جمعية نجوم الأمل
لتمكين النساء ذوات الإعاقة
Stars Of Hope

ورقة حقائق

نظام التحويل الوطني ما بين استثناء وشمول النساء ذوات الإعاقة

إعداد
حلا علي

أكتوبر، 2023

I. حول العنف: أرقام وإحصائيات

⇐ 29% من النساء المتزوجات حالياً أو اللواتي سبق لهن الزواج تعرضن لأحد أشكال العنف (النفسي، الجسدي، الجنسي، الاجتماعي، الاقتصادي) على الأقل لمرة واحدة من قبل أزواجهن، وذلك بنسبة 24% في الضفة الغربية و38% في قطاع غزة.

بحسب مسح العنف للعام 2019 الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني فإن 85% من النساء ذوات الإعاقة تعرضن لأشكال متعددة من العنف.

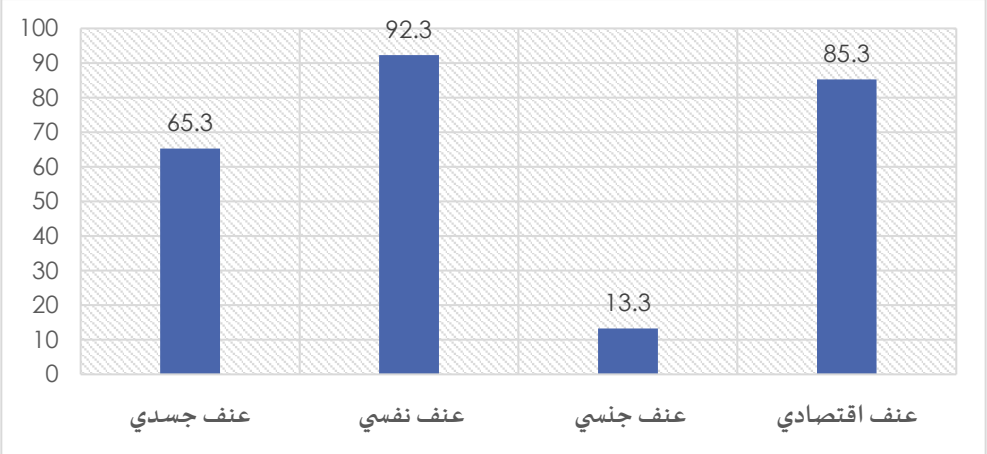
⇐ 18% من النساء المتزوجات حالياً أو اللواتي سبق لهن الزواج تعرضن على الأقل لمرة واحدة للعنف من قبل أزواجهن في فلسطين، بنسبة 12% في الضفة الغربية و26% في قطاع غزة.

⇐ حوالي ثلث الأشخاص ذوي الإعاقة (18-64) الذين لم يسبق لهم/ن الزواج تعرضوا للعنف النفسي في فلسطين. 31% من الأفراد ذوي الإعاقة الذين لم يسبق لهم/ن الزواج تعرضوا/ن للعنف النفسي مرة واحدة على الأقل.

⇐ 19% من الأفراد ذوي الإعاقة الذين لم يسبق لهم/ن الزواج تعرضوا للعنف الجسدي على الأقل مرة واحدة من قبل أحد أفراد الأسرة، بلغت نسبة الذكور ذوي الإعاقة منهم 18%، بينما بلغت نسبة الإناث ذوات الإعاقة منهم 20%.

⇐ 9% من النساء المتزوجات حاليا أو اللواتي سبق لهن الزواج تعرضن للعنف الجنسي على الأقل لمرة واحدة من قبل أزواجهن.

⇐ 85% من النساء ذوات الإعاقة تعرضن لأشكال متعددة من العنف: 85.3% من النساء ذوات الإعاقة تعرضن لعنف اقتصادي، بينما تعرضت 13.3% منهن لعنف جنسي، وبلغت نسبة النساء ذوات الإعاقة اللواتي تعرضن لعنف نفسي 92.3%، كما تعرضت 65.3% منهن لعنف جسدي.



⇐ نسبة النساء ذوات الإعاقة المتزوجات أو سبق لهن الزواج وتعرضن للعنف من قبل الزوج لمرة واحدة على الأقل، 37% بواقع 30% في الضفة الغربية مقابل 42% في قطاع غزة.

⇐ بلغت نسبة النساء المعنفات ذوات الإعاقة اللواتي تعرضن للعنف النفسي 50%، مقابل 20% تعرضن للعنف الجسدي مرة واحدة على الأقل من قبل الزوج.

⇐ أكثر أنوع العنف الجسدي هي الضرب بنسبة 81.1%، والدفع بنسبة 80%، والعنف الجنسي بنسبة 13.3%.

⇐ 50% من النساء ذوات الإعاقة المتزوجات حالياً أو اللواتي سبق لهن الزواج تعرضن للعنف النفسي على الأقل لمرة واحدة من قبل الزوج.

⇐ 20% من النساء ذوات الإعاقة المتزوجات حالياً أو اللواتي سبق لهن الزواج تعرضن للعنف الجسدي على الأقل لمرة واحدة من قبل الزوج.[1]

[1] النتائج الأولية لمسح العنف (رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019)، الرابط الإلكتروني: https://n9.cl/phrvy.

II. سياق النشأة: نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات

بدأ الاهتمام بقضايا العنف ضد النساء بشكل أكثر تنظيماً في بداية التسعينات، من خلال عمل بعض المؤسسات والمنظمات على تقديم بعض الخدمات للنساء المعنفات منها خدمات الدعم والإرشاد، وفي عام 2000 تم تأسيس منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف ضد المرأة، وعلى المستوى الرسمي، تم تشكيل اللجنة الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء عام 2008 بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء[2]، وبرئاسة وزارة شؤون المرأة،[3] تبعها مجموعة من حملات الضغط والمناصرة من طرف بعض الأطر النسوية ومنظمات المجتمع المدني.

عملت السلطة الفلسطينية على تطوير استراتيجيات وآليات لدعم ومساندة الحالات الأشد صعوبة وتطرفاً من حالات العنف الواقع على أساس النوع الاجتماعي والناجيات من العنف، وتحديداً من طلبن المساعدة الخارجية واللجوء إلى بيوت الأمان، بحيث تتشارك عدة أطراف في عملية إعادة إدماج الناجيات ويتحمل كل طرف المسؤولية الموكلة إليه، على أن يكون هناك تعاون كامل بين هذه المؤسسات لضمان وصول الناجيات لحياة كريمة وتمتعهن بكامل حقوقهن، وتتشكل الأطراف الشريكة من وزارة التنمية الاجتماعية، الشرطة، بيوت الأمان ووزارة شؤون المرأة، والمحافظة ممثلة بالمستشار/ة القانوني/ة والدائرة الأمنية ومنسقة "تواصل" ومنظمات المجتمع المدني خاصة الأطر والمراكز النسوية،[4] وذلك بهدف تقديم خدمات الحماية من العنف ضمن نظام وطني يضم الأطر العامة في مجال الحماية لتقديم خدمات الحماية، في ظل غياب نظام قانوني يحكم قضايا العنف المبني على النوع الاجتماعي.

عام 2011 أصدر مجلس الوزراء نظام مراكز حماية المرأة المعنفة، رقم (9) لعام 2011 والذي ينظم صلاحيات مراكز حماية المرأة المعنفة، والاتفاقيات والقرارات حصرت مسؤولية التحويل ومتابعة قضايا النساء المعنفات في الجهات الرسمية الحكومية.[5] عام 2013، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (18) لسنة 2013 بشأن نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات، وذلك لتكون العلاقة بين مقدمي الخدمات منظمة، وذلك لتحسين وصول النساء للخدمات الصحية

---

[2] كان المسح الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني قد أقر في مسح عام 2005 أن نسبة تعرض النساء الفلسطينيات المتزوجات اللواتي تعرض للعنف الجسدي بلغت في عام 2005 23.3% وقبل عام 2005 33.9%، فيما أشار المسح أن النساء غير المتزوجات تعرضن للعنف الجسدي في عام 2005 25% وقبل عام 2005 29.9%، للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول نسب العنف في تلك الفترة أنظر/ي الرابط التالي: https://n9.cl/kv221a.

3 نداء أبو عواد، *إعادة إدماج النساء الناجيات من العنف القائم على النوع الاجتماعي: جوهر عملية مناهضة العنف ضد المرأة في المجتمع الفلسطيني* (بيرزيت: معهد دراسات المرأة – جامعة بيرزيت، 2016).

[4] المرجع السابق.

[5] المرجع السابق.

والقانونية، مع تحديد صلاحيات ومسؤولية كل من القطاعات الموجودة ضمن النظام، القطاع الصحي، والاجتماعي، بما فيه وحدة حماية الأسرة في مراكز الشرطة، وبيوت الأمان ومرشدات المرأة في وزارة التنمية الاجتماعية، والمحافظة.[6]

فجوات نظام التحويل السابق: قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2011 بنظام مراكز حماية المرأة المعنفة.

- يعد ضعف الإمكانيات والموارد البشرية والمادية، الخبرات اللازمة لتطبيق أحكامه بالإضافة للوعي المتفاوت وغياب المعرفة الموحدة بشأن أحكام وبروتوكولات النظام من أبرز الإشكاليات التي عانى منها نظام التحويل لسنة 2011.
- لا يسرد النظام تفصيلاً كافياً لآليات التحويل في إطار الشرطة والقطاع الاجتماعي، كما لا يضع النظام المستوى نفسه من التفصيل لكافة الجرائم الموجهة ضد النساء.[7]
- لم يتطرق النظام لدور النيابة العامة لأنه تحدث عن ثلاث قطاعات (القطاع الاجتماعي، والشرطة، والصحة)، إلا أنه أغفل قطاعاً هاماً وهو القطاع القضائي بشقيه النيابة العامة والقضاء (الشرعي والنظامي).[8]
- يتعامل النظام مع العنف المبني على النوع الاجتماعي على أنه العنف الأسري الموجه ضد النساء فقط، إلا أن العنف المبني على النوع الاجتماعي يعد مفهوماً أوسع يشمل طبيعة العلاقة الجندرية داخل الأسرة وخارجها.[9]
- لا يشير النظام بصورة واضحة للفتيات والنساء ذوات الإعاقة، ولا توجد إشارة لضرورة توفير متطلبات شمولهن.[10]
- يؤدي التقسيم الاستعماري مناطقياً والقصور في سيادة السلطة على هذه المناطق إلى تعطيل قدرة مزودي الخدمات على لعب الأدوار المنوطة بهم/ن.

---

[6] المرجع السابق.

[7] المرجع السابق.

[8] فراس جابر وسجى الطرمان، *دراسة غير منشورة: حماية النساء ذوات الإعاقة من العنف: إبعاد وتهميش دراسة حول: الخدمات المقدمة للمعنفات من النساء ذوات الإعاقة* (رام الله: جمعية نجوم الأمل لتمكين النساء ذوات الإعاقة ومرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2020).

[9] *دراسة تحليلية حول مدى إنفاذ نظام التحويل.*

[10] جابر، *دراسة غير منشورة: حماية النساء ذوات الإعاقة*

- تؤدي المعيقات الاقتصادية وعدم توفر الدعم المالي بصورة كافية مستدامة، إلى عدم الاستدامة في تقديم هذه الخدمات، والعمل ضمن مشاريع تنتهي بانتهاء التمويل لها، فيشكل العائق المادي أكبر عائق يواجه مزودي الخدمات العاملين ضمن نظام التحويل، بالإضافة للانقسام والحصار المفروض على قطاع غزة والمعيقات الاستعمارية الأخرى والمستمرة.
- هناك غياب للمعرفة الموحدة بشأن أحكام وبروتوكولات النظام، وطبيعة الالتزامات التي أوجبها النظام على القطاعات المختلفة.
- غياب خطة عمل تعنى بتوطين أحكام هذا النظام في مجموع السياسات والإجراءات المتعلقة بالخدمات المقدمة من طرف القطاعات المختلفة، مما أدى كذلك لضعف التنسيق بين القطاع الصحي والقطاع الاجتماعي والقطاع الشرطي.
- تستثنى النساء ذوات الإعاقة من نظام مراكز الحماية،[11] بنص صريح ضمن النظام بحيث تستثنى النساء ذوات الإعاقة الذهنية، وأي امرأة ذات إعاقة غير قادرة على قضاء حاجتها الأساسية، مما يعني إقصاء أكثر من نصف النساء ذوات الإعاقة المعنفات من حقهن في الحصول على الحماية، بالإضافة لعنف وإقصاء مضاعف مبني على أساس نوع الإعاقة.

عملت مجموعة من منظمات المجتمع المدني على عقد العديد من التشاورات واللقاءات التي سعت للضغط من أجل تعديل نظام التحويل الوطني، ومنها المؤسسات النسوية والمؤسسات العاملة في مجال الإعاقة، كلفت على إثرها وزارة شؤون المرأة بمراجعة هذا النظام واقتراح مسودة معدلة منه، عرضت على لجنة نظام التحويل الوطني والتي قوبلت باعتراضات واسعة، مما دعا الوزارة لتحديد لجنة مصغرة لمراجعة النظام تكونت من بعض أعضاء اللجنة الموسعة لنظام التحويل، ومن ضمن المشاركين في هذه اللجنة كان الائتلاف الفلسطيني للإعاقة.

[11] قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2011 بنظام مراكز حماية المرأة المعنفة. الرابط الإلكتروني: https://n9.cl/6tkno.

بتاريخ 14 تشرين ثاني/ نوفمبر 2021 تمت المصادقة على نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة (2022). بمشاركة كل من: القضاء النظامي، والشرعي، والكنسي، والنيابة، والشرطة ووزارتي التنمية الاجتماعية والصحة، والمحافظات، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومجموعة من مؤسسات المجتمع المدني بما فيها المؤسسات النسوية والمؤسسات العاملة في مجال الإعاقة والائتلاف الفلسطيني للإعاقة، وبمشاركة جميع الوزارات ومؤسسات المجتمع المدني سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

III. التعديلات على نظام التحويل: نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة 2022.

- يشير النظام صراحة لمتطلبات النساء ذوات الإعاقة وبشكل واضح في عدة أماكن.
- يؤكد النظام المعدل على إلزامية توفير متطلبات النساء ذوات الإعاقة، مع التأكيد على ضرورة مراعاة الفروق الفردية وضرورة توفير الترتيبات التيسيرية والخدمات الداعمة مع التأكيد على عدم الإقصاء والتمييز، كما أشار النظام بشكل مفصل لتعريف الترتيبات التيسيرية والخدمات الداعمة.
- يتضمن النظام المعدل تحديد واضح لصلاحيات الشركاء داخل النظام.
- يتضمن النظام المعدل ذكر لأعضاء الفريق الوطني بشكل مفصل، ومن ضمنهم وجود ممثل عن الائتلاف الفلسطيني للإعاقة.
- لم تجر أي تعديلات تتعلق بنظام مراكز الحماية سابق الذكر مما يعني تعارض مع نظام التحويل المعدل فيما يتعلق باستثناء النساء ذوات الإعاقة من مراكز الحماية.
- كنظام جديد أيضاً لم يحل مشكلة التقسيمات السياسية للمناطق الجغرافية، على سبيل المثال مناطق (ج) والتي لا يمكن للشرطة الوصول هذه المناطق بدون التنسيق مع الاحتلال وغالباً لا تستطيع تقديم خدمات الحماية في كثير من هذه المناطق، مما يعوق تقديم الخدمات بالشكل المناسب.

الإطار الزمني لنشأة وتطور نظام التحويل الوطني

1999-1990

- بدء الاهتمام بقضايا العنف بشكل أكثر تنظيماً من خلال تقديم بعض المنظمات والمؤسسات لخدمات العنف، منها خدمات الدعم والإرشاد.

2010-2000

- عام 2000 تم تأسيس منتدى المنظمات الأهلية الفلسطينية لمناهضة العنف. عام 2008 تم تشكيل اللجنة الوطنية لمناهضة العنف ضد النساء، تبع ذلك مجموعة من حملات الضغط والمناصرة للقضايا النسوية بما فيها الضغط لتعديل القوانين التمييزية والضغط باتجاه إقرار قانون لحماية النساء من العنف.

2011

- أصدر مجلس الوزراء نظام مراكز حماية المرأة المعنفة رقم (12) لعام 2011.

2013

- أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (18) لسنة 2013 بشأن نظام التحويل الوطني.
- كانت هذه الأنظمة والقرارات غير حساسة لقضايا الإعاقة بشكل عام، وتمييزية تجاه النساء ذوات الإعاقة كذلك.

2021

- في 14 تشرين ثاني/ نوفمبر 2021 تمت المصادقة نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة 2022، وهو نسخة معدلة من النظام السابق تم العمل عليها بشكل تشاركي مع مجموعة من الجهات الحكومية والأهلية بما فيها مؤسسات الإعاقة.
- تضمن النظام المعدل بعض التعديلات التي جعلت النظام أكثر حساسية للإعاقة.

2022

- نشر نظام التحويل الوطني للنساء المعنفات رقم (28) لسنة 2022 في الجريدة الرسمية