The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy MIFTAH
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية

ورقة سياسات عامة حول نظام التحويل الوطني الفلسطيني
(وجوب إصلاحي لإحقاق اليات حماية ووقاية من العنف للنساء والفتيات)

نشأت فكرة نظام التحويل الوطني الفلسطيني من الاحتياج المجتمعي الحقيقي للتعامل بخصوصية مع قضايا العنف الذي تتعرض له النساء. وجاء النظام الأول في العام 2013 لتعزيز حماية النساء من العنف الأسري والاعتداء الجنسي والاستغلال والتمييز القائم على الواقع الاجتماعي المعاش وعدم تساوي موازين القوى بين الجنسين في المجتمع. كما يهدف النظام إلى توفير الحماية والدعم للنساء اللاتي يتعرضن للعنف وتعزيز حقوقهن وتمكينهن من العيش بحرية وكرامة. وقد جاءت تفاصيله لتؤكد على التوجه الواضح نحو تعزيز وضعية النساء وتمكينهن من الوصول بشكل متساوٍ مع الرجال لحقوقهن وأهمها حقهن في احترام رأيهن وتقرير مصيرهن بأنفسهن، لما يشكله هذا التوجه من تأكيد على تقوية وتمكين النساء ضمن نظرة ثورية تضع المرأة، بغض النظر عن ظروفها، بنديّة مع الرجل، كشريكة فعالة ومؤثرة في مصيرها الذاتي.

ويتضمن نظام التحويل الوطني الفلسطيني مجموعة من الإجراءات والآليات التي تساعد في تحقيق أهداف النظام، وتدعمها بمكونات رئيسية تمثلت في توفير المأوى الآمن والملائم للنساء المعنفات وأطفالهن من الذين يحتاجون إلى الحماية من العنف الأسري، بما توفره من احتياجات يومية أساسية ودعم اجتماعي وقانوني. كما أكد النظام على تشكيل فرق متخصصة من العاملين الاجتماعيين والمستشارين النفسيين والقانونيين للتعامل مع الحالات الطارئة للنساء المعنفات، وتقديم الدعم الفوري والاستشارة ومساعدة النساء في اتخاذ القرارات المناسبة لحماية أنفسهن وتحقيق حقوقهن، من خلال شراكة حقيقية بين الجهات المحتمل استقبالها لحالات العنف مثل أفراد الشرطة والموظفين الصحيين والأخصائيين الاجتماعيين. ويتم العمل بشكل مهني على تحديد مسار النجاة للنساء المعنفات وتوجيههن إلى الخدمات المناسبة والمتخصصة في المجتمع، مثل الرعاية الصحية، والتدريب المهني، والتعليم، والتشغيل، والدعم المالي، وذلك بهدف تبصيرهن بالإمكانيات المتاحة والأخذ بيدهن من أجل

تحقيق النجاة مع التأكيد على تعزيز استقلالية النساء وتمكينهن من الاندماج الاجتماعي والاقتصادي بما يضمن استدامة نجاتهن.

تضمنت فلسفة النظام أيضاً مكونات مختلفة للوقاية والتوعية حول العنف الأسري وأهمية المساواة بين الجنسين وتعزيز حقوق المرأة، بحيث تقوم الحملات التوعوية والتثقيفية بتعزيز الوعي المجتمعي وتعزيز ثقافة المساواة واحترام حقوق وحريات النساء. ويعد نظام التحويل الوطني الفلسطيني جزءاً من الجهود الشاملة لتعزيز حقوق المرأة وحمايتها في فلسطين، مع استيعاب جميع التحديات المرافقة لتطبيق هذا النظام من تحديات اجتماعية وثقافية والقانونية المتعلقة بالعنف الأسري. ويتطلب نجاح تطبيق النظام التعاون بين الحكومة والمؤسسات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية لتوفير الدعم والحماية اللازمة للنساء المعنفات وتعزيز حقوقهن في المجتمع، مع وجود النظام بنسخته الأولى التي صدرت في 2013 والعمل المستمر من المؤسسات على تقييم وفحص مدى نجاعة مواد النظام، ومدى تحقيقه لأهدافه التي اتفقت عليها المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني بشكل تشاركي، والمتعلقة بفلسفة كاملة لمسألة حماية النساء وتعزيز وصولهن إلى حقوقهن بدون تمييز واحترام كينونتهن في التأكيد على أهمية التبصير وما تنتجه من مسؤولية تقع على عاتق المرأة ذاتها عند اتخاذها لقرار التعاطي مع العنف الذي تتعرض له.

إن عملية المتابعة والتقييم المستمرة للنظام ضرورية لوضع اليد على مفاصل هامة وتفاصيل دقيقة في العمل بقضايا العنف ضد المرأة والتي مكّنت المؤسسات الرسمية وغير الرسمية من تسجيل مجموعة من الإخفاقات في التعاطي مع بعض القضايا، ووضحت ماهية هذه الإخفاقات وسياقها ضمن تفاصيل العمل المباشرة التي لا يمكن اكتشافها إلا بالتجربة الفعلية على أرض الواقع. فهناك معيقات كبيرة تتعلق بالبيئة القانونية والمجتمعية والعقلية العشائرية السائدة والضعف في بعض المساحات المهنية، مما دفع الجهات الرسمية الأساسية في تطبيق النظام إلى تبني اقتراح تعديل معمق عليه.

وخرجت الصيغة الموسعة من النظام في العام 2022م بمجموعة من التعديلات اقترحت من الجانب الرسمي دون مشاركة مدنية، وتنسجم هذه التعديلات مع تقليص التخوفات من تحمل المسؤولية المباشرة عن فجوات يمكن أن تظهر في بعض القضايا وعدم تقاسم المسؤولية بين الجهات المختلفة كما حدث في السابق ودون النظر إلى جسر التقصير من بعض الأطراف الشريكة، وبإضافة أطراف جديدة تحدد مسؤولياتها ضمن القانون.

وتأتي التعديلات خارج إطار الفلسفة السابقة التي تغلب حق النساء في تقرير مصيرهن لتضع الحق في الحياة أولوية تمكن الدولة من ممارسة سلطة أكبر على عملية اتخاذ قرار النجاة للمتوجهات.

إن الواقع الذي يعيشه المجتمع الفلسطيني والتحديات الكبيرة التي تواجهه من جراء الوضعية الأمنية غير المستقرة التي يتحمل مسؤولياتها الاحتلال أولاً والظروف السياسية ثانياً، بالإضافة إلى الموروث الثقافي الذكوري وتعاظم سلطة العشائر أمام ضعف منظومة العدالة، فاقم التحديات والعقبات التي تواجه التعامل مع هذه النوعية من القضايا وأكد في ذات الوقت على الحاجة الملحة لوجود نظام فعال يؤكد على التوجهات الوطنية والحقوقية التي يجب أن تترجم في نظام يقع في خط المواجهة الأول لحماية النساء في ظل غياب تعديلات على قانون العقوبات وتعطيل مستمر لإقرار قانون حماية الأسرة من العنف، بحيث يشكل الخطوة المتاحة أمام حماية النساء والتوجه نحو القضاء على العنف الموجه ضد النساء.

في إطار الحوار والمشاورات التي عملت عليها مؤسسة "مفتاح"، للوصول إلى صيغة شبه توافقية بين المؤسسة الحكومية الراغبة بالتغيير الإيجابي وبين الجهات الرسمية وغير الرسمية التي تعمل بشكل عملي في الميدان مع الحالات في مناطق الضفة الغربية المختلفة ومحاولة استخلاص أهم الملاحظات الميدانية التي تساهم في تطوير النظام وجسر الفجوات الخاصة فيه وتحديد الأدوار والرقابة عليها. ويؤكد ذلك على أهمية المشاركة التقاطعية بين قمة الهرم وقاعدته، وبما يساهم في تحقيق المساواة بين الجنسين وتغيير الثقافات وتحقيق العدالة الاجتماعية والمحاسبة للعب دور هام في تعزيز حقوق المرأة وبناء مجتمع أكثر عدالة وتسامحاً، للوصول إلى الأهداف الرئيسية التي أوجدت نظام تحويل النساء المعنفات الوطني، المتمثلة في توفير الحماية والسلامة للنساء المعنفات، وتوفير الدعم النفسي والاجتماعي والقانوني لهن، وتعزيز مبدأ محاسبة المعتدين وتعزيز العدالة، مع بناء قاعدة توعية حقيقية تساهم في تغيير الثقافة المجتمعية تجاه العنف القائم على النوع الاجتماعي.

تشخيص الإشكاليات:

تم عرض عدد من الإشكاليات والقضايا التي تتم مواجهتها على أرض الواقع والتي تحول دون النجاح الكامل في التعامل مع قضايا العنف الموجه ضد النساء وتقع ضمن عدة محاور، أهمها:

- زيادة التدخلات العشائرية والانصياع أحياناً للحلول العشائرية في بعض المناطق، والتي تعيق التعامل بشكل مهني مع القضايا وتعكس سلطة واسعة للرأي العشائري في طرح الحلول والتعاطي مع قضية الحماية وواجبات الأطراف كافة.
- التعاطي مع القضايا من منطلق تحميل المسؤوليات للشركاء (وهو ما تم التطرق له في تحديد درجة الخطورة من جميع الشركاء وإعطاء صفة الخطورة الشديدة على عدد كبير من الحالات لإخلاء المسؤولية وليس لوضع الخطط والحلول).
- المصلحة وتحديدها للمنتفعة والنقاش بتعمق حول التباين في حماية الحقوق وما الحق الأَوْلى بالرعاية (هل هو حق تقرير المصير أم الحق في الحياة؟)، وهو ما لفت النظر في أكثر من جلسة نقاش إلى أهمية بيان حق النساء بتقرير مصيرهن وبوضوح داخل النظام، مع وضع معايير واضحة في حال انتهاك هذا الحق من أجل حماية الحق في الحياة في الحالات الخاصة والتي يتم تحديدها ضمن فحص درجات الخطورة.
- قلة الموارد المادية والبشرية الأمر الذي يؤدي إلى فجوة ما بين النص القانوني وتطبيقه، حيث أنه لا يوجد على أرض الواقع الحد الأدنى من الاحتياجات الطارئة للنساء وذلك وقت وصولهن إلى الشرطة.
- ضرورة وأهمية وجود مراكز إيواء للأطفال وللنساء في محافظة جنين، وبالتالي فإن المرأة المعنفة والتي تتوجه للشرطة بهدف الحماية فانه يتم وضعها في السجن وهذا يعتبر جزء فيه نوع من التعنيف.
- عدم وجود ضوابط لعمل المؤسسات القاعدية، بالإضافة إلى تجنب التوجه إلى الجهات الرسمية نتيجة الخوف من النظرة المجتمعية (الخوف من النتائج). وهذه إحدى المعيقات لتنفيذ نظام التحويل.
- تنظيم عمل فريق الارشاد خاصة في مناطق H2 في الخليل ومناطق "ج" ضمن النظام لتوفير الحماية والتدخل السريع.
- تعامل النظام مع قضايا الحمل ضمن فئة المتزوجات وفئة غير المتزوجات ولم يراعِ آلية خاصة بالتعامل الأولي مع خصوصية الخدمات المقدمة للنساء الحوامل خارج إطار الزواج، وآلية التعامل مع الحمل، وأحالها تماماً إلى مؤتمر الحالة، وبذات الوقت اعتبر رغبة الحامل المعنقة ضمن إطار الزواج بالإجهاض أحد مؤشرات الخطورة.

مسارات التعديل والإصلاح المقترحة:

1. **أهمية تأكيد فلسفة النظام والرؤية الرسمية للنظام (التعديل المطلوب):** إن تحديد التعديلات المطلوبة على النظام مهم لتحقيق أهدافه بشكل أفضل. يلاحظ من كمية التعريفات التفصيلية الكبيرة الواردة في النظام المعدل2022، كأن النظام يؤسس لمفاهيم من شأنها أن تتقاطع وتشكل مرجعية لتعديلات قانونية أو ليتم تضمينها بقوانين جديدة مثل قانون حماية الأسرة من العنف. والسؤال: هل من شأن تعديل ما على نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات أن يقع كبديل عن وجود قانون حماية الأسرة من العنف؟! وهل يمكن تعديل مواد ذات صلة بالعنف وهي لا تزال موجودة في قانون العقوبات؟ وهل من الممكن أن يقوم النظام حالياً بوضع التعريفات والقواعد دون انسجام كامل مع ما هو موجود؟

2. **كما يلاحظ وكأن النظام تم بناؤه من نقطة الصفر، بالاستفادة من النظام السابق، ولكن دون أن يكون مرجعية أساسية له،** فهو لا ينسجم بشكل رئيسي مع **الفلسفة القيمية** التي تقف وراء القانون الأساسي والتي تتعلق بحق تقرير المصير للنساء وعدم الوصاية على قرارات النساء (الموافقة المستنيرة). وبذات الوقت يجب تأكيد القيم الأخلاقية في العلاقة بين مقدمي الخدمات والنساء المستفيدات. وفيما يتعلق بإدخال فئات شريكة أخرى في النظام، يجب أن نتساءل عما إذا كان ذلك يحقق مصلحة أكبر للمعنفات، أم أنه ضرورة من ضرورات العمل في القضايا ضمن المنظومة الحالية، أو زيادة تأكيد سلطة أجهزة أخرى على هذه النوعية من القضايا، وهل يحتم ذلك وضع إجراءات جديدة أكثر وضوحاً في تعامل الجهات المتدخلة ومساحاتها مع قضايا العنف المبني على النوع الاجتماعي، مثل إجراءات جديدة في المحاكم الشرعية وهل يتم فعلياً التنسيق المبدئي مع الجهات الشريكة الأخرى، وهل تعتبر هذه فقط هي الجهات المطلعة على قضايا العنف ضد المرأة بشكل مطلق أم أن هناك جهات أخرى يجب العمل على جعلها جزءاً من النظام أو التفاهمات الإجرائية المتعلقة به.

3. من المهم إشارة النظام المعدل 2022 إلى النساء والفتيات **ذوات الإعاقة،** ولكن هل تم التنبه لخصوصية التعامل مع هذه الفئة! وهل يكفي وضع جملة في نهاية المواد تتعلق بتقديم الخدمات دون تمييز مع النساء ذوات الإعاقة، أو أن المسؤولية الرسمية تحتم وضع آليات خاصة بهذه الفئة من حيث تأهيل الأماكن الخاصة بالحماية، وخصوصية التعامل مع قضايا النساء والفتيات ذوات الإعاقة مع توضيح وتفصيل اختلاف نوع الإعاقة وتأثير ذلك على تقديم الخدمات والحماية.

4. فيما يتعلق **باستجابة النظام وشموله للفتيات تحت سن 18 من الزوجات** نرى أن المأخذ على ذلك هو عدم وجود إجراءات خاصة بهذه الفئة تنسجم مع خصوصيتهن أيضاً، ونؤكد بذات الوقت أن الطموح الذي نحمله يتعلق بألّا يشمل النظام الطفلات من الزوجات تحت سن 18، ولكن للضرورة التشريعية التي رآها القرار الرئاسي والتي انعكست بوضع الاستثناء على التزويج تحت سن الطفولة، فإن هذه الفئة لا تزال موجودة ومعرضة بشكل أكبر للعنف الزوجي بسبب خصوصية وضعها مثل صغر السن وخلفية الاستثناء الذي تم وضعه بسلطة مطلقة لقاضي القضاة.

5. تباين التطبيق حسب الأفراد المكلفين بالملف في مختلف المناطق مما يؤكد على أهمية عقد التدريبات والمتابعة الدورية وفحص التوجهات الخاصة بالعاملين على هذه الملفات وعدم تركها للتباينات الفردية بين المكلفين بتنفيذ النظام، بالإضافة لمسألة غاية في الأهمية انعكست ربما في النظام 2022 في إفراد باب كامل مختص بالقطاع الصحي الذي يُعتقد أنه يعكس ثغرات سابقة تتعلق بتطبيق النظام السابق لدى هذا القطاع، بما يفتح **الدعوة للجهات الرسمية بالتركيز على دور القطاع الصحي الأساسي في تفعيل النظام، وأهمية تكثيف العمل مع هذا القطاع بشكل معمق لتحقيق أهداف النظام بالشكل الأمثل.**

التوصيات الخاصة بالنظام:

1- أهمية **مواءمة النظام وتعريفاته المختلفة مع الاتفاقيات الدولية والمعاهد التي وقّعت عليها دولة فلسطين، مع إدماج حقيقي لحماية النساء والفتيات ذوات الإعاقة**، بحيث تكون الأدوار محددة ومفصّلة حسب الحالة واحتياجاتهن وعدم الاكتفاء بذكر هذه الفئة وتنبه النظام وشموله للنساء ذوات الإعاقة دون وعي حقيقي لاحتياجاتهن.

2- **أهمية إقرار مسودة مشروع قانون حماية الأسرة من العنف كمرجعية ومحدد واضح للتجريم والعقوبة** حتى يعتمد النظام على سند قانوني يحمي العاملين فيه ويشكل مرجعية قانونية واضحة.

3- **إضافة جهات شريكة أخرى ضمن تقاطعات عمل واضحة ومحددة.** فلا بد من التنبه لأهمية بعض الجهات الأخرى المهمة (الأونروا، وزارة العمل، وزارة التربية والتعليم)؛ فعلى سبيل المثال تمثل وكالة الغوث جهة ذات أهمية كبرى في التعامل مع قضايا العنف، وبالرغم من الدور الرئيسي والمحوري الذي

تقوم فيه في المخيمات وبالتنسيق مع وحدة حماية الأسرة ومديرية التنمية الاجتماعية، لم يتم ذكرها، بالإضافة لعدم إشراك قطاع النقابات العمالية التي تتعرض فيه العاملات أيضاً لأنواع مختلفة من العنف (والنظام يتعلق بالنساء المعنفات كافة وليس فقط للنساء ضحايا العنف الأسري).

4- **أهمية وجود نص قانوني واضح حول الخدمات العلاجية الصحية للنساء المعنفات**، بالإضافة إلى أهمية النص على توفير الحد الأدنى مادياً من الاحتياجات الطارئة للنساء وذلك وقت وصولهن الى الشرطة.

5- **أهمية تحديد الأدوار بين المؤسسات صاحبة الاختصاص**، وإعداد مرجع يشمل المؤسسات القاعدية لتحديد أدوار كل مؤسسة ويكون التحويل بناءً على ذلك.

6- **تعريف مفهوم الأسرة (تحت سقف واحد) تعريف الأسرة بشكل واضح/ الدرجة الرابعة/ تفصيل الأسرة/ وتحديد معايير الاستجابة السريعة**. ويجب أن تحدد معاييرها بشكل واضح وضمن نظام التحويل الوطني.

توصيات عامة:

1- **التوعية بالنظام وتعميمه**، بحيث يتم استهداف الفئات المختلفة من النساء والفتيات والعاملين والعاملات في المؤسسات الرسمية، وغير الرسمية والطلبة والطالبات.

2- **تعزيز وتنسيق العمل التشاركي** بعقد ورشات تضم القطاعات الشريكة في نظام التحويل الوطني ومؤسسات المجتمع المدني لتوضيح آلية عمل نظام التحويل وتعريفه ومفهومه، وتحديد صلاحيات مقدمي الخدمات في المؤسسات ودورهم متى يبدأ وأين ينتهي.

3- احترام إرادة المنتفعة وحقها في تقرير مصيرها بحيث لا يتم التعامل مع الحالة إلا في حالة موافقة الضحية.

4- **توفير خدمات الطب النفسي** عن طريق توفير طبيب نفسي في عيادات الصحة لأهميته في التعامل مع الحالات.

5- التأكيد على **تحسين واقع التعامل مع المرشدات داخل الوزارات** والتعريف بمهامهن.

6- أهمية **وجود نظام محاسبة وجهة رقابة** على تنفيذ نظام التحويل الوطني.

7- **توفير الإمكانيات المادية لدعم العاملات في قضايا النساء المعنفات** من حيث تقدير المخاطر، وتوفير الموارد البشرية بشكل كافٍ، وتوفير إشراف نفسي مهني لمرشدات المرأة.

8- **عرض خدمات الجهات المقدمة لنظام التحويل الوطني، من خلال دليل أو إرفاق ملحق** يفسر عمل كل جهة، والمؤسسات الشريكة بنظام التحويل الوطني، مع أهمية أن يحمل الشخص المقدم للخدمة ترخيصاً مهنياً عند التعامل مع الحالات.

9- **ضرورة وجود لوائح تنفيذية ومساءلة السلطة التنفيذية والعاملين**، وضرورة وجود اتفاقيه بين المؤسسات لتفعيل التوثيق عند التحويل.

10- يجب أن يعكس النظام التوجهات الحقيقية والقيم الأخلاقية للدولة التي تبنتها بإرادتها، سواء عبر إلزام نفسها بخطط وطنية للقضاء على العنف أو من خلال الانضمام للمنظومة الدولية التي تؤكد على نبذ التمييز وحماية النساء.