

ورقة سياسات

نحو سياسات تعزز إنفاذ نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات في المحافظات الفلسطينية



بالتعاون مع

UNFPA

اعداد الباحثة

هنادي صلاح

رام الله، فلسطين-المحتلة 2021

مقدمة:

ارتفعت نسبة العنف تجاه النساء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة والذي بدأ يظهر بصورة أوضح خلال الأعوام 2019 و2020 و2021، وذلك بعد صدور تقرير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام 2019 وتقرير وزارة شؤون المرأة 2021 بخصوص مسح العنف تجاه النساء في فلسطين وانتشار جائحة كوفيد-19، والذي أوضح تنوع العنف بين العنف ضد النساء والفتيات، ويعتبر نظام التحويل الوطني (18 لسنة 2013) إحدى الأدوات التي تؤكد على أهمية الشراكة بين القطاعات الخدمية في التعامل مع النساء والفتيات المعنفات حيث ينص قرار مجلس الوزراء على ضرورة تعاون كافة القطاعات مقدمة الخدمات للنساء والفتيات المعنفات فيما بينها من خلال آليات عديدة، ومنذ إقرار النظام لم يكن هناك تقييم شامل للنظام أو معرفة مدى تطبيقه في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبخاصة من قبل النساء المعنفات ذواتهن و/أو اللواتي يتعرضن للعنف.

ومن هنا تأتي أهمية هذه الورقة، حيث تسعى لمعرفة واقع تطبيق نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات في قطاع غزة والضفة الغربية ومقارنته مع الخدمات التي يتم تقديمها ضمن القطاعات وتحديد احتياجات النساء المعنفات المحددة فيه؛ سواء الصحية، أو الشرطة، أو الاجتماعية، وغيره من الخدمات الأخرى التي تحتاجها النساء، بهدف تحقيق الحماية والعدالة لهن، وللحيلولة دون وقوع العنف عليهن من حيث الأصل.

تقدم الجمعية هذه الورقة كإضافة نوعية لجهود الحركة النسوية في مجال مناهضة العنف كجزء من دورها في التأثير على صناعات القرار لزيادة الاهتمام بمواضيع العنف ضد النساء والفتيات لأنها تعكس أصوات الفرق العاملة المقدمة للخدمات وتعكس آرائهم للعمل من أجل تفعيل وتعديل نظام التحويل الوطني. سيشكل هذا الجهد أساساً للنقاش المجتمعي بمشاركة العاملين في النظام إضافة إلى الأوساط الرسمية والمدنية في جلسة حوار مسؤول لتحريك عمليات الضغط والتعبئة من أجل تعديل نظام التحويل الوطني والعمل على إنفاذه في قطاع غزة، وستشكل نتائج الحوار وتوصيات الحوار بالضرورة خارطة الطريق للأطراف ذات العلاقة بتطبيق النظام الوطني.

تم بناء الورقة على أرضية قرار مجلس الوزراء رقم 18 لسنة 2013 بشأن نظام التحويل للنساء المعنفات للكشف عن ماهية النظام وأهميته وتوضيح التحديات التي تواجه القطاعات القائمة على تنفيذه ووضع السياسات لمعالجتها من خلال أخذ وجهة نظر النساء اللواتي لجأن إلى نظام التحويل ومن وجهة نظر مقدمي الخدمات ومقارنتها بالنظام وتحليل مدى تجاوز العقبات من خلال اللقاءات التي عقدتها الباحثة مع النساء ومزودي الخدمات وأصحاب الشأن بهدف الخروج بمجموعة من السياسات لتفعيل نظام التحويل الوطني بهدف تحقيق الحماية والعدالة لهن.

أهداف الورقة:

- 1- توضح هذه الورقة واقع نظام التحويل الوطني في المحافظات الفلسطينية من خلال تحليل شمولي له من أجل معرفة كيفية تطبيق النظام إضافة إلى إلقاء الضوء على العقبات التي تعيق تفعيله في المحافظات الفلسطينية خاصة في المحافظات الجنوبية.
- 2- توفر هذه الورقة معلومات حول آليات لجوء المنتفعة إلى المؤسسات الخاصة بتقديم الخدمات للنساء المعنفات في حالات العنف الأسري وخاصة ضد النساء ومعرفة المعوقات والتحديات التي تواجهها هذه

- 3- تساهم هذه الورقة في معرفة المعوقات التي تواجه العاملين مقدمي الخدمات وفقاً لنظام التحويل الوطني كالشرطة والنيابة العامة ومرشدي الحماية ووزارة الصحة ووزارة التنمية الاجتماعية والمرأة وغيرهم والعمل على إيجاد حلول لها بما في ذلك تطوير وبناء قدراتهم وتوفير الموارد المادية والبشرية بما يعزز دورهم في تقديم الخدمات للنساء المعنفات.
- 4- توضح هذه الورقة وجهة نظر أصحاب الشأن من نساء فلسطينيات معنفات أو مختصين نسويين وقانونيين واجتماعيين وغيرهم من آلية التوجه لنظام التحويل الوطني والاقتراحات والحلول من وجهة نظرهم لتفعيل نظام من أجل تحقيق الحماية التي تحتاجها النساء المعنفات.
- 5- تساعد هذه الورقة المؤسسات المقدمة للخدمات في وضع الخطط والسياسات الاستراتيجية تُسهم في تطوير الخدمات المقدمة للنساء بما في ذلك تطوير قدرات العاملين من جهة وتوعية النساء باللجوء الى المؤسسات العاملة ضمن نظام التحويل من جهة أخرى.
- 6- وضع سياسات تحفز المؤسسات الرسمية ومقدمي الخدمات في التنبيه بدورها الاستراتيجي في القطاعات العامة ومراعاتها للنوع الاجتماعي في سياساتها والتركيز على عوامل النجاح في القطاعات وتأمين هذا الاثر لتعزيز فرص نجاحها وتقليل احتمالات فشلها وتعزيز تطبيق مبادئ النوع الاجتماعي في السياسات وعمليات اتخاذ القرار.
- 7- تعتبر هذه الورقة جزء من دور جمعية المرأة العاملة في التأثير على صناع القرار لزيادة الاهتمام بمواضيع العنف ضد النساء والفتيات من خلال توفير البرامج والخدمات التي تلائم احتياجاتهن بما في ذلك رفع العنف الواقع عليها.

المشكلة السياسية

يعتبر نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات من الأنظمة المهمة في حماية النساء المعنفات أولاً ثم تمكينهن وتقديم الدعم الكافي لهن، ولكي يتمكن مقدمي الخدمات داخل النظام من إنجاز مهامهم المحددة لهم ووفقاً لمراعاة حالية للنوع الاجتماعي، تحتاج القطاعات العامة المقدمة للخدمات في المحافظات الفلسطينية وخاصة الجنوبية إلى بناء وخلق وعي بمراعاة النوع الاجتماعي وكيفية تعزيزه داخل تلك القطاعات وذلك من خلال ترسيخها في جميع الممارسات القانونية والانسانية. وقد كشف مقابلات مع بعض مقدمي الخدمات وأصحاب الشأن عن حجم الثغرات الكامنة في انفاذ نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات.

وتظهر المشكلة السياسية في وجود عدة أسباب:

- 1- لا يزال النظام غير مطبق في المحافظات الفلسطينية الجنوبية بصورة رسمية بسبب الانقسام السياسي الفلسطيني الذي أثر على جميع الأوضاع ومنها الأوضاع القانونية، ولكن هناك جهود ذاتية لحكومة غزة بتطبيق نظام تحويل للنساء المعنفات وقد تم تدريب من قبل مؤسسات المجتمع المدني خاصة النسوية في قطاع غزة كمركز الأبحاث والاستشارات القانونية عام 2017 على نظام التحويل الوطني المقرر من قبل رئاسة الوزراء لسنة 2013، وبناء عليه تم تشكيل وحدة ال GPV في وزارة الصحة ووزارة التنمية الاجتماعية والنيابة العامة ووحدة الأسرة والطفولة في الشرطة فقط، وقد دون اشراك باقي الوزارات مع اشراك جزء من المؤسسات الأهلية الا أن النماذج الموجودة في النظام غير معتمدة لعدم تبني النظام بشكل كامل.¹
- 2- ضعف البنية التحتية للمؤسسات المقدمة للخدمات، حيث لا تزال البنية المتوفرة للحماية من قبل المؤسسات الحكومية بما في ذلك توفير دور آمنة للحماية قليلة العدد ومحدودة المصادر. وينطبق الشيء نفسه على بنى تحتية مناسبة للنساء اللواتي

¹ مقابلة مع زينب الغنيمي، مديرة مركز الأبحاث والاستشارات القانونية والحماية للمرأة.

توجهن للشرطة أو للمؤسسات الصحية وخاصة النساء ذوات الاعاقة، ومن جانب آخر، نقص في الموارد البشرية الواعية والمؤهلة والملتزمة للعمل على مناهضة العنف، بما في ذلك مجالات العلاج والإرشاد النفسي والمتابعة والتأهيل والتمكين.

3- عدم تقديم تفاصيل حول الليات لتحويل خاصة بالشرطة في نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات في الضفة الغربية، حيث وضح كيفية استقبال المعنفات وضرورة احوالها لكنه لم يوضح هذه الالية وكذلك الأمر بالنسبة للقطاع الاجتماعي.²

4- عدم التزام القطاعات المقدمة للخدمات بنماذج التحويل الموحدة وفقاً لدليل الاجراءات الموحد وادارة الحالة حيث تقوم في بعض الاحيان باستقبال الحالة وفق النموذج وأحيانا تكون النماذج غير كافية وملخصة لتقييم الحالة وظروفها الاجتماعية والاقتصادية.

5- قد وضح دليل الاجراءات الموحدة الأدوار الرئيسية لكل قطاع مقدم للخدمات إلا أن هناك غياب للوضوح وللمعرفة بالأدوار في داخل نفس القطاع، لا سيما أن هناك نوعاً من عدم التكاملية في العمل ضمن القطاعات والمؤسسات المختلفة، خاصة في ظل غياب المعرفة بالنظام من قبل نسبة كبيرة من المؤسسات.

6- لم يوضح النظام تفاصيل حول طبيعة المؤسسات ذات العلاقة بالتعامل مع بعض أشكال العنف مثل حالات النساء الحوامل، والاعتصاب، والميل للانتحار، والخطر على حياة المرأة، فإنه يضع أشكال العنف الأخرى كافة، ضمن إطار عام للتعرض للعنف أو الاعتداء (ولا يقدم تفاصيل كافة).³

7- يتضح من صياغة النظام أن العنف المقصود به فيه هو العنف الاسري الموجه ضد النساء على أساس أنه هو العنف المبني على النوع الاجتماعي، الا ان تعريف العنف المبني على النوع الاجتماعي واسع يشمل مجالات العنف خارج نطاق الأسرة مثل مكان العمل.⁴

8- هناك وجود لآلية موحدة لقيام المؤسسات المقدمة للخدمات بالتحويل وفقاً لإجراءات محددة وبحسب الاطلاع الأخير وفقاً لدليل الاجراءات الموحدة الا انه لم يتم الالتزام به وافتر النظام عن ذكرها. كما لم يحدد النظام المؤهلات والقدرات المفترضة لتصبح هذه المؤسسات مؤهلة وقادرة على القيام بواجباتها كمؤسسات حكومية ذات مسؤولية قانونية.

9- لم يذكر النظام كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة العدل الذين يعتبرون أساس في إنجاح النظام كون أن وزارة التربية والتعليم هي نقطة اكتشاف لحالات العنف فأعلى حالات العنف يتم اكتشافها في المدارس كالزواج المكبر، الى جانب أن وزارة العدل هي المختصة بمتابعة الأحكام والقضايا المتعلقة بالعنف المبني على النوع الاجتماعي.⁵

10- لا يوجد نظام أو بروتوكول أو دليل إشراف داخلي وخارجي على فرق التحويل ومزودي الخدمات في القطاعات المختلفة.

11- ضعف التزام المؤسسات المقدمة للخدمات بالضوابط والإجراءات القانونية في تطبيق العقوبات التأديبية حال مخالفة مقدم الخدمات للنظام والقانون فلا بد من أعمال مبدأ المساءلة لكافة الجهات المسؤولة عن إنفاذ النظام وتطبيقه بما يوفر الحماية لكافة الفئات المتعرضة للعنف.

² فاطمة دغنا، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح)، دراسة تحليلية حول مدى إنفاذ نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات والتحديات والفجوات، 2019، ص 13

³ فاطمة دغنا، مرجع سابق، ص 13

⁴ فاطمة دغنا، مرجع سابق، ص 14

⁵ مقابلة عبر الهاتف مع أ.أميرة مهنا، مسؤولة القطاع الفرعي للعنف المبني على النوع الاجتماعي في صندوق الأمم للسكان في قطاع غزة.

- 12- على الرغم من تحديد جهة مسؤولة عن الرصد والمتابعة وفق نص النظام على ذلك في المادة رقم (30)⁶ ألا وهي المرصد الوطني التابع لوزارة شؤون المرأة، إلا ان ليس من الواضح أن هذه الجهة تقوم بالدور القيادي للنظام على أرض الواقع.⁷
- 13- عدم توفر بروتوكول أو نظام لحماية للعاملين في المؤسسات المقدمة للخدمات في حال تعرضوا للعنف والاعتداء من قبل أهل الضحية أو غيرهم.⁸
- 14- لا يوجد خطط مشتركة بين القطاعات المقدمة للخدمات أو آليات لمتابعتها أو تقييمها كما لا تقدم تقارير مهنية مشتركة موثقة من قبل تلك القطاعات في ملفات الحالات.
- 15- عدم وجود دليل تطوير للمؤسسات التي تقدم خدمات صحية أو اجتماعية أو قانونية أو شرطية للنساء المعنفات في محافظات الضفة الغربية.
- 16- لم يشمل النظام النساء ذوات الإعاقة ضمن النساء المقدم لها الخدمات، إضافة الى ضعف على مستوى خدمات التأهيل والرعاية الخاصة بالنساء ذوات الإعاقة⁹، واقتصر بعضها على خدمات الإيواء في أحسن الأحوال الذي لا يتوافر فيها موائمة أو تدابير مناسبة لاستيعاب النساء ذوات الإعاقة أو تأهيل وتدريب للطواقم في التعامل معهن.
- 17- استمرار الوصمة الاجتماعية على أساس النوع الاجتماعي تجاه النساء المعنفات سواء من قبل مقدمي الخدمات أو من العامة¹⁰.
- 18- ضعف برامج منظمة لتدريب مقدمي الخدمات، كما أن المحاولات الرامية الى تقديم تدريب قليلة جداً أو غير كافية. فما زالت غالبية جهود التدريب ورفع القدرات قائمة على العرض (Driven—Supply) من قبل الجهات التمويلية، وكانت في غالبيتها موسمية ومتجزئة وغير متكاملة مما يعني ضعف تراكم الخبرة والبناء على ما سبق. وما زال النظام يعتمد بشكل رئيسي على أطراف حكومية (الشرطة والتنمية الاجتماعية والصحة)، بالتنسيق مع عدد قليل من المؤسسات الأهلية الفاعل في هذا المجال، وبالتالي لا يمكن الحديث عن نظام وطني شمولي على أرض الواقع¹¹.
- 19- إن تطبيق نظام التحويل الوطني يتطلب استمرار العمل على إقرار وتعديل القوانين الفلسطينية بين المؤسسات الرسمية والغير رسمية كتعديل و/أو إقرار لقانون العقوبات الفلسطيني وإقرار قانون حماية الأسرة من العنف وتعديل قانون حقوق المعاقين رقم 4 لعام 1999 وإقرار مشروع القانون بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بما يتواءم مع النظام والاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها فلسطين خاصة الأشخاص ذوي الإعاقة للعام 2006 واتفاقية القضاء على جميع الأشكال ضد المرأة (سيداو) لعام 1979.

⁶ انظر المادة (30) من نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم 18 لسنة 2013.

⁷ مقابلة مع أ. سائدة الأطرش، مدير مركز محور التابع لوزارة التنمية الاجتماعية

⁸ مقابلة مع الدكتورة منى كسكين، مدير وحدة الإرشاد الأسري في وزارة الصحة في قطاع غزة.

⁹ مقابلة مع أ. عيد المنعم الطهراوي، مصدر سابق.

¹⁰ مقابلة مع إحدى النساء الناجيات من العنف من قطاع غزة.

¹¹ جمعية تنمية وإعلام المرأة الفلسطينية (تام)، دراسة تحليلية شاملة للعنف المبني على النوع الاجتماعي وواقع نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات،

2016، ص 42.

أولاً نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم 18 لسنة 2013 ودليل الاجراءات الموحد

جاءت فكرة العمل على نظام التحويل الوطني عام 2008-2009 بسبب الحاجة إلى سد الثغرات القانونية والموضوعية والإجرائية والتي لا زالت تواجه الخدمات المقدمة للنساء المعنفات¹²، فعلى الرغم من وجود العديد من الآليات الوطنية المناط بها تقديم الخدمات المتنوعة من صحية واجتماعية وقانونية للنساء المعنفات، إلا أن غياب إطار قانوني موحد ينظم طبيعة العلاقة المفترضة فيما بين تلك الآليات، وتحدد الأدوار والاختصاصات أثر بشكل سلبي على طبيعة الخدمات المقدمة للمرأة ضحية العنف¹³. وقد تضمنت الخطة الاستراتيجية لمناهضة العنف ضد النساء 2011-2019 ضرورة العمل على تفعيل نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات وتنظيم العمل بين المؤسسات التي تقدم الحماية لهن¹⁴.

أدرجت مسودة النظام في العام 2013 وتم اقراره عام 2013، وقد أصدرت اللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد المرأة القرار رقم 4 لسنة (2016) بإنشاء فريق وطني لمتابعة تنفيذ نظام التحويل الوطني للنساء ويضم الفريق وزارة المرأة ووزارة الصحة ووزارة التنمية الاجتماعية والشرطة والنيابة والقضاء الشرعي ومنتدى المنظمات الأهلية¹⁵. ثم أنشأت لجنة مصغرة للفريق الوطني لمراجعة النظام وتقديم مسودة بالملاحظات وضم الفريق المصغر وزارة المرأة ووزارة الصحة ووزارة التنمية والشرطة والنيابة والقضاء الشرعي والمحافظات وديوان الفتوى والتشريع واتتلاف المؤسسات العاملة مع الأشخاص ذوي الإعاقة وممثل من الكنائس المسيحية (قاضية)¹⁶.

يهدف النظام الى تحقيق الحماية للمرأة ضحية العنف وتأهيلها وذلك من خلال دعم القطاعات القانونية والصحية والاجتماعية بما يكفل توفير الخدمات المتنوعة العادلة للنوع الاجتماعي على أساس التكامل وتوزيع الأدوار، إلى جانب تنفيذها بشراكة ومهنية تكاملية فعالة، وتقديم الحلول والمعالجات التي تحمي وتؤهل المرأة ضحية العنف، بما يعزز من عنصرَي الثقة والطمأنينة في علاقة الضحية مع مقدمي الخدمات، وبما يصون كرامتها وصولاً لشعورها بالأمن الانساني¹⁷.

يتكون النظام من ثمان وعشرون مادة على هيئة ثماني فصول الأول شكل الأحكام العامة له، الفصل الثاني وضح القيم الأخلاقية لمقدمي الخدمات تجاه المعنفة والمنتفعة، والفصل الثالث والرابع والخامس وضحو المهام والصلاحيات الناضمة لمقدمي الخدمات في القطاع الصحي، والقطاع الاجتماعي، الشرطي، والفصل السادس دور أطراف العدالة من نيابة الأسرة والقضاء الشرعي والقضاء النظامي في التدخل لحماية النساء والفتيات من العنف والفصل السابع علاقة الشراكة بين القطاعات الخدمية في التعامل مع المعنفة والفصل الثامن أحكام ختامية. وقد شمل أبرز الحقوق وهي الحق بأن تُعامل بكرامة واحترام دون أي تمييز، الحق في تقرير المصير، الخصوصية والسرية، الحفاظ على حرية وأمن المنتفعة، الحق في الحصول على المعلومات ذات العلاقة بقضيتها¹⁸.

¹² مقابلة مع أ.سائدة الأطرش، مصدر سابق.

¹³ وزارة شؤون المرأة، نظام التحويل الوطني، <https://bit.ly/3p8giu3>

¹⁴ وزارة شؤون المرأة، الخطة الاستراتيجية لمناهضة العنف ضد المرأة 2011-2019، <https://bit.ly/2Yyn3tC>

¹⁵ وزارة شؤون المرأة، قرار رقم 4 لسنة 2015 بشأن تشكيل الفريق الوطني لمتابعة تنفيذ نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات، <https://bit.ly/2YArmVz>

¹⁶ مقابلة مع أ.سائدة الأطرش، مصدر سابق

¹⁷ وزارة شؤون المرأة، نظام التحويل الوطني، <https://bit.ly/3p8giu3>

¹⁸ وزارة شؤون المرأة، نظام التحويل الوطني، <https://bit.ly/3p8giu3>

ثم أعدت وزارة شؤون المرأة بالتعاون مع الوزارات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني خطة دليل الاجراءات للعمل الموحد وادارة الحالة لمقدمي الخدمات للنساء والفتيات، وقد تم تطويره عدة مرات عام 2021، 2020، 2018،¹⁹ ويأتي دليل الإجراءات الموحد بمثابة مرجع توجيهي وإجرائي لجميع العاملين/ات في قطاعات تقديم الخدمات للنساء والفتيات الناجيات من العنف.

ثانياً واقع تطبيق نظام التحويل الوطني في المحافظات الفلسطينية الشمالية والجنوبية

في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية)

1- القطاع الصحي²⁰

تعتبر وحدة صحة وتنمية الأسرة التابعة لوزارة الصحة هي المسؤولة عن التعامل مع حالات العنف من النساء والتي تم إنشائها عام 1996، تضم وحدة صحة وتنمية الأسرة 6 موظفين حالياً بعد أن كانوا أربعة تشمل 2 أخصائي نساء وولادة، أخصائي اجتماعي، قابلة، 2 ممرض. وبدأت تتعامل وفق النظام عام 2015 من خلال عدة مراحل، المرحلة الأولى يتم استقصاء الحالة المعنفة، المرحلة الثانية يتم التعامل معها في غاية السرية والخصوصية من خلال تحويلها الى غرفة الارشاد الأسري الشامل التي تم استحداثها عام 2016، حيث يتم علاجها ان كانت المعنفة متعرضة لاعتداء جسدي ومن ثم تحويلها لأخصائي نفسي واجتماعي. وان كانت في حالة خطر شديد يهدد حياتها يتم تحويلها من خلال شرطة حماية الأسرة الى بيت الأمان وفق استخدام نماذج تحويل معتمدة. كما كان يتم التعامل مع النساء ذوات الاعاقة اللواتي يتعرضن للعنف حيث أن هناك بعض من الأماكن مهيئة لاستقبالهم دون أماكن أخرى. كما كانت تعمل وزارة الصحة دائماً على استراتيجيات تراعي النوع الاجتماعي وحالة النساء المعنفات لذلك أصدر وزير الصحة جواد عواد قرار بإعفاء النساء المعنفات من رسوم التقرير الطبي عام 2017 الذي كان يبلغ 180 شيكل والذي يعتبر جزء من إجراءات تقديم الشكاوى لدى الشرطة، ثم بتاريخ 31 أكتوبر 2019 أصدرت وزيرة الصحة د. مي الكيلة قراراً بإعفاء النساء المعنفات من رسوم العلاج في أقسام الطوارئ في جميع مراكز الوزارة.²¹ الى جانب استمرار تدريب الطواقم على النظام ورصد وتوثيق الحالات عبر ضباط الاتصال بشكل شهري وتحويلها الى وحدة صحة وتنمية الأسرة والتي بدورها تحيلها الى مركز المعلومات الصحي والذي يرفقه ضمن التقرير السنوي للوزارة حيث كان أول تقرير يرصد هذه الحالات عام 2018.

- القطاع الاجتماعي²²

يعتبر القطاع الاجتماعي من أهم القطاعات المقدمة للخدمات باعتبارها الجهة المسؤولة عن الرعاية الاجتماعية، ويعتبر هذا القطاع من القطاعات المشاركة منذ البداية لتشكيل نظام التحويل الوطني الخاص بالنساء والفتيات المعنفات، يتم التعامل من قبل هذا القطاع مع النساء والفتيات المعنفات من خلال دوائر المرأة التي تتعامل فيها مرشدة المرأة (مدير الحالة) مع الحالة، سواء حضرت الحالة ذاتياً أو عن طريق التحويل من قبل الجهات الأخرى (الشرطة أو القطاع الصحي أو المؤسسات الأهلية أو غيرهم)، ويتم دراسة الحالة لمعرفة مستوى الخطورة فإذا كان مستوى الخطورة عالي يتم تبليغ المحافظة وتحويلها الى بيت آمن وفقاً لشروط قانون مركز الحماية رقم 9 لسنة 2011 ومن ثم عقد مؤتمر حالة. علماً أنه يوجد ثلاث بيوت آمان في الضفة الغربية واحد منهم هو بيت حكومي وهو مركز محور الذي يعمل فيه 9 موظفين فقط مختصون بالتعامل مع النساء والفتيات المعنفات، واخرين تابعين لمؤسسات

¹⁹ مقابلة مع أ. عبد المنعم الطهراوي، مصدر سابق.

²⁰ مقابلة مع أ.مها عواد، مديرة وحدة صحة وتنمية المرأة في وزارة الصحة سابقاً.

²¹ وزارة الصحة الفلسطينية، 2019، قرار بإعفاء المعنفات من رسوم العلاج في أقسام الطوارئ، <https://bit.ly/3bjfLgu>

²² مقابلة مع أ. سائدة الأطرش، مصدر سابق

أهلية وهو بيت أمان نابلس ومركز طوارئ أريحا. أما إذا كان مستوى الخطورة متوسط أو ضعيف يتم التدخل من خلال جلسات علاجية وتوقيع تعهدات من قبل المعتدي وأهل الضحية على الحماية.

لم يتم ذكر القطاع الشرطي (النيابة العامة) في الورقة بسبب عدم قبولها على إجراء مقابلة.

ثانياً المحافظات الجنوبية (قطاع غزة)

- القطاع الصحي²³:

تعتبر وحدة الإرشاد الأسري في مستشفى مجمع الشفاء الطبي في قطاع غزة هي الجهة المخولة للتعامل مع النساء والفتيات الناجيات من العنف، والتي تم افتتاحها بشهر مارس 2020 وفي عام 2021 كان هناك نوايا لفتح وحدة الإرشاد الأسري في شمال القطاع وجنوبه في مدينة خان يونس إلا أنها تأخرت بسبب الحرب الأخيرة على قطاع غزة، كما أن هنالك نوايا لفتح غرفة العذرية للكشف عن حالات الاغتصاب والاعتداء الجنسي الموقوف استقبال الحالات بها على إحضار كتاب رسمي من الجهة المحولة.

وتبين أن نظام التحويل الوطني غير مطبق داخل القطاع الصحي بصورة رسمية، ولكن تهتم الوزارة بمناهضة العنف ضد النساء والفتيات وظهر ذلك من خلال تشكيل وكيل وزارة الصحة د. يوسف أبو الريش لجنة أشخاص الاتصال عام 2018 مكونة من 30 شخص من جميع المرافق الصحية مهمتها تحويل حالات العنف التي تفصح عن العنف الى الشركاء بصورة غير رسمية. ثم تشكلت لجنة فنية تُدير لجنة أشخاص الاتصال عام 2019. كما أنه تم التدريب على نظام التحويل الوطني ودليل الاجراءات منذ عام 2014.

يقوم مدراء الحالة في غرفة الإرشاد الأسري في مستشفى مجمع الشفاء الطبي كاستقبال الحالات المترددة والمحول من المؤسسات الشريكة وتقصيها وتقييم وتحديد احتياجات الصحية الأولى وتقديم الدعم النفسي للحالات واجراء التقييمات الأولية والكاملة وعقد اجتماعات دورية لمناقشة الحالة مبينة على احترام السرية والخصوصية للحالة اضافة الى تحويل الحالات وفق دليل الاجراءات الموحد حيث أن هناك نماذج تحويل معتمدة داخل الوحدة ومع القطاعات العامة الأخرى كالشرطة ووزارة التنمية الاجتماعية.

2- القطاع الاجتماعي

يعتبر مؤسسة بيت الأمان لرعاية النساء هي الجهة المخولة حكومياً في التعامل مع النساء والفتيات المعنفات في قطاع غزة، حيث تم افتتاح مؤسسة بيت الأمان لرعاية النساء في 2011/6/12 وهي مؤسسة حكومية إيوائية استشارية، تابعة لوزارة التنمية الاجتماعية تعمل على تقديم المساعدة للمرأة المعنفة لنيل حقوقها وحفظ كرامتها وهي المركز الوحيد في قطاع غزة لإيواء النساء المعنفات، وتستقبل المؤسسة حالات تعاني من خلافات زوجية ومشاكل أسرية واعتداءات جنسية. يضم بيت الأمان 25 موظفاً متنوع ما بين أخصائي نفسي واجتماعي، أخصائي تربية طفل، معلم صف، علاقات عامة، سكرتارية، ممرضة يعمل بشكل يومي على مدار 24 ساعة²⁴

لا يتبع القطاع الاجتماعي في إجراءاته لنظام التحويل الوطني في التعامل مع النساء والفتيات المعنفات، بسبب عدم إقراره بشكل رسمي في القطاع بسبب الانقسام السياسي الفلسطيني. إلا أن هناك مراحل تتبعها هذه المؤسسة في التعامل مع النساء والفتيات

²³ مقابلة مع الدكتورة منى كسكين، مصدر سابق.

²⁴ مقابلة مع أ. سهاد قنيطرة، مدير مؤسسة بيت الأمان لرعاية النساء

المعنفات، المرحلة الأولى استقبال المعنفة التي قد تحضر بشكل ذاتي أو التحويل من (مؤسسات حكومية، مراكز حقوقية، هيئات مستقلة، مراكز شرطة، رجال إصلاح) وقد يتم التنسيق مع الشرطة النسائية عند تلقي اتصال عبر الهاتف من نساء تحت العنف أو في دائرة العنف وتقوم الشرطة بصفتها جهة ضبببية بإحضارها بحيث يتم علاجها صحياً ثم تحويلها لبيت الأمان²⁵.

المرحلة الثانية التشخيص الأولي للحالة لمعرفة إذا كانت بحاجة الى استشارة أو تدخل أو إيواء، المرحلة الثالثة إذا كانت بحاجة الى إيواء يتم تشخيصها تشخيص نفسي أولي من خلال طرح وصف الحالة فور وصولها ثم تخصيص مكان لها داخل بيت الأمان، عقد جلسات إرشادية توجيهية متتالية حسب سلوكيات واحتياجات الحالة، ثم يتم تبليغ ولي الأمر حماية للمعنفة وبيت الأمان، وإذا كانت بحاجة لتدخلات أخرى يعقد مؤتمر حالة مع مندوب من وزارة الداخلية ومندوب من رجال الإصلاح ومحامية وإدارة المؤسسة ومدير الحالة والمعنفة وذويها. يتم النقاش مع المعنفة ومع أهلها كل على انفراد وإذا تم التوافق تخرج الحالة ويتم توقيع تعهد شرطية وتعهدات بيت الأمان لرعاية وحماية الحالة، وقد لا يحتاج الأمر الى عقد مؤتمر حالة ويتم حل الإشكالية عن طريق جلسات متتالية ويتم التواصل معها بعد ذلك من خلال زيارة ميدانية واتصال بشكل مستمر²⁶.

كما أنه يتم التعامل بنماذج التحويل التي وضعتها دائرة الاشراف والمناهج في وزارة التنمية الاجتماعية من نموذج دخول الحالة مروراً بنموذج الاستقبال والتسليم والتعهد ونموذج الدخول والخروج ونموذج الخطة العلاجية ونموذج الموافقة المستتيرة ونموذج الاذن الخاص بخروج الحالة انتهاءً إلى نموذج الاغلاق.

3- القطاع الشرطي²⁷

تعتبر دائرة الأسرة والطفولة التابعة لجهاز الشرطة هي المختصة بالتعامل مع حالات العنف ضد النساء وكذلك ضد الأطفال من ذكور واناث في جهاز الشرطة والتي تم استحداثها عام 2017. وهو كحال القطاعات الأخرى في قطاع غزة لا في إجراءاته لنظام التحويل الوطني في التعامل مع النساء والفتيات المعنفات.

هناك مراحل تتبعها دائرة الأسرة والطفولة في التعامل مع النساء المعنفات، المرحلة الأولى هي مرحلة استقبال المعنفة سواء بشكل مباشر عن طريق حضور المعنفة أو عن طريق التحويل من قبل المؤسسات الحكومية والأهلية علماً أنه لا يوجد نماذج تحويل يتم اتباعها رسمياً عند التحويل بين القطاعات باستثناء نموذج تحويل خاص ببيت الأمان. المرحلة الثانية فتح ملف للحالة المعنفة فلكل حالة ملف خاص بها ثم الاستماع لأقوال المعنفة وتدوينها، ولفتت انه إذا كان هناك عنف ظاهر يتم تحويلهم للقطاع الصحي من أجل الكشف الطبي وعمل تقرير حوادث قضائية وتثبيتها بالصور. المرحلة الثالثة يتم تخيير المعنفة بين الحل الودي والحل القضائي، حيث أن الحل الودي لا يعني عدم ترتب اثار قانونية على مخالفته، علماً أنه إذا رفضت المعنفة الحل الودي تتبع الطرق القانونية من خلال يتم تحويلها للنياابة وتقديم شكوى ضد المعتدي ومساءلته قانونياً.

²⁵ مقابلة مع أ. سهاد قنيطة، مصدر سابق.

²⁶ مقابلة مع علا عاشور، أخصائية اجتماعية في مؤسسة بيت الأمان لرعاية النساء.

²⁷ مقابلة مع العقيد مريم الناعوق، مدير دائرة الأسرة والطفولة التابعة لجهاز الشرطة في قطاع غزة.

البدائل السياساتية

البديل الأول: تفعيل نظام التحويل الوطني رقم 18 لسنة 2013 في المحافظات الفلسطينية الجنوبية

يستند هذا البديل إلى فكرة دعم جهود مكافحة ومناهضة العنف ضد المرأة عبر تفعيل نظام التحويل الوطني الذي تشكل بقرار من مجلس الوزراء رقم 18 لسنة 2013، ويأتي هذا البديل استكمالاً لإنهاء الانتقاسم.

محاكمة البديل الأول

يلاقى هذا البديل مقبولية واسعة كونه يشكل حلاً يمكن التعويل عليه لتفعيل دور القطاعات المقدمة للخدمات في التعامل مع النساء والفتيات المعنفات إلا انه يحتاج إلى ارادة ورغبة من قبل أصحاب القرار في قطاع غزة من أجل تفعيل نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات. لكن سيحقق منفعة للنساء وحقوقهم أولاً، وعلى القطاعات المقدمة للخدمات ثانيًا، ما يشكل أثراً ايجابيا يحقق دورها المنوط الا وهو الدور التأهيلي والتمكيني. الى جانب كونه لن يكون بديلاً مكلفاً حيث يمكن استغلال الموارد البشرية والموارد المادية الموجودة في داخل القطاعات المقدمة للخدمات.

البديل الثاني: إعادة هيكلة القطاعات العامة المقدمة للخدمات للنساء المعنفات

إن تعزيز إنفاذ نظام التحويل تبدأ من إعادة هيكلة القطاعات العامة باعتبارها الناظم الأساسي للخدمات المقدمة للنساء المعنفات وهي صاحبة المسؤولية عن تمكينهن وحمايتهن. وتؤدي وضوح هيكله القطاعات العامة إلى وضوح إطار الدور التأهيلي والتمكيني لها في التعامل مع النساء المعنفات، ولتحقيق هذه الهيكله يتطلب العمل في الاتجاهات الآتية:

البنية التحتية المادية

إعادة تنظيم القطاعات العامة المقدمة للخدمات لملائمة غالبية النساء المعنفات، واعدادها وتجهيزها بما يتناسب مع جودة الخدمات المقدمة للنساء المعنفات بما في ذلك النساء ذوات الاعاقة حيث أنه تم تغيير مكان وحدة الارشاد الأسري في مستشفى الشفاء من الطابق العلوي الى الأرضي من أجل مراعاة استقبال النساء المعنفات من ذوات الاعاقة حيث أن الطابق الأرضي موئم لهن، الأمر الذي لفت الى ارتفاع حالات الاستقبال من 12 الى 27 خلال شهر واحد، فلا بد من توفير الأماكن المخصصة في المؤسسات للتعامل مع حالات العنف، الى جانب زيادة القدرة الاستيعابية لها وتأهيلها للتعامل مع النساء المعنفات وخاصة ذوات الاعاقة.

أدلة الإجراءات وجودتها

- ضرورة وضع خطط وبرامج تدريبية وتبادل خبرات للعاملين/ات في المؤسسات المقدمة للخدمات للنساء المعنفات، لتنمية قدراتهن بما يكفل تمتع النساء بجودة الخدمات في القطاعات.
- وضع ممارسات جيدة للرقابة الداخلية داخل القطاعات العامة المقدمة للخدمات وادراج منظور النوع الاجتماعي ضمنها حيث تشكل الرقابة الداخلية حماية للنساء كما أنها تعيد للعاملين ضمن المؤسسات، فعمليات التفتيش هي وسيلة لكشف سوء المعاملة او السلوك غير الملائم من قبل العاملين تجاه المحرومين من حريتهم، وهي طريقة أيضاً لحماية العاملين من الادعاءات غير العادلة، بالإضافة الى ذلك يمكن أن تشكل عمليات التفتيش وسيلة للإنتاء على العاملين الذين يؤدون عملهم بطريقة محترفة ومراعية لمنظور النوع الاجتماعي.

- تصميم قاعدة بيانات مشتركة لأهم المؤسسات الحكومية المذكورة وبعض المؤسسات الأهلية الناشطة في تقديم الخدمة، يتم من خلاله وفي المرحلة الأولى وضع المؤشرات والبيانات المشتركة لتسهيل التنسيق والمتابعة ومع توقيع مذكرة تفاهم وتفعيل دور المرصد الوطني التابع لوزارة شؤون المرأة.
- إصدار نظام واضح خاص بصندوق الشكاوى والتظلمات
- توفير بروتوكول أو نظام لحماية للعاملين في المؤسسات المقدمة للخدمات في حال تعرضوا للعنف والاعتداء من قبل أهل الضحية أو غيرهم.
- وضع خطط مشتركة بين القطاعات المقدمة للخدمات الى جانب متابعتها وتقييمها.
- تقديم تقارير مهنية مشتركة موثقة من قبل القطاعات المقدمة للخدمات في ملفات الحالات.
- إعمال مبدأ المساءلة لكافة الجهات المسؤولة عن إنفاذ النظام وتطبيقه بما يوفر الحماية لكافة الفئات المتعرضة للعنف.
- وضع آلية محدد للتحويل خاصة بالشرطة في نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات

السياسات المالية

-تخصيص الموازنات المالية اللازمة لتوفير الرعاية الصحية والنفسية والوقائية والتأهيلية والتمكينية في القطاعات العامة الأمر الذي يعكس دورها الايجابي كونه دور تأهيلي وتمكيني مناط اليها.

محاكمة البديل الثاني

يلاقى هذا البديل مقبولية واسعة يمكن التعويل عليه لبناء قطاعات تراعي النوع الاجتماعي ومهيئة للتعامل مع النساء المعنفات بما يشمل توفير أماكن مخصصة لتقديم الخدمات بمختلف أنواعها، فضلاً عن مساهمته في تفعيل الدور التأهيلي والتمكيني للقطاعات المقدمة للخدمات. الا ان هذا الأمر يحتاج إلى خطة عمل منظمة ومنسقة وتشبيك بين القطاعات المقدمة للخدمات للوصول إلى النتائج المطلوبة. سيعود هذا البديل بمنفعة كبديل السابق الا أن يعتبر مكلفاً، فتطبيقه بحاجة إلى تكاليف مادية ولوجستية عالية، للقيام بجهود لإعادة هيكلية القطاعات المقدمة للخدمات وإنشاء أماكن مخصصة لتقديم الخدمات بمختلف أنواعها وتوفير الدعم اللوجستي والبشري الخاص بها.

البديل الثالث: تشكيل لجنة مشتركة مع مؤسسات المجتمع المدني تسعى لدعم إنفاذ نظام التحويل الوطني وعلى أساس مراعاة النوع الاجتماعي

تلعب المنظمات غير الحكومية عدة أدوار أساسية كدورها في الضغط والمناصرة من خلال عقد حملات ضغط ومناصرة وجلسات مساءلة مع صناع القرار، كما أن للمنظمات أدوار أخرى متمثلة في تقديم معرفة متخصصة للعاملين في القطاعات المحددة في النظام في مواضيع مختلفة قائمة على مراعاة النوع الاجتماعي، وبناء قدرات الموظفين المؤسسين، وتيسير برامج إعادة تأهيل النساء المعنفات وكيفية التعامل معهن، وعمل أبحاث قائمة على الأدلة يُستخلص منها توصيات يمكن بناء سياسات إصلاحية بناء عليها، وتوفير الرقابة المستقلة للمعاملة للقطاعات العامة المقدمة للخدمات، والعمل على التأهيل والقاء الضوء على احتياجات النساء.

ومن أجل تجاوز المعوقات التي تحول من فاعلية توظيف نظام التحويل الوطني داخل المحافظات الفلسطينية، لابد من تشكيل لجنة مشتركة مع مؤسسات المجتمع المدني وخاصة النسوية في قطاع غزة والضفة الغربية، ووزارتي المرأة والعدل، وممثلاً عن كل قطاع

من القطاعات المقدمة للخدمات لتقوم بدورها في متابعة تطبيق توظيف نظام التحويل الوطني، في إطار التنسيق والتكامل، والرقابة المستقلة للمعاملة والظروف داخل القطاعات العامة المقدمة للخدمات ومعرفة مدى احتياجات النساء المعنفات وتعزيز التوعية للنساء وللعمالات والعاملين بحقوقهن وواجباتهن، وإتمام التحالفات المشتركة مع الوزارات والمؤسسات اللازمة لتفعيل مسار تعزيز انفاذ نظام التحويل الوطني داخل المحافظات الفلسطينية.

محاكمة البديل الثالث

يلاقي هذا البديل مقبولية واسعة كونه يمكن التعويل عليه في تفعيل عمل مؤسسات المجتمع المدني لمتابعة مدى توظيف نظام التحويل الوطني في المحافظات الفلسطينية الا أنه يحتاج إلى خطة عمل منظمة ومنسقة وتشبيك بين مؤسسات المجتمع المدني الحقوقية، وبينها وبين المؤسسات الرسمية والقطاعات المقدمة للخدمات للوصول إلى النتائج المطلوبة. وسيعود بمنفعة كالبديل السابقة ويمكن أن يكون مكلفاً ولكن بصورة أقل من البديل السابق.

البديل الرابع: إصلاح النظام المعني بالخدمات المقدمة للنساء المعنفات داخل القطاعات العامة.

يقوم هذا البديل على إجراء تعديل لنظام التحويل الوطني رقم 18 لسنة 2013، بما يكفل ادراج نظام تطبيق يوضح ماهية تطبيقه وعلاج جميع الاخفاقات التي نكرتها المشكلة السياساتية سابقاً، كما أن تطبيقه يتطلب استمرار العمل على إقرار وتعديل القوانين الفلسطينية بين المؤسسات الرسمية والغير رسمية كتعديل و/أو إقرار لقانون العقوبات الفلسطيني وإقرار قانون حماية الأسرة من العنف وتعديل قانون حقوق المعاقين رقم 4 لعام 1999 وإقرار مشروع القانون بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بما يتواءم مع النظام والاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها فلسطين خاصة الأشخاص ذوي الإعاقة للعام 2006 واتفاقية القضاء على جميع الأشكال ضد المرأة (سيداو) لعام 1979.

محاكمة البديل الرابع

يلاقي هذا البديل مقبولية كونه يعزز انفاذ نظام التحويل الوطني وتحسين الخدمات المقدمة للنساء المعنفات بما يكفل حماية المرأة وتمكينها وإعادة دمجها في المجتمع. وسيحقق النفع وهو البديل الوحيد الذي لن يترتب عليه أي خسارة مادية الا أن الامكانية تبدو غير واردة وضعيفة، حيث أن جهة التشريع في فلسطين معطلة بسبب الانقسام السياسي الفلسطيني وان الجهة الوحيدة للتشريع هي الرئيس الفلسطيني محمود عباس وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005، وان إصدار أي تشريع لا يطبق في قطاع غزة بسبب الانقسام السياسي الفلسطيني كما ذكرنا سابقاً وهو أحد الأسباب التي منعت تفعيل النظام في القطاع.

المفاضلة بين البدائل

إن تعزيز انفاذ نظام التحويل الوطني في المحافظات الفلسطينية الجنوبية يتطلب العمل بالتوازي، بدءاً بتنظيم القطاعات العامة مروراً بإشراك مؤسسات المجتمع المدني وانتهاءً بتعديل وتشريع القوانين المعنية بحماية النساء وإعادة دمجهن في المجتمع، غير أن الظروف السياسية والمادية تمنع من تنفيذ بعض البدائل كالبديل الأول والرابع. لذلك، تقترح الورقة البدء بتنفيذ البديل الثاني والثالث الذي يرسم سياسات آنية لإعادة هيكلة القطاعات المقدمة للخدمات وللشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني من أجل تعزيز انفاذ نظام التحويل الوطني، ومن ثم تنفيذ البديلين الأول والرابع بشكل متوازٍ.