العمل القسري (الجبري) أحد صور جريمة الاتجار بالبشر. لكن وفي الوقت نفسه منح قانون منع الجرائم رقم 7 لسنة 1957 المادة 173 الحاكم الإداري صلاحيات واسعة لتوقيف أي شخص أو فرض الإقامة الجبرية عليه. حيث استخدمت هذه النصوص لإجبار العديد من

¹⁴ لا تسري أحكام المواد المتعلقة بساعات العمل المنصوص عليها في هذا القانون على الأشخاص الذين يتولون مهام الإشراف العام على المؤسسة أو إدارتها وكذلك على العاملين الذين تتطلب طبيعة أعمالهم السفر والتنقل داخل المملكة وخارجها.
¹⁵ المادة 13 من الدستور: (لا يفرض التشغيل الإلزامي على أحد غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص: 1. في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال، أو مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان أو أفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية أفة أخرى مثلها أو في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر. 2. بنتيجة الحكم عليه من محكمة، على أن يؤدي ذلك العمل أو الخدمة تحت إشراف سلطة رسمية. وأن لا يؤجر الشخص المحكوم عليه إلى أشخاص أو شركات أو جمعيات أو أية هيئة عامة أو يوضع تحت تصرفها).
¹⁶ المادة 3/ب من قانون منع الاتجار بالبشر رقم 9 لسنة 2009 تعني كلمة "الاستغلال" استغلال الأشخاص في العمل بالسخرة أو العمل قسراً أو الاسترقاق أو الاستعباد أو نزع الأعضاء أو في الدعارة أو في أي شكل من أشكال الاستغلال الجنسي.
¹⁷ (كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب جرم أو المساعدة على ارتكابه كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة، أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوانهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس).

العمال الأجانب المقدم بحقهم شكاوى من قبل أرباب العمل على العمل دون رغبتهم الأمر الذي يعد أحد أشكال العمل الجبري. وثمة العديد من الأنظمة الصادرة عن وزارة العمل التي ترتبط بشكل مباشر مع آليات إخضاع العمال للعمل الجبري مثل نظام العاملين في المنازل وطهايتها وبستانيتها ومن هم في حكمهم لنصوص صريحة لتفادي العمل القسري مثل عدد ساعات العمل¹⁸، فيما يكون مكتب استقدام العمالة الوافدة مهتداً بسحب الترخيص والإغلاق في حالات تدرج ضمن العمل الجبري كالاتغلال الاقتصادي أو مخالفة حقوق الإنسان وفقاً لبعض بنود القانون¹⁹، وبالعودة إلى قانون منع الاتجار بالبشر فيمكن إيجاز عدد من الملاحظات كالتالي:

1.7.1.3.1. صدر قانون منع الاتجار بالبشر في عام 2009، وتعد الأردن ثالث دولة في المنطقة تصدر القانون.

1.7.1.3.2. تم إنشاء وحدة مكافحة الاتجار بالبشر المشتركة بين وزارة العمل ومديرية الأمن العام، وهذه الوحدة منذ إنشائها تطورت بشكل ملحوظ وتكاد تكون الوحيدة التي تقوم بعملها في هذا المجال، يعمل بها موظفون أكفيا مدربون، إلا أنه تنقصها العناصر النسائية الكافية، ووسائل الترجمة الفعالة.

1.7.1.3.3. رغم وجود القانون ووحدة مكافحة الاتجار بالبشر، إلا أن التعرف على الضحايا حتى الآن غير كاف من الجهات الأخرى، وقد يؤدي في بعض الأحيان إلى احتجاز الضحايا إدارياً، أما التطبيقات القانونية وملاحقة الجناة لا زالت متواضعة، إذ يتم تكيف بعض القضايا كقضايا عمالية أو إيذاء، وقد يعود ذلك إلى التعريف الفضفاض للجريمة في القانون الأردني.

1.7.1.3.4. استخدم المشرع الأردني العبارات نفسها الواردة في البرتوكول في تعريف جريمة الاتجار بالبشر، بالرغم من أن هذه العبارات لها معان ومدلولات محددة ومعينة في القانون الدولي العام، وغير موجودة على الصعيد الوطني لذلك أصبح تعريف الجريمة في القانون الوطني يتصف بالعمومية والغموض ويفتقر إلى الدقة بسبب غياب إيضاحات للعبارات المستخدمة. واعتماداً على ما تقدم، يمكن القول أن البيئة التشريعية في الأردن لا تتناسب مع تعريف البرتوكول الاختياري لمعاهدة مكافحة التعذيب، وبالتالي نقل التعريف من الاتفاقية الدولية إلى القانون الوطني دون تطويعه وتشكيله سيسبب إشكاليات عديدة في التفسير والتطبيق معاً.

1.7.1.3.5. هناك عبارات أغفلها المشرع الأردني من مثل الممارسات الشبيهة بالرق التي نجد تعريفاً لها في الاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق لسنة 1956

¹⁸ تكون مجموع الأوقات التي يؤدي فيها العامل العمل المنزلي فعلياً ثمان ساعات في اليوم الواحد ولا يحتسب منها الأوقات التي يقضيها العامل دون عمل أو للراحة أو لتناول الطعام. المادة 6 من نظام رقم (90) لسنة (2009) نظام العاملين في المنازل وطهايتها وبستانيتها ومن هم في حكمهم.

¹⁹ المادة 11 نظام رقم (12) لسنة (2015) نظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل: (لوزير أو من يفوه اتخذ أي من الإجراءات أو العقوبات التالية بحق المكتب المخالف: أ. إنذاره بعدم تكرار المخالفة، ب. إنذاره لإزالة المخالفة خلال المدة المحددة في الإنذار مع إيقافه عن العمل إلى حين إزالة المخالفة. ج. إيقاف المكتب عن العمل لمدة لا تزيد على ستة أشهر. د. إغلاق المكتب لمدة لا تزيد على سنة إلى حين إزالة المخالفة وفي حال عدم إزالة المخالفة خلال هذه المدة يعتبر ترخيصه ملغى حكماً. هـ. إلغاء ترخيصه بشكل نهائي إذا كانت المخالفة المرتكبة تشكل انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان أو للتشريعات النافذة بما في ذلك: 3-الاستغلال الاقتصادي للعامل أو الاستيلاء على أجره أو أي جزء منه).

التي نصت على إلزام الدول اتخاذ التدابير التشريعية وغير التشريعية القابلة للتنفيذ العملي والضرورية للوصول تدريجياً وبالسرعة الممكنة إلى إبطال الأعراف والممارسات المحددة في هذه الاتفاقية، حيثما استمر وجودها، وسواء شملها أم لم يشملها تعريف الرق، كما حصر القانون الوطني الإستغلال بأشكال معينة، ولم يشر إليه بعبارة بحد أدنى، كما ذكر البروتوكول.

1.7.1.3.6. بعض الأفعال الواردة في التعريف تشكل جرائم مستقلة بموجب قانون العقوبات من مثل الخطف، الاحتيايل وإجبار المرأة على ممارسة البغاء، الأمر الذي يشجع القضاء على تكييف شكوى الاتجار ضمن أوصاف قانونية أخرى قد تكون أكثر وضوحاً مثل الإيذاء، هنك العرض، الحرمان من الحرية، أو غيرها من الجرائم.

1.7.1.3.7. لم يشر قانون منع الاتجار بالبشر الأردني إلى حق ضحايا الاتجار بالبشر في أن يتم التعرف عليهم بسرعة ودقة، بطرق منها الإجراءات المناسبة والتدريب الملائم لموظفي الدولة والتعاون بين السلطات المختصة والمنظمات غير الحكومية كما تطلبت المعايير الدولية، وإنما ترك ذلك للقواعد العامة في قانون أصول المحاكمات الجزائية وكأي جريمة أخرى.

1.7.1.3.8. لم يتطرق القانون الأردني إلى التزام السلطات العامة بأن توفر لضحايا الاتجار بالبشر، عند الضرورة، معلومات عن الإجراءات القضائية والإدارية ذات الصلة، كما تطلب البروتوكول والمبادئ الأساسية.

1.7.1.3.9. لم يضمن القانون الأردني للضحية الحق في التعويض، كما فعل البروتوكول أو المبادئ الأساسية، فلم ينص على أي نوع من أنواع التعويض للضحية بما يلائم واقع القضية وإمكانية الحصول على التعويض، الأمر الذي يجعل هذا الموضوع خاضعاً للقواعد العامة للتعويض بحسب ما تناوله القانون الأردني إذ يدخل التعويض ضمن إطار ما يسمى الادعاء بالحق الشخصي وآلية الحصول على تعويض بسبب الجرائم من مرتكب الجريمة، حيث للمتضرر المطالبة بالتعويض من خلال الادعاء بالحق الشخصي أمام المحكمة التي تنظر الدعوى الجزائية، كما لم يتطرق القانون الوطني لحق الضحية بالتعويض المعنوي أو الترضية كما نصت عليه المبادئ الأساسية لحقوق ضحايا الاتجار بالبشر.

1.7.1.3.10. لا توفر الدولة لضحايا أي نوع من الدعم الاجتماعي والطبي، كما لا يتوفر المترجمون الأكفاء.

1.7.1.4. وفيما يتعلق بالعمال المهاجرون؛ فتشير تصريحات المسؤولين إلى وجود مليون ومئتي ألف عامل مهاجر في الأردن، وتشير إحصائيات وزارة العمل أن عدد العمال المهاجرين المسجلين نحو 324.000 عامل وعاملة مهاجرة يحملون تصاريح، إضافة إلى ثلاثة أضعاف هذا العدد من العمال غير المسجلين بما فيهم اللاجئيين السوريين، كما يبلغ عدد عاملات المنازل المهاجرات في الأردن نحو 54 ألف عاملة منزل مسجلة حسب إحصائيات وزارة العمل للعام 2016، بخلاف العاملات المهاجرات غير المسجلات.

1.7.1.5. وما يتعلق بجانب انعدام فعالية التدابير الحكومية بشأن العمال المهاجرون؛ فبالرغم من التقدم التشريعي في الأردن إلا أن ضعف التنفيذ وعدم فعالية التطبيق تفقد هذا التطور قيمته المرجوة، حيث لا زالت معاناة هذه الفئة قائم. كما أن ما يتعرض له المهاجرون خاصة عاملات المنازل وعمال الزراعة من استغلال وظروف لعمل جبري واتجار بالبشر على أيدي أصحاب العمل ومكاتب الاستقدام يجري على مرأى ومسمع السلطات العامة في الأردن، ولم تتخذ هذه السلطات أي تدبير تنفيذي ملموس من شأنه أن يمنع العنف وإساءة المعاملة بحق هذه الفئة من العمال، فما زالت التشريعات الأردنية قاصرة إزاء العمل الجبري، ولا تتضمن نصوصاً فعالة لمكافحته وإنصاف ضحاياه، وما زال القضاء الأردني يتعامل مع قضايا العمل الجبري وقضايا الاتجار بالبشر كقضايا عمالية وليس كقضايا جزائية تتدرج ضمن الاتجار بالبشر. كما أن النظام القانوني الأردني يجعل المهاجرات العاملات في المنازل في حالة خضوع قانوني وفعلي لأصحاب العمل وانتقالهن من صاحب عمل إلى آخر مشروط بتنازل الأول، واستصدار أذن الإقامة وتصاريح العمل لهن رهنا بإرادة أصحاب العمل، علاوة على عدم توافر الامكانيات العملية لهن لتقديم شكاوى ضد أصحاب العمل أو مكاتب الاستقدام، نظراً لوجودهن تحت سيطرتهم، وذلك رغم تعرضهن إلى أشد صور الاستغلال والإساءة التي تصل في كثير من الحالات إلى العنف البدني والجنسي بما في ذلك تقييد حركتهن، وحرتهن. كما أن مفتشي العمل يمتنعون كلياً عن زيارتهن في أماكن عملهن والتفتيش على ظروف استخدامهن.

1.7.1.6. ولا تقف الأسباب المولدة لمعاناة المهاجرات العاملات في المنازل على التشريعات والأنظمة النافذة في الأردن، لكنها تشمل كذلك الممارسات السائدة في المجالين العام والخاص. وهي ممارسات تتعامل مع هذه الفئة من العمال بوصفها فئة قابلة للاستغلال، والإخضاع وتجعل منها رهنا بمشيئة صاحب العمل وإرادته، فهي عرضة لاستغلال اقتصادي من صاحب العمل، وأحياناً لاستغلال جنسي، كما أنها محل شبهة وشك دائمين من قبل السلطات العامة، ما يجعلها دائماً عرضة للاحتجاز التعسفي وغير القانوني من قبل رجال الضابطة العدلية، ولمدة طويلة في أحيان كثيرة.

1.7.1.7. إضافة إلى السابق؛ يتعرض العمال المهاجرون إلى الاحتجاز من خلال التوقيف الحقيقي والتوقيف الإداري؛ ونعرض ما يتعلق بالتوقيف وبنوعيه كالتالي:

1.7.1.7.1. التوقيف الحقيقي:

1.7.1.7.1.1. بالرغم من أن التشريعات الأردنية (المادة 100 المعدلة من قانون أصول المحاكمات الجزائية) نصت على أن مدة توقيف المشتكي عليه لدى مراكز الشرطة بـ 24 ساعة، تجري بعدها إحالته إلى المدعي العام باعتباره الجهة القضائية المختصة بإجراء التحقيق، إلا أن مراكز الشرطة لا زالت تحتجز المهاجرين لمدد تفوق هذه المدة، ومن خلال مقابلات مع نحو 281 قام بها مركز تمكين للدعم والمساندة ممن تم

احتجازهن أفادوا ببقائهن في مراكز احتجاز الشرطة لمدد تتراوح من يوم إلى 11 شهرا.

جدول رقم (1): المقابلات مع المحتجزين لدى مراكز الشرطة

الفترة/ النظرة	العدد	النسب المئوية
يوم - 20 يوم	101	36%
21 يوم - 4 أشهر	40	14.2%
5 أشهر - 11 شهر	5	2%
غير معروف	135	48%
المجموع	281	100%

1.7.1.7.1.2. اتساع ظاهرة احتجاز العمال المهاجرين بما في ذلك

عاملات المنازل وحرمانهم من حرياتهم دون أي مسوغ قانوني أو شرعي، فقد دأبت المراكز الأمنية على احتجاز أي عامل مهاجر يقوم صاحب العمل الذي كان يعمل لديه بإخطارها بقيام العامل بترك العمل لديه وانقطاعه عن التردد على مكان العمل وهي ممارسة تنتطوي على حرمان تعسفي وغير قانوني من الحرية. وينتهي بالإبعاد والتسفير دون تحري توافر ضوابطه.

1.7.1.7.1.3. إن الممارسة المذكورة التي باتت تشكل ممارسة يومية

وتلقائية من قبل المراكز الأمنية، ليس لها أي أساس أو مسوغ في القانون الأردني، فترك العمل من قبل العامل قبل انقضاء المدة المتفق عليها لا يشكل جرماً ولا يستوجب احتجاز فاعله بأي حال من الأحوال، وهو مجرد نزاع عمالي بين العامل المهاجر وصاحب العمل الأردني أسوة بترك العامل الأردني للعمل.

1.7.1.7.1.4. قد تقوم المراكز الأمنية مقام الجهات القضائية، رغم

أن ذلك ليس من صلاحياتها ويكون همها الأول مساعدة صاحب العمل الأردني بغض النظر عن حقوق الطرف الآخر، ويبدو هذا ملحوظاً في حالة عاملات المنازل، حيث تجبر العاملة في بعض الأحيان على العودة إلى صاحب العمل، وإلا تودع في مراكز الاحتجاز. إن هذه الممارسة من العوائق الشائعة التي تمنع العمال من الوصول إلى العدالة. فعندما يتقدم العامل بشكوى لدى المراكز الأمنية، أو عندما يحيل المدعي العام الشكوى إليها للتحقيق أو جلب الأطراف، يتم توقيف العامل، وإيداعه مراكز التوقيف، رغم أنه المشتكي، مما يدل على عدم فعالية آلية التفتيش على أماكن الاحتجاز.

1.7.1.7.1.5. رغم صدور تعليمات من مدير الأمن العام بخصوص التعميم الأمني والتي تحمل الرقم ق/3557/36/2 بتاريخ 2011/11/23، ورغم أنها ليست مرضية بالوجه الكافي، ولكن لازال العاملون في المراكز الأمنية يمتنعون عن تنفيذها. ويصرون على ممارساتهم التعسفية دون أي مسوغ شرعي أو قانوني.

1.7.1.7.2. التوقيف الإداري:

1.7.1.7.2.1. منح قانون منع الجرائم رقم (7) لسنة (1954) صلاحيات واسعة وفضفاضة للحاكم الإداري ذلك بأخذ تعهد حسن سيرة وسلوك، وفرض الإقامة الجبرية أو اللجوء إلى التوقيف الإداري في مواجهة أي من الفئات التالية:

1.7.1.7.2.1.1. كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه.

1.7.1.7.2.1.2. كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الاموال المسروقة أو اعتاد حماية اللصوص أو إيوائهم أو المساعدة على إخفاء الاموال المسروقة أو التصرف فيها.

1.7.1.7.2.1.3. كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس.

1.7.1.7.2.2. ولا يخفى على أحد أن العبارات المستخدمة في النص السابق تتسم بالغموض والاتساع ويمكن إعطاء تفسيرات متعددة لها حسب الشخص القائم على تنفيذ أحكام هذا القانون مثل "ظروف تقنع المتصرف بأنه على وشك ارتكاب جريمة" أو "كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس". ومن أكثر الفئات التي يطبق بحقها قانون منع الجرائم العمال الأجانب المقدم بحقهم شكوى من صاحب العمل والأجانب الذين لا يملكون وثائق اثبات شخصية أو انتهت تصاريح إقاماتهم. حيث تقدم السلطات العامة في الأردن على الاحتجاز الإداري للعمال المهاجرين بصورة تعسفية، ومخالفة للقانون ولاتفاقيات حقوق الإنسان التي يلتزم بها الأردن والمنشورة في الجريدة الرسمية منذ سنوات. فقد لاحظ مركز تمكين للدعم والمساندة أن هناك نمطا تتبعه السلطات العامة؛ وبالأخص الحكام الإداريين وبالتنسيق مع مديرية الأمن العام، باحتجاز العمال المهاجرين إدارياً بصورة تخالف القانون الأردني واتفاقيات حقوق الإنسان، وخاصة المادة (16) من اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة. وهو احتجاز يلحق أضراراً مادية ومعنوية جسيمة بهذه الفئة من العمال.

1.7.1.7.2.3. وبلغ عدد الموقوفين إدارياً بموجب قرارات من الحكام الإداريين في المملكة نحو 19.860 موقوفاً عام 2015 مقابل 20.216 موقوفاً في عام 2014، و12766 موقوفاً عام 2013، و12410 موقوفاً عام 2012، و11345 موقوفاً لعام 2011، وتبلغ نسبة غير الأردنيين المحتجزين أو الموقوفين 4% من عدد المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل أو في المراكز الأمنية. وقد يمتد بقاء العامل المهاجر رهن الاحتجاز لأشهر وأحياناً يتعدى السنة. حيث يكون من الصعب توفير بطاقات سفر لهؤلاء العمال، ومن خلال مقابلة 281 عاملاً مهاجراً تم احتجازهم تبين أن فترات احتجازهم إدارياً تراوحت بين 21 يوماً إلى سنتين.

جدول رقم (2): فترات احتجاز العمال المهاجرين الموقوفين بموجب قرارات من الحكام الإداريين

الفترة/ النظارة	العدد	النسب المئوية
21 يوم - 4 أشهر	145	66.5%
5 أشهر - 11 شهر	51	23.4%
سنة - سنتين	13	6%
غير معروف	9	4%
المجموع	218	100%

1.7.1.7.2.4. وعلى صعيد تكلفة نزلاء مراكز الإصلاح والتأهيل، فتصل إلى نحو 92 مليوناً و700 ألف دينار سنوياً، بواقع 750 ديناراً شهرياً للنزيل الواحد، وفي حال توفر عقوبات بديلة فإن التكلفة ستتخفف بنسبة 25% لتصل إلى 69 مليوناً و600 ألف دينار سنوياً.

1.7.1.8. وفيما يتعلق بحقوق المحتجزين من العمال المهاجرين؛ ومن خلال المقابلات التي أجريت مع 281 محتجزاً من العمال المهاجرين أفادوا بعدم معرفتهم بسبب توقيفهم، أو بحقوقهم بالاستعانة بمحامى، كما لا تتوافر الترجمة عند مقابلة الموقوفين منهم.

1.7.1.9. أما فيما يتعلق بمعاملة المحتجزين فلم يبلغ عن أي معاملة غير إنسانية أو أي نوع من التعذيب داخل الاحتجاز الإداري، إلا أن بعض المهاجرات أبلغن عن إجبارهن على تنظيف المراكز الأمنية عند احتجازهن.

1.7.1.10. وفيما يتعلق بوصول الضحايا من العمال المهاجرين إلى العدالة فيمكن الحديث عن استحالة وصولهم إلى العدالة بإيجاز كالتالي:

1.7.1.10.1. في سياق إساءة المعاملة الواقعة على العمال المهاجرين بوجه عام، وعلى المهاجرات العاملات في المنازل بوجه خاص، يمكن القول بأن الإفلات من العقاب هو السمة الأبرز، فبعض أصحاب مكاتب الاستقدام والاستخدام وأصحاب العمل لا يجري ملاحقتهم بشكل كاف عن جرائم الاتجار بهؤلاء العاملات، واستغلالهن اقتصادياً أو إساءة معاملتهن بدنياً أو جنسياً أو معنوياً.

1.7.1.10.2. يعاني ضحايا الأفعال المذكورة من العمال المهاجرين في الأردن بمن فيهم المهاجرات العاملات في المنازل من صعوبة وفي كثير من الأحيان استحالة الوصول إلى العدالة، بل إن جلهم يغادر الأردن قبل إنصافه وتعويضه بسبب الممارسات الروتينية للسلطات العامة التي تحرمهم من الاستمرار في الإقامة لحين حصولهم على مستحقاتهم وتعويض مناسب وعادل عن الإضرار التي لحقت بهم، كما أن جزءاً كبيراً من هؤلاء العاملات يتم إبعادهن وتسفيرهن من قبل الجهات الإدارية والأمن العام قبل إنصافهن. علاوة على أن مجرد إبعادهن أو عدم منحهن إقامة يشكل عقبة تحول دون وصولهن إلى المحاكم.

1.7.1.10.3. ومن العقوبات الأخرى التي تمنع وصول الضحايا إلى العدالة التشريعات النافذة في الأردن، فقانون العمل الأردني يقضي بسقوط الحق في الأجور العمالية بمرور سنتين، وبسقوط المطالبة بالتعويض عن الضرر بمرور ثلاث سنوات من علم المضرور، ويستحيل عملياً على المهاجرات العاملات في المنازل اللواتي يجري تقييد حريتهن من قبل أرباب العمل ومنعهن من الخروج أو الاتصال بالعالم الخارجي، أن يبادرن خلال هذه المدة للمطالبة بحقوقهن.

1.7.1.10.4. ومن العوائق الأخرى الشائعة التي تمنع هؤلاء الضحايا من الوصول إلى المحاكم، الممارسة الشائعة لدى أرباب العمل والمراكز الأمنية في حالة ترك المهاجرة العاملة في المنزل للعمل، فعندما تطالب المهاجرات العاملات في المنازل بأجورهن ومستحقاتهن، يقوم أرباب العمل بتسجيل شكوى سرقة ضدهن لدى المراكز الأمنية ويخضعن للاحتجاز والملاحقة والمحاكمة، وتدل الممارسة على عدم صحة السواد الأعظم من هذه الشكاوى كما إن أصحاب العمل يقومون حال ترك المهاجرات العاملات في المنازل للعمل لديهم بسبب إساءة معاملتهن من قبلهم بالتعميم لدى المراكز الأمنية عليهن بالهروب أو بالسرق، وفي هذه الأحوال كلها، تخشى المهاجرات العاملات في المنازل من تقديم شكوى و/أو مطالبات بحق أصحاب العمل خوفاً من إلقاء القبض عليهن واحتجازهن لمدة طويلة، وأحياناً كثيرة خوفاً من ملاحقتهن، إضافة إلى ما يحيط مراجعتهن للمحاكم من صعوبات تتعلق بعدم معرفتهن للنظام القانوني الأردني، ولغة المستخدمة في مراحل التحقيق والمحاكمة ولصعوبة توكيل محامي لأسباب مالية خاصة وأن القانون الأردني يستوجب في القضايا التي تزيد قيمتها عن (1000) دينار وجود محام. ويمكن في هذا المجال تقديم التوصيات التالية:

1.7.1.10.4.1. العمل على تعديل قانون منع الجرائم بحيث لا يستخدم من قبل البعض من أصحاب العمل لإجبار العمال الأجانب على

العمل لديهم وبالتالي استخدامه كوسيلة للتهديد بنوع من انواع العقاب الأمر الذي نهت عنه اتفاقية 1930، أي أن لا يعزز قانون منع الجرائم ممارسة العمل القسري من خلال الصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري التي تندرج ضمن مفهوم الضبط الإداري المتمثل بقيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد وحررياتهم بهدف حماية النظام العام.

1.7.1.10.4.2. عدم إبعاد وترحيل أي عامل إلا بقرار قضائي، وعدم اللجوء إلى (حجز الحرية/ التوقيف الإداري) أثناء إجراءات الإبعاد أو تصويب الأوضاع أو بسبب مخالفة قانون الإقامة، وقبول كفالة ممثل السفارة للعامل المهاجر وعدم ربطها بكفيل أردني للحد من التوقيف، وعدم احتجاز المهاجرين فقط لانتهاكهم قوانين الهجرة أو شروط الإقامة.

1.7.1.10.4.3. أهمية وضع تشريع عملي يجرم الأعمال القسرية في إطار التشريعات الجزائية، وبناء قدرات القضاة في محاكم الصلح من المختصين بالنظر في المطالبات العمالية على اكتشاف ما يدخل ضمن العمل القسري ووضع الآلية لإحالة الدعوى إلى الجهة المختصة.

1.7.1.10.4.4. مراجعة قانون منع الاتجار بالبشر ومواءمته مع المعايير الدولية وتضمينه مواد لحماية الضحايا وتقديم الدعم النفسي والصحي والاجتماعي والقانوني لهم، ومنحهم إقامة مؤقتة لحين البت في قضاياهم، وإصدار نظام العاملين في الزراعة.

1.7.1.10.4.5. التأكد من إبلاغ المهاجرين الذين يجري احتجازهم بسبب توقيفهم بلغة يفهمونها، وتوفير مترجمين على مدار كافة الإجراءات.

1.7.1.10.4.6. العمل على تنفيذ التشريعات وتعزيز التفيتش وتفعيله، وإيجاد آلية للتفتيش عن أوضاع عاملات المنازل.

1.7.1.10.4.7. إيجاد آلية لتعويض ضحايا الاتجار بالبشر أو أي نوع من أنواع التعذيب والمعاملة المهينة.

1.7.1.11. وفيما يتعلق بالسجن نتيجة عدم الوفاء بالتزام تعاقدية؛ فيمكن إيجاز التالي:

1.7.1.11.1. إن احتجاز العمال المهاجرين بلا سبب قانوني أو شرعي ظاهرة تستدعي تدخلا واضحا من السلطات المعنية لوقفها ولإنصاف ضحاياها وتعويضهم عما لحق بهم من أضرار. ولا يجوز أن تكون جنسية العامل ومركزه كأجنبي في الأردنني السبب الوحيد وراء احتجازه غير القانوني، فلا يعقل على الإطلاق أن يتم احتجاز عامل على خلفية تعاقدية، وهو ما يحدث مع العمال المهاجرين من الجنسية المصرية، ففي حالة ضبط عامل يعمل في غير المهنة المصرح له بالعمل بها، أو لدى عامل غير المصرح له بالعمل لديه، أو إن كان يعمل دون الحصول على تصريح عمل يتم توقيفه، لحين صدور قرار إبعاد بحقه، وبعد صدور قرار الإبعاد يتم توقيفه لحين تنفيذ قرار الإبعاد، رغم ان المادة (37) من قانون الإقامة وشئون الأجانب

نصت على أنه (للووزير بالتنسيق من المدير حق ابعاد الاجانب وله ان يأمر بتوقيف من تقرر ابعاده مؤقتا حتى تتم اجراءات الابعاد ولا يسمح للأجنبي الذي سبق ابعاده بالعودة الى اراضي المملكة الا بإذن خاص من الوزير)، ورغم أن مفهوم هذه المادة أن التوقيف المؤقت يكون بعد صدور قرار الابعاد، إلا أن الممارسات الرسمية مختلفة، حيث اعتادت الأجهزة الرسمية احتجاز المهاجرين لفترات طويلة قبل صدور قرارات الابعاد وبعدها. أما العمال الآخرين من الجنسيات المقيدة بقانون الإقامة، فيحدث معهم ذات الأمر، حيث يتم توقيف العامل المهاجر غير النظامي، أي المخالف لأحكام قانون الإقامة، وقد تمتد فترة التوقيف بسبب عدم قدرته على دفع غرامات تجاوز الإقامة. وقد يصدر قرار إبعاد بحق العامل، ويتم توقيفه لحين تنفيذ قرار الابعاد.

1.7.1.11.2. قد يبدو للوهلة الأولى عدم وجود علاقة ما بين قانون منع الجرائم والعمل القسري، إلا أن هناك العديد من التقارير التي رصدت انتهاكات بحق العمال المهاجرين تتمثل بلجوء أصحاب العمل إلى الحاكم الإداري للتبليغ عن عامل مهاجر ترك مكان عمله أو يرغب في العمل لدى صاحب عمل مختلف حيث يقوم الحاكم الإداري بتوقيفه سندا لأحكام قانون منع الجرائم، ويقع ضحية هذه الممارسة العمال المهاجرون المصريون المعفيون من أحكام قانون الإقامة أو العمال المهاجرون من الجنسيات الأخرى المنتهية أدون إقاماتهم. ويستخدم هذا القانون من قبل البعض من أصحاب العمل لإجبار العمال المهاجرين على العمل لديهم، وبالتالي استخدام هذا القانون كوسيلة للتهديد بنوع ما من أنواع العقاب، الأمر الذي نهت عنه اتفاقية 1930، أي بعبارة أخرى أن قانون منع الجرائم يعزز ممارسة العمل القسري من خلال الصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري التي تدرج ضمن مفهوم الضبط الإداري المتمثل بقيود وضوابط ترد على نشاط الأفراد وحررياتهم بهدف حماية النظام العام.

1.7.1.11.3. كما وشهد العام 2014 صدور قرار تعويض لصالح عامل مهاجر مصري الجنسية جرى احتجازه تعسفا لمدة 13 شهرا، مما يعد تقدما قضائيا ملحوظا.

1.8. معاملة الأجانب، بما في ذلك اللاجئين والساعين للجوء (المواد 2، 7، 9، 10، 13 و26)

1.8.1. المسائل (13 و14): سياسة التعامل مع اللاجئين السوريين:

1.8.1.1. على صعيد مدى تمتع اللاجئين بالحماية، فنود أن نوضح بأن الأردن وعلى الرغم من محدودية إمكانياته وشح موارده، إلا أنه ومنذ نشأته تعامل مع العديد من أزمات اللجوء وآخرها كان اللجوء السوري والذين وصل عددهم إلى مليون وثلاثمائة ألف لاجئ سوري. فالأردن يستضيف حاليا لاجئين من أكثر من 48 جنسية خرجوا من بلادهم التي مزقتها الحرب والصراعات، باحثين عن الأمن والاستقرار.

1.8.1.2. وفي ظل سعيها المستمر لإيجاد حلول للمشاكل التي تواجه اللاجئين السوريين في الأردن، فقد قدمت الحكومة الأردنية العديد من المبادرات التي كان من شأنها تخفيف وطأة اللجوء على السوريين حيث قامت الحكومة الأردنية في الربع الأخير من العام 2016 بإعفاء رسوم استصدار تصاريح العمل للعاملين السوريين لتحفيز مشاركتهم في سوق العمل الأردني وذلك استجابة للالتزامات التي قدمها الأردن في هذا السياق في أعقاب مؤتمر لندن للمانحين الذي عقد في شباط من العام 2016. كما بذلت الحكومة الأردنية العديد من الجهود في إطار فتح المدارس أمام كافة الأطفال السوريين لتمكينهم من الحصول على التعليم في جميع المحافظات.

1.8.1.3. وعلى الرغم من الإنجازات المذكورة آنفاً، إلى أن اللاجئين في الأردن لا يزالون يعانون العديد من الإشكاليات التي تهدد قدرتهم على عيش حياة كريمة في الأردن. ولعل أبرز هذه التحديات هو عدم قدرة اللاجئين على الانخراط بسوق العمل في الأردن بحرية وبشكل متكافئ، الأمر الذي يؤثر سلباً إلى حد كبير على قدرتهم على إعالة أنفسهم واسرهم وعيش حياة كريمة خصوصاً في ظل شح المساعدات التي يقدمها المجتمع الدولي والتي تستهدف اللاجئين من غير السوريين. وحتى في ضوء إعفاء تصاريح العمل للاجئين السوريين، وبالرغم من كون هذه خطوة إلى الأمام في سبيل تأمين ظروف معيشية أفضل لهم، إلى أن الطريقة التي تسعى الحكومة من خلالها إلى إشراك اللاجئين السوريين في سوق العمل لا تراعي العديد من الجوانب التي تعد غاية في الأهمية أبرزها الوضع القانوني للاجئين في الأردن، إضافة إلى عدم تأمين الأطر القانونية التي تضمن حماية اللاجئين من الاستغلال في سوق العمل. كما أن الحكومة لم تقدم الضمانات حول آلية العمل بهذه التصاريح خلال السنوات القادمة وفيما إذا كان سيبقى الإعفاء قائماً في المستقبل.

1.8.1.4. وبالنسبة إلى قضايا الحماية التي تواجه اللاجئين السوريين في الأردن، فتعد أهمها عدم حيازة كثير من اللاجئين السوريين أوراقاً ثبوتية هامة مثل الهوية الشخصية وعقود زواج وشهادات ميلاد صحيحة للأطفال. حيث يحول ذلك دون وصول اللاجئين السوريين إلى العديد من الخدمات الهامة مثل المساعدات الإنسانية والتعليم والصحة والعمل. وتكمن خطورة هذا الأمر بأنه يدفع اللاجئين السوريين إلى الانخراط بممارسات وتعاملات عادية كالزواج والطلاق دون توثيقها بشكل قانوني سليم، الأمر الذي من شأنه أن يعرضهم لفقدان الحقوق وبالتالي أن يكونوا ضحايا لانتهاكات جسيمة قد تقع بحقهم وخصوصاً النساء منهم. ففي مخيمات اللجوء السوري، وفي ظل غياب الآباء الحقيقيين، فلقد لجأت أمهات بعض الأطفال حديثي الولادة إلى تزوير زواجهن من أشخاص آخرين غير الآباء الحقيقيين، وذلك في سبيل ضمان الحصول على المساعدات والخدمات. أدى هذا الأمر إلى انتهاز بعض الرجال الفرصة لانتهاك حقوق أولئك النساء حتى وصلت بعض هذه الانتهاكات إلى حد الاغتصاب المتكرر لبعض النساء السوريات اللاتي وقعن ضحية هذه الممارسات تحت تهديد فضح أمرهن الأمر الذي دفعهن للصمت وعدم التبليغ عن هذه الانتهاكات التي استمر بعضها لعدة سنوات.

1.8.1.5. كما ترتب على عدم حيازة الوثائق الثبوتية وخصوصا عقود الزواج الرسمية تهديد أعدادا كبيرة من الأطفال بأن يصبحوا عديمي الجنسية الامر الذي من شأنه أن يدمر عائلات بأكملها ويؤثر على النسيج الاجتماعي السوري بأكمله. لقد كانت الكلفة المادية المترتبة على تثبيت عقود الزواج بطريقة قانونية واستصدار شهادات ميلاد للمواليد من اللاجئين السوريين باهظة الأمر الذي دفع العديد من اللاجئين إلى العزوف عن تصحيح أوضاعهم وبالتالي استمرار الانتهاكات بحق النساء، إلا أن الحكومة الأردنية، وعند إدراكها لحجم المشكلة، قامت بفتح الباب أمام كافة اللاجئين في الأردن لتصويب أوضاعهم وذلك بإزالة الغرامات المرتبطة بتسجيل عقود الزواج غير الرسمية على مدى فترتين الأولى كانت خلال تشرين الأول (أكتوبر) من العام 2014، والثانية كانت في أيار (مايو) -حزيران (يونيو) من العام 2015. حيث أقيمت أعداد كبيرة من اللاجئين السوريين لتصحيح أوضاعهم الأمر الذي ساهم إلى حد كبير بالحد من المشكلة وتوفير الحماية للعديد من اللاجئات السوريات اللاتي أصبحن الآن محميات بمظلة قانون الأحوال الشخصية الأردني كما ساهم بحماية أعداد كبيرة من الأطفال من أن يصبحوا عديمي الجنسية. على الرغم من موقف الأردن الإيجابي تجاه بعض هذه القضايا، إلا أن ما سبق يبين عدم التزام الدولة الأردنية الكامل بجملة من مواد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وأبرزها المادة 3 المتعلقة بضمان مساواة الذكور والإناث في حق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية، والمادة 4 حول حالات الطوارئ الاستثنائية، والمادة 6 حول الحق في الحياة، والمادة 23 حول الأسرة في المجتمع والمادة 24 حول حقوق الطفل.

1.8.1.6. ومن ضمن القضايا الأخرى البارزة التي تؤرق مجتمعات اللاجئين في الأردن هي قضية الإعادة القسرية للاجئين إلى دولهم الأصلية رغم أن الدستور ينص على لا يسلم اللاجئون السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية، علما بأن ذلك قد يعرض حياتهم للخطر. فلقد بينت تقارير عديدة أن الحكومة الأردنية قامت بتسفير عدد من اللاجئين السوريين عبر السنوات الماضية علما بما يشكله ذلك من خطورة على حياتهم حيث أنه بعض التقارير تؤكد أن من أولئك الذين تم إرجاعهم إلى سوريا قد لقوا حتفهم جراء الصراع الدائر هناك. كما أن الحكومة الأردنية قامت بتسفير 800 لاجئ سوداني إلى السودان بعد أن نفذ أولئك اعتصاما أمام مفوضية شؤون اللاجئين دام لمدة شهر احتجاجا على أوضاعهم المعيشية وبطيء إجراءات إعادة توطينهم، الأمر الذي رأت السلطات الأردنية أنه مخالف للقوانين وبالتالي فهو مبرر لإعادتهم إلى بلادهم. هذا لا يتناقض فقط مع التزامات الدولة الأردنية تحت المادتين 6 و21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حول الحق في الحياة والحق في التجمع السلمي؛ بل يعكس أيضا عدم التزام الأردن ببنود مذكرة التفاهم الموقعة مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والتي تؤكد مبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئين. هذا الأمر أيضا يتعارض مع التزامات الدولة الأردنية تحت المادة 23 من العهد

الدولي للحقوق المدنية والسياسية حول الأسرة في المجتمع لما له من أثر على تفكك النسيج الأسري لأن الرجال هم من يتم تسفيرهم في معظم الأحيان تاركين وراءهم عائلاتهم بلا معيل.

1.8.1.7. أحد القضايا الأخرى التي يواجهها اللاجئون في الأردن هي قضية الاحتجاز الإداري، حيث أشار عدد من التقارير أبرزها تقرير "مشروع الاحتجاز الدولي السويسري" صدر في العام 2015 إلى أنه كان هنالك وقت صدور التقرير ما يقارب 5700 لاجئ سوري محتجز لدى السلطات الأردنية. حيث أن احتجاز اللاجئين بهذا الشكل لا يوجد له أي مسوغ قانوني يمنح الجهات الأمنية الحق بفعل ذلك، حيث يشير التقرير إلى أن السلطات تقوم باحتجاز أي عامل يقوم صاحب العمل بإخطار الجهات الأمنية أنه ترك العمل عنده أو انقطع عن التردد إلى مكان العمل. وهذه الممارسة بحد ذاتها تتعارض مع المادة 9 من العهد والتي تنص على حق جميع الموجودين على أراضي الدولة الطرف في الحرية والأمان إضافة إلى تعارضها مع المادة 8 من الدستور الأردني. كما أن العديد من تقارير أوردت تعرض العديد من اللاجئين المحتجزين إلى أحد أشكال المعاملة غير الإنسانية الأمر الذي يتعارض مع المادة 10 التي تنص على وجوب المعاملة الإنسانية مع الموقوفين.

1.8.1.8. ويواجه اللاجئون في الأردن العديد من العقبات والقيود المفروضة على حريتهم في التنقل، خصوصاً أولئك المقيمين داخل مخيمات اللجوء السوري حيث تفرض السلطات العديد من القيود على حرية أولئك بمغادرة المخيم لقضاء حاجاتهم إلا ضمن أطر محددة ونوافذ زمنية ضيقة. هذه الممارسة بحد ذاتها تتعارض مع نص المادتين 12 و13 اللتان تنصان على حرية جميع الأفراد المقيمين على أراضي الدولة الطرف في حرية التنقل والإقامة.

1.8.1.9. ولا يسمح القانون الأردني لغير الأردنيين بإنشاء الجمعيات الأهلية أو الانضمام إلى النقابات العمالية، الأمر الذي حرم العديد من اللاجئين من تشكيل الجمعيات التي كان من الممكن لبعضها أن تساهم في الاستجابة إلى أزمة اللجوء السوري. هذا يتعارض مع التزامات الأردن تحت المادة 22 من العهد الدولي والتي تنص على حرية كافة المقيمين على أراضي الدولة الطرف بتكوين الجمعيات وإنشاء النقابات.

1.8.1.10. ويشكل اللاجئون السوريون المقيمون في المخيمات المخصصة للجوء السوري ما نسبته 20% فقط من مجموع اللاجئين السوريين الكلي في الأردن المسجلين لدى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (فيما أن عدد السوريين المقيمين في المملكة وغير المسجلين أكثر من ضعف اللاجئين المسجلين). وفي الوقت الذي تبذل الحكومة الأردنية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمنظمات الدولية العاملة في المخيم جهودات كبيرة لتوفير الخدمات الصحية لأولئك المقيمين في مخيمات اللجوء السوري، لا يزال 80% من اللاجئين السوريين القاطنين خارج هذه المخيمات يواجهون

صعوبات جمة في الحصول على الخدمات الصحية حيث أظهر تقرير نشرته منظمة العفو الدولية في مطلع العام الحالي أن العقوبات المادية والإجرائية هي أبرز العوائق التي تحول دون مقدرة اللاجئين السوريين من الحصول على هذه الخدمات. لقد كانت بطاقة اللاجئين السوريين الصادرة عن وزارة الداخلية الأردنية بمثابة الوسيلة التي يستخدمها اللاجئون السوريون للحصول على الخدمات الصحية من المؤسسات الصحية العامة بالمجان إلى أن قامت الحكومة الأردنية في عام 2014 بتغيير سياساتها المتعلقة بالخدمات الصحية المقدمة للاجئين السوريين حيث لم تعد هذه الخدمات الصحية تقدم بالمجان فأصبح اللاجئون السوريون يعاملون معاملة الأردنيين غير المؤمنين. وفي هذا الإطار، تواجه اللجان السورية خصوصاً اللاتي يقمن خارج المخيمات صعوبات في الحصول على الرعاية الصحية، وهي أحد حقوق الإنسان الأساسية. هذا يتعارض مع المادة 6 التي تنص على الحرية في الحياة حيث أن عدم تمكن اللاجئين من الحصول على الرعاية الصحية يؤثر على حياتهم بشكل مباشر، كما أن ذلك يؤثر أيضاً على الأطفال بشكل مباشر وهو الأمر الذي يتعارض مع المادة 24 التي تنص على ضرورة صون حقوق الطفل.

1.8.1.11. كما أن الأطفال اللاجئين لا يزالون يواجهون مشاكل جمة في الوصول إلى التعليم والالتحاق بالمدارس، حيث بين تقرير نشرته هيومن رايتس ووتش أن أكثر من ثلث الأطفال السوريين (أكثر من 80 ألف) في الأردن ممن هم في سن المدرسة لم يحصلوا على تعليم رسمي في العام 2015، حيث تواجه الفتيات في هذا الإطار عقبات إضافية جراء قلق الأهل حول سلامة الفتيات (خصوصاً الأكبر سناً) في الطريق إلى المدرسة. من جهتها، قدمت الحكومة الأردنية تعهدات خلال مؤتمر لندن للمانحين بإلحاق كافة الأطفال اللاجئين السوريين بالتعليم خلال العامين 2016/2017 مقدره حاجة الأردن لمليار دولار على مدى 3 سنوات لاستيعاب الضغوط التعليمية جراء اللجوء.

ويشار إلى أن الأردن لم يبذل أية جهود سواء بالحوار الوطني أو إعداد دراسة للمصادقة على اتفاقية 1951 أو بروتوكول 1967، ولم يعمل على تقديم أية مقترحات لإصدار قانون وطني يختص باللجوء، وذلك رغم أهمية إيجاد تشريع وطني ينظم عملية اللجوء، حيث أنه يشار إلى أن مذكرة التفاهم المبرمة بين المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والحكومة الأردنية تحتاج إلى تطوير لتوفير الحماية للاجئين.

1.8.2. المسألة (15): اللاجئين الفلسطينيين

1.8.2.1. شكلت قضية سحب الأرقام الوطنية لمواطنين أردنيين من أصول فلسطينية بناء على قرار فك الارتباط قضية مهمة منذ سنوات، حيث شكل اتخاذ هذا القرار بناء على ممارسات لموظفين في وزارة الداخلية مشكلة بسبب عدم وضوح المعايير الدقيقة لذلك مما أثر على سحب الجنسية من أردنيين دون وجه حق. إلا أن القرار الصادر من مجلس الوزراء بأن تكون عملية إعادة الأرقام الوطنية بموافقة رئيس الوزراء، أما سحبها فيتم بموافقة من مجلس الوزراء فقط، مما حد من هذه المشكلة إلى حد كبير.

1.8.2.2. وبالنسبة إلى أبناء الأردنيات المتزوجات من أجانب فما زالت المرأة الأردنية لا يحق لها منح جنسيتها لأطفالها، فيما منحت الحكومة بديلاً عن ذلك ما سمي بـ"المزايا"، حيث قرر مجلس الوزراء بتاريخ 2014/11/9، الموافقة على حزمة التسهيلات الخاصة بأبناء الأردنيات المتزوجات من غير أردنيين. وقد تضمن قرار مجلس الوزراء منح الميزات الخدمية لأبناء الأردنيات المتزوجات من غير أردنيين شريطة أن تكون الأردنية مقيمة في المملكة إقامة دائمة منذ خمس سنوات حتى يستطيع أبناؤها الاستفادة من الميزات الخدمية هذه في مجالات التعليم والصحة والعمل أو الاستثمار والتملك أو الحصول على رخصة قيادة فئة خصوصي، إلا أن هذه الامتيازات لم ترق إلى أن ترفع معاناتهم في هذه المجالات بالإضافة إلى أنها لم تصل لدرجة التمتع بالحقوق المدنية التي وعدوا بها، وذلك التزاماً وتأكيداً على ضرورة تطبيق الأحكام القانونية على الرجال والنساء على حد سواء وبدون تمييز. وقد تضمنت التسهيلات إصدار دائرة الأحوال المدنية بطاقة تعريفية لابن الأردنية خلال ستة أشهر من تاريخ بدء تطبيق هذه التسهيلات. ولا تزال المزايا الخدمية الممنوحة لأبناء الأردنيات المتزوجات من أجانب غير مطبقة بصورة صحيحة ولا زالت بعض الدوائر والمؤسسات الحكومية والخاصة تماطل في اعتمادها، لذا ومع اعتبار هذه المزايا بمثابة حل مؤقت ومرحلي نطالب بالتطبيق الكامل لها وضمن استفادة كافة أبناء الأردنيات المتزوجات من أجانب من التسهيلات الممنوحة وفقاً لها.

1.9. حرية وأمن الأفراد والمعاملة الإنسانية للأفراد الذين حرّموا من حريتهم (المواد 7، 9 و10)

1.9.1. المسألة (16): الحماية القانونية والممارسات الواقعة على المعتقلين:

1.9.1.1. يوجد العديد من المواد في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني تكفل الحق في الحرية والأمان وعدم وقوع التعذيب في مراحل التحقيق الأولى، ومن هذه النصوص المادة 100 والمادة 63 والمادة 64 والمادة 159. وبمراجعة هذه النصوص نجد في المادة 100 منه أنه على الرغم أنها اشترطت ضبط أقوال المشتكى عليه خلال 24 ساعة ولكن جرى الاجتهاد القضائي على عدم ترتيب البطالان إذا تأخر توديع الشخص الذي جرى التحقيق معه للمدعي العام خلال 24 ساعة المنصوص عليها في هذه المادة.

1.9.1.2. كما نجد أن المواد 63، 64 و159 من القانون المذكور لم تجعل حضور وتوكيل المحامي وجوباً في التحقيق الأولي وأمام المدعي العام. مما يستوجب إضافة نصوص قانونية وجوبية يسمح للمعتقل فور إلقاء القبض عليه بالاتصال بمحامي وأقاربه للمثول معه في مرحلة التحقيق الاستدلالي وأن يكون له الحق أثناء التحقيق بالعرض على طبيبه الخاص لضمان إجراءات التحقيق، كما أن القواعد التي تضمنها قانون أصول المحاكمات الجزائية تقضي بأن التوقيف إجراء يصدر عن السلطة القضائية ممثلة

بالنيابة العامة ومحكمة الموضوع، وأنه لا توقيف قبل الاستجواب الذي هو من حق النيابة وحدها ولا يجوز لغير المدعي العام ممارسة الاستجواب، على أن نص المادة 114 من قانون أصول المحاكمات الجزائية المعدلة بموجب القانون رقم 16 لسنة 2001 لا يتضمن سوى معايير عامة لتنظيم إجراءات التوقيف ويفتقر إلى ضمانات حقيقية لعدم التعسف في استخدام التوقيف، فالنص المذكور يعطي النيابة الحق بتوقيف المشتكى عليه متى توافرت "الدلائل التي تربطه بالفعل المسند إليه ويجعل استمرار التوقيف أو تجديده مرهونا بمقتضيات "مصلحة التحقيق" وهذه المصلحة تمثل معيارا واسعا يتيح الفرصة لاستمرار توقيف الأشخاص طيلة إجراءات نظر الدعوى وحتى صدور الأحكام التي قد تكون بالبراءة أو عدم المسؤولية.

1.9.1.3. وفيما يتعلق بتنظيم مراكز الاعتقال وإخضاعها للإشراف القضائي؛ فقد تضمن قانون مراكز الإصلاح والتأهيل لسنة 2004 أحكاماً لتنظيم وإدارة السجون وإخضاعها لإشراف مدير الأمن العام، وقد خلا القانون من الإشارة إلى الإشراف القضائي عليها، إلا أن قانون أصول المحاكمات الجزائية في المواد 104-108 نظم واجبات السلطة القضائية في تفقد السجون وأماكن التوقيف والحجز، ومع هذا لا يمكن اعتبار السجون خاضعة للإشراف القضائي وفق المعايير الدولية، ولا يتدخل القضاء في تنظيم أوضاع السجون وتكاد تنحصر مهمته الإشرافية في التحقق من مشروعية الاحتجاز (بمعنى صدوره عن سلطة مختصة)، ونظرا لغياب الإشراف القضائي الفعال على السجون ومراكز الاحتجاز ما جعلها مرتعا خصبا لممارسات التعذيب والمعاملة اللا إنسانية، وهو ما أشارت إليه عدة تقارير وكذلك التقارير الدورية للمركز الوطني لحقوق الإنسان الخاصة بأوضاع السجون، وهو ما حمل جهات وطنية ودولية عديدة على المطالبة بفصل إدارة السجون عن إدارة الأمن العام وإخضاعها للإشراف القضائي بعيدا عن الأعمال الشرطية.

1.9.1.4. وفيما يتعلق بسهولة الوصول إلى أماكن الاحتجاز؛ فبموجب قانون مراكز الإصلاح والتأهيل يتمتع السجناء بحق زيارة الأقارب والأصدقاء والمحامين، إلا أن التعليمات والإجراءات المتبعة في تنظيم هذا الحق لا تخدم الهدف من حق الزيارة (إبقاء النزير على تواصل مع بيئته الاجتماعية والحصول على الخدمات القانونية)، وكثيرا ما اشتكى المحامون والأهالي من منعهم من زيارة موكلهم وذويهم الموقوفين في السجون المعلنة لأسباب عدة منها الإضرابات التي شهدتها السجون، أو أعمال الصيانة وغيرها من الأسباب التي لا تبرر منع الزيارة. وتشير التقارير والوقائع إلى أنه لا يسهل الوصول إلى المحتجزين لدى إدارات البحث الجنائي وإدارة مكافحة المخدرات المستثناة أصلا من أحكام قانون مراكز الإصلاح والتأهيل الذين يتم احتجازهم لفترات زمنية تتراوح بين أيام وأسابيع ومنعهم من الاتصال بأقربائهم ومحاميهم، والذين غالبا لا تتوفر لديهم أية معلومات عن سبب اعتقالهم والتهم المسندة إليهم. وبالتالي انتفاء إمكانية التحقق من سلامتهم. كما تشير التقارير إلى أن الاحتجاز في مركز التوقيف التابع لدائرة المخابرات العامة – على الرغم من شموله بأحكام قانون مراكز الإصلاح والتأهيل – إلا أنه مستثنى في الممارسة العملية من تطبيق أحكام الحق في

الزيارة كما تضمنها القانون، وقد يمنع المعتقلون فيه من مقابلة المحامين ومن زيارة الأهل لشهور وربما طيلة مدة الاحتجاز.

1.9.1.5. أما فيما يتعلق في أوضاع مراكز الإصلاح والتأهيل؛ فعلى الرغم من التحسن في أوضاع وأماكن الاحتجاز إلا أن بعض المراكز ما زالت تعاني من بعض المشكلات مثل الاكتظاظ في عدد النزلاء وقصور في الخدمات الطبية وبخاصة الجانب النفسي منها بعدم توفير أطباء ومعالجين نفسيين، بالإضافة إلى عدم توفر ملفات طبية لجميع النزلاء، وفي حالة وجود الملف الطبي الذي يعتبر من خصوصية النزيل ولا يحق الاطلاع عليه إلا من قبل الطبيب المعالج إلا أنه لوحظ بأن الملفات الطبية للنزلاء في حيازة أفراد الأمن العام، كما تم ملاحظة أن مراكز الإصلاح والتأهيل لا تقوم بتزويد النزلاء الموقوفين بمعلومات عن القوانين والأنظمة التي تبين حقوق وواجبات النزلاء وإنما قد تكفي في بعض المراكز بوضعها في الممرات. كما اشتكى العديد من نزلاء ما يسمى "التنظيمات الجهادية" من سوء معاملة من قبل إدارة السجون وفرض قيود إضافية عليهم سواء في الزيارات أو الاتصالات الهاتفية أو أثناء المقابلة مع وكلائهم، مما يشكل انتهاكاً لحق النزلاء بالاتصال بالعالم الخارجي.

1.9.2. المسألة (17): قانون منع الجرائم

1.9.2.1. وحول الإجراءات المتخذة لتعديل قانون مكافحة الجريمة لسنة 1954، فإن صلاحية الحكام الإداريين في إيقاع التوقيف وفق أحكام قانون منع الجرائم تعتبر مصدراً لطائفة من الانتهاكات لكل من الحق في الحرية والحق في السلامة الشخصية وإخلاقاً بمقتضيات قرينة البراءة، فقرارات التوقيف الصادرة عن الحكام الإداريين هي الأساس القانوني المعلن لتمكين الشرطة من احتجاز أشخاص لمدة طويلة دون إحالتهم للقضاء، وأن الطعن بقرار التوقيف يكون أمام القضاء الإداري لا يمكن تقديم الطعن إلا من محامي أستاذ مارس المحاماة مدة لا تقل عن خمس سنوات ويتطلب تكاليف مالية مرتفعة، حيث لا يتمكن الكثير من الموقوفين الإداريين تغطيتها ولهذا يجب إعادة النظر بهذا القانون بشكل جدي. (يشار إلى المعلومات والتوضيحات في الرد على السؤال المتعلق بحقوق العمال المهاجرين حيث تم تفصيل أكبر لموضوع التوقيف الإداري).

1.10. الحق في محاكمة عادلة واستقلالية القضاء (المادة 14)

1.10.1. المسألة (18):

1.10.1.1. أناط قانون تشكيل المحاكم النظامية في المملكة (المادة 2) بالمحاكم النظامية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية باستثناء المواد التي يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو خاصة. وقد ورد في المادة 97 من الدستور الأردني أن: (القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون). وتعتبر كلا من محكمة أمن الدولة ومحكمة الشرطة والمحاكم العسكرية بما فيها محكمة المخبرات العامة محاكم خاصة وفق التشريعات الوطنية. وقد أثرت تساؤلات كثيرة

عن مدى استقلال هذه المحاكم الخاصة ومدى تلبيتها لمعايير المحاكمة العادلة، من حيث خضوعها للسلطة التنفيذية حيث تتشكل محكمة أمن الدولة بقرار من رئيس الوزراء من قضاة غالبيتهم عسكريون ويخضعون لرئيس هيئة الأركان ضمن قاعدة تدرج السلطة، والذي يعين ضابطاً عسكرياً في منصب النائب العام الذي يقوم بتوجيه الاتهام ويأمر باستمرار احتجاز الموقوفين لديها ويساعده في هذه المهمة عدد من الضباط الحفوقيين من كل من المخابرات العامة والقوات المسلحة، ونيابة أمن الدولة مسؤولة أمام هيئة القضاء العسكري وليس أمام المجلس القضائي. ومن هنا؛ فإن جميع من يتخذون القرار (القبض والاحتجاز والمحاكمة) هم جزء من المؤسسة العسكرية، وتجدر الإشارة إلى أن القرارات التي تصدرها محكمة أمن الدولة تقبل الطعن أمام محكمة التمييز، ومع ذلك فهذا لا يشكل ضماناً على استقلال تلك المحكمة، ولا على توفر ضمانات المحاكمة العادلة في قضائها. كما أن مدة الاحتجاز لدى المراكز الأمنية في القضايا التي تدخل ضمن اختصاص هذه المحكمة تمهيداً للعرض على المدعي العام (7 أيام) بالمقابل تكون المدة 24 ساعة في القضايا التي تنظرها المحاكم النظامية، كما أن إجراءات التحقيق الابتدائي في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصها تتم من قبل مدعي عام عسكري وهذا مخالف للمعايير الدولية ولضمانات المحاكمة العادلة.

1.10.1.2. على المستوى التشريعي فيوجز هذا التقرير التالي:

1.10.1.2.1. لا ينص الدستور الأردني على ضمانات المحاكمة العادلة كحق للمواطن، كما أن قانون أصول المحاكمات الجزائية لم ينص أيضاً على الحق في الاستعانة بمحام وضمان حق الدفاع إلا في قضايا الجنايات التي عقوبتها الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة، وبموجب قانون الأحداث في القضايا الجنائية مما يترك عشرات الآلاف غير ممثلين، كما أن الضمانة لا تشمل سوى مرحلة المحاكمة، وهذا إخلال بحق الدفاع والحق في ضمان محاكمة عادلة كما تنص عليها المعايير الدولية.

1.10.1.2.2. لا ينص قانون أصول المحاكمات الجزائية صراحة على حق الأفراد في توكيل محامي في مرحلة التحقيق الأولى أمام المراكز الأمنية وعلى الرغم من أن قانون نقابة المحامين ينص على الحق في الاستعانة بمحام خلال هذه الإجراءات، إلا أنه في الواقع العملي يتم منع ومضايقة المحامي من التواصل مع موكله خاصة في بعض الأنواع من الجرائم كجرائم المخدرات. لذلك بحاجة إلى ضرورة استحداث نصوص تتضمن معايير مقبولة وضمانات فعالة لسرعة إجراء التحقيق وإنهائه والإحالة إلى المحكمة ومدة إجراءات المحاكمة لكل من الادعاء العام والقضاء لإجراء التحقيق والمحاكمة خلال مدة معقولة.

1.10.1.2.3. خلا قانون أصول المحاكمات الجزائية من توفير العديد من ضمانات المحاكمة العادلة خلال إجراءات التحقيق والمحاكمة خاصة بالنسبة لضمان مشروعية التوقيف، حيث يلاحظ الاتجاه نحو التشدد في التوقيف وتجاوز مدد التوقيف القانونية بالجوء إلى قانون منع الجرائم، وفي المقابل يخلو النظام الوطني من التعويض والانتصاف الفعال للضحايا والمتضررين جراء ذلك.

1.10.1.2.4. لا يزال نظام العدالة الوطني خالياً من منظومة مؤسسية متكاملة تنظم تقديم المساعدة القانونية للفئات الفقيرة والأكثر ضعفاً، وعلى الرغم من تأسيس قسم خاص للمساعدة القانونية في وزارة العدل عام 2015 إلا أن عدد القضايا التي وفر لها خدمات المساعدة القانونية قد بلغ 129 قضية خلال عام 2015، كما أن الميزانية المرصودة لم تزد خلال نفس العام عن 100 ألف دينار²⁰ بالرغم من أن حجم الطلب على خدمات المساعدة القانونية المحتملة والتي تنطبق عليها معايير الخدمة باعتماد خط الفقر للفقراء جداً هو 17737 قضية حسب تحليل حجم الطلب على خدمات العدالة الذي أجراه مركز العدل للمساعدة القانونية لدراسة نفذتها دائرة الإحصاءات العامة عام 2012، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا الرقم في ازدياد مضطرد بسبب التضخم السكاني وأثار اللجوء. وحالياً فالمزود الرئيسي لخدمات المساعدة القانونية في الأردن هو مؤسسات المجتمع المدني، إلا أنها تتعرض لضغوط وهجوم شديدين من قبل نقابة المحامين التي تسعى بشكل جاد وضمن إجراءات تصعيدية لمنع هذه المؤسسات من الاستمرار في العمل وقدمت مطالبات لإغلاقها تحت مزاعم أنها تتعدى على اختصاص النقابة وتزاحم المحامين في أرزاقهم، وفي هذا المجال قامت بالتحرك ضد المحامين من المستشارين القانونيين والمتعاقدين مع هذه المؤسسات ووجهت إنذارات تهددهم باتخاذ إجراءات قانونية وتأديبية قد تصل إلى وقف مزاولتهم للمهنة في حال استمرار تعاونهم مع هذه المؤسسات.

1.10.1.2.5. وبالإضافة إلى السابق؛ فإن مشروع قانون منع الإرهاب وسع صلاحيته في إصدار مذكرات إلقاء القبض للأشخاص المشتبه بهم بارتكاب أو محاولة ارتكاب أعمال إرهابية وتوقيفهم إلى حين إحالتهم إلى المدعي العام دون تحديد سقف زمني لذلك، ومنح الأجهزة الأمنية والعسكرية صلاحية تحويل هؤلاء الأشخاص للحاكم الإداري أو المدعي العام ودون تحديد سقف زمني محدد.

1.10.1.2.6. وجاء قانون الأحداث ليوفر الحماية لفئة الأطفال في نزاع مع القانون بإيجاد منظومة إجرائية خاصة وقضاء خاص ينظر قضايا الأحداث بشكل متخصص في جميع أنواع الجرائم تحقيقاً لمصلحته الفضلى، إلا أن قانون المخدرات والمؤثرات العقلية بموجب التعديل

²⁰ نحو 143.000 دولار أمريكي، و130.000 يورو أوروبي.

الأخير عليه انتزع اختصاص محاكم الأحداث بنظر قضايا المخدرات والمؤثرات العقلية التي يرتكبها الحدث ويضمها لمحكمة أمن الدولة.

1.10.1.2.7. وتوسع قانون منع الإرهاب رقم 55 لسنة 2006 وتعديلاته في استخدام مفهوم العمل الإرهابي بموجب المادة (2) منه، وذلك على عكس ما جاء في قانون العقوبات المادة (147)، وهذا التوسع يحدث تضارباً في المنظومة التشريعية في أثناء تطبيق النصوص العقابية، مما يشكل مصدراً لعدم المساواة بين المخاطبين بمضمون القاعدة القانونية، وكذلك التغاضي عن مبدأ القصد الجرمي الذي يجيز للقاضي إمكانية تطبيق النصوص القانونية على جرائم، وإسناد وصف الإرهاب للمتهم على أفعال عادية قد لا تشكل أعمالاً إرهابية فعلاً، وهذا النهج مخالف للمعايير الدولية التي كفلت ضمانات المحاكمة العادلة وعدم الملاحقة على الجرائم إلا بناءً على قصد جنائي، كما يستخدم كأداة لتقييد الحريات نتيجة قيامه على احتمالية ارتكاب جرم ما خاصة بالنسبة لنشاطات الصحفيين والنشطاء السياسيين.

1.11. حرية الضمير والأديان والمعتقدات (المواد 2، 18 و26)

1.11.1. المسألة (19):

1.11.1.1. فيما يتعلق بالإجراءات المتخذة لضمان حرية الديانة، قانونياً وبالممارسة، وإزالة التمييز المبني على أسس دينية، فيشكل المسيحيون في الأردن ما نسبته 4.5% من السكان رغم عدم وجود إحصائيات رسمية لذلك، ويعيشون عموماً بجو من التعايش مع الأغلبية المسلمة، وينص الدستور الأردني في المادة (2) منه على أن دين الدولة الإسلام إلا أن المادة (6) منه تنص على: (1). الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين)، كما كفل الدستور في المادة (14) منه حرية الدين حيث نصت المادة المذكورة على أن (الدولة تحمي حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للأداب). إلا أنه لا يحق للمسلم تغيير دينه بحجة الردة، كما أن قانون العقوبات وضع جزاءات بين السجن والغرامة إلى كل من إطالة اللسان على أرباب الشرائع (سجن من سنة إلى ثلاث سنوات)، ونقض الصيام علناً (سجن شهر أو بغرامة خمسة عشر ديناراً)، والسجن حتى ثلاثة أشهر بسبب إهانة الشعور الديني، وقد حرم قانون الأحوال الشخصية في المادة (28) زواج المرتد عن الإسلام أو المرتدة ولو كان الطرف الآخر غير مسلم، ونصت المادة (142) من قانون الأحوال على: (إذا ثبت ردة أحد الزوجين ورفض العودة عن رده يحكم القاضي بفسخ الزواج بينهما)، كما يحرم من أقدم على تغيير دين الإسلام من الميراث وحضانة الأطفال بحسب المادتين (281) و(72) من ذات القانون، وأوجبت المادة (48) على المرأة المرتدة عن الإسلام بإعادة المهر لزوجها. حيث لا يزال تطبيق الحكومة للشريعة الإسلامية برفع دعاوى الردة على معتنقي الأديان من المسلمين يظهر فجوة واضحة ويترتب على

دعوى الردة تطليق الشخص من زوجته، إضافة إلى حرمانه من حقوق الميراث وانتزاع حضانة الأطفال، فيما لا يوجد قانون أو تشريع يمنع المسيحي من التحول للإسلام، إلا أن الأعراف المجتمعية لدى طوائف مسيحية تعاقب من تحول لديانة أخرى إما بالمقاطعة المجتمعية أو الاعتداء والقتل في بعض الأحيان.

1.11.1.2. أما بالنسبة لحرية المعتقد في الطوائف الدينية الأخرى كالبهائيين والدروز فلا تعترف دائرة الأحوال المدنية والجوازات رسمياً بهذه الأديان ومدارسها أو أماكن العبادة لمُنْتَسِبِيهَا. ولا تزال زيجات هذه الطوائف ومعاملاتهم الشخصية تسجل على أنهم مسلمين، وعلى سبيل المثال هنالك نوعين من المقابر البهائية المعترف بها، ولكن تم تسجيل مقبرة منطقة العدسية البهائية باسم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، رغم طلب أبناء الديانة البهائية بتسجيلها في إطار العقيدة البهائية. ومن مظاهر التمييز بالنسبة لاتباع العقيدة البهائية عدم تثبيت اسم الديانة على بطاقة الأحوال المدنية الشخصية ولا على السجلات، فالحكومة تعتبر البهائيين مسلمين، ويترك على الهوية الشخصية خانة الديانة فارغة، أو علامات مع شروط. بينما لا تعترف السلطات الرسمية بدين الدروز، إلا أنها لا تحظر ممارسة أبناء الطائفة الدرزية لمعتقداتهم.

1.11.1.3. وقد نشط الأردن بالحد من انتشار المذهب الشيعي وما عرف بـ"مكافحة التشيع"، حيث سمحت السلطات بإنشاء الهيئة الشعبية لمكافحة التشيع في الكرك، وتعهد رئيس الوزراء السابق عبدالله النسور بتاريخ 2013/5/19 لأعضاء هذه الهيئة بوقف جميع الإجراءات المتعلقة بفتح السياحة الدينية للطائفة الشيعية في محافظة الكرك لدواعٍ سياسية.

1.11.1.4. من جهتها أجابت دائرة الإفتاء العام التي يتم تشكيل هيئته بقرار من رئاسة الوزراء على سؤال ورد لها بتاريخ 2010/5/10 حول حكم اتفاقية سيداو وهل تتوافق بنودها مع أحكام الشريعة الإسلامية؟ بأن "الاتفاقية فيها مخالفات واضحة للشريعة الإسلامية خاصة ما جاء في المادة (15) و(16) منها، ونحن نعارض ونستنكر كل ما يخالف الشريعة الإسلامية"، وجاء في الرد أن "قانون الأحوال الشخصية مرجعيته الشريعة الإسلامية بموجب الدستور، ولهذا نتوقع من إخواننا النواب أن يعارضوا هذه الاتفاقية عندما تطرح للمناقشة"²¹.

1.11.1.5. وفي واقع الأمر فإن الاعتقاد بأن الحقوق الدينية منقوصة في الأردن لا يزال سائداً، ويصعب الحصول على معلومات بهذا الشأن و/ أو نشرها على نطاق عام وواسع خشية الوقوع في الإشكالية المحلية القائمة بين الحفاظ على الأمن الوطني وحقوق الإنسان وعلاقتها بحرية المعتقد وانتشار خطاب الكراهية، وهو الأمر الذي أبقى على قيود إدخال المطبوعات الصادرة من خارج الأردن حسب قانون المطبوعات والنشر، وبحسب

²¹ <http://aliftaa.jo/Question2.aspx?QuestionId=704#.WRI4IYh96Uk>

بيانات وتقارير نشرت في وسائل الإعلام ونقلًا عن هيئة الإعلام فقد تم منع ما لا يقل عن 34 كتاباً في عام 2013، و18 كتاباً على الأقل حتى بداية حزيران 2014. كما أن تسعة كتب من أصل 52 كتاباً ممنوعاً من التداول منعت لأنها تحتوي على "عبارات منافية للأخلاق والحياء" أو "إباحية" أو "دعوة للانحلال الخلقي" بحسب تقارير هيئة الإعلام، ومن الأمثلة على ذلك تم منع رواية "لا سكاكين في مطابخ هذه المدينة" للكاتب السوري خالد خليفة والتي وصلت إلى القائمة القصيرة للروايات المرشحة للجائزة العالمية للرواية العربية عام 2014 بسبب "عبارات منافية للأخلاق والآداب العامة"، لكن سبب المنع الأكثر تكراراً هو "الإساءة للأردن والهاشميين"، ففي عام 2013 تم منع كتاب "Spies Against Armageddon" (جواسيس ضد معركة النهاية) الذي يتحدث عن الحروب السرية للمخابرات الإسرائيلية منذ عام 1948 بسبب "الإساءة للملك عبدالله الأول والملك الحسين"، ومنعت أيضاً الترجمة العربية لكتاب الصحفي الأمريكي الاستقصائي بوب وودورد "حجاب: الحروب السرية للمخابرات المركزية 1981 – 1987"، فيما شملت المحظورات الأخرى الإساءة للذات الإلهية والإساءة لحكام عرب والإساءة للإسلام وأسباب طائفية²².

1.11.1.6. ورغم الجو العام الذي يعيشه المجتمع الأردني من التسامح والتعايش بين مختلف مكوناته الاجتماعية، إلا أنه لوحظ تنامي نزعات "خطاب الكراهية" في السنوات الأخيرة له، ويرتبط ذلك باعتقادنا في تنامي نزعة التطرف الديني وما واكب ذلك من مكافحة الإرهاب في الأردن والمنطقة العربية، حيث تجلت تلك النزعات على وسائل التواصل الاجتماعي رفضاً للتسامح بين المسلمين والمسيحيين، وبرز ذلك في عدة مظاهر نوجزها كالتالي:

1.11.1.6.1. برز نقاش واسع على مواقع التواصل حول "جواز تهنئة المسلمين للمسيحيين في أعيادهم" وعلى إثره أصدرت دائرة الإفتاء فتوى بتاريخ 2014/2/24 تحت عنوان "معاملة أهل الكتاب في الإسلام" وذلك رداً على سؤال وجه للدائرة حول كيفية معاملة أهل الكتاب من اليهود والنصارى في ضوء القرآن والسنة النبوية والوقائع التاريخية؟، حيث كانت الإجابة بأن "الشريعة الإسلامية السمحة تحض على حسن معاملة الناس عموماً، وأهل الكتاب من اليهود والنصارى خصوصاً، خاصة إذا كانوا مسالمين لنا، ولا يبارزون المسلمين العداء والحرب، وبينت الشريعة أن معاملتهم إنما تكون بالعدل، والإحسان إليهم، وعدم الإساءة لهم" وأن "من صور هذه المعاملة جواز زيارتهم ومشاركتهم أفراحهم وأحزانهم، كما لا حرج في الأكل من طعامهم إذا اجتنبت الخمر والخنزير، وكذلك يجوز التعامل معهم بالبيع والشراء وغيرها من وجوه المعاملات الشرعية"²³.

1.11.1.6.2. وكان من أبرز تلك الحالات مقتل الكاتب الأردني ناهض حتر بتاريخ 2016/9/25 بسبب إعادته نشر رسم كاريكاتيري يسخر من

²² www.7iber.com/2014/08/book-censorship-2

²³ http://aliftaa.jo/Question2.aspx?QuestionId=2889#.WRIvjYh96Uk

"داعش" اتهم أنه "يمس الذات الإلهية" على صفحته على الفيسبوك، وقد أثار جدلاً كبيراً في المجتمع الأردني. حيث أقدم شخص على قتله أمام قصر العدل في العاصمة عمان أثناء مثوله للمحكمة بسبب اتهامه بـ"إثارة النعرات المذهبية والعنصرية" على خلفية ذلك الكاريكاتور، كما أن توقيف المغدور "حتر" بسبب نشره الكاريكاتور وتحويله للقضاء قد ساهم بلفت الأنظار إليه على أنه شخص مذنب. وواجب الدولة أن تحمي حرية التفكير والمعتقد وأن توفر للناس الحماية عند التعرض لهم والتحريرض ضدهم بسبب آرائهم أو معتقداتهم، ولذلك فإن الحكومة الأردنية اتهمت بأنها تهاونت وتراخت في توفير الحماية لـ"حتر" خاصة أنها علمت أنه تعرض لتهديدات. وقد أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 22 بأن فكرة الدين الرسمي للدولة بحد ذاته لا تشكل خرقاً لحرية المعتقد والديانة، ولكن الدولة ملزمة بأن لا تجعل دينها الرسمي أو الدين بوجه عام أساساً للتمييز أو أن يغدو هو تمييزياً، إلا أن الحكومة ممثلة برئيس الوزراء ووزير الداخلية أحالت الضحية إلى الادعاء تحت تأثير خطابات الكراهية والتحريرض ضده على أساس أنه ازدرى الأديان وأرباب الشرائع، ونعقد بأن الحكومة في تعاملها مع هذه الواقعة قد خالفت التزاماتها الناشئة عن المادتين (18) و(19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وعليها تحمل مسؤولياتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

1.12. حرية الرأي والتعبير (المادة 19)

1.12.1. المسألة (20):

1.12.1.1. شهد الأردن خلال السنوات الأخيرة تعديلات تشريعية لكنها لم تتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. ولا تزال القوانين تكشف عن أن عيوباً كبيرة لا تزال قائمة. وتفرض التشريعات الأردنية قيوداً على حرية التعبير والإعلام، وتتعدد التشريعات التي تتضمن مواد مقيدة، بدءاً من العقوبات السالبة للحرية، وامتداداً لغرامات مالية مغلظة، ويوجز هذا التقرير التالي بشأن حرية الصحافة والإعلام:

1.12.1.1.1. يتضمن قانون العقوبات الأردني عدداً من النصوص القانونية التي تقيد حرية الإعلام والنشر وتجعل الصحفيين عرضة للملاحقة القانونية إذا قاموا بانتقاد جلاله الملك، أو دولة أخرى أجنبية أو دعوا إلى تغيير جذري بالنظام السياسي وهيكلته، فقد يتهمون بجرائم من قبيل إطالة اللسان، أو تعكير صفو العلاقات مع دولة أجنبية، أو الدعوة لتقويض نظام الحكم. وقد استخدم قانون العقوبات الأردني في أكثر من حالة لاتهام صحفيين بالجرائم المذكورة جراء قيامهم بنشر مواد صحفية تتناول هذه المسائل، ولا تزال وسائل الإعلام تحاكم بموجب قانون العقوبات الذي يتضمن عقوبات سالبة للحرية في قضايا الإعلام.

1.12.1.1.2. كما وتعتبر "تهمة تعكير صفو العلاقات مع دولة أجنبية" بعد تعديل قانون منع الإرهاب عام 2014 من اختصاص محكمة أمن الدولة، ويعاقب عليها بالسجن لمدة 5 سنوات بحسب المادة 118 من قانون العقوبات، فيما قد تصل العقوبة إلى 15 عاماً في حال حكم عليها بالأشغال الشاقة المؤقتة استناداً إلى قانون منع الإرهاب.

1.12.1.1.3. لم تراع الحكومة مبادئ الموازنة الكاملة وتعديل التشريعات الوطنية استجابة لتوصيات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وأن ما قامت به الحكومة هو تعديلات إجرائية لا تمس جوهر حماية حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة.

1.12.1.1.4. لم تقم الحكومة بضمان الحق في ممارسة حرية التعبير ضماناً كاملاً، ولم يتم تعديل اللوائح المتعلقة بوسائل الإعلام بما في ذلك حرية الإنترنت، كما لم تقدم ضمانات كافية لممارسة حرية الرأي والتعبير وفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

1.12.1.1.5. لم تجر الحكومة موازنة بين التشريعات الوطنية والمادة 19 من العهد الدولي بالحقوق المدنية والسياسية، حيث لم تجر التعديلات المطلوبة على عدد من التشريعات ذات الصلة بحرية الإعلام ومنها على سبيل المثال قانون المطبوعات والنشر وقانون نقابة الصحفيين وقانون العقوبات وقانون محكمة أمن الدولة وقانون منع الإرهاب.

1.12.1.1.6. لم تقم الحكومة بإجراء مراجعة لقانون المطبوعات والنشر الذي طاله النقد الكثير لغاية الآن، ولم ترفع الكثير من القيود التي يتضمنها ومن بينها شرط الترخيص للمواقع الإلكترونية، منوهاً بأن قانون منع الإرهاب قد أتاح محاكمة الصحفيين أمام محكمة أمن الدولة، وتضمن عقوبات سالبة للحرية في القضايا التي يلاحق الصحفيون عليها بموجبه.

1.12.1.1.7. بالرغم من مرور أكثر من ثماني سنوات على إصدار قانون حق الحصول على المعلومات فإن إنفاذه وتطبيقه حتى الآن ما زال محدوداً، ولا تزال كثير من الوزارات والمؤسسات لم تصنف المعلومات حتى الآن ولم تضع آليات لإنفاذه، وبقيت الاستثناءات الواردة في القانون موسعة بشكل غير مبرر ما يتعارض مع المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

1.12.1.1.8. لا تزال وسائل الإعلام تحاكم بموجب قانون العقوبات الذي يتضمن عقوبات سالبة للحرية في قضايا الإعلام، وقد شكلت وزارة العدل لجنة لتعديل القانون ووضعت هذه اللجنة مسودة أولية، ولكن لم يتم تعديل أو إلغاء أي من مواد أو بنود من القانون حتى الآن.

1.12.1.1.9. لم تجر الحكومة مراجعة للمادة 3/ من قانون محكمة أمن الدولة بحيث يعدل النص القانوني بما يتضمن نزع اختصاص محكمة أمن الدولة في النظر بقضايا المطبوعات والنشر و/أو الإعلام المرئي والمسموع، بحيث يقتصر الأمر على محكمة البداية.

1.12.1.1.10. لم تبذل الحكومة جهداً لتنفيذ الممارسة الفعلية لحرية الرأي والتعبير، فإن الانتهاكات وسياسة الإفلات من العقاب مستمرة، ولم تقم الحكومة أو الأجهزة المكلفة بإنفاذ القانون بمساعدة أي من المتهمين بممارسة هذه الانتهاكات، ولم تقم حتى بمراجعة قواعد التحقيق بتحويلهم إلى القضاء المدني بدل اللجوء إلى محاكم الشرطة.

1.12.1.1.11. لم تجر الحكومة تحقيقات نزيهة ومستقلة في جميع حالات الاعتداء على الصحفيين ومضايقتهم وترهيبهم وتقديم الجناة إلى العدالة، كما لم تُفَعَلْ كما يجب الحوار مع أصحاب المصلحة المعنيين والمجتمع المدني بهدف مراجعة القوانين التي تفرض قيوداً على الإعلام.

1.12.1.1.12. لم يسجل المركز أي حالة استحق فيها الضحايا من الصحفيين الذين تعرضوا للتعذيب ولسوء معاملة إلى جبر ما لحق بهم من الضرر وفي التعويض العادل الملائم وفي رد الاعتبار، أو تدابير أخرى، أو ضمان حق الضحايا في الأمن والوقاية الصحية ومنع تكرار ما تعرضوا له من اعتداءات.

1.12.1.1.13. لم تضع الحكومة آليات ومؤشرات قياس لمراقبة تحقيق التزاماتها، حيث بينت تقارير الرصد الذي يقوم به المركز أن مراجعة الحكومة للبيئة التشريعية المنظمة لوسائل الإعلام زالت محدودة جداً، ولم تقدم الحكومة إلى البرلمان مشاريع قوانين معدلة للتجارب مع التوصيات.

1.12.1.1.14. واستمرت الحكومة في ممارسة الضغوط والترهيب بحق الإعلاميين عبر التوقيف التعسفي الذي لا ينسجم مع قانون أصول المحاكمات الجزائية، فالتوقيف يتم اللجوء له لحماية المجتمع من الخطر، و/أو التأثير على العدالة، و/أو عدم توفر مكان إقامة معروف، وهو ما لا ينطبق على ما يسمى جرائم حرية التعبير والإعلام، هذا عدا عن استمرار التعامل مع هذه القضايا باعتبارها قضايا جنائية "جزائية"، في حين استقر التعامل معها في الدول الديمقراطية بأنها قضايا مدنية عقوباتها الغرامات المالية.

جدول رقم (3): حصيلة ما رصده مركز حماية وحرية الصحفيين من انتهاكات الواقعة على الإعلاميين بسبب عملهم الإعلامي خلال الأعوام 2010 - 2016²⁴

²⁴ لم تتضمن الخانات الفارغة في الجدول أرقاماً لعدم تمكن المركز من توثيق الانتهاكات التي تعبر عنها تلك الخانات.

%	المجموع	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	نوع الانتهاك	NO
30.4	321	2	2	9	291	1	3	13	حجب المواقع الإلكترونية	1
12.7	134	45	4	30	42	10		3	المنع من التغطية	2
7.8	82	7	1	13	14	11	22	14	التهديد بالإيذاء	3
4	42	3		11	8	14	4	2	الاعتداء اللفظي	4
7.3	77	20	1	9	12	8		27	المضايقة	5
6	64	3	2	13	5	10	26	5	الاعتداء الجسدي	6
2.3	24	5		16		1		2	الإعتقال التعسفي	7
4.4	46	1	5	19	4	3	10	4	حجز الحرية	8
5.5	58	2	3	7	5		7	34	حجب المعلومات	9
1	12	2		2	3	5			مصادرة أدوات العمل	10
0.7	7			2		4	1		القرصنة الإلكترونية	11
0.9	9	4	2	2		1			الاعتداء على أدوات العمل	12
2	21			3	8		1	9	الرقابة المسبقة	13
0.5	5			3	2				الرقابة اللاحقة	14
0.6	6		3	2		1			التحريض على العنف	15
0.7	8	3	1	1	3				التحقيق الأمني	16
0.3	3					3			الاعتداء على الممتلكات الخاصة	17
0.3	3				3				الإضرار بالأموال	18
0.2	2			2					التهديد بالقتل	19
1.5	16	2	9		2			3	التوقيف التعسفي	20
0.3	3	1			1	1			المنع من العمل الإعلامي	21
0.2	2			1		1			الاعتداء على مقار العمل	22
4	42	13	3	2			15	9	المنع من النشر والتوزيع	23

0.2	2				2				التمييز على أساس العرق	24
0.7	7		1	1	5				الإصابة بجروح	25
0.1	1			1					الحرمان من العلاج	26
0.3	3	2		1					الخسائر بالممتلكات	27
0.5	5	4		1					حجز أدوات العمل	28
0.3	3	1	1	1					حذف محتويات الكاميرا	29
0.6	6						2	4	الفصل التعسفي	30
0.9	9	1			5			3	عدم منح تصريح تغطية	31
0.1	1			1					التعذيب	32
1	11	1	10						المنع من البث الإذاعي والفضائي	33
0.9	9	3	7						المحاكمة غير العادلة	34
0.9	9	7	2						المعاملة المهينة	35
0.2	2	2							الاعتداء على حرمة الأماكن الخاصة	36
0.1	1	1							حجز الأوراق الثبوتية	37
%100	1056	135	57	153	415	74	91	132	المجموع	
%100	%100	%12.8	%6.2	%16.6	%45	%8	%10	%14.3		

- 1.12.1.2. ويمكن إجمال التوصيات الخاصة بحرية الإعلام بالتالي:
- 1.12.1.2.1. العمل على تعديل قانون المطبوعات والنشر بما يحقق الآتي:
- 1.12.1.2.1.1. إلغاء شرط الترخيص لتأسيس المواقع الإلكترونية.
- 1.12.1.2.1.2. اعتبار الجرائم التي تقع بواسطة المطبوعة الصحفية قضايا مدنية وليست جزائية.
- 1.12.1.2.1.3. الالتزام بمبدأ شخصية العقوبة في إسناد الاتهامات للصحفيين، وإنهاء المسؤولية المفترضة لرئيس التحرير.
- 1.12.1.2.1.4. إلغاء سلطة رئيس هيئة الإعلام في حجب المواقع الإلكترونية.
- 1.12.1.2.1.5. إضافة نص قانوني يضمن ألا يحال ولا يحاكم الصحفي إلا بموجب قانون المطبوعات والنشر.

1.12.1.2.2. تعديل قانون حق الحصول على المعلومات وذلك بمراعاة ما يلي:

1.12.1.2.2.1. وضع عقوبات على من لا يلتزم بتقديم المعلومات في المؤسسات العامة.

1.12.1.2.2.2. إلغاء الاستثناءات الواردة في القانون والتي تتعارض مع المادة (19) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

1.12.1.2.2.3. إعطاء صفة الإلزامية لقرارات مجلس المعلومات.

1.12.1.2.2.4. حق الحصول على المعلومات لا يجوز ربطه بمفهوم "المصلحة المشروعة".

1.12.1.2.2.5. إعطاء حق الحصول على المعلومات صفة السمو على المواد المقيدة في قانون وثائق وأسرار الدولة.

1.12.1.2.3. إعادة النظر بـ قانون المرئي والمسموع؛ بما يسمح بـ:

1.12.1.2.3.1. تعديل المادة (18) بحيث يقوم مجلس الوزراء بتعليل أسباب رفض الترخيص خلال مدة ثلاثين يوماً ويكون هذا القرار قابلاً للطعن.

1.12.1.2.3.2. إلغاء أية رقابة مسبقة أو لاحقة أو قيد على البث.

1.12.1.2.3.3. تحديد كيفية الدخول إلى الخدمة العامة.

1.12.1.2.3.4. تخفيض الرسوم على البث وإعادة البث التلفزيوني والإذاعي المجتمعي و/أو المحلي حتى تتحول هذه المحطات إلى مبدأ الخدمة العامة المعمول به في اغلب دول العالم.

1.12.1.2.4. تعديل قانون نقابة الصحفيين بما يتيح التوافق مع معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان، وبالأخص المواد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تعارض إلزامية العضوية في نقابة الصحفيين كشرط لممارسة مهنة الصحافة.

1.12.1.2.5. تعديل قانون العقوبات على نحو يتفق مع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، ومنها:

1.12.1.2.5.1. عدم الاختصاص في النظر بقضايا المطبوعات والنشر و/ أو قضايا الإعلام المرئي والمسموع.

1.12.1.2.5.2. إلغاء المادة التي تجيز إحالة الصحفيين لمحكمة أمن الدولة.

1.12.1.2.5.3. وقف تصنيف واعتبار أن جرائم حرية التعبير والإعلام جرائم تقع على أمن الدولة الداخلي والخارجي.

1.12.1.2.6. الالتزام بنشر معلومات عن حالة تنفيذ الحكومة لالتزاماتها بموجب توصيات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والتوصيات التي قبلتها أمام الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان، واتفاقية مناهضة التعذيب، وغيرها من الاتفاقيات الماسة بحرية التعبير وحرية الإعلام.

1.12.1.2.7. الإسراع في تنفيذ الخطة الوطنية لحقوق الإنسان ضمن مدة زمنية أقصر وبالتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني.

1.12.1.2.8. ضبط الحكومة للممارسات الروتينية من قبل المكلفين بإنفاذ القانون، ومراقبة ورصد الممارسات التي تتضمن انتهاكات تقع على الإعلاميين أثناء ممارستهم لعملهم الإعلامي، والتعامل مع تلك الانتهاكات بهدف ضمان عدم الإفلات من العقاب بالملاحقة، وضرورة الإعلام عن الخطوات التي انتهجتها الحكومة في هذا الإطار.

1.12.1.2.9. ترسيخ مفهوم حماية الحق بحرية الرأي والتعبير والإعلام والصحافة والتجمع السلمي لدى الموظفين العموميين والأجهزة الأمنية ومنفذي القانون.

1.12.1.2.10. تدريب كافة الموظفين العموميين ومنتسبي الأجهزة الأمنية ومنفذي القانون على الحقوق والحريات الأساسية التي يجب أن يتمتع بها الإنسان بالاستناد إلى الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان بالإضافة للدستور الأردني.

1.12.1.2.11. ضرورة استمرار العمل على إشراك أصحاب المصلحة بعملية التشاور الوطني لإعداد التقارير الوطنية بشأن حقوق الإنسان.

1.12.1.2.12. انتهاج سياسة علنية ومُصرح عنها في توفير الحماية للتجمعات والتظاهرات السلمية بما يتفق مع التزامات الأردن، ومعاقة أفراد الأجهزة الأمنية الذين تورطوا في اعتداءات جسدية أو حاطة بالكرامة الإنسانية، ومنها الاعتداءات على الصحفيين، وإصدار تعليمات بهذا الخصوص على نحو علني يُعزز من جدية هذه السياسة.

1.12.1.2.13. الشروع الفوري في إدخال تعديلات تشريعية تمنع بشكل مطلق شمول مُرتكبي أعمال التعذيب بأي قوانين عفو، والنص صراحةً وبما لا يقبل التأويل على عدم جواز شمول العفو الانتهاكات الجسدية لحقوق الإنسان مثل التعذيب، وأن هذه الجرائم لا تخضع للإسقاط، وأنه ينبغي محاكمة مرتكبي هذه الجرائم.

1.12.1.2.14. كفالة حق ضحايا التعذيب وسوء المعاملة أو أي من ضروب المعاملة القاسية واللا إنسانية في الانتصاف وجبر الضرر من خلال اللجوء إلى محاكم مدنية للشكوى والتظلم ورفع القضايا.

1.12.1.2.15. إزالة اختصاص محاكم الشرطة في النظر في القضايا المتعلقة بممارسة أفراد الأجهزة الأمنية وضباط الشرطة للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية واللا إنسانية والحاطة بالكرامة، وإحالة أي قضايا في هذا الإطار للمحاكم الجزائية المختصة.

1.12.1.2.16. ضمان حق المحتجزين في الاتصال بالمحامين وبأفراد من الأسرة، وإيقاع العقوبات بأفراد الشرطة والأجهزة الأمنية في حال امتناعهم أو قصورهم في ضمان ممارسة المحتجزين لهذا الحق، وبما يكفل لهم الإبلاغ عن سوء المعاملة أو التعذيب لجهات خارج أماكن الاحتجاز.

1.12.1.2.17. ضمان سرية وخصوصية الاتصالات بين المحامين والمحتجزين في أماكن الاحتجاز بما يكفل لهم حرية الحديث، وبمنأى عن رقابة العاملين في هذه الأماكن، عما يمكن أن يكونوا تعرضوا له من سوء معاملة أو تعذيب.

1.12.1.2.18. انتهاج سياسة علنية ومُصرح عنها في توفير الحماية للتجمعات والتظاهرات السلمية بما يتفق مع التزامات الأردن، ومعاينة أفراد الأجهزة الأمنية الذين تورطوا في اعتداءات جسدية أو حاطة بالكرامة الإنسانية، ومنها الاعتداءات على الصحفيين، وإصدار تعليمات بهذا الخصوص على نحو علني يُعزز من جدية هذه السياسة.

1.12.1.2.19. فتح تحقيق بمشاركة مراقبين من منظمات حقوق الإنسان المستقلة ومنظمات المجتمع المدني في كافة أحداث الاعتداء والمعاملة القاسية أو اللا إنسانية أو الحاطة بالكرامة، منذ عام 2011، وتمكين القائمين على التحقيق من الوصول إلى كافة مصادر الأدلة المتوفرة، ومقابلة الشهود، ومعاينة الوثائق، وزيارة المواقع، وإصدار تقرير مستقل حول مسؤولية المتورطين في هذه الاعتداءات.

1.12.1.2.20. تمكين مكتب الادعاء العام من تحريك قضايا ضد كافة المتورطين في اعتداءات جسيمة تشمل التعذيب والمعاملة القاسية، باسم الحق العام.

1.12.1.2.21. ضمان حق الأفراد في المطالبة بجبر الضرر والتعويض عما لحق بهم من تعذيب أو معاملة قاسية في سياق إجراءات قضائية عادلة وشفافة.

1.12.1.2.22. تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يتيح عقد جلسات مغلقة ومنع الصحفيين من تغطيتها، على قاعدة أن لا يُشكل مبدأ عقد الجلسات المغلقة انتهاكاً للحق في الوصول الى المعلومات التي توفرها هيئة عامة.

1.12.1.2.23. إنهاء العمل بنظام الاعتماد المُقيد للصحافيين الراغبين في تغطية أعمال مجلس النواب، والاكْتفاء بتقديم الصحافيين لإخطار أو اشعار مُسبق لسكرتارية المجلس برغبتهم في تغطية أعمال المجلس، لانتفاء صفة الضرورة المطلقة عن حاجة المجلس لنظام اعتماد مقيد

مع الأخذ بعين الاعتبار معارضة القانون الدولي لحقوق الإنسان لمثل هذه الأنظمة أساساً.

1.12.1.2.24. إنهاء أي تمييز في معاملة الصحفيين والإعلاميين، وعدم اشتراط عضويتهم في أي نقابة أو جمعية نقابية، والسماح بالتعددية النقابية لتسهيل عملهم في المجلس.

1.13. الحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات (المادتين 21 و 22)

1.13.1. المسألة (21): قانون الاجتماعات العامة

1.13.1.1. جاء تعديل الحكومة على قانون الاجتماعات العامة منسجماً شكلاً وفي جانب منه مع بنود العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، رغم تأكيد توصية لجنة حقوق الإنسان رقم 11 التي جاءت في إطار توصيات المراجعة الدورية الشاملة للتقارير الدورية الثانية التي كان موعد تقديمها في أكتوبر 2014، بتعديل القانون و"باتخاذ التدابير لجعل القيود المفروضة على حرية التجمع السلمي، مطابقة تماماً لأحكام المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية".

1.13.1.2. وأتاحت (المادة 4) من القانون بعد التعديل تنظيم تجمعات سلمية (اجتماع - مظاهرة) دون اشتراط الحصول على موافقة الحاكم الإداري، مقتصرة ذلك على الإشعار بدلاً من الموافقة. غير أنه يُلاحظ أن التعديل لم يكن بالمطلوب حيث انتقلت القيود من الجانب التشريعي إلى جانب الممارسات.

1.13.1.3. وشهدت الأعوام 2015 و 2016 حالات منع، وفض، وتضييق، وتوقيف، خلال ممارسة التجمع السلمي، وكانت تتبعها مرة بتبرير من الحاكم الإداري وأخرى دون الإفصاح عن سبب التقييد. حيث شملت الانتهاكات فض اعتصام "جماعة الكالوتي" بشكل متكرر، كان بينها الاعتصام السلمي الرفض للممارسات الإسرائيلية في المسجد الأقصى 22-2016-10. فيما قامت الأجهزة التنفيذية بتشبيك الساحة التي يعتصم فيها النشاط عادة، يوم 2016/11/1؛ حيث برر الحاكم الإداري تشبيك الساحة بأنها لدواعي أمنية. كما وضعت قوات الدرك اعتصاماً أمام مجلس النواب لستة أحزاب كانت تعترض على قانون الانتخاب في 2016/2/21. مع وجود إخطار من قبل هذه الأحزاب للمحافظ بالاعتصام فيما أوقف أمين عام حزب حصاد د. مازن ريبال وابنه، ورئيس المجلس المركزي لحزب الحياة د. عبدالفتاح الكيلاني بعد الاعتصام، قبل أن يتم الإفراج عنهما في ذات اليوم، وما زال الحاكم الإداري يمنع إقامة فعاليات لجمعيات ومراكز من بينها ثلاثة فعاليات لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية في فندق القدس مخصصة لتدريب مجموعات عمالية ونقابية وإطلاق نتائج استطلاع رأي حول "الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأردنيين". كما كان المحافظ السابق خالد أبو زيد قد منع الصحفية هبة عبيدات من عقد ندوة عن الانتخابات النيابية يوم 28 آب 2016 بمقهى ساقية الدراويش. كما وتكرر

منع إقامة مسيرات مناهضة لاتفاقية الغاز بين الأردن وإسرائيل دعت لها الحملة الوطنية لإسقاط اتفاقية الغاز، في كل من محافظات: الزرقاء يوم الجمعة 25-11-2016 وإربد يوم 2016/10/6. وفض اعتصام الحملة يوم 2016-11-12، أمام رئاسة الوزراء.

1.13.1.4. هذا ورصد مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية 37 فعالية قامت الأجهزة التنفيذية بالتضييق عليها أو منعها أو إلغائها أو فضها، ومنها حالة قرار فصل الطالب إبراهيم عبيدات من الجامعة الهاشمية في 2016/10/27 على خلفية مساهمته في اعتصام طلابي مفتوح رفضاً لقرارات مالية من قبل إدارة الجامعة.

1.13.1.5. وشهدت بعض التجمعات بعد فضها توقيف مشاركين مثل توقيف مشاركين في حملة غاز العدو احتلال أمام مجلس النواب 2016/11/11، حيث أوقف نحو 50 مشاركاً قبل أن يتم الإفراج عنهم بنفس اليوم. فيما أوقفت الأجهزة الأمنية 10 أشخاص بعد فض اعتصام يوم 2016/6/9 كان يطالب الحكومة بعد إلحاق الطلبة العائدين من الخارج بامتحان لغاية اعتماد شهاداتهم، وفي 2016/9/29 أوقف الأمن الناشط إبراهيم علوش على خلفية مشاركته في اعتصام قريب من سفارة إسرائيل في عمان، فيما أوقفت يوم 2016/2/18 والد أصغر أسير أردني في سجون إسرائيل أبو صدام، وادعى منظمو مهرجان الأقصى السادس عشر أن الخيمة المخصصة للاحتفال تعرضت للاعتداء والإغراق بالمياه، وفي 2016/1/3 تم توقيف 8 معتصمين من ممثلي العمال في سلطة منطقة العقبة الاقتصادية. وكما أدى فض اعتصام للمتعطلين عن العمل في ذيبان إلى اندلاع اشتباكات بين الأمن ومجموعة من الشبان يوم 2016/6/23.

1.13.2. المسألة (22): تكوين الجمعيات والنقابات

1.13.2.1. وفيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات فيوجز هذا التقرير التالي:

1.13.2.1.1. بشأن الجمعيات؛ فبالرغم من توصية اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة بضرورة تعديل قانون الجمعيات، إلا أن الأردن أبدى بأنه "تقرّر البدء بإعداد مشروع قانون معدل لقانون الجمعيات" غير أن القانون المعمول به - قانون الجمعيات لسنة 2008 - ما زال هو الساري رغم التعديلات الشكلية عليه. حيث لم تأخذ هذه التغييرات الشق الثاني من التوصية "وأن تتخذ التدابير الملائمة لجعل أي قيود مفروضة على حرية تكوين الجمعيات مطابقاً تماماً لأحكام المادة 22"، حيث اشترط القانون المادة 10 / ب ترخيص الجمعية بموافقة أمين سجل الجمعيات، وما زال القانون يتيح التدخلات في عمل الجمعيات (المادة 6/14 ب) حيث تفرض بنوده إبلاغ الوزير وأمين السجل قبل أسبوعين بموعد انعقاد اجتماع الهيئة العامة للجمعية. ومنح الوزير أو أمين السجل حق حضور مندوب عنهم اجتماعات الجمعية. فيما أتاح القانون لنفسه حل الجمعية بموجب المادة 2/20. وفيما يتعلق بالتمويل ما زال القانون (المادة 17 ج/2) يتيح

لمجلس الوزراء الموافقة أو رفض التمويل الأجنبي للجمعيات، أو المصادرة لهذا التمويل، أو حل الجمعية من قبل الوزير في حال تلقيها تمويلاً غير موافق عليه (المادة 4/19). وعند تقديم الدعم لتمويل أجنبي لوحظ بالأونة الأخيرة أن هناك متطلبات بيروقراطية عديدة ومتغيرة باستمرار، حيث يجب مراجعة عدة جهات حكومية لتقوم بمراجعة طلبات التمويل الأجنبي، وأصبحت هذه الجهات تعقد الموضوع وذلك بسبب السرعة الكبيرة في تغيير الإجراءات المتبعة، ولوحظ تغيير بعض التعليمات بتغيير الأشخاص مما يضطر بعض الجمعيات إلى التأخر في الحصول على الموافقات وخسرانها المشروع. وقد تم رفض تمويل مجموعة من المشاريع دون توضيح السبب أو أسباب الرفض. وفي هذا السياق اعتبرت هيئة تنسيق مؤسسات المجتمع المدني "همم" أن هناك توسع في فرض القيود على طلبات التمويل لمنظمات المجتمع المدني. وبعد كل هذا الضغط والمعوقات التي تتعرض لها مؤسسات المجتمع المدني كان المخرج أمام البعض تأسيس مؤسسات وجمعيات ربحية ليستطيعوا تخطي هذه العقبات بطريقة أسهل وأسرع.

1.13.2.1.2. وبشأن النقابات؛ فما زال عشرات الآلاف من العمال الأردنيين

محرومون من تنظيم أنفسهم في تجمعات وهيئات خارج إطار الهيئات النقابية المعترف بها حسب قانون العمل، واشترط قانون العمل (المادة 102) أن تسجل النقابة وفقاً لقانون العمل، رغم أن المبادئ والقرارات الصادرة عن لجنة الحريات النقابية في مجلس إدارة منظمة العمل الدولية رأت أن عدم أخذ الموافقات يعتبر عنصراً أساسياً في الحريات النقابية، ومن ضمن تقييدات القانون اشتراط 50 مؤسس بحسب المادة 98 من قانون العمل، بالإضافة إلى التدخل في شؤون النقابات من وضع دساتير وأنظمة داخلية وفقاً للمادة 100 من قانون العمل، أو الرقابة على مواردها المالية (المادة 109 أ و ب). كما لا يتيح القانون مبدأ التعددية النقابية، بخلاف ما نصت عليه مبادئ لجنة الحريات النقابية في مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، حيث يكون من مهام اللجنة الثلاثية وفقاً للمادة (98/د) النظر في إنشاء نقابة من عدمه بالنظر إلى طبيعة عمل أو تشابه النقابة مع نقابات أخرى. مخالفاً بذلك أحد المبادئ والقرارات الصادرة عن لجنة الحريات النقابية في مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، كما أن الأنظمة ما زالت تلزم الاتحادات العمالية الأعلى حصول النقابة على موافقة منها، حيث يضع الاتحاد العام لنقابات العمال نظاماً داخلياً موحداً للنقابات يفرض على النقابات الالتزام به، وفقاً لقانون العمل (المادة 100)، وهذا أيضاً مخالف لمبادئ حرية التنظيم النقابي الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87. وفي جانب الممارسات، لا زالت النقابات العمالية منذ السبعينات على حالها، حيث تم رفض جميع محاولات تأسيس نقابات عمالية جديدة.

1.13.2.1.3. وبشأن الأحزاب السياسية؛ حمل قانون الأحزاب المعدل (قانون 39 لسنة 2015) بعض الإيجابيات عن قانون (16 لسنة 2012) تتعلق بتخفيض عدد المؤسسين للحزب من 500 إلى 150، تخفيض سن المؤسس من 21 إلى 18 سنة لا يزال القانون المعدل يحول دون حرية الأفراد في الانضمام للأحزاب في كثير من الأحيان من خلال اشتراطه وجود 150 عضواً مؤسساً وفقاً للمادة (6) منه، كما يفرض القانون شرط التسجيل للحزب حتى يصبح قانونياً وفقاً للمادة (7)، بالإضافة إلى اشتراط القانون الحصول على ترخيص. كما واشترط القانون مرور 10 سنوات على تجنس الشخص المؤسس للحزب وفقاً للمادة (6/ب). وعلى جانب الممارسات ما زال المنع من تأسيس الأحزاب حاضراً، حيث منعت مجموعة من تأسيس (حزب التجمع الوطني) بحجة مخالفته للمادة (5/ب) من قانون الأحزاب، إلا أن تصريحات وزير التنمية السياسية آنذاك يوسف الشواربة تخالف ما ورد في محضر اجتماع النظر في تأسيس الحزب يوم 2016/4/27. كما وأغلقت الأجهزة التنفيذية في شباط 2016 مقر حزب جبهة العمل الإسلامي في العقبة، قبل أن تسلمه لقيادة الحزب بقرار قضائي.

1.14. حقوق الطفل (المادة 24)

1.14.1. المسألة (23):

1.14.1.1. من حيث المبدأ تعتبر الحماية القانونية للأطفال العاملين في المشاريع الزراعية قاصرة لما يلي:

1.14.1.1.1. رغم أن القطاع الزراعي مشمول بقانون العمل إلا أن النظام الذي أوجب القانون إصداره لتنظيم شؤون العمل في القطاع لم يصدر لغاية الآن رغم إرسال مسودته لرئاسة الوزراء منذ سنوات، وبالتالي لا يستطيع مفتشي وزارة العمل تطبيق القانون، وهذا يشمل بالطبع عمالة الأطفال في القطاع الزراعي.

1.14.1.1.2. صدر في عام 1997 قرار وزير العمل بتحديد الأعمال الخطرة على الأطفال المسموح لهم بالعمل، أي بعد سن السادسة عشرة، وتم تعديله عام 2011 وأضيفت إليه بعض الأعمال الزراعية ولكنه بحاجة لتعديل جديد والتركيز أكثر على أخطار العمل الزراعي وتم البدء بدراسة التعديل مع منظمة العمل الدولية العام الماضي ولكن ذلك توقف حالياً.

1.14.1.1.3. الحماية القانونية في المشاريع الأسرية لا تغطي جميع الأطفال العاملين، وذلك لأن القانون يستثني كل من يعمل دون أجر، وهذا يعني استثناء الشريحة الأكبر من الأطفال العاملين في إطار الأسرة لأن الأصل أنهم يعملون دون أجر.

1.14.1.1.4. العقوبات في القانون على مخالفات تشغيل الأطفال هي الغرامة ما بين 300 - 500 دينار، وفي حالة الاستخدام بصورة جبرية "العمل الجبري" تكون العقوبة الغرامة من 500 - 1000 دينار "تعديلات قانون العمل عام 2008"، وكان هنالك مقترح بفرض عقوبة جزائية بالحبس ولمدة رادعة على الحالتين وبشكل خاص في حالة التشغيل الجبري، فليس من المنطق التعامل مع عمل الأطفال بأنه مجرد مخالفة عمالية بل يجب اعتباره جريمة جزائية.

1.14.1.1.5. الخطوات المتخذة لتنفيذ الإطار الوطني لمكافحة عمالة الأطفال في الأردن ليست كافية، فما زال الربط الإلكتروني بين الوزارات الرئيسية "العمل، والتربية والتعليم، والتنمية الاجتماعية" غير فعال، وقاعدة البيانات التي تم إنشائها بدعم من منظمة العمل الدولية معطلة، كما أن التعاون بين الوزارات ما زال في أدنى مستوياته، ولا تتوفر الكوادر الكافية والمؤهلة والمتفرغة لتنفيذ مهام كل جهة على أكمل وجه، ولا تتوفر لديها مخصصات مالية لتنفيذ الإطار.

1.15. المشاركة في الشؤون العامة (المادة 25)

1.15.1. المسألة (24):

1.15.1.1. فيما يتعلق بتعزيز المشاركة من خلال الانتخابات البرلمانية فقد عزز الإطار القانوني المنظم لانتخابات المجلس الثامن عشر 2016 المشاركة في إدارة شؤون البلاد من خلال ممثلين ديمقراطيين وذلك من خلال عدة محاور مع وجود مجموعة من الملاحظات التي لم يتم الأخذ بها من قبل المشرع الأردني، ونورد تالياً أهم المحاور:

1.15.1.1.1. أعطى قانون الانتخاب رقم (6) لعام 2016 الحق للأردنيين الذين بلغوا ثماني عشر سنة شمسية من ممارسة حقهم في الاقتراع وذلك من خلال المادة (3 - أ)، وهذا من شأنه أن يعزز نسبة المشاركة في الانتخابات النيابية وهو ما ظهر جلياً حيث أن عدد الذين مارسوا حقهم في الاقتراع في الانتخابات التي أجريت بشهر أيلول من العام 2016 زادوا عن الذين مارسوا حقهم بالاقتراع في الانتخابات التي أجريت في العام 2013 بـ (204.357) مقترح.

1.15.1.1.2. تم تخصيص خمسة عشرة مقعد للسيدات وفق نظام الكوتا النسائية وذلك بالتوزيع على المحافظات بالإضافة لدوائر البدو الثلاثة، إلا أن المشرع لم يقدّم بتوزيع المقاعد المخصصة للمرأة على مستوى الدوائر الانتخابية والبالغ عددها 23 دائرة انتخابية مما مسّ عدالة الإطار القانوني الناظم للعملية الانتخابية.

1.15.1.1.3. تم توسيع الدوائر الانتخابية خلال انتخابات مجلس النواب الثامن عشر حيث كانت في السابق 45 دائرة انتخابية إلا أنها أصبحت 23 دائرة انتخابية وهذا ساهم في تعزيز العدالة الانتخابية، ولكن يؤخذ على السلطة التشريعية عدم تكريس نهج الشفافية في تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لها ولم تعمل على ترسيخ التشاركية في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، كما أن تقسيم الدوائر الانتخابية لم يواكب المعايير الدولية المرتبطة بتقسيم الدوائر الانتخابية.

- 1.15.1.1.4. ظهر تباين واضح بخصوص سقف الإنفاق المحدد للدوائر الانتخابية وعلى سبيل المثال تستطيع القائمة المترشحة في عمان الثانية من صرف مبلغ 1.201.356 إلا أن أي قائمة مترشحة في دائرة بدو الجنوب والممتدة جغرافياً من محافظة العقبة وحتى محافظة الكرك لا تستطيع أن تصرف أكثر من 320.159 أي أن قائمة في عمان الثانية تنفق أربع أضعاف قائمة مترشحة في دائرة بدو الجنوب.
- 1.15.1.1.5. لم يفعل الإطار القانوني مكافحة شراء الأصوات من خلال عوامل ضبط الإنفاق كما أن الهيئة المستقلة لم تراعى الشفافية بالإعلان عن الحالات التي تم تحويلها إلى القضاء.
- 1.15.1.1.6. ضمن الإطار القانوني مشاركة الأقليات الدينية والعرقية في الانتخابات البرلمانية وذلك من تخصيص مقاعد مخصصة لتلك الأقليات.
- 1.15.1.1.7. أغفل الإطار القانوني حق الاقتراع الخاص بالأردنيين المغتربين، وعلى المشرع الأردني أن يعمل على إعطاء هذا الحق للمغتربين لضمان مشاركتهم كمواطنين أردنيين في إدارة شؤون بلادهم.
- 1.15.1.1.8. تم اعتماد نظام القائمة النسبية المفتوحة في قانون الانتخاب رقم (6) لعام 2016 وهذا منح الناخب عدد أصوات مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.
- 1.15.1.1.9. اعتماد نظام القائمة النسبية المفتوحة لم يكن كافٍ لإلغاء الصبغة الفردية وأثر الصوت الواحد على نتائج الانتخابات لا سيما وأن عدد القوائم التي نجح منها نائب واحد وصل إلى 82 نائب.
- 1.15.1.1.10. أخذت القوائم المترشحة الصبغة الفردية وذلك من الممارسات التي انتهجها بعض المرشحين كونه رأس للقائمة ولم يستطع المشرع الأردني من تضمين أي مواد قادر على استئصال إرث الصوت الواحد.

1.15.1.2. وفيما يتعلق بضعف تمثيل النساء في المجالس والهيئات المشكلة، فلا يتم تحقيق التوازن والتمثيل العادل عند تشكيل هذه الهيئات؛ ففي مجالس مجلس الأعيان تقتصر نسبة تمثيل النساء على 15.3%، ولا تمثل للنساء في عضوية المحكمة الدستورية رغم توفر العديد من النساء المؤهلات لشغل هذا الموقع، وبعد أن كان تمثيل النساء في الهيئة المستقلة للانتخاب 40% انخفضت النسبة إلى 20%. فإنه وعلى الرغم من ارتفاع نسبة مشاركة النساء في البرلمان إلى 15.3% وهي أعلى نسبة مشاركة حتى الآن (20 مقعد للنساء من 130 مقعداً) إلا أنه لم تتجح جهود الحركة النسائية في الأردن من رفع نسبة المقاعد المخصصة للنساء بحيث تشكل مقعد نسائي لكل دائرة انتخابية بدلاً من مقعد نسائي لكل محافظة ودوائر البدو الثلاثة، وأننا إذ نحث الحكومة على تسهيل مشاركة النساء كناخبات ومرشحات من خلال ضمان نزاهتها ومحاربة المال السياسي وتسهيل إجراءات وصول النساء لمراكز الاقتراع، وضمان توعيتهن بقانون الانتخاب لعام 2016 وطرق ووسائل الترشح والانتخاب، وتشجيعهن على المشاركة بشكل فعال ومؤثر، وإبراز دورهن أمام المجتمع وتغيير الصورة

النمطية التي تحد من مشاركتهم. إضافة إلى تسهيل الإجراءات لمشاركة النساء والفتيات ذوات الإعاقة وكبيرات السن وتأمين مراكز الاقتراع لتكون مناسبة لهن، وتوجيه رسائل توعوية وإرشادية بلغات يفهمنها. وإشراك النساء في أية لجان خاصة بالعملية الانتخابية رقابية أو إدارية أو إشرافية وعلى مستوى مواقع صنع القرار. واستخدام وسائل الإعلام الرسمية لتشجيع النساء على المشاركة في العملية الانتخابية، وتخصيص برامج تسلط الضوء على إنجازاتهن، وإبراز المرشحات وإعطائهن فرص متساوية مع نظرائهن للترويج لبرامجهن الانتخابية. وتشجيع النساء على الانخراط في الأحزاب السياسية، وزيادة أعدادهن كعضوات وفي مجالس الإدارة. وينطبق كل ما ذكر أعلاه على مشاركة النساء في الانتخابات البلدية ومجالس المحافظات وغيرها من الهيئات المنتخبة.

1.15.1.3. وفيما يتعلق بتقلد المناصب؛ يعاني الأردن من عدم توفر المعلومة والشفافية وإتاحتها للجمهور في مناحي مختلفة ومنها آليات اختيار المسؤولين في المناصب القيادية، وتُغيب الحكومة نهج الشفافية في عملها في هذا الشأن كما أن الحكومة لا تعمل على تطبيق اجراءات ومراحل محددة لآلية اختيار المسؤولين. ونظراً للإشكاليات التي أثرت حول التعيين في بعض الوظائف من عدم مراعاة معايير النزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص اتجهت الحكومة إلى إقرار نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لعام 2013، رغبة منها في إيجاد إطار تشريعي يحدد آلية واضحة لهذا الغرض حتى يكون هذا النظام هو المرجعية الوحيدة للتعين في الوظائف القيادية، لكن هذا الاطار التشريعي جاء بنظام من مجلس الوزراء والذي وفقاً للأطر الدستورية لا يعرض أو يناقش من قبل مجلس النواب، فضلاً عن العديد من السلبات التي رافقت هذا النظام، بالإضافة إلى التطبيقات العملية السلبية لمضمونه، وعليه لم يشكل أداة وطنية لتحقيق الغاية التي شرع من أجلها. ومن ضمن الإشكاليات التي تواجه هذا النظام هي: استثناء (المادة 2) من النظام بعض الوظائف واقتصرت على الوظائف القيادية من المجموعة الثانية من الفئة العليا، وبذلك فإنها استثنيت المناصب الواردة في المجموعة الأولى من الفئة العليا وهي الأولى بأن يتبع معها التحقق من الكفاءة والمؤهلات مثل رئيس ديوان الخدمة المدنية، ورئيس ديوان التشريع والراي، ورئيس ديوان المحاسبة. وقد نصت (المادة 4) من النظام على ضرورة إصدار دليل وصف وظيفي للوظائف القيادية إلا أنه لغاية الآن لم يصدر هذا الدليل، وأشار النظام إلى إشراف لجنة لاختيار المرشحين من الحكومة والأصل أن تكون هذه اللجنة محايدة وبعيدة عن سلطة التعيين، ولم يحدد النظام الضمانات الموضوعية والإجرائية التي تعمل اللجنة خلالها وتصدر قرارها. هذا بالإضافة إلى أن (المادة 6) من النظام لم تلزم بالنشر على أوسع نطاق عن الوظائف الشاغرة والاكتفاء بالموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء. فضلاً عن خلو النظام من تحديد آلية التنافس بين المتقدمين من خلال إجراء امتحان أو مقابلة أو إحاطتها بضمانات الشفافية والحياد والحوكمة. وعلى الرغم من أن الأسباب المبررة لهذا النظام كانت لتعزيز الشفافية والنزاهة في التعيين، إلا أن النظام لم يتضمن أي نص يلزم اللجان الكشف عن أسماء المتقدمين وعن معايير الاختيار ونشر تقرير مفصل حول مسار الإجراءات والمفاضلة بين المتقدمين. والإشكالية أيضاً تكمن في نص

المادة 10 فقرة ب من النظام إذ أنها تعطي لمجلس الوزراء الحق في التعيين على الوظائف القيادية دون التقيد بالإجراءات والشروط المنصوص عليها في النظام، بحجة أن هذه الوظائف ذات طبيعة خاصة، وفي حالات محددة وخاصة تقتضيها الضرورة، وخاصة أن هذه المادة من هذا النظام لم تحدد وبشكل واضح ما المقصود بالحالات المحددة والطبيعة الخاصة، وما المقصود بحالة الضرورة هنا، وما هي المعايير التي يمكن من خلالها معرفة توافر هذه الحالات من عدمها. وبتعقب العديد من المؤشرات العالمية ذات العلاقة بمكافحة الفساد في الأردن نجد أن المسارات المؤسسية والممارسات لا تزال تراوح مكانها ولم تستطع أن تخلق حالة وعي شعبي عام بأهمية مكافحة الفساد لدى جموع المواطنين أو ردع عام لمرتكبي تلك الجرائم، وذلك من خلال الآتي:

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

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

1.15.1.3.3. وبحسب تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2014 بلغ عدد القضايا 151 قضية سجل منها 102 في القطاع العام و34 في القطاع الخاص و15 لأفراد على النحو التالي: إساءة استعمال السلطة 18 قضية في القطاع العام، والإخلال بواجبات الوظيفة 4 قضايا في القطاع العام، والمساس بالمال العام 34 قضية في القطاع العام و17 في القطاع الخاص، واستثمار الوظيفة 12 في القطاع العام، التزوير في القطاع العام 16 قضية²⁵. وتشير نتائج استطلاع الرأي العام في الأردن إلى تدني ثقة المواطن بالأداء العام الرسمي حيث بلغ مستوى الرضا عن الحكومة لعام (2014) 47% والمجلس النيابي 32% والأحزاب السياسية 31%²⁶.

1.15.1.3.4. وفي دراسة تحليل نظام النزاهة الوطني والتي نفذتها (منظمة رشيد الشفافية الدولية - الأردن) خلال عام 2016²⁷ اتضح أن أعمدة النزاهة الوطنية في الأردن تتراوح بين المتوسط والضعيف، وارتفاع الضعيف منها إلى الحد الأعلى منه، لملامسته المتوسط في بعض

²⁵ ملخص تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2014 الرابط الإلكتروني: www.jfranews.com.jo.

²⁶ نتائج استطلاع أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية حول قضايا هامة ووطنية، المنشور نتاجه على الرابط: www.assabeel.net.

²⁷ للاطلاع على الدراسة يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لرشيد، الرابط الإلكتروني: www.rasheedti.org.

المحاور حسب منهجية منظمة الشفافية الدولية²⁸، حيث يبين الجدول رقم (4) العلامات التي حصلت عليها المؤسسات التي خضعت للتقييم.

جدول رقم (4): العلامات التي حصلت عليها المؤسسات التي خضعت لتقييم نظام النزاهة الوطني 2016

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

1.15.1.3.5. وكشف تقييم وتحليل الدراسة سابقة الذكر عن أهم الإشكاليات

التي يعاني منها نظام النزاهة الوطني في الأردن، ويمكن الحديث عن دواعي القلق الرئيسية في الآتي:

1.15.1.3.5.1. السلطات السياسية الرئيسية في الأردن ولا سيما

السلطتين التنفيذية والتشريعية تعاني من ضعف في الأداء العام مع عدم القدرة على إحداث تطوير ملحوظ في الأدوات المؤسساتية التي تمكن كل سلطة من القيام بأدوارها.

1.15.1.3.5.2. النفقات الجارية تستهلك نصيب الأسد من

المخصصات العامة لمؤسسات الدولة والتضخم الإداري من أحد أهم العقبات أمام نجاح الجهود الوطنية.

²⁸ للاطلاع على المنهجية يرجى زيارة الموقع الإلكتروني لـ منظمة الشفافية الدولية، الرابط الإلكتروني: www.transparency.org

1.15.1.3.5.3. تعاني السلطة التشريعية من ضعف عام حيث لا تزال مؤشرات الأداء والدور والاستقلالية والموارد يفتقرها جملتها من التحديات، ولعل التحدي الأبرز في عدم استكمال البناء العام لشكل النظام السياسي "نيابي برلماني" الأمر الذي يحول دون العمل المؤسسي الجماعي بين أعضاء المجلس، وتشكيل أغلبية برلمانية، فضلاً عن عدم وجود أقلية تراقب. وعدم القدرة بالنتيجة على التأثير على السياسات العامة للدولة بشتى المجالات بالإضافة إلى محدودية الدور في مناقشة تقارير ديوان المحاسبة وعدم القدرة على اتخاذ قرارات بشأن المخالفات التي يتم رصدها وإحالتها إلى المحاكم، فضلاً عن ضعف في الخبرات البرلمانية في مناقشة الموازنة والقوانين بشكل عام.

1.15.1.3.5.4. على الرغم من التطور الحاصل في الأردن على صعيد التشريعات إلا أن حالة عدم الفعالية لا تزال مصاحبة لأغلب القوانين، هذا فضلاً عن النقص الذي يعترى تلك القوانين.

1.15.1.3.5.5. ضعف في الأطراف الفاعلة غير الحكومية وهي: الإعلام، والأحزاب السياسية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، مما يؤكد ضعف العمل بنهج تشاركي مع تلك القطاعات لا يزال يفتقره الغموض وعدم الوضوح. ففي الوقت الذي يتم التأكيد على تعزيز حرية الإعلام والرأي والتعبير "حرية سقفا السماء" يتم سن وتطبيق قوانين بموجبها يتم توقيف الصحفيين، مع الإحالة إلى محكمة أمن الدولة في بعض القضايا.

1.15.1.3.5.6. عدم تطوير قانون نموذجي ناظم لعمل مؤسسات المجتمع المدني، وممارسات من شأنها التضييق على عقد النشاطات والفعاليات.

1.15.1.3.5.7. عدم تفعيل قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص لعام 2014. وعدم القدرة على تعزيز وحماية القطاع الخاص ليساهم بشكل فاعل في التخفيف من البطالة والفقر وجذب الاستثمار.

1.15.1.3.5.8. لا تزال السلطة القضائية بحاجة إلى تطوير البنى التحتية ووضع استراتيجية أو خطط لتلافي العبء القضائي في القضايا التي ينظرها القاضي، فضلاً عن ضعف في الكوادر البشرية المساندة للعمل القضائي.

1.16. نشر المعلومات المتعلقة بالعهد (المادة 2)

1.16.1. التوصية رقم (25):

1.16.1.1. تنوه المنظمات الأردنية إلى أنه لم يتم التشاور المسبق من قبل الحكومة مع منظمات المجتمع المدني الأردني في إعداد تقريرها الرسمي. فيما تم الاطلاع عليه على موقع اللجنة بعد أن تم تسليمها إلى اللجنة.

