مركز العدل
للمساعدة القانونية

مذكرة قانونية حول متطلبات تعديل تعليمات ترخيص دور الحماية

مركز العدل للمساعدة القانونية

2024

مذكرة قانونية حول متطلبات تعديل تعليمات ترخيص دور الحماية

مقدمة من اللجنة المكلفة بدراسة تعليمات ترخيص دور الحماية إلى الفريق الوطني لحماية الاسرة من العنف

السند القانوني لعمل اللجنة:

باشرت لجنة مراجعة تعليمات ترخيص دور الحماية لعام 2009 عملها لمراجعة التعليمات بناء على قرار الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف الصادر بتاريخ 2023/1/25 استناداً للفقرة ط من المادة 4 من نظام الفريق الوطني لحماية الأسرة من العنف لعام 2016 التي منحت الفريق صلاحيات (تشكيل لجنة او اكثر من بين أعضائه أو من غيرهم للقيام بمهام محددة في مجال حماية الأسرة من العنف الأسري على أن تحدد في قرار تشكيلها مهامها وعدد أعضائها وكيفية عقد اجتماعاتها واتخاذ قراراتها.

وبناء عليه، تم تشكيل اللجنة دراسة ومراجعة نص المادتين 27 و28من التعليمات ترخيص دور الحماية التي تنص على ما يلي:

المادة 27:

يحظر على الدار استقبال اي حالة دون قرار تحويل من الوزارة او ادارة حماية الاسرة .

المادة 28:

يتم استقبال المنتفعات في الدار وفقا للشروط التالية:

1 .ان يتم استقبال المرأة او الفتاة المساء اليها او المعنفة في الدار بموجب قرار تحويل من الوزارة او ادارة حماية الاسرة.
2 .في حال لجوء المرأة او الفتاة الى الدار في اوقات متأخرة او ايام العطل والطوارىء ، تقوم الدار باستقبالها على ان يتم ابلاغ المديرية او المديرية الميدانية او ادارة حماية الاسرة خلال 24 ساعة من استقبال الحالة واخذ الموافقة حسب الاصول.
3 .ان تخضع المرأة او الفتاة المعنفة واسرتها الى تقييم اجتماعي خلال 72 ساعة من استقبالها في الدار.
4 .ان تثبت حاجة المرأة او الفتاة الى الحماية والمعالجة.
5 .ان توفر الدار برامج ارشادية وتأهيلية للمرأة والفتاة.
6 .لا تستقبل الحالات ذات الخطورة الشديدة الا من قبل دار الوفاق الاسري التابع لوزارة التنمية الاجتماعية.
7 .يجوز استقبال الأطفال المرافقين لأمهاتهم والذكور منهم لغاية سن عشر سنوات.
8. أن يتم السماح للمنتفعة بالخروج من الدار بغرض التعليم أو العمل بناءً على قرار يتخذ وفق منهجية إدارة الحالة المستند إلى تقدير عوامل الخطورة .

الأسباب الموجبة لمراجعة التعليمات من جهة شروط استقبال الدور التطوعية للمنتفعات:

أدت الشروط الواردة في المادتين 27 و 28 من التعليمات إلى الحد من قدرة دور الحماية التابعة لمؤسسات تطوعية من الاستجابة للحالات التي تلجأ إلى طلب خدمات الحماية والإيواء منها، ويعود السبب بشكل رئيسي إلى ايرد نص يحظر على الدور التطوعية استقبال وادخال المنتفعات إلا بموجب إحالة من الوزارة أو من إدارة حماية الأسرة، ولعل السبب يكمن في أن منظومة الحماية الوطنية ربطت بين خدمات الحماية التي توفرها الإدارة ووزارة التنمية الاجتماعية وإجراءات الاستجابة لاحتياجات الضحايا ومنها الخدمات الإيوائية وما يؤكد ذلك

اشتراط التعليمات حتى يتم استقبال المنتفعة في الدار أن تثبت حاجتها للحماية والمعالجة، في الوقت الذي تشير الممارسات الفضلى في العديد من الأنظمة على أن توفير خدمات الإيواء للناجيات من العنف هي شكل من أشكال التمكين والاستجابة لاحتياجاتهن ولا تربطها بشكل مباشر بمدى حاجتها لخدمات الحماية او بوجود عوامل خطورة.

وبناء عليه فإن الربط الحاصل حالياً بين الاستقبال داخل الدور مع الإحالة من جهة رسمية، وعدم التفريق بين الدور التابعة للحكومة وبين الدور التي تنشئها وتشرف عليها مؤسسات المجتمع المدني، أدى إلى ظهور التحديات التالية:

1. حيث أن صياغة النص تتجه نحو حصر الإحالة إلى الدور بجهتين فقط هما إدارة حماية الأسرة ووزارة التنمية الاجتماعية، فإن هذا قد يؤدي إلى تفسير النص باتجاه حظر الإحالة من جهات أخرى وعدم السماح للدور باستقبال الحالات التي يتم إحالتها من قبل الشركاء الآخرين المتعاملين مع حالات العنف خلافاً لوزارة التنمية الاجتماعية وإدارة حماية الأسرة، وقد أدى ذلك إلى توقف الدور الحالية عن استقبال الحالات التي تتم من جهات شريكة أخرى وبالتالي خروج العديد من الناجيات من دائرة الخدمات التي تقدمها هذه الدور.
2. تؤدي صياغة النص على نحو يربط بين استقبال الحالة وإدخالها إلى الدار بالإحالة من الإدارة او وزارة التنمية إلى تقييد قدرة الدور على استقبال الحالات التي تلجأ مباشرة إلى الدار ولا يوجد لديها الرغبة باللجوء إلى الإجراءات الرسمية بتقديم شكوى أو بلاغ لإدارة حماية الأسرة والتي تعرف بحالات (الإحالة الذاتية) أو على الأقل لم تتخذ القرار بعد بتقديم الشكوى، كما تقيد قدرة الدور على تقديم الخدمات للحالات التي لم تطلب خدمة الايواء عند تقديمها للشكوى وظهرت الحاجة لاحقاً.
3. اشتراط المادة 4/28 اثبات حاجة المنتفعة إلى الحماية والمعالجة يخرج عدد كبير الناجيات من نطاق الاستفادة من خدمات هذا النوع من الدور خاصة الحالات التي تحتاج إلى خدمة ايواء عاجلة دون ان تكون فعلياً بحاجة للحماية لعدم وجود عوامل خطورة عليها، في الوقت الذي توفر فيه دور الحماية التطوعية الايواء المؤقت وخدمات اخرى مرافقة كخدمات الدعم النفسي والاجتماعي والتمكين الاقتصادي لفترة مؤقتة إلى حين ايجاد حل لمشكلتها.

وهنا لابد من الإشارة إلى ان اشتراط التعليمات اثبات المنتفعة حاجتها للحماية والمعالجة، لا ينسجم تماماً مع فلسفة وإجراءات منهجية إدارة الحالة التي تقوم بشكل أساسي على تقرير دراسة الحالة ونتائج الدراسة الاجتماعية والنفسية وتقييم عوامل الخطورة وما تتضمنه من معلومات حول احتياجات المنتفعة وأنواع الخدمات التي يجب توفيرها لها، وهو ما يخالف الشرط الذي يلزم المنتفعة نفسها بتقديم ما يثبت حاجتها لخدمة الإيواء، لذا فإن المنهجية تفترض بمجرد أن تطلب المنتفعة للخدمة أن يتم توفيرها لها مباشرة ودون تأخير إلى حين دراسة حالتها ووضع خطة التدخل والعلاج والوصول إلى حل نهائي بإرادتها وموافقتها المستنيرة، وبالتالي فإن الفيصل في تحديد مدى حاجتها للحماية ولخدمة الايواء ومدته يكمن في تقرير دراسة الحالة وتقييم الحالة واحتياجاتها.

4. نظراً لاشتراط التعليمات أن تكون الحالات التي تستقبلها الدور التطوعية تقع ضمن مستوى الخطورة المنخفضة وفقا للفقرة 6 من المادة 28، فإن ذلك يساعدها على اتباع اجراءات أكثر مرونة لتعزيز قدرة المنتفعة من التواصل مع العالم الخارجي وقدرتها في الدخول والخروج من وإلى الدار بخلاف الممارسة الحالية التي تقيد من هذه القدرة على الرغم من التعديل الايجابي الذي ادخل على نص المادة 28 من التعليمات الذي سمح للمنتفعة الخروج من الدار لغايات العمل أو التعليم بناء على قرار يتخذ وفق منهجية إدارة الحالة المستند إلى تقدير عوامل الخطورة.

وتجدر الإشارة إلى أن محدودية قدرة المنتفعات من التواصل مع العالم الخارجي سواء من خلال تقييد الزيارات او الاتصالات أو منع حيازة الهواتف النقالة تعتبر من أهم الأسباب التي تجعل الناجيات غير راغبات في طلب الحماية أو يجعلهن يرفضن الخدمات بعد

الدخول للدار، مشيرين إلى أن تطبيق مثل هذه الإجراءات داخل دور الحماية أدى إلى تحويل البيوت الآمنة لمكان اقرب لأماكن الاحتجاز بديلة عن مراكز الاصلاح والتأهيل، بسبب القيود التي تفرض على الحق في التنقل والحركة والحق في التواصل مع الخارجي احتجاز، والتي يمكن اعتبارها من أهم الانتقادات التي توجه لدور الحماية الحالية،

5. الحاجة إلى الأخذ بعين الاعتبار طبيعة دور الحماية التطوعية واختلافها عن الدور الحكومية خاصة تلك التي تتبنى نماذج دور الحماية القائمة على أساس (البيت الأسري) التي تسمح باستقبال المنتفعة وأطفالها بصرف النظر عن العمر بما يضمن بقائهم معاً وعدم فصلهم بينما لا تنسجم التعليمات مع طبيعة عمل هذه الدور التي تختلف عن أشكال الدور الحالية التي تنظمها التعليمات.

حيث تحصر التعليمات شكل دار الحماية بتلك التي تستقبل حالات فردية فقط بوضعها شروط لترخيص الدار من حيث المساحات وعدد الغرف وايضا الشروط المتعلقة باستقبال الحالات ومرافقيها ، بينما في نماذج البيوت الأسرية تكون المساحة الآمنة مقسمة على شكل شقق صغيرة مستقلة تراعي خصوصية البيت الأسري وبالتالي تسمح باستقبال الضحية مع أطفالها بصرف النظر عن العمر أو الجنس، لذا فإن نصوص التعليمات حالياً لا تراعي هذا النوع من دور الحماية.

التوصيات:

بناء على النقاشات التي دارت بين أعضاء اللجنة المشكلة لدراسة تعليمات دور الحماية من ناحية إجراءات استقبال الحالات، والعمل على ايجاد الحلول للتحديات التي تواجه عمل دور الحماية التابعة للجهات التطوعية، فإن اللجنة توصي بما يلي:

إعادة النظر في الشرط المتعلق بحصر جهات الإحالة:

توصي اللجنة بمراجعة نص المادتين 27 و28 خاصة الفقرات 1 و2 و4 و6 من التعليمات بحيث يتم إلغاء الشرط المتعلق بإلزامية الإحالة من إدارة حماية الأسرة والأحداث أو وزارة التنمية الاجتماعية كشرط لاستقبال الحالات من قبل دور الحماية التابعة لجهات تطوعية، واعادة صياغة النص لمنح هذه الأنواع من الدور المرونة في استقبال وادخال المنتفعات مع الزامها بتقديم المعلومات للادارة ووزارة التنمية حول الحالات المنتفعة التي استقبلتها.

سيؤدي رفع هذا الشرط بدوره إلى توسيع نطاق وصول الضحايا لخدمات الحماية والايواء، بالإضافة إلى فتح المجال أمام الإحالة الذاتية أو من خلال جهات أخرى سواء مؤسسات حكومية أو مجتمع مدني والمؤسسات الدولية العاملة في الأردن مما يتيح المجال أمام استفادة فئات أوسع وتعزيز أطر وإجراءات الحماية الوطنية.

إعادة النظر بشروط استقبال المنتفعات في الدور التطوعية:

توصي اللجنة بإجراء مراجعة تشريعية للتعليمات بحيث يتم:

1. شطب المادة 27 من التعليمات منعاً للتكرار التشريعي.
2. تعديل شروط استقبال المنتفعات في الدار الواردة في المادة 28 بحيث تنسجم مع الحالات التي تتعامل معها الدور التطوعية وتمييزها عن شروط الاستقبال الخاصة بالدور الحكومية نظراً لاختلاف طبيعة عمل هذه الدور وطبيعة وظروف الحالات التي تتعامل معها لضمان عدم الخلط بين الشروط المطلوب منها الالتزام بها والشروط المطلوب من الدور الحكومية التابعة لوزارة التنمية مراعاتها عند استقبال المنتفعات.

3. شطب النص الخاص بتحديد الحالات والأوقات المسموح للدور التطوعية باستقبال الحالات مباشرة مع الابقاء على الزامية اعلام الإدارة والوزارة بعملية الإدخال والمعلومات المتعلقة بالحالة ونتائج تقييم معايير الخطورة لضمان توحيد المعلومات والبيانات المتعلقة بحالات العنف التي يتعامل معها نظام الحماية الوطني وتوفير البيانات عن كافة الحالات سواء التي تتعامل معها الإدارة او مؤسسات المجتمع المدني والدور التطوعية والحكومية.
4. شطب النص الخاص بتقييد الحصول على خدمة الدور باثبات الحاجة إلى الحماية والمعالجة لضمان شمول الحالات التي تحتاج إلى الخدمات الإيوائية العاجلة والمؤقتة.
5. النص على نماذج الدور أو البيوت الأسرية التي تنشئها وتديرها مؤسسات المجتمع المدني.
6. حيث أن المادة (2) من تعليمات ترخيص دور الحماية رقم (15) لسنة 2009 التي عرفت الدار: دار حماية الاسرة التي ترخص بمقتضى احكام هذه التعليمات والتي تتولى تقديم الحماية. وبالتالي وفق هذه التعليمات يقتصر قبول الدار للمنتفعات المحتاجات للحماية فقط ، نقترح لأغراض توسيع استقبال دور الحماية للمنتفعات المحتاجات للايواء الطلب بتعديل المادة 2 من التعليمات بإعادة تعريف الدار لتصبح: الدار: دار حماية الاسرة التي ترخص بمقتضى احكام هذه التعليمات والتي تتولى تقديم الحماية والايواء .
7. تعد الفقرة (7) من المادة (28) والتي تنص على أنه يجوز استقبال الأطفال المرافقين لأمهاتهم والذكور منهم لغاية سن عشر سنوات، احدى الأسباب التي يمكن أن تؤدي الى عزوف الضحية عن التبليغ أو اللجوء الى دار الايواء لعدم امكانية اصطحاب طفلها في حال كان ذكر عمره أكثر من عشر سنوات. وبناء عليه، يُقترح اعادة النظر بهذا البند برفع سن الطفل الذكر.
8. -

تبني إجراءات عمل موحدة للتعامل مع حالات الإحالة الذاتية:

العمل على تبني آليات وإجراءات للتعامل مع الحالات التي تلجأ إلى دور الحماية التابعة لمؤسسات المجتمع المدني مباشرة، وبناء على النقاشات التي تمت بين أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة التعليمات فقد أوصت أن يتم اتخاذ الإجراءات التالية:

1. في حال استقبال الحالة مباشرة أو من خلال الإحالة من أي جهة تقوم الدار التي استقبلت الحالة بإعلام إدارة حماية الأسرة والأحداث ووزارة التنمية الاجتماعية والجهة المحيلة بعملية الإدخال وبالمعلومات المتعلقة بالمنتفعة وفق نموذج يعتمد لهذه الغاية يتضمن نتائج التقييم.
2. تكون الدار هي المستجيب الأول حسب منهجية إدارة الحالة وتقوم بإجراء دراسة حالة تفصيلية تتضمن عوامل الخطورة والإجراءات والتدخلات التي تحتاجها المنتفعة وبيان سبب إدخالها للدار وفق نماذج التقييم المعتمدة لهذه الغاية.
3. تدعو الدار إلى مؤتمر حالة مع إدار حماية الأسرة والأحداث لغايات التدقيق الأمني وتوفير أية معلومات أمنية حول الحالة.
4. في حال كانت الدار مستقبلة الحالة من ضمن الجهات المعتمدة على نظام الأتمتة الوطني تقوم الدار بادخال المعلومات المطلوبة على النظام مباشرة لغايات متابعتها بما يتوافق مع الأسس المتبعة في ذلك خاصة السرية والخصوصية وأسس مشاركة وتداول الوصول إلى المعلومات. مع امكانية تعديل التعليمات في هذا الجانب في حال اعتماد نظام الاتمته الوطني
5. تتخذ الدار ما يلزم من إجراءات لضمان دعوة ومشاركة كل من إدارة حماية الأسرة والأحداث ووزارة التنمية الاجتماعية في مؤتمرات الحالة التي تعقدها الدار لغايات التخطيط للحالة كلما استدعت الحاجة.

6. تتخذ الدار ما يلزم من إجراءات لمتابعة وإغلاق الملف بطريقة آمنة وبطريقة تشاركية وبما يضمن مشاركة إدارة حماية الأسرة والأحداث في اتخاذ مثل هذا القرار.
7. تتخذ الدار ما يلزم من إجراءات لاعلام إدارة حماية الأسرة والأحداث بخروج الحالة من الدار.
8. توفر دليل اجرائي يضبط استقبال الحالات لضبط جميع العوامل المرتبطة بالمستفيدة والدار المستقبلة لها على حد سواء.