

تقرير حالة البلاد

الأسرة والطفولة





4	تقديم
6	أولاً: شؤون الأسرة
6	أ. المؤشرات الأسرية
7	ب. السياسات الأسرية
9	ت. الجهات المعنية بشؤون الأسرة
11	ثانياً: الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية
11	أ. نبذة
12	ب. التحديات
12	ت. التوصيات
13	ثالثاً: الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن
13	أ. نبذة
16	ب. التحديات
17	ت. التوصيات
18	رابعاً: الطفولة
18	أ. نبذة عن الإستراتيجيات
22	ب. الجهات المعنية
23	خامساً: الفئات والقضايا الخاصة
23	أ. الأطفال العاملون
27	ب. الأحداث
29	ت. حماية الأسرة من العنف
34	ث. الإرشاد الأسري والعلاقات الأسرية
38	ج. زواج من هم دون 18 سنة

تقديم

انطلاقاً من أهمية تعزيز مكانة الأسرة كوحدة أساسية لبناء المجتمع، ولتعظيم دورها في المجتمع لتمكينها من المساهمة في المحافظة على موروث الأمة القيمي والحضاري بما يواكب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، جاء تأسيس المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2001، ليعمل كمظلة داعمة للتنسيق وتيسير عمل الشركاء من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص في القضايا الخاصة بالأسرة، كما يعمل كهيئة فكرية للسياسات، وهيئة تنسيق ومتابعة، وهيئة لكسب التأييد وحشد الدعم للقضايا الأسرية.

ومنذ عام 2001 طرأت تطورات عدة في مجال السياسات الأسرية وعلى اختلاف مستوياتها، سواء أكانت إستراتيجيات وخطط عمل وبرامج وأطر تنسيق أم قرارات وتشريعات وقوانين. ولعل أهمها التعديل الدستوري في عام 2011، حيث تؤكد المادة (6) من الدستور أن «الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانها الشرعي ويقوي أواصرها وقيمها». ويلحظ المراقب للتطورات على مستوى السياسات والتخطيط والخدمات، التطور الهائل في منظومة السياسات الأسرية، فمنظومة حماية الأسرة من العنف مثلاً تطورت بشكل لافت للانتباه، وإن كان هذا ببطء، وحظيت هذه المنظومة بالاهتمام المطلوب على مستوى التخطيط والتشريع وأطر المتابعة والتقييم، وأسست شبكة داعمة من صناعات القرار وعدد من الممارسات الفضلى والتي تم تطوير إجراءات العمل ومعاييرها بناء عليها.

ولكن هذا القطاع ما زال يواجه تحديات تتعلق بنقص الكوادر المتوفرة والمؤهلة، وصعوبة الربط الإلكتروني لأتمتة الإجراءات نظراً لعدم توفر البنى التحتية الداعمة.

وبينما شهدت السياسات المتعلقة بالأحداث تطوراً منذ عام 2014 بعد إصدار قانون محدث يواكب التطورات والأنظمة الصادرة بموجب القانون، فإن السياسات المتعلقة بالفئات الاجتماعية الأخرى ككبار السن لم تشهد تطوراً يُذكر كما هي حال الإرشاد الأسري وسياساته وبرامجه، وبرز التخبط في السياسات الخاصة بزواج من هم دون 18 سنة في ظل

عدم وجود اتفاق وطني على سياسة واحدة للتعامل مع هذه القضية. وهذا ينطبق على قضية الأسر التي ترأسها امرأة والتي لا تحظى بالاهتمام الذي تستحق، ورغم الإشارة إليها في الإستراتيجية الوطنية للمرأة، إلا أنه لم يخصص لها من البرامج على أرض الواقع ما يرتقي بتلك الأسر التي تشهد تزايداً مضطرباً.

وعلى مستوى قضايا الطفولة، يلاحظ تطوراً في هذا المجال أيضاً، ولكن الإنجاز ما زال لا يحقق المأمول من الإستراتيجيات التي وضعت لتنظيمه.

لقد جاءت «رؤية الأردن 2025» قاصرة على مستوى القضايا الأسرية، إذ ركزت على مكافحة الفقر بشكل أساسي، ولم تذكر سوى القليل من القضايا ذات العلاقة بالأسرة، مثل تعزيز الاستخدام الآمن للإنترنت، وتعزيز دور الأسرة من خلال تحسين الأمومة والأبوة، ولم تُعنى الرؤية بالإرشاد الأسري واهتمت بكبار السن من الزاوية الرعائية لا التنموية. وحتى في تناولها لقضايا الفئات المهمشة، لم تهتم هذه الرؤية بدمج أبناء هذه الفئات في المجتمع، بل اهتمت فقط بنشر التسامح والقبول لهم.

ومن أبرز التحديات التي يواجهها قطاع الأسرة والطفولة، شيوع الأفكار التقليدية عن الأسرة ودورها لدى صانع القرار، وعدم الوعي بتبعات التغييرات التي طرأت على تكوين الأسرة، والنقص الحاد في المؤشرات الأسرية التي تعكس حال الأسرة كوحدة متكاملة، والنقص في الكوادر المؤهلة نظراً للفجوة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل وخاصة للقضايا الاجتماعية، وضعف التنسيق بين الجهات المعنية، وتعدد لجان العمل الوطنية مع غياب التنسيق في ما بينها، والضعف الواضح في تحديد الأولويات الوطنية، وضعف التمويل المرصود لتنفيذ البرامج والتدخلات بناء على الأولويات مع غياب آليات الرقابة الشفافة التي تتابع تنفيذ السياسات ونجاعة التدخلات وإدارة التمويل المخصص لتلك البرامج كحزمة واحدة، خاصة لقضايا محددة، كعمل الأطفال أو الأحداث.

أولاً: شؤون الأسرة

أ- المؤشرات الأسرية

كانت الأسرة الممتدة هي النمط الشائع للأسرة الأردنية، وكانت تؤدي وظائف متعددة في مجتمع رعوي وزراعي تشكل القبيلة وحدة أساسية في بنائه الاجتماعي، وكانت أعباء رعاية الصغار وتعليمهم والحفاظ على الملكية وتوفير الحماية تقع على كاهلها.

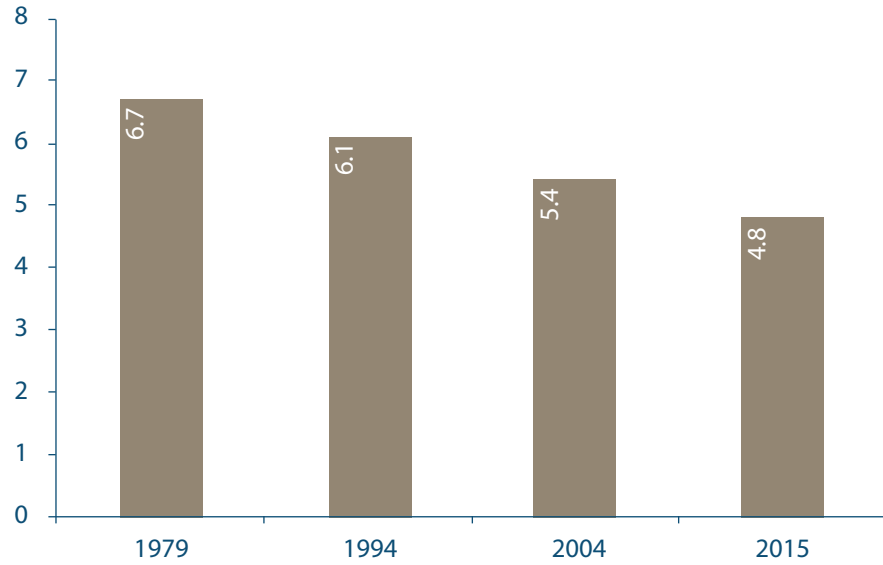
ثم شهدت الأسرة الأردنية تحولاً كبيراً في نمطها، من الأسرة الممتدة إلى الأسرة الزوجية النووية، حيث أصبحت الأسرة الزوجية هي النمط الشائع في المجتمع. ورغم هذا التحول، إلا أن العلاقات الاجتماعية ما تزال موجودة مع أسرة كل من الزوج والزوجة ومع وحدات من غير الأقارب مثل الجيران وزملاء العمل والأصدقاء، وهذا على عكس ما حدث في المجتمعات الغربية حيث تميزت الأسرة الزوجية هناك بالانعزال عن أسرة التوجيه وتآكل العلاقات القرابية. ويعود هذا التغيير في نمط الأسرة إلى مجموعة من العوامل المتعلقة بالتحديث والتنمية، وانتشار التعليم، وما ترتب عليهما من زيادة في نسبة التحضر وتقسيم العمل والاستقلال الاقتصادي للأسرة الزوجية.

ومن الصعب رصد المؤشرات الأسرية نظراً لعدم توفرها على مستوى إحصائي وطني إلا لعدد قليل من المؤشرات، إذ إن المؤشرات المتوفرة تعكس واقع أفراد الأسرة في معظمها ولا تعد الأسرة هي وحدة القياس الأساسية للمؤشر. وتشير الإحصاءات الوطنية إلى التحول في نمط الأسرة، فقد كشف التعداد العام للسكان والمساكن (2015) أن نسبة الأسر التي يوجد فيها الأب والأم لرب الأسرة تبلغ حوالي 3% فقط. وبحسب الكتاب الإحصائي السنوي (2016)، بلغ عدد الأسر في الأردن 2,032.8 مليون أسرة. وتناقص متوسط حجم الأسرة بصورة معنوية من 6.7 أفراد عام 1979 إلى 5.4 عام 2004 ثم أصبح 4.8 عام 2015. أما عن التركيبة السكانية، فإن 34% من السكان يبلغون من العمر أقل من 15 سنة، و62% بين 15 و64 سنة، و4% أكثر من 64 سنة. ويبلغ معدل الطلاق الخام 2.2 لكل ألف من السكان، ومعدل الزواج الخام 8.3 لكل ألف من السكان.

وتكشف إحصاءات 2015 أن 63% من الأسر تمتلك مسكنها، مقابل 31% تسكن في مساكن مستأجرة. وأن متوسط دخل معظم الأسر في الأردن ما يزال دون خط الفقر المطلق (680 ديناراً سنوياً وفقاً للبيانات الرسمية، 2010)، حيث أن 54% من الأسر يقل دخلها عن 7000 ديناراً سنوياً وفقاً لبيانات 2013/2014.

لقد كانت الأسرة الأردنية قبل ستة عقود المشغل الرئيسي لأفرادها، ولكنها لم تعد كذلك بعد تفتت الملكية الزراعية وتراجع أهمية الزراعة ودورها في الاقتصاد ونمو القطاع العام كمشغل رئيسي للأفراد.

الشكل رقم (1): اتجاهات حجم الأسرة في الأردن



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة (2015). التحليل الديموغرافي وتقييم بيانات التركيب العمري والنوعي للسكان، التعداد العام للسكان والمساكن.

ب. السياسات الأسرية

حضيت الأسرة بالاهتمام على مر التاريخ، وهذا ما أكدته الشرائع السماوية والوثائق الدولية أيضاً. حيث نصت المادة (16) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1984) على أن الأسرة «هي الوحدة الطبيعية والأساسية للمجتمع، ولها الحق في الحماية من جانب المجتمع والدولة». وأكد العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966) على أهمية الأسرة وضرورة توفير أكبر قدر ممكن من الحماية والمساندة لها، لأنها تشكل الوحدة الطبيعية والأساسية للمجتمع، ولا سيما من أجل تشكيلها، بصفتها مسؤولة عن رعاية وتعليم أطفالها.

وبدأ اهتمام الأمم المتحدة بالأسرة وتحدياتها يتزايد خلال عقد الثمانينات من القرن العشرين. ففي عام 1983 وبناء على توصية مقدمة من لجنة التنمية الاجتماعية في دورتها (28)، طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي تعزيز الوعي بين صنّاع القرار بشأن الأسرة واحتياجاتها ومشاكلها، فضلاً عن الوسائل الفعالة لتلبية تلك الاحتياجات. وفي عام 1985 دعا المجلس الجمعية العامة للنظر في إمكانية إدراج بند في محاضر الجمعية بعنوان «الأسر في عملية التنمية». وفي عام 1987 دعت الجمعية العامة الدول الأعضاء إلى طرح تعليقاتهم ومقترحاتهم بخصوص إمكانية إعلان سنة دولية للأسرة، وفي عام 1989 أعلنت الجمعية

عام 1994 سنة دولية للأسرة تحت شعار «الأسرة: الموارد والمسؤوليات في عالم متغير»، بهدف إيجاد المزيد من الوعي لدى الحكومات وصناع القرار بالأسرة بوصفها البنية الطبيعية الأساسية للمجتمع. وتتمثل الغايات بشكل أساس، في تحفيز العمل على المستويات المحلية والوطنية والدولية لزيادة الوعي بالمسائل المتصلة بالأسرة لدى الحكومات والقطاع الخاص، وإيجاد فهم أفضل للمهام والمشكلات التي تواجه الأسرة، وآثار العمليات الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية على بنية الأسرة وقدرتها على القيام بمهامها، وتعزيز وتحفيز ودعم السياسات والبرامج والإجراءات الموجهة نحو حل المشكلات التي تؤثر في الأسرة وتأثر بها، وتحسين التعاون بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية والاستفادة من الخبرات المتوافرة والأنشطة الدولية ذات العلاقة بالشباب وكبار السن والمرأة والطفولة.

وتُعرف السياسة الأسرية بأنها «مجموعة القرارات والأنظمة والتشريعات والبرامج المعلنة والمستندة إلى رؤية وإستراتيجيات وأهداف وآليات واضحة تتعلق بحماية الأسرة وتمكينها والمحافظة عليها وتحسين مستوى المعيشة لها ولأفرادها، وهي الإطار الذي يشتمل على المتغيرات المتعلقة بالأسرة، كما إنها جزء لا يتجزأ من السياسات الاجتماعية والسياسات العامة للدولة».

وعليه، يتضح أن السياسات الأسرية بمعناها الأوسع لا تنحصر في سياسة أو وثيقة محددة، حتى في ظل وجود الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية، بل هي مجموعة إستراتيجيات وأطر عمل وبرامج وتدخلات ضمن العديد من المحاور والقطاعات والتي أخذها المجلس الوطني لشؤون الأسرة بعين الاعتبار عند تصميم قطاعات ومجالات تدخلاته التي انطلقت منها إستراتيجية عمله الأولى. إذ تشمل السياسات الأسرية: السياسات الاجتماعية المتعلقة بالفقر، وطرق استهداف الأسر، وحماية الأطفال الأقل حظاً والأطفال العاملين والأطفال الذين في نزاع مع القانون والأيتام والأطفال في مؤسسات الرعاية؛ والسياسات المتعلقة بالمرأة والأشخاص ذوي الإعاقة والشباب؛ والسياسات الصحية المتعلقة بتوفير الخدمات والتأمين الصحي ونوعية الخدمات؛ والسياسات التعليمية من توفر الخدمات التعليمية وجودتها والزامية التعليم وكلفته؛ والسياسات السكانية التي تتضمن سياسات خدمات تنظيم الأسرة واستغلال الفرصة السكانية؛ وسياسات العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي والمتعلقة ببيئة العمل؛ والسياسات البيئية؛ وسياسات البنية التحتية المتعلقة بالإسكان وبيئة المسكن وحماية الطبيعة.

ويتضح أن السياسات الأسرية تتقاطع مع القطاعات سابقة الذكر إذا ما حُللت بمنظور الأسرة وتأثرها وتأثيرها بتلك السياسات. وهذا ما تفتقده السياسات المتداولة والتي لم تأخذ في معظمها المنظور الأسري في التخطيط والتحليل والرصد والتقييم لاحقاً.

إن التشريعات ذات العلاقة بالأسرة متناثرة في معظم القوانين تبعاً لطبيعتها، ولكن الإطار الخاص بتكوين الزوجية وفكها وحقوق الزوجين جرى تنظيمه في قانون الأحوال الشخصية المؤقت رقم (36) لسنة 2010، والذي حوّل لمجلس النواب لمناقشته ولم يتم إقراره حتى وقت إعداد هذه الورقة. وهكذا، فإن التشريعات الأساسية في الأردن، مثل القانون المدني وقانون الضمان الاجتماعي، تُعدّ الأسرة أداة لا غاية، وتنظر إليها على أنها لبنة في بناء المجتمع، أو إطاراً لتربية الأجيال، أو رابطةً تحدد طبيعة الجهة التي تستفيد من الخدمات الاجتماعية. فالوجود القانوني للأسرة مرتبط بالوظائف المفروضة على أفرادها لصالح مؤسسات المجتمع الأخرى؛ كأن يكونوا عمالاً أو طلباً أو مقدّمي خدمات بصفه فردية.

ت- الجهات المعنية بشؤون الأسرة

تم تأسيس المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2001، وهو يعمل كمظلة داعمة للتنسيق وتيسير عمل الشركاء من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص في القضايا الخاصة بالأسرة. ويهدف المجلس بحسب قانون المجلس الوطني لشؤون الأسرة رقم (27) لسنة 2001، إلى تعزيز مكانة الأسرة وتعظيم دورها في المجتمع لتمكينها من المساهمة في المحافظة على موروث الأمة القيمي والحضاري بما يواكب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المساهمة في وضع السياسات والإستراتيجيات والخطط التنموية ذات العلاقة بالأسرة وأفرادها، ومتابعة تنفيذها، والمساهمة في تطوير التشريعات لمراعاة احتياجات الأسرة وضمان أمنها واستقرارها، بالإضافة إلى إجراء البحوث والدراسات وإنشاء قواعد البيانات المتعلقة بشؤون الأسرة وأفرادها، وتحديد المؤشرات اللازمة للمتابعة والتقييم.

وترأس الملكة رانيا العبدالله مجلس أمناء المجلس، ويضم المجلس في عضويته خمسة وزراء بصفاتهم الوظيفية (التربية والتعليم، الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، التنمية الاجتماعية، التخطيط والتعاون الدولي، الصحة). بالإضافة إلى مدير الأمن العام، وتسعة أعضاء بصفاتهم الشخصية.

الشكل رقم (2): الأدوار الإستراتيجية للمجلس الوطني لشؤون الأسرة



وعقدت الأمانة العامة للمجلس خلوتين في عام 2002 انبثق عنهما الإطار العام والإطار الفكري لعمل المجلس، والذي يمثل تعريفاً للشؤون الأسرية التي شملت ثمانية قطاعات رئيسية هي: الإسكان والبنية التحتية، والتعليم، والصحة، والوضع الاقتصادي، وسوق العمل، والشبكة الاجتماعية، والثقافة الترويج والاستجمام، والحياة العامة.

ومن خلال استعراض مجالات عمل المجلس، يظهر أن جميع مؤسسات الدولة من وزارات ومديريات بالإضافة لمؤسسات المجتمع المدني، شريك رئيسي للنهوض بالأسرة ورعايتها وحمايتها، وعلى رأس هذه المؤسسات وزارة التنمية الاجتماعية. وهو ما أكدته الخطة التنفيذية لإستراتيجية الأسرة. ويلاحظ في هذا السياق أن قطاع الشبكة الاجتماعية حظي بالاهتمام الأكبر من المجلس كما تكشف أعمال المجلس ومبادراته.

ثانياً: الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية

أ- نبذة

تضمنت الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية التي أطلقها المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2005، ثمانية محاور: تكوين الأسرة وعناصر تمتين بنيتها، الوظائف الأساسية للأسرة وأساليب تمكينها من أداء وظائفها، الدور الثقافى للأسرة كحافضة للهوية والقيم الثقافية في زمن العولمة، مكانة الأسرة وتنظيم شؤونها في القوانين والتشريعات الوطنية، السياسات الأسرية وتكاملها في إطار السياسات الإنمائية الوطنية المستدامة، الاحتياجات والحقوق الأساسية للأسرة ومشاركتها في الحياة العامة، الأسرة المغتربة وصلاتها بالوطن، التهديدات الاجتماعية والصحية والبيئية والأمنية لكيان الأسرة.

وسعت الإستراتيجية بشكل أساسي إلى:

1. تعزيز التماسك والبناء الداخلي للأسرة.
 2. تمكين الأسرة من القيام بوظائفها المختلفة بفاعلية.
 3. تعزيز الدور الثقافى للأسرة وقدرتها على التعامل مع تداعيات العولمة الثقافية.
 4. المساهمة في رسم سياسات تشريعية تساعد على تكوين أسرة متماسكة وتحميها من التفكك.
 5. تحقيق التكامل بين السياسات والبرامج الأسرية من جهة، والسياسات والبرامج السكانية والاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى.
 6. تلبية حق الأسرة وأعضائها في التعليم والعمل والصحة العلاجية والوقائية.
 7. تحقيق التواصل المستمر مع الأسر الأردنية المغتربة.
 8. تخفيف معاناة الأسرة من المخاطر البيئية والأمراض المزمنة وآثار الحروب والنزاعات المسلحة والكوارث التي تهدد كيانها.
- ووضعت للإستراتيجية خطة تنفيذية خمسية، أقرتها رئاسة الوزراء وعممت على الجهات المعنية بالتنفيذ، إلا أن مراجعة البرامج والخطة التنفيذية تكشف أن نسب الإنجاز قليلة جداً، حيث ركزت الخطة على الأسرة كوحدة أساسية للتخطيط والتنفيذ للبرامج. حتى تلك القضايا التي تم لاحقاً تطوير إستراتيجيات متخصصة للنهوض بها مثل إستراتيجية كبار السن والإرشاد الأسري، طُرحت ضمن الإستراتيجية الوطنية للأسرة بمنظور مختلف تمحور حول الأسرة بشكل أساس، وهذا ما جعل تنفيذ البرامج الخاصة بالإستراتيجية

صعباً، لأن معظم الجهات مقدّمة الخدمة تستهدف أفراد الأسرة وليس الأسرة كوحدة تدخّل. هذا بالإضافة إلى أن الإستراتيجية جاءت طموحة جداً ضمن محاورها، في الوقت الذي لم يُرصد فيه مخصصات من الحكومة للجهات المنفذة. ويشار إلى أن البرامج التي تم تنفيذها لم تنفذ خلال فترة الإستراتيجية، بل نُفذت حديثاً كنتيجة للتطورات في الميادين المختلفة. كما إن الإستراتيجية لم يتم تقييمها رسمياً، ولم يتم رصد البرامج التي تم تنفيذها.

ب- التحديات

1. ضعف التنسيق بين الجهات المعنية بالتنفيذ، وضعف الآليات الإلزامية للتنفيذ.
2. ضعف آليات الرقابة والمتابعة والتقييم للجهات المنفذة.
3. قلة التمويل للبرامج التي تستهدف الأسر بشكل أساس كوحدة اجتماعية واحدة، والتركيز على البرامج والسياسات الموجهة لفئات معينة من أفراد الأسرة.
4. ندرة توافر المؤشرات الأسرية التي تعكس حال الأسرة كوحدة اجتماعية واحدة.

ت. التوصيات

1. العمل على تعزيز دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة، للتنسيق لدعم المبادرات والبرامج الخاصة بالأسرة، والتحقق من التزام الجهات بالتطبيق.
2. تطوير الإستراتيجية الوطنية للأسرة الأردنية، لتواكب التطورات التي طرأت على الأسرة.
3. إيجاد آلية رقابية ضمن رئاسة الوزراء، لمتابعة جميع الإستراتيجيات التي تقرها الرئاسة ومدى تناغمها وتناغم البرامج المختلفة المنبثقة عنها.
4. تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للعمل على تنسيق الجهود الوطنية، وتنسيق التمويل الخارجي لتغطية الأولويات الوطنية، والتأكد من تكاملية البرامج وعدم تكرارها، ودراسة أثر هذه البرامج على مستوى الأسرة كوحدة اجتماعية أساسية في تكوين المجتمع.
5. تغطية الثغرات البحثية في مجال الأسرة لتكون السياسات مبنية على أسس علمية.
6. توفير مؤشرات وطنية أسرية من خلال دائرة الإحصاءات العامة تعتمد الأسرة كوحدة اجتماعية أساسية.

ثالثاً: الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن

أ- نبذة

أطلق المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2008، الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن، والتي أعدها بالتعاون مع وزارتي الصحة والتنمية الاجتماعية، والمجلس التمريضي الأردني، ومنظمة الصحة العالمية، ضمن أعمال لجنة فنية ضمت عدداً من أصحاب الاختصاص في قطاعات الإستراتيجية المختلفة.

وتعدّ هذه الإستراتيجية الأولى من نوعها، وسبققتها خطة عمل وضعتها لجنة وطنية شكّلت في وزارة التنمية الاجتماعية لهذا الخصوص. وتتضمن الإستراتيجية ستة توجهات رئيسية: كبار السن والتنمية، الرعاية الصحية لكبار السن، بيئة مادية داعمة لكبار السن، الرعاية الاجتماعية لكبار السن، البحوث والدراسات العلمية وقواعد البيانات، والتشريعات.

وهدفت الإستراتيجية إلى:

1. إعطاء قضايا كبار السن الأهمية التي تستحقها ضمن سياسات وخطط الدولة، لإدراجها على سلم الأولويات الوطنية.
2. تحسين نوعية الحياة لكبار السن، وتمكينهم من حياة كريمة في المجتمع.
3. تعزيز ثقة كبار السن بأنفسهم وبقدراتهم على مواصلة العطاء.
4. توعية المجتمع بقضايا كبار السن، وتكريس النظرة الإيجابية نحوهم.
5. دعم الروابط الأسرية وتمتين أواصر التواصل والحوار بين الأجيال.

وقد صادقت رئاسة الوزراء على الإستراتيجية وخطتها التنفيذية، وتم تعميمهما على الجهات المعنية بالتنفيذ. وفي عام 2012 قررت رئاسة الوزراء تشكيل لجنة وطنية لمتابعة الإستراتيجية، والإشراف على تطبيق وثقتها ومشاريع خطتها التنفيذية للأعوام (2009-2012)، بالإضافة إلى تقييم الإنجازات وتحديث الإستراتيجية.

وضمت اللجنة في عضويتها ممثلين عن خمس وعشرون جهة حكومية وغير حكومية، ويرأسها المجلس الوطني لشؤون الأسرة.

وفي عام 2015 انتهى من إعداد التقرير التحليلي لتقييم الإستراتيجية للأعوام (2009-2013)، وتم إطلاقه بحضور الملكة رانيا العبدالله. وقد اتبع التقرير منهجية التقييم المستندة للنتائج، بحيث صُممت أدوات خاصة للتقييم من خلال وضع إطار منطقي لسلسلة النتائج المرجوة من الإستراتيجية، من خلال ربط مؤشرات الأداء المطلوبة للتقييم على ثلاثة مستويات تضم المخرجات والنتائج والأثر. وقد أظهرت نتائج التقييم إنجازاً في تنفيذ الإستراتيجية وبنسبة 65%. ويوضح الشكل رقم (3) الإنجاز لكل محور من المحاور:

الشكل رقم (3) : نتائج تقييم توجهات الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن



وفي عام 2017 حدّث المجلس الوطني لشؤون الأسرة هذه الإستراتيجية بمشاركة أعضاء اللجنة الوطنية، لتشمل ثلاثة محاور رئيسية ومحورين مستعرضين كالتالي:

المحور الأول: كبار السن والتنمية

- الأولوية (1): مشاركة كبار السن في عمليات صنع القرار على جميع المستويات.
- الأولوية (2): تحسين الظروف المعيشية وخفض نسبة الفقر بين كبار السن.
- الأولوية (3): تحسين ظروف الحياة لكبار السن في الريف والبادية.
- الأولوية (4): إدماج كبار السن من المغتربين في المجتمع.
- الأولوية (5): التعليم والتدريب المستمر لكبار السن.

المحور الثاني: الرعاية الصحية لكبار السن

- الأولوية (1): توفير الصحة الوقائية لكبار السن.
- الأولوية (2): توفير الصحة العلاجية لكبار السن.

المحور الثالث: البيئة المادية والرعاية الاجتماعية الداعمة لكبار السن

- الأولوية (1): تهيئة السكن الخاص ودور الرعاية لتتلاءم مع احتياجات كبار السن.
 - الأولوية (2): تهيئة المباني والمرافق العامة ووسائل النقل لاستخدام كبار السن.
 - الأولوية (3): توفير الخدمات الاجتماعية لكبار السن وتوفير الدعم لمقدمي الرعاية لكبار السن.
 - الأولوية (4): تعزيز مشاركة كبار السن في المجتمع.
 - الأولوية (5): وقاية كبار السن وحمايتهم من العنف.
 - الأولوية (6): تعزيز نظرة المجتمع الإيجابية لكبار السن وتعزيز التكافل بين الأجيال.
 - الأولوية (7): تعزيز دور القطاع الخاص تجاه كبار السن.
- المحور المستعرض الأول: التشريعات المحلية والإستراتيجيات وخطط العمل الوطنية.
- المحور المستعرض الثاني: البحوث والدراسات العلمية والمنشورات وقواعد البيانات.

ويُظهر أن الإستراتيجية المحدثة جاءت في أولوياتها وتدخلاتها مشابهة جداً للإستراتيجية الأولى، فعلى أرض الواقع ما زالت هناك مطالب بتوفير الخدمات الأساسية (رعاية صحية لائقة، تأمينات اجتماعية، مشاركة في التنمية) لتحقيق مستوى معيشة لائق بكبار السن، ولم يرتق المجتمع بعد إلى مستوى الرفاه الذي يطمح له. وما زال مستوى الخدمات في هذا القطاع أقل من المأمول مقارنةً بالتقدم الحاصل في نوعية خدمات الرعاية الأخرى، وهو ما يبرر في العادة بعدم وجود التمويل الكافي، وخاصة أن الخدمات الموجهة لكبار السن تقدمها في الغالب مؤسسات أهلية وتطوعية، مع الأخذ بعين الاعتبار توجه وزارة التنمية الاجتماعية لشراء خدمات كبار السن المعوزين للإيواء من القطاع الخاص، ودراسة قضية تأسيس صندوق خاص لكبار السن.

وقد شددت «رؤية الأردن 2025»، ضمن محور الفقر والحماية الاجتماعية، على الاهتمام بكبار السن، ولكن في إطار نهج الرعاية من خلال زيادة قدرات مراكز رعاية المسنين الموجودة، بما يتماشى مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات، بالإضافة لفتح وتوسيع المجال لتشكيل منظمات مجتمعية غير ربحية، من شأنها توفير الخدمات الأساسية للمسنين كمبادرات ذات أولوية. ومن الواضح أن هذا النهج لا يحقق المأمول، ولا يعير انتباهاً للخبرات المتراكمة التي تمتلكها هذه الفئة والتي يمكن الاستفادة منها، كما يغفل مكانتها الاجتماعية الرفيعة ضمن أسرها.

ب- التحديات

من أبرز التحديات التي واجهت تنفيذ الإستراتيجية :

1. ضعف التنسيق بين الجهات الرسمية المعنية بالتنفيذ، مع العلم أن هناك لجنة وطنية للمتابعة يرأسها المجلس الوطني لشؤون الأسرة.
2. عدم وجود آليات رقابة ومساءلة للجهات المعنية بالتنفيذ، مع ضعف صلاحيات وسلطات اللجنة الوطنية المشكّلة لهذه الغاية.
3. عدم وجود جهة تنسيقية فاعلة داخل رئاسة الوزراء تعمل على دراسة مقترحات السياسات للتأكد من تناغمها وتفاذي تضاربها، وخاصة تلك السياسات التي تقرّها وتعمّمها.
4. عدم إعطاء قضايا كبار السن الأولوية التي تستحقها ضمن الإستراتيجيات والسياسات الوطنية الأخرى.
5. نقص المخصصات المالية للبرامج والسياسات الخاصة بكبار السن على اعتبار أنها ليست من الأولويات.
6. ندرة الدراسات والأبحاث وقواعد البيانات التي تعنى بقضايا كبار السن وتعكس واقعهم.
7. ضعف الأقسام الموجودة في الوزارة المعنية بكبار السن (وزارة التنمية الاجتماعية)، والافتقار إلى قسم متخصص بقضايا كبار السن في وزارة الصحة.
8. التركيز على الخدمات الرعائية من قبل وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة، وإغفال الخدمات التنموية.
9. ضعف السياسات الوقائية المعلنة لتفاذي وقوع كبار السن في دائرة الفقر والعوز في المستقبل، مثل ضعف الإجراءات في التوعية بالاشتراك في الضمان الاجتماعي الاختياري والإجباري للعاملين في القطاعات غير المنظمة، والسياسات المتعلقة بأنماط الحياة الصحية. وإن وُجدت هذه السياسات فإن هناك ضعفاً في تنفيذها.
10. ضعف اهتمام القطاع الخاص والقطاع التطوعي والنقابات المهنية المتخصصة، بقضايا كبار السن.
11. عدم ملاءمة البنية التحتية للمرافق والخدمات وحتى المنازل لاحتياجات كبار السن، وندرة المرافق الصديقة لهم.
12. قلة الخدمات الصحية المتاحة لكبار السن، وندرة المختصين من أطباء وممرضين للتعامل مع قضايا الشيخوخة، وعدم وجود جهات اعتمادية لهذه الخدمات في حال توفّرها.

ت- التوصيات

من التوصيات لتطبيق الإستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن ولتحسين نوعية حياة كبار السن:

1. وضع خطة تنفيذية للإستراتيجية المحدثة بالتشراك مع الجهات ذات العلاقة، ورصد مخصصات تنفيذها سنوياً من قبل الوزارات المعنية بالتنفيذ.
2. إقرار قانون خاص بكبار السن يعمل على حمايتهم والاستفادة من خبراتهم، ووضع نصوص قانونية تلزم أبناءهم برعايتهم حتى وإن كان كبار السن موسري الحال.
3. تفعيل دور اللجنة الوطنية لمتابعة الإستراتيجية، ووضع آليات متابعة ورقابة شفافة لعمل اللجنة.
4. تفعيل دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي في تنسيق السياسات الخاصة بقضايا كبار السن والتأكد من تناغمها وعدم تضاربها وذلك بالتنسيق مع راسة الوزراء، وكذلك في البحث عن مصادر تمويل للبرامج والمبادرات الخاصة بقضايا كبار السن، وعلى رأسها تمويل الدراسات وإنشاء قواعد البيانات المتخصصة لمعرفة واقعهم وتحديد التدخلات المطلوبة استناداً إلى هذه الدراسات.
5. إيجاد عدسة اجتماعية (مجموعة مؤشرات اجتماعية) يتم من خلالها تقييم الخدمات الحكومية المقدمة والسياسات والاستراتيجيات والبرامج، لتشمل مؤشرات خاصة بالأسرة وجميع أفرادها على مستوى التخطيط وعلى مستوى التنفيذ.
6. التركيز على السياسات التنموية عوضاً عن الإيوائية، كإنشاء برامج رعاية بديلة (احتضان كبار السن) مع سياسات تشجيعية للأسر وآليات رقابة ومتابعة لها، وإنشاء برامج كفالة مجتمعية وبرامج تنموية تستهدف فئة كبار السن على غرار المشاريع الإنتاجية. بالإضافة إلى توفير الخدمات داخل المنازل، كخدمات الرعاية الصحية المنزلية والتي ثبت أنها تقلل النفقات الصحية بشكل عام، والخدمات الاجتماعية كتوفير الوجبات الغذائية للمحتاجين من كبار السن دون الحاجة لنقلهم إلى دور الرعاية.
7. التركيز على البرامج الوقائية المرتبطة بالشيخوخة، كتفعيل الاشتراك الإلزامي والاختياري في الضمان الاجتماعي وبرامج الصحة الوقائية.
8. التوعية بالإستراتيجية وبرامجها المقترحة ودور الجهات المعنية بالتنفيذ من خلال حشد الدعم وكسب التأييد، وهو ما يستدعي تضافر الجهود على جميع المستويات (الوزير، الأمين العام، المديریات والأقسام ذات العلاقة).

9. إيجاد جهة تنسيقية داخل رئاسة الوزراء للعمل على متابعة لجان العمل التي يتم تشكيلها، وتقييمها سنوياً ومساءلتها، ومتابعة تنفيذ الإستراتيجيات والسياسات وأطر العمل التي تقرها الرئاسة بشكل دوري.
10. إيجاد آليات عملية للتنسيق بين أعضاء اللجنة الوطنية الممثلين لمؤسساتهم والجهات صانعة القرار في تلك المؤسسات، ليكون التمثيل في اللجان ذات فاعلية.
11. اعتماد عدد من المؤشرات للمؤسسات ذات العلاقة بتنفيذ الإستراتيجية، ليتم رصد تقدم العمل بشكل دوري علمي معتمد من قبل جميع الجهات. على أن تكون المؤشرات على مستوى التخطيط والتنفيذ.
12. إعادة النظر في إدارة أموال الزكاة والمعونة والوقف، لضمان عدم تكرار المعونات، وللاستفادة منها في المشاريع التنموية لتعزيز الرعاية والحماية داخل الأسرة وتوجيه التمويل للبرامج والمشاريع ذات الأولوية.

رابعاً: الطفولة

أ- نبذة عن الإستراتيجيات

- الطفولة المبكرة

في عام 2000 قام الفريق الوطني لتنمية الطفولة المبكرة بإعداد إستراتيجية تنمية الطفولة المبكرة، حيث تناولت أربعة عشر محوراً شملت: التخطيط والإدارة، التشريعات، الرعاية الصحية في فترة الحمل، رعاية الأطفال في دور الحضانة، التعليم قبل المدرسة، التعليم الأساسي في الصفوف الثلاثة الأولى، التربية الأسرية والمجتمع المحلي، الأطفال ذوو الاحتياجات الخاصة، المناهج والبرامج، الخدمات الصحية، ثقافة الطفل، دور الإعلام في تنمية الطفولة المبكرة، الموارد البشرية، والأمن الاجتماعي.

وبناءً على ذلك، قام المجلس الوطني لشؤون الأسرة وبالتعاون مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالطفولة، بإعداد خطة العمل الأولى لتنمية الطفولة المبكرة للأعوام 2003-2007 التي اشتملت على تسعة أهداف رئيسية، منها: سن التشريعات الشاملة، ووضع الخطط والسياسات من خلال التنسيق واللامركزية بين قطاعات المجتمع والحكومة، وتوفير المؤشرات والبيانات الواقعية لقطاع تنمية الطفولة المبكرة، ووضع إطار تنظيمي لجميع مؤسسات الطفولة المبكرة، وإنشاء نظام وطني لتدريب العاملين في هذا المجال، بالإضافة إلى تطوير أنظمة التدريب والتقييم للارتقاء بنوعية برامج الطفولة، وإعداد مواد منهاج

دراسي عالي الجودة.

ويكشف تقييم الخطة بحسب البيانات المتوفرة، أن 70% من الأنشطة المذكورة تم تنفيذها بالشراكة مع الجهات التنفيذية.

واستكمالاً للعمل على تنفيذ إستراتيجية تنمية الطفولة المبكرة، تم إعداد الخطة الثانية لتنمية الطفولة المبكرة الخمسية حول المحاور الخمسة الموضحة في الشكل رقم (4). ومن اللافت للانتباه أن هذه الخطة تقاطعت مع برامج الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013) في العديد من تدخلاتها. وهي خطة عمل طموحة ذات برامج متفرعة نُفذ العديد منها ضمن مهام القطاع الحكومي، ونُفذ عدد من المبادرات من قِبَل مؤسسات المجتمع المدني، ولكن الجزء الأكبر من الخطة غير منفذ، فهناك برامج ما تزال قيد التنفيذ أو في طور الدراسة.

الشكل رقم (4): المحاور الإستراتيجية للبرنامج الوطني للطفولة المبكرة في الأردن (2011)



- الطفولة

في عام 2004، قام المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي واليونسيف والعديد من الخبراء من المؤسسات الوطنية والدولية، بإعداد الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004 - 2013)، وتم إطلاقها برعاية الملك عبدالله الثاني والملكة رانيا العبدالله.

وتمثلت الأهداف العامة للخطة بما يلي:

1. توفير إطار ومنهج يشمل توجهات إستراتيجية تُيسر عملية الانتقال من النظرية إلى التطبيق في المحاور الرئيسية المتعلقة بالطفولة.
2. تفعيل التعاون والشراكة بين القطاعات الرسمية والأهلية للتخطيط الشمولي الذي اعتمد منهجية التشارك الحقيقي في تحديد الأدوار والمسؤوليات.
3. تقليل الفجوة الاجتماعية المعتمدة على الجنس والفوارق الجغرافية، وذلك بزيادة فرص الوصول إلى الخدمات النوعية التي من شأنها أن تضمن حياة آمنة لجميع الأطفال بصرف النظر عن الجنس أو العمر أو المستوى الاجتماعي.
4. اعتماد محاور الخطة الوطنية للطفولة أساساً للبحوث والتقييم والمتابعة من خلال وضع المؤشرات والمعايير التي ترتبط بتلك المحاور.
5. تيسير الحصول على التمويل (المحلي والدولي) وتوفيره من أجل تنفيذ الإجراءات المنبثقة عن هذه الخطة.

أما المحاور الرئيسية للخطة فتمثلت بما يلي:

- المحور الأول: تأمين الصحة والحياة الآمنة؛ ويهدف إلى تلبية حق كل طفل وطفلة في البقاء والحياة الكريمة، والحصول على رعاية صحية وتغذية متوازنة، وبيئة صحية آمنة.
- المحور الثاني: النماء وتنمية القدرات؛ ويهدف إلى تفعيل حق كل طفل وطفلة في الحصول على طفولة مبكرة سوية وآمنة حافلة بالترفيه واللعب والأنشطة التي تتماشى وقدراتهم النمائية، والحصول على تعليم متميز بما فيه التعليم ما قبل المدرسة والتعليم الأساسي والثانوي، مع إدخال تكنولوجيا المعلومات ومفاهيم التعلم الذاتي والتعلم المستمر مدى الحياة وتطوير النظام التربوي وفق احتياجات الاقتصاد المبني على المعرفة، وزيادة معرفة الأطفال بموروثهم الثقافي الإيجابي، وإكسابهم المهارات والمعارف والقدرة على اتخاذ القرار والتواصل مع الآخرين وتنمية طاقاتهم وإمكاناتهم الإبداعية، وتمكينهم من ممارسة حقهم في التعبير والمشاركة الفعالة.
- المحور الثالث: حماية الأطفال في الظروف الصعبة؛ ويهدف إلى تفعيل حقوق الطفل في الحماية من جميع أشكال العنف والإهمال والإساءة البدنية والجنسية والنفسية، ومن جميع أشكال الاستغلال الاقتصادي والعمل الذي يعوق نموهم الطبيعي ويحرمهم من التعليم، وحمايتهم من حيازة وتعاطي المواد المخدرة والمؤثرة على العقل، ووقايتهم

من الانحراف، وتأمين نظام خاص بالأطفال المخالفين للقانون يعيد دمجهم في المجتمع، ويضمن حصول الأطفال خلال فترات الكوارث على المساعدات الإنسانية.

· المحور الرابع: الإعلام؛ ويهدف إلى الارتقاء بمستوى الرسالة الإعلامية الموجهة للأطفال، وزيادة المساحة المخصصة للأطفال، وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم، وحمايتهم من الآثار الضارة للإعلام.

· المحور الخامس: المتابعة والتقييم؛ ويهدف إلى تعزيز أساليب الرصد والمتابعة والتقييم من خلال توفير إطار عمل وطني موحد للمتابعة والتقييم -يعتمد على مؤشرات من الممكن قياسها- تتبعه جميع الجهات التي لها علاقة، وذلك لضمان تنفيذ إجراءات الخطة الوطنية للطفولة.

وفي عام 2012، أجرى المجلس الوطني لشؤون الأسرة تقييماً للخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)، والتي أظهرت أنه لم يتم إجراء دراسة وافية لتحديد الأولويات ضمن المحاور الرئيسية للخطة، بل تم إدراج جميع القضايا المتعلقة بالطفولة وتم التعامل معها على الدرجة نفسها من الأهمية، مما أدى إلى اتساع نطاق موضوعات الخطة وتفاصيلها بشكل جعل من الصعب متابعتها وتنفيذها. حيث تم العمل من قبل المؤسسات ذات العلاقة على العديد من المحاور والقضايا ذات الصلة، ولكن لم يتم الالتزام بشكل تفصيلي بجميع البرامج المذكورة ضمن الخطة، وكان من اللافت للانتباه أن المؤسسات قد نفذت العديد من البرامج ضمن الخطة ولكنها لم تضمن مؤشرات الخطة ضمن عملية تنفيذ هذه المشاريع مما جعل من الصعوبة التحقق من الإنجاز وفعاليتها. كما إن المشاريع التي تم تنفيذها من قبل مؤسسات المجتمع المدني تركزت في مناطق معينة ولم تكن معممة على جميع المحافظات.

ومن الجدير بالذكر أن اللجنة الوطنية للموارد البشرية أصدرت في عام 2015 الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025). وتسعى الإصلاحات والرؤية المستقبلية لهذه الإستراتيجية إلى تحقيق الأهداف التالية بحلول عام 2025:

- التأكد من حصول جميع الأطفال على تعليم مبكر عالي الجودة، وتجارب تسهم في تطويرهم والارتقاء بجاهزيتهم للالتحاق بمرحلة التعليم الأساسي، وبالتالي تؤمن لهم الحياة الصحية والرفاهية في المستقبل.

- ضمان حصول جميع الطلبة على تعليم منصف ذي كفاءة وجودة عالية يشمل المرحلتين الأساسية والثانوية، وبما يضمن الحصول على مخرجات تعليمية فاعلة ومتماشية مع متطلبات الحياة وسوق العمل.

- تحقيق زيادة كبيرة في أعداد الشباب والبالغين ممن يمتلكون المهارات الفنية والتقنية

المتوافقة مع احتياجات سوق العمل، وتمكينهم من الحصول على وظائف مناسبة وفتح المجال أمامهم للدخول في عالم ريادة الأعمال.

وتتضمن الإستراتيجية بذلك معظم القطاعات الخاصة بالطفولة، والتي تم تطويرها وفق نهج تشاركي مع الجهات المعنية بالطفولة، وعلى رأسها المجلس الوطني لشؤون الأسرة. ولكن الإستراتيجية ركزت على الجانب التعليمي للأطفال. ولم يجر لها أي تقييم فعلي لتتبع الإنجاز.

ب- الجهات المعنية

من مهام المجلس الوطني لشؤون الأسرة المنصوص عليها في المادة (6) من قانون المجلس الوطني لشؤون الأسرة رقم (27) لسنة 2001، متابعة تطبيق الإستراتيجية الوطنية المعتمدة لتنمية الطفولة المبكرة، وتطويرها، والعمل على تحقيق رعاية خاصة لحقوق الأطفال.

وبموجب هذا القانون، أُلغي نظام المجلس الأعلى لرعاية الطفولة والأحداث رقم (90) لسنة 1973، ويعد المجلس الوطني كهيئة فكرية للسياسات المنسق والميسر لتنفيذ الإستراتيجيات المتعلقة بالطفولة، ومن أهم أدواره المتابعة والتقييم، ولكنه يفتقر إلى آليات المساءلة.

وتتولى وزارة التربية والتعليم الشؤون التربوية في رياض الأطفال (الفئة العمرية 4 - 6 سنوات) ومرحلة التعليم الأساسي (الفئة العمرية 6-16 سنوات) والتعليم الثانوي (17-18 سنة)، فيما تتولى وزارة التعليم العالي الشؤون التعليمية الخاصة بالتعليم العالي. أما وزارة الشباب فتعنى بالقضايا التي تهم الشباب، وتتولى وزارة التنمية الاجتماعية الإشراف على الحضانات (الفئة العمرية 0-4 سنوات) وعلى الخدمات المقدمة للفئات التي تعاني من المشكلات الاجتماعية، كالإعاقة والتفكك الأسري والجنوح والتشرد واليتم. وللقطاع الخاص والأهلي (التطوعي والربحي) دور كبير في إنشاء مؤسسات الطفولة وإدارتها، وبخاصة في ما يتعلق بالحضانات ورياض الأطفال ونواديهم. ومن ناحية أخرى، تتولى وزارة الصحة والخدمات الطبية الملكية في القوات المسلحة والقطاع الصحي الخاص إدارة وتقديم الخدمات الصحية المختلفة في جميع مراحل الطفولة. ولا بد من الإشارة إلى دور الجهات الأخرى العاملة في هذا المجال، كوزارة الثقافة وقطاع الإعلام ومؤسسات المجتمع المحلي والمؤسسات الدولية المانحة والمنفذة للبرامج الريادية.

ويتم حالياً إعداد قانون حقوق الطفل بعد حوالي عشرين عاماً على المسودة الأولى للقانون التي لم تُناقش في البرلمان وتم سحبها لاحقاً. والغاية من هذا القانون توفير مرجعية قانونية عامة لحقوق الطفل فضلاً عن تغطية الفجوات التشريعية، إذ إن القانون ينظم الحقوق التي

تضمنتها الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، كما يضمن التحقق من قيام المملكة بتنفيذ ما جاء بهذه الاتفاقية. ويتولى المجلس الوطني لشؤون الأسرة مهمة إعداد القانون بالتنسيق مع جميع الجهات الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة.

خامساً: الفئات والقضايا الخاصة

أ- الأطفال العاملون

- نبذة عن الإستراتيجية والسياسات ذات العلاقة

في عام 2006، قامت وزارة العمل وبالتنسيق مع فريق عمل وطني يمثل حوالي 35 مؤسسة حكومية وغير حكومية من مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وبمساعدة مالية وفنية من منظمة العمل الدولية، بإعداد الإستراتيجية الوطنية للحد من عمل الأطفال.

وترتكز هذه الإستراتيجية على المبادئ التي وضعتها اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (138) لسنة 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، والاتفاقية رقم (182) لسنة 1999 بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها. وقد مرت صياغة الإستراتيجية بمراحل عدة، وشملت سياساتها أهدافاً اقتصادية، واجتماعية، وتشريعية، وتعليمية، وتدريبية، وإعلامية، وثقافية، وصحية، إلى جانب البحث العلمي وبرامج لتكامل قضايا الجنسين.

وتضمنت الإستراتيجية خطة عمل مختصرة موجهة للمؤسسات العاملة في المجال، إلا أنه لم يتم تحديثها، كما لم يجر تقييم للإنجاز على أرض الواقع. ويمكن القول إن معظم ما جاءت به خطة العمل لم يتم تنفيذه، وهو ما تؤكد الأرقام، إذ إن عدد الأطفال العاملين ارتفع منذ عام 2007 من 33 ألف طفل بحسب دائرة الإحصاءات العامة ومنظمة العمل الدولية، إلى 69 ألف طفل في عام 2016، وفقاً للمسح الوطني لعمل الأطفال في الأردن الذي نفذته مركز الدراسات الإستراتيجية، ومنظمة العمل الدولية، ووزارة العمل (2016).

وأشير إلى هذه الفئة ضمن الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013)، ضمن المحور الثالث المختص بحماية الأطفال في الظروف الصعبة، من خلال بنود مختصرة ركزت على التنسيق بين الجهات العاملة وتفعيل التشريعات ذات العلاقة. وانطلاقاً من هذه الخطة، عمل المجلس الوطني لشؤون الأسرة في عام 2011 مع الشركاء الرئيسيين من وزارات العمل والتنمية الاجتماعية والتربية والتعليم، على إعداد الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال. ويمثل الإطار الذي تم إقراره من رئاسة الوزراء، وثيقة عمل وطنية تحدد المسؤوليات

والأدوار لجميع الجهات المعنية، وآليات الاستجابة لحالات عمل الأطفال، من حيث التنسيق وإيجاد آليات لتحويل الحالات بما يتناسب ونوع الخدمة الواجب تقديمها. ثم تم إعداد دليل الإجراءات التطبيقية للإطار الوطني للحد من عمل الأطفال، والذي يوضح النماذج العملية وآليات الإحالة والمتابعة.

وقد أعدت وزارة التنمية الاجتماعية في عام 2018، مسودة لإستراتيجية الأطفال في أوضاع الشوارع، والتي تضم الأطفال المتسولين والعاثين في النفايات والباعة المتجولين، وهم ضمن الفئات الرئيسية للأطفال العاملين بحسب الإطار الوطني. ويشهد عام 2018 تحديث الإطار ودليل إجراءات العمل ليتناسب مع التعديلات التشريعية التي طرأت ومن أهمها إصدار قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014، والذي يشمل فئة الأطفال العاملين والأطفال المحتاجين للحماية والرعاية، وهو من أبرز التطورات التشريعية ذات العلاقة، حيث أصبح لوزارة التنمية الاجتماعية الدور الأكبر في حماية الطفل من العمل ليكون لها تدخلات واضحة مع الطفل وأسرته. ففي السابق كان يتم التعامل مع صاحب العمل ومخالفته من قبل وزارة العمل بحسب القانون، أما الطفل فليس من سلطات الوزارة التعامل معه مباشرة. ومن الجدير بالذكر أن الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال بقي طي الأدرج خلال السنوات الماضية، ولم يتم تنفيذه على أرض الواقع، رغم وجود عدد من المبادرات من منظمة العمل الدولية لدعم تنفيذه في مناطق تجريبية وأتمتة الإجراءات إلكترونياً لتسهيل تطبيقه وتنفيذه. ذلك أن الثغرة القانونية كانت أكبر عائق أمام تنفيذ الإطار، ما استدعى تعديلها. يضاف إلى ذلك وجود عدد من التحديات التي تقف في وجه التنفيذ.

- الجهات المعنية

وزارة العمل هي الجهة الرسمية المعنية بالتفتيش على عمل الأطفال، وهي التي تتخذ الإجراء القانوني اللازم بحق صاحب العمل بحسب أحكام قانون العمل وتعديلاته رقم (8) لسنة 1996، بمخالفته أو إنذاره أو تقديم النصح والإرشاد له، في حال قيامه بتشغيل الأحداث بصورة مخالفة للقانون.

وتعنى وزارة التربية والتعليم بالزامية التعليم وفقاً للمادة رقم (10) من قانون التربية والتعليم وتعديلاته رقم (3) لسنة 1994، وتعدّ الجهة المسؤولة عن متابعة الطلبة وتسربهم المدرسي وفق صلاحياتها في المادة (4) من تعليمات الدوام المدرسي وتعديلاتها رقم (8) لسنة 1980.

أما وزارة التنمية الاجتماعية، فتضع الطفل العامل ضمن فئات الأطفال المحتاجين للحماية

والرعاية، إلى جانب الباعة المتجولين والعاثين في النفايات والمتسولين، وذلك وفقاً للتعديل الأخير لقانون الأحداث، وتحديداً المادة (33). وتعمل الوزارة في عام 2018 على إعداد نظام خاص بالطفل العامل يوضح دور الوزارة وشركائها الرئيسيين في سحب الطفل وإعادته إلى مقاعد الدراسة ضمن مبدأ إدارة الحالة. وينحصر دور المجلس الوطني لشؤون الأسرة في التنسيق والتشبيك وتطوير السياسات وإجراءات العمل والمعايير ذات العلاقة ومتابعة التنفيذ لتناسب مع الإطار الوطني لحماية الأسرة من العنف، وليكون الفريق الوطني لحماية الأسرة الذي يرأسه المجلس الوطني لشؤون الأسرة الموجه العام لقضايا الحماية. ولا بد من التشبيك والتنسيق مع المؤسسات الرسمية المعنية ومؤسسات المجتمع المدني مقدّمة الخدمات ذات العلاقة، للمساهمة في الحد من عمل الأطفال. ومن أبرز هذه المؤسسات: وزارة الداخلية، وإدارة شرطة الأحداث، ومركز الدعم الاجتماعي - الصندوق الهاشمي للتنمية البشرية، ومؤسسة التدريب المهني، وأمانة عمان الكبرى، ووزارة الشؤون البلدية، والمؤسسات الدولية ذات العلاقة كاليونيسف ومنظمة العمل الدولية ومنظمة حماية الطفل.

- التحديات

1. ضعف فعالية العقوبات الموقعة على الأسر في حالات التسول، وعدم وجود تلك العقوبات على أسر الأطفال العاملين بشكل عام.
2. ضعف التشريعات المتعلقة بالزامية التعليم والتسرب المدرسي، سواء من حيث إيقاع عقوبات على الأسر التي لا ترسل أطفالها للمدرسة، أو من حيث الرقابة من قبل مديري المدارس والحاكم الإداري للتأكد من اتخاذ الإجراءات اللازمة. وغياب آلية واضحة للتعامل مع قضية التسرب، وعدم وجود تعريف موحد للتسرب والانقطاع عن الدراسة، وعدم وضوح مسؤولية كل من مدير المدرسة والمرشد التربوي في متابعة حالات المنقطعين عن الدراسة والمتسربين والإبلاغ عنهم، وإغفال التبعات المترتبة على كل منهما في حال عدم قيامه بدوره.
3. النقص في الكوادر العاملة على قضية عمل الأطفال وتعدد المهام التي يقومون بها في وزاراتهم، وهذا يشمل مفتشي العمل والكوادر الخاصة بقسم عمل الأطفال في وزارة العمل، وقسم عمل الأطفال المستحدث في وزارة التنمية الاجتماعية والتسول، والأقسام المعنية بمتابعه المتسربين في وزارة التربية والتعليم.
4. ضعف التنسيق بين الجهات العاملة في هذا المجال، وتنافسها لتحصيل التمويل حتى من المؤسسات الدولية.

5. نقص التمويل المخصص لدعم برامج الحد من عمل الأطفال.
6. افتقار كثير من المفتشين إلى الطرق والسبل الملائمة للتعامل مع كل من الطفل العامل وصاحب العمل. ما يستدعي إشراكهم في دورات تدريبية مستمرة في هذا المجال.
7. صعوبة توفير البدائل المادية لأسرة الطفل العامل في حال كانت من الأسر المعوزة اقتصادياً والتي تعتمد على عمل الطفل لإعالتها.

- التوصيات

1. تعيين ضباط ارتباط لعمل الأطفال ضمن الوزارات الثلاث المعنية بتنفيذ الإطار.
2. تعديل التشريعات الخاصة بالمتسرب المدرسي، وتوضيح الصلاحيات والإجراءات ونظام المساءلة الموجود.
3. دعم تنفيذ الإطار الوطني للحد من عمل الأطفال ضمن أنظمة الإحالة الموجودة، ورفع كفاءة العاملين على أنظمة إدارة الحالة تماشياً مع الإطار العام لحماية الأسرة والإطار الوطني للحد من عمل الأطفال.
4. توفير قواعد بيانات للمتسربين وللمسجلين في الصف الأول ومقارنتها مع قواعد بيانات الأحوال المدنية للتأكد من التحاق الطلبة بالصف الأول.
5. دعم البرامج الخاصة بالأطفال العاملين وأسرهم، وتوفير البدائل الاقتصادية بالتشبيك مع الجهات المعنية، وخاصة مؤسسات العون الاجتماعي، مثل صندوق المعونة الوطنية وصندوق التنمية والتشغيل وصندوق الزكاة.
6. تحويل المبالغ المالية المرصودة لتوفير التعليم غير الرسمي والتعليم غير النظامي، وأيضاً لبرنامج «مكاني» الذي تشرف عليه «اليونيسف»، إلى دعم الصفوف الثلاثة الأولى في المدارس الحكومية لتكون جاذبة للطفل على مستوى المناهج والمعلمين والعملية التعليمية والبيئة المدرسية. ومن شأن ذلك أيضاً أن تمنع هذه البرامج من أن تكون مبرراً لتشجيع الأطفال على الخروج من المدرسة. على أن يتم توفير برامج محدودة للأطفال غير النظاميين من خلال وزارة التربية والتعليم.
7. إعطاء دور لإحدى الجهات الرسمية لمتابعة تمويل البرامج في مجال عمل الأطفال، وتنظيمها بما يضمن التكاملية وعدم التكرار، والتحقق من أنها تنفذ ضمن الأولويات الوطنية وبالتشاور مع الجهات المعنية بالتنفيذ.

ب- الأحداث

- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

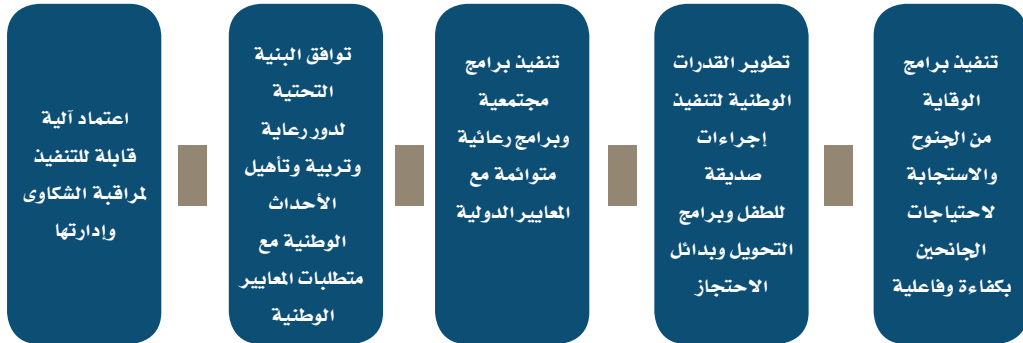
في عام 2017، أصدر المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، الإستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث (2017-2019)، التي توضح كيفية التعامل مع قضايا الأحداث وفق فلسفة ومنظور ينسجم مع مبادئ العدالة الإصلاحية للأحداث، والتي تهدف إلى خفض معدلات جنوح الأحداث، وزيادة الفعالية والكفاءة لضمان عدالة إجراءات التحقيق والمحكمة، وزيادة فعالية تأهيل الأحداث وفقاً للممارسات الدولية الفضلى.

وجاءت هذه الإستراتيجية لتتناغم مع قانون الأحداث رقم (32) لسنة 2014، الذي كشف عن نهج جديد للتعامل مع الأحداث عن طريق استحداث أنظمة عقوبات بديلة غير سالبة للحرية تماشياً مع المصلحة الفضلى للحدث وبما يتفق مع الاتفاقيات والمعايير الدولية للتعامل مع الأحداث. ويتم العمل على تحديث القانون ليأخذ بعين الاعتبار الاختلافات في التطبيق.

وما زال من الصعب الحكم على مدى تنفيذ ونجاعة الإجراءات المقترحة ضمن هذه الإستراتيجية، ولكن الخبراء في هذا المجال يؤكدون جدية المؤسسات المعنية في تنفيذ الإستراتيجية والبرامج ذات العلاقة، كون التعديلات التشريعية جاءت ملزمة للتنفيذ والتطبيق ضمن هذا النهج. ومن الجدير بالذكر أنه تم إصدار مجموعة من الأنظمة والأنظمة والتعليمات استناداً إلى قانون الأحداث، وهي: نظام تسوية النزاعات في قضايا الأحداث، ونظام الرعاية اللاحقة للأحداث، وتعليمات تحديد المتطلبات والمعلومات الواجب توافرها في تقرير مراقب السلوك، وتعليمات أسس تطبيق العقوبات غير السالبة للحرية، وتعليمات التحاق الحدث بالتعليم أو التدريب، وتعليمات منح الإجازة للحدث، وتعليمات نقل الحدث الموقوف أو المحكوم، وتعليمات البرامج التأهيلية لوالدي الحدث المحتاج إلى الحماية أو الرعاية.

وتتطلع الإستراتيجية لتحقيق خمس نتائج إستراتيجية موضحة في الشكل رقم (5).

الشكل رقم (5): النتائج الاستراتيجية للاستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث (2017-2019)



- الجهات المعنية

تضطلع وزارة التنمية الاجتماعية بإدارة دور رعاية وتربية وتأهيل الأحداث، وبمهمة الرعاية اللاحقة. أما المجلس الوطني لشؤون الأسرة فمعني بوضع المعايير الوطنية والإجراءات العملية لمتابعة الأحداث وتنفيذ الأنظمة الصادرة عن القانون، وتطوير منظومة البرامج المجتمعية البديلة ليُسَهَّل على المؤسسات تنفيذها. ويتمحور دور إدارة شرطة الأحداث في إجراء التحقيقات الأولية وتسوية النزاعات. بينما يكون دور المجلس القضائي توفير الكوادر والهيئات القضائية المتخصصة وتدريبهم، وتطوير المعايير الوطنية والممارسات الفضلى. وتتولى وزارة العدل التحقق من الاستجابة وفق المعايير الدولية، وعمليات التقييم لنظام عدالة الأحداث بشكل عام.

- التحديات

يمكن تلخيص أبرز التحديات في هذا المجال بما يلي:

1. النقص في الكوادر المؤهلة والمدرّبة وعلى المستويات كافة.
2. ضعف البرامج الوقائية الحالية للوقاية من جنوح الأحداث.
3. ضعف آليات إدارة دور رعاية الأحداث وضعف البنية التحتية لتلك الدور.
4. ضعف آليات الرعاية اللاحقة.
5. النقص في آليات الرقابة وإدارة الشكاوى.

- التوصيات

1. تطبيق الإستراتيجية الوطنية لعدالة الأحداث والالتزام بها ومتابعتها وتقييمها سنوياً.
2. البحث عن آليات تمويلية للبرامج المقترحة ضمن الإستراتيجية.
3. تنفيذ برنامج وطني لرفع القدرات للكوادر العاملة في هذا المجال، متضمناً القوانين والأنظمة التي طُورت حديثاً وآليات تطبيقها، بالإضافة لمعايير الاعتماد وضبط الجودة للمؤسسات المقدمة للخدمة الرعائية.
4. رفد المؤسسات المعنية بالتنفيذ، بالكوادر المطلوبة من أخصائيين اجتماعيين ونفسيين وكوادر إدارة شرطة الأحداث.

ت- حماية الأسرة من العنف

- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

قطع الأردن خطوات واسعة في مجال الإستراتيجيات والسياسات المتعلقة بحماية الأسرة من العنف، ففي عام 2005، أعد المجلس الوطني لشؤون الأسرة الخطة الإستراتيجية الوطنية لحماية الأسرة والوقاية من العنف الأسري للأعوام 2005-2009، بجهد تشاركي من قبل خبراء وباحثين وممثلين عن الوزارات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية المعنية.

وتضمنت الخطة خمسة محاور رئيسية هي: الوقاية، والحماية، والموارد البشرية والمادية، والتشريعات والسياسات والقضايا القانونية، والشراكة والتنسيق، والدراسات والبحوث. وتضمن كل محور من هذه المحاور هدفاً عاماً تمت ترجمته لأهداف فرعية، وخطة تنفيذية لترجمة هذه الأهداف من خلال أنشطة وبرامج، وتحديد الجهات المسؤولة عن التنفيذ، ومؤشرات الإنجاز.

وبعد انتهاء الفترة الزمنية الخاصة بتنفيذ أنشطة الخطة الإستراتيجية في عام 2014، نفذ المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالشراكة مع المؤسسات الوطنية الشريكة، وتحت إشراف الفريق الوطني لحماية الأسرة، دراسة تقييمية للخطة الإستراتيجية الوطنية لحماية الأسرة والوقاية من العنف الأسري شملت الفترة 2005-2014، وتضمنت الإنجازات التي تمت وفقاً لمحاور الإستراتيجية، والثغرات والفجوات فيها، ومدى التزام المؤسسات بالإستراتيجية كمرجعية لعملها في مجال حماية الأسرة، واضعة مقترحات وحلولاً لمعالجة هذه الفجوات. واستُخدمت في عملية التقييم منهجية «الرادار»، وهي أداة التقييم المستخدمة في نموذج التميز المعتمد لدى المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة، حيث تتيح هذه الأداة للمقيّم مقارنة

الأهداف والممكنات بالنتائج، بالإضافة إلى تقديم رؤية شمولية في التقييم بدءاً من مرحلة التخطيط مروراً بالتنفيذ وصولاً إلى النتائج.

وكان من أهم نتائج الدراسة، أن هنالك تطوراً ملحوظاً على مستوى السياسات في ما يخص قضايا العنف الأسري، حيث بدأت قضايا الحماية من العنف الأسري تحظى بالاهتمام على مستوى السياسات، وهذا ما تمت ملاحظته ضمن الخطة الاستراتيجية للمؤسسات الوطنية وسياساتها التنفيذية. فقد تبين وجود أهداف إستراتيجية وإجراءات وأنشطة بمجال حماية الأسرة والطفولة، أهمها إعداد إطار وطني لحماية الأسرة من العنف يوضح الأدوار والمسؤوليات للجهات مقدّمة الخدمة (تم تحديثه في عام 2016)، وتطوير معايير الاعتماد وضبط الجودة للخدمات المقدّمة لحالات العنف الأسري، والبدء بنظام أتمتة إجراءات التعامل مع حالات العنف الأسري.

كما تبين أن هنالك تفاوتاً في توزيع البرامج جغرافياً، وضعفاً في تطبيق الأدلة والإجراءات وبروتوكولات التعامل مع حالات العنف الأسري والتدريب عليها ومتابعة تطبيقها في التعامل مع الناجين والناجيات من حالات العنف الأسري. بالإضافة إلى ضعف في التنسيق والتكامل بين الشركاء، مما أدى إلى الازدواجية والتكرار في الأنشطة المنفّذة، خاصة مع غياب قواعد بيانات موحّدة، ونقص الدراسات في هذا المجال، ونقص الكوادر البشرية المؤهلة للعمل على تقديم خدمات نوعية. وتبين أيضاً أنه لم يتم تضمين المؤشرات من الاستراتيجية ضمن مؤشرات المشاريع، مما جعل من الصعب رصد فعالية البرامج ونوعيتها.

وقد وردت قضية العنف الأسري ضمن «رؤية الأردن 2025»، من خلال محور الفقر والحماية الاجتماعية، كقضية فرعية ضمن الأولوية الاستراتيجية لزيادة مشاركة المرأة في جميع جوانب المجتمع كمبادرة ذات أولوية من خلال تعديل قانون العنف الأسري ليحدد بوضوح تعريف العنف ضد المرأة، وإجراءات التنفيذ، والعمل مع القضاء والجهات الأمنية حول كيفية تنفيذ القانون. وهذا ليس كافياً لتحقيق المأمول على مستوى منظومة الحماية بشكل عام، إذ لا بد من تضمين قضية العنف الأسري كمجال متكامل، من ضمنه العنف المبني على النوع الاجتماعي والعنف الموجه للطفل.

وقد أعدّ المجلس بعد عملية التقييم التي نفذها، وبالتعاون مع الشركاء والفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018). وأقرّ مجلس الوزراء خطة الاستجابة، ووافق على تزويد الجهات المعنية بالتطبيق، باحتياجاتها من القوى البشرية وفقاً لما اقترحته الخطة، وبالتنسيق مع اللجنة المركزية للموارد البشرية في ديوان الخدمة المدنية.

ولكن تقارير متابعة الخطة التي يُصدرها الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، تُظهر عدم الالتزام بالبرامج المتعلقة بتعيين الكوادر البشرية في الوقت الذي يتم فيه الالتزام بمعظم البرامج الأخرى المدرجة ضمن الخطة. ومن شأن هذا أن يعرقل مسيرة برامج الحماية، كون التعيينات وتدريب الكوادر من الأساسيات للنهوض بهذا القطاع.

الشكل رقم (6): محاور الخطة التنفيذية لتعزيز استجابة المؤسسات لحالات العنف الأسري (2016-2018)



- الجهات المعنية

من أهم التشريعات المنظمة لهذا المجال، قانون الحماية من العنف الأسري رقم (15) لسنة 2017، والذي بين دور وزارة التنمية الاجتماعية بشكل أساس، وأدوار إدارة حماية الأسرة ومقدمي الخدمات.

لقد تم تمثيل جميع الجهات المعنية في الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، وهذا الفريق من أهم وأقوى فرق العمل في مجال الحماية الاجتماعية، إذ تأسس قبل تأسيس المجلس الوطني لشؤون الأسرة، وعمل بشكل رئيسي على تأسيس منظومة حماية الأسرة من العنف. وقد صدر في عام 2017 نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف رقم (33) لسنة 2016، لينظم عمل الفريق ويمنحه صلاحيات تمكنه من متابعة المؤسسات مقدّمة الخدمة.

ويضم الفريق في عضويته ممثلين عن وزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الداخلية، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ووزارة العدل، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ودائرة الإفتاء، وإدارة حماية الأسرة، وإدارة شرطة الأحداث، والخدمات الطبية الملكية، والمجلس القضائي، ودائرة قاضي القضاة، والمركز الوطني لحقوق الإنسان، والمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين، والمجلس الأعلى للسكان، واللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، واتحاد المرأة الأردنية، والاتحاد النسائي الأردني، ومعهد العناية بصحة الأسرة.

ويتولى الفريق متابعة التزام المؤسسات مقدّمة خدمات الحماية من العنف بتطبيق وتفعيل القرارات التي يتخذها بشأن السياسات والإستراتيجيات والتشريعات ذات العلاقة بحماية الأسرة، ودراسة الأولويات الوطنية في مجال حماية الأسرة وتحديداتها ومتابعة تنفيذها، والإشراف على تطبيق وثيقة الإطار الوطني لحماية الأسرة من العنف المعتمّدة من مجلس الوزراء، ومتابعة تنفيذ الإجراءات المنبثقة عنها، ومتابعة تنفيذ الخطة الإستراتيجية لحماية الأسرة وإصدار التقارير المتعلقة بها، ومراقبة التزام المؤسسات مقدّمة خدمات الحماية من العنف الأسري باستخدام النظام الإلكتروني لمتابعة حالات العنف الأسري، والإشراف على استخدام المؤسسات مقدّمة خدمات الحماية من العنف الأسري معايير جودة الخدمات المعتمّدة من مجلس الوزراء ومراقبة مدى التزام هذه المؤسسات بهذه المعايير.

وبذلك، فإن هذا الفريق هو فريق مساءلة للجهات المعنية بالتنفيذ، على مستوى التخطيط والتنفيذ وتقديم الخدمات وجودتها، وهو يُصدر تقارير متابعة دورية تعكس الإنجاز الفعلي لخطة الاستجابة.

وفي عام 2014 صدرت معايير الاعتماد وضبط الجودة للخدمات المقدّمة لحالات العنف الأسري، وتم اعتمادها من قبل رئاسة الوزراء وتعميمها على الجهات مقدّمة الخدمة.

ومن الجدير بالذكر أن المؤسسات الدولية لها دور رئيسي في تقديم خدمات متخصصة في الحماية، فخلال أزمة اللجوء أعدت هذه المؤسسات بالتشارك مع المجلس الوطني لشؤون الأسرة، إجراءات العمل الموحّدة المشتركة للوقاية من والتصدي للعنف المبني على النوع الاجتماعي والاستغلال والإهمال والإساءة ضد الأطفال في الأردن (2014). وفي عام 2017، تم الاتفاق على دمج إجراءات العمل الوطنية مع إجراءات العمل بين المؤسسات الدولية، كون الأخيرة تقدم خدمات للمجتمعات المحلية، وتوحيد الإجراءات.

- التحديات

من أبرز التحديات في مجال الحماية من العنف الأسري:

1. ضعف عمليات التخطيط الاستراتيجي في الجهات الرسمية مقدّمة الخدمة، وعدم اشتمال الخطط التنفيذية على المؤشرات الأساسية التي صاغها وأعدّها مندوبون من الجهة نفسها وبإقرار من رئاسة الوزراء، مما يدل على ضعف عمليات التخطيط بشكل عام، وضعف التنسيق الداخلي بين الدوائر المختلفة في المؤسسة نفسها.
2. قلة الكوادر البشرية المتاحة ضمن الجهات التنفيذية، وضعف تأهيل الكوادر في الجهات مقدّمة الخدمة.
3. ضعف البنية التحتية التكنولوجية لدى الوزارات ومديرياتها، مما يؤخر عمليات الربط الإلكتروني ضمن أنظمة الأتمتة المتاحة، ويقوّض عمليات تنفيذ أطر الإحالة لقضايا العنف الأسري وغيرها من القضايا، كعمل الأطفال.
4. ضعف آليات التعيين لمقدمي الخدمات وعدم مواءمتها للمعايير النافذة للخدمة وتأهيل العاملين.
5. عدم وجود جهة اعتمادية للخدمات المقدّمة لحالات العنف وللخدمات الاجتماعية بشكل عام.

- التوصيات

1. متابعة أتمتة إجراءات الحماية من العنف، والربط الإلكتروني بين الجهات المعنية بالتنفيذ.
2. تدريب الكوادر العاملة في هذا المجال ضمن برنامج تدريب وطني متكامل، وخاصة لمقدمي الخدمات في المحافظات.
3. تطبيق نظام اعتماد وضبط جودة الخدمات المقدّمة في مجال حماية الأسرة من العنف الأسري، الذي تم اعتماده، وإيجاد جهة لاعتماد الخدمات.
4. مراجعة وتطوير الأدلة الإجرائية الداخلية للمؤسسات ومدى ملاءمتها للإطار الوطني لحماية الأسرة والمعايير الدولية وبشكل مستمر ودوري.
5. تفعيل نظام أتمتة إجراءات التعامل مع حالات العنف الأسري وتطبيقه وتعميمه على محافظات المملكة، لأهمية هذا النظام في التبليغ والتحويل والمتابعة لحالات العنف

- الأسري في جميع المؤسسات المعنية بالتعامل مع حالات العنف الأسري.
6. إيجاد قاعدة بيانات للدراسات والخدمات المتوفرة على المستوى الوطني.

ث- الإرشاد الأسري والعلاقات الأسرية

- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

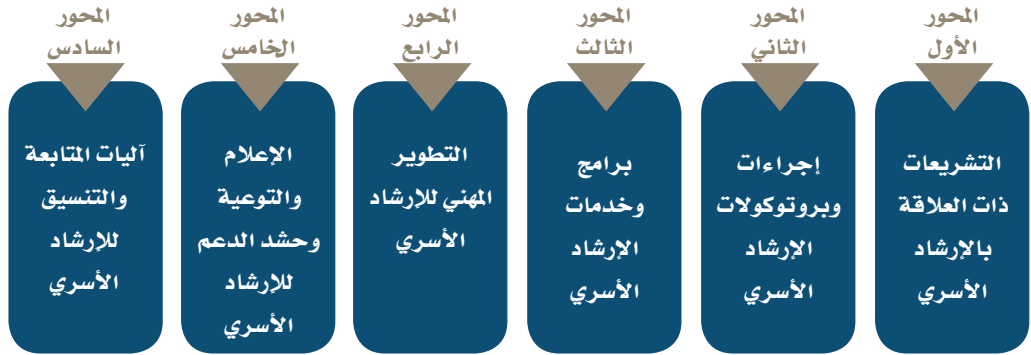
في عام 2009، أعد المجلس الوطني لشؤون الأسرة، الإستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري، والتي عرّفت الإرشاد الأسري بأنه عملية مساعدة أفراد الأسرة في فهم الحياة الأسرية ومسؤولياتها لتحقيق الاستقرار والتوافق الأسري والتصدي للمشكلات الأسرية.

فهذا النوع من الإرشاد يتمحور حول الأسرة كوحدة اجتماعية ونفسية ومعرفية متكاملة، عادةً مرضٍ أحد أعضاء الأسرة مثلاً، مظهراً لمرضٍ أسري يستدعي أخذ الانعكاسات السلبية على جميع أفراد الأسرة في الحسبان.

وساهم في إعداد الإستراتيجية العديد من الشركاء من المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والخبراء والمختصين. وتناولت الإستراتيجية ستة محاور رئيسية، يتضمن كلٌ منها جانباً من جوانب مؤسسة الإرشاد الأسري، وي طرح القضايا التي تستوجب التدخل لتحسين نوعية ومستوى الخدمات المقدمة، بما يساهم في تحقيق الرفاه والتمكين للأسر ويضمن إيجاد نظام متكامل للإرشاد الأسري في الأردن، إلى جانب إعداد وتطوير الكوادر المتخصصة، وضبط جودة الخدمات.

واشتملت المحاور على العديد من القضايا القانونية، والمعرفية، والقضايا المتعلقة ببناء القدرات والتطوير المهني، بالإضافة إلى قضايا الإعلام المتخصص. وهي موضحة في الشكل رقم (7).

الشكل رقم (7): محاور الإستراتيجية الوطنية للإرشاد الأسري في الأردن



وتهدف الإستراتيجية إلى:

1. تطوير التشريعات المتعلقة بالإرشاد الأسري.
2. إيجاد نظام متكامل لخدمة لإرشاد الأسري في الأردن.
3. تحسين نوعية ومستوى خدمة الإرشاد الأسري.
4. إعداد وتطوير كوادر متخصصة في الإرشاد الأسري.
5. توجيه الرسالة الإعلامية المتخصصة في مجال الإرشاد الأسري.
6. ضبط جودة خدمة الإرشاد الأسري.

وهذه الإستراتيجية هي الأولى من نوعها في الأردن، وهي المعنية دون سواها بهذه القضية بصورة مباشرة، رغم ورود «الإرشاد الأسري» كخدمة ضمن قطاع الحماية الاجتماعية في البرنامج الوطني للطفولة المبكرة، وضمن محور «الأطفال المحرومون من الرعاية الأسرية» في الخطة الوطنية الأردنية للطفولة (2004-2013).

ويتبين للمتابع أنه لم يتم العمل على إعداد خطة عمل تنفيذية لهذه الإستراتيجية، كما لم يتم وضع تقرير تقييمي لواقع تنفيذها.

أما السياسات التي دعت لتعميم خدمات التوعية الوالدية، كالخطة الوطنية للطفولة، و«رؤية الأردن 2025»، فلم تأخذ بعين الاعتبار قضية الإرشاد الأسري ولم تهتمّ بها. وما زالت المبادرات للنهوض بهذه الخدمة محدودة، يقوم بتنفيذها المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع جمعيات خيرية في المحافظات، حيث تم افتتاح عشرة مكاتب للإرشاد الأسري حتى وقت إعداد هذه المراجعة. وما زال التقدم بطيئاً في هذا المجال، سواء على مستوى التشريعات، أو مستوى الخدمة ونوعيتها، أو كفاءة العاملين، أو التأهيل العلمي في الجامعات، أو ضبط جودة الخدمة.

ولعل أهم تطوراً في هذا المجال، تحت شعار «الوفاق قبل الشقاق، والتراضي قبل التقاضي»، هو إنشاء مديرية في دائرة قاضي القضاة للإصلاح والتوفيق الأسري، تستند إلى نظام مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري رقم (17) لسنة 2013، الذي ينص على إنشاء مكتب في كل محكمة شرعية من أجل إنهاء النزاعات الأسرية بالطرق الودية، وبالتوعية والتثقيف بالحقوق والواجبات الزوجية، وتقديم الإرشاد الأسري.

وأجري تعديل على قانون أصول المحاكمات الشرعية رقم (31) لسنة 1959، وما ورد في القانون المعدل له رقم (11) لسنة 2016، لإعطاء الصلاحية لقضاة المحاكم الشرعية بتحويل القضايا للمكاتب قبل نظرها من المحكمة بمجرد تسجيلها، ومن ضمنها حالات الطلاق. وخلال عام 2014 صدرت تعليمات أعضاء مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري والتي بموجبها بدأت الدائرة تقديم الخدمات في المكاتب، ولكن هذه المكاتب ليست منتشرة في جميع المحافظات.

- الجهات المعنية

تتعدد المؤسسات المقدمة لخدمات الإرشاد، فمنها الحكومية ومنها غير الحكومية (مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص)، كما تتعدد الخدمات المقدمة، لتشمل الخدمات التربوية، والإرشاد النفسي والمهني، والرعاية الصحية المتخصصة، والإرشاد الزواجي. أما الخدمات الصحية النفسية الطبية، فتقدمها وزارة الصحة من خلال المركز الوطني للصحة النفسية والعيادات النفسية المنتشرة في محافظات المملكة ومراكز تشخيص الإعاقات. كما تشرف الوزارة على ترخيص المهن الصحية ذات العلاقة.

وتقدم مؤسسات المجتمع المدني خدمات الإرشاد المجانية، ومن هذه المؤسسات مؤسسة نهر الأردن من خلال مركز حماية الطفل من الإساءة (دار الأمان) الذي أنشئ عام 2000 كمركز إيوائي علاجي، حيث توفر المؤسسة الدعم لإدارة الحالات، وإحالة الأطفال ضحايا الإساءة. كما أنشأت المؤسسة خط 110 للأسرة والطفل، وهو خط استشارة مجاني يقدم الدعم النفسي والإرشاد وتحويل الحالات لمقدمي الخدمة.

ومن هذه المؤسسات أيضاً، اتحاد المرأة الأردني الذي يقدم الإرشاد القانوني والاجتماعي والنفسي للنساء، وخاصة في حالات الطلاق والانفصال؛ ومركز التوعية والإرشاد الأسري الذي ينفذ برامج توعوية وقائية وعلاجية من خلال برامج الإرشاد الأسري والنفسي والاجتماعي والقانوني والصحي؛ وجمعية الأسر التنموية التي تقدم خدمات الإرشاد الاجتماعي والنفسي والتربوي.

أما خدمات الإرشاد الأسري المتخصصة فلا تقدم إلا من خلال مكاتب الإصلاح والتوفيق الأسري التابعة لدائرة قاضي القضاة، ومراكز الإرشاد الأسري التي افتتحها المجلس الوطني لشؤون الأسرة بالتعاون مع الجمعيات في المحافظات.

- التحديات

1. الضعف في عمليات كسب التأييد وحشد الدعم لقضايا الإرشاد الأسري.
2. نقص الكوادر المؤهلة في هذا المجال.
3. نقص البرامج الإرشادية الموجهة للأسر، ونقص الدعم المتوفر لهذه البرامج.
4. ضعف تأهيل الخريجين من الجامعات.
5. اعتماد الجهات مقدّمة الخدمة على المنح، ما يعني أن خدماتها ستتأثر نوعاً وكماً في حال توقّف هذه المنح.

- التوصيات

1. كسب التأييد وحشد الدعم لأهمية الإرشاد الأسري ودوره في تعزيز العلاقات الأسرية وتحقيق الأمن الفكري لأفراد الأسرة جميعاً.
2. الاستمرار في تطوير الكوادر المهنية من خلال برامج التعليم المستمر لمواءمة الاحتياجات ومواكبة المستجدات العلمية، وخاصة أن الكوادر الحالية مقدّمة الخدمة ليست مؤهلة مهنيّاً لهذه المهمة.
3. تطوير معايير وأسس ممارسة المهنة وترخيص العاملين، وشروط ترخيص المؤسسات العاملة في الإرشاد الأسري.
4. تطوير معايير اعتماد المراكز التدريبية والمراكز المقدّمة للخدمة.
5. التشبيك مع الجمعيات والمراكز لاستحداث مراكز إرشادية أو تلك مقدّمة الخدمة، ورفع كفاءتها، للاستفادة من انتشارها وعلاقاتها واندماجها في البيئات الأسرية في المجتمعات لخلق جسور القبول لتلك الخدمات.
6. دمج مبادئ الإرشاد الأسري ضمن الإرشاد التربوي في المدارس والإرشاد النفسي في الجمعيات والمراكز الخاصة.
7. المتابعة والتقييم للخدمات المقدّمة، والبحث في سبل تطويرها بما يلائم متطلبات الأسر أنفسهم.

ج- زواج من هم دون 18 سنة

- الإستراتيجيات والسياسات ذات العلاقة

تشير الإحصاءات الوطنية لعام 2016 إلى أن 13.4% من إجمالي الزيجات في الأردن هي لإناث ما دون 18 سنة، مقارنة مع النسبة المسجلة في عام 2012 والتي بلغت 12.6%. ويعزى ارتفاع هذه النسبة إلى اللجوء السوري، فقد بلغت نسبة اللواتي تزوجن من السوريات ولم يبلغن بعد 18 سنة، 34.6% في عام 2015.

وفي ما يتعلق بالسياسات والإستراتيجيات، لم يتم التطرق لقضية زواج من هم دون 18 سنة كقضية وطنية، لئتم إدراجها ضمن أي سياسة أو خطة عمل أو برنامج وطني، إلا في عام 2017 الذي شهد تشكيل لجنة وطنية منبثقة عن الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف، خاصة بزواج من هم دون 18 سنة. ويتم العمل حالياً وبإدارة المجلس الأعلى للسكان، على إعداد خطة عمل وطنية للتعامل مع هذه الظاهرة.

ويشار إلى أن هناك عدداً من المؤسسات الدولية التي تقدم الخدمات للأجئن تعمل على إدارة حالات الفتيات المعرضات لخطر زواج من هم دون 18 سنة وتحويلهن لمراكز تقديم الخدمات بحسب الحاجة فإن احتاجت خدمات تعليمية يتم تحويلها لمركز يقدم هذه الخدمة وإن احتاجت الفتاة دعماً مادياً يتم تحويلها للجهات التي تقدم هذه الخدمات.

- الجهات المعنية

تعد دائرة قاضي القضاة من أبرز الجهات التي تتعامل مع حالات زواج من هم دون 18 سنة دون الثامنة عشرة من العمر، لأنها المخولة بتسجيل الزواج وفقاً لقانون الأحوال الشخصية المؤقت رقم (36) لسنة 2010، والذي يقتضي لأهلية الزواج أن يكون سن الخطيبة والخطيب 18 سنة من العمر. إلا أنه يجوز للقاضي أن يأذن بزواج شخص لم يبلغ هذه السن إذا أكمل الخامسة عشرة.

وأصدرت الدائرة تعليمات منح الإذن بالزواج لمن أكمل خمس عشرة سنة شمسية من عمره ولم يكمل الثامنة عشرة رقم (1) لسنة 2017، والتي طوّرت لاحقاً لتقنين حالات زواج من هم دون 18 سنة من خلال تقييد شروط منح الإذن، ومنها أن لا يقل المهر عن مهر المثل، واجتياز دورة المقبلين على الزواج، ودراسة الحالة من قبل مكتب الإصلاح والوساطة والتوفيق الأسري، وموافقة قسم شؤون القاصرين في الدائرة، وأن لا يكون الخاطب متزوجاً، وأن لا يكون الزواج سبباً في الانقطاع عن التعليم، وإثبات القدرة المالية، وأن لا يتجاوز فرق السن خمسة عشر عاماً، وأن يتحقق القاضي من الرضا والاختيار.

ومن الجهات المعنية أيضاً: المجلس الوطني لشؤون الأسرة الذي يرأس اللجنة الوطنية لزواج من هم دون 18 سنة، وجميع أعضائه ومن بينهم المجلس الأعلى للسكان الذي يعمل على تطوير الإستراتيجية؛ ووزارة الصحة مقدمة الخدمات الصحية، ومنظمات المجتمع المدني التي تنفذ البرامج التوعوية والوقائية، على غرار مؤسسة نهر الأردن، واللجنة الوطنية لشؤون المرأة، والمؤسسات الدولية المانحة.

- التحديات

من أبرز التحديات في هذا المجال:

1. عدم وجود إستراتيجية وطنية، مع العلم أن العمل جارٍ لإعداد خطة عمل وطنية.
2. تشتت الجهود في البرامج الموجهة للحد من هذه الحالات.
3. ضعف برامج الخدمات الموجهة للحالات التي تزوجت، لمتابعتها وإرشادها.
4. ضعف البرامج الوطنية التوعوية التي تستهدف الأسر لتغيير السلوك والمعتقدات في ما يتعلق بالزواج المبكر.

التوصيات

1. تحقيق إلزامية التعليم ووضع آليات لضبط ذلك قانونياً.
2. رفع سن الاستثناء في أهلية الزواج ليصبح 16 سنة، ليتلاءم مع ما جاء في التشريعات الأخرى بخصوص السن المسموحة للعمل، وسن إلزامية التعليم.
3. توجيه الدراسات لتغطية الثغرات المعرفية، كالأبعاد الاقتصادية، وكلفة التدخلات، وأثر الظاهرة اقتصادياً.
4. تكثيف الحملات التوعوية في البؤر الساخنة الحاضرة لهذه الظاهرة.

