

## دراسة الحالة الرابعة: دولة فلسطين

1- معلومات أساسية والسياق

### (أ) الاستراتيجية الوطنية والإطار القانوني

فلسطين واحدة من أكثر السياقات تعقيداً في العالم، وكأرض تحت الاحتلال مدة 50 عاماً، لديها عدد من الاحتياجات الإنمائية والإنسانية المترابطة (صندوق الأمم المتحدة للسكان)<sup>1</sup>.

العنف ضد المرأة مشكلة كبيرة في فلسطين. فقد كشفت دراسة عن معدلات انتشار العنف على المستوى الوطني نُشرت في عام 2012<sup>2</sup> أن حوالي 37 في المائة من المتزوجات تعرضن لأحد أنواع العنف على الأقل من جانب أزواجهن، وبلغ المعدل 29.9 في المائة في الضفة الغربية مقابل 51.1 في المائة في قطاع غزة. مع ذلك، أبلغ أقل من 1 في المائة من النساء عن تقدمهن لطلب مساعدة أخصائي اجتماعي أو مركز إيواء أو منظمة مجتمع مدني أو الشرطة. وفي أعقاب مهمتها في دولة فلسطين في العام 2016، لاحظت المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه أشكال العنف المتعددة ضد المرأة في المجتمع الفلسطيني، بما في ذلك قتل الإناث وزواج الأطفال. ويعود جزء كبير من هذا العنف إلى المعايير الأبوية الراسخة القائمة على نوع الجنس، فضلاً عن دور شرف الأسرة الأساسي في المجتمع الفلسطيني. وتشكل قلة فرص العمل التي ترسخ الفقر وتحد من حريات المرأة عاملاً مهماً آخر. وتعاني النساء العنف بشكل مباشر وغير مباشر نتيجة للاحتلال الإسرائيلي. وتتضاعف بالفعل الحواجز الاجتماعية والثقافية والمؤسسية التي تحول دون مشاركة المرأة في سوق العمل بسبب القيود الإسرائيلية التي تعرقل التنقل وتديم محدودية فرص العمل في الاقتصاد النظامي. وعلى الرغم من أن العنف ضد المرأة لا يزال يمثل قضية حساسة في دولة فلسطين، إلا أن الجهود الأخيرة لمجابهة هذه المشكلة والوقاية منها خففت اعتبار بحث المسألة من المواضيع المحرمة.

لقد انضمت دولة فلسطين مؤخراً نسبياً إلى الصكوك الرئيسية لحقوق الإنسان، مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وفي عام 2016، وصفت المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه الإطار القانوني الوطني بأنه قديم ومجزأ. فمثلاً القوانين التي تحكم المساواة بين الجنسين مزيج من قوانين الأحوال الشخصية والقضايا الجنائية الإشكالية والمتناقضة. العنف المرتكب ضد النساء أو الرجال غير قانوني ويعاقب عليه بموجب قانون العقوبات الأردني المحايد فيما يتعلق بالجنسين، لكن القانون لا يحظر العنف الأسري تحديداً. غير أن مشروع قانون حماية الأسرة، الذي يعالج العنف ضد المرأة، يمر في المرحلة النهائية من المراجعة ويتوقع تقديمه إلى الرئيس للتشاور والتصديق عليه في عام 2019. وفي الأثناء، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة وزارة شؤون المرأة لوضع استراتيجية لتوجيه التدخلات لمعالجة العنف ضد المرأة وتوفير الحماية للناجيات. وتشكل الخطة الاستراتيجية لمناهضة العنف ضد النساء 2011-2019، التي اعتمدت في عام 2011، إطاراً سياسياً شاملاً متعدد المستويات.

وأطلقت الحكومة الفلسطينية، بالشراكة مع العديد من وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة، برنامجين متضافرين، هما "سواسية 2" و"حياة"، يركزان على القضاء على العنف ضد المرأة. وتدعم هذه المبادرات

1 UNFPA, "Evaluation of UNFPA support to the prevention, response to and elimination of gender-based violence, and harmful practices 2012-2017: Palestine case study" (Ramallah, 2017), p. 5.

2 Palestinian Central Bureau of Statistics, "Violence survey in the Palestinian territory, 2011" (Ramallah, 2012), pp. 17-18.

تطوير تشريعات تحترم حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، فضلاً عن تعزيز السلام والأمن. كذلك، دعمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة تطوير نُظُم توثيق العنف ضد النساء والفتيات في دولة فلسطين. وقد أنشأت وزارة شؤون المرأة أول مرصد وطني للعنف ضد المرأة في عام 2017. وتصدر هذه المؤسسة الهامة بيانات عن العنف ضد المرأة وترصده، وتدعم في الوقت نفسه مبادرات البرمجة والدعوة والضغط لمجابهة هذه القضية.

## (ب) تقديم الخدمة

يسعى برنامج سواسية 2 أيضاً إلى تحسين إمكانية وصول النساء والفتيات إلى العدالة والأمن عن طريق ضمان تقديم خدمات خاضعة للمساءلة لمنع العنف والحماية منه والتصدي له، بما في ذلك احتياجاتهن القانونية الأوسع نطاقاً. فمثلاً، أعطيت الأولوية لفرق متخصصة في مؤسسات العدالة والأمن الرئيسية، مثل وزارة الداخلية والشرطة المدنية الفلسطينية ومكتب المدعي العام والمجلس الأعلى للقضاء ووزارة العدل، بوصفها حيوية الأهمية لزيادة استجابة المؤسسات للشؤون الجنسانية. وأنشئ نظام إحالة وطني، يضم وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة والشرطة، تركيزه الأساسي هو توفير الحماية للمرأة.

ولا تزال هيئة الأمم المتحدة للمرأة تعمل منذ عام 2011 بشكل مكثف مع وحدات حماية الأسرة التابعة للشرطة المدنية الفلسطينية لتعزيز قدرتها على الاستجابة لقضايا العنف ضد النساء والفتيات. وفي عام 2013، اعتمد رئيس الشرطة أول إستراتيجية وأنظمة داخلية للتعامل مع الناجين من العنف، بما في ذلك الإبلاغ عن الحالات وتقييم المخاطر وإدارة الحالات. وهناك حالياً 10 وحدات تعمل في 10 مناطق في الضفة الغربية. وأدت الإستراتيجية، التي تتماشى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، إلى زيادة عدد الناجين من العنف الذين يصلون إلى الخدمات من وحدات الشرطة المشكّلة. ففي العام 2013، عالجت هذه الوحدات 3662 حالة، بزيادة قدرها أكثر من 52 في المائة عن العام 2011. مع ذلك، وفقاً لوزارة شؤون المرأة، لا يزال من الصعب على النساء اللاتي يتعرضن للعنف الإبلاغ عن تجربتهن للشرطة.

كما قدمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدعم الفني لإنشاء مركز حماية وتمكين المرأة والأسرة (محور)، وهو أول مركز متخصص متعدد الأغراض لمناهضة العنف في دولة فلسطين. وقد اعتبرت وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية هذا المركز نموذجاً للخدمات الفلسطينية المناهضة للعنف المتجانسة. وهناك حالياً أربعة مراكز إيواء لمناهضة العنف: مركز "محور" في بيت لحم، وجمعية الدفاع عن الأسرة في نابلس، ومركز الطوارئ للإرشاد القانوني والاجتماعي في أريحا، ومركز حياة في غزة. وتقدم هذه المراكز العديد من الخدمات للناجيات، بما في ذلك المأوى والحماية. مع ذلك، وفقاً لوزارة شؤون المرأة، فإن معظم النساء اللاتي يتعرضن للعنف الأسري يقمن مع العائلة/الأصدقاء، بدلاً من الوصول إلى مراكز الإيواء هذه بسبب وصمة العار والخوف من الانتقام من قبل أزواجهن. وكجزء من البرنامج الفلسطيني للمساواة بين الجنسين الذي يركز على تعزيز قدرة الحكومة والمجتمع المدني على التصدي للعنف القائم على نوع الجنس، يدعم صندوق الأمم المتحدة للسكان أيضاً خدمات الدعم السريري والنفسي-الاجتماعي للناجيات.

## 2- الأساس المنطقي للدراسة

### (أ) بدء العمل وفريق الدراسة

بعد مشاورات إقليمية نظمتها الإسكوا بالشراكة مع هيئة الأمم المتحدة للمرأة حول أهمية تقدير تكلفة العنف ضد المرأة، أعربت وزارة شؤون المرأة الفلسطينية عن اهتمامها بتجربة النموذج الاقتصادي وإجراء دراسة وطنية

حول هذا الموضوع. واستجابت الإسكوا لطلب المساعدة التقنية من وزارة شؤون المرأة لوضع دراسة وطنية عن معدل الانتشار وعن تقدير تكلفة العنف الأسري وشكلت شراكة مع الوزارة لتنظيم هذه العلاقة. وبعد ذلك شكّلت لجنة وطنية للإشراف على الدراسة، تضم وزارة شؤون المرأة ووزارة المالية ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الثقافة ووزارة العمل ووزارة العدل ومنظمات غير حكومية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة والإسكوا.

اتبعت دولة فلسطين الخطوات التي اقترحتها الإسكوا، بدءاً من تحليل الوضع، الذي أجري من خلال بعثة ميدانية قام بها خبير استشاري دولي لتحديد مصادر البيانات الإدارية ومعلومات الموازنة لوضع منهجية تقدير تكلفة العنف ضد المرأة في فلسطين. وعقدت الإسكوا بعد ذلك ورش عمل استشارية وطنية في الأردن<sup>3</sup> مع الأطراف المتخصصة الملائمة لبحث نتائج تحليل السياق ووضع أهداف الدراسة ونطاقها ومنهجيتها. وقد أدى ذلك إلى صياغة نموذج عمليتي لنطاق الدراسة من حيث أنواع العنف التي ستُدرج في العملية؛ والتكاليف الخاصة للعنف التي يمكن تقديرها ومصادر البيانات الملائمة؛ والمنهجيات والطرق المناسبة للدراسة؛ والشراكات اللازمة لتنفيذ الدراسة.

وبدعم من قسم الإحصاء في الإسكوا، عقدت ورشة عمل للمتابعة في الأردن لبحث تفاصيل الدراسة وإنهائها والاتفاق على أسئلة تقدير تكلفة العنف الأسري التي سيتم دمجها في مسح تجريبه الحكومة الفلسطينية حالياً حول انتشار العنف ضد المرأة. وكان دمج قسم عن تقدير التكاليف في المسح الجاري نهجاً فعالاً جداً من حيث التكلفة تقادى إدارة مسح تقدير تكاليف مستقل فحسب.

بالتوازي مع ذلك، عينت هيئة الأمم المتحدة للمرأة خبيراً استشارياً دولياً للقيام بتمرين وضع موازنة مراعية للجنسين لدراسة الموارد المخصصة للتصدي للعنف ضد المرأة. وسيدمج تمرين وضع الموازنة الذي يجري حالياً "منظوراً لشؤون الجنسين واضحاً في السياق العام لعملية وضع الموازنة، من خلال استخدام عمليات خاصة وأدوات تحليلية، بهدف تعزيز السياسات المراعية للجنسين"<sup>4</sup>. وعلى وجه الخصوص، ستجري دراسة تخصيص الموارد على أساس (أ) مراجعة السياسات والقوانين الوطنية الملائمة؛ و(ب) دراسة مخصصات الموازنة للأنشطة التي يقوم بها أعضاء من الحكومة ومن غير الحكومة في لجنة التنسيق الوطنية حول كيفية الوقاية من العنف وتقديم الخدمات أو الملاحقة القضائية لمرتكبي العنف في المجالات المتعلقة بالعنف ضد المرأة. وتتكون العملية الجاري تنفيذها حالياً من: (أ) المراجعة المكتبية للوثائق الحالية، بما في ذلك السياسات والقوانين والموازنات؛ و(ب) مقابلات مع الجهات المعنية الأساسية من منظمات حكومية وغير حكومية لتحسين فهم مصادر التمويل وكفاية الموازنات لتقديم الخدمات اللازمة.

## (ب) الدافع لإجراء الدراسة

تهدف الدراسة الجارية حالياً إلى معالجة الفجوة في المعرفة فيما يتعلق بتكاليف عدم اتخاذ الدولة لإجراءات. وتسعى إلى إرشاد وضع سياسات الوقاية. ومن المتوخى إعادة توجيه الأموال الموقرة إلى التنمية المجتمعية.

3 نظراً للصعوبة المرتبطة بإصدار تأشيرات لموظفي الأمم المتحدة والخبراء الاستشاريين في دولة فلسطين، يقام العديد من الأحداث في الأردن.

Ronnie Downes, Lisa von Trapp and Scherie Nicol, "Gender budgeting in OECD countries", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3 (2016). 4

### 3- المنهجية

#### (أ) أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحديد مدى انتشار العنف الأسري الذي يرتكبه الرجال ضد زوجاتهم (العنف الزوجي) وتقدير تكاليفه المباشرة وغير المباشرة على النساء والأسر المعيشية والمجتمع المحلي والمجتمع الأوسع نطاقاً والدولة.

#### (ب) الجمهور المستهدف

هذه الدراسة مخصصة لمجموعة متنوعة من الأفراد/المجموعات المتأثرة بالعنف الأسري ولمن يؤدون دوراً في الوقاية من العنف الأسري و/أو الاستجابة له:

- المجتمع – لرفع مستوى الوعي بحجم المشكلة وتوفير الخدمات؛
- الحكومة/صانعو القرارات المتعلقة بالموازنة – للتصدي للعنف الأسري وحماية النساء والأطفال على نحو أفضل من خلال تخصيص التمويل؛
- الحكومة/المجتمع المدني/الباحثون – رفع مستوى الوعي وبناء القدرات.

إنشاء قاعدة أدلة عن تكاليف العنف الأسري ضروري لإرشاد السياسات، وكذلك لتطوير الخدمات التي تتصدى للعنف ضد المرأة. وتخطط الشراكة البحثية لعقد ورش عمل للوزارات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الملائمة العاملة في مجال العنف ضد المرأة لعرض النتائج وبحثها. وسيستكمل ذلك بورشة عمل للجنة الوطنية لتخطيط وضع سياسات وإجراءات للتصدي للعنف ضد المرأة.

#### (ج) نطاق الدراسة

رغم أن العنف الذي تتعرض له المرأة نتيجة الاحتلال الإسرائيلي كبير، إلا أنه أتفق على أن يركز البحث على العنف الزوجي الذي يرتكبه الرجال ضد زوجاتهم، لأنه الأكثر انتشاراً من بين أنواع العنف ضد المرأة في دولة فلسطين. كما استكشفت المباحثات العلاقة بين العنف الذي يتعرض له الرجال الفلسطينيون بسبب الاحتلال وارتكابهم للعنف الزوجي. وتقرر التركيز على العنف الزوجي مع الإقرار بأن العنف الذي يرتكبه الاحتلال الإسرائيلي ضد الرجال عامل مساهم في زيادة العنف ضد زوجاتهم. وستستكشف الدراسة أيضاً وعي المرأة للخدمات المتاحة وسلوكها لطلب المساعدة.

وقد أخذت عدة عوامل بالاعتبار لدى تحديد نطاق البحث وحجم العينة، مثل وضوح المفاهيم وتوفير المؤشرات والموازنة اللازمة لتنفيذ المشروع. وستكون العينة المستهدفة تمثيلية، تضم 12400 أسرة في أنحاء الدولة. وحدد فريق البحث التكاليف التي سيجري تضمينها والمؤشرات التي ستؤخذ بناءً على الدراسة المصرية والمباحثات مع الوزارات والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال العنف ضد المرأة. وستركز الدراسة على تقدير (إلى أقصى حد ممكن) التكاليف المباشرة وغير المباشرة الملموسة وغير الملموسة.

- التكاليف المباشرة التي تتحملها النساء، مثل النفقات المرتبطة بالسعي للحصول على خدمات للإصابات (الجسدية والنفسية) والرعاية الصحية العامة والمأوى والدعوى القانونية والقضائية (الشرطة) والنقل فضلاً عن فقدان الأصول وتكاليف الاستهلاك المتعلقة باستبدال الممتلكات؛
- التكاليف غير المباشرة مثل خسارة الدخل بسبب غياب المرأة والمعتدي عن العمل (حيث ينطبق ذلك)، وفقدان العمل المنزلي/الرعاية، والغياب عن الجامعة، وغياب الأطفال عن المدرسة؛
- التكاليف والعواقب غير المباشرة وغير الملموسة التي تواجهها النساء والأطفال بسبب الحادثة؛
- التكاليف التي تتكبدها المرأة و/أو مساهمات الأسرة/الأصدقاء؛
- التقدير الكلي للنفقات الخارجية، والأرباح المفقودة وقيمة فقدان العمل المنزلي/عمل الرعاية؛
- التكاليف المحسوبة للمستوى الوطني بناءً على بيانات العينة؛
- تكلفة توفير خدمات من مثل الرعاية الصحية والدعوى القانونية والقضائية (الشرطة) والمأوى.

#### (د) الطريقة واحتساب التكلفة

ستستخدم هذه الدراسة نهج الطرق المختلطة. وسيجري مسح الأسرة المعيشية وجهاً لوجه مع امرأة واحدة لكل أسرة معيشية في العينة المستهدفة. ويقوم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في الوقت الحالي بصياغة الاستبيان. واستناداً إلى المسح الوطني للأسرة المعيشية لعام 2015 ونصيحة مصر، سيجمع الاستبيان بيانات عن التركيبة السكانية وعن سمات عمل المجيبين بما في ذلك الإيرادات/الدخل وانتشار العنف الأسري والآثار الصحية والاقتصادية للعنف لتقدير التكاليف المباشرة وغير المباشرة المحددة أعلاه. وقد نظم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ورشة عمل مع اللجنة الوطنية لوزارة شؤون المرأة لمناقشة الاستبيان ووضع صيغته النهائية، وكان الاستبيان قد جُرب خلال صيف عام 2018 وروجع وفقاً لنتائج التجربة. ويتوقع أن يجري العمل الميداني في كانون الثاني/يناير 2019 للقيام بالمسح الذي ستجريه حوالي 50 باحثة وطفهنّ ودربهنّ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وكما كان الحال في مصر، سيجري تحليل بيانات المسح بشكل أساسي باستخدام المنهجية المحاسبية. ووفقاً لوزارة شؤون المرأة، سيحلل الجهاز المركزي للإحصاء والخبير الاستشاري الدولي البيانات من المسح. وسيجري الخبير الاستشاري أيضاً تحليلاً للموازنة الحكومية لوزارات المالية والصحة وشؤون المرأة والتنمية الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، سيجري تحليل لمقدمي الخدمة (الرعاية الصحية، مراكز الإيواء، الشرطة، إلخ) وسجلات رصد العنف ضد المرأة.

#### 4- التحديات

- **الافتقار إلى الخبرة الوطنية** في تحديد تكاليف العنف الأسري وصعوبة اختيار المجموعات المستهدفة المحددة؛
- أدى **الافتقار إلى الوعي** للمشكلة أيضاً إلى فهم محدود بين بعض المؤسسات الوطنية لأهمية الدراسة: فقد كان انطباع لدى بعض المؤسسات والخبراء الوطنيين بأن دراسة تكلفة العنف ضد المرأة ستقلل من جانب حقوق الإنسان في المشكلة، فكانت هناك مقاومة للمفهوم؛

- **الفهم المحدود** لأهمية الدراسة بين المؤسسات الوطنية: كان لدى بعض المؤسسات والخبراء الوطنيين انطباعٌ بأن تقدير تكلفة العنف ضد المرأة سيقفل من أهمية الناحية المتعلقة بحقوق الإنسان، ما جعلهم يتصدّون لقبول هذا المفهوم؛
- **الافتقار إلى نهج شامل للتصدي للعنف ضد المرأة:** كانت الجهود الوطنية الرامية إلى التصدي للعنف ضد المرأة مجزأة. فعلى الرغم من وجود استراتيجيات وطنية حول هذه القضية، إلا أن دولة فلسطين تفتقر إلى التشريعات الوطنية المتعلقة بالعنف ضد المرأة. وسيشكل الافتقار إلى نهج شامل تحدياً لتطوير سياسات وإجراءات وقائية حيث تُعزّز عندما تكون مدعومة بإطار قانوني؛
- **نطاق الدراسة وتركيزها:** نظراً للطبيعة الفريدة لبلد تحت الاحتلال، أرادت بعض الجهات المعنية توسيع نطاق الدراسة ليشمل تكلفة العنف ضد النساء نتيجة الاحتلال إلى جانب العنف الزوجي. لكن النموذج الاقتصادي المُستخدَم في دولة فلسطين يركز على تكلفة العنف الأسري ولا يمكنه استيعاب هذا النطاق الواسع. مع ذلك، كتدبيرٍ للتخفيف، سيتضمن الاستبيان الخاص بتكاليف العنف ضد المرأة أسئلة تتناول عنف الزوج في سياق الاحتلال الإسرائيلي، مع فهمٍ لكيفية تقديم ذلك - كعاملٍ خطرٍ ينطوي على معايير الرجولة والنزاع. وكان أحد تدابير التخفيف الأخرى تضمين أسئلة حول تجارب تعرض الرجال للعنف بسبب الاحتلال الإسرائيلي؛
- **الموارد المالية المحدودة لإجراء دراسة تقدير التكلفة:** قررت وزارة شؤون المرأة الفلسطينية وجهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني إدراج قسمٍ عن تكلفة العنف ضد المرأة في مسح جارٍ حول مدى انتشار العنف كانت قد وُضعت له موازنة. وهذه طريقة فعالة من حيث التكلفة لخفض التكلفة المرتبطة بالمسوح الوطنية.