

دراسة تحليلية شاملة للعنف المبني
على النوع الاجتماعي و واقع نظام
التحويل الوطني للنساء المعنفات

آب 2016

إهداء:

إلى أرواح كافة النساء ضحايا العنف

وإلى روحي اثنتين من النساء كان لهما أثر كبير في وضع النظام وإقراره - ربيحة
ذياب ومها أبوديه

تم إعداد هذه الدراسة من خلال شركة كيمونكس الدولية وبالشراكة مع جمعية تنمية وإعلام المرأة (تام) بهدف مراجعة نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات من قبل وزارة شؤون المرأة الفلسطينية وقطاعات نظام التحويل الحكومية وغير الحكومية، وتم تنفيذ الدراسة من قبل مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (أوراد).



قائمة المحتويات

8.....	فريق العمل
9.....	تمهيد: برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية
11.....	الملخص التنفيذي
17.....	الفصل الأول: خلفية وأهداف ومنهجية الدراسة
18.....	(1) المقدمة
21.....	(2) خلفية حول العنف القائم على النوع الاجتماعي في السياق الفلسطيني
25.....	(3) أهداف الدراسة
26.....	(4) منهجية البحث
31.....	الفصل الثاني: خارطة المؤسسات العاملة في إطار النظام الوطني للتحويل والمؤسسات ذات العلاقة
32.....	(1) المقدمة
32.....	(2) التركيبة المؤسساتية من منظور القانون
35.....	(3) المشهد الحالي للمؤسسات ذات العلاقة بنظام التحويل
38.....	(4) نتائج المسح الميداني ارتباطا بالخارطة المؤسساتية للنظام
41.....	(5) أهم الاستنتاجات حول المشهد المؤسساتي من المسح التأسيسي (Baseline)
45.....	الفصل الثالث: واقع نظام التحويل الوطني بين النظرية والممارسة
46.....	(1) المقدمة
47.....	(2) نتائج مسح المؤسسات المنضوية في إطار نظام التحويل الوطني
61.....	(3) واقع الخدمات التي تقدمها المؤسسات ذات العلاقة
69.....	الفصل الرابع: أهم الإنجازات والفجوات والتوصيات من أجل التطوير
70.....	(1) المقدمة
70.....	(2) أهم الانجازات المتعلقة بتطوير النظام حتى اليوم
75.....	(3) أهم التحديات والفجوات من أجل التطوير
75.....	1.3 أهم التحديات والفجوات المتعلقة بالبيئة المحيطة بالنظام الوطني للتحويل
83.....	2.3 الفجوات والتوصيات ذات العلاقة
95.....	3.3 التوصيات العامة والتدخلات المطلوبة حسب القطاع
99.....	خاتمة التقرير

قائمة الجداول

- جدول (1): جرائم قتل النساء في الضفة الغربية وقطاع غزة 24
- جدول (2): البنية المؤسساتية للنظام بحسب ما ورد في القرار الحكومي..... 33
- جدول (3): توزيع المؤسسات المقدمة للخدمات المتعلقة بالعنف حسب المحافظة ومجال العمل ... 37
- جدول (4): أهم صفات المؤسسات العاملة في مجال العنف والقائمين عليها..... 40
- جدول (5): حسب معرفتك، أي من البنود التالية لا يغطيها نظام التحويل الوطني (تكامل)؟... 50
- جدول (6): توضيحات لمدى اكتمال عناصر بناء النظام حتى إعداد هذه الدراسة..... 80

قائمة الرسوم البيانية

- رسم بياني (1): نسبة التصريح بالمعرفة بالنظام 49
- رسم بياني (2): نسبة التصريح بالمعرفة بالنظام 49
- رسم بياني(3): نسبة من يصرحون أن الوثائق التالية متوفرة لدى مؤسساتهم 51
- رسم بياني (4): نسبة التقييم الكلي لاندماج المؤسسات في النظام 52
- رسم بياني (5): نسبة التقييم الكلي لاندماج المؤسسات في النظام..... 53
- رسم بياني(6): نسبة تصريح العاملين لدى المؤسسات بأنهم على علم بإجراءات التحويل 54
- رسم بياني (7): نسبة تصريح العاملين لدى المؤسسات بأنهم على علم بإجراءات التحويل 54
- رسم بياني(8): نسبة التصريح بتطبيق المؤسسات لإجراءات التحويل 55
- رسم بياني(9): نسبة المؤسسات التي صرحت بأنها استقبلت حالات وبأنها حولت حالات 56
- رسم بياني (10): نسبة مدى تطبيق المؤسسات لإجراءات التحويل 56
- رسم بياني (11): هل حصلت على الخدمة من المؤسسة التي توجهت إليها أول مره أم تم تحويلك لمؤسسة أخرى؟..... 57
- رسم بياني (12): نسبة المؤسسات التي صرحت بأنها استقبلت حالات وبأنها حولت حالات..... 58
- رسم بياني(13): أين يتم تحويل الحالات؟ (%) 58
- رسم بياني (14): إلى أين تم تحويلك؟..... 59
- رسم بياني (15): إذا تم تحويلك لمؤسسة أخرى، هل كانت عملية التحويل واضحة من حيث الخطوات والآليات بالنسبة لك؟ 59
- رسم بياني (16): نسبة التصريح بتوفر السجلات الرسمية-الالكترونية للحالات 60
- رسم بياني (17): آليات المتابعة للحالات المحولة 61
- رسم بياني (18): نوع الخدمة المقدمة من قبل مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي للسنوات 2011-2015..... 62
- مصدر التحويل للحالات 64
- رسم بياني (19): مصدر التحويل إلى مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي للأعوام 2011 - 2015..... 65



- رسم بياني (20): كيف وصلت للمؤسسة الأولى التي استغنت بها لمساعدتك في التعامل مع المشكلة التي واجهتها؟ 65.....
- رسم بياني (21): كيف تواصلت مع المؤسسة الأولى التي توجهت لها للحصول على المساعدة؟ 66... ..
- رسم بياني (22): كيف تقيمين (الوصول لحل مرض لقضيتك)؟ 74.....
- رسم بياني (23): كيف تقيمين (مساعدتك على تضييق أي شكل من أشكال العنف في حياتك)؟ 75.....
- رسم بياني (24): نظرة المسؤولين والمسؤولات عن مؤسسات الحماية لأسباب العنف ضد النساء 76... ..
- رسم بياني (25): تقييم مدى اكتمال عناصر بناء النظام حتى اليوم (علامة من صفر أي غير مطابق أبدا إلى 10 أي مطبق كليا) 80.....

قائمة الأشكال التوضيحية

- شكل توضيحي (1): مصفوفة المؤسسات الخدمانية المنضوية تحت إطار النظام. 36.....

قائمة الأطر

- إطار (1): برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية وجمعية تنمية وإعلام المرأة (تام) 20.....
- إطار (2): نسبة قليلة من المؤسسات تستخدم النظام. 57.....

قائمة الملاحق

- ملحق (1): نتائج المسح والعيّنات
- ملحق (2): الأسئلة التوجيهية للمجموعات المركزة
- ملحق (3): قائمة بالمؤسسات التي قامت بتعبئة الاستمارة
- ملحق (4): قائمة أسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم
- ملحق (5): نسخة من قرار إنشاء النظام الصادر عن رئاسة الوزراء
- ملحق (6): قائمة المراجع
- ملحق (7): تفاصيل ورشات العمل المركزة

1 إن كافة الملاحق المتعلقة بالعيينة وقوائم المشاركين في الدراسة متوفرة لدى فريق البحث، بالإمكان طلبها في حال كان هناك حاجة لها.

تم إعداد هذه الدراسة من قبل شركة كيمونكس الدولية وبالشراكة مع جمعية تنمية وإعلام المرأة الفلسطينية (تام)، وبإشراف السيدة سيرين حوسو مديرة وحدة تطوير المحاكم الشرعية والنوع الاجتماعي في الشركة.

فريق العمل

أوراد: د. نادر سعيد (الباحث الرئيسي)، ريم زياد غطاس (باحثة)، نور الأعرج، محمد الشعبي

فريق عمل برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية، شركة كيمونكس الدولية

مؤسسة تام: سهير فرّاج، فكتوريا شكري، إبراهيم سليم

فريق مراجعة التقرير: إلهام سامي (وزارة شؤون المرأة)، باسمة صبح وسلمى حنتولي (وزارة الشؤون الاجتماعية)، العقيد وفاء معمر والمقدم شادي جبارين (الشرطة الفلسطينية)



تمهيد: برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية

تم إعداد هذه الدراسة التقييمية من قبل شركة كيمونكس الدولية وبالتعاون مع جمعية تنمية وإعلام المرأة (تام)، ليتم مراجعتها والاستفادة من نتائجها من قبل وزارة شؤون المرأة وقطاعات نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات سواء مؤسسات حكومية أو غير الحكومية. وقد استندت هذه الدراسة الى التقييم الذي أجراه مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (أوراد).

قام مجلس الوزراء الفلسطيني بتشكيل اللجنة الوطنية لمناهضة العنف ضد المرأة في العام 2008، برئاسة وزارة شؤون المرأة. ومن مهام هذه اللجنة المتابعة والإشراف على العديد من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ممن يقومون بتنفيذ الخطة الاستراتيجية لمكافحة العنف ضد المرأة. وتناولت هذه الاستراتيجية عدداً من التدخلات اللازمة لتحقيق الهدف الاستراتيجي الثالث لتلك الخطة وهو "تعزيز الحماية والدعم الاجتماعيين المقدمان لضحايا العنف من النساء، وتحديداً "إنشاء نظام تحويل وطني للنساء المعنفات يحدد وينظم علاقة العمل بين المؤسسات التي تقدم الدعم والحماية للنساء ضحايا العنف".

ويؤكد الهدف الاستراتيجي الثالث والسياسية الثانية من الاستراتيجية الوطنية لمناهضة العنف ضد المرأة الحاجة الى رسم منهجية مؤسساتية موحدة لمكافحة العنف ضد النساء وذلك من خلال إنشاء نظام تحويل وطني لتوفير الدعم والحماية للنساء ضحايا العنف، وتضم قائمة القطاعات الحكومية الرئيسية التي تقدم الحماية والدعم لضحايا العنف من النساء كلاً من وزارة الداخلية، ووزارة الصحة، ووزارة التنمية الاجتماعية. أما وزارة شؤون المرأة فهي الجهة المنسقة من أجل الإشراف على إنشاء نظام التحويل الوطني ومتابعة تطبيقه، حيث سيكون هذا الأخير الإطار الوطني لتحديد، وتحويل، ودعم ضحايا العنف، وكذلك تحديد وتنظيم علاقة العمل بين العديد من المؤسسات لتوفير خدمة متكاملة للنساء المعنفات. وتمثل الأنشطة ذات الأولوية لتأسيس نظام التحويل الوطني في تحديد أدوار أصحاب العلاقة في ذلك النظام، وتدريب مقدمي الخدمات لضحايا العنف على كيفية استخدام نظام التحويل الوطني، وكذلك إدماج هذا النظام بإجراءات المؤسسات التي تقدم خدمات الدعم والحماية لضحايا العنف من النساء وتوفير التدريبات اللازمة لاستخدامه، وأيضاً العمل على إصدار دليل مرجعي يتضمن أسماء وعناوين المؤسسات الصحية، والاجتماعية، والقانونية، والنفسية لضحايا العنف من النساء، ورفع مستوى الوعي العام حول نظام التحويل الوطني.

وكنشاط أولي لتحقيق الأهداف المذكورة قام برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية بتفويض مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (أوراد) للقيام بتقييم وتحليل شامل لقضايا العنف المبني على النوع الاجتماعي وواقع نظام التحويل الوطني. وسوف يتم استخدام نتائج هذا التقييم لتطوير مبادرات من شأنها تعزيز الجهود الرامية لمأسسة وتفعيل نظام التحويل الوطني وبالتالي تقديم خدمات دعم وحماية نوعية و متكاملة للنساء ضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي ، من خلال تنفيذ إجراءات ناجعة لمكافحة العنف الموجه ضد النساء الفلسطينيات وحمايتهن، وكذلك الحيلولة دون وقوع العنف عليهن ومحاكمة مرتكبي جرائم العنف ضدهن.

وسيتم استخدام تلك النتائج لقياس مدى نجاعة نظام التحويل الوطني في القطاعات الثلاث الاجتماعية والصحية والشرطية ، وأيضاً قياس مدى كفاءته في توفير رزمة شاملة ذات جودة عالية وفعالة يسهل على ضحايا العنف القائم على النوع الاجتماعي الحصول عليها ، وكذلك في تحديد الفجوات ومن ثم تطوير التدخلات المطلوبة لتعزيز قدرات ائتلاف المؤسسات المدرجة في نظام التحويل الوطني.

والي كوينسر

مدير برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية



الملخص التنفيذي

أصدر مجلس الوزراء القرار (رقم 18 لسنة 2013 م) بشأن نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات ونشره في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 5 كانون ثاني 2014، وأصبح النظام نافذاً وملزماً لكافة المؤسسات ذات العلاقة من تاريخه. وحيث أن تطبيق النظام ما زال في بداياته (نحو سنتين ونصف)، فقد كان من الضروري تحليل وتقييم التجربة حتى اليوم بهدف الاستفادة من الإنجازات والفرص والتحديات والمخاطر التي ما زالت تحيط بتطبيق النظام. ومن أجل ذلك قام برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية، وبالتعاون مع مؤسسة تنمية وإعلام المرأة (تام) بإجراء هذه الدراسة لتحليل وتقييم واقع نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات من أجل تطبيق أكثر فاعلية للنظام والمبادرات ذات العلاقة به من أجل مكافحة العنف المبني على النوع الاجتماعي.

تقوم هذه الدراسة بتقديم تحليل شمولي لواقع النظام الوطني للتحويل في الضفة الغربية من أجل استكمال العمل على تجهيز وتطبيق النظام وتوفير المعلومات اللازمة لتفعيله والذي من شأنه مناهضة العنف وتوفير الحماية والوقاية للنساء وتعزيز الملاحقة القانونية لمرتكبي الجرائم، وذلك من خلال تقديم موجز لواقع العنف المبني على النوع الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني بالتكامل مع دراسة تقوم بها مؤسسة تام حول الموضوع، وتقديم خارطة شاملة للأطراف ذات العلاقة بتطبيق النظام الوطني وواقع أدوارهم وإمكانياتهم وقدراتهم لتطبيق النظام بجوانبه المختلفة القانونية والعدلية والصحية والاجتماعية سواء كانت أطراف حكومية أو غير حكومية - محلية أو دولية، وتقديم تحليل لواقع تطبيق النظام حتى اليوم من حيث الإنجازات والفجوات والتحديات والفرص المتاحة لتطبيق أفضل. كما تقوم الدراسة بتقديم توصيات عامة وتدخلات محددة لتفعيل تطبيق النظام ليوفر لحماية وعدالة أكبر للنساء المعنفات.

استندت هذه الدراسة الى مجموعة من الأدبيات والبحوث والتقارير والحوارات الدائرة بشكل مكثف خلال السنوات الأخيرة، كما استندت الى خبرة المؤسسات المقدمة للخدمات سواء كانت فاعلة في تطبيق النظام أو غير فاعلة. وفي نفس الوقت تضع الدراسة نصب عينها تجارب النساء المعنفات أنفسهن والعاملين والعاملات في هذا المجال للإحاطة بكافة جوانب الواقع لتطبيق النظام الوطني، وتحليل هذا الواقع من حيث الانجازات والفرص والمعوقات والفجوات التي ما زالت تكتنف التطبيق الفعال للنظام. كما اعتمدت الدراسة على مسحين، واحد للمؤسسات العاملة في مجال العنف المبني على النوع الاجتماعي وآخر للنساء ضحايا العنف اللواتي تلقين خدمات من المؤسسات ذات العلاقة، بالإضافة إلى مجموعة من المقابلات المعمّقة وورش العمل المتخصصة.

وتشير نتائج الدراسة إلى أن النظام يصرّح بالقطاعات ذات العلاقة ويلمّح لطبيعة الشركاء، مع إبقاء، درجة عالية من المرونة حول ذلك، فهو يدعو إلى تعاون كافة القطاعات مقدمة الخدمات من خلال تشكيل فريق مهني يتحمل مسؤولية تطوير وتقييم ومتابعة التعامل مع المعنفات. كما يدعو إلى مأسسة العمل عبر مذكرات تفاهم بين القطاعات، توضح مسؤوليات وأدوار وطريقة التواصل وتحديد الأشخاص الذين يتم التواصل معهم في كل قطاع (الفصل السابع، مادة 26). ويدعو النظام أيضاً إلى الاتفاق على جهة مسؤولة عن الرصد والتنسيق بين المؤسسات، وقد بدأت وزارة شؤون المرأة بمتابعة التأسيس للقيام بهذا الدور مؤخراً. وفي الوقت الذي يقوم فيه النظام بتقديم بعض التفصيل حول طبيعة المؤسسات ذات العلاقة بالتعامل مع بعض أشكال العنف، مثل حالات النساء الحوامل والاعتصاب والميل للاندحار والخطر على حياة المرأة، فإنه يضع كافة أشكال العنف الأخرى ضمن إطار عام (التعرض للعنف أو الاعتداء)، ولا يقدم تفصيلاً كافياً بل عاماً (حسب الحالة ونوعية الاعتداء) حول آليات التحويل والمؤسسات ذات العلاقة في باقي الحالات. وليس من الواضح أن هناك منطقاً واحداً أو خطأً ناظماً متناسقاً في كل الحالات، وبرغم أن هناك بداية مؤسسية، فليس هناك دائماً جهة مركزة للحالة أو جهة من الواضح أنها تتحمل مسؤولية الحالة حتى انتهاء القضية أو متابعتها بعد ذلك.

وبشكل عام، يصل عدد المؤسسات المحتمل انضمامها للنظام 201 في الضفة الغربية حسب دليل مركز المرأة، وإلى 306 حسب دليل مؤسسة مفتاح. كما تم مؤخراً بدء عملية انضمام النيابة العامة للنظام، كأحد الأطراف ذات الأهمية القصوى في خضم علاقة المؤسسات بعضها مع بعض في ظل حالات يتم التعامل معها من خلال النظام الرسمي. وتقوم النيابة حالياً بعقد ورش عمل مع المؤسسات ذات العلاقة لتوضيح وتطوير دورها. وما زال انضمام بعض الأطراف ذات العلاقة المفتاحية للنظام، مثل محاكم الأسرة والتربية والتعليم، قيد البحث. كما يصنف دليل مفتاح المؤسسات إلى 80 حكومية و227 غير حكومية. بالإضافة إلى تصنيفه للمؤسسات العاملة بنظام التحويل (102) وتلك المؤسسات غير العاملة بالنظام (204) وذلك حسب ما صرحت به المؤسسات.

وبرغم أن مجموعة من المؤسسات المقترحة في القوائم تقع فعلاً ضمن النظام وتتعامل على هذا الأساس، إلا أن عدداً كبيراً منها يأتي ذكره على سبيل الاقتراح أملاً بضمه في المستقبل لأهميته للنظام. ولذلك فإن القوائم والمؤسسات المنضوية تحت النظام ما زالت أولوية، غير نهائية ومرنة، قد تتضمن لها مؤسسات جديدة.



كما قامت كافة القطاعات (الصحي، والاجتماعي والقانوني)، ولو بمستويات متباينة، بتطوير دورها فيما يتعلق بنظام تحويل كما تراه مناسباً من وجهة نظرها في التعامل مع قضايا وضحايا العنف وذلك قبل صدور النظام. ومع غياب آلية موحدة لقيام المؤسسات بتحويل النظام لإجراءات محددة، فقد تم العمل على تفسير واستبطان النظام من حيث أدوار المؤسسات والعلاقات بينها بطرق متباينة ومتعارضة أحياناً.

بالنسبة لجهود التطوير وبناء القدرات في مجال نظام التحويل، فإنه برغم تعددها وتعدد الأطراف الدولية التي تقف خلفها، فإنها ما زالت تعاني من تحديات عديدة، فما زالت غالبية جهود التدريب ورفع القدرات قائمة على العرض (Supply-Driven) من قبل الجهات التمويلية، وكانت في غالبيتها موسمية ومجزئة 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 الفاعلة في هذا المجال، وبالتالي لا يمكن الحديث عن نظام وطني شمولي على أرض الواقع.

وبشكل عام، فإن غالبية المشاركين/ات في مسح المؤسسات لديهم/ن بعض المعرفة أو معرفة محدودة أو لا يملكون أي معرفة بنظام التحويل الوطني لحماية النساء. كما أنه من الملاحظ أن نسبة المعرفة والمعلومات تقل كلما اتجنا إلى الأسئلة المتخصصة والتفصيلية حول النظام، وحول توفر النماذج المطلوبة. وفي نفس الوقت، قد تعبر المعرفة، كما يصورها القائمون على المؤسسات، عن معلومات تتوفر لديهم حول آليات التحويل خاصتهم والتي يقومون بها منذ زمن بعيد. كما تشير نتائج المسح أن أقل من 20% من المؤسسات فقط تصرح بأنها تتبع نظام التحويل الوطني مقابل 80% من المؤسسات تتبع ما تدعوه نظامها الخاص الذي لم يتم توضيحه لفريق البحث، مما يعني في الغالب عدم الاعتماد على نظام معين مكتوب أو رسمي، بل الاعتماد على الاجتهاد والاتصالات غير الرسمية وعدم التوثيق أو تبادل البيانات بشكل رسمي أو ممأسس.

ومن خلال تحليل بيانات وزارة التنمية الاجتماعية، يتضح أن الخدمات المقدمة للنساء المعنفات تركّزت في توفير الحماية (نحو 39% من الحالات) وتقديم التوجيه والإرشاد (نحو 33% من الحالات) وتوفير الرعاية الصحية (نحو 18% من الحالات) وتقديم الإرشاد النفسي والدعم المادي (نحو 6% لكل منها)، وكذلك الدمج مع الأسرة (4%). أما باقي الخدمات (التمكين والخدمات القانونية وتوفير العمل والمتابعة والتأمين الطبي والتزويج) فتم تقديمها بنسبة لا تتجاوز 3%، أما التأهيل والتعليم فلم تتجاوز نسبة كل منها 2%. وتم التأكد من النمط

غير الرسمي السائد وغلبة الاتصالات الشخصية على المؤسسية في تقديم الخدمات للنساء المعنفات من خلال سؤال النساء المستفيدات من خدمات المؤسسات حول آلية تواصلهن مع المؤسسات، حيث اتضح أن التواصل تم من خلال شخص يعرفه أو بشكل شخصي في غالبية الأحيان (58%)، بينما اتصلت هاتفياً بالمؤسسة 25% من النساء، وصرحت 12% بأن المؤسسة عرفت بقضيتها واتصلت بها لتقديم المساعدة، وأقلية قمن بالاتصال عبر الانترنت ومواقع التواصل الاجتماعي.

بالنسبة للجهود القائمة، ما زالت منصبّة على استكمال تطوير عناصر النظام نفسه سواء بوضع النظم الداخلية أو المعايير أو مذكرات التفاهم أو تحديد الأدوار أو وضع الخطط أو التدريب ورفع القدرات أو التعريف والتوعية بالنظام أو وضع آليات للتشبيك والرصد.

هذا وتقدم الدراسة توصيات عامة وتفصيلية وبرنامج عمل لاستكمال تجهيز عناصر النظام وتطبيقه بشكل فعال نسردها بالتفصيل في نص التقرير. أما التوصيات المشتركة فجاءت على النحو التالي:

استمرار العمل على تعديل كافة القوانين التي تميّز ضد النساء الفلسطينيات بجهود مشتركة بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية وتوسيع قاعدة المنضويين تحت إطار الدفاع عن حقوق النساء والمطالبة بالمساواة وإنهاء العنف في المجتمع.

تطوير آليات وأنظمة العمل في المؤسسات ذات العلاقة لضمان تطبيق قانون العقوبات الذي تم الغاء بنوده المخففة للعقوبة في حالات قتل النساء (على خلفية الشرف).

تعميم المعلومات حول أحكام النظام الوطني للنساء المعنفات من خلال إصدار تعميم داخلي من قبل الوزراء في كل وزارة يطال جميع مكونات القطاع، وإعداد مدونة سلوك واحدة لتطبيقها من قبل جميع مقدمي الخدمات للنساء في كل قطاع، وقد يتطلب ذلك قيام الأمين العام لمجلس الوزراء بمخاطبة صناع القرار في القطاعات الصحية والشرطية والاجتماعية، وإصدار تعميم ملزم، لتطبيق النظام الوطني للنساء المعنفات. إن مثل هذا التعميم يتطلب اتفاقاً بين الأطراف على فهم وتفسير مشترك لبنود النظام.

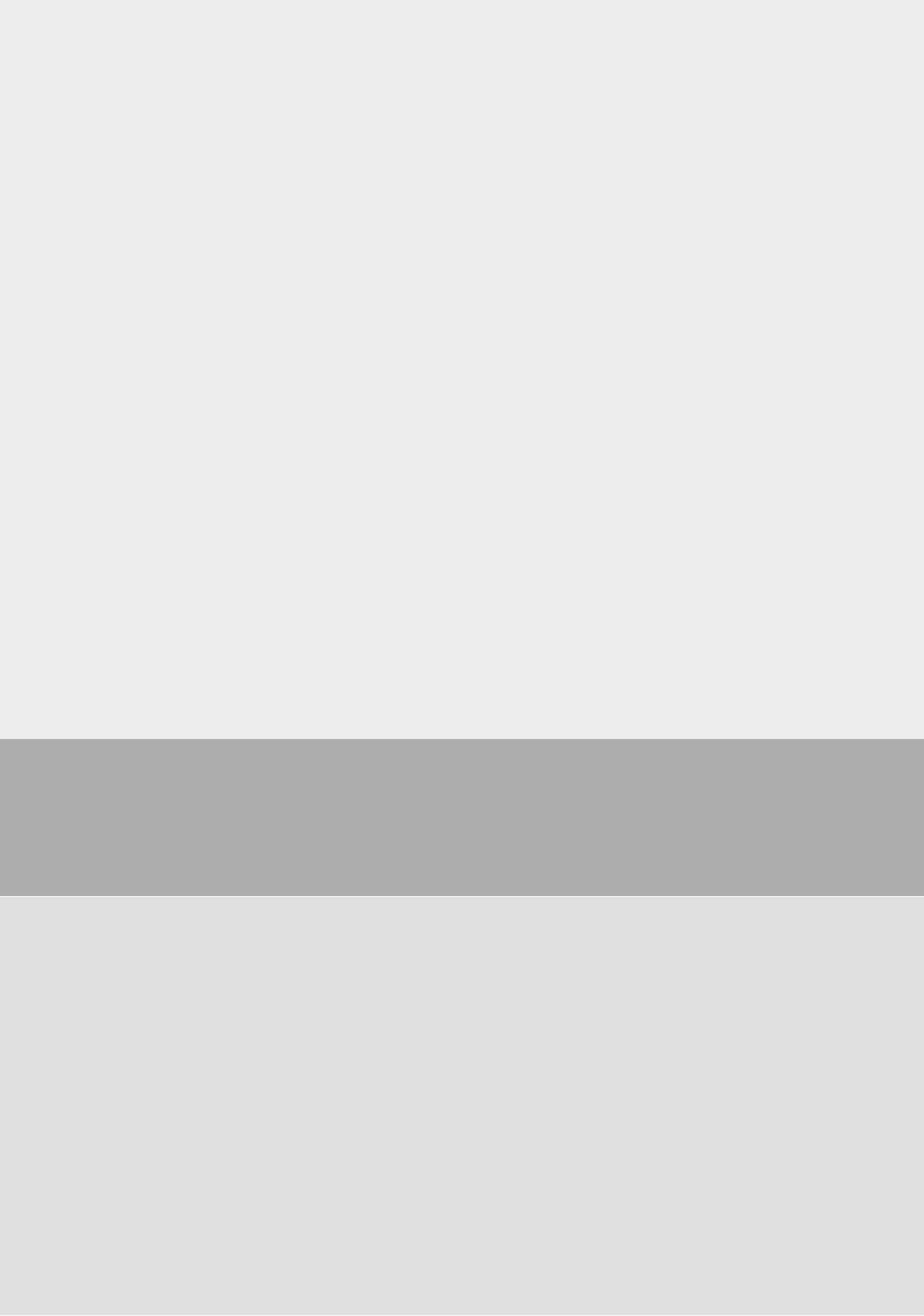
مراجعة وتطوير السياسات والقوانين في كل قطاع من خلال تطوير بروتوكولات وإجراءات واضحة ومحددة للتعامل مع النساء المعنفات طالبات الخدمة وتوفير الحماية لهن، وكذلك تطوير أي مذكرات تفاهم قائمة وتطوير غير المتوفر بشكل يتواءم مع النظام.



بناء خطة عمل تعنى بتوطين أحكام النظام ومأسسته في خطط الجهات الرسمية ذات العلاقة،
وتطبيق النظام وتضمينه في الخطة التنفيذية للوزارة بحيث تخصص الموارد اللازمة لتنفيذ
الأنشطة والتدخلات من ناحية ومتابعة ورصد تنفيذها وأثارها من ناحية أخرى.

ضرورة إشراك جميع مقدمي الخدمات في كل قطاع في فعاليات بناء القدرات ورفع الوعي
بأحكام النظام.

رصد الموازنات والموارد البشرية والمادية اللازمة لتطبيق النظام، مما يتطلب التزاماً على
أعلى المستويات السياسية.





الفصل الأول:

خلفية وأهداف ومنهجية الدراسة

المقدمة

خلفية الدراسة في الواقع الفلسطيني

أهداف الدراسة

منهجية البحث

المقدمة

يعتبر العنف المبني على النوع الاجتماعي من أهم التحديات التي يواجهها المجتمع الفلسطيني، على الأُسدة القانونية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية. يقوم هذا النوع من العنف ويستمر بناء على تباين علاقات القوة بين الرجال والنساء والكبار والصغار، حيث يتم غالباً استثمار القوة الممنوحة للرجال في المجتمع في قمع النساء والصغار بكافة الوسائل المتاحة والمتجذرة في النظام المجتمعي. وتتراوح أشكال العنف بين النفسي واللفظي والجسدي والجنسي، وكذلك الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي. ويصل العنف إلى حد القتل على خلفيات ما زالت مقبولة بين أوساط معينة في المجتمع. وفي نفس الوقت، تتعدد مصادر العنف والتي يصل مداها الأقصى في حالة العنف الموجه ضد النساء والأطفال وباقي أفراد الأسرة كنتيجة لحالة عدم الاستقرار السياسي والأمني في الأراضي الفلسطينية. أما العنف الأسري فيشكل مصدراً مباشراً وواسعاً للعنف ضد المرأة خاصة، وباقي أفراد الأسرة عامة، وذلك ضمن نظام ثقافي أبوي يقوم على التدرج الهرمي للسلطة داخل الأسرة. وما زال التعامل مع العنف المبني على النوع الاجتماعي مسألة حساسة من حيث اعتبارها مسألة أسرية خاصة في ظل اعتبار جسد وذات المرأة تابعة، في كثير من الأحيان، لصاحب القرار في الأسرة. وتبقى الحساسية المفرطة والتردد في التدخل من قبل المؤسسات في هذه المسألة إحدى أهم المعوقات للتعامل بجدية معها وإيجاد حلول لها. كما أن عدم وضوح وضعف السبل المتاحة للنساء للوصول لحلّ العنف الذي يواجهه عبر مؤسسات الحيز العام (Public Sphere) يكرس ثقافة مواتية للعنف تجعله مقبولاً، حيث يتم التعامل معه بسرية في الحيز الخاص (Private Sphere). وتبقى المؤسسات القانونية والمجتمعية ذات العلاقة بإحقاق العدالة عبر النظام الرسمي وغير الرسمي غير قادرة على ردع ممارسات العنف أو الوصول لحل عادل لها في حال حدثت في الواقع. وبرغم التطور الحاصل من حيث الاهتمام بالقضية قيد البحث وبعض التطورات القانونية والمؤسسية والاجتماعية، إلا أن التجربة في مكافحة العنف المبني على النوع الاجتماعي وتوفر البيانات والتحليلات حولها ما زالت محدودة؟.

وضمن هذا الواقع، يصبح الولوج في عملية تحليلية لكافة جوانب هذه المسألة وتطوير البيانات والتحليلات حولها مسألة في غاية الأهمية. ولذلك، تم العمل على مجموعة من المبادرات والسياسات والبرامج والمشاريع، المحلية والمدعومة دولياً، لمواجهة العنف المبني على النوع الاجتماعي. ومن بين العلامات الفارقة في التقدم نحو التعامل مع مشكلة العنف المبني على النوع الاجتماعي مشروع (تكامل) الذي تم إنطلاقه سنة 2009 بالتعاون بين مركز

2 لقد تم إجراء آخر مسح للعنف سنة 2011، ويقوم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بالتحضير حالياً لإجراء مسح جديد.



المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي ومؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي (جذور)³.

ومع إصدار مجلس الوزراء لقرار (رقم 18 لسنة 2013م) بشأن نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات ونشره في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 5 كانون ثاني 2014⁴، أصبح النظام نافذاً وملزماً لكافة المؤسسات ذات العلاقة من تاريخه. لقد جاء النظام نتيجة عدد من التراكمات القانونية التي استندت إلى أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، ولا سيما المادة 70 منه، وأحكام قانون الشؤون الاجتماعية رقم (16) لسنة 1954م، ولا سيما المادة (4) منه. وتلا ذلك نظام مراكز حماية المرأة المعنفة رقم (9) لسنة 2011، وقرار مجلس الوزراء رقم (01/79م.و.س.ف) لسنة 2001م بشأن المصادقة على الخطة الاستراتيجية لمناهضة العنف ضد النساء⁵.

وحيث أن تطبيق النظام ما زال في بداياته (نحو سنتين ونصف)، فقد كان من الضروري تحليل وتقييم التجربة حتى اليوم من أجل الاستفادة من الإنجازات والفرص والتحديات والمخاطر التي ما زالت تحيط بتطبيقه. ومن أجل ذلك قام برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية، وبالتعاون مع مؤسسة تنمية وإعلام المرأة (تام) بإجراء هذه الدراسة لتحليل وتقييم واقع نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات من أجل تطبيق أكثر فاعلية لنظام التحويل الوطني والمبادرات ذات العلاقة به من أجل مكافحة العنف المبني على النوع الاجتماعي.

3 للمزيد حول مشروع تكامل، يمكن زيارة موقع مركز المرأة <http://www.wclac.org/atemplate.php?id=106>، ومن أجل تقييم شمولي لمشروع تكامل، يمكن الرجوع إلى Final Evaluation of Takamol Project المعد من قبل ريادة للاتحاد الأوروبي.
4 من أجل مراجعة القرار بالنظام بكتيبته، يمكن العودة إلى الوقائع الفلسطينية، العدد 104، ديوان الفتوى والتشريع، 5/1/2014، ص56.

5 الخطة الاستراتيجية متوفرة على موقع وزارة شؤون المرأة على الرابط التالي: <http://mowa.pna.ps/Arabic%20Part.pdf>

برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية

يسمى برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية لدعم الجهود الرامية الى تعزيز المساءلة للسلطة الوطنية الفلسطينية وكذلك المنظمات غير الحكومية لحماية وضمان وصول ضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي الى العدالة، وتعزيز النظام البيئي لتحسين جهود الوقاية والحماية والملاحقة القضائية المتعلقة بمناهضة العنف المبني على النوع الاجتماعي في الضفة الغربية. ومن خلال علاقة الشراكة التي تجمع ما بين برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية ووزارة شؤون المرأة الفلسطينية، واستناداً الى خطة الوزارة لتفعيل نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات، يقدم برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية مجموعة من التدخلات الرامية الى تفعيل ومأسسة نظام التحويل الوطني لحماية النساء والفتيات من العنف المبني على النوع الاجتماعي، منها توفير دراسة تقييمية شاملة حول العنف المبني على النوع الاجتماعي ونظام التحويل الوطني الفلسطيني للنساء المعنفات، والتي تعتبر بمثابة دراسة وطنية تهتم كافة المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بتوفير الحماية والأمان للمرأة الفلسطينية وستساهم الدراسة في توفير المعلومات حول العقبات والتحديات التي تواجه تطبيق نظام التحويل والذي يؤثر سلباً على مدى انتشار ظاهرة العنف ضد المرأة الفلسطينية. واستناداً لنتائج هذه الدراسة سيقدم البرنامج وبالشراكة مع وزارة شؤون المرأة عدد من التدخلات بهدف تفعيل ومأسسة نظام التحويل الوطني، وتحقيق الفائدة والهدف المنشود من انشاءه.

جمعية تنمية واعلام المرأة / تام:

تسعى تام الى تحقيق مجتمع حر وديمقراطي، يسوده العدل والمساواة واحترام حقوق الإنسان، حيث تتمتع المرأة بحقوقها وبالمساواة دون تمييز. تعمل تام على تغيير الثقافة السلبية السائدة، والصورة النمطية تجاه المرأة من خلال إعلام حر مبني على الحقوق والنوع الاجتماعي، تمكين وتدعيم مؤسسات إعلامية وإعلاميين على النوع الاجتماعي والحقوق. وتمكين النساء والفئات المهمشة لتحقيق أهدافهم/ن وتطلعاتهم/ن" تام صوت من لا صوت له/ا".

واستناداً الى الخطة الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء وخطة وزارة شؤون المرأة لتفعيل نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات أطلقت مؤسسة تام مشروع محاكم النساء في بداية شهر أيلول ٢٠١٥، والذي يهدف للحد من العنف المبني على النوع الاجتماعي وتفعيل العمل في نظام التحويل الوطني، والضغط لإلغاء القوانين التي تعزز العنف ضد المرأة، من خلال مجموعة من التدخلات في بناء قدرات عدد من المؤسسات على نظام التحويل الوطني، وبناء قدرات لمجموعات شبابية وإعلامية لتحريك المجتمع ليصبح عدم اسقاط الحق الشخصي مطلب عام خاصة في قضايا قتل النساء. والضغط على صناع القرار لا إلغاء القوانين التي تحمل تمييزاً ضد النساء. هذا المشروع هو نتاج عمل متواصل دام أكثر من ثلاث سنوات لجمعية تام ووزارتي شؤون المرأة والتنمية الاجتماعية والمؤسسات العاملة في هذا المجال. كما انه تم تنفيذ دراسة حول العنف المبني على النوع الاجتماعي - قتل النساء في اطار مشروع محاكم النساء.



خلفية حول العنف القائم على النوع الاجتماعي في السياق الفلسطيني

تعد البيئة القانونية من أهم العوامل لاستمرار ثقافة وممارسة العنف القائم على النوع الاجتماعي، حيث ما زال الإطار القانوني مزيجاً غير متسق لقوانين العقوبات والنظم القانونية والتشريعات المحلية والمراسيم التنفيذية المختلفة، وذلك نتيجة للحقب التاريخية المتعاقبة والأنظمة التي حكمت فلسطين. إذ لا يزال قانون العقوبات الأردني لسنة 1960 ساري المفعول في الضفة الغربية، في حين يخضع قطاع غزة لمزيج من القوانين المصرية والبريطانية، أما القدس الشرقية فتخضع للأنظمة الإسرائيلية والأردنية. وتتسم القوانين المختلفة التي تنظم علاقات النوع الاجتماعي بين النساء والرجال بعدم المساواة والتمييز الصارخ في أحيان كثيرة، في الوقت الذي تساهم الثغرات القانونية والإجرائية في التخفيف من وطأة العقوبات المفترضة للمعتنفين. ومن بين الأمثلة المتعلقة بالعنف القائم على النوع الاجتماعي الإغفاء من الملاحقة القضائية في حال تزويج المعتصبة الناجية من الاغتصاب⁶ للمعتصب، وقبول الاغتصاب في إطار الزواج. ويعجز قانون العقوبات السائد في الضفة الغربية أيضاً عن تقنين العقوبات بشكل حاسم أو حتى الاعتراف الأولي بالعنف القائم على النوع الاجتماعي خارج الأذى الجسدي، مثل الإيذاء النفسي أو الحرمان الاجتماعي والاقتصادي.

وبرغم التطور الحاصل في قانون العقوبات وإلغاء البنود التي توفر العذر المخفف لمرتكبي جرائم قتل النساء، في إطار مرسوم رئاسي (2012)، إلا أنه لا يمكن القول أن هناك نظاماً قانونياً متكاملًا يحمي النساء فهناك العديد من المرجعيات والبنود القانونية التي تغذي البيئة التمييزية ضد النساء وتؤدي إلى تطبيع التمييز والعنف ضد النساء، بما في ذلك قانون الأحوال الشخصية أو قانون العمل. كما أن المرسوم المذكور والذي تم توقيعه من قبل رئيس السلطة الوطنية لم يتم إعطاؤه الشرعية اللازمة من قبل المجلس التشريعي. والأهم من ذلك أن التطبيق الفعلي لدلالات إلغاء البنود المذكورة ما زال يعتره الغموض والانتقائية وعجز الأدوات القانونية (الشرطية والقضائية) عن تطبيق جدي للمستجدات القانونية في ظل غياب اللوائح اللازمة لذلك، وتباين الاهتمام في تطبيق القانون من قبل الأفراد القائمين على المنظومة القانونية. وبشكل عام فإن الاستراتيجيات المتوفرة لتوفير الحماية للنساء تفتقر إلى حلول جذرية لمشكلة العنف ضد المرأة نظراً لعدم قدرتها على التعامل مع العوامل الجذرية في النظام الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي السائد.

6 المادة رقم 308 من قانون العقوبات الأردني.

وما زالت الظروف الاجتماعية والثقافية غير مواتية لاستفادة النساء من نظام العدالة في الحيز العام، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بما يعتبر (الشأن الخاص) الذي يتمركز على (قدسية الأسرة) والتعامل مع المشكلات من خلال الآليات القرابية. ويعتبر بحث النساء عن آليات بديلة لحمايةهن خارج الأسرة ضرباً من الخروج على العادات والتقاليد ويستدعي الرفض والاستهجان. كما أن النساء يدفعن ثمناً باهظاً عند بحثهن عن بدائل لتحقيق العدل في حياتهن، حيث يتم مقاطعتهم من قبل كل أو بعض أفراد الأسرة. وبرغم ذلك، فقد شهدت السنوات الأخيرة إقبالاً أكبر نسبياً، وذلك نظراً لوعي أكثر تطوراً من السابق حول العنف وشرعية البحث عن بدائل رسمية للحماية.

كما أن الأعراف الاجتماعية والتقاليد والتوقعات السائدة هي أيضاً بمثابة حاضنة للعنف القائم على النوع الاجتماعي في فلسطين، فالأسرة والهيكل المجتمعية والثقافة، يهيمن عليها الذكور بينما يتوقع من النساء القبول والخضوع. فضمن العلاقات التقليدية بين الجنسين، ما زال من المتوقع أن يشارك الرجل في الحياة العامة، مثل العمل وكسب الأجور، بينما تحصر المرأة في المجال الخاص، لتكون المسؤولة عن تربية الأطفال والشؤون البيتية. كما أن استمرار الصراع على الأرض الفلسطينية يعزز الهياكل الاجتماعية والسلوكيات التقليدية، حيث تحد الممارسات القائمة والأوضاع الأمنية غير المستقرة من القدرات الإنتاجية للذكور والإناث، مع ما ترتبه من عواقب وخيمة، أبرزها؛ أولاً، الفرص الاقتصادية المقيدة تترك الكثير من الرجال، ولا سيما الشباب، عاطلين عن العمل. وهذا يسهم في خلق شعور من عدم التمكين والإحباط، والتي كثيراً ما يمكن أن تفرض على النساء. ثانياً، يترك الفضاء الاقتصادي المقيد العديد من الأسر ذات الوسائل المحدودة، الأمر الذي يجبر الكثير من تلك الأسر إلى اللجوء إلى الفرز المالي. إذ تخصص الأسر مواردها الضئيلة لأطفالها الذكور أو أفراد الأسرة، بينما تترك الإناث محرومات أو مهملات، وهو شكل من أشكال العنف القائم على النوع الاجتماعي. وهذا الوضع قد يُجبر النساء -أيضاً- على الزواج المبكر، حيث أن أسرهن حريصة على تحويل عبء أحد أفراد العائلة العاطلين عن العمل. كما أن ظروف الإغلاق وصعوبة الوصول للأراضي أو استخدامها لأغراض السكن يؤدي إلى الاكتظاظ والبناء العمودي، الشيء الذي يعزز العلاقات الأبوية في ظل العائلة الممتدة.

وكون البيانات الوطنية حول العنف المبني على النوع غير دورية أو ثابتة من حيث تعريف المصطلحات، فلا يمكن مقارنة السنوات الأخيرة بما سبقها، وسيكون أيضاً من الصعب على المدى البعيد معرفة تأثير تطبيق القوانين المعدلة والنظام الوطني المقرر على انتشار العنف ضد النساء. وبالنظر إلى بيانات مسح العنف لسنة 2011، فإن 49% من نساء الضفة



الغربية صرحن بأنهن تعرضن للعنف النفسي، وتعرضت 11% للعنف الجنسي، و17% للعنف الجسدي⁷. وبشكل عام، فإن بيانات المؤسسات (الشرطة والتنمية الاجتماعية ومراكز متخصصة) تشير إلى زيادة نسبية في العنف والتقدم بشكاوى عبر السنوات الماضية، حيث بلغ المجموع العام للنساء المتقدمات بشكاوى 740 في العام 2011 وارتفع إلى 2810 في العام 2015 (لا يشمل هذا العدد الحالات التي لم يتم تصنيفها من قبل المؤسسات على أنها حالات عنف). كما تشير بيانات وزارة الصحة إلى 962 حالة عنف مبنية على النوع الاجتماعي مسجلة لديهم لسنة 2015. هذا وقد كشف استطلاع حديث قام به مركز أوراود أن 53% من النساء الفلسطينيات قد تعرضن أو شهدن عنفاً منزلياً بدرجة أو أخرى. كما أن غالبيةهن أيضاً تعرضن للتمييز في العمل⁸.

كما أظهرت نتائج مسح العنف لعام 2011 أن النساء اللواتي لا يعملن خارج البيت أكثر عرضة للعنف من أزواجهن مقارنة مع نظيراتهن من النساء اللواتي يعملن خارج البيت⁹. وأن النساء اللواتي سبق لهن الزواج واعتبرن أسرهن أسراً فقيرة أو فقيرة للغاية قد أذعن بأنهن قد تعرضن للاعتداء النفسي، والضرب الجسدي، والاعتداء الجنسي، وإساءة المعاملة الاجتماعية والاقتصادية أكثر من نظيراتهن اللواتي اعتبرن وضع أسرهن الاقتصادي بين المتوسط والممتاز¹⁰.

هذا، ويقوم جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني بالتحضير للقيام بمسح حول العنف الأسري، حيث يمكن من خلاله إجراء مقارنات مع المسوح السابقة¹¹. ولا يوجد أي مؤشرات تدل على انخفاض انتشار العنف ضد النساء في السنوات التي تلت مسح 2011، بل على العكس فإن معدلات قتل النساء والشكاوى المقدمة للجهات ذات العلاقة ما زالت في ازدياد كما يتضح من البيانات أدناه.

أما أبرز مظاهر العنف القائم على النوع الاجتماعي فهي جرائم قتل النساء بآداء الشرف، وهي إعدام تعسفي خارج نطاق القانون. فمنذ عام 2010 وحتى قبل نهاية 2015، قُتلت أكثر من 70 امرأة في جرائم الشرف في الأراضي الفلسطينية. وفي الواقع، فإن جرائم الشرف هذه

7 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح العنف في فلسطين، 2011.

8 أوراود، استطلاع متخصص مع النساء الفلسطينيات العاملات، <http://awrad.org/files/server/Women%20Online%20Survey-Tables-AR%202016.pdf>

9 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. مسح العنف في فلسطين

10 د. يحيى محمد الحاج، 2011. العنف ضد النساء في المجتمع الفلسطيني. عرض وتحليل لنتائج مسح العنف في المجتمع الفلسطيني. ص 27
11 هذه الدراسة لا تركز على البحث في العنف المبني على النوع بحد ذاته، حيث أن العديد من الدراسات تتم في الوقت الحاضر حول الموضوع بما فيها دراسة تقوم بها الباحثة لونا سعادة لصالح مؤسسة (تام) ويعتمد هذا القسم بشكل متميز عليها، وأخرى يقوم بها صندوق الأمم المتحدة UNFPA. كما تتوفر العديد من الدراسات الحديثة حول الموضوع مذكورة في قائمة المراجع.

ليست لها علاقة بالمسألة الجنسية إلا في حالات قليلة، بل ترتكب ضمن خلفيات أخرى مثل الميراث أو السيطرة على الموارد أو الانتقام أو تسوية الخلافات. ويدعي مرتكبو الجريمة ذات الصلة بالشرف أن أفعالهم تم تنفيذها للحفاظ على شرف العائلة، ذلك لعلمهم بأنهم سيحصلون على عقوبة أخف من الاعتراف بالقتل بدم بارد.

وبعد العديد من الحملات والمطالبات، وفي عام 2014، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية محمود عباس مرسوماً تنفيذياً يقضي بتعديل المادة 98 وتعليق العمل بالمادة 340 من قانون العقوبات (1960). ولكن في ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، لا يمكن إلغاء هذه المواد رسمياً. ويرى عديدون من الذين تم مقابلتهم والخبيرات والخبراء أن المرسوم الرئاسي (حول تعديل قانون العقوبات) غير كاف؛ فهو بمثابة تغيير على صعيد التوجهات، وليس على صعيد التطبيق الفعلي؛ لأنه يركز ويتفاعل مع مواد في القانون دون أخرى. كما تم النظر إلى المرسوم الرئاسي على أنه غير كاف لحماية النساء وفئات المجتمع الفلسطيني من الجرائم المجتمعية التي ارتفعت وتيرتها في الآونة الأخيرة، وخصوصاً في ظل قدرة الأسرة على إسقاط الحق الخاص، وهي غالباً الأسرة التي مكنت القاتل من ارتكاب جريمته¹² وبالإضافة إلى ذلك، واصلت جرائم الشرف في عام 2014 و2015 بالازدياد، مما يستدعي استجابة جدية وأكثر فعالية. وكانت سنة 2013 سنة دامية بالنسبة لقتل النساء، حيث وصل عدد النساء المقتولات إلى 26 (رقم قياسي منذ 2004 حيث وصل عدد جرائم قتل النساء إلى 5) وانخفض إلى 3 في 2005 وبقي شبه ثابت حتى 2012 حيث وصل إلى 13 جريمة. وحسب بيانات النيابة العامة، فإن عدد النساء المقتولات في الضفة الغربية فقط بلغ 12 امرأة (2013) و14 امرأة (2014) و6 نساء حتى أواخر شهر تشرين الثاني (2015)¹³.

جدول (1): جرائم قتل النساء في الضفة الغربية وقطاع غزة¹⁴

السنة	عدد الحالات
2004	5
2005	3

12 أنظر/ي مثلاً بيان منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية حول قرار تعديل قانون العقوبات، <http://www.miftah.org/display.cfm?DocId=14895>

13 منشور على موقع النيابة العامة لدولة فلسطين بتاريخ 6/12/2015

14 مركز المعلومات الوطني الفلسطيني، منشور على موقع وكالة وفا الإخبارية: <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=9144>



8	2006
8	2007
5	2008
9	2009
6	2010
4	2011
13	2012
26	2013
15 حتى تاريخ 18/5/2014	2014

ومع استمرار القلق تجاه انتشار مشكلة العنف ضد النساء، تتواصل جهود المؤسسات الفلسطينية لوضع حد لها على مستويات السياسات والتشريعات والبرامج والمشاريع لتزويد الحماية والرعاية والتأهيل والتمكين للنساء المعنفات والناجيات من العنف. ومن بين هذه المبادرات جاء نظام التحويل الوطني لتفعيل آليات العمل والتنسيق وتبادل المعلومات ومتابعة القضايا بشكل ممأسس وفعال.

أهداف الدراسة

إنطلاقاً من الأهداف التطبيقية المذكورة أعلاه، تقوم هذه الدراسة بتقديم تحليل شمولي لواقع النظام الوطني للتحويل في الضفة الغربية من أجل استكمال العمل على تجهيز وتطبيق النظام¹⁵ وتوفير المعلومات اللازمة لتفعيل نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات والذي من شأنه مناهضة العنف وتوفير الحماية والوقاية للنساء والملاحقة القانونية لمرتكبي الجرائم، وذلك من خلال تحقيق الأهداف البحثية التالية:

تقديم موجز لواقع العنف المبني على النوع الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني بالتكامل مع دراسة تقوم بها جمعية تنمية وإعلام المرأة (تام) حول الموضوع¹⁶،

15 إن الظروف السياسية والمؤسسية لا تسمح بالحدوث عن نظام موحد للتحويل في المنطقتين، حيث أن العمل في الضفة الغربية على النظام جار على قدم وساق، وما زال لم يبدأ في قطاع غزة، ورغم وجود مؤسسات نشطة تعمل في مجال تقديم الحماية والخدمات للنساء المعنفات.

16 النسخة الكاملة للدراسة متوفرة لدى مؤسسة تام.

تقديم خارطة شاملة للأطراف ذات العلاقة بتطبيق النظام الوطني وواقع أدوارهم وإمكاناتهم وقدراتهم لتطبيق النظام بجوانبه المختلفة القانونية والعدلية والصحية والاجتماعية سواء كانت أطراف حكومية أو غير حكومية - محلية أو دولية،

تقديم تحليل لواقع تطبيق النظام حتى اليوم من حيث الإنجازات والفجوات والتحديات والفرص المتاحة لتطبيق أفضل،

تقديم توصيات عامة وتدخلات محددة لتفعيل تطبيق النظام ليصبح موثياً لحماية وعدالة أكبر للنساء المعنفات.

منهجية البحث

تبنى هذه الدراسة على مجموعة من الأدبيات والبحوث والتقارير والحوارات الدائرة بشكل مكثف خلال السنوات الأخيرة، وتستند الى خبرة المؤسسات المقدمة للخدمات سواء كانت فاعلة في تطبيق النظام أو غير فاعلة. وفي نفس الوقت تضع الدراسة نصب عينها تجارب النساء المعنفات أنفسهن والعاملين والعاملات في هذا المجال للإحاطة بكافة جوانب الواقع لتطبيق النظام الوطني، وتحليل هذا الواقع من حيث الانجازات والفرص والمعوقات والفجوات التي ما زالت تكتنف التطبيق الفعال للنظام. وهي بذلك، ليست دراسة حول واقع العنف المبني على النوع الاجتماعي أو تقييم لكافة التدخلات والجوانب التي تحيط بإشكالية العنف في المجتمع، حيث تمت في هذا المجال العديد من الدراسات سابقاً وأخرى تتم في الوقت الحاضر وتتكامل مع هذه الدراسة.

اعتمدت هذه الدراسة منهجية البحث التشاركي، الشمولي والموضوعي. كما ارتكزت على الدمج بين طرق وأدوات البحث الكمي والكيفي ضمن الخطوات والمراحل التالية:

أولاً: المرحلة التحضيرية

عقدت 4 لقاءات تحضيرية/تشارورية مع فريق برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية وفريق مشروع مؤسسة تام (محاكم النساء)، حيث تم فيها تحديد أهداف الدراسة والبحث والمنهجية بالإضافة الى الأدوات البحثية التي سيتم استخدامها. وقد نتج عن هذه اللقاءات تقرير البدء (inception report) والذي تم فيه تحديد الخطة الزمنية، التي سيتم من خلالها تنفيذ البحث بالإضافة الى المنهجية وأدوات البحث المستخدمة، وقد صودق عليه من قبل فريق عمل مؤسسة تام وبرنامج تعزيز العدالة الفلسطينية.



ثانياً: مراجعة السياق الفلسطيني

قام فريق البحث بمراجعة كافة الأدبيات المتوفرة حول نظام التحويل الوطني للنساء المعتنفات وذات العلاقة بسياق العنف المبني على النوع الاجتماعي، وكافة البيانات المتوفرة من قبل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ضمن القطاعات الثلاثة الرئيسية ذات العلاقة (الصحي، الاجتماعي، الشرطي).

ثالثاً: دراسة الخارطة للشركاء

تشكل هذه الخطوة الانطلاقة الأولى للبحث حيث تم التعرف على كافة الأطراف ذات العلاقة في نظام التحويل الوطني للنساء ومن هي الأطراف ذات العلاقة غير المتواجدة أو المذكورة في النظام. ومن ثم التعرف على أبرز التحديات والفجوات المتعلقة في تطبيق النظام. وقد صممت أدوات جمع بيانات كمية وكيفية بحيث تركز على ثلاثة أطراف رئيسية الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة: القطاع الصحي (مستشفيات/عيادات ومديريات الصحة)، القطاع الشرطي (وحدات حماية الأسرة/النيابات العامة/ المحاكم)، القطاع الاجتماعي (مديريات التنمية الاجتماعية، مراكز الحماية، مؤسسات أهلية واتحادات) بالإضافة الى المؤسسات الدولية ومراكز وكالة الغوث.

رابعاً: التقييم والدراسة القاعدية

بعد الانتهاء من تطوير دراسة الخارطة انطلق الفريق في مرحلة البحث الرئيسية، حيث أجريت الأبحاث النوعية والكمية لجمع البيانات حول نظام التحويل الوطني. حيث تم في البداية مسح آراء المؤسسات الوطنية ذات العلاقة من القطاعات الثلاثة الرئيسية من خلال استمارة كمية تقيس مدى معرفتهم وتطبيقهم للنظام، ليشكل هذا المسح دراسة قاعدية، ومصدراً مهماً لتقييم النظام، وللتحقق من مؤشرات برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية ومشروع محاكم النساء. بالإضافة الى مسح آراء النساء المعتنفات لفحص تقييمهن للخدمات التي تم تقديمها لهن.

تصميم أدوات البحث:

قام فريق أوراود بوضع عينة شاملة لجميع أصحاب الشأن الرئيسيين مستنداً إلى مراجعة المصادر الثانوية والأدلة التي تم تطويرها حيث تشمل الأطراف/المؤسسات ذات العلاقة، وأيضاً بالاستناد الى الخبراء ضمن الفريق.

مسح المؤسسات: تم استخدام المنهج الكمي في جمع البيانات، وذلك من خلال تعبئة

استثمارات كمية مع الأشخاص المتخصصين وذوي العلاقة في المؤسسات المستهدفة. من أجل تصميم الاستثمار، قام فريق أوران بمراجعة كافة الأدبيات المتعلقة بمشروع محاكم النساء وبرنامج (تعزيز العدالة الفلسطينية) والمؤشرات المراد قياسها بالإضافة الى عقد اجتماعات تشاورية مع فريق برنامج تعزيز العدالة ومؤسسة تام للتباحث في المؤشرات الرئيسية للبحث. كما تمت مراجعة النظام الوطني المقرر للاطلاع على أهم عناصره ومتطلباته ومعاييرته للتأكد من شمولها في الاستثمار. وفي نفس الوقت، شملت الاستثمارة على مؤشرات تأسيسية (Baseline) ستستخدم لاحقاً للمقارنة من حيث التقدم الحاصل في تجهيز وتطبيق النظام الوطني. اعتمد اختيار العينة على قوائم تم إعدادها من قبل مؤسسة مفتاح ومركز المرأة للإرشاد القانوني للمؤسسات العاملة في مجال التعامل مع العنف وتمكين النساء والأسرة. كما تم الحصول على قائمة المؤسسات المتوقع استهدافها من قبل المؤسسات العاملة في إطار برنامج تعزيز العدالة الفلسطينية ومشروع محاكم النساء، كذلك من جهاز الشرطة والوزارات ذات العلاقة (التنمية، الصحة والمرأة). ولتعبئة الاستثمارة، عقدت مقابلات مع 166 مسؤولاً/ة في 113 من المؤسسات المستهدفة في كافة محافظات الضفة وتعتبر هذه القائمة شاملة للمؤسسات العاملة في هذا المجال بعضها يعمل فعلاً في تقديم خدمات مباشرة للنساء المعنفات، والكثير منها يعمل في مجالات حقوقية ذات علاقة، وأخرى تصرح بأنها تعمل في المجال، ولذلك كان من الصعب الوصول لعينة أكبر من المؤسسات التي تعمل فعلاً مع النساء ضحايا العنف والناجيات منه. تم تنفيذ المقابلات من قبل 10 باحثات وباحثين ذوي خبرة طويلة في الفترة الواقعة بين 2-16 نيسان 2016 بعد أن عقدت ورشة تدريبية مكثفة ليوم واحد غطت قضايا الاستثمارة والعينة وآليات ومهارات المقابلات. وبصفة عامة، فقد جرى العمل الميداني على نحو جيد، إلا أن بعض المؤسسات قامت بتأجيل مواعيد المقابلات مما أدى الى التأخير في العمل الميداني.

مسح النساء المعنفات: نفذت الدراسة 145 مقابلة أجريت وجهاً لوجه مع النساء اللواتي تعرضن للعنف في كافة المحافظات في الضفة الغربية، حيث تم الوصول اليهن من خلال المراكز التي تقدم خدمات لهن كاليوت الآمنة والمؤسسات النسوية والمحاكم. تم التنسيق المسبق مع هذه المؤسسات لتعبئة الاستثمارات مع النساء مع ضمان خصوصيتهن وكرامتهن من خلال مقابلات مكتومة وبيانات موثوقة لا تدل بأي شكل من الأشكال على شخصهن أو القضية الخاصة بهن.

المقابلات المعمقة: بالإضافة الى المسحين المذكورين أعلاه، أجرى أوران 13 مقابلة معمقة مع الخبيرات والخبراء من مؤسسات رئيسية في القطاعات الثلاثة الرئيسية في نظام التحويل



الوطني. تم اختيار هؤلاء الأفراد من القطاع الحكومي، وغير الحكومي، والمؤسسات المانحة. أجريت هذه المقابلات باتباع مجموعة من الأسئلة التوجيهية التي وضعت للتركيز على القضايا الرئيسية المرتبطة بنظام التحويل الوطني (مرفق قائمة الأسئلة)، حيث صيغت لتكون شاملة لقضايا دراسة خارطة الأطراف وتقييم النظام ومدى تطبيقه.

المجموعات المركزة: أخيراً نُظِمَ فريق البحث نوعين من المجموعات المركزة، الأولى مجموعات مركزة موسّعة ومتخصصة حيث عقدت ورشتان من هذا النوع أحدها مع القطاع الشرطي حيث شارك فيها ممثلون عن دوائر حماية الأسرة من كافة المحافظات، والأخرى شاركت فيها مرشدات مديريات التنمية الاجتماعية وأيضاً ممثلات عن العيادات الصحية. كما نظمت 4 ورشات عمل مناطقية في محافظات (جنين، بيت لحم، سلفيت، ورام الله) حيث عقدت هذه المجموعات مع ممثلات وممثلي القطاعات الثلاثة بالإضافة الى حضور ممثلات الوحدات المختصة في المحافظات والنيابة العامة التي انضمت حديثاً للنظام وأنشأت وحدة حماية الأسرة. هذا وقد قام فريق أورد بالتنسيق مع النيابة العامة بجمع البيانات الكيفية من خلال حضور ثلاث ورش عمل التي جمعت كافة الأطراف في المحافظات. وبشكل مشابه للمقابلات المعمقة، أعد الفريق سلسلة من الأسئلة التوجيهية لتيسير الحوار. التزمت هذه المبادئ التوجيهية بأسئلة البحث الرئيسية، وخدمت كلا المرحلتين التقييم ودراسة الخارطة.

ورشات التحقق: عقدت ورشتا عمل للتحقق من النتائج والاستنتاجات والتوصيات مع المؤسسات الأهلية والحكومية ذات العلاقة في بيت لحم، ومع ممثلات وممثلي القطاعات الرئيسية في رام الله، وجمعت هذه الورشة مؤسسات الشرطة ووزارات المرأة والصحة والتنمية الاجتماعية والنيابة العامة ومؤسسات أهلية كمركز المرأة ومفتاح وتام وطاقم شؤون المرأة. وتم في هذه الورشة الأخيرة توزيع نموذج للتحقق من بيانات واستنتاجات الدراسة حول مدى اكتمال التجهيزات والنماذج الضرورية لتشغيل النظام الوطني ومدى تطبيقه في الواقع، حيث قامت كل مشاركة/مشارك بتعبئة النموذج وإعطاء علامة من صفر إلى عشرة، لكل عنصر من عناصر النظام كما أتى عليها النظام المقرر من قبل رئاسة الوزراء.

خامساً: كتابة التقرير وتوصيات التدخل والمراجعة

تشكل هذه الخطوة الخامسة إنتاج هذا التقرير التحليلي، حيث أنتج فريق البحث في أورد هذا التقرير التحليلي بهدف تقييم مدى تطبيق نظام التحويل الوطني، والقاء الضوء على أهم الدروس المستفادة من التجربة السابقة، وبالتالي تقديم التوصيات للأطراف المختلفة حول آليات تفعيل النظام لمناهضة العنف ضد النساء من خلال توفير خدمات أفضل للحماية

والوقاية والملاحقة القضائية التي من شأنها محاربة ومناهضة العنف ضدهن. يشكل هذا التقرير توحيداً لكافة البيانات الكمية والكيفية التي تم جمعها خلال مراحل البحث المختلفة ومن جميع الأطراف ذوي العلاقة. كما يبين التقرير أيضاً خطة عمل وتدخل مبنية على أهم التوصيات والممارسات التي جاء بها التحليل ليتم تبنيها من قبل الأطراف ذات العلاقة. كما طلب من ممثلات المؤسسات الرئيسية العاملة في مجال النظام الوطني من ذوات الخبرة¹⁷ مراجعة التقرير قبل النهائي للمزيد من التحقق والربط مع الواقع. حيث أخذت ملاحظاتهم بعين الاعتبار في إعداد النسخة النهائية.

17 أسماء اللواتي راجعن الدراسة متوفرة في بداية التقرير.



الفصل الثاني:

خارطة المؤسسات العاملة في إطار النظام الوطني للتحويل والمؤسسات ذات العلاقة

المقدمة

التركيبة المؤسساتية من منظور القانون

المشهد الحالي للمؤسسات ذات العلاقة بنظام التحويل

نتائج المسح الميداني ارتباطاً بالخارطة المؤسساتية للنظام

أهم الاستنتاجات حول المشهد المؤسساتي

المقدمة

إن شمولية وتداخل مقاربات التعامل مع قضايا العنف، وخصوصاً الأسري منه، يجعل من الصعب الوصول إلى تحديد نهائي لقائمة مستقرة للمؤسسات مقدمة الخدمة، فقد تتطور وتتغير مع الوقت، وقد يتم اللجوء لمؤسسات غير تلك المنضوية حالياً تحت النظام. وبالعودة لقرار مجلس الوزراء (18 لسنة 2013) الذي يقنن نظام التحويل الوطني، فإن الحديث يدور عن مصطلحات مختلفة لوصف ذوي العلاقة بالنظام:

مقدمو الخدمة، مقدمو الخدمات الاجتماعية، المؤسسات مقدمة الخدمة، ويتم تعريف مقدم الخدمة كما يلي: أي شخص معنوي يتعامل مع الجمهور ويقدم خدمة صحية أو قانونية أو اجتماعية أو شرطية للنساء المعنفات أو الناجيات من العنف (الفصل الأول، مادة رقم 1).

تقديم الأطراف ارتباطاً بالخدمات التي يقدمونها: الحماية والرعاية والتأهيل على مستوى الخدمات النفسية والصحية والقانونية وخدمات التمكين الذاتي والاقتصادي بالتعاون مع الشركاء ذوي العلاقة في الوزارات ومؤسسات المجتمع الأهلي (الفصل الأول، مادة رقم 1).

ويشير النظام إلى الشركاء الوطنيين من خلال تعريف القطاعات الرئيسية أو المؤسسات الوطنية ذات العلاقة الوثيقة بالنظام (القطاعات الصحية والاجتماعية والقضائية - الفصل الأول، مادة 2).

هذا وتشمل المواد التفصيلية فصلاً حول المعنفات في القطاع الصحي (الفصل الثالث، مواد 10-18)، والمعنفات في القطاع الاجتماعي (الفصل الرابع، مواد 19-21) والقطاع الشرطي (الفصل الخامس، مواد 22-23).

التركيبة المؤسسية من منظور القانون

بتحليل أكثر تفصيلي لما يرد في القرار المتخصص بالنظام، فإنه يتضح تعدد وضبابية الأطراف المسؤولة بشكل أصيل وذات العلاقة الشريكة، وبعض الخلط في المصطلحات المستخدمة. إن الخارطة التي يضعها النظام، ولو بشكل غير تفصيلي، يمكن استنتاجها بتحليل مواد النظام كما وردت على النحو التالي:



جدول (2): البنية المؤسسية للنظام بحسب ما ورد في القرار الحكومي

القطاع الصحي	القطاع الاجتماعي	القطاع الشرطي
<p>- تحديد نوعين من مقدمي الخدمات في القطاع الصحي</p> <p>1) العاملون الصحيون والإداريون والفنيون،</p> <p>2) الأطباء والممرضون والقابلات القانونيات والعاملات الصحيّات (مادة 11، بنود 1 و2).</p> <p>- تحديد المرافق الصحيّة ذات العلاقة وهي: 1) أقسام الطوارئ،</p> <p>2) مراكز الرعاية الصحية الأولية (عيادات الصحة الإنجابية ومراكز رعاية الحوامل وتنظيم الأسرة)،</p> <p>3) أقسام الأمراض النسائية والولادة،</p> <p>4) العيادات الخارجية،</p> <p>5) عيادات ومراكز الصحة النفسية المجتمعية والأمراض العقلية (مادة 12).</p> <p>- التحويل للقطاعات الأخرى من أجل توفير الخدمات النفسية والاجتماعية والقانونية (مادة 10، بند 7). وتذكر البنود الأخرى بالتحديد الشرطة ومراكز الحماية، ووحدة حماية الأسرة في الشرطة ومديرية التنمية الاجتماعية في المحافظة (مادة 16). كما يتم ذكر أهمية الوضع القانوني والطب الشرعي في المادة 18 وذلك حسب طبيعة الحالة.</p>	<p>الجهات المذكورة مرة أو أكثر:</p> <p>- مراكز حماية المرأة المعنفة (مادة 19).</p> <p>- مؤتمر حالة أو التنسيق بين الأطراف التالية حسب طبيعة واحتياجات الحالة: مرشدة المرأة في التنمية الاجتماعية، الشرطة والجهة المحولة والمؤسسات الشريكة التي ستساعد المنتفعة في مسار النجاة. كما يتم ذكر أخصائيين وأطباء نفسيين، وكذلك مرشدة/ة حماية الطفولة في حالة وجود خطورة على الأطفال (مادة 21).</p>	<p>- الحديث هنا يدور أساساً عن وحدات حماية الأسرة في الشرطة الفلسطينية والشراكة الفاعلة كجهة محولة مع البيوت الأمانة (مادة 22).</p> <p>- الإحالة إلى إحدى المؤسسات الشريكة سواء الحكومية أو الأهلية (مادة 23).</p> <p>- العمل مع أعضاء الضابطة العدلية (مادة 23).</p> <p>- التنسيق مع النيابة العامة والطب العدلي ومع ذوي الاختصاص (مادة 24).</p> <p>- التنسيق مع وزارة التنمية الاجتماعية ومراكز الحماية أو أماكن إيواء والمحافظة (مواد 24 و25).</p>

وبشكل عام، فإن النظام يصرح بالقطاعات ذات العلاقة ويلمح لطبيعة الشركاء، مع إبقاء، درجة عالية من المرونة حول ذلك، فهو يدعو إلى تعاون كافة القطاعات مقدمة الخدمات من خلال تشكيل فريق مهني يتحمل مسؤولية تطوير وتقييم ومتابعة التعامل مع المعنفات. كما يدعو إلى مأسسة العمل عبر مذكرات تفاهم بين القطاعات، توضح مسؤوليات وأدوار وطريقة التواصل وتحديد الأشخاص الذين يتم التواصل معهم في كل قطاع (الفصل السابع، مادة 26). ويدعو النظام أيضاً إلى الاتفاق على جهة مسؤولة عن الرصد والتنسيق بين المؤسسات، وقد بدأت وزارة شؤون المرأة بمتابعة التأسيس للقيام بهذا الدور مؤخراً. سيقدم القسم التالي من الدراسة تحليلاً شمولياً لمدى تطبيق النظام والالتزام ببنود النظام والتوصل للترتيبات اللازمة لأفضل تطبيق له، أما في هذا القسم فيتم التركيز فقط على خارطة المؤسسات والعلاقات التي تم تفصيلها في النظام كما هو موضح أعلاه مع أهمية تقديم الملاحظات التالية حول ذلك:

لا يقوم النظام المقرر بذكر الجهة المسؤولة عن التأكد من استكمال العمل على تجهيز النظام ومتابعة تطبيقه والرقابة عليه، إلا أن الرسالة الموجهة لوزيرة شؤون المرأة، بتاريخ 17/12/2013، التي تقضي بالمصادقة على نظام التحويل تذكر مسؤولية الوزارة بمتابعة النظام (نرجو من معاليكم التكرم باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ النظام)¹⁸. ولكن الواقع حتى اليوم لا يدل على تولي وزارة شؤون المرأة هذا الدور بشكل واضح أو فعلي، أو باعتبار الأطراف الأخرى لها كمسؤولة عن تنفيذ النظام، مع أن هناك مؤشرات أولية توحي بذلك. وليس هناك آلية متفق عليها في الوزارة أو بين المؤسسات لتمكين الوزارة من القيام بهذا الدور.

لا يفترض بالنظام تفصيل مؤسسات وآليات التحويل بالكامل، حيث أن هذه المهمة تقع ضمن نطاق مذكرات التفاهم بين المؤسسات ذات العلاقة. إلا أن درجة التفصيل تختلف من فصل إلى آخر في النظام، فبينما يفصل النظام الأطراف المختلفة ضمن إطار المؤسسة الصحية، فإنه لا يقدم نفس التفصيل للمؤسسة الاجتماعية والشرطية.

في الوقت الذي يقوم فيه النظام بتقديم بعض التفصيل حول طبيعة المؤسسات ذات العلاقة بالتعامل مع بعض أشكال العنف، مثل حالات النساء الحوامل والاعتصاب والميل للانتحار والخطر على حياة المرأة، فإنه يضع كافة أشكال العنف الأخرى ضمن إطار عام (التعرض للعنف أو الاعتداء)، ولا يقدم تفصيلاً كافياً بل عاماً (حسب الحالة ونوعية الاعتداء) حول آليات التحويل والمؤسسات ذات العلاقة في باقي الحالات. وليس من الواضح أن هناك منطقاً واحداً أو خطأً نظاماً متناسقاً في كل الحالات، وبرغم أن هناك بداية مؤسسية، فليس هناك

18 رسالة موقعة من أمين عام مجلس الوزراء د. فواز عقل بتاريخ 17/12/2013 تحت عنوان: نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات.



دائماً جهة مركزة للحالة أو جهة من الواضح أنها تتحمل مسؤولية الحالة حتى انتهاء القضية أو متابعتها بعد ذلك.

برغم أن النظام يتطلب إنشاء جهة مسؤولة عن الرصد والمتابعة، فليس من الواضح أن هناك جهة تقوم بهذا الدور القيادي للنظام على أرض الواقع برغم بدء وزارة شؤون المرأة بالتأسيس لذلك بالتعاون مع المؤسسات الأخرى، وما زالت العلاقة بين المؤسسات جزئية، موسمية وفي غالبها كردة فعل لكل حالة حيث تتم قيادة عملية التعامل مع الحالة اعتماداً على الجهة التي تدخل فيها الحالة ضمن النظام.

برغم أن النظام لا يذكر القطاع القانوني بالإسم بل يكتفي بذكر (الشرطة)، إلا أنه يؤكد على أهمية التنسيق مع النيابة العامة والطب العدلي والمحافظات.

يأتي ذكر الجهات الشريكة والمنظمات الأهلية هنا وهناك بدون اتساق بين القطاعات الثلاثة، فيندم ذكرها في القطاع الصحي مثلاً، وتذكر الجهات الشريكة في حالة القطاع الاجتماعي والمنظمات الأهلية في حالة القطاع الشرطي.

برغم أن النظام يأتي على القيم الأخلاقية التي على المؤسسات ذات العلاقة اتباعها، إلا أنه لا ينص على المؤهلات والقدرات المفترضة من هذه المؤسسات لتصبح مؤهلة على القيام بواجبها كمؤسسات حكومية ذات مسؤولية قانونية، كما لا يضع معايير للمؤسسات الأهلية التي تقدم خدمات للنساء المعنفات.

برغم أن الشرطة تتمتع بقوة الضابطة العدلية وبالتالي الحماية والدعم القانوني للعاملين فيها، إلا أن العاملات والعاملين في الصحة والتنمية الاجتماعية يعملون بدون أي حماية تذكر برغم أن مهماتهم محفوفة بالمخاطر أيضاً¹⁹.

المشهد الحالي للمؤسسات ذات العلاقة بنظام التحويل

بالإضافة إلى القرار الوزاري والبروتوكولات المهنية في النظام، فإن المكون الأساسي للنظام هو شبكة المؤسسات الفعالة والمتعددة القطاعات وذات السمة الشمولية من أجل تأمين خدمة متكاملة ودعم أكبر لضحايا العنف القائم على النوع الاجتماعي. هذا وتدرج المؤسسات، بشكل أو بآخر، ضمن القطاعات الثلاثة الصحية والاجتماعية والشرطية (الأمنية) والتي تعمل كل منها ضمن تعليمات خاصة بها (مكتوبة أو غير مكتوبة - متعارف عليه في المؤسسة)،

19 يدور الحديث منذ سنوات عن إعطاء زيادة مخاطرة لمرشدات المرأة والعاملات في مراكز الحماية.

قد تتوافق أو لا تتوافق مع النظام الوطني المقر. تشكل القطاعات الثلاثة مجموعة من مقدمي الخدمات على مستوى الحماية والرعاية ومنها الحكومي ومنها غير الحكومي. وكما هو مذكور أعلاه، يعرف النظام مقدم الخدمة على أنه: أي شخص معنوي يتعامل مع الجمهور ويقدم خدمة صحية أو قانونية أو اجتماعية أو شرطية للنساء المعنفات أو الناجيات من العنف.

كما تم تطوير دليل للمؤسسات التي تقدم خدمات صحية أو اجتماعية أو قانونية أو شرطية للنساء المعنفات في محافظات الضفة الغربية؛ بحيث يمكن الدليل مزودي الخدمات من التعرف على المؤسسات وعناوينها والخدمات التي تقدمها، بالإضافة إلى المستوى السياسي المتمثل برئاسة الوزراء ووزارة شؤون المرأة. وقد قامت مؤسسة مفتاح -أيضا- بتطوير دليل مؤسسات محدث للمؤسسات العاملة في مجال تقديم خدمات طارئة للنساء المعنفات. ويتميز هذا الدليل بحدائته (2015) وشموله لمؤسسات في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما يصنف المؤسسات بين حكومية وغير حكومية ويقدم تصنيفاً للمؤسسات التي صرحت بأنها إما تتعامل مع نظام التحويل أو لا تتعامل معه.

وبشكل عام، وبالإضافة إلى المستوى التشريعي (المجلس التشريعي) والسياساتي (وزارة شؤون المرأة واللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد المرأة)، يتم تصنيف المؤسسات المقدمة للخدمات إلى أصناف ثلاثة كما هو مبين في الشكل التوضيحي التالي:

شكل توضيحي (1): مصفوفة المؤسسات الخدمائية المنضوية تحت إطار النظام



الاجتماعي:
مديريات التنمية
الاجتماعية ومراكز
الحماية والمؤسسات
التي تقدم خدمات
اجتماعية للنساء.



الصحة: مستشفيات
وعيادات وزارة
الصحة، وكالة الغوث
وجمعية الهلال
الأحمر ولجان
وإغاثة طبية،
وأطباء خاصين.



الحماية: مراكز الحماية
والطوارئ ودوائر
حماية الأسرة في
الشرطة ودوائر
متخصصة في
المحافظات. كما يضم
النيابة والطب العدلي.
وقد يضم محاكم
الأسرة.



وبالاعتماد على القوائم الواردة في دليل مركز المرأة، يمكن تصنيف المؤسسات جغرافياً وحسب مجال عملها على النحو المبين في الجدول التالي:

جدول (3): توزيع المؤسسات المقدمة للخدمات المتعلقة بالعنف حسب المحافظة ومجال العمل

المحافظة / التوزيع	مستشفيات / مراكز ومديريات صحة	محاكم	محافظة (مركز تواصل، أو وحدة المرأة أو الدائرة القانونية)	مراكز وكالة الغوث	وحدات حماية الأسرة	مؤسسات أهلية واتحادات	مديريات وزارة شؤون التممية ومراكز الحماية	المجموع
نابلس	7	1	1	1	1	30	2	43
الخليل	11	7	1	1	1	16	2	39
بيت لحم	9	1	1	1	1	23	2	38
رام الله- البيرة	9	3	1	1	1	23	1	39
القدس	6	2	1	1	1	24	1	36
جنين	7	1	1	1	1	18	1	30
طولكرم	3	1	1	1	1	10	1	18
قلقيلية	2	1	1	1	1	12	1	18
سلفيت	2	1	1	1	1	13	1	19
أريحا	2	1	1	1	1	5	1	10
طوباس	1	1	1	1	1	4	1	9

وبشكل عام، يصل عدد المؤسسات المحتمل انضمامها للنظام 201 في الضفة الغربية حسب دليل مركز المرأة، وإلى 306 حسب دليل مؤسسة مفتاح. كما تم مؤخراً بدء عملية انضمام النيابة العامة للنظام، كأحد الأطراف ذات الأهمية القصوى في خضم علاقة المؤسسات بعضها مع بعض في ظل حالات يتم التعامل معها من خلال النظام الرسمي. وتقوم النيابة العامة حالياً بعقد ورش عمل مع المؤسسات ذات العلاقة لتوضيح وتطوير دورها. وما زال انضمام

بعض الأطراف ذات العلاقة المفتاحية للنظام، مثل محاكم الأسرة والتربية والتعليم، قيد البحث. كما يصنف دليل مفتاح المؤسسات إلى 80 حكومية و227 غير حكومية²⁰. بالإضافة إلى تصنيفه للمؤسسات العاملة بنظام التحويل (102) وتلك المؤسسات غير العاملة بالنظام (204) وذلك حسب ما صرحت به المؤسسات²¹.

نتائج المسح الميداني ارتباطا بالخارطة المؤسساتية للنظام

كما سبق ذكره في قسم المنهجية، تم إجراء مسح ميداني مع المؤسسات المنضوية أو المفترض أن تكون منضوية في إطار نظام التحويل الوطني، والتي تعمل في مجال العنف الأسري وتمكين النساء في مجالات اجتماعية وصحية ونفسية وتمكين. وبالنظر للقوائم المتوفرة في قوائم مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، وتلك المحدثة من قبل مؤسسة مفتاح، وغيرها التي حصل عليها فريق البحث من وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة شؤون المرأة ومؤسسة تام، فإن العديد من الاستنتاجات حول واقع المؤسسات تطفو على السطح:

إن محاولة الوصول للمؤسسات المقترحة في القوائم أو المراكز الفرعية للعديد من المؤسسات الوطنية، الحكومية وغير الحكومية، كانت عملية تعليمية، حيث أنه تم الوصول إلى 113 مؤسسة بمراكزها وفروعها، إلا أن العديد من المؤسسات الفرعية لم تعلم بعد أنها جزء من نظام وطني واسع، أو لم يتم التواصل معها من قبل إداراتها المركزية بشأن المسح الجاري، ولا تعرف أنها مستهدفة من قبل المشاريع المنوي تطبيقها في المستقبل القريب من قبل مؤسسات وطنية ودولية.

إن النتائج أدناه تعبر عن المؤسسات التي تم الوصول إليها وإجراء مقابلات مع مسؤوليها (حيث بلغ عدد المقابلات 166 مقابلة)، والنتائج المقدمة هي استدلالية عامة وليست معبرة عن كل مؤسسة على حدة، ولكنها معبرة إلى حد كبير عن واقع المؤسسات التي تعمل في مجال الحماية من العنف حيث أنها تشكل أو قد تشكل معاً، إن تم تفعيلها، البنية التحتية للنظام. كما تشكل بيانات المسح الحالي قاعدة بيانات يمكن استخدامها في المستقبل لتفصيل وتحليل واقع المؤسسات بهدف تطوير أداءها.

20 كافة الأرقام والقوائم الواردة غير نهائية أو دقيقة بشكل كامل، ويعتمد ذلك على شمول أو عدم شمول مؤسسات حسب تقييم القائمات على كل دليل، كما تم شمول بعض المؤسسات غير العاملة في المجال برغم أهميتها، كما أن عملية التصنيف لها دور في زيادة أو نقصان الأعداد (مثلاً: وزارة الصحة ومديرية الصحة في محافظة ما). ومع ذلك تشكل القوائم مصادر غنية للتخطيط للنظام الوطني ونشر الوعي حول المؤسسات.

21 مرة أخرى لا بد من التأكيد أنه وبحسب نتائج المسح فإن المؤسسات لا تميز بين نظام تحويل (Transfer) يخصها وتتبعه ونظام التحويل الوطني (referral) وبالتالي فإن التصريح باستخدام نظام تحويل لا يعني بالضرورة استخدام النظام الوطني قيد البحث.



إن نتائج المسح تقدم ملفاً ذو دلالة إضافية عن البنية المؤسسية المتوفرة لدعم نظام التحويل الوطني، كما تقدم توضيحاً لبعض القدرات والفجوات والفرص والتحديات التي تحيط بالمؤسسات ذات العلاقة. وبشكل عام يظهر المسح النتائج التالية:

تشكل النساء نحو 72% من مسؤولي المؤسسات التي تم شمولها في المسح، بينما يشكل الرجال نحو 28%، مما يؤكد على أن العمل في قضايا العنف المبني على النوع ما زال في غالبه اختصاصاً (نسائياً) وليس مهمة مجتمعية عامة.

تشكل الفئة العمرية 31-50 سنة غالبية عظمى (80%) من مسؤولي المؤسسات، و12% تزيد أعمارهم عن 50 سنة، أما الفئة الشابة (18-30) فتشكل نحو 7% من المسؤولين في هذه المؤسسات.

إن غالبية المؤسسات التي شملها المسح، وتعتبر قريبة من النظام الوطني، ما زالت حكومية (54%)، والباقي غير حكومية تعمل على المستوى الوطني (20%) أو المحلي (23%) أو يتمثل في مؤسسات دولية (3%).

بالنسبة لمجال عمل المؤسسات، شمل البحث أكثرية من المؤسسات والمراكز التي تعمل في المجال الصحي (37%) وتنمية المرأة (15%)، يليها مجال الإرشاد القانوني والاجتماعي والنفسي (10%) والأسرة والطفولة (8%) والعمل الشرطي (8%) والعمل الخيري (1%). وتبقى 21% من المؤسسات تعمل في كل مجال متاح وتتنوع مجالات عملها مع النساء والأسرة والطفل. برغم أن مسودة النظام والقانون المقرر يشيران إلى التمكين الاقتصادي، إلا أنه لا يوجد من بين المؤسسات التي تم مسحها أي مؤسسة تعمل فعلاً مع النساء المعنفات في هذا المجال. وينطبق ذلك على ضعف الجهود والبرامج للعمل مع النساء الناجيات من العنف وخصوصاً بعد خروجهن من النظام الرسمي والعودة للأسرة والمجتمع. يبين الجدول التالي صفات المؤسسات والقائمين عليها التي استهدفها المسح.

جدول (4): أهم صفات المؤسسات العاملة في مجال العنف والقائمين عليها

النوع الاجتماعي	%
أنثى	71.5
ذكر	28.5
العمر	%
30-18	7.4
50-31	80.4
50 أو أكثر	12.3
تصنيف المؤسسة	%
حكومية	53.6
غير حكومية تعمل على مستوى وطني وفروع	20.5
غير حكومية محلية	22.9
دولية	3.0
مجال عمل المؤسسة	%
صحة	36.8
تتمية امرأة	14.8
أسرة/طفل	7.7
جمعية خيرية	1.3
قانوني/ارشادي	9.7
شرطة	7.7
غير ذلك	21.9



أهم الاستنتاجات حول المشهد المؤسساتي من المسح التأسيسي (Baseline)

بالنظر للبيانات أعلاه، فإنه يمكن الوصول للاستنتاجات التالية فيما يخص البيئة المؤسساتية:

برغم أن مجموعة من المؤسسات المقترحة في القوائم تقع فعلاً ضمن النظام وتتعامل على هذا الأساس، إلا أن عدداً كبيراً منها يأتي ذكره على سبيل الاقتراح أملاً بضمه في المستقبل لأهميته للنظام. ولذلك فإن القوائم والمؤسسات المنضوية تحت النظام ما زالت أولية، غير نهائية ومرنة، قد تتضمن لها مؤسسات جديدة وقد تصبح مؤسسات مع الوقت غير ذات علاقة، وبأي حال فإن هناك فرقاً بين قائمة ما زالت في غالبها افتراضية بسبب عدم التنفيذ/التطبيق الفعلي للنظام وبين قائمة فعلية تضم فقط الذين يقومون بشكل فعلي بالعمل ضمن النظام وهي مؤسسات محدودة عددياً ونوعياً، وفي كثير من الأحيان فإن المؤسسات لا تعرف إن كانت أو لم تكن جزء من هذا النظام.

قامت كافة القطاعات، ولو بمستويات متباينة، بتطوير دورها فيما يتعلق بنظام تحويل كما تراه مناسباً من وجهة نظرها في التعامل مع قضايا وضحايا العنف وذلك قبل صدور النظام. ومع غياب آلية موحدة لقيام المؤسسات بتحويل النظام لإجراءات محددة، فقد تم العمل على تفسير واستبطان النظام من حيث أدوار المؤسسات والعلاقات بينها بطرق متباينة ومتعارضة أحياناً.

تتوفر مذكرات تفاهم، بدرجات متباينة من التفصيل والوضوح، بين وزارة الداخلية- الشرطة والتنمية الاجتماعية مثلاً بشأن تقرير آليات التعاون في مجال حماية المرأة والطفل، وتم توقيع هذه المذكرة بتاريخ 9/6/2011 وذلك قبل صدور النظام الوطني للتحويل، ولم يتم في المذكرة ذكر نظام التحويل حيث لم يصدر بعد. وأيضاً تم الحديث عن مذكرات تفاهم بين الشرطة والمحافظات ولكن لم يتم الاطلاع على أي منها. هذا ولم، نجد دليلاً على توقيع مذكرات تفاهم أخرى حديثة بين القطاعات الثلاثة كمؤسسات حكومية أو غير حكومية بعد صدور القرار بنظام التحويل.

قامت المؤسسات، وخصوصاً الشرطة والتنمية الاجتماعية، بتطوير نماذج للتعامل مع القضايا الواردة لها وذلك قبل صدور القرار بالنظام، ولم تطور نماذج حديثة بعد صدور النظام. وتوضح هذه المؤسسات أن ذلك يأتي مراعاة لخصوصية كل مؤسسة ومتطلباتها المهنية والإدارية والقانونية، وتعارض بعضها مع النماذج المستخدمة أصلاً في المؤسسة لتسجيل وتوثيق ومتابعة الحالات، مما أدى لتصعيب عمليات التحويل وضبط عملية التوثيق وتبادل المعلومات وتوحيدها. كما أن بعض المؤسسات تجد أن النماذج طويلة وتضم بنوداً غير ذات أهمية لعملية التحويل.

لم تقم المؤسسات الصحية حتى اليوم باستخدام أي من نماذج تحويل خاصة بقضايا العنف، بينما تقوم باستخدام نموذج لتوثيق الحالات.

كما أن العديد من العاملين في وحدات الوزارات والأجهزة ذات العلاقة يجدون أنفسهم بدون صلاحيات لإقرار واستخدام النماذج المرفقة بالقانون، مما يصعب التواصل والعلاقة بينهم وبين الأطراف الأخرى.

بالنسبة لجهود التطوير وبناء القدرات في مجال نظام التحويل، فإنه برغم تعددها وتعدد الأطراف الدولية التي تقف خلفها، فإنها ما زالت تعاني من تحديات عديدة، فما زالت غالبية جهود التدريب ورفع القدرات قائمة على العرض (Supply-Driven) من قبل الجهات التمويلية، ويتعزز هذا النمط في ظل غياب برنامج وطني واضح وشامل وبعيد المدى لرفع القدرات والتدريب في هذا المجال. كما أن غالبية التدريبات والجهود ما زالت موسمية ومجتزئة وغير متكاملة مما يعني ضعف مراكمة الخبرة والبناء على ما سبق. لقد تم سماع الشكوى من العديد من العاملين الميدانيين في المجال حول تزامم المؤسسات التدريبية وتراكم المواد النظرية الدعوية حول النظام، بدون قدرة فعلية على التطبيق في الواقع الملموس حيث أن العديد من التدريبات لا يمكن تطبيقها في واقع يعجز فيه العاملون والعاملات في المجال من إيجاد خدمة فعلية لحماية وتأهيل النساء المعنفات.

لم تزل مسألة تشكيل مرجعيات وفرق مهنية في كل قطاع تتحمل مسؤولية تطوير وتقييم ومتابعة التعامل مع المعنفات، حسب القانون، غير مكتملة في كافة القطاعات.

إن النظام ينص على تعميم البروتوكولات داخل القطاع الواحد، وكما سيوضح من نتائج المسح أن مثل هذا التعميم لم يحدث داخل المؤسسة الواحدة بما في ذلك المؤسسات الحكومية المسؤولة عن النظام، إلا بشكل محدود وغير منظم. وفي نفس الوقت، لم يتم تطوير إجراءات عمل داخلية متناغمة مع البروتوكولات.

هناك تحديد للقطاعات والمؤسسات المشمولة في النظام إلا أنه هناك لاعبين غائبين كوزارتي التربية والتعليم والعمل، المحافظات، والقضاء الشرعي وبعض مؤسسات المجتمع المدني، برغم أنهم موجودون في التطبيق الواقعي من خلال مؤتمرات الحالات والتحويل. إن دخول النيابة العامة ووحدات الإرشاد الأسري في المحاكم الشرعية يشكل حلقة قوية في النظام ولكنه ما زال في البداية.

إن آليات التنسيق والتشبيك بين القطاعات موجودة ولكن بشكل جزئي وغير متكامل



وحسب الحالة، وذلك برغم توفر بعض مذكرات التفاهم بين المؤسسات في القطاع الاجتماعي والشرطي، إلا أنها غير كافية وما زالت تجريبية وغير مطبقة في كثير الأحيان.

هناك غياب للوضوح وللمعرفة بالأدوار في داخل نفس القطاع وبين القطاعات، 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 كما سيوضح لاحقاً.

ما زال النظام يعتمد بشكل رئيسي على أطراف حكومية (الشرطة والتنمية الاجتماعية والصحة)، بالتنسيق مع عدد قليل من المؤسسات الأهلية الفاعلة في هذا المجال، وبالتالي لا يمكن الحديث عن نظام وطني شمولي على أرض الواقع.

تعمل وكالة الغوث ضمن برنامج خاص بها يقوم على المجتمع (Community-Based Approach)، وما زال هذا النظام في مراحله الأولى وغير مطبق بشكل فعلي أو شمولي (وسيتم التعرض إليه بتفصيل أكبر لاحقاً).

تشكل اللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد المرأة مرجعية سياساتية ورؤية للعمل في مجال إنهاء العنف المبني على النوع بكافة أشكاله وخصوصاً العنف الأسري، وتجتمع اللجنة على فترات لمناقشة أهم التوجهات الوطنية في هذا المجال.





الفصل الثالث:

واقع نظام التحويل الوطني بين النظرية والممارسة

المقدمة

نتائج مسح المؤسسات المنضوية في إطار نظام التحويل الوطني
واقع الخدمات التي تقدمها المؤسسات ذات العلاقة

المقدمة

يؤكد قرار نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات (30 لسنة 2013) على أهمية علاقة الشراكة بين القطاعات الخدمية في التعامل مع المعنفات، حيث ينص قرار مجلس الوزراء على ضرورة تعاون كافة القطاعات مقدمة الخدمات للنساء المعنفات فيما بينها من خلال آليات عديدة من بينها؛ تشكيل فريق مهني في القطاع يتحمل مسؤولية تطوير وتقييم ومتابعة التعامل مع النساء المعنفات، ومأسسة العمل عبر مذكرات تفاهم بين القطاعات، توضح مسؤوليات وأدوار وطريقة التواصل، وتحديد الأشخاص الذين يتم التواصل معهم في كل قطاع، وتعميم البروتوكولات داخل القطاع الواحد، وتطوير إجراءات عمل داخلية متناغمة مع البروتوكولات. كما ينص النظام على ضرورة الالتزام بتعبئة نموذج التحويل عند التحويل من قطاع إلى آخر، وتوفير التقارير المهنية للقطاع وفق الحاجة لإلغاء ازدواجية العمل وتعزيز التكامل، تحديد معايير عقد مؤتمر الحالة والشركاء والفترة الزمنية والمكان والخطة الأولية للتدخل، ووضع معايير للمؤسسات العاملة في مجال القطاعات التي يتم الرجوع إليها وإشراكها، بحيث تتمتع بالمصداقية المهنية. وفي نفس الوقت، ينص النظام على ضرورة وضع آلية لحفظ الوثائق والأشخاص المسموح لهم بالوصول إليها داخل القطاع وبين القطاعات، والاتفاق على نوع الوثائق الواجب تبادلها عند التحويل ومنها: التقرير الطبي، وتقرير الطب العدلي، والتقرير الاجتماعي والآخر النفسي، واستمارة مستوى الخطورة، ونموذج التحويل، وتصريح الموافقة من قبل المنتفعة، ووضع أية إجراءات أخرى يتفق عليها من شأنها توفير الحماية والسلامة لطاقتهم العاملين مع المرأة المعنفة.

إن هذه المتطلبات القانونية، وغيرها، ما زالت قيد العمل والتحضير من قبل الأطراف ذات العلاقة، ويقوم باقي هذا القسم من الدراسة بتحليل هذه المتطلبات كمعايير مطلوبة لفحص مدى التقدم تجاه تجهيز وتطبيق النظام الوطني للتحويل. ويعتمد هذا القسم على كل من البحث الكيفي من خلال المقابلات وورش العمل البحثية، وكذلك على نتائج المسح الذي قام به أورداد بين المؤسسات والنساء، وكذلك على البيانات والتقارير والوثائق ذات العلاقة.

وفي هذا السياق لا بد من الإشارة إلى أن النساء يعتمدن استراتيجيات ذاتية فردية لحماية أنفسهن من العنف في الغالبية العظمى من الأحيان، وذلك ضمن نظرية تدرج تعتمد على الظروف التي تعيشها ومدى تكرار العنف. تبدأ النساء بالصمت، وينتقلن إلى محاولة إيجاد حلول داخل الأسرة من خلال تغيير السلوك أو الرضوخ للنصيبة والقدر أو القيام بواجبات منزلية وزوجية يعتقدن بأنها قد تخفف من حدة العنف. وفي بعض الأحيان يتم اللجوء للأبناء داخل الأسرة، وينتهي الأمر في إيجاد مبررات للعنف (دينية ومجتمعية) تعطي الزوج الأعذار والمبررات وفي



بعض الأحيان لوم الذات على العنف الموجه ضدها. وقد تلجأ المرأة للخروج من العلاقة من خلال الانفصال أو الطلاق مما يضعهن في موقف اجتماعي أصعب. بينما تعتمد أخريات على استراتيجيات مجتمعية (كالنظام العائلي والعشائري كما هو مذكور أعلاه). هذا، وتؤكد كافة البيانات، وخصوصاً في سياق المجتمعات العربية، أن أقلية صغيرة للغاية تلجأ للنظام الرسمي أو لتدخلات رسمية خارجية مخاطرات في هذه الحالة بتزايد الضغوطات المجتمعية عليهن وعدم قدرة النظام الرسمي على حمايتهن بشكل فعلي مما يضعهن في موقف أصعب من السابق. وهذا يوضح نتيجة مسح العنف لعام 2011 والذي بين أن نسبة النساء اللواتي يلجأن إلى طلب المساعدة من المؤسسات النسوية والشرطية بلغت 0.7% فقط²². ولذلك، فإن النقاش الدائر حول نظام التحويل الوطني بالاستعانة بالمؤسسات الحكومية والأهلية يعتبر استثماراً جزئياً ومحدود التأثير طالما لا تستخدمه الغالبية الساحقة من النساء.

وبشكل مباشر، فإن نظرة فئات المجتمع المختلفة، وخصوصاً النساء المعنفات، لنظام التحويل الوطني ومدى اقبالهن المستقبلي على الاستفادة منه يعتمدان على مدى تطبيق النظام، وجاهزيته من النواحي القانونية والتطبيقية واكتمال العناصر المطلوبة في النظام ومصداقية ووضوح وثبات عملية التحويل، وبالتالي الشعور بالاستفادة الفعلية من النظام. ولذلك نقوم هنا بتقديم نتائج مسح المؤسسات (المذكور بالتفصيل في قسم المنهجية) لتحديد درجة وصول المؤسسات لتطبيق متطلبات النظام، سواء بشكل واع للنظام أو بتطبيق لمعاييرها الخاصة بها، ومدى جاهزية واكتمال عناصر النظام بينها. كما يتم استخدام نتائج مسح النساء المعنفات اللواتي استفدن من خدمات المؤسسات، وأخريات لم يستفدن من هذه الخدمات، وذلك للتأكد من استفادة النساء من عمليات التحويل.

نتائج مسح المؤسسات المنضوية في إطار نظام التحويل الوطني

نقدم في هذا القسم من التقرير تحليلاً لنتائج المسح حول مجموعة من القضايا المتعلقة بنظام التحويل الوطني لحماية النساء، من حيث مدى اكتمال شروط تطبيقه وجاهزية المؤسسات للقيام بدور فعال في هذا المجال، بالتركيز على المعرفة والمعلومات المتوفرة لدى المؤسسات المستهدفة حول النظام، بالإضافة إلى الممارسات والتطبيقات. ويشمل التحليل على نتائج كلية للمؤسسات المشاركة، وتفصيلية للاختلافات حسب القطاع حيثما يلزم. إن غالبية البيانات تعبر عن فهم المؤسسة لنظام التحويل (Referral)، وهو فهم في كثير من الأحيان، يعني تجربة المؤسسة نفسها في مجال التحويل (Transfer) ضمن نظام خاص

22 مسح العنف، 2011، الجهاز المركزي للإحصاء.

بها وغير مكتوب، ولكن معمول به قبل وضع النظام الحالي للتحويل، مما يستدعي عدم المبالغة في تفسير النتائج من حيث وصول النظام قيد الدراسة وتغلغله في المؤسسات، بل أن النتائج الإيجابية في غالبها تدل على اهتمام المؤسسة ضمن الحديث عن (نظامها الخاص سواء مكتوب أو غير مكتوب)، مما يجعل من الصعب الوصول لاستنتاجات قاطعة حول استخدام نظام التحويل، حيث أنه لا بد من التمييز بين نظام تحويل (Referral) وعملية تحويل (Transfer) بغض النظر عن وجود النظام.

ومن المهم التذكير أيضا، أن هذه النتائج تعتمد بشكل كبير على منهج المسح وتقارير المؤسسات حول نفسها وأدائها، ولذلك فإن الصورة التي قد يقدمها المسح قد تكون أفضل من الواقع الفعلي بدرجة أو بأخرى. ولذلك لا بد من النظر لنتائج المسح من حيث أنها تظهر أنماطاً معينة ولها دلالات ذات أهمية يمكن البناء عليها مع استكمال التحليل من وجهة نظر النساء والبعث الكيفي الذي تم في إطار هذه الدراسة. كما أن النتائج تأسيسية ستكون أكثر قيمة في حال متابعتها بعد سنوات من تجهيز وتطبيق النظام.

القسم الأول: المعرفة بالنظام وتوفر المعلومات حوله

بشكل عام، غالبية المشاركين/ات في الدراسة من المؤسسات لديهم/ن بعض المعرفة أو معرفة محدودة أو لا يملكون أي معرفة بنظام التحويل الوطني لحماية النساء. كما أنه من الملاحظ أن نسبة المعرفة والمعلومات تقل كلما اتجهنا إلى الاسئلة المتخصصة والتفصيلية حول النظام، وحول توفر النماذج المطلوبة. وفي نفس الوقت، قد تعبر المعرفة، كما يصورها القائمون على المؤسسات، عن معلومات تتوفر لديهم حول آليات التحويل خاصتهم والتي يقومون بها منذ زمن بعيد.

حول المعرفة العامة بالنظام: تم سؤال المستطلعين عن مدى معرفتهم/ن بنظام التحويل الوطني من خلال قراءتهم/ن للنظام أو من خلال البحث أو التدريب. كما يبين الرسم التالي، فإن:

نحو 12% يصرحون بأنه ليس لديهم أي معرفة

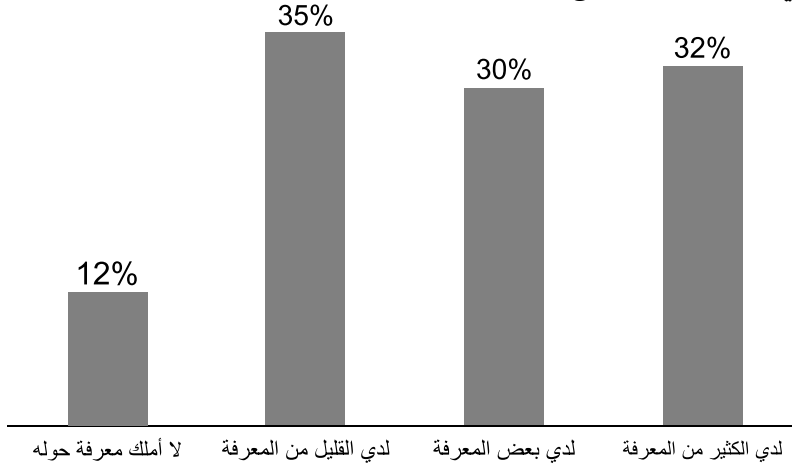
25% يصرحون بأن لديهم معرفة قليلة

30% لديهم بعض المعرفة

و32% يصرحون بأن لديهم الكثير من المعرفة.

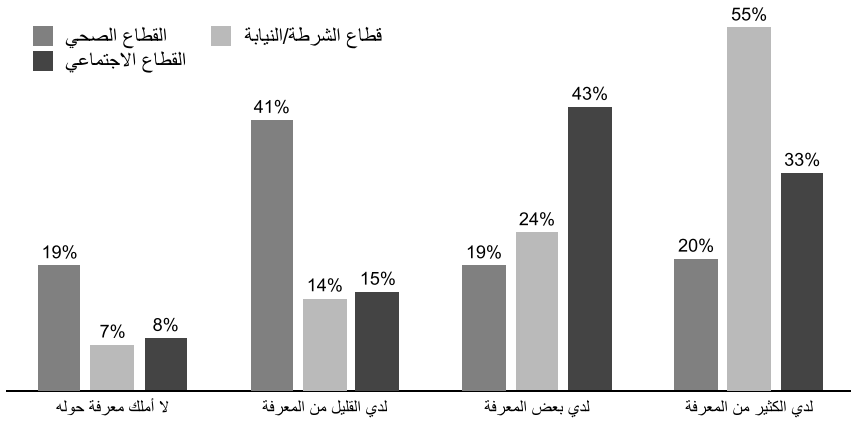


رسم بياني (1): نسبة التصريح بالمعرفة بالنظام



ومن الجدير بالذكر أن المعرفة بالنظام بين المشاركين/ات في القطاع الشرطي هي الأعلى، وبين المشاركين في القطاع الصحي²³ هو الأدنى. فقد بينت النتائج بأن 61% من المشاركين/ات من العيادات ووزارة الصحة والمؤسسات الصحية الأهلية يملكون القليل من المعلومات حول النظام أو لا يملكون أية معلومات حوله، في المقابل فقط 39% أما يملكون الكثير من المعرفة أو بعض المعرفة حول النظام. بينما تشير النتائج إلى أن 79% من مؤسسات القطاع الشرطي لديهم الكثير من المعرفة أو بعض المعرفة حول النظام و21% إما لديهم القليل من المعرفة أو لا يملكون معلومات.

رسم بياني (2): نسبة التصريح بالمعرفة بالنظام



23 من المهم التنويه أن القطاع الشرطي في المسح يشمل عاملات وعاملات وحدات حماية الأسرة والأحداث فقط، بينما يشمل كل من القطاع الصحي والاجتماعي مؤسسات أهلية وخيرية عديدة إلى جانب وزارتي الصحة والتنمية الاجتماعية، وبالتالي فإن النتائج تعكس الوضع في القطاع ككل وليس في الوزارتين بالضرورة.

وعندما تم اختبار المعرفة الفعلية للمسؤوليات والمسؤولين من حيث المجالات التي يغطيها النظام، أخطأ في الإجابة على سؤال الاختبار نحو 46% منهم، حيث أن نظام التحويل يشمل كافة البنود المذكورة في السؤال أدناه، ولا يستثني أي منها. وتتطابق هذه النتيجة، إلى حد كبير، مع نتائج التصريح بالمعرفة بالنظام المذكورة أعلاه.

جدول (5): حسب معرفتك، أي من البنود التالية لا يغطيها نظام التحويل الوطني؟

10.1	محاولة الانتحار
1.9	هروب من المنزل
8.8	إفساد الرابطة الزوجية
25.2	الإغواء ووعد بالزواج
54.1	يشمل جميع البنود أعلاه

حول توفر وثيقة نظام التحويل:

عند السؤال عن توفر الوثائق المتعلقة بنظام التحويل الوطني لدى المؤسسات، فإن النتائج التالية تظهر التصريحات التالية:

61% لا تتوفر لديهم الوثيقة

39% تتوفر لديهم الوثيقة

مراسلات من الجهات المسؤولة:

صرح 58% بأن مؤسساتهم لم يصلها أي مراسلات رسمية حول نظام التحويل من وزارة التنمية الاجتماعية أو الصحة أو الشرطة.

بينما صرح 42% بوصول مراسلات كهذه من قبل هذه المؤسسات.

قائمة مصادر/مؤسسات الدعم والحماية:

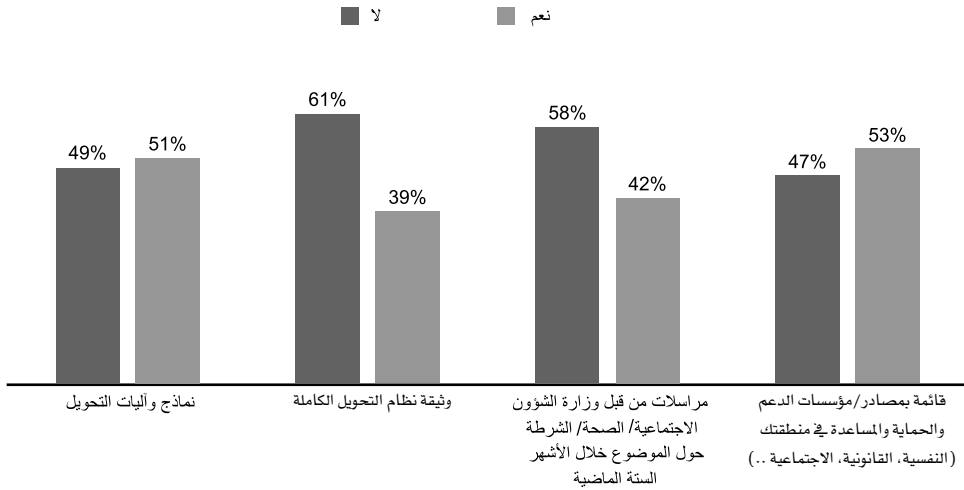


صرح 53% بأن قائمة بمصادر/مؤسسات الدعم والحماية للنساء المعنفات تتوفر لديهم،
بينما صرح 47% بأن مؤسساتهم لا تتوفر لديهم هذه القائمة،

حول توفر نماذج التحويل

عند السؤال عن نماذج وآليات التحويل فإن أكثر من نصف المؤسسات بقليل (51%) تتوفر لديها هذه النماذج إلا أنه من المهم الانتباه الى أن أقل من النصف بقليل (49%) من المؤسسات أيضاً لا تتوفر لديهم هذه النماذج. ومن الجدير الإشارة الى أن توفر هذه النماذج لدى القطاع الشرطي هي الأكثر، فقد صرح 62% من المؤسسات الشرطية بأنها تمتلك نماذج وآليات التحويل تليها المؤسسات في القطاع الصحي بنسبة (53%) والقطاع الاجتماعي (44%).

رسم بياني (3): نسبة من يصرحون أن الوثائق التالية متوفرة لدى مؤسساتهم



ومن أجل التأكد من توفر هذه الوثائق فعلاً، طلبنا من المؤسسات اطلعنا على نسخ منها، ف جاءت النتائج كما يلي:

59% من المؤسسات التي صرحت بأنها حصلت على نماذج وآليات التحويل صرحت لفريق البحث بأنه يمكن لهم الحصول على نسخة منها، مما يعني أن أقل من 30% من المؤسسات قيد الدراسة تتوفر لديها فعلاً نماذج وآليات تحويل قد تكون هي نفسها تلك المتعلقة بنظام التحويل أو مرتبطة بنظام خاص بها.

57% من المؤسسات التي صرحت بأنها حصلت على وثيقة نظام التحويل كاملة صرحت لفريق البحث بأنه يمكن لهم الحصول على نسخة منها ، مما يعني أن نحو 22% من المؤسسات قيد الدراسة يتوفر لديها فعلاً هذه الوثيقة.

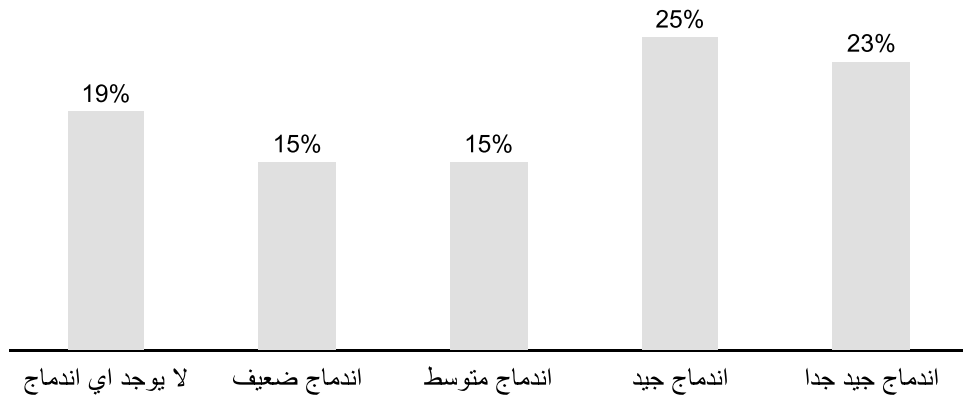
57% من المؤسسات التي صرحت بأن لديها مراسلات من قبل وزارة التنمية الاجتماعية/ الصحة/ الشرطة حول الموضوع خلال الأشهر الستة الأخيرة صرحت لفريق البحث بأنه يمكن لهم الحصول على نسخة منها ، مما يعني أن نحو 23% من المؤسسات قيد الدراسة يتوفر لديها فعلاً هذه المراسلات.

64% من المؤسسات التي صرحت بأن لديها قائمة بمصادر/مؤسسات الدعم والحماية والمساعدة النفسية والقانونية والاجتماعي صرحت لفريق البحث بأنه يمكن لهم الحصول على نسخة منها ، مما يعني أن نحو 34% من المؤسسات قيد الدراسة يتوفر لديها قائمة ما بهذه المصادر/المؤسسات بدون التأكد من أي قائمة و مدى اكتمالها.

القسم الثاني: التقييم الكلي للنظام

تتباين التقييمات الكلية لنظام التحويل الوطني، حيث يقيم 48% من المشاركين/ات مدى اندماج²⁴ مؤسساتهم في النظام على أنه جيد جداً أو جيد ، بينما يقيم 34% مدى الاندماج على أنه ضعيف أو لا يوجد ، بينما 15% يقيمون الاندماج على أنه متوسط ، و 2% آخرون صرحوا بأنهم لا يعرفون.

رسم بياني (4): نسبة التقييم الكلي لاندماج المؤسسات في النظام

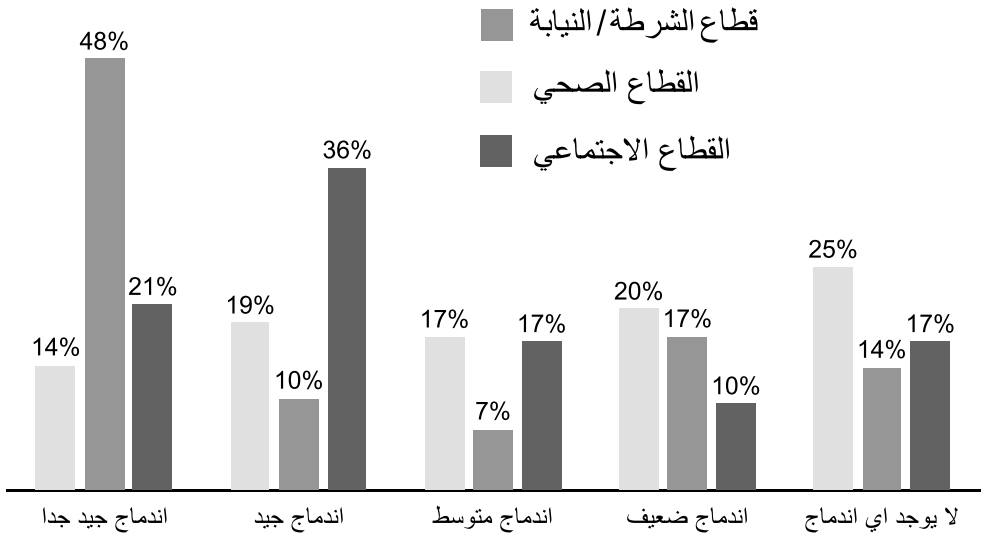


24 تم تعريف الاندماج على أنه توفر كافة الوثائق للنظام في المؤسسة ، ومدى معرفة المسؤولين والمختصين بمعايير وآليات التحويل وقيام المؤسسة بعمليات التحويل بشكل فعلي.



وجاءت غالبية التقييمات الإيجابية من طرف المؤسسات الحكومية القائمة على القطاعات الثلاثة وخصوصاً الشرطة. بينما كانت تقييمات المؤسسات الأهلية سلبية إلى حد بعيد.

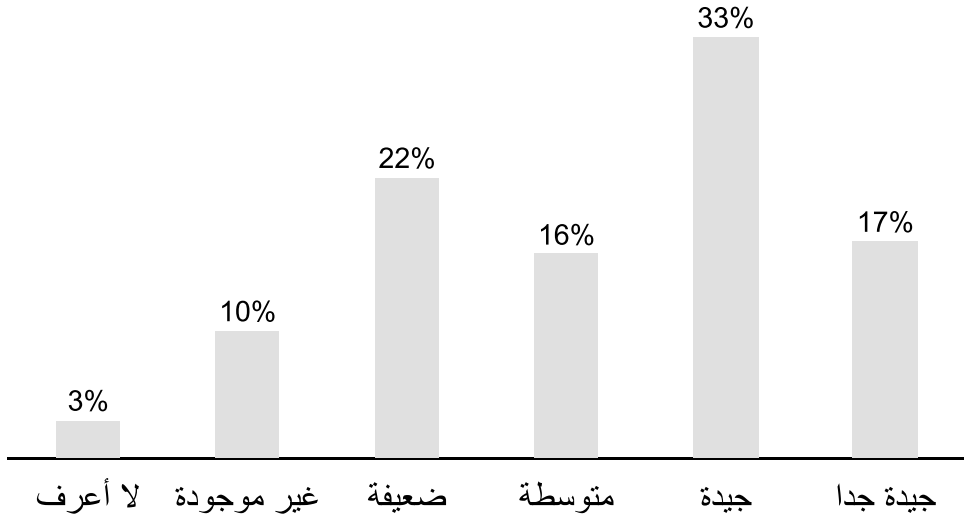
رسم بياني (5): نسبة التقييم الكلي لاندماج المؤسسات في النظام



إن دلالات هذه النتائج واضحة من حيث أن هناك درجة أعلى من الاكتمال في تصميم النظام والتعريف به وتطبيق بعض جوانبه داخل بعض المؤسسات كالشرطة مثلاً، ولكن هذا لم يأخذ مداه بعد بالنسبة للعلاقة بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

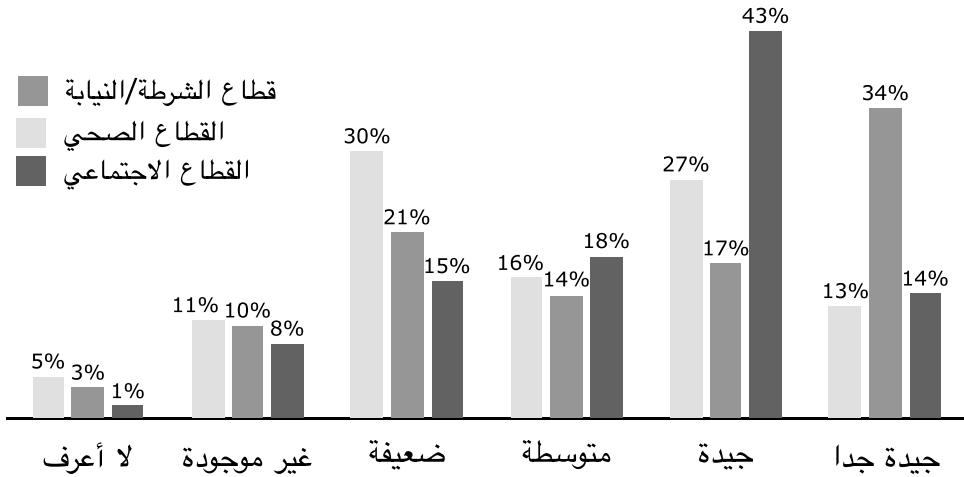
ومن الجدير بالذكر أن المؤسسات أيضاً قامت بتقييم مدى معرفة العاملين فيها بأليات وإجراءات نظام التحويل الوطني ومدى تطبيقها ضمن مؤسساتهم. وتشير النتائج إلى أن 49% من العاملين في المؤسسات يصرحون بأن لديهم المعرفة الجيدة أو الجيدة جداً بالإجراءات و16% لديهم معرفة متوسطة، بينما صرح 31% بأن العاملين لديهم معرفة ضعيفة أو غير موجودة، و3% لا يعرفون. وعند محاولة التأكد من معنى (التحويل) بالنسبة للمؤسسات، وجدنا أن غالبية تتحدث عن إجراءات خاصة بالمؤسسة وفي غالبها غير مكتوبة بل أتت من خلال الممارسة السابقة لإقرار النظام، وبالتالي كان من الصعب تقييم مدى انسجامها مع النظام الوطني المقرر.

رسم بياني(6): نسبة تصريح العاملين لدى المؤسسات بأنهم على علم بإجراءات التحويل



ومرة أخرى، تأتي نتائج تقييم مدى المعرفة بإجراءات التحويل لتؤكد تقدماً نسبياً للقطاع الشرطي وإلى حد ما الاجتماعي على غيرها من القطاعات، وذلك حسب تصريح ممثلي وممثلات المؤسسات.

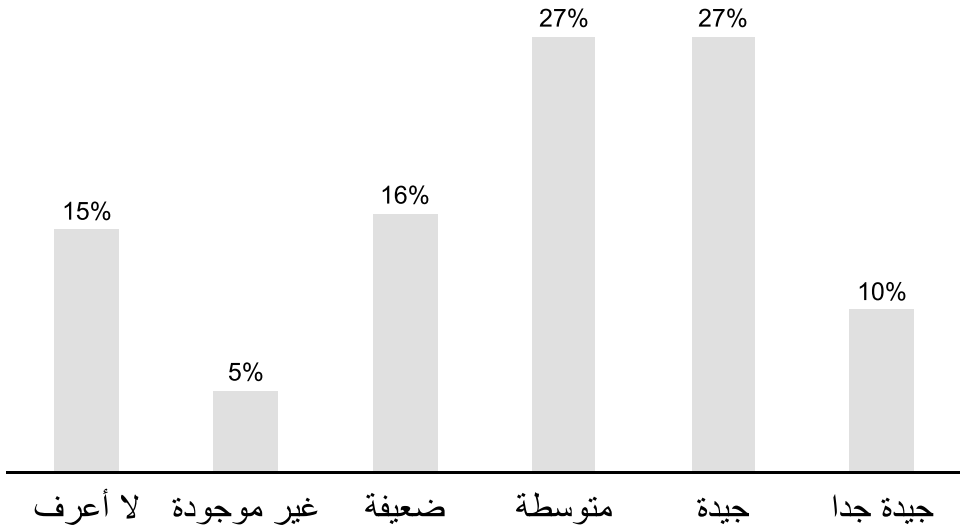
رسم بياني(7): نسبة تصريح العاملين لدى المؤسسات بأنهم على علم بإجراءات التحويل





أما فيما يتعلق بتطبيق النظام، فيعتقد حوالي نصف المشاركين بأن مؤسساتهم تطبق آليات وإجراءات نظام التحويل الوطني، في المقابل يعتقد 39% بأن مؤسساتهم لا تطبق الإجراءات أو تطبقها بشكل ضعيف. بالإضافة إلى أن 8% يعتقدون بأن مؤسساتهم يطبقونها بشكل متوسط بينما أقل من 2% لا يعرفون. وتطبق الملاحظات المذكورة سابقاً على هذا البند والبنود اللاحقة من حيث الارتباك بين الحديث عن (النظام الوطني للتحويل) وواقع ممارسات المؤسسات لتحويل من نوع معين للحالات (Transfer)، حيث أن الغالبية تقصد المفهوم الثاني وليس الأول.

رسم بياني(8): نسبة التصريح بتطبيق المؤسسات لإجراءات التحويل



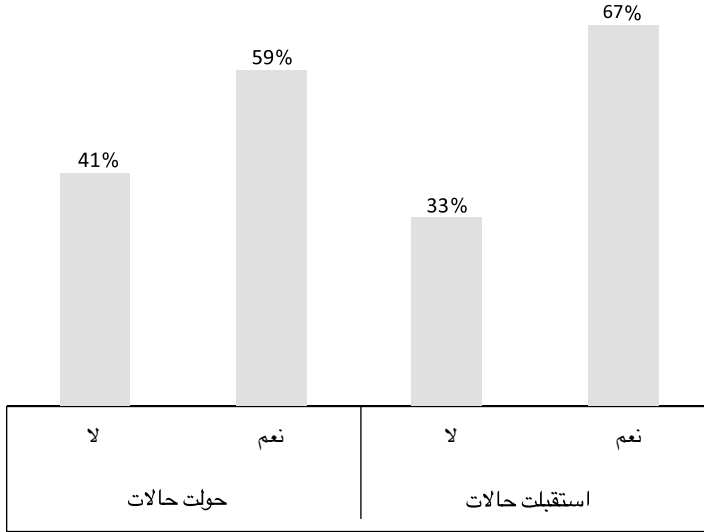
تظهر النتائج بأن التصريح بمدى التطبيق للنظام لدى القطاع الشرطي هو الأعلى، حيث يعتقد (52%) من ممثلي وممثلات المؤسسات الشرطية بأن تطبيقهم للإجراءات جيد جداً، يليها القطاع الاجتماعي (22%) والقطاع الصحي بنسبة (13%) فقط الذين يعتقدون بأن مؤسساتهم تطبق إجراءات التحويل بشكل جيد جداً. ومرة أخرى فإن الشرطة في هذه الحالة تشير إلى الإجراءات والمعايير المتوفرة لديهم قبل إصدار النظام الوطني.

حول استقبال الحالات

تم سؤال المشاركين/ات من المؤسسات حول استقبالهم لحالات تعرضت لأي نوع من العنف خلال الستة أشهر الأخيرة، حيث صرح 67% من المشاركين/ات بأن مؤسساتهم قد استقبلت حالات تعرضت لنوع من أنواع العنف خلال الستة أشهر الأخيرة، بينما صرح 33% بأنهم لم

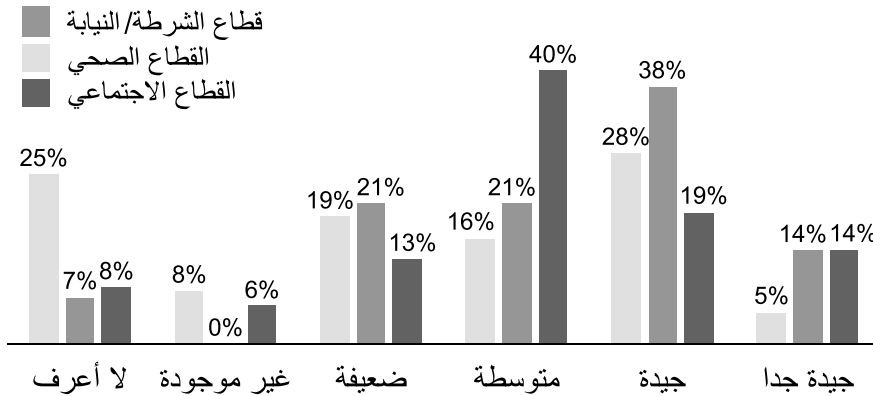
يستقبلوا أي حالات. وفيما يتعلق بتحويل الحالات، فقد أشارت النتائج بأن أكثر من نصف المؤسسات (59%) قامت بتحويل الحالات التي وصلتها بينما أشارت النتائج الى أن (42%) لم يقوموا بتحويل أية حالات خلال الاثني عشرة شهرا الأخيرة. وهذا يعني أن حوالي 39% من المؤسسات كافة قد قامت بتحويل حالة أو أكثر خلال الأشهر الستة الأخيرة، دون الإشارة إلى عدد الحالات الكلي التي استفادت من النظام.

رسم بياني (9) : نسبة المؤسسات التي صرحت بأنها استقبلت حالات وبأنها حولت حالات



ومن الجدير ذكره أن قطاعي الشرطة والمؤسسات الاجتماعية هي القطاعات الأكثر تحويلاً مقارنة مع القطاع الصحي، حسب تصريحات ممثلاتها وممثليها.

رسم بياني (10) : نسبة مدى تطبيق المؤسسات لإجراءات التحويل

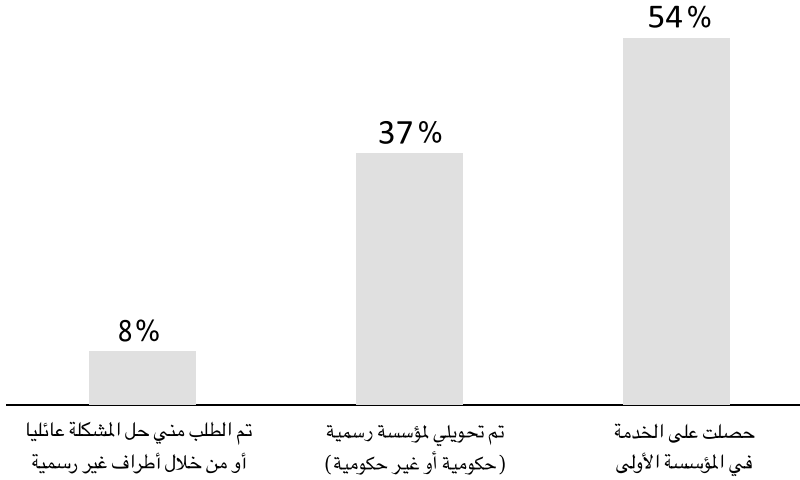




وتعطي البيانات التي حصلنا عليها من النساء المستفيدات من الخدمات صورة معاكسة حيث أنه، وحسب تصريحاتهن، تم تحويل 37% منهن لمؤسسات أخرى، وتم التعامل مع القضية في المؤسسة الأولى التي توجهن إليها في 54% من الحالات، وتم الطلب من 8% منهن حل (مشكلاتهن) بأنفسهن أو من خلال أطراف غير رسمية كما يبين الرسم البياني التالي.

رسم بياني (11): هل حصلت على الخدمة من المؤسسة التي توجهت إليها أول مرة أم تم

تحويلك لمؤسسة أخرى؟



حول اتباع آليات التحويل

حسب تصريحات مسؤولي المؤسسات التي قامت بالتحويل فإن 51% منها تتبع آليات وخطوات نظام التحويل الوطني عند تحويل هذه الحالات. ولكن من المهم التنبيه الى أن 48% من المؤسسات تعتمد على خبرتها في التحويل وتتبع آلياتها الخاصة عوضا عن استخدام آليات النظام الوطني.

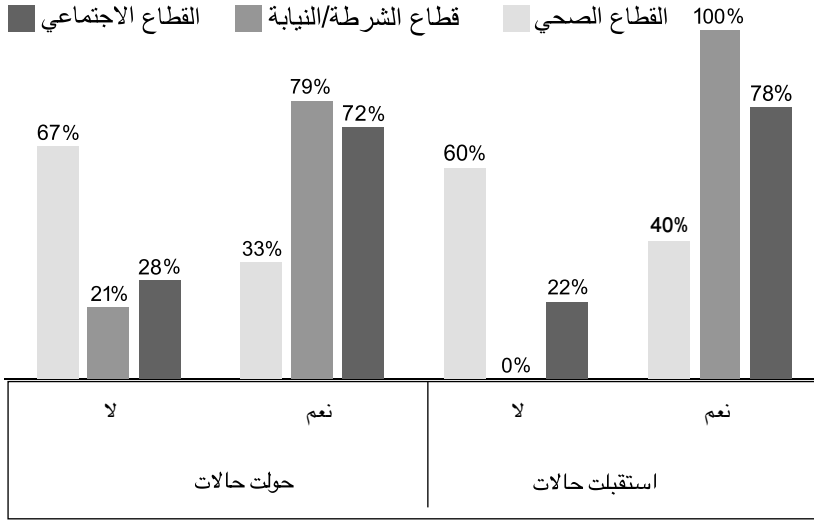
إطار (2): نسبة قليلة من المؤسسات تستخدم النظام

إن بيانات المسح تعني أنه من مجموع المؤسسات المستهدفة، فإن أقل من 20% من المؤسسات فقط تصرح بأنها تتبع نظام التحويل الوطني²⁵ مقابل 80% من المؤسسات تتبع ما تدعوه نظامها الخاص الذي لم يتم توضيحه لفريق البحث، مما يعني في الغالب عدم الاعتماد على نظام معين مكتوب أو رسمي، بل الاعتماد على الاجتهاد والاتصالات غير الرسمية وعدم التوثيق أو تبادل البيانات بشكل رسمي أو مأسس.

25 محسوبة على النحو التالي: 67% من المؤسسات صرحت بأنها استقبلت حالات عنف، منها فقط 59% قامت بالتحويل لجهة أخرى (وهذا يشكل 39% من كافة المؤسسات في العينة)، من بين ال 39%، صرح 51% بأنهم يتبعون آليات وإجراءات نظام التحويل الوطني (ما يشكل 20% من كافة المؤسسات تصرح بأنها تستخدم النظام).

وتشير النتائج أيضا إلى أن نسبة اتباع آليات وخطوات نظام التحويل ترتفع لدى القطاع الشرطي (68%) مقارنة مع قطاع الصحة (40%) والقطاع الاجتماعي (48%).

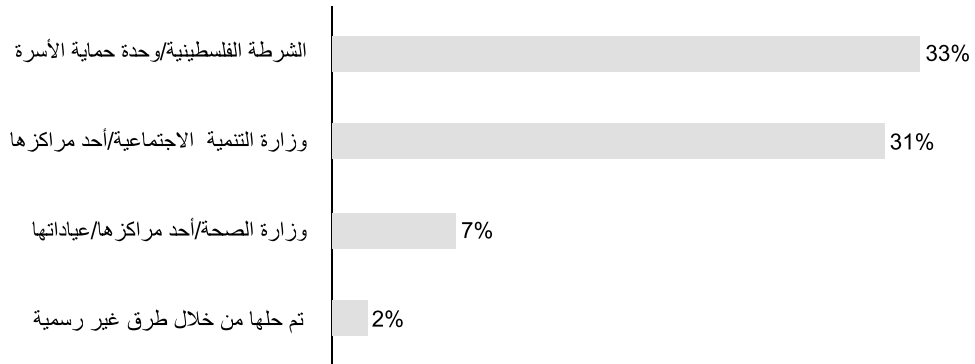
رسم بياني (12): نسبة المؤسسات التي صرحت بأنها استقبلت حالات وبأنها حولت حالات



أين يتم تحويل الحالات؟

صرح 31% من الذين قاموا بتحويل حالات بأنه تم تحويلها من قبلهم إلى وزارة التنمية الاجتماعية أو أحد مراكزها. بينما صرح 33% بأنهم قد حولوا الحالات إلى الشرطة الفلسطينية/وحدة حماية الأسرة و7% إلى وزارة الصحة أو إحدى عياداتها.

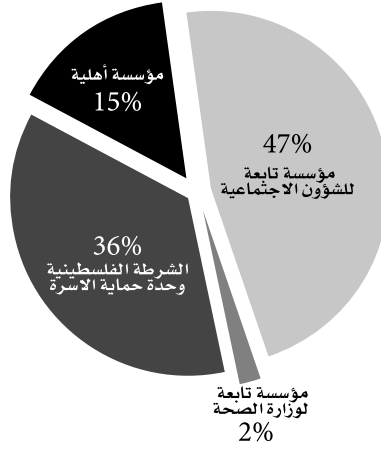
رسم بياني (13): أين يتم تحويل الحالات؟ (%)





وحسب النساء المستفيدات من خدمات المؤسسات، فإنه تم تحويل أكثرهن إلى مراكز وزارة التنمية الاجتماعية (47%)، وللشرطة بنسبة 38%. وتم تحويل 15% منهن إلى منظمات أهلية تعمل في المجال، وتم تحويل 2% منهن فقط لمؤسسات وزارة الصحة. وقد تكون هذه النتائج طبيعية حيث أن غالبية الحالات الموجودة في المؤسسات وتم استطلاع رأيها وتجربتها تتواجد في مراكز وزارة التنمية بعد أن تم تحويلها من مؤسسات أخرى.

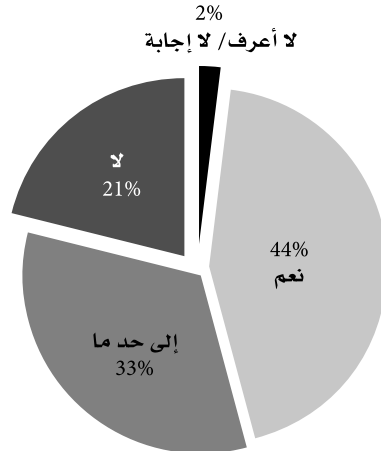
رسم بياني (14): إلى أين تم تحويلك؟



أما من حيث وضوح عملية وإجراءات التحويل بالنسبة للنساء المستفيدات، فصرحت أغليبيتهن أن العملية لم تكن واضحة أبداً أو كانت واضحة إلى حد ما. وفي المقابل، صرحت 44% منهن أنها كانت واضحة.

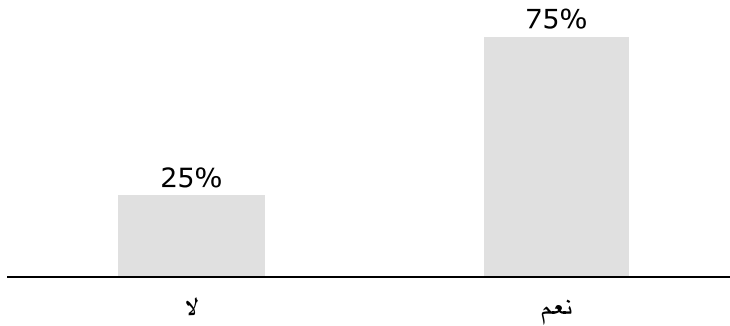
رسم بياني (15): إذا تم تحويلك لمؤسسة أخرى، هل كانت عملية التحويل واضحة من حيث

الخطوات والآليات بالنسبة لك؟



صرح 75% من المؤسسات التي قامت بتحويل حالة ما بأن لديها سجل رسمي مكتوب/ الإلكتروني للحالة بينما صرح 25% بأنه لا يوجد لديهم أي سجلات للحالات.

رسم بياني (16): نسبة التصريح بتوفر السجلات الرسمية—الإلكترونية للحالات



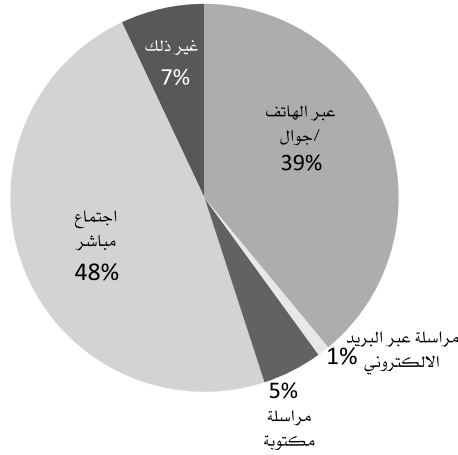
وعند السؤال عن إمكانية الاطلاع على السجلات للتأكد من وجودها (مع تأكيد فريق البحث على المحافظة على الخصوصية)، فإن الغالبية (74%) رفضت ذلك بسبب دعوى الخصوصية والحفاظ على سرية الحالات، مما يثير تساؤلات حول توفرها الفعلي في كثير من الأحيان.

حول مؤتمر الحالة ومتابعة الحالات

43% من المؤسسات التي قامت بتحويل حالة ما، أشارت بأنه تم عقد مؤتمر حالة للمؤسسات ذات العلاقة، بينما صرحت باقي المؤسسات التي قامت بعملية تحويل (57%) بأنها لم تعقد مؤتمراً أو بأنه لم يكن هناك داع لذلك. أما فيما يتعلق بالمتابعة ما بعد تحويل الحالات، فتشير النتائج إلى أن 85% من المؤسسات تصرح بأنها تقوم بمتابعة الحالة ما بعد التحويل، بينما 15% تصرح بعكس ذلك. أما عن آلية المتابعة فقد أشارت 48% من المؤسسات بأنها تتابع من خلال عقد اجتماعات مباشرة و39% يقومون بالمتابعة من خلال الهاتف أو الجوال، وأشارت 6% بأنهم يتابعون الحالات عبر مراسلات مكتوبة أو عبر البريد الإلكتروني. إن هذا المعدل المنخفض جداً للمراسلات المكتوبة أو الموثقة لهو مؤشر خطير فعلاً على رصانة آليات التحويل ومدى تطبيقها وفعالية الأداء حيث يصعب متابعة وتقييم أثر التدخلات على الحالة بدون سجلات واضحة وعملية متابعة موثقة. وتتفاقم مشكلة التوثيق في ظل غياب قاعدة بيانات مشتركة تتضوي تحتها المؤسسات العاملة في المجال.



رسم بياني (17): آليات المتابعة للحالات المحولة



وتتفق القطاعات الثلاثة على أهمية الاجتماعات المباشرة لمتابعة الحالة، إلا أن المؤسسات المجتمعية تستخدم المتابعات الهاتفية أكثر (45%) من قطاعي الصحة (31%) والشرطة (30%).

واقع الخدمات التي تقدمها المؤسسات ذات العلاقة

من الصعوبة بمكان الحصول على سجلات دقيقة وشاملة للنساء اللواتي يدخلن في إطار العمل المؤسساتي للحماية والرعاية والتمكين، فليس هناك سجل موحد بهذه الحالات وما زالت الجهود الحالية للوصول لقاعدة بيانات موحدة تواجه العديد من المعوقات التي سيتم تفصيلها لاحقاً في هذا التقرير. ولذلك، فإن فريق البحث يعتمد على البيانات المتوفرة على سبيل المثال وكمؤشرات للواقع (وليس كصورة كلية). إن هذه المؤشرات تعطي أدلة كافية من أجل التحليل والتعرف على الإنجازات وكذلك الفجوات والدروس المتعلمة حول التجربة القصيرة التي تم فيها تطبيق النظام. ولا بد من اعتبار التحليل المقدم تأسيري ذو دلالات حيث أن اكتمال عناصر ومكونات النظام ما زالت منقوصة، كما أن التجربة الفعلية للتطبيق لم تصل لمستوى كاف بحيث يتم تقديم تقييم شمولي وقاطع لنجاعة أو عدم نجاعة النظام الحالي.

هذا، ويعتمد هذا القسم على بيانات وفرتها الشرطة الفلسطينية، ووزارة التنمية الاجتماعية ضمن تقرير شامل²⁶، ولو أولي، حول الحالات التي تعاطت معها مرشحات حماية المرأة في مديريات التنمية الاجتماعية خلال سنة 2015 وبلغ عددهن 307، والحالات التي اقتضت الضرورة بتحويلهن إلى البيت الآمن في نابلس وبلغ عددهن 61 حالة. كما يتم أخذ الحالات التي تعامل معها مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي بين 2011-2015 كمصدر آخر للتدقيق والتحقق.

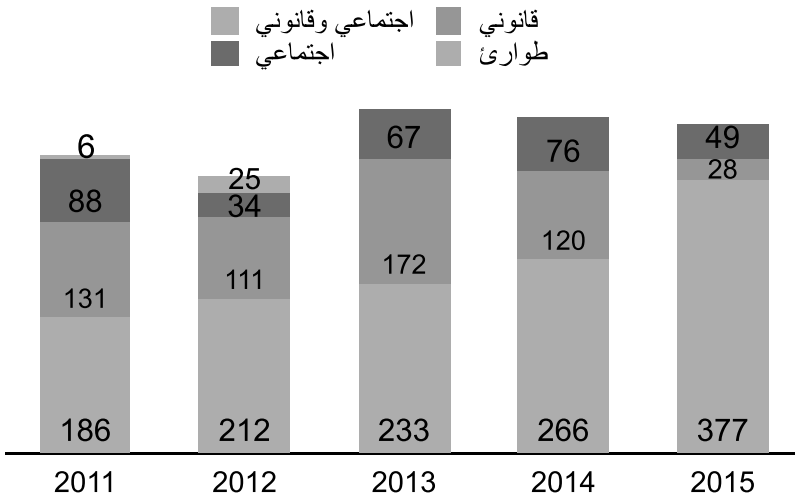
26 التقرير الإحصائي الأول للنساء ضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي للعام 2015، وحدة المرأة والنوع الاجتماعي في وزارة التنمية الاجتماعية، تقرير غير منشور، إعداد سلمى حنتولي، أيار 2016.

الخدمات المقدمة للنساء ضحايا العنف

من خلال تحليل بيانات وزارة التنمية الاجتماعية، يتضح أن الخدمات المقدمة للنساء المعنفات تركزت في توفير الحماية (نحو 39% من الحالات) وتقديم التوجيه والإرشاد (نحو 33% من الحالات) وتوفير الرعاية الصحية (نحو 18% من الحالات) وتقديم الإرشاد النفسي والدعم المادي (نحو 6% لكل منها)، وكذلك الدمج مع الأسرة (4%). أما باقي الخدمات (التمكين، والخدمات القانونية وتوفير العمل والمتابعة والتأمين الطبي والتزويج) فتم تقديمها بنسبة لا تتجاوز 3%، أما التأهيل والتعليم فلم تتجاوز نسبة كل منها 2%. وتشير بيانات مركز المرأة إلى نمط مختلف بطبيعة كون المركز مؤسسة أهلية من ناحية ومركز للإرشاد من ناحية أخرى حيث أنه من بين 1990 حالة تم التعامل معها بين 2011-2015، تلقت 54% من الحالات مزيجاً من الإرشاد القانوني والاجتماعي، بينما تلقت 28% من النساء خدمات قانونية فقط، و16% خدمات اجتماعية فقط، بينما تم تصنيف أقل من 2% من الحالات تحت الخدمات الطارئة. وكان من الملاحظ أنه مع تقدم السنوات كان هناك اضطراب في نسبة الحالات التي تتلقى مزيجاً من الإرشاد القانوني والاجتماعي، وكذلك الحالات التي تتلقى خدمة قانونية فقط، بينما اختفى تصنيف الحالات الطارئة بين 2013 و2015. وقد يعود ذلك إلى توجه أو توجيه هذه الحالات (الطارئة) للشرطة بشكل متزايد بعد تشييط وحدات حماية الأسرة وتزايد تحمل الشرطة لمسؤولياتها في هذا المجال. كما أن عدد الحالات (الطارئة) التي قامت وزارة التنمية الاجتماعية بالتعامل معها في ازدياد كونها الجهة المسؤولة عن بيوت الحماية.

رسم بياني (18): نوع الخدمة المقدمة من قبل مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي

للسنوات 2011—2015





أما بالنسبة للخدمات التي توفرها مراكز الحماية، فإن البيانات المتوفرة حول البيت الآمن في نابلس توضح أنه بالإضافة إلى توفير خدمات الإيواء لجميع النساء فيه (اي لسنة 2015)، فإن الخدمات التي وفرها المركز كانت على النحو التالي:

خدمات اجتماعية (87% من الحالات)

خدمات قانونية وخدمات صحية (72%)

خدمات نفسية (44%)

فحص العذرية (25%)

دورات تأهيل (20%)

تفريغ (18%)

تزيوج (13%)

تعليم (3%)

ويتضح من هذا كله أن الخدمات الإرشادية على المستوى القانوني والاجتماعي متوفرة بشكل كبير من قبل كافة الأطراف المذكورة أعلاه، أما الخدمات الصحية فهي متوفرة بشكل أكبر في حال دخول النساء إلى مراكز الحماية أو الإيواء. وبشكل عام هناك ضعف شديد في الخدمات النفسية والتأهيلية والتعليمية والتمكينية بشكل عام.

ولكن هذه الصورة لا تنطبق بشكل كامل على واقع المؤسسات التي تعمل في مجال العنف، حيث أشارت دراسة قام بها صندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA)²⁷ بأن كافة المؤسسات المشمولة في مسح لثلاثة وأربعين مؤسسة حكومية وغير حكومية تصرح بأنها جميعاً تقوم بنشاطات التوعوية، بينما تقوم 90% منها بنشاطات بناء القدرات والتدريب، يلي ذلك المناصرة والسياسات (69%) وبناء نظم للتحويل (56%) والبحث وجمع البيانات (54%). أما الخدمات الأكثر طارئاً وحيوية فكانت في المراتب الأخيرة حيث أن 47% منها تقدم مساعدة قانونية، و44% حماية للطفل والأسرة، و37% التمكين الاقتصادي، و36% الأمن والحماية للنساء، وأخيراً 34% الرعاية الصحية. إن هذه البيانات لتؤكد استنتاجات الدراسة هذه بأن غالبية المؤسسات لا تقوم بتقديم خدمات فعلية متخصصة ومكلفة وتحتاج لمصادر مستدامة وذلك للنساء المعنفات، بل تذهب إلى النشاطات الناعمة (soft) - كالتوعية والمناصرة - وهي غير ملزمة على المدى البعيد مما يسمح لها بتغيير أجندتها حسب التمويل.

مصدر التحويل للحالات

يتضح من البيانات أن التشبيك والتنسيق بين المؤسسات للتعامل مع الحالات التي تعمل معها هو أمر غاية في الحيوية. هذا وتشير بيانات الشرطة الفلسطينية (2015) إلى أن عدد القضايا (المتعلقة بالنساء) في الضفة الغربية وصل إلى 1972 قضية، تم تحويل 895 قضية منها إلى النيابة العامة. وكان من الملفات أن عدد القضايا بالنسبة لعدد السكان مرتفع بشكل كبير في محافظة جنين (423 حالة) وصل منها 205 إلى النيابة، ووصل عدد الحالات في محافظة الخليل إلى 442 تم تحويل 121 منها فقط إلى النيابة، أما في رام الله فوصل عدد الحالات إلى 353 وتم تحويل 155 منها للنيابة. أما بالنسبة لكافة الحالات التي وردت إلى دوائر حماية الأسرة (سواء متعلقة بالنساء أو الأطفال أو باقي أفراد الأسرة) فوصل عددها إلى 6009، تم تحويل نحو 49% منها للنيابة، وتم إنهاء 27% منها (بمصالحة وحفظ)، ونحو 10% أحيلت للمؤسسات (بدون تحديد)، وأحيل 3% للمحافظة ومثلها تقريباً إلى بيوت الحماية/الإيواء، وما زال الباقي (9% تقريباً) قيد المتابعة.

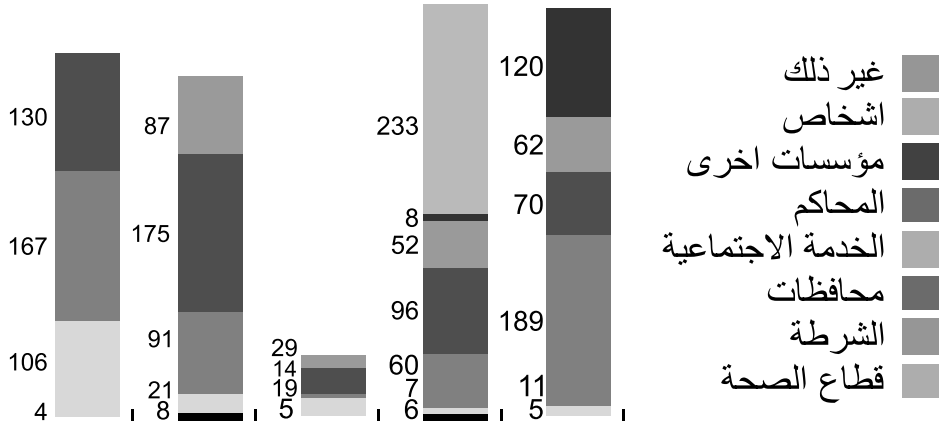
وقد أشارت بيانات وزارة التنمية الاجتماعية إلى أن هناك تعدداً وتنوعاً في مصدر الحالة. وجاءت النسبة الأكبر المحولة لوزارة التنمية الاجتماعية من وحدات حماية الأسرة في الشرطة الفلسطينية (60%)، وتم تحويل 16% من النساء من قبل مديريات الوزارة، بينما توجهت نحو 9% من النساء لمقر الوزارة بأنفسهن، وتم تحويل حوالي 7% من قبل مؤسسات أهلية مختلفة بما فيها مركز المرأة للإرشاد القانوني، وجاء حوالي 3% من مراكز الحماية نفسها، وأقل من ذلك من قبل المحافظة والنيابة العامة.

أما بيانات مركز المرأة فتشير إلى أن وزارة الصحة ومراكزها شكلت مصدراً أساسياً للتحويل إلى المركز في الأعوام 2011 و2012 ولكنها انخفضت في السنوات اللاحقة، لتصبح الشرطة المصدر الأساسي للتحويل، كمؤشر آخر على تطور دور الشرطة في هذا المجال. وهذا يتوافق مع إحصائيات الصحة نفسها، والتي تبين غياب البيانات أو عدم توفرها للحالات التي تتعرض للعنف²⁸، وذلك على الرغم أن المراكز الصحية تشكل الوجهة الأساسية للنساء المعنفات لتلقي الخدمة الصحية.

28 لم يتم توفير البيانات المتوفرة لدى وزارة الصحة حتى لحظة كتابة هذا التقرير برغم التقدم بطلب رسمي من أجل ذلك.

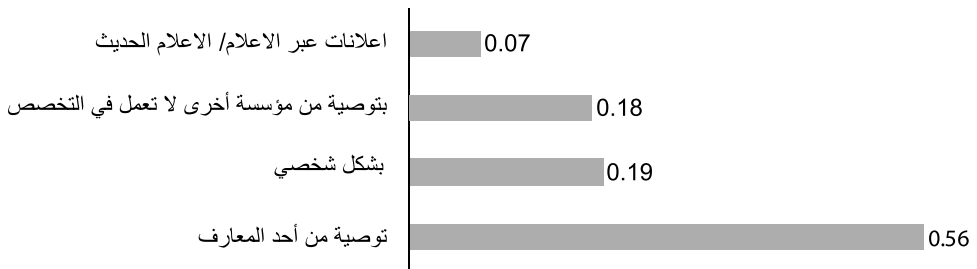


رسم بياني (19): مصدر التحويل إلى مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي للأعوام
2011 - 2015



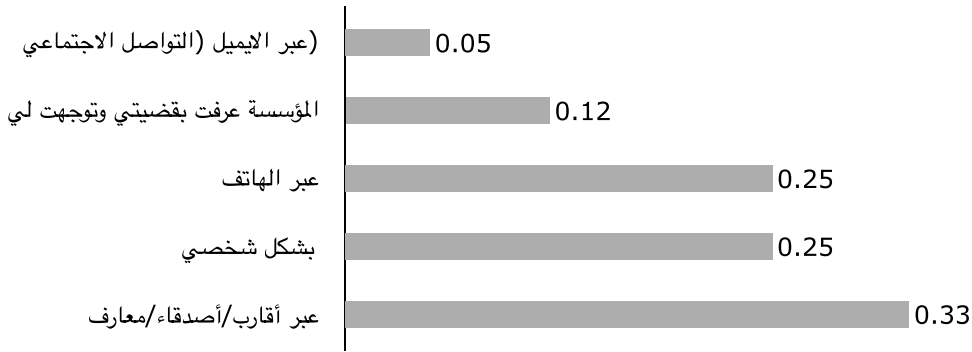
بالنسبة للنساء ضحايا العنف والمستفيدات من خدمات مراكز الحماية والمؤسسات، فإن المسح يظهر أن غالبيةهن وصلن للمؤسسات من خلال مصادر غير رسمية أو مؤسسية: توصية أحد المعارف (56%) وبشكل شخصي (19%)، ووصل 18% منهن فقط من خلال توصية من مؤسسة أخرى لا تعمل في مجال العنف، ونسبة قليلة جداً من خلال الإعلام والمعلومات المتوفرة عبر الإعلام الحديث (أقل من 7%). إن هذا الواقع يشير تساؤلات جوهرية حول معرفة مؤسسات المجتمع بتوفر المصادر المؤسسية لمساعدة النساء ضحايا العنف، وكذلك حول توفر المعلومات للنساء حول مصادر المساعدة المتوفرة.

رسم بياني (20): كيف وصلت للمؤسسة الأولى التي استعنت بها لمساعدتك في التعامل مع
المشكلة التي واجهتها؟



وتم التأكد من النمط غير الرسمي السائد وغلبة الاتصالات الشخصية على المؤسسية من خلال سؤال النساء المستفيدات من خدمات المؤسسات حول آلية تواصلهن مع المؤسسات، حيث اتضح أن التواصل تم من خلال شخص يعرفه أو بشكل شخصي في غالبية الأحيان (58%)، بينما اتصلت هاتفياً بالمؤسسة 25% من النساء، وصرحت 12% بأن المؤسسة عرفت بقضيتها واتصلت بها لتقديم المساعدة، وأقلية قمن بالاتصال عبر الانترنت ومواقع التواصل الاجتماعي.

رسم بياني (21): كيف تواصلت مع المؤسسة الأولى التي توجهت لها للحصول على المساعدة؟



الجهة المحول إليها

تظهر بيانات وزارة التنمية الاجتماعية (2015) أن غالبية الحالات قد تم تحويلها لبيوت آمنة أو مراكز رعاية للنساء المعنفات أو ما يشابهها. فمن بين مائتي حالة تم تحويلها، تم اللجوء إلى هذه المراكز في 51% من الحالات موزعة على النحو التالي: 27% (أي 53 حالة) إلى مركز طوارئ أريحا، و 19% (أي 38 حالة) إلى البيت الآمن في نابلس، و 3% (أي 6 حالات) إلى مركز محور (بانخفاض كبير عن السنوات السابقة)، وتم تحويل ثلاث حالات إلى بيت الأجداد (وهو مركز للمسنين في أريحا) وحالتين إلى مركز الكريش في بيت لحم. ويتم تصنيف نحو 26% من الحالات على أنه تم تحويلها لمركز أو جهة أخرى غير تابعة للوزارة مما يستدعي التساؤل حول هذه الجهات وأهمية توضيحها. وفي نفس الوقت، تم تحويل 9% من الحالات (أي 18 حالة) إلى الصحة النفسية التابعة لوزارة الصحة برغم أن بيانات أخرى لوزارة التنمية تشير إلى أن 76 حالة يواجهن وضعاً نفسياً سيئاً. وفي نفس الوقت، تم تحويل 4% من الحالات للشرطة وأقل من 2% من الحالات للنيابة العامة والمحكمة الشرعية.



مؤتمرات الحالة

ينص نظام التحويل على أهمية تفعيل مؤتمرات الحالة بين الشركاء، هذا ويشير تقرير وزارة التنمية الاجتماعية إلى 197 حالة، بينما يغيب الحديث عن باقي الحالات التي قامت الوزارة بالتعامل معها مما يستدعي التساؤل حول آلية التعامل مع باقي الحالات من بين 307 حالة (أي 110 حالات) وإن كان قد تم عقد أي مؤتمر حالة بشأنها، ونفترض أن غيابها من البيانات يعني أنه لم يتم عقد مؤتمر حالة لها، وقد يكون أن هذه الحالات لم تستدع مثل هذا المؤتمر. وفي هذه الحالة، لا بد من تطوير البيانات للتأكد من ذلك. وبأي حال، فإن بيانات الوزارة حول الحالات التي تم عقد مؤتمر بشأنها (أي 197 حالة) تشير إلى أنه تم عقد مؤتمر حالة واحد فقط في 42% من الحالات، ومؤتمرين في 26% من الحالات، وثلاثة مؤتمرات في 13% من الحالات، وأربعة مؤتمرات في 9% من الحالات. أما الحالات التي تم عقد 5 مؤتمرات أو أكثر بشأنها فشكّلت 10% من الحالات وقد تكون هذه الأكثر طارئاً وتعقيداً.

آلية خروج النساء ضحايا العنف من مراكز الحماية

بالنظر إلى 61 حالة للنساء المعنفات اللواتي أقمن في البيت الآمن في نابلس (حيث تتوفر هذه البيانات)، فقد تم تحويل حالتين فقط من هناك إلى مراكز إيوائية (واحدة لمؤسسة إيوائية غير مذكورة بالتشاور مع الأهل وأخرى لمستشفى الأمراض النفسية في بيت لحم)، أما غالبية الحالات (64% أي 39 حالة) فتم إخراجهن من المركز بعد عقد مؤتمر حالة وبالتشاور مع الأهل، وتم إخراج 11 حالة (18%) فقط بعد التشاور مع الأهل، وتم تزويج 8 حالات (13%) سواء بعد عقد مؤتمر حالة أو بدون. وخرجت سيدة واحدة من المركز على (عاتقها الشخصي). هذا وقد أجمعت المختصات والمختصين الذين تم مقابلتهم أن عملية دخول النساء للمراكز أوضح نسبياً من خروجهن حيث أن عملية التحويل في بداية مراحلها تتوفر ولو بصعوبة، ولكن لا تتوفر آليات واضحة لإخراج النساء من المراكز.





الفصل الرابع:

أهم الإنجازات والفجوات والتوصيات من أجل التطوير

(1) المقدمة

(2) أهم الإنجازات المتعلقة بتطوير النظام حتى اليوم

(3) أهم التحديات والفجوات من أجل التطوير

3.1 أهم التحديات والفجوات المتعلقة بالبيئة المحيطة بالنظام الوطني للتحويل.

3.2 الفجوات والتوصيات ذات العلاقة

3.3 التوصيات العامة والتدخلات المطلوبة حسب القطاع

خاتمة التقرير

المقدمة

يقدم هذا الفصل عرضاً لأهم الإنجازات تجاه تجهيز واستكمال عناصر ومتطلبات نظام وطني للتحويل حسب ما يأتي عليه النظام المقرر. كما يتم تحديد أهم التحديات التي تواجه الوصول إلى نظام وطني متكامل وأهم الفجوات التي ما زالت تحتاج لاهتمام ذوي العلاقة. كما يتم تقديم توصيات عامة لها علاقة بمجال القضاء على العنف وتوفير الحماية والعدالة في السياق العام، وتوصيات ومقترحات برامجية محددة لاستكمال العمل على تجهيز النظام وضمان بدء تطبيقه بشكل فعال.

أهم الانجازات المتعلقة بتطوير النظام حتى اليوم

بعد مرور عامين ونصف تقريباً على نشر النظام في الصحيفة الرسمية، يمكن إجمال الانجازات على النحو التالي:

أولاً: مستوى القانون والوثائق

يعتبر توفر نظام للتحويل قائم على النوع الاجتماعي، ويستند إلى التشاور والشراكة والجهد الجماعي وتبنيه من قبل أعلى جهة تنفيذية (مجلس الوزراء) بقرار رسمي، إنجاز كبير بحد ذاته. إن توفر مثل هذا النظام وتقنيته من خلال قرار على مستوى رئاسة الوزراء يعطي قضية العنف ضد النساء أهمية قصوى ويعبر عن التزام رسمي وغير رسمي للعمل على وضع حد للعنف. كما يضع النظام كافة ذوي العلاقة أمام مسؤولياتهم للقيام بدورهم في هذا المجال، مما استدعى بدء العمل، ولو بدرجات متباينة، لوضع الآليات المؤسسية والتنسيقية والمعايير واللوائح وفتح النقاش للتحقق من الجاهزية الفكرية والسياسية والسياساتية، ومن حيث القدرات والبنية التحتية وكفايتها لمعالجة مشكلة العنف المتفشية، والكشف عن الكثير من المصادر المتوفرة وغير المستثمرة والفجوات التي تنوء بالقطاعات والمؤسسات التي تعمل في هذا المجال.

في سياق تطوير النظام، تم وضع مجموعة من الوثائق التي تشكل لبنات ضرورية لتأسيس وتطبيق النظام من خلال مشروع تكامل.

برغم عدم إتيان النظام المنشور ضمن القرار الوزاري على الجانب القانوني بمعناه الشمولي واقتصاره على الشرطة في حينه، إلا أن النيابة العامة قامت بالعديد من النشاطات والإجراءات لضم جهودها لجهود المؤسسات الأخرى في مجال التعامل مع العنف وتطبيق نظام التحويل.



فقد أنشأت دوائر حماية الأسرة وقامت بتنظيم العديد من ورش العمل للربط بين النظام وعمل النيابة. كما تعتبر وزارة العدل طرفاً حيوياً في وضع السياسات والأطر القانونية وتخصيص الموازنات.

ثالثاً: مستوى السياسات والبنى المؤسساتية

بدأت وزارة شؤون المرأة، ومنذ عام تقريبا، بتفعيل دورها في مجال رفع جاهزية النظام ووضع السياسات وتعزيز الشراكات وتوضيح الأدوار، حيث قامت بعقد العديد من الاجتماعات التنسيقية وتنفيذ العديد من التدريبات والورشات التعريفية بالنظام. كما تشارك الوزارة في قيادة اللجنة الوطنية لمناهضة العنف ضد المرأة، وتقوم حالياً بالتحضير للعمل مع مجموعة من المؤسسات الرسمية (المحاكم والنيابة) من أجل رفع مستوى القدرات والوعي والتشبيك في هذا المجال. وتقوم الوزارة حالياً بالتحضيرات اللازمة للبدء في وضع دليل إجراءات موحد لكفاءة القطاعات وبالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة للسكان وباقي المؤسسات المنضوية تحت النظام. كما تم التوقيع على قرار من قبل مكونات اللجنة الوطنية لتشكيل فريق وآليات للرصد والمتابعة.

قامت وزارة التنمية الاجتماعية بتوقيع مذكرات تفاهم لنظم العلاقة مع قطاع الشرطة وذلك في عام 2013 قبل إقرار النظام، يتم العمل على تعديلها حالياً. وتم توقيع مذكرات تعاون عديدة سابقاً، ومؤخراً توقيع مذكرة مع جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية لإطلاق مشروع «إنشاء وحدات إرشادية وقانونية للنساء المعنفات». وتستخدم مراكز الحماية أدلة إجراءات خاصة بها. ونظمت الوزارة عدداً من الورشات التدريبية بما في ذلك تدريب للمدرسين في هذا المجال، وتدرّيات متنوعة في مجال العنف ونظام التحويل لمرشدات المرأة والعاملات في مراكز الحماية. وقامت كذلك بتصميم مساق تعليمي حول العنف المبني على النوع الاجتماعي بالتعاون مع معهد دراسات المرأة في جامعة بيرزيت، يلتحق به عاملات وعاملون من كافة القطاعات ذات العلاقة. كما قامت الوزارة، وللمرة الأولى، بتوفير بيانات موثقة عبر تقرير أولي حول المستفيدات من خدماتها في مديريات الوزارة من قبل المرشدات، وكذلك من قبل بيوت الحماية التي تعمل الوزارة على تفعيل دورها بالتعاون مع مؤسسات أهلية كمركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي وجمعية الدفاع عن الأسرة، وكذلك شراء خدمات من عدد منها. وما زال العمل على بناء قاعدة بيانات متكاملة في بدايته.

بدأ العمل الجدي في قطاع الصحة في نهاية عام 2014 حيث تم تخصيص خدمة برنامج تمكين المرأة في كافة دوائر الصحة. وقد قامت وزارة الصحة بتعيين موظفين خاصين بهذه

الخدمة (focal points) منذ ذلك الوقت. وقد شاركوا في دورة تدريب مدربين حول نظام التحويل الوطني، بالإضافة الى تدريبيين متخصصين حول النظام والعنف المبني على النوع الاجتماعي، بالتعاون مع مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي والادارة العامة لمراكز الرعاية الصحية الاولية في وزارة الصحة، حيث قاموا بدورهم بتدريب مقدمي الخدمات في كافة المديرية في دوائر الصحة من الأطباء الجراحين، والقابلات القانونيات والأخصائيات الاجتماعيات، وأطباء النساء والولادة ومراكز الصحة. وتشير البيانات العامة إلى أنه تم تدريب مئات العاملات والعاملين الصحيين في مجال نظام التحويل. كما تم تخصيص مواقع تجريبية في المحافظات لنشاطات البرنامج. إلى جانب استحداث سجل تمكين المرأة. ومن الممكن القول أن هناك علاقة متطورة نسبياً بين الصحة والشرطة، وما زالت غير مكتملة في حالة الصحة والقطاع الاجتماعي. وبرغم أن مؤسسات الوزارة لا تستخدم نموذج التوثيق المنصوص في النظام، إلا أنها تقوم بتوثيق الحالات الخطرة وتحويلها للشرطة أو البيوت الأمنة.

قامت الشرطة الفلسطينية - وحدات حماية الأسرة والأحداث بالمشاركة بعدد من التدريبات في مجال نظام التحويل، منها تدريب حول خدمات الطب العدلي وعلاقتها بنظام التحويل، شارك فيها 13 من ضباط دوائر حماية الأسرة والأحداث²⁹. وكانت الشرطة قد قامت بتطوير دليل (إجراءات العمل الموحدة لوحدة حماية الأسرة)-³⁰ 2013. وتقوم حالياً بمراجعة هذا الدليل ارتباطاً بنظام التحويل الوطني.

يتوفر لدى كافة المحافظات نقاط متابعة للنساء المعنفات من خلال الدوائر المختلفة لدى المحافظة فهناك مركز الإرشاد والمساعدة للنساء المعنفات (تواصل)، وكذلك وحدات للنوع الاجتماعي ودوائر قانونية تقدم خدمات متابعة قانونية.

تشكل دوائر الإرشاد في المحاكم الشرعية عنصراً مهماً وفرصة لتطوير النظام، وهي متوفرة وعاملة منذ سنوات طويلة وقد تتوفر خدماتها للتكامل مع النظام المقترح في حال تم الوصول لوضوح حول ذلك.

قامت وكالة غوث اللاجئين بتصميم نظام للتحويل قائم على المجتمع، بتبني منهج ينسق بين القطاعات ويبنى على الخيارات المتنوعة، ويحاول الوصول إلى مناطق لا تصلها الشرطة الفلسطينية كمناطق ج. وفي حال تطبيقه وضمان الانسجام والتكامل بينه وبين النظام الوطني فإن ذلك سيعيد إنجازاً مهماً.

29 لم يتمكن فريق البحث من حصر كافة التدريبات المقدمة وأعداد المتدربين والمتدربين في كافة القطاعات وذلك لنقص المعلومات والتوثيق المعتمد، ولكن المؤسسات تؤكد أن مئات قد استفادوا من التدريبات المختلفة.

30 دولة فلسطين، الشرطة المدنية الفلسطينية، إجراءات العمل الموحدة لوحدة حماية الأسرة، 2013 (بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة والبعثة الأوروبية لمساعدة الشرطة الفلسطينية وتمويل من الحكومة البريطانية بواسطة دائرة التنمية الدولية البريطانية).



أثناء إعداد التقرير، قامت اللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف بالإعلان عن تأسيس (المرصد الوطني للعنف ضد النساء) تحت إشراف وزارة شؤون المرأة وبالتعاون مع باقي الأطراف كوزارتي التنمية الاجتماعية والصحة والشرطة والمنظمات الأهلية. سيبدأ العمل في المرصد بعد سنة من هذا الإعلان حسب التصريحات.

كما تضع وزارة العدل قضية حماية النساء والفتيات من العنف على سلم أولوياتها، وقامت الوزارة بتضمين نظام التحويل في خططها الاستراتيجية والتشغيلية، وتم البدء بمراجعة وتطوير إجراءات ونماذج تتعلق بنظام التحويل والحماية للنساء المعنفات أو السعي لإدماج النظام ضمن الموازنات العامة لتسهيل استكمال وتطبيق النظام.

رابعاً: مستوى المعايير وآليات العمل

يتوفر في النظام المقرر مجموعة من النماذج الضرورية لتطبيق نظام التحويل وتعتبر النماذج المرفقة بالنظام حسب النظام "جزءاً منه"، ويتم التقيد والعمل بها كل فيما يخصه، وتعمل جهات الاختصاص على اعتمادها وتعميمها للجهات العاملة مع المنتفعات. هذا ولم نجد أي دليل على استخدام هذه النماذج حتى اليوم من قبل المؤسسات ذات العلاقة، بل تم تطوير بعض النماذج الخاصة ببعض الجهات كالشرطة بناء على الظروف والاحتياجات الخاصة بها ولكن ذلك تم قبل إقرار النظام.

ما زالت الجهود المختلفة منصبة على استكمال تطوير عناصر النظام نفسه سواء من وضع النظم الداخلية أو حيث المعايير أو مذكرات التفاهم أو تحديد الأدوار أو وضع الخطط أو التدريب ورفع القدرات أو التعريف والتوعية بالنظام أو وضع آليات للتشبيك. لقد تم الطلب من المسؤولين في القطاعات الثلاثة وعلى المستوى الرسمي وغير الرسمي تقييم مدى الإنجاز في عملية تطوير عناصر النظام، وجاءت النتائج لتؤكد نتائج البحث والمشاهدات والمقابلات التي قام بها فريق العمل، حيث تم إعطاء مستوى الإنجاز والجاهزية لتطبيق النظام علامة بين 2-3 علامة فقط من عشر علامات³¹. وهذا يؤكد أن التجهيز الفعلي لبدء العمل بنظام وطني ما زال في مرحلته الأولى ويحتاج لوقت طويل لاستكمالها.

تم وضع عدد من القوائم للمؤسسات العاملة في مجال التعامل مع العنف المبني على النوع الاجتماعي³²، وهي متوفرة ورقياً وإلكترونياً للجهات ذات الاهتمام. كم تم توفير نسخ منها

31 ساهم في التقييم المذكور أعلاه ممثلات عن وزارة شؤون المرأة ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة والشرطة الفلسطينية والنيابة العامة ومنتدى مناهضة العنف ضد المرأة ومؤسسات حقوقية وأهلية مثل طاقم شؤون المرأة ومركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي ومؤسسة مفتاح وجذور ولجان العمل الصحي.

32 مذكورة أعلاه: دليل المؤسسات العاملة في مكافحة العنف ضد المرأة، مفتاح، بالشراكة مع صندوق الأمم المتحدة للسكان وبدعم

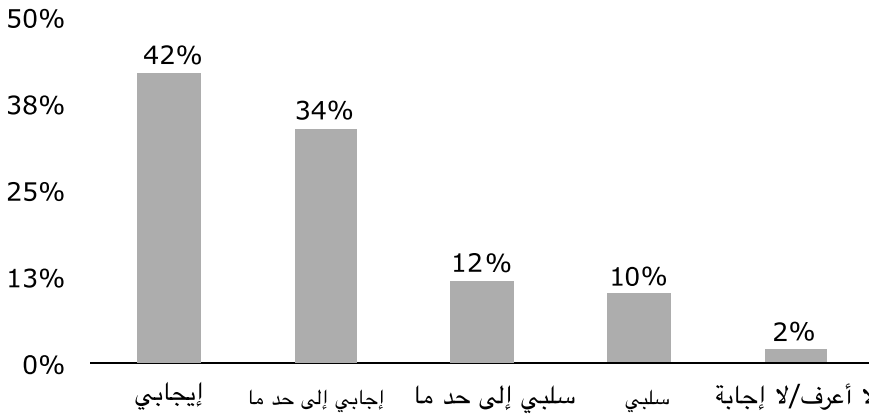
لمؤسسات ذات علاقة في عدد من المناسبات. ويمكن لهذه القوائم أن تشكل مرجعية لتطوير نظام يربط المؤسسات الناشطة والتي تقدم خدمات فعلية في إطاره من خلال مذكرات تفاهم ذات طابع وطني موسع.

قامت العديد من المؤسسات بعقد جلسات تقييمية لمدى جهوزية نظام التحويل ومتطلبات تطبيقه، بما في ذلك مؤسسات مفتاح³³ ومركز المرأة³⁴ ومؤسسة تام ومركز جذور.

خامساً: على مستوى استفادة النساء من آليات التحويل القائمة

بالنسبة للنساء اللواتي وصلن للمؤسسات التي تقدم الخدمة وحصلن عليها، فيصرحن بأنهن استفدن من هذه الخدمات، مما ينفي مقولة أن النظام غير الرسمي قد يساعد النساء بشكل أكبر، فقد صرحت 42% من النساء المستفيدات من الخدمات أنه تم الوصول لحل مرض لقضيتهن، بينما صرحت 34% بأن الحل كان (مرض إلى حد ما). ومع ذلك يجب التنبيه إلى أن نحو 22% منهن اعتبرن تجربتهن سلبية.

رسم بياني (22): كيف تقيمين (الوصول لحل مرض لقضيتك)؟



كما أن غالبية النساء المستفيدات صرحت بأن تجربتهن مع المؤسسات كانت إيجابية من حيث قدرتهن على تفادي العنف في حياتهن، وصرح نحو 18% بأن تجربتهن لم تساعد في تفادي العنف.

من وزارة خارجية الدنمارك، كانون أول 2015. وكذلك دليل المؤسسات التي تقدم خدمات للنساء في الضفة الغربية، مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، 2011.

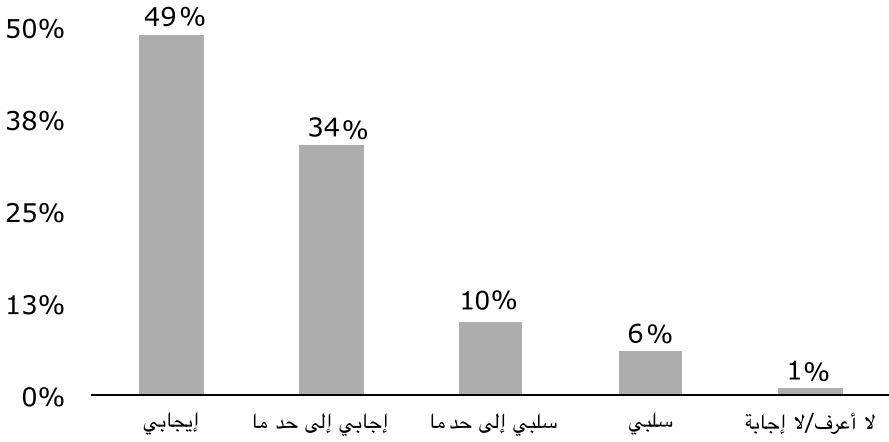
33 المزيد حول ورش مفتاح، العودة إلى الموقع الإلكتروني:

<http://www.miftah.org/Arabic/DisplayPolicyPapers.cfm?fs=2015>

34 مؤتمر بتاريخ 19 تموز، 2016.



رسم بياني (23): كيف تقيمين (مساعدتك على تفاذي أي شكل من أشكال العنف في حياتك)؟



أهم التحديات والفجوات من أجل التطوير

إن التحديات التي تواجه استكمال كافة عناصر النظام الوطني متعددة ومتداخلة، بعضها متعلق بالبيئة الاجتماعية والثقافية والقانونية، وغيرها متعلق بدinamيات عمل المؤسسات القائمة على النظام. سيتم هنا استعراض أهم التحديات مقسمة بين العام المتعلق بالبيئة المحيطة والخاص المتعلق بالمؤسسات ذات الاختصاص، وسيتم هذا القسم تفصيل لأهم الفجوات والتوصيات. وهنا لا بد من التنويه أن باقي هذا الفصل يعتمد بشكل مكثف ورئيس على مخرجات ورشات العمل التي نظمتها فريق العمل ومؤسسات أخرى ذات علاقة وعلى المقابلات المعمقة مع ذوات وذوي الخبرة والمسؤولية. وشكلت هذه البيانات الكيفية آلية لتحليل الواقع وتحديد الفجوات والتوصيات والتحقق من العديد من المعلومات.

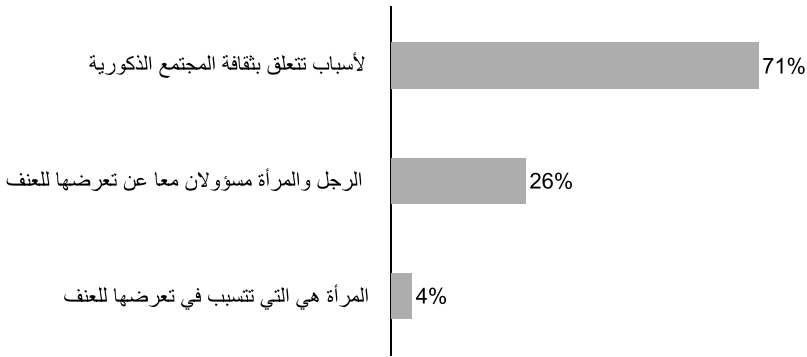
1.3 أهم التحديات والفجوات المتعلقة بالبيئة المحيطة بالنظام الوطني للتحويل

بالإضافة إلى التحديات المتعلقة بالسياق العام، والتي تقف في وجه تطبيق برامج فعّالة لمناهضة العنف المبني على النوع الاجتماعي وتطبيق فعال لنظام تحويل وطني (والواردة في الفصل الأول من هذا التقرير)، فإن هناك عوامل أخرى عامة ولكنها ذات علاقة مباشرة بتجهيز وتطبيق نظام التحويل الوطني ومن بين أهمها:

عدم أخذ العنف ضد النساء ونظام التحويل بجديّة: وبالتناسق مع ما جاء أعلاه، فإن تطبيق العدالة في مجال العنف المبني على النوع لا ينفصل عن نظرة المجتمع عامة وقادة المؤسسات

الحكومية بما فيها المؤسسات ذات العلاقة والمختصين العاملين في مجال قطاع العدالة لشرعية العنف ضد النساء، حيث ما زالت الثقافة السائدة تجد المبررات لممارسة العنف ضد النساء³⁵. وبرغم أن الغالبية العظمى من العاملين في المؤسسات التي تعمل في قطاع الحماية والرعاية للنساء المعنفات (98%) يعتقدون بأنه لا يحق للرجل ضرب المرأة في حال رأى ذلك مناسباً، إلا أنه ما زال هناك 2% يصرحون علناً بأنه يحق للرجل ضرب المرأة في حال رأى ذلك مناسباً. والمؤشر الأخطر يرتبط بنظرة العاملين في هذه المؤسسات لأسباب تعرض النساء للعنف التي ما زالت تؤكد انتشار ظاهرة (لوم الضحية). حيث تشير النتائج إلى أن غالبيتهم (71%) تعتقد بأن الأسباب تتعلق بثقافة المجتمع الذكورية، بينما ما زال 26% يعتبرون بأن الرجل والمرأة مسؤولان معاً عن تعرضها للعنف. هذا، ويعتقد 4% بأن المرأة هي التي تتسبب بتعرضها للعنف.

رسم بياني(24): نظرة المسؤولين والمسؤولات عن مؤسسات الحماية لأسباب العنف ضد النساء



درجة القناعة بنظام العدالة الرسمي: لا يمكن الفصل بين إقبال النساء على بدائل العدالة خارج نطاق الأسرة دون فهم نظرتهم لنظام العدالة الرسمي، حيث أن المجتمع الفلسطيني ما زال منقسماً بالنسبة لثقافته بنظام العدالة الرسمية وغير الرسمية ومدى نجاعتها في تحقيق العدالة. فقد أظهرت دراسة حديثة نفذتها أورا³⁶ أن أكثرية الفلسطينيين لا يشعرون بالأمن، حيث صرح 10% فقط من الفلسطينيين بأنهم يشعرون بالأمن على أنفسهم وعائلاتهم (بشكل كبير)، بينما صرح 42% بأنهم يشعرون بالأمن (بدرجة متوسطة). وفي المقابل، صرح 48%

35 استطلاع أورا، شهر شباط 2008، يبين أن ما يزيد عن 22% من أفراد المجتمع الفلسطيني يعتقدون أنه من حق الرجل (ضرب) المرأة في حال رأى ذلك مناسباً أو ضرورياً. <http://awrad.org/page.php?id=QjdGNz434ha77982AH4Yg1N7uwi>

36 دراسة قام بها مركز العالم العربي للبحوث والتنمية "أورا" لصالح مؤسسة المبادرة الوطنية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطي "مفتاح" وجمعية الثقافة والفكر تحت عنوان "توجهات الرأي العام الفلسطيني حول المشاركة السياسية للنساء في الجهود الرامية إلى السلم الأهلي"، كانون أول 2015.



بأنهم لا يشعرون بالأمن. كما أظهرت نفس الدراسة أن هناك تفضيلاً للوسائل التقليدية والعائلية في حل النزاعات على غيرها من الوسائل. فعند سؤال المستطلعين عن الجهة التي يلجأون إليها لحل مشكلة أو نزاع حول مسألة ما، أكدت النتائج على انتشار الوسائل التقليدية والعائلية على حساب المؤسسات الرسمية والقانونية، فقد صرح أكثرية (47%) بأنهم يلجأون للعائلة أو العشيرة من أجل ذلك. كما صرح 6% بأنهم يلجأون للعرف والتقاليد (رجال الإصلاح). وصرح 16% بأنهم يحلون مشاكلهم بأنفسهم. وفي المقابل، صرح 30% بأنهم يلجأون للمؤسسات الرسمية المتمثلة بالجهات الأمنية والقضائية سواء كانت حكومية أو بلدية. وأظهر الاستطلاع بأنه لا يوجد ذكر لدور للمؤسسات الدينية (كالمسجد والكنيسة) ولقيادي الأحزاب في هذا المجال. وبرغم أن نتائج الدراسة لا تظهر اختلافات تذكر من حيث مستوى الشعور بالأمن بين الرجال والنساء، إلا أنها تظهر اختلافاً، ولو محدوداً، بينهم من حيث الآلية التي يلجؤون لها في حل المشكلات، حيث صرح 43% من الرجال بأنهم يلجؤون للعائلة أو العشيرة لحل المشكلة، مقابل 50% من النساء يقمن بذلك. ويلجأ الرجال لحل المشكلة بأنفسهم بنسبة أكبر من النساء (18% مقابل 14%). هذا وتلجأ النساء بشكل أقل للعرف والنظام غير الرسمي (الإصلاح) من الرجال (4% مقابل 7%). ولا يوجد اختلاف بين النساء والرجال من حيث اللجوء للنظام القانوني الرسمي.

الجانب التمويلي: بشكل عام، تعتمد المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في عملها في مجال العنف ضد النساء، وإلى حد كبير، على الدعم الخارجي في تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية. وتعتمد النشاطات القائمة حالياً في مجال تطوير النظام الوطني، سواء كانت حكومية أو أهلية، بالكامل على التمويل الدولي. وقد يكون لحدثة العمل على النظام الوطني وضعف الالتزام الحكومي وترجمته لموازنات مخصصة لتطوير النظام دور في ذلك. وعلى الرغم من أهمية التدخل من المؤسسات الدولية في مناهضة العنف ضد النساء، إلا أن عملية وضع الأولويات والتخطيط والتدخل تقوم على فلسفة قصيرة المدى للبرامج والمشاريع مما يؤثر على استدامة المشروع وتحقيق النتائج المنشودة منها.

البنية التحتية: إن شح المصادر المتوفرة لتوفير الخدمات والحماية للنساء المعنفات، حيث أن غالبية المؤسسات الأهلية التي تعمل في هذا المجال تقدم برامج مؤقتة وغير خدماتية (soft services) مثل التوعية والتثقيف والتدريب، ولكنها لا تقدم خدمات فعلية ملموسة للنساء المعنفات. وتقتصر خدمات الإرشاد والمتابعة والتسويق في التعامل مع الحالات الفعلية على عدد صغير من المؤسسات. هذا، وما 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 توجهن للشرطة أو للمؤسسات الصحية³⁷. من جانب آخر، أشارت نتائج البحث الى نقص في الموارد البشرية الواعية والمؤهلة والملتزمة للعمل على مناهضة العنف وخصوصاً على أعلى مستويات اتخاذ القرار في عدد من المؤسسات ذات العلاقة المباشرة، ومن جهة آخر عدم اكتمال الكفاءات الفنية والمتخصصة في مجال العنف ضد النساء، بما في ذلك مجالات العلاج والإرشاد النفسي والمتابعة والتأهيل والتمكين.

البيانات وحفظ السجلات: إن من أهم الصعوبات التي يواجهها أي بحث من هذا النوع تلك المتعلقة بتوفر وثبات ونوعية البيانات اللازمة للتحليل. إن هذه المسألة تعكس ظاهرتين متداخلتين: أولاً، إن توفر أو عدم توفر البيانات في أغلب الأحيان يعكس مدى التزام الدولة عامة والمؤسسات ذات العلاقة خاصة بالمسألة قيد البحث، فالقضايا التي تضعها الدولة والمؤسسات في أعلى الأجندة يتم تطوير المؤشرات وتوفير البيانات حولها، أما القضايا غير ذات الأهمية فلا تحظى بنفس الاهتمام على مستوى التوثيق وتوفير قواعد البيانات. ثانياً، إن عدم توفر البيانات بشكل ثابت أو موثوق أو شامل يدل على حالة القطاع قيد الدراسة، حيث أن تشرذم المؤسسات العاملة في مجال العنف ضد النساء وتركيزها على عملها الخاص وكأنها جزر منعزلة يؤدي إلى شح البيانات وضعف الرقابة والمساءلة وبالتالي نوعية الخدمة المقدمة لنساء المعنفات.

وبالإضافة إلى التحديات العامة المتعلقة بالبيئة التي يتم ضمنها استكمال تجهيز وتطبيق نظام التحويل، يتم في هذا القسم تحديد أهم الفجوات والتحديات المتعلقة باستكمال عناصر النظام وتطبيقه في الواقع، ويتم تصنيف الفجوات على عدة مستويات كما هو موضح أدناه.

أولاً: مستوى القوانين والسياسات

كما تم ذكره أعلاه فإن البيئة القانونية والسياساتية غير مواتية للحد من العنف بشكل عام، أو لتطبيق نظام وطني شامل للتحويل. فعدا عن عدم كفاية القوانين والسياسات المفترضة لحماية النساء، فإن هناك جوانب متعلقة بالنظام نفسه لا تجعله مواتياً للتطبيق المناسب. فما زال هناك عدد من المسائل التي تحتاج للتعامل معها في إطار النظام المقرر من قبل مجلس الوزراء:

مازال النظام المقرر من قبل رئاسة الوزراء لا يرقى إلى مصاف القوانين الملزمة وبالتالي لا يتبعه نظام للتطبيق، والذي ترك مفتوحاً لاجتهاد المؤسسات نفسها (مجتمعة أو كل على حدة).

37 تخطط وزارة الصحة لتوفير أماكن خاصة بالنساء ضحايا العنف في ثلاثة مواقع لها عبر الضفة الغربية.



لا يقدم النظام المقر تفصيلاً كافياً لآليات التحويل في إطار الشرطة والقطاع الاجتماعي، بينما يفرد بنوداً عديدة للنظام الصحي.

لا يضع النظام المقر نفس المستوى من التفصيل لكافة الجرائم الموجهة ضد النساء، فهو يفصل بعضاً منها ويتعامل مع بعضها بشكل عمومي كما هو مذكور في قسم سابق.

يتعامل النظام المقر مع العنف المبني على النوع الاجتماعي وكأنه العنف الأسري الموجه ضد النساء فقط، بينما يعتبر العنف المبني على النوع مفهوماً أوسع يشمل طبيعة العلاقة الجندرية داخل الأسرة وفي نطاق مجالات الحيز العام مثل مكان العمل والدراسة، كما يشمل المفهوم العلاقات العمرية حيث العنف الموجه من الكبار ضد الصغار (والعكس أحياناً).

لا يذكر النظام المقر مؤسسات ذات علاقة بإنجاح النظام كالقضاء ووزارتي التربية والتعليم والعمل، ومؤسسات عاملة في المجال كالمحافظات، وبرغم أنه يشير إلى النيابة العامة فهي إشارة عابرة على مستوى التنسيق.

يقتصر النظام المقر على ذكر المؤسسات الشريكة والأهلية في حالات قليلة، ولا يلزم النظام هذه المؤسسات بالانضواء تحت النظام أو القيام بتطبيقه بشكل واضح أو ثابت في القطاعات المختلفة.

من الصعب على المؤسسات ذات العلاقة تنفيذ بنود النظام بدون تعديل جوهرى لقانون العقوبات والغاء الحق الخاص في حالة قتل النساء من قبل الأقارب، وتعديل وإقرار قانون الأسرة ليتواءم مع النظام.

ثانياً: مستوى استكمال العمل على لبنات النظام (الإجراءات والمعايير والبروتوكولات والنماذج والتقارير)

يمكن القول أن العمل الفعلي من أجل استكمال عناصر وتفصيل النظام بقي في مراحله التمهيدية، ومن المؤكد أن الجهود الحالية لوحدها وبالطريقة التي تتم قد تؤدي إلى استكمال هذه العناصر خلال السنوات القادمة. إن تبعثر العمل وتجزئته وحصره في مؤسسة دون أخرى قد يؤدي إلى إجهاض فكرة النظام وإضافة ملابسات ومصالح جديدة وضيقة قد تجعل النظام غير قابل للاستكمال والتطبيق. يوضح الرسم البياني التالي مدى اكتمال العناصر المطلوبة لوضع وتفصيل النظام من وجهة نظر المسؤولات في المؤسسات ذات العلاقة المباشرة. ويتضح من الرسم البياني أنه لا يوجد أي عنصر من العناصر المطلوبة، والمقدمة هنا على سبيل المثال

لا الحصر، قد اكتمل أكثر من ثلث الطريق، وبعضها الكثير بقي تحت سقف علامتين من عشرة علامات. والأهم أن غالبية العلامات الإيجابية تتحدث عن تجربة مؤسسة دون أخرى، وبالتالي تشير إلى إنجاز معين في المؤسسة وليس للنظام ككل.

رسم بياني (25): تقييم مدى اكتمال عناصر بناء النظام حتى اليوم (علامة من صفر أي غير مطابق أبداً إلى 10 أي مطابق كلياً)



هذا ويقدم الجدول التالي توضيحاً لهذه العناصر والفجوات التي ما زالت تعترى تفصيلها ومأسستها، ويتضح من الجدول أن كافة هذه العناصر ما زالت في مرحلة أولية من الصياغة أو الاتفاق.

جدول (6): توضيحات لمدى اكتمال عناصر بناء النظام حتى اليوم

#	المعيار	ملاحظات
1	تشكيل فريق مهني في القطاع يتحمل مسؤولية تطوير وتقييم ومتابعة التعامل مع المعنفات.	ليس هناك فريق محدد ومتفق عليه ومستدام وبسلطات ومهام واضحة لكل قطاع. وتم التأكيد مؤخراً أن هناك فريقاً يتم تشكيله بقرار من أعلى السلطات في القطاعات الثلاثة وبتوصية من اللجنة الوطنية لمناهضة العنف، وتتابع وزارة شؤون المرأة التأكد من تطبيق هذا القرار ³⁸ .

38 تم إصدار قرار رسمي بتشكيل فريق وطني خلال شهر 5 - 2016 من قبل اللجنة الوطنية لمناهضة العنف، ويتم توقيعه من قبل المسؤولين على أعلى المستويات.



#	المعيار	ملاحظات
2	مأسسة العمل عبر مذكرات تفاهم بين القطاعات، توضح مسؤوليات وأدوار وطريقة التواصل، وتحديد الأشخاص الذين يتم التواصل معهم في كل قطاع.	ليس هناك مذكرة وطنية شاملة وجامعة توقع عليها بشكل مشترك المؤسسات ممثلة القطاعات الثلاثة - الحكومية وغير الحكومية. ولكن، كما ذكرنا سابقاً، هناك مذكرات ثنائية كتلك التي تم التوقيع عليها بين الشرطة ووزارة التنمية الاجتماعية وبينها وبين مؤسسات أهلية بشكل منفرد قبل إقرار النظام. تنوي وزارة شؤون المرأة مع الشركاء تطوير دليل إجراءات مشترك قد يخدم كأساس لمذكرة تفاهم موحدة بين كافة القطاعات.
3	تعميم البروتوكولات داخل القطاع الواحد، وتطوير إجراءات عمل داخلية متاغمة مع البروتوكولات.	من الواضح أن بروتوكولات النظام لكل قطاع ما زالت غير معممة بين المؤسسات بشكل ممنهج وموثق، حتى في نفس المؤسسات الرئيسية لم يكن هناك دليل على أن البروتوكولات قد تم تعميمها ووصلت للأشخاص المعنيين. وكما اتضح من المسح المشار إليه أعلاه، فلم تتسلم غالبية المؤسسات النظام نفسه ولم يصلها أي مراسلات حوله من الجهات ذات العلاقة والمسؤولية.
4	الالتزام بتعبئة نموذج التحويل عند التحويل من قطاع إلى آخر.	لم تحتفظ غالبية المؤسسات بسجل واضح ومشترك ومتوفر لذوي العلاقة، وبينما قامت الشرطة والتنمية الاجتماعية والصحة بتسجيل الحالات، إلا أنه في كثير من الأحيان، لم يتم التعرف على مصير الحالة نتيجة لعدم توفر نموذج أو آلية متفق عليها للمتابعة. وما زالت غالبية المؤسسات الأهلية، غير القليل منها الذي يعمل بشكل معروف في المجال، لا تستخدم نماذج موثقة للحالات وإنما يتم استخدام آليات غير رسمية واتصالات هاتفية لإرسال الحالة إلى طرف آخر.
5	توفير التقارير المهنية للقطاع وفق الحاجة لإلغاء ازدواجية العمل وتعزيز التكامل	باستثناء تقرير أولي وغير منشور لوزارة التنمية الاجتماعية، وبعض البيانات من الشرطة والنيابة العامة وتقارير قليلة جداً لمؤسسات أهلية، لم نستطع الحصول على تقارير منشورة أو غير منشورة للقطاعات الأخرى. ومن الصعب قياس مدى الازدواجية بين المؤسسات في تعداد الحالات وماهيتها بسبب عدم القدرة على متابعة توثيق كل حالة من بدايتها إلى نهايتها.

#	المعيار	ملاحظات
6	تحديد معايير عقد مؤتمر الحالة والشركاء والفترة الزمنية والمكان والخطة الأولية للتدخل.	إن غالبية الحالات تم التعامل معها مباشرة من قبل المؤسسة الأولى التي لجأت إليها، وليس هناك بيانات حول مدى نجاح التدخل أو عدمه في هذه الحالة. وفي سياق الحالات التي تم تحويلها، فإن المسح وبيانات وزارة التنمية توضح أن العدد الأكبر من الحالات تم تحويلها بدون مؤتمر حالة رسمي، وما تبقى تم من خلال مؤتمر واحد أو عدد قليل من المؤتمرات. وتسعى الوزارة لمأسسة عمل هذه المؤتمرات.
7	وضع معايير للمؤسسات العاملة في مجال القطاعات التي يتم الرجوع إليها وإشراكها، بحيث تتمتع بالمصداقية المهنية.	ليس هناك معايير وطنية مبنية على النظام الوطني للتحويل، وتوفر أي معايير يقتصر على عمل المؤسسة نفسها، وبرنامج توفر بروتوكول خاص مقترح من قبل مشروع متكامل لكل قطاع من القطاعات الثلاثة وميثاق أخلاقي، إلا أنه لا يوجد معايير متفق عليها وطنياً لكل المؤسسات أو لكل فئة من المؤسسات.
8	وضع آلية لمرافقة المرأة المعنفة عند التحويل من قطاع إلى آخر لضمان السلامة والحماية لها. وهذا ينطبق أيضاً على وضع إجراءات حماية في داخل القطاع.	توجد بعض القواعد لدى الجهات الحكومية الرئيسية (الشرطة والتنمية الاجتماعية والصحة) بالنسبة لنقل ومرافقة النساء المعنفات، ولكن ليس من الواضح أن هناك تطبيقاً متسقاً لها أو توفر آليات لضبط ومراقبة الالتزام بها. أما بالنسبة للحماية في داخل مراكز الحماية، فإن هناك معايير تخصصها ليست بالارتباط بالنظام المقرر، بل تم وضعها عند تأسيس هذه المراكز. ولم تأت هذه الآليات بعد إصدار النظام ولكن قبله.
9	وضع آلية لحفظ الوثائق والأشخاص المسموح لهم بالوصول إليها داخل القطاع وبين القطاعات.	توثق بعض المؤسسات، وخصوصاً الحكومية منها، الحالات التي تصلها، ولكن لا يوجد سجلات واضحة ومركزة في مكان واحد كقاعدة للبيانات حتى في داخل بعض المؤسسات التي تقوم بالتوثيق، ومن المؤكد أنه ليس هناك قاعدة بيانات مشتركة ويمكن الوصول إليها من قبل ذوي المسؤولية عن متابعة الحالة يمكن الرجوع إليها لمعرفة وضع الحالة وتطور التدخلات معها. هذا وسيتم العمل على تشكيل مرصد لمتابعة الحالات والعنف ضد النساء.



#	المعيار	ملاحظات
10	الاتفاق على نوع الوثائق الواجب تبادلها عند التحويل ومنها: التقرير الطبي، وتقرير الطب العدلي، والتقرير الاجتماعي والآخر النفسي، واستمارة حجم الخطورة، وأنموذج التحويل، وتصريح الموافقة من قبل المنتفعة.	ما زالت الوثائق الآتية في ملفات الحالات الموثقة غير متسقة من حيث اكتمالها، فبعض الملفات، عند توفرها، تقدم وثيقة أو أخرى ولكن لا تشمل كافة الوثائق المطلوبة. وليس هناك اتفاق على ماهية هذه الوثائق في أغلب الحالات، باستثناء الحالات التي يتم التعامل معها بين الشرطة والتنمية الاجتماعية وبعض المؤسسات الأهلية، حيث تم توقيع مذكرات تفاهم وأصبح هناك تاريخ وممارسة للتحويل قبل صدور النظام المقر.
11	وضع أية إجراءات أخرى يتفق عليها من شأنها توفير الحماية والسلامة لطاغم العاملين مع المعنفة.	لا تتوفر أية وثيقة أو اتفاق لتأمين السلامة للعاملين والعاملين في القطاع الاجتماعية والصحية، بل هناك تقارير صارخة عن اعتداءات وتهديدات صريحة ومبطنة لهم من قبل الأهالي والمعتدين. ويتم المطالبة بتخصيص علاوة مخاطرة للعاملين والعاملين في هذا المجال.

2.3 الفجوات والتوصيات ذات العلاقة

أما أهم الفجوات والتحديات التي تعيق استكمال النظام و تؤدي إلى عدم تطبيق أي نظام تحويل مهما كان أو حتى النظام المقر فهي عديدة، يتم توضيحها مع تقديم توصيات خاصة بكل منها ومقترحات للعمل الفوري من قبل المؤسسات ذات العلاقة:

أولاً: توزيع الأدوار والمسؤوليات

مقترحات العمل	التوصية للتطوير	الضعف
<p>عقد اجتماع على أعلى المستويات لتكليف جهة مسؤولة قابلة للمساءلة والمحاسبة كمرجعية لاستكمال النظام وضمن حسن تطبيقه، مع التوصية بعدم تشكيل أجسام جديدة لأسباب عديدة ومعروفة أولها تعدد الأجسام المتوفرة حالياً وعدم قدرة أي جسم جديد على منافسة ومضاهاة قدرة الأجسام الموجودة. إن هذه التوصية لا تعني عدم قيام الجسم المسؤول والمتفق عليه بتعيين لجنة وطنية أو استثمار اللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد المرأة في عملية التوجيه والرقابة ووضع السياسات وضمن التنسيق. كما أنه من الضرورة بمكان تزويد هذه الجهة القائمة على النظام بالصلاحيات الواضحة والقدرات البشرية والمادية لتستطيع تنفيذ مهامها.</p>	<p>ليس من السهل الخروج بتوصية محددة هنا، ولكن هناك العديد من الأجسام التي قد تشكل هذا الجسم المسؤول، منها اللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد المرأة، ومنها وزارة التنمية الاجتماعية أو وزارة شؤون المرأة (وهي التي بدأت بأخذ دور أكثر وضوحاً مؤخراً باتجاه قيادة عملية التجهيز لتطبيق النظام والرقابة عليه). إن المعيار في اختيار جهة مسؤولة عن النظام ككل هو القدرات التي تتمتع بها هذه الجهة من حيث السلطة القانونية والتنفيذية، وقدراتها البشرية أو المادية. لجأت بعض الدول، كالأردن مثلاً، لوضع متابعة التنفيذ للنظام في أيدي اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، وهي أعلى مستوى سياسي وسياساتي فيما يتعلق بالنساء في الأردن.</p>	<p>عدم وضوح الجهة المسؤولة عن استكمال وتعميم وتطبيق النظام.</p>



مقترحات العمل	التوصية للتطوير	الفجوة
<p>- ضمن الورشة الوطنية لوضع تفاصيل ولبنات النظام، لا بد من التأكد من دمج ذوي العلاقة المباشرة (كالنيابة والمحاكم الشرعية - وحدات الإرشاد الأسري)</p> <p>- استكمال العمل مع النيابة العامة ووحدات المرأة فيها لاستكمال الوضوح بالنسبة لدورهم وآليات عملهم ودمجهم مع المؤسسات الأخرى</p> <p>- بدء العمل في المحاكم الشرعية على التوعية بالنظام وأهميته للمستويات الوظيفية المختلفة مع أهمية تدريب كوادر الوحدات الإرشادية فيها</p>	<p>البحث في آليات شمول الجهات الحيوية غير المذكورة في النظام والعمل معها للحاق بباقي المؤسسات التي بدأت العمل مبكراً.</p>	<p>كما تم الإشارة اليه أعلاه، لا يتطرق النظام المقرر بشكل مباشر أو حتى غير مباشر للعديد من المؤسسات ذات الأهمية، وقد بدأ العمل في بعض منها لتطویر دورها في النظام (كالنيابة) ووكالة الغوث (برغم توفر برامج خاصة بها في المجال). وما زالت أخرى لم تباشر في مأسسة النظام في عملها كالمحاكم الشرعية (برغم عملها في المجال) والطب العدلي.</p>

مقترحات العمل	التوصية للتطوير	الفجوة
<p>- كجزء من اجتماع على أعلى المستويات واتفاق مسبق على نموذج لتحديد المسؤوليات (كما هو مشار له في التوصية السابقة)، يتم وضع آلية للاتفاق على العمل المشترك والتنسيق وخصوصاً في المرحلة الأولى من حيث التجهيز الجماعي للوثائق اللازمة لاستكمال النظام.</p>	<p>إن الوصول لاتفاق وطني على أعلى المستويات سيؤدي لتوضيح الأدوار والمسؤوليات ويعزز ثقافة الفريق والعمل المشترك بين المؤسسات والتنسيق المؤسساتي بدل الشخصي.</p>	<p>كان من الملاحظ أثناء البحث التنافس غير المجزي بين عدد من المؤسسات ذات العلاقة وخصوصاً الحكومية منها، وهذا مؤشر آخر على عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات وتغييب بعض المؤسسات ذات الأهمية والتنافس على الظهور بمظهر القائد للنظام. ونعتمد أنه في حال الاستمرار في العمل ضمن البيئة الحالية، فإن ذلك سيؤدي إلى تشرذم وتنافس غير إيجابي يندفع بعامل توفر التمويل القائم على مشاريع وأجندات محدودة ومؤقتة، مما سيعني عدم القدرة على وضع وتطبيق نظام وطني ذو رؤية شمولية وبعيدة المدى.</p>



مقترحات العمل	التوصية للتطوير	الفجوة
<p>تصميم وتنفيذ برنامج حماية مبني على المجتمع ولو في عدد محدود من المواقع المختارة (كـPilot) وتعلم الدروس حول أفضل الطرق لدمج المنهج الرسمي المؤسسي من ناحية والقائم على المجتمع من ناحية أخرى. وتقوم وزارة التنمية الاجتماعية بتجريب نماذج مماثلة في يطا والخليل وجنين.</p>	<p>مراجعة تجربة وكالة غوث اللاجئين ونموذج عملها في مجال معالجة العنف من خلال منهج مبني على المجتمع، ومحاولة تطبيقه أو دمجها مع النظام المقرر.</p>	<p>ما زال التركيز في بناء النظام الوطني على المؤسسات الحكومية خصوصاً المركزية منها، ولم يتم حتى اليوم النظر بشكل كاف لتصميم آليات لمحاربة العنف ولتعزيز نظام التحويل من خلال المنهج القائم على المجتمع، مما يستدعي تقوية المؤسسات والأدوات المحلية في الوقاية والمعالجة للعنف.</p>

مقترحات العمل	التوصية للتطوير	الفجوة
<p>تصميم وبناء وحدة للشكاوى في مديريات تجريبية في وحدات حماية الأسرة أو/العيادات والمؤسسات المجتمعية، بشرط أن توفر خدمات كلية شاملة في مكان واحد (One-Stop Shop) مما يستدعي استخدام نموذجاً مختلفاً للعمل يوفر المصادر ويعزز استخدامها ويوحد الجهود لخدمة أفضل للنساء المعنفات.</p>	<p>العمل على إيجاد نموذج تشاركي منذ بداية دخول النساء للنظام، بحيث يتم التعامل مع كل حالة وعقد مؤتمر حالة كل مرة تصل فيه امرأة لنقطة البداية. مع أهمية تعميم المعلومات حول توفر هذه الآليات في استلام الشكاوى وتحويل كافة القضايا التي تصل للمؤسسات لمكان واحد. وقد تشمل خدمات هذه الألية المشتركة ما يلي: خدمات اجتماعية كالإرشاد الأسري والنفسي والقانوني وحل النزاعات وتوفير الرعاية والتمثيل القانوني في المحاكم ومتابعة الحالة وتحويلها للجهات ذات الاختصاص ومتابعة المعاملات الحكومية وتقديم العون المالي والقروض وإنشاء مشروع وتوفير التعليم والعمل والتدريب، وكذلك الخدمات الصحية.</p>	<p>ما زال هناك عناوين عديدة وغير مترابطة وحتى غير معروفة للنساء يلجأن إليها في حال قررن أن يلجأن للقطاع الرسمي في حل قضاياهن والحصول على العدالة. لقد تم في بعض الدول توحيد وتعميم وحدات واضحة للشكاوى في جهاز الشرطة يتم من خلاله بدء عملية التحويل فتصبح البداية لكل الحالات معروفة.</p>



ثانياً: الوثائق المطلوبة

عدم استكمال الغالبية العظمى من الوثائق والمذكرات والمعايير والنماذج المطلوبة للنظام. وكما تم ذكره سابقاً، فإنه برغم توفر العديد من النماذج المهمة في النظام المقترح، إلا أنه لم يتم مناقشتها في كل قطاع على حدة، باستثناء نماذج خاصة ببعض المؤسسات تم إعدادها سابقاً للنظام. ولم يتم الاتفاق بين المؤسسات على كل المعايير والنماذج المشتركة.	لن يكون هناك (نظام) بدون استكمال عناصره، ولذلك لا بد من العمل، وبشكل فردي ومشارك بين المؤسسات الحكومية والأهلية ذات العلاقة، على اتمام هذه المهمة الصعبة والتي قد تأخذ وقتاً طويلاً نسبياً ولكنها الخطوة الأهم لضمان اي تطبيق للنظام في المستقبل. وقد تتفق المؤسسات على نماذج فريدة للمؤسسات أو/و مشتركة حسب الموضوع.	عقد ورشة وطنية على أعلى المستويات، وضمن خبرات فنية ومسؤولة من قبل كافة المؤسسات ذات العلاقة وبالتشاور مع ممثلات القطاع الأهلي للوصول لحسم واضح لكافة النماذج المطلوبة.
--	---	--

ثالثاً: تطوير نظام الرصد والرقابة وقواعد البيانات

<p>- 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. مع أهمية العمل على تنفيذ قرار اللجنة الوطنية لمناهضة العنف بإنشاء المرصد.</p>	<p>ما زال الحديث عن قاعدة بيانات وطنية شاملة مبكراً لضعف نظام التحويل القائم وعدم اكتمال مأسسته، لكن من الضرورة بمكان وضع قاعدة بيانات ولو تأسيسية بين المؤسسات الشريكة الرئيسية (الشرطة، التنمية الاجتماعية، والنيابة) في الوقت الحاضر. ومن الممكن ضم مؤسسات أهلية تعمل مع النظام في تحويل الحالات كمركز المرأة ومؤسسة سوا. هذا ولا يمكن البدء الجدي بتبادل وتقاسيم المعلومات والبيانات بدون توحيد المؤشرات والنماذج المستخدمة. وقد يكون في تأسيس المرصد الوطني للعنف ضد النساء مدخلاً يربط بين بيانات العنف ضد النساء عامة والبيانات المتعلقة بالتحويل خاصة، حيث أن هناك ارتباطاً ضرورياً بين المسألتين، مما يستدعي وضوحاً مستقبلياً حول العلاقة بينهما - مفاهيمياً وفتنياً - قبل التنفيذ.</p>	<p>عدم توفر نظام الرصد والرقابة وعدم تفعيل نظام البيانات والمعلومات المرتبط بالنظام ويرتبط ذلك بغياب أو ضعف أو عدم توحيد آليات التوثيق والنماذج المستخدمة في نظام التحويل، فالمؤسسات اما تقوم باستخدام نماذجها الخاصة لاعتبارها بأن نماذجها هي الأفضل، واما لا يوجد استخدام للنماذج المرفقة بالنظام. كما أن قضية المعرفة والتعميم، ما زال هناك العديد من المؤسسات التي تقدم الخدمات ليس لديها المعلومات الكافية او ليس لديها معلومات حول نظام التحويل. هذا، وأكدت كافة النتائج على قلة البيانات (كمياً ونوعاً) في مجال العنف ضد النساء وباقي أنواع العنف المبني على النوع الاجتماعي في المجالات الأخرى (في الأسرة ضد الأطفال³⁹، في العمل والمدرسة والأماكن العامة). ويأتي هذا النقص لضعف الالتزام بالقضية والمصادر المتوفرة للعاملين في هذا المجال، ولعدم توفر نظام مؤسس لجمع وإدخال وتبادل البيانات. كما أن البعض ما زالوا يفضلون التعامل مع بعض قضايا العنف بشكل غير رسمي تجنباً لتعقيدات إضافية قد تواجهها المرأة أو العائلات في المجال ولا يمكن لنظام الرسمي التعامل معها أو حماية المبادرات لها.</p>
---	--	--

39 تتوفر بيانات حول المخالفات والجرائم ضد الأطفال في وزارة التنمية الاجتماعية - الإدارة العامة للأسرة والطفولة.



رابعاً: ضمان الشمولية والالتزام

<p>ما زال النظام، كما هو مشار إليه أعلاه، غير وطني أو شامل أو ملزم فغالبية المؤسسات وحتى داخل المؤسسة الحكومية نفسها لم تشعر أنها جزء لا يتجزأ من النظام نظراً لعدم معرفتها بوجوده أو بتفاصيله أو عدم وجود آليات واضحة للممارسة والتطبيق أو لكونها ليست جزءاً من مذكرة تفاهم وطنية ملزمة.</p>	<p>تعزيز المعرفة بالنظام المقرر وبأهميته من حيث المبدأ، ولكن المعرفة بالنظام غير كافية بحد ذاتها بدون استكمال عناصره المشار إليها ووضعها ضمن مذكرة تفاهم ملزمة وموقع عليها من المؤسسات والجهات ذات العلاقة وبدء الالتزام بها من قبلهم بشكائها الناظم وطنياً وشمولياً.</p>	<p>وضع قائمة بأهم المؤسسات التي تقدم خدمات فعلية للنساء الضحايا والناجيات من العنف ويتوفر لديها القدرة والرغبة الحقيقية لتكون جزء من نظام وطني حقيقي. وقد تأتي هذه المؤسسات (وهي محدودة العدد) من القوائم المتوفرة حالياً. ومن ثمن العمل مع هذه المؤسسات على مستويات متعددة ومتتالية:</p> <ul style="list-style-type: none">- التعريف بالنظام ونماذجه ومعاييرها- دعوة هذه المؤسسات بوضع التفاصيل لمذكرة التفاهم الشمولية- توقيع مذكرة التفاهم المشار إليها من قبل كافة المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ذات العلاقة.
---	---	---

خامساً: تطوير القدرات والمصادر المتاحة

<p>- دراسة برامج بناء القدرات التي وفرتها المؤسسات الدولية خلال العامين الماضيين وإعادة النظر بها من حيث مجالاتها وكفائيتها وقدرتها على محاكاة الواقع</p>	<p>تشابه المؤسسات الحكومية، ولو بدرجات متباينة، في احتياجات بناء القدرات حيث أنها جميعاً ما زالت محدودة في قدراتها في مجالات عديدة:</p>	<p>محدودية القدرات لدى المؤسسات التي تعمل على تطوير وتطبيق النظام، وإن كانت المؤسسات الحكومية</p>
<p>- عقد ورشة عمل على أعلى المستويات السياسية في الوزارات وبتسيق مع مجلس الوزراء للتأكد من توحيد المفاهيم ورفع مستوى الاهتمام والالتزام بين صناع القرار فيها.</p>	<p>- تعميق التزام الكادر القيادي بأهمية التعامل مع العنف ضد النساء بشكل عام، وبأهمية النظام الوطني للتحويل</p>	<p>تتمتع بقدرات ومصادر أوسع في حال تم تفعيلها، ولديها قوة السلطة القانونية والتنفيذية، إلا أنها ما زالت تعاني من ضعف القدرات في مجال التعامل مع العنف ضد النساء عامة وتطبيق نظام التحويل خاصة. وسيمبى</p>
<p>- العمل ضمن ورشات عمل على المستويات القيادية البرمجية والإدارية والمالية في الوزارات ذات العلاقة لضمان الدعم الفني والإداري اللازم للعمليات في نظام التحويل وتسيق الجهود على مستوى كل مؤسسة ورفع مستوى الالتزام من خلال موازنات أكبر لقضايا العنف.</p>	<p>- توفير الكوادر المؤهلة وتوفير الاعتمادات المالية في كافة المواقع وغياب توحيد استخدامهم لآليات التحويل والتصرف تجاه حالات العنف</p>	<p>أي جهد برامجي أو تدريبي أو بحثي منقوص من غير دراسة التطبيق الفعلي، المتواصل والشمولي للنظام، فلن يتم معرفة نوعية هذا النظام (النظري في غالبه) إلا في حالة تطبيقه على أرض الواقع، ستبقى الجهود متناثرة والاستنتاجات غير ذات محتوى عميق في حال غاب التجربة الفعلية (Practice).</p>
<p>- تصميم برامج تدريبية مشتركة متخصصة مرتبطة بالواقع (وليست نظرية أو عامة) تعمل مع المختصين في القطاعات بشكل مشترك. وبرامج تدريبية أخرى متخصصة في المجالات الجنائية والقانونية والطبية والنفسية للتعامل مع القضايا.</p>	<p>- توفير الأماكن المخصصة في المؤسسات للتعامل مع حالات العنف وخصوصاً في مديريات وزارة التنمية الاجتماعية وعيادات ومستشفيات وزارة الصحة ووحدات حماية الأسرة في الشرطة</p>	<p>غير ذات محتوى عميق في حال غاب التجربة الفعلية (Practice).</p>



<p>- زيادة القدرة الاستيعابية للمراكز المتوفرة</p> <p>- توفير المصادر البشرية والمادية لتأهيل النساء وتمكينهن من الاندماج الإيجابي في الأسرة والمجتمع وكذلك توفير مستوى نوعي من الإرشاد والعلاج النفسي للعديد من الحالات</p> <p>- تقوية التنسيق مع المؤسسات المجتمعية التي تقدم خدمات التمكين الاقتصادي والاجتماعي</p> <p>- توفير الحماية للعاملات والعاملين في المجال</p>	<p>إن هذه الفجوات تستدعي زيادة الأماكن المخصصة للنساء في مراكز الحماية، ليس بالضرورة من خلال مواقع جديدة، بل من خلال زيادة القدرة الاستيعابية لها وتفعيل دورها في تقديم الخدمات النفسية والتمكينية لإخراج النساء ودمجهن في المجتمع ضمن مبدأ الحماية لهن. وهذا أيضاً يستدعي نظام تحويل يشدد على التأهيل والمتابعة والرقابة على تطور الحالة بعد خروجها للأسرة أو المجتمع.</p>	<p>برغم زيادة الاهتمام في توفير الحماية من خلال ثلاثة مراكز في نابلس وأريحا وبيت لحم، فإن إمكانيات المراكز المادية والبشرية ما زالت بحاجة للتطوير. فما زالت الخدمة الأساسية في هذه المراكز هي خدمة الإيواء، وبتبعها بعض الخدمات المحدودة التي لا تساهم فعلاً في إخراج النساء للمجتمع وإعادة دمجهن في الحياة العامة. كما أن ذلك يثير التساؤل حول آليات التحويل بعد التعامل مع الحالة في المركز وتوفر مؤسسات تقوم بالدور التمكيني الفعلي لتقوية النساء ودمجهن في المجتمع.</p>
--	---	---

سادسا: تعزيز المعرفة والوعي بالمصادر المتوفرة وبالنظام

<p>- دعم برنامج تعريفي للمؤسسات لتعريفها بالمؤسسات التي توفر المساعدة للنساء وقد يكون ذلك عبر موقع الكتروني تفاعلي أو/و ورشات تعريفية.</p> <p>- دعم حملة وطنية تصل للنساء وخصوصاً ربات البيوت وفي المناطق النائية والمهشمة للتعريف بمصادر المساعدة المتوفرة⁴⁰ مع تطوير استخدام وسائل التكنولوجيا والتواصل الحديثة.</p>	<p>توفير المعلومات حول مصادر المساعدة لحماية ومساعدة النساء بين مؤسسات المجتمع، وكذلك دعم حملة توعوية بين النساء حول هذه المصادر من خلال المؤسسات القاعدية.</p>	<p>هناك تساؤلات جوهرية حول معرفة مؤسسات المجتمع بتوفر المصادر المؤسسية لمساعدة النساء ضحايا العنف، وكذلك تساؤلات أكبر حول توفر المعلومات للنساء أنفسهن حول مصادر المساعدة المتوفرة.</p>
<p>- تصميم برامج توعوية وتدريبية للعاملات والعاملين في القطاع المختلفة منها المشترك ومنها التخصصي، مع التركيز على المؤسسات التي تعمل فعلاً في مجال التحويل.</p> <p>- وضع رزمة مرجعية واضحة ومفصلة لكل قطاع يتم تعميمها على المؤسسات وكذلك يتم نشرها بشكل واضح وضمن مواقع الكترونية ذات علاقة.</p>	<p>توفير المعرفة والتوعية بالنظام بمجمله وللمؤسسات العاملة في كل قطاع على حدا مع الأخذ بعين الاعتبار الشمولية والتكاملية بين الجهود المختلفة ووضع آلية لاستدامة وانتقال المعرفة داخل المؤسسة نفسها وبين العاملات والعاملين الذين يتعاقبون على هذا النوع من العمل.</p>	<p>ضعف وتباين المعرفة بنظام التحويل الوطني فبعض المؤسسات لديها اطلاع تفصيلي والكثير منها لديها اطلاع محدود وعام وأخرى لا يوجد لديها أي معرفة بالنظام.</p>

40 أنظر/ي مثلاً دليل حماية النساء في المجتمعات المحلية، مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، 2015.



3.3 التوصيات العامة والتدخلات المطلوبة حسب القطاع

لا يمكن تطبيق برنامج العمل الموضح أعلاه بدون القيام بإصلاحات عامة في قطاع العدالة والقانون والمؤسسات ذات العلاقة بشكل عام، ولذلك نقوم هنا بتقديم توصيات عامة ضرورية لتوفير البيئة اللازمة لتطوير النظام ورفع جاهزيته للتطبيق، كما نقوم بوضع توصيات مخصصة لكل قطاع.

أولاً: التوصيات المشتركة

تأتي التوصيات المشتركة في إطار التعامل مع مسألة العنف وخلق بيئة مواتية للعمل في إطار نظام وطني للتحويل كما يلي:

استمرار العمل على تعديل كافة القوانين التي تميز ضد النساء الفلسطينيات بجهود مشتركة بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية وتوسيع قاعدة المنضوين تحت إطار الدفاع عن حقوق النساء والمطالبة بالمساواة وإنهاء العنف في المجتمع،

تطوير آليات وأنظمة العمل في المؤسسات ذات العلاقة لضمان تطبيق قانون العقوبات الذي تم إلغاء بنوده المخففة للعقوبة في حالات قتل النساء (على خلفية الشرف).

تعميم المعلومات حول أحكام النظام الوطني للنساء المعنفات خلال تصدير تعميم داخلي من قبل الوزراء في كل وزارة يطال جميع مكونات القطاع، وإعداد مدونة سلوك واحدة لتطبيقها من قبل جميع مقدمي الخدمات للنساء في كل قطاع، وقد يتطلب ذلك قيام الأمين العام لمجلس الوزراء بمخاطبة صناع القرار في القطاعات الصحية والشرطية والاجتماعية، وإصدار تعميم ملزم، لتطبيق النظام الوطني للنساء المعنفات. إن مثل هذا التعميم يتطلب اتفاقاً بين الأطراف على فهم وتفسير مشترك لبنود النظام.

مراجعة وتطوير السياسات والقوانين في كل قطاع من خلال تطوير بروتوكولات وإجراءات واضحة ومحددة للتعامل مع النساء المعنفات طالبات الخدمة، وأيضا فيما يتعلق بحماية مقدمي الخدمات للنساء المعنفات. وكذلك تطوير أي مذكرات تفاهم قائمة وتطوير غير المتوفر بشكل يتواءم مع النظام.

بناء خطة عمل تعنى بتوطين أحكام النظام ومأسسته في خطط كل جهة رسمية ذات علاقة، وتطبيق النظام وتضمينه في الخطة التنفيذية للوزارة بحيث تخصص الموارد اللازمة لتنفيذ الأنشطة والتدخلات من ناحية ومتابعة ورصد تنفيذها وأثارها.

ضرورة إشراك جميع مقدمي الخدمات في كل قطاع في فعاليات بناء القدرات ورفع الوعي بأحكام النظام.

رصد الموازنات والموارد البشرية والمادية اللازمة لتطبيق النظام، مما يتطلب التزاماً على أعلى المستويات السياسية.

ومن أجل التأكيد عليها في كل قطاع يتم ادراج التوصيات التالية حسب القطاع بالإضافة إلى توصيات متعلقة بالسياسات والمتابعات الوطنية العامة⁴¹.

ثانياً: القطاع الصحي

تطوير القدرات ورفع كفاءة الخدمات المقدمة على أن يتمثل ذلك في رفع قدرات مقدمي الخدمات في مراكز الرعاية الأولية وأقسام الطوارئ، وتوفير التدريب المستمر لمقدمي الخدمات من خلال مد الأطباء والممرضين/ات المتواجدين في تلك المراكز بالدورات المتخصصة بالعنف المبني على النوع الاجتماعي، وتأهيلهم لتطبيق النظام الوطني للنساء المعنفات.

الزام العاملين والعاملات في القطاع بتقديم تقارير إلى الجهات المتخصصة حول حالات العنف ضد النساء طالبات الخدمة.

رفع مستويات التنسيق والمتابعة بين القطاع الصحي والقطاعات الاجتماعية والشرطية: يتم تجسيد هذه السياسة من خلال تشكيل لجنة تقنية عليا تقوم بالتنسيق على مستوى صانعي القرار في مديريات وزارة الصحة وتتضمن كافة مكونات القطاع الصحي لمتابعة تفعيل وتطبيق النظام ورسم سياسات لتطوير مستويات الخدمات الصحية للنساء ضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي، ووضع سياسات حول تقديم خدمات الدعم النفسي للنساء ضحايا العنف في مراكز وزارة الصحة.

توفير الخدمات الطبية الأولية لضحايا العنف المبني على النوع الاجتماعي مجاناً.

تطوير خطه تشغيلية للفريق المستحدث من نقاط الاتصال تحدد المهام والمسؤوليات بما في ذلك تنسيق العلاقات فيما بين الفئات الداخلية لدى القطاع والفئات الخارجية ن شركاء ومؤسسات ونساء طالبات الخدمة. ودعم فرص تطوير وتطبيق خطة عمل في الأنشطة المعنية

41 تأتي هذه التوصيات من جلسات نظمها مؤسسة مفتاح وتم التأكيد عليها خلال ورش نظمها فريق العمل خصوصاً لهذه الدراسة ومن خلال المقابلات العميقة مع الخبيرات والخبراء.



بالنظام من ناحية قياس أثر هذا النظام على النساء طالبات الخدمات وصولاً إلى تبني التدابير اللازمة لتسيير أفضل الممارسات في هذا السياق.

دعم فرص انخراط وحدة تنمية وصحة المرأة والفريق المستحدث في جميع الفرق الناشئة لدى الوزارة.

قراءة ومراجعة معمقة في مجموع التشريعات النظامية لعمل مقدمي الخدمات في القطاع الصحي لغايات الحد من الفجوات التي تتيح للغير المس بسلامة مقدمي الخدمة للنساء المعنفات الطالبات الخدمة وخصوصاً عند تبليغهم عن حالات العنف واعتمادهم كشهود، مع ضرورة البدء بمراجعة اللوائح الجزائية والاجرائية وتعديلها بما يتوافق مع الامتثال لتطبيق أحكام النظام وفق ما ورد في منته من أحكام.

إعفاء التقارير الطبية المطلوبة من قبل النساء المعنفات لغايات مباشرة شكوى أو دعوى جزائية من الرسوم.

ثالثاً: القطاع الاجتماعي

الاستمرار في تطوير القدرات ورفع الخدمات المقدمة من خلال اعتماد تنمية وبناء قدرات مقدمي الخدمات في وزارة الشؤون الاجتماعية ومراكز الحماية الإيواء.

مراجعة تطوير البروتوكولات والإجراءات الداخلية واللوائح الناظمة لمراكز الحماية ولائحة الاجراءات المتعلقة بحماية الأسرة بالتنسيق مع القطاع الشرطي.

تركيز العمل على التأثير على صانع القرار بضرورة إقرار مشروع حماية الأسرة من العنف.

العمل على اعتماد وتبني مخرجات السياسات من قبل صانع القرار، باعتبارها أداة تحليل لاحتياجات مقدمي الخدمات في القطاع وتنفيذ ما ورد فيها من توصيات.

تخصيص الموارد المالية والبشرية المخصصة لتطوير نشاطات إعادة الدمج والتمكين الخاصة بالإسناد والحماية والخدمات الاجتماعية للنساء المعنفات، والتأكيد من تضمينها في الخطة الاستراتيجية للوزارة.

التعزيز الكمي والنوعي لكوادر من المرشدات المتخصصات بتقديم الخدمة، واعتماد نظام الدوام الموزع على مدار الساعة، وتقديم الحوافز للمرشدات العاملات في هذه المجالات التي ينطوي على مخاطر عالية.

العمل على إعادة تطوير وتفعيل قاعدة البيانات المتوفرة لدى وزارة التنمية الاجتماعية، وإيجاد صيغة تفاهم بين الوزارة والقطاعات الشريكة حول آليات استخدامها.

توثيق العلاقة بين وزارة الشؤون واللجنة الوطنية العليا لمناهضة العنف ضد المرأة.

رابعاً: القطاع الشرطي/القانوني

استكمال العمل على تعزيز وتوضيح العلاقة في القطاع القانوني بين الشرطة ووزارة العدل والنيابة والمحاكم.

وضع آلية مشتركة للعمل بين مؤسسات القطاع القانوني تتضمن بروتوكولات مشتركة ونشاطات لبناء قدرات الكادر فيها.

استكمال العمل على تطوير دليل حماية الأسرة للتأكد من موثوقيته مع متطلبات ومعايير النظام الوطني للتحويل.

وضع استثناءات لسياسة التنقلات للجهاز الشرطي حيث أن رفع القدرات للعاملين والعاملين في المجال مسألة مكلفة وتأخذ وقتاً طويلاً ومن الأفضل استثمارها بأقصى الدرجات.

خامساً: وزارة شؤون المرأة

الاستمرار في التنسيق بين المؤسسات في القطاعات الثلاثة (بما في ذلك المؤسسات الحكومية وغير الحكومية) من أجل الوصول إلى وضوح وفهم مشترك لكافة متطلبات إنشاء النظام ورفع جاهزيته، والاتفاق على الأدوار والمسؤوليات وعلى تفعيل دور الوزارة الرسمي لمتابعة وتنفيذ النظام.

قيادة الجهود الحكومية والأهلية المشتركة لحث صناع القرار على تبني أكبر ودمج للنظام في كافة الخطط القطاعية والوطنية وتخصيص الموازنات اللازمة.

العمل مع اللجنة الوطنية العليا وكافة المؤسسات ذات العلاقة على الدفع من أجل تغيير القوانين التي ما زالت تعزز البيئـة المواتية لاستمرار العنف ضد النساء كقانون الأسرة.

الاستمرار في السعي لوضع دليل لنظام إجراءات موحد ومتفق عليه بين كافة الأطراف ذات العلاقة.

الاستمرار في السعي لإنشاء نظام الرصد والرقابة.

توضيح دور اللجنة الفنية التي أنشأتها الوزارة ودعم جهودها.



خاتمة التقرير

إن الأمثلة والبيانات المقدمة أعلاه تؤكد أن كافة مستلزمات تطوير عناصر النظام ليصبح نظاماً مكتملاً لم تتوفر بعد، وبأن غالبية الجهود تنصب في العمل على مدخلات النظام (Input)، ولذلك وضمن الأدلة المقدمة، لا يمكن حتى اليوم الحديث عن "نظام" حيث أن عناصره في غالبيتها غير مكتملة بل في بدايات البدايات في أغلب الأحيان، أو لم يتم البدء في العمل عليها في أحيان أخرى. كما أنه لا يمكن أن ندعي أن هناك نظاماً "وطنيّاً" فالعمل في مجال التحويل ما زال غير منظم أو متسق وليس شاملاً لغالبية المؤسسات ذات العلاقة، وكافة الجهود القائمة فردية على مستوى المؤسسة أو بين مؤسستين أو عدد محدود جداً منها ضمن إطار تحويل ممارس (Transfer) وليس نظام تحويل وطني (National Referral System). وفي نفس الوقت، لا يمكن الحديث عن تطبيق نظام وطني للتحويل تستفيد منه النساء المعنفات، فواقع الحال أن ما هو قائم اليوم من جهود في المؤسسات ومن حيث طبيعة وكمية الخدمات، في غالبيته العظمى، يعد استمراراً للعمل الممارس في الواقع وسابقاً لإقرار النظام، وليس هناك أي إثبات علمي أو فعلي أن هناك ما هو جديد من حيث التطبيق (كماً أو نوعاً) كنتيجة مباشرة لإصدار النظام. وكما تم الإشارة سابقاً، فإن عدم تحديد جهة المسؤولية الأولى والأخيرة عن النظام يساهم في تشتت الجهود وعدم اكتمالها، ويحول دون وجود طرف يقوم بحمل مسؤولية استكمال النظام، ويتوفر لديه المصادر والسلطة القانونية والقدرات البشرية والمادية للقيام بذلك، ولديه السلطة للدخول في اتفاقيات جماعية على مستوى الوطن والزمام كافة الأطراف بتطبيق النظام بمعاييره وبروتوكولاته ونماذجه ومتطلبات تبادل المعلومات والبيانات.

ومن هذا المنطلق، لا يوجد آلية أو دليل علمي واضح يمكن فريق البحث من القول أن هناك، وحتى اليوم قيمة إضافية فعلية من حيث بناء "نظام" فعلي يوضح الجهات كافة، والأدوار والمسؤوليات والعلاقات وآليات التنسيق والمتابعة وتبادل البيانات وكتابة ونشر التقارير، برغم القيمة التوعوية والدعوية تجاه أهمية مناهضة العنف بشكل عام وحيوية استكمال العمل على النظام بشكل خاص. ويعتقد فريق البحث أنه في حال استكمال عناصر النظام من حيث الأدوات والأدوار والمسؤوليات والقدرات البشرية والمادية سيصبح هناك نظام ممكن ممارسته على الأرض وبالتالي تقييد أدائه. وتبقى الخيارات المقترحة نحو فاعلية النظام المقترح أو توفير بدائل أخرى له (مثلاً نظاماً قائماً على المجتمع) نظرية بدون تجريب النظام الحالي بعد استكمال بناء لبناته. وقد يتطلب اختبار نجاعته عقداً من الزمن في حال العمل الجدي لتقييم مدى فاعليته لتحقيق التغيير المنشود تجاه مؤشرات الحد من العنف

المبني على النوع الاجتماعي ووضع بناء مؤسسي منظم وموثوق من قبل النساء والمجتمع للجوء أكبر عدد من المعنفات له وتغيير متميز في الثقافة والبنى القانونية السائدة لوقف العوامل الجوهرية التي تؤدي للتمييز ضد النساء واعتبارهن أجساماً ونفوساً تابعة للرجال في مجتمع ذكوري وأبوي بتميز.