سواسية

البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة
ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة - اليونيسف: تعزيز سيادة القانون في دولة فلسطين

UNDP

شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

مراقب العدالة والأمن

مراجعة لبيانات قطاعي العدالة والأمن الفلسطينيين

2016 - 2011

تصريح

يأتي هذ المنشور بدعم من البرنامج المشترك لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة «برنامج سواسية» برنامج تعزيز سـيادة القانون: العدالة والأمن للشعب الفلسـطيني، الذي تموله كل من حكومة هولندا، والتعاون السويدي للتنمية الدولية.

إن الآراء المعبر عنها في هذا المنشـور هي آراء المؤلف، ولا تعبر بالضرورة عن آراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة الأمم المتحدة أو أي من المنظمات التابعة لها والدول الأعضاء فيها.

Kingdom of the Netherlands

Sweden
Sverige

المحتويات

مقدمة وملخص تنفيذي 7

توصيات 13

منهجية 19

الشرطة المدنية الفلسطينية 13

مكتب النائب العام الفلسطيني/النيابة العامة 31

مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني 40

محاكم العائلة (المحكمة الشرعية) 63

تنفيذ الأحكام 66

الاعتقال/الاحتجاز 73

نقابة المحامين الفلسطينيين 84

وزارة العدل 87

مؤسسات العدالة والأمن – غزة 91

فهرس المراجع 107

الأشكال

شكل 1: ضباط الشرطة، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2011 – 2016

شكل 2: مجموع الجرائم المسجلة لدى الشرطة، الضفة الغربية، 2012 – 2016

شكل 3: الحالات المسجلة لدى الشرطة وتشمل الاعتداء، جرائم التعدي على الممتلكات وجرائم المخدرات والقتل والشروع في القتل، 2012 – 2016

شكل 4: الجرائم المسجلة لدى الشرطة حسب المنطقة والعدد مقابل كل 1,000 شخص، 2016

شكل 5: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب نوع آخر تهمة جنائية والمنطقة في 12 شهر الأخيرة، الضفة الغربية، 2012 و 2016

شكل 6: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب آخر إبلاغ عن الجريمة والمنطقة اثناء 12 أشهر الأخيرة، الضفة الغربية، 2012 و 2016

شكل 7: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب سبب عدم الإبلاغ والمنطقة أثناء 12 أشهر الأخيرة، الضفة الغربية، 2012 و 2016

شكل 8: قضايا حماية الأسرة الواردة، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2014 – 2016

شكل 9: قضايا الأسرة الأكثر شيوعا والمسجلة لدى وحدات حماية الأسرة والأحداث، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2016

شكل 10: قضايا الأحداث المسجلة لدى الشرطة المدنية الفلسطينية، 2011 – 2016

شكل 11: قضايا الأحداث المسجلة لدى الشرطة المدنية الفلسطينية حسب نوع الحالة، الضفة الغربية، 2016

شكل 12: عدد الشكاوى المقدمة لدائرة المظالم وحقوق الإنسان، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2011 – 2016

شكل 13: عدد الشكاوى المقدمة لدائرة أمن الشرطة، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2014 – 2016

شكل 14: عدد وكلاء النيابة العامة، الضفة الغربية، 2011 – 2016

شكل 15: عدد القضايا الواردة والتي تم البت فيها، النيابة العامة، 2011 – 2016

شكل 16: عدد القضايا المسجلة لدى النيابة العامة في 2016، والمصنفة حسب الجناية او الجنحة

شكل 17: توزيع القضايا على أساس التصنيف القانوني للتهمة، مكتب النيابة العامة في المحافظة، 2016

شكل 18: العبء القضائي حسب مكتب النيابة العامة، 2016

شكل 19: انواع قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي التي تلقتها النيابة العامة، 2016

شكل 20: قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي حسب المحافظة، النيابة العامة، 2016

شكل 21: عدد قضايا الاغتصاب والاعتداء الفحشي التي تلقتها النيابة العامة، 2013 – 2016

شكل 22: قضايا الأحداث حسب المحافظة، النيابة العامة، 2011 – 2016

شكل 23: قضايا الأحداث حسب التهمة، النيابة العامة، 2016

شكل 24: عدد القضاة حسب المحكمة، الضفة الغربية، 2016

شكل 25: المجموع الكلي للقضايا الواردة في المحاكم النظامية باستثناء قضايا المرور، 2011 – 2016

شكل 26: العبء القضائي في محكمة الصلح، الضفة الغربية، 2011 – 2016
شكل 27: معدلات معالجة القضايا والإختناق، محكمة الصلح، 2011 – 2016
شكل 28: معدل الفصل في القضايا في مجمل حجمها، القضايا الجنائية والمدنية، محكمة الصلح، 2011 – 2016
شكل 29: مجمل القضايا ومعدل الفصل حسب المحكمة، محكمة الصلح، 2016
شكل 30: تقدير العبء القضائي لكل قاضي، محكمة الصلح، 2011 – 2016
شكل 31: القضايا في محكمة البداية، الضفة الغربية، 2011 – 2016
شكل 32: معدلات معالجة القضايا والإختناق، محكمة البداية، 2011 – 2016
شكل 33: معدلات الفصل والإختناق، القضايا الجنائية، محكمة البداية، 2011 – 2016
شكل 34: معدلات الفصل والإختناق القضائي في القضايا المدنية، محكمة البداية، 2011 – 2016
شكل 35: معدلات الفصل والإختناق القضائي –قضايا الاستئناف الجنائية، محكمة البداية، –2011 2016
شكل 36: معدلات الفصل والإختناق القضائي –قضايا الاستئناف المدنية، محكمة البداية، –2011 2016
شكل 37: الفصل والإختناق القضائي حسب المحكمة، محكمة البداية، 2016
شكل 38: الفصل والإختناق القضائي في القضايا الجنائية، محكمة البداية، 2016
شكل 39: العبء القضائي لكل قاضي، محكمة البداية، 2011 – 2016
شكل 40: اجمالي القضايا في محكمة الاستئناف، 2011 – 2016
شكل 41: معدلات الفصل والإختناق القضائي للقضايا، محكمة الاستئناف، 2011 – 2016
شكل 42: معدلات الفصل والإختناق القضائي حسب نوع القضية، محكمة البداية، 2016
شكل 43: عدد المشتكين والمدعى عليهم في القضايا المفصولة حسب النوع الاجتماعي، 2011 2016–
شكل 44: عدد قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي التي تشمل مشتكيات إناث ومدعى عليهم والتي تم الفصل فيها، محكمة البداية، 2011 – 2016
شكل 45: قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي أمام المحاكم والمتعلقة بالمشتكيات الإناث
شكل 46: قضايا الاعتداء والسلوك التهديدي ضد النساء عبر سلسلة العدالة الجنائية، 2016
شكل 47: قضايا الاعتداء الجنسي والاغتصاب عبر سلسلة العدالة الجنائية، 2016
شكل 48: عدد القضايا الواردة للمحاكم بخصوص الأطفال في خلاف مع القانون (المتهمين)، 2011 – 2016
شكل 49: مجمل القضايا، المحاكم الشرعية، الضفة الغربية، 2015 و 2016
شكل 50: العبء القضائي لكل قاضي ومعدل الفصل في مجمل القضايا، المحكمة الشرعية، 2015
شكل 51: القضايا الجنائية المنفذة، دوائر التنفيذ، النيابة العامة، 2014 – 2016
شكل 52: العبء القضائي، مكتب التنفيذ في النيابة العامة، 2015 و 2016
شكل 53: قضايا التنفيذ الجنائي المعلقة (نهاية العام)، حسب مكاتب النيابة في المحافظات، 2016
شكل 54: نسبة القضايا الواردة المنفذة، مقارنة بنسبة مجمل القضايا، حسب مكتب النيابة في المحافظة، 2016
شكل 55: العبء القضائي في دائرة التنفيذ المدني، 2011 و 2014 – 2016
شكل 56: القضايا العالقة والواردة والمنفذة، مصنفة حسب المحكمة/ القرار، دائرة التنفيذ المدني، 2016
شكل 57: معدل الفصل في القضايا حسب المحكمة، في دائرة التنفيذ المدني، حسب المحكمة، 2014 – 2016
شكل 58: مجموع المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل ونسبة المحتجزين دون إدانة، 2011 – 2016.
شكل 59: الأشخاص غير المدانين المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل، الضفة الغربية، 2011 – 2016

شكل 60: الأشخاص غير المدانين المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل في نهاية العام (31 كانون اول)، 2011 – 2015

شكل 61: التهم الموجهة للمحتجزين بدون إدانة، 2016

شكل 62: الاحتجاز المطول للمعتقلين بدون إدانة، 2011، 2013 و 2015

شكل 63: الأشخاص المدانين في مراكز الإصلاح والتأهيل، 2011 – 2016

شكل 64: التهم الموجهة الأشخاص المدانين في مراكز الإصلاح والتأهيل، 2016

شكل 65: المحتجزين المدانين في مراكز الإصلاح والتأهيل في نهاية العام (31 كانون اول)، 2011 – 2015

شكل 66: الأطفال المحتجزون في مراكز التأهيل التي تديرها وزارة التنمية الاجتماعية، والاطفال المحولون لضباط المراقبة في الضفة الغربية، 2011 – 2016

شكل 67: عدد المحامين المسجلين في نقابة المحامين الفلسطينيين، الضفة الغربية، 2011 – 2016

شكل 68: توزيع موظفي وزارة العدل حسب الجنس والأدوار، 2015

شكل 69: عدد الوثائق المصدقة الصادرة بعدم المحكومية ، 2011 – 2015

شكل 70: بيانات حول عمل دائرة الطب الشرعي، 2011، 2013، 2015

شكل 71: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب نوع آخر مخالفة جنائية وحسب المنطقة في الإثني عشر شهراً الأخيرة في غزة، 2012 و 2016

شكل 72: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب آخر تبليغ عن جريمة وحسب المنطقة أثناء الإثني عشر شهراً السابقة في غزة، 2012 و2016

شكل 73: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب أسباب عدم الإبلاغ وحسب المنطقة أثناء الإثني عشر شهراً السابقة، غزة، 2012 و 2016

شكل 74: عدد وكلاء النيابة، غزة، حسب المحافظة، 2011 و 2014

شكل 75: قضايا التحقيق، النيابة العامة، غزة، 2014

شكل 76: العبء القضائي لكل عضو نيابة، حسب المحافظة، غزة، 2014

شكل 77: القضاة حسب المحاكم، غزة 2015

شكل 78: معدل الفصل بالقضايا، حسب المحكمة، غزة، 2013 – 2015

شكل 79: الاختناق القضائي حسب المحكمة، غزة، 2013 – 2015

شكل 80: العبء القضائي في محكمة الصلح، غزة، 2013 – 2015

شكل 81: العبء القضائي والقضايا المفصولة، حسب نوع القضية، محكمة الصلح، غزة 2015

شكل 82: العبء القضائي محكمة البداية، غزة، 2013 – 2015

شكل 83: العبء القضائي والقضايا المفصولة، حسب نوع القضية، محكمة البداية، غزة، 2015

شكل 84: العبء القضائي الجنائي محكمة البداية، غزة، 2013 – 2015

شكل 85: العبء القضائي في محكمة الاستئناف بغزة، 2013 – 2015

شكل 86: العبء القضائي في المحاكم الشرعية، غزة، 2014

شكل 87: عدد المحامين المسجلين في نقابة المحامين الفلسطينيين، غزة، 2014 – 2016

شكل 88: قضايا التنفيذ، محكمة البداية، 2013 – 2015، غزة

شكل 89: قضايا التنفيذ، محكمة الصلح، 2013 – 2015، غزة

شكل 90: عدد الأطفال الذين يدخلون مراكز الاحتجاز، مصنفين حسب العمر، غزة، 2015

مقدمة
وملخص تنفيذي

إن مراقب العدالة والأمن لعام 2016 هو تقرير مشترك لبرنامج سواسية – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة برنامج تعزيز سيادة القانون، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. يستعرض التقرير البيانات الكمية والإدارية الصادرة عن مؤسسات سيادة القانون في دولة فلسطين ما بين الأعوام 2011 – 2016. وهو التقرير الثاني المنشور كجزء من مشروع رصد العدالة والأمن، وقدم التقرير الأول الذي نشر في عام 2013 لمحة عامة عن البيانات الأساسية منذ عام 2011. ويتضمن المراقب بيانات من الشرطة المدنية الفلسطينية، ومكتب النائب العام/النيابة العامة، ومجلس القضاء الأعلى، والمحاكم الشرعية (محاكم الأسرة) ونقابة المحامين الفلسطينيين، ووزارة العدل. وتشمل البيانات التي تقدمها هذه المؤسسات معلومات عن الموظفين، وعن أداء المهام الرئيسة المنوطة بها. كما ويتضمن التقرير بيانات مسح الجريمة والإيذاء التي يجمعها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

منذ نشر التقرير الأول، أحرزت مؤسسات العدالة والأمن في الضفة الغربية تقدماً في جمع ونشر المزيد من البيانات حول قضايا العدالة والأمن الرئيسة. وقد طورت الشرطة المدنية الفلسطينية البيانات التي توفرها بشأن عدد ونوع الجرائم المسجلة من قبل الشرطة، ونوع الحالات التي تعالجها وحدات متخصصة مثل وحدات حماية الأسرة والأحداث. وقد استثمر مكتب النائب العام بشكل كبير في زيادة الموارد من أجل تحسين التخطيط وجمع البيانات. ويقوم بنشر بيانات أكثر تفصيلاً عن أنواع القضايا التي يجري تناولها، بما فيها تلك المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف المبنى على النوع الاجتماعي وعدالة الأحداث. وقد واصل مجلس القضاء الأعلى توسيع وتحديث نظام إدارة القضايا "ميزان" الذي يوفر بيانات أكثر تفصيلا حول كفاءة نظام المحاكم النظامية وإنفاذ القضايا المدنية.

غير أنه لا تزال هناك ثغرات كبيرة في نوعية البيانات المتعلقة بالعدالة والأمن في فلسطين وتوافرها وقابليتها للمقارنة. تتجلى هذه التحديات بشكل أكثر وضوحاً فيما يخص البيانات الواردة من المؤسسات في غزة. فعقب الانقسام في عام 2007، عانى نظام العدالة في غزة من ثغرات هائلة في الموارد البشرية والمالية والتقنية، حيث ساهمت عوامل انعدام وجود وسائل حديثة لجمع البيانات وتخزينها، وانعدام الارتباط الرسمي بنظام العدالة، بالإضافة إلى التحديات التي واجهها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في جمع البيانات من مؤسسات العدالة والأمن في غزة، جميعها ساهمت في إحداث ثغرات بالبيانات. وعلى الرغم من توفر بيانات أكثر من المؤسسات في غزة مقارنة بالنسخة الأولى للمراقب، إلا أنها لا تزال أقل بكثير من البيانات المقدمة عن الضفة الغربية.

في الضفة الغربية، لا تزال هناك تحديات كبيرة في الوصول الى نوع البيانات اللازمة لرسم السياسات القائمة على الأدلة في قطاعي العدالة والأمن، لا سيما في تقييم نوعية خدمات العدالة والأمن. أما بخصوص الشرطة المدنية الفلسطينية، فعلى الرغم من التقدم المحرز في نشر المزيد من بيانات الجرائم المسجلة لدى الشرطة، فإن عمليات جمع البيانات لا تتوائم مع الممارسات الدولية الفضلى لإحصاءات الجرائم والعدالة الجنائية. ولا توجد أيضاً بيانات عن التقدم المحرز أو نتائج قضايا التحقيق. كما لا تتوفر بيانات عن عدد الأشخاص المحتجزين في زنازين الشرطة، على الرغم من القلق الذي عبر عنه تقرير المراقب الأول حول إحتجاز البالغين والأطفال لدى الشرطة المدنية الفلسطينية لفترات طويلة. وعلى الرغم من الاستثمارات الهامة في تحسين الاستجابة المؤسسية، بما في ذلك تحسين جمع البيانات حول العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي من قبل كل من الشرطة المدنية الفلسطينية ومكتب النائب العام، فإن رصد التقدم المحرز في القضايا المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي لا يزال يعوقه ضعف الإطارين التشريعي والسياسي.

لقد أحرزت المحاكم الشرعية ونقابة المحامين الفلسطينيين ووزارة العدل تقدماً محدوداً في مجال تحسين نشر البيانات المتعلقة بالجوانب الأساسية لعملهم. فباستثناء

الأشـــخاص المحتجزين في مراكز الإصـــلاح والتأهيل السبعة التي تديرها الشرطة المدنية الفلسطينية في الضفة الغربية، فإن البيانات المتوفرة لا تشمل وضع الأشخاص المحتجزين لفترات طويلة في زنازين الشرطة الموجودة في حوالي 32 مركز ومرافق احتجاز في الضفة الغربية تديرهـــا أجهزة الأمن، أو المحتجـــزون في غزة، أو في المعتقلات الإســـرائيلية، أو غيرها من مراكز الاعتقال. ولـــم تتوفر أي بيانات عن نظام المحاكم العســـكرية لهذه النسخة من المراقب.

ثمة تحـــدٍ آخر تمثل بنوعية البيانـــات وقابليتها للمقارنة والتحقق. فلا تزال بعض المؤسســـات تســـتخدم الأنظمة اليدوية فـــي جمع البيانات، الأمر الـــذي أدى إلى تأخير فـــي توفير البيانـــات اللازمة، وفي إطالـــة أمد عمليات التحقـــق من دقتهـــا. وقد ســـاهم دوران الموظفين داخل وحدات التخطيط، فضلاً عن الافتقار إلى القدرات التقنية، فـــي هذه التحديات. ويمكن أن تتفـــاوت تعاريف المفاهيم الرئيســـة أو أســـاليب جمع البيانات بين المؤسسات، مما يجعل من الصعب تتبع القضايا عبر سلســـلة مؤسســـات العدالة الجنائية.

يوفر عام 2017 فرصة مهمة لمراجعة النتائج التي ركز عليها مراقب العدالة والأمن، وتحسين جمع البيانات حول قضايـــا العدالة والأمن، ومعالجة بعض تلك الثغرات. لقد أبرز المراقب الحاجة إلى إطار أكثر اتســـاقاً "على نطاق المنظومة" لرصد المؤشـــرات الرئيســـة المتعلقة بالعدالة والأمن وحقوق الإنسان في جميع مؤسسات سيادة القانون. وهذا أمـــرٌ بالغ الأهمية لرصد تنفيذ إســـتراتيجية قطاع العدالة للأعوام 2017 إلى 2022، وقياس التقدم المحرز في تنفيذ معاهدات حقوق الإنســـان الأساسية السبع التي انضمت إليها دولة فلســـطين في عـــام 2014.[1] وينبغي أن يجمـــع هذا الإطار جميع المعنيين وذوي العلاقة، وأن يوافق على التدابير الرئيسة لتحسين عمليات جمع البيانات بما يتماشـــى مع أفضل الممارســـات والمعايير الدولية. وينبغي أن يشـــمل ذلك، في جملة من الأمور، تحســـين البيانات المتاحة بشأن الحصول على المساعدة القانونية؛ الحق في المحاكمة العادلة؛ وصول المرأة للعدالة، بما في ذلك التصدي للعنف الجنســـي والعنـــف القائم على النوع الاجتماعي؛ ضمان حقوق الأطفال؛ البيانات الشاملة عن أوضاع جميع الأشخاص المحتجزين في فلسطين؛ بيانات أفضل عن إنفاذ القـــرارات القضائية، وبيانات عن نتائج القضايا في المحاكم الشـــرعية. ويعـــد برنامج "ميزان" أداة تحليليـــة فاعلة، لذا ينبغي القيـــام بالمزيد من العمل لاستكشـــاف إمكانياته في تجميـــع البيانات التي يمكن أن توفـــر تصور حول جودة نظام العدالة، فضلاً عن كفاءته فـــي ذلك. وقد حاولت التوصيات الواردة في هذا التقرير إبراز القضايا والثغرات الرئيسة لتوجيه الجهود المستقبلية في جمع البيانات.

تُظهر البيانات الواردة في هذا التقرير أن مؤسسات العدالة والأمن قد أحرزت تقدماً هاماً في بعض المجالات، ولكن تبقى هنـــاك الكثير من التحديات. فمن حيث مســـتويات التوظيف الإجمالية، لا تزال مؤسســـات العدالة في غزة تعاني من نقص شديد في الموارد مقارنة بالضفة الغربية. وفـــي الضفة الغربية، كانت هنـــاك زيادة طفيفة في عدد ضباط الشـــرطة المدنية الفلســـطينية فـــي الفترة ما بين الأعـــوام 2011 و 2016. وفي عام 2016، كان هناك ما يقرب من 300 من ضباط الشـــرطة لكل 100,000 مواطن. غيـــر أن البيانات التي قدمتهـــا وزارة الداخلية إلى الهيئة الفلســـطينية المســـتقلة لحقوق الإنسان في عام 2015 أشارت إلى أن هناك حوالي 31,752 من ضباط الشرطة أو الأمن أو 1,095 لكل 100,000 شخص في الضفة الغربية في عام 2015. لم تتوفر بيانات عن عدد أفراد الشـــرطة أو الأمن العاملين فـــي غزة. وفي قطاع العدالـــة، ظل عدد القضاة في الضفة الغربية هو نفســـه، أي حوالي 7.3 قاضي لكل 100,000 من الســـكان في عامـــي 2011 و 2016. وهذا أعلـــى بكثير من غزة، حيث لم يكن هناك ســـوى 2.09 قاضي لكل 100,000 من الســـكان في عام 2015. وبالمثل، ففي النيابة العامة فـــي الضفة الغربية، ارتفع عـــدد وكلاء النيابة من 4.7 وكيـــل نيابة لكل 100,000 في عـــام 2011 إلى 5.7 وكيل نيابة لكل 100,000 في عام 2016. في المقابل، لـــم يكن هناك ســـوى 3.2 وكيل نيابـــة لكل 100,000 في عـــام 2014 في غزة. في عـــام 2016، كان هناك حوالي 150 محامياً مســـجلاً لكل 100,000 شخص في الضفة الغربية، مقارنة ب 72 لكل 100,000 في غزة. ولم تتوافر معلومات محدثة عن مســـتويات التوظيف في المحاكم الشرعية سواءً في الضفة الغربية أو غزة، لكن البيانـــات الواردة من عام 2014 تشـــير إلى أنه لا يزال هناك نقص حاد في وكلاء النيابة المختصين بالشـــريعة، حيث لا يوجد سوى خمسة في الضفة الغربية. وكان عدد القضايـــا الواردة أمام قضاة المحاكم الشـــرعية في غزة ضعف تلك الواردة أمام نظرائهم في الضفة الغربية. ولم

1. انضمت دولة فلســـطين للعهد الدولي الخـــاص بالحقوق المدنية والسياســـية، والعهـــد الدولي الخـــاص بالحقـــوق الاقتصادية والاجتماعيـــة والثقافية، والاتفاقية الدوليـــة لمناهضة التعذيب، والاتفاقية الدولية حول حقوق الطفل، وبروتوكولاتها الاختيارية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء (سيداو)، واتفاقيـــة القضاء علـــى التمييـــز العنصـــري، واتفاقية حقوق الأشـــخاص ذوي الإعاقة، وأحد البروتوكـــولات الموضوعية: البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشـــأن اشـــتراك الأطفال في المنازعات المسلحة.

تتوفـــر بيانات عن عدد موظفـــي تنفيذ القانون في الضفة الغربية أو غزة.

لقد طرأ تحســـن طفيف على تحقيق التوازن بين الجنسين في جميع مؤسســـات الضفة الغربية. وقد تحســـنت نسبة تمثيل النساء في الشرطة المدنية الفلسطينية بشكل طفيف من 3.3% إلـــى 3.7%، لكنها لا تزال بعيدة عن هدف اســـتراتيجية المساواة بين الجنسين الذي وضعته الشرطة المدنية الفلســـطينية في بلوغـــه 7% بحلول عام 2018. وارتفـــع عدد الإناث مـــن وكلاء النيابة في مكتب النائب العام من 17% عام 2015 إلى 21% عام 2016. وقد حقـــق تمثيل المرأة في القضاء تحســـناً طفيفاً من 16% عـــام 2011 إلـــى 19% عام 2016. وأحـــرزت نقابة المحامين الفلسطينيين تقدماً ملموساً في زيادة تمثيل النساء كمحاميات مســـجلات. في الفترة مـــا بين عامي 2015 و 2016، ارتفـــع عدد المحاميات المســـجلات في نقابة المحامين الفلســـطينيين بنســـبة 85% في الضفة الغربية و 98% فـــي غزة. وفي وزارة العدل، تحســـن التوازن بين الجنســـين من 38% مـــن الموظفين في عام 2011 إلـــى 42% في عام 2015. لـــم تكن بيانات عام 2016 متاحة، ولكن وفقاً لبيانات عام 2014، شـــكلت النســـاء ما نســـبته 80% من أعضاء النيابـــة العامة في المحاكم الشـــرعية في الضفة الغربية. أمـــا في المجالات التي لا تـــزال فيها المرأة تعاني تمثيـــلاً متدنياً إلى حد كبير فهي في القضاء الشرعي، حيث لا تمثل القاضيات سوى 4% مـــن القضاة وفقا لبيانات عام 2014. في الضفة الغربية وغزة، طرأ تحســـناً في كفاءة كل مـــن المحاكم النظامية والشـــرعية في معالجة حجم القضايا الـــواردة لديها. إلا أن المحاكـــم النظامية فـــي كلا المنطقتين لا زالت تواجه مستويات عليا من القضايا المتراكمة. في المقابل، تمكنت المحاكم الشرعية في الضفة الغربية وغزة من المحافظة النسبية على تراكم أقل للقضايا.

في الضفة الغربية، شهدت المحاكم النظامية زيادة بنسبة 33% في عدد القضايا الواردة منذ عام 2011. وتمكنت المحاكـــم من الإبقاء على معدل البت في القضايا الواردة بنســـبة 95% أو أكثر في محكمة الصلح ومحكمة البداية ومحكمـــة الاســـتئناف. ومع ذلك، لا يـــزال ارتفاع عدد القضايـــا المتراكمة يمثل تحديـــاً. عند النظر في مجموع القضايـــا لدى المحاكم، فإنه في عـــام 2016، لم تفصل محكمـــة الصلح إلا في 62% من قضاياها؛ بينما فصلت محكمة البداية في 43% مـــن القضايا، وفصلت محكمة الاســـتئناف في 73% من مجمل القضايا. وقد شـــهدت القضايـــا الجنائية في محكمة البدايـــة، التي تمثل أخطر الجرائم الجنائية، تحســـناً ملموســـاً فـــي معدلات الفصل بيـــن عامـــي 2013 و 2016، حيث ارتفعت من 64% إلى 129% فـــي كافة القضايا الـــواردة. ومع ذلك، فقد فصلت المحكمة فقط في 33% من جميع القضايا الجنائية المسجلة في المحكمة، مما يستدعي الحاجة إلى المزيد من التقدم. وكانـــت المحاكم التي تضم أكبر عدد من القضايا هي رام الله/البيرة ونابلـــس والخليل. وفي عام 2016، أحرزت محكمة رام الله تقدماً جيداً في الفصل في القضايا الجنائية، فـــي حين كافحت الخليل فـــي إنهاء العمل بما يوازي 19% فقط من مجموع القضايا الجنائية.

في غزة، وبســـبب التحديات في تفسير البيانات، لا يمكن مقارنة التغيرات الحاصلة ما بين عامي 2011 و 2015. عموماً، كانت محاكم غزة أقل كفاءة في مســـتواها العام. وأبرزت البيانات الصـــادرة عن محكمة البداية التحديات الأساســـية التي تواجه نظام العدالة الجنائية هناك، حيث أن المحكمة فصلـــت في 1,255 قضية فقط من مجموع القضايا الجنائية المســـجلة والبالغ عددها 12,429 قضية – وهـــذا يمثل 10% فقط من مجمـــل حجم القضايا. إن المعـــدل المنخفـــض للغاية في معالجـــة القضايا الجنائية في غزة يشـــكل تحدياً أمام ضمان الحـــق في المحاكمة العادلة. وعلى الرغم من عدم وجود بيانات عن الاحتجاز في غزة، يشـــير التقرير الســـنوي للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان لعام 2015 إلى مســـتويات عالية من الاكتظاظ في الســـجون وحالات عديدة مـــن الاحتجاز المطول قبل المحاكمة.

ثمـــة تحديات كبيرة في كل من الضفة الغربية وغزة فيما يتعلق بتنفيـــذ القرارات القضائية. ففـــي الضفة الغربية، كان لا يـــزال هناك في نهاية عـــام 2016 ما يقرب من 45,000 قضيـــة جنائية معلقة (بما في ذلك القضايا ذات الصلة بالمرور) بانتظار التنفيذ. وتشـــرف النيابة العامة علـــى تنفيذ القانون الجنائـــي. ولا تتوافر بيانات مصنفة حسب نوع الجريمة، وما إذا كانت مرتبطة بحكم بالسجن، لذا ليـــس ممكناً تحليل معدل تنفيـــذ الجنايات. ومعدلات التنفيذ الجنائي منخفضة في بعض المناطق المصنفة (ج) خاصة في الخليل وأريحا. ويشـــرف على تنفيذ القضايا المدنية دائرة تنفيذ القانون المدني التابعة لمجلس القضاء الأعلى. في بداية عام 2016، بلغ عدد القضايا المتراكمة حوالـــي 153,000 قضية. 81% مـــن القضايا الواردة للتنفيذ المدني كانت تخص مســـائل تتعلـــق بالديون. في غزة، كان هناك حوالـــي 68,000 قضية قيد التنفيذ من محكمـــة البداية ومحكمة الصلح فـــي نهاية عام 2015. لـــم يكن بالإمكان تصنيف القضايا وفـــق كونها مدنية أو جنائية. في عام 2016، افتتحت محاكم الشـــريعة عشرة مكاتب جديـــدة لتنفيذ قرارات المحكمة الشـــرعية، التي كانت تُدار من قِبل دائـــرة التنفيذ المدني التابعة لمجلس القضاء الأعلى. ومن المأمول أن يسهم ذلك في الإسراع

في الفصل في القضايا المتراكمة لدى المحاكم الشرعية، وأن يخفف العبء عن دائرة التنفيذ المدني في معالجة القضايا المدنية المتراكمة أيضاً في المحاكم النظامية. إن تحسين قدرة إدارات التنفيذ ومعدل تنفيذ القضايا الجنائية والمدنية أمرٌ بالغ الأهمية لضمان حسن سير نظام العدالة في فلسطين.

لا توجد بيانات شاملة عن وضع السجناء في فلسطين. ولم تتوفر بيانات عن عدد الأشخاص المحتجزين في غزة. أما في الضفة الغربية، توفرت البيانات فقط حول المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل التي تديرها الشرطة المدنية الفلسطينية. ولم تتوفر بيانات شاملة عن عدد الأشخاص المحتجزين في حوالي 32 مركز اعتقال آخر في الضفة الغربية أو في السجون الإسرائيلية أو في زنازين الاحتجاز لدى الشرطة الفلسطينية أو غيرها من مراكز الاعتقال. وتشير البيانات المتوفرة من مراكز الاحتجاز التي تديرها الشرطة الفلسطينية إلى انخفاض بنسبة 36% في عدد الأشخاص المحتجزين سنوياً منذ عام 2011. تم احتجاز حوالي 56% من الأشخاص الموقوفين في مراكز الإصلاح والتأهيل في الضفة الغربية في عام 2016 بدون إدانة. وتشير البيانات المستمدة من عام 2015 إلى أن أكثر من 120 شخصاً قد احتجزوا لأكثر من عام دون إدانة في مراكز الاحتجاز التابعة للشرطة المدنية الفلسطينية– فقد احتجز أكثر من 60 شخصاً لأكثر من عامين. ويقضي معظم السجناء المدانين أحكاماً قصيرة، حيث ان 64% من التهم الموجهة للمعتقلين المدانين تتعلق بالديون والشيكات غير المسددة. 8.5% فقط من التهم الموجهة للمعتقلين المدانين تتعلق بجرائم عنف غير جنسية. ولم تسمح البيانات بتحليل نسبة الأشخاص الذين يقضون أحكاماً بالسجن على تهم تتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. بناءً على ذلك، فإنه من المهم تحسين البيانات المتاحة عن وضع جميع المحتجزين في فلسطين ووضع استراتيجية شاملة لمعالجة مشاكل الاعتقال في فلسطين، بما في ذلك القضاء على الاحتجاز غير القانوني، والاحتجاز المطول قبل المحاكمة، والاحتجاز غير القانوني للأطفال، وممارسات الاحتجاز التعسفي، فضلاً عن ضمان السياسات المناسبة لإصدار الأحكام بالنسبة لأولئك المدانين بارتكاب الجرائم. وينبغي أن يشمل ذلك ضمان الحكم المناسب على الجرائم العنيفة والخطيرة، وتقدير التكاليف والمزايا المتعلقة بالأحكام قصيرة الأمد، بما في ذلك استكشاف خيارات الحكم غير الاحتجازية بالنسبة للجرائم البسيطة.

لا تزال هناك تحديات كبيرة تتعلق بتقديم المساعدة القانونية المجانية في الضفة الغربية وغزة. في عام 2016، في الضفة الغربية، قدمت نقابة المحامين المساعدة القانونية في 85 قضية فقط. وفي غزة، قدمت النقابة المساعدة القانونية في 789 قضية. وتقدم الغالبية العظمى من المساعدة القانونية من قبل المنظمات غير الحكومية، غير أنه لا توجد بيانات شاملة عن احتياجات المساعدة القانونية الإجمالية في فلسطين. لقد تم إحراز تقدم هام في عام 2016 في إنشاء اللجنة الوطنية للمساعدة القانونية التي تهدف إلى توفير إطار شامل للسياسات الوطنية لمعالجة الاحتياجات المعقدة من المساعدة القانونية التي تؤثر على جميع الفلسطينيين في جميع أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة. بالإضافة إلى ذلك، تم التوصل إلى اتفاق لاستخدام برنامج "ميزان" لجمع بيانات عن عدد القضايا التي تطلُب توفير المساعدة القانونية. وذلك سيوفر مصدراً هاماً للبيانات التي ستسمح برصد قضايا المساعدة القانونية بتفاصيل أكثر، بما في ذلك الحصول على المساعدة القانونية التي يوفرها نظام المحاكم الفلسطينية في الضفة الغربية وجودتها.

منذ أن نُشر آخر تقرير للمراقب، استثمرت مؤسسات العدالة والأمن الكثير في تحسين البيانات المتاحة حول القضايا المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، والأطفال الذين هم في خلاف مع القانون. شكل هذا جزءاً من الجهود الأوسع نطاقاً لتحسين استجابة قطاعي العدالة والأمن لقضايا حقوق الإنسان الأساسية. في عام 2016، تزامن اعتماد قانون حماية الأحداث وافتتاح محكمة الأطفال في رام الله مع انخفاض عدد القضايا الجنائية للأحداث الواردة إلى المحكمة بنسبة 60% خاصة فيما يتعلق بالأطفال المتهمين بارتكاب جرائم – حيث انخفضت من 2,872 إلى 1,141 قضية. بالإضافة إلى ذلك، انخفض عدد الأولاد الذين دخلوا مركز احتجاز الأحداث "دار الأمل" منذ عام 2011 بنسبة 56%. إلا أنه لم تتوفر بيانات عن الفتيات أو الأطفال في مرافق الاحتجاز الأخرى في الضفة الغربية. أما في غزة، فقد بقي هناك عدد أكبر من الأطفال الذين يدخلون مرافق احتجاز الأحداث – أي ما يقرب من 900 في عام 2015، ولم تتوفر بيانات عن قضايا الأحداث عبر سلسلة مؤسسات العدالة الجنائية.

لا يزال العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي يمثل مشكلة خطيرة في فلسطين، حيث تعاني 37% من النساء في الضفة الغربية و51% من النساء في غزة من العنف وفقاً لبيانات المسوحات التي أجراها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وعلى الرغم من ذلك، لا تزال البيانات المتاحة من نظام العدالة الجنائية في الضفة الغربية تبين مستوى منخفضاً جداً من التبليغ، ومستوى عالٍ من التناقص في القضايا عبر سلسلة العدالة

الجنائية، ومعدلات إدانة منخفضة نسبياً لهذه الأنواع من الجرائم. مـــن بين 2,161 قضية عنف جنســـي وعنف مبني على النوع الاجتماعي شـــملت شـــكاوى من النساء تم تجهيزهن في عام 2016 في الضفة الغربية، لم توجه إدانـــة ســـوى ل 25% من المتهمين. وقـــد ارتفعت هذه النســـبة فوق 20% في عام 2011، لكنها انخفضت في عام 2014 عندما فُصل في 30% من القضايا بالإدانة. وأشـــارت البيانات التي جمعتها النيابة العامة إلى أنه في عامي 2015 و 2016، كان المتهم في 81% من قضايا القتل التي راح ضحيتها نســـاء، هو أحد أفراد الأســـرة. ولا توجد بيانات مصنفة عن الأشـــخاص الذين يقضون أحكاماً بالسجن بسبب جرائم العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. وقد تحسنت البيانات المتاحة عن القضايا المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعـــي في الضفة الغربية، لكن لا تتوفر بيانات من غزة على الإطلاق. ومـــع ذلك، فإن العديد من العوامل، بما في ذلك الإطار التشـــريعي والسياسي الضعيف للغاية فيما يتعلق بالعنف الجنســـي والعنـــف القائم على النوع الاجتماعي، تعرقل إحراز تقدم هام في هذا المجال. ومن المأمول أن يتم وضع اللمســـات الأخيرة على مشـــروع قانون حماية الأسرة من العنف واعتماده، وسيتناول بعض هذه القضايا، ولكن هناك حاجة إلى المزيد من العمل عبر سلسلة مؤسســـات العدالة الجنائية من أجل وضع القانون والسياسات والممارسات المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بما يتماشـــى مع الممارسات الفضلى والمعايير الدولية.

يقـــدم هذا التقرير نظرة شـــاملة عن التقدم الذي أحرزته المؤسســـات الرئيسة في تحســـين عمليات جمع البيانات ورصدهـــا. إلا أن الأهم من ذلك، هو أنه يســـلط الضوء أيضاً على بعض التحديات الحاســـمة التي لا تزال تواجه مؤسســـات العدالة والأمـــن في دولة فلســـطين. ويؤمل أن توفـــر البيانات والتوصيات الـــواردة في هذا التقرير مســـاهمة مفيدة للعمل في المستقبل من أجل تحسين رسم السياسات القائمة على الأدلة في قطاع العدالة والأمن في دولة فلسطين، وذلك كجزء من الجهود الجماعية الرامية إلى تحسين العدالة والأمن، وحماية حقوق الإنسان لجميع الفلسطينيين.

توصيات

التوصيات العامة

التوصيات التالية مستمدة من الدروس المستفادة أثناء تنفيذ مراقب العدالة والأمن.

- وضع إطار متكامل لرصد قطاع العدالة والأمن يجمع بين جميع أصحاب المصلحة المعنيين لجمع ونشر البيانات المتعلقة بالتقدم المحرز في تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لقطاع العدالة والأمن وتلبية الالتزامات الرئيسة في مجال حقوق الإنسان.
- مواءمة التعريفات بما يتماشى مع المعايير الدولية لتحسين قابلية مقارنة البيانات ما بين فترات زمنية مختلفة ومقارنتها بين المؤسسات، والسماح بتحليل القضايا الحرجة عبر سلسلة العدالة الجنائية، كقضايا العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.
- العمل على استراتيجية للتصدي للتحديات الخاصة المتعلقة بالعدالة والأمن في غزة.
- تصنيف جميع البيانات بحسب العمر والنوع الاجتماعي للسماح برصد تجارب النساء والأطفال بانتظام. بالإضافة إلى مستويات أخرى من التصنيف، بما في ذلك، الموقع الجغرافي، الإعاقة، العرق، ووضع اللاجئين وما الى ذلك.
- تحسين سياسات وممارسات جمع البيانات المتعلقة بالجرائم المسجلة لدى الشرطة لكي تتماشى مع المعايير الدولية المتعلقة بإحصائيات العدالة الجنائية.
- رسم آلية شاملة لتتبع احتياجات المساعدة القانونية وتقديمها.
- توسيع نطاق استخدام "ميزان" وتفحص كيفية استخدامه لقياس جودة خدمات العدالة التي يتم إدارتها، إضافة إلى كفاءة نظام المحاكم، ومراقبة التنفيذ الكامل لمشروع قانون حماية الأحداث، وتوافر المساعدة القانونية وجودتها.
- تطبيق نهج شامل لجميع منظومة العدالة لتحسين الإطار القانوني والسياساتي وعمليات جمع البيانات المتعلقة بإتاحة وصول النساء للعدالة، لا سيما فيما يتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، بما يتماشى مع المعايير الدولية.
- تحسين جمع البيانات المتعلقة بوصول الأطفال للعدالة ومدى معرفتهم بنظام العدالة، بما في ذلك التحقيق العاجل في حالات الاحتجاز غير القانوني للأطفال.
- رسم سياسة بشأن الاحتجاز والتأهيل في دولة فلسطين لضمان الحفاظ على الحد الأدنى من معايير الاحتجاز القانوني، بما في ذلك القضاء على الاحتجاز غير القانوني والتعسفي؛ إنهاء الاحتجاز المفرط والمطول قبل المحاكمة؛ وضمان حقوق النساء والأطفال المحتجزين، بما في ذلك القضاء على احتجازهم غير القانوني أو غير الملائم، فضلاً عن ضمان السياسات المناسبة لإصدار الأحكام بحق المدانين بارتكاب جريمة. وينبغي أن تضمن هذه السياسة المعايير الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والحد الأدنى من قواعد الأمم المتحدة النموذجية لمعاملة السجناء وغيرها من المعايير الدولية ذات الصلة. وينبغي أن تتناول أيضاً الأحكام المناسبة المتعلقة بالجرائم العنيفة والخطيرة، وأن تقدر التكاليف والمزايا التي تفرضها الأحكام قصيرة الأجل المتعلقة بالسجن، إضافة الى النظر في خيارات إصدار الأحكام غير الاحتجازية بالنسبة للجرائم البسيطة.

الشرطة المدنية الفلسطينية

- الاستمرار في رصد ونشر البيانات عن التقدم المحرز في ضوء الالتزامات المبينة في استراتيجية النوع الاجتماعي الخاصة بالشرطة لعام 2016، وتتضمن:

1. زيادة عدد النساء من ضباط الشرطة بنسبة 7% من مجموع الموظفين؛
2. تعيين 40 امرأة في الشرطة سنوياً؛
3. العمل على زيادة عددية بنسبة 10% سنوياً؛
4. اعتماد حصة ثابتة قدرها 30% للنساء في عمليات الاستبدال؛
5. ضمان أن تشغل 20% من ضابطات الشرطة مناصب قيادية.

- تحسين وتوحيد التقارير والإحصاءات المتعلقة بالجريمة، بما في ذلك ضمان التصنيف حسب الجنس والعمر ومعايير تصنيف أخرى بما يتماشى مع المعايير الدولية، وبالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والنيابة العامة.

- تطبيق نهج شامل لجميع منظومة العدالة لتحسين الإطار القانوني والسياساتي وعمليات جمع البيانات المتعلقة بإتاحة العدالة للنساء، لا سيما فيما يتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بما يتماشى مع المعايير الدولية.

- جمع البيانات عن نتائج تحقيقات الشرطة، مصنفة حسب نوع الجريمة والنوع الاجتماعي والعمر، ويشمل أيضاً البيانات حول عدد القضايا التي لا زالت مفتوحة وتلك التي تم إعلاقها على مستوى الشرطة، وتلك المقدمة الى الملاحقة القضائية الرسمية.

- جمع بيانات عن الاعتقالات، وأسباب الاعتقال، وما إذا تم الاعتقال بأمر، ومدة احتجاز الشخص.

- نشر بيانات مصنفة حسب العمر والجنس عن عدد الأشخاص المحتجزين في زنازين الشرطة وسبب الاحتجاز ومدة الاحتجاز.

- جمع بيانات عن العدد الإجمالي للأطفال الذين هم في خلاف مع القانون بما فيهم المحتجزين، وأسباب احتجازهم، ومدة ومكان الاحتجاز، وما إذا كانوا قد أتيحت لهم إمكانية التواصل الفوري مع أحد الوالدين أو الأوصياء عليهم أو المحامي والمشرفين عليهم من الشرطة المدربين خصيصاً لهذا الغرض.

- جمع بيانات عن عدد أفراد الشرطة المدربين تدريباً خاصاً للتعامل مع القضايا المتعلقة بالنساء والأطفال، بما في ذلك عدد القضايا التي يتعاملون معها بالمقارنة مع مجموع القضايا المسجلة.

- تحسين جمع البيانات حول طبيعة شكاوى الشرطة، سواء تم التحقيق فيها أم لا، ونتائج أي تحقيق.

مكتب النائب العام/ النيابة العامة

- مواصلة تحسين التوازن في النوع الاجتماعي بين موظفي النيابة العامة، بما في ذلك زيادة عدد النساء من وكلاء النيابة في المناصب القيادية.

- النظر في توسيع نظام إدارة القضايا "ميزان" الى النيابة العامة للسماح بإدارة القضايا بشكل مبسط بين النيابة العامة ونظام المحاكم في جميع مكاتب المحافظات.

- تطبيق نهج شامل لجميع منظومة العدالة لتحسين الإطار القانوني والسياساتي وعمليات جمع البيانات المتعلقة بوصول النساء للعدالة، لا سيما بخصوص بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بما يتماشى مع المعايير الدولية.

- معالجة نظام "العد المزدوج" للقضايا للسماح بتحليل العدد الإجمالي للقضايا الجديدة والفصل فيها.

- الاستمرار في تحسين البيانات المتاحة، بما في ذلك عدد القضايا التي فصلت بها المحكمة، وعدد القضايا التي قدمت إلى المحاكمة أو رفعت إلى المحكمة مع الإقرار بالذنب، وكذلك نتيجة القضية، وتشمل قضايا الفصل من الخدمة أو التوقف عن العمل أو الإدانات بعد المحاكمة وإصدار الأحكام. ومن شأن ذلك أن يسهل إجراء تحليل شامل للتقدم المحرز في القضايا من خلال نظام العدالة الجنائية.

- تحسين جمع البيانات عن إتاحة وصول الأطفال للعدالة وقضايا الأحداث، وذلك كجزء من التنفيذ الكامل لقانون حماية الأحداث.

مجلس القضاء الأعلى

- تطوير إطار رصد، باستخدام بيانات "ميزان"، لرصد المؤشرات الرئيسة لجودة نظام العدالة، بما في ذلك ما يتعلق بالحق في المحاكمة العادلة والحصول على المساعدة القانونية، ومعدلات الإدانة للجرائم الخطيرة، بما فيها العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وعدد الأشخاص المحتجزين رهن الاعتقال قبل المحاكمة، وطول مدة الاحتجاز، ووصول النساء والأطفال للعدالة، بما في ذلك التنفيذ الكامل لقانون حماية الأحداث، والتنفيذ الكامل لمشروع قانون حماية الأسرة من العنف بمجرد الانتهاء منه واعتماده.

- تطبيق نهج شامل لجميع منظومة العدالة لتحسين الإطار القانوني والسياساتي وعمليات جمع البيانات المتعلقة بتحقيق الوصول إلى العدالة للنساء، لا سيما المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وبما يتماشى مع المعايير الدولية.

- العمل مع جهات فاعلة أخرى في قطاع العدالة من أجل تحسين إطار السياسات والبيانات المتاحة حول إصدار أحكام الحبس في دولة فلسطين، بما في ذلك إصدار أحكام الحبس الاحتياطي قبل المحاكمة وإصدار الأحكام بحق السجناء المدانين، بما يتماشى مع المعايير وأفضل الممارسات الدولية لحقوق الإنسان.

- التنفيذ الكامل للتغييرات المقترحة على نظام "ميزان" للسماح بتتبع الحالات التي تطلب فيها المساعدة القانونية، وجمع بيانات عن حالة الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة قانونية، ومستوى تقديم المساعدة القانونية، ومعدلات إدانة الأشخاص الذين يحصلون على مساعدة قانونية مقارنةً بمعدلات إدانة الأشخاص الذين لم يحصلوا على مساعدة قانونية.

- تطوير إستراتيجية لتحسين إدارة القضايا استناداً إلى بيانات "ميزان"، والعمل عن كثب مع النيابة العامة للنظر في حجم العمل بالقضايا لدى المحاكم، ويشمل ذلك الفجوات المتعلقة بعدد القضاة، ولكن أيضاً العاملين الأساسيين في القضاء، وأعضاء النيابة العامة، فضلاً عن الاختناقات في المجالات الإدارية وغيرها من المجالات التي تؤدي الى التأجيل. والاستثمار في جهود بناء قدرات نظام المحاكم، مع التركيز على المحاكم التي تواجه تحديات خاصة في معالجة وإدارة القضايا.

- تنفيذ التغييرات المقترحة على نظام "ميزان" بالكامل للسماح بتتبع قضايا الأحداث وعمل محكمة الأطفال، ويشمل ذلك ضمان التنفيذ الكامل لقانون حماية الأحداث.

- الاستفادة من جمع المعلومات ومتابعة الشكاوى حول إجراءات المحاكم والقضاة، والفصل في هذه التظلمات والعمل على جعل هذه المعلومات متاحة للجمهور.

المحاكم الشرعية (شؤون العائلة)

- تحسين التوازن في النوع الاجتماعي بين القضاة والعاملين على كافة المستويات.

- تحسين جمع البيانات حول نتائج القضايا من منظور حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة والطفل.

- جمع بيانات افضل حول الوصول الى احتياجات العدالة بما فيه طلبات المساعدة القانونية وتقديمها.

التنفيذ

- جمع بيانات أكثر تفصيلاً عن قرارات التنفيذ الجنائية والمدنية، بما في ذلك نوع القضية، للسماح برصد محدد لتنفيذ القرارات المتعلقة بالأحكام بالسجن والجرائم الخطيرة. رسم السياسات والإجراءات التي يمكن أن تسهل تحديد أولويات تنفيذ القرارات، مع التركيز على القرارات التي لها آثار كبيرة على حقوق الإنسان بالنسبة للأفراد. ربط هذا بمزيد من العمل في مراجعة ممارسات وإجراءات الاحتجاز في دولة فلسطين.

- إجراء مراجعة لقدرة وعمل دائرتي تنفيذ القانون الجنائي والمدني والشرطة القضائية بغية معالجة الثغرات في القدرات، ولا سيما التحديات المتعلقة بعدم التمكن من الوصول إلى المنطقة ج، وزيادة معدل تنفيذ القرارات.

- الاستثمار في دوائر التنفيذ التي تم فتحها مؤخراً في المحاكم الشرعية لضمان حصولها على الموارد اللازمة لزيادة معدلات التنفيذ للأحكام الشرعية والتعامل مع تراكم قضايا التنفيذ.

الاعتقال/الاحتجاز

- جمع ونشر بيانات عن جميع الأشخاص المحتجزين في دولة فلسطين، بما في ذلك أولئك المحتجزين في غزة والضفة الغربية في مراكز الإصلاح والتأهيل، وزنازين الشرطة، ومراكز الاعتقال التي تديرها جميع الأجهزة الأمنية والمؤسسات الأخرى للحصول على صورة دقيقة عن عدد المعتقلين في دولة فلسطين.

- التفريق بين المعتقلين والمحتجزين بدون تهمة، والمحتجزين بدون محاكمة بعد الإجراءات القضائية، وأولئك الذين يقضون عقوبات بالسجن بعد الإدانة، أو المحتجزين تحت أي ظرف آخر.

- رسم سياسة بشأن الاحتجاز والتأهيل في دولة فلسطين لضمان الحد الأدنى من معايير الاحتجاز القانوني، بما في ذلك القضاء على الحبس غير القانوني والتعسفي؛ وإنهاء الاحتجاز المفرط والمطول قبل المحاكمة؛ وضمان حقوق النساء والأطفال المحتجزين، ويشمل الحد من احتجازهم غير القانوني أو غير الملائم، فضلاً عن ضمان السياسات المناسبة لإصدار الأحكام بحق المدانين بارتكاب جريمة. ينبغي أن تضمن هذه السياسة المعايير الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وقواعد الأمم المتحدة النموذجية لمعاملة السجناء وغيرها من المعايير الدولية ذات الصلة. وينبغي لها أيضاً أن تتناول الأحكام المناسبة المتعلقة بالجرائم العنيفة الخطيرة، وتقدير التكاليف والمزايا المتصلة بالأحكام قصيرة المدى، وكذلك التفكير في خيارات الحكم غير الاحتجازية في الجرائم البسيطة.

- جمع ونشر بيانات كاملة ومصنفة تتعلق باحتجاز الأطفال والفتيان والفتيات، والتحقيق فوراً في حالات الاحتجاز غير القانوني للأطفال في زنازين الاحتجاز التابعة للشرطة وغيرها من المرافق غير الملائمة.

- تحسين الإطار التشريعي والسياسي وطرق جمع البيانات المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بما يتماشى مع المعايير الدولية، والسماح بتحليل معدلات الإدانة والحكم على العقوبة المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.

نقابة المحامين الفلسطينيين

- جمع ونشر بيانات أكثر عن وضع المحاميات، ويشمل ما إذا كن يتمتعن بالتمثيل الكافي في كل مجالات القانون، والأدوار القيادية، وفي قطاع العدالة الجنائية.

- جمع بيانات حول الأداء المهني المتخصص للمحامين، والتوزيع بين مختلف مجالات القانون، والتطور المهني المستمر.

- جمع البيانات عن عدد قضايا المساعدة القانونية المجانية التي عمل بها المحامين المسجلين بما في ذلك الساعات التي استثمرت في هذا العمل ونتائج القضايا.

- كجزء من عمل اللجنة الوطنية للمساعدة القانونية، مواصلة تحسين البيانات المتاحة فيما يتعلق باحتياجات المساعدة القانونية في فلسطين، ويشمل ذلك إعادة النظر في نظام إدارة القضايا "ميزان" لتتبع عدد المدعى عليهم الذين يطلبون مساعدة قانونية مجانية بدقة، ونتائج قضاياهم. وينبغي تصنيف البيانات حسب النوع الاجتماعي وقضايا الأحداث.

- تحسين نظام تسجيل الشكاوى ضد المحامين في حالات سوء السلوك المهني، وجمع ونشر البيانات عن الشكاوى المقدمة وكيفية التحقيق فيها ونتائج أي تحقيق.

وزارة العدل

- تحسين البيانات المتاحة فيما يتعلق باحتياجات المساعدة القانونية في فلسطين كجزء من عمل اللجنة الوطنية للمساعدة القانونية.

- جمع المزيد من البيانات للتمكن من تقييم أداء الوزارة للمهام الأساسية، بما في ذلك التزاماتها بموجب الاستراتيجية الوطنية لقطاع العدالة (2017 – 2022). ويشمل ذلك عمل الوزارة في صياغة التشريعات، والمواءمة القانونية، وتوسيع نطاق الوصول الى المساعدة القانونية وتحسين نوعيتها، ومعدل وجودة الأثر التشريعي، وتقدير التكلفة.

- تحسين نظام مراقبة ورصد المحكمين المعتمدين، بما في ذلك جمع بيانات عن العدد الإجمالي للمحكمين المسجلين، والقضايا التي تمت معالجتها، والشكاوى الواردة ونتائج التحقيق.

مؤسسات العدالة والأمن في غزة

يلزم استثمار الكثير من الجهد لتحسين توفير البيانات وقدرات نظام العدالة في غزة. وتركز التوصيات هنا فقط على توافر البيانات.

- توسيع النظام الإلكتروني في إدارة القضايا "ميزان 2" ليشمل غزة من أجل زيادة فعالية نظام المحاكم، وتوافر البيانات لرصد التقدم المحرَز. كما ينبغي توسيع نطاق هذا النظام ليشمل المؤسسات ذات الصلة مثل مكتب النائب العام، ودائرة التنفيذ والشرطة القضائية للسماح بتتبع القضايا بصورة انسيابية وتحديد أسباب الإختناقات القضائية.
- الاستثمار في العمل على جمع البيانات من أجل فهم أفضل ومعالجة التراكمات التي تسبب التأجيل الكبير في معالجة القضايا الجنائية لدى محكمة البداية.
- جمع البيانات عن وضع المحتجزين، بما في ذلك احتجاز الأطفال في غزة على سبيل الأولوية. وينبغي أن يسترشد في ذلك بجهود أوسع نطاقاً لتحسين وضع حقوق الإنسان للأشخاص المحتجزين والأطفال الذين هم في خلاف مع القانون.
- بحث خيارات تحسين توافر البيانات عبر سلسلة العدالة الجنائية.

المنهجية

تـم جمع البيانات الإدارية الشـاملة المسـتخدمة في هذا التقريـر من عام 2011 إلى عام 2015 من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسـطيني بالتعاون مع مؤسسـات العدالـة والأمن ذات الصلة. وتـم جمع البيانات من عام 2016 مباشـرة من المؤسسـات نفسـها، أو أخذت من التقارير السـنوية أو الوثائق الإداريـة الأخرى. وقد تم الحصول على بيانات قضايـا المحاكم والبيانات المتعلقة بتنفيـذ القانون المدني مباشـرة من نظـام إدارة القضايا "ميزان" لدى مجلس القضاء الأعلى. تم جمع البيانات من المؤسسـات في غزة من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويتضمن هذا التقرير أيضاً بيانات من دراسة مسـح الجريمة والضحية التي أجراها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسـطيني في عامي 2012 و 2016، وفي بعض الحالات يشـير إلى بيانات مسـحية من استطلاع الرأي العام بشأن العدالة والأمن لعام 2015.

القيود على البيانات

شـملت عملية جمع البيانات مشاورات مكثفة بين الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ومختلف مؤسسات العدالة والأمن. وقد تم ذلك أثناء عملية جمع البيانات وفي سياق إعداد هذا التقرير. وأثناء إعداد التقرير، لوحظت ثغرات كثيـرة وتباين ملحوظ في البيانات، مما سـاهم أيضاً في تأخير نشـر التقرير. نتيجة لذلك، تتضمن هذه النسـخة مراجعة لجميع البيانات التـي جمعت منذ التقرير الأول الذي عرض البيانات الأساسية لعام 2011.

بالإضافـة إلى ذلك، تم تسـليط الضوء على العديد من التحديـات المتعلقة بجـودة البيانـات وموثوقيتها. وقد بـذل كل جهد ممكن للتعامل مع تلـك التحديات وتقليل الأخطاء إلى أدنى حد ممكن، من خلال عمليات التحقق والإحالة المرجعية والتشـاور مع الجهات المعنية. كان المرجو ان يتـم تقليل الأخطاء إلى أدنى حد، إلا انه لا تزال هناك تحديات واضحة فيما يتعلق بجودة وموثوقية البيانات الإدارية من مؤسسـات العدالة والأمن الرئيسة في دولة فلسـطين. هذه التحديـات لها صلة بمجموعة واسعة من العوامل، منها الافتقار إلى القدرات والموارد البشـرية والتقنية في جميع مؤسسـات العدالة والأمن؛ وعدم وجود إطار قانونـي موائم؛ وعدم وجود مفاهيم وتعاريـف وآليات متوائمة في جمـع البيانات. إن هذه التحديـات تتجلى بوجه خاص في غزة، حيث يسـهم كل من انخفاض سياسـة الاتصال مع مؤسسات سيادة القانون والفجوات الشديدة في القدرات البشرية والتقنية في المؤسسات في الافتقار إلى جمع البيانات في الوقت المناسـب، ويظهر أيضاً تحديات هامة بخصوص دقة ونوعية البيانات وتفسيرها.

تعداد السكان

أخذت التقديرات السـكانية من التقارير السـنوية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وهي تعكس سكان الضفة الغربيـة وقطاع غزة. في عام 2016، قدر عدد سـكان دولة فلسطين ب 4,816,503 نسمة، منهم 2,935,368 في الضفة الغربية و 1,881,135 في غزة[2]. وقد حسبت نسبة الموظفين لكل 100,000 مواطن في الضفة الغربية مع اسـتبعاد المقيميـن في القدس الخاضعين للسـيطرة الإسرائيلية الفعلية في منطقة J1. في عام 2016. وقدر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسـطيني عدد السكان في منطقة J1 ب 264,937.[3] هذا دون المسـاس بوضع "J1" كأراضي تم ضمها بشكل غير قانوني حسب القانون الدولي.

2. تقدير تعداد السكان في المناطق الفلسطينية منتصف العام، حسب المحافظة، 1997 – 2016.

http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/gover_e.htm

3. كتاب الإحصاء السـنوي للقدس، الجهـاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

الشرطة المدنية الفلسطينية

مقدمة

تشكل الشـــرطة المدنية الفلســـطينية جزءاً من المؤسسة الأمنية الفلسطينية. وتشمل الأجهزة الأمنية الشرطة المدنية الفلســـطينية والمخابرات العامة والدفاع المدني ومؤسسة الأمن الوقائي والمخابرات العسكرية وقوات الأمن الوطني والحرس الرئاسي والضابطة الجمركية[4]. الإطار القانوني الناظم لهذه المؤسسات يتوفر عبر قانون الخدمة في قوات الأمن، إلا أن ذلك لا يوفر الإطار القانوني الكامل للشرطة المدنية الفلسطينية[5]. وتقوم دائرة الشرطة بدور حاسم في ضمان حقوق الإنسان للشعب الفلسطيني. وكثيراً ما تكون الشرطة هي المؤسسة الرئيسة في مجال سيادة القانون التي يتصل بها المواطنون، وبالتالي فإن خدمة الشرطة المهنية والمختصة هي جانب أساسي لكسب ثقة الجمهور وإيمانه بسيادة القانون. تواجه الشرطة المدنية الفلسطينية تحديات كبيرة فـــي تنفيذ ولايتها لعدة أســـباب، منها عدم إمكانية الوصـــول إلى المناطق في جميع أنحاء الضفة الغربية، لا سيما المنطقة ج، والقيود المفروضة على السفر من وإلى مدن الضفة الغربية، فضلاً عن نقص الموارد.

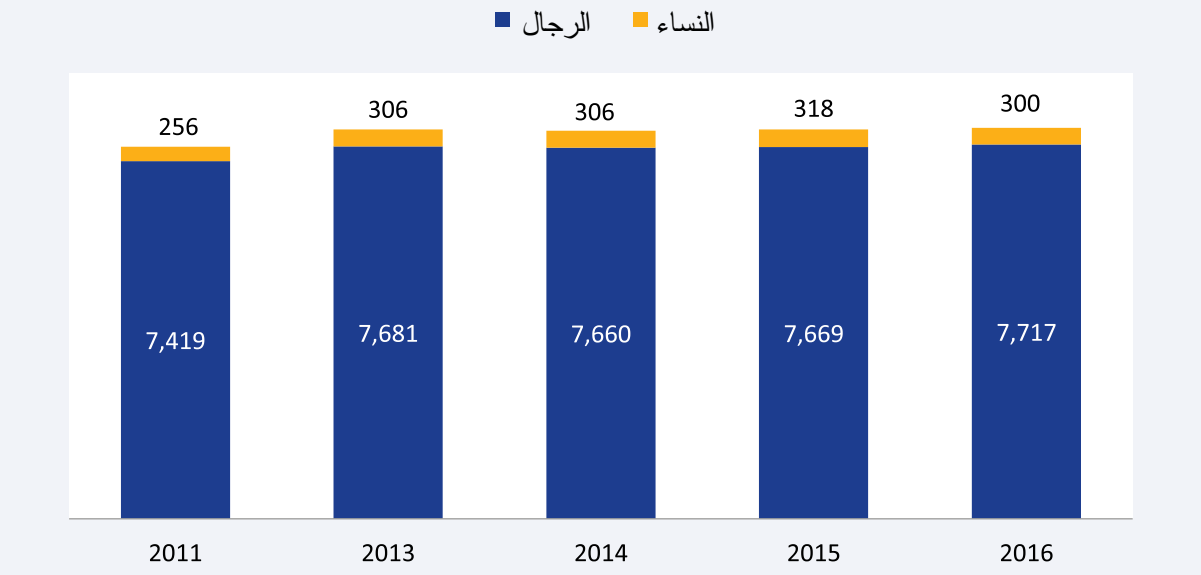
طاقم الموظفين

فـــي عام 2016، كان هناك 8,017 من أفراد الشـــرطة المدنية الفلسطينية في الضفة الغربية، منهم 300 ضابطات شـــرطة إناث يمثلن 3.74%.[6] وفي حين أن هذه النسبة أعلى من المعدل الأقليمي للشـــرق الأوسط والبالغ 2%، إلا أنهـــا أقل بكثير من المعدل العالمي البالغ 9%.[7] وقد حدث تحســـن طفيف في التوازن بين الجنســـين منذ عام 2011، عندما شكلت النساء ما نسبته 3.34% من قوات الشرطة. وتشغل حوالي 6% من ضابطات الشرطة (18) مناصب قيادية[8]. ومنذ نشر آخر مراقب، أخذت الشرطة المدنية الفلسطينية على عاتقها التزامات ملموسة لتحسين التوازن بين الجنســـين داخل قواتها. شـــملت استراتيجية قطاع الأمن الوطنـــي، 2014 – 2016، التزاماً بتعيين مزيد من ضباط الشرطة الإناث، وقد تم التأكيد على ذلك في اســـتراتيجية النوع الإجتماعي التي وضعتها الشرطة الفلسطينية عام 2016، والتي تعهدت بزيادة تمثيل المرأة بنسبة 7% في الشرطة المدنية الفلسطينية.

وفقاً للبيانات التي قدمتها الشـــرطة المدنية الفلسطينية في عـــام 2015، كان هناك 63 مركزاً للشـــرطة في جميع أنحـــاء الضفة الغربية. وفي عام 2016، بلغ عدد ضباط الشرطة بالنسبة لعدد السكان حوالي 300 ضابط شرطة لكل 100,000 نســـمة في الضفة الغربية[9]. ولم تتوافر بيانات عن خدمات الشـــرطة في غزة. إلا أنه من المهم أيضاً التذكير بأن الشرطة المدنية الفلسطينية هي واحدة من عـــدد كبير من الأجهزة الأمنية. وفقـــا للبيانات التي قدمتها وزارة الداخلية إلى الهيئة الفلســـطينية المســـتقلة لحقوق الإنســـان في عـــام 2015، كان هناك ما يقرب من 65,527 من العاملين في الشـــرطة والأمن في دولة فلسطين. وشـــمل هذا الرقم حوالي 31,752 ضابطاً أو 1,095 ضابط لكل 100,000 نسمة في الضفة الغربية في عام 2015.[10]

4. دولة فلســـطين، وزارة الداخلية، "الخطة الاســـتراتيجية لقطاع الأمن الفلسطيني، 2014 – 2016"، 2014.
5. دولة فلسطين، وزارة الداخلية، "الخطة الاستراتيجية لقطاع الأمن الفلســـطيني، 2014 – 2016"، 2014؛ الديناميكيات البشـــرية ومسؤول التنسيق في الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية، تصورات الجمهور حول أداء الشرطة المدنية الفلسطينية، 2015 <http://humandynamics.org/uploads/ckeditor/may2015-palestinePCP-publicperceptions-civilpolice.pdf>. صفحة 5
6. الشـــرطة المدنية الفلســـطينية، اســـتراتيجية النوع الاجتماعي الخاصة بالشرطة المدنية الفلسطينية، 2016.
7. راجـــع هيئة الأمم المتحدة للمـــرأة، في البحث عن العدالة: تقدم نساء العالم (2011)، صفحة 60.
8. الشرطة المدنية الفلسطينية. صفحة 25.
9. يســـتند العدد علـــى تقديرات تعداد الســـكان التي وفرها جهاز الإحصـــاء المركزي الفلســـطيني، في منتصـــف عام 2016، باستثناء القدس (راجعراجعراجع المنهجية).
10. تقوم الشـــرطة المدنية الفلســـطينية بجمع ونشر البيانات حول الجريمة المسجلة.

شكل 1: ضباط الشرطة، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2011 – 2016



الوظائف الأساسية

الجرائم المسجلة من قبل الشرطة[11]

منذ آخر مراقب، حققت الشرطة المدنية الفلسطينية تقدماً في نشر بيانات سنوية أكثر تفصيلاً عن الجرائم المسجلة لدى الشرطة. وفي عام 2016، سجلت 27,279 جريمة جنائية في الضفة الغربية، منها 33 حالة قتل،[12] و 202 حالة شروع في قتل، و 8 حالات اغتصاب، و 112 حالة اعتداء جنسي، و 7,515 حالة اعتداء، منها 738 حالة اعتداء خطير و 5,039 جرائم متعلقة بالملكية.[13] وتتعلق البيانات التي نشرتها الشرطة المدنية الفلسطينية في عام 2016 بشأن جرائم القتل في الضفة الغربية بعدد "القضايا"، وليس عدد الأفراد الذين قتلوا. أفادت الشرطة المدنية الفلسطينية في عام 2016، أنه تم تسجيل 38 حالة من جرائم القتل من الدرجة الأولى والثانية (33)، والقتل غير المتعمد (5) مما أسفر عن 43 حالة وفاة[14]. وقد ازدادت الجرائم المسجلة بالشرطة بنسبة 65% منذ عام 2012، وبنسبة 10% منذ عام 2015. وحدثت أكبر زيادة في الجرائم المسجلة في الشرطة بين عامي 2012 و 2013.

ارتفعت الجريمة المسجلة لكل 1000 شخص من حوالي 8.07 في عام 2012 إلى 11.11 في عام 2013. وفي عام 2016، بلغ عدد الجرائم المسجلة حوالي 10.96 [15]. ومن حيث التوزيع الجغرافي، سجلت الخليل 21% من مجموع الجرائم المبلغ عنها، ورام الله 15%، ثم نابلس بنسبة 13%، وجنين بنسبة 10%. ويظهر معدل الجريمة المسجلة، حسب عدد السكان، أن بعض المناطق مثل أريحا وسلفيت وقلقيلية لديها مستويات أعلى بكثير من الجريمة المسجلة للفرد من غيرها. في عام 2016، أفادت الشرطة المدنية الفلسطينية أن 86% من التحقيقات الجنائية المسجلة كانت "مكتملة" (25,181) بينما كانت 14% قيد التحقيق (4,098). غير أنه لم تتوفر بيانات إضافية تتعلق بالملفات المنجزة، بما في ذلك النسبة المئوية التي أحيلت إلى النيابة العامة، حيث يتم جلب التهم أو الملفات التي يتم إسقاطها. ومن المهم أيضاً أن نلاحظ أنه يتم التبليغ عن بعض الجرائم مباشرة لدى النيابة العامة، لذلك قد لا يتم تسجيلها في إحصاءات الشرطة.

قد لا تشكل بيانات الجرائم المسجلة لدى الشرطة لوحدها مؤشراً دقيقاً لمعدلات الجريمة الفعلية نظراً لعوامل عديدة تتعلق بمعدلات التبليغ عن الجرائم. وقد تكون الزيادات في الجرائم المسجلة لدى الشرطة ناجمة عن تزايد الثقة في الخدمات الشرطية، وتزايد الوصول الى مراكز او

11. يشمل ذلك 19 قضية قتل من الدرجة الأولى و14 قضية قتل من الدرجة الثانية.
12. التقرير السنوي للشرطة المدنية الفلسطينية لعام 2016.
13. التقرير السنوي للشرطة المدنية الفلسطينية لعام 2016.
14. التقرير السنوي للشرطة المدنية الفلسطينية لعام 2016، ص1.
15. الأرقام حول الجريمة لكل 1,000 شخص مأخوذة من جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني للأعوام 2011 – 2015. نظرا للاختلاقات البسيطة في حساب عدد الجرائم المسجلة بين جهاز الإحصاء والشرطة، قد يكون هناك اختلاقا في معدل حساب الجريمة الذي احتسبه جهاز الإحصاء لكل 1,000 شخص.

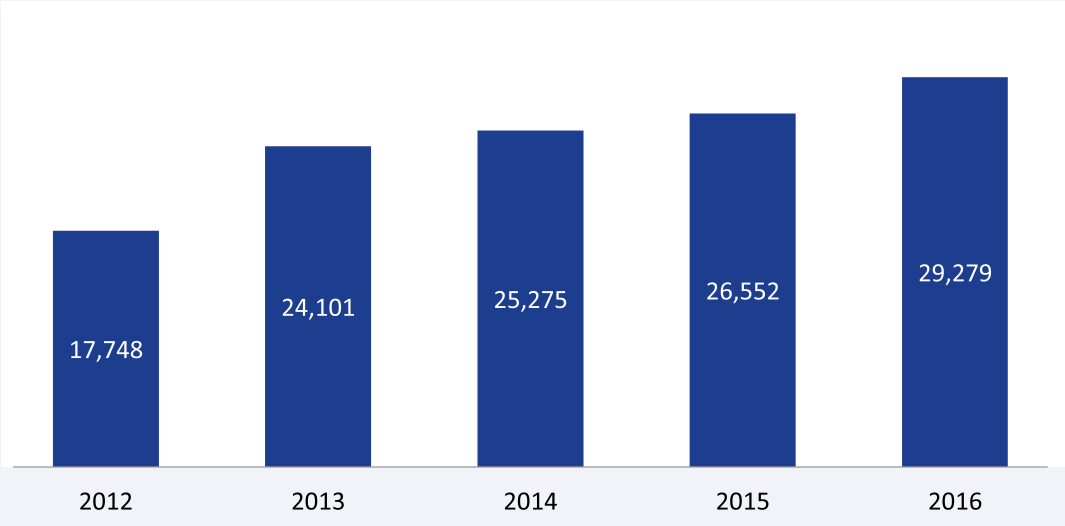
ضباط الشرطة، وتطوير عمليات جمع البيانات الداخلية، أو زيادة المعرفة في كيفية الإبلاغ عن جريمة.

في عام 2016، أحرزت الشرطة المدنية الفلسطينية تقدماً هاماً في نشر بيانات أكثر تفصيلاً عن الجريمة المسجلة. مع ذلك، هناك عدد من التحديات تظهر عند تحليل هذه البيانات الخاصة بالجريمة المسجلة من قبل الشرطة. تستند البيانات التي تنشرها الشرطة إلى مجموعة من الفئات التي يستمد معظمها من قانون العقوبات الساري. ولا تتوافق أساليب جمع البيانات الجنائية وتصنيفها مع المعايير الدولية في تصنيف الجريمة لأغراض إحصائية.[16] في بعض الحالات، فإن التصنيفات لا تماثل التصنيفات التي تستخدمها مؤسسات العدالة والأمن الأخرى، مما يخلق صعوبات في تحليل التوجهات بخصوص أشد أنواع الجرائم خطورة والتقدم المحرز في مقاضاة هذه الجرائم عبر سلسلة العدالة الجنائية، لا سيما تلك المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.

يتمثل أحد التحديات الرئيسة في التشريع القائم في مجال العدالة الجنائية في دولة فلسطين والذي يستند جزئياً إلى قانون العقوبات الأردني (1960). وتتبع الفئات التي تستخدمها الشرطة المدنية الفلسطينية من هذا التشريع، ونتيجة لذلك، تصنف البيانات المنشورة عن بعض التهم المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي ضمن سياق "الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة"، التي تشمل عدداً كبيراً من الجرائم الأخرى بما في ذلك "السحر والشعوذة" و "الشغب"[17]. وهذا يجعل من الصعب تحليل مدى انتشار تسجيل الجرائم المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي مع مرور الوقت، وعدد الأشخاص الذين يقضون أحكاماً بالسجن بسبب إدانتهم بجرائم تتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. ويشكل اعتماد مشروع قانون حماية الأسرة من العنف خطوة هامة في معالجة هذه الثغرات، ولكن هناك حاجة إلى مزيد من الاستثمار لتحسين نوعية البيانات المتعلقة بالجرائم العنيفة، لا سيما تلك المتعلقة بالعنف الجنسي والمتعلق بالنوع الإجتماعي. وينبغي جمع هذه البيانات استناداً إلى أفضل الممارسات الدولية في التصنيف الإحصائي للجريمة، وينبغي أن يتم ذلك بطريقة تتيح إمكانية مقارنتها عبر سلسلة العدالة الجنائية.

وقد تم إحراز تقدم في إنشاء وحدات حماية الأسرة والأحداث في الشرطة المدنية الفلسطينية وتحسين البيانات المتاحة فيما يتعلق بالقضايا التي تتناولها هذه الوحدات، وهي مدرجة أدناه. غير أن البيانات ليست مصنفة حسب الجنس أو العمر أو العلاقة الأسرية. إن البيانات التفصيلية هامة من أجل فهم طبيعة الجريمة العنيفة على نحو أفضل، ولتحليل استجابة الشرطة للعنف القائم على النوع الاجتماعي والعنف داخل الأسرة. وتشير بيانات النيابة

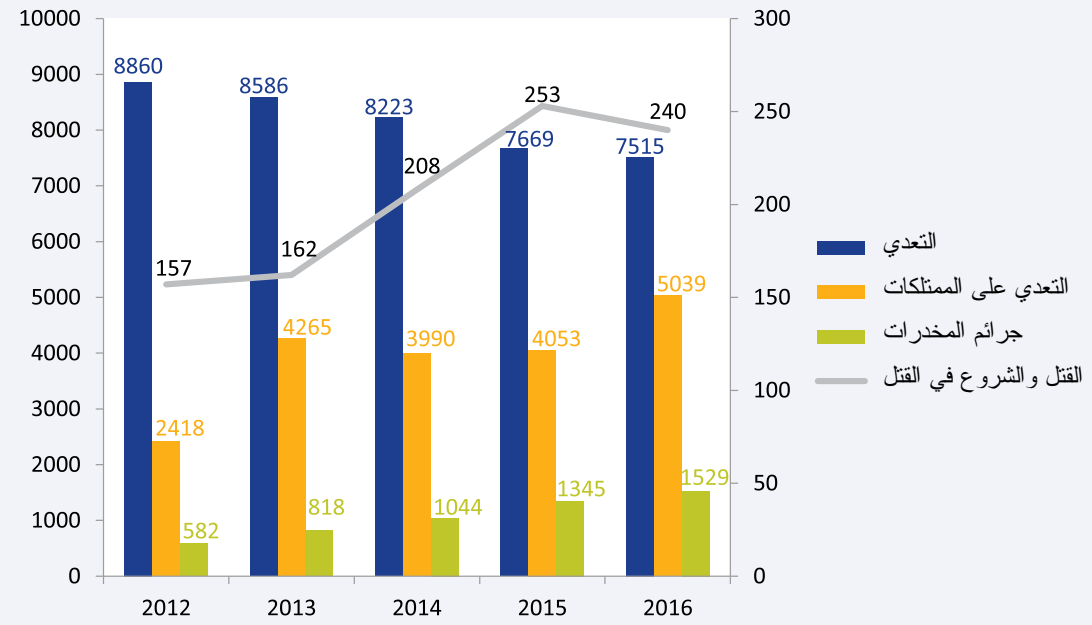
شكل 2: مجموع الجرائم المسجلة لدى الشرطة، الضفة الغربية، 2012 – 2016



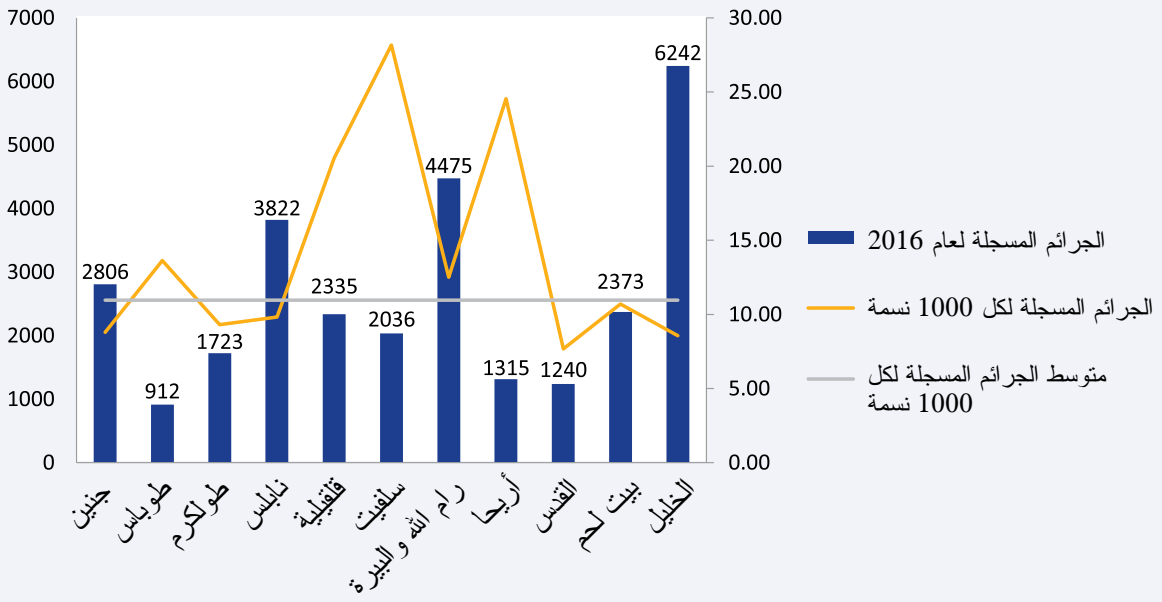
16. راجع التصنيف الدولي للجريمة لأغراض احصائية.

العامة إلى أن أكثر من 80% من الأشـــخاص المتهمين بقتل النساء في عامي 2015 و 2016 كانوا من أقاربهن الذكور. وتشير البيانات المسجلة لدى الشرطة إلى وجود مستوى منخفض جداً من حالات الاغتصاب المبلغ عنها، حيث ســجلت 8 حالات فقط فــي عام 2016، بينما كان مــن الصعب مقارنة البيانات المتعلقة بالجرائم الجنســية العنيفة الأخرى خلال فترات زمنية مختلفة، وذلك بسبب الاختلافات في تصنيف البيانات بين السنوات المختلفة.

شكل 3: الحالات المسجلة لدى الشرطة وتشمل الاعتداء، جرائم التعدي على الممتلكات وجرائم المخدرات والقتل والشروع في القتل، 2012 – 2016



شكل4: الجرائم المسجلة لدى الشرطة حسب المنطقة والعدد مقابل كل 1,000 شخص، 2016



مسوحات الجريمة والضحية

ثمة أداة إضافية هامة لقياس وقوع الجريمة وهي المسح الاستقصائي عن الجريمة والضحية. في عام 2016، نشر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني آخر مسح حول الجريمة والضحية للضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تم تحديث المسح السابق الذي أجري في عام 2012. تم تنفيذ المسح بين تشرين الأول 2016 وكانون الثاني 2017. وشملت العينة 7,603 أسرة في فلسطين. وأوجدت الدراسة بيانات مفيدة عن التجارب المتعلقة بالجريمة بين المواطنين الفلسطينيين، بما في ذلك نوع الجريمة، ومعدل الإبلاغ عن الجرائم وما إذا كانت الجريمة قد خضعت لإجراءات قانونية. خلافاً للتوجهات السائدة في الجرائم المسجلة في الشرطة، والتي ازدادت بشكل ملحوظ منذ عام 2012، أشار المسح الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء والمسح الخاص بالجريمة والضحية إلى انخفاض التجارب المتعلقة بالجريمة وانخفاض في معدل الإبلاغ عن الجرائم. ويقدر المسح أن عدد الأشخاص المعرضين لنوع واحد على الأقل من الجرائم في الضفة الغربية قد انخفض من 1.4 في عام 2012 إلى 1.1 في عام 2016. وفيما يتعلق بالإبلاغ عن الجرائم، انخفضت النسبة المئوية لتوزيع الضحايا الذين أبلغوا عن آخر جريمة من 50% في عام 2012 إلى 38% في عام 2016. ومن بين الذين أبلغوا عن الجريمة، لوحظ انخفاض أيضاً في النسب المئوية للضحايا الذين خضعت الجرائم المرتكبة ضدهم لإجراءات قانونية، من 42% في عام 2012 إلى 24% في عام 2016. ومن بين الضحايا في الضفة الغربية في عام 2016 كان ما نسبته 43.9% من ضحايا السرقة، و 32.5% من ضحايا التحرش أو الاعتداء من قبل المستوطنين أو الجنود الإسرائيليين، و 5.4% كانوا ضحايا اعتداء.[18] ومن بين أولئك الذين لم يبلغوا عن جرائم في الضفة الغربية، أفاد 33% أنها لم تكن خطيرة، وحوالي 23% قالوا إنهم لا يريدون تدخل الشرطة / لا يثقون بالسلطات.

على الرغم من توفير أداة إضافية مفيدة لتحليل نوع الجرائم التي يتعرض لها المواطنون، فإن المسوح المتعلقة بالإيذاء الإجرامي تميل أيضاً إلى عدم تمثيل مستويات العنف التي يعاني منه الأفراد، لا سيما العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي والعنف داخل الأسرة. لذلك، من المهم أيضاً إجراء دراسات استقصائية محددة لقياس انتشار العنف داخل المجتمع. وقد كان آخر مسح حول العنف أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في عام 2011. حيث وجد أن نصف الأسر الفلسطينية تعرضت للعنف من قبل القوات الإسرائيلية أو المستوطنين، بما في ذلك 49.1% في غزة و 47.8% في الضفة الغربية. وفيما يتعلق بالعنف الأسري، خلص المسح إلى أن 46% من الأطفال في الضفة الغربية تعرضوا لشكل من أشكال العنف داخل المنزل. 37% من النساء اللواتي سبق لهن الزواج تعرضن لشكل من أشكال العنف من قبل أزواجهن في ال 12 شهرا الماضية، وشمل ذلك 29.9% في الضفة الغربية و 51% في غزة. وفي الضفة الغربية، تعرض 48.8% للعنف النفسي، و 17.4% تعرضن للعنف البدني، و 10.2% تعرضن للعنف الجنسي، و 44.8% تعرضن للعنف الاجتماعي و 41.6% تعرضن للعنف الاقتصادي[19]. والتزمت 64% من النساء الصمت بخصوص هذا العنف، و 24% طلبن مساعدة أسرهن، في حين أن نسبة 0.7% فقط توجهن لمؤسسات نسوية أو مراكز خدمات دعم أخرى.[20] وأشارت البيانات التي تضم الضفة الغربية وغزة إلى أن 0.8% فقط من النساء اللواتي تعرضن للعنف توجهن إلى الشرطة لتقديم شكوى ضد ازواجهن.

يسعى الهدف السادس عشر من أهداف التنمية المستدامة (SDGs 16) بشأن المجتمعات السلمية والشاملة للجميع وإتاحة العدالة للجميع، إلى قياس عدد من المؤشرات المتعلقة بالعنف، واستجابة مؤسسات سيادة القانون لهذا العنف. تشمل المؤشرات المقترحة قياس نسبة السكان الذين تعرضوا للعنف البدني أو النفسي أو الجنسي خلال ال 12 شهراً الماضية، ونسبة ضحايا العنف في الأشهر ال 12 الماضية الذين أبلغوا عن وقوعهم ضحية إيذاء للسلطات المختصة أو غير ذلك من آليات حلول النزاع المعترف بها رسميا. بالإضافة إلى ذلك، فإن المؤشرات المتعلقة بنسبة الأطفال الذين يتعرضون للعنف من مقدمي الرعاية، والشباب الذين يتعرضون للعنف الجنسي بحلول سن 18 عاماً، ونسبة السكان الذين يشعرون بالأمان حين يسيرون وحدهم في المنطقة التي يعيشون فيها، يُقترح أيضاً استخدامها لقياس هذا الهدف.

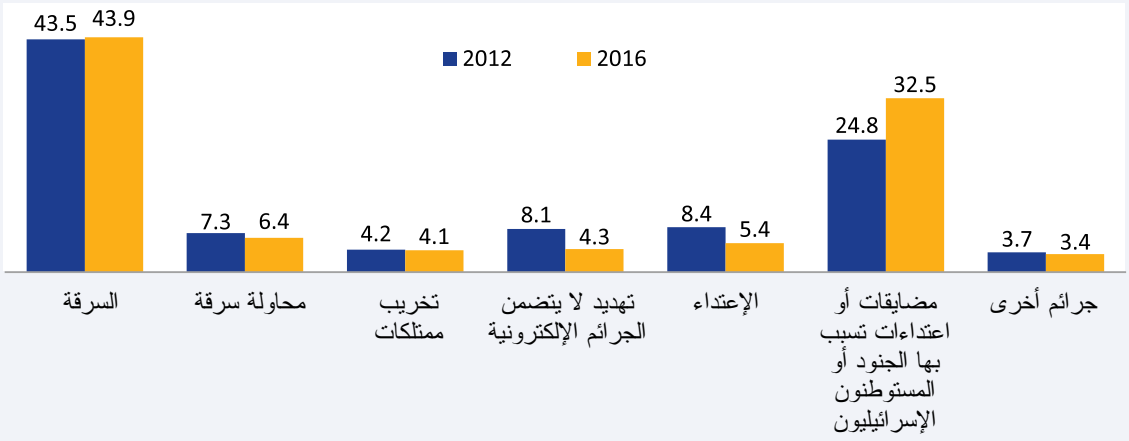
يجب أن يتضمن المسح الجديد عن العنف المؤشرات الرئيسة في إطار الهدف 16 لتوفير خط أساس مفيد وقياس التوجهات السائدة في انتشار العنف في دولة فلسطين. ويمكن أيضاً استخدام بيانات مسح العنف هذه من أجل فهم أفضل لانتشار العنف وتجربته من جانب المواطنين

18. مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول الجريمة والإيذاء، 2012.
http://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book1968.pdf

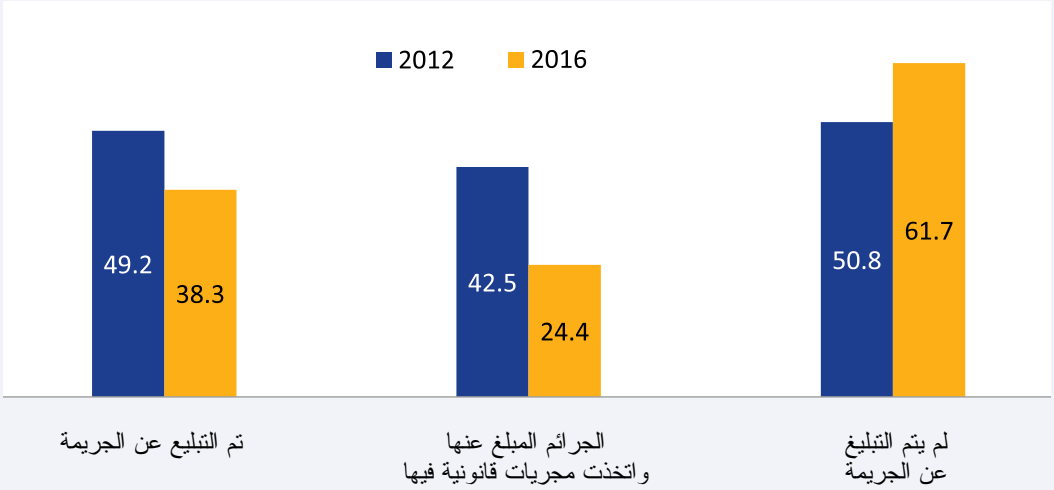
19. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011.

20. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011.

شكل 5: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب نوع آخر تهمة جنائية والمنطقة في 12 شهر الأخيرة، الضفة الغربية، 2012 و 2016

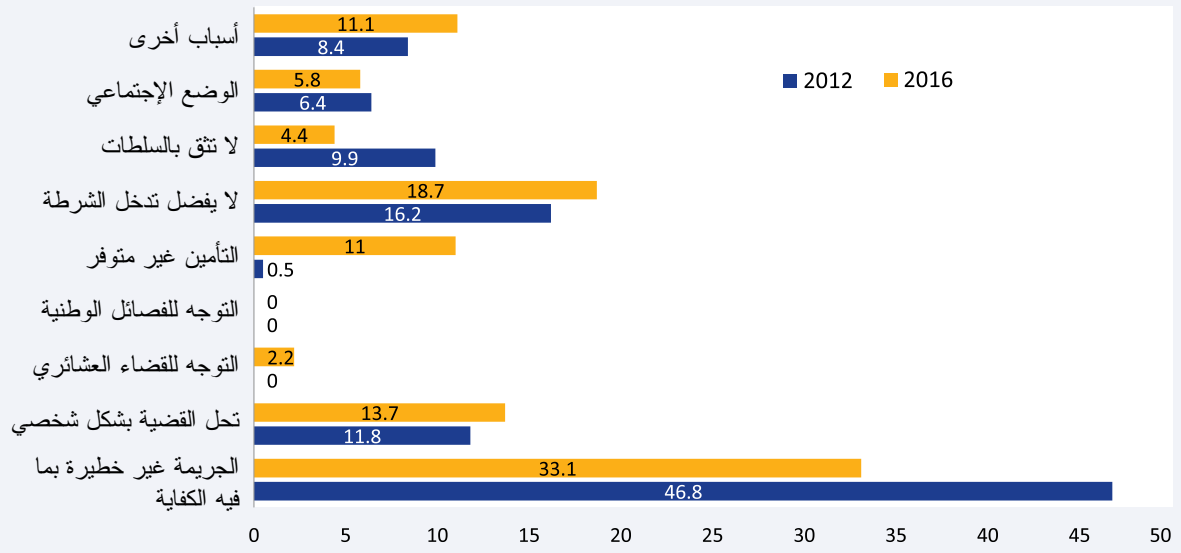


شكل 6: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب آخر إبلاغ عن الجريمة والمنطقة اثناء 12 أشهر الأخيرة، الضفة الغربية، 2012 و 2016



الفلسطينيين، لا سيما النساء والأطفال، وتحسين الاستجابة المؤسسية لمثل هذا العنف. إن قياس الجريمة والعنف عملية شديدة التعقيد، غير أن بيانات الجرائم المسجلة في الشرطة ومسح الجريمة والضحية ومسوحات العنف يمكن أن توفر رؤية شاملة عن المستويات الفعلية للجريمة والعنف مقارنة بالمستويات التي سجلتها الشرطة. من خلال التصنيف المتسق حسب العمر والنوع الاجتماعي المنطقة والعوامل الأخرى، يمكن للبيانات أيضاً أن تبرز الأفراد والمناطق التي تواجه مستويات عالية من الإيذاء الإجرامي، بينما تواجه مستويات منخفضة من الإبلاغ عن الجرائم، أو الاستجابة المؤسسية. ويمكن أن يسهل ذلك وضع سياسات أكثر فعالية للعدالة الجنائية.

شكل 7: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب سبب عدم الإبلاغ والمنطقة أثناء 12 أشهر الأخيرة، الضفة الغربية، 2012 و 2016



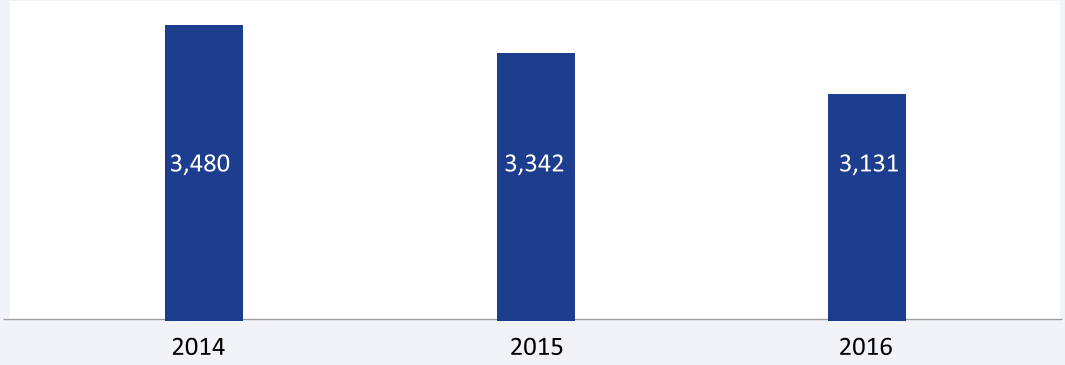
وحدات حماية الأسرة والأحداث

استثمرت الشرطة المدنية الفلسطينية موارد كبيرة في وحدات حماية الأسرة والأحداث التي أنشئت في عام 2009. بالإضافة إلى افتتاح "مركز خدمات موحد" لضحايا العنف في رام الله في أوائل عام 2017، حيث ضم المركز مجموعة من الجهات الفاعلة في مجال العدالة لدعم النساء والأطفال ضحايا العنف. وتعتبر هذه خطوات هامة للمضي قدماً في الجهود الرامية إلى الحد من مستويات العنف المرتفعة للغاية، خاصة العنف المتعلق بالأسرة في الضفة الغربية، وزيادة معدل الإبلاغ والإدانة في هذه الجرائم. وتركز البيانات المتعلقة بقضايا حماية الأسرة بالحالات التي يكون فيها النساء والأطفال ضحايا للعنف داخل الأسرة، وحالات العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، وفي بعض الأمثلة، الحالات التي يدعى فيها أن المرأة ارتكبت جريمة. وتتعلق البيانات الخاصة بقضايا الأحداث والأطفال في خلاف مع القانون.

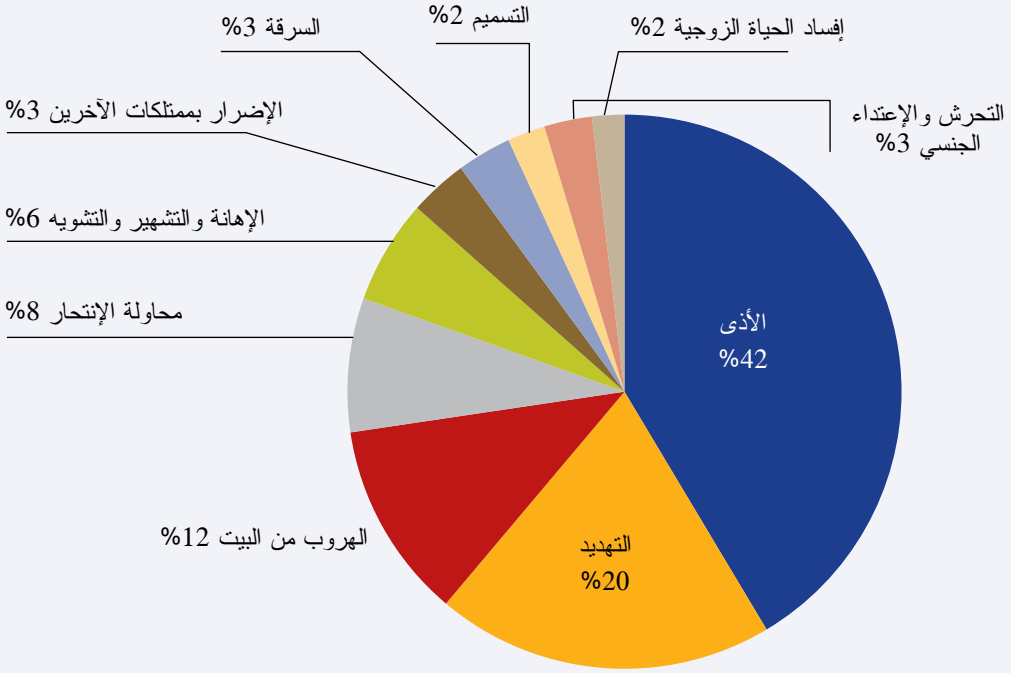
في عام 2016، سجلت وحدات حماية الأسرة والأحداث 3,131 قضية متعلقة بالأسرة، مما يمثل انخفاضاً بنسبة 10% منذ عام 2014. أما أكثر القضايا شيوعاً والمتعلقة بالاعتداء/الأذى فشكلت (42%)، والسلوك التهديدي (20%)، والهروب من المنزل (12%) ومحاولة الانتحار (8%). في عام 2016، تم تسجيل 2,807 قضية تتعلق بالأحداث لدى وحدات حماية الأسرة والأحداث. وشكلت الحالات المتعلقة بالضرر ما نسبته 44%، و14% سرقة، و 6% تدمير الممتلكات، و 7% سلوك تهديدي. ولم تكن البيانات مصنفة حسب العمر أو الجنس أو الضحية أو الجاني[21] أو نتائج التحقيقات، لذا ليس من الممكن إجراء تحليل كامل لطبيعة القضايا التي تتناولها هذه الوحدات مما يعوق تحليل التقدم المحرز في التصدي للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي وغير ذلك من المسائل المتصلة بحقوق الإنسان للمرأة، أو التقدم المحرز في ضمان الحماية الكاملة لحقوق الأطفال الذين هم على اتصال بالشرطة.

21. يعكس المخطط الدائري 88% من قضايا وحدة حماية الأسرة والأحداث. ما يتبقى من القضايا ونسبته 12% يشمل تلك المتعلقة ب معالجة القضايا المشينة، الاستيلاء على وثائق الهوية، خرق الثقة، الإهمال، الابتزاز، الإساءة والتحرش الجنسي، الشحدة، التنكيل، القيود على الحركة، إصابات سببها الوقوع من مكان عالي، الاغتصاب، الشجار العام، الزنا، التحريض للقيام بالإجهاض، الحمل خارج اطار الزواج، التسبب بضرر، اختراق حرمة السكن، الشروع في القتل، الزواج القسري، السفاح وغيرها.

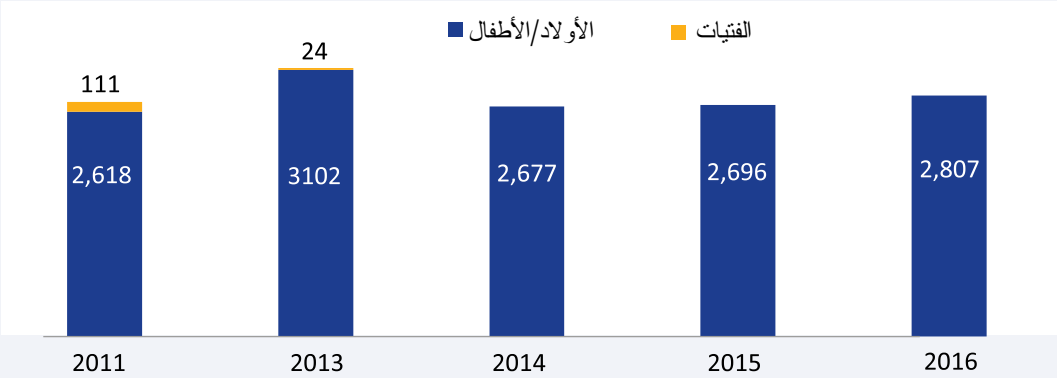
شكل 8: قضايا حماية الأسرة الواردة، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2014 – 2016



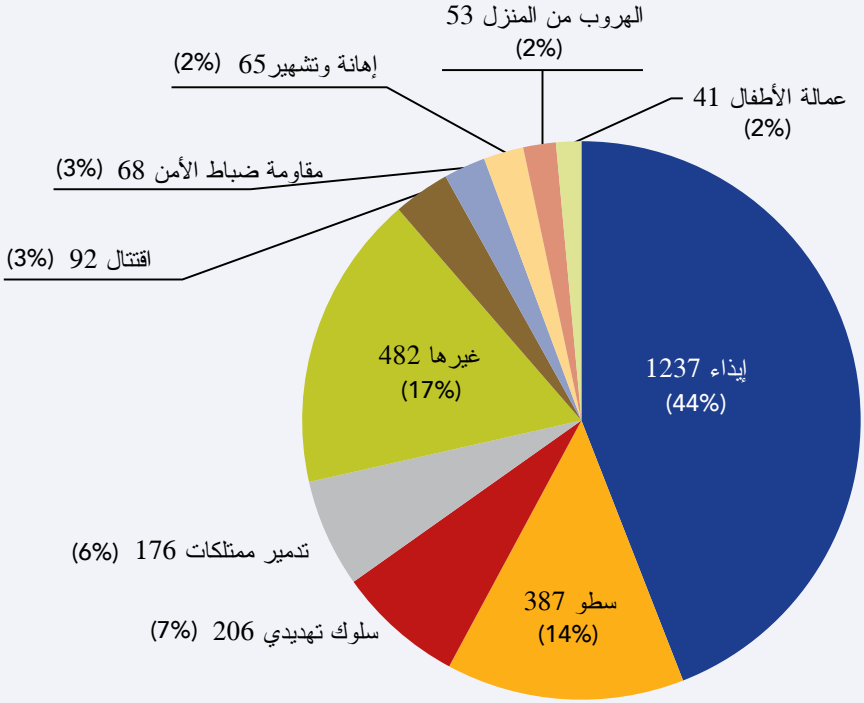
شكل 9: قضايا الأسرة الأكثر شيوعاً والمسجلة لدى وحدات حماية الأسرة والأحداث، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2016



شكل 10: قضايا الأحداث المسجلة لدى الشرطة المدنية الفلسطينية، 2011، 2013 – 2016



شكل11: قضايا الأحداث المسجلة لدى الشرطة المدنية الفلسطينية حسب نوع الحالة، الضفة الغربية، 2016[22]



22.تشـــمل "الجرائم الأخـــرى" المدرجة في هذا المخطط الدائري ما مجموعه 482 "جريمة أخـــرى" تجمع ما يقرب من 156 جريمة أدرجتها الشرطة المدنية الفلسطينية ك "جرائم أخرى" و 326 جريمة تشمل محاولة الانتحار (36)؛ التسبب بضرر الآخرين(33)؛ سقوط من ارتفاع (29)؛ التحرش (28)؛ أعمال عنيفة (27)؛ الإخلال بالســـلم (27)؛ عمل مخجل (26)؛ الحرق العمد (23)؛ الاقتحام (19)؛ التســـول (16)؛ حيازة السلاح (15)؛ حيازة المخدرات (13)؛ التنكيل (11)؛ الاعتداء الجنسي (10)؛ تقييد الحرية (8)؛ محاولة السرقة (3)؛ الاحتيال (2).

الاعتقال/الاحتجاز

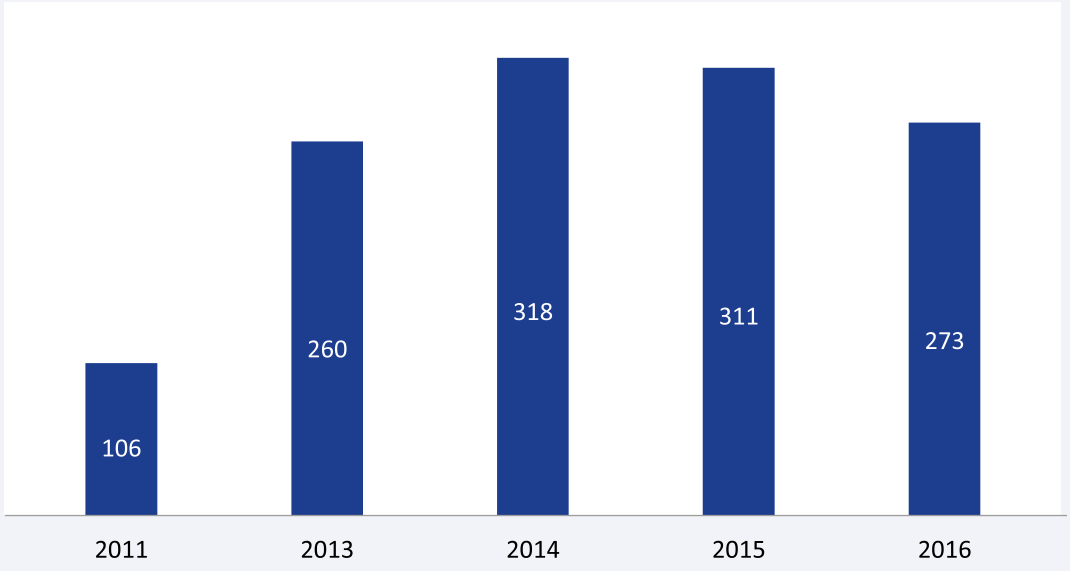
وردت البيانات المتعلقة بالأشخاص المحتجزين في مرافق الإصلاح والاحتجاز التي تديرها الشرطة المدنية الفلسطينية في الفصل الخاص بالاعتقال. منذ نشر المراقب الأخير، لم تتوفر بيانات عن أعداد الأشخاص المحتجزين في زنازين الشرطة. وأبرز آخر مراقب أنه في عام 2011 جرى اعتقال 740 طفلاً واحتجازهم لدى الشرطة، وعبر عن قلق خاص بشأن ممارسة احتجاز الأطفال لفترات طويلة. وأثار تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان السنوي لعام 2015 أيضاً قضايا تتعلق باحتجاز البالغين والأطفال لفترات طويلة في زنازين الاحتجاز التابعة للشرطة. إن احتجاز الأطفال في زنازين الشرطة ولو لفترة قصيرة من الزمن، والاحتجاز المطول للبالغين دون تهمة يتعارض مع القانون الفلسطيني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي نشر بيانات كاملة عن عدد البالغين والأطفال المحتجزين في زنازين تابعة للشرطة لتسهيل تتبع التنفيذ الكامل للتشريعات الرئيسة مثل قانون حماية الأحداث والتحسينات في مجال حماية حقوق الإنسان.

الشكاوى[23]

هناك عدد من الدوائر التي تعالج الشكاوى في الشرطة المدنية الفلسطينية. وتعتبر دائرة المظالم وحقوق الإنسان حلقة الوصل الرئيسة بين منظمات حقوق الإنسان والشرطة. ويمكنها تلقي الشكاوى من المشتكين مباشرة عبر البريد الإلكتروني أو من خلال منظمات حقوق الإنسان. كما تزور الدائرة مراكز الإصلاح والتأهيل للنظر في حالة السجناء. وقد أنشأت هذه الدائرة في عام 2009. وقد زاد عدد الشكاوى المقدمة إلى الدائرة بنحو 200 شكوى منذ عام 2011، ولكنه انخفض بشكل طفيف منذ عام 2015.

تتلقى دائرة الأمن الداخلي شكاوى تتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان وأداء المهام الشرطية، فضلا عن انتهاكات انضباط الشرطة. وتشترك الإدارة في وظيفة الإشراف مع دائرة المظالم وحقوق الإنسان. وهي مسؤولة أيضاً عن متابعة الانتهاكات مع القضاء العسكري. في عام 2016، تم تقديم 2,428 شكوى، منها 646 شكوى وردت من خارج الشرطة المدنية الفلسطينية: مما يعني

شكل 12: عدد الشكاوى المقدمة لدائرة المظالم وحقوق الإنسان، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2011، 2013 – 2016

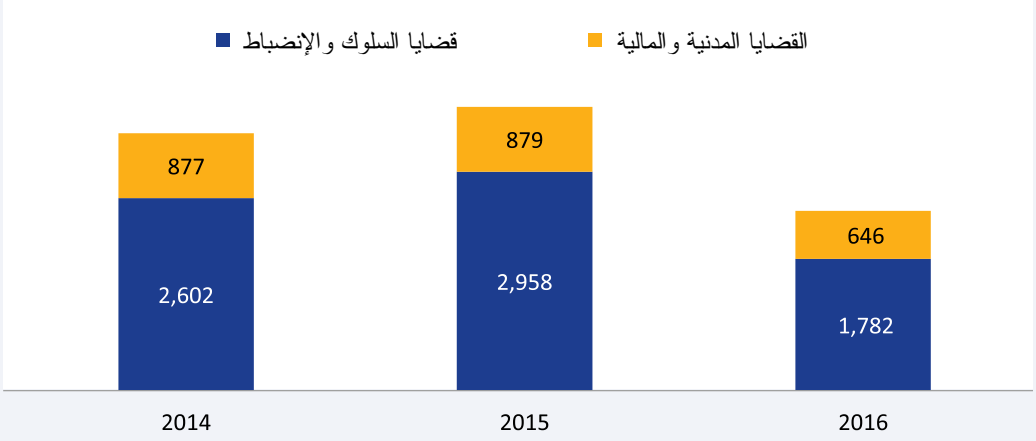


23. البيانات حول شكاوى 2016 لدى الشرطة مصدرها التقرير السنوي للشرطة المدنية الفلسطينية لعام 2015.

ان هنالك انخفاض بنسبة 37% منذ عام 2015. وفي عام 2016، تم إحالة 25 قضية إلى النائب العام العسكري، وتم إحالة 21 قضية إلى المخابرات العسكرية، في حين وردت 559 مذكرة اعتقال ضد أفراد شرطة، إلا أنه لم تتوافر بيانات عن نتائج القضايا في المحكمة العسكرية، أو بيانات تتعلق بأوامر التوقيف الصادرة إلى ضباط الشرطة. ويشكل تحسين جمع البيانات حول إجراءات الشكاوى أمرا مهما لفهم طبيعة الشكاوى المقدمة إلى الشرطة وكيفية التعامل معها.

مع ذلك، لا تزال هناك تحديات كبيرة، ونقص في البيانات التفصيلية، بما في ذلك ما يتعلق بالقضايا التي يتم التحقيق فيها على مستوى الشرطة، والتحقيق فيها تحت إشراف النيابة العامة، وعدد وأنواع القضايا التي يتم حلها بشكل غير رسمي على مستوى الشرطة، فضلاً عن عدد الاعتقالات التي تمت مع أو دون أوامر اعتقال. أما بخصوص استجابة الشرطة للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، لا تزال هناك تحديات عديدة. كما وأن عدم تصنيف البيانات بصورة منتظمة حسب

شكل 13: عدد الشكاوى المقدمة لدائرة أمن الشرطة، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2014 – 2016



النتائج الرئيسية

أحرزت الشرطة المدنية الفلسطينية تقدماً في تحسين التوازن بين الجنسين من أفراد ومنتسبي قواتها، والتزاماً ملموساً بتحسين المساواة بين الجنسين من خلال اعتماد استراتيجية النوع الإجتماعي لدى الشرطة لعام 2016. كما حسنت من توافر البيانات المتعلقة بالجرائم المسجلة في الشرطة، واستثمرت في تحسين استجابة الشرطة للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. تعكس التحسينات في توافر البيانات في عام 2016 فرصة لفهم توجهات الجريمة وتحليلها بشكل أفضل، بما في ذلك توافر بيانات الجريمة المسجلة من قبل الشرطة، وبيانات مسح الجريمة والضحية التي يصدرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

الجنس أو العمر، إضافة الى عدم وجود بيانات مصنفة حسب المدعى عليه أو الضحية، وبيانات عن العلاقة الأسرية بين الضحايا والمشتبه بهم، فضلاً عن المشاكل المتعلقة بتصنيف الجرائم المتصلة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، كل ذلك يعرقل القياس الدقيق للتقدم الذي تحرزه الشرطة والمؤسسات ككل في التصدي لهذه الجرائم. كما أن الافتقار إلى البيانات المتعلقة بالمحتجزين في زنازين الشرطة يبعث على القلق بوجه خاص نظراً للتقارير السابقة التي تفيد باستخدام زنازين الاحتجاز لفترات طويلة، بما في ذلك لاحتجاز الأطفال.

توصيات

- الاستمرار في رصد ونشر البيانات عن التقدم المحرز في ضوء الالتزامات المحددة في استراتيجية النوع الاجتماعي لدى الشرطة المدنية الفلسطينية لعام 2016، ويشمل ذلك: 1) زيادة عدد النساء ضابطات الشرطة إلى 7% من مجموع العاملين؛ 2) تعيين 40 امرأة في برنامج الشرطة سنوياً؛ 3) زيادة نسبية سنوية قدرها 10%؛ (4) اعتماد حصة ثابتة قدرها 30% للنساء في الاستبدال؛ 5) التأكد من أن 20% من ضابطات الشرطة يشغلن مناصب قيادية.
- تصنيف البيانات حسب العمر والنوع الاجتماعي.
- تحسين ومواءمة التقارير والإحصاءات المتعلقة بالجريمة بما يتماشى مع المعايير الدولية وبالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ومكتب النيابة العامة.
- تحسين جمع البيانات عن العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي كجزء من نهج شامل لمنظومة العدالة، يجمع بين جميع الجهات الفاعلة في سلسلة العدالة الجنائية لتحسين استجابة دولة فلسطين للعنف الجنسي والعنف المبني على النوع الاجتماعي تمشياً مع المعايير الدولية.
- جمع البيانات عن نتائج تحقيقات الشرطة، مصنفة حسب نوع الجريمة، وكذلك بحسب الجنس والعمر، بما في ذلك عدد القضايا التي فتحت والتي أغلقت على مستوى الشرطة وتلك التي تتجه إلى الملاحقة القضائية الرسمية.
- جمع بيانات عن الاعتقالات، وأسباب الاعتقال، وما إذا كان الاعتقال قد وقع مع أمر اعتقال ومدة احتجاز الشخص.
- نشر بيانات مصنفة حسب العمر والنوع الاجتماعي عن عدد الأشخاص المحتجزين في زنازين الشرطة وسبب الاحتجاز ومدة الاحتجاز.
- جمع بيانات عن العدد الإجمالي للأطفال الذين هم في خلاف مع القانون، بمن فيهم المحتجزون، وأسباب احتجازهم، ومدة ومكان الاحتجاز، وما إذا أتيحت لهم إمكانية الوصول الفوري إلى أحد الوالدين أو الأوصياء او المحامي وعضو الشرطة المدرب خصيصاً للعمل معهم.
- جمع بيانات عن عدد أفراد الشرطة المدربين تدريباً خاصاً للتعامل مع القضايا المتعلقة بالنساء والأطفال، بما في ذلك عدد القضايا التي يتعاملون معها بالمقارنة مع مجموع القضايا المسجلة.
- تحسين جمع البيانات عن طبيعة شكاوى الشرطة، سواء تم التحقيق فيها أو نتيجة أي تحقيق.

مكتب النائب العام الفلسطيني/ النيابة العامة [24]

مقدمة

يقوم مكتب النائب العام والنيابة العامة الفلسطينية بدورٍ رئيس في الوصول الى العدالة. وهو متخصص في التحقيق في القضايا الجنائية ومحاكماتها ومتابعتها[25]. كما تمثل النيابة العامة الدولة في الدعاوى المدنية، وتنفذ القرارات القضائية، وتشرف على الموظفين المكلفين بتنفيذ القوانين، وترصد مراكز الإصلاح والتأهيل[26]. وتختلف النيابة العامة الفلسطينية عن نظيراتها في العالم العربي، إذ تتمتع بسلطة التحقيق، وتقديم التهم، والتقاضي. ويضيف دور التحقيق، إضافة إلى التقاضي، عبئاً كبيراً على أعضاء النيابة[27]. ينظم عمل النيابة العامة القانون رقم 1 لسنة 2002 بشأن السلطة القضائية. ويكرس الإطار القانوني مبدأ الاستقلال الإداري والقضائي للنيابة العامة بما يتماشى مع عمل السلطات القضائية والتنفيذية. منذ عام 2011، اتخذت عدد من الخطوات لتطوير قدرات النيابة العامة على تحقيق العدالة في الوقت المناسب وبطريقة عادلة. وقد جرى تجديد عدد من المكاتب وتم بناء مباني جديدة في بيت لحم. حيث تم بناء مكتب النائب العام وتركيب نظام تكنولوجيا المعلومات[28]. وهناك عدد من الإصلاحات الجارية، بما في ذلك ربط قاعدة بيانات النيابة العامة مع قاعدة بيانات مجلس القضاء الأعلى وإعداد الجداول الزمنية المثلى في العمل على القضايا وذلك لمعالجة التأخيرات المفرطة.

الطاقم

في عام 2016، ارتفع عدد وكلاء النيابة في الضفة الغربية بنسبة 40%، حيث عيّن النائب العام 44 مساعد وكيل نيابة ليصل العدد الإجمالي إلى 157. وبهذا، وصل عدد المدعين العامين إلى ما يقرب من 5.7 لكل 100,000 نسمة في الضفة الغربية[29]. وارتفعت نسبة النساء من وكلاء النيابة من 17% إلى 21%. ويتوزع موظفو مكاتب النيابة العامة في الضفة الغربية على 13 مكتباً للنيابة العامة في المحافظات، ونيابات متخصصة، ومكتب النائب العام. تشمل النيابات المتخصصة مكتب الاستئناف والعدالة والفساد والجرائم الاقتصادية. وفي عام 2016، أنشأ النائب العام رسمياً نيابة الحماية من العنف الأسري ونيابة لقضاء الأحداث ونيابة لمكافحة الجرائم الإلكترونية.

24. هذه البيانات من الأعوام 2011 – 2015 قدمتها النيابة العامة للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. بيانات 2016 مقتبسة من التقرير السنوي لمكتب النائب العام.

25. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مراجعة لبيانات قطاع العدالة والأمن الفلسطيني، 2013.

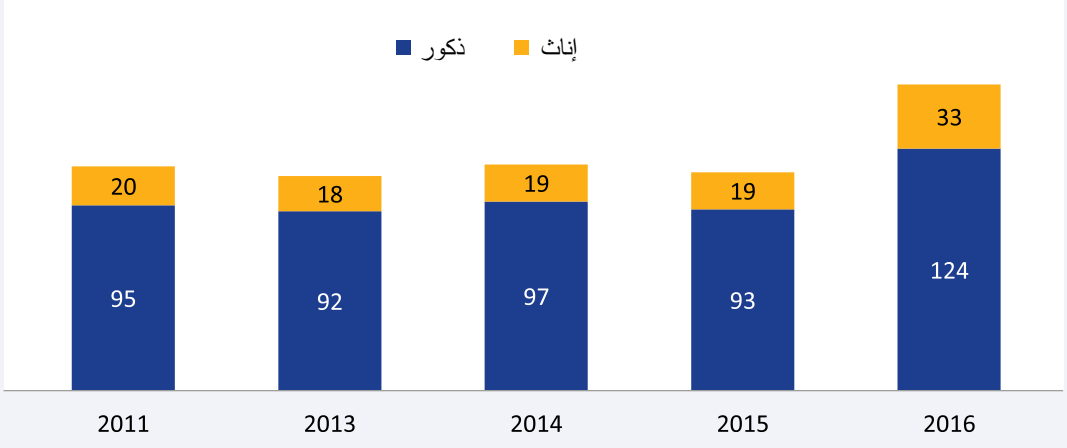
26. وزارة الداخلية، صفحة 123.

27. المرجع السابق، صفحة 54.

28. المرجع السابق، صفحة123.

29. تم حسابها بناء على التوقعات السكانية للضفة الغربية في نهاية عام 2016، من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

شكل 14: عدد وكلاء النيابة العامة، الضفة الغربية، 2011، 2013 – 2016



المهام الأساسية

حجم قضايا النيابة العامة

تتولى النيابة العامة مسؤولية التحقيق في القضايا، والتقاضي في المحاكم نيابة عن الجمهور والدولة. يرتبط أحد التحديات في تفسير البيانات المقدمة من النيابة العامة بمسألة "العد المزدوج" لقضايا التحقيق. وذلك لأن "القضايا الواردة" المسجلة في مكتب النائب العام تشمل كلا من القضايا الجديدة التي أحيلت إلى مكتب النائب العام إما من الشرطة نتيجة لشكوى عامة، أو تلك التي وردت من مكتب آخر، منها على سبيل المثال، القضايا التي يجري إعادتها للمزيد من التحقيق. لهذا السبب، فإن مجموع عدد القضايا الواردة لا يعكس بدقة العدد الفعلي للقضايا الجديدة التي تقدم إلى النيابة العامة كل سنة. وبالمثل، فإن القضايا التي تم الفصل فيها تشير إلى تلك التي تم التحقيق فيها ورفعها إما إلى مكتب النائب العام للدراسة، أو إلى المحكمة، في حين أن القضايا المعلقة هي تلك التي لا تزال قيد التحقيق بعد فتحها في العام الذي سبق. وينظر مكتب النائب العام في سبل معالجة هذا الأمر بحيث يمكن التمييز بين الملفات المسجلة حديثاً وتلك التي يتم إعادة تنشيطها أو إعادتها من المكاتب المركزية. وفي حين أن البيانات لا تسمح بتحليل ما إذا كانت النيابة العامة تتعامل مع قضايا جديدة تقريبا كل سنة، فإنها تسمح باستخلاص بعض الأفكار بشأن حجم العمل في مكاتب النيابة العامة.

في 2016، أبلغت النيابة العامة عن حوالي 38,937 قضية واردة، أُغلق منها حوالي 35,475. أما عدد القضايا العالقة من السنة التي سبقت فقد كان 5,530 من بينها ما يقرب من 4,614 قضية عالقة تم اغلاقها في نهاية العام. تظهر البيانات الخاصة بالفصل في القضايا الواردة منذ عام 2011[30] أن النيابة العامة تمكنت من الحفاظ على معدل فصل في القضايا عالنسبي. في 2016، وصلت نسبة الفصل في القضايا الواردة الى 91% ووصلت نسبة الفصل إلى 83% في القضايا العالقة.

انواع القضايا

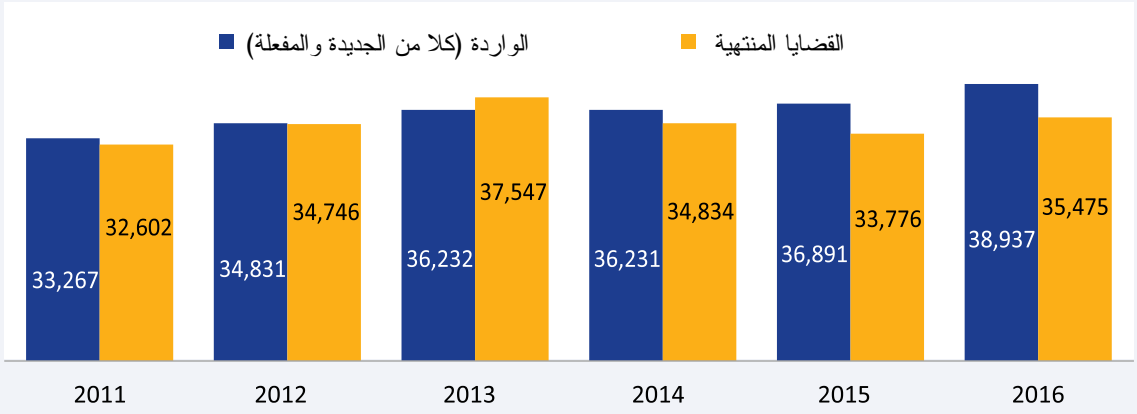
في عام 2016، شكلت الجنايات حوالي 7% من حجم القضايا الجنائية لدى النيابة العامة[31]. وبلغت نسبة الفصل في قضايا الجنايات حوالي 70%، في حين بلغ معدل الفصل في الجنح 91%. وكانت التهم المتعلقة بالسرقة أو السطو، والضرر الذي يلحق بالممتلكات العامة أو الخاصة، وجرائم المخدرات، والجرائم المرتكبة ضد

30. يستثني هذا العدد كل من القضايا العالقة وعدد القضايا المفصولة من قبل النائب العام.

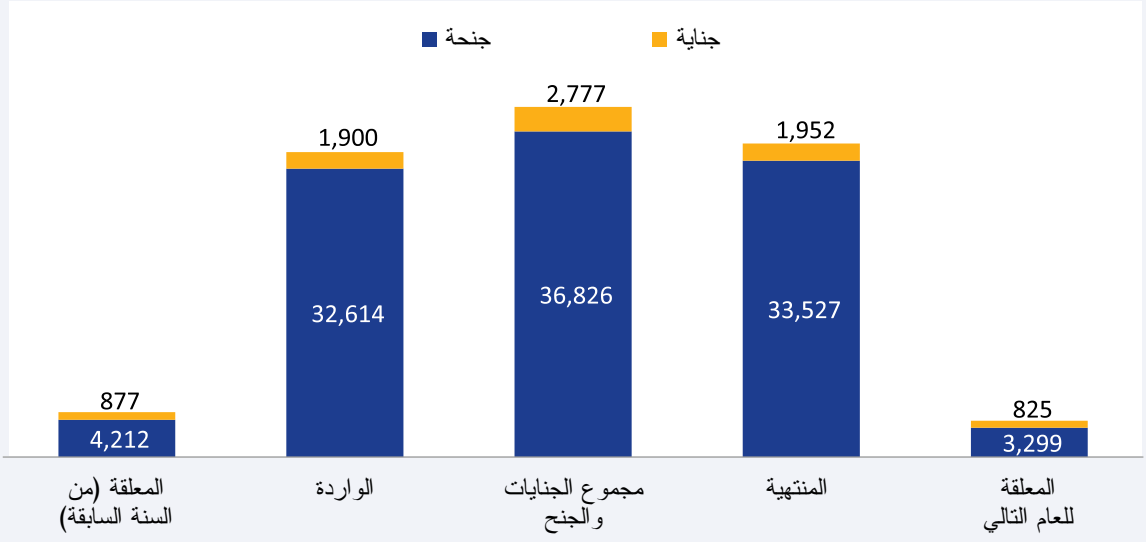
31. لا تشمل هذه البيانات القضايا التي تناولتها النيابة العامة في الحالات التي لم توجه فيها أية تهم، أو القضايا المتعلقة بالجرائم التي فرضت فيها غرامات، مثل المخالفات المرورية أو الانتهاكات البيئية.

أفراد الأجهزة الأمنية هي الأكثر شـــيوعاً. أما من حيث التوزيع حســـب المحافظة، فقد سجلت رام الله أعلى رقم فـــي هذا النوع من القضايا بلغ حوالي 2000 قضية يليها مكتب محافظة نابلس الذي ســـجل حوالي 1000 قضية من هذا النوع.

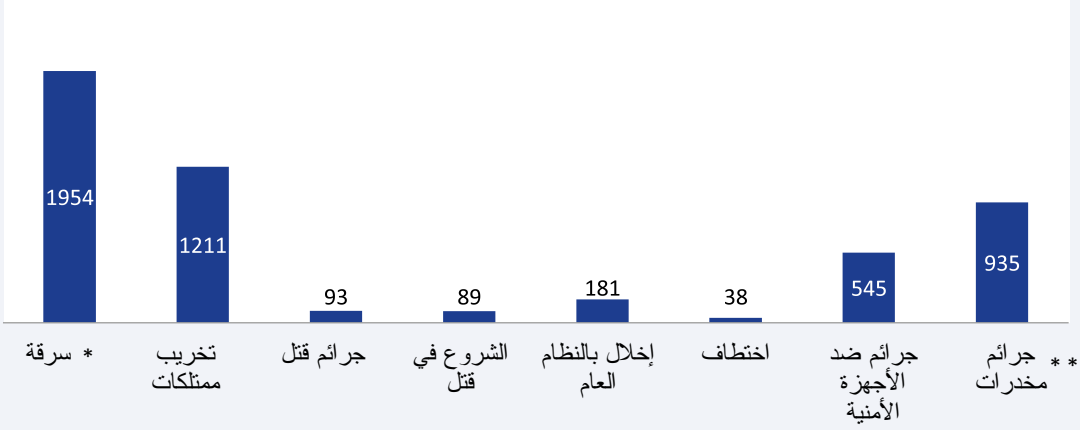
شكل 15: عدد القضايا الواردة والتي تم البت فيها، النيابة العامة، 2011 – 2016



شكل 16: عدد القضايا المسجلة لدى النيابة العامة في 2016، والمصنفة حسب الجناية او الجنحة

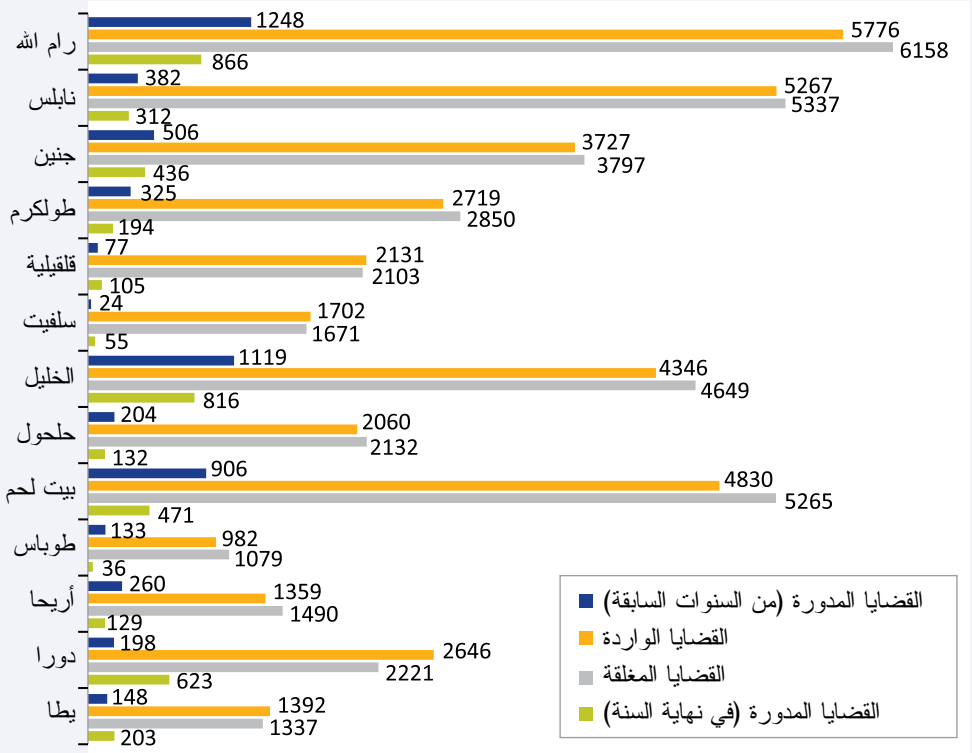


شكل 17: توزيع القضايا على أساس التصنيف القانوني للتهمة، مكتب النيابة العامة في المحافظة، 2016



* تشمل سرقة، سطو في مكان عام وسطو مسلح
** تشمل الحيازة والإتجار والإنتاج

شكل 18: العبء القضائي حسب مكتب النيابة العامة، 2016

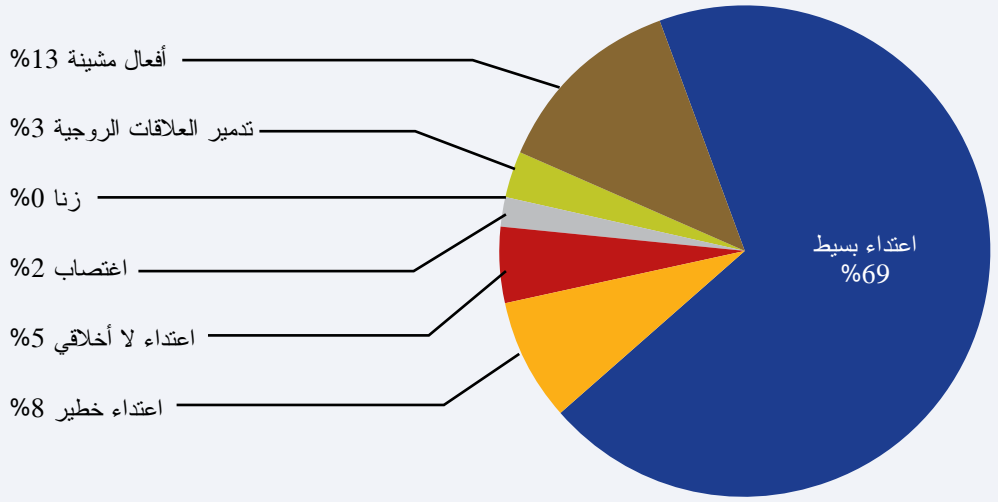


العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي

في عام 2016، أنشأت النيابة العامة النيابة الخاصة بالحماية من العنف الأسري، التي عهد إليها بمقاضاة الجرائم بما في ذلك العنف المرتكب داخل الأسرة، والجرائم الجنسية المرتكبة ضد النساء والأطفال خارج الأسرة، والجرائم المتعلقة بالسلوك التهديدي ضد المرأة. ولهذه الوحدة أيضاً إختصاص ببعض الجرائم الجنسية التي ترتكبها النساء والتي تظل جرائم بموجب القانون الفلسطيني مثل الزنا والفجور وسفاح المحارم. بموجب قانون العقوبات الفلسطيني، تعتبر جرائم الزنا وزنا المحارم جرائم توافقية تحدث برضا من الطرفين، إلا أنه لا يمكن تقديم الشكوى إلا من قبل الأقارب الذكور – وهذا يمثل شكلا من أشكال التمييز ضد النساء غير القادرات على تقديم الشكاوى في هذه الجرائم[32]. وتظهر بيانات عام 2016 أنه تم تسجيل ما يقرب من 1,101 قضية عنف قائم على النوع الاجتماعي لدى النيابة العامة في عام 2016، 69% منها تتعلق بالاعتداءات البسيطة، و13% منها تتعلق بأفعال غير لائقة، و8% منها سببها اعتداءات خطيرة. سجلت رام الله ونابلس وجنين ويطا أكبر عدد من هذه القضايا. ولم تكن البيانات من السنوات السابقة متوفرة، لذا من غير الممكن مقارنة المتغيرات. وتم تسجيل 15 حالة اغتصاب، منها 8 حالات في نيابة نابلس.

في عام 2015، عملت النيابة العامة على سبع قضايا قتل نساء[33]، أحيل منها أربع إلى محكمة البداية، وأحيلت قضيتان اعتبرتا جريمة قتل غير متعمد إلى محكمة الصلح، ولا تزال هناك قضية قيد التحقيق. من بين تسع قضايا قتل للنساء تم تلقيها في عام 2016، أحيلت ست قضايا إلى محكمة البداية، واثنتان لا تزالان قيد التحقيق وواحدة يقوم النائب العام بدراستها. في 81% من القضايا التي جرى تناولها في عامي 2015 و 2016، كان المتهم من أفراد الأسرة الذكور، إما الأب أو الزوج أو الأخ أو ابن العم أو الإبن أو أحد أفراد الأسرة الممتدة، وفي 19% من القضايا لم تكن هناك علاقة عائلية.

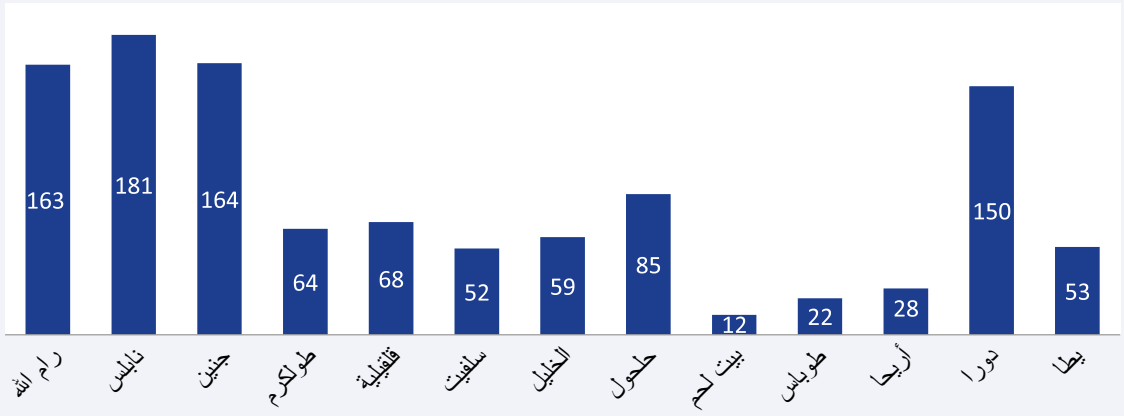
شكل 19: أنواع قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي التي تلقتها النيابة العامة، 2016



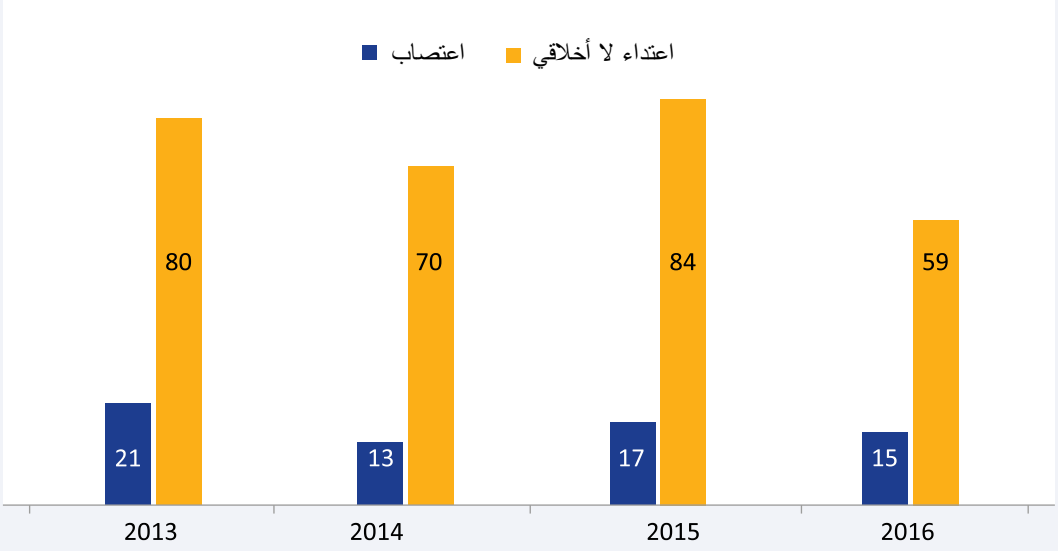
32. هيئة الأمم المتحدة للمرأة، الحرمان من الحق: حق وصول النساء الفلسطينيات للعدالة في الضفة الغربية في مناطق الفلسطينية المحتلة، 2013،
http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

33. تفصيل البيانات حسب المحافظة كالتالي: 2015: قضية واحدة في رام الله، ثلاث في نابلس، واحدة في الخليل، واحدة في سلفيت، وواحدة في بيت لحم. 2016: ثلاث قضايا في رام الله، اثنتان في نابلس، واحدة في الخليل، واحدة في سلفيت، واثنتان في جنين.

شكل 20: قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي حسب المحافظة، النيابة العامة، 2016



شكل 21: عدد قضايا الاغتصاب والاعتداء الفحشي التي تلقتها النيابة العامة، 2013 – 2016



القضايا المتعلقة بالأطفال في النيابة العامة[34]

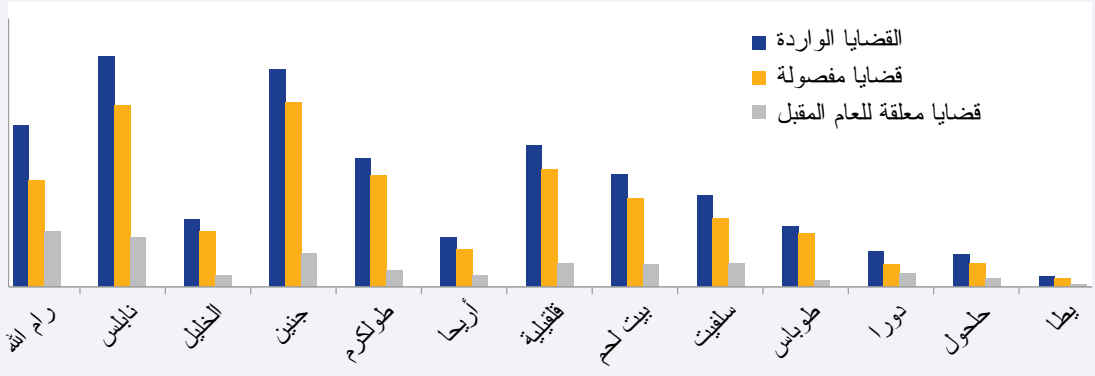
في عام 2016، اتخذ قرار أيضاً بإنشاء نيابة متخصصة لقضـــاء الأحداث. تلعب النيابة المتخصصة الجديدة دوراً محورياً في تنفيذ القانون الجديد الخاص بحماية الأحداث، وتعمل مع وزارة الشـــؤون الاجتماعية والجهات الفاعلة الأخرى بخصوص القضايا المتعلقة بالأطفال في خلاف مع القانون.

عملت النيابة العامة على 1,747 قضية تتعلق بالأحداث المتهمين – تتعلق هذه القضايا ب 2,108 طفل (2,053 صبيـــاً و 55 فتاة)[35]. تم إغـــلاق 1,383 قضية خلال

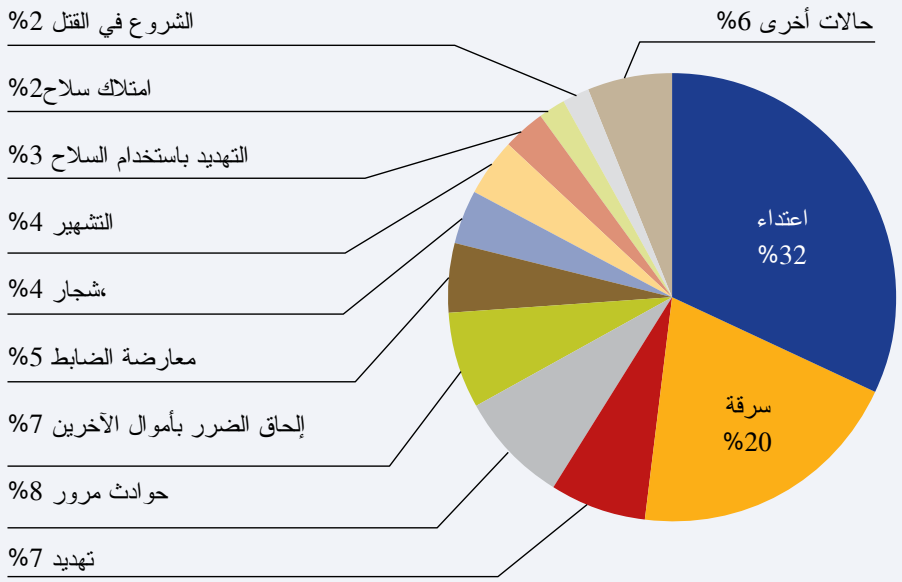
34. وفقا لاتفاقيـــة حقوق الطفل، وقانون الطفل الفلســـطيني رقم 7 لسنة 2004 الذي يعرف فيه الطفل في هذا القسم بأنه أي إنسان دون سن الثامنة عشرة. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "حالة حقوق الطفل الفلسطيني"، 2014؛ الصفحة 17).

35. كان هنـــاك 2,108 من الأطفال المتهميـــن، ضمن 1,747 قضايا، حيث كانت بعض القضايا تتعلق بأكثر من طفل واحد.

شكل 22: قضايا الأحداث حسب المحافظة، النيابة العامة، 2011 – 2016



شكل 23: قضايا الأحداث حسب التهمة، النيابة العامة، 2016



العام، وبقيت 364 قضية عالقة للسنة التالية. سجلت نابلس وجنين أكبر عدد من قضايا الأحداث. وكان 11% من القضايا يتعلق بارتكاب جنايات (230 صبياً وفتاة واحدة)، واتهم 89% (1,823 صبياً و 54 فتاة) بارتكاب جنح. أكثر من 50% من قضايا الأحداث[36] كانت اعتداء وسرقة. في عام 2016، كانت هناك أربع قضايا تتعلق بالأحداث المتهمين بالقتل، وقضية اغتصاب واحدة، و45 قضية اعتداء غير لائق أو افعال مشينة. وقد منح

36. تتضمن القضايا الأخرى التي عكست 6% في المخطط الدائري ما يلي: 23 قضية اعتداء غير لائق، و 22 قضية تسبب بالحرائق بسبب الإهمال، و 22 قضية الأفعال مشينة، و 13 قضية حيازة المخدرات، و4 قضايا قتل، و 3 قضايا اتجار بالمخدرات وقضية واحدة اغتصاب.

قانون حماية الأحداث (2016) صلاحيات للنيابة العامة فيما يتعلق بالوساطة في القضايا بين الأطفال المتهمين بارتكاب جنايات او جنح، والضحية. في عام 2016، بلغ عدد حالات الوساطة التي نفذتها النيابات العامة في المحافظات 171. وقد سجلت كل من بيت لحم (22%) وقلقيلية (26%) أعلى نسبة من قضايا الوساطة، بينما سجلت يطا ورام الله النسبة الأدنى، حيث كان هناك ثلاث قضايا وساطة في رام الله، وإثنتان في يطا، وقضية واحدة في دورا.

نتائج رئيسية

في عام 2016، ارتفع عدد أعضاء النيابة العامة إلى 157، أي بنسبة 39%، وارتفعت نسبة الإناث في النيابة العامة من 17% إلى 21%. يشكل تحسين التوازن بين الجنسين بين أعضاء النيابة، وإنشاء محاكمات متخصصة جديدة بشأن قضايا من بينها العنف على أساس النوع الاجتماعي وقضاء الأحداث، خطوات هامة تعكس تقدم النيابة العامة.

تم إحراز تقدم كبير في تحسين قدرات جمع البيانات لدى النيابة العامة منذ نشر آخر مراقب. ويشمل ذلك بيانات جديدة عن أنواع القضايا المقدمة، بما فيها تلك المتعلقة بالجنايات والجنح، والعنف الجنسي والعنف القائم على أساس النوع الاجتماعي، والقضايا المتعلقة بالأطفال الذين هم في خلاف مع القانون. تتوفر حالياً بيانات مفصلة عن عدد الأحداث المتهمين، بما في ذلك بيانات مصنفة حسب نوع القضية. مع ذلك، لا يزال هناك مجال لتطوير عمليات جمع البيانات. وما زالت مسألة ازدواجية العد في عدد القضايا تشكل تحدٍ في تحليل البيانات التي تعكس عمل النيابة.

رغم كل ذلك، فإن النيابة العامة تحقق تقدماً هاما في تحسين أساليبه وعمليات جمع البيانات التي تشكل خطوة حاسمة في تحسين قدرات نظام العدالة الجنائية على تحليل أدائه في المسائل الهامة.

توصيات

- الاستمرار في تحسين التوازن بين الجنسين في النيابة العامة، بما في ذلك زيادة عدد الإناث من أعضاء النيابة في المناصب القيادية.
- النظر في توسيع نظام إدارة القضايا "ميزان" إلى النيابة العامة لتبسيط إدارة القضايا بين النيابة العامة ونظام المحاكم في جميع المحافظات.
- تطبيق نهج شامل لمنظومة العدالة لتحسين الإطار القانوني والسياساتي وعمليات جمع البيانات المتعلقة بوصول النساء للعدالة، خاصة فيما يتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بما يتماشى مع المعايير الدولية.
- معالجة نظام "العد المزدوج" للقضايا ليتم تحليل مجمل عدد القضايا الجديدة التي تم الفصل فيها.
- الاستمرار في تحسين البيانات المتاحة، بما في ذلك عدد القضايا التي تم الفصل فيها بالمحكمة، وعدد القضايا التي قدمت إلى المحاكمة أو رفعت إلى المحكمة بالإقرار بالذنب، وكذلك نتيجة القضية، بما في ذلك الفصل من الخدمة أو التوقف عن العمل أو الإدانات بعد المحاكمة وإصدار الأحكام. من شأن ذلك كله أن يسهل إجراء تحليل شامل للتقدم المحرز في القضايا من خلال نظام العدالة الجنائية.
- تحسين جمع البيانات حول وصول الأطفال للعدالة وقضايا الأحداث، وذلك كجزء من التنفيذ الكامل لقانون حماية الأحداث.

مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني

مقدمة

ينقسم نظام المحاكم في دولة فلسطين إلى أربعة مستويات: محاكم الصلح ومحاكم البداية ومحاكم الاستئناف والمحكمة العليا، على النحو المبين في قانون تشكيل المحاكم النظامية، المادة 7، (2001) [37]. وفي 2016، صدر مرسوم رئاسي بإنشاء أول محكمة دستورية فلسطينية. ومنذ نشر آخر مراقب، تم توسيع نظام إدارة القضايا الإلكتروني "ميزان" ليشمل جميع المحاكم في الضفة الغربية، وتم تنفيذ إصلاحات لتسريع عملية البت في القضايا في المحاكم[38]. أسفرت هذه الجهود عن تحسينات في كفاءة نظام المحاكم الفلسطينية. ومع ذلك، فقد أظهرت بيانات مسح مستوى إدارك الجمهور الفلسطيني حول قطاع العدالة والأمن الفلسطينيين التي نشرت في عام 2015 أن 43% من الفلسطينيين لا يتوجهون إلى المحاكم لحل النزاعات، وتعزو الأغلبية الساحقة منهم ذلك الى طول مدة الجراءات التقاضي[39]. أشارت بيانات مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول الجريمة والضحية عام 2016 إلى انخفاض نسبة الجرائم المبلغ عنها والتي خضعت لإجراءات قانونية من 42% عام 2012 إلى 24% عام 2016.

يقتضي قياس نجاح عمل نظام المحاكم توفر عددٍ من العناصر الهامة، من ضمنها، القانون الموضوعي الذي ينبغي تنفيذه؛ وعملية صنع القرار القضائي الذي يبين كيفية إيجاد المحكمة للحقائق وتطبيق القانون عليها؛ وإقامة العدل؛ والعمليات والإجراءات التي تستخدمها المحاكم في المنازعات. هذه الأمور توفر معلومات عن مدى نجاح نظام محكمة معينة في تحقيق العدالة. تركز البيانات الكمية المتعلقة بالوظائف الأساسية الواردة في هذا التقرير في الغالب على جانب واحد من جوانب الإدارة القضائية، ألا وهو كفاءة إدارة القضايا. إن قياس الكفاءة مهم لعدة أسباب. فالتأخيرات الطويلة، ولا سيما تلك التي تشمل الاحتجاز السابق للمحاكمة، تتعارض مع المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[40]. ويمكن أن تؤدي التأخيرات أيضاً إلى تقويض ثقة الجمهور في نظام العدالة، وإعاقة الوصول الى العدالة، خاصة للأفراد أو الجماعات الأكثر ضعفاً أو تهميشاً. ويؤثر التأخير أيضاً على جودة المحاكمة، بما في ذلك الصعوبات المتزايدة المتعلقة بتحديد مكان الشهود أو اختفاء الأدلة. فمن المهم جداً ان يكون نظام العدالة فاعلاً في تحقيق العدالة في مدة زمنية مناسبة. وفي الوقت ذاته، من المهم الإقرار بأن هذا مجرد جزء من نظام عدالة فعال. كما وينبغي دراسة كيفية تطبيق القانون على نحو جوهري وموضوعي، لا سيما لضمان أن يستوفي التطبيق العملي للقانون الحد الأدنى من معايير حقوق الإنسان.

مفاهيم وتعريفات

يستخدم هذا التقرير عدداً من المقاييس الكمية لقياس كفاءة المحاكم والنيابة العامة[41]. وأهم المقاييس المستخدمة هي: 1) معدل الفصل في القضايا الواردة، 2) معدل الفصل في حجم القضايا الكلي، 3) معدل الاختناق القضائي، 4) مدة الفصل القضايا.

37. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF). تشريع القطاع الأمني لحكومة فلسطين، مجلة المعلومات والنماذج الكيماوية، 2008.
Chemical Information and Modeling, 2008, liii <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

38. حكومة فلسطين، دولة فلسطين: الاستراتيجية الوطنية للعدالة وسيادة القانون 2014 – 2016.

39. المرجع السابق صفحة 32.

40. تنص المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن لكل شخص الحق في عدد من الضمانات الدنيا بما في ذلك "المحاكمة دون تأخير لا داعي له".

41. ماريا داكولياس، "أداء المحكمة في جميع أنحاء العالم: منظور مقارن"، مجلة بيل لحقوق الإنسان والتنمية، 2.1 (1999)، 87-142.

معدل إصدار الأحكام النهائية والفصل في القضايا الواردة[42]

يشير معدل الفصل في القضايا إلى ما إذا كانت المحكمة قادرة على مواكبة القضايا الواردة اليها أم لا. ويُحسب المعدل بقسمة العدد الكلي للقضايا المفصولة فيها على القضايا الواردة. وتعرف القضايا الواردة على أنها قضايا مرفوعة للمحكمة حديثاً او القضايا التي يعاد تنشيطها. ويعبر هذا الرقم عن القضايا التي تم الفصل فيها كنسبة مئوية للقضايا الواردة. ويعني الرقم الذي يقل عن 100% أن المحكمة/المكتب لا يواكب حجم القضايا مما يؤدي الى تراكمها. ويعني الرقم الذي يزيد عن 100% أنه يعالج أكثر من عدد القضايا الواردة سنويا، وبالتالي يقلل من تراكمها[43].

معدل الفصل في حجم القضايا الكلي (المعلقة والواردة)

تقترح استراتيجية قطاع العدالة الوطنية الفلسطينية، 2017 – 2022 "زيادة المعدل السنوي للفصل أو البت في القضايا (المعلقة والجديدة) بفعالية وكفاءة بنسبة 6% مقارنة بالعام السابق". ويتم احتساب معدل الفصل في جميع القضايا (الجديدة والمعلقة) عن طريق قسمة العدد الكلي للقضايا التي تم الفصل فيها على مجمل حجم القضايا. ويعبر هذا عن القضايا المفصول فيها كنسبة مئوية من مجمل حجم القضايا، وبذلك يكون عكس معدل الإختناق القضائي المذكور أعلاه؛ حيث أن انخفاض معدل الفصل في مجموع القضايا يدل على أن المحكمة أصبحت أقل كفاءة في تصفية المتراكم من القضايا لديها. ويعكس كل من معدل الإختناق القضائي ومعدل الفصل في جميع القضايا معلومات عن فعالية المحكمة في إنهاء مجموع القضايا بالكامل. وتم اقتراح كلا المؤشرين لقياس فعالية المحكمة في معالجة القضايا المرفوعة حديثا والحد من تراكمها.

معدل الاختناق القضائي

يحسب معدل الاختناق القضائي بقسمة الحجم الكلي للقضايا على عدد القضايا المفصول فيها. إذا كانت قيمة معدل الإختناق القضائي تساوي 100%، فإن هذا يعني أن المحكمة تقوم بمعالجة كافة القضايا خلال سنة. أما اذا ازداد معدل الإختناق القضائي عن 100% فهذا يشير الى ان حجم القضايا يتراكم[44]. لذا فإن تزايد نسبة الإختناق القضائي يدل على ان المحكمة اقل كفاءة في اصدار الأحكام النهائية مما يصعد من نسبة الإختناق القضائي.

مدة الفصل في القضايا

يشيع استخدام مؤشر مدة الفصل في القضايا في الإحصاءات القضائية لقياس "العدد التقريبي لعدد الأيام اللازمة لإنهاء قضية ما". ويقارن هذا المؤشر إجمالي عدد القضايا المعلقة في نهاية الفترة مع عدد القضايا التي تم حسمها خلال الفترة نفسها، ويحول هذه النسبة إلى عدد من الأيام. نظرياً، يقيس هذا المؤشر الوقت اللازم لحل القضية المعلقة في المحكمة في ضوء الوتيرة الحالية للعمل. ويتم الحصول على مدة الفصل في القضايا بقسمة عدد القضايا المعلقة في نهاية الفترة المستهدفة على عدد القضايا التي تم حسمها خلال نفس الفترة مضروباً في 365 (يوما في السنة). هذا المؤشر ليس تقديراً لمعدل الوقت اللازم لمعالجة إحدى القضايا، على سبيل المثال، فإن نسبة 90 يوماً لقضيتين قد تشمل قضية مفصولة في اليوم العاشر والأخرى في اليوم التسعين[45].

الطاقم

في عام 2016، كان هناك 197 قاضيا في الضفة الغربية، أي بزيادة قدرها 8% منذ عام 2015. وفي الفترة ما بين عامي 2011 و 2016، ارتفع عدد القضاة الإناث من 28 إلى 37 قاضية، أو من 16% إلى 19% من قضاة الضفة الغربية[46]. وينخفض تمثيل المرأة في المحاكم العليا. في عام 2015، مثلت النساء 27% من قضاة محكمة الصلح، و 16% من محكمة البداية، و 17% من محكمة الاستئناف، و 4% فقط من قضاة المحكمة العليا[47]. وفيما يتعلق بنسبة السكان، فقد كان هناك حوالي 7.3 قضاة لكل 100,000 شخص في الضفة الغربية. وتهدف الاستراتيجية الوطنية لقطاع العدالة إلى زيادة النسبة إلى 13 قاضيا لكل 100,000 شخص.

42. يشير هذا التقرير الى معدل معالجة القضايا والفصل بشكل متبادل.

43. البنك الدولي، تقييم قطاع العدالة: كتيب، 2006.
<http://siteresources.worldbank.org/intlawjustinst/Resources/JSAHandbookWebEdition_1.pdf>., pg.56.

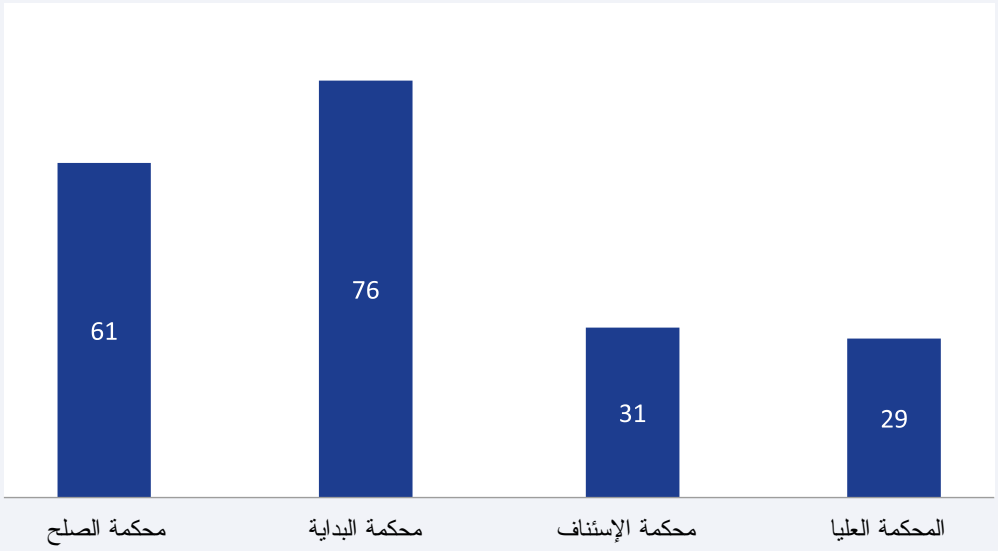
44. داكولياس.

45. المفوضية الأوروبية حول كفاءة العدالة، الأنظمة القضائية الأوروبية: كفاءة وجودة العدالة، 2016، mmxvi.

46. أثناء كتابة هذا التقرير، لم تكن البيانات عن تمثيل النوع الاجتماعي بين القضاة حسب المحكمة لعام 2016 متوفرة.

47. أثناء كتابة هذا التقرير لم تكن بيانات 2016 حول النساء القاضيات حسب المحكمة متوفرة.

شكل 24: عدد القضاة حسب المحكمة، الضفة الغربية، 2016

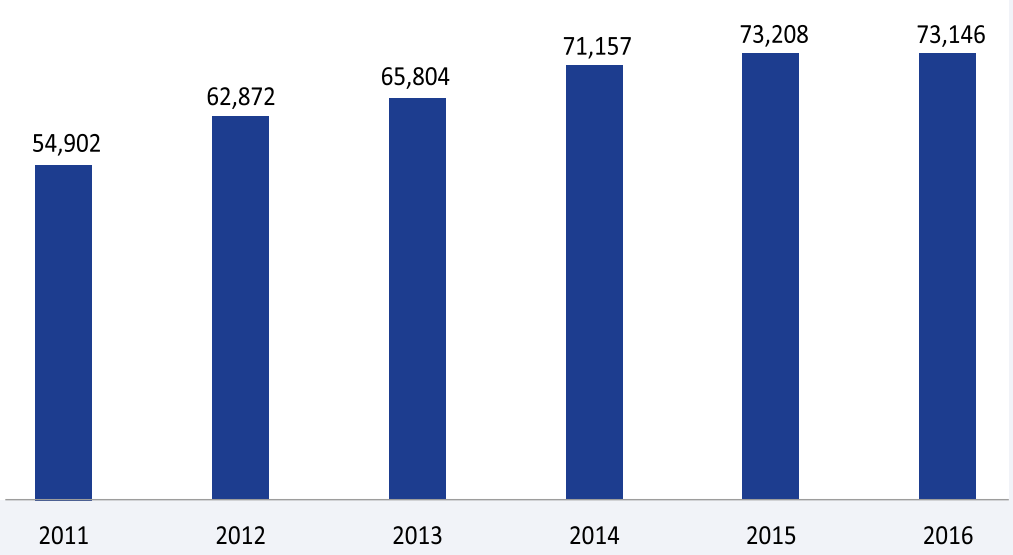


المهام الأساسية

كفاءة المحكمة

فـــي 2016، عملـــت المحاكم النظاميـــة على 73,146 قضيـــة مدنية وجنائية[48]. يمثل ذلك زيادة بنســـبة 33% مقارنة بعام 2011.

شكل 25: المجموع الكلي للقضايا الواردة في المحاكم النظامية باستثناء قضايا المرور، 2011 – 2016



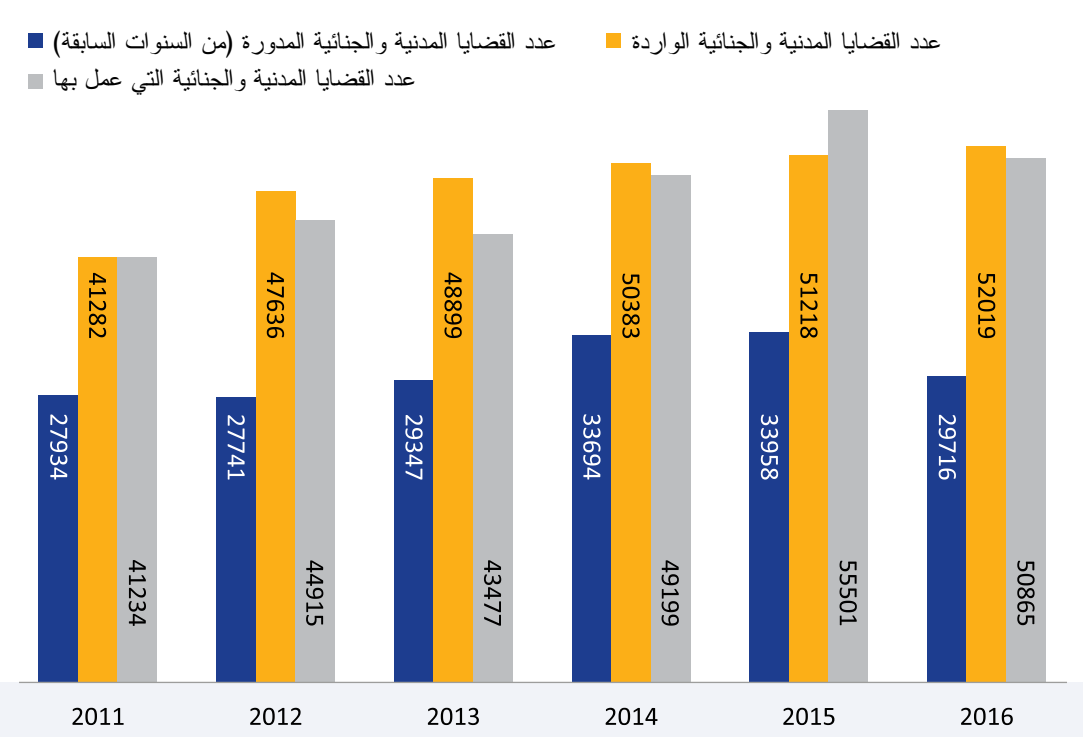
48. لا تشـــمل القضايا الواردة قضايا المرور، وتشـــير الى مجموع القضايا المرفوعة حديثا والقضايا المفعلة في المحاكم النظامية.

محكمة الصلح

تتعامل محكمة الصلح مـــع الجنح الأقل خطورة، بما في ذلك المخالفـــات المرورية. بين عامي 2011 و 2016، شـــهدت زيادة مستمرة في القضايا الواردة، من 94,845 إلى 175,420 قضية. ويعزى ذلك في معظمه إلى زيادة في القضايا المتصلة بانتهاكات المرور. تتم معالجة الجنح المرورية بشـــكل رئيسي من قبل الشـــرطة ولكنها تنتقل إلـــى المحاكم للتوقيع عليها عند فرض غرامة. وتســـتبعد هذه القضايا لغرض دراســـة كفاءة المحكمة. كما شهدت المحكمة زيادة بنسبة 24% في القضايا المدنية والجنائية الـــواردة، حيث وصلت إلى ما يقرب من 16,000 قضية مدنيـــة و 36,000 قضية جنائية في عام 2016. ما بين عامي 2011 و 2013، تراجع معدل الفصل إلى مستوى منخفض بلغ 89%، وارتفع إلى 108% في عام 2015. وفي عام 2016، انخفضـــت المعدلات مرة أخرى حيث بلغ معدل الحســـم 98%، وكان معدل الإختناق القضائي 161% وبلغ معدل الفصل مـــن إجمالي القضايا 62%. ســـوف تستلزم الزيادة المقررة بنسبة 6% في هذا المعدل بين عامي 2016 و 2017 أن تقوم محكمة الصلح بمعالجة ما يقرب من 7000 قضية إضافية في عام 2017 أكثر من التي فصلت فيها في عام 2016[49]. كان معدل فصل في مجمل القضايا الجنائية أعلى منه في القضايا المدنية. وانخفضت مدة الفصل في القضايا الجنائية من 194 يوما في عام 2014 إلى 155 يوما في عام 2016. وبالنســـبة للقضايا المدنية، ارتفع مدة الفصل من 364 يوما في عام 2014 إلى 379 يوما في عام 2016.

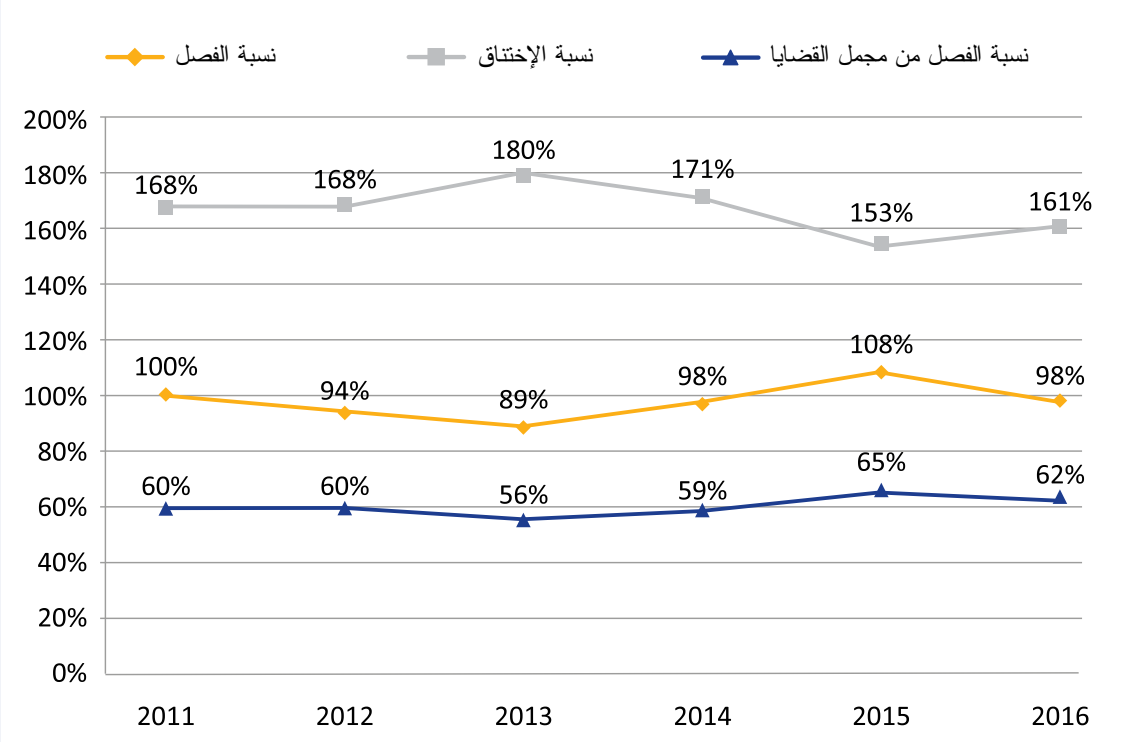
في عـــام 2016، انخفض عدد القضاة من 71 إلى 61، مما أدى إلى زيادة عدد القضايا المعروضة على القضاة. ومنذ عـــام 2011، ارتفع العدد الإجمالـــي للقضايا لكل قاض بنســـبة 49%، ليصل إلى 1340 قضية. ولا يبدو أن ذلك قد أثر سلبا على معدلات الفصل، حيث ارتفع عدد القضايا المفصول فيها بنسبة 56% لكل قاض لتصل إلى 834. فـــي نابلس ورام الله أكثر محاكم الصلح ازدحاما، تليها بيت لحم وجنين. كما كانت نابلس ورام الله من بين أدنـــى معدلات الفصل من حيث مجموع القضايا بنســـبة 50% و 57% على التوالي.

شكل 26: حجم القضايا في محكمة الصلح، الضفة الغربية، 2011 – 2016

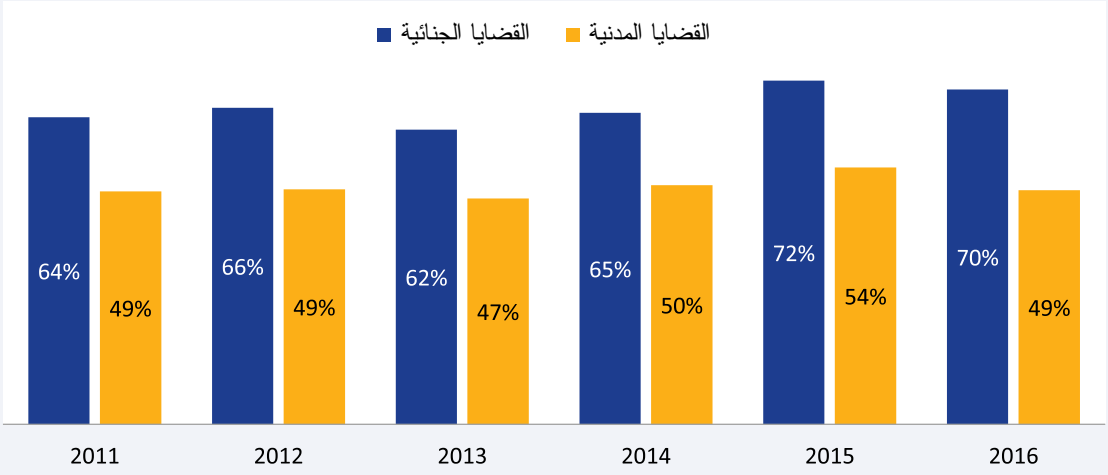


49. كانت الزيادة الســـنوية للقضايا الـــواردة بين الأعوام 2014 – 2016 لـــدى محكمـــة الصلح حوالي 2%، ممـــا يعني حوالي 53,000 قضية واردة.

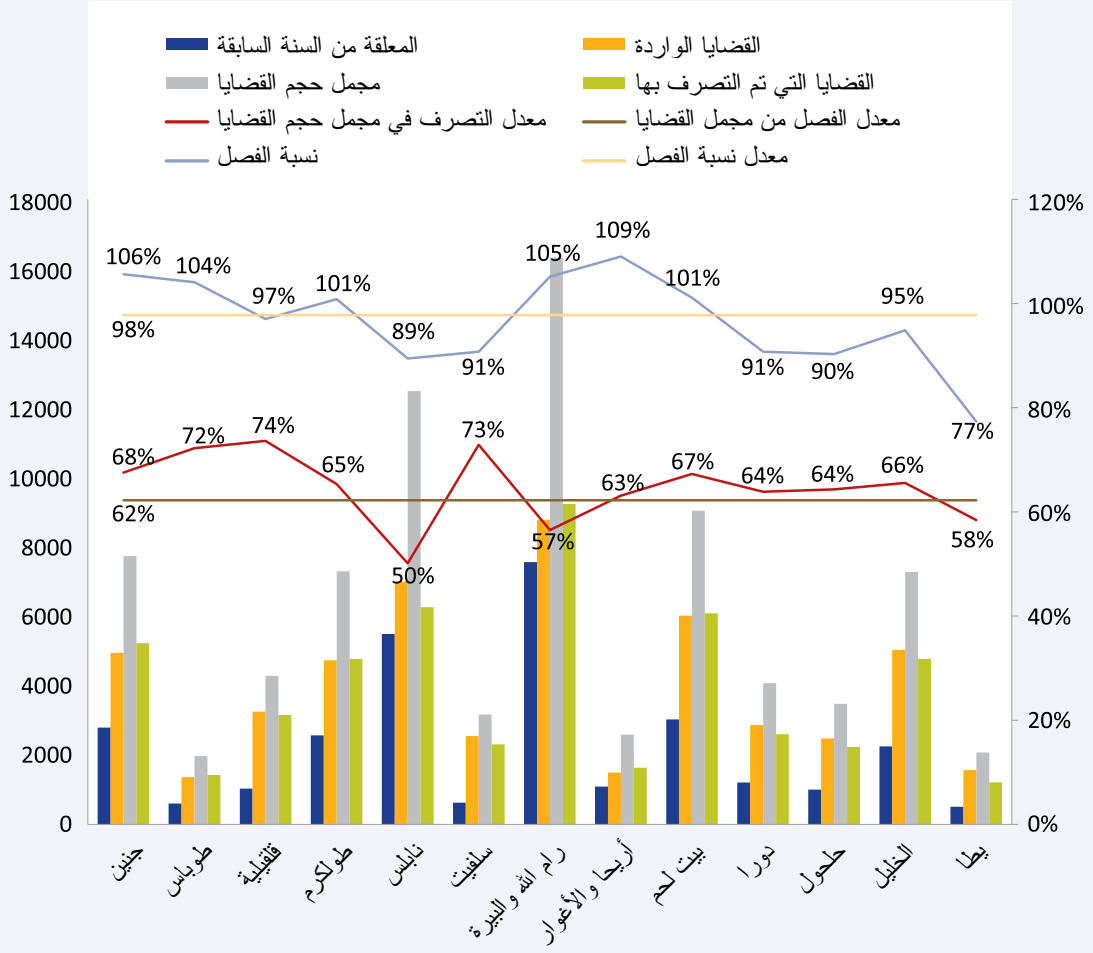
شكل 27: معدلات الفصل في القضايا والإختناق القضائي، محكمة الصلح، 2011 - 2016



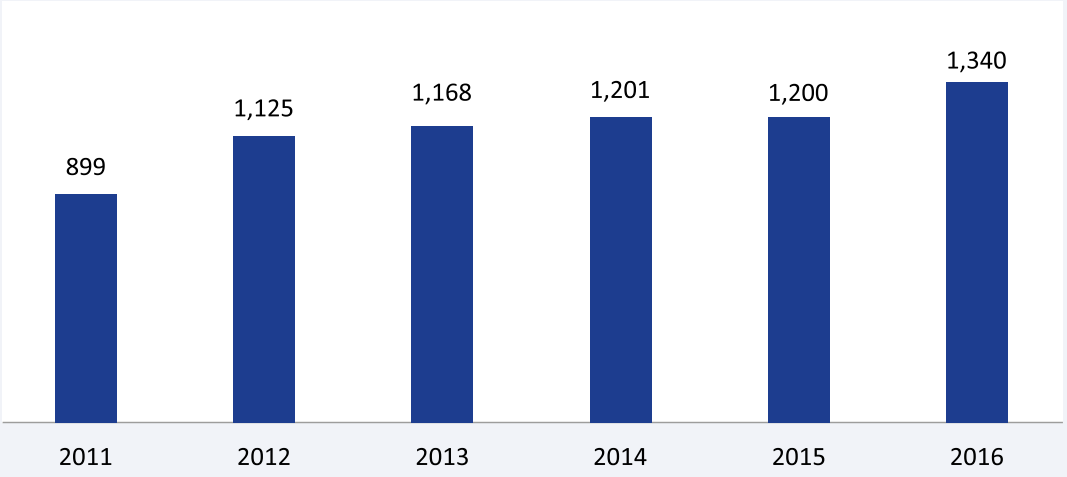
شكل 28: معدل الفصل في حجم القضايا الكلي، القضايا الجنائية والمدنية، محكمة الصلح، 2011 - 2016



شكل 29: مجمل القضايا ومعدل الفصل حسب المحكمة، محكمة الصلح، 2016



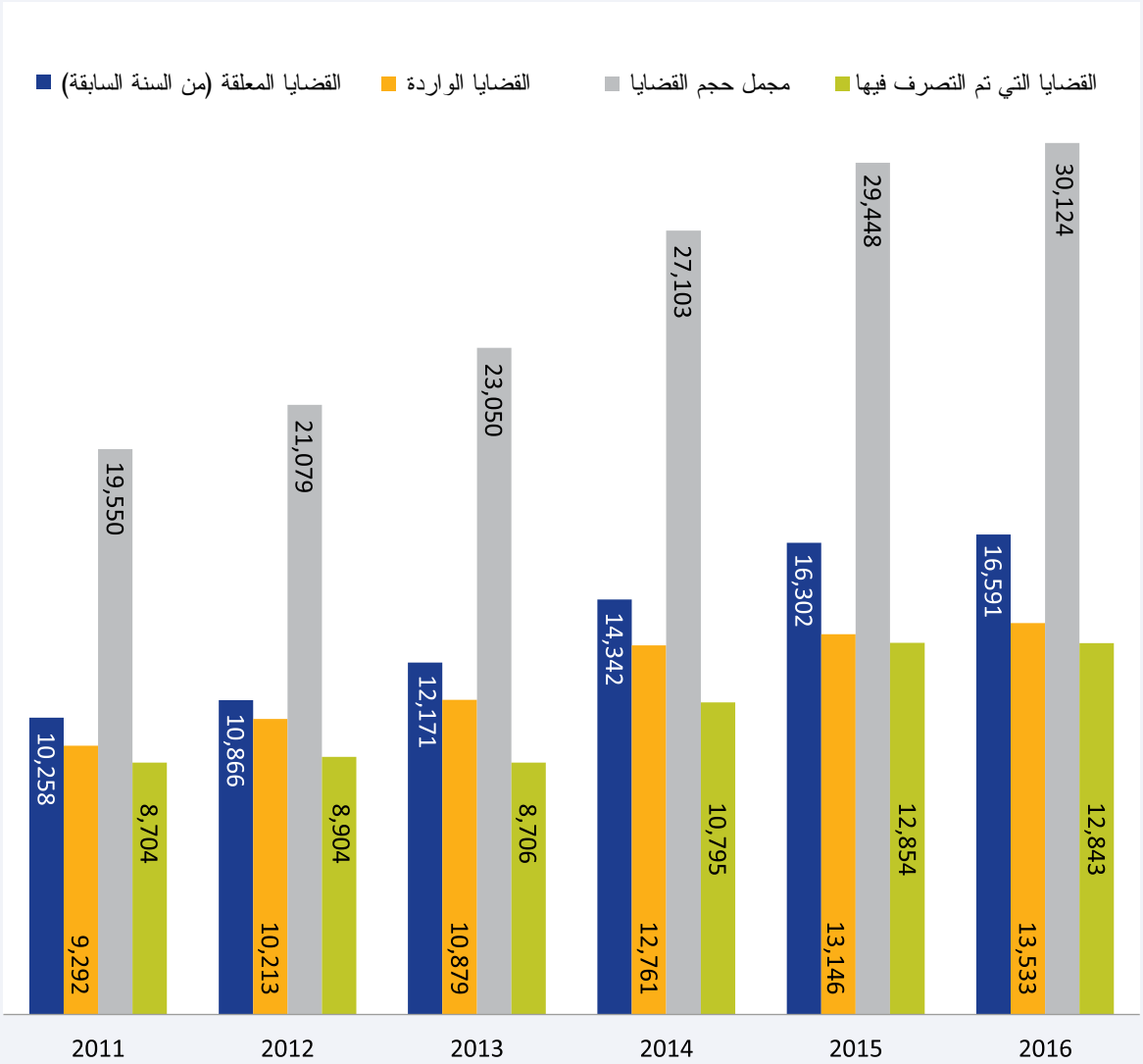
شكل 30: العبء القضائي لكل قاضي، محكمة الصلح، 2011 – 2016



محكمة البداية

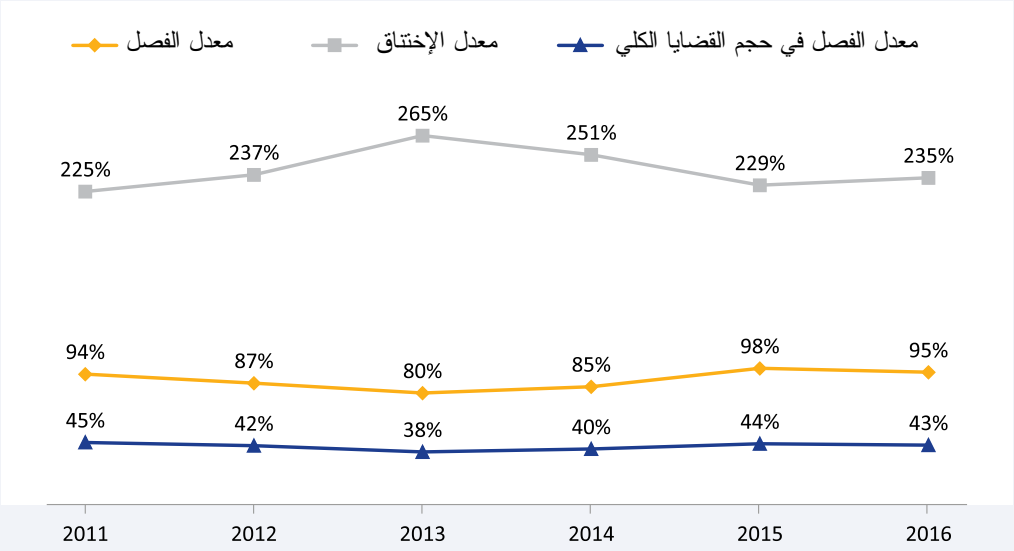
لمحكمة البداية ولاية قضائية على جميع الجنايات والجنح والطعون الصادرة عن محاكم الصلح، على النحو المبين في المادة 49 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 (2001)[50]. وقد زادت القضايا الواردة إلى المحكمة بنسبة 46% منذ عام 2011. وشهدت المحكمة انخفاضاً من حيث الكفاءة بين عامي 2011 و 2013، حيث انخفض معدل الفصل في القضايا إلى 80% من القضايا الواردة. ومع ذلك، فقد تحسن معدل الفصل في القضايا منذ ذلك الحين ليصل إلى 95% في عام 2016. وفي عام 2016، فصلت المحكمة في 43% فقط من إجمالي العبء القضائي. ولتحقيق هدف استراتيجية قطاع العدالة المتمثل في زيادة نسبتها 6% في معدل الفصل، فإنها سيتعين على محاكم البداية معالجة 2000 قضية إضافية في عام 2017.

شكل 31: حجم القضايا في محكمة البداية، الضفة الغربية، 2011 – 2016



50. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

شكل 32: معدلات الفصل في القضايا والإختناق القضائي، محكمة البداية، 2011 – 2016

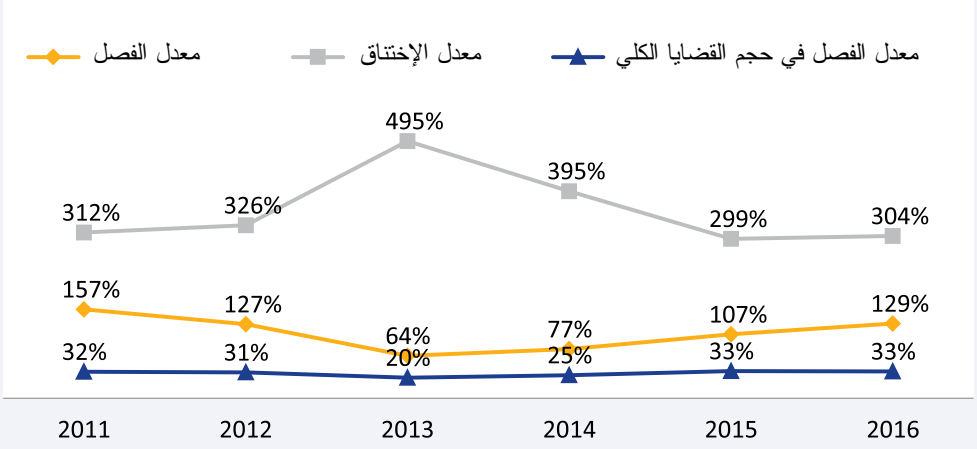


القضايا الجنائية

تمثل القضايا الجنائية حوالي 15% من مجموع القضايا المعروضة على المحكمة، أي حوالي 4520 قضية. وقد ازدادت القضايا الواردة من 1200 قضية في عام 2013 إلى ما يقارب 1600 قضية في عام 2015. وبما أن هذه القضايا تمثل الجرائم الأكثر خطورة، فإن العمل على هذه القضايا بفاعلية له أهمية خاصة لضمان الحق في محاكمة عادلة وتجنب الاحتجاز المطول قبل المحاكمة.

وقد شهدت معدلات الفصل في القضايا الجنائية انخفاضاً بين عامي 2011 و 2013. ومنذ ذلك الحين، زادت المحكمة بشكل كبير من معدل الفصل في القضايا الجنائية من 64% في عام 2013 إلى 129% في عام 2016. إلا أنه في عام 2016، قامت بالفصل بحوالي 33% فقط من إجمالي القضايا المتراكمة. وكان معدل مدة الفصل في القضايا الجنائية حوالي 746 يوماً، مما يطرح تحديات أمام ضمان الحق في محاكمة عادلة.

شكل 33: معدلات الفصل والإختناق في القضايا الجنائية، محكمة البداية، 2011 – 2016



القضايا المدنية

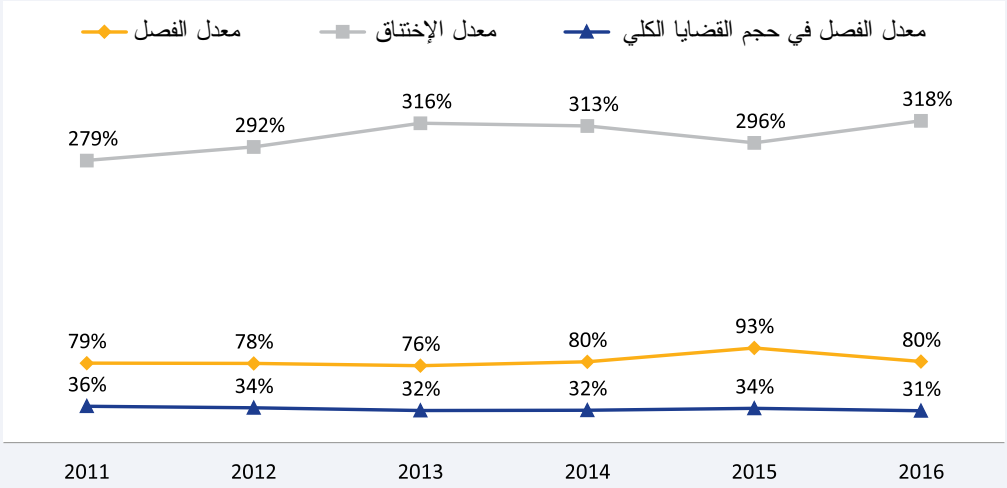
شكلت القضايا المدنية حوالي 55% من مجمل القضايا المطروحة على المحكمة في عام 2016، حيث أصبح عددها 16,000 قضية. وظلت معدلات الفصل في القضايا المدنية مستقرة نسبياً عند حوالي 80%، وارتفعت إلى 93% في عام 2015، ثم عادت إلى 80% في عام 2016. ومنذ عام 2011، شهدت المحكمة زيادة مستمرة في الإختناق القضائي نظراً لتراجع أدائها من حيث الفصل في حجم القضايا الكلي (إجمالي القضايا) من نسبة 34% في عام 2015 ليصل إلى 31% في عام 2016. أما مدة الفصل في القضايا المدنية في محكمة البداية فكانت حوالي 795 يوماً.

قضايا الاستئناف في محكمة البداية

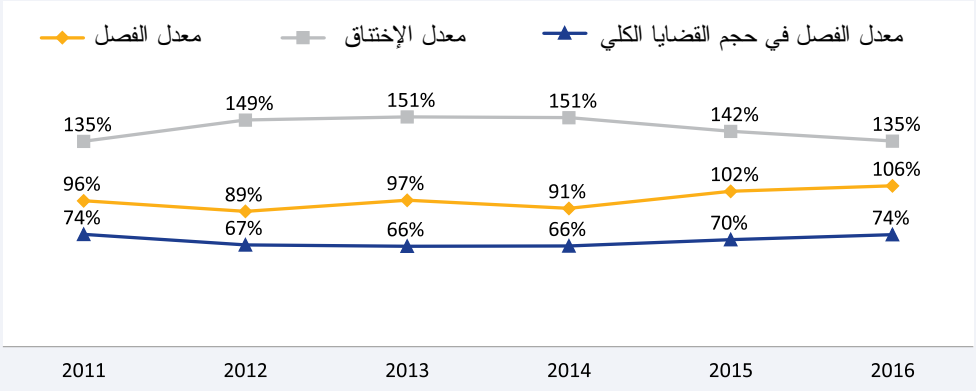
تنظر محكمة البداية في قضايا الاستئناف المدنية والجنائية الواردة من محكمة الصلح، والتي تمثل نحو 30% من مجموع القضايا (ما يقرب من 5,200 دعوى استئناف جنائية و 3,900 دعوى استئناف مدنية). في عام 2016، كانت المحكمة أكثر فعالية في معالجتها للدعاوى الجنائية (74%)، مقارنة بدعاوى الاستئناف المدنية (59%)، عند قياسها بمجمل مجموع القضايا.

وارتفعت قضايا الاستئناف الجنائي الواردة بنسبة 31% بين عامي 2011 و 2016، أي نحو 3,600 قضية. وبين عامي 2014 و 2016، شهدت المحكمة تحسناً

شكل 34: معدلات الفصل والإختناق القضائي في القضايا المدنية، محكمة البداية، 2011 – 2016

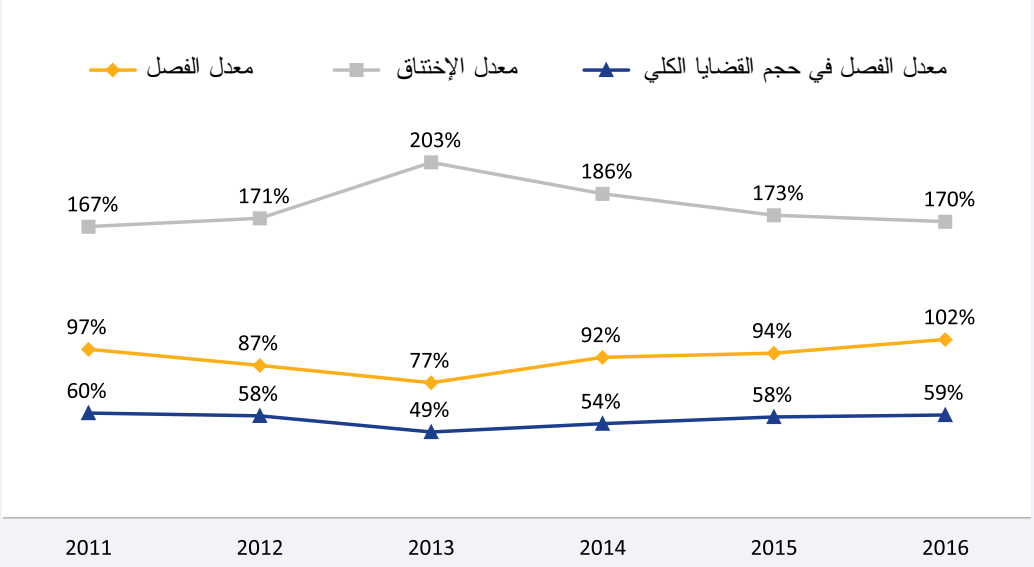


شكل 35: معدلات الفصل والإختناق القضائي – قضايا الاستئناف الجنائية، محكمة البداية، 2011– 2016



فـــي فترة الفصل في القضايا حيـــث انخفضت من 185 يوما إلى 129 يوما. وزادت دعاوى الإســـتئناف المدنية الواردة بنســـبة 88% تقريبا بين عامي 2011 و 2016 إلى نحو 2,200 قضية. كما تحسنت فترة الفصل في هذه القضايا بين عامي 2014 و 2016، من 312 يوما إلى 254 يوما.

شكل 36: معدلات الفصل والإختناق القضائي – قضايا الاستئناف المدنية، محكمة البداية، 2011– 2016

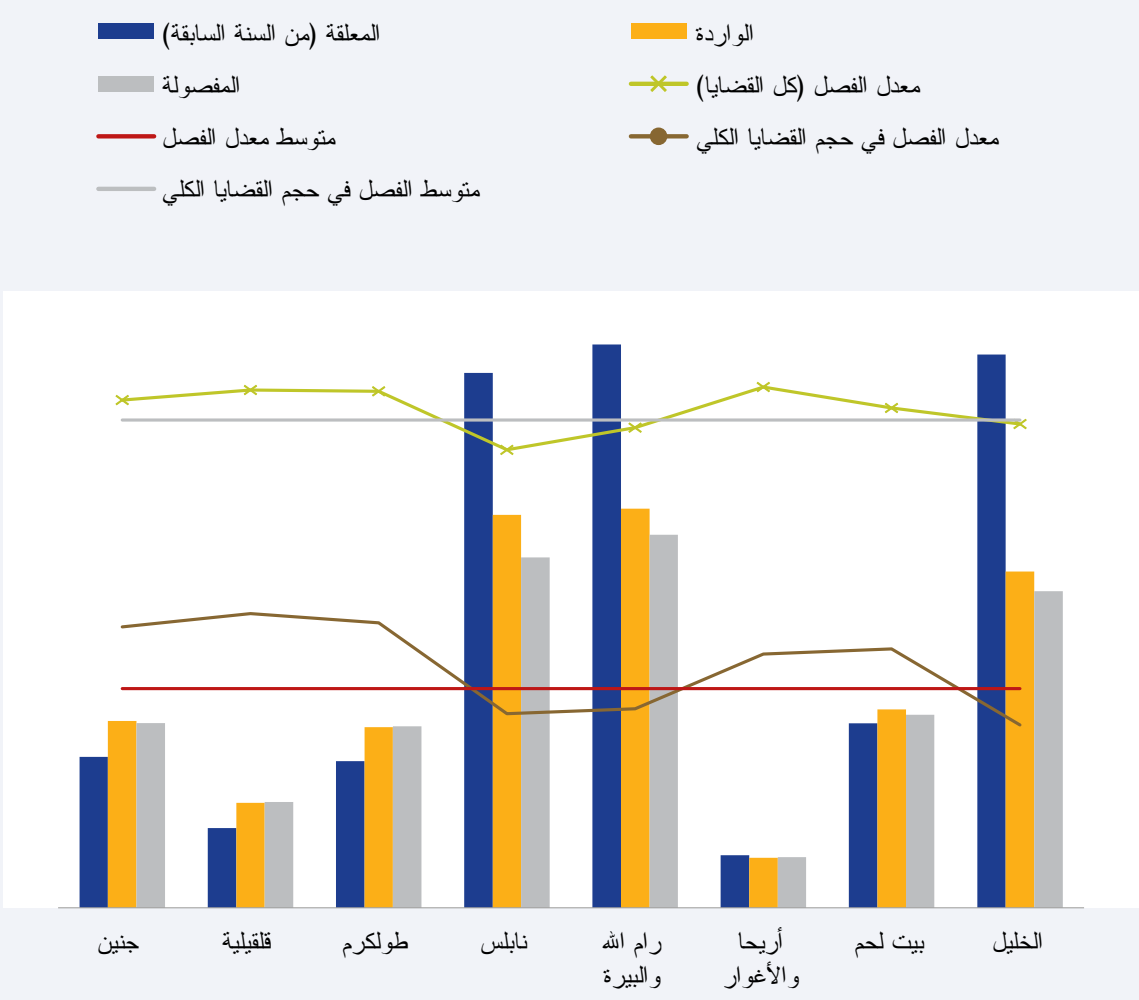


مقارنة الكفاءة بين المحاكم في المحافظات[51]

كانت المحاكم التي تحمل أكبر عبء قضائي من حيث الأرقام المطلقة، بما في ذلك القضايا المتراكمة، هي رام الله/البيرة والخليل ونابلس. وكان لدى هذه االمحاكم أدنى معدلات التصفية في جميع أنواع القضايا – حيث كان لدى نابلس أدنى معدلات الفصل بالقضايا (89% من القضايا الواردة و 38% من مجمل حجم القضايا) في حين كان لدى رام الله/البيرة نسبة 93% من القضايا الواردة و 39% من إجمالي عدد القضايا.

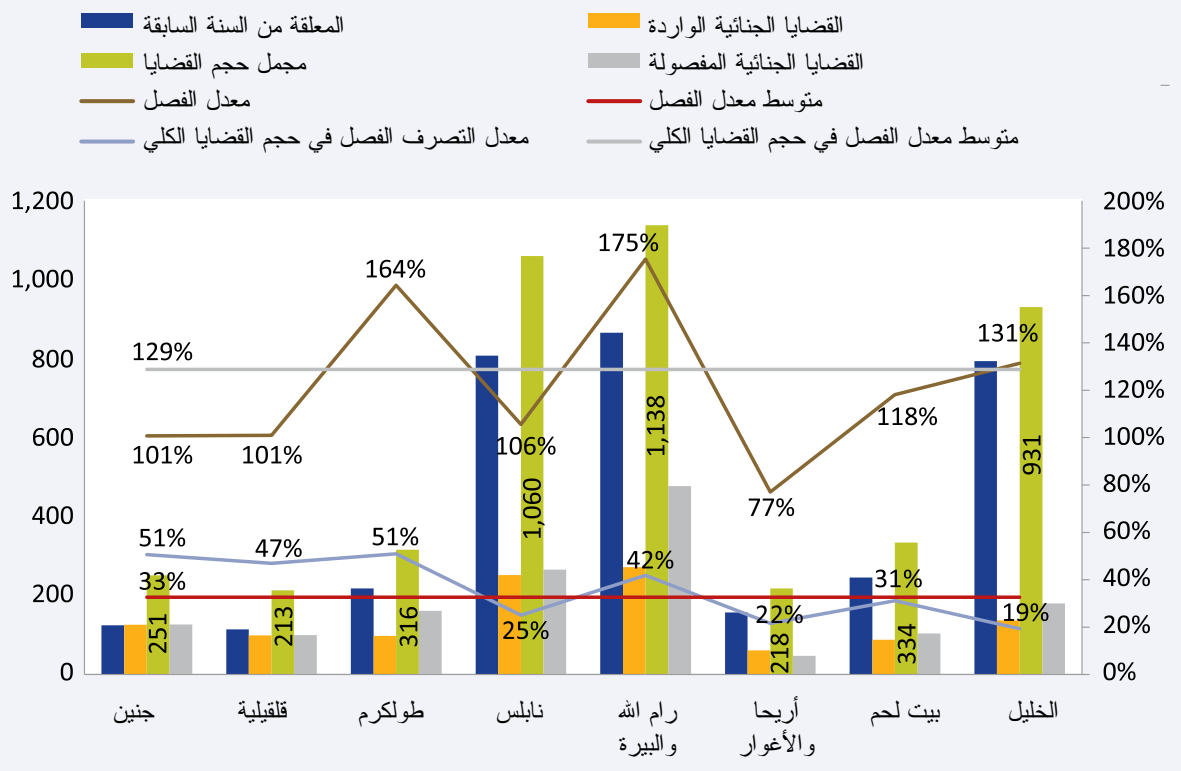
وعند النظر في القضايا الجنائية فقط ، كان لدى رام الله/البيرة والخليل ونابلس العدد الأكبر من القضايا المتراكمة، لكن كان هناك فرق كبير في معدلات الفصل مقارنة بمجمل القضايا. فقد أحرزت رام الله/البيرة تقدماً هاماً في العمل على القضايا الجنائية المتراكمة في عام 2016، بالفصل بحوالي 500 قضية جنائية أي ما يعادل 42% من مجموع القضايا الجنائية. وظلت نابلس والخليل تعاني من تراكم القضايا ، حيث لم تنه محاكم نابلس سوى 25% و 19% من مجموع القضايا.

شكل 37: الفصل والإختناق القضائي حسب المحكمة، محكمة البداية، 2016



51. لا تشمل هذه الأرقام محكمة الجمارك ومحكمة جرائم الفساد.

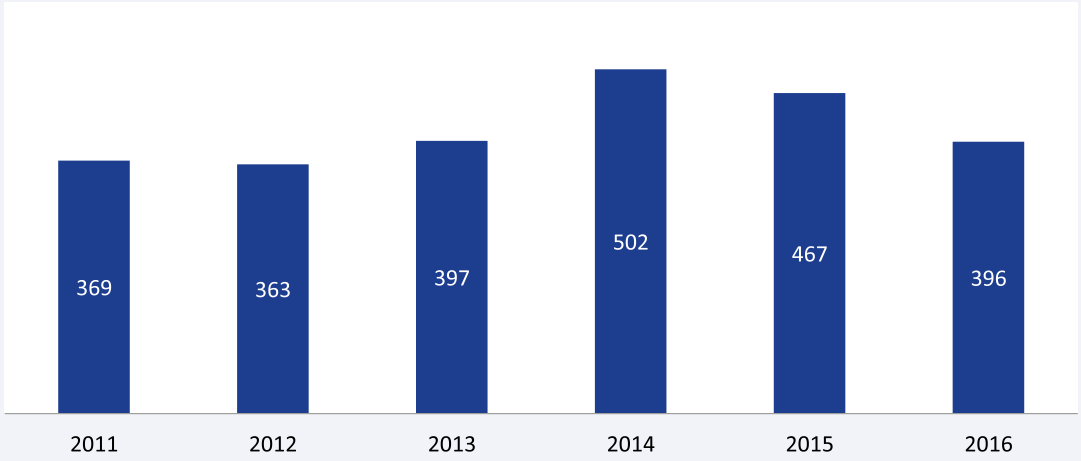
شكل 38: الفصل والإختناق القضائي في القضايا الجنائية، محكمة البداية، 2016



العبء القضائي لكل قاضي

فـــي 2016، كان هناك حوالي 396 قضية لكل قاضي، و169 قضيـــة مفصولة لكل قاضي فـــي محكمة البداية. وهذا يعكـــس انخفاضاً مقارنة مع العـــام 2015، حيث بلـــغ عدد القضايا لكل قاضي 501 قضية، و200 قضية مفصولـــة لكل قاضي. وقد زاد عـــدد القضاة في محكمة البداية من 54 في 2014 الى 76 في عام 2016.

شكل 39: العبء القضائي لكل قاضي، محكمة البداية، 2011 – 2016

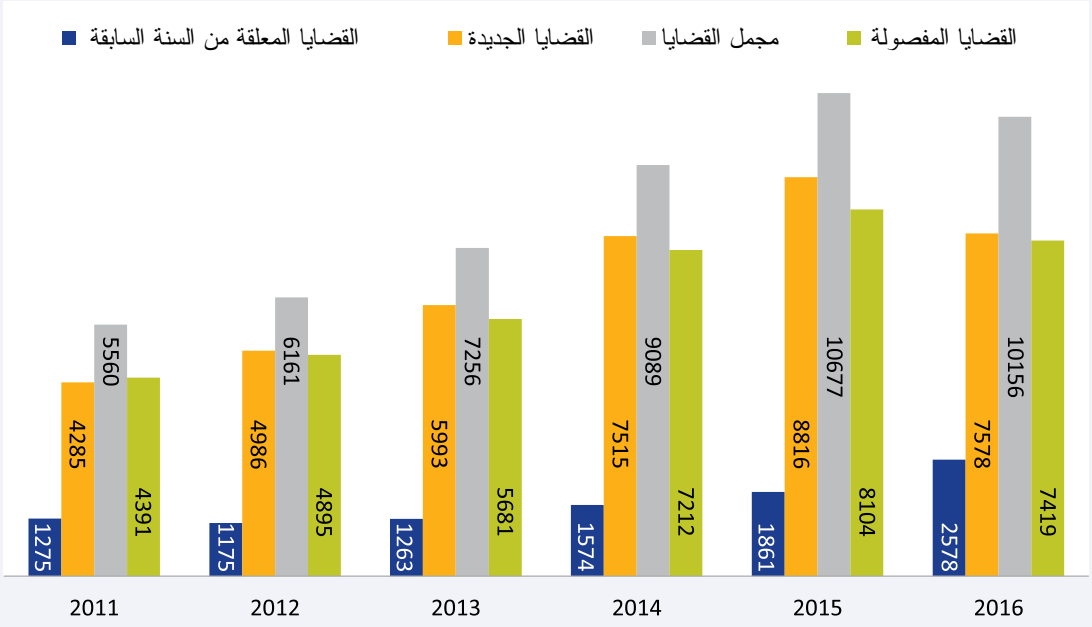


محكمة الاستئناف

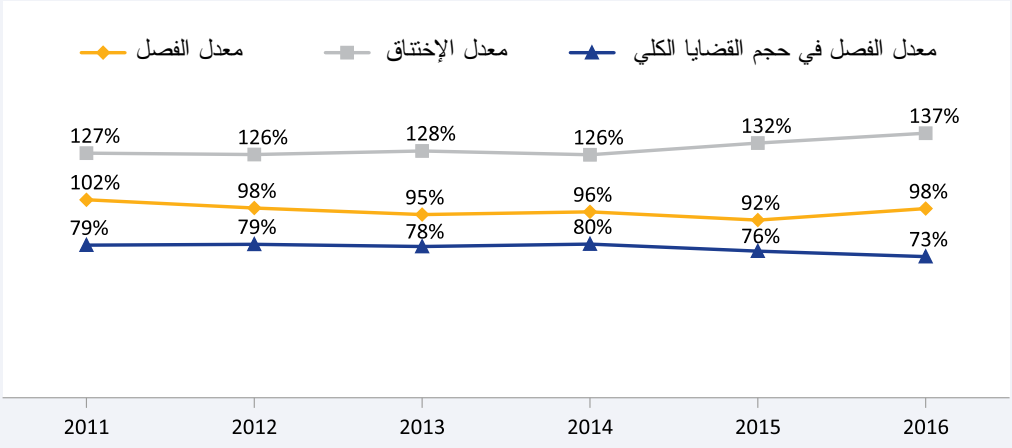
بين عامي 2011 و 2016، ارتفعت القضايا الواردة إلى محكمة الاستئناف بنسبة 77%، أي حوالي 7500 قضية. وزادت القضايا المفصولة بنسبة 69%، مما يعكس تحسناً في فعالية المحكمة في الاستجابة للعدد المتزايد من قضايا الإستئناف التي تحولها المحاكم الأدنى درجة. وبلغت نسبة قضايا الاستئناف المدنية المعروضة على المحكمة 42% من مجموع القضايا المعروضة، و47% قضايا تتعلق بطعون من أجل التنفيذ، و 11% دعاوى استئناف جنائية. وبلغ معدل الفصل في محكمة الاستئناف 98% في عام 2016، في حين بلغ معدل الفصل من مجمل القضايا 73%.

وعند تصنيفها حسب نوع القضية، كانت قضايا الإستئناف المتعلقة بتنفيذ القانون هي أكثر أنواع القضايا تصرفاً

شكل 40، اجمالي القضايا في محكمة الاستئناف، 2011 – 2016

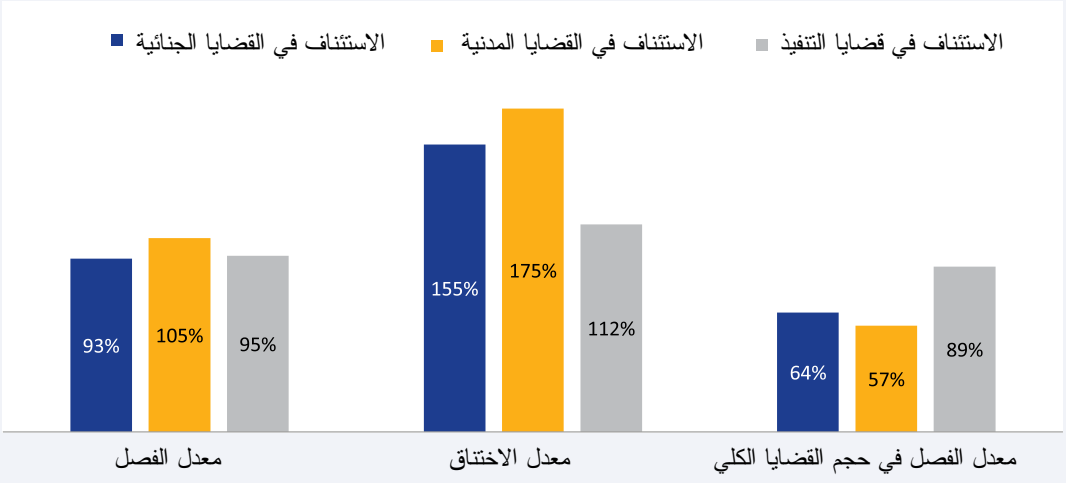


شكل 41: معدلات الفصل والإختناق القضائي للقضايا، محكمة الاستئناف، 2011 – 2016



بكفـــاءة – حيث تـــم إنهاء 95% من القضايـــا الواردة، و89% مـــن مجموع القضايا في عام 2016. وقد أنهت المحكمة العمل ب 93% من قضايا الإســـتئناف الجنائية الواردة، و 64% من مجموع قضايا الاستئناف الجنائي. بالنسبة للإســـتئناف المدني، فصلت المحكمة في 105% مـــن القضايا الواردة، لكن شـــكل ذلـــك 57% فقط من مجمـــوع القضايا. يعكس ذلك الرقـــم المرتفع من قضايا الاستئناف المدني المعلقة التي دورت لعام 2016 والبالغ عددها 1,938 قضية. وعلـــى النقيض من ذلك، لم يكن هناك سوى 346 إستئناف جنائي و 288 إستئناف مدني في عام 2016. وبلغ عدد القضايا 327 قضية لكل قاض (من مجموع القضايا)، وفـــي عام 2016، أنهى القضاة العمل بمتوسط معدله 238 قضية.

شكل 42: معدلات الفصل والإختناق القضائي حسب نوع القضية، محكمة البداية، 2016



قضايا العنف الجنســـي والعنف القائم على النوع الاجتماعي في محكمة البداية [52]

يشكل تيسير وصول النســـاء والأطفال والفئات المهمشة للعدالة هدفاً من أهداف السياسة العامة للاستراتيجية الوطنية للعدل وسيادة القانون للفترة ما بين 2014–2016. ومن بين مؤشـــرات الأداء المختارة لرصد الاستراتيجية عدد القضايـــا المتعلقة بالأطفال والنســـاء والأشـــخاص ذوي الاحتياجـــات الخاصة المســـجلة والمفصولة والمســـتأنفة والمنفـــذة، فضلاً عـــن ضمان تدريب القضـــاة وأعضاء النيابـــة العامـــة والمحامين على التمكن مـــن العمل على نحو ملائم مـــع القضايا المتعلقة بقضايا النوع الاجتماعي وقضاء الأحـــداث[53]. وهنالك العديد من التحديات القائمة في الإطار القانوني الراهن في دولة فلسطين بشأن العنف الجنســـي والعنف القائم على النوع الاجتماعي. وفي حين أن اعتماد مشـــروع قانون حماية الأســـرة سيعالج بعض مواطـــن الضعف في هذا الإطار القانوني، بما في ذلك ما يتعلق بالعنف الأســـري، فإنه لن يتناول جميع المســـائل. وأخذت البيانات حول العنف الجنســـي والعنف القائم على النـــوع الاجتماعي في هذا التقرير مـــن برنامج "ميزان" استناداً إلى عددٍ من أنواع القضايا بما في ذلك الاغتصاب والأذى الجســـدي والاعتداء الجنســـي والسلوك التهديدي والقتل والقتل العمد والشروع في القتل والتشهير والقذف والجرائـــم المتعلقة بالممتلـــكات الفرديـــة أو الحكومية، والســـجن الذي تقع النساء ضحيته، بل تشمل أيضاً جرائم مثل "التدبيـــر لإجهاض أو الإجهـــاض" و "جرائم مخلة بالآداب العامة" يمكن أن تكون فيها النساء مدعى عليهن.

وتظهر بيانات المحكمة أن حوالي 11% من المشـــتكين او المدعين، وحوالي 8% من المدعى عليهم في المحاكم

52. ملاحظـــة: لا يوجد تعريـــف قانوني للعنف القائـــم على النوع الاجتماعي في القانون الفلسطيني، لذلك تستند هذه البيانات على عدد من القضايا بما فيهـــا قضايا الاغتصاب، والأذى البدني، والاعتداء الجنســـي، والســـلوك التهديدي، والقتـــل، والقتل مع ســـبق الإصرار، ومحاولة القتل، والتشهير والقذف، والجرائم المتعلقة بالممتلكات الفردية أو الحكومية، والســـجن حيث تكون النســـاء ضحايا، إضافة الى جرائم مثل "الحث على الإجهاض أو الإجهـــاض المدبر" و "جرائم الآداب العامة" حيث يمكن ان تكون المرأة هي المدعى عليها.

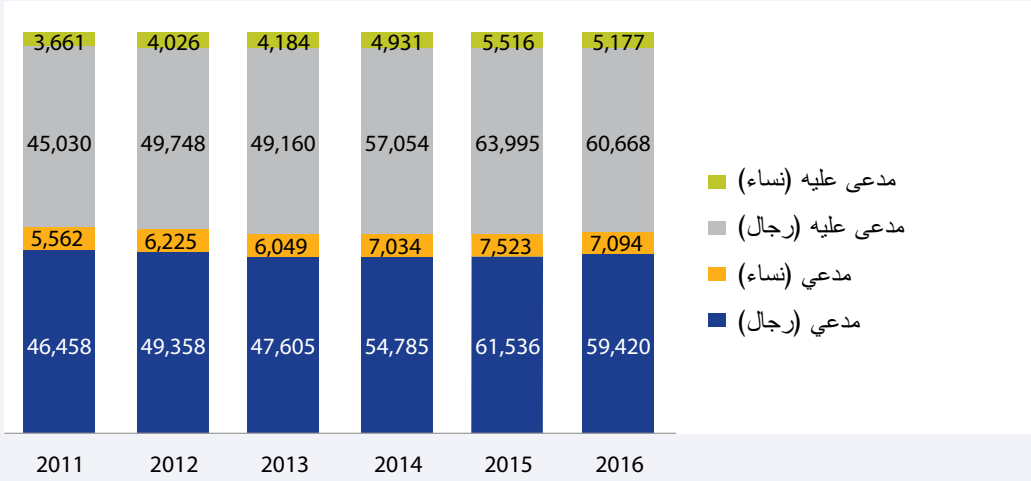
53. حكومة فلســـطين، "دولة فلسطين: الاستراتيجية الوطنية للعدالة وسيادة القانون 2014–2016". صفحة. 39 و 41.

النظامية هم من النســـاء. وقد بقيت هذه النسبة ثابتة نسبياً وسنوياً منذ عام 2011.

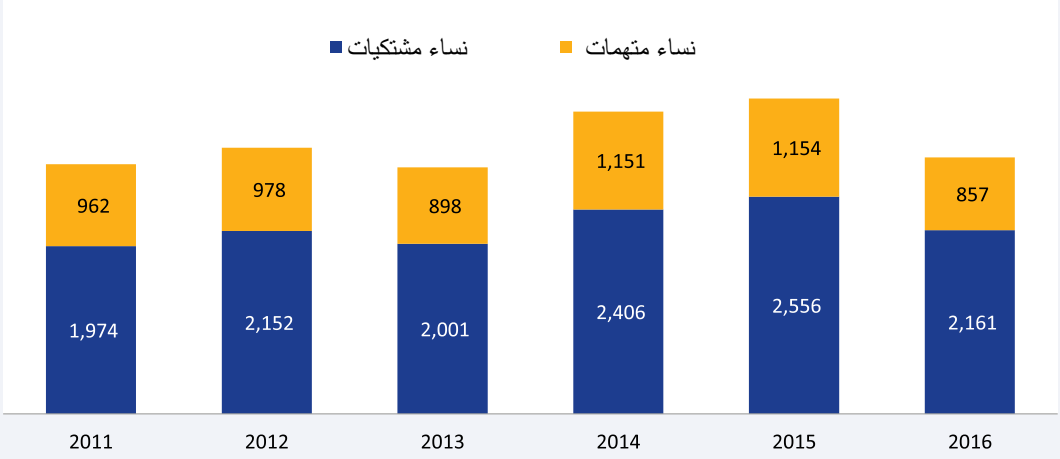
فـــي الفترة ما بين عامـــي 2011 و 2015، ازداد عدد قضايا العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي المفصول فيها والتي تشـــمل مشتكيات من النساء بنسبة 30%، بينمـــا انخفض هذا العدد في عام 2016 بنســـبة 15%، أي 2,161 قضية.

وفي عـــام 2016، بلغ معـــدل الإدانة فـــي قضايا العنف الجنســـي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بين النساء المشـــتكيات حوالي 25%. وقد فصلت المحكمة في ثلاث قضايا قتل نساء، انتهت اثنتان منها بالإدانة، وخمس قضايا اغتصاب انتهـــت بإدانتين، وقضية اعتداء جنســـي واحدة انتهت دون إدانة. من الملاحـــظ ان معدل قضايا الاعتداء الجنســـي منخفض؛ حيث كانت القضية التي تم الفصل فيها عام 2016 هي قضية الاعتداء الجنســـي الوحيدة المسجلة منذ عـــام 2011. ومن المهم ملاحظة أن هذا قد يعود إلى التحديات في أســـاليب جمع البيانات وعدم وجود تعاريف قانونية تتوائم مع العنف الجنســـي والعنف القائم على النوع الاجتماعـــي، إلا ان البيانـــات من هيئـــات العدالة والأمن الأخرى تعتقد أيضـــاً ان معدلات الإبلاغ عن هذه الجرائم ومقاضـــاة مرتكبيها منخفضة جدا لـــدى مقارنتها ببيانات المســـوحات المتعلقة بتجارب النســـاء في هذا الشأن. وقد جرى الفصل في ما يقرب من 1,100 قضية اعتداء جسدي

شكل 43: عدد المشتكين والمدعى عليهم في القضايا المفصولة حسب النوع الاجتماعي، 2011 – 2016



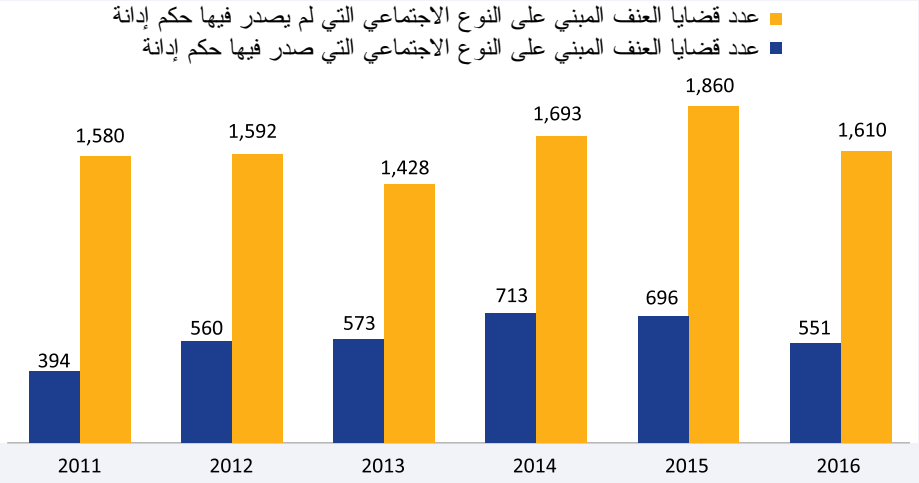
شكل 44: عدد قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي التي تشمل مشتكيات إناث ومدعى عليهم والتي تم الفصل فيها، محكمة البداية، 2011 – 2016



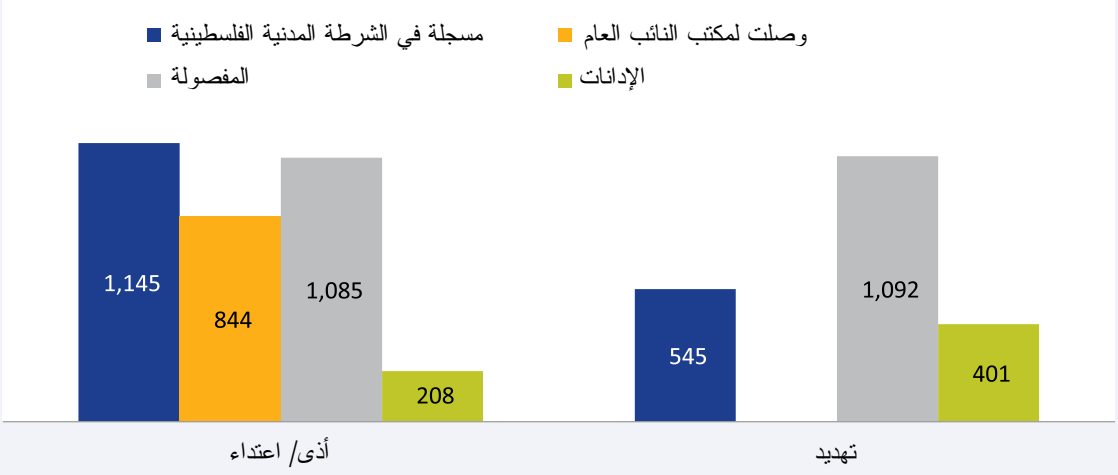
أو ضرر بنسبة 19% من الإدانات، وحوالي 1,092 قضية تتعلق بالسلوك التهديدي بمعدل إدانة نسبته 37%.

معظم قضايا العنف الجنسي والعنف المبني على النوع الاجتماعي المسجلة لدى الشرطة ووكلاء النيابة والمحاكم تكون مرتبطة باعتداء وسلوك تهديدي. وكان معدل الإبلاغ عن الجرائم الجنسية منخفض لدى كل من الشرطة والنيابة العامة، إلا أن هناك معدلات أدنى لهذه القضايا أمام المحاكم، مع صدور عدد قليل جداً من الإدانات منذ عام 2011 [54]. وتشير البيانات التي نشرتها النيابة العامة بشأن النساء ضحايا القتل أن 81% من القضايا المسجلة في عامي 2015 و 2016 كان المتهم فيها من أقرباء الضحية الذكور.

شكل 45: قضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي أمام المحاكم والمتعلقة بالمشتكيات الإناث

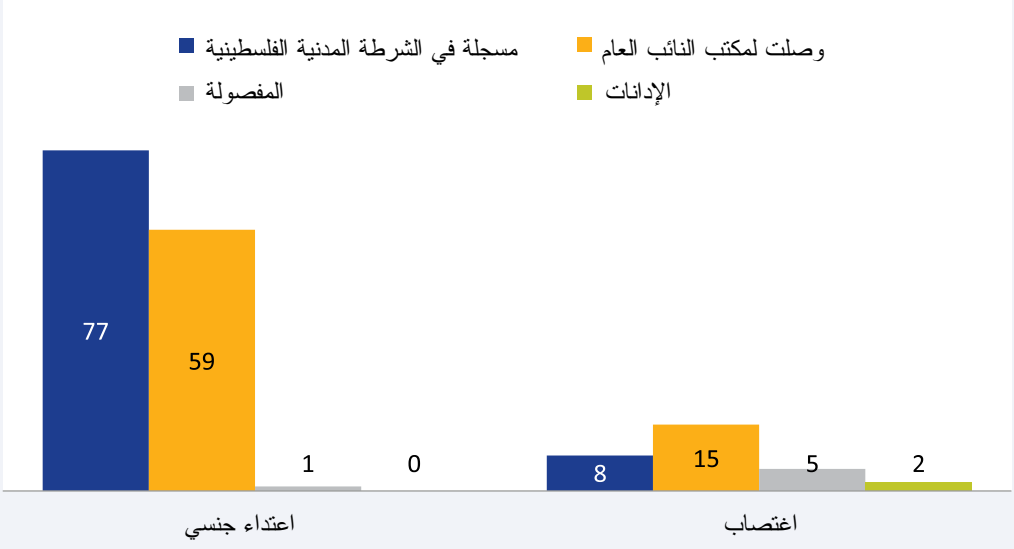


شكل 46: قضايا الاعتداء والسلوك التهديدي ضد النساء عبر سلسلة العدالة الجنائية، 2016



54. من المهم أن نلاحظ أنه يمكن الإبلاغ عن القضايا لدى الشرطة ومن ثم تحول إلى النائب العام، أو الإبلاغ عنها مباشرة لدى النائب العام، لذلك لا يمكن التأكد من نسبة هذه القضايا في الادعاء التي تنعكس أيضاً في أرقام الشرطة المدنية الفلسطينية . ويبدو جليا أيضاً أن هناك تأخيرات واضحة في معالجة القضايا، لذا قد لا تتعلق القضايا التي صدرت في عام 2016 بالقضايا المسجلة في عام 2016، غير أن ذلك يمكن أن يعطي مؤشراً لمستوى الإبلاغ وحالات معالجة هذه الجرائم، فضلاً عن معدلات الإدانة على نطاق واسع.

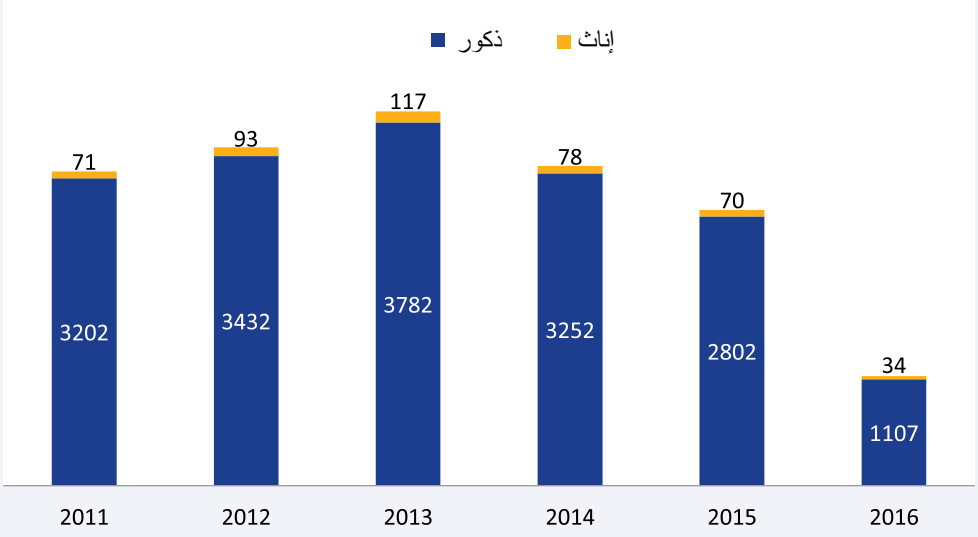
شكل 47: قضايا الاعتداء الجنسي والاغتصاب عبر سلسلة العدالة الجنائية، 2016 [55]



قضايا الأطفال أمام المحاكم

فـــي عام 2016، بلغ عدد القضايا الجنائية التي شـــملت الأطفـــال المدعـــى عليهم في القضايـــا المعروضة على المحاكم 1,141 قضيـــة، تضمنت 1,107 قضية جنائية كان المدعى عليهم من الذكور، و 34 قضية كان المدعى عليهم من النســـاء. وانخفض هذا الرقم بنسبة 60% منذ عام 2015، حيث وردت للمحكمة 2872 قضية جنائية. وفي عام 2016، قارب معـــدل الفصل في القضايا لدى المحكمة 200% فـــي القضايا الجنائية للأحداث، وقد تم الفصل فـــي 2,271 قضية تتعلـــق بالمتهمين الأحداث، محرزةً تقدماً كبيراً في القضايا المتراكمة.

شكل 48: عدد القضايا الواردة للمحاكم بخصوص الأطفال في خلاف مع القانون (المتهمين)، 2011 – 2016



55. عدد حالات الاغتصاب لدى الشرطة المدنية الفلسطينية أخذت من مجموع القضايا المسجلة في الشرطة وليس فقط القضايا المسجلة في وحدة حماية الأسرة والأحداث.

إن اعتماد قانون حماية الأحـداث في عام 2016 رافقه تدشـين لأول محكمة أطفال في رام الله، كما وتم إدخال عـدد من التغييـرات المهمة على نظام "ميـزان" الذي سيسـمح بتوليد بيانات مصنفة عن نتائج قضايا الأحداث. وبدايةً من عام 2017، سـتكون هناك فرصة مهمة لتتبع تنفيـذ قانون حماية الأحداث وتجربـة الأطفال في نظام العدالة وإنعـكاس التجربة على نتائج قضاياهم ومتابعتها مع نظام المراقبة.

الرقابة القضائية

يشـكل عمل إدارة التفتيش القضائي أحد الجوانب الهامة فـي الرقابة القضائيـة. وتقـوم الإدارة بعمليات تفتيش قضائيـة داخلية وتتلقى الشـكاوى المقدمـة ضد القضاة وتتولى التحقيق فيها، على النحو المبين في قانون السلطة القضائية (2002)[56]. وتشـمل الاسـتراتيجية الوطنية للعدل وسـيادة القانون عدد الشـكاوى المقدمة بشأن أداء القضـاة الذين تابعتهـم إدارة التفتيـش القضائي، وعدد تقارير المتابعة والتقييم كمؤشـرات لتحسين الأداء التي تندرج تحت هدف السياسـة 2.4 "تعزيـز أطر الرقابة والمساءلة والشفافية"[57].

في عام 2011، تم اسـتلام 192 شكوى، جرى التحقيق في 180 منها، وتم تدوير 12 شكوى للسنة التالية. لوحظ أيضـاً أنه تم تنفيـذ 76 زيارة تفتيشـية، إلا أنه لم تقدم أي معلومـات عن طبيعة الزيـارات. وفي عام 2013، أفيد بأنه تم رفع 86 شـكوى ضـد القضاة، بما فيها 56 شـكوى من المواطنين، و 24 شكوى من المحامين، و6 من قبل مؤسسـات حقوق الإنسـان. وفي عام 2014، قُدمت 142 شـكوى ضد قضـاة أو موظفين، وفي عام 2015، قدمت 98 شـكوى ضد قضـاة وموظفين. وفي عام 2016، قدمت 121 شـكوى ضـد القضاة تم إنهاء 118 قضية منها، وبقيت 28 شـكوى قيد الانتظار. ولم تتوفـر بيانات عن نتائج هذه الشـكاوى أو أي إجراءات تأديبية منفـذة بخصوصها[58]. وفي عام 2016، تم ربط وحدة التفتيش التابعة لمجلـس القضاء الأعلى إلكترونيا بـإدارة الشـكاوى التي من المتوقع أن تـؤدي إلى تقليل أوقات معالجة الشكاوى وزيادة البيانات المتاحة عن نتائج التحقيقات. يعيق الافتقـار إلى البيانات المتعلقة بالتحقيق ونتائج الشكاوى القدرة على تقييم المدى الذي يمارس فيه مجلس القضاء الأعلى دوره في إطار المساءلة والشفافية والقدرة على قياس التقدم المحرز في مؤشـر الأداء هذا، والذي هو أيضاً مدرج تحت إطار الإسـتراتيجية الوطنية للعدل وسيادة القانون.

نتائج رئيسية

شـهدت المحاكـم الفلسـطينية زيادة بنسـبة 33% في القضايا المدنيـة والجنائية الواردة منذ عام 2011. وفي عـام 2016، كان معدل الفصل فـي القضايا في جميع المحاكـم أعلى من 95%، لكن لا تزال المحاكم تصارع مع الإختناق القضائي. ولم تقم محكمة الصلح إلا بتصفية 62% من مجمـوع القضايا المتراكمة لديها، بينما انهت محكمـة البداية العمل في ما نسـبته 43% من مجموع قضاياها، وأنهت محكمة الاسـتئناف 73% من مجموع القضايا.

وفيما يتعلق بالقضايا الجنائية، فصلت محكمة الصلح في 99% من قضاياها الجنائية الواردة و70% من مجموع القضايا الجنائية ككل. وقامت محكمة البداية بالفصل في 129% من القضايا الجنائية الواردة، الأمر الذي شـكل ارتفاعـاً ملحوظاً مقارنةً مع العـام 2013 والذي بلغت نسـبة الفصل فيه 64%. مع ذلك، فإن هذا الرقم لا يزال يمثل 33% فقط من جميع القضايا الجنائية المسـجلة في المحكمة في عـام 2016. وعملت محكمة بداية رام الله /البيـرة بجهد خاص في الفصل في 50% من القضايا الجنائية المتراكمة لديها. وبلـغ معدل الفصل في قضايا الاستئناف الجنائية الواردة لدى محكمة الاستئناف 93%، أي ما يعادل 64% من مجموع قضايا الاستئناف الجنائي.

لـم تتوفر بيانات عن معـدلات الإدانة في جميع القضايا الجنائيـة، لكـن من بيـن 2,161 قضية عنف جنسـي وعنف قائم على النوع الاجتماعي شملت نساء مشتكيات تـم معالجتها فـي عام 2016، فقد حُكِـم بالإدانة على 25% منها فقط. ووصلت هذه النسبة الى 20% في عام 2011، ولكنها انخفضت منذ عام 2014 عندما حصلت 30% مـن القضايا على إدانة. وقـد أدى اعتماد قانون حماية الأحداث إلى انخفاض عدد قضايا الأحداث الجنائية الـواردة إلى المحكمة بخصوص أطفال متهمين بارتكاب جرائم بنسـبة 60% في عام 2016، أي بواقع 2,872 قضية انخفضت الى 1,141 قضية.

56. مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

57. حكومة فلسطين، دولة فلسـطين: الاستراتيجية الوطنية حول العدالة وسيادة القانون 2014 – 2016.

58. تقرير سواسية السنوي 2016.

توصيات

- تطوير إطار رصد، باستخدام بيانات نظام "ميزان"، لرصد المؤشرات الرئيسة لجودة نظام العدالة متضمناً الحق في محاكمة عادلة، والحصول على المساعدة القانونية، ومعدلات الإدانة للجرائم الخطيرة بما فيها العنف الجنسي والعنف المبني على النوع الاجتماعي، وعدد الأشخاص المحتجزين قبل المحاكمة وطول مدة الاحتجاز، ووصول النساء والأطفال للعدالة بما في ذلك التنفيذ الكامل لقانون حماية الأحداث، والتنفيذ الكامل لمشروع قانون حماية الأسرة من العنف بمجرد الانتهاء منه واعتماده.

- تحسين جمع البيانات حول وصول النساء للعدالة، خاصة المتعلقة بالتصدي للعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الإجتماعي، كجزء من نهج شامل لمنظومة العدالة عبر سلسلة العدالة الجنائية، وبما يتماشى مع المعايير الدولية.

- العمل مع الجهات الفاعلة الأخرى في قطاع العدالة لتحسين إطار السياسات والبيانات المتاحة حول إصدار أحكام الحبس في دولة فلسطين ويشمل ذلك الأحكام بالسجن قبل المحاكمة وإصدار الأحكام على السجناء المدانين، بما يتواءم مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات الدولية لحقوق الإنسان.

- التنفيذ الكامل للتغييرات المقترحة على نظام "ميزان" للسماح للنظام بتتبع القضايا التي تطلب فيها المساعدة القانونية، وجمع بيانات عن وضع الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة قانونية، ومستوى تقديم المساعدة القانونية ومعدلات إدانة الأشخاص الذين يحصلون على مساعدة قانونية، مقارنة بمعدلات إدانة الأشخاص الذين لم يحصلوا على مساعدة قانونية.

- تطوير إستراتيجية لتحسين إدارة القضايا استناداً إلى بيانات "ميزان"، والعمل مع النيابة العامة، للنظر في القضايا المتراكمة لدى المحاكم بحيث يتضمن ذلك الثغرات البيانية بشأن عدد القضاة، وكذلك الموظفين الأساسيين في القضاء، وأعضاء النيابة العامة، فضلاً عن الاختناقات في المجالات الإدارية وغيرها من المجالات التي يمكن أن تعزو سبباً في التراكم والتأجيل القضائي.

- الاستثمار في الجهود الهادفة الى بناء قدرات نظام المحاكم، مع التركيز على المحاكم التي تواجه تحديات خاصة في معالجة وإدارة القضايا.

- تنفيذ التغييرات المقترحة على نظام "ميزان" بالكامل ليتمكن النظام من تتبع قضايا الأحداث وعمل محكمة الأطفال، بما في ذلك ضمان التنفيذ الكامل لمشروع قانون حماية الأحداث.

- الاستفادة من جمع ورصد الشكاوى بشأن إجراءات المحكمة والقضاة، والفصل في هذه الشكاوى لضمان إتاحة هذه المعلومات للجمهور.

محكمة الأسرة/العائلة (المحكمة الشرعية) [59]

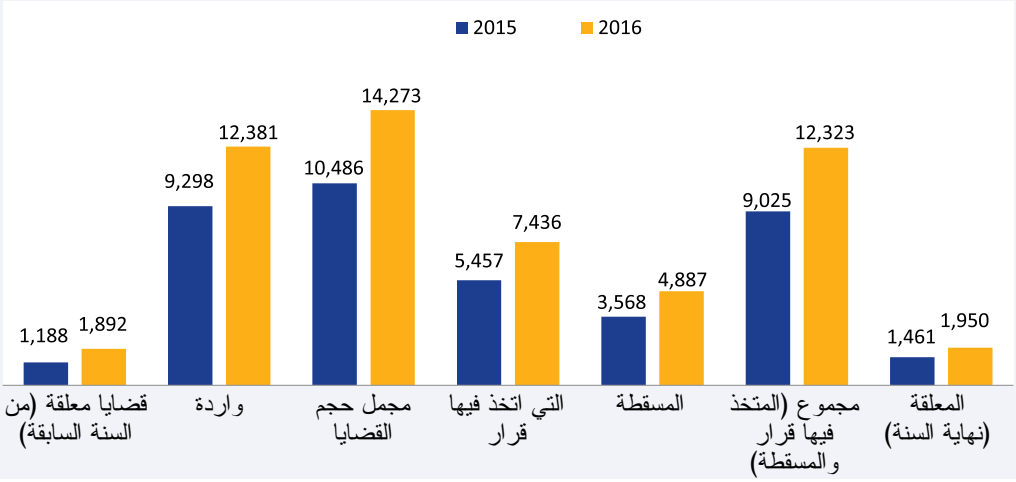
مقدمة

تعتبر المحاكم الشرعية جزءاً من نظام العدالة الرسمي وتلعب دوراً هاماً في حل عدد من النزاعات المتنوعة، بما في ذلك المسائل المتعلقة بقانون الأسرة (الأحوال الشخصية)، مثل الزواج والطلاق والميراث والأبوة والوصاية والنفقة وحضانة الأطفال، وذلك بالرجوع للشريعة الإسلامية كإطار قانوني، فإن عمل هذه المحاكم هام بشكل خاص لحقوق المرأة.

الطواقم

في عام 2016، كان هناك حوالي 48 قاضياً شرعياً في الضفة الغربية. وقد ازداد هذا العدد بنسبة 14% منذ عام 2011. وفي عام 2015، لم يكن هناك سوى خمسة وكلاء نيابة؛ وهو عدد منخفض للغاية نظراً لمجمل عدد القضايا. ولا يزال نظام المحاكم الشرعية يعاني من التأخير في التقاضي في قضايا المساواة بين الجنسين بالمقارنة مع نظام المحاكم النظامية. لم تعكس بيانات عام 2016 التقسيم حسب الجنس لعام 2016 للقضاة أو وكلاء النيابة أو الكتبة. في عام 2014، لم يكن هناك سوى قاضيتين إناث من بين 45 قاضياً يمثلون 4% من مجموع القضاة الشرعيين مقابل 19% تقريباً من القضاة في المحاكم النظامية. وفي عام 2014، كان هناك 4 نساء من بين 5 أعضاء في النيابة العامة الشرعية.

شكل 49: مجمل القضايا في المحاكم الشرعية، الضفة الغربية، 2015 و 2016



59. البيانات المنتقاة من المحاكم الشرعية أخذت من التقرير السنوي للمحكمة الشرعية. والبيانات من عام 2015 مستقاة من بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول المحاكم الشرعية والتي جمعت كجزء من مشروع رصد العدالة والأمن. غير انه كانت هناك صعوبات في التحقق من بعض بيانات 2016 و2015 و 2014، لذا فهي غير كاملة.

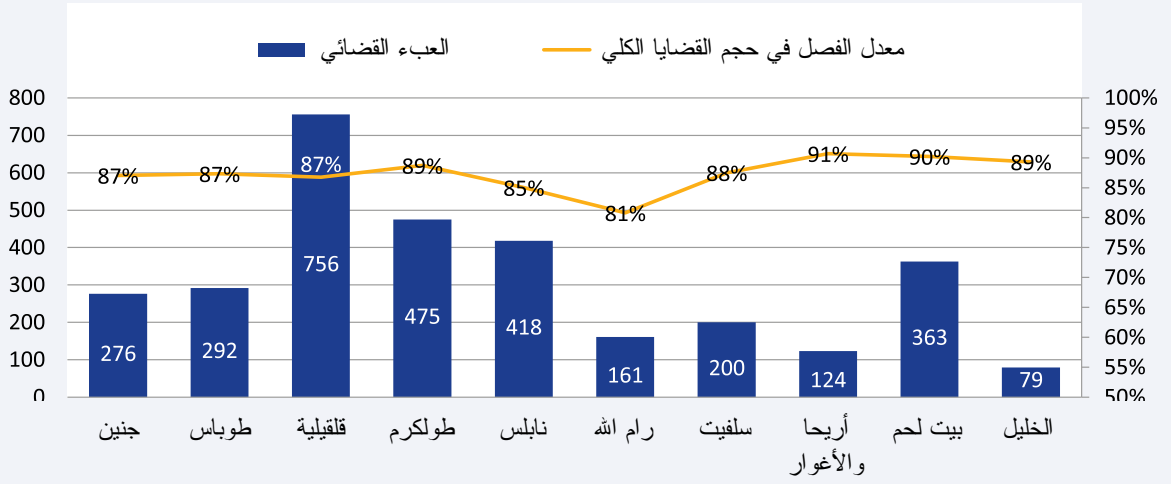
المهام الأساسية

تعمل المحاكم الشرعية على مجموعة من قضايا قانون الأسرة كجزء من إجراءاتها بما في ذلك الطلاق والنفقة وحضانة الأطفال، فضلاً عن قضايا الميراث. وللمحكمة أيضاً جهود "غير متعلقة بالقضايا" مثل إصدار الشهادات وغيرها من الوثائق كالتوكيلات. في عام 2016، بلغ إجمالي عدد القضايا في المحاكم الشرعية حوالي 14,000 قضية – أي بزيادة نسبتها 57% تقريباً منذ عام 2011 والذي بلغ مجموع القضايا فيه حوالي 9000 قضية. وفي عام 2016، أنهت المحاكم العمل بنسبة 86% من إجمالي القضايا، وبنسبة 100% من القضايا الواردة، ولم يتبق سوى 1,950 قضية معلقة في نهاية العام.

استناداً إلى بيانات عام 2015، كانت معدلات الكفاءة في المحاكم في الضفة الغربية متشابهة. حيث أدت جميع المحاكم أداء جيداً في الفصل بمجموع القضايا. أما أقلها فكانت رام الله (81%) وأعلاها أريحا (91%). وعند النظر في القضايا التي اتخذ فيها قرار فقط (باستثناء القضايا المرفوضة)[60] كانت النتائج متشابهة.

كان هناك تباين كبير في العبء القضائي لكل قاضي. ففي الخليل، بلغ العبء القضائي لكل قاضي 79 فقط في عام 2015، بينما بلغ عدد القضايا في قلقيلية 756 قضية؛ ويعزى ذلك إلى العدد الكبير من القضاة الذين عينوا للمحاكم في الخليل بالمقارنة مع قلقيلية. وكان معدل الفصل في إجمالي عدد القضايا في هذه المحاكم متشابه بشكل ملحوظ – ففي قلقيلية بلغ 89% وفي الخليل 87%. وفقا للبيانات المتوفرة من محاكم قلقيلية وطوباس وسلفيت لعام 2015، لم يكن هناك سوى قاضي واحد يعمل في المحاكم، في حين تم تعيين 14 قاضياً في محاكم الخليل ورام الله. قد يكون للعبء القضائي الكبير لكل قاضي تأثيرا أيضاً على صنع القرار. من غير الممكن قياس العبء القضائي لكل عضو نيابة عبر مختلف المحاكم الشرعية، لكن قد يؤثر عدد أعضاء النيابة أيضاً على كفاءة المحكمة.

شكل 50: العبء القضائي لكل قاضي ومعدل الفصل في مجمل القضايا، المحكمة الشرعية، 2015



العمل في أمور أخرى غير القضايا

في عام 2011، سجلت المحاكم العمل على 82,127 مهمة لا تتعلق بالقضايا، مثل إصدار شهادات تخص الزواج والطلاق والتوكيل. وفي عام 2016، قدر أن المحكمة أنجزت ما يقرب من 123,638 مهمة لا تتعلق بالقضايا بما يقارب 30,000 عقد زواج.

60. كان المعدل متشابهاً في القضايا التي تم البت فيها من مجموع القضايا المنتهية عبر المحاكم. النسبة الأقل كانت في بيت لحم التي أصدرت قراراتها في 55% من القضايا ، بينما كانت نابلس الأعلى من حيث نسبة إصدار الأحكام حيث بلغت 64%.

نتائج رئيسية

لا يزال الإختلال في التوازن بين الجنسين من القضاة في المحاكم الشرعية يشكل تحدي، لذا من المهم تعيين المزيد من النساء للعمل في السلطة القضائية. في عام 2016، ظلت معدلات الفصل في القضايا الواردة ومجمل القضايا في المحاكم الشرعية مرتفعة، حيث بلغت نسبة 100% للقضايا الواردة ونسبة 86% لمجمل القضايا. وفي نهاية عام 2016، لم يكن لدى المحاكم الشرعية سوى 1,950 قضية معلقة. لذا يلزم تحسين جمع البيانات من أجل تحسين فهم الحصول على خدمات العدالة وجودتها في المحاكم الشرعية، وأن يشمل ذلك أسباب رفض الدعاوى وعدد المتقاضين الذين يطلبون المساعدة القانونية وخدماتها. كما وهناك حاجة إلى مزيد من البيانات النوعية للنظر في نتائج القضايا من منظور حقوق الإنسان، لا سيما بالنسبة لقضايا النساء والأطفال.

توصيات

- تحقيق التوازن بين الجنسين من القضاة والعاملين على كافة المستويات.
- تحسين جمع البيانات حول نتائج القضايا من منظور حقوق الإنسان، خاصة لقضايا النساء والأطفال.
- جمع بيانات أفضل حول الوصول الى العدالة ويشمل طلبات المساعدة القانونية وتوفيرها.

تنفيذ الأحكام

مقدمة

إن تنفيذ الأحكام أمر حاسم بالنسبة لنظام قضائي يعمل بشكل جيد. ثمة جهازان رئيسيان مسؤولان عن تنفيذ القرارات القضائية في دولة فلسطين – دائرة التنفيذ المدني في مجلس القضاء الأعلى ودائرة التنفيذ الجنائي في النيابة العامة. تتولى دائرة التنفيذ المدني مسؤولية الإشراف على تنفيذ القرارات الناجمة عن القضايا المدنية. إستناداً لقانون التنفيذ رقم 23 (2005)، يتمتع الضباط بصلاحية تنفيذ قرارات المحاكم وقرارات المحكمين، بإصدار أوامر القبض والحجز على ممتلكات المدينين[61]. كانت هذه الدائرة مسؤولة أيضاً عن تنفيذ قرارات المحاكم الشرعية حتى عام 2016 عندما أنشأت المحكمة الشرعية مكاتب التنفيذ الخاصة بها. وتتولى دائرة التنفيذ في النيابة العامة مسؤولية الإشراف على التنفيذ المتعلق بالقضايا الجنائية والقضايا المدنية التي تنطوي على الدولة أو مؤسسة تابعة لها. البيانات المتوفرة في هذا التقرير حول دائرة التنفيذ المدني مستقاة من "ميزان"، في حين أن النيابة العامة تقوم بجمع بيانات عن التنفيذ الجنائي من مكاتب التنفيذ الخاصة بها. وفي السياق الفلسطيني، فإن قدرة مؤسسات العدالة والأمن على تنفيذ القرارات وتنفيذ الأوامر يعرقلها بشكل رئيس عدم تمكن وصول الفلسطينيين إلى تنفيذ القانون وحرية الحركة في مناطق كثيرة داخل الضفة الغربية وفي منطقة ج.

الطاقم

لم تتوفر بيانات كاملة عن عدد مأموري التنفيذ العاملين في مكاتب ودوائر التنفيذ المختلفة في أنحاء الضفة الغربية لعام 2016 أثناء إعداد هذا التقرير.

61. حكومة فلسطين، قانون التنفيذ، رقم 23، 2005، <http://legal.pipa.ps/files/server/ENG Enforcement of judgements Law No_ (23) of 2005.pdf>

المهام الأساسية

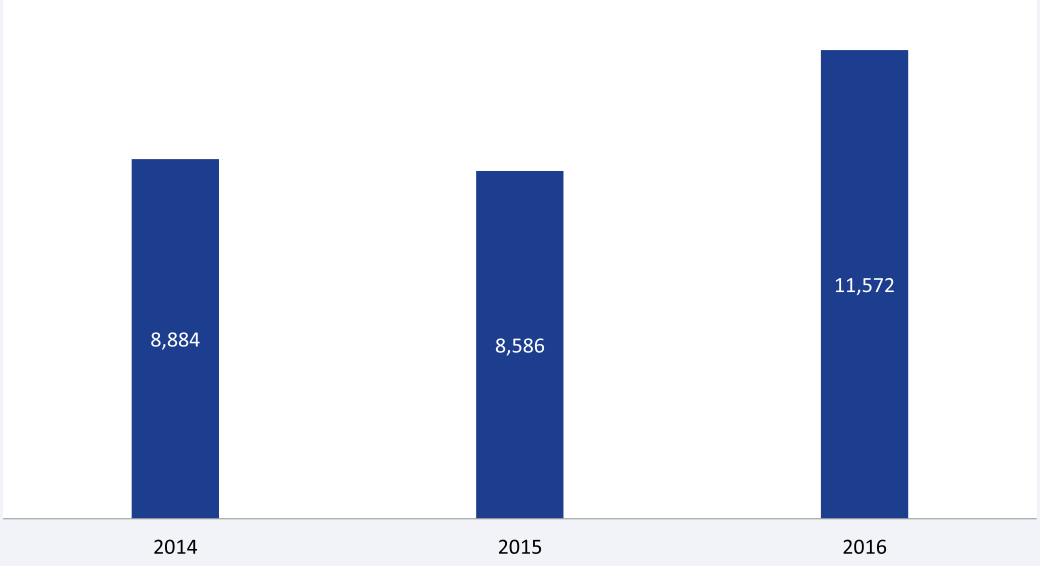
تنفيذ القرارات المتعلقة بالقضايا الجنائية

في الفترة ما بين عامي 2014 و 2016، ارتفع عدد القضايا المنفذة بنسبة 30%. ونفذت النيابة العامة حوالي 11,572 قراراً لقضية تنفيذ جنائية في عام 2016؛ شكلت نحو 49% من عدد القضايا الواردة و 20% من مجموع القضايا لدى النيابة. في نهاية العام، كان لديها ما يقرب من 45,000 قضية معلقة. لذا من المهم أن ندرك أن عدد القضايا الواردة في عام 2016 كان أعلى بكثير من عام 2015، وذلك بسبب تحويل قرابة 10,000 قضية تنفيذ مرورية نقلت من محكمة الصلح في بيت لحم إلى النيابة العامة في المحافظة هناك. في نهاية عام 2016، كان لدى مكتب النيابة في محافظة في بيت لحم 17,000 قضية معلقة، وهو ما يمثل حوالي 39% من مجمل القضايا العالقة.

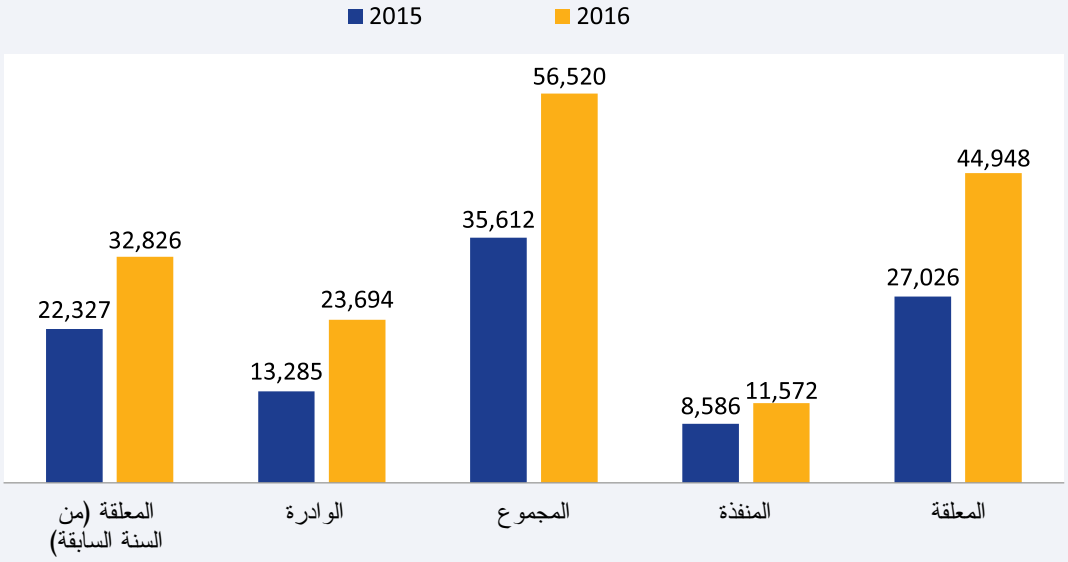
تشمل استراتيجية قطاع العدالة 2017 – 2022، مؤشراً لتحسين معدلات تنفيذ الأحكام الجنائية الواردة بنسبة 90%. ولا تسمح البيانات المتاحة بتحليل تنفيذ القضايا الجنائية المصنفة بالجناية أو الجنحة أو ما إذا كانت القضية تتعلق بعقوبة الحبس. ومن شأن زيادة تصنيف البيانات أن يسهل في تتبع أدق لتنفيذ أخطر القضايا في الضفة الغربية.

يشكل عدم الوصول إلى المنطقة (ج) تحدياً رئيساً آخر أمام التنفيذ الفعال للقرارات في جميع أنحاء الضفة الغربية. في عام 2016، كانت بعض مكاتب النيابة في المحافظات بمستوى عال من الكفاءة فيما يتعلق بالقضايا الواردة، كمحافظات قلقيلية ونابلس وطولكرم. إلا أن بعض المكاتب واجهت تحديات خاصة في تنفيذ القضايا مثل الخليل وأريحا – حيث جرى تنفيذ 1% فقط من إجمالي عدد القضايا في الخليل (27 قضية)، و 6.6% في أريحا (35 قضية). هناك حاجة إلى مزيد من البيانات، بما في ذلك ما يتعلق بالموارد المتاحة ومناطق النشاط في مكاتب المحافظات، ليتسنى فهم التباين في التنفيذ في مكاتب المحافظات ولتطوير تدابير للتغلب على مستويات التنفيذ المنخفضة.

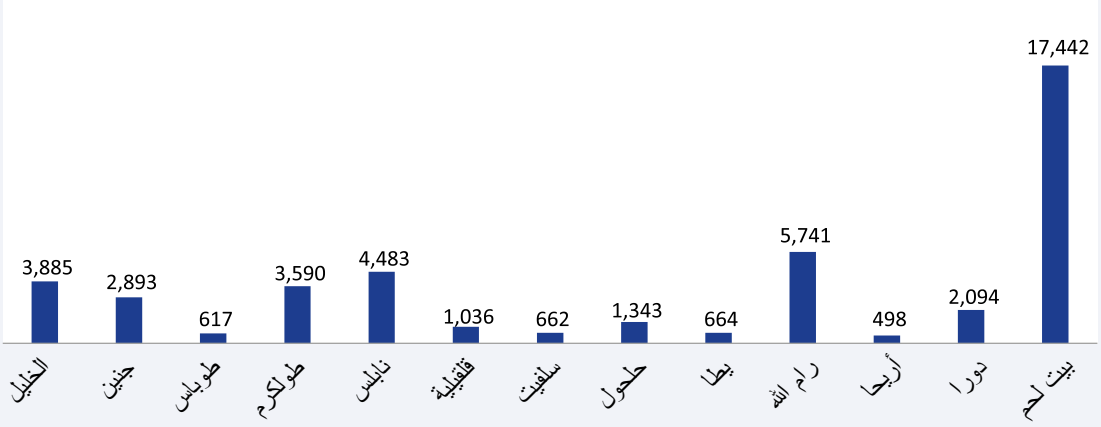
شكل 51: القضايا الجنائية المنفذة، دوائر التنفيذ، النيابة العامة، 2014 – 2016



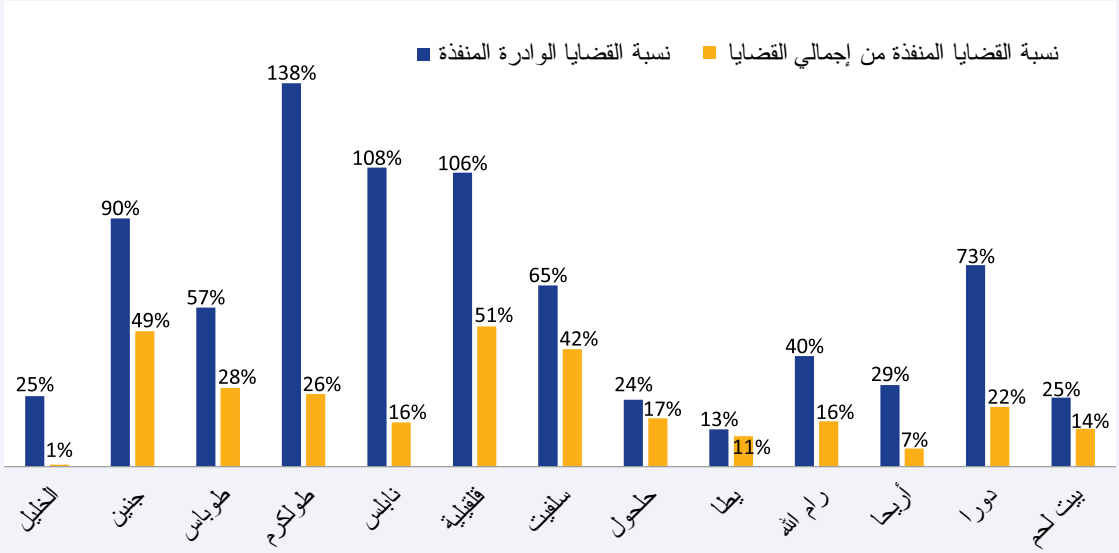
شكل 52: العبء القضائي، مكتب التنفيذ في النيابة العامة، 2015 و 2016



شكل 53: قضايا التنفيذ الجنائي المعلقة (نهاية العام)، حسب مكاتب النيابة في المحافظات، 2016



شكل 54: نسبة القضايا الواردة المنفذة، مقارنة بنسبة القضايا المنفذة من إجمالي القضايا، حسب مكتب النيابة في المحافظة، 2016



تنفيذ القضايا المدنية

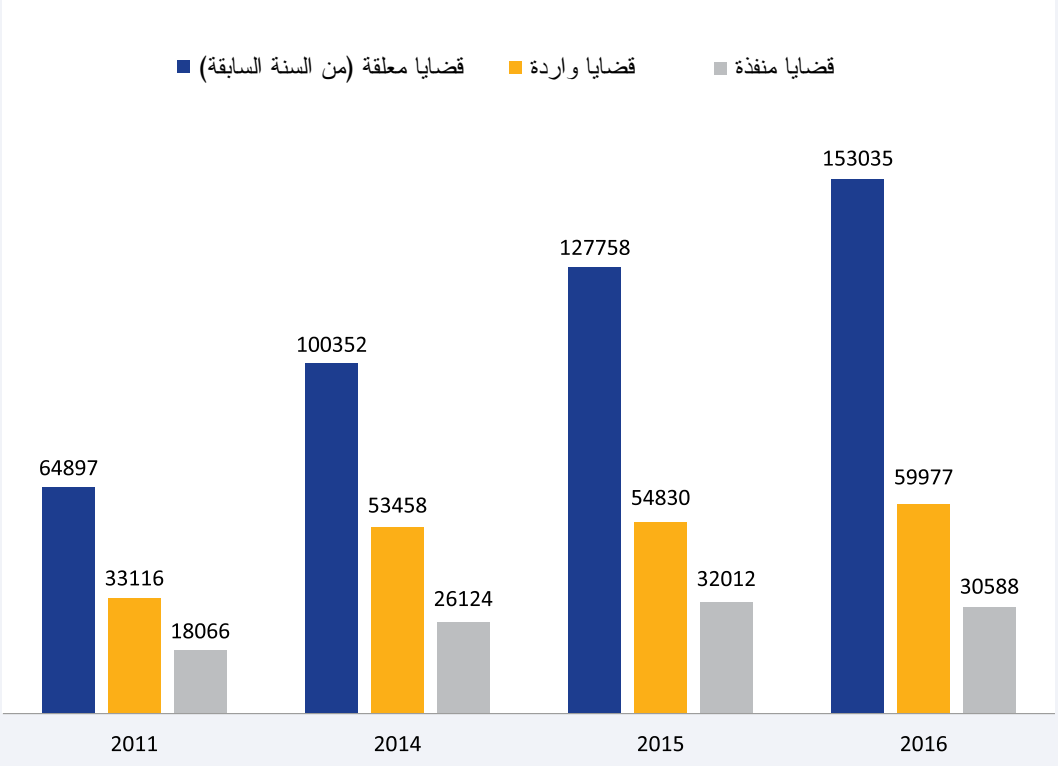
تتولى دائرة التنفيذ المدني التابعة لمجلس القضاء الأعلى تنفيذ القضايا المدنية. منذ عام 2014، تم تضمين عمل الدائرة بشكل كامل في نظام إدارة القضايا الإلكترونية "ميزان"[62]. نتيجة لذلك، تتوافر بيانات أكثر شمولاً وتصنيفاً حول تنفيذ القضايا المدنية.

بين عامي 2011 و 2016، ارتفع عدد القضايا التي نفذتها دائرة التنفيذ بنسبة 69%. غير أن تراكمها ازداد أيضاً من حوالي 65,000 قضية إلى 153,000 قضية في بداية عام 2016. ولم تنفذ في نفس العام سوى 18% من القضايا التي تمت إحالتها إلى دائرة التنفيذ في عام 2016، مما يبرز التأخير الكبير في تنفيذ القرارات.

62. جاء تحليل الاتجاه هنا بين الأعوام 2011 الى 2014، حيث ان البيانات الدقيقة من ميزان تشمل عام 2014 فما فوق. في حين تم جمع البيانات سنة 2011 يدويا لمراقب العدالة والأمن الأول.

وانخفـض معدل الفصـل في قضايا التنفيـذ المدني من 58% من القضايا الواردة في عام 2015 إلى 51% في عام 2016. وعند تصنيفها حسـب المحكمة، بدا واضحا أن أكبـر انخفاض كان في محكمة البداية حيث انخفضت نسبة القضايا الواردة من 60% الى 40%.

شكل 55: العبء القضائي في دائرة التنفيذ المدني، 2011 و 2014 – 2016

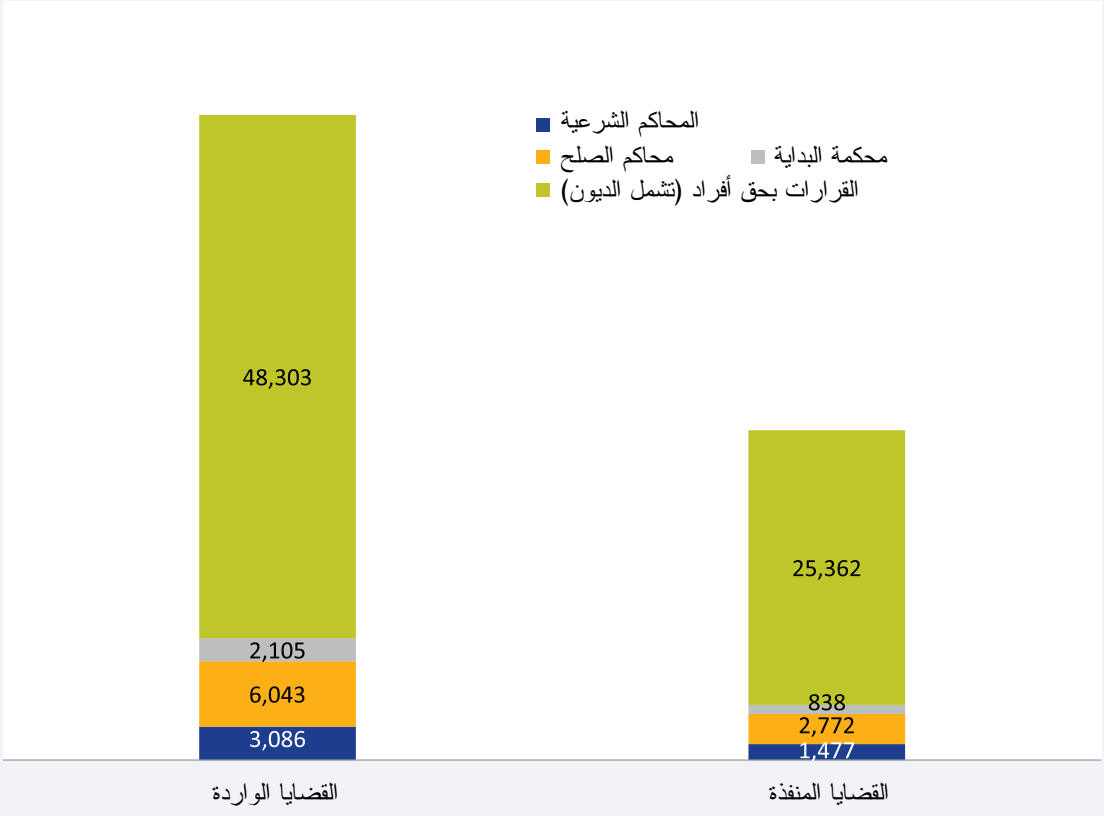


توزيع القضايا داخل دائرة التنفيذ[63]

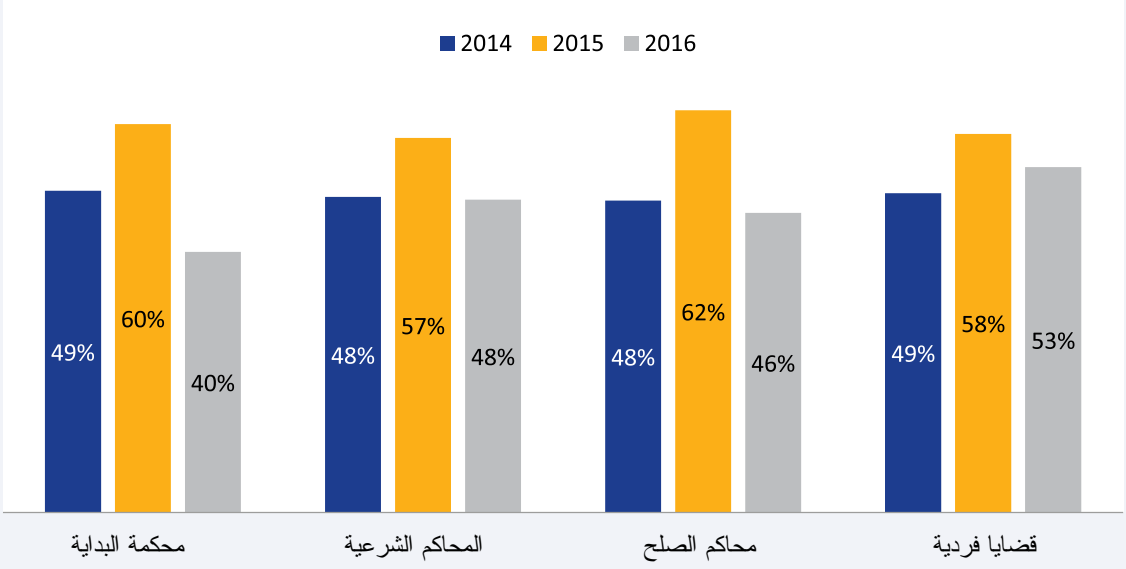
تتعلـق الغالبيـة العظمى من القضايـا المعروضة على دائرة التنفيذ بالقرارات المتخذة ضد الأفراد، بما في ذلك المسـائل المتعلقة بجمع الديون والمسائل المالية. في عام 2016، كانت نسبة 81% من القضايا الواردة إلى الدائرة تتعلق بالقرارات المتخذة ضد الأفراد. وشـكلت قرارات التنفيـذ الصادرة عن محكمة البداية 4% فقط من القضايا الواردة، بينما شـكلت قرارات المحاكم الشرعية 5% من القضايا الواردة. وشكلت قضايا محاكم الصلح 10% من القضايا الواردة.

63. منذ نشـر اول مراقب للعدالة والأمن، يتم أخذ البيانات المتعلقة بعمل إدارة التنفيـذ المدني من "ميزان". منذ عام 2014، يقوم "ميزان" بتسـجيل الغالبية العظمى لقضايـا التنفيذ. يعكس ذلك أكثـر من 90% من قضايـا التنفيذ وفقا لمقابلـة مع خبير في مجلس القضاء الأعلى.

شكل 56: القضايا العالقة والواردة والمنفذة، مصنفة حسب المحكمة/القرار، دائرة التنفيذ المدني، 2016



شكل 57: معدل الفصل في القضايا حسب المحكمة، في دائرة التنفيذ المدني، حسب المحكمة، 2014 – 2016



المحاكم الشرعية

نتائج رئيسية

يشـــكل انخفاض معدل تنفيذ القـــرارات الجنائية والمدنية تحدياً هاماً أمام الأداء العام لنظام العدالة. ويشـــكل انعدام وصول العمل بالقانون الفلسطيني الى المنطقة (ج) تحدياً خاصا أمام تنفيذ القـــرارات القضائية بفاعلية في الضفة الغربية.

على الرغم من زيادة بنسبة 35% في القرارات الجنائية المتعلقـــة بالتنفيذ بين عامـــي 2015 و 2016، لا يزال هناك ما يزيد علـــى 44,000 قضية جنائية معلقة يتعين تنفيذها في نهاية عام 2016. أما البيانات المصنفة حسب نـــوع القضية، وما إذا كانت تتعلق بحكم بالســـجن، فهي ليست متاحة، وبالتالي لا يمكن تحليل معدل تنفيذ القضايا الجنائية الخطيرة. تواجه بعض مكاتب المحافظات تحديات خاصة في مجـــال التنفيذ. ويؤدي عدم وجود بيانات عن عدد موظفي التنفيذ وعدد القرارات التي تتطلب التنفيذ في المنطقة (ج) إلى صعوبة تحديد سبب التباين بين المكاتب في معدلات التنفيذ. ومن شأن وجود بيانات أكثر تفصيلاً عن معدلات التنفيذ الخاصة بالجنايات والقرارات المتعلقة بالأحكام بالســـجن أن يسهل قياس التقدم المحرز في تنفيذ القرارات المتعلقة بأشد الجرائم خطورة.

في القضايـــا المدنية، حققت دائرة التنفيـــذ المدني زيادة بنســـبة 69% في عدد القضايـــا المنفذة منذ عام 2011. غير أن هذا لم يكن كافيـــاً للتعامل مع العدد المتزايد من القضايـــا، وما يقابلها من تراكم بلـــغ حوالي 153,000 قضية في مطلع عام 2016. وكانت الغالبية العظمى من القضايـــا المتراكمة تتعلق بالقرارات المتخذة ضد الأفراد بما في ذلك الديون، غير أن المحكمة الشرعية كان لديها أيضاً عدداً كبيـــراً من القضايا المتراكمة. انخفض معدل الفصل في القضايـــا المدنية في عام 2016 إلى حوالي 51% من القضايـــا الواردة. وفي عـــام 2016، جرى افتتاح عشـــر مكاتب تنفيذ جديدة للمحاكم الشرعية، وقد يرتبط هذا الانخفاض في التنفيذ بعملية الانتقال. وفي عام 2016، تم أيضاً إنشـــاء نظام تنفيذ موحد جديد من أجل تحســـين تنفيذ المذكرات في الوقت المناســـب. يؤمل أن تؤدي هذه الخطوات إلى تحســـين معدلات تنفيذ القرارات المتعلقة بالقضايا الجنائية والمدنية في الوقت المناسب في عام 2017.

توصيات

- جمـــع بيانات أكثـــر تفصيلاً عن قـــرارات التنفيذ الجنائية والمدنية، بما في ذلك نوع القضية، للسماح برصد تنفيـــذ القرارات المتعلقة بالأحكام بالســـجن والجرائم الخطيرة. وتطوير السياسات والإجراءات التي يمكن أن تسهل تحديد أولويات تنفيذ القرارات، مع التركيز على القرارات التي لها آثار كبيرة على حقوق الإنســـان. وربط هذا العمل بجهود مراجعة ممارســـات وإجراءات الاحتجاز في دولة فلسطين. (راجع الفصل التالي).
- القيام بدراســـة لقدرات وعمـــل إدارتي تنفيذ القانون الجنائـــي والمدني والشـــرطة القضائية بغية معالجة الثغرات في القدرات، لا ســـيما تلـــك المتعلقة بعدم الوصـــول إلى المنطقـــة (ج)، وزيادة معـــدل إنفاذ القرارات.
- الاســـتثمار في دوائر التنفيذ الشـــرعي التي افتتحت مؤخراً لضمـــان توفر الموارد اللازمـــة لها لزيادة معـــدلات إنفاذ القـــرارات الشـــرعية والتعامل مع المتراكم من القضايا ليتم تنفيذها.

الاعتقال/ الاحتجاز

مقدمة

تغطي البيانـــات الواردة في هذا الفصل مراكز الإصلاح والتأهيل الســبعة في الضفة الغربية التي تديرها الشرطة المدنية الفلسطينية. وقد أردفت الشرطة المدنية الفلسطينية بالبيانـــات التي جمعـــت لهذا التقرير فـــي الفترة ما بين 2011 إلـــى 2015، إلى الجهـــاز المركزي للإحصاء الفلســـطيني. أما بيانات عام 2016 فقد أُخذت مباشـــرة من التقرير السنوي للشـــرطة المدنية الفلسطينية. ويوفر قانون مراكز إعادة التأهيل "الســـجون" رقم 6 (1998) الإطار القانوني لخدمة الســـجون[64] . وتقع هذه المراكز الســـبعة التي تديرها الشرطة المدنية الفلسطينية في جنين وطولكرم ونابلـــس ورام الله وأريحا وبيت لحم والخليل. وتتولى وزارة الشـــؤون الاجتماعية إدارة مرافق احتجاز الأحداث المتخصصـــة والموجودة في بيت لحم (للبنات) وفي رام الله (للبنين)[65].

لا يقدم هذا الفصل معلومات عن الأشـــخاص المحتجزين في 1) زنازين الاحتجاز التابعة للشـــرطة؛ 2) ما يقارب 32 مركزا آخر للخدمة الأمنية العاملة في الضفة الغربية؛ 3) مراكز الاحتجاز الإســـرائيلية؛ أو 4) مراكز اعتقال أخـــرى[66]. إن التقارير التي تصدرهـــا منظمات حقوق الإنسان بشـــكل مستمر تشير إلى أن الاعتقال والاحتجاز التعســـفيين للفلســـطينيين من قبل أجهزة أمنية أخرى في فلسطين منتشـــر بشكل واســـع[67]. وتفيد الهيئة المستقلة لحقوق الإنســـان أن جهاز الأمن الوقائي يدير 17 مركزٍ احتجاز، وتديـــر وكالة المخابرات العامـــة 13 مركزاً، وتدير المخابرات العســـكرية مركزين دائمين وعدد من المراكز المؤقتة. وبســـبب الافتقـــار إلى حيز في مراكز إعادة التأهيل في بعض المحافظات، أفيد بأن عدداً كبيراً من الأشـــخاص قد احتجزوا في زنازين الشرطة لفترات طويلة تصل أحيانا إلى شهور أو سنوات[68].

مهام رئيسية

وفقـــا للاســـتراتيجية الوطنيـــة للعدل وســـيادة القانون 2014 – 2016، فإن لكل من الشـــرطة ووزارة العدل والنيابة العامة دور فـــي التفتيش على مراكز الاحتجاز والســـجون[69]. تلتزم الاســـتراتيجية بضمـــان أن تكون البنيـــة التحتية والنظم المتصلة بإعادة التأهيل والاحتجاز متوائمة مع معايير حقوق الإنســـان وأفضل الممارسات. فيما يتعلق بمراكز الإصلاح والتأهيل، أشار تقرير الهيئة المســـتقلة لحقوق الإنســـان لعام 2015 إلى أن المديرية العامـــة لمراكز الإصلاح والتأهيل قد بذلت جهداً جاداً لا هوادة فيه ... لتحســـين وإيجاد ظروف معيشـــية ملائمة للنزلاء، لكن على الرغـــم من هذا لا يتوفر الحد الأدنى من مقومـــات الاحتجاز في معظم المراكز[70]. وتشـــير الهيئـــة أيضاً إلى أن المعايير الدنيـــا لا تلبى فيما يتعلق بزنازيـــن الاحتجاز التابعة للشـــرطة، ومراكز الاعتقال التابعة للأجهزة الأمنية الأخرى.

بموجـــب القانون الأساســـي الفلســـطيني، فإنه من غير القانوني إحتجاز أي شـــخص أو تفتيشه أو سجنه أو تقييد حريته أو منعه من الحركة، إلا بأمر قضائي وفقا لأحكام القانون. وينص القانون الأساســـي على أن يحدد القانون فترة الاحتجاز قبل الاعتقال وينص على الحق في المحاكمة دون إبطاء[71]. وفقا للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فإنه

64. دولة فلســـطين، الاســـتراتيجية الوطنية للعدالة وسيادة القانون 2014 – 2016 صفحة 22 و 55.

65. الجهاز المركزي للإحصاء الفلســـطيني، "وضع حقوق الأطفال الفلسطينيين".

66. العدد المقدر لمراكز الاحتجاز وفقا لتقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2015.

67. تقرير منظمة العفو الدولية 2017/2016: "حالة حقوق الإنسان في العالم، 2017".

68. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2015.

69. دولة فلســـطين، الاســـتراتيجية الوطنية للعدل وســـيادة القانون 2014 – 2016 صفحة 9، 10.

70. راجع صفحة 400 – 405 من وضع حقوق الإنسان في تقرير فلسطين، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2015.

71. المادة 11 و 12، القانون الأساسي الفلسطيني.

بموجب قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، يجب على الشرطة أو غيرها من الأجهزة الأمنية المكلفة بالواجبات القضائية تقديم الأشخاص المحتجزين بتهمة جنائية إلى النيابة العامة في غضون 24 ساعة، ويجوز للنيابة تمديد الاحتجاز لمدة 48 ساعة. ولا يجوز تمديد الاحتجاز إلا بعد صدور قرار من المحكمة المختصة، ولا يجوز أن تتجاوز فترات الاحتجاز مجتمعة عن 6 أشهر[72]. علاوة على ذلك، يلاحظ فريق العمل الذي أنشئ مؤخراً لمتابعة الحق في محاكمة عادلة، أن الأحكام المتعلقة بـ: (1) الحق في إتخاذ الإجراءات دون تأخير لا موجب له؛ (2) الحد الأقصى لوقت الاحتجاز لدى الشرطة؛ و (3) تمديد فترة الاحتجاز السابق للمحاكمة، جميعها في أماكن معينة غير واضحة أو غير ملائمة أو غير متطورة[73]. وتدعو المبادئ التوجيهية لتقرير العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى إدراج معلومات شاملة عن الاحتجاز[74].

السجناء غير المدانين والمدانين المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل، الضفة الغربية، 2011– 2016

منذ عام 2011، كان هناك انخفاض بنسبة 36% في العدد الإجمالي للأشخاص المحتجزين سنوياً في مراكز الإصلاح والتأهيل. وفي عام 2016، كان ما يقرب من 8,155 شخصاً، من بينهم 231 امرأة، محتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل. 56% من جميع الأشخاص المحتجزين جرى حبسهم دون إدانة. و 40% من السجينات تم احتجازهن دون إدانة.

تشكل نسبة المحتجزين غير المحكوم عليهم من مجموع عدد السجناء مؤشراً دولياً معترفا به لسيادة القانون خاصة كمؤشر للهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة[75]. بالإضافة إلى الأرقام السنوية الإجمالية لعدد المحتجزين، تقوم الشرطة المدنية الفلسطينية بجمع بيانات عن عدد المحتجزين في يوم محدد (31 كانون الأول من كل عام). لم تكن البيانات المصنفة لعام 2016 متاحة، ولكن في عام 2015، احتجز ما يقرب من 1,006 سجيناً في مرافق الاحتجاز التابعة للشرطة بتاريخ 31 كانون الأول 2015، وكان 47,6% منهم غير مدانين (479). غير أن هذه البيانات لا تتضمن معلومات عن المحتجزين في حوالي 32 مركز احتجاز آخر تديره الهيئات الأمنية الأخرى في الضفة الغربية والمحتجزين في غزة. لذا، لا تكفي لرسم صورة دقيقة عن نسبة المحتجزين غير المحكوم عليهم بالنسبة لمجموع السجناء في فلسطين.

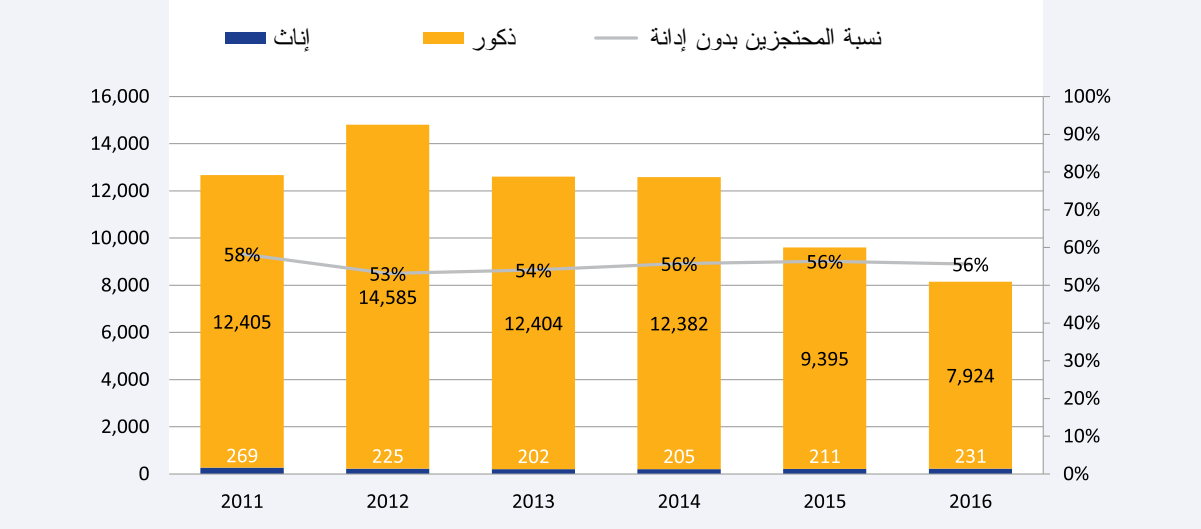
72. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، صفحة 189

73. مجموعة العمل حول الحق في محاكمة عادلة، تجاه تحقيق كامل للحق في محاكمة عادلة في فلسطين: توصيات مجموعة العمل حول الحق في محاكمة عادلة، 2016. هذه مبادرة تخص الجهات الفاعلة الرئيسية في قطاع العدالة والأمن في فلسطين، بقيادة بعثة الشرطة الأوروبية.

74. يشمل ذلك معلومات شاملة عن احتجاز الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة، وآليات الحد من الاحتجاز المطول قبل المحاكمة، وبيانات إحصائية عن عدد الأشخاص المحتجزين احتياطيا ونسبتهم مقارنة بجميع السجناء. حددت معايير الأمم المتحدة في القواعد الدنيا لمعاملة السجناء المعايير الدنيا لنظم إدارة ملفات السجناء، بما في ذلك تسجيل بيانات عن وقت احتجاز السجين، وأسباب الاحتجاز، وتاريخ جلسات المحكمة من بين تفاصيل أخرى. وتلاحظ اللجنة أن "نظم إدارة ملفات السجناء يجب أن تستخدم أيضاً لتوليد بيانات موثوقة عن توجهات السجناء وصفاتهم، بما في ذلك معدلات الإشغال، وذلك من أجل إرساء أساس لاتخاذ القرارات القائمة على الأدلة".

75. يوفر هذا المؤشر معلومات هامة عن الاحترام العام للمبدأ القاضي بأن الأشخاص الذين ينتظرون المحاكمة ينبغي ألا يحتجزوا رهن الاعتقال دون داع. وتوصي توجيهات أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بقياس هذا المؤشر بتصنيفه حسب الجنس والعمر، وكذلك طول مدة الاعتقال، وأن يتم قياسه باستخدام عدد المحتجزين في تاريخ محدد.

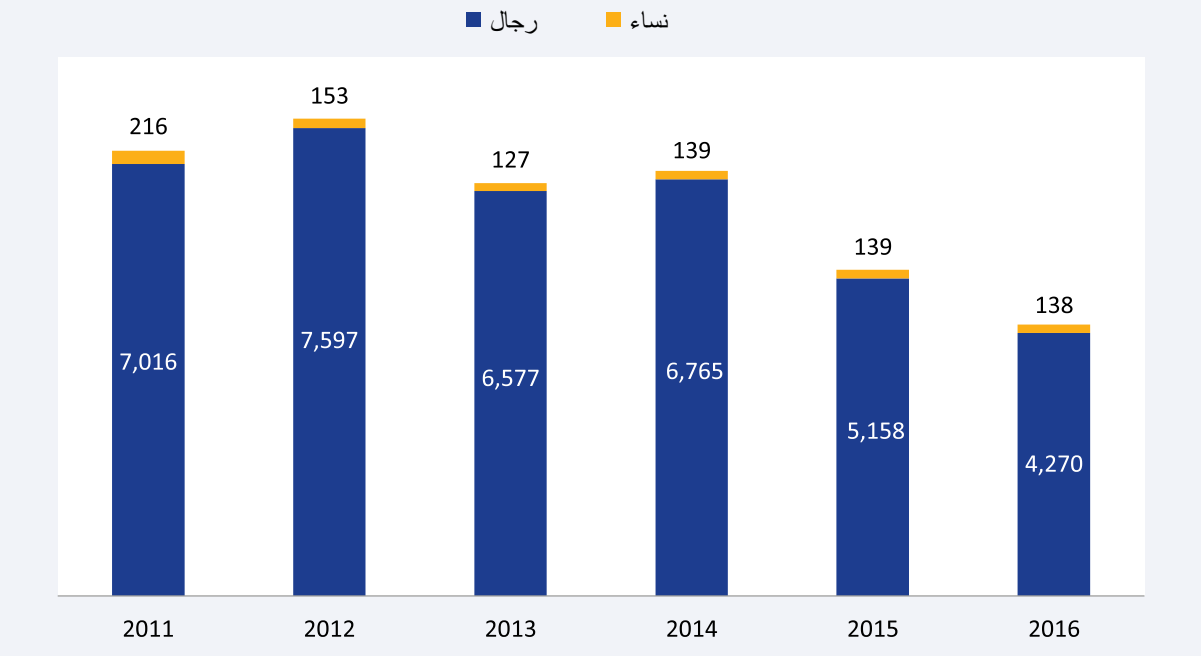
شكل 58: المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل ونسبة المحتجزين دون إدانة، 2011 – 2016



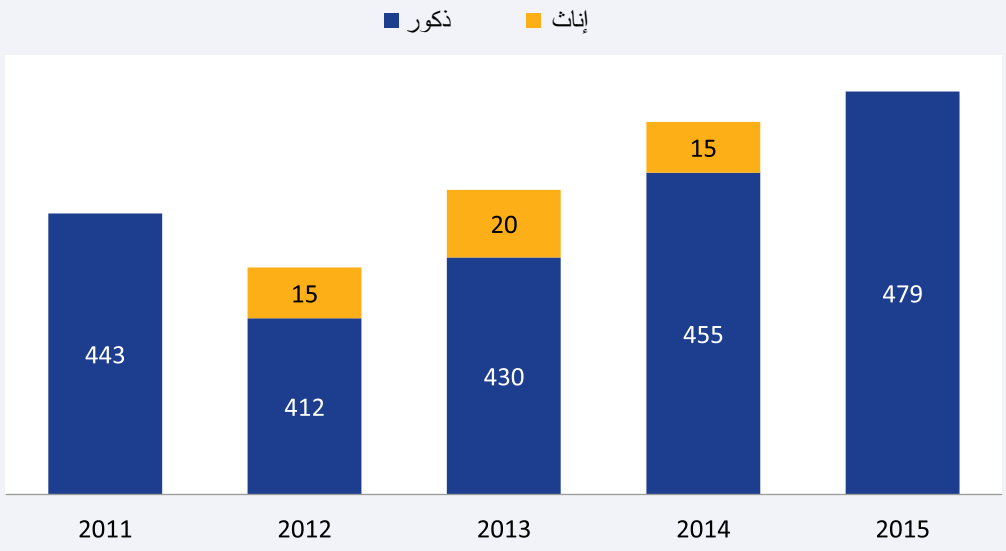
احتجاز الأشخاص غير المدانين

منذ عام 2011، حدث انخفاض مطرد في عدد الأشخاص غير المدانين المحتجزين في مراكز الإصلاح وإعادة التأهيل. في عام 2016، تم تسجيل 4,408 شخصاً محتجزاً دون إدانة ما يشكل انخفاض بنسبة 17% منذ عام 2015 وانخفاض بنسبة 39% منذ عام 2011. وفي عام 2016، كان من بين المحتجزين غير المدانين 138 امرأة يمثلن نسبة 3% من جميع المحتجزين غير المدانين.

شكل 59: الأشخاص غير المدانين المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل، الضفة الغربية، 2011 – 2016



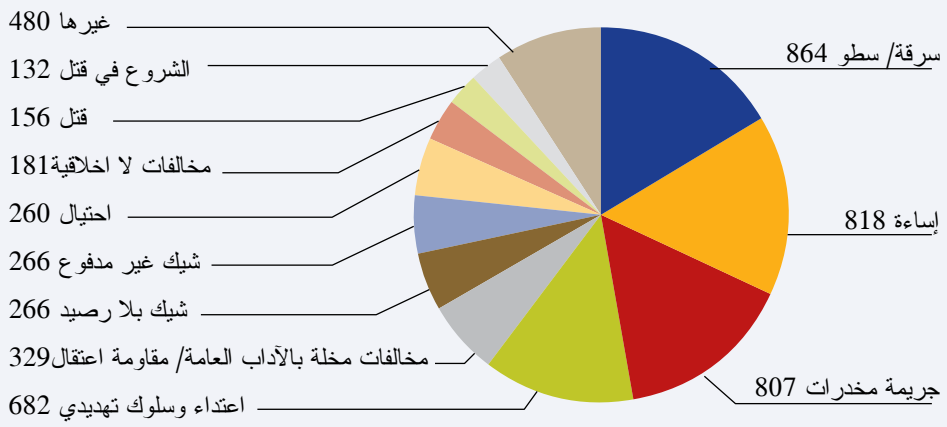
شكل 60: الأشخاص غير المدانين المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل في نهاية العام (31 كانون اول)، 2011 – 2015



التغيرات التي جرت بشأن السجناء غير المدانين

في عام 2016، تم احتجاز الأشخاص بسبب حوالي 5,241 تهمة مختلفة[76]. وكانت أسباب الاحتجاز الأكثر شيوعاً هي السرقة والاعتداء والسلوك التهديدي وجرائم المخدرات. واحتجز ما يقرب من 156 شخصاً للاشتباه في ارتكابهم جريمة قتل، و 132 شخصا للاشتباه في محاولتهم الشروع في قتل.

شكل 61: التهم الموجهة للمحتجزين بدون إدانة، 2016 [77]



76. في بعض الحالات، تم احتجاز شخص لأكثر من تهمة.

77. تشمل الأخرى جرائم مصنفة حسب تعريف الشرطة المدنية الفلسطينية (234) و 77 تهمة لحوادث مرور، و55 تهمة خيانة، 36 تهمة خرق الثقة، 34 تهمة متعلقة بأمن الدولة، 21 تهمة متعلقة بالفساد، 19 تهمة تتعلق بالخطف، و4 تهم متعلقة "احتجاز بأمر من المحافظ".

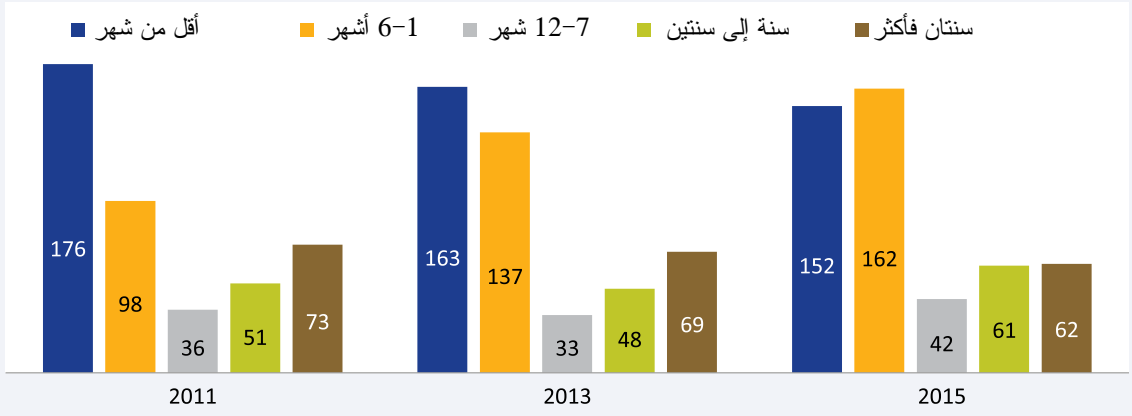
الاعتقال التعسفي، بما فيه الاحتجاز "بناء على أوامر المحافظ"

تتبع ممارسة "الاحتجاز بأمر من المحافظ" من القانون الأردني لمنع الجريمة (رقم 7 لسنة 1954) وهي ممارسة غالباً ما تؤدي إلى الحبس التعسفي ولفترات طويلة في بعض الأحيان[78]. وتتعارض هذه الممارسة مع المادة 9 والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. لقد سجلت البيانات التي جمعتها الشرطة المدنية الفلسطينية 221 شخصاً اعتقلوا بموجب هذا الأمر في عام 2014، و177 شخصاً في عام 2015، و 4 أشخاص فقط في عام 2016 بينهم ثلاث نساء. تشير هذه البيانات إلى تراجع مستمر منذ عام 2014، مما أدى إلى انخفاض كبير في عدد المعتقلين بموجب هذه الممارسة في عام 2016. في هذا الصدد، أظهرت بيانات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان زيادة في الشكاوى المتعلقة بالاحتجاز بأمر من المحافظ بين الأعوام 2013 و 2015، ولكن البيانات المتعلقة بالشكاوى في عام 2016 لم تكن متوفرة أثناء كتابة هذا التقرير[79].

الاحتجاز المطول دون محاكمة

لا تزال مشكلة الاحتجاز المطول للسجناء غير المدانين قائمة على الرغم من التوصية الواردة في آخر مراقب للعدالة والأمن بإجراء تحقيق عاجل. وكما هو مبين أعلاه، لا تتوفر بيانات كاملة عن الاحتجاز المطول دون محاكمة في فلسطين. غير أن بيانات مراكز الإصلاح والتأهيل تبين أنه في عام 2015 جرى احتجاز 62 شخصاً لأكثر من عامين، و61 شخصاً احتجزوا لفترة تتراوح بين سنة وسنتين، في حين احتجز 42 شخصاً لفترة تتراوح بين 7 و12 شهراً. يمثل الاحتجاز المطول قبل المحاكمة انتهاكاً للحق في المحاكمة العادلة والحق في الحرية والأمن للأشخاص. ويلاحظ أن هذه هي أرقام تغطي فترة نهاية العام، فهي تبين فقط أعداد المحتجزين في مراكز الإصلاح وإعادة التأهيل في نهاية العام. لذلك، من المرجح أن يكون العدد الفعلي للأشخاص غير المدانين المحتجزين لفترات طويلة طوال العام أعلى.

شكل 62: الاحتجاز المطول للمعتقلين بدون إدانة، 2011، 2013 و 2015



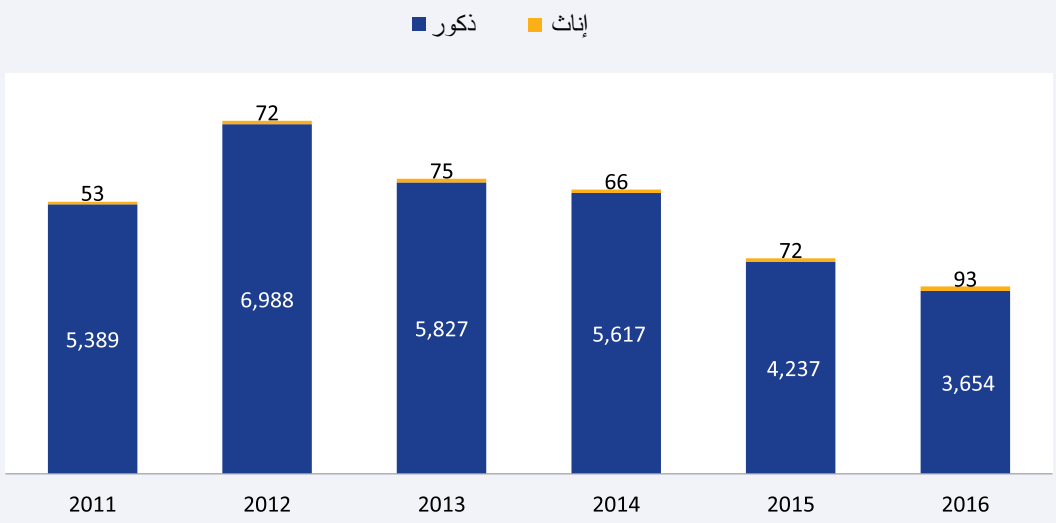
المجرمون المدانون لقضاء الأحكام

في عام 2016، تم تسجيل 3,747 شخصاً يقضون أحكام في مراكز الإصلاح والتأهيل، حيث يمثل هذا انخفاضا بنسبة 13% منذ عام 2015. بصفة عامة، استمر انخفاض عدد المجرمين المدانين الذين يقضون أحكاماً بالسجن منذ عام 2012. وتمثل النساء 2% من المعتقلين المدانين (93). وارتفع عدد السجينات المدانات بنسبة 75% منذ عام 2011 وبنسبة 29% بين عامي 2015 و 2016.

78. مجموعة العمل حول الحق في محاكمة عادلة.

79. وثقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان 35 شكوى في عام 2013، و93 شكوى في عام 2014، و116 شكوى في عام 2015.

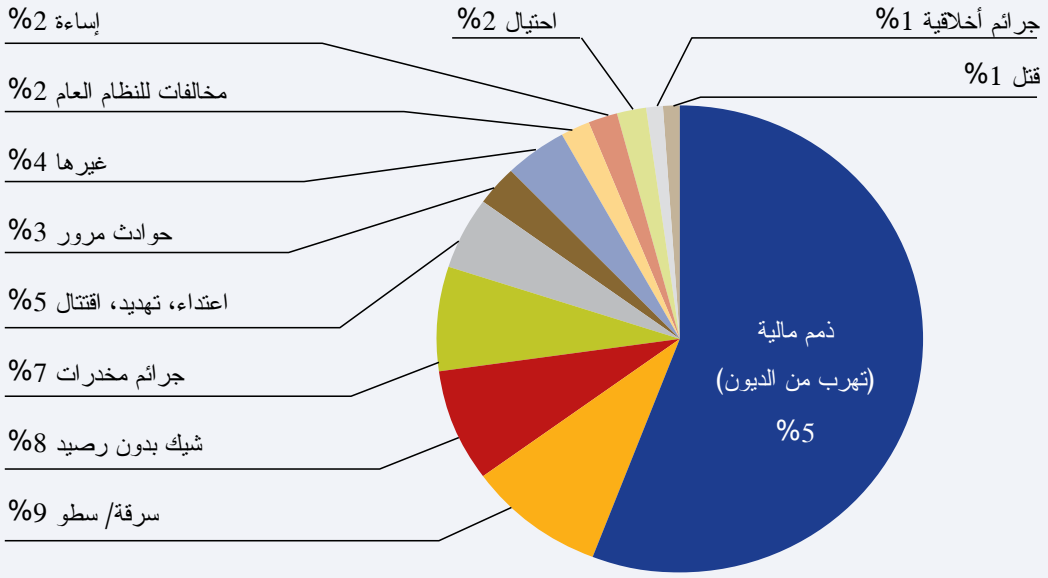
شكل 63: الأشخاص المدانين في مراكز الإصلاح والتأهيل، 2011 – 2016



التهم الموجهة للأشخاص المدانين

في عام 2016، كان حوالي 56% من التهم الموجهة لما يقرب 4,458 من المدانين تتعلق بالديون غير المسددة، في حين أن 8% كانوا يقضوا عقوبات على الشيكات المرتجعة. ومما يبعث على القلق أن حوالي 64% من التهم الموجهة إلى الذين يقضون عقوبات بالسجون الفلسطينية هي بسبب جرائم تتعلق بعدم سداد الديون. عموماً، فإن حوالي 8.5% فقط من التهم الموجهة للسجناء المدانين تتعلق بجرائم العنف، و 1% تتعلق بالقتل و 5% تتعلق بالاعتداء و 2% تتعلق بالإساءة.

شكل 64: التهم الموجهة للأشخاص المدانين في مراكز الإصلاح والتأهيل، 2016



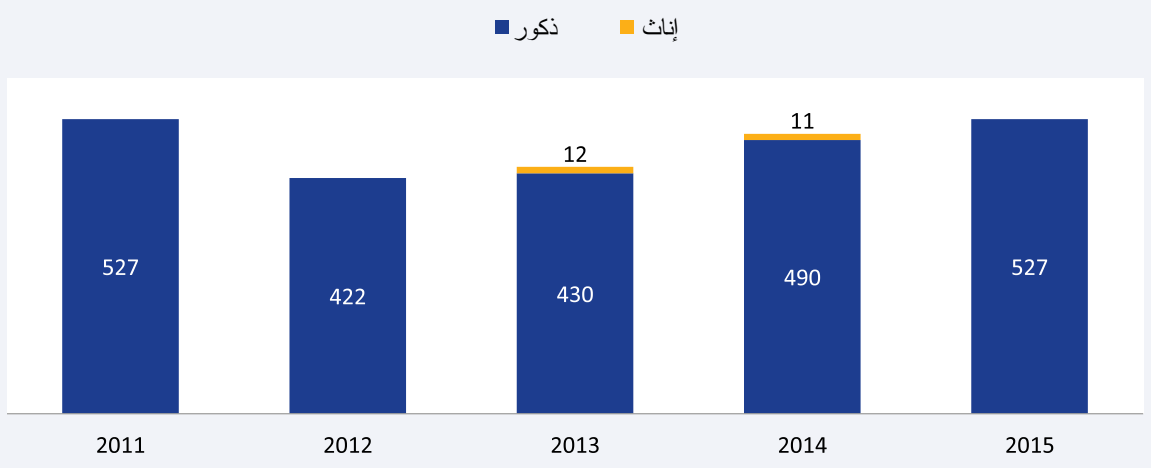
لا تسمح الأساليب الحالية في تسجيل التهم المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي بتحليل عدد الأشخاص الذين يقضون عقوبات بالسجن بسبب هذه الجرائم. وتعمل الشرطة المدنية الفلسطينية في تسجيل بعض الجرائم المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي، بما في ذلك الاغتصاب والاعتداء الجنسي والتحرش الجنسي وغير ذلك من أشكال التحرش، بإدراج هذه الجرائم ضمن فئة "الجرائم المرتكبة ضد الآداب العامة والأخلاق"، مستمدة ذلك من تصنيفها في قانون العقوبات الأردني (1960). وتشمل هذه الفئة أيضاً جرائم مثل الزنا، وتدمير الزواج، والتحريض على الفجور/ السلوك غير الأخلاقي، والشعوذة، وأعمال الشغب، والأعمال المشينة. في عام 2016، كان ما نسبته 1.2% من التهم الموجهة للسجناء المدانين تتعلق بالجرائم الأخلاقية، لكن من غير الممكن التأكد من عدد الذين يقضون عقوبات على جرائم تتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي.

يلزم إجراء مراجعة شاملة للإطار التشريعي وما يقابله من سياسات وممارسات تتعلق بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي من أجل جعل التشريعات الفلسطينية، فضلاً عن سياسات وممارسات مؤسسات العدالة والأمن، متوائمة مع المعايير الدولية. وسيكون إنهاء العمل على مشروع قانون حماية الأسرة خطوة جيدة تجاه معالجة المشاكل القائمة، غير أنه يلزم اتباع نهج شامل لضمان مواءمة جميع التشريعات والسياسات الخاصة بالعدالة الجنائية مع المعايير الدولية والسماح بالتتبع الشامل للجرائم المتعلقة بالعنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي عبر سلسلة العدالة الجنائية.

مدة العقوبة

لم تتوفر بيانات شاملة حول طول مدة العقوبة للمدانين في عام 2016. وأفادت البيانات التي قدمتها الشرطة المدنية الفلسطينية لعام 2015 أنه من بين 527 شخصاً مدانين يقضون أحكاماً بالسجن في نهاية العام، كان 122 منهم يقضون مدة عقوبة أكثر من 10 سنوات، و 58 منهم يقضون أحكاماً تتراوح بين خمس وتسع سنوات، و 142 منهم يقضون أحكاماً تتراوح بين سنة واحدة و 4 سنوات و 205 يقضون عقوبات تقل عن سنة. يشير ذلك إلى أن غالبية السجناء المدانين يقضون أحكاما قصيرة نسبيا.

شكل 65: المحتجزون المدانون في مراكز الإصلاح والتأهيل في نهاية العام (31 كانون اول)، 2011 – 2015



احتجاز الأطفال

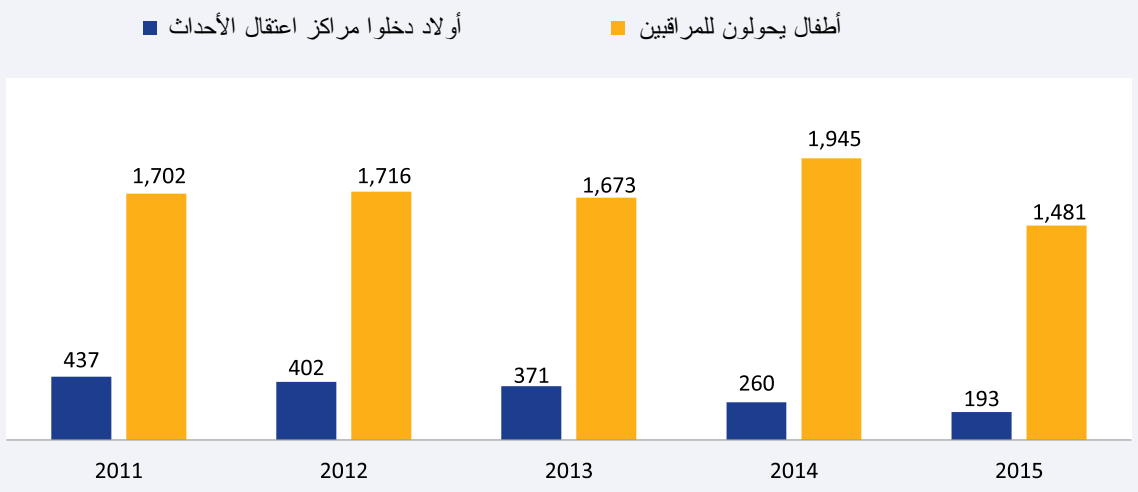
في الضفة الغربية، يوجد مركزان حكوميان للاعتقال مصممان لإعادة تأهيل الأطفال، وتتولى إدارة هذه المراكز وزارة الشؤون الاجتماعية. يقع مركز دار الأمل للبنين في رام الله[80]،

80. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي 2011: برنامج سيادة القانون والوصول الى العدالة في المناطق الفلسطينية المحتلة، cmlxxii. صفحة 23.

ومركز الفتيات في بيت لحم[81]. بموجب القانون الفلسطيني، يعتبر احتجاز الأطفال لدى الشرطة غير قانوني، وفقا للمادة 20 من القانون (بموجب مرسوم) بشأن حماية الأحداث (2016)[82]. وقد جاء هذا عقب إصدار قانون سابق، هو قانون إصلاح الأحداث (1954)، الذي ينص أيضاً على وجود الأطفال الموقوفين قيد الاحتجاز لدى وزارة التنمية الاجتماعية[83].

تتراوح بين سبعة أشهر الى سنة أو سنتين، وفي حالة أخرى جرى احتجاز طفل لأكثر من سنتين. وقد أوصى المراقب بإجراء تحقيق فوري في الاحتجاز غير القانوني للأطفال. منذ عام 2011، اتخذت دولة فلسطين عدداً من الخطوات الهامة لتحسين حماية حقوق الطفل. وفي إطار الشرطة المدنية الفلسطينية، تم توسيع نطاق وحدات حماية الأحداث التي أنشئت في عام 2009، لتشمل جميع

شكل 66: الأطفال المحتجزون في مراكز التأهيل التي تديرها وزارة التنمية الاجتماعية، والاطفال المحولون لضباط المراقبة في الضفة الغربية، 2011 – 2016



تظهر البيانات المتوفرة من وزارة التنمية الاجتماعية بشأن عدد الأطفال الذي يدخلون مركز دار الأمل للتأهيل، أن عدد الفتيان الذين يدخلون هذا المركز في انخفاض مستمر. وقد انخفض عدد الأطفال الذين يدخلون المركز الى 56% أي 193 طفل في عام 2015. ولم تتوفر بيانات لعام 2016 أثناء كتابة هذا التقرير. كما لم تتوفر بيانات عن عدد الفتيات المحتجزات في مركز اعتقال بيت لحم.

أشار آخر مراقب للعدالة والأمن إلى أن هناك 740 طفلاً محتجزاً في مراكز احتجاز تابعة للشرطة، منهم 24 طفلاً لمدد تتراوح بين شهر وستة أشهر. وكانت هناك أربع حالات بالغة الخطورة شملت مدد احتجاز

المحافظات في عام 2011. وفي عام 2016، تم اعتماد قانون حماية الأحداث وإنشاء محكمة للأطفال.

غير أن البيانات المستمدة من عامي 2013 و 2015 تشير إلى استمرار احتجاز الأطفال في مراكز الإصلاح والتأهيل ومراكز الشرطة التابعة للشرطة المدنية الفلسطينية[84]. في عام 2013، احتجز 23 من الأطفال غير المدانين و إثنين من المدانين. وفي عام 2014، تم تسجيل 17 طفلاً غير مدان وطفل واحد مدان بأنهم معتقلون. في عام 2015، احتجز 20 طفلاً غير مدان وطفل واحد مدان، في حين لم تتوفر بيانات عن عام 2016. ولم تتوفر بيانات عن أسباب الاحتجاز، أو ما إذا كان هؤلاء الأطفال قد احتجزوا بمرافق احتجاز منفصلة عن تلك الخاصة بالبالغين أو عن طول مدة احتجازهم.

81. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مراجعة لبيانات قطاع العدالة والأمن الفلسطيني، صفحة 29.

82. دولة فلسطين، "قانون حماية الأحداث" 2016.

83. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مراجعة لبيانات قطاع العدالة والأمن الفلسطيني.

84. يتعلق أحد التحديات بانعدام الوضوح بشأن مكان الاحتجاز – ويشمل عدد الأطفال المحتجزين في مراكز الإصلاح والتأهيل، او زنازين الشرطة.

نتائج رئيسية

يجب ان يثنى على الانخفاض البالغ 36% في العدد الإجمالي للأشخاص الذين يدخلون مراكز الإصلاح والتأهيل منذ عام 2011 والتقدم الذي أحرزته الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في السعي إلى تحسين ظروف الاحتجاز في مراكز الإصلاح والتأهيل. مع ذلك، لا تزال هناك شواغل خطيرة فيما يتعلق بوضع الاحتجاز في فلسطين. وليس من الممكن تكوين صورة دقيقة عن وضع المحتجزين دون بيانات شاملة عن مجموع المحتجزين في جميع مراكز الاعتقال وغيرها من المرافق في دولة فلسطين وطول مدة احتجازهم. وعلى النحو المبين في المبادئ التوجيهية للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حول رفع التقارير، ينبغي تقديم معلومات عن جميع أشكال الحرمان من الحرية المنصوص عليها في القانون أو التي تحدث على أرض الواقع[85]. وينبغي أن تكون البيانات مصنفة حسب السن و الجنس، وكذلك وفقاً للاحتجاز بعد الاعتقال أو انتظار المحاكمة أو تنفيذ الحكم بعد الإدانة، وينبغي أن تفي بالتوصيات الواردة في المعايير الدنيا لمعاملة السجناء[86].

كما أن الاحتجاز المطول دون محاكمة في مراكز الإصلاح والتأهيل، والذي قد يصل للبعض لمدة سنتين أو أكثر دون إدانة، يشكل أيضاً مصدر قلق كبير. وبالمثل، فإن أكثر من 60% من المعتقلين المدانين يقضون أحكاماً قصيرة نسبياً على مخالفات لا تتسم بالعنف مثل عدم سداد ديون أو شيكات مرتجعة، و 8% فقط من تهم المحتجزين المدانين المتعلقة بجرائم العنف تشير إلى الحاجة إلى مراجعة أوسع لسياسات وإجراءات إصدار الأحكام في دولة فلسطين. ويعرقل الافتقار إلى بيانات عن معدلات الإدانة والأحكام المتعلقة بجرائم العنف الجنسي والعنف القائم على النوع الاجتماعي القدرة على تحليل التقدم المحرز في تعزيز استجابة نظام العدالة لهذه الجرائم.

أما فيما يتعلق باحتجاز الأطفال، فإن الانخفاض البالغ 56% في عدد الفتيان الذين يدخلون مركز احتجاز دار الأمل منذ عام 2011، والانخفاض بنسبة 26% بين عامي 2014 و 2015 هو أيضاً موضع ترحيب. مع ذلك، لا يزال حجز الأحداث في كل من مراكز الإصلاح والتأهيل وزنازين الشرطة المدنية الفلسطينية مستمر، بحيث يصبح من المهم التحقيق في هذه الممارسة، وغيرها من حالات الاحتجاز غير الملائم للأطفال كجزء من التنفيذ الكامل لقانون حماية الأحداث.

توصيات

- جمع ونشر بيانات عن جميع الأشخاص المحتجزين في دولة فلسطين، ويشمل ذلك جميع الأشخاص المحتجزين في كل من غزة والضفة الغربية في مراكز الإصلاح والتأهيل، وزنازين الشرطة، ومراكز الاعتقال التي تديرها جميع الأجهزة الأمنية الأخرى للحصول على صورة دقيقة عن عدد المعتقلين في دولة فلسطين.

- التفريق بين المعتقلين والمحتجزين دون تهمة، والمحتجزين قبل المحاكمة الذين لا زالت قضيتهم سارية ضمن الإجراءات القضائية، وأولئك الذين يقضون عقوبات بالسجن بعد الإدانة، أو المحتجزين تحت أي ظرف آخر.

- رسم سياسة بشأن الاحتجاز وإعادة التأهيل في دولة فلسطين لضمان الحد الأدنى من المعايير في الاحتجاز القانوني، بما في ذلك القضاء على الاحتجاز غير القانوني والتعسفي؛ والحد من الاحتجاز المفرط والمطول قبل المحاكمة؛ وضمان حقوق النساء والأطفال المحتجزين، بما في ذلك القضاء على احتجازهم غير القانوني أو غير الملائم، فضلاً عن ضمان السياسات المناسبة لإصدار الأحكام بحق المدانين بارتكاب جريمة. ويجب أن تضمن هذه السياسة المعايير المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء وغيرها من المعايير الدولية ذات الصلة. وينبغي لهذه السياسة أيضاً أن تتناول الأحكام المتعلقة بالجرائم العنيفة والخطيرة، وتقدير التكاليف والفوائد لعقوبة الحجز قصيرة الأمد، وكذلك الأخذ بالاعتبار خيارات الحكم بعدم الاحتجاز في الجرائم البسيطة.

85. لجنة حقوق الإنسان، العهد الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية، توجيهات لجنة حقوق الإنسان بخصوص وثيقة المعاهدة المحددة التي سيتم تقديمها للدول الأعضاء وفقا للمادة 40 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، باللغة الإنجليزية، 2010، صفحة 1 – 21.

86. الأمم المتحدة، "قواعد نيلسون مانديلا: قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء"، 2015 <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E_ebook.pdf

- جمع ونشـــر بيانات كاملة ومفصلة متعلقة باحتجاز الأطفال؛ الأولاد والبنات، والتحقيق الفورى بقضايا احتجاز الأطفال غير القانوني في زنازين الشـــرطة المدنية الفلسطينية ومراكز أخرى غير ملائمة.
- تحســـين الإطار التشريعي والسياســـاتي، وأساليب جمـــع البيانات حول العنف الجنســـي والعنف القائم على النوع الاجتماعي ليتـــواءم مع المعايير الدولية وليسمح بتحليل معدلات الإدانة والأحكام بالسجن في قضايا العنف الجنســـي والعنـــف المبني على النوع الاجتماعي.

نقابة المحامين الفلسطينيين

مقدمة

تضطلع نقابة المحامين الفلسطينيين بدور هام في الرقابة، وتوفير التدريب المهني للمهن القانونية، وتقديم المساعدة القانونية المجانيـــة. وتتحمل نقابة المحامين مســؤولية ضمان قيام المحامين بتفويــض الخدمات القانونية على نحو مناســب وأن يحصل الخصوم علـــى تمثيل قانوني أمام المحاكم، وأن تحمي حقــوق ومصالح العاملين في مهنة المحاماة[87]. يبين الإطار القانوني لتقديم المســاعدة القانونية في دولة فلسطين أن "أي شخص متهم في قضية جنائيــة يجب ان يمثله محــام"[88] ويُطلب من المحكمة تعيين محام لأي شــخص متهم بجناية اذا كان غير قادر علـــى تحمل تكاليف محاميه. ويقضي قانون تنظيم مهنة المحاماة (1999) والأنظمة الخاصة بنقابة المحامين بأن توفر النقابة المساعدة القانونية لأولئك المتهمين بجنايات ولا يســتطيعون تكبد تكاليف التمثيل القانوني[89]. إلا أن قدرة نقابة المحامين على تقديم المســاعدة القانونية كانت تاريخياً محــدودة. بصورة عامة، فــإن الحصول على مساعدة قانونية مجانية للأسر الفلسطينية المنخفضة الدخل يشــكل تحدياً. في الوقت الراهن، تقدم خدمات المساعدة القانونية في الضفة الغربية من قبل مجموعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والجامعات وبعض الهيئات الحكوميــة وإلى حد ما نقابة المحامين. تشكل محدودية توفر المساعدة القانونية لأشد الفلسطينيين فقراً مصدر قلق، خاصة في ضوء مصادقة دولة فلسطين على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياســية. وتنــص المادة 14[90] من العمــل على وجوب الوصول للحد الأدنى من الضمانات فيما يتعلق بالحق في محاكمة عادلة، بمــا في ذلك الحق في الحصول على مســاعدة قانونيــة في الحالات التي لا تتوفــر فيها للمدعى عليهم وســائل كافية لدفع التكاليف[91]. واقرار بذلك، وضعت نقابة المحامين الفلســطينيين اســتراتيجية لتعزيز تقديم المساعدة القانونية المجانية. وتهدف الاستراتيجية الفاعلة ما بين 2016–2017، إلــى معالجة عدد من الثغرات بما في ذلك تعزيز دور نقابة المحامين الفلســطينيين في توفير التمثيل والمســاعدة القانونية أمام المحاكم، وزيادة عدد أفراد الفئات المهمشــة الذين يحصلون على خدمات المســاعدة القانونيــة الأولية إضافة الى الاســتفادة من التثقيــف والتوعية القانونية، وتقديم المشــورة القانونية، والوســاطة، والوثائق أو المعلومات القانونية[92]. وبدأت نقابة المحاميــن أيضاً دورها إلى جانــب وزارة العدل في رئاســة اللجنة الوطنية للمســاعدة القانونية في عام 2016. لــذا فهي تلعب دوراً محورياً في العمل الجاري لزيادة مأسسة على المســاعدة القانونية للفئات المهمشة في فلسطين.

الطاقم

منــذ عام 2011، تضاعــف عدد المحامين المســجلين فــي الضفة الغربية – من 2,084 إلــى 4,020 تقريباً. وارتفع عدد المحامين بين عامي 2015 و 2016 بنسبة 21% إلــى 4,070 محام بينما ارتفع عــدد المحاميات بنسبة 85%. وفي عام 2016، شكلت النساء 39% من مجموع المحامين المسجلين في الضفة الغربية. إلا أنه لا يوجد ســوى محامية واحدة فقط، من أصل 15 محامياً، في مجلس نقابة المحامين الفلسطينيين. وفي عام 2016 كان هناك حوالي 150 محامياً لكل 100,000 شــخص في الضفة الغربية.

87. حكومة فلســطين، دولة فلسطين: الاستراتيجية الوطنية للعدالة وسيادة القانون 2014 – 2016. صفحة 13.

88. راجع القانون الأساسي الفلسطيني، مادة 14.

89. راجع نقابة المحامين الفلسطينيين، نقابة المحمين الفلسطينيين.

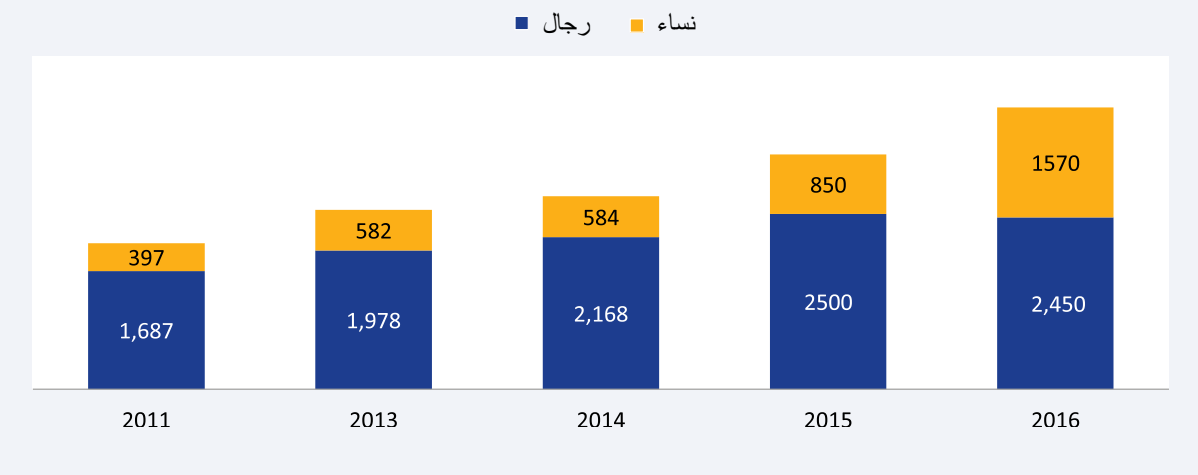
90. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياســية، هيئة الأمم المتحدة، الجمعية العامة، 1966

http//:www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx

91. "تشــكل المســاعدة القانونية جزءا هاما من نظام عدالة فعال، وتلعــب دورا رئيســيا في حمايــة الحقوق المدنية والسياســية للمواطنيــن". مبادئ الأمــم المتحدة ومبادئها التوجيهية بشــأن الوصول الى العدالة.

92. راجع نقابة المحامين الفلســطينيين، اســتراتيجية المســاعدة القانونية، 2015 – 2017.

شكل 67: عدد المحامين المسجلين في نقابة المحامين الفلسطينيين، الضفة الغربية، 2011 – 2016



فـي عـام 2016، كان هنـاك 2,200 محامي متدرب في الضفة الغربيـة؛ 43% منهم كانوا إناثاً. وكان هناك 1,241 محامي متدرب في غزة، منهم 24% إناث. في السنة الدراسـية 2016/2015 في 12 جامعة في دولة فلسطين، شكلت نسـبة الإناث من خريجي كلية القانون 42% وكانت نسـبة الإناث مـن مجموع طلاب القانون المسجلين 41%.

المهام الأساسية

كانت البيانات المتوفرة لقياس أداء المهام الأساسية لنقابة المحامين محدودة. وفقاً لاسـتراتيجية المساعدة القانونية الخاصـة بنقابة المحامين الفلسـطينيين، فقـد تم توفير المسـاعدة القانونية المجانية فـي الضفة الغربية في 40 قضيـة فقط في عام 2014 و 15 قضية لغاية تشـرين الأول 2015[93]. وفـي عـام 2016، قدمت النقابة في الضفة الغربية مسـاعدة قانونية مجانيـة ل 85 قضية، لكن هذا العدد منخفـض للغاية مقارنة بمجموع 1,153 قضية جنائيـة تلقتها محاكم البداية في الضفة الغربية في عام 2016[94]. وفي غزة، في عام 2016، دعمت نقابة المحامين الفلسـطينيين 789 قضية مجانية بنسبة 29% مـن القضايا منذ عـام 2015[95]. وهناك جانب هام من الاسـتراتيجية الوطنية للمسـاعدة القانونية سيعمل على تحسين تقديم المسـاعدة القانونية ورصد إتاحتها للمدعى عليهم في المحكمة. في مطلع عام 2017، أدت المشاورات بين نقابة المحامين الفلسـطينيين ومجلس القضاء الأعلى إلى اتفـاق على تزويد وحدة المسـاعدة القانونية التابعة لنقابة المحامين بنظام إدارة القضايا الإلكترونية "ميزان". واتفق علـى أن يقوم مجلس القضاء الأعلى بتعديل نظام "ميزان" ليطلب عند تسـجيل جميـع القضايا بيان ما إذا كانت المساعدة القانونية المجانية مقدمة أم لا. وهذا سيولد بيانات يمكن أن تسـمح برصد توافر ونوعية المسـاعدة القانونية في فلسـطين. فعلى سـبيل المثال، سوف يتيح النظام رصد معدلات إدانة متلقي المساعدة القانونية، وهو مؤشر رئيس على الحق في محاكمة عادلة.

نتائج رئيسية

منذ نشر آخر مراقب تم إحراز بعض التقدم. إن التحسن الكبير في التوازن بين الجنسـين بيـن المحامين في كل مـن الضفة الغربية وغزة أمرٌ مرحبٌ به. ومع ذلك، لا تـزال هناك ثغرات كبيـرة. ولا توجد في الوقت الحالي معلومـات عن طبيعة الخدمات القانونية التي تقدمها نقابة المحامين، بما في ذلك عدد السـاعات المستثمرة ونتائج قضايا المساعدة القانونية المجانية التي يتم التعامل معها، أو الشـكاوى التي تتلقاها نقابة المحامين بشأن أعضائها،

93. بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2016.

94. يكـون التمثيل من قبل محامي فـي المحكمة إجباريا فقط في الجنايـات، ومعظمها يحول لمحكمة البدايـة. في عام 2016، كان هنـاك 1,153 قضيـة جنائية واردة فـي محكمة البداية. مصدر البيانات: التقرير السنوى لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2016.

95. التقرير السنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2015.

ونتائج عمليات الشـــكاوى. ولا توجـــد أيضاً بيانات عن عدد المحاميات في مختلـــف مجالات القانون. أخيراً، لا تتوفر أيضاً بيانات عن احتياجات المساعدة القانونية على نطاق أوسع، بما في ذلك العدد الإجمالي للأشخاص الذين يطلبون المســـاعدة القانونية، والذيـــن يعتبرون مؤهلين للحصول على المساعدة القانونية، والذين يحصلون على التمثيل والدعم القانوني ونتائج قضاياهم.

توصيات

- جمع ونشر مزيد من البيانات عن وضع المحاميات، ويشـــمل ذلك ما إذا كان هناك تمثيل كافٍ في جميع مجـــالات القانون وفـــي الأدوار القيادية وفي قطاع العدالة الجنائية.
- جمع البيانات عن الأداء المهني للمحامين، والتوزيع بيـــن مختلف مجـــالات القانون والتطويـــر المهني المستمر.
- جمع البيانـــات عن عدد قضايا المســـاعدة القانونية المجانيـــة التـــي يتولاها محامـــو نقابـــة المحامين الفلسطينيين المســـجلين، ويشمل ذلك ساعات العمل ونتائج القضايا.
- كجزء من عمل اللجنة الوطنية للمســـاعدة القانونية، مواصلة العمل على تحســـين البيانات المتاحة بشأن احتياجات المســـاعدة القانونية في فلسطين، بما في ذلك دراســـة العمل بنظام إدارة القضايا "ميزان" من أجل التتبع الدقيق لعدد المدعى عليهم الذين يطلبون مســـاعدة قانونية مجانية، ونتائج قضاياهم. وينبغي تصنيف البيانات حسب الجنس وقضايا الأحداث.
- تحســـين نظام تسجيل الشـــكاوى ضد المحامين في حالات ســـوء السلوك المهني، وجمع ونشر البيانات عن الشـــكاوى المقدمة وكيفيـــة التحقيق فيها ونتائج أي تحقيق.

وزارة العدل[96]

مقدمة

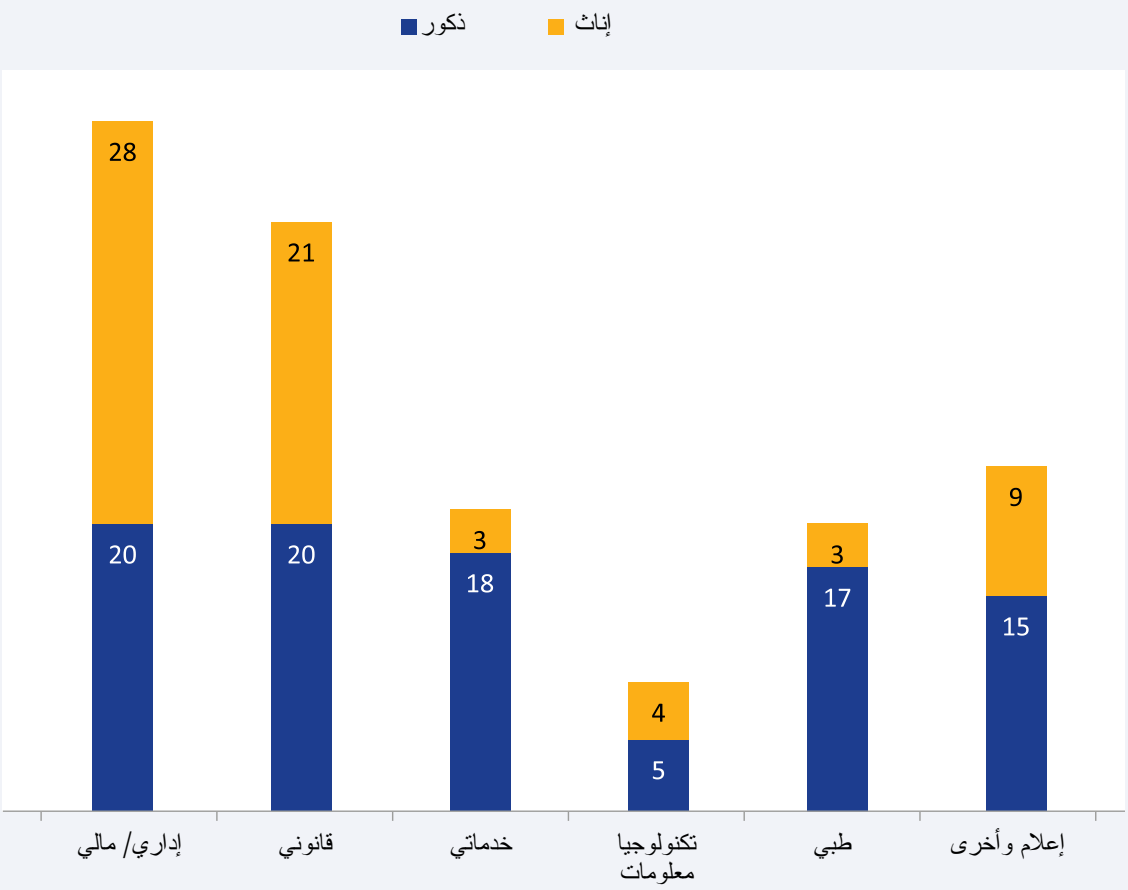
أنشئت وزارة العدل الفلسطينية في عام 1994 وتقوم بدور مركزي في دعم قطاع العدالة. وقد أبرزت الاستراتيجية الوطنية للعدل وسيادة القانون 2014 إلى 2016، دور الوزارة في توفير الخدمات القضائية والعامة، بما في ذلك خدمات الطب الشرعي، وخدمات التوثيق، وإدارة السجلات الجنائية، وإسداء المشورة القانونية والإشراف على المؤسسات القضائية. في عام 2016، اضطلعت وزارة العدل بدورها في رئاسة اللجنة الوطنية للمساعدة القانونية. وتقوم الوزارة بتكليف اللجنة الوطنية للمساعدة القانونية بتعزيز الإطار المؤسسي للمساعدة القانونية في فلسطين، بما في ذلك تحسين نوعية الحصول على المساعدة القانونية لجميع الفلسطينيين. والوزارة مسؤولة أيضاً عن صياغة التشريعات والتنسيق بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية. في أوائل عام 2017، أعادت وزارة العدل عقد لجنة التنسيق القانوني التي يتمثل هدفها الرئيسي الدفع بعجلة العمل على الموائمة التشريعية الأمر الذي يشكل أولوية في الاستراتيجية الوطنية الجديدة لقطاع العدالة، 2017 إلى 2022.

الطاقم

في عام 2015، كان هناك 163 موظفاً من بينهم 68 امرأة في وزارة العدل في الضفة الغربية. وارتفع عدد النساء العاملات بنسبة 33% منذ عام 2011، وارتفع مستوى التوازن العام بين الجنسين من 38% في عام 2011 إلى 42% في عام 2015. وأبرز آخر مراقب للعدالة والأمن أن تمثيل المرأة جاء متدنياً إلى حدٍ كبيرٍ في بعض الأقسام داخل الوزارة، ويتضمن ذلك عدم وجود موظفات في الخدمات الطبية. منذ ذلك الحين، قامت الوزارة بتعيين ثلاث موظفات في القسم الطبي، منهن طبيبة واحدة، لكن لا يزال تمثيل النساء متدنياً في الأقسام الطبية وتكنولوجيا المعلومات. ولا تتوفر بيانات عن التمثيل القائم على النوع الاجتماعي في المناصب العليا والإدارة.

96. أثناء اعداد هذا التقرير لم تتوفر بيانات عن طاقم الموظفين او المهام الرئيسية في وزارة العدل لعام 2016.

شكل 68: توزيع موظفي وزارة العدل حسب الجنس والأدوار، 2015



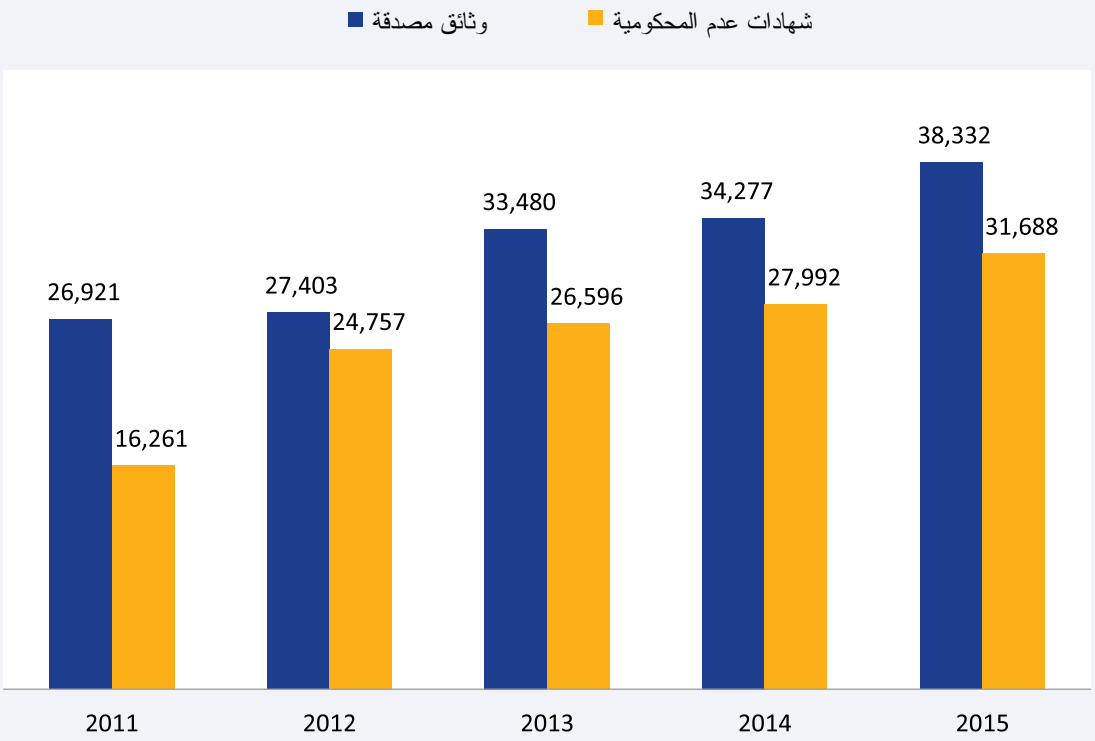
المهام الأساسية

توفر البيانات التالية لمحة عامة عن بعض المهام الأساسية لوزارة العدل:

شهادات عدم المحكومية

يصدر السجل القضائي الوطني شهادات عدم المحكومية. هذه الشهادات مطلوبة لجميع التعيينات في الخدمة العامة والعديد من طلبات العمل في القطاع الخاص، فضلاً عن القروض المصرفية وطلبات التأشيرات الأجنبية، يتم إصدار الشهادات في مديرية الخدمات العامة بالوزارة. بين عامي 2011 و 2015، ارتفع عدد الوثائق المصدقة الصادرة بنسبة 42% وارتفع عدد الشهادات الصادرة بعدم المحكومية بنسبة 95%.

شكل 69: عدد الوثائق المصدقة الصادرة بعدم المحكومية ، 2011 – 2015



المحكمون المعتمدون

منذ عام 2011، زادت وزارة العدل من عدد المحكِّمين، ورفعت الوعي بأهمية الآليات البديلة لتسوية النزاعات فيما يتعلق بالقانون التجاري. وتتولى الوزارة مسؤولية تسجيل المحكمين المعتمدين. لا تتوفر بيانات عن إجمالي عدد المحكمين المسجلين في دولة فلسطين، إلا أنه في عام 2015، اعتمدت الوزارة 168 محكماً في عدد من مجالات التخصص بما في ذلك الهندسة والتمويل والمصارف والعقارات والتجارة والتأمين والمُلكية الفكرية والصناعية. ويتم ترخيص المحكمين من قبل ثلاث فئات رئيسة اعتماداً على خطورة النزاع الذي هم مؤهلون لمعالجته. وفي عام 2015، مُنح 72 محكماً تراخيص الفئة (1) للتعامل مع النزاعات حول ما تزيد قيمته عن 100,000 دينار أردني، ومنح 48 ترخيص من الفئة (2) للمنازعات التي تتراوح بين 50,000 و 100,000 دينار أردني، و 48 ترخيص من الفئة ثلاثة.

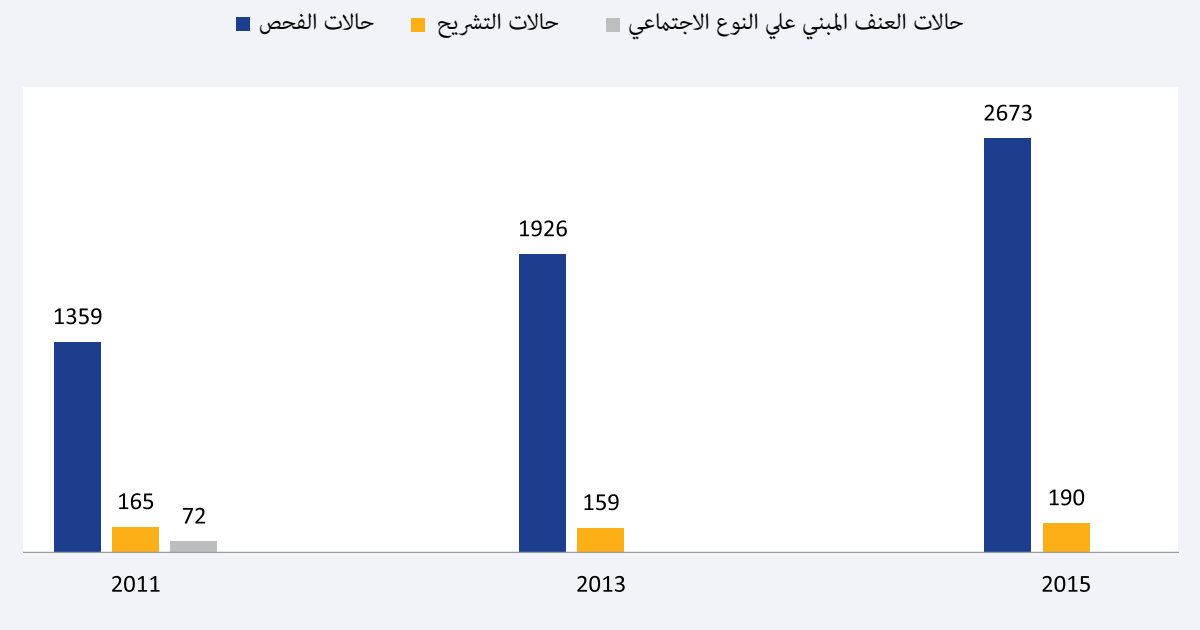
المترجمون والخبراء المعتمدون

في عام 2015، اعتمدت الوزارة 166 مترجم معتمد بينهم 100 مترجم للغة الإنجليزية وستة مترجمين للغة الفرنسية و60 مترجم للغة العبرية. وفي 2015 أيضاً، سجلت الوزارة 15 خبيراً بما فيهم سبعة خبراء مختصين في البصمات، وخبيران في تحليل الخط اليدوي، وستة خبراء في الكشف عن الاحتيال.

الوصول الى خدمات الطب الشرعي

في عام 2011، لم يكن هناك نساء في طواقم الطب الشرعي. منذ ذلك الحين، عينت دائرة الطب الشرعي طبيبة واحدة، وموظفتان إضافيتان. وفي عام 2015، أجرت الإدارة 190 عملية تشريح جنائي، شملت 33 امرأة و 7 فتيات. وقد أجري 40 فحص طبي شرعي في قضايا الاعتداء الجنسي، بما في ذلك 17 حالة تتعلق بالفتيات دون سن الثامنة عشرة. وفي الفترة ما بين عامي 2011 و 2015، ارتفع عدد الفحوص الطبية الشرعية بنسبة 96%.

شكل 70: بيانات حول عمل دائرة الطب الشرعي، 2011، 2013، 2015



نتائج رئيسية

بين أعوام 2011 و 2015، تضاعف تمثيل المرأة في وزارة العدل من 38% الى 42% بما في ذلك تعيين أفراد من الإناث في الخدمات الطبية. في ذلك الوقت، كان هناك زيادة بنسبة 42% في عدد الوثائق المصدقة الصادرة، وارتفاع بنسبة 95% في عدد شهادات عدم المحكومية الصادرة والمصدقة. وبين الأعوام 2011 و 2015، ازداد عدد الفحوص الطبية العدلية التي تقوم بها إدارة الطب الشرعي بنسبة 96%. غير أن البيانات المتعلقة بالجوانب الأخرى لعمل الوزارة، مثل صياغة التشريعات وتوفير المساعدة القانونية وغيرها من جوانب مسؤولياتها بموجب الاستراتيجية الوطنية لقطاع العدل ليست متوفرة.

توصيات

- كجزء من عمل اللجنة الوطنية للمساعدة القانونية، تحسين البيانات المتاحة فيما يتعلق باحتياجات المساعدة القانونية في فلسطين.
- جمع المزيد من البيانات لتمكين تقييم أداء الوزارة للمهام الأساسية، بما في ذلك التزاماتها بموجب الاستراتيجية الوطنية لقطاع العدالة 2017 إلى 2022. ويشمل ذلك عمل الوزارة بشأن الصياغة التشريعية، والتنسيق القانوني، وتوسيع نطاق الوصول وتحسين نوعية المساعدة القانونية، وتواتر وجودة الأثر التشريعي وتقييمات التكاليف.
- تحسين نظام الرقابة والرصد الخاص بالمحكمين المعتمدين، بما في ذلك جمع البيانات عن العدد الإجمالي للمحكمين المسجلين، والقضايا التي تمت معالجتها، والشكاوى الواردة، ونتائج التحقيق.

مؤسسات العدالة والأمن في غزة

مقدمة

يعرض هذا الفصل البيانات الصادرة عن المؤسسات العدلية والأمنية في غزة. وقد تم جمع البيانات من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. عقب الانقسام في عام 2007، عانى نظام العدالة في غزة من ثغرات كبيرة في الموارد البشرية والمالية والتقنية. نتيجة لذلك، وبالرغم من إحراز بعض التقدم منذ عام 2011 في مجال تحسين جمع البيانات في غزة، لا تزال هناك تحديات جذرية. ويعود السبب في ذلك إلى عدم وجود أساليب حديثة لجمع البيانات وتخزينها، وعدم وجود ارتباط رسمي مع النظام القضائي، وعدم وجود إمكانية وصول الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لجمع البيانات من مؤسسات العدالة والأمن في غزة. معظم البيانات الواردة أدناه في هذا الفصل هي من نظام المحاكم. وتستخدم محاكم غزة نظام "ميزان1"، الذي بدأ في أوائل الألفينات، إلا أنه منذ الانقسام لم يتم تحديثه الى "ميزان2" الذي يعمل في أنحاء الضفة الغربية[97]. ولا توجد بيانات إدارية متاحة عن الشرطة أو الجريمة أو احتجاز السجناء. كما عرقلت سياسة الاتصال المتدنية مع قطاع العدالة الرسمي في غزة الحصول على معلومات إضافية بشأن تفسير هذه البيانات.

الجرائم والرقابة الشرطية

لم تتوفر بيانات عن طواقم الشرطة والأمن في غزة. في عام 2015، أفادت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بأن عدد أفراد الشرطة يقدر ب 33,775 فردا أو 1,825 فردا لكل 100,000 شخص في قطاع غزة. وأشارت التقارير إلى أن أفراد الشرطة والأمن في غزة لم يكونوا في الخدمة بناء على تعليمات من الرئيس وأن الأرقام المتعلقة بغزة لم تشمل أفراد الشرطة والأمن الذين عينتهم حكومة حماس[98]. كما لا توجد بيانات إدارية تتعلق بالإبلاغ عن الجرائم أو بأداء جهاز الشرطة. غير أن مسح الجريمة الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في عام 2016 أظهر أن 1.8 من الأفراد تعرضوا لجريمة جنائية واحدة على الأقل خلال ال 12 شهراً الماضية، مما يدل على انخفاض معدل التعرض للجريمة من 2.3 في عام 2012[99].

في عام 2016، تعرض 71% من الأشخاص المجني عليهم للسرقة، و 15.5% تعرضوا لاعتداء، و 4.2% تعرضوا لتصرفات تهديدية. كانت أبرز التغيرات التي طرأت على عام 2012 هو انخفاض الإبلاغ عن اعتداءات أو مضايقات من جانب الجنود الإسرائيليين أو المستوطنين من 60% إلى 0.3%. وقد يفسر ذلك أن الدراسة المسحية لعام 2012 أجريت بين تشرين الأول وكانون الأول 2012، حيث كانت هذه الفترة محفوفة بالصراع، مقارنة بمسح عام 2016 الذي أجري خلال فترة من الهدوء النسبي.

ارتفعت نسبة المجني عليهم الذين أبلغوا عن جريمة في غزة من 33% إلى 46% بين عامي 2012 و 2016. لكن من المثير للقلق أن نسبة الجرائم المبلغ عنها والتي خضعت لإجراءات قانونية انخفضت من 29% إلى 11%. و46% من المستجيبين في غزة لم يبلغوا عن الجريمة، حيث أنها لم تعتبر خطيرة بما فيه الكفاية، بينما لم يرغب 28% من المجيبين أن تتدخل الشرطة، و 8.5% لا يثقون بالسلطة. عند دمج هاتين الفئتين، ظلت هذه الأرقام دون تغيير منذ عام 2012، حيث لم يبلغ نحو 36 % من المستجيبين عن جرائمهم بسبب عدم الرغبة أو عدم الثقة في السلطة. ويلاحظ أن 0.8% فقط من المستجيبين أفادوا بأنهم لجأوا إلى القضاء العشائري في المسائل الجنائية، في حين أشارت دراسات نوعية سابقاً إلى أن هذا الرقم قد يكون أعلى بكثير.

97. بيير تشاربنتيير، "إعادة دمج قطاع العدالة في دولة فلسطين"، 2016.

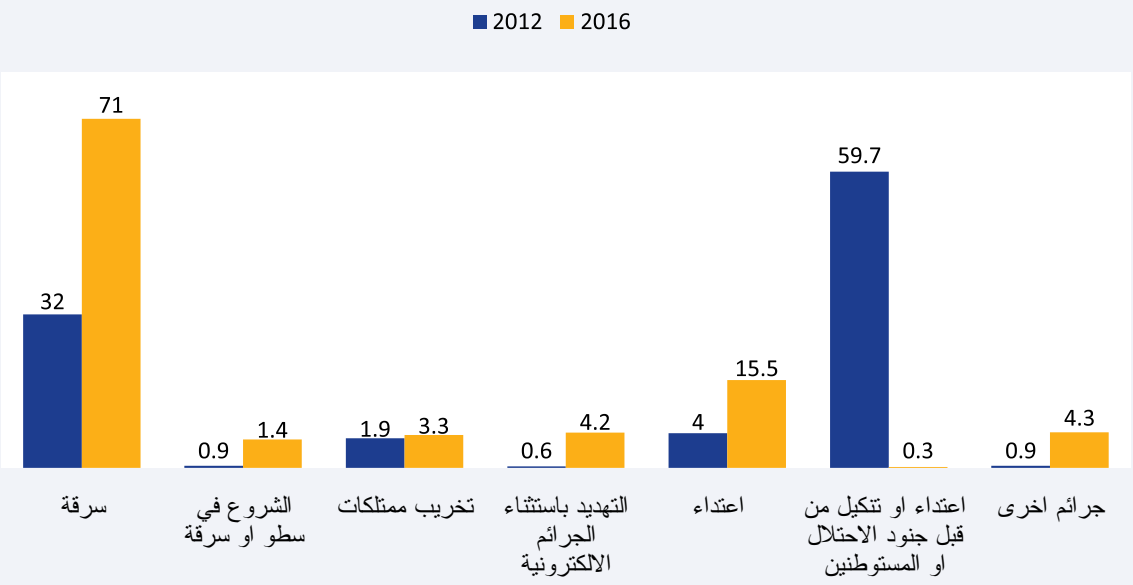
98. اللجنة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، حالة حقوق الإنسان في فلسطين، 2015.

99. دولة فلسطين، "مراجعة لبيانات قطاع العدالة والأمن في فلسطين" الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المسح الخاص بالإيذاء، 2016، 2017.

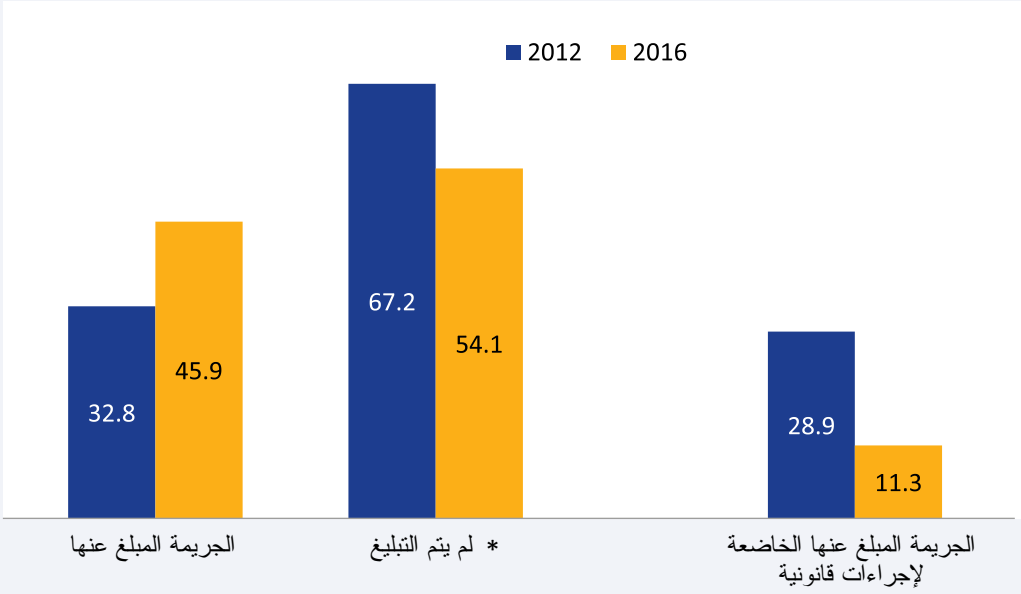
يركز هذا المســح على الجريمة، وليس على العنف. لذا، فهو لا يعكس الإيذاء الفعلي لجميع أعمال العنف، بما في ذلك العنف داخل المنزل (الأســري). وقد أجري المسح الأخيــر للجهاز المركــزي للإحصاء الفلســطيني حول العنف والذي يقيس فيه تجربة العنف الأوســع نطاقا في غزة في عام 2011. وجد المسح أن العنف داخل الأسرة منتشر بشكل خاص في غزة، حيث أن 22% من النساء اللواتي لم يسبق لهن الزواج وتتراوح أعمارهن بين 18 و 64 ســنة، و 26% من الذكور الذين لم يتزوجوا أبداً وتتراوح أعمارهم بين 18 و 64 عاما، يتعرضون للعنف من جانب أحد أفراد الأسرة. ومن بين أولئك الذين أبلغوا عن العنف الجسدي، أفاد 75% من النساء (لم يسبق لهن الزواج) و 66% (من الرجال الذين لم يسبق ان تزوجوا) فــي غزة أنهم تعرضوا للعنف الجســدي أكثر من ثلاث مرات خلال ال 12 شــهرا الســابقة. ولم يتحدث 60% من الأفراد غير المتزوجين عن العنف الذي تعرضوا له.

مــن بين أولئك الذين تحدثوا عــن العنف، توجه 0.3% فقــط إلى محامــي، و 0.3% توجهوا إلى الشــرطة و 0.4% ذهبوا إلى مؤسســة أو مركز للإرشــاد. 51% من النســاء اللواتي ســبق لهن الزواج في غزة تعرضن لشــكل ما من أشــكال العنف من قبل أزواجهن خلال ال 12 شــهر الماضية. 88% تعرضــن للعنف الاقتصادي و 79% تعرضن للعنــف الاجتماعي و 35% تعرضن للعنف الجسدي و 15% تعرضن للعنف الجنسي و 76% تعرضن للعنف النفســي. 66% من هؤلاء النســاء بقين صامتات بخصوص العنــف، في حين أن 0.8% طلبوا المشــورة من مؤسسة أو مركز. تشــير البيانات عموماً إلى أن المســتويات الفعلية للإيذاء نتيجة للعنف في غزة أعلــى بكثير من معدلات جرائم العنف المبلغ عنها، وأنه في عام 2011 لم تلتمس سوى أقلية ضئيلة من الضحايا المســاعدة من المؤسسات الرسمية أو الجهات الفاعلة في مجال العدالة الجنائية أو المنظمات غير الحكومية.

شكل 71: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب نوع آخر مخالفة جنائية وحسب المنطقة في الإثني عشر شهراً الأخيرة في غزة، 2012 و 2016

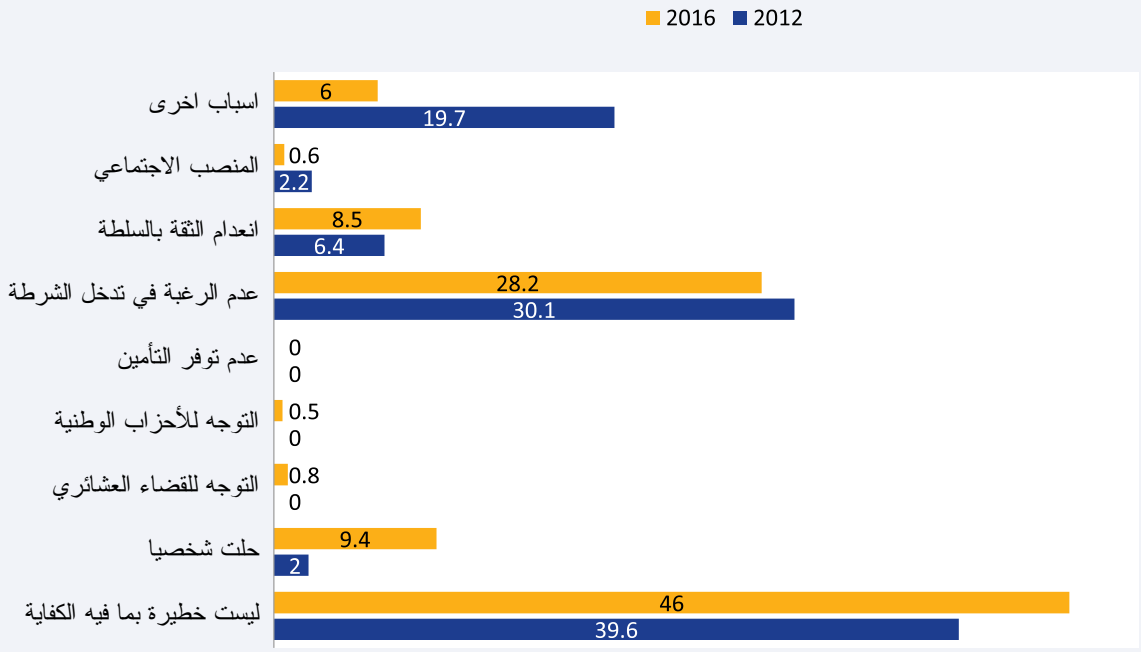


شكل 72: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب آخر تبليغ عن جريمة وحسب المنطقة أثناء الإثني عشر شهراً السابقة في غزة، 2012 و 2016



*الجريمة المبلغ عنها والتي لم يتم التبليغ عنها تساوي 100%

شكل 73: التوزيع النسبي لضحايا الإيذاء حسب أسباب عدم الإبلاغ وحسب المنطقة أثناء الإثني عشر شهراً السابقة، غزة، 2012 و 2016

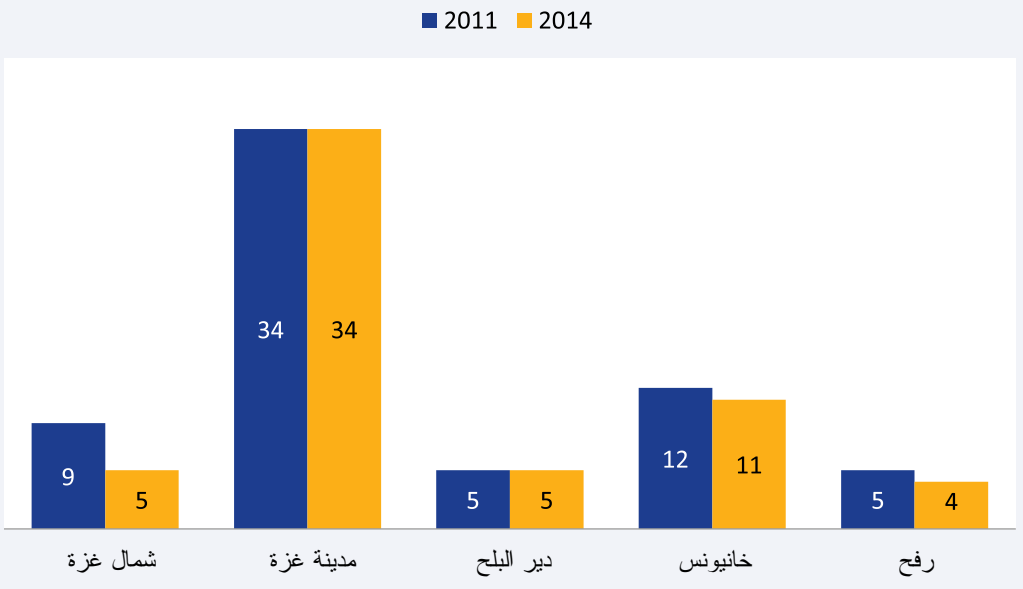


النيابة العامة

أحـــدث بيانات نشـــرها الجهـــاز المركـــزي للإحصاء الفلســـطيني والتي وفرتها النيابة العامة في غزة هي منذ عام 2014. وتشير البيانات إلى أنه بين عامي 2011 و 2014، انخفض عدد وكلاء النيابة في غزة بنســـبة 9% تقريبا، من 65 إلى 59. وفقاً لبيانات دراســـة نوعية عن الموارد البشرية في غزة نشرت في أواخر عام 2016، أن عدد وكلاء النيابة قد بلغ 59. وكان 3% من أعضاء النيابة العامة في عام 2014 من النســـاء (اثنتان). وبلغ عدد وكلاء النيابة في غزة حوالي 3.2 عضو نيابة لكل 100 ألف شـــخص في عام 2014، وكانت أعمارهم من فئة الشباب نســـبياً. وكان 41 من أصل 45 عضو نيابة وكبـــار أعضاء نيابة أقل مـــن 40 عاماً، وهم أيضاً أقل خبرة نســـبياً، حيث يتمتع 35 من وكلاء النيابة في غزة في عام 2014 بخبرة أقل من 7 سنوات.

النيابة العامة تعاني من عدد كبير من الإختناق القضائي. فـــي نهاية عـــام 2014 كان لدى النيابـــة العامة حوالي 32,000 قضية معلقة بمعدل اختناق وصل الى 231%. سنة 2014 هي السنة المرجعية الوحيدة للبيانات المتوفرة بحيث لا يمكن مقارنة التوجهات في تحســـين أو انخفاض الفعالية خـــلال فترات زمنية مختلفـــة. كما أنه ليس من الواضح ما إذا كان مكتـــب النيابة العامة في غزة يعاني من نفس مشـــاكل العد المزدوج التـــي تؤثر على مكاتب الضفة الغربية. وترتبط مســـألة العد المزدوج بحقيقة أن مكتب النائـــب العام في الضفة الغربية يحســـب القضايا الواردة المســـجلة لـــدى مكتب المحافظـــة وتلك القضايا العائدة من مقر مكتب النائب العام يحسبها كقضايا جديدة. وقد يكون لوكيل النيابـــة العام في المحافظات قضايا إما قدمت حديثاً أو قضايا عائدة من مكتب النائب العام للمقر للعمـــل الإضافي. لذا فإن أعداد القضايا لا تمثل القضايا "الجديدة" الفعلية التي ترد إلى النيابة العامة كل سنة. أما

شكل 74: عدد وكلاء النيابة، غزة، حسب المحافظة، 2011 و 2014

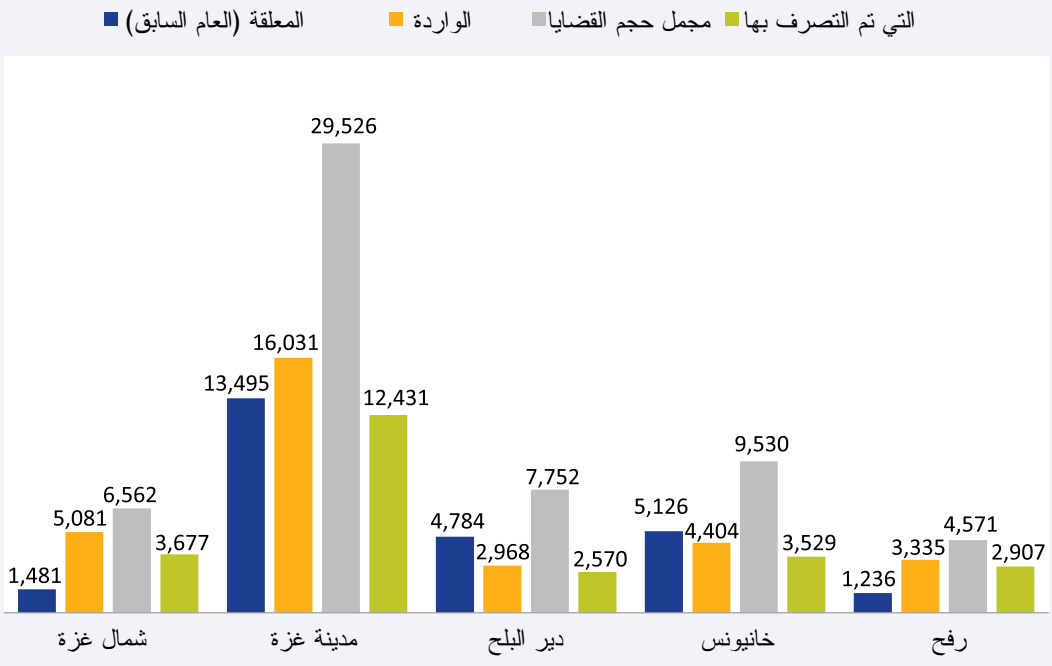


العبء القضائي لدى النيابة العامة

في عام 2014، تلقت النيابة العامة في غزة ما يقرب من 32,000 قضية واردة، تـــم الفصل في 25,000 منها، ممـــا أدى إلى معدل فصل مقداره 79%. على الرغم من هذا المعدل العالي نسبياً من الفصل في القضايا، لا تزال

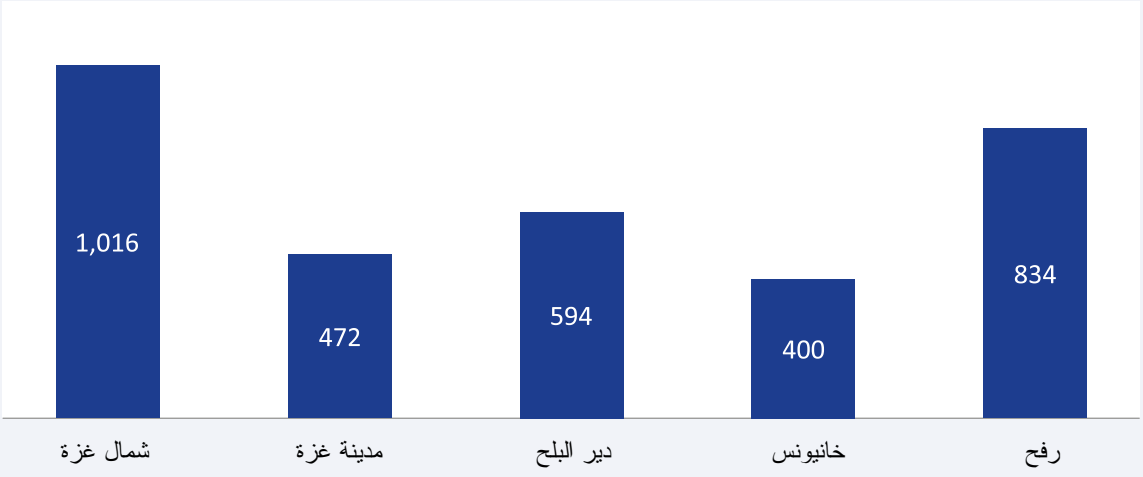
القضايا التي تم الفصل فيها فهي بالمثل قضايا يتم إرسالها مـــن مكاتب المحافظات إلى مكتب النائب العام المركزي من أجل المزيد من الدراسة، إضافة الى القضايا المرفوعة أمام المحكمة. لذلك، فإن القضايا التي تم التخلص منها لا تمثل فقـــط القضايا المرفوعة أمام المحكمة. ولم يكن من الممكن التأكد مما إذا كان هذا هو الحال أيضاً في غزة.

شكل 75: قضايا التحقيق، النيابة العامة، غزة، 2014



فيما يتعلق بالقضايا الواردة لوكلاء النيابة، كان لمكاتب شمال غزة ورفح أعلى عبء قضائي لكل نائب عام، إذ بلغ عدد القضايا قرابة 1,000 و 834 على التوالي. وبلغ متوسط عدد القضايا الواردة لكل عضو نيابة حوالي 540 قضية. وهذا أعلى بكثير من متوسط عدد القضايا الواردة لكل عضو نيابة في الضفة الغربية، والتي وصلت في عام 2014 الى 394 قضية. ولا توجد بيانات أخرى متوفرة عن عمل النيابة العامة في غزة.

شكل 76: العبء القضائي لكل عضو نيابة، حسب المحافظة، غزة، 2014



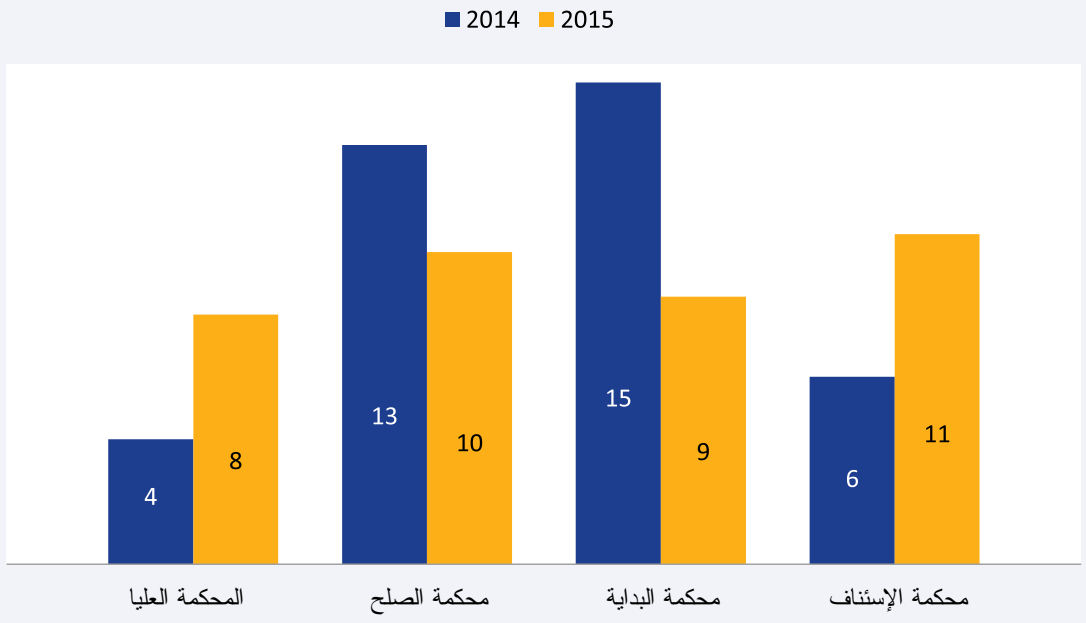
مجلس القضاء الأعلى[100]

الطاقم

تغطـــي البيانات المتعلقة بنظام المحاكم في غزة الفترة من 2011 إلى 2015، إلا أن بيانات عام 2012 غير موجودة. في عام 2015، كان هناك 38 قاضياً في غزة، منهم أربع نساء. وكان عدد القضاة 2.09 لكل 100,1000 شخص في عـــام 2015، وهو أقل بكثير من النســـبة في الضفة الغربية التي كان فيها حوالي 7.38 قاض لكل 100,000 شخص في عام 2015 (باستثناء المحكمة الشرعية). ووفقاً للبيانات المتوفرة، شهدت محكمة البداية انخفاضاً في عدد القضاة، في حين شهدت محكمة الاستئناف زيادة ملحوظة بين عامي 2014 و2015.

و2015. وحافظت محكمة الصلح على مستوى عالٍ جداً من الفصل بالقضايا بنسبة 96% من القضايا الواردة التي تزايدت من 23,000 إلى ما يقرب من 32,000 بين عامي 2014 و 2015. مع ذلك، استمرت محكمة االبداية، التي تتعامل مع أكثر القضايا الجنائية خطورة، في المعاناة من معدلات اختناق قضائـــي مرتفع، حيث بلغت 308% في عام 2015. وبشـــكل عام، انخفضت النسبة من 394% عـــام 2014، حيث ارتفع عدد القضايا المفصولة بنســـبة 78% فـــي عام 2015 (حوالـــي 4000 قضية مفصولة إضافية). لكـــن لا يزال معدل الإختناق القضائي في هذه المحكمة أعلى منه في باقي المحاكم في فلسطين. وينخفض معدل الفصل في في القضايا الجنائية بشكل واضح، ففي عام 2015، فصلت محكمة البداية 10% فقط من مجموع

شكل 77: القضاة حسب المحاكم، غزة 2015



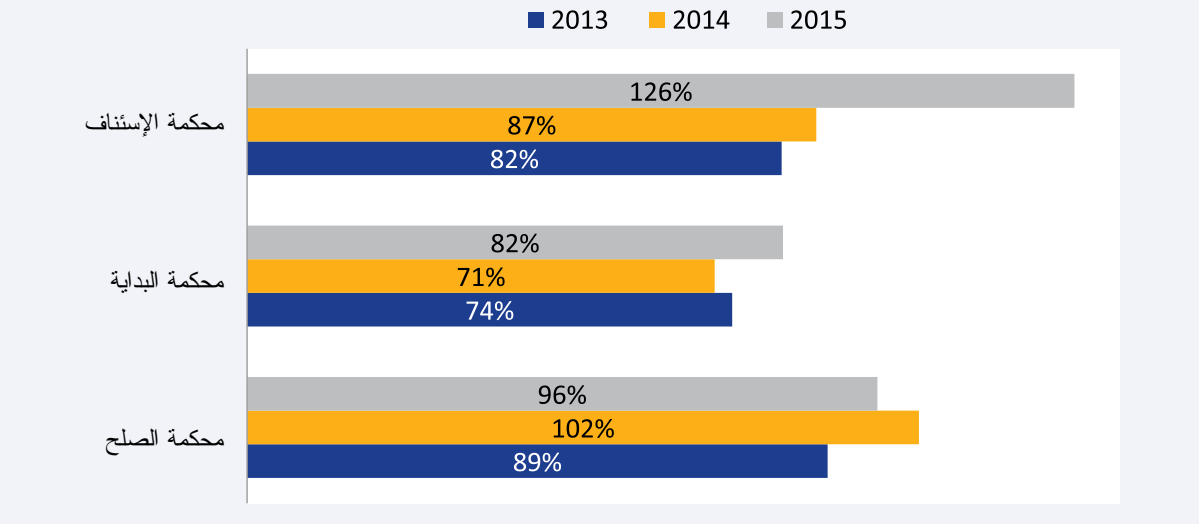
أداء المحاكم

منذ عام 2013، ووفقاً لبيانات القضايا المتوفرة، عمل نظام المحاكم في غزة على تحســـين فعاليته. فقد حققت محكمة الاســـتئناف تقدماً في خفض تراكمهـــا بين عامي 2014

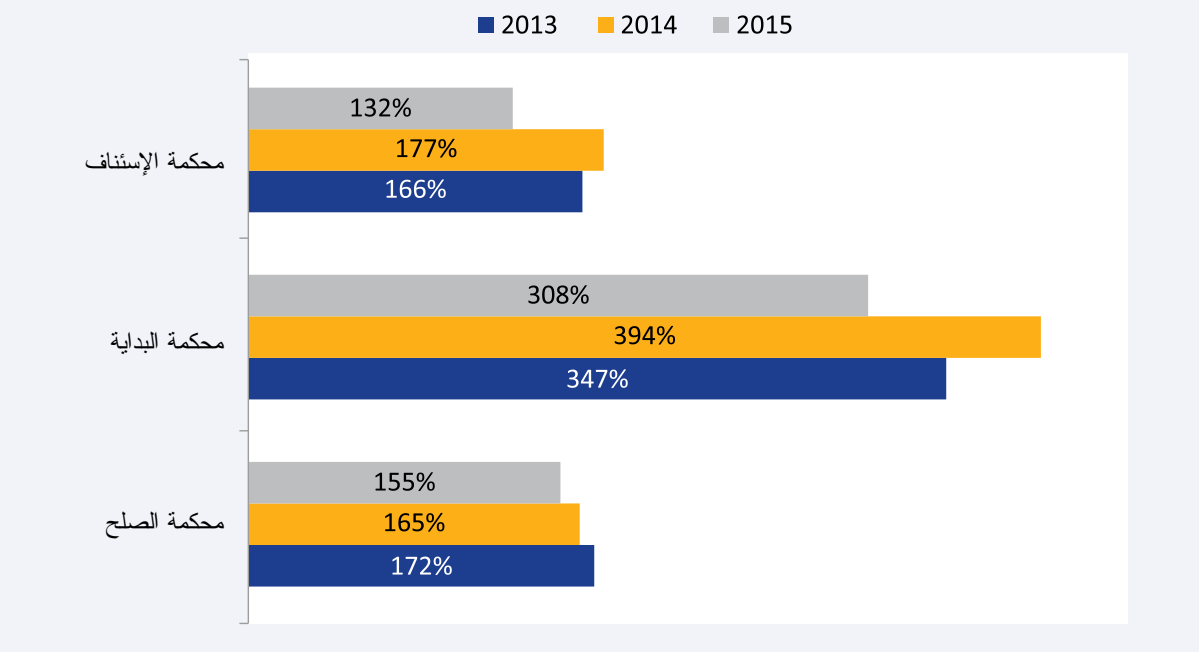
القضايـــا الجنائية التي بلغ عددها حوالي 12,500 قضية. على الرغم من وجود إختناق قضائي بنســـبة 990% في القضايا الجنائية، الأمر الذي يمثل عقبة رئيسة أمام ضمان الحـــق في محاكمـــة عادلة، ضمن مجموعـــة من الحقوق المدنية والسياســـية الأخرى للفلســـطينيين في غزة. ومع ازدحام مراكز الاحتجاز والتقارير عن الاحتجاز المطول قبـــل المحاكمة، من الأهمية بمـــكان أن تحرز المحاكم في غـــزة مزيداً من التقدم في معالجـــة القضايا المتراكمة في القضايا الجنائية.

100. لغـــرض المقارنة مع الضفة الغربية، لا يشـــمل مجمل حجم القضايا في غزة "إنفاذ او تنفيذ القضايا" لدى كل محكمة.

شكل 78: معدل الفصل بالقضايا، حسب المحكمة، غزة، 2013 – 2015



شكل 79: الاختناق القضائي حسب المحكمة، غزة، 2013 – 2015



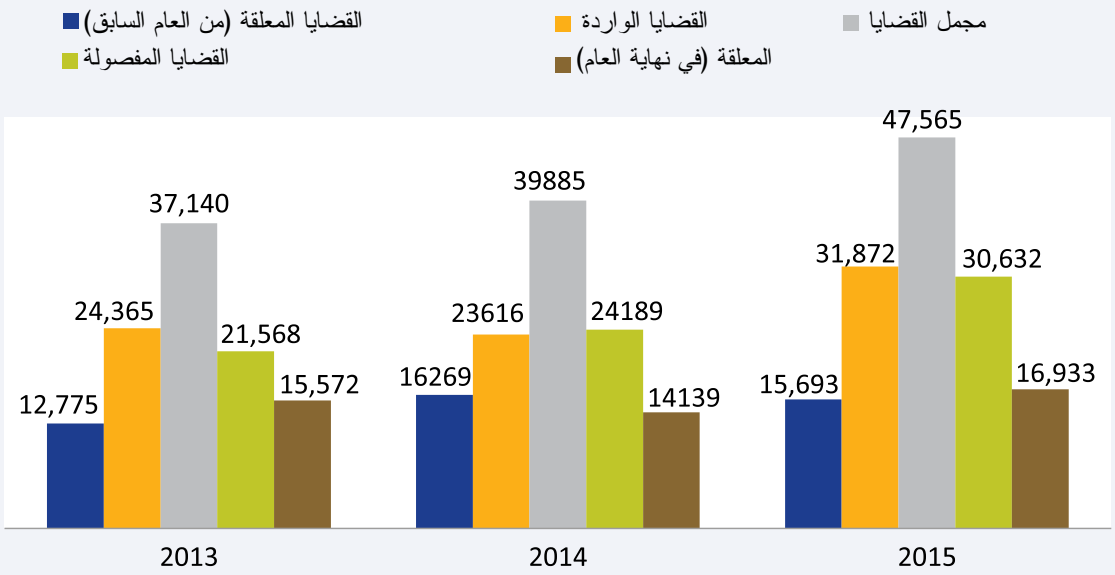
محكمة الصلح

فـــي عام 2015، بلغ عدد قضايا محكمة الصلح في غزة حوالـــي 47,000 قضية منهـــا 31,872 قضية واردة، تـــم الفصل ب 96% منها. وعلـــى النقيض من الضفة الغربية، لم يكن لدى محكمة الصلح في غزة ســـوى 66 قضية مروريـــة. كما كان لمحكمة الصلـــح التي تتناول الجنح والمســـائل الجنائية البســـيطة، معدل صرف أعلى بكثيـــر في القضايا الجنائية. وقـــد تم تدوير ما يقرب من 3,700 قضية جنائيـــة من عام 2014، في حين وردت الـــى المحكمة 11,094 قضية جنائية. وفي عام 2015، تم فصل 11,246 قضيـــة جنائية، حيث حققت المحكمة بعض التقدم في تقليص تراكـــم القضايا الجنائية عموماً. وقد مثلت القضايا الجنائية 37% من جميع القضايا التي

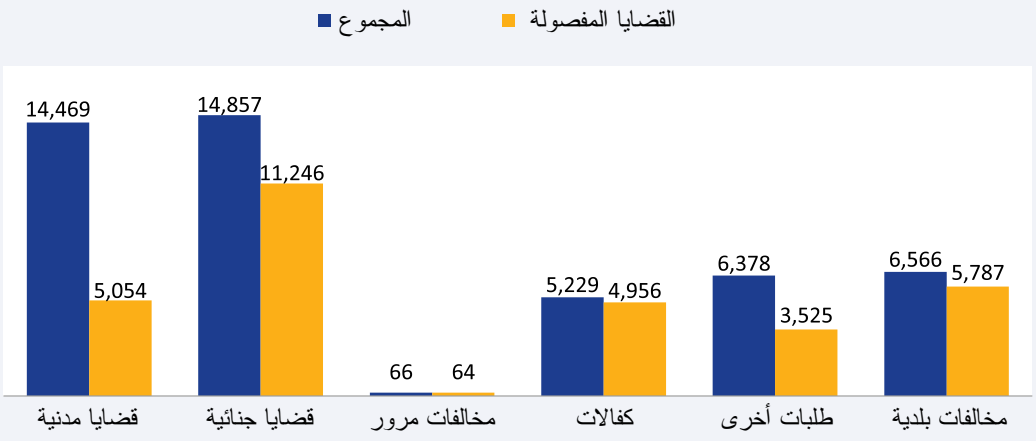
تم صرفها. أما أكثر أنواع القضايا تراكماً فكانت القضايا المدنية. وفي الفترة ما بين عامي 2014 و 2015، ارتفع معدل الفصل من إجمالي القضايا من 61% إلى 64%.

تـم الفصل فيها حوالي 10,000 قضية، ما يعني أن معدل الفصـل كان 82%. ويعكس هذا تحسـناً ملحوظاً مقارنة مـع العام 2014، عندما قامت المحكمة بفصل 71% فقط

شكل 80: العبء القضائي في محكمة الصلح، غزة، 2013 – 2015



شكل 81: العبء القضائي والقضايا المفصولة، حسب نوع القضية، محكمة الصلح، غزة 2015



محكمة البداية

شـهدت محكمة البداية ارتفاعاً مستمراً في القضايا الواردة منـذ عـام 2011. في عـام 2015، وصلـت القضايا الواردة[101] إلى 12،048 قضية في حين بلغت القضايا التي

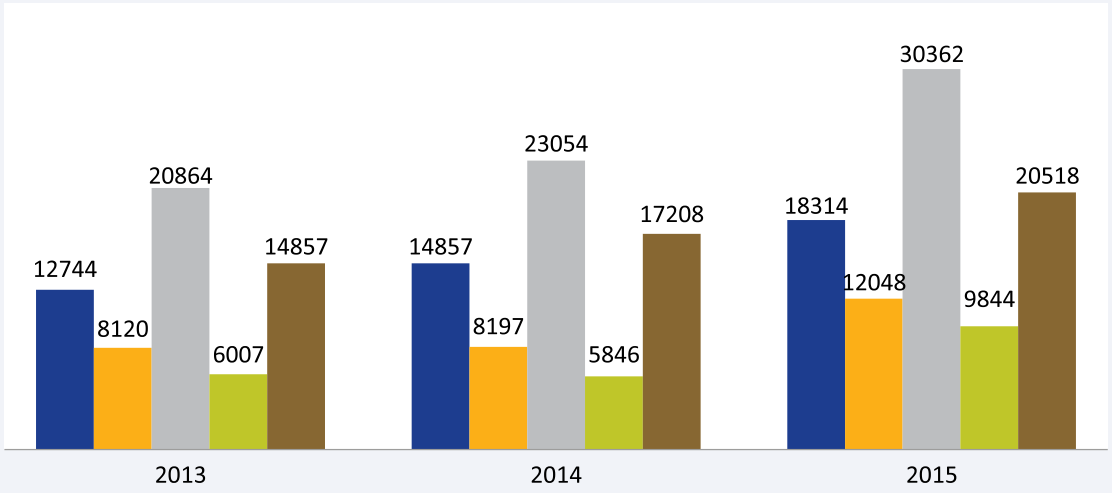
مـن القضايا. لكن على الرغم من زيادة كفاءة المحكمة في الفترة مـا بين عامي 2014 و 2015، فإنه لا يزال لديها إختناق قضائي بما يقرب من 20,518 قضية في نهاية عام 2015. وكان معـدل الإختناق القضائي في محكمة البداية في الضفة الغربية من بين أعلى معدلات الإختناق القضائي في أي محكمة في دولة فلسطين، حيث بلغت نسبته 394% في عام 2014 و 308% في عام 2015.

101. باستثناء البيانات الخاصة بقضايا التنفيذ.

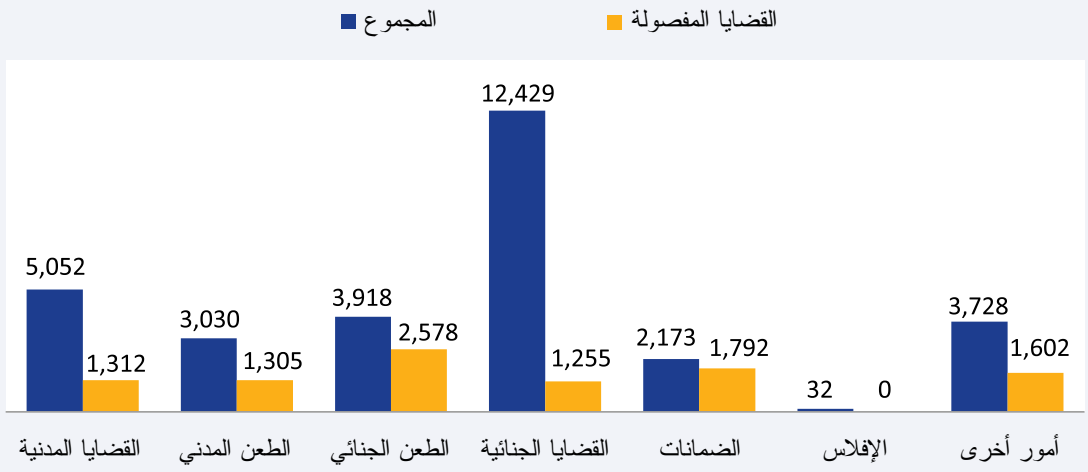
وفـــي عام 2015، تم تدويـــر 9,500 قضية جنائية من السنوات السابقة، مع ما يقرب من 2,900 قضية جنائية واردة. ولم يتم فصل ســـوى 10% من مجموع القضايا الجنائية التي تمثل نســـبة اختناق تبلغ 990%، مما يثير شـــواغل خطيرة بشـــأن إمكانية الوصول إلى العدالة في الوقت المناسب. وبالنظر إلى أنواع القضايا، كان للمحكمة معدلات أعلى في معالجة قضايا الاستئناف (صدر قرار ب 66% مـــن قضايا الإســـتئناف الجنائيـــة و43% من قضايا الإستئناف المدنية)، في حين صدر قرار ب 26% من القضايـــا المدنية من مجموع القضايـــا الكلي. وبين عامـــي 2014 و 2015، ارتفع المعدل الإجمالي للفصل مقارنة بعدد القضايا من 25% إلى 32%.

منذ عام 2013، استمرت معاناة محكمة البداية بالتعامل مع القضايا المتراكمة في القضايا الجنائية، حيث قامت بالفصل في 749 قضية فقط في عام 2013، و 1,186 قضية في عـــام 2014 و 1,255 قضية في عام 2015. خلال هذه الفتـــرة، ازداد عدد القضايا المعلقـــة من أكثر من 8,300 قضية في نهاية عام 2013 إلى 11,174 قضية في نهاية عام 2015. وينبغي أن تكون هنالك أولوية رئيســـية للحد من التأخير والتراكم الكبير في عمل المحكمة.

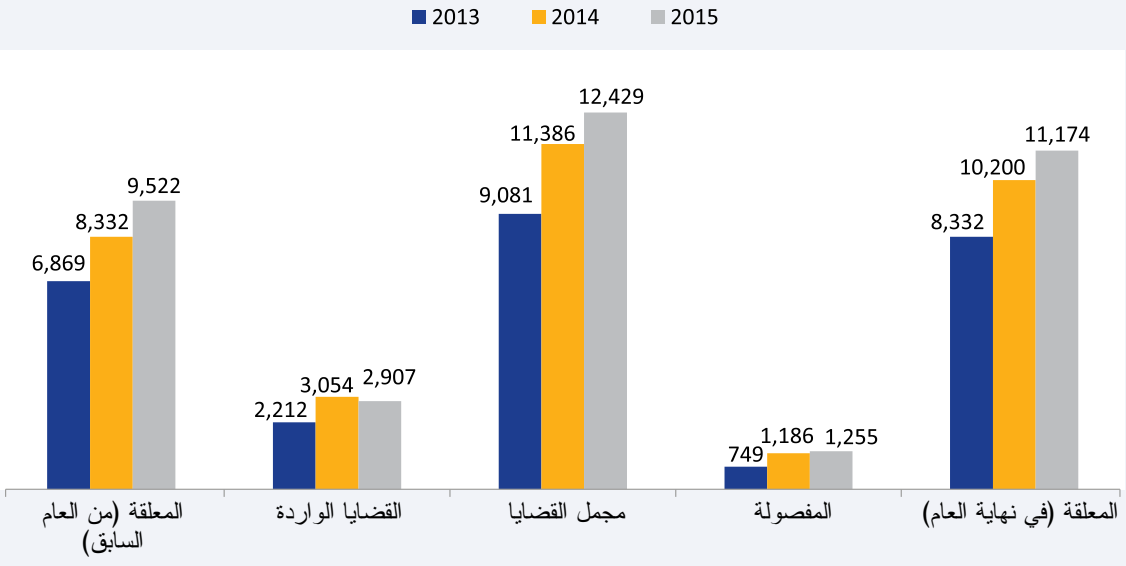
شكل 82: العبء القضائي محكمة البداية، غزة، 2013 – 2015



شكل 83: العبء القضائي والقضايا المفصولة، حسب نوع القضية، محكمة البداية، غزة، 2015



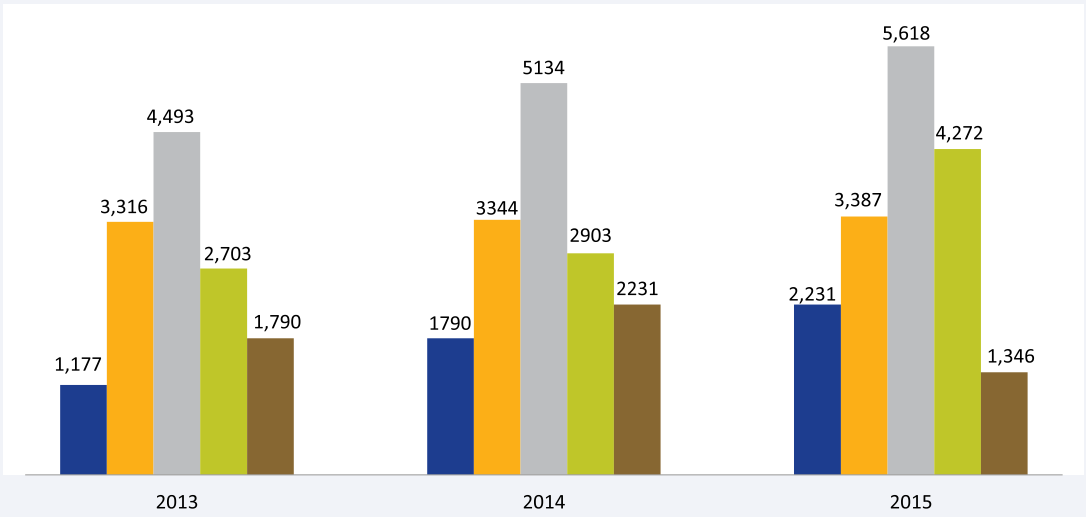
شكل 84: العبء القضائي الجنائي محكمة البداية، غزة، 2013 – 2015



محكمة الاستئناف

فـــي عام 2015، بلغ مجمـــوع القضايا المعروضة على محكمة الاســـتئناف حوالي 5,600 قضيـــة. وظل عدد القضايا الواردة ثابتاً إلى حد كبير منذ عام 2013 بحوالي 3,300 قضية في الســـنة. وارتفع عـــدد القضايا التي تم الفصل فيها بنســـبة 47% في عـــام 2015، ليصل بذلك معـــدل الفصل في القضايا إلـــى 126%. ونتيجة لذلك، انخفض عدد القضايا المتراكمة لدى محكمة الاســـتئناف إلى 1,346 قضية بحلول نهاية العام. ويقسم عدد القضايا بالتســـاوي نســـبياً بين قضايا مدنيـــة (29%)، وقضايا جنائية (31%)، وقضايا تنفيذ (27%). وقد بلغت نسبة الفصل في القضايا الجنائية 134%، وفي القضايا المدنية 130%، ممـــا يبيـــن أن المحكمة حققت تقدمـــاً جيداً في التعامل مع الاختناق في هذه المجالات. ولم يبق في نهاية عام 2015 سوى 441 قضية استئناف جنائي معلقة.

شكل 85: العبء القضائي في محكمة الاستئناف بغزة، 2013 – 2015



محاكم الأسرة/العائلة (المحاكم الشرعية) في غزة

الطواقم

منذ نشر أول مراقب، كانت البيانات حول المحاكم الشرعية في غزة متوفرة. وفي عام 2014، كان هناك حوالي 10 محاكم شرعية في غزة بوجود 25 قاضي، ولم يكن هناك أي قاضيات. وكان نحو 14 قاضياً حاصلين على درجة البكالوريوس، وثمانية قضاة حاصلين على درجة الماجستير، واثنان لديهم درجة الدكتوراة. ولم تتوافر بيانات عن عدد أعضاء النيابة العامة أو الكتبة في المحكمة الشرعية.

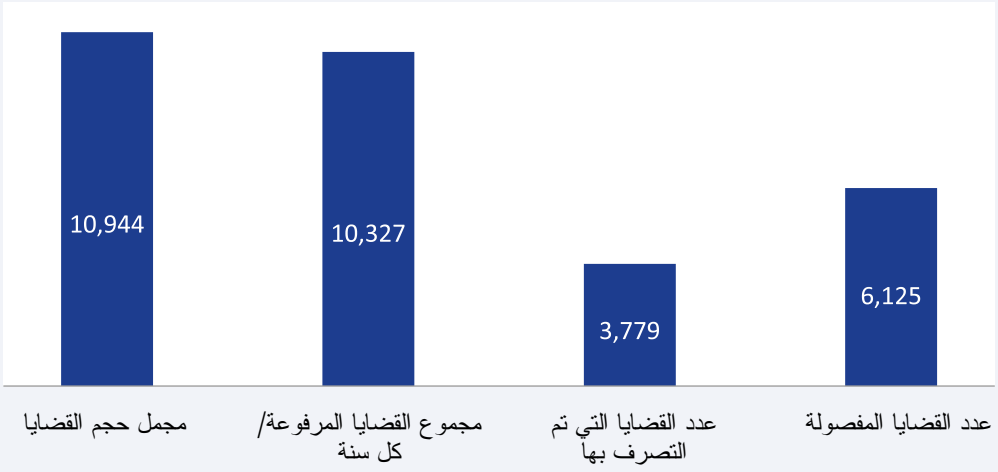
أداء المحكمة[102]

تشير البيانات المستقاة من العبء القضائي في المحاكم الشرعية في غزة إلى أنها عملت بعددٍ متدنٍ جداً من القضايا المتراكمة في عام 2014 بلغ 617 قضية فقط. وكان مجموع القضايا المرفوعة في عام 2014 هو 10,223، مع 104 قضايا أعيد تجديد العمل بها، ليصل المجموع الى 10,944 قضية. وتم فصل بنحو 56% منها بينما جرى اسقاط 3,779 قضية، وبقيت 1040 قضية معلقة. في غزة، في عام 2014، كان معدل الاختناق القضائي 97%، وكان معدل الفصل 111% بعد الإسقاط وجمع القضايا المفصول فيها. وبلغ عدد القضايا المعروضة على القضاة في المحاكم الشرعية حوالي 410 قضية واردة لكل قاضٍ، مقارنة ب 200 قضية في الضفة الغربية. ولم تتوفر بيانات أخرى عن المحاكم الشرعية في غزة للتمكن من المقارنة بين فترات زمنية مختلفة.

نقابة المحامين الفلسطينيين

البيانات الوحيدة المتاحة من غزة لعام 2016 هي من نقابة المحامين الفلسطينيين. في عام 2016، كان لدى فرع نقابة المحامين الفلسطينيين في غزة 1,350 عضو، 18% منهم من النساء. ويأتي ذلك بعد زيادة بنسبة 98% في عدد النساء المسجلات بين عامي 2015 و 2016. وفي الفترة ما بين 2015 و 2016، ارتفع إجمالي عدد المحامين بنسبة 38%. وكان هناك حوالي 72 محامياً مسجل لكل 100,000 شخص. وفي عام 2016، دعمت نقابة المحامين الفلسطينيين في غزة العمل على 789 قضية مجانية فانخفضت النسبة الى 29% مقارنة بعام 2015.[103]

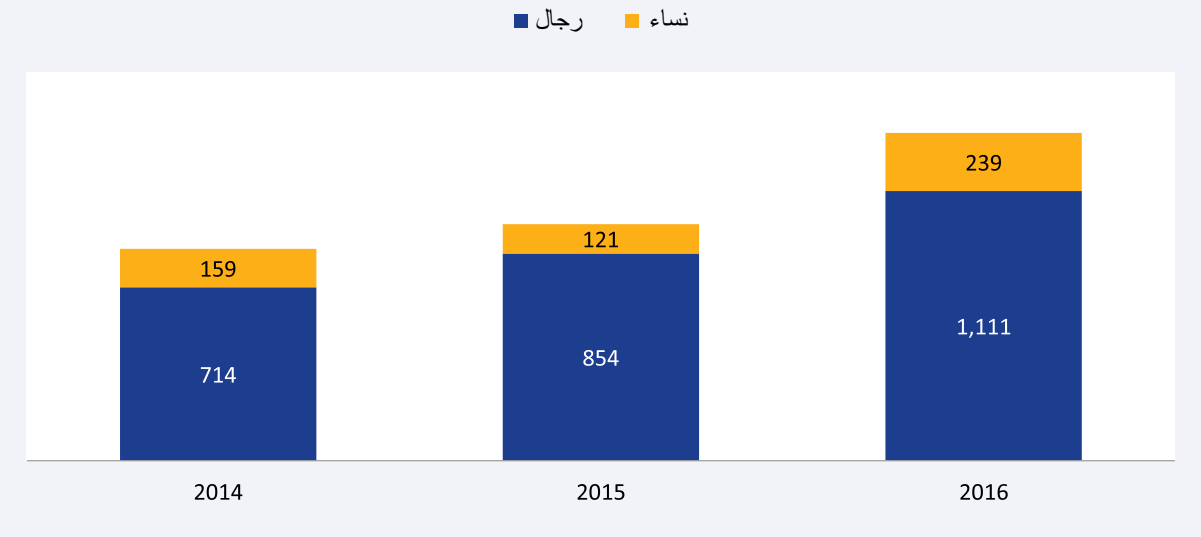
شكل 86: العبء القضائي في المحاكم الشرعية، غزة، 2014



102. البيانات المتوفرة لعام 2014 فقط.

103. التقرير السنوي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2015.

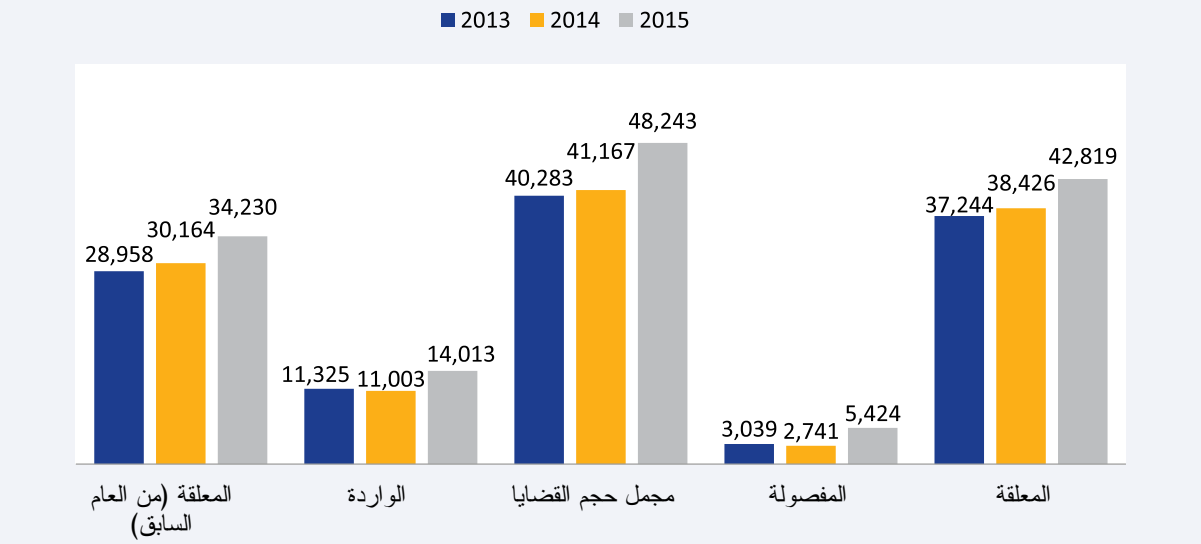
شكل 87: عدد المحامين المسجلين في نقابة المحامين الفلسطينيين، غزة، 2014 – 2016



تنفيذ القرارات

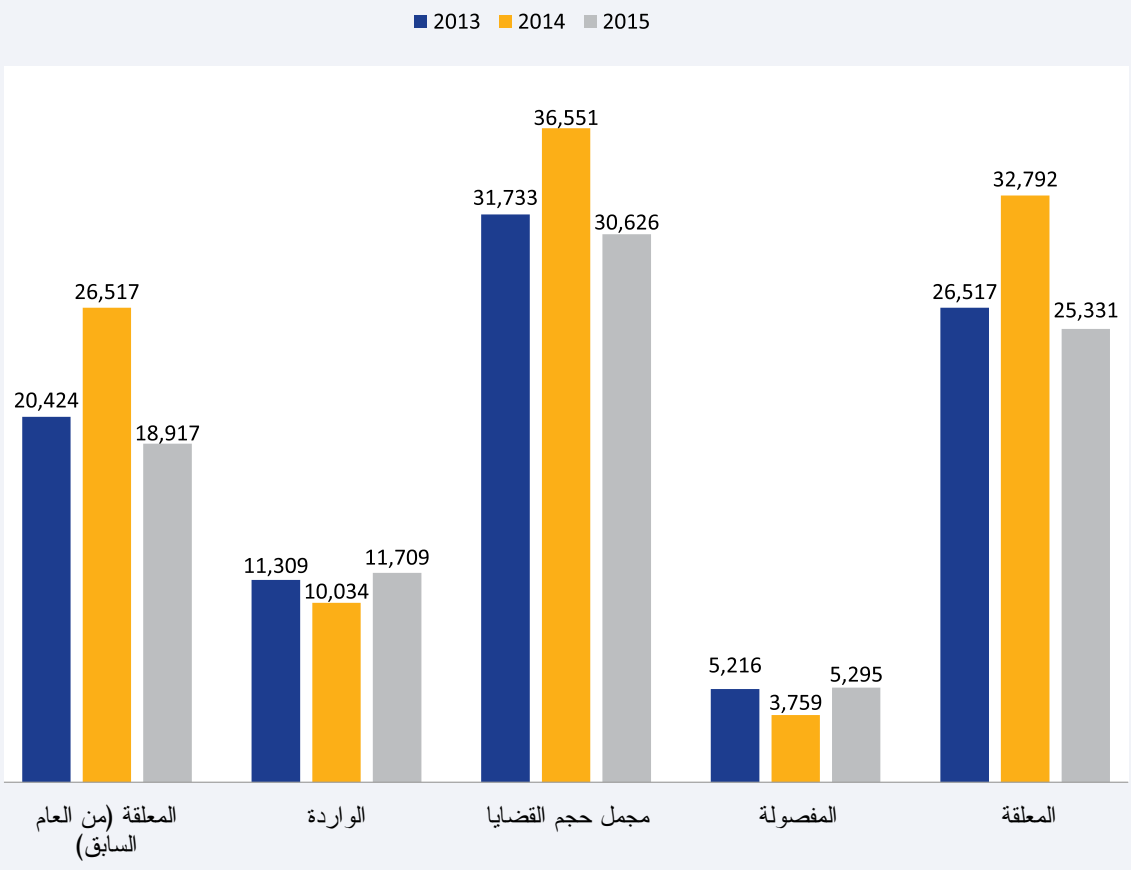
تشـــير البيانات المقدمة من غزة بشأن تنفيذ القرارات إلى مستوى منخفض جداً من التنفيذ، سواء في القضايا الجنائية أو المدنية[104]. في عام 2015، لم يتم إنهاء العمل بسوى 11% من مجمـــوع قضايا التنفيذ في محكمة البداية. في حين ارتفع منذ عام 2014 عندما كان 7%، فإنه لا يزال منخفضاً للغاية. ولم تتوافر بيانات مصنفة بشـــأن قضايا التنفيذ المدنية أو الجنائية. كما أن قضايا التنفيذ المرتبطة بمحكمة الصلح كانت لها مستويات منخفضة من الفصل. وقد تم إنهاء 17% فقط من إجمالي عدد القضايا في عام 2015، حيث ارتفعت من 10% في عام 2014.

شكل 88: قضايا التنفيذ في محكمة البداية، 2013 – 2015، غزة



104. تفسير هذه البيانات مبني على عملية التنفيذ في الضفة الغربية حيـــث تمثل "القضايـــا المفصولة" تلك المنفـــذة واقعيا من قبل الشـــرطة القضائية. لم يكن بالإمـــكان الحصول على تأكيد من غزة بأن هذا هو الحال أيضاً لديهم بالنسبة لهذه البيانات.

شكل 89: قضايا التنفيذ في محكمة الصلح، 2013 – 2015، غزة



الاحتجاز

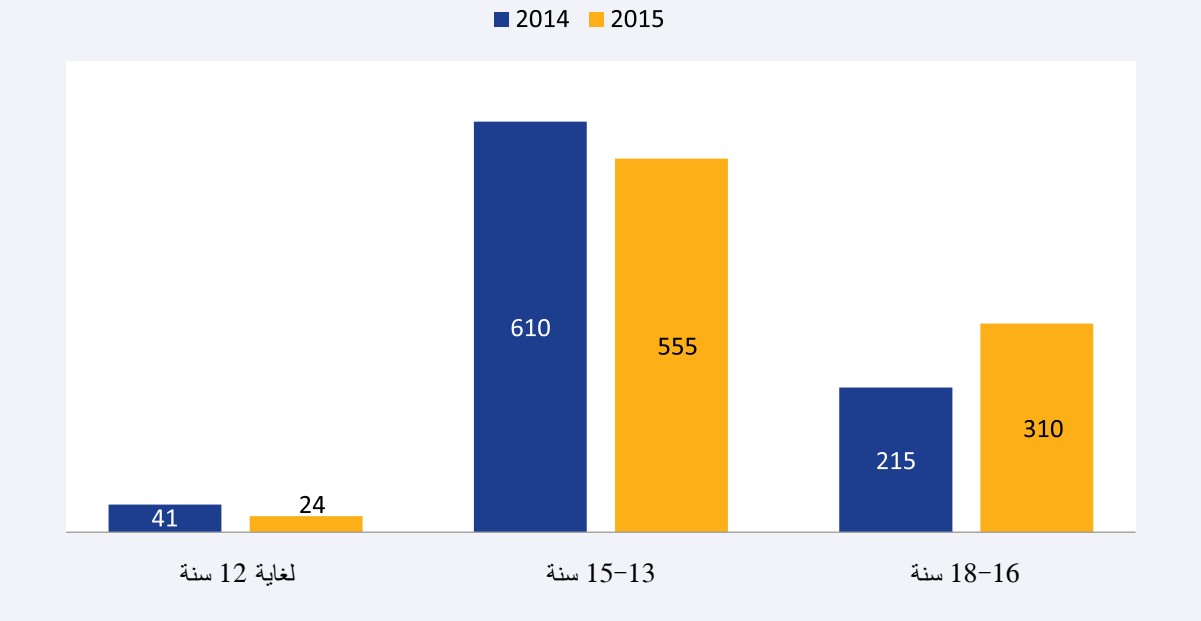
لم تتوفر بيانات إدارية عن احتجاز السجناء البالغين، بما في ذلك نسبة المحتجزين غير المحكوم عليهم في الاعتقال. غير أن التقارير الواردة من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تشير إلى أن المشاكل المرتبطة بالاحتجاز غير القانوني والتعسفي، والاحتجاز دون مراعاة الأصول القانونية، والاحتجاز المطول في انتظار المحاكمة، هي أمور خطيرة باعثة للقلق في غزة، تماماً مثل سوء الاكتظاظ في مراكز الاحتجاز[105].

احتجاز الأطفال

تدير وزارة الشؤون الاجتماعية مركز الربيع لإعادة التأهيل، وهو المركز الوحيد في غزة المخول باحتجاز الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 12 و 16 عاما. وتشير بيانات عامي 2014 و 2015 إلى أن عدداً كبيراً من الأطفال، بمن فيهم الأطفال الصغار جداً، يدخلون مرفق احتجاز الأحداث. وتظهر البيانات من عام 2015 أن 889 طفلا، من بينهم 24 طفلا يبلغ عمرهم 12 سنة أو أقل، وأن 555 طفلا دون سن السادسة عشرة قد أعيدوا إلى مراكز الاحتجاز، وهذا يزيد عن أربعة أضعاف عدد الأطفال الذين يدخلون مراكز الاحتجاز في الضفة الغربية. وأفادت بيانات عام 2014 أن نحو 866 طفلا دخلوا المركز. يتسع المركز لما يقرب من 40 طفلاً، ولكن نظراً لارتفاع أعداد الذين يدخلون المركز، فإنه يعاني من الاكتظاظ بالإضافة إلى سوء الأحوال المعيشية ولا يمتثل للمعايير الدنيا لحقوق الإنسان.

105. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، فلسطين، صفحة 420.

شكل 90 : عدد الأطفال الذين يدخلون مراكز الاحتجاز، مصنفين حسب العمر، غزة، 2015



نتائج رئيسية

على الرغم من الثغرات في توافر وموثوقية البيانات، فإن البيانات المتعلقة بقطاع العدالة والأمن في غزة تبرز بعض التحديات التي تواجه قطاع العدالة في غزة. ويؤكد ذلك مسح الجريمة والضحية الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والذي يبين أن نسبة الجرائم المبلغ عنها للأشخاص الذين تعرضوا للإيذاء التي خضعت لإجراءات قانونية انخفضت من 29% في عام 2012 إلى 11% في عام 2016. ثمة تأجيلات كبيرة في العمل بمعالجة القضايا الجنائية في نظام المحاكم في غزة والتي تعاني من معدلات اختناق قضائي عالية للغاية، ومعدلات فصل متدنية للقضايا الجنائية، مما يعيق وصول الفلسطينيين للعدالة في غزة، وينتهك الحق في محاكمة عادلة، والحق في الحرية والأمن الشخصي للأشخاص المحتجزين بانتظار المحاكمة. لا تتوفر بيانات عن احتجاز البالغين، ولكن التقارير تشير إلى مستويات عالية من الاحتجاز التعسفي والاكتظاظ والتأجيلات الشديدة في إمكانية وصول الأشخاص المحتجزين إلى العدالة. كما ويدخل عدد كبير مقلق من الأطفال في مراكز احتجاز الأطفال التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية كل عام. هناك نقص حاد في عدد القضاة، ويعاني القضاة الذين يعملون من نقص التدريب، وعدم وجود تدابير للمساءلة، والتدخل المباشر من جانب السلطة التنفيذية العليا، ونقص الموارد. وهناك أيضاً نقص حاد في وكلاء النيابة. والأهم من ذلك أن نظام العدالة، في أحسن الأحوال، يشكل أساساً ضعيفا في القانون، كما أن نوعية صنع القرار القضائي ضعيفة.

توصيات

هناك حاجة كبيـــرة لتطوير توفير البيانات وقدرات نظام العدالـــة في غزة. أما التوصيـــات التالية فهي تركز فقط على توفير البيانات.

- توســـيع نظام إدارة القضايا الإلكتروني "ميزان 2" ليشمل غزة من أجل تحســـين فعالية نظام المحاكم، وتوفيـــر البيانات لرصـــد التقدم المحـــرز. وينبغي أيضاً توســـيع نطاق هذا النظام ليشـــمل المؤسسات ذات الصلة مثل مكتـــب النائب العام، ودائرة التنفيذ والشرطة القضائية للســـماح بتتبع الحالات بصورة مبسطة وتحديد التراكمات.
- اســـتغلال البيانات من أجل فهم أفضـــل للتراكمات ومعالجتهـــا حيث انها تســـبب التأجيلات في الفصل الجنائية في محكمة البداية.
- جمع البيانات المتعلقة بوضـــع المحتجزين، بما في ذلك احتجاز الأطفال في غزة على ســـبيل الأولوية. وينبغـــي أن يسترشـــد في ذلك بجهود أوســـع نطاقاً لتحسين وضع حقوق الإنسان للأشخاص المحتجزين والأطفال المخالفين للقانون.
- النظر في خيارات لتحسين توافر البيانات عبر سلسلة العدالة الجنائية.

الفهرس

منظمة العفو الدولية، تقرير 2017/2016: حالة حقوق الإنسان في العالم، 2017.

تشاربنتيير، بيير، "توقعات حول إدماج قطاع العدالة في دولة فلسطين".

دكولياس، ماريا، "أداء المحاكم حول العالم: منظور مقارن"، مجلة ييل لحقوق الإنسان والتنمية 2، (1999) 87 -142.

المفوضية الأوروبية لكفاءة العدالة، النظم القضائية الأوروبية: كفاءة وجودة العدالة، 2016 MMXVI

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (ديكاف)، القطاع الأمني، تشريع السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة المعلومات الكيماوية والنماذج،

2008، liii http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

الديناميكيات البشـــرية ومكتب تنسيق الاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية، التصورات العامة لأداء الشرطة المدنية الفلسطينية، 2015

http://humandynamics.org/uploads/ckeditor/may2015-palestinePCP-publicperceptions-civilpolice.pdf

اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المبادئ التوجيهية للجنة حقوق الإنسان بشـــأن الوثيقة الخاصة بالمعاهدة التي ســـتقدمها الدول الأطراف بموجب المادة 40 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، إنجليزي، 2010، صفحة 1 – 21.

وزارة الداخلية، دولة فلسطين، "الخطة الاستراتيجية للقطاع الأمني الفلسطيني، 2014 – 2016" ، 2014.

دولة فلسطين، قانون حماية الأحداث، 2016.

دولة فلسطين، "مراجعة لبيانات قطاع العدالة والأمن الفلسطيني" الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013.

نقابة المحامين الفلسطينيين، استراتيجية المساعدة القانونية، النقابة، (2015 – 2017)، 2015.

"مراجعة لبيانات قطاع العدالة والأمن الفلسطيني" الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2013.

---- "وضع حقوق الأطفال الفلسطينيين"، 2014.

---- المسح حول الإيذاء، 2016، 2017.

الشرطة المدنية الفلسطينية، استراتيجية النوع الاجتماعي، الشرطة المدنية الفلسطينية، 2016.

السلطة الوطنية الفلسطينية، قانون التنفيذ، رقم 23، 2005.

http://legal.pipa.ps/files/server/ENG Enforcement of judgements Law No_ (23) of 2005.pdf

---- دولة فلسطين، الاستراتيجية الوطنية للعدالة وسيادة القانون، 2014 – 2016، 2016.

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، 2015.

دولة فلسطين، الاستراتيجية الوطنية للعدالة وسيادة القانون، 2014 – 2016، 2016.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة، إنكار الحق: حقوصول النســـاء للعدالة الفلســـطينيات في الضفة الغربية في المناطق الفلسطينية المحتلة، 2013، LIII.

http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

الأمم المتحدة، "قواعد نيلسون مانديلا: قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء"، 2015

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E_ebook.pdf

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التقرير السنوي 2011: برنامج سيادة القانون والوصول الى العدالة في مناطق الفلسطينية المحتلة، 2011، CMLXXII.

---- التصورات العامة حول العدالة والأمن في فلسطين، 2015.

مجموعة العمل حول الحق في محاكمة عادلة، تجاه تحقيق كامل للحق في المحاكمة العادلة في فلسطين: توصيات مجموعة العمل حول الحق في المحاكمة العادلة، 2016.

البنك الدولي، تقييمات قطاع العدالة: كتيب، 2006

http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/JSAHandbookWebEdition_1.pdf